

林业经济与管理

学术文库

中国国有林权制度 改革研究

Study on Reform of Chinese
State-owned Forest Property Right System



◎ 许兆君 著

◎ 中国林业出版社

林业经济与管理学术文库

中国国有林权制度 改革研究

许兆君 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有林权制度改革研究/许兆君著. —北京: 中国林业出版社, 2008. 9

(林业经济与管理学术文库)

ISBN 978-7-5038-5322-7

I. 中… II. 许… III. 国有林-产权-经济体制改革-研究-中国 IV. F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 144840 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: www.cfph.com.cn

E-mail: forestbook@163.com 电话: (010) 66162880

发 行: 中国林业出版社

印 刷 北京林业大学印刷厂

版 次: 2008 年 9 月第 1 版

印 次: 2008 年 9 月第 1 次

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 10

字 数: 180 千字

印 数: 1 ~ 2500 册

定 价: 50.00 元

序

摆在我们面前的这本专著，是许兆君的博士学位论文。这篇论文的突出特点是，它是在坚实的国有林权改革实践基础之上，经过深入的学术探索、理论创新后写成的，全篇论文中渗透着作者高度的历史责任感、使命感、开拓创新精神以及厚重扎实的学术功底。我作为他的博士论文指导教师，很荣幸在论文出版之际为这本专著性成果写一个序言。

许兆君在大学期间就读于哲学专业，获得哲学硕士学位，任过大学教师，有长期从政的经历，是学者型地方领导干部，学位论文主要完成于他担任伊春市市长期间。两年前，他发起并具体组织领导了一场意义深远的国有林权制度改革。长期以来，国有林权制度改革一直是“禁区”，没有人愿意和敢于触及，许兆君到伊春担任市长、林业管理局局长后，通过深入调查，他深深感受到林区的单一国有国营体制已经到了非突破不可的地步，不解决林业产权虚置的问题，国有林区就找不到出路和希望，因此，国有林区林权制度改革势在必行，但作为“禁区”，总要有人站出来，去捅破这层窗户纸。在2003年中共中央、国务院《关于加快林业发展的决定》刚刚出台不久，许兆君在伊春实践和探索的基础上，给国务院副总理回良玉同志写信，希望伊春市能担当全国国有林权改革试点单位，此后又多次向国务院和国家林业局领导提出建议。他的努力也最终如愿以偿，伊春被国家确定为全国唯一的国有林区林权制度改革

试点，并于2006年4月启动实施，使这个一度陷入发展困境的重点国有林区在发展的道路上峰回路转，迎来了重大的历史性转机。

许兆君的这部论著，以伊春国有林区林权改革试点为依托，紧紧围绕林业产权这个核心问题，从重塑国有林区制度架构入手，在反复试验、反复总结的基础上求解论证，体现了他善于抓住主要矛盾、把握问题本质的能力，也体现了严谨求实的学风和大胆创新的思想作风。其实，一个命题如果从单纯学术的角度来说，研究的问题本身并没有什么微著与高下之分，但是如果从思想性、人文性、社会性去衡量，其学术与实践价值就大不相同了。在本部论著中，许兆君虽以国有林区的体制性问题作为研究对象，但从根本上说却是对整个国有林区发展前景的关注，是对广大林区林业职工命运的关注，反映的是国有林区宏观的气象，而不是某一个方面的具体问题，研究这些问题需要多学科知识，因而这篇论文的学术视野也是十分开阔的，特别是反映出他具有坚实的马克思历史唯物主义理论和当代产权前沿理论的基础，同时他的理论创新是深深根植于实践之中的，记载了一场改革试验的历程，是在实践基础上的提炼和升华。

这部论著的重要价值和创新还在于它包涵和体现了这样几个第一：在国有林区推行林权制度改革是一开先河的历史性创举，打破了国有林业产权虚置、体制僵化的“铁板”；伊春林区以其典型性成为全国唯一的国有林权制度改革试点单位，被誉为国有林区的“小岗村”；本书作者许兆君作为时任的伊春市市长，第一个向总理上书，提出伊春要承担国有林区国有林权改革试点的艰巨任务，他也因此成为在国有林业产权革命上敢于第一个“吃螃蟹”的人；本部论著是第一部以改革试点实践为依托，深入系统研究中国国有林权改革的博士论文；作者在实践中率先提出并坚持实行了国有林权制度改革应遵循的“五大

原则”；在论著中第一个大胆提出了极富创新性、开拓性的林业价值分类经营理论，第一个设计提出了推行“远封近分、三林流转、大力发展民有林”的国有林权制度改革模式，第一次比较系统完整地提出了国有林权制度改革的支撑体系与架构，为国有林区体制性矛盾的有效破解提供了有力的实证分析与理论支持。

在实践上，让伊春林区尽快摆脱“资源依赖症”，走出“越穷越砍、越砍越穷”的怪圈，是许兆君一直思考的问题。为此，他倡导了“生态立市”，提出了“三个决不”，即：“再困难也决不向林子伸手，再困难也决不以拼资源换取暂时利益，再困难也决不以牺牲生态为代价换取经济增长”，并把森林及其衍生的大森林文化升华为伊春发展的“灵魂”，使昔日以木材生产为主导的国有林区开始走上了生态文明建设的轨道；同时，经过探索实践和理性思考，他找到了伊春林区以严管资源治标，以林权改革、经济转型治本的可可持续发展的新方向和路径；对于长期困扰国有林区的体制性矛盾，他坚持用产权理论的“金钥匙”去打开枷锁，使困顿多年的国有林区在林权改革的实践中焕发了生机，看到了希望的曙光。

作为伊春国有林权制度改革试点的积极倡导者、组织者、探索者和实践者，由许兆君同志撰写出的这部专著，我想是很有发言权、很有说服力的，也相信他的这部心血力作，对于当前正在进行的伊春国有林权制度改革试点，必定会大有促进；对于致力研究国有林权制度改革相关理论的专家、学者，必定会大有裨益；对于稳步推进全国国有林区林权制度改革，必定会起到理论先行的指导作用。

王雅林

2008年8月于哈尔滨

目 录

序	王雅林
第1章 绪 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究的目的和意义	3
1.2.1 研究的目的	3
1.2.2 研究的意义	4
1.3 国内外研究现状综述	5
1.3.1 现代制度变迁理论研究现状	5
1.3.2 国有资产管理体制研究现状	10
1.3.3 林业产权问题研究现状	14
1.3.4 国内外研究文献述评	18
1.4 研究内容	20
1.5 研究方法与技术路线	21
1.5.1 研究方法	21
1.5.2 技术路线	22
第2章 基于林业价值分类经营的林权制度改革理论	24
2.1 林业研究的系统论	24
2.1.1 林业复杂适应性系统的内涵	24
2.1.2 林业复杂适应性系统的层次	26
2.2 林业价值分类经营理论	28
2.2.1 林业价值的源泉	28

2.2.2	林业价值的形态	32
2.2.3	林业价值的经营	35
2.3	林业价值属性与林业产权制度的互动与协调	38
2.3.1	林业经济价值与私有产权互动架构	38
2.3.2	林业生态价值与公有产权架构	40
2.3.3	林业社会价值与公有产权架构	43
2.3.4	林业价值的产权模式与经营主体	43
2.4	本章小结	44
第3章	国有林权制度改革的现实基础分析	45
3.1	国有林区现状	45
3.1.1	林业资源出现危机	45
3.1.2	林区经济出现危困	46
3.1.3	林区职工生活陷入困境	47
3.2	国有林区现状成因分析	48
3.2.1	生产关系阻碍了生产力的发展	48
3.2.2	价值经营主体错位	48
3.2.3	国有林权模式的制度缺陷	50
3.3	国有林权制度改革的动因及主要障碍分析	52
3.3.1	国有林权制度改革的契机和动因	52
3.3.2	伊春国有林权改革的主要障碍	54
3.4	本章小结	56
第4章	国有林权制度改革模式设计	58
4.1	国有林权制度改革的目标产权模式	58
4.1.1	构建明晰化的国有林权	59
4.1.2	构建排他性的国有林权	61
4.1.3	构建可交易的产权	64
4.2	国有林权制度改革的基本思路	66
4.2.1	远封近分的机制设计	67
4.2.2	三林流转机制设计	70

4.2.3	大力发展民有林机制设计	76
4.3	国有林权制度改革中应把握的若干原则	79
4.3.1	坚持以人为本的原则	79
4.3.2	坚持生态优先的原则	80
4.3.3	坚持改革收益资金不流失、国有森林资产保值增值的原则	81
4.3.4	坚持公开、公平、公正的原则	81
4.3.5	坚持积极有序、配套推进的原则	81
4.4	国有林权制度改革中要妥善处理好的若干关系	82
4.4.1	妥善处理公有制经济与非公有制经济的关系	82
4.4.2	妥善处理经济发展与生态建设的关系	82
4.4.3	妥善处理政府与市场的关系	83
4.4.4	妥善处理产权改革与各项配套改革的关系	83
4.5	本章小结	84
第5章	国有林权制度改革的支持系统	85
5.1	国有林权制度改革的政府支持系统	85
5.1.1	林权制度改革中的政府职能定位	85
5.1.2	林权制度改革中的政府职能调整	89
5.2	国有林权制度改革的社会保障体系支持系统	91
5.2.1	国有林区社会保障体系构建原则	92
5.2.2	国有林区社会保障体系的内容	93
5.3	国有林权制度改革的法律支持系统	99
5.3.1	国有林权制度的法律缺陷	99
5.3.2	国有林权制度改革中法律制度的调整方向	101
5.3.3	国有林权制度改革法律具体实施措施	102
5.4	本章小结	109
第6章	伊春国有林权制度改革实践与评价	111
6.1	伊春国有林权制度改革实践	111
6.1.1	伊春国有林权制度改革的社会实验	111

6.1.2 伊春国有林权制度改革的操作措施	114
6.2 伊春国有林权制度改革的评价	117
6.2.1 评价的原则、指标和方法	118
6.2.2 评价调查情况	119
6.2.3 森林资源评价指标分析	123
6.2.4 评价结论	126
6.3 深化国有林权制度改革的政策性建议	128
6.3.1 推动国有林区政企分开的体制改革	128
6.3.2 切实落实林业承包者的自主经营权	129
6.3.3 逐步扩大国有林的承包主体范围	129
6.3.4 尽快建立林权交易市场	130
6.3.5 建立投融资体系	131
6.3.6 建立林业管护经营的社会化服务体系	131
6.4 本章小结	132
结 论	133
 Abstract	 135
参考文献	138
后 记	145

第 1 章

绪 论

1.1 问题的提出

森林是地球之肺，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向人类提供木材产品和林副产品，更重要的是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、发展进程中须臾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 年联合国粮农组织制定了“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。

我国是森林大国，森林面积 1.75 亿 hm^2 ，森林覆盖率 18.21%，森林蓄积 124.56 亿 m^3 。其中，人工林面积 0.53 亿 hm^2 ，蓄积 15.05 亿 m^3 ，人工林面积居世界首位。从人均水平来看，我国同时也是森林小国，我国森林覆盖率仅相当于世界平均水平的 61.52%，居世界第 130 位；人均森林面积 0.132 hm^2 ，不到世界平均水平的 1/4，居世界第 134 位；人均森林蓄积 9.421 m^3 ，不到世界平均水平的 1/6，居世界第 122 位，我国林业面临着严峻的实现可持续发展的历史使命。

我国森林资源从所有制结构上来看主要分为三个部分：一是国有林，即国有国营的林业，主要分布在东北三省、内蒙古以及西南的四

川、云南、西藏等省区；二是集体林，即集体所有制林业，主要分布在南方十省区；三是非公有制林业，即个体私营林业，散落分布在广大山区、农村以及城郊。

我国国有林在森林资源中占据主导地位。国有林的林地面积占全国森林面积的 42.16%，国有森林资源的蓄积约占全国森林蓄积的 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，国有林区发展明显滞后。国有林区作为中国国有体制改革最后一块阵地，作为中国计划经济的最后一个堡垒，滞后于中国经济与社会发展的步伐。以具有典型特征的伊春为例。伊春是一个因林而生、因林而衰的典型的资源型城市，是一个具有 400 万 hm^2 林业施业区面积的重点国有林区。自 1948 年大规模开发建设 60 年来，共生产木材 2.4 亿多 m^3 ，累计上缴利税、育林基金等 59.2 亿元，相当于国家同期预算内投资的 4.3 倍，还有统配材差价 300 多亿元，为国家做出了巨大贡献。但由于长期过量采伐，森林蓄积量减少 55%，可采成过熟林木资源近于枯竭，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。尽管实施天然林保护工程以后，在国家的政策支持下，通过全市上下的共同努力，艰苦奋斗，使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，经济形势出现好转，但资源性、结构性、体制性和社会性矛盾仍然十分突出。在四大矛盾中，其主要矛盾是体制性矛盾，主要表现为国有林产权制度的缺失与改革的滞后，造成责权利不统一。

党的十六届三中全会提出深化产权制度改革战略决策。在林业振兴过程中，产权制度改革尤为重要。产权决定活力，产权决定前途。进行产权制度改革，投入最少，效果最好，解决问题最彻底。

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统一控制持怀疑和批评态度。普遍认为，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，由于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。

我国国有林权制度是一个特殊的领域，也是一个缺乏研究的领域。本研究正是以国内外林业产权研究成果为基础，结合国有林现存的投入机制僵化、效益激励滞后等一系列矛盾和问题，研究如何构建一个新型的国有林产权制度模式，从而使国有林的经济价值、生态价值、社会价值得到均衡的、共同的和可持续的发展。

1.2 研究的目的和意义

1.2.1 研究的目的

本研究以现代产权理论为基础，基于我国林业发展的现实状态，力图通过对现行的国有国营林权体制改革的研究，尝试建立有利于中国国有林可持续发展的新型林业产权制度。具体目标分解如下：

(1) 研究如何实现林业价值的分类经营，进而为国有林找到适合其发展的真正主体。

(2) 研究如何建立“远封近分、三林流转、大力发展民有林”的国有林产权新模式。

(3) 研究如何建立多元投入机制, 解决国有林发展投入不足的问题。

(4) 研究如何建立利益激励机制, 解决森林资源保护问题。

(5) 研究如何建立产权流转机制, 解决国有林区林业职工奔小康问题。

(6) 研究如何建立国有林权制度改革的保障体系, 确保国有林林权制度改革得以顺利推行。

1.2.2 研究的意义

1.2.2.1 本研究的理论意义

(1) 在我国国有林这个特定的领域, 研究现代产权理论体系的新发展以及林业产权改革的新途径和新方法, 从而丰富现代产权理论。

(2) 尝试性地探索在林业产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。

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

(4) 积极尝试从林权制度改革的层面推动国有林区实现资源型地区经济的转型, 从而丰富资源型城市经济转型理论。

1.2.2.2 本研究的现实意义

(1) 通过产权制度改革, 将森林的产权明晰化, 将容易受到侵犯的森林、林木和林地使用权出让或转让给个人, 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) 通过产权制度改革, 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, 促进林业的快发展、大发展。

(3)通过产权制度改革,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入,解决林业职工脱贫致富奔小康的问题。

1.3 国内外研究现状综述

1.3.1 现代制度变迁理论研究现状

制度变迁理论的基本分析框架是,分析不断变化的自然环境、技术水平、人口结构、产权、道德文化、意识形态等如何向人们提供获利机会,从而产生变革旧制度、创造新制度的动机,指出了获得更大收益或节约交易成本的途径,即人们进行制度创新应遵循的路径选择。现代制度变迁的主流理论主要指的是新制度学派对于产权和制度的研究。新制度经济学的代表人物有科斯、诺斯、威廉姆森、德姆赛茨等人。

1.3.1.1 交易费用学说

1937年11月,科斯发表了经典论文《企业的性质》,从交易费用的角度,研究企业与市场两种制度尤其是它们彼此之间的替代选择,构成了交易费用学说(transaction-cost economics)。科斯将企业作为替代价格机制市场的“纵向一体化”的代名词。他认为“市场运行是有成本的,通过形成一个组织,并允许某个权威(如企业家)来支配资源,就能节约某些市场运行成本”。市场是价格机制起作用的一系列企业外部契约,而企业是生产要素所有者之间为达到合作目的而签订的一系列内部契约。在企业内部,“契约的本质在于它限定了企业家的权力范围,只有在限定的范围内,它才能指挥其他生产要素。”市场运行的成本为企业的引入提供了前提条件。“企业总是倾向于扩张,一直扩张到企业内部组织的额外交易成本等于公开市场上或在另一企业内完全相同交易的成本为止。”

科斯不仅突破了以价格与价值配置市场资源的主流经济学框架,而且揭示了一个与客观世界更为接近的关于企业与市场方面的全新领域,为新制度经济学奠定了最为核心理论基石。

20世纪70年代后期至80年代,交易费用经济学取得了长足进展。威廉姆森是其中主要的推动者,他在《交易费用经济学:契约关系的规制》中“将不确定性、交换频率、投资的交易专用性程度作为描述交易的基本方面”,认为“经济活动的有效组织必然要求根据交易特性有区别地使用规制结构”,这些规制结构是:市场规则,针对古典缔约(企业外买卖式交易)活动;三方(即交易双方和法庭)规制,针对新古典缔约(企业内买卖式交易)活动;交易专用性规则,针对关系性缔约(有大量专用型投资的特质型交易与混合式交易),主要是不完全契约活动。更重要的是,企业务必对规制结构适时地做出“适应性修正”,因为,一方面人的行为动因是“意欲合理,但只能有限做到”,即有限理性;另一方面由激励不协调与不确定性因素结合形成的败德行为,以及人的“机会主义行为的天然性”。为了保证企业活动“在有限理性基础上达到最经济,同时保障在复杂交易中免受机会主义之害”,人们只能采取“可适性、连续性决策的模式,以作为对付不完善契约的手段”。

1.3.1.2 产权经济学

(1)科斯的产权内生变量雏形。新制度经济学接受个人效用最大化假定,但认为在信息等交易费用为正值的情况下,产权等制度规则对一个社会的资源配置与经济增长起着决定性作用,着力于产权、激励与经济行为的关系的研究,突出关注各种权利在经济交易中的作用,考察产权的动态重组与变迁。1960年科斯在发表《社会成本问题》一书中提出科斯定理,即产权及其变迁是影响经济效率尤其是企业效率的内生变量,而非新古典外生变量。科斯认为,生产要素并非传统理论认为的人们购买和使用的一件实物,而是人们进行各种实际经营活动所拥有的权利。新古典学说无法建立一个正确的关于外部性理论的最终原因在于对生产要素的错误定义,即生产要素的交易被定义为纯市场交易(康芒斯的买卖式交易)中的实体转移而非现实世界仅存的所有权(产权)的交

易。科斯论证了权利的安排与界定对经济交易中的效率起着决定性作用。科斯在文中指出,“在无成本市场交易条件下……合法权利的初始界定将对经济制度如企业等(组织)的运行效率产生影响,一种权利调整后的安排将比其他安排产生更多的产值。”这一观点被其追随者发展成为“零交易费用条件下的科斯定理”,即:权利的调整与资源配置的效率无关,人们可以通过纯市场交易机制调整产权等权利,实现资源配置与交易的帕累托最优。然而,这一定理实际上是对新古典假设的一种否定。人们为了生存必然要进行市场交易,那就“有必要发现谁希望进行交易,有必要告诉他人交易的愿望与方式,有必要通过讨价还价的谈判缔结契约,还要监督契约条款的严格履行等。这些活动往往成本高昂,而其中任一活动的一定比率成本都足以使许多在无需成本的定价制度中可以进行的交易化为泡影”。这一立论被后来的学者发展成为“正交易费用条件下的科斯定理”,即产权等权利安排的重组取决于人们对交易费用的比较,人们通常选择交易费用最小的产权制度进行各种交易活动,实现资源配置与交易的帕累托最优。这成为了新制度经济学理论的核心。

(2)德姆赛茨等人对产权内生变量的完善。阿尔钦、德姆赛茨以及张五常等人的研究大大推进了产权内生变量的升华。他们的研究成果为产权经济学构筑了严密的分析框架。阿尔钦等人认为,“产权是一个社会选择并使用一种经济品的权利。”产权界定人们行为的规则,这种规则使人们形成交易预期。张五常认为,产权的基本内容应当包括行动团体对资源的使用权、转让权以及收入的享有权;产权的权能是否完整,关键应从所有者对它具有的排他性与可转让性来衡量;如果产权所有者同时拥有排他的使用权、自由的转让权以及收入的独享权,就可认定他拥有的是完整产权;这三种权能的任一方面受到限制或禁止,则称为残缺产权。德姆赛茨将收入的享有权与使用权合并一起称为“独占权”,并将独占权与转让权两种权能同时拥有的产权视为完整产权。从以上两种权能的角度出发,德姆赛茨依据行动团体的不同,将产权区分为公有产权与“完整的”私有产权以及夹在两个极端之间的一个巨大的中间地