

中国软科学研究丛书

“十一五”国家重点图书出版规划项目

丛书主编：张来武

国有森林资源产权 制度变迁与改革研究

王兆君 刘文燕 著



科学出版社
www.sciencep.com

“十一五”国家重点图书出版规划项目
国家软科学研究计划资助出版项目

国有森林资源产权 制度变迁与改革研究

王兆君 刘文燕 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书运用制度变迁理论、产权理论和经济学理论,在对我国国有森林资源产权制度改革动因进行经济学分析的基础上,对我国国有森林资源产权制度变迁的路径和机制进行了系统研究。针对我国国有森林资源产权制度缺失问题和制度改革的内在要求,构建了一个新型的国有森林资源产权制度模式,建立了一个与该制度模式相配套的国有森林资源物权制度体系和产权交易市场制度体系,为我国国有森林资源产权制度改革提供理论指导和决策借鉴。

本书适合经济学相关专业的高校师生和科研工作者使用,也可供政府相关部门工作人员参阅。

图书在版编目(CIP)数据

国有森林资源产权制度变迁与改革研究/王兆君,刘文燕著. —北京:科学出版社, 2011

(中国软科学研究丛书)

ISBN 978-7-03-030671-5

I. ①国… II. ①王…②刘… III. ①森林资源—国有产权制度—研究—中国 IV. ①F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 053149 号

丛书策划: 林 鹏 胡升华 侯俊琳

责任编辑: 侯俊琳 陈 超 杨婵娟 孙 青/ 责任校对: 张凤琴

责任印制: 赵德静/ 封面设计: 黄华斌

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 5 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2011 年 5 月第一次印刷 印张: 13 1/4

印数: 1—2000 字数: 267 000

定价: 45.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

总序

PREFACE

软科学是综合运用现代各学科理论、方法,研究政治、经济、科技及社会发展中的各种复杂问题,为决策科学化、民主化服务的科学。软科学研究是以实现决策科学化和管理现代化为宗旨,以推动经济、科技、社会的持续协调发展为目标,针对决策和管理实践中提出的复杂性、系统性课题,综合运用自然科学、社会科学和工程技术的多门类多学科知识,运用定性和定量相结合的系统分析和论证手段,进行的一种跨学科、多层次的科研活动。

1986年7月,全国软科学研究工作座谈会首次在北京召开,开启了我国软科学勃兴的动力阀门。从此,中国软科学积极参与到改革开放和现代化建设的大潮之中。为加强对软科学研究的指导,国家于1988年和1994年分别成立国家软科学指导委员会和中国软科学研究会。随后,国家软科学研究计划正式启动,对软科学事业的稳定发展发挥了重要的作用。

20多年来,我国软科学事业发展紧紧围绕重大决策问题,开展了多学科、多领域、多层次的研究工作,取得了一大批优秀成果。京九铁路、三峡工程、南水北调、青藏铁路乃至国家中长期科学和技术发展规划战略研究,软科学都功不可没。从总体上看,我国软科学研究已经进入各级政府的决策中,成为决策和政策制定的重要依据,发挥了战略性、前瞻性的作用,为解决经济社会发展的重大决策问题作出了重要贡献,为科学把握宏观形

势、明确发展战略方向发挥了重要作用。

20 多年来，我国软科学事业凝聚优秀人才，形成了一支具有一定实力、知识结构较为合理、学科体系比较完整的优秀研究队伍。据不完全统计，目前我国已有软科学研究机构 2000 多家，研究人员近 4 万人，每年开展软科学研究项目 1 万多项。

为了进一步发挥国家软科学研究计划在我国软科学事业发展中的导向作用，促进软科学研究成果的推广应用，科学技术部决定从 2007 年起，在国家软科学研究计划框架下启动软科学优秀研究成果出版资助工作，形成“中国软科学研究丛书”。

“中国软科学研究丛书”因其良好的学术价值和社会价值，已被列入国家新闻出版总署“‘十一五’国家重点图书出版规划项目”。我希望并相信，丛书出版对于软科学研究优秀成果的推广应用将起到很大的推动作用，对于提升软科学研究的社会影响力、促进软科学事业的蓬勃发展意义重大。

科技部副部长



2008 年 12 月

前言

FOREWORD

森林是陆地生态系统的主体，是人类繁衍的摇篮，具有重要的生态价值、经济价值和社会价值。森林不仅源源不断地为人类提供木材产品和林副产品，而且在维持全球生态平衡、调节气候、保持水土、减少洪涝灾害等方面发挥着不可替代的作用。森林如同阳光、水、空气一样，成为人类繁衍、进化、生存、发展进程中不可或缺的生命绿洲。20 世纪 80 年代以后，保护森林成为国际社会高度关注的一个问题。1985 年联合国粮食及农业组织制定了“热带林行动计划”。1992 年联合国环境与发展大会通过了“关于森林的原则声明”。保护森林，实现森林的可持续发展，已经成为全人类共同关注的重大课题。

我国共有森林面积 1.75 亿 hm^2 ，森林覆盖率 18.21%，森林蓄积量 124.56 亿 m^3 。国有森林在森林资源中占据主导地位。国有森林面积占全国森林面积的 42.16%，国有森林的蓄积量约占全国森林蓄积量的 69.56%。实现国有森林资源的可持续发展，对于国家的生态建设、经济发展和社会进步具有重大意义。

然而，目前的严峻现实是，由于长期过量采伐，森林蓄积量急剧减少，可采成熟林、过熟林林木资源近于枯竭，生态环境严重恶化，林区经济日益困难，可持续发展能力大幅度下降。尽管近些年来通过实施天然林保护工程，森林资源和生态环境得到一定程度的恢复，林业和林区的经济结构得到了初步调整，但国有林区经济发展还没有摆脱目前的困境。

我国国有林区是一个极为复杂的巨大系统，它是一个独立的社会，具有一般社区的特征，同时又有一般林区所特有的内容，其存在、运行和发展主要围绕着森林资源的培育、利用与开发进行（王海等，2004）。森工企业是新中国成立以来，我国管理大面积森林资源的一种制度形式，国有林区就在企业与社会的交融中发展变化。1978 年改革开放以来，我国国有林区经历了“让权放利”、“利改税”、“承包经营责任制”、“产权清晰、权

责明确、政企分开、科学管理的现代企业制度的建立”等一系列的改革。这些改革使国有林区的管理制度，向适应市场经济发展的需要迈进了一步，但并没有完全解决国有林区制度安排中深层次的问题。林区资源管理体制不顺，国有森林资源权力、责任、利益不明晰，林业企业政企不分等问题长期困扰着国有林区的发展，致使企业冗员过多、债务沉重、企业负担难以剥离、林区人民群众生活水平难以提高、林业企业危困加剧、资源保护与利用的矛盾突出等。因此，“寻找使市场得以表达生态学真理的途径”（莱斯特·R. 布朗，2003），形成符合纳什均衡的生态建设的激励机制和破坏资源、破坏生态的制约机制，建立能够协调个人理性和集体理性，使林业的外部性内部化，建立能够自我实施、自我履行的制度结构，使区域经济能够在协调、有序、理性的轨迹上健康发展，是当前国有林区发展最为迫切的问题。

经济学家诺斯（1994）曾经指出，制度框架是经济取得相对成功的关键，土地、劳动和资本这些要素，有了适宜的制度才得以发挥其功能，因此，制度是至关重要的（戴维·菲尼，1996）。而产权制度创新可塑造出新的激励或动力机制，激发行为人参与交易活动、进行技术创新，推动经济增长（杨瑞龙，1995）。当预期收益超过预期成本时，就可能发生制度变迁（North and Davis, 1970）。改革开放后我国的农地制度变迁已经产生了积极的影响，极大地推动了农村经济的发展，农民收入增加，农业生产力提高。林毅夫（1992a）的研究表明，从生产队体制向家庭联产承包责任制的转变，是1978~1984年农业产出增长的主要源泉，而樊胜根（1998）测算出，制度变化对生产率和生产增长的影响远大于技术变化的影响。

因此，为了使国有林区走出困境，只能从体制上寻找突破口，走作为国有林区主要资源的森林资源产权改革之路。

首先，进行产权改革是优化森林资源配置的重要手段。威廉姆森（2008）认为：“人在追求自身利益时会采取非常微妙和隐藏的手段，会耍弄狡黠的伎俩。”机会主义倾向的存在，要求设定各种制度来约束人的行为，从而约束人的机会主义倾向。产权制度是经济制度中最核心的制度，产权是影响资源配置的重要内生变量，有效的产权安排能使人们在进行经济活动或交易时，形成稳定的预期，从而规范人们的经济行为，降低交易成本，减少交易摩擦，实现资源的合理配置和有效利用。其次，进行产权改革是调动经营主体积极性的前提条件。经营主体在森林经营中居于主导地位，经营者是否有从事森林经营的积极性是影响森林可持续经营的重要因素。而产权是保障经营主体在从事森林经营中积极性、主动性的前提条件。再次，进行产权改革是明确产权关系的关键。产权关系实质上是一种利益关系。在物质利益的驱动下，产权的所有者必然尽其所能发挥产权的作用，在实现产权主体物质利益的同时避免了资源的浪费。

产权关系也是一种责任关系。可以说一旦界定了产权，有了产权的法律保护，就可以有效地防止外界的侵害，从而能够保证资源利用的可持续性。产权关系还是一种流转关系。森林资源的有效流转可以提高森林资源的利用率，优化森林资源的配置，提高林业生产力。最后，进行产权改革是摆脱林业“两危”的最佳突破口。只有进行产权改革，才能达到“山定主、树定根、人定心”的效果，才能调动起林区职工保护和经营森林资源的积极性和创造性，才能建立起相应的社会保障制度，理顺各种社会关系，实现林区社会的和谐发展。

目前，国内外学者对林业产权的研究已经做了一些有益的尝试。总的来说，西方产权理论对森林资源的国有化和集中控制持怀疑和批评态度。全球的公共森林保护主体正发生着转变，一些小组织的作用正日益受到重视，而且公共森林正逐渐转向由社区进行管理，对森林资源的传统保护方式也正在被各国重新考虑，各国都在改革自己的林业制度。美国森林趋势政策和市场分析部主任安迪·怀特（安迪·怀特等，2007）认为，政府应该鼓励社区居民参与森林保护，应尽量保护民众参与森林管理的积极性。各国的管理经验都比较明确地表明，产权明晰是发挥经营主体经营林业积极性的基本前提，而只有切实保障林业生产要素的合理、规范流转，才能真正盘活森林资源资产，切实解决林业生产经营周期长与经营主体所追求的经济循环周期短的矛盾，实现由森林资源资产经营向资本经营转化，为社会资本注入林业建设创造条件（缪光平和高岚，2005）。多数研究者认为，作为国家代理机构的政府部门并不受利润最大化激励机制驱动，计划并不根据收益状况来制定，因而不会追求从资源中创造最大价值，往往忽略资源发展的投资机会；大量的森林资源国有化常常超出政府实施有效管理的能力，导致资源配置效率低下。在国内，长期以来国有林区林权改革属于改革的禁区，学者在这方面的研究较少，研究更多地集中在林业集体所有制和股份合作制领域。在涉及产权问题的相关研究中，部分国内学者明确指出，中国的林业产权制度改革自始至终未能解决林业经营主体的产权残缺问题。一方面，在国有林区，林地及森林资源的剩余控制权与剩余索取权发生分离，形成了产权残缺，同时经营主体的剩余控制权也是残缺的；另一方面，在集体林区，经营主体虽然在承包期内拥有林地及森林资源的剩余控制权和剩余索取权，但真正拥有剩余索取权的是集体组织，乡镇政府及村级组织在需要的时候随时有可能收回林地经营权。这些做法造成经营主体剩余索取权的不稳定或残缺（许兆君，2008）。

本书运用制度变迁理论、产权理论和经济学理论，在对我国国有森林资源产权制度改革动因进行经济学分析的基础上，对我国国有森林资源产权制度变迁的路径和机制进行系统研究，并针对我国国有森林资源产权制度缺失问题和制度改革的内在要求，研究如何构建一个新型的国有森林资源产权制度模式，并建立一个与该制度模式相配套的国有森林资源物权制度体系和产权交易市场

制度体系,为我国国有森林资源产权制度改革提供理论指导和决策借鉴。本书主要内容概括如下。

(1) 运用经济学的理论,对国有森林资源的稀缺性、公共产品属性、准自由进入性、产权的可分性、外部性等进行了深入系统的分析,结合国有森林资源产权制度改革的实际,对国有森林资源产权制度改革的动因进行了经济学诠释。

(2) 通过对国有森林资源产权制度变迁的梳理,分析了制度变迁的特点,并通过制度变迁理论模型揭示了国有森林资源产权制度改革的基础和条件。

(3) 对国有森林资源产权制度缺失进行了实证研究,分析了国有森林资源产权权属不清,产权模式创新不足,国家所有权体制滞后,市场运作机制缺失,相关政策、法律、法规不协调等产权制度缺失问题,为国有森林资源产权制度改革提供了实证支持。

(4) 按林业分类经营的理论,提出了商品林和公益林的国有森林资源产权制度模式,为国有森林资源产权制度改革提供了多元选择方案。

(5) 在对国有森林资源物权现状和问题分析的基础上,对国有森林资源的所有权、用益物权及担保物权进行了法理分析,并按照《中华人民共和国物权法》的要求,构建了国有森林资源物权体系,为国有森林资源产权制度的改革提供了物权保障。

(6) 通过对森林资源产权市场交易制度、市场化的森林资源资产评估制度和产权交易市场的监督管理制度的研究,构建了国有森林资源产权交易的市场制度体系。

(7) 为保证国有森林资源产权改革的顺利进行,从政府管理和服务职能定位、法律和法规的完善、社会服务体系建立、投融资渠道扩大和森林保险制度体系建设等方面提出了国有森林资源产权制度改革的配套保障措施。

(8) 对伊春国有森林资源产权改革进行了案例分析,对其改革取得的成果、存在的主要问题及对策进行了深入的研究,为国有森林资源产权制度改革提供理论与实践的借鉴。

本书除了凝聚作者的劳动之外,还得到了国家林业局、黑龙江省森林工业总局等单位 and 个人的支持与帮助,也得到了国家软科学出版基金的支持与资助,青岛科技大学经济与管理学院也予以部分出版经费的支持。同时,写作的过程中还参考了许多学者的相关研究成果,在此一并表示诚挚的谢意!最后,还要感谢科学出版社人文分社的编辑们在本书出版过程中给予的真心帮助。

国有森林资源产权改革是一个困扰林业经济理论界、实业界和政府有关部门的世界性难题,本书仅仅是一个尝试性的粗浅探索,还有许多不全面和不完善的地方,如国有森林资源产权改革还涉及森林资源管理体制、国家有关扶持政策及不同区域条件改革的差异性,这些尚待深入研究。

作者

2011年1月

目 录

CONTENTS

◆ 总序（张来武）	
◆ 前言	
◆ 第一章 产权制度理论与森林资源产权制度研究	1
第一节 制度变迁及制度变迁理论	1
第二节 产权与现代产权理论	7
第三节 物权及物权与产权关系理论	14
第四节 森林资源产权理论	22
◆ 第二章 国有森林资源产权制度改革的经济学诠释	30
第一节 国有森林资源稀缺性	30
第二节 国有森林资源利用的博弈分析	31
第三节 国有森林资源的外部效益内部化	34
第四节 国有森林资源经营的准自由进入状态	36
第五节 国有森林资源的公共池塘资源性	37
第六节 森林资源产权的可分性	38
第七节 国有森林资源管理中的政府规制与政府失灵	40
◆ 第三章 国有森林资源产权制度变迁分析	43
第一节 国有森林资源产权制度变迁的路径及解析	43
第二节 国有森林资源产权制度变迁的数量模型分析	58
第三节 国有森林资源产权制度变迁的启示	67
◆ 第四章 国有森林资源产权制度问题分析	70
第一节 国有森林资源单一国家所有制的弊端	70
第二节 国有森林资源市场运作方式的缺陷	83
第三节 国有森林资源外部环境保障不到位	84

◆ 第五章 国有森林资源产权制度模式	91
第一节 模式选择的总体思路	91
第二节 模式选择的基本原则	91
第三节 商品林产权制度模式	94
第四节 公益林产权制度模式	106
◆ 第六章 国有森林资源的物权制度	112
第一节 森林资源物权的含义及特点	112
第二节 森林资源物权的多元价值	115
第三节 我国森林资源物权的内容	116
第四节 国有森林资源物权制度存在的主要问题	121
第五节 国有森林资源物权制度体系构建	129
◆ 第七章 森林资源产权市场制度体系	142
第一节 森林资源产权市场概述	142
第二节 森林资源产权市场交易制度	146
第三节 建立市场化的资产评估制度	151
第四节 产权交易市场的监督管理	157
◆ 第八章 国有森林资源产权制度改革的保障措施	161
第一节 政府管理和服务职能的定位	161
第二节 相关法律法规的完善	165
第三节 建立完备的社会服务体系	167
第四节 进一步扩大投融资渠道	170
第五节 建立森林保险制度体系	172
◆ 第九章 案例研究——伊春国有森林资源产权制度改革	176
第一节 伊春市概况	176
第二节 伊春国有森林资源产权管理制度	177
第三节 伊春国有森林资源产权制度改革的主要内容及操作程序	177
第四节 试点改革的进度安排	181
第五节 伊春国有森林资源产权制度改革的保障措施	182
第六节 伊春国有林权制度改革模式设计	183
第七节 林权制度改革成效与问题分析	185
第八节 进一步深入林权改革的对策	191
◆ 参考文献	196

国有森林资源产权制度改革研究是建立在现行多种有效理论基础之上的思考和探索，必须遵循理论研究的基本规律，即在科学理论指导下结合实际进行合理的发展。在国内，森林资源产权与产权改革的理论研究是近几年才出现的，但关于一般产权的理论研究和实践发展的文献已有很多。在国外，涉及产权、物权、制度变迁和公共产品等方面的文献非常多。因此，梳理产权及其制度变迁理论，可以从宏观上认识国有森林资源产权制度及其发展的本质；借鉴西方经济学家的产权、物权、制度变迁和公共产品等理论，可以更好把握国有森林资源产权改革的逻辑；研究国内学术界对森林资源产权改革及其制度创新的诸多见解，可以从微观上探求解决我国国有森林资源产权改革的路径。

第一节 制度变迁及制度变迁理论

制度变迁理论的分析框架：通过考察制度演变的历史，寻找影响制度变迁的主要因素，分析制度变迁的成本与效益，正确选择制度变迁的路径，为产权制度改革提供最佳制度选择。

一 制度变迁的含义和分类

所谓制度是指一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。制度是社会博弈的规则，是人所创造的用以限制人们相互交往的行为的框架。诺斯（1994）认为，制度是社会演化的选择，是各种关系的纽带和各种社会规则的集合。制度作为一种集合概念，其总和可称为制度体系或制度结构。制度是人类设计的构造经济、政治和社会相互作用的众多约束，功能在于建立秩序，减少交易中的不确定性，降低交易成本。

制度变迁则是制度的替代、转换和交易过程，是由效益更高的新制度替代效益低的旧制度的过程。制度变迁的成因在于作为自然本性之一的不确定性。制度变迁的主体包括个人、利益集团和国家（政府），在推动制度变迁的过程中追求效用最大化。制度变迁的成本-收益之比是决定制度变迁是否发生、成败的关键。只有预期收益大于预期成本，行为主体才会推动直至最终实现制度变迁，

这是制度变迁的原则。不论制度是人为设计还是自发演进的，都有一个制度从均衡到不均衡的打破过程，再回到均衡，这样往复循环，但不是简单的循环，这种制度循环可以称为制度变迁过程（束克东，2006）。

制度变迁按推行和实施变迁的主体和方式的不同，可以分为诱致性变迁和强制性变迁两种类型。

（一）诱致性变迁

所谓诱致性变迁是指现行制度安排的变更或替代，或者是指新制度安排的创造，它由个人或一群人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。主体以市民为主，且以自发性为基本特征。诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排或结构下无法得到的获利机会引起，它是否发生，主要取决于个别创新者的预期收益和预期成本的比较。

诱致性变迁的特点有五个。一是盈利性。只有当制度变迁的预期收益大于预期成本时，有关个体或群体才会推进制度变迁。二是自发性。它是有关个体或群体对获利机会的自发性反应。三是渐进性。这种变迁是一种自下而上，从局部到整体的过程。同时，制度的替代、转换、扩散要经过许多复杂的环节，是一种缓慢的过程。四是外部性。当一个制度安排被创造出来，其他个人或群体可以模仿这种创新，从而只享受创新的收益，而不承担创新的成本。五是“搭便车”。制度安排是作为一种公共物品而产生的，一旦制度安排被建立或创新，每一个受该制度安排约束的人，不管是否承担了创新成本，都能得到同样的服务（何国平，2005）。

诱致性变迁产生的原因主要有以下两个。一个是从总体上说，当在现有的制度结构下，由外部性、规模经济、风险和交易费用所引起的收入的潜在增加不能内在化，新制度的创新可能允许获取这些增加的潜在收入时，制度变迁就会发生。换句话说，这种制度变迁之所以发生，其根源在于它使诱使其发生变迁者能得到新的收入流，利益的增加促使对该制度变迁需求日益强烈，并最终实现变迁目标。另一个是具体地讲，产生诱致性变迁必须要出现制度不均衡，制度不均衡是诱致性变迁的原因。林毅夫（1992a）对制度不均衡产生的原因进行了研究，他认为，从某个均衡点开始，有四种原因能够引起制度的不均衡。一是制度选择集合改变。正如与其他经济接触能够增大适用性技术选择集合一样，与其他经济接触能够扩大制度选择集合。二是技术改变。马克思认为，社会制度结构基本上以技术为条件，技术除了在社会制度结构方面起决定性作用外，它还能改变特定制度安排，使之不再起作用，这可以从生产和交易的作用来分析。三是制度服务需要的改变。要素和产品相对价格的长期变动，是历史上多次产权变迁的主要原因之一。某种要素相对价格的上升，会使这种要素的

所有者比其他要素的所有者获得相对更多的利益。某种产品价格的上升,也会导致用来生产这种产品的要素的独占性使用更具吸引力。四是其他制度安排的实施是彼此依存的(黄莹和张世钧,2003)。正是由于上述原因,才会产生诱致性变迁。

(二) 强制性变迁

所谓强制性变迁是由政府命令和法律引入、实施而引起的现行制度的变更或替代。主体是国家,且以强制性为基本特征。

强制性变迁的特点主要有以下几个。一是政府主导性。这种变迁是通过政府命令和法律引入来实现的,是以国家为主体,按照一定方式改变已经不适应新的制度环境要求的原有制度安排,政府是制度变迁的主导因素。提供制度也是国家的一项基本职能,制度是一种公共物品,国家凭借其规模经济和成本优势就能以较低的成本提供一些依靠诱致性无法实现的制度变迁。二是目的多元性。强制性变迁在政府预期收益大于制度变迁的成本时就会发生。有时政府不是为了经济利益,可能为了政府稳定、个人权威也会有非优化的制度安排发生,有时政府由于意识形态、集团利益冲突、社会科学知识的局限等也会提供无效的制度安排。三是供给功利性。强制性变迁代表着统治者的利益和意识,容易出现制度供给不足或过剩。强制性变迁的出现本来是为了弥补制度供给的不足,但由于强制性变迁的主体是国家,而国家又是一定阶级和利益集团的代表。因此强制性变迁的方向、形式、进程及战略安排都代表政府的利益,符合政府的意识,而不是全体公民的意志。当全体公民急需一项有利于他们的制度变迁时,由于自身力量的弱小,则希望政府进行强制性变迁,以满足他们的需要。实践表明,如果这项强制性制度变迁对政府(国家的代理机构)无利或是损害其利益,政府可能不但不会实施制度变迁,还会阻挠制度变迁。相反,如果对政府有利,政府则会实施强制性制度变迁。鉴于上述两种情况都客观存在,由政府推行的强制性制度变迁就容易出现制度供给不足,或者制度供给过剩。四是预期效用局限性。就实质而言,制度变迁可以被理解为一种更有效益的制度生产过程,同样要遵守经济基本原理——只有在制度变迁的预期收益高于预期成本时,制度变迁才发生。强制性变迁之所以发生,是因为政府代表的阶级和利益集团认为这种变迁的预期收入高于其变迁的预期成本。但是,能够实际计算的只有经济上的成本、收益,因此如果政府仅仅根据经济上是否有利来实施强制性变迁,可能在实施的过程和效果上会完全偏离初期制度变迁的设想,因为在制度变迁问题上,政府的预期效用比个人预期效用要复杂得多。竞争性组织的预期效用只涉及经济因素,而政府的预期效用涉及政府管理的方方面面(如统治者个人偏好因素、政治因素、社会福利因素等)。如果只重视经济上的

成本收益,而忽视其他成本收益,结果就会造成对社会其他方面的负面影响,使这种制度变迁得不偿失。五是强制性。强制性变迁是以政府独有的强制力为后盾的,虽然可以降低组织成本和实施成本,但是它建立在强制一部分人服从的基础上,违背了经济效益的基础——一致同意原则。某一制度尽管在强制力的保护下运行,但由于它没有尊重其他人的利益,没有得到大多数人的认可,就容易招来人们的抵制和反抗(梁木生等,2005)。这时,很难说这一制度是有效率的。而当强制性制度并不强制时,不认可制度的人就会借机修正,通过种种修正措施使其更有利于自己利益的最大化。

强制性变迁的时机选择有四个阶段的内容。一是预期制度基本建立。强制性制度安排主要有两种方式:第一种是适应需求诱导性制度的要求,对已经摸清了发展方向的制度进行主要安排;第二种是超前进行制度安排,没有需求诱导性制度的经验积累。不管采用哪一种方式,其目的只有一个,就是为经济快速发展提供一个良好的制度环境。只要预期制度基本建立,就应该适时转换制度变迁方式,由市场微观主体进行需求诱导性制度探索和印证。二是市场微观主体已经初步认可并基本接受新制度。强制性制度变迁能否成功,关键在于市场经济主体的认可和接受的程度。一般而言,接受和认可新制度需要一定的时间,在这段时间内,必须保持强制性制度变迁的势头,不能因微观主体不理解或者反对就立即更改。一旦市场经济主体初步认可并接受新制度,就必须及时把强制性制度变迁方式向需求诱导性方式转变,政府从改革的主体位置上退下来,让位于市场经济主体,由市场来适应新制度,检验新制度,并进行新制度的诱导性探索,为下一轮强制性制度安排积累经验,寻找创新方向。三是新制度进一步完善障碍已经基本清除。强制性制度变迁一般是对制度结构中的核心制度进行主动的超前安排,即存量革命。核心制度的创新为该系列的制度安排提供了发展方向。这就为新制度的进一步配套和完善,扫清了制度上的障碍。四是制度供给的边际效率稳步递增。强制性变迁需要转换变迁方式的一个重要标志是,经过一段时间的制度更替震荡,制度供给的边际效率开始递增。这种情况表明安排的新制度已经开始发挥作用。如果强制性制度变迁完成了阶段性的历史任务后,仍不及时转换变迁方式,就可能导致制度的效率无法充分发挥。主要表现为新制度的成效无法得到检验,强制性制度安排的无效性和“搭便车”便会产生,新制度无法进行自我完善,制度跌入供给陷阱(邓大才,2004)。如果在预期制度安排妥当后,政府仍然依靠强制手段来推动,一方面,各种利益集团会利用国家的强制性手段来进行制度寻租,使新供给的制度偏离预期制度的框架,从而使增量制度的边际效率和整个制度结构效率不提高,甚至下降。另一方面,由于制度出台前,政府没有对微观主体进行足够时间的内生需求诱导,在制度出台后如果继续用强制性手段来推动,微观主体就会抵制新制度,

从而抑制新制度的增量效率的提高而跌入制度供给陷阱。

二 我国制度变迁的理论综述

（一）制度变迁二元并存论

林毅夫和沈高明（1990）用“需求-供给”这一经典理论构架把制度变迁方式划分为诱致性变迁与强制性变迁两种。这里需要指出的是，这种假说不仅仅是针对中国制度变迁而言的。林毅夫认为，在技术条件给定的前提下，交易费用是社会竞争性制度安排选择的核心，用最少费用提供定量服务的制度安排将是理想的制度安排。从某种现行制度安排转变到另一种不同制度安排的过程，是一种费用昂贵的过程。除非转变到新制度安排的个人净收益超过制度变迁的费用，否则就不会发生自发的诱致性制度变迁。由于靠自发的诱致性制度变迁存在着较高昂的交易费用，且存在着“搭便车”问题，所以提供新制度安排的供给大大少于最佳供给，因此，就需要政府采取行动来弥补制度供给不足，从而产生强制性制度变迁。诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会所引起。只要预期收益高过费用，政府就愿意进行强制性制度变迁，但由于多种因素的影响，如意识形态刚性、集团利益冲突及社会科学知识的局限性等，政府又不一定能够建立起最有效的制度安排。因此，两种制度变迁方式应并存互补。

（二）制度变迁三阶段论

这种假说以杨瑞龙（1998）为代表，他把具有独立利益目标与拥有资源配置权的地方政府引入制度经济学的分析框架，提出了“中间扩散型制度变迁方式”的理论假说，并作出了以下推断：一个中央集权型计划经济的国家有可能成功地向市场经济体制渐进过渡的现实路径是，由改革之初的供给主导型制度变迁方式逐步向中间扩散型制度变迁方式转变，并随着排他性产权的逐步确立，最终过渡到需求诱致性制度变迁方式，从而完成向市场经济体制的过渡。在特定的路径依赖下，我国在改革之初选择的是供给主导型制度变迁方式。若要以这种制度变迁方式完成向市场经济的过渡，必将遇到一个难以解开的“诺思悖论”，即权利中心在组织和实施制度创新时不仅具有通过降低交易费用实现社会总产出最大化的动机，而且总是力图获取最大化的垄断租金。这样，在最大化统治者及其集团垄断租金的所有权结构与降低交易费用、促进经济增长的有效率体制之间，就存在着持久的冲突，从而当权利中心面临竞争约束和交易费用约束时，会容忍低效率产权结构的长期存在。“诺思悖论”在供给主导型制度变

迁方式中表现为制度变迁方式与制度选择目标之间的冲突。在权力中心主导制度变迁的条件下和自下而上的制度变迁过程中都将难以解开“诺思悖论”。据此,杨瑞龙提出了“中间扩散型”制度变迁理论。他认为,随着放权让利改革战略和“分灶吃饭”财政体制的实施,拥有较大资源配置权的地方政府成为同时追求经济利益最大化的政治组织。地方政府经济实力的提高所引起的谈判力量的变化导致了重建新的政治、经济合约的努力。当利益独立化的地方政府成为沟通权力中心的制度供给意愿与微观主体的制度创新需求的中介环节时,就有可能突破权力中心设置的制度创新进入壁垒,从而使权力中心的垄断租金最大化与保护有效率的产权结构之间达成一致,化解“诺思悖论”。地方政府介入的这种中间扩散型制度变迁方式在界定和保护产权时更偏重于效率,并通过效率获取垄断租金。

(三) 制度变迁主体角色转换说

这种假说以黄少安(1999)为代表。他认为制度的设定和变迁不可能发生在单一主体的社会里,社会中不同利益主体都会参与制度变迁,只是他们对制度变迁的支持程度不同而已。黄少安从家庭联产承包制、乡镇企业的发展及国有企业制度创新等实际经验出发,提出了“制度变迁主体角色转换假说”。他认为中央政府、地方政府以及民众各种主体在制度变迁中也会发生角色的互换,而且角色转换是可逆的。

(四) 制度变迁多元并存,渐进转换说

这种假说以金祥荣(2000)为代表,他以“温州模式”及浙江改革经验为案例提出了“多种制度变迁方式并存和渐进转换假说”。他把制度变迁方式划分为供给主导型、准需求诱致型和需求诱致型三种,并主张就全国来说,应走供给主导型、准需求诱致型和需求诱致型等多种制度变迁方式并存和渐进转换的改革道路。在标准的市场经济条件下,需求诱致型制度创新的解放思想的摩擦成本等于零,而他把解放思想的摩擦成本大于零的需求诱致型制度创新称为准需求诱致型制度变迁方式。同时他认为在摩擦成本(政治成本)中区分解放思想的摩擦成本与由于直接的利益冲突引起的摩擦成本是十分重要的。他认为,多种制度变迁方式并存和渐进转换,尤其是从强制性的制度变迁方向向准需求诱致型制度方式的转换,或在一些体制外领域,直接推行准需求诱致型的制度变迁方式,更好地考虑了改革的激进程度与摩擦成本之间的关系,并使改革没有脱离渐进式改革的路径。另外,由供给主导型的制度变迁方式到准需求和需求诱致型制度变迁方式的转换,因为前者与后者相比,有时会出现较为严重的“改革泡沫”。所以,适时实现制度变迁方式的转换,能使低效率产权结构的存