

The background of the cover is a green-toned photograph of a forest with tall, thin trees, overlaid with a semi-transparent image of rolling hills or mountains in the distance.

民营化改革 对我国林业产业的影响研究

曹芳萍 著



中国轻工业出版社

民营化改革对我国 林业产业的影响研究

曹芳萍 著



中国轻工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民营化改革对我国林业产业的影响研究/曹芳萍著. —北京:
中国轻工业出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-5019-7365-1

I. ①民… II. ①曹… III. ①林业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 194308 号

责任编辑: 刘云辉 张文佳

策划编辑: 刘云辉 责任终审: 张乃柬 封面设计: 锋尚设计

版式设计: 王超男 责任校对: 燕杰 责任监印: 张可

出版发行: 中国轻工业出版社 (北京东长安街 6 号, 邮编: 100740)

印刷: 三河市世纪兴源印刷有限公司

经销: 各地新华书店

版次: 2010 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 6.5

字数: 180 千字

书号: ISBN 978-7-5019-7365-1 定价: 15.00 元

邮购电话: 010-65241695 传真: 65128352

发行电话: 010-85119835 85119793 传真: 85113293

网 址: <http://www.chlip.com.cn>

Email: club@chlip.com.cn

如发现图书残缺请直接与我社邮购联系调换

80793K5X101HBW

前 言

本书以林业产业民营化为分析对象，通过对民营化的理论基础、方式、措施及林业产业民营化改革的原因、历程的分析，深入探讨了民营化改革以来我国林业产业的经济成分即所有制结构变动状况、不同所有制或不同产权组织之间的效益差异。

本书首先从开放的角度，系统并简要地分析了发达国家在实施公有经济民营化改革中的理论基础以及相应的改革措施，分析了我国公有经济是否应当继续民营化，民营化多少，如何民营化以及民营化的速度、策略、工具应当如何选择等问题，并对公有经济的行为与效率的关系进行了探讨，然后考察了民营化改革以来我国林业产业所有制结构的变动情况。

在此基础上，利用第二次全国基本单位普查数据（2001年），研究了20年来林业产业民营化改革和所产生的相应绩效效果。按照现行的企业产权注册的分类指标，通过相应的实证模型，检验了不同所有权因素对于林业产业效率的影响及其程度。

本书还从国有企业经济效益、民营化改革的经济基础和政策导向等方面，讨论了我国林业产业进一步推行民营化改革的客观趋势。

20多年来的民营化改革，使我国林业产业中各行业的所有制结构发生了巨大的变化。从20世纪80年代初期公有产权一统天下的格局开始，非公有产权的林业经济已经逐步地发展壮大，到今天，非公有产权林业经济已经成为整个经济中不可缺少的重要组成部分。林业产业的民营化改革是必要的，民营化能带来效率的增长。目前，民营化后所形成的各种经济产权结构还不尽合理，对其进一步民营化仍然有潜力。对产业中仍然存在的较大比重的国有经济来说，国有产权需要退出，以便减少其产生的消极效应，增加私

有产权的积极效应。对于混合产权的股份经济，则需要继续调整其产权结构，降低国有股或国有法人股，提高个人资本股权的比重。这是形成合理的股权结构的重要途径，也是促进产业效率增长的源泉。

令人欣慰的是，在本书即将付梓之际，新华社公布了为农民经营林业提供制度性保障的《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》，该意见明确了集体林权制度改革的内容，主要涉及明晰产权、放活经营权、落实处置权和保障收益权，该意见的实施将确保农民获得林地承包经营权和林木所有权后，能依法实现自主经营、自由处置、自得其利。但实施后的政策效果还有待于进一步研究。

著 者

2009 年 1 月

目 录

1. 引言	1
1.1 研究的意义	1
1.2 研究现状	5
1.3 研究方法与主要内容	12
1.4 本书的创新之处	14
1.5 核心概念的界定	15
1.5.1 民营化	15
1.5.2 国有企业	18
1.5.3 国有企业的类型	23
1.5.4 产权、所有权与所有制	28
2. 中心发达国家民营化改革理论述评	30
2.1 民营化的理论基础	32
2.1.1 社会哲学学派	33
2.1.2 货币主义学派	34
2.1.3 公共选择学派	35
2.1.4 新制度经济学派	35
2.2 中心发达国家民营化改革	37
3. 我国民营化改革理论述评	41
3.1 民营化幅度的理论基础和争论	42
3.1.1 以西方产权理论为基础的彻底私有化理论	42
3.1.2 以西方委托代理理论、契约理论和企业家理论为基础形成的 国有企业民营化理论	43

3.1.3	以西方信息理论和竞争理论为基础的国有企业民营化理论	43
3.1.4	以产业组织理论以及市场失灵理论为基础的国有企业民营化理论	44
3.1.5	以超产权理论为基础的国有企业民营化理论	44
3.1.6	以国有企业宏观效率论为基础的国有企业民营化理论	46
3.1.7	由企业比重的内生决定理论	47
3.2	民营化模式的理论流派	47
3.2.1	自发私有化模式与简单过渡模式	47
3.2.2	双轨民营化模式	48
3.2.3	分类民营化模式	48
3.2.4	股权转让债权模式	49
3.2.5	多元渐进模式	49
3.3	开放角度下我国民营化理论的评价和选择	49
3.3.1	民营化幅度的理论评价和选择	50
3.3.2	国有企业民营化模式理论的分析 and 选择	53
3.3.3	我国公有（经济）企业民营化工具的选择	55
3.3.4	我国民营化的实证研究	59
4.	中国林业产业公有经济民营化模式及公有经济行为与效率的理论分析	64
4.1	民营化模式的理论分析	64
4.2	公有经济行为与效率理论分析	67
4.2.1	公有林业企业的投资决策行为	68
4.2.2	公有林业企业对市场的垄断行为	71
4.2.3	公有林业企业偏离边际成本的定价行为	71
4.2.4	公有林业企业员工的惰性行为	72
4.2.5	公有林业企业的质量控制行为	75
4.2.6	政府行为与公有林业经济运行效率	75

5. 中国林业产业民营化改革回顾与产业现状考察	78
5.1 林业产业民营化的原因和历程	78
5.1.1 民营化的原因	78
5.1.2 民营化的历程	79
5.2 林业产业民营化改革的具体方式及成果	84
5.2.1 民营化的方式	84
5.2.2 民营化改革的成果	91
5.3 中国林业产业的总体考察	92
5.3.1 产业分类	92
5.3.2 林业产业的总体考察	94
5.4 林业的产业结构现状分析	98
5.4.1 林业产业结构的构成	99
5.4.2 林业产业的特点	104
5.5 林业产业存在的问题	108
5.5.1 用材林资源基础较弱	108
5.5.2 林业产业整体素质和效率不高	109
5.5.3 结构不尽合理	110
5.5.4 缺乏统一的产业政策体系	110
5.5.5 非公有经济在产业内分布极不均衡	111
6. 民营化改革对林业产业所有制结构的影响分析	113
6.1 转轨时期所有制结构的演进	113
6.2 所有制结构演进的模式——渐进式创新	115
6.3 林业经济成分的分类	116
6.3.1 经济成分分类标准	117
6.3.2 经济成分的推算方法	118
6.3.3 林业产业经济成分与企业登记注册类型的关系	119
6.4 林业产业中各主要行业的所有制总体情况分析	119
6.4.1 各种所有制经济比重分析	119

6.4.2	林业产业中单一所有制形式的企业数量和比重分析	122
6.5	林业产业经济成分的专项分析	123
6.5.1	林业产业中公有制经济的比重分析	124
6.5.2	林业产业国有经济控股情况分析	125
6.5.3	公有制经济的产业分布及不同产业中公有制经济 地位的分析	126
6.5.4	公有制经济变动分析	127
6.6	林业产业所有制结构的特征和存在的问题	128
6.6.1	林业产业所有制结构的主要特征	129
6.6.2	当前林业产业所有制结构存在的问题	130
6.6.3	林业产业所有制结构演进的趋势	131
7.	民营化改革对中国林业产业效率的影响分析	134
7.1	林业产业不同所有制经济的销售、就业、资本分布 及股权结构	135
7.1.1	不同所有制经济的销售产值、就业和资本分布	135
7.1.2	林业产业不同类型经济的资本股权结构的比较	139
7.2	所有制变量对产业效率的实证分析	141
7.2.1	模型的设计	142
7.2.2	样本数据的选取	143
7.2.3	模型的估算	143
7.3	分析的结论	145
8.	中国林业产业进一步民营化的客观分析	147
8.1	国有企业经济效益的有待提高	147
8.2	进一步民营化改革的经济基础和政策导向	149
8.2.1	可持续发展要求大力发展林业产业	149
8.2.2	非公有制经济的发展为林业产业进一步民营化奠定了 经济基础	151

8.2.3	市场经济体系正在逐渐走向完善	153
8.2.4	林业产业正在成为收益率较高的领域	154
8.2.5	党和政府日益重视支持非公有制经济的发展	155
8.3	民营化是加入世界贸易组织的必然要求	158
8.4	民营化改革是深化政府林业规制改革的重要 途径	160
8.5	民营化可减轻政府负担和提高投资效率	164
8.5.1	民营化可弥补林业的投入不足	164
8.5.2	民营化可减轻政府财政负担	167
8.5.3	民营化有利于提高林业投资效率	170
8.6	需求增长对民营化改革的支持作用	172
9.	结论和政策建议	176
9.1	结论	176
9.2	政策建议	180
10.	结束语	183
	参考文献	188
	致 谢	196

1. 引言

1.1 研究的意义

在第二次世界大战后，经济理论界重点对生产经营中的责、权、利如何影响效率进行研究，并出现了一系列很有价值的研究成果，这就是企业组织理论。这些理论应用了信息论、博弈论的分析框架，对效率丧失的每一个环节进行了深入的探讨，使我们对于一个企业如何通过改进其激励关系和完善合同以提高效率有了更具体的了解。

然而，企业组织理论并未解决公有企业效率低下的问题。在20世纪50~60年代，随着社会主义理论在全球范围内的流行，不仅是社会主义国家，而且资本主义国家也有大批民（私）营企业被收归公有。但多年后的今天，人们终于认识到公有企业的效率普遍不及民（私）营企业，于是出现了全球范围内的民（私）营化浪潮。一些传统上认为必须由政府主办的如公共交通、邮政、供水、森林管护等公用事业也在改为民（私）营。

民营化作为一种政府治理理念和管理工具，正受到国内越来越多的研究者的重视，民营化的实质是一个过程，在这一过程中，强调用市场协调取代行政干预，使政府从微观经济领域中撤退出来，使参与市场竞争的主体由政府（行政）型转化为纯经济型。

目前，无论在东方还是西方，民（私）营化和市场化都成为经济制度改革的主要内容，一个非常普遍的观念是，民（私）营化、市场化会带来财富的增长，而我国所发生的以市场为取向的改革为这一观念提供了强有力的证据。党的十一届三中全会以后，我国经济进入了转轨时期，经济转轨的本质就是依靠民营化来推动经

经济的发展，实现计划经济向市场经济的过渡和转变。在转轨过程中，我国经济以每年 7% 以上的速度增长，经过短短 30 多年的发展，已经成为影响世界经济增长的重要因素，民营化改革取得了成功。

未来一段时期内，我国社会主义经济改革至关重要的任务之一是继续对国（公）有经济进行战略性的调整，调整的实质就是民营化。在调整过程中，国（公）有经济民营化多少，如何民营化以及民营化的速度、策略、工具应当如何选择，都是改革中必须面临的理论和现实问题。解决这些理论和现实的问题不仅仅需要我们从我国的现实出发，而且需要我们从开放的角度研究国外公有经济民营化的经验和教训。因为，公有经济的民营化在本质上是一个世界性的问题，是世界各国在第四次以信息技术为核心的技术革命和经济全球化冲击下进行结构性调整所面临的共同问题。因此，系统研究国外前社会主义国家、外围发展中国家以及中心发达国家在实施公有经济民营化改革中的理论基础以及相应的改革措施，对于指导未来我国社会主义市场经济改革以及我国林业产业的发展模式具有深远的理论与现实意义。

作为国民经济的组成部分，林业产业在转轨中经过民营化也得到了较快发展，它在国民经济发展中的地位越来越重要，特别是全面建设小康社会赋予了林业产业重大使命，林业产业正处在历史性转变的关键时期。

在人类发展史上，森林与人类的关系相当密切，森林是自然界功能最完善的资源库、基因库、蓄水库、碳储库和能源库，对改善陆地生态环境，维护生态系统相对平衡起着重要作用；同时，它作为人类发展不可缺少的重要自然资源的供给者，对社会经济的可持续发展、特别是发展中国家摆脱贫困具有极其重要的战略意义；林业产业作为从事培育、保护、利用森林资源的基础性产业，要解决的根本问题是如何正确、科学、全面地处理生态、经济、社会三大效益之间的关系；就我国而言，林业产业发展的根本目的是为了满足不同增长的人类需求。随着人口、资源、环境问题的日益突出，

人类对林业的需求呈多元化,不仅有对木材和其他林产品的有形物质产品的需求,更有对森林生态服务的无形生态环境产品的需求。林业产业既承担着为国家建设和人民生活提供多种物资和林产品、优化经济结构、保证区域经济协调发展、促进农业增产和农民增收、加快山区现代化和脱贫致富奔小康步伐的艰巨任务,又承担着维护生态平衡、保护物种资源、减轻自然灾害、解决人类面临的一系列生态环境问题的重大使命。因此,现代林业产业应充分发挥林业的生态、经济和社会功能,以满足人类对林业不断增长的多种需求。

在历史性转变的关键时期,中共中央、国务院做出了指导我国林业加快发展的纲领性文件——《关于加快林业发展的决定》(以下简称《决定》)。《决定》以加快发展为主线,突出了加快林业发展即实现林业跨越式发展这个主题,明确了加快林业发展的指导思想、基本方针、战略目标和战略重点,理顺了长期制约林业发展的体制、机制和政策,解决了亟待解决的一系列重大问题。

《决定》明确提出了实现林业跨越式发展的要求,并确定了我国林业跨越式发展三步走的战略目标:第一步到2010年,使森林覆盖率达到19%以上;第二步到2020年,使森林覆盖率达到23%以上;第三步到2050年,使森林覆盖率达到并稳定在26%以上,基本实现山川秀美^①。

在跨越式发展中,林业产业面临着双重压力。一方面,作为产业发展的森林资源,要为国民经济和社会可持续发展提供生态保障,使森林覆盖率接近或达到30%。但我国森林资源现状距离这个要求差距很大,森林覆盖率仅为18.21%,比26.6%的世界平均水平差约8个百分点,人均占有森林面积和蓄积量分别只有世界平均水平的20%和12%。另一方面,经济发展对产业中的木材需求形成了巨大压力。今后50年,仅按现在年均森林资源消耗量3.7

^① 数据来源:转引自2003年9月19日人民日报:国家林业局党组理论学习中心组《指导我国林业加快发展的纲领性文件》。其中的森林覆盖率是2005年的数据。

亿立方米计,我国森林资源消耗量至少需要 185 亿立方米,为我国现有森林资源总量的 1.6 倍。林业产业要满足全面建设小康社会和经济社会可持续发展的要求,森林覆盖率至少要达到世界平均水平,这需要净增森林面积 14.47 亿亩。加上弥补大量的森林资源消耗,新成林面积至少要达到 34 亿亩。按照过去常规的发展速度和模式,要达到这一要求至少需要 100 多年时间。这就要求我国林业产业必须采取超常规的发展模式,以满足我国经济社会发展对生态和日益增长的林产品的需求。这一方面体现了经济社会发展对加快林业发展的客观要求,同时也体现了必须对现行林业体制、机制和政策做出重大调整,要制定出符合客观实际的林业产业政策,以动员全社会的力量共同参与林业建设。

要动员全社会的力量共同参与林业建设,实现林业产业跨越式发展,必须加快实现投资经营主体转换,继续走民(私)营化发展道路,这是中国林业产业跨越式发展的基本任务和关键。实践证明,主要依靠政府以独立投资经营和直接投资经营的方式是无法解决林业产业跨越式发展的资金短缺和效率问题的。只有充分调动社会民间资本的积极性,吸引民间资本投资林业产业,才是解决这一矛盾的根本途径。由政府作为投资经营主体逐渐转向民(私)营,也是保持林业产业活力的关键所在。

林业产业要继续走民营化发展道路,就有必要对转轨以来民营化对我国林业产业的影响有一个基本的判断,为制定林业产业的跨越式发展政策措施提供决策依据,但从总体来说,有关这方面的信息却非常缺乏。也就是说,经过多年的民营化改革,我国林业产业的经济成分即所有制结构状况到底如何?在中国林业产业的实际活动中,不同所有制或不同产权组织之间究竟有无效益差异?20 多年来的市场化和相应的民营化改革究竟对于林业产业的效益产生了怎样的影响,影响程度如何?以及林业产业民营化的发展潜力和空间还有多大?对于这些问题,目前林业经济理论界的研究结果显得比较模糊,本研究将通过实证数据的检验给出较为明确的答案。这个研究结果将关系到如何评价中国林业产业的民营化效果,以及如

何把握中国的林业产业民营化发展趋势等关键问题，因而具有重要的现实意义。

1.2 研究现状

国内理论界对“民营化”和“民营经济”概念的使用以及对相应问题的研究虽在 20 世纪 80 年代已经开始，但直至现在，研究的重点仍放在民营化理论和宏观领域，涉及林业产业民营化的研究很少，民营化对林业产业的影响研究更是无人提及。

何伟是我国较早研究民营化和民营经济问题的国内学者之一，他认为“所谓民营经济是指非官方经营的经济，即非政府的经济。它可以是公有民营，也可以是民有民营，实际上不涉及所有制问题。”^① 在同一篇文章中，他主要研究了作为民有民营经济主体的私营经济的现状、问题和对策建议，提出了“产权保护”的重要意义。

吴家骏认为：民营化是属于经济（企业）的经营形态问题，是经营方式方面的问题，是按经营主体来划分的，而不是按出资主体来划分的，公有也可以民营，民营的方式有多种，如承包、租赁、公司化改造、职工持股，等等。他认为民营化也可以是将一部分资产出售。^②

童英华和铁钧炎二人对当时公有企业的改革现状和困难作了详细的研究，提出了我国公有企业民营化的观点。^③ 他们认为我国已经有了民营化的实践和趋势，并在简要概括了国外民营化的 12 种方式之后，把我国的民营化定义为“企业职能的民营化”。他们认为，“公有企业的民营化可以综合企业经营机制转换的所有内涵，企业的民营化才能使企业迈向独立自主、融入市场的道路。新中国

① 何伟：《对民营经济的看法和建议》，载《中国市场经济论文文稿》，1993 第 1 期。

② 吴家骏，《民营化与私有企业的发展》，载《经济管理》，2001 年第 3 期，第 15 页。

③ 童英华、铁钧炎，《我国公有企业民营化的探讨》，载《财经研究》，1993 第 8 期。

成立后从计划经济到有计划的商品经济，再到建立社会主义市场经济的实践可以帮助我们做出这样一个判断：计划经济体制下不存在竞争，在这样的体制下，经济运行是在国家指令下以公有国营为标志的；市场经济以竞争为杠杆，没有民营化的企业就不会有竞争。”该文认为对于“民营化”的概念，从国际到国内都已不是新名词，在我国理论界曾经一度讨论过这个课题，但由于这个讨论被引入了西方通行的私有化理论的歧途而很快销声匿迹。因此，他们在此指出，“民营化”并不等于“私有化”。

李路路在一篇文章中，研究了一个公有企业和一个民营企业的两个案例，比较了两者在制度环境、组织结构、决策模式和利益获得等方面的巨大差异和由此导致的经济绩效的悬殊。该文最后指出了产权改革和激励机制的重要性和关键性及其普遍的社会意义。^①

简新华在一篇文章中，比较分析了近半个多世纪来中国和西方国家所有制结构演变过程，指出了民营化是发展市场经济的必需的变革^②。在上述文章中，作者指出：中国大量公有企业经营不善、亏损严重的主要原因在于：公有企业由国家直接经营、脱离市场竞争，没有经济自主权，不适应市场经济发展的要求。公有企业实行国营，就必须是由政府集中权力，实行行政管理，由国家统负盈亏，难以做到自主经营，自负盈亏。因此，除了极少数公有企业仍必须实行国营之外，绝大多数公有企业都必须改革管理体制和经营方式，变国营为民营，建立面向市场、参与竞争、自主经营、自负盈亏的经营机制。笔者认为，所谓民营是指由民间个人或民间团体经营。民营不是所有制范畴，而是经营方式概念。民营是与国营相对的概念，民营即非国营，只要不是国营就是民营。除了国营之外的所有经营方式都可以称之为民营，包括承包经营、租赁经营、委

① 李路路，《一个公有企业和一个民营企业的社会学思考》，载1993《管理世界》第4期。

② 简新华，《试析：中西所有制形式的演变及启示》，《经济日报》，1993年12月22日第4版。

托经营、法人经营、股份经营、合资经营、合作经营、联合经营、私人经营等。公有企业只有实行民营化，才能较好地明确产权责任，真正做到自主经营、自负盈亏，改善经营管理，提高经济效益。这时必须明确的是私营不是民营，但民营不完全等于私营，私营只是民营的一种形式，民营化决不是私营化，更不是私有化。

张军^①、秦晖^②等对乡镇企业的民营化形式之一的产权改革进行了研究，他们发现，通过拍卖等形式所进行的改革，开始取代股份合作制而日益受到青睐。即使是在通过股份合作制所进行的产权改革中，也出现了增量扩股型收缩、存量扩股型扩张的势头。乡镇企业的拍卖不仅早已突破了以前“小、微、亏”企业的限制，在有些地方甚至还出现了拍卖捡大的卖、趁好时卖——“靓女先嫁”，认为“拍卖比股份合作制好”的倾向。与此同时，拍卖中的买方往往是原乡镇企业的经营者。他们认为，原经营者是否购买乡镇企业，是基于对自身经营才能判断的自我选择。在这一意义上，乡镇企业改制的发生也是经营者人力资本产权的资本化过程。因此，他们认为乡镇企业改制对于提高企业经营效率的影响是有正面作用的。至于目前在乡镇企业转制过程中可能出现的企业价值人为低估、集体资产流失等现象，其根源并不在于改制本身，而是由于与改制配套的资本市场、经理人才市场尚未建立、健全所导致的现象。因此，建立和完善资本市场与经理人才市场，也是保障乡镇企业改制顺利进行的重要条件。

姜长云^③通过研究乡镇企业改革的逻辑，论证了乡镇企业产权改革路径的选择在很大程度上是乡村政府和企业经营者相互博弈的结果，因此，产权改革过程偏离提高企业效率的方向是完全可能

① 张军、冯曲，《集体所有制乡镇企业改制的一个分析框架》，《经济研究》，2000年第8期。

② 秦晖，《十字路口看乡企——清华大学乡镇企业转制问题调查研究报告（下）》，《改革》，1998年第1期。

③ 姜长云，《乡镇企业资金来源与融资结构的动态变化：分析与思考》，《经济研究》，2000年第2期。