

对东北国有林区森林资源产权及其改革的调查与思考^{*}

张道卫

(美国奥本大学林业经济和政策学系)

摘要:通过对东北国有林区的调查,分析了黑龙江省国有林区管理体制存在的政企合一、高度集权、森林资源权属不清、缺乏激励和约束、监督机制不灵等问题及其后果;对比了黑龙江与吉林两省在管理体制与机制上的同异利弊,吉林省森林资源管理和企业运营分离,有可能形成一个较有效的监督机制,但制约其发展的因素还未从根本上解决;指出桃山林业局国有森林资源产权流转的改革,并未解决国有林的收益权和处置权这一产权核心问题。从彻底明晰产权、政企分开、确定发展战略、发挥自己优势等方面提出了改革建议,并提出需研究的6个问题。

关键词:东北国有林区;森林资源;产权;改革

中图分类号 F307.21

文献标识码 A

文章编号 1673-338X(2006)01-0016-06

Survey and Thoughts on Property Rights of Forest Resources State-owned in Northeast Forest Area

Zhang Daowei

(School of Forestry and Wildlife Sciences, Auburn University, Auburn, Alabama USA)

Abstract: After the field survey in Northeast state-owned forest area, the paper points out the existing problems in the management mechanism of Heilongjiang and Jilin state-owned forest areas, such as the unity of government and enterprise, concentration of state power, unclear property rights, lack of imitative and supervision. Then it compares the similarities and differences of management mechanism in Heilongjiang and Jilin. It indicates that Jilin has shaped an effective supervision to some extent, but does not answer it ultimately. And the property rights transfer in Taoshan Forestry Bureau cannot solve the issues of rights to yields and disposition, and is still in economic crisis. With experiences and outcomes from western countries, it holds that government and enterprise operate independently, the reform must identify property rights, determine development strategy, and take advantage of itself. And based on them, it puts forward six problems to be resolved.

Key Words: Northeast state-owned forest area; forest resources; property rights; reform

2005年6~7月份,笔者到东北国有林区做了为期两周的调查。先后到了黑龙江省森工总局及其亚布力和苇河林业局、伊春市的桃山和朗乡林业局、黑龙江大兴安岭林管局及其新林林业局、吉林省林业厅,吉林森工集团及其红石林业局。现把调查中的所想所思写下来与同仁们交流。由于文中的一些想法不一定成熟,所以本文仅供参考。

1 从黑龙江森工总局看国有林区改革

黑龙江省森工总局(即龙江森工集团公司)是省政府直属单位和黑龙江省林业行业“三国”(省林业厅、省森工总局、黑龙江大兴安岭林管局或大兴安岭林业集团)“四方”(上述“三国”加上伊春市政府)中的一“国”和一“方”。它名义上管理松花江、牡丹江、合江和伊春林管局及其下属的40个国有林业局,实

际上只行使对“三江”林管局及其下属的23个国有林业局的林区社会、经济(其中部分是政府职能)和森林资源的管理权。伊春林管局与伊春市政企合一,其下属的17个国有林业局中有13个政企合一。据2004年由国家林业局森林资源管理司牵头完成的一份调研报告称,省森工总局对伊春林管局仅负责林业计划投资和木材生产等工作的申报和下达,实际上只起着与国家林业局衔接的作用。

这份报告指出,从1995年到2003年8年间,黑龙江省森工总局用材林蓄积减少3746万 m^3 ,降幅6%;用材林可采蓄积减少2760万 m^3 ,降幅3%。也就是说,到2003年底,黑龙江森工总局用材林可采蓄积为5600万 m^3 左右(2760/0.33 - 2760 = 5603)。按2005年年产419万 m^3 的采伐限额和64%的出材率,且暂不考虑新增可采蓄积的话,现有的可采蓄积

收稿日期:2005.10

作者简介:张道卫,美国奥本大学林业经济和政策学教授

*作者感谢王立海、汪绚、蒋海和栗艳淑等诸位阅读本文初稿并提出意见。文中错误和不当之处由作者负责。

将在 8~9 年(到 2011~2012 年)左右被消耗光。省森工总局的一位同志坦言现在的年产 419 万 m^3 的采伐限额是无法持续下去的。按国家森林经营方案设计要求,采伐限额应为更低。维持这样高的采伐量,主要是考虑林区经济及职工生活的需要。换句话说,在某种程度上,黑龙江省森工总局在管理和利用国有森林资源上仍在“寅吃卯粮”。

据中科院农业政策研究中心徐晋涛研究员的一项研究称,东北国有林区职工家庭的贫困状况触目惊心。林区职工生活困难的表面原因是资源枯竭和木材减产,导致林业局经济能力下降和就业机会减少,深层原因实际上是多年来国有森工系统的运行方式不但在资源利用上,而且在经济福利上都是一种竭泽而渔的体制,毫无积累功能。

这种体制是如何形成的?它的特点是什么?为什么黑龙江省森工总局的“两危”比别的地方严重?

形成国有林区现有管理体制的原因很多。然而,这种体制在国家改革开放近 27 年后和在林区“两危”加深的情况下也没有发生根本性变化,则可能是中央政府和省、地(市)、县政府相互之间在与国有林区经济和社会发展相关的责、权、利方面博弈,各个利益集团(林业局管理层、企业职工、林管局、省森工总局、国家林业局、全社会)寻求突破、探索、实践和妥协的结果。

1.1 现行国有林区管理体制的主要问题与特点

1.1.1 森林资源权属不清

《森林法实施条例》规定,指出“森林资源包括森林、林木、林地及以依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物。……国家依法实行森林、林木和林地登记发证制度。……使用国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地的单位,应当向国务院林业主管部门提出登记申请,由国务院林业主管部门登记造册,核发证书确认森林、林木和林地的使用权以及由使用者所有的林木所有权。”

国有林区的林权证一般发到了森工企业,但这些企业没有为使用国有森林资源而付费。也就是说国家的森林资源是由企业无偿使用的。森林资源的无偿使用使企业有了超采的基础和可能(犹如人们对不需要自己拿钱买的东西过量消费一样)。同时,国家又将大部分森林资源监督以及森林资源的保

护、管理职能(通过省政府)设在森工企业内部,成为企业自身的一部分。这样企业既要超采,又要监督自己对森林资源的消耗,实为一项两难命题。多年来实践的结果是,尽管有某上级主管部门和群众的监督,国有森林资源仍在一定程度上被过度采伐。

林权证发给森工企业甚至还可能被理解为森工企业代表国家管理国有森林资源。如果说森工企业代表国家那么林管局,省森工总局,国家林业局又代表谁?

西方国家的国有林都由联邦或中央政府的林业主管部门直接管理。按《森林法》规定,中国的国有森林资源应由国家林业局管理。由于国家林业局没有一个设在地方的,管理国有林的机构和人员;而省和地方政府对国有林的管理以及对森工企业的人事、财务、利税等方面实行控制,所以有人说中央政府便成了国有林区森林资源管理的出资人和名义上的所有者,而黑龙江省省政府及其派出的管理机构(省森工总局和伊春市政府)才是黑龙江省国有森林资源的实际所有者、管理者、使用者和收益者。持这种观点的同志还指出,黑龙江省省政府一方面无偿占有国家森林资源,获得利税,另一方面又拥有其他涉及森林资源管理的人权、物权、财权、经营权、收益权(甚至转让权或处置权,见下面提到的以桃山林业局为代表的国有森林资源产权流转改革),但在天保工程配套资金上,却拿不出中央规定的 20% 的地方配套资金。

笔者基本同意这种观点。同时还赞同“国有”森林资源权属不清一说。至少中国中央政府对国有森林资源的管理是通过复杂的层层代理实现的;而且代理人还要监督自己。复杂的层层代理关系很容易使所有者和代理者之间经常存在的信息不对称发展为信息失真,产生严重的道德风险(Moral Hazard)行为^①;在所有者和代理者的利益不一致时,代理者有可能用所有者的明确的或隐形的授权来谋取自身利益的最大化,牺牲所有者(和职工)的利益。

西方发达国家的财产所有(权)涵盖对财产的管理权,收益权和转让(处置)权。西方国家(省/州)政府对其国(省/州)有林的这三种权力是很少放弃的,也从没有委托给低一级的政府管理^②。即使有可能将一部分管理权按法律和合同委托给企业(注意,不是政企合一的企业),企业的经营管理权也是有明确限

注:①道德风险行为也称为败德行为,是指委托人和代理人目标不一致时,代理人做出的损害委托人的行为。

②在这方面,有些发展中国家存在着和中国类似的中央和地方在国有林管理上责、权、利不明确或不一致的问题。例如 1998 年后的印度尼西亚。目前,印度尼西亚中央和地方在国有林管理和收益权(贵权利)上的不确定性是造成新一轮乱砍滥伐的一个重要原因。

制的(如经营年份限制,可利用林产品或非林产品限制,在资源利用上是否具有排他性,是否具有和在什么条件下可以转让企业的经营管理权,经营合同续签的条件等)。西方国家(省/州)政府对其国(省/州)有林的收益权(即林价和林地管理费)和处置(转让)权也从没有交给企业或低一级的政府。另外,使用国(省/州)有林的企业还和其它企业一样,向国家和地方政府交纳所得税;在财务上,企业上交的林价和林地管理费和其它生产成本一样处理。

1.1.2 政企合一,高度集权

现行国有林区的管理体制基本沿用计划经济时期的体制。企业表现出职能上的政企不分,和在行政和行业上的地域性垄断。以黑龙江省森工总局及其下属的23个国有林业局为例,龙江集团公司属于“翻牌”公司,一直没按企业机制运作。

第一,政企不分使得企业不能也不去适应市场经济的需要,反而在行政上贪大求全,管得多。企业因而承担大量的政府和社会功能(公检法、文教、卫生)。

第二,政企不分导致机构臃肿,人浮于事和低效率。总局现有处级和副处级以上的干部1000多人,每个林业局有处级和副处级干部20~30人。总局机关干部有800余人,比美国林务局华盛顿总部的人还多。国家林业局2004年的一份调查提到,黑龙江省森工总局及所属的4个林管局近6000人,每年1.62亿元的行政管理费全部由企业承担,相当于40多万 m^3 木材(占森工总局木材产量的1/10)的利润。

第三,政企合一使得企业领导者积累大量的权力。他们中的某些人可以在对自己有利时套用企业(如发工资和奖金)或政府(如动用公检法保护自己)的机制或特权。过大的、缺乏有效的(外部和内部)制衡机制约束的权力很容易导致腐败。人们常说,“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”。

第四,管理体制的高度政企合一还导致了森工企业封闭经营,各自为政,“大而全,小而全”格局的形成;以及企业之间竞相争投资、争项目。当市场经济竞争机制引入后,由于各企业生产经营内容和制度上的雷同性,企业之间容易引发恶性竞争,使企业效益下降(万志芳,2004)。所有这些都导致企业在资源利用上竭泽而渔,在经济福利上毫无积累功能的局面。

最后,管理体制的高度政企合一还使企业在制订发展目标规划时不分主次,甚至于无所适从。主管部门在考查企业的业绩时也有多项指标,企业领导

可以避重就轻,轻易过关。

从企业的外部或政府的角度来看,政企合一使得企业变成了“国中之国”及“一个地区、两个政府(机构)”,造成机构重复,资源浪费,甚至政令不畅。

1.1.3 缺乏有效的激励和约束机制

由于国家和省(地方)政府之间对国有林缺乏明晰的产权关系,国家林业局和省森工总局缺乏有效监督代理人(即森工企业领导)行为的机制。省森工总局主要是要求森工企业上交利润。企业经营者主要对主管部门负责这种动机很容易偏离企业的经营目标,加上经营业绩和其利益没有直接关系,因此很难有长久的激励机制(万志芳,2004)。激励机制不健全,国有森林资源的监督机制不灵,必然导致经营者经营行为失当。

与此同时,企业缺乏约束机制。在市场经济下,如果资源枯竭,采伐量和销售量下降,企业本来是应该缩小生产规模、裁减职工和管理干部的,但省森工总局和各企业的管理干部人数在近30年是上升的。政企合一使得企业可能忘记自己的主业(或曰没有主业)和竞争机制,反而在政府和社会功能上越贪越多,并在人口增多,社会分工日以复杂化的情况下无节制地扩张。在这种体制下,企业要求和相信上级政府会出资金或想办法解决企业的困难(起码社会部分),容易形成依赖政府的“等、靠、要”的不良习惯。从2001年起,黑龙江省森工系统的社会性支出占总支出达51%,并逐年上升。沉重的社会负担加剧了森工企业的困境。

可以说,在国有林区现有的管理体制下,森工企业是一个“四不像”的杂货店(指什么都装的店铺)。它既不是真正意义上的企业,也不是真正意义上的政府,但却比企业或政府的权力大,甚至更有生存力。这个杂货店本来是靠租来的资源生存的,但资源从哪里租来的既说不那么清楚(指森林资源权属不清)也不必交租金(指无林价)。杂货店经营目标不明(或太多;指政企合一)。杂货店的经理可以惨淡经营(指经营不善)亦可以暴力经营,获取暴利(指高度集权时产生的腐败现象)。店经理只对主管部门交税,而不一定顾及资源和经济的可持续性和职工的生活条件(指出现“两危”和收入分配不均)。当杂货店经营不善,即将倒闭时,店经理指出倒闭不行,因为它是政府,有社会功能。实在经营不下去了,经理甚至想要把租来的店铺卖掉或再去租转让出去(指拍卖国有森林资源)。

这种看法与2004年由国家林业局政策法规司牵头完成的另一份专题调研报告关于森工企业微观运行的论述不谋而合。这份报告指出:

从微观看,长期以来森工企业已经形成了集森林资源管理行政职能、政府社会职能、企业经营主体于一身的体制,构成了两对不可调和的矛盾:一是追求利润最大化与保护资源的矛盾,有人把它比喻为“狼”和“羊”的关系;二是市场经营主体与社会保障主体之间的矛盾,可把企业比喻为背负重壳的蜗牛。这种“政企事”职能一体共存的企业,任何时候都有理由为自己的种种行为进行辩解:

当以森林资源牟利时,可以所有者的身份取之有道;当森林资源管理出现漏洞时,可以林业行政主管部门的名义自行处置;当实施林业工程时,可以保护和发展的名义享有中央资金投入和政策保障;当大上林产工业项目时,可以合理利用森林资源搞活林区经济的名义得到中央的项目投资和贷款;当出现巨额亏损无力偿责时,可以国有企业政策性亏损的名义获取银行债权核销;当经济运行困难时,可以承担政府社会负担的名义,享受中央财政的转移支付和政策扶植;当企业改制进行资产重组时,可以50年为国家的贡献和林区职工的生存保障为由,廉价变卖国有资产。然而,多年来,基层林场职工艰苦奋斗,生活在温饱线上,他们的景况没有因为企业上述行为而变得更好,倒是正好每每成为企业向上“诉苦讨钱”的理由……

当然,并不是所有的企业都是这样。但是,政企合一的体制很容易使本来可以正常运转和按市场规律进退的企业也变成这种扶不起的“天子”。实践经验,不改变这种体制,中央政府给企业的财政扶持效果比较差,国有林区的“两危”不但得不到根治,反而会越陷越深。

国有林区现有的管理体制造成的后果(“两危”)严重,因而必须加以改革。改革的目标是什么?改革的基本思路应该是什么?

如果国有林姓“国”,那么它应该为全国人民服务,为国家经济发展和生态保护服务,为构造和谐社会服务。国有林区“两危”的存在使得国有林的这些服务功能大打折扣。所以,国有林区改革的首要目标是使林区尽快走出“两危”。

1.2 改革的基本思路

1.2.1 改革首先要使产权明晰

2004年国家林业局资源司牵头完成的一份调

查报告指出,当前重点国有林区体制改革的首要任务应当是改革森林资源管理体制,将森林资源管理权从企业分离出来,建立责权利相统一,管资产与管人、管事相结合的森林资源管理体制。这份报告进一步指出,国务院要依法确定重点国有林区的范围;要明确由谁来管理重点国有林区;要建立中央直属的或省以下垂直管理的责权利相统一的国有森林资源管理机构。

笔者基本同意这些观点。如果是有所修正和补充的话,那就是笔者希望彻底分清现有的国有林到底是国有还是省有,以及有多少是(或需要是)国有和省有。森林资源所有制是林业发展的核心问题。它决定了到底是要建立中央直属的,或省直属的,或两者共存的(垂直管理的,责权利相统一的)国有或省有森林资源管理机构。同样,笔者不完全同意国家林业局政策法规司一份报告中提出的国有森林资源管理机构实行国务院林业主管部门和省级人民政府双重领导的管理体制。因为这样的管理体制会增加管理成本,而谁有谁管才能名正言顺。

彻底分清现有的国有林到底是国有还是省有,以及有多少是(或需要是)国有和省有的出发点是所有制上解决(责权利)问题。这里的所有权包括对森林资源的管理权,收益权和处置权。这样,即使所有者(国家或省政府)以合同的方式将部分资源管理权委托、出租、转让、或承包给企业或个人(犹如国有荒山荒地拍卖、出租、转让、或承包给企业或个人一样),实行所有权和经营(管理)/使用权分离,所有者仍可以按合同规定直接约束经营者,并且还拥有收益权和处置权^①。

森林资源的所有权无非可分为国有、省有、地方政府所有、集体所有、(公有或私有)公司所有、和个人所有等。国有森林资源应由国家的职能部门——国家林业局管理。国家林业局应有一套垂直的管理体系,可在原有的130多个国有森工企业辖区内建立独立于企业的国有林管理局^②。国有林管理局只管理国有森林资源,即造林、营林和采伐、森林防护方面的招标管理和监督工作。国有林管理局管理人员属国家公务员,其负责人由国家林业局直接任命。国

注:①应当指出,国有荒山荒地可以比较容易地以拍卖、租赁、转让等方式承包给企业或个人,承包后也比较容易管理。国家若考虑对国有林区的大片幼龄林和成过熟林实行所有权和经营(管理)权分离时要十分慎重。加拿大诸省实行森林所有权和经营(管理)权分离的管理方式。尽管加拿大的法制比较健全,这种管理方式的一些弊端在近年来表现很明显。笔者不赞同在现有森工企业改制之前将国有林或省有林的经营权交给这些企业。

②当然这并不是说要建立130多个国有林管理局。有些国有林管理局可以管理两个或多个(现有森工企业辖区内的)国有林。另外,在国家林业局和设置在国有林区的国有林管理局之间不应该有中间机构。

有林管理局只对国家林业局负责,实行收支两条线,收入上缴国库,支出由国家拨给。国有林管理局可以吸收一部分森工企业现有人员,但要竞争上岗,培训上岗。

森林资源使用者可以是任何合法企业,包括私有企业。森林资源使用者在采伐森林时要通过投标向国有林管理局交纳林价。国有林管理局可根据市场情况、立地条件、交通运输等因素确定一个最低限价。采伐作业按合同要求进行。国有荒山荒地可采用招标、租赁等方式承包造林。营林(如抚育伐)工作也应公开招标。非木材国有森林资源(如山野菜)可继续有林区职工无偿或有偿使用。

为保证地方利益以及使森林资源所有制多元化,国务院可将一部分国有森工企业所占有的森林资源(如黑龙江省森工集团所属23个林业局的1/3)划归省政府所有,变成省有林。省有林应由省林业主管部门管理。省政府可将省森工总局和省林业厅合并,并由合并后的林业厅管理省有林。另外,伊春市政府不必直接管理森工企业和省有林。省有林的管理可参照国有林的管理办法进行管理。

同样,为保证地方经济发展,国有或省有林的所得(主要是出售活立木所得林价)应有一部分(如25%~30%)留给地方(县/镇)政府。其余部分全部上缴国库或省财政部门。

这样,现有的国有森工企业将不再拥有森林资源管理和监督权,而是变成真正的,能够到市场上竞争的林业管理公司、造林公司、营林公司、采伐公司、林业咨询公司、林业服务公司、木材加工公司,或非木材林产品开发公司。企业可以根据市场需要和可能在任何地方投标和作业。国家或省政府可以对部分企业实行参股或控股。

彻底分清现有的国有林的所有权(国有或省有)并不损害省和地方的利益。中央政府“拿走”的只是有关国有林管理的一部分人权和责任。省和地方政府仍然从国有林经营中获得利税和中央政府的转移资金(林价和天保资金的一部分)。如果国家再将森工企业所占有的一部分森林资源划归省政府所有,省和地方政府受益就会更多,责任也更大。

目前部分森工企业领导不愿放弃对国有林的管理和支配权。他们提出森林防火的总指挥一般还是由林业局局长担任,如果出现火灾,新成立的国有林管理局无法负责。不愿放弃权力可以理解,但以防火(以及后面要提到的政企合一或企业办社会)为理由

拒绝让出森林资源管理权则有点牵强附会。在防火工作上,如果某林业局局长(或企业主管)仍负责某个区域内森林资源的防火工作,那么国家可以对他(她)的劳动给予报酬。再一种可能就是防火的责任主要由新成立的国有林管理局承担;而灭火的责任则由中央和地方政府分别承担。美国有一种联邦和州政府合作的灭火机制:联邦政府负责出资购买防火设备和工具以及防火机场的建设,州政府则负担消防人员工资和人身保险。

更有甚者,有人说如果中央政府“拿走”了有关国有林管理的一部分人权,责任和支配权就把大多数人(职工)“推向了对立面”。这种挑唆和割裂中央政府和林区职工关系,标榜只有自己才能代表林区职工根本利益的说辞不太值得反驳。也许对说这种话的人可以使用这样一句外交辞令:“如果不是不了解情况就是别有用心”。

1.2.2 改革要使政企分开

政企合一的长期存在必然有一定的社会基础。政企分开提出来已经有许多年了,改不了说明阻力很大。这里所说的政企合一包括企业办社会。

在国有林区开发初期政企合一可能有一定道理——即在计划经济条件下政府政策执行过程中的交易成本较低。当资源枯竭、木材生产量降低、生产的产品日益多样化;人口增多、社会结构日益复杂化;以及实行市场经济,市场情况瞬息万变的情况下,政企合一的弊端日益暴露出来。坚持政企合一就弊大于利了。前面提到,政企合一的弊端主要有(1)权力集中,一些领导人权力过大,可能导致腐败;(2)政企不能集中精力搞自己的主业;(3)机构臃肿,效率低;(4)激励和约束机制不明。

那么政企分开的阻力在哪里?政企合一的标志是企业的领导人亦同时又是政府的官员。政企分不开是因为(1)企业不愿给;(2)地方政府不愿意;(3)中央和省府下不了决心搞改革。

企业领导人权力大即可能产生寻租行为。如果有寻租行为,在自己管公、检、法系统的情况下起码可以对自己有所保护;如果受到地方政府约束就是“受气”。不愿意放弃权力是人之常情,问题是该不该保护这些寻租行为,保护这些寻租行为是否有利林业发展,是否代表人民的根本利益。其次,森工企业的公、检、法系统大都是副处级单位,而国有林业局的所在地可能建在某个乡镇上。跟镇一级的公、检、法合并显然有“屈就”的意味,待遇上也不一定比在林业局好,

所以这部分人也不想走。第三,企业办的学校和医院可能比地方上的学校和医院质量好,所以森工企业的职工也不愿意将这些学校和医院交出去。

再看地方不愿要。地方政府不愿要主要是因为它的财政能力有限,无力负担企业想推掉的政府职能部门和事业单位,不愿或无能力接受那么多人。地方政府更不愿接企业离退休人员,不愿为这些人出退休金、养老金或医疗保险。

中国地方财政是以县为单位的,乡镇留税很少,而国有森工企业所在地有一部分不在县城,而在乡镇。森工企业所在乡镇的经济情况不但比县城差,还要比国有森工企业要差。很自然地,乡镇政府只愿要一些能为自己纳税,对自己有益的部分。如果森工企业没有哪一部分能为地方带来好处,地方政府宁愿不接受森工企业的政府和社会职能部门和人员。

这样,在把政府职能部门从森工企业中剥离出来这一问题上供(森工企业)需(地方政府)双方都不积极,所以政企分开喊了多年仍没有效果。中央和省政府下不了决心则至少有几个原因:一是利益集团劝说起到了一定作用,尤其是他们在劝说中夹杂一些利益集团或个人对改革可能出现的后果的渲染时。二是财政负担。三是对可能出现的既得利益者(在丧失利益前后)的反弹有所顾忌。

中央政府可以采取行政的手段将政企强行分开。更好的方法是借机改革中国国有林区税收体制,理顺中央、省、县和乡镇的税收收入的比例关系(包括林价),从而使中央、省、县和乡镇政府的财政收入有所保证。这样县/乡镇(地方)政府就愿意接受森工企业的政府职能部门。同样,政府要从政策和行政上鼓励企业将其政府和社会职能部门分出去(如分出去商店等享受和在森工企业一样的税收优惠,保证地方对设在林区学校和医院的投资等),使企业也愿意看到这些部门从企业中剥离出去。

怎样才能解决国有林区地方政府目前税收不足的问题?一个办法是,在森工企业政企分开改革开始的几年或十几年内要使企业的税收大部分(和相当一部分林价,比如40%~50%)留在当地(而不是县政府、省政府或中央政府)。当地政府也需要保证将这些税收的大部分(如75%)用于森工企业相关的事业建设(公、检、法、卫生、文教、劳保,基础设施建设)上。如果森工企业因经济困难无力纳税或纳税不多,中央和省可采用类似于天保工程的办法对公检法等部门进行补贴。当然这种补贴要有年限,更重要的是

补贴款项要放在地方政府而不是企业。这样,数年或十几数之后企业的政府职能将不复存在。地方政府也可以根据地方税收的多少决定地方公共事业建设的力度。

1.2.3 改革要使政府和企业都有明确的目标,激励机制和约束机制

西方国家的地方政府主要由地方税收(财产税,销售税,个人所得税和政府资产租金)支持。税收少的政府就小一些,财政支出少一些;税收多的地方政府的财政支出就大一些。这样就达到了一种可持续发展的平衡。

我国国有林区的政府应该是为地方服务的服务性政府。它们也应该有一个明确的激励机制和约束机制。其约束机制就是税收(和中央政府补贴)的多少。

政企分开后的企业主要面向市场,靠市场经济的约束机制,竞争机制,和进退机制而建立、运行、和退出。企业除了遵守国家法律,照章纳税外,不再向上一级主管单位交纳利润或管理费。当然国有企业或省有全资或控股企业向中央或着省财政交纳的纯利润,森工集团的子公司向总公司交纳的利润除外。森工企业政企分开改革的一个前提是中央和省、地(市)的现有林业管理部门要精简机构和管理层次,降低成本。精简机构也会遇到阻力。

所以说,改革以林业局为基础的国有林区管理体制,实行政企分开,和实现资源管理者对使用者有效监督的阻力来自供(森工企业)需(地方,包括省政府)两个方面。突破这些阻力需要在供需两个方面努力。这主要包括适当照顾企业和地方政府的权力和利益。当然,改革是需要政治(指导方针),组织和思想保证的。

应当指出,美国国有林建立的初期也遇到了西部地区居民和有关州和地方政府在某种程度上的抵制。当地居民主要是担心国有林建立是否会使他们丧失有关森林和林地使用权(如放牧,耕种,和获取薪材)。州和地方政府主要是担心国有林的建立会使它们失去税源。美国联邦政府在建立国有林时曾在不同程度上照顾了当地居民和有关州和地方政府的利益(如将林价的25%交给当地县政府,允许在海拔较低、土地肥沃的山区平原地区建立城镇等)。当然,冲突是一直就有的。在冲突最激烈的时候(1908年左右),美国联邦政府的(第一任)林务局局长盖夫德·潘晓(Gifford Pinchot)曾被称为“沙皇”和“恶魔”。(未完待续)

(责任编辑 许勤)

对东北国有林区森林资源产权及其改革的调查与思考(续)

张道卫

(美国奥本大学林业经济和政策学系)

摘要:通过对东北国有林区的调查,分析了黑龙江省国有林区管理体制存在的政企合一、高度集权、森林资源权属不清、缺乏激励和约束、监督机制不灵等问题及其后果;对比了黑龙江与吉林两省在管理体制与机制上的同异利弊,吉林省森林资源管理和企业运营分离,有可能形成一个较有效的监督机制,但制约其发展的因素还未从根本上解决;指出桃山林业局国有森林资源产权流转的改革,并未解决国有林的收益权和处置权这一产权核心问题。从彻底明晰产权、政企分开、确定发展战略、发挥自己优势等方面提出了改革建议,并提出需研究的6个问题。

关键词:东北国有林区;森林资源;产权;改革
中图分类号 F326.22 文献标识码 A

文章编号 1673-338X(2006)05-0013-07

Survey and Thoughts on Property Rights of Forest Resources Sate-owned in Northeast Forest Area

Zhang Daowei

(School of Forestry and Wildlife Sciences, Auburn University, USA)

Abstract: After the field survey in Northeast state-owned forest area, the paper points out the existing problems in the management mechanism of Heilongjiang and Jilin state-owned forest areas, such as the unity of government and enterprise, concentration of state power, unclear property rights, lack of imitative and supervision. Then it compares the similarities and differences of management mechanism in Heilongjiang and Jilin. It indicates that Jilin has shaped an effective supervision to some extent, but does not answer it ultimately. And the property rights transfer in Taoshan Forestry Bureau cannot solve the issues of rights to yields and disposition, and is still in economic crisis. With experiences and outcomes from western countries, it holds that government and enterprise operate independently, the reform must identify property rights, determine development strategy, and take advantage of itself. And based on them, it puts forward six problems to be resolved.

Key Words: Northeast state-owned forest area; forest resources; property rights; reform

(上接第1期)

2 对黑龙江大兴安岭与吉林林区的简评

2.1 黑龙江大兴安岭

2.1.1 有一定经济基础

首先,该地区现有国民生产总值(GDP)为60亿元左右,人均(53万人口)GDP在黑龙江省排第三位,达到全国平均水平以上,人均存款1.3万元。其次,该地区的文化底蕴较好,社区建设搞得比较好。第三,该地区林业经济发展比较规范,地区行署注重发挥中心城市的作用,放弃了以厂定居,以厂轮伐,实现木材永续利用的方针。第四,该地区森林资源状况相对较好。目前仍有蓄积量5.1亿m³,可采用木材1.14亿m³,目前年采伐量为217万m³。如果按这

样的采伐速度和54%的出材率,且暂不考虑新增可采蓄积的话,还可采25年左右。当然,该地区森林的主要功能是生态保护,所以年采伐量还会下降。况且,黑龙江大兴安岭地区的森林资源数量和质量下降是很严重的。肖兴威等(2004)指出,从1995年到2003年8年间,该地区用材林蓄积减少了3255万m³,降幅6.8%;用材林可采蓄积降幅26.7%。第五,目前行署已经开始实施在木材采伐量在不远的将来降为100万m³左右情况下的经济发展战略,重点培植特色产业(旅游,养殖业,中药材,林下资源开发,有机生态农业,林产品深加工,矿产和边贸)。在经营项目上,地区行署目前大部分从市场上融资,政府只给一些基础建设费。这种做法和西方国家的的地方政

收稿日期:2005.10

作者简介:张道卫,美国奥本大学林业经济和政策学教授。

作者感谢王立海、汪绚、蒋海和栗艳淑等诸位阅读本文初稿并提出意见。文中错误和不当之处由作者负责。

府在投资融资上的做法基本相同。

2.1.2 主要问题

第一,产权不清,管理机制不明。大兴安岭林区从1964年开发建设起,就明确了中央和地方双重领导的管理体制,这种体制沿袭至今,但目前国家林业局对大兴安岭领导的权力虚置,概念不清,机制不明,可义务责任明确(肖兴威等2004)。国家财政部负责该林区的有关计划、预算和项目的审批,黑龙江省不管大兴安岭林业集团公司这个企业的经营,但掌握对人事任免的权力。国资委也不管这个企业(因为它是政企合一)。国家在上世纪90年代对该地区实行的财政“零包干”使该地区在财政上除了享受国家基本建设投资(机场,防火等)外,还享受税收中属于中央财政的部分。国家对该地区国有森林资源所有权的体现仅在于项目、财政、计划、和采伐限额的审批上。

第二,大兴安岭是典型的政企合一。政企合一的弊端在该林区都有不同程度存在。如果政企合一的领导人是“明君”,这些弊端可能暴露得晚些。但在大兴安岭地区实行政企分开要考虑到防火和国防方面的需要。具体怎么搞需要研究。

第三,森林资源质量下降厉害,森林生长恢复慢。这使得该地区森林的生态功能的发挥受到了影响。大兴安岭地区是呼伦贝尔草原、三江平原、东北乃至华北平原的屏障。这里自然条件差,适生乔木树种不多;森林生长慢,兴安落叶松、樟子松等主要树种需要80~100年才能达到生物成熟;森林破坏容易恢复难。因此,在降低木材采伐量、促进林木生长上,大兴安岭还有许多工作要做。在目前的产权、管理、及政企合一的制度下能否做好这些工作值得思考。

第四,加格达奇附近地区林破坏严重。这与该城市人口增长、部分林地转化为农地有关,也可能与政企合一的体制有关。本来,这些土地是国有的,按规定森林采伐后应该重新造林,但地区行署还要考虑其农业部门的要求,在林业部门监督不力时会主动或被迫地默认一部分将林地转化为农地的行为。应该在这些农地上重新培育森林,发挥森林生态系统的主导作用。

第五,黑龙江大兴安岭森工集团有23亿元的不良贷款。每年需要9亿元左右支付政府工作人员工资(其中6亿由企业负担,天保工程资金补充不足部分)。有3万多职工下岗。

总之,黑龙江大兴安岭林区的“两危”没有黑龙江森工总局所属国有林区严重。因此该地区还有5~10年的时间进行较为平稳的产权和管理体制改革。正是由于该地区的“两危”不如其它地区严重,该地

区的领导层可能对改革国有林产权制度和管理体制的认识也没有那么紧迫。笔者认为如不抓住时机进行产权和管理体制改革,实行政企分开,当国家天保资金中止后,大兴安岭的“两危”也会较快地发展到像其它国有林区那样严重。

2.2 吉林

吉林国有林区比其他国有林区改革先走一步,取得了许多成绩,呈现出吉林国有林区走向可持续发展的端倪。

2.2.1 有较好的基础

第一,森林资源初步回升,有增长的势头。据统计,从1995年到2003年8年间,吉林森工集团所属的8个国有森工企业的用材林蓄积从1.57亿 m^3 增长到1.62亿 m^3 ,增幅3.2%;用材林可采蓄积从6677万 m^3 增长到6851万 m^3 ,增幅2.6%。按2005年89.3万 m^3 的采伐限额和65%的出材率,且暂不考虑新增可采蓄积的话,现有的可采蓄积就可以维持50年左右。

第二,管理体制改革的起步较早,方向明确,收效较好。从1994年开始,吉林森工集团组建后在省政府授权下负责所属国有森工企业的资产运营;而森林资源管理权仍由林业行政主管部门(林业厅)行使。这样资源管理和企业运营就分离开了。在资源管理和使用上(尽管设在林业局的资源管理处还受林业局制约和影响),吉林林业厅和吉林森工就有可能形成一个较有效的监督机制。2000年,吉林森工集团开始行使包括干部人事管理权在内的全部企业职能,并以产权关系为纽带,构建法人治理结构的母子公司体制(张蕾等2004)。这种改革除了有益于森林资源管理监督外,还有以下几个好处。

(1)吉林森工实行集团化垂直管理,使各个子公司(林业局)之间避免了“小而全,大而全”和相互恶性竞争的局面。其次,吉林森工及其子公司领导可以有时间和精力考虑企业发展战略和经营,而不是花很大力气去解决各种社会矛盾。他们曾提出过营林,深加工,多种资源经营和利用,及外向型企业四大战略;近年来又将企业战略改为“做大做强新主业(刨花板、地板、营林),培育拓展优势产业(食品、药品、旅游),剥离辅业(服务业)”。吉林森工的高档刨花板占全国高档刨花板的50%以上,其生产的实木复合地板产量占全国产量的20%(加上延边生产的占全国产量的42%),产品80%出口,和国际市场直接接轨。目前吉林森工准备在江苏、北京建刨花板和地板厂,扩大生产规模。这样企业就有了“龙头产品”,为进一步发展打下了基础。

(2)吉林森工将森工企业的资产按经营性资产、

行政
收益,
分离地
地发

资金
资产
较级
级型
不材
积的。
得发
发高
这2.2

林理
级二
无料
售80
费料
天准
上

行政性资产和社会性资产实行分类运营,提高了效益,并开始实行主辅分离——即将社会性资产从企业分离出来,开始初步走出企业办社会,使主辅业更好地发展。

(3)吉林森工按市场化运作,大的项目所需要的资金在市场上融资,小的项目通过公司内部有融资功能的财务公司融资。因此公司看准的项目能在较短时间内建成投产。这和计划经济时期企业向上级要项目,要资金;长时间等项目,等资金的情况大不相同。同时产品市场开发较好,所生产的产品很少积压。应该说,吉林森工集团的运营情况是比较好的。集团所上的项目大都盈利,不盈利的项目很快就得到以关闭或调整。例如经过几年的实践,森工集团发现到国外,尤其是到发展中国家(包括前苏联)开发森林资源(外向型企业战略的一部分)的交易成本高,运输距离远,使企业不能盈利。公司很快调整了这一战略。

2.2.2 主要问题

(1)森林资源产权不清。国家林业局对国有森林资源不进行直接管理,而是委托吉林省政府管理,而省政府又通过其职能部门(林业厅)实行分级管理,仍属于多层代理关系,代理成本较高。第二,正是由于产权不清,林价制度无法实行(林价无法确立),吉林森工仍然依赖廉价或无偿供应原料而生存和受益。吉林森工的利润的60%是从销售原木得来的——2005年上半年原木平均售价为802元/m³,直接生产成本(采伐、运输、销售、税费)约为150元/m³。育林基金约为150元/m³。这样每m³企业毛利润达到500元左右,按生产量90万m³计算,企业获利4.5亿元左右。当然这些利润的一部分用于解决林区社会负担(3亿~4亿元)上了。

(2)政企分开还不彻底。政资分离,企事分离步伐不大,还出现辅业返回企业的反弹现象。正如张蕾等(2004)所说,林业公检法和行政管理职能还没有从企业中分离;大部分企业教育、卫生等社会事业还没有剥离出来,部分辅业改制、改组从企业分离后又返回企业。这些由本文前面提到的供需方面的原因,也有国家政策执行中的误导作用。例如,森工企业统收统交所得税和利润的体制使林区各个企业单位死死地捆在一起,不利于林区各业各主体竞争发展;而辅业分离出去后将不再享受林业企业的税费优惠政策。又如天保政策将补助人员资金补给森工企业,客观上强化了企业办社会的职能。总之,吉林国有林区在政企分开方面迈出了一步,在企业和社会功能较彻底分开上尚有一段路要走。

3 从桃山林业局看国有森林资源产权流转改革

3.1 国有森林资源流转的动因

近些年,转让、出租森林资源被当做国有林区改革的一个措施,开始被部分森工企业实验着。转让、出租森林资源能否解决“两危”,能否使企业和林区走上可持续发展的道路?卖林子在实践中有那些问题,是否会造成国有资产流失?它在法律、理论上能否站得住脚?如果这一措施可行(即能使企业和林区从根本上出“两危”,走上可持续发展的道路),且有法律和理论上的依据,为什么还没有被推广?反之,为什么这一措施还没有被有效地制止?

从2003年开始伊春林管局就开始了国有森林资源产权流转的试点,其中桃山林业局是提出国有森林资源产权流转最早的,也是走得最快的。该局在2003年7月7日,即《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》发表不到两周就公布了《桃山林业局发展非公有制促进可持续发展规划方案》(以下简称《方案》)。

按照该《方案》,桃山林业局实行国有森林资源流转的主要理由是企业经济困难,即《方案》提到的“企业负债重、环境条件差、职工生活苦、不安定因素多”。《方案》中提到桃山林业局因长期超量采伐,森林蓄积量已由1960年建局时的1842万m³减少到1998年第五次森林经理复查时的508万m³,降幅72.4%;用材林成过熟林蓄积由1298万m³减少到1.2万m³,降幅99%;有林地平均蓄积由153m³/hm²减少到36m³/hm²,现在的年木材采伐量约为2万m³。局里现有职工10393人,其中在岗职工为2000人。林业总人口为39176人。也就是说大部分职工已下岗(待业青年另算)。在岗职工平均月工资仅261元,拖欠职工工资最长达38个月,累计3915万元。《方案》还指出,全局截至2002年底,企业固定资产达到9151万元,固定资产净值6988万元,累计上缴利税7794万元,提取育林费16358万元,但企业的包袱沉重。企业各项挂账为11576万元(其中待处理流动资产损失3019万元,待处理固定资产损失1510万元);各项拖欠款总计为50440万元(见表1)。据徐晋涛(2004)的一项调查,桃山林业局每年新增亏损500多万元。

另外,《方案》提到国家对企业投入资金总额960万元。国家现在每年给桃山林业局天保资金2600万元,养老保险每年上交980万元,剩余近1700万元。《方案》指出天保资金“对这样一个万名职工的企业来说,无疑是杯水车薪”。

从这些数字可以发现几个值得思考的现象。其一,国家近6年来给桃山林业局的天保资金拨款(6×

2600万元=1.32亿元)已大于桃山林业局给国家上缴的利税总和(7794万元)(万志芳,2004)。所以说国家对企业的投入不算少,那么为什么企业仍在继续亏损呢?这样的企业在西方国家里早就破产了,在中国有无存在下去的必要呢?其二,国家天保资金主要用于养人了(大部分资金被用于工资;劳保费占38%),所以说天保工程是“养人工程”。其三,为什么像桃山林业局这样的亏损企业还能够从银行贷出1亿多元资金?就算这些是10多年前的贷款也让笔者吃惊。其四,在桃山局的拖欠款中,欠上级管理费(70万元)是拖欠款中数额最小的。上级主管部门(伊春林管局)为什么还要从亏损企业中收取管理费?每年收多少?其五,为什么一个每年新增亏损500多万元的企业还要有23个副处级以上干部,41个基层单位,23个科室及林区公、检、法、医院、学校、商业服务等部门?其六,提取了1.63亿元的育林费,为什么还会出现大量荒山和荒林地(15000hm²)。

3.2 改革目标与效果解析

在谈论桃山林业局的国有森林资源流转改革之前,需要说明的是,笔者不认为私有林(或非公有林)制度是洪水猛兽。西方发达国家的实践证明,私有林的发展对地方经济和人民生活水平的提高,以及森

林资源保护、管理和可持续利用都有很好的促进作用。中国国有林区非公有林不是多了,而是发展不够。像桃山林业局这样的局面,可能只有适度地发展非公有林才能在某种程度上暂时缓解企业经济困难和社会矛盾。

重要的问题是这种流转改革能否使桃山林业局走出“两危”?能否走上良性循环或可持续发展的道路?这是最重要的问题。另外,流转改革是否影响国有林的主体地位?林地流转的受益者是谁?流转后的资金如何使用?产权流转后的资源管理可能会出现什么问题?流转过程中是否会出现国有资产流失?

《桃山林业局发展非公有林促进可持续发展规划方案》中提到“以林业产权制度改革为动力,大力发展非公有林,充分调动广大职工群众造林育林护林的积极性,普遍增强全社会人员保护生态、改善环境意识,促进森林资源更好更快地恢复发展”。《方案》还提到发展非公有林的必要性有:生态效益需要;广纳民间资金(王兆君,2003);盘活林木资产(把“死树”变成“活钱”,使幼、中龄林提前进入市场);实施联心工程(万志芳,2004);促进可持续发展。《方案》还提到尝试以林权置换职工身份让更多的下岗职工家家有其山,人人有其林,实现长远致富奔小康。

这些无疑是很崇高的目标。其中第二条看起来像是职工有一定的民间资本。然而作为森林资源的所有者——国家为什么要将“死树”变成“活钱”?国家能拿到这份“活钱”吗?哪个部门代表国家?桃山林业局的一位领导说林业局在某种意义上代表国家,流转资金应由桃山林业局使用。伊春林管局称流转资金应由林管局掌握,桃山局需要的话可优先安排。省森工总局说流转金应由总局管理和使用。国家林业局的意见是上缴国库。这说明在谁代表国家拥有这些森林资源,并具体拍卖这些资源和掌握拍卖流转金(国有林所有权中的收益权和处置权)这些核心的产权问题上,各级林业主管部门远没有统一的认识。

《方案》提出将营造非公有林1.5万hm²,流转商品林2万hm²。而桃山局的商品林区总面积为35117hm²(占经营总面积的24.3%)。也就是说,整个商品林区均要流转成非国有林,剩下的国有生态公益林仍占75.7%,处于主导地位。流转以后国有林和非国有林将在经营管理上分道扬镳,彻底实行商品林和生态林二元化的分类经营。

《方案》规定对无林地只收林地使用费,对林木资源及林下经济植物资源作价出售。对林木资源按重置成本法确定幼龄林定价。具体算法是,按目前造林成本1728元/hm²和初植密度3300计算,幼龄

表1 桃山林业局各项拖欠款 万元

	万元
贷款本金	10671
应付利息	3314
应付工资	3915
应交税金	106
应交木材款	2387
应付材料费	2421
拖欠原煤款	635
欠上级管理费	70
市场交易服务费	187
差旅费、医药费、独生子女费	585
应付生产费	1021
拖欠职工档案工资	25128
合计	50440

表2 桃山林业局国有森林资源流转所得资金

项目	面积 (hm ²)	标准	经营周期收入 (25年)(万元)	年收入(一次 性)(万元)
林地使用费	35000	45元/hm ² ·年	3937.5(a)	157.5
造林地活立木	15000	2382元/hm ² ^①		3573(b)
盘活商品林	20000	2500元/hm ² ^②		5000(c)
总计(a+b+c)				12510.5
其中一次性收入				8730.5

注:①神树林场已拍卖三块林地的平均值。说明造林地有活立木。

②标准为25m³/hm²,单价为100元/m³。

林每株为 0.5 元; 每 m^2 面积内多株的按 1 株计算。对活立木按市场倒算法。具体做法是:

$$\text{活立木价格} = \text{木材销售价} - \text{采伐成本} - \text{运输成本} - \text{经销费} - \text{税金}$$

例如针叶活立木的算法是:

$$\text{活立木价格} = 230 - 45 - 30 - 4.6 - 11.5 = 139 (\text{元}/\text{m}^3)$$

其中 230 元为省森工总局小径级落叶松每 m^3 原木(胸径 8~10cm, 材长 4m)最低保护价, 45 元为木材生产直接成本, 30 元为运输成本, 4.6 元为 2% 的经销费, 11.5 元为 5% 的农林特产税。再按 64% 的出材率, 针叶材的价格为 88.9 元/ m^3 (按 90 元/ m^3 算)。类似地, 以小径级白桦树 260 元/ m^3 的售价计算, 阔叶材为 106.7 元/ m^3 (按 110 元/ m^3 算)。所以活立木的综合售价为 110 元/ m^3 。

现再看流转的资金收入。《方案》说明的盘活资产收入列在表 2。从表 2 及《方案》有关部分可以看出以下 3 个问题。

(1) 估算活立木价值时所使用的活立木蓄积量 ($25\text{m}^3/\text{hm}^2$) 远低于《方案》第 11 页所说的商品林单位面积蓄积量(蓄积应为 $35\text{m}^3/\text{hm}^2$, 系由商品林面积 35117hm^2 , 蓄积 123 万 m^3 推算出来)。这一降幅约为 29%。

(2) 计算活立木林价使用的木材价格为省森工总局的小径级原木的最低保护价。而更准确的价格应为桃山林业局的实际木材销售价格。前面提到, 桃山林业局年木材生产量为 2 万 m^3 , 年育林基金提取约为 180 万元(见《方案》第 16 页)。如果按国家规定的按木材售价 26% 的育林基金提取标准推算, 桃山林业局木材售价应为 346 元/ m^3 。也就是说比《方案》所使用的 245 元/ m^3 (假定针阔叶林各为 50%) 要高出约 100 元/ m^3 。假定采伐和运输成本及出材率不变, 使用 345 元/ m^3 的木材价格计算将使活立木的价格上升到 157 元/ m^3 。换句话说, 活立木实际价格应该比《方案》中的价格要高 57%。而在《方案》的第 32 页, 在向国家要求的木材减产补贴时, 每 m^3 原木售价是按 400 元计算的。

这是两项明显的错误。这两项错误使得国有林的价格被人为地压低了约 100%。桃山林业局的一位领导也承认估计活立木价格时使用木材最低保护价是低了点。

(3) 这一点是最重要的, 即使国有森林资源流转的资金全部留给桃山林业局, 该局也无法走出经济危困的局面。从表 2 可以看出, 国有森林资源流转一次性收入约为 8700 万, 而桃山林业局的各类拖欠款就有 5 亿多元(如果不算拖欠职工档案工资 2.5 亿元的话, 对外拖欠款为 2.5 亿多元)。所以搞国有森

林资源流转改革对桃山林业局来说只能是解一时之渴, 而不能从根本上解决问题。这一结论是建立在目前国家每年给桃山林业局天保工程拨款 2600 万元的基础上的。如果国家停止天保工程拨款, 桃山局不彻底改造, 仍按原模式运行, 出售国有林的所得收入在 3 年左右就会被消耗殆尽, 更不用说偿还各类拖欠款了。

如果将前面提到的两个计算错误改正后, 桃山林业局准备拍卖的国有商品林能卖多少钱? 如果将蓄积量按 $35\text{m}^3/\text{hm}^2$ 和木材售价为 345 元/ m^3 (扣除各种费用后为 246 元/ m^3 , 按 64% 出材率推算出的活立木价值为 157 元/ m^3) 计算, 那么森林资源流转的收入为 19232.5 万元 (外加林地租金 157.5 万元/年)。这不足 2 亿元的流转金收入即使全部留给桃山林业局又能使它维持多久呢?

首先, 不管有无天保工程拨款, 这些钱不能使桃山林业局偿还企业所有拖欠款并且消除每年 500 万元的新增亏损。其次, 如果拖欠款不需偿还, 但没有天保资金, 桃山林业局可维持 7 年左右。最后, 如果拖欠款不需偿还, 而且有天保资金, 桃山林业局可维持 40 年左右。

中国有象桃山林业局这样的在经济上病入膏肓或快要病入膏肓的森工企业有多少? 对这些企业要不要改造, 怎样进行改造? 怎样才能使林区社会走出“两危”? 这些恐怕不是单靠国有森林资源流转所能解决的。如果转让国有林不能解决企业的经济危困, 为什么要卖林子? 如果要卖林子, 是否可以先改制然后再卖呢? 企业改制又怎么改? 要企业先破产还是再扶持一下? 这种“缺钱砍树, 大树砍完卖小树”的机制和行为到何时为止? 这些问题值得探讨。

关于森林资源管理。如果说产权流转后国有林的主体地位不变, 那么在国有林和非国有林交错分布的地区仍会出现对国有林蚕食的现象。由于目前卖林子的钱不足以使企业走出“两危”, 在未来的若干年里要求将一般生态林(限伐区)分掉或卖掉的呼声还会有。这两个因素可以使国有生态林的安然生存和生态功能作用的发挥受到影响。国有森林资源流转后现有的国有林管理体制势必要变。国家和省政府现有的对非国有林经营管理的措施(政策法规)也可能要作相应的调整。

关于林地流转的受益者和流转后资金使用问题。徐晋涛(2004)对此从两个方面提出过一些有益的建议。需要强调的是桃山林业局的许多下岗职工, 即使有一部分企业拖欠的工资可以用来顶账, 也买不起正在流转中的国有森林资源。流转中的国有森林资源一般以 5~10 hm^2 大的林班为单元, 以 2500~

3500元/hm²转让给职工。这样,职工至少需要出1万~3.5万元买一个单元,其中20%必须用现金交纳。笔者遇到一位下岗职工,他表示拿不出数千元的现金,而企业拖欠他和他家人的工资有两三千元。就算他能买一个林班,他也无力再进行任何投资,包括以短养长,林下资源开发(如种植中药材)的投资。他提出由国家(桃山林业局)先流转部分国有林给一些无力购买的下岗职工,待森林采伐时桃山林业局再从木材销售价格中扣除职工现在应该缴纳的活立木流转金。如果下岗职工现在就没钱购买国有森林资源,那么即使将国有林按这位职工所说的方法或城市分配福利住房的办法分给他们,他们将来对林业的投入只有劳力。也就是说森林管护可能比流转前好,但集约经营还谈不上,规模经营也无从谈起。桃山林业局的一位领导也坦承“家家有其山,人人有其林”无法实现。

很明显,林业局为了解决企业的经济困难而提出国有森林资源流转,势必想找到好的买主。这样,就出现了国有林买主大头是外地企事业单位、本地的私人大户和本企业主要领导的情况(徐晋涛,2004)。这种流转方式是否可以作为主要方式,值得探讨。

国有林流转是为了企业的长远利益,从根本上解决“两危”问题,还是一些既得利益者借着国家政策规定和体制的模糊性以及企业的现状而进行的短期寻租行为?国有林流转真能使企业可持续发展吗?流转是主要为了生态效益和调动职工群众积极性吗?也许这些都是流转目标的一部分。但流转过程中如何避免腐败现象发生和蔓延(试想,如果按《方案》提出的蓄积量和木材价格卖林子,国家的所得将少一半,即一亿元。有无国有资产流失,如何避免可能的国有资产流失,如何真正调动职工群众造林育林的积极性,都是需要研究的课题。

4 结论和讨论

我国国有林区“两危”由来已久,各林区“两危”的程度和改革的步伐不一样。“天保工程”使国有森林资源得以休养生息。而从根本上解决“两危”,使林区走上可持续发展的道路恐怕要改革国有林区产权制度、体制、和管理制度。现在不改,以后不管有无“天保工程”的存在,改革的成本会更大。

4.1 现有体制必须改变

在国有林区现有的管理体制下,国有森工企业是个“四不像”。它犹如一个什么都装,但又什么都不是的杂货店。它既不是真正意义上的企业,也不是真正意义上的政府,但却比企业或政府的权力大。它本

来是靠租来的资源生存的,但资源是从哪里租来的既说不那么清楚(指森林资源权属不清),也不必交租金(指无林价),在资源使用上也没有有效的监督。它不知道自己主要是干什么的(指政企合一,经营目标不明或太多)。它的运转可以表现为惨淡经营(指经营不善)或暴力经营,使某些人利用权力获取暴利(指腐败现象)。它的经理大权独揽却只对主管部门负责(包括交纳纳税),而不一定顾及资源和经济的可持续性和职工的生活条件(指出现“两危”和收入分配不均)。当它经营不善,即将倒闭时,有人提出倒闭不行,因为它有政府和社会功能。实在经营不下去了,有人甚至想要把租来的资源卖掉(指拍卖国有森林资源)。在这样的体制下,森工企业(包括其政府和社会职能部门)缺乏可持续发展的动力、机制和约束;政府的大多数扶持性投资和政策在实施过程中会走样,只能起到治标不治本的作用。

4.2 国有林区改革的主要内容

确定明晰、长期、稳定、可靠的森林资源产权制度,是改革的核心。森林资源所有权的拥有者(即所有者)应该充分享有对资源的管理权、收益权、和处置权。要使森林资源所有权和使用权分家,形成国有森林资源所有者(即管理者)对国有林使用者的有效监督。在此基础上实行林价制度,加强国有森林资源管理,发展多种形式的非公有经济实体,非公有林和非木材林产品经济。

4.3 实行政企分开

企业不再负担政府职能(人大、政协、纪检、公检法、财政、物价、社保、社区建设、居委会)和社会功能(医院、学校、服务业等)。这样做一可避免政企合一的林区企业负责人权力过大,防止寻租行为;二可使政府、企业和事业单位的领导(和职员)能集中精力考虑自己的事(如企业发展战略),而不是疲于平衡关系,处理与本单位无直接关系的各种矛盾;三可使各政府、企业和事业单位明确自己的职责,在发展上量入为出,各自走上可持续发展的道路。例如,政府根据服务需要和税收多少决定其职能部门大小及其政府公共开支的多少;企业根据自己的能力在市场经济中融资、雇工和销售产品,求生存,求发展。政府和企业各有其约束机制,二者匀可以发展壮大也可以压缩甚至破产,逐步形成“企业面向市场,政府提供服务(因此要收税),量入为出,良性循环”的局面。

实施上述两条改革可以在一定程度上解决和缓解目前国有森林资源消耗量过大,森工企业领导权力过于集中,和收入分配不公等问题。对防止腐败和将国有森林资源转化为可移动的私有财产等现象也有好处。

4.4 政府与企业各司其责

各国国有林区政府要根据自己的比较优势和竞争优势确立发展战略,而企业则应根据市场和自身优势确立自己的主业(如某项林产品深加工、山野菜、中药材、旅游等),发挥自己的优势。这样,资源就有了可持续发展的机制,企业、政府,和事业单位也有各自发展的动力、机制和约束。在此前提下,国有林区才会真正开始走出“两危”,走上良性的、可持续发展的道路。

至于桃山林业局将国有森林资源的商品林部分流传为非国有林的做法远远不足以解决桃山林业局本身的经济危困问题,更不用说使其所在林区走上可持续发展的道路了。既然不解决问题,就没必要这么做了,应该另选途径。这种“缺钱砍树,大树砍完卖小树”的做法有点败家子的味道。如果这种做法不仅是在桃山林业局的局部搞实验和探索,而是大面积推广的话,我国的国有林将很快被私有化;在没有规范情况下进行的私有化进程必然导致大量国有资产流失;国有资产流失又会加剧分配不均和贫富差别。据估计,类似于桃山林业局这样的,在经济上病人膏肓或快要病人膏肓的企业在黑龙江省40个森工企业中就有10多家甚至20家。

4.5 需要研究的问题

(1)中央政府(和省、地方政府)对国有森工企业实行的规制(法律、规章、政策、产权制度、管理体制的通称)的出发点、目标和实际效果是什么?规制是为谁而制定和实施的?是因为什么人的要求而制定和实施的(或应什么人的要求而维持现状,而没有制定和实施新的政策)?

近30多年来发展起来的用经济学方法研究政治、政治体制、政策制定和执行的公共选择学(Public Choice)对规制的形成有四种理论。一是公共利益理论,根据这一理论,政府规制是从公共利益出发,纠正市场失灵情况下资源配置的低效率和分配的不公正性,追求社会福利最大化。政府的行为有天使般的仁慈和善良。二是集团利益理论(也叫俘虏理论——指政策制定者被利益集团所俘虏,或选民代理理论——指政策制定者为了本选区选民利益而不顾全社会的利益)。这种理论指出,政府规制是政策制定者为了自身的利益(如政治寻租)最大化,并因此响应特殊利益集团的需要和要求而形成的。在这种情形中,规制者成了被规制者(指某个或某些利益集团,如企业、产业、部门、本选区选民)的俘虏。特殊利益集团的要求多种多样,如控制市场进入、确定标准、关税、要求项目投资、保护既得利益,或妨碍某项改革等。这种理论还认为,一个人数不多、但组织得

好,而且在地域或产业上相对集中的特殊利益集团比较有可能使政策制定者成为他们的俘虏。这是因为政策的收益被集中到了他们这一小部分人手中,而政策的成本则被大多数人分担了(由于每个人的分摊的成本大小,所以没有太多的人和办法去反对该政策)。三是公共利益和集团利益两者的“复合”理论,即有效的规制(政策)与某些特殊利益集团的要求相一致。如果规制是由于某些特殊利益集团的要求和他们通过在政治上运作的结果(使利益集团和大多数人受益),这种理论可以说是集团利益理论的一种延伸。反之,如果规制是由于公众支持的结果,这种理论就是公共利益理论的一种延伸。四是“教徒”和“私卖酒者”理论。“教徒”为了精神和理念上的圣洁而要求禁止在星期天卖酒,而“私卖酒者”则为了多销售私自的酿造的酒也要求禁止在星期天卖酒。前者易取得较多民众道义上的支持,后者则是赤裸裸的经济行为。两者结合有可能蒙蔽一些不明真相者,从而使星期天禁卖酒令(或其它方案)得以通过。这种理论是集团利益理论的特例。

西方学者最近的实证研究成果表明,集团利益理论可解释西方国家政府的多数规制(Mehmood and Zhang 2001; Zhang and Laband 2005)。中国国有林区的政策的形成,产权制度和体制改革与否可以哪种理论解释?

(2)摸清130多个国有森工企业的资源,经济和社会状况,然后在政策上进行分类指导。对经济上完全丧失市场竞争力的,可以实行破产或加速改制(如将企业的一部分改为国有林管理局)。对东北四家森工集团公司的改革也应有个先后。例如,在分清国有林到底是“国有”还是“省有”和办理有关手续的前提下,吉林森工集团的管理体制可暂时不动。

(3)结合近年来我国和其他国家国有企业改革的经验,研究改制后的国有森工企业的法人治理结构的构建问题。

参考文献

- 王志芳.国有林区林业微观主体重构论.东北林业大学出版社,2004
- 王兆君.国有森林资源资产运营研究.中国林业出版社,2003
- 徐晋涛.关于黑龙江森工集团国有森林资源产权改革的几点建议.中国科学院农业政策研究中心,2004
- Mehmood, S., and D. Zhang. 2001. A Roll Analysis of Endangered Species Act Amendment. American Journal of Agricultural Economics 83 (3): 501-12.
- Zhang, D., and D. Laband. 2005. From Senators to the President: Solving the Lumber Problem or Else. Pub Choice 123(3-4): 393-410. lic

(责任编辑 许勤)