



BOSHI WENKU
〔经济学〕

中国林业社会化 ——趋势、机理与制度创新

ZHONGGUO LINYE SHEHUIHUA

——QUSHI JILI YU ZHIDU CHUANGXIN

曾玉林 著

知识产权出版社

中国林业社会化

——趋势、机理与制度创新

曾玉林 著

知识产权出版社

内容提要

本论著通过对当前我国林业经济制度的现状及其“部门办林业”制度历程的分析,揭示了当前我国“部门林业”制度运行中存在的若干问题和当代中国林业社会化变革的客观必然性,进而研究了林业社会化条件下林业经济、资源与环境不同组合方式及其协调发展的内在机理。从我国的国情出发,研究林业社会化发展的策略模式和在该模式下的制度革新,以期由政府制定林业社会化发展的政策与法规提供有价值的依据和支持。

责任编辑:兰 涛

策划编辑:荆成恭

图书在版编目(CIP)数据

中国林业社会化/曾玉林著. —北京:知识产权出版社,
2007. 8

ISBN 978-7-80198-221-6

I. 中… II. 曾… III. 林业经济—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 (2007) 第 089795 号

中国林业社会化

曾玉林 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8324

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

版 次: 2007 年 8 月第 1 版

字 数: 231 千字

ISBN 978-7-80198-221-6/F · 014

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: lantao@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9.25

印 次: 2007 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序

《中国林业社会化——趋势、机理与制度创新》是著者在博士学位论文研究的基础上完成的。2003年9月，著者有幸成为北京林业大学经济管理学院党凤兰教授和宋维明教授两位导师的博士研究生，因而本专著的出版首先要感谢两位导师的栽培和指导。

著者1986年本科毕业于北京林业大学林业经济管理专业，在南京林业大学任教两年后离开了“林家铺子”，后在湖南大学学过国际贸易（研究生班），在中南大学学过管理科学与工程（在职研究生），在华中科技大学学过控制工程与管理（工程硕士），长期在非林业院校执教经济管理类专业的有关课程。17年以后回到北林，再进“林家铺子”，发现我们的“林家铺子”依然还是计划经济时期的经营管理模式——依然还在实行着部门化的经营管理。这就与当前我国各行各业已经实行的社会化经营管理显得格格不入。难道林业就真的不能进入市场、实行社会化的生产经营和社会化的政府公共行政管理？带着这个问题，在导师的指导下，著者开始了对中国林业社会化问题的研究。

目前，对于林业社会化制度的研究国内尚无文献记载有人涉及，国外也未发现有其研究的资料与记录。究其原因，可能基于以下两点：①当今世界绝大多数国家，特别是西方发达资本主义国家，林业像其他产业一样早已是按照社会化的生产运作模式在司空见惯地运行，或许在他们看来，林业和其他产业一样具有相同的社会化经济运动规律，因而不需要进行特别的研究；②在未实行林业社会化制度的国家，人们已经习惯于“部门（政府）

办林业”的体制，认为林业有其独特的部门特征，即具有很强的外部经济性和社会公益性，林业不宜也不能实施社会化的发展。可能因为以上原因，很少有人去对林业的社会化问题进行特别的研究了。

如果上述推断成立，则人们的认识就存在偏见与误区。首先，林业的“社会化”并不像其他产业的“社会化”那样与世俱来、与时俱进，至今世界上还有不少国家未能实现真正意义上的林业社会化发展（这其中就包括我们中国）。这些国家的林业至今未能走上社会化发展的道路究竟有什么原因？它们的林业有没有走向社会化发展的趋势和必要？它们又怎样去实现林业的社会化变革与发展？对于这些问题其实很有必要加以研究和分析。其次，今天在未实行林业社会化发展的国家，它们的“部门林业”已经背上了沉重的包袱，正面临着诸多发展中的问题。其实，对于它们来说，如何确立符合其国情的林业社会化发展道路，让林业走出困境，迫切需要理论的探索与支持。

同其他实施“部门林业”的国家一样，目前我国的林业发展也正面临着许多发展中的困惑与问题。具体反映在：①森林资源总量不足，且在森林资源产品供应量严重不足的同时生态环境服务压力剧增；②林业产业体系不健全，林区经济发展面临严重困难；③国家林业投资不断增加，而投资效率不断降低；④林业国有企业改革迷失方向，国家林业工程建设后续乏力；⑤举国上下对林业寄予厚望，政府林业管理部门面临越来越大的转型压力。

为了尽快摆脱目前我国林业发展的困境，2003年6月中共中央首次将林业发展问题列入到党的文件之中，与中央政府联合颁布了《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》（以下简称《决定》）。《决定》提出要实现包括“由部门办林业到社会办林业”的五大历史性转变，这给我国林业的改革与发展无疑



带来了光明与希望。

由“部门办林业”到“社会办林业”的转变，实质上就是要建立适合当代中国国情的林业社会化发展制度，实现中国林业的社会化生产经营。要建立适合当代中国国情的林业社会化发展制度，实现中国林业的社会化生产经营，对于我们这样一个业已习惯于林业部门化经营的国家来说，不是一蹴而就的事情，会有很多问题需要研究，而其中首要的就是制度问题。《中国林业社会化——趋势、机理与制度创新》正是基于这些思考而选择和确立的研究课题。

本研究课题的确立，旨在研究与探索符合当代中国国情的林业社会化发展道路，即探究当代中国林业的社会化发展应该建立什么样的制度体系。深入研究这一问题，对于探索中国林业经济体制的变革方向、目标、措施与现实制度，推动实现我国由“部门办林业”到“社会办林业”的历史性转变，就具有了重要的现实意义。

林业的社会化是一个相当宽泛的课题，包括社会化的原理、组织管理形式、制度制定与制度执行等问题，涉及经济学、管理学、社会学、林学和法学诸多学科，研究者需要有具备宽泛的知识储备，还要对中国林业发展的现状有比较全面的掌握，方能做到尽善尽美。限于著者知识的广度，加上研究时间的限度，致使论著中对于林业社会化问题的理解还不够深刻，对于一些论点的把握不见得准确，一些提法可能也只是著者自己的理解，还缺乏深入的分析 and 验证。著者感到，本著作只能说是中国林业社会化问题研究的阶段小结，或者说是为同行们对于林业社会化问题的研究提供了一些可供参考的论点，希望起到一个抛砖引玉的作用。因此，书中的某些提法难免有不当之处，需要广大读者的帮助和批评，以鞭策和鼓励著者对于林业社会化问题研究的不断完善和提高。这就是著者有决心出版此书的主要原因。同时，借以



本书的出版向诸多给予过本课题研究以指导、帮助和关照的老师、领导和朋友们表示衷心的感谢！

本著作可以作为农林高等院校在校大学生、研究生和教师以及农林科研院所的有关人员阅读和参考，也可以作为各级林业行政管理部门的工作人员的业务学习或参考用书。由于时间仓促，加上著者学习水平的限制，书中一定存在许多的错误和不当之处，敬请广大读者给予批评指正。

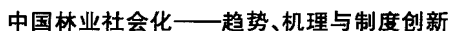
著者

2007年元月于湖南·长沙·岳麓山下



目录

A. 导 言	1
A. 1 研究的背景与意义	1
A. 1.1 中国林业发展战略的伟大转变	1
A. 1.2 林业经济体制改革及其理论研究	3
A. 1.3 本论著研究的意义	4
A. 2 本论著研究的主要内容和所要解决的问题	5
A. 2.1 本论著研究的主要内容	5
A. 2.2 本论著研究要解决的主要问题	7
A. 3 本论著的研究方法与技术路线	8
A. 3.1 研究方法	8
A. 3.2 技术路线	9
A. 4 本论著研究的主要成果与局限	10
A. 4.1 研究的主要结论	10
A. 4.2 研究的主要贡献与创新	12
A. 4.3 研究的不足或有待进一步研究的问题	14
A. 5 本论著研究的主要理论基础	15
A. 5.1 制度	15
A. 5.2 制度变迁与制度创新	22



1. 我国林业经济制度的现实分析	26
1.1 当前我国林业经济制度运行的现实分析	26
1.1.1 案例剖析:“治沙英雄”石光银的辉煌与困惑	26
1.1.2 当前我国林业制度安排存在的现实问题	31
1.2 我国林业经济制度的历程及其评价	45
1.2.1 新中国成立前中国林业的结构制度与组织形式 ..	45
1.2.2 新中国成立后中国“部门林业”体制的形成 与发展	46
1.2.3 我国“部门林业”体制历程的 SCP 综合分析 ..	52
1.3 当前我国“亚部门林业”制度下的组织形式及其绩效 表现	65
1.3.1 当前我国“亚部门林业”的生产组织形式	65
1.3.2 当前我国“亚部门林业”生产组织形式的绩效 表现	67
1.4 本章小结	74
2. 当前中国林业的社会化制度变革	77
2.1 社会化与林业社会化的含义及发展	77
2.1.1 马克思“生产社会化”理论论译	77
2.1.2 林业社会化的含义及其发展	80
2.2 中国林业社会化制度变革的标志与取向	83
2.2.1 中国林业社会化制度变革的“需求—供给” 分析	83
2.2.2 当前中国林业社会化制度变革的标志	86
2.2.3 当前中国林业社会化变革的制度取向	94
2.3 中国林业的社会化制度变革的依据及意义	107
2.3.1 林业的社会化制度变革是生产力发展的客观	

必然要求·····	107
2.3.2 林业社会化管理体制变革反映了现代公共行政范式的新理念·····	113
2.3.3 林业社会化制度变革有助于推动中国林业的现代化·····	123
3. 林业社会化变革的现实问题及其制度治理 ·····	128
3.1 林业社会化生产经营的不确定性及其影响·····	128
3.1.1 林业社会化生产经营的不确定性表现·····	128
3.1.2 不确定性在林业社会化生产经营过程中的效应及影响·····	138
3.2 外部性在林业社会化生产经营过程中的效应及影响 ···	141
3.2.1 外部性的定义及其主要分类形式·····	142
3.2.2 外部性产生的根源及其在林业社会化生产经营中的效应·····	144
3.2.3 外部性对林业生产资源配置效率的影响·····	147
3.2.4 林业生产外部性的帕累托改进·····	147
3.3 林业生产不确定性风险的规避及其制度讨论·····	150
3.4 营林生产外部性问题校正的制度措施·····	152
3.4.1 外部性问题校正的一般理论探讨·····	152
3.4.2 林业生产外部性问题内部化的现实讨论·····	157
3.4.3 林业发达国家森林生态效益补偿制度的借鉴与学习·····	161
4. 林业社会化运行机制及其设计 ·····	166
4.1 林业经济机制设计的理论基础·····	166
4.1.1 经济机制的含义、功能、类型与结构·····	166
4.1.2 林业经济机制设计的理论假设及其作用·····	172



4.1.3 林业经济机制设计的效率准则·····	174
4.2 社会化林业经济机制设计的基本要素·····	177
4.2.1 信息与林业经济机制设计·····	177
4.2.2 激励与林业经济机制设计·····	180
4.3 社会化林业经济机制设计的现实讨论·····	184
4.3.1 微观林业经营组织“信息—决策”机制设计 ···	184
4.3.2 政府宏观调控的“激励—约束”机制设计 ···	189
4.4 社会化林业经济机制设计的路径选择·····	192
5. 中国林业社会化的制度创新 ·····	195
5.1 中国林业社会化制度创新的基本原则·····	195
5.1.1 人性化制度创新原则·····	196
5.1.2 公平与效率平衡原则·····	198
5.1.3 优良秩序原则·····	199
5.1.4 林业三大功能目标协调统一原则·····	200
5.2 中国林业社会化制度创新模式架构·····	201
5.2.1 建立有效的林地利用及其管理制度·····	201
5.2.2 完善森林生态效益补偿制度·····	205
5.2.3 建立社会化的林业宏观调控体系·····	215
5.2.4 小结·····	235
6. 中国林业社会化制度模式的建立 ·····	238
6.1 林业社会化运作与其资本循环模式·····	238
6.1.1 商品林业社会化运作与其资本循环模式·····	238
6.1.2 公益林业社会化运作与其资本循环模式·····	244
6.2 林业国有企业产权治理结构的社会化改造·····	247
6.2.1 现代企业产权治理结构的设计原理·····	248
6.2.2 中国林业国有企业产权治理结构的现状分析·····	253

6.2.3 林业国有企业社会化改造的对策——产权 治理结构制度改进·····	257
6.3 政府林业行政管理制度的社会化综合改造·····	262
6.3.1 政府在林业社会化中的角色和作用·····	262
6.3.2 现行林业管理制度的社会化改造·····	264
6.3.3 林业社会化综合保障制度的建立·····	267
参考文献·····	276



A. 导 言

A. 1 研究的背景与意义

A. 1. 1 中国林业发展战略的伟大转变

森林作为陆地生态系统的主体,不仅为人类的生存和发展提供着巨大的物质产品和服务功能,而且在维护全球生态平衡和生物多样性、支持人类生命系统中发挥着不可取代的基础作用。进入到新的世纪,伴随着全球森林的持续减少以及由此引发的生态环境全面退化且不断加剧的严重现实,特别是可持续发展理论研究的深入和广泛传播,森林与林业问题在全球范围内受到了空前重视,林业的可持续发展和森林的可持续经营已经成为世界各个国家林业实践活动的必然选择。因此,当前许多国际机构、国家和地区的非政府组织、学术团体及个体对与森林可持续经营、林业可持续发展的相关问题,都在进行着广泛地研究和深入地探讨。

21 世纪的中国林业正面临着前所未有的严峻挑战和发展机遇。中国既是世界上最大的发展中人口大国,又是一个自然生态环境先天脆弱、人类活动强度大、开发历史久远的文明古国。数千年来的社会经济活动,致使我国的森林资源在总量、结构、分布,以及现有森林生态系统的物质生产和环境服务功能等诸多方面,都远不能满足社会经济快速发展的客观需要。在某种程度上,林业发展的相对落后已经成为影响和制约我国

A. 导 言

社会经济发展的瓶颈。

新世纪以来,我国正在全面推进可持续发展战略,全面建设和谐的小康社会。建设和谐小康社会,不仅是要使社会各阶层的人们安居乐业、和谐相处,以保证社会的安定和经济的繁荣,还要使社会的经济发展与资源及自然环境的承载能力相协调,保证经济发展与资源、自然环境相和谐。如何解决经济快速发展所带来的物质和精神文明的同时给我们带来的生态、环境问题,已经成为了我国政府和我国人民必须正视的严峻问题,森林的可持续经营与林业的可持续发展就顺理成章地成为了中国可持续发展战略实施的关键性问题。为此,2003年6月中共中央首次将林业发展问题列入到了党的文件之中,与中央政府联合颁布了《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》(以下简称《决定》)。《决定》明确提出:“在可持续发展战略中,赋予林业以重要地位;在生态建设中,赋予林业以首要地位;在西部大开发中,赋予林业以基础地位。”《决定》确立了21世纪中国林业可持续发展战略,其基本思想是:“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的国土生态安全体系;建设山川秀美的生态文明社会。”它的核心内容可以概括为:生态建设、生态安全、生态文明。

为了实现中国林业可持续发展的战略目标,《决定》进一步明确提出了当前中国林业发展具体的战略措施,这就要实现中国林业的五大历史性转变,即:①实现由以木材生产为主向以生态建设为主的转变,确立以生态建设为主的林业可持续发展道路;②实现由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主的转变,从而赋予天然林资源生态保护的主体地位和赋予人工林木材商品生产的主体地位。通过分类经营、科学布局,在尽量满足社会对森林资源物质(木材)需求的同时最大限度地发挥森林的生态、社会效益;③实现由毁林开荒向退耕还林的转变,通过实施生态



植被恢复工程，构建新的国土利用结构，治理水土流失，遏制荒漠化，保障国土生态安全；④实现由无偿使用森林生态效益向有偿使用森林生态效益的转变，建立稳定和恰当的森林生态保护资金运行机制；⑤实现由部门办林业向全社会办林业的转变，建立社会化的林业生产发展运行机制。

实现由“部门办林业”向“社会办林业”的转变，将有利于改变传统的林业生产资金等资源要素的投入运行机制，有利于建立活跃的林业产业化产权市场体系，有利于推动非公有制林业的发展，并有利于促进和推动林业的其他四大历史性转变，进而促进中国林业可持续发展战略的实施进程。

A. 1. 2 林业经济体制改革及其理论研究

实现由“部门办林业”到“社会办林业”的制度转变，就是要建立社会化的林业生产运行机制，充分发挥市场机制在林业生产建设中的主导作用，结合非市场机制的国家组织调动能力（政府计划），使得各种社会资源，如人力、土地、资金和技术等资源，自觉地、积极地进入生态公益林和商品林及其产业化领域，以此建立多元化的林业主体格局，进而实现林业经济体制和制度的根本性改革。

然而，要进行林业经济体制和制度的改革，首先需要从理论上进行深刻的探讨和研究。我们需要深刻认识林业社会化组织运作的机理，也就是说我们必须明确林业的社会化组织运作形式，它应是如何运用市场机制的手段去调动各种社会资源自觉地投入到林业生产之中的——在这个过程中可能存在哪些问题及障碍——应该如何去克服这些问题和障碍；它在哪些方面或是哪些条件下需要非市场机制的手段；在此基础上我们还要深入探讨与林业社会化组织形式相适应的制度创新——包括林业的运行机制创新、林业的管理体制创新以及具体的林业政策



和法律创新，从而深刻改造现实中不适应林业战略调整的体制、政策和法规；等等。而对于这些问题的认识，目前我们的研究可以说还是空白。

“中国林业社会化——趋势、机理与制度创新”研究课题的确立，就是旨在研究与探讨上述这些问题的。深入研究和探讨这些问题，对于探索中国林业经济体制的变革方向、目标、措施与现实制度，推动实现我国由“部门办林业”到“社会办林业”的历史性转变，无疑具有重要的现实意义。

A. 1. 3 本论著研究的意义

具体地说，本论著研究的意义在于：

(1) 通过对于中国林业社会化变革动因的分析，揭示我国林业社会化体制变革的内在动力和外在压力，有助于从理论上深化对实现“由部门办林业到社会办林业的转变”这一战略目标的认识，为推动我国林业走上现代化发展的道路作出积极的努力。

(2) 弄清林业生产社会化发展运动过程中的主要问题与障碍，有助于政府在制定林业社会化的政策性制度过程中提高制度的针对性与减少制度的盲目性；以提高中国林业社会化变革与发展过程中制度的风险防范能力。

(3) 对于林业社会化发展运行机制的深入研究，探究中国林业社会化运行的制度要求，从理论上探讨中国林业社会化制度变革的路径与方向。

(4) 关于当代中国林业生产社会化发展策略（模式）和制度体系的研究，对于推动建立符合中国国情的林业社会化发展道路具有重要的现实意义。

总之，对于当代中国林业社会化变革与发展相关问题的研究，有助于促进我国加快实现由“部门办林业”（林业的部门化

经营)向“社会办林业”(林业的社会化经营)的转变,有助于促进我国社会主义市场经济体制和林业管理体制的进一步完善,也有利于促进我国林业实现现代化的发展,推进我国林业现代化的进程。

A.2 本论著研究的主要内容和所要解决的问题

A.2.1 本论著研究的主要内容

林业的社会化是一个宽泛的课题,涉及社会化的运作原理、组织管理形式、制度制定与制度执行等问题。显然,对于这些问题的系统研究不是某一论著就能全部解决的;基于这一认识,本论著确立了以中国林业社会化体制变革与制度创新——制度问题作为研究的重心。然而,制度是一个相对宽泛的课题,包括三个层次:①基本经济制度;②经济体制与经济运行机制;③行为规范等。由于基本经济制度是由《中华人民共和国宪法》所规定的,所以大致不在本研究范围之列;行为规范层制度包括道德的、伦理的、习俗的、观念的、成文的与不成文的等,太过繁杂、太过具体,而且往往跟一个民族的文化与历史有关,所以也不在本论著研究的主要问题之内。故此,“中国林业社会化——趋势、机理与制度创新”的研究对象将主要集中在对于林业经济制度的第二层次——从经济体制与经济机制的层面上来进行林业社会化的制度探索与分析。

基于上述界定,本论著研究的主要内容可以具体界定为:

(1) 变革动因分析——第1章“我国林业经济制度的现实分析”。通过对当前我国林业经济制度运行的现实问题、问题产生的根源——中国“部门办林业”经济制度及其历程的综合分析,揭示当代我国林业经济制度变革的内在动力和外在压力。