

国有林区 林权制度改革 专题研究

许兆君 肖彦平 吕 明 李令成 著

黑龙江人民出版社

目 录 | Contents

绪论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(3)
三、林权制度改革研究综述	(4)
四、研究思路与研究方法	(7)
第一章 林权制度改革的林业价值理论	(9)
一、林业价值分类经营理论	(9)
二、林业价值属性与林业产权制度的互动与协调	(11)
三、基于价值分类经营的国有林权目标模式	(13)
第二章 林权制度改革的产权制度理论	(16)
一、产权	(16)
二、产权制度	(25)
三、产权的基本属性	(38)
四、林业产权	(50)
第三章 林权制度改革的生态经济学理论	(52)
一、生态经济学的内涵及研究对象	(52)
二、生态经济学的价值研究	(61)
三、生态经济的产业研究	(69)
四、林权制度改革的生态经济学含义	(79)

第四章 国有林区林权制度改革的模式	(83)
一、国有林区林权制度改革总体框架	(83)
二、林权制度改革的基础	(90)
三、森林资源的投资	(96)
第五章 国有林区林权制度改革与森林资源管理创新	(109)
一、森林资源管理概述	(109)
二、林地管理	(111)
三、林木资源管理	(114)
四、非木资源的管理	(117)
五、森林资源档案管理	(120)
六、森林资源管理的创新理念	(126)
第六章 国有林区林权制度改革的政策支持	(131)
一、国有林区林权制度改革政策系统的运行	(131)
二、森林经营的科技政策	(140)
三、森林经营的税收政策	(147)
四、生态公益林经营的补偿政策	(155)
五、商品林经营的一体化政策	(165)
六、林权制度改革的金融政策	(172)
第七章 国有林区林权制度改革效益评价指标体系的构建与分析	(179)
一、林权制度改革效益评价指标体系构建的原则	(179)
二、成本费用的构成	(181)
三、效益评价指标的构成	(186)
四、林权制度改革效益分析	(194)

第八章 林权制度改革与发展林下经济	(199)
一、发展林下经济的意义	(199)
二、发展林下经济的战略	(201)
三、林下经济经济活动分析	(204)
第九章 国外林业产权制度的经验与启示	(208)
一、美国的林业产权制度	(208)
二、瑞典的林业产权制度	(213)
三、韩国的林业产权制度	(219)
四、日本的林业产权制度	(223)
主要参考文献	(230)
后记	(232)

绪 论

中国改革开放 30 年来的实践证明,改革是经济社会发展的根本动力。伊春国有林区林权制度改革试点,是党中央、国务院深化中国林业体制改革、加快国有林区和谐稳定发展的一项战略举措。通过国有林区林权制度改革,改变国有森林资源国有国营的单一模式,推进森林资源经营机制转换,建设森林资源统分结合的经营管理新机制,是推进国有林区全面改革的重要实践。只有改革,才能保证国有林区经济和林业产业又好又快发展。

一、研究背景

2006 年 4 月 29 日,全国国有林区林权制度改革试点在伊春市乌马河林业局乌马河经营所敲响第一槌,并相继在 5 个试点林业局的 15 个林场所全面启动实施,一开先河地将 8 万公顷国有商品林地对林业职工实行有偿承包经营,把林地经营权、林木所有权、处置权和收益权全部交给职工,一定 50 年不变。经过一年来的实践,8 万公顷试点林地的承包任务已全面完成,国有林权制度改革试点的综合效应正日益充分显现,一个“国家得生态、职工得收益、企业卸包袱、社会得稳定”的国有林业发展多方共赢机制正在逐步建立。国有林权制度改革正以其先导性的突破作用,引领伊春林区进入了重要的历史阶段。伊春的国有林权制度改革试点,是国家政策从根本上引领和推动国有林区走出体制性、资源性、结构性、社会性矛盾的制约瓶颈,走向科学发展的重要开端,是一个对国有林业发展具有划时代意义的根本转折点。温家宝总理在 2006 年 1 月 4 日召开的国务院第 119 次常务会议上高度评价:“伊春国有林区林权制度改革试点是国有林区改革迈出的关键一步,对深化林业体制改革,促进林业可持续发展具有重大意义!”

自 1948 年开发建设以来,伊春林区共为国家提供优质木材 2.4 亿立方米,贡献利税 59.2 亿元、统配材差价 300 多亿元。但是,作出突出历史贡献、有着辉煌过去的伊春林区,从上个世纪 80 年代中后期开始,逐步陷入了难以自拔的重重困境:森林蓄积量减少了 55%,可采资源消耗了 98%;经济结构“一木独大”特征明

显,走进了“独木支撑”的死胡同;社会事业欠账越积越深,林业职工生活水平严重偏低,各种社会矛盾一触即发,进而积淀形成了资源性、结构性、体制性和社会性“四大矛盾”,成为资源消耗最快、牺牲最多、历史包袱最重、贫困程度最深的重点国有林区。造成这种困境固然有国家长期以木材生产为主的林业发展主导方针的影响,以及超负荷承担国家木材生产任务和长期过量采伐等方面的原因,但是追根溯源,关键还是长期不变的单一的国有国营林业管理体制,造成国有林业产权主体、责任主体虚置,国有林区难以生成持续发展的内在动力,再生能力十分脆弱,陷入了“越穷越砍,越砍越穷”的恶性循环。以产权不明为主要特征的体制性矛盾已成为制约林区发展的根本性矛盾,并由此引发了一系列困难和问题。

一是责权利不统一,森林培育和保护缺少良好的制度基础。单一国有国营的林业产权制度安排最大的弊端就是,名义上产权是清晰的,归国家主人所有,实际上是人人所有,等于人人没有。就国家的森林资源而言,人民委托国务院行使管理权,国务院无法全面行使就又委托了地方各级政府。而国有林区又是政企合一,实际上就是森工企业既当“运动员”,又当“裁判员”,林业的产权主体被层层虚化掉了,森林资源保护和发展责任与政府部门、森工企业特别是林业职工没有直接的利益关联,导致林区出现造林难、护林难、防火难等一系列难题。

二是生产关系多年未作根本性调整,严重束缚林业和林区生产力的发展。生产力的每一次飞跃,都是和生产关系的深刻调整相伴生的。但是,国有林业生产关系多年来从未进行过根本性调整,一直在奉行单一国有国营的僵化体制,成为计划经济的最后一块阵地,成为生产力发展水平十分低下的行业之一。国家林业局局长贾治邦曾一针见血地指出:“中国农业用1.2亿公顷耕地,解决了13亿人的吃饭问题。而林业用2.86亿公顷林地,却没有解决13亿人的用材问题,更没有解决社会对生态的需求问题,其根本原因,就是林业改革不到位,体制和机制不顺,阻碍了林业生产力的发展。”

三是投入严重不足,处于等米下锅的局面。由于林区长期沿袭单一的国家投入体制,但是国家投入有限,林业企业危困又没有钱,社会上有资金却不让投、国外有资金也不让投,形成了封闭的、僵化的投入方式。

四是历史包袱沉重,社会发展欠账多。长期的国有国营和统收统支,造成森工企业自身积累少,经济效益差,社会发展欠账严重。伊春的森工系统自1989年起就出现了全行业亏损,目前负债总额已达78亿元,同时拖欠职工工资14.4亿元。森工企业离退休职工就达7.7万人,占全部在职工人数的39.7%。城市基础设施和公共服务设施发展严重滞后,很多林场(所)还有大量危房急需改造,有的林场所至今未通上常电,局址城镇还有三分之一的居民没有吃上自来水。

五是林业职工增收渠道狭窄,奔小康希望渺茫。林业职工作为大山的主人,没有土地,更没有森林,生活无着落和门路,只能望山兴叹。由于木材产量调减,主导产业萎缩,森工企业富余职工比例高达42%。林区在岗职工工资虽然通过我们近几年积极创造条件,实现了人均月上涨144元,但目前也只有414元。按照这样的发展条件,伊春国有林区到2020年实现全面小康是不可能的。不管我们承认不承认,不管我们愿意不愿意,国有林业都到了必须解决产权制度问题的时候了。不解决产权制度问题,我们就无法实现对森林资源的有效保护,就无法保证国有林业的持续投入,就无法理顺林业生产关系、解放和发展林区生产力,就无法实现国有林区职工的脱贫致富。为此,自2003年开始,伊春市委、市政府总结多年探索实践经验,在以前所未有的力度严管资源、主动全面停伐天然红松林的基础上,坚持把实施国有林权制度改革作为解决林区当前和长远发展难题的根本突破口,紧紧抓住中央9号文件出台的有利契机,坚持不懈地向上反映和争取,终于在2004年4月,伊春被国家林业局确定为全国唯一的国有林区林权制度改革试点单位;2006年1月4日,国务院第119次常务会议原则通过了实施伊春国有林权制度改革试点的意见,并在充分遵循国务院确定的改革基调 and 基本原则框架下,考虑林区春季造林的时限要求,经国家林业局同意,于2006年4月29日成功启动实施了改革试点计划。

二、研究意义

(一) 实践意义

1. 通过产权制度改革,将林业的产权明晰化,凡属国家所有的由国家管理。对容易受到侵犯的森林、林木和林地使用权可出让或转让给个人,给特定的投资者,从而增强经营者对森林资源的自觉保护意识和责任意识,从根本上杜绝盗伐破坏森林资源现象发生,实现对森林资源的有效保护。

2. 通过林权制度改革,把林业转变成为一个可以实现效益的投资载体,打破国有国营的单一机制,积极引入民营机制,大力发展民有林,敞开社会资金进入闸口,动员和吸引社会力量投入林业建设,通过建立多元投入机制,解决林区投入不足的问题,促进林业又好又快发展。

3. 通过林权制度改革,将林地、林木等资源通过流转的方式抵工资和欠款,将林业工人转变成投资者,使得广大林业职工“家家有其山,户户有其林”,既扩大就业渠道,缓解社会就业和职工下岗再就业的压力,又大幅度增加林业职工收

人,解决林业职工脱贫致富奔小康的问题。

4. 通过林权制度改革,有利于政府职能的转变。总的来讲,中国林业仍然没有摆脱政府办林业的思路,政府对林业的生产经营实行了严格管制,但效率不高,从新中国成立至90年代初期,全国累计造林成活率不到20%,年年造林不见林就是证明。我们有必要研究政府在林业发展中的作用,即研究政府在林权制度改革中的职责是什么,哪些是需要政府来做的,企业或林权制度改革需要什么样的制度环境。

(二) 理论意义

1. 对有关非公有制林业的理论认识、发展历程及前景展望,从理论层面做深入研究有助于解决林权制度改革以及国有林业发展的思想观念。

2. 在我国国有林业这个特定的领域,研究现代产权理论体系的新发展以及林权制度改革的新途径和新方法,从而丰富现代产权理论。

3. 探索在林权制度改革的框架下实现林业的生态安全、经济发展和林区职工致富有效结合的新模式,从而丰富和发展林业产权理论、生态经济学和可持续发展理论。

4. 积极探索国有林业资源如何实现保值与增值、改革与发展,从而丰富国有资产改革理论。

三、林权制度研究综述

(一) 国外林权制度研究综述

国外对森林资源产权制度的研究主要集中在以下几个方面:

1. 森林资源所有制及其评价。所有制是要解决森林产权的主体问题,回答谁将拥有对森林资源的实际控制能力。讨论所有制问题的目的在于研究不同所有制形式的利弊,寻求最佳的制度安排。

国外学者对所有制的划分一般划分为国家产权、共同产权、私人产权和自由进入。外国专家普遍对自由进入持否定态度。其中具有代表性的观点之一是:自由进入提出的自由给所有人都带来损害,每个个体在自由进入的资源领域都追求个人利益的最大化,结果只能使资源配置严重失调或短缺,主张对自由进入资源必须予以界定,建立起相互排斥的产权制度。保护森林最好的办法是排他性的经营管理,并且通过国家强制实施。

不少研究产权问题的经济学家,对于生产要素的私人安排以及通过市场机制将保证经济生活中最大可能效率持有异议。认为林业是一种多向利用活动,林业中许多问题都根源于多向利用不同目标之间的矛盾,在私人产权形式下存在着能否保障足够的公共物品和无价格产品的供应问题,私人所有者不会充分考虑林业中的公共物品和无价格产品;此外,林业投资的长期性对私人投资也缺乏足够的吸引力,私人在造林、护林方面的积极性不足,存在利用过度和投资不足倾向。

专家们对共同产权制度也褒贬不一。“共同产权悲剧”理论和“乡村林地谬误”理论认为:集体劳动有着致命的缺陷,由于缺乏有效的监督和绩效衡量,在共同产权安排下的成员有偷懒、搭便车的倾向。同时,在这种产权形式下的森林不可避免地退化以及遭到破坏。解决的办法是,向私人产权形式转移。但赞成共同产权安排的人认为,共同产权制度与私人产权制度相比有许多优点,比如,可将资源作为一个整体来经营,以消除为数众多的个人经营战略带来的不利影响;在一个区域内,资源利用可以分散,而不必集中于某一地块;林产品可以在成员之间公平分配,可将森林资源作为满足社区目标的资产;可形成集体力量与外界对抗,排除团体以外他人的干扰等等。

与完全私人产权形式相反的另一个极端是完全的国家产权,专家们对国家产权制度也褒贬不一,国外支持森林国有化的学者认为:由于人口压力、环境保护压力与日俱增,便产生了由社会整体控制资源的要求,即由国家所有、控制、管理森林,可以解决公共物品及无价格产品的供应问题、规模控制问题以及对森林的保护问题,认为地方社团或个人都不会在森林保护方面给予足够投资。但此领域大多数学者对森林资源的国有化和集中统一控制多持怀疑或批评态度,他们认为,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订,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,使资源处于名义上国有,实际上为权利真空、自由进入状态,从而导致资源配置效率低下;集中统一管理忽略了资源条件的差异,忽略了不同利益集团、不同人群在需求方面的多样化特征。

2. 森林资源产权制度的演变。国外十分重视对森林产权制度历史过程的描述和概括,试图从中发现森林资源产权制度产生、发展的原因及其规律。从而为制定林业政策提供依据。其研究内容主要有:

(1) 森林产权制度的产生。研究表明早期的人类历史中,森林资源只是人们的一种生计来源,而非经济资产。由于没有经济意义上的稀缺问题,因而也没有所有权界定及确立控制权威的问题。随着人口增长和经济技术的发展,产生了对

稀缺资源进行分配的要求,因此说,森林资源的稀缺性、技术进步和人们对资源需求的变化是森林产权制度演变的根本原因。

(2)森林资源所有权形式的变化。学者们认为在整个历史进程中,产权的界定并不是一成不变的,而是发展、演进的,产权制度安排也随之趋于复杂化。主要结论有:一是私人产权定义范围越来越狭窄,完全意义上的私人产权几乎不存在,越来越多的法规限制着土地利用方式和土地的转让;二是国有产权、共同产权、私人产权及自由进入等形式可以相互转化;三是由于对资源的压力是不均衡的,因而同一时代对不同资源产权界定的强烈程度也不一致。从产权要求顺序来看,其轨迹是:首先是农业土地产权,其次是实现矿藏、森林的排他权,再次是界定水、鱼、野生动物产权,然后是水及空气容纳废物的能力,最后是确定保护物种资源产权。最早变得稀缺和有价值的资源,当今则处于最发达的产权制度安排之下。四是虽然历史发展是决定现有产权制度模式的最重要的因子,但资源本身的物理属性也是造成不同资源产权类型差异的最重要的因素之一。

3. 产权制度的稳定性及其权威的维护。学者们认为当人们对自己行为的收益和成本能进行正确的预期时,才能决定采取何种适当的措施来创造最大价值,林业投资的长期性使得“稳定性”显得尤其重要。而现实中存在着许多不稳定的因素,主要有:许多产权制度安排包含重新分配因素,继承规则的不确定性,权威一丧失规则无效,过度法规限制等。正由于上述原因,增加产权关系的稳定性成为各国改善产权制度设计的考虑因素之一。关于权威的维护,学者们认为任何产权制度安排并不能自动地保障所有者对资源的有效控制,在特定的产权制度安排中,一方享有某一种权利所带来的利益,被排斥在产权之外的另一方则有义务遵守保护这些利益的条件。

(二)国内林权制度研究综述

1. 关于国有林权的研究。国有林权制度存在的主要问题:一是对国有森林资源所有权归属的界定缺乏激励机制。近年来,国有森林资源屡遭乱砍滥伐和盗采盗伐,屡禁不止,且有愈演愈烈之势,显示出森林资源的国家所有权并未得到有效的保护。国有资源的困境,归根到底是资源界定缺乏激励机制的问题。二是国有林所有权主体不明确。我国森林法第一章总则中第三条明确规定:“森林资源属于国家所有,由法律规定属于集体所有的除外。”森林资源属于国家所有,而究竟谁又代表国家呢?是国务院?地方政府?他们之间到底有哪些权利、责任和义务?目前,我国森林资源的实际控制权被各地方与部门条块分割,国家的整体权益得不到维护;另一方面,缺乏收益激励的地方与部门,或怠于保护,或变管理为

占有,导致森林资源的流失与滥用。“权能配置不当与利益冲突,严重影响着国家对森林资源所有权的行使效率,造成对森林资源的破坏。”三是未建立起有效的国有林产权交易市场。一方面,由于国有林产权主体的不明确,造成产权交易的动力不足,另一方面,国有林产权界限不清,就难以塑造产权交易市场的交易主体。

2. 关于林业集体所有制的研究。在我国南方,集体林业占有主导地位。从本质上说,集体林业同集体经济一样,是由林农集体拥有对林地、林木资产的占有、支配、处置权和对林业生产全过程具有经营的自主权,并在依法纳税的前提下拥有经营活动的直接受益权,这是集体林业区别于国有林业的法律和经济属性。同国有林业相比,集体林业的产权更为明晰,经营主动权也相应较大,在管理上受到政府的干预更少。但是,我国南方的集体林业的产权制度也存在着严重的缺陷。福建林学院张春霞对此进行了较深入地研究,她认为,集体林业的所有权主体模糊,权能不清;经营主体缺位,权利受限;集体林业产权的各权能主体之间缺乏制度的联系和机制的约束。由于这些缺陷,林业的所有者、代理人及经营者对林业财产运营和林业发展的积极性受到较大的冲击。这种低效率的产权制度正是集体林业发展与改革滞后的深层次原因,也是乡村林业乱砍滥伐之风屡禁不止的深层次原因。

3. 关于林业股份合作制的研究。林业股份合作制出现于20世纪80年代初,是南方林业产权制度的一次大胆的尝试。林业股份合作制满足了规模经营的要求,调动了各有关方面的积极性,实现了生产要素的优化配置,克服了国有和集体林业经济的体制单一、效率低下的弊端,对我国林业的发展注入了一股清新的空气。但由于这种股份合作制具有明显的人为因素和行政干预色彩,这种合作制自身也存在诸多问题。据曹遗生等人的研究,当时的股份合作制是属于行政区域性的封闭的股份合作经济组织,以行政区域为界,要素流动滞缓甚至不流动,严重制约了资产的变现与升值;其产生的过程不是经济发展的合理结果,而是行政命令与意愿的产物,缺乏群众的主动参与,缺乏经济要素的积极介入;各当事人所拥有的原始股份更多地属于无偿分配,因而缺乏对利润与效益的强烈冲动。他们认为,突破这种困境的唯一出路就是进行林业产权重组,并在重组过程中强化各要素的流动性。

四、研究思路与研究方法

(一) 研究思路

林权制度改革专题研究是在各方面已有研究工作的基础上,从可持续发展视

角出发,以国有林权制度改革的实践为研究对象,综合应用林业价值理论、技术经济学理论、生态经济学理论、管理经济学、区域经济学等经济学科和可持续发展的理论方法,利用系统论和博弈论的研究思想,借鉴西方林业发达国家森林资源经营管理的经验,将大量纷杂的、具体的林权制度问题,用多学科的经济理论和方法进行抽象、概括、分析、总结,力图构建起一个符合国有林区发展的林权制度,以森林资源资本经营为研究对象的可持续发展的理论平台,并应用这一平台,具体分析国有林权制度运作的实际问题,在总结该体系各要素之间的内在规律的基础上,创新该体系各要素,探索适合我国国情的国有林区可持续发展的模式,为政府的林业管理部门和国有资产经营部门的决策者提供参考和理论依据。

(二)研究方法

国有林区林权制度改革专题研究是以林业的价值理论、生态经济学理论、产权制度理论、公共经济理论等为理论基础,运用系统论和博弈论的观点,采取比较分析、规范分析和实证分析相结合、定性分析和定量分析相结合、静态分析和动态分析相结合、理论分析和对策分析相结合的方法,揭示国有林区林权制度改革的基本规律,研究国有林区林权制度改革的过程、运作的对策等等。由于对国有林区林权制度改革研究起步较晚,有关数据缺乏积累,这给本研究带来许多困难,因此本研究只能以规范分析和定性分析为主。辅之以实证分析和必要的定量分析。

第一章

林权制度改革的林业价值理论

国有林业产权制度改革是国有林业实现振兴的必然之路。改革的根本目标是林业价值的全面提升,改革的基本方式是产权制度的更迭与创新,产权与价值的互动构成了国有林业产权制度改革的发展路径与发展方向。

一、林业价值分类经营理论

所谓林业价值的分类经营,基本指导思想是以价值为经营对象,遵循价值的发展规律。具体内容就是根据林业资源内在的经济价值、生态价值以及社会价值等内涵,明晰价值之间的差异性,把握价值的特殊性,有针对性地确定不同的价值经营主体,遵循不同的价值经营规律,实施分类经营,分类管理。通过分类经营,在经营对象实现各自增值的基础上,推动林业整体功能的最佳发挥,实现林业的可持续发展。林业价值,包含着自然、社会与人类之间的冲突与和谐,是一个持续调整、逐步丰富、不断发展的哲学、经济学和社会学概念。它随着人类社会的不断进步以及人对客观世界认识能力的日益改善与提高,展现出不同的内涵和外延。而今,它的核心表现为满足人类物质和精神需求的客观能力、潜在水平和主观感受。深刻发掘林业价值的源泉,把握林业价值的形态,推动林业价值的经营,对于林业实现可持续发展,对于社会主义现代化建设,对于人类社会的自由发展,意义重大。

(一) 林业价值的源泉

1. 源于自然

林业价值部分来自于大自然这是林业天生具有的、未经人类劳动参与、不受

社会和经济发展规律影响的价值。其价值量大小主要取决于林业自身的成长天性以及所处的自然环境、地理区位等。

2. 源于劳动

林业价值中由于人类劳动附加于林业资源所产生的价值部分,既包括林业资源开发的直接性人力和资金投入,也包括为开发林业资源所进行的其他间接附加性设施投入。

3. 源于稀缺性

林业价值的第三个源泉为林业资源的稀缺性,可称为林业的稀缺价值,其价值量大小完全由林业的市场供求状况所决定。

(二) 林业价值的形态

1. 林业的经济价值

即林业作为生产要素被人类利用(重要为消耗性利用)所具有的价值。

2. 林业的生态价值

林业在自然生态系统循环中发挥的有益于、有助于人类生存与发展的能力,包括涵养水源、保持水土、调节气候、防风固沙、净化大气、产生氧气、保持生物多样性等多个方面。

3. 林业的社会价值

林业为社会提供生态、经济需求以外的一切需求,反映在人类社会精神文明状态的改善和道德需求的满足方面,包括林木的美学价值、历史价值以及林间游憩、陶冶情操、增加林区就业和收入、森林保健和卫生等。

(三) 林业价值的经营

科学的经营是实现林业科学发展的基础,是实现林业经济、生态和社会价值增值的重要保证。林业的科学经营,关键在于找到正确的经营主体,确定正确的经营对象,把握正确的经营规律。

1. 从实物经营向价值经营的转变

把林业的价值作为经营的对象,立足于价值的丰富内涵和特殊规律性,选择国家、个人或社团等价值经营主体,充分运用资本运营、产权交易、期货市场等现代经营方式,以最大限度地实现林业价值增值的目标。

2. 林业价值的分类经营

就是根据林业资源内在的经济价值、生态价值以及社会价值等内涵,明晰价值之间的差异性,把握价值的特殊性,有针对性地确定不同的价值经营主体,遵循

不同的价值经营规律,实施分类经营,分类管理。

3. 林业价值经营主体的确定

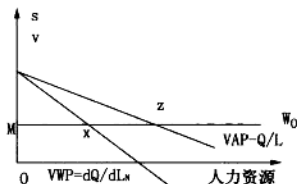
价值的主体指的是根据价值的不同内涵,顺应其发展趋势,迎合其发展规律,关心其发展成就之主体。不同的林业价值,相应的有不同的经营主体。政府、职工以及社会团体只有在价值分类经营的理念之下,通过产权制度改革,置于不同的价值经营主体地位,做林业的正确主人,才能真正发挥他们的积极性,真正实现价值的科学经营,有效经营。

二、林业价值属性与林业产权制度的互动与协调

林业具有经济价值、生态价值、社会价值等不同属性。就经济价值而言,林业属于私人物品;就生态价值、社会价值而言,林业属于公共物品。不同的价值属性,不同的产品特质,决定了其不同的产权安排。产权制度与价值属性的互动与协调,奠定了国有林业产权制度改革的理论基础,构成了国有林业产权制度改革的基本路径。

(一) 林业经济价值与私有产权互动架构

林业的经济价值,在特性上属于竞争性和排他性的物品,属于典型的私人物品。林业的经济价值如果采取公有产权则经济价值将出现过度利用,其原理可以借助一个简单的图式模型来阐述(见下图)。



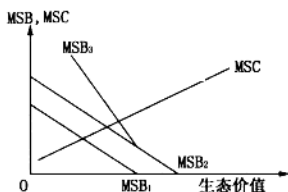
林业经济价值的租金耗散

图中模型提供了一个私人物品采取公有产权怎样能影响经济结果的醒目指示器。该模型暗示:当林业资源(经济价值) R_0 是公有财产时,它所能产生的租金会全部耗散,即经济产出被降低的数额正好等于租金的数额。进一步讲,当 R_0 是私有产权的情况,公有产权的 $R_0 = R_0$ 的私人投入单位会较多,以致他们的最后一些单位的净贡献低于其边际成本。

以上推之,林业资源的经济价值,作为私人物品,以生产商品为主要目标,以追求社会效益为唯一目的。从产权激励机制的角度判断,建立私人产权结构更有利于提高经济价值经营者的积极性,更有利于提高林业经济效益的实现水平。

(二) 林业生态价值与公有产权架构

林业资源的生态价值具有非竞争性和非排他性,属于公共服务品的范畴。公共品由私人提供往往是不经济的,也是不现实的,一般应由政府提供,社会成员均等享受。林业的生态价值,由市场机制决定的供给量会远远小于帕累托最优状态要求的数量(见下图)。



林业生态价值的提供

以上推之,林业资源的生态价值,作为公共物品,以生产社会公益产品为主要目标,以追求公共效益和社会效益为唯一目的。从产权激励机制的角度判断,生态价值的产权结构适合以公有产权形式作为最优的选择。

(三) 林业的社会价值与公有产权架构

从产权激励机制的角度判断,林业社会价值的产权结构适合以公有产权形式作为最优的选择。林业社会价值与公有产权的互动模式可参照生态价值与公有产权的互动架构。林业的社会价值,体现着人文的关怀,文明的传承,和谐社会的内涵。林业的社会价值对于人类、对于社会、对于文明的特定内涵与深远影响,决定了政府对林业社会价值的提供与经营承担了更多的责任。

(四) 林业三大价值的经营和提供方式

林业的经济价值、生态价值和社会价值的经营既相对独立,具有自身的规律性,又能在实践中实现互补与共存。

国有林区在砍与不砍之间、经济价值和生态价值之间始终无法找到一条双赢

的道路。国有林权改革破解了这一难题,实现了经济价值和生态价值、社会价值的共同发展。

通过国有林权制度改革,建立产权交易市场,推动产权交易,丰富林业经济价值的实现形式,是实现私人经济价值的同时也能够提供生态价值、社会价值的重要途径。经济价值实现形式的原始、单一和僵化,直接导致了经济价值与生态价值的相互对立,无法共存,破解这一难题的关键就是实施产权制度改革。

三、基于价值分类经营的国有林权目标模式

(一) 林业产权的特点

1. 产权的结构性和不完全性

这个特性是由森林资源的结构复杂性决定的,相应包括三种产权结构:一是林地产权;二是林木产权;三是环境资源产权,正是因为有了它,才使得森林资源产权具有不完全性。

2. 产权的政府约束性

国家为了保持森林资源存量的稳定以持续发挥森林的生态、经济、社会效益,会采取一系列行政干预措施,使得林权主不能随意支配自己的林木资产,政府行为在这里起到了制衡作用,因而林业产权的交易受到了政府的约束。

3. 产权的自然残缺性和自然增值性

它主要是指森林资源遭到自然灾害(如水、火、虫、风灾)和人为因素(如偷砍、滥伐等)破坏,造成森林资产的流失,使得林业产权主体的收益受损。另一方面表现为林业产权的自然增值性,这是由森林资源的再生增值性决定的。

4. 产权主体的多元性

森林资源产权的主体多元性是由林业所有制的多元化与产权的层次性决定的,目前我国常见的林业所有制有全民所有制、集体所有制、个人所有制以及合资、合作等其他形式,而各种所有制形式都有产权的三个层次存在,且每个层次都包含森林资源产权的三种结构,各种产权主体呈现多元化倾向。

(二) 国有林权制度的目标模式

1. 构建明晰化的林业产权

国有林业产权制度是否合理有效,取决于林业所有者、经营者以及使用者之间所形成的产权关系明晰化程度,以及由此决定的各利益主体之间的利益关系的