

经济管理
博士文库

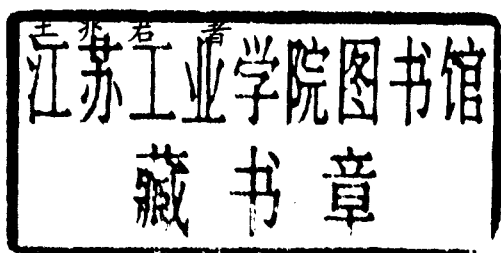
国有森林资源 资产运营研究

王兆君 著

中国林业出版社

经济管理博士文库

国有森林资源资产运营研究



中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有森林资源资产运营研究/王兆君 著. —北京: 中国林业出版社, 2003.12

(经济管理博士文库)

ISBN 7-5038-3701-2

I. 国… II. 王… III. 森林资源-国有资产-资本经营-研究-中国 IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 123543 号

国有森林资源资产运营研究

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail cfphz@public. bta. net. cn 电话 66184477-2053

发行 新华书店北京发行所

印刷 三河市富华印刷包装有限公司

版次 2003 年 12 月第 1 版

印次 2003 年 12 月第 1 次

开本 850mm×1168mm 1/32

印张 9

字数 240 千字

印数 1~2000 册

定价 30.00 元

序

人类与森林结下了不解之缘。森林是人类的摇篮，养育、繁衍又庇护了人类，人类社会经济的每一步发展，文明每一次进步，都富含着“绿金量”。送走了农业文明，垫积着工业文明，又将迎来生态文明。基于森林资源，社会生产分工分化出来林业，跻身于国民经济生产部门和社会行业之林。

但是，在森林资源禀赋相对充裕、其丰度还没有减少到对人类生存环境构成威胁的时候，人们传统地一直认为森林资源主要是可再生的木材资源的宝库，林业就年复一年、亦步亦强地开发利用、专业化地淘着这“木金”。当社会发展到现代，自然灾害的频繁、森林产出的剧减为人类敲响了警钟，人们尝到了长期对森林资源过量采伐利用的灾难性后果，真切地看到了似乎是取之不尽的森林资源出现了危机，严重地掣肘了经济、社会的发展，不得不也不能不重新审视森林资源，并给林业以新的定性定位。人们开始认识到作为陆地生态系统主体的森林具有以生态功能为主的多功能，以森林资源为物质基础的林业具有以生态效益为主的三大效益，适应生态需求已成现代社会对林业的主导需求，林业是以向社会提供森林生态服务为主的行业，是生态建设的主体。新定性，是对林业属性的新认识；新定位，是对现代林业的新要求。

当前，我国林业建设正面临着新的形势：已进入迎接知识经济时代到来的 21 世纪；环境与发展已成为当今世界的主题，可持续发展已成为全人类的共识；我国已加入 WTO，经济全球化进程加速；党的十六大提出全面建设小康社会，党的十六届三中全会做出了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，

提出了振兴东北老工业基地的战略部署；党中央、国务院针对林业还专门做出了《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》。在这新形势下，必须把林业建设放在更加突出的位置，在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位；在生态建设中要赋予林业以首要地位；在西部大开发中要赋予林业以基础地位。在全面建设小康社会、振兴东北老工业基地中，全面建设林区小康社会、振兴国有森工林区也占有重要地位。我国林业建设正处于由传统林业向现代林业转变的战略转折时期，并迎来了大发展的历史机遇。以实施六大林业重点工程、推进林业五大转变为标志，林业正在积极努力地实现着跨越式发展。

在我国林业深化改革、大发展过程中，森林资源特别是国有森林资源经营管理改革至关重要，是一块非常难啃的“硬骨头”。这不仅是因为森林资源对于林业、整个国民经济和社会发展乃至人类的生存繁衍非常重要，而且也由于国有森林资源在我国占有特殊重要地位。长期以来，受计划经济体制的影响，森林资源一直被仅仅作为一种资源（不是作为资产）进行管理，无偿使用，而今天必须适应社会主义市场经济体制的要求，发挥市场配置资源的基础性作用，对森林资源经营管理进行资产化改革，实行有偿使用。近年来，虽然进行了不少改革性探索，取得了一定成绩，但无论在理论上还是在实践上都还存在着诸多难题。国有森林资源又有许多特点：一是量大，无论面积还是蓄积都占了全国的近一半；二是连片，而且大多分布在边远山区、大江大河的源头、生态建设的重点地区；三是国有，长期以来一直是国有国营一统天下；四是产材，在传统的林业经营思想指导下，长期以来又一直以木材生产为中心，成为了主要的产材基地，国有林区先后建起了135个大型国有森工企业，成为了重点国有森工林区。这些特点决定了国有森林资源经营管理改革，既是林业改革的重点，又是林业改革的难点。这些年来的改革几乎涉及到了国有林区的方方面面，但是却并没有从根

本上触及国有森林资源产权制度、经营方式、监督管理体制。因此,在这新形势下,必须高度重视这方面的深化改革。在一定意义上说,国有森林资源经营管理改革不力,就难说国有林区改革到位;国有林区改革不到位,也就难说我国林业改革成功。

国有森林资源经营方式改革是国有森林资源经营管理改革的重要内容,国有森林资源经营方式改革的方向是实行国有森林资源资产运营,它不仅包含经营方式本身,还涉及到产权制度、管理体制等,是一项在理论和实践上都有相当大难度的改革,该书作者以知难而进的勇气抓住了这一关键问题,从一个新的视角进行了系统深入的研究,难能可贵。该书在评述了国内外相关研究的基础上,系统地研究了森林资源资产运营理论及一系列相关问题。创造性地提出并界定了国有森林资源资产运营的概念及内涵,构建了运营的目标体系、运营系统模型、运营新体制、“内部监督+外部监督+稽查”的三重约束的运营监督体系,揭示出了运营中的内在矛盾和制度障碍,重塑了运营主体,创新了产权制度、提出了分经营性和非经营性资产产权制度模式、进行了共有制探索,建立了运营效益评价理论体系和评价模型,对运营从环境保障角度提出了相应的对策建议。这是一本博士论文,也是一部具有系统性、开拓性、创新性和探索性的专著,尽管书中有的提法、见解可能还值得讨论,有的结论可能还有待实践验证,但它不失为是一部优秀著作,很值得一读。该书的基本思想是与该论文通过答辩之后发布的《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》相适应的,其研究成果具有重要的学术价值和决策借鉴意义。相信广大读者从该书中会得到启迪、大受裨益的。

蒋敏元

2003年9月

前 言

森林是陆地生态系统的主体，林业是生态环境建设的主体。森林资源是林业发展的物质基础。然而，近些年来，由于森林资源的锐减，给我国的林业建设以及整个社会的生态环境、经济和社会发展带来了严重的影响。我国的国有森林资源无论从面积上，还是从蓄积上都占半壁江山，居重要的战略地位。只有实现国有森林资源的可持续经营，才有可能实现林业的可持续发展。因此，要从根本上解决林业和生态环境问题，实现可持续发展，就要对国有森林资源资产的运营规律进行科学的研究。

我国经济体制改革已进行了20多年，然而林业改革的进程相对滞后，尤其是国有森林资源经营管理的改革更加缓慢。森林资源的经营管理基本上还没有把森林资源作为资产进行经营，所有者缺位，管理者越位，经营者不到位，致使森林资源经营管理不善，导致危机。因此，研究国有森林资源资产运营的规律，为我国林业的深化改革与发展提供理论支撑，具有重要的战略意义。本书主要研究了如下内容：

(1) 界定了国有森林资源资产运营的概念及其内涵，建立了国有森林资源资产运营的目标体系，并按林业分类经营的要求对国有森林资源资产运营目标进行了定位。

(2) 构建了符合森林资源特点的、适合中国林业实际的国有森林资源资产运营系统模型。该系统模型由国有森林资源资产运营主体、运营客体、运营环境和宏观调控子系统组成。并总结和概括了该系统模型的特点。

(3) 通过对我国传统的和现行的国有森林资源资产运营过程的

分析,揭示出我国国有森林资源资产运营中的内在矛盾,并指出存在上述矛盾的制度障碍。从而得出结论:实现国有森林资源资产有效运营的关键,在于根据国有森林资源资产的自身特点和规律,按照主导功能利用的目标,实行分类运营。

(4) 重塑了国有森林资源资产运营主体。在国有森林资源资产所有权一元化的前提下,使国有森林资源资产所有权主体与行政管理主体分离,国有森林资源资产资本经营与生产经营分离,国有森林资源经营企业的所有权与法人财产权分离,竞争性国有森林资源资产与非竞争性国有森林资源资产运营分离。

(5) 在国有森林资源资产国家所有的前提下,创新国有森林资源资产产权制度,探索国有森林资源资产公有制的多种实现形式。

(6) 设计并构建了新的国有森林资源资产管理体制。实行森林资源国家所有、中央和省(自治区、直辖市)两级管理。按照资产运营的目的不同,分别建立国有森林资源非竞争性资产和竞争性资产管理体系。

(7) 提出了“内部监督+外部监督+稽查”三重约束的森林资源资产监督体系。

(8) 构建了国有森林资源资产运营效益评价理论体系和评价模型。

(9) 为保证新的国有森林资源资产运营体系的高效运行,对新的国有森林资源资产运营环境保障条件进行了建设性研究。

本书研究取得的主要创新性成果包括:从新的视角对国有森林资源资产进行了分类;界定了国有森林资源资产运营的概念并阐述了其特点;构建了实现国有森林资源资产高效、可持续运营的系统模型;创新了国有森林资源资产运营主体和产权制度,提出了国有森林资源资产所有权主体与行政管理主体的分离,国有森林资源资产资本经营与生产经营的分离,国有森林资源经营企业的所有权与法人财产权的分离以及竞争性与非竞争性国有森林资源资产运营分

离的新构想，并探索国有森林资源资产公有制实现形式，即建立“共同所有”与“个体所有”相统一的国有森林资源资产共有制；设计并构建了新的国有森林资源资产管理体制，按照资产运营的目的不同，分别建立国有森林资源非竞争性资产和竞争性资产管理体制；提出了“内部监督+外部监督+稽查”三重约束的国有森林资源资产监督体系。

我国林业长期以来是在计划经济体制下，在以木材生产为中心的思想指导下经营的，管理僵化。将国有森林资源作为资产经营还处于起步阶段，对森林资源的管理过去也大都以实物形态管理为主。国有森林资源资产运营问题是一个困扰林业经济理论界、实业界和政府有关部门的世界性难题，需要勇气和魄力进行积极大胆的探索。因此，本书也就难免有漏洞和不当之处，敬请读者批评指正。

王兆君

2003年8月

Preface

Forest is the subject of the land ecosystem as well as the subject of ecological environment construction. Forest resources are the materials foundation of forestry development. However, in the last few years, the reduction of forest resources has brought serious influence to our country on the forestry construction and ecological environment, economic and social development. State - owned forestry resources of our country pay and account for the half section of our country accumulating forestry resources which occupy the important strategic position in forest development. Only realizing the sustainable management of state-owned forest resources, can we develop the sustainable forestry. Therefore, solving the forestry and ecological environment problem fundamentally and realizing the sustainable development are essential to carry on scientific research to the operation law of state - owned forest resources assets.

The socialist market economic system reform of our country has already lasted more than 20 years, but forestry - reforming process is fairly slow, reforms of state - owned forest resources management and administration are even slower. The management and administration of the forest resources still continue to use the system and method of the planning economic management basically, and have not regarded forest resources as the assets and operate. Owner's omission, administrator's off side, operator's out of position, all these cause the crisis of forest

2 Preface

resources. Therefore, studying the law of the state - owned forest resources operation would offer theoretical support to reform and development of forestry economy of our country that have very important strategic meanings. The main contents of studying in this dissertation are as follows:

First, the dissertation defines the concept and intension that state - owned forestry resources assets operation; sets up state - owned forest resources operation goal system and orientates the operation objective of state - owned forest resources assets according to the classified management of forestry.

Second, it sets up a systematic model, which is suitable for forest resources and accordance with real state - owned forest resources assets. The subject and object of state - owned forest resources assets operation, the environment and macro adjustments and controls subsystem forms the model. And eight major characteristics of this system model are summarized.

Third, through analysis of our country traditional and current state - owned forestry resources assets operation course, the dissertation reveals the inherent contradiction of state - owned forest resources assets operation, and puts forward the system obstacle with above - mentioned contradictions. Thus draws the conclusion: The key point of realizing the state - owned forest resources capital running effectively is to realize classified operation which is based on characteristics and laws of forest resources assets, in the aim of utilizing dominant function of forest resources.

Fourth, the dissertation innovates the subject of state - owned forest resources assets operation. Basing on the premise that the ownership of state - owned forest resources assets is unified, making the ownership subject of state - owned forest resources assets separate from

administration subject. The capital management of state - owned forest resources assets separates from production management, the management ownership of state - owned forest resources enterprises separates from juridical person's proprietary, competitive state - owned forest resources assets operation separated with non - competitive state - owned forest resources assets operation.

The fifth, on the basis of country possession of state - owned forest resources assets, the dissertation innovates the property rights system of state - owned forest resources assets, probes many kinds of ways of realizing the state - owned forest resources with public - owned assets.

The sixth, the dissertation designs and structures new state - owned forest resources assets management system in which the ownership of state - owned forest resources assets is belonged to our country, but the management rights belong to central authorities and province. According to the different purposes of assets operation, it sets up competitive assets and non - competitive assets management system separately.

The seventh, it puts forward triple forest natural resources assets supervision system which restrains on " inside supervise + outside supervise + check ".

The eighth, setting up benefit evaluation theoretical system and models of state - owned forest natural resources assets operation.

The ninth, in order to guarantee the high efficient of new state - owned forest resources assets operation, the dissertation investigated the new state - owned forest resources assets environment ensuring terms.

The main achievements included in this dissertation is to classify state - owned forest resources assets from the new vision; define the

concept that state - owned forest resources assets operation and summarize their characteristics; construct high efficient and sustainable system model of state - owned forest resources assets operation, innovate the subject of state - owned forest resources assets operation and property system realizing the separation of the ownership and management rights of state - owned forests resources assets, the separation of capital management and production management, the separation of the enterprises management ownership and the juridical person's proprietary; probe the construction of the "collectivity owned" and "individual owned" unification state - owned forestry resources assets public - owned realizing ways; design and structure new state - owned forest resources assets management system and set up competitive assets and non - competitive assets management system separately according to the different purposes of assets operation; put forward triple state - owned forest natural resources assets supervision system that restrains on " inside supervise + outside supervise + check " .

Our forestry was focused on wood production at the planned economics system in a long time and the management of our forestry is very rigid. Taking the state - owned forestry resources as assets is just beginning a few years and still in the commence stage. The management of forestry resources was mainly practical form in the past. State - owned forestry assets operation is an issue puzzled by forestry management investigators, forestry corporation managers and government that need great courage to probe. The dissertation is still in the probe stage, so there must exist some careless omission even mistake, please point out the mistakes so that they can be corrected.

Wang Zhaojun
August, 2003

目 录

序	
前言	
1 导 论	(1)
1.1 问题的提出及研究的目的和意义	(1)
1.1.1 选题背景及问题的提出	(1)
1.1.2 研究目的和意义	(3)
1.2 国内外研究现状	(6)
1.2.1 国外相关理论研究与实践	(6)
1.2.2 国内相关理论研究与实践	(13)
1.2.3 研究的视角和基点	(15)
1.3 研究思路和方法	(18)
1.3.1 研究思路	(18)
1.3.2 研究方法	(18)
1.4 研究的内容与结构	(19)
1.4.1 国有森林资源资产运营构成要素	(19)
1.4.2 研究内容	(20)
1.4.3 结构安排	(21)
2 森林资源资产运营理论研究	(22)
2.1 森林资源资产运营理论基础	(22)
2.1.1 森林可持续经营理论	(22)
2.1.2 森林生态经济社会协同发展理论	(25)
2.1.3 林业分类经营理论	(29)
2.1.4 森林资源资产化管理理论	(31)
2.1.5 森林资源的公共性及其外部性理论	(32)

2.1.6 现代委托代理理论	(36)
2.2 国有森林资源资产运营概念界定	(39)
2.2.1 资产与国有资产	(39)
2.2.2 国有森林资源资产	(42)
2.2.3 国有森林资源资产运营概念及特点	(47)
2.3 国有森林资源资产运营目标	(51)
2.3.1 国有森林资源资产运营目标体系构建	(52)
2.3.2 国有森林资源资产运营目标定位	(56)
2.4 国有森林资源资产动态运营系统模型	(57)
2.4.1 系统模型的构建	(57)
2.4.2 系统模型的特点	(62)
3 国有森林资源资产运营内在矛盾分析	(66)
3.1 我国国有森林资源的形成及现状	(66)
3.1.1 国有林的形成	(66)
3.1.2 国有林现状	(68)
3.2 我国国有森林资源资产运营发展阶段	(73)
3.2.1 “四权合一”阶段(1949~1978年)	(73)
3.2.2 “两权分离”阶段(1978~)	(76)
3.3 现行体制下国有森林资源资产运营中存在的问题及其成因分析	(80)
3.3.1 存在的问题	(80)
3.3.2 问题成因分析	(88)
4 国有森林资源资产运营主体重塑	(94)
4.1 国有森林资源资产运营主体内涵	(94)
4.1.1 运营主体的界定	(94)
4.1.2 运营主体的性质	(95)
4.2 国有森林资源资产运营主体定位	(97)
4.2.1 定位的原则	(97)
4.2.2 运营主体的具体定位	(100)
5 国有森林资源资产产权制度创新	(107)

5.1 产权制度创新是实现国有森林资源资产有效运营的根本	(107)
5.1.1 产权制度与森林资源资产产权内涵	(107)
5.1.2 森林资源资产产权制度的要素分析	(108)
5.1.3 产权制度创新是国有森林资源资产有效运营的必然选择	(110)
5.2 国有森林资源资产产权制度创新的总体思路和基本原则	(115)
5.2.1 总体思路	(115)
5.2.2 基本原则	(116)
5.3 国有森林资源资产产权制度创新模式	(119)
5.3.1 竞争性国有森林资源资产产权制度创新模式	(119)
5.3.2 非竞争性国有森林资源资产产权制度创新模式	(135)
5.4 国有森林资源资产共有制探索	(139)
5.4.1 国有森林资源资产共有制的内涵	(139)
5.4.2 国有森林资源资产共有制的理论分析	(140)
6 国有森林资源资产运营新体制构建	(152)
6.1 现行国有森林资源资产运营体制存在的问题	(152)
6.2 国有森林资源资产运营体制创新的理论思考	(156)
6.2.1 国有森林资源资产运营体制创新的理论基础	(156)
6.2.2 国有森林资源资产运营体制创新的原则	(160)
6.3 国有森林资源资产运营新体制基本框架	(163)
6.3.1 构建国有森林资源资产运营体制的总体思路	(163)
6.3.2 构建国有森林资源资产运营新体制	(165)
6.3.3 新型国有森林资源资产运营体制的几个关系	(170)
7 建立有效的国有森林资源资产运营监督体系	(175)
7.1 建立有效的国有森林资源资产运营监督体系的必要性	(175)
7.2 国有森林资源资产运营监督的目标和内容	(177)

7.2.1 国有森林资源资产运营监督的目标	(177)
7.2.2 国有森林资源资产运营监督的功能	(178)
7.2.3 国有森林资源资产运营监督的内容	(178)
7.2.4 国有森林资源资产运营监督的方式	(179)
7.3 有效的国有森林资源资产运营监督体系的构建	(181)
7.3.1 国有森林资源资产运营监督体系的构成要素	(181)
7.3.2 构建国有森林资源资产运营监督体系的基本要求	(182)
7.3.3 国有森林资源资产运营监督体系框架	(183)
7.4 国有森林资源资产运营监督体系的运行	(191)
7.4.1 国有森林资源资产运营监督体系运行的要求	(191)
7.4.2 国有森林资源资产运营监督体系运行对策	(193)
8 国有森林资源资产运营效益评价	(195)
8.1 国有森林资源资产运营效益评价的概念界定和原则	(195)
8.1.1 国有森林资源资产运营效益评价的概念界定	(195)
8.1.2 国有森林资源资产运营效益评价指标体系的含义及功能	(196)
8.1.3 国有森林资源资产运营效益评价的基本原则	(197)
8.2 国有森林资源资产运营效益评价指标体系的构建	(200)
8.2.1 指导思想、基本思路和基本框架	(200)
8.2.2 国有森林资源资产运营效益具体描述指标的含义和计算	(206)
8.3 国有森林资源资产运营效益评价的方法	(216)
8.3.1 国有森林资源资产运营效益评价的程序	(216)
8.3.2 国有森林资源资产运营效益评价的数学模型	(219)
9 建立新的国有森林资源资产运营环境保障	(228)
9.1 转变政府职能	(228)
9.1.1 要把主要精力转移到加强生态建设, 管好非竞争性国有森林资源资产上来	(229)