



中国国有林区 管理制度研究

邢红/著

中国林业出版社

中国国有林区管理制度研究

邢 红 著

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国国有林区管理制度研究/邢红编著. - 北京:中国林业出版社, 2007. 6

(博士文苑)

ISBN 978-7-5038-4905-3

I. 中… II. 邢… III. 国营经济—林业经济—经济管理—研究—中国 IV. F326. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 095466 号

出 版: 中国林业出版社(100009 北京市西城区德内大街刘海胡同 7 号)

网 址: www. cfph. com. cn

E-mail: cfphz@ public. bta. net. cn 电话: 010-66181326

发 行: 新华书店北京发行所

印 刷: 北京地质印刷厂

版 次: 2007 年 7 月第 1 版

印 次: 2007 年 7 月第 1 次

开 本: 156mm × 235mm 1/16

印 张: 13

字 数: 250 千字

定 价: 30.00 元

序（一）

改革是当今林业发展的根本出路。随着社会主义市场经济的日益完善，我国林业发展的管理体制和运行机制中存在的深层次问题凸现，这些问题严重的制约着我国林业的进一步发展。要建立现代林业，切实提高林业生产率，提高资源的利用率，发挥林业的多种效益，多重功能，满足社会对林业的生态、经济、文化等多方面的需求，必须切实寻找林业内生增长的根本动力，从制度创新入手，加大改革的力度，改变原有的发展路径，最大限度地释放出林业发展中的潜能，实现资源增加，经济发展，林农富裕。

国有林区是我国林业的主体，是我国最大的后备资源培育基地，森林资源面积占全国的 42.45%，蓄积量占全国的 69.56%。大都分布在我国大江大河的源头、大型水库、湖泊周围和重要山脉的核心地带，特殊的地理位置，在我国可持续发展战略中具有举足轻重的地位。国有林区也是我国的主要木材及林副产品的生产基地。新中国成立以来，1949~2000 年的 52 年中，全国生产木材 22.6 亿 m^3 ，国有林区 135 个森工局生产木材就有 11.74 亿 m^3 ，占全国木材产量的 1/2，占全国林业系统木材产量的 2/3。

国有林区不是一个简单的地理区域，它包括在这一地理区域之上的森林生态系统，以及围绕这一生态系统的培育、采伐、加工、利用建立的社会经济系统。这一系统的复杂性在于它既包含人与自然的的关系，更包括建立在自然资源之上的人与人之间的关系。国有林区的改革不仅关系到林区资源的培育和发展，也关系到林区千万职工群众的生计问题。



本书作者通过理论研究，现实调查，问题分析，提出了适应市场经济背景和国有林区资源现状的国有林区管理制度构架的设想和实践的路径，具有一定的理论功底和实践基础，对我国国有林区的改革具有一定的指导作用和现实意义。

国家林业局副局长

2007 年 6 月 6 日

序（二）

目前，我国国有林区存在系统运转效率低，资源经营粗放，森林资源恢复困难，林区经济发展滞后，林区职工生活贫困等诸多问题。说明现行的国有林区管理体制已经不能适应市场经济发展的需要和国有林区区域经济发展的需要。越来越多的人开始认识到，国有林区必须优化产权配置，重新构架组织结构，改变现在的具有政府职能的国有企业的一统天下的局面，调整国有林区的政府、市场、企业、社会之间的关系。该书的作者就是按照这一逻辑，分析国有林区存在的问题，设计国有林区的制度框架，找出国有林区制度变迁的路径。该书认为：

（1）国有林区管理制度的设定是国有林区发展的根本性因素和关键环节。国有林区的以国有产权为基础的制度安排，具有国有企业存在的通病，也是目前国有林区低效率的制度根源。这种大一统的国有经济的制度运作方式，国家的利益也不能得到有效的保护和尊重，林区的资源和经济很难在短期内从资源转型的危机中得以恢复。这说明了国有林区制度的非均衡性，也彰显了一个现实，即在计划经济体制下，以国家攫取资源，加快木材生产为起点的制度安排已经走到了尽头。

（2）国有林区管理制度是以外在环境和内在资源状况为自变量的一个函数。随着环境的变化，其内在的组织结构和运行方式也必须发生变化，必须顺应市场经济的发展和可持续发展的要求而改变。而要释放出林区发展的内在的动力，使其经济发展的潜力变为经济增长的实力，必须从基本的产权制度开始，改变林区的制度构架，尤其是经营性领域，必须加大私有产权的力度，建立以多种产权结构为基础的多元化的组织机构。要逐步引进私有产权经营森林资源，发挥私有产权在吸引社

会资金、资源培育、资源控制、林区社会发展等方面的作用，扩大社会自治和企业自主管理的能力，重新构架政府、企业、社会中间组织之间的关系，形成相互制衡的国有林区管理制度新构架，实现国有林区管理制度由非均衡性向均衡性发展。

(3) 国有林区的管理制度变迁实际上是政府权变的过程，政府部门要敢于放权，舍得放权，要通过强制性和诱致性两种途径促进制度变迁。强制性变迁就是政府的行政手段为主，包括：政府职能重构，资产重组，森林资源资产重组，人力资本重组等。诱致性的变迁本身是自变化过程，但政府要为此提供一种机制，创造一种环境，通过间接的方式，引导、推动变迁的发生和发展，将社会上的各种要素导入到一种预期的框架内流动。其中包括加大国家对林业的扶持力度，建立社会安全保障网，提供小企业贷款等方式，积极培育社会中间组织，建立有效的法治体系等。

该书应用西方制度经济学的理论，用可以选择退出的和约才具有维系性的契约论的方法，来分析国有林区的制度设定；应用系统诊断的方法分析国有林区的种种问题，以此来寻找形成国有林区现实的根因子层，从研究方法上具有一定的新意，丰富了国有林区研究理论，也为国有林区的改革提供了可供借鉴的思路，具有十分重要的现实意义。

北京大学环境科学与工程学院教授 徐晋涛

2007年6月6日

前 言

2004 年在我攻读博士学位期间，我有幸先后参加了天然林保护工程的中期评估工作和林业经济发展中心国有重点森工企业实施天然林保护工程（以下简称天保工程）社会经济效益监测工作，其中接触到一些反映国有林区资源及社会经济现状的数据和资料，接触到东北国有林区的一些干部职工，接触到东北林业生产实际让我感到遗憾和震惊的是曾被誉名为中国林业的旗舰的东北国有林区今天却步入了资源和经济同时交困的境地。一连串的问号出现在我的脑际，久久不能消失：为什么资源禀赋这么好的东北国有林区会存在森林资源枯竭，经济效率低下，职工生活贫困等诸多问题？为什么东北国有林区大量的职工的生计难以解决，有些地区年人均收入甚至只有 2000 多元？是什么连接着资源禀赋和经济发展、职工解困的关系？这些问题引起了极大的兴趣，就如一位经济学家说过的“一旦开始喜欢这个问题就难以释怀”。带着这些问题我开始向书籍、向专家、向实践求教，通过认真学习、深入调查，潜心钻研，综合分析，最后把目光聚焦到了“制度”。制度，在西方经济学中称为“institutions”，实际上就是连接各种生产要素的一种关系和纽带，是经济运行的结构和方式，其中产权是基础，组织是核心，规则是延伸。诺斯（1994）指出，对经济增长起决定作用的是制度因素而不是技术因素。“这种制度框架约束着人们的选择，实际上制度是个人与资本存量之间，资本存量、物品与劳动产出与收入分配之间的过滤器”。合理的制度能够最大限度的释放人力资源的潜能，创新技术，充分利用资源禀赋的特征，创造出社会所需要的各种产品，促进个人及社会财富的增加和积累。国有林区目前所存在的种种问题，实际上是计划经济时期的制度设定，在 20 余年的市场经济体制的不断完善的过程中，



所面临的冲击和形成的尴尬。本书就是想在认真分析国有林区的现状的基础上,针对目前国有林区管理制度设定的核心问题,以增加社会财富为总体目标,设定一种更为合理的管理制度,改变现在的具有政府职能的国有企业的一统天下的局面,重新构架国有林区的政府、市场、企业、社会之间的关系,将林区的各种资源导入到一个适应社会主义市场经济,适用于林区资源状况的社会经济运行的新框架。

本书认为国有林区制度设定是以外在环境和内在森林资源状况为自变量的一个函数,不同的环境状况,不同的资源条件,决定了不同的制度构架。国有林区管理制度由非均衡性向均衡性发展,就是要建立以多元化的微观经济组织为基础,政府、企业、社会中间组织三权分立、相互制衡的国有林区管理制度新构架。这种制度的设定用分散的所有权替代了集中的所有权,多重的契约方式替代了原有的单一的契约方式;其优势在于具有相互服务、相互监督的制衡机制,以产权为基础的激励机制,可以自由选择退出机制。只有选择这种新的制度框架,才能提高林区的自我管理水平和经济活力,促进国有林区在市场经济的背景下,从经济转型、生活贫困的阴影中走出来。该书不仅提出了国有林区新的制度框架的构想,也提出了实现这一制度安排的两条有效途径。该书用契约论和系统诊断分析的方法,研究和分析国有林区的管理制度问题,拓宽了林业经济研究的方法和思路,为国有林区的改革提供了可以借鉴的理论基础和实践路径。但毕竟只是本人对国有林区管理制度的一些管窥之见,由于时间以及本人学识水平和研究能力的限制,还存在许多不足之处,恳请诸位专家和领导给予批评和指正!

本书从选题到整体构架设计得到了北京林业大学党凤兰教授和刘俊昌教授的耐心指导,在此表示衷心的感谢!在本书的研究过程中还得到了北京大学徐晋涛教授,北京林业大学邱俊齐老先生、陈建成、张彩虹、张大红、温亚利、聂华等教授,国家林业局经济发展研究中心王焕良、戴广翠、高尚仁等专家和领导的帮助和指导;在实地调研研究和资料收集过程中,得到了中国龙江森林工业(集团)总公司张效廉、张维铎、李龙哲、齐谦、邱湘滨,大兴安岭林业集团公司王学慧、王洪

彬、杨刚等同志们的很多帮助和支持，在此一并表达我对他们诚挚谢意！

本书献给我的家人，他们所做出的牺牲和所给予的支持使我得以安心学习和潜心的工作；献给我的同学好友，他们的帮助和鼓励使我顺利地完成了学业；献给已经离我远去的亲人和朋友，冥冥之中，他们像天使一样，护佑着我的生活；献给我小学的姜荣贵老师，中学的扈生彪、王国昌老师，是他们的谆谆教诲，形成了我安身立命的根基。献给所有爱我的和我爱的人！

邢 红

2007年4月于北京

目 录

前 言

1 导论	(1)
1.1 研究的背景、目的和意义	(1)
1.1.1 研究的背景	(1)
1.1.2 研究的目的	(4)
1.1.3 研究的意义	(5)
1.2 国内外的研究现状	(6)
1.2.1 国内的研究现状	(6)
1.2.2 国外研究的借鉴	(8)
1.3 研究思路	(9)
1.4 内容与结构	(11)
1.5 研究的方法	(15)
1.6 研究的难点和创新点	(17)
1.6.1 研究的难点	(17)
1.6.2 研究的创新点	(19)
2 国有林区的范围、作用和特征分析	(21)
2.1 国有林区的范围	(21)
2.2 国有林区的地位	(22)
2.2.1 国有林区的生态地位	(22)
2.2.2 国有林区的经济地位	(24)
2.2.3 国有林区的社会地位	(26)
2.3 国有林区的特征分析	(27)
2.3.1 国有林区的政府性	(28)
2.3.2 国有林区的契约性	(30)
2.3.3 国有林区的社会性	(33)
3 国有林区管理制度变迁的历程	(37)
3.1 制度的概念及内涵	(37)



3.1.1	制度的概念	(37)
3.1.2	制度的内涵和作用	(38)
3.2	国有林区管理制度	(39)
3.3	制度变迁的基本理论	(41)
3.3.1	制度变迁的概念	(41)
3.3.2	制度变迁的类型	(42)
3.3.3	制度变迁的作用	(43)
3.3.4	制度变迁的主要诱因	(43)
3.4	国有林区管理制度变迁的历程	(44)
3.4.1	完全的计划经济阶段(1949~1984年)	(44)
3.4.2	计划体制改革的阶段(1985~1994年)	(47)
3.4.3	市场经济建立的阶段(1995年至今)	(48)
3.5	现有的国有林区的制度框架	(51)
4	国有林区管理制度的非均衡性	(55)
4.1	现象层面的非均衡性	(55)
4.1.1	森林资源危机严重	(55)
4.1.2	林区经济发展困难	(57)
4.1.3	林区贫困问题突出	(59)
4.1.4	林区潜在的社会问题	(62)
4.2	管理制度层面的非均衡性	(64)
4.2.1	国家对林区宏观管理的低效率	(64)
4.2.2	人、财、物等资源运用的低效率	(68)
4.2.3	森林资源经营的低效率	(74)
5	国有林区管理制度非均衡的原因分析	(77)
5.1	政府失误和失灵	(77)
5.1.1	政府政策失误	(77)
5.1.2	政府行为越位	(78)
5.1.3	政府职能缺位	(79)
5.1.4	政府行为自身的缺陷	(80)
5.2	国有林区企业的制度缺陷	(81)
5.2.1	国有林区企业的非市场合约的特征	(81)
5.2.2	委托代理关系扭曲	(82)

5.2.3 国有林区的履约问题	(84)
5.3 产权不清、政企不分	(86)
5.3.1 政企不分的主要表现形式	(86)
5.3.2 政企难分的原因分析	(87)
5.3.3 政企不分的主要缺陷	(90)
5.4 市场发育程度不足	(92)
5.4.1 市场经济的主体力量薄弱	(92)
5.4.2 市场经济运行规则不健全	(94)
5.4.3 人力资源进入市场的成本高	(95)
5.4.4 社会第三者的监督薄弱	(96)
5.5 国有林区管理制度的系统诊断	(98)
5.5.1 系统诊断原理	(98)
5.5.2 系统诊断的过程	(99)
5.5.3 关系判断矩阵	(99)
5.5.4 计算影响域和影响强度	(101)
5.5.5 系统诊断因子层次结构分析	(102)
6 国外林业管理制度借鉴	(105)
6.1 多种所有制并存的产权制度	(105)
6.1.1 森林资源国有的特点	(105)
6.1.2 私有林的作用	(106)
6.1.3 国有林和私有林的分工	(107)
6.2 国有林的运行规则	(107)
6.2.1 政企合一的管理模式	(108)
6.2.2 政企分离的管理模式	(109)
6.3 私有林的运行规则	(110)
6.3.1 规范的政策引导	(110)
6.3.2 有效的政府扶持	(111)
6.3.3 健全的法律制度	(112)
6.3.4 私有林经营中存在的主要问题	(115)
6.4 中间组织发挥着重要的作用	(115)
7 国有林区管理制度设计	(118)
7.1 国有林区管理制度设定的原则	(119)

7.1.1	“人本管理”和“能本管理”的理念	(119)
7.1.2	满足社会对公共产品的需求	(120)
7.1.3	加快木材及林产品等物质产品的培育	(123)
7.1.4	既要保证公平又要兼顾效率	(127)
7.2	国有林区管理制度设定的依据	(128)
7.2.1	不同产权制度特征的理论分析	(129)
7.2.2	国有和私有产权在森林资源经营领域中的实证比较	(131)
7.2.3	私有产权在国有林区制度的设定逐步得到了认同	(132)
7.2.4	私有产权在国有林区森林资源经营中的效益分析	(133)
7.3	国有林区的制度模型	(136)
7.4	产权主体多元化的微观经济组织	(140)
7.4.1	林区确定私有产权的强度所必须考虑的因素	(141)
7.4.2	新制度框架下的微观经济组织	(142)
7.4.3	林业企业组织形式取决于监督成本	(144)
7.5	有限理性的林区政府	(145)
7.5.1	政府的作为空间	(146)
7.5.2	政府不作为的领域	(147)
7.6	国有林区的市场体系建设	(148)
7.7	科学合理的运行机制	(151)
7.7.1	相互制衡的监督机制	(151)
7.7.2	产权为核心的激励机制	(153)
7.7.3	林业经营管理中的退出机制	(155)
8	对策与措施	(157)
8.1	国有林区管理制度的强制性变迁	(157)
8.1.1	林区政府的职能重构	(157)
8.1.2	林区资产重组	(159)
8.1.3	林区林地及林木产权的重组	(162)
8.1.4	人力资本的重组	(168)
8.2	国有林区管理制度的诱致性变迁	(171)
8.2.1	加大国家资金扶持	(171)
8.2.2	建立社会保障安全网	(174)
8.2.3	加快林区产业发展进程	(176)
8.2.4	积极培育社会中间组织	(178)

8.2.5 建立有效的法治体系	(183)
9 结论与展望	(186)
9.1 结论	(186)
9.2 展望	(189)
参考文献	(191)

1 导 论

1.1 研究的背景、目的和意义

1.1.1 研究的背景

(1) 可持续发展战略的实施, 社会对林业的发展提出了新的要求。可持续发展是当今世界的主题。发展经济, 消除贫困, 不能单纯追求 GDP 的增长, 要以自然资源为基础, 与环境承载能力相协调, 要着眼于人和社会的全面发展, 谋求人口、资源、环境、经济、社会的和谐共进。森林是陆地生态系统的主体, 是维护生态安全, 实施可持续发展战略的基础。林业承担着生态建设和林产品供给的重要任务, 是一项重要的公益事业和基础产业。在可持续发展战略的理念指导下, 国家对林业的主导需求从木材等物质产品的需求转变为以生态需求为主, 满足社会木材等林产品的多样化需求。为加快林业发展, 实现山川秀美, 中共中央、国务院《关于加快林业发展的决定》指出林业建设要“确立以生态建设为主的林业可持续发展道路, 建立以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全体系, 建设山川秀美的生态文明社会”。林业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。国有林区是我国林业的主体, 曾为我国国民经济发展做出了巨大贡献。在与社会、经济协同发展中的地位、职责和任务都发生了很大的变化, 其经营的目标必须立足于增加资源、改善生态, 满足全社会人们在物质、文化、生理、心理、交往等全面发展对林业的需要; 其经营的模式必须符合以生态为主导, 分类经营, 多功能利用的要求。相应的国有林区的管理制度必须顺应这种新的经营理念的要求进行调整。

(2) 市场经济发展为国有林区管理制度的变迁提出了要求。随着社会主义市场经济的逐渐建立和完善, 政府、市场和企业这三种被认为是相对立的资源配置手段, 在经济运行中的职能、作用和权限的边界, 必须按照市场经济规律的要求重新界定。市场机制在资源的配置中的作用越来越明显, 尤其是中国政府加入 WTO 以后, 随着经济行为同国际



接轨，市场这只“看不见的手”将发挥着主要的经济调节职能；政府这只“看的见的手”要放下计划经济体制下的“父爱主义”情怀，改变“慈父”的形象，减少经济的直接干预，以维护市场秩序，提供公共产品，加强宏观调控为主；企业要成为市场的主体，要以盈利为主要目标，充分考虑收益-成本关系和市场风险，追求利润最大化。这三者关系的重新界定市场经济发展的要求，也是市场经济发展的结果。就如制度主义的创始人托而斯坦 B. 凡勃伦（1857 ~ 1929）认为的那样社会进步是适者生存的思想习惯和个人被迫适应变化环境的结果，社会结构的演进是制度的自然选择的过程，制度必须随着环境的变化而变化，国有林区的管理制度必须适用这种不断变化发展的要求。

（3）国有林区问题突出，制度障碍明显。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，同时又有林业社区所特有的内容，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、叶元煦、蒋敏元 2004）。森工企业是我国从新中国成立以来，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。从 1978 年改革开放以来经历了“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，向适应市场经济的发展的需要上迈进了一步，但并没有完全解决国有林区制度安排中的深层次的问题。林区资源管理体制不顺，国有森林资源权责利不清晰，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、林业企业围困加剧、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”（《生态经济》，莱斯特·R. 布朗），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，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。

（4）天保工程为国有林区的制度变迁提出了迫切要求，也为变迁创造了机遇和条件。天然林保护工程的主要范围在国有林区，它以停产、减伐、安置、分流为主要任务。1998 试点，2000 年正式启动实施。按照规划总投资为 1069.83 亿元，建设内容包括，项目区内 9413 万 hm^2