



林业利益机制与 林业改革发展

刘德权 李红星 著



中国财政经济出版社

林业利益机制与林业改革发展

刘德权 著
李红星

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业利益机制与林业改革发展 / 刘德权, 李红星著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4102 - 9

I. ①林… II. ①刘… ②李… III. ①森林生态系统 - 效益评价 - 中国 ②林业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①S718.55②F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 263798 号

责任编辑: 王 乐

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生平

黑龙江省哲学社会科学基金资助项目 (12B070)

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 16 印张 247 000 字

2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4102 - 9/F · 3323

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

前 言

我国既是人口大国，又是少林国家，经济、社会和民生对林业的需求越来越旺盛，并使生态需求成为第一需求。但现实林情是：我国的森林为了生态之目的，一棵树不砍也不够用；为了用材之目的，一棵树不留也维持不了多少年。林业资源的匮乏，不仅在于历史上的过度采伐和无节制利用，也不仅在于林木生长周期长、恢复慢和所需投资大，更在于林业生产力落后。落后的林业生产力突出表现为林地的利用率低、产出率低和生产效率低，林产加工业产业低端化、技术含量低、资源消耗高，木材综合利用、保护利用、节约代用产业和林下特色经济、林业现代服务业都没有得到充分发展。尽管国家展开大规模的林业建设，实施林业“双增”计划、“五大转变”战略和六大重点工程，推进国有和集体林区的林权制度改革，但林业资源总体匮乏的状况尚未根本好转。究其原因，是我国林业管理体制和运行机制的改革始终没有到位，林业市场经济体制没有真正确立，政府办林业和部门办林业的羁绊也始终没有冲破，整个林业经济仍在封闭、低速、低效的状态下运行。更进一步讲，是长期以来我国在林业体制机制构建中不注意研究和运用利益机制，缺乏与改革发展目标相匹配的动力系统，导致林业经营活动特别是营造林活动比较效益低，林业微观主体缺乏活力，多元社会主体不愿进入，也无法进入。在这种情况下，研究建立与市场经济相容的、激励与约束相结合的、达到政府与林业微观主体的目标函数趋向一致的林业利益机制，实属当务之急。

林业利益机制是诱导林业微观主体趋向一定资源配置目标和社会经济目标的经济利益驱动形式及其实现方式，是林业经营管理体制和运行机制中最重要的自变量。其作用前提是建立林业市场经济体制和微观主体理性，作用机理是通过利益诱导或驱动，在微观主体追求自身利益最

大化的同时，客观上起到森林资源总量增加、森林生态效益优先、林业产业发展、林业职工和林农生活状况改善以及林区社会稳定和谐的作用。

本书以林业市场经济体制为研究背景，以森林资源增加、林业三大效益兼顾、适应市场经济发展要求的林业管理体制和运行机制的建立以及多元社会主体、多种社会资本办林业为研究目标，以利益机制的建立和运行为研究主线，按照激励相容的思路（即个体理性与社会理性的统一），重点研究了如何以利益机制创新林业管理体制和运行机制，推动我国林业跨越式发展目标的实现问题，主要是林业生态效益与经济效益的利益协调、国有林业企业市场化取向改革中的利益支持、集体林业发展中的利益驱动、非公有制林业发展中的利益激励以及国家林业重点工程建设中的利益整合等问题，并就国有林区改革模式、林业重点工程和公益林的建管模式、以经济限伐机制逐步取代行政限额采伐制度、分类经营改革功过等问题进行了深入研究，同时还适度涉及了林业产业政策、对外经贸合作、木材市场宏观调控等相关问题。

本书的研究逻辑，是从利益激励的角度出发，通过政府选择利益手段、设计并向市场输入利益参数，凭借市场机制的自动传导功能，形成长期稳定的利益导向，诱导林业微观主体和其他市场主体的理性预期和自主行为决策，形成社会资源在林业领域的积聚效应，从而大幅度增加森林资源，协调林业生态效益与经济效益之间的矛盾，深入推进国有林业企业市场化取向改革，加快集体林业和非公有制林业的发展，支撑国家林业重点工程建设的顺利实施。

本书的研究思路是从利益机制理论分析到结合林业发展改革实际的利益机制运用，从林业发展战略的实施到林业利益机制的现实支撑，从林业经济主要问题到新型林业利益机制的具体构建和运行，层层递进。通过研究力求构建林业生态效益与经济效益间的利益协调机制、国有林业企业改革的利益支持机制、集体林业发展的利益驱动机制、非公有制林业发展的利益激励机制和国家林业重点工程建设中的利益整合机制等五种利益机制模式。构建每一个利益机制模式大体上都从发展现状、存在的问题、改革发展思路、构建利益机制促进改革发展目标实现的逻辑线索有针对性地进行研究，分别把握每一个问题的全貌并系统提出利益激励对策。

本书在研究过程中，力求在以下几个方面实现创新：一是奠基林业利益机制的理论框架，探索其实际应用问题；二是打通多元社会主体和

多渠道社会资本进入林业资源经营领域从事营造林活动的渠道；三是实现国有林区资源资产的裂分并与多元社会主体进行跨地域、跨行业、跨所有制、跨产业的整合与重组，重塑林业微观主体，打破政企合一、社企合一、资源管理与经营合一的森工管理体制；四是构建林业重点工程和公益林建管体制的改革模式，探讨投资主体换位、建设和管理主体换位的具体办法，研究使林业重点工程和公益林建管活动获得与商品林经营等同的产业属性的对策；五是探索出以经济限伐机制取代行政限额采伐制度的合理性及其具体操作模式。

在我国，受传统计划经济体制、林业木材生产定位和部门办林业的长期影响，系统研究林业利益机制问题进而创新林业管理体制和运行机制仍属新的领域，可依成法不多，但这类研究却极富理论意义和实践价值。从理论意义上看，这类研究可以奠定林业利益机制理论的基础，寻找推动我国林业全面、协调、可持续发展的新动力；可以建立适应我国国情和林情的利益激励理论体系、利益激励方法和技术路线，为创新我国林业管理体制和运行机制提供新的理论支撑，为以利益导向调动多元社会主体和多种社会资本发展林业的积极性，推动我国林业加快发展提供理论指导和方法借鉴。从实践意义上看，建立并运行林业利益机制，可以通过统筹人与自然的和谐发展、建设生态文明来贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会；可以破除政府林业和部门林业的羁绊，多方筹措林业建设资金，推动林业跨越式发展目标的顺利实现；有利于增加森林资源总量，提高质量，是摆脱林业可采资源危机、林业经济危困、林农和林区职工生活危难“三危”困境的现实选择；有利于转变政府职能，推动国有林业企业的市场化取向改革；有利于创造充满生机和活力的林业管理体制和运行机制。

林业利益机制问题纷繁复杂，几乎涉及所有的林业活动。本书对林业利益机制的研究和探索还仅仅局限于针对林业资源配置和经营管理活动的几个侧面，属于初步的“铺路筑基”，只能为学界同仁的深入研究起到抛砖引玉的作用。限于作者的学识、研究能力与水平，书中的缺点甚至是错误在所难免，敬请学界同仁和读者批评指正。

作者

2012年7月

目 录

1. 绪论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究目的和意义	(4)
1.3 国内外研究状况	(9)
1.4 研究内容、方法与体系结构	(23)
2. 林业利益机制理论	(27)
2.1 林业利益机制的内涵与外延	(27)
2.2 林业利益机制的构成要素与存在方式	(29)
2.3 传统林业利益机制与新型林业利益机制	(32)
2.4 新型林业利益机制的作用机理	(33)
2.5 新型林业利益机制的构建原则和方法	(42)
2.6 小结	(45)
3. 林业生态效益与经济效益的利益协调机制	(47)
3.1 林业生态效益与经济效益的关系	(47)
3.2 林业两大效益不相协调的状况	(50)
3.3 林业两大效益的传统协调机制	(52)
3.4 林业两大效益的利益协调机制	(55)
3.5 小结	(71)
4. 国有林业企业改革中的利益支持机制	(74)
4.1 黑龙江省国有林业企业改革的状况与问题	(74)
4.2 国有林业企业市场化取向改革模式	(87)

4.3	国有林业企业改革支持型利益机制的设计	(98)
4.4	国有林业企业改革支持型利益机制的运用	(106)
4.5	小结	(116)
5.	集体林业发展中的利益驱动机制	(120)
5.1	集体林业的基本界定	(121)
5.2	集体林业的沿革	(122)
5.3	集体林业发展情况与存在的问题	(123)
5.4	集体林业发展的利益驱动机制	(136)
5.5	利益驱动机制的运用	(142)
5.6	小结	(157)
6.	非公有制林业发展中的利益激励机制	(159)
6.1	非公有制林业的基本界定	(159)
6.2	非公有制林业发展的现状与问题	(164)
6.3	非公有制林业发展的利益激励机制	(174)
6.4	非公有制林业利益激励机制的运用	(181)
6.5	小结	(194)
7.	国家林业重点工程建设中的利益机制	(196)
7.1	国家林业重点工程情况	(196)
7.2	国家林业重点工程建设存在的问题	(210)
7.3	国家林业重点工程建设的利益整合机制	(220)
7.4	小结	(235)
	参考文献	(238)

1.

绪 论

1.1

研究背景

林业是培育和保护森林资源以取得木材和其他林产品并持续发挥森林生态效益的建设事业，在经济和社会发展中承担着生态建设和林产品供给的双重任务。林业属于多产品的物质生产系统、农业物质产品生产的支持系统、人类微观生活环境的保障系统和全球生态平衡的维持系统的有机统一。所以，林业既是一项重要的基础产业，更是一项重要的公益事业，因其在陆地生态系统和生态环境建设中占据主体地位，承担着繁重的建设任务。

我国既是人口大国，又是少林国家，生态环境的基础十分脆弱。虽然全国林地面积 3.06 亿公顷，加上 0.53 亿公顷可治理的沙地和 0.39 亿公顷湿地，合计是我国耕地总面积的 3 倍多^①，可谓蕴藏着极大的林业发

^① 数据来源于国家林业局《第七次全国林业资源清查》和《2011 中国林业基本情况》。

展潜力和空间,但受到林木生产周期长、更新速度慢,林业建设在相当长的时期内只投入、不产出,以及历史上对林业资源过度开发、无节制利用等因素的制约,不仅森林资源存量少、质量低、增长慢、供需反差大,而且林业生产力十分落后,表现为林地利用率低、产出效率低,林产加工业技术含量低、资源消耗高,木材综合利用、保护利用、节约代用产业和林下特色经济、林业特色现代服务业等都没有得到充分发展,部门办林业的羁绊也始终没有冲破,整个林业经济仍然在封闭、低速、低效的状态下运行。特别是由于林业长期承载国家下达的指令性木材生产计划、各项上缴指标和企业办社会所形成的超负荷开采,我国林业现已陷入可采资源危机、林业经济危困、林区职工和林农生活危难的“三危”境地多时。尽管国家确立了建设生态文明的目标,大力度地推进林业改革发展,展开大规模的林业建设,实施林业“双增”目标^①、“五大转变”战略^②和六大重点工程^③,并着力推进国有林区和集体林业的林权制度改革及其配套改革,但进展和效果却始终不尽如人意。探究林业“三危”问题更深层次的原因,是我国林业活动基本上由政府林业部门及其国有林业企业垄断资源、封闭经营、自成体系,导致林业市场经济体制始终没有真正建立起来,林业管理体制及运行机制的改革始终没有真正到位。更确切地讲,是长期以来我国在林业管理经营体制机制构建中不注意研究和运用与市场机制相适应的利益机制,缺乏与改革和发展目标相匹配的动力系统,导致林业经营活动特别是营林活动的比较效益低,林业微观主体缺乏理性和活力,多元社会主体不愿进入,也无法进入。

从国际上看,20世纪后期,随着各国经济社会的高速发展,环境和资源制约问题日渐突出,并受到空前重视。各国相继把可持续发展作为经济社会发展的根本目标,并把解决环境污染和资源制约问题作为可持续发展的基本保证。1992年“联合国环境与发展大会”通过了《关于森

① 2009年9月22日,胡锦涛总书记在联合国气候变化峰会开幕式上提出,到2020年我国要实现森林面积比2005年增加4000万公顷、森林蓄积量比2005年增加13亿立方米的双增目标。

② 林业五大转变:由以木材生产为主向以生态建设为主转变,由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主转变,由毁林开荒向退耕还林转变,由森林生态效益无偿使用向有偿使用转变,由部门办林业向全社会办林业转变。

③ 林业六大重点工程:天然林资源保护工程,退耕还林工程,三北和长江中下游地区等重点防护林建设工程,京津风沙源治理工程,野生动植物保护及自然保护区建设工程,重点地区速生丰产林基地建设工程。

林的原则声明》、《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》，森林被赋予在可持续发展中以重要地位和生态建设中以主体地位，其在全球可持续发展和生态安全中的关键作用愈加凸显。世界林业发展总的趋势是由传统林业向现代林业的转变。所谓现代林业，一般是指能够体现现代社会的主要特征，具有较高的生产力发展水平，能够最大限度地拓展林业的多种功能，满足社会多样化需求的林业。向现代林业转变既包括林业发展方向和主要任务的调整，也包括林业增长方式和林业管理经营体制的转变。传统林业的最大特点是木材永续利用，以生产木材等林产品作为主要任务。现代林业所追求的不只是木材及林产品的生产，而是要综合发挥林业的生态、社会、经济三大效益，并把生态效益摆在优先地位。为适应世界林业的发展趋势，我国也对林业进行了重新定位，2003年6月下发的《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（中发[2003]9号）指出：“在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位；在生态建设中，要赋予林业以首要地位；在西部大开发中，要赋予林业以基础地位。”“生态需求已成为社会对林业的第一需求。我国林业正处在一个重要的变革和转折时期，正经历着由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。”但现实情况是：我国森林资源生产方式粗放和效率低下，林业管理体制保守僵化和封闭落后，以有限的森林资源应对几乎无限的生态、经济和社会需求，结果既未持续获得良好的经济效益，又损失了大量的生态效用，不仅没有拉动经济增长、就业增加和生态环境改善，反而使发展滞后、失业剧增，陷入“三危”困境，导致林业三大效益之间的对立十分尖锐。特别是我国已经高度重视林业生态效益优先发展，但迄今为止尚未找到协调林业经济效益与生态效益间矛盾冲突的可行路径和实现机制。

从人类社会的发展阶段来看，工业社会和工业文明的高度发达、社会财富的迅速增加，造成了日益严重的生态危机，生态系统已无法承载经济系统的可持续发展和人类赖以生存的自然环境的需要。于是以“绿色技术”为标志的具有更高水平和广阔发展空间的全新的生产力，孕育和推动了一场新的生态革命，使人类社会在经历了农业社会和工业社会以后，开始进入生态社会阶段。生态社会的基本特征是：既具有更高的社会生产力，又能较好地协调人与自然的关系，解决生态与经济之间的矛盾。同时，作为一种主流的社会形态，也必须有主流的社会价值观念、

主流的社会需求和供给结构作为支撑。随着收入水平的提高,人们的价值理念更倾向于提高生存质量,随之产生了健康、绿色、环保、无公害等主流消费观念。社会供给也随之迅速升级,开始了“适宜人居”的生态城市、绿色产业、绿色产品、低碳经济、节能减排等方面的结构调整、产业升级和发展方式转变。目前,国际国内所取得的一致共识是林业在生态建设中居于首要地位,亟需更多地发挥其在生态防护、空气净化、农田保护、防灾减灾和社会公益等方面的功能。但由于目前我国森林资源覆盖率低、蓄积量少、林分质量差,其生态效用极其有限,在解决生态社会的基本矛盾——生态与经济的矛盾过程中所发挥的作用不大。

从我国经济体制类型来看,市场机制已经在我国资源配置中普遍发挥基础性作用。但在我国林业管理体制和运行机制的构建中,计划管理和行政控制仍占主导地位,包括统一编制森林经营方案,统一下达木材生产指令性计划,实施行政性的木材限额采伐管理,林业微观主体的所有制形式单一,国有林区及其林业企业政企不分、社企不分、资源管理与企业生产经营不分,企业大量承担社会职能等。整个林业管理经营体系处于自成一体、封闭运行的状态。在这种体制下既无法实施与市场经济相适应的能够诱导林业微观主体趋向宏观资源配置目标和社会经济目标的利益驱动方式,又使多数林业微观主体缺乏理性,难以对利益诱导信号产生敏感性。然而,面对计划管理、行政控制和封闭运行所造成的巨大效率损失和过度资源消耗,理论界和林业部门对建立适应市场经济发展要求的、充分运用利益激励手段从而激发活力的林业管理体制和运行机制方面的研究和实践,都显得特别薄弱和欠缺。

1.2

研究目的和意义

1.2.1 研究目的

研究林业利益机制的目的,是在打破部门办林业的羁绊、建立林业市场经济体制的基础上,从利益激励角度出发,通过政府选择利益手段、

设计并向市场输入利益参数, 凭借市场机制的自动传导功能, 形成长期稳定的利益导向, 诱导林业微观主体和其他市场主体的理性预期和自主行为决策, 形成社会资源在林业领域的积聚效应, 建立一种能够有效地将林业微观主体的理性行为与社会的理性行为统一起来的利益机制, 使微观主体的逐利行为客观上起到森林资源增加、生态改善、林业产业发展等方面的作用, 达到激励相容, 从而协调林业生态效益与经济效益之间的矛盾, 深入推进国有林业企业市场化取向改革, 加快集体所有制林业和非公有制林业的发展, 支撑国家林业重点工程建设的规模扩大、进度加快和质量提高。

1.2.2 研究意义

(1) 理论意义。本书将力求实现林业利益机制理论的探索与创新, 填补以利益机制推动我国林业实现跨越式发展和统筹兼顾森林各种主导利用功能的研究空白, 为林业利益机制的广泛运用展现广阔的研究空间。进一步以激励相容的思路, 深入研究林业生态效益与经济效益的利益协调、国有林业企业市场化取向改革中的利益支持、集体所有制林业发展中的利益驱动、非公制林业发展中的利益激励以及国家林业重点工程建设中的利益整合的理论体系、利益激励方法和技术路线。为创新林业管理体制和运行机制提供新的理论支撑, 为调动全社会发展林业的积极性, 推动我国林业跨越式发展提供有价值的理论借鉴。在理论创新过程中实现研究方法的创新。

(2) 实践意义。我国对林业发展的意义和现实林情的认识已经比较深入, 林业发展战略和发展目标也比较清晰, 并基本符合经济、社会和民生对林业的需求。但林业发展的历程曲折, 步履维艰。尤其是改革开放以来, 森林覆盖率、林木蓄积总量、资源质量的发展和提升总体上还比较缓慢, 林业“三危”状况尚未根本好转。究其原因虽然是多方面的, 但未及时冲破林业计划管理、行政控制和封闭运行的束缚, 且在构建林业管理体制和运行机制的过程中, 不注意研究和运用与市场机制相适应的利益机制, 较少考虑利益激励与协调问题, 缺乏与改革和发展目标相匹配的动力系统, 导致林业体系和林业微观主体整体缺乏活力, 应该是林业发展滞后的重要原因。因此, 建立与市场机制相容的, 激励与约束相结合的, 实现政府推动、市场拉动和微观主体利益驱动三股力量合一

的,达到中央、地方、林业部门、涉林产业、微观主体等多重目标函数趋向一致的林业利益机制,对于我国充分释放林业生产力的发展活力、大幅度地增加森林资源、形成优质的森林生态体系和发达的林业产业体系、实现林业跨越式发展,都具有非常重要的现实意义。

①建立林业利益机制有利于贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会。森林是陆地生态系统的主体,是人类赖以生存和发展的基本条件。林业是重要的基础产业,承担着生态建设和林产品供给的双重任务,在经济社会发展和人与自然的相互关系中发挥举足轻重的作用。随着经济发展、社会进步和人民生活水平的提高,社会对加快林业发展、改善生态状况的需求越来越迫切,社会不仅需要林业来满足对木材等林产品的多样化需求,更需要林业满足改善生态状况、保障国土生态安全的需要,生态需求已成为社会对林业的第一需求。而以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,包括了满足人民对林业的多样化需求,并强调了通过统筹人与自然的和谐发展,推动经济社会又好又快地发展,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。而且贯彻落实科学发展观,实现经济社会又好又快的发展是中心,构建社会主义和谐社会是保障,而构建社会主义和谐社会的基本标志也包括了人与自然的和谐相处。因此,本书拟研究建立的新型林业利益机制,可以激发林业微观主体的活力,促进森林资源大幅度增加,协调森林生态效益与经济效益的矛盾,进而有助于构建优质的森林生态体系和发达的林业产业体系,应该是落实科学发展观和构建和谐社会的题中应有之意,也应该成为实现经济发展与人口、资源、环境相协调,实现可持续发展和人与自然和谐相处的当务之急。

②建立林业利益机制可以多方筹措林业建设资金,推动林业跨越式发展目标的顺利实现。脱胎于计划经济的我国林业尚未走完向市场经济的艰难“进化”进程,行政管理仍然左右着林业管理和运行的基本面,产生了政企不分、产权界定不清、要素交易受阻、微观主体收益预期不确定、政府限伐与产权主体追求价值实现相矛盾、生态效益较少得到补偿等诸多问题。这与资源配置和经济活动方式以利益为导向的市场机制明显相悖,造成林业资源配置的“孤岛”效应,配置环节被分割,林业再生产活动受阻滞,林业经济活动难以形成良性循环,微观主体因无明确收益预期而活力不足,投资积极性受挫。于是,林业经济必然进入封

闭的、低水平的甚至是每况愈下的非良性循环中。政府除了通过政治动员开展全民义务植树造林活动外,也不得不包揽几乎全部的林业投资,显然难以持久。在这种情况下,从微观主体的理性恢复和利益激励入手,建立与市场经济相适应的管理体制、产权制度、生产经营方式和与之相配套的利益机制,实施有效的利益激励,显然可以调动林业微观主体和多元社会主体投资和经营管理林业的积极性,摆脱政府在森林营造和管护上“包打天下”的窘境,从而推动我国林业的跨越式发展。

③建立林业利益机制有利于增加森林资源总量,提高林分质量,是摆脱林业“三危”困境的现实选择。林业的“三危”问题,发端于林业的比较效益低,微观主体缺乏活力,森林资源和林产品的价值不能充分实现;根源于市场机制在这一领域里不能发挥基础性的配置作用。通过以市场机制为依托所进行的林业利益关系协调整合并形成相应的利益激励机制,充分发挥利益机制的效率刺激和激励相容功能,达到市场拉动、政府推动和微观主体利益驱动三股力量合一,可以推进市场机制在林业和林区的资源配置中尽快发挥基础性作用,使各种林业要素投入尽快转化为生产者和要素所有者的收入,促进林业资源和产品价值的全部实现,从而提高林业的平均利润水平和比较效益,产生“利益洼地”的导向效应,引导更多的资本、技术和劳动力等社会资源向林业积聚,并以此带动为林业生产提供协作和配套服务的社会资本入驻林区,可以大幅度地增加森林资源的总量,提高林分质量,摆脱林业资源危机、经济危困和林业职工及林农生活危难的“三危”困境,实现资源与效益的同步增长和良性互动,进而实现林业并促进整个国民经济的可持续发展。

④建立林业利益机制有利于转变政府职能,促进国有林业企业的市场化取向改革。以对微观主体的利益激励为切入点,建立适应市场机制的林业利益机制,客观上必然产生政企分开、促进政府职能转变和国有林业企业市场化取向改革的两个结果。从政府职能转变的角度看,有了明确的利益边界、利益预期和实现这种预期的健全市场机制,林业微观主体可以大量自动生成,林业生产要素可以完成自动配置,全能政府所包揽的林业生产、交换、分配和消费活动的政企不分的管理体制需要让位于市场机制,使林业的要素配置和生产经营活动变成涉林市场主体之间相互需求、相互支撑、相互协调配合的自觉行动。这将导致政府与市场职能边界的重新划分和政府职能的重新定位,核心是建设有限政府,

摆脱对林业具体事务的控制，从宏观角度建立林业活动的市场规则和法律框架，对林业和林区提供社会公共服务，通过向市场输入必要参数的办法制定和实施林业发展规划与产业政策，使“越位”和“缺位”的职能得以有效退出和补充。从国有林业企业改革角度上看，明确的利益边界、较高的利益预期和健全的市场机制确立以后，在政府自身职能转变并适时推动企业改革的前提下，国有林业企业就会依市场机制进行资产重组、组织方式重塑、生产经营方式重构，这将有助于原国有林业企业在恢复理性的同时，产生科学管理、自主决策、技术创新、开展竞争以实现经济效益最大化的欲望和冲动。在这种情况下，如果政府提供必要的市场规则、政策引导、法律框架和利益导向，国有林业企业的市场化取向改革就会持续深入和动态递进，实现由改革初期的强制性制度变迁为诱致性制度变迁。再从政府和企业结合起来的角度看，政府为了追求生态、经济和社会效益等宏观目标，必须对现有的林业管理体制和运行机制进行改革，林业部门也并非完全排斥改革。然而，改革是必须要付出成本代价的，国有林区政企分开和国有林业企业改革攻坚十多年，之所以“改不动”或“改不快”，原因在于无人为改革成本“埋单”。因此，建立能够推进改革攻坚的利益机制，既是当前推进政企分开和国有林业企业改革的重要约束条件，同时又是深化这些改革的首选内容。

⑤建立林业利益机制有利于创造充满生机和活力的林业管理体制和运行机制。体制和机制的活力是建立在有效的利益机制基础上的，来源于明确的利益导向、利益激励和多样化的利益实现方式。某一产业的体制和机制产生活力至少应满足以下条件：一是该产业的比较效益相对较高，至少可以获得社会平均利润；二是利益的实现方式以市场机制为基础平台，进入退出、要素流转和供销两头无障碍，通过自主的生产经营活动加以实现；三是政企分开，行政干预较少而且规范，并与市场机制相容；四是微观主体以逐利为目标，对市场信号反应灵敏，自身的组织形式、经营方式和运行机制适应市场竞争要求，且运行有效。在这些基本条件中，利益关系的整合和利益机制的激励是核心，市场条件和主体理性是基础和前提，利益机制通过市场机制和主体理性发挥作用。因此，利益驱动与市场机制必须结伴而行。从林业的具体情况看，“三危”缘于缺乏明确的利益导向，通过供求、价格和竞争追求社会平均利润的市场机制没有形成，进一步讲是政府管理没有让位于市场调节。如果从宏观、

中观、微观或初次分配、再分配等多维度、多环节都依市场机制建立起至少确保林业获得社会平均利润并在此基础上适度倾斜的利益机制及其实现方式,就会倒逼林业市场体系和机制的尽快健全,其他派生条件就会很容易具备,新的林业管理体制和运行机制就会产生活力,林业资源增加和经济发展兼顾的目标就会很容易实现。



1.3

国内外研究状况

1.3.1 关于林业定位的研究

确定林业利益导向及其利益激励的方向和方法是建立在林业科学定位基础之上的,林业定位一般包括功能定位、产业特征定位、产品需求定位、市场定位等方面。

(1) 在功能定位上,森林多功能理论最早提出了林业的木材生产、自然保护、游憩三大效益一体化的观点(德国《帝国森林法》,1933),认为森林的自然保护和游憩价值决不亚于木材产品的价值,而且随着社会需求的变化,其价值会日益增加并上升到主导地位。森林可持续发展理论认为森林是陆地生态系统的主体,环境保护的主导,人类经济发展的基础资源。提出森林可持续经营主要是指森林生态系统的生产力、物种、遗传多样性及再生能力的持续发展,而且要着眼于兼顾当代人与后代人的利益,实现森林的多功能发展和生物多样性保护(周生贤,2002)。

(2) 在产业特征定位上,林业具有生产周期长、可再生性、效益外溢性和产业弱质性等特点。其中,在林业效益外溢的正外部效应方面,一些学者(周生贤,2002;高新知,2000;张美华,2002)认为森林植被在参与生物地球化学循环过程中,通过与土壤、大气、水流在多界面、多层次上进行物质与能量交换,起着涵养水源、保持水土、净化空气和水质、抵御自然灾害、保持生物多样性等功能,这种功能在特定的时间和地点被社会公众或其他部门利用后产生了有益的直接、间接或潜在的