

文章编号:1002-980X(2006)10-0107-04

# 安徽省林业产权改革实践及理论思考

梅莹

(安徽农业大学 管理科学学院, 合肥 230036)

**摘要:**通过对安徽省林业产权实践改革的分析,运用经济学的理论分析得出,虽然林业产权转换是改革的大方向,但林业资源的特殊性又使得这种制度变迁显得底气不足,而且在目前林业集体所有制的前提下,仅盘活经营权的林业产权结构转换,很难保证长效激励。

**关键词:**林业产权;交易费用

**中图分类号:**F326.2 **文献标志码:**A

按照经济学的理性人假设理论,无论何时何地,人们都会追求个人利益和个人效用的最大化,由于资源稀缺性的存在,这种追求都会受到产权制度的约束。产权学派认为一种有效的产权制度,能够抑制人们通过分配性努力实现利益最大化的行为倾向,激励人们通过生产性努力来增加收益,因此有效的产权安排被认为是经济增长的关键<sup>[1]</sup>。从历史演进的轨迹来看,随着人口的增加和林木资源商业价值的增长,各国的林地资源大多经历过从无产权(公共资源)到排斥外来者使用的村社共有产权、再到限制村庄内部人使用的村社共有产权、最后是排他性的私有产权的制度变迁过程。

## 一、安徽林业产权改革实践

安徽是南方集体林区的重点省份,全省林业用地面积422.92万公顷,林木蓄积量1.65亿立方米,按照2001年的森林分类区划界定,公益林和商品林分别占林业用地面积的58.16%和41.84%,按产权主体可分为国有产权和集体产权。

### (一) 国有产权的改革实践

目前安徽共有国有林场138个,林业用地25.1万公顷,活立木蓄积量1219.7万立方米,国有苗圃78个,育苗面积1130公顷。国有森林资源由于产权主体不明确,在基层政府的经济开发中,大量国有林地无序流转,林地资源流失严重,截止2003年底全省非法侵占国有林地达20多万亩,其中已流失

16万亩,国有场圃的合法权益也屡受侵犯。从经营收益来看,截止2003年底,贫困国有林场77个,占全省林场56%;贫困国有苗圃28个,占全省苗圃36%。为此,安徽省对国有林场在分类经营前提下进行产权改革,其中公益林保持原有的管理体制,享受国家有关补偿政策,商品林部分则通过依法出租、转让、拍卖等形式实现林地使用权和林木所有权流转。

### (二) 集体林产权的改革实践

在集体产权下,由于集体内的每一成员都有权平均分享共同体所具有的权利,导致了很大的外部效应,按照1981年中共中央、国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》颁布的“三定”政策,安徽通过以“一权不变,两权分离”(所有权不变,所有权与使用权分离)的原则,开始探索“谁造谁有、合造共有”、“谁投资、谁管理、谁受益”等的产权改革。2002年安徽省又在阜南县、长丰县等县进行新的林权制度改革试点,按照“谁出资、谁受益、谁管护”的原则,稳定所有权,放活使用权和经营权,通过有偿方式,收回林业建设资金,调动社会办林的积极性。主要有四种产权经营方式:

1. 承包经营:对经济果木林等按年度收益的林木以及农林间作和宜林地。采取竞标底价发包,承包期尽量保持与林木经营期相一致,至更新期结束;对于原地类属承包耕地的,林木承包经营期一般与二轮土地承包期限保持一致。承包经营者享有林木

收稿日期:2006-06-23

作者简介:梅莹(1974—),女,安徽宣州人,安徽农业大学管理科学学院,讲师,管理学硕士,主要从事农林经济研究。

经营权、收益权。

2. 股份合作:对规模较大的林地。持股者可以是原来以各种形式投入的造林者,也可以重新吸纳法人参股。林木由持股者共同经营管理或委托管理,收益按股分成。股权持有者享有相应的林木所有权、经营权和收益权,允许继承或流转。

3. 股份合作:对规模较小的成片林、路渠绿化林木、农田林网林木、四旁树木、零散树木和宜林地等。评估确定拍卖标底,将林木的所有权、经营权和土地收益权一次性作价拍卖,根据林木成熟期确定拍卖经营期限。在经营期限内,拍卖购买者拥有林木所有权、经营权和收益权,允许继承和流转,但不改变林地权属和性质。

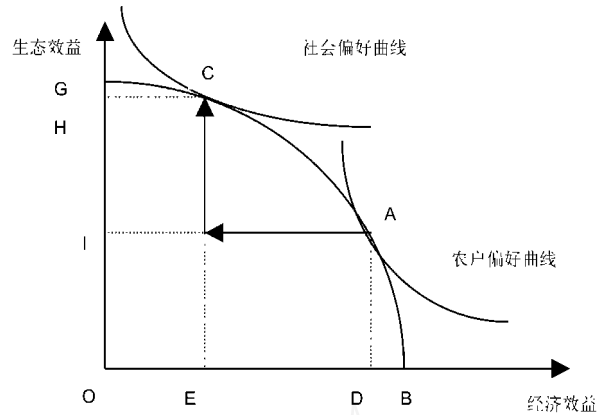
4. 林随地走:对在承包耕地上植树造林和占用农民承包耕地的路渠绿化林木、农田林网林木以及村庄四旁的树木等。承包耕地的农户负责按规划设计植树造林和经营管护,并拥有林木所有权、经营权和耕地承包期内的收益权。

## 二、林业产权改革的制度悖论

依据新制度经济学的观点,任何一项制度的发动与推进,诱致制度创新的最重要的变量则应归因于制度预期的净收益。从这一观点出发,不论什么形式或类型的林业产权制度,也不论这种产权制度是由谁(政府、村民小组或农户)提供,其实都是在追求预期收益的最大化<sup>[2]</sup>。目前安徽产权改革,实质上基本是将集体所有的林木资源产权通过承包、拍卖这种形式,转化为私人所有的林木产权制度。一般而言,私有产权权属明晰,能够充分调动产权主体进行投资的积极性,更好地落实政府一直倡导的“谁种谁有”的政策。虽然林业产权转换是改革的大方向,但林业资源的特殊性又使得这种制度变迁显得底气不足。

森林资源是一种特殊用途产品,它既可用于生态目的,产生生态效益,又可用于经济目的,产生经济效益,两种效益都对立统一在森林资源上<sup>[3]</sup>。在林木私有产权下,私产所有者在做出行动决策时,会选择能使其私有权利的现期价值最大化的方式来做出使用资源的安排,也即更多关注经济效益;而国家出于生态安全的角度,更多考虑林业的生态效益,这使得农户偏好与社会偏好存在差异。如下图模型所示,GCAB线是林地的生产可能线,A点是农户利益最大化点,C点是社会利益最大化点,所以,要使农户偏好与社会偏好保持一致,产权改革应保证从A

点转到C点,而在实践中,这种转换却很难实现:



受经济利益的驱使,许多经营户买断集体所有林山场后,为了尽快收回资金,总是想方设法取得采伐证,大量砍伐,由于未能及时造林,又形成新的荒山或低产林,而林木生长的长周期性,使得任何一种违规行为都不易在短期内被发现和适度纠正,形成事后监管的有法可依与现状不对称的矛盾。

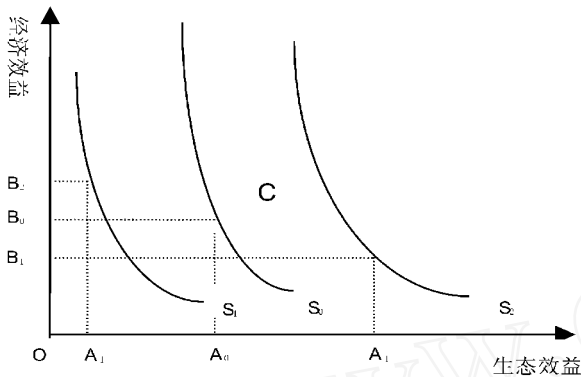
林业的生态效益是一种无法货币化的效益,而林业生态效益的经济核算又是产权交换中的重点,如果不能精确把握生态效益的价值就会出现产权交换的“堵塞”。即便利用影子价格替代量化,也会由于个人评价的偏好不同,在全社会的生态计量中,无法用统一的标准对进行林业生态的效益合适的评价。

为保证社会的生态利益,政府对于林业产权私有化有着诸多限定,现行采伐限额限制,使得部分投资者对承包、租用的低产林无法按计划实施更新改造,再加上主伐林龄、采伐计划、审批程序等方面的种种限制,投资者也无法按照市场需求自主采伐。林权私产者出于自利的目的需要和政府谈判,只有在双方无限次的博弈中才可形成长期的制衡,因此交易成本巨大。

## 三、林业产权改革的长效激励

产权往往“与激励机制、监督费用、排他性收益权、风险、机会主义倾向、组织成本和资产专用性”等概念相连<sup>[4]</sup>。安徽的林业产权改革实践,在短期内也取得了一定的成效,据不完全统计,安徽省采取的各种经营形式的非公有制造林实体已达 39.5 万个,造林面积达 603 万亩,经营面积达 860 万亩。但这种产权改革是否具有长效激励,有必要进行经济学的分析。

在下图中,  $S_0$ 、 $S_1$ 、 $S_2$  均为林地森林资源供给的无差异曲线, 设  $OA_0$  为森林生态效益阈值, 若对森林资源过量砍伐, 一旦资源的存量低于这一值, 则森林生态系统又将无法维持自身的平衡, 生态系统被破坏。  $OB_0$  为经济效益阈值, 若森林资源采伐量过低, 大部分的退耕林地将变成“绿色银行”, 农户的经济效益将随之下降, 无法获得社会平均利润, 农户放弃经营林业。



此模型表明, 在经济理论上存在  $OA_0CB_0$  的范围, 可以通过产权改革进行资源有效配置。但在现有林地集体所有的前提下, 林业产权改革实践中存在的很多问题, 让产权改革的长效激励很难保证:

由于土地所有权归集体所有, 所以在收益之前, 承包者的权力始终受到所有者的限制。我们在安徽产权改革调查的时候发现, 投资主体最担心的问题就是林权和地权的保障(约占调查总数的 80%), 不少地方的存在着“山绿了, 眼红了”的现象, 造林合同得不到充分落实情况更加剧他们的担忧。由于对预期收益的担忧, 使得投资主体更多关注短期效益, 并不能完全发挥林地资源的效益。

林业产权分散后, 林业的发展失去了原有的权力支配中心, 林业生产组织化程度变低, 使得林业经营风险加大, 经营成本提高。加上受资金、技术、资源的限制, 山地的大规模开发和林业结构的调整受到限制, 形成不了规模效益。林地集体所有, 所有者有权获得地租, 林地经营者仅仅只能获得劳动收益, 在现行的税收体制下, 低收益率若缺乏规模效益的前提, 很难保证经营者的长期积极性。

造林初期造林地落实比较容易, 租金也比较低, 安徽 2000 年租金在 10、20、30 元/亩。随着造林发展, 地价上涨迅速, 2004 年达到了 100—180 元/亩。有的甚至在高地价下也没有合适的土地可以利用。此外, 随着国家对生态投资力度的加大, 也从财政筹

资力度和连带占用资金两方面对市场投资项目的资金需求及运用造成增大的挤压, 导致市场型投资筹资成本和风险增大。这些问题的制约大大减少了林业投资的预期收益。

目前进行的建立林木交易市场和森林资源市场, 让活青山进入市场, 虽然有助于缩短投资的造林收益期, 加快资金的流转, 但产权交易一般指所有权交易, 使用权、占有权和支配权的本质都是租赁, 只要集体所有制不变, 就不存在转让的条件。而且在实际转让时由于森林资产评估普遍标准难以确定和信息的不对称性, 再加上在林地、林权流转方面缺乏权威的森林资产评估和转让中介机构, 使流转很难做到公平、公正、公开, 这些也使得产权转换过程中产生诸多的交易费用, 加大了交易成本和交易难度。

## 四、结论

通过安徽林权改革的实践和经济学的理论分析, 我们可以得出以下结论:

产权改革的目的是促进林业经营适应市场经济体制要求, 但由于受林业资源的特殊性和林业集体所有制的限制, 林权改革并不能完全保证促进林业的发展。科斯定理表明产权界定清晰, 市场交易成本较低, 无论最初的产权如何配置, 资源的利用总是可以通过市场交易达到最优状态。但是目前由于森林砍伐限额的存在, 林地的处置权无法落实, 从而林农也就不可能成为真正的市场经营主体, 林木的收益权、所有权、经营权产权也会因为处置权的限制而成为空谈。

产权界定只是解决资源配置效率问题的一种途径, 不同的初始权利配置方式会导致财产权在社会各成员之间不同的分布状态, 因此财富分配的差距悬殊必然会导致收入分配的差距悬殊和社会贫富的两极分化<sup>[5]</sup>, 在经济相对落后的安徽, 作为弱势群体的贫困林户参与竞争的机会很少。政府应通过调整现行的林业政策, 解决林业管理过程中的一些障碍和弊端。此外产权并不是经济及其发展系统的唯一重要因素, 完整的发展函数为:  $F = f(c \text{ 产权}, t \text{ 土地}, l \text{ 劳动}, z \text{ 资本}, j \text{ 技术}, g \text{ 管理} \dots \dots n)$ <sup>[6]</sup>。在实践中, 我们也发现, 对于产权经营主体而言, 如果不能依据森林资源状况, 通过发展林产品加工、森林食品利用、森林旅游业等林业产业, 延长林业产业链, 提高林产品附加值, 进而实现森林资源培育和利用的良性循环, 也很难实现预期的经济收益。

林权改革、分林到户在短期内由于利益直接的确可以促进林业生产力,但长期的“单家独户”或者小规模联营势必不利于林业经营水平的提高,林业最终必然走规模化、专业化和集约化的经营之路。因此在产权改革的同时,在保证产权明晰,利益分配明确的前提下,政府应科学的引导林农自愿的以多种方式联营,积极培育和发展新型的林业合作组织,确保林业的规模经营。

#### 参考文献

[1] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海三联书

店,1994:123 - 139.

- [2] 谭秋成. 关于产权的几个基本问题[J]. 中国农村观察, 1999(1):23 - 30.
- [3] 陈幸良. 新时期深化林业产权制度改革的研究[J]. 林业科技管理,2003(2):6 - 10.
- [4] 周其仁. 产权与制度变迁[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002:12 - 14.
- [5] 林毅夫. 再论制度、技术与中国农业发展[M]. 北京:北京大学出版社,2000:17 - 20.
- [6] 程恩富. 西方产权理论评析[M]. 北京:当代中国出版社, 1997:151 - 158.

### Practice of Anhui Forest Property Reformation and Theory's Thoughts

MEI Ying

(Management science college of Anhui agricultural university, Hefei 230036, China)

**Abstract:** Through the analysis of economic theory and practice of reform in Anhui province, the paper concludes that though the reformation of forest properties is the main direction, the forest characteristics makes institution improvement less confident, and the only transaction of forest property can not ensure the long and stable stimulation.

**Key words:** forest property; transaction expense

(上接第 53 页)

税务机关应高度重视招商引资项目税收评估工作,探索培训机制,创新培训方法,切实提高评估人员综合素质和评估能力。

#### 四、结束语

本文关于招商引资项目税收评估的制度设计还只是框架性的,可能还很不完善,其科学性与实施效果尚有待于实践的进一步检验。撰写此文目的是抛

砖引玉,吸引同行专家、学者的关注并向我们及时反馈意见与建议,以期我们在实践中能对该制度进行不断调整、充实、完善与提高,充分发挥招商引资项目税收评估制度的应有功效,保证实现该制度设计的初衷。

#### 参考文献

- [1] 纳税评估管理办法(试行)[S]. 国税发[2005]43号.
- [2] 国有资产评估管理办法施行细则[S]. 国资办发[1992]36号.

### System Designing of Taxation Valuation to Investment Project by Foreigners

WU Liang-hai<sup>1</sup>, XIE Shao-chun<sup>2</sup>

(1. Anhui University of Technology, Maanshan Anhui 243002, China;

2. Maanshan Iron & Steel Co. Ltd, Maanshan Anhui 243002, China)

**Abstract:** This paper proposes the idea of designing and performing taxation valuation system to investment project by foreigners, draw the outline of this system revolved round its organization management, operating rules, valuation methods and performance examine.

**Key words:** recruit foreigners and attract capital; taxation valuation; System designing