

中国森林资源管理 变革趋向：市场化研究

田明华 陈建成 主编



中国林业出版社

中国森林资源管理变革趋向： 市 场 化 研 究

田明华 陈建成 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国森林资源管理变革趋向：市场化研究/田明华，陈建成主编．－北京：中国林业出版社，2003.6

ISBN 7-5038-3458-7

I. 中… II. ①田… ②陈… III. 森林资源-资源管理-研究-中国 IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 048720 号

出版：中国林业出版社 (100009 北京市西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话：66184477

发行：中国林业出版社

印刷：北京林业大学印刷厂

版次：2003 年 6 月第 1 版

印次：2003 年 6 月第 1 次

开本：880mm×1230mm 1/32

印张：6.5

字数：200 千字

印数：1～1 000 册

定价：25.00 元

编写组名单

主 编：田明华 陈建成
副主编：陈晓倩 张卫民 钱 军
编 者：陈建成 田明华 陈晓倩 张卫民
潘焕学 钱 军 刘 诚 王自力
翟东群 王富炜 冉福祥 张 元
崔一梅 李红勋 王小军 王 锦
主 审：任恒祺

序

北京林业大学陈建成教授嘱，要我为他们的新著《中国森林资源管理变革趋向：市场化研究》作序。闻讯顿觉诚惶诚恐，忐忑不安。想本人乃一介书生，既不是德高望重的领导，更非才高八斗之专家，怎能胜此重任？几经婉言推辞，但陈教授初衷不改。随后想来，第一是本项研究的讨论过程我也曾参与其中，对专著的思想略知一二；第二与陈教授等作者的学术见解算是志同道合，借此谈一点感想亦是机会，故而也就不自量力地写了如下的文字，蒙各位作者不弃，权且恬为序也。

这本专著是研究中国森林资源管理的市场化问题的。在我国早已经明确提出“建立社会主义市场经济体制”的宏观背景下，仍然要把“市场化”作为问题来研究，一方面足以说明在林业建设和管理中推行市场机制的艰难性，另一方面也足以说明在林业建设和管理中推行市场机制迫切需要理论创新。林业究竟应当怎样理解和处理经济效益与生态效益的关系？林业行业的特殊性能不能抵御甚至压倒社会经济发展规律的普遍性？林业能不能实行市场机制？这些问题，林业部门的人士从改革开放以来就一直在争论，直到今天也不能说已经形成共识。我认为，争论的核心就集中在“发展林业的目的和动力到底是什么”这样一个关键问题上。

李瑞环同志在《关于我国绿化的几个问题》的讲话中明确指出：“必须在物质利益原则上做文章。我们搞社会主义市场经济，发展以公有制为主体的多种所有制经济、实行以按劳分配为主体的多种分配方式，就是承认和运用物质利益原则。绿化工作也应当充分体现这个原则。”李瑞环同志的话，一针见血地揭示了现阶段林业问题的关键之所在。党的十五大明确指出，我国正处在并将长期处在社会主义的初级阶段，这是我国的基本国情。物质利益原则是现阶段我国改革与发展必须遵循的最基本的原则，林业改革决不当、也不可能违背这个基本原则。坦率地讲，中国林业最缺乏的，恰恰就是以物质利益原则为核心的

动力机制，林业的发展过多地依赖政府投资和群众投劳，林农、林业经营者通过经营林业得到应有的合理收益这一基本问题始终没有从根本上得到解决。

中国改革的历史实践一再证明，物质利益原则是推动社会经济发展的最根本动力，而市场机制是贯彻物质利益原则最彻底、最直接的手段，它可以通过价值规律这只“无形之手”，把劳动者、经营者的生产和管理活动同自己的利益紧密结合起来，使人们在关心自己的物质利益的同时，推进社会经济向前发展。林业发展的实践也验证了这一点。20世纪80年代后半期，当国有林区和集体林区等所谓“重点林区”林业发展刚刚蹒跚起步之际，过去无林少林的平原地区林业却得到突飞猛进的发展。对此我曾经撰文提出“平原林业崛起最根本的原因是‘市场机制’，而这恰恰是中国林业所最缺乏的，生产的商品性无法得到市场的承认，提高经济效益的愿望也缺乏市场力量的推动。平原林业的迅速发展，是市场机制的重炮在旧的林业体系上轰开的一个缺口，给与旧的国有林区和集体林区以强大的震撼。”这一观点现在看来是相当浅显的，但在当时却引起轩然大波，遭到一些知名人士的猛烈批判，认为“脱离计划经济，设想完全搞市场机制，在社会主义中国是走不通的。”林业对市场机制的认可过程之艰难可见一斑。

林业，是以森林培育和利用为基础的自然产业，同时也是以满足人们不断增长的物质和精神需求为目的的社会行业，必须遵循历史发展的共同规律。建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的方向和目标，同样也是中国林业发展的必由之路。古老而传统的林业只有经历市场机制的“炼狱之火”，才会获得新生，焕发青春活力。本书著者旗帜鲜明地指出：“21世纪林业的发展必须置于国民经济和社会可持续发展的全局中统筹考虑，必须置于社会主义市场经济体制中统筹考虑。”对此我深以为然；本书把林业市场化研究的目光首先聚焦于森林资源培育和管理，创造性地运用马克思主义的基本原理和市场经济发展的客观规律对我国林业作了深入分析，得出了“市场机制是我国林业发展的基础机制”的结论，对此我更是举双手赞成。专著中运用经济学模型对我国林业当前的一系列重大政策问题进行系统分析并提出了自己的见解，这是林业政策研究方法的一个创新，我认为分析路径正确，所得结论颇为中

肯，很有深度。希望作者们再接再厉，把林业市场化的问题继续研究下去，不断取得新的成果，更好地为林业经济体制改革做出更大的贡献。

中国林业经济学会常务理事兼秘书长
国家林业局调查研究室主任

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Wang Meng, the official mentioned in the text.

2003年5月26日

前 言

森林兼具生态、经济、社会效益。但长期以来，人类虽然逐步认识到了森林的生态、社会效益的重要性，也采取了相应的措施保持和发展森林的公益功能，但是不论是在市场经济体制下还是在计划经济体制下，森林资源经营管理都没有正确合理地纳入经济运行体系当中，突出表现为森林资源的大幅度毁灭和人类生态环境的不断恶化。

事实表明，林业本身存在很大的局限性，已不适应我国国民经济、社会发展和林业建设的需要，向现代林业转变是历史的必然。现代林业是以马克思辩证唯物主义为指导，以可持续发展理论为宗旨，以现代科技与先进工艺来武装，以生态环境建设为重点，以产业化发展为动力，全社会共同参与和支持为前提，积极广泛地参与国际交流与合作，实现林业资源、环境和产业协调发展，经济、环境和社会效益高度统一的林业。21 世纪林业的发展必须置于国民经济和社会可持续发展的全局中统筹考虑，必须置于社会主义市场经济体制中统筹考虑。而发达的林业，必须以森林资源富饶和合理有效利用为基础，因此，变革森林资源经营管理，采取有效机制，改善当前森林短缺和不合理利用成为林业建设的当务之急。

为变革而开展研究，是理论和实践的需要；为需要而开展工作，是符合规律并富有意义的。中国森林资源管理变革趋向市场化研究，正是在这一指导思想下进行的。在明确本研究的背景与意义，了解我国森林资源概况的基础上，本研究主要论述了以下内容：

第一部分，在综述前人研究的基础上，比较系统地总结了森林资源的特点、功能，回顾了人类对自然资源包括森林资源从无价值到有价值的认识历程，批判了当前几种自然资源价值论，讨论了以马克思的劳动价值论解释森林资源价值的有关问题，为解决森林资源市场化提供了理论依据；森林资源作为安全性资源，因其特殊性，则其市场化必须有理论上的突破；在对影响森林资源市场化的难点进行重点分析的基础上，总结归纳国内外森林资源经营管理理论，确立了我国林业的基本定位，

认为市场机制是我国林业发展的基础机制，分类经营是森林资源市场化的必由之路。

第二部分，对当前我国主要林业政策进行了分析与评价。其中包括林业税费政策、森林采伐限额政策、林地林权政策、森林生态环境效益补偿政策等，对各项政策从理论和实践两个方面进行了分析，并借鉴国外做法，结合我国实践提出了具体的改进建议。

最后，在前几部分研究的基础上，构造了我国森林资源市场化的制度框架，包括商品林业运作制度框架和生态林业运作制度框架，对商品林业建设提出了取消商品林的采伐管理制度，落实产权，放开商品林经营；推进林地使用权的流转，开放林地市场；改革价格与税费制度，减轻森林经营者的负担；提高林业补贴，加大国家对林业扶持的力度；积极争取和用好银行的贷款，拓展商品林业对外融资渠道；放手发展非公有制林业，全方位吸引社会资本；采取优惠政策，鼓励大、中型工业用材企业建设原料林基地；推进森林产品认证制度，实现商品林可持续经营；依靠科技进步，建立商品林科技支撑和保障体系；长期稳定林业政策，增加林业政策透明度，强化政府服务职能等制度创新措施。对生态林业建设提出了加大国债投入，实现林业跨越式发展；加快森林生态效益补助资金制度化和规模化；开征森林生态效益税，确保森林生态效益补偿资金来源；积极尝试市场方式的生态林业资金筹集方式；转变政府职能，改革生态林运作体制，鼓励民间参与，实行企业化经营；通过土地使用权交易，改善生态林建设布局等制度创新措施。

本书在研究写作过程中，国家林业局调研室主任王前进先生、国家林业局经济发展研究中心副主任王焕良研究员、北京林业大学任恒祺教授、翟中齐教授、邱俊齐教授、田治威教授、宋维明教授等多位林业经济管理专家提出了宝贵意见，值出版之际，王前进先生欣然为本书作序，任恒祺先生担任本书主审，在此，向他们表示衷心的感谢！

本研究，研究者们虽参阅了大量有关成果，付出很大努力，但鉴于森林资源的复杂性、各位研究者水平的有限性，该研究成果定有诸多不妥，望各位同仁批评斧正。

编 者

2003年5月20日

目 录

序	王前进
绪 论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(11)
第一章 基本概念与相关范畴辨析	(15)
一、森林资源	(15)
二、森林资源资产	(17)
三、森林资源资产化管理与森林资源市场化	(20)
第二章 我国森林资源概况	(25)
一、我国森林资源动态变化	(25)
二、我国森林资源现状	(27)
三、我国森林资源存在的问题	(32)
第三章 森林的功能	(39)
一、森林在人类发展中的地位	(39)
二、森林环境在人类发展中的功能	(39)
第四章 森林资源的经济学特性	(50)
一、森林资源的经济属性	(50)
二、森林资源的分类方式	(53)
三、森林资源的经济学特点	(56)
第五章 森林资源市场化的基础：森林资源的价值	(60)
一、对我国森林资源价值研究的回顾和评价	(60)
二、人类对自然资源价值的认识的回顾	(61)
三、自然资源价值论及森林资源价值论的理论依据	(65)
第六章 森林资源市场化的难点分析	(79)
一、木材培育生产周期长	(79)
二、森林资源经营具有外部性	(82)

三、我国森林资源产权问题	(85)
第七章 森林资源市场化的必由之路：分类经营	(90)
一、森林资源经营管理理论概述	(90)
二、我国林业的基本定位	(97)
三、市场机制是我国林业发展的基础机制	(101)
四、分类经营是森林资源市场化的必由之路	(108)
第八章 影响森林资源市场化的主要林业政策分析	(117)
一、林业税费政策	(117)
二、森林采伐限额政策	(129)
三、林地林权政策	(135)
四、森林生态环境效益补偿政策	(142)
第九章 我国森林资源市场化的制度框架：商品林	(168)
一、商品林运作基础框架	(168)
二、商品林建设的制度创新	(171)
第十章 我国森林资源市场化的制度框架：生态林	(183)
一、生态林运作基础框架	(183)
二、生态林建设的制度创新	(187)
参考文献	(193)

绪 论

一、研究背景

(一) 社会主义市场经济体制的建立

经济体制是在一定社会经济制度下，经济管理的制度、方式和方法的总称。同一经济制度，可能有不同的经济体制，不同经济制度，也可以有近似的经济体制。经济体制的核心是资源配置方式，即各种生产要素资源（人力、资金、物资、技术等）依靠什么动力，用什么手段和方式在产业之间、地区之间和生产者之间进行配置。

新中国成立后的前 30 年，我国政府一直推行计划经济体制。在计划经济体制下各种生产要素资源高度集中在政府部门，一切生产活动都按政府计划进行。国家设立专门机构“计划委员会”来规划和制定经济发展各个领域的目标，所有商品的品种、数量和价格都由计划部门统一制定。由于在思想理论上把计划经济和社会主义相同，在当时的经济建设中排斥市场机制。计划经济体制在社会主义制度建立初期曾经起过积极作用，但由于计划经济体制中存在的计划主观性、竞争缺乏、效率低下和难以调动生产者的积极性等问题，使我国的社会主义在经历了短暂的高速发展后，便陷入低速度的徘徊之中。

1978 年党的十一届三中全会提出计划经济为主、市场调节为辅的基本原则，打破了计划经济一统的局面。1984 年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了社会主义经济是“公有制基础上有计划的商品经济”的论断。我国步入从传统计划体制转向市场体制的过渡时期。

1992 年初邓小平同志发表南巡谈话。邓小平同志明确提出：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是手段。”（《邓小平文选》第 3 卷，第 373 页）这就从根本上解除了把计划经济和市场经济看做属于社会基

本制度范畴的思想束缚。党的十四大确定把建立社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标。截至 2002 年底已经初步建立起社会主义市场经济体制, 下一步目标是到 2010 年基本建成社会主义市场经济体制。

伴随着市场经济体制的逐步建立, 在我国的经济运行过程中将由市场机制来调节配置社会资源。生产企业将逐步被塑造成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的相对独立的市场主体, 独立自主地开展经济活动, 通过市场交换实现价值补偿, 获取合理利润, 实现扩大再生产。在经济活动过程中价格将成为重要的经济杠杆, 由市场来形成公平合理的价格, 并通过价格变动及时反映、调节商品供给和需求的矛盾, 促进资源的有效配置和合理流动。市场经济体制对经济巨大的推动力, 可以从图 1 中反映出来。从 1992 年我国社会主义市场经济建设全面展开后, 10 年时间我国国内生产总值增长了近 10 倍。市场机制在社会主义经济建设过程中显示出巨大的活力。

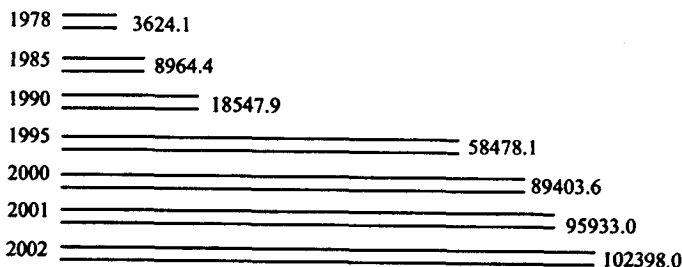


图 1 我国国内生产总值增长示意 (单位: 亿元)

资料来源: 国家统计局, 《中国经济统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社, 2002。

在社会主义市场经济体制下, 为更充分地发挥市场机制的能动性, 在经济生产经营活动中需要将各种生产要素配置逐步实现市场化, 即遵循市场规律开展经济活动。

需要进一步指出的是, 在生产要素市场化过程中, 对于过去受计划经济体制保护较深的如资源、能源开发、原材料工业等行业, 要坚持市场化的大方针, 但在具体市场化过程中, 也要充分重视政府这个“市场看不见的手”调控的作用。尤其在森林资源开发利用过程中, 需要明确在市场机制基础上对商品林资源开发利用的总原则。确保商品性林业生产主体产权明确能自主参与市场交换; 林木价格由市场调控, 能真实反

映木材的供求状况；林业生产经营有一个公平、法制的外部环境，林业经济活动能顺利通过市场交换，形成完整的价值链循环。同时借助政府经济政策杠杆的引导，确保商品性森林资源经营利用遵循可持续发展的标准和要求。

（二）区域发展存在的不合理性

我国地域辽阔，各地自然环境和自然条件千差万别，区域社会经济发展状况差异显著。我国社会经济发展在区域上最显著的差异表现为东、中、西三大地带间的地带性差异。1985年全国人大通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》中正式提出了我国经济发展的三大地带（其中东部沿海地带包括沿海地区的11个省、自治区、直辖市；西部地带包括西南、西北地区的9个省、自治区、直辖市；其余省、自治区、直辖市为中部地带）。

从“六五”开始，国家重点对东部的发展给予了支持和倾斜。改革开放以来，在东部超常发展的同时，中西部的发展则相当缓慢，我国区域经济发展之间的差距越拉越大。改革开放后，东部沿海地区保持了20年的高经济增长速度，而中西部地区尤其是西部经济有增长但滞后于沿海东部地区。东、中、西部区域地区之间的地区发展不平衡急剧扩大。从东、中、西部人均GDP对比，1980年、1990年和1999年东部地区人均GDP分别是西部地区的1.77倍、1.85倍和2.39倍，分别是中部地区的1.46倍、1.56倍和1.87倍。1999年西部和中部地区人均GDP分别为4216.9元和5406.8元，东部地区人均GDP则为10089.5元，西部地区人均GDP仅为东部地区的41.8%，中部地区人均GDP勉强超过东部地区的一半；与此同时，三大地带经济总量结构也发生了变化，经济总量的区域差异日益明显，如图2。

这种区域经济发展的不平衡带来了新问题。一方面，市场经济条件下，几乎所有的经济资源都向东部流动，而东部对中西部的技术推移带动效应十分有限。区域差距加大，使落后地区陷入“马太效应”的恶性循环，地区间冲突日益激化。此外，中西部自身的基础设施等方面的自身条件不完善使“梯度推进理论”的实施增加了难度。东部地区技术，经济向中西部的推移受阻，并影响了整个国民经济的发展后劲。2000年全面铺开的西部大开发建设就是政府对区域经济发展不平衡调整的战

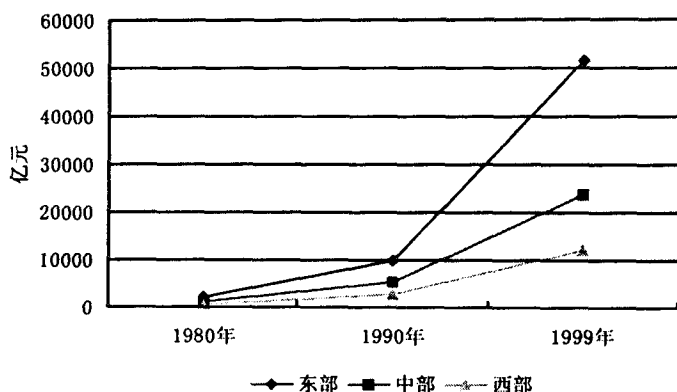


图2 东、中、西部地区 GDP 对比 (1980~1999)

资料来源：《中国可持续发展战略研究报告》，2001年。

略性举措。

事实说明，经济发达地区森林资源不一定丰富，相当多森林资源丰富地区的经济发展却滞后。森林资源丰富的西南部地区，以1995年为例，广西、四川赤字县占县级单位比例超过60%，而云南、贵州该比例超过70%，内蒙古为55%，陕西79%（刘江，2001）。西部农牧民年人均纯收入1500元，只有东部的33%（《经济导刊》，2000年第1期）。西南某些地区更低。1998年西部地区贫困县占全国的一半，贫困人口占全国的90%。在这些地区，表现出“穷人在干富人的事业”的现象。

森林的经济价值对国民经济发展是不可或缺的。从全球范围来看，林业收益占世界GDP的2%左右，这一数字在发展中国家更高。根据调查，在森林资源丰富的贫困地区，当地林农收入中有相当部分直接或间接来自于和林业相关的活动。解决森林资源丰富地区贫困问题，除采取其他举措外，一个非常重要的问题就是森林资源管理市场化问题。

（三）可持续发展思想的广泛传播

朴素的可持续发展思想虽发源于部分发展中国家，特别是中国，但现代可持续发展思想却起源于发达国家，其宗旨在于实现经济发展与环境保护间的平衡或协调，正确处理人口、资源、环境与发展间的关系（称之为“PRED”关系）。其核心思想是今后的经济发展再也不能以牺

性环境、浪费资源为代价，不能以牺牲后人的利益为代价。应该说，这是一种对人类历史负责的、人道的、理想的思想，应当成为规范人类行为的准则。它同时要求发展的价值、目标、思想、规则和模式等都要作根本性的转变。

第二次世界大战后，和平与发展渐渐成为世界的两大主题，许多国家致力于发展本国经济，经济实力大大增强。但是自 20 世纪 70 年代以来，诸如人口爆炸、资源不足、能源危机、环境污染等一系列全球性问题的出现，引发了一系列矛盾和冲突。为此，各国都在寻找和探索新的发展模式和发展道路，力求找到一条符合本国国情的可持续发展道路。1984 年 10 月成立的世界环境与发展委员会，受托于第 38 届联合国大会，挪威首相布伦特兰等人主持由 21 个国家的环境与发展问题著名专家组成的联合国世界环境与发展委员会（WCED），花了 900 天的时间，经过对世界各地的考察，并系统地研究了人类面临的重大经济、社会和环境问题，在其里程碑式的长篇专题报告——《我们共同的未来》（OUR COMMON FUTURE）中（这份报告于 1987 年 2 月在东京召开的委员会第八次会议上通过，后来又经第 42 届联合国大会辩论通过），系统地阐述了人类面临的一系列重大经济、社会和环境问题，提出了“可持续发展”概念，“既满足当代人的需求，又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”（WCED, 1987），其鲜明、创新的科学观点，把人们从单纯考虑环境保护引导到把环境保护与人类发展切实结合起来，实现了人类有关环境与发展思想的重要飞跃。1992 年 6 月在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会通过了《里约热内卢宣言》《21 世纪议程》等文件，第一次在全球范围内把可持续发展的理论和概念推向了行动。可持续发展成为当今世界最热点的问题之一。

我国是一个发展中国家，当前正处于经济高速增长的历史时期，改革开放 20 年取得了令世人瞩目的“奇迹”般的进步。但与此同时，资源的破坏性利用、低效率利用、环境的严重污染等社会问题也触目惊心。摆在现代人的面前。怎样在经济发展的同时，实现资源的良性开发，留给后人一个资源丰富和环境清洁的地球，是当前迫切需要解决的课题。

我国在 21 世纪将实施可持续发展战略。1996 年 3 月 17 日，第八

届全国人大四次会议审议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》，把可持续发展作为我国未来发展基本战略。我国的“十五”规划，进一步提出了生态建设和环境保护的目标，即到2005年，我国生态恶化趋势得到抑制，城市环境质量得到改善，主要污染物排放总量比2000年减少10%，资源节约和保护取得显著成效。江泽民同志指出：“要把节约资源，保护环境放到重要位置……使经济建设与资源环境相协调，实现良性循环。”妥善处理资源、环境、经济、社会的关系，从而实现可持续发展战略的总体目标，关键在于对资源，特别是自然资源实行资产化管理，使其纳入市场化运作体系，对环境价值进行量化估算，科学评价经济发展工程对于资源、环境的正负双面影响，确保实现资源、环境、经济、社会等的最佳效益状态。

（四）我国经济与社会发展对林业的主要需求

（1）新世纪改善生态环境对我国林业的发展提出了更高、更新的要求。我国生态环境建设取得了巨大成就，但生态环境整体恶化的局面未得到根本改观，并有进一步加剧的可能。水土流失日趋严重，水资源短缺状况加剧，缺水地区和缺水量持续扩大，沙漠化不断加剧，野生动植物物种减少，自然灾害发生频繁等不断恶化的生态环境已成为阻碍我国经济社会健康发展的关键制约因素。在今后相当长的时期内，林业将担负着更加艰巨的生态环境建设任务。

将生态环境建设置于林业发展的首位，以此保证从整体上遏制生态环境恶化趋势，减少自然灾害，拓宽生存空间，为实施国民经济和社会发展的可持续发展战略夯实基础。

（2）新世纪经济快速发展对我国林业建设的要求。根据对21世纪我国经济发展的预测，21世纪初我国经济将保持中高速增长，经济问题将进一步扩大，对木材和林产品的需求将呈现出明显增势。同时，人民生活质量和水平的不断提高对林业的需求也呈现出日益明显的多样化趋势。一是要求通过以人工林建设和林产品结构优化为主的战略调整，建立确保国内木材供给的可靠体系，保证木材及林产品总供给的基本平衡，并努力缓解结构性供需矛盾；二是要求林业在繁荣农村经济，特别是繁荣山区农村经济，提供就业机会方面发挥更大作用；三是要求林业产业能够在竞争中发展，通过竞争提高生存能力和林产品的有效供给能