国有林区改革的“内部分开”与林权改革的边际创新

王有志1,3 宋 阳2 柏晓东3
(1 东北林业大学经济管理学院，哈尔滨 150040; 2 哈尔滨金融学院金融系，哈尔滨 150030；
3 伊春林业管理局博士后科研工作站，黑龙江伊春 153000)

摘要：以改革成本理论为分析工具，从经济效益成本、社会经济效益成本2 个维度对我国国有林区的内部分开体制进行分析，认为改革成本是采取内部分开体制的直接原因，而社会经济效益成本会随着改革过渡期的延长而增加。在当前国有林权改革停滞的情况下，对林业产权体系进行边际创新，明晰林区居民对于森林生态资源的产权有利于突破林权改革遭遇的困境，实现林权的帕累托式改革。

关键词：国有林区改革，内部分开，边际创新，森林生态资源价值实现与市场化，中国

Abstract: Internal separation system of state-owned forest region was analyzed from the two dimensions of economic reform cost and social reform cost by using reform cost theory as the analysis tool. We believe that economic reform cost is the direct cause of internal separation, while social reform cost will increase with the extension of the reform transition period. Under the current context of the stagnant state-owned forest tenure reform, marginal innovation of forest tenure system and defining rights of forest dwellers to forest ecological resources will be conducive to resolving the difficulties encountered in forest tenure reform to arrive at a Pareto type situation of forest tenure reform.

Key words: state-owned forest region reform, internal separation, marginal innovation, value realization and marketization of forest ecological resources, China

绿色发展理念的提出为我国林区发展带来了前所未有的新机遇，发展林业是建设生态文明的重要基础，重要途径和重要任务[1]，要将国有林区的绿水青山变成金山银山需要在林区改革上有新突破。《国有林区改革指导意见》(以下简称《意见》) 为国有林区改革指明了方向，但在具体操作上还需要更多的探
索和创新。《意见》提出，“条件不具备的地区，先在内部实行企分开，逐步创造条件将行政职能移交当地政府”。“内部开”被认为是渐进式推进国有林区改革的必要步骤，但从其实践以及理论2个方面看，本身就值得探讨。改革成本理论提供了强大的理论工具，可以对内部开改革模式进行深入的理论分析，并为创新改革模式提供指导。同时，国家对于生态安全、环境保护的高度认识使林区改革创造了更大的空间和切实的实践创新机会，将国有林区丰富的生态资源赋值深化和市场化是推进国有林区改革的重要途径之一。

1 改革成本的构成及其对改革进程的影响

改革成本可以分为经济成本和社会成本[2]。前者指由于改革的准备、实施与完善实际支付的成本，如国有林区的工资及保障以及人员转移支出等；社会成本则包括除经济成本以外的其他成本，如改革造成的社会成员的福利损失（包括心理损失等），以及对社会部门、林业企业、职工福利和社会成员生态福利的影响。经济成本处于显性状态，对改革主体决策产生的影响更直接，社会成本处于隐形状态，对改革实施的影响可能间接。但是，由于国有林区资源的多用性以及利益主体的多样性等特点，社会成本往往是政策制定者效用函数的主要变量，进而可能对改革的推进影响更大。

改革成本的不同部分会随着改革进程的发展而变化，与旧制度效益产生空间以及对于旧制度的路径依赖导致的新制度变迁推移而消耗的收益有关。经济成本涉及的主体包括林区职工和政策制定者。一般来说，经济成本会随着对路径依赖的降低而降低，即人们对于旧制度的偏好会随着旧制度效益空间的压缩而消失，实现人们对于新制度的认同使得改革所需支付的经济成本就会减少。在这期间，如果主要的制度框架保持不变而进行的渐进式增量改革，则会由于制度边际创新收益的增加进一步减少人们对旧制度的偏好而增加对于新制度的良好预期，导致改革的经济成本进一步降低。这也是制度经济学所说的制度变迁成本会随着旧制度收益降低而降低的原理。不过，这一原理发生作用有一个前提，就是延误的制度变迁不会积累更多的社会改革成本。

对社会成本部分的分析较为复杂，因为这里涉及到太多主体。心理上的影响主要体现在被改革对象对于旧制度的偏好。在改革初期由于其对旧制度的偏好非常强烈，以至于在被支付足够经济成本之后依然反对改革。在福利损失方面，国有林区改革涉及到的主体非常广泛，包括政策制定者和其他社会成员。生态利益的外部性使得社会全体成员的福利都会因林区改革而受到影响。政策制定者的收益和制度本身联系紧密，其利益是依附于制度本身的，这就是所谓的改革者容易成为改革的最大障碍的道理。对于其他社会成员，改革收益主要体现在更好地保护森林资源进而增加社会全体成员的生态福利。因此，改革的进程越慢，于提升全体社会成员的生态福利越不利，这将导致部分改革成本自然越高。

2 内部分开与改革成本

2.1 “内部分开”的由来

国有林区的发展实际上是以“先有企业，再有社会”的方式开始的。林区的社会系统依附于企业生产系统，“政企合一”有其历史必然性和合理性。但随着林区资源消耗，林区“三危”现象出现，这种体制的弊端也逐渐显现。本质上，以利润最大化为行为准则的企业承担大量的社会建设功能必然加大企业负担，同时也容易形成企业的预算软约束。政企分开，本质回归，成为林区改革的大方向和必然趋势。

以黑龙江国有林区为例，黑龙江曾经尝试过几次改革，1995年的“虎林区域经济一体化”试点和1996年的伊春政企分开试点。但这些试点并没有达到预期效果，且出现了林区社会的不稳定和较大的动荡，从实践结果看都以失败告终。

借鉴黑龙江省农垦系统“内部分开”的改革经验，黑龙江森工林区在“三江”（牡丹江、松花江、合江）林区进行政企分开试点，通过政企分开优化林业局的科学管理职能，即“在原森工林业局（企业）内部，按照职责进行社会管理职能和企业生产职能分开，一套人马，两块牌子，各自独立运行和预算”。这实际上是“建政”过程，即由管委会行使辖区的政府职能。经费部分来自财政预算和企业拨付，剩余的应该由企业自身的经济效益来解决。总体上，这没有增加编制和机构，经济成本较低。2012 年黑龙江省公布了《黑龙江省国有重点林区条例》，决定“国有重点林区实行区域管理、内部政企分开的体制”。内部分开体制是在省级人大授
权方面获得了法律认可。值得注意的是，在“三江”林区试点内部分开改革之后，伊春于 2006 年正式被国务院确定为国家林权改革试点，试点期到 2008 年结束。但改革试点的结果并没有得到国家林业局等国家主管部门认可，实际上是处于“默认不支持”的状态。2015 年 3 月国务院印发了《国有林区改革指导意见》(以下简称《意见》)，国家层面正式对黑龙江林区实行内部分开予以认可。

2.2 内部分开是政企分开的过渡性“次优选择”

内部分开属于过渡性制度安排。毫无疑问，黑龙江省政企分开的过渡性制度安排。无论是黑龙江省人大设立的国家性文件还是国务院的《意见》，都有一个明确的目标模式，而内部分开只是一种过渡，是在一系列限制条件约束下的选择。关键是这些限制条件下是不是“硬约束”，即存在与改革目的相悖或者严重影响改革目的实现的情景，如社会稳定或者是森林资源破坏等。如果是，内部分开就是当前决策的最优选择；如果不是，只能是一种“次优选择”。

这些“硬约束”条件与路径依赖紧密相关。路径依赖越强，改革就越容易引起社会变动。也就是说，以木材生产为主的生产方式仍然存在较大的制度和认识惯性，上述职工对于职工身份的偏好明显。在这种情形下，即使支付了足够多的经济改革成本，也会遇到很大的改革阻力，这里主要体现的是林区职工对于旧制度心理上的偏好过于强烈，这种情况会随着旧体制边际收益降低而降低。这也可能是部分地区国有林区早期改革失败的原因。改革的时间越早，旧体制和旧生产方式的路径依赖越严重。

经过近 20 年的演进，路径依赖问题已明显趋弱。从吉林、内蒙古等森工政企分开改革来看，并不存在这样的硬约束条件。以伊春为例，据调查，从当前林区职工收入及其来源来看，政企改革试点前后在职工收入中工资性收入不是主要部分[4]。这说明，林区职工对于旧制度的偏好已明显降低。既然黑龙江政企分开的内部分开不是硬约束条件下的最优选择，那么，这种制度安排明显就是一种“次优选择”。

2.3 经济成本直接导致国有林区改革处于“次优状态”

比较吉林、内蒙古和黑龙江国有林区改革，一个明显的不同就体现在推进政企分开改革的改革成本支付方面。吉林森工与内蒙古森工在推进政企分开改革时获得了强有力的地方政府支持，在支付拖欠职工工资、社保福利补贴以及社区建设方面得到大量资金支持，实现了森工企业办社会职能一次性彻底转移到地方政府。据介绍，2006 年吉林省政府为支持吉林森工集团改造投入了接近 4 亿元的改轨成本，其中为职工身份转换拨付 1.79 亿元。内蒙古森工集团剥离社会职能所需资金高达 7.9 亿元，扣除天保工程补助后，缺口仍达 5.2 亿元。为此自治区出台了相关政策，在 3 年过渡期内由自治区财政和森工集团共同承担并逐年减少森工集团承担比例，在 2011 年以后全部由自治区财政承担。

长期困扰黑龙江森工政企分开推进的问题之一就是“人到哪里去，钱从哪里来”[5]，尤其是后者。黑龙江森工国有重点林区不仅面积最大，人口也最多，现有林业人口 160.8 万，职工 36.9 万，下辖伊春、牡丹江、松花江、合江 4 个林管局，40 个林业局和 140 余个县团级以上企事业单位。要一次性完成政企分开改革，其经济成本明显要高于其他省份。这是国家林业局在推进政企分开改革过程中对黑龙江妥协的重要原因，也是采取内部分开的过渡政策的直接原因。同时，随着旧体制收益空间的压缩，人们对旧体制的依赖越来越少，甚至在某些情况下进行补偿的人口也在减少，人口的流动也会减少改革的经济成本。这或许也是选择过渡性政策的参考因素之一。

2.4 社会成本阻碍改革活力释放

社会成本的变化比较复杂。首先，主管部门如林业局的社会治理职能部门内部分开后，这部分岗位会转成公务员身份，是建政的部门，利益不仅不受影响，转正成正式公务员身份的收益反而会增加。而彻底的政企分开实际上削弱了权利存在基础，所以内部分开受到这些部门的支持。但过渡期时间越长，这部分改革的成本也越高，甚至有可能成为进一步改革的阻力。同时，《意见》提出，资源管理部门需要的造林、护林、抚育、木材生产等森林管护服务向社会购买。但在内部分开过程中，地方购买根本不可能实现，实际上削弱了政企分开的实质意义。其次是对其他社会成员的福利影响。林区改革带来的主要收益是生态资源增量的福利，次优选择的改革方式可能会造成部分福利的损失。这种福利影响主要与森林资源的存量和质量有关。推行内部分开的理由之一就是快速、彻底的政企分开，职工身份丧失后容易造成对于森林资源管护的不利影响。这里要说明的是，职工身份并不一定能形成林区居民对于森林资源管理上的珍惜与保护，而且除了林业职工以外林区人口
的构成已经发生了很大变化，资源保护依然是管理问题。将林区居民的自身利益与森林资源融合在一起才能从根本上管护好资源。

总体上来说，社会成本随着过渡期延长而增加的可能性极大。内部部分是渐进式改革方式在国有林区改革中的延续。相对于其他较轨国家的改革，我国的渐进式改革取得了巨大成功。这种改革有一个基本前提，就是渐进式改革本身创造了利益增量，增加了改革收益。进而可以保证后续改革可以在渐进式改革的形式下进行。这是我国改革顺利、成功推进的关键。内部部分考虑到了当前改革成本支付的难题，但是没有考虑到改革成本的分摊问题，且这种内部部分改革在创造改革收益增量方面并没有优势可言，与其说是降低改革成本，不如说是掩盖改革成本更具说服力。

3 国有林权改革的边际创新

3.1 林权改革是林业管理体制改革的基础和关键

《意见》中明确，“重点国有林区森林资源产权归国家所有即全民所有，国务院林业行政主管部门代表国家行使所有权、履行出资人职责”，实际上是一种林业资源国家垂直管理的体制。这是世界上很多国家实行的国有森林资源管理模式，主要是基于国有森林资源生态安全保障功能定位确立的。在我国，“国有林区是全国重要的生态安全屏障和森林资源培育战略基地”，生态功能是国有林区的首要功能。但是，在我国国有林区的开发和建设是在国家经济建设需要的情况下通过大批人员调动的方式完成的。经过几十年的建设，林区已经形成了特有的生产生活方式，林区居民的生计与林业紧密相连。林区还存在着大量的农业人口。这些特点都与国外有很大区别。忽视林区的历史贡献与现时贡献（生态安全保障）[6]，而以国家战略需要为由再次将林区人口通过旧体制剩余消耗殆尽“挤压”出林区的思路明显有失公平。没有产权改革的林业企业政企分开实际上是将林业职工生计和贡献的忽视。

林学理论和森林经营实践表明，森林生态效益的发挥需对森林进行科学合理的经营，尤其是在我国国有林区大量森林属于人工林的条件下，森林经营是促进森林资源质量提升的必要条件。而作为国家木材储备战略基地，森林经营就更加必不可少。垂直管理体制度当然要当成一个整体，监督成本和效率损失会随着委托代理链条的加长以及监督范围的扩大而增加。中央政府的林业主管部门作为国有森林资源的事实所有者与地方林业主管部门以及林业资源管理企业之间形成了委托代理关系，尤其是地方林业主管部门和林业资源管理企业之间的历史关系和利益关联更加容易形成利益共谋，这一利益共谋与中央部门之间的利益诉求存在不同甚至矛盾。即使在林权资源管理机构和经营机构之间的买卖交易关系（社会服务购买）也需要很高的监督成本。解决委托代理问题的关键是将委托人和代理人的利益联合起来。将林业管理企业的利益与森林资源良好的联系起来也获得森林资源的部分产权，这将是促进管理机制顺利进行的基础和关键。创新国有林权改革模式势在必行。

3.2 伊春林权改革停滞的原因

对于伊春林权改革的效果，学界多给予正面评价；但是在政策层面，伊春的试点并没有得到推广，伊春林业局所发的林权证也没有得到国家顶层设计的认同。可以说，伊春林权改革处于停滞状态。从《意见》的内容来看，国有林权改革似乎已经在顶层设计的思路中被否定。对于原因，大体上可以从以下几个方面进行分析：

一是在改革方案操作上存在不公现象。伊春林权改革方案规定只限于林业职工购买林木，并对于经济实力不足而希望购买的职工给予政策补贴和照顾。但是在实际操作中，有很多林业系统以外的人通过各种渠道获得了购买权，而许多困难职工即使在政策补贴以后依然没有能力购买。所以，有人对于林改目的和方案设计与实施存有异议。特别是，确权后的林木如果实现流转必将向大户集中，这样将进一步扩大林区居民的收入差距，不利于林区社会稳定。

二是森林资源碎片化不利于森林资源整体生态安全保障功能的发挥。伊春林权改革实行“远低于近”的方式，拿出400万hm²国有林的8万hm²作为产权改革试点。有人担心这部分林木产权过于分散，不利于整体生态功能的发挥，这可能是中央层面对伊春林权保持保留态度的主要原因。从国际经验来看，的确有过林木私有化以后资源被迅速消耗或者弃管的情况发生，进而导致有的国家对于林木资源“私有化”持反对态度[17]。

三是国有资产流失论。我国大量国有企业在改革过程中最容易引起关注的问题就是国有资产流失，对于国有资产流失并没有形成公允的衡量标准。
即使是按照市场价格进行改革，也会有不同意见，更何况否存在这样的市场也是值得探究的问题。国有林区涉及面太广，包括地域，公共利益，生态安全等等，使得涉及到国有资产流失的问题带有一定的政治意义。尤其是在自上而下的改革过程中，政策制定者承受的风险就更为明显。与生态安全的国家战略相比，林区改革的推进风险实在太大。

四是地方政府消极论。由于在国有林区改革过程中省级政府成为主要的执行者，承担更大的改革成本支出责任，有人认为黑龙江省省级地方政府在推进林改方面没有积极性进而动摇了中央政府改革的决心。

五是部门利益论。国有林区的森林资源是主管部门（中央和地方）权利存在的基础，一旦实现林权明晰，主管部门就丧失了权利存在的资源依据。所以，国家林业主管部门在推动林权改革方面存在消极甚至反对的可能。

从客观来看，各种观点的依据，科学性都值得推敲。操作问题不是不能解决，碎片化问题也可以克服，而国有资产流失问题的解决需要更大的改革勇气。秉持实事求是的态度，这些都是改革成本的体现。改革的本质就是利益的重新分配，没有利益增量的产生，是不可能实现林权改革的，而增量利益只能来自于创新。

3.3 林权改革的边际创新在于生态资源产权明晰

科斯定理提出解决外部性补偿问题的出路在于产权明晰，并假定在交易成本为零的前提下界定明确的产权并通过市场交易实现资源的最优配置。传统意义上的森林资源包括林地、林木与林下资源，森林资源产权包括这些资源的所有、使用、收益与处置的权利。在生态文明时代，森林资源还应该包括森林提供的生态资源，如水土保持、涵养水源，改善气候等方面的功能。特别是在《巴黎协定》获得成功的时代背景下，森林在全球碳汇功能方面的价值当然属于一种重要的生态资源。

现代产权理论认为，产权体系的各个组成部分是可以分割的，并且可以实现其价值。绿色发展给林区、林业的发展带来了前所未有的机遇，因为绿色发展本身就是可持续的，生态文明时代给全社会带来的收益要远远大于林区开发时林木资源的价值。从以生产木材资源为主到提供生态安全保障为主，必然要求实现林区生态资源价值的实现与补偿，林区的出路在于丰富的生态资源。虽然以黑龙江国有林区为代表的北方国有林区可能不是造林再造林碳汇项目的优先发展区域，但是考虑到国有林区丰富的森林资源储备以及由此带来的庞大碳汇积累，如果能将这部分碳汇价值市场化将是黑龙江林区取之不尽的巨额财富。

全国性碳排放市场即将成型并运转，横向生态补偿已经提升为顶层政策设计，总量交易机制的完善必将要求碳汇产权的明晰。生态资源的产权明晰无疑是具备增量改革意义的边际创新。将国有林区的生态资源产权界定给林区居民，可以解决资源保护问题，森林资源碎片化问题，国有资产流失问题以及部门利益掣肘问题，是一种具备增量意义的改革创新，特别是有利于提升林区居民的福利，有利于实现公平的改革价值取向。

参考文献