

文章编号: 1000-5692(2007)06-0758-04

## 东北国有林区政企不分的原因及对策

邢红<sup>1</sup>, 刘勇<sup>2</sup>, 支玲<sup>3</sup>

(1. 国家林业局 退耕还林还草工程管理办公室, 北京 100714; 2. 中国林业科学研究院  
林业科技信息研究所, 北京 100091; 3. 西南林学院 经济管理学院, 云南 昆明 650224)

**摘要:** 在分析我国东北国有林区政企不分的制度缺陷的基础上, 认为东北国有林区政企不分是国有林区的制度变迁的硬核, 这个硬核不尽固化了一种自我封闭的思想意识, 行为方式, 同时也固化了一种利益格局。要化解这种制度硬核, 实现国有林区的制度变迁, 必须合理构架林区政府和企业之间的关系。首先要确立林区的政府地位, 通过破、换、售、股、租等方式分离其经营性资产, 让自主独立的企业群承担林区的经营性项目, 使政府和企业各自归位。  
参7

**关键词:** 林业经济学; 东北国有林区; 政企不分; 原因; 对策

**中图分类号:** S7-94; F326.27      **文献标志码:** A

“政企不分, 产权不明”的问题已经成为我国国有林区内在的顽疾, 成为不易化解的制度硬核, 阻碍着林区的发展。要构筑国有林区新的制度框架, 建立适应市场经济大环境, 适应可持续发展战略的国有林区的构型安排, 必须重新审视国有林区的政府与企业的关系, 使政府与企业各自回归到有利于市场经济发展和林区建设的位置, 使林区真正成为宏观不失控, 微观能搞活的和谐、有序、健康发展的社会。

### 1 政企不分的主要制度缺陷

从严格意义上讲, 政企不分的问题在国有林区是普遍存在的。根据政府和林业结合的方式不同, 政府作用的强度不同, 其主要表现为: 政府同体的完全型组织、企业肩负许多政府职能的紧密型组织和政府渗透型组织3种形式。这是国有林区存在的通病。这种政企不分的制度安排, 在新中国的发展建设史上发挥着重要的作用。但随着外在经济环境和内在资源状况的变化, 这种制度安排的非均衡性就会越来越明显和突出, 直接影响着国有林区发展的步伐和进程。

#### 1.1 企业经营缺乏活力

森工企业内部, 由于政府的管制, 信息传导受阻, 价格信息扭曲, 决策系统缓慢滞后, 职工努力的熵值不高, 企业管理约束松弛。“主管部门对企业一直拥有很强的控制力, 主管部门习惯于用管理行政单位的体系、程序、手段来管理并约束企业的经济活动。”<sup>[1]</sup>在资金使用、木材仓管、生产定额、销售单价等关键环节控制不够到位, 资产闲置, 浪费严重, 造成潜在的资产流失, 制约和影响了市

收稿日期: 2007-02-07; 修回日期: 2007-05-24

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(70373001)

作者简介: 邢红, 高级工程师, 博士, 从事林业经济管理研究。E-mail: xingh223@sina.com。通信作者: 支玲, 教授, 从事林业经济管理研究。E-mail: zhi\_ling166@yahoo.com.cn

场竞争力。2003年,内蒙古大兴安岭森工集团的资产贡献率为2.4%,资产负债率为68.9%,流动资产周转率为0.4次,成本费用利润率为6.7%,全员劳动生产率为1.13万元·人<sup>-1</sup>·a<sup>-1</sup>(资料来源:2003中国林业统计年鉴)。

### 1.2 政府的管理能力不足

政企不分的制度安排和林区的社会管理职能是隐含在森工企业的管理职能体系当中的,实际上是弱化了林区的政府职能。因而,在国有林区不存在一个完全独立的、具有相对理性和有效性的、能够全面发挥林区社会管理职能的政府<sup>[2]</sup>。林区的行政管理部门承担了政府的职责,林业局变成了“虚拟的政府”。虚拟政府毕竟不是政府,在国有林区需要行使政府职能的时候,林业局却没有政府部门的权限,造成管理中的空缺和虚位。比如,林地流转,荒山承包,企业不能发放林权证,林农的合法权益得不到保障,山林的二次流转受阻,森林资源资产不能抵押,更不宜变现。

### 1.3 法人超采的问题难以控制

既是企业又是政府的制度安排使资源控制管理权和木材采伐经营权集于一身。一方面具有政府的提供公共物品,维护生态安全的职责;另一方面又具有企业采伐木材,获取直接经济收益的目标和任务。在一定的阈值空间内,这两者的目标是相冲突的,左手管右手。资源是国家的,攫取资源的收入是企业的,这些收入直接关系到企业现有管理层、职工的收入、福利及在职消费的水平,因而企业管理者就必然会在超采多伐森林资源的偏好。在同一机体内,政府的控制职能会让位于企业的既得利益,法人超采的问题常有发生。普遍认为,采伐限额制度限制了林业生产者最大化获取利润的能力,同时,其实施效果也很差<sup>[3]</sup>。

### 1.4 林区的基础设施发展缓慢

国有林区场部的道路、电网、通信设施落后,林区道路缺乏养护,不能畅通;林场用电还没有纳入到基础电网,有些营林区至今不通电。何乃维<sup>[4]</sup>谈到“在社会主义市场经济的今天不仅企业办不好,难于增加效益。地方政府也管不好,林区内社会服务的城乡基础设施欠账很多,有的乡村至今尚不通电,有的城镇吃水难,缺乏排污等环境工程,群众生活质量低下。”吉林汪清林业局(场)址的水、电、暖及职工住房等都有欠账,至今还有2个林场没有通上电<sup>[5]</sup>。黑龙江的沾河林业局到目前为止,还有18个林场(所)通不上电。路不通,行路难,就医难,受教育难,受高等教育更难点的现象在国有林区普遍存在。

## 2 政企难分的主要原因

### 2.1 政府官员的利益偏好

就像任何一种制度的变迁一样,国有林区制度的变迁不可能是一种帕累托改进,可能更类似于卡尔多-希克斯改进。任何以追求效益为主要目标的制度变迁,组织的分隔与整合,都会使大量的人分离出来游离于体外,成为制度变迁成本的直接承担者,这些人就会成为社会的新的弱势群体。过多的弱势群体的存在就会对社会形成强势的威胁,其中潜藏着很大的社会风险和政治风险。这种政企不分的制度必须改变,而要改变这种制度结构,必须要由现有的政府官员来推动,这些官员作为理性的“经济人”,追求的目标是通过取得政绩升迁或者保住官位,推行这种制度变迁的过高的风险和不安定的预期,与他追求的价值偏好不一致,只要这种制度还能够维持下去,他就没有积极性去改变它。

### 2.2 资金的问题

资金是维持现有制度框架的生命源。森工企业这个庞大的机体,自我生存和自我发展能力很弱,完全处在靠“天”吃饭的局面:一是天然林的采伐收入,二是天然林保护工程的补助资金。这2项资金是维系这个系统的低水平运转的支持系统,天然林保护工程作为资源枯竭的一种应对措施,为停伐减产,在林区注入了大量的资金。天然林保护资金在一定程度上可以说是一把双刃剑。如果不能把握机会推进国有林区的制度创新,天然林保护资金就会成为维系旧制度的“稻草”,暂缓或者拖延制度变迁。因为有资金的支持,旧的体制还能够运转,濒于破产境地的木材加工、林产品生产等经营性企业,还可以靠总局的“退库”资金得以维持,这缓解了林区“思变”的压力和紧迫感,增加了制度变

迁的成本。

### 2.3 资产产权问题

林区没有或缺乏产权清晰、经营独立的市场经济主体。由于产权不清,政府便自然而然地成为国有资产的代表,管理国有林业企业,为国有资产的保值增值负责。因此,就出现了政企职责不分和投资机构不分的政府渗透型的现行管理体制。正如经济学家所描述的,产权不清是制度层面的政企不分,政企不分是经营层面的产权不清<sup>[6]</sup>。同时,由于政府有中央政府和地方政府之分,两级政府都有各自的职能部门,各自有各自的权能范围,因而,国有林区的资产管理、森林资源管理以及管人权、管事权和管财权是分割的,由多个部门分割行使出资人职能的所谓“五龙治水”的办法,产权责任追溯机制难以建立,多头管理,有利争着管,有事相互推,没有一种能够承担责任的主体。

### 2.4 思维惯性问题

行业垄断、自我封闭的国有林区,沉淀了根深蒂固的思维方式和心理。求稳怕变的思想,习惯于躺在国家怀抱中等、靠、要,缺乏进取精神和创新意识。从干部来讲,守成比创新个人的收益要确定的多,其中所承担的个人成本也低得多;从林区职工来讲,宁愿在林区维持这种低水平的均衡状态,也很难走上走出山门、自主择业的道路。这种初始的制度选择强化了现存的制度的刺激和惯性,人们在原有的制度框架中已经形成了一种思维的定式和行为习惯,习惯成自然,哪怕是谁都清楚其中的不合理性,他们也会固守已有的格局,依照惯例行事。

## 3 国有林区发展的主要对策

### 3.1 国有林区的发展要有一个清晰的制度结构

国有林区具有复合性特征,既具有为社会提供公共物品环境财富的职能,又具有为国家提供木材等经济产品的职能。因此,在国有林区,有些属于非经营性领域,市场无人管或市场管不了,存在市场失灵。如一些生态脆弱地区,或者生态区位非常重要的公益林区、自然保护区建设等,就不是政企分开的问题,必须发挥国家的强制性权力特征,以国家管理为主,要强化政府的管理职能。有些属于经营性领域,就需要有一个独立核算、自主经营、激励有效、利益直接,可以通过市场纠错的真正的市场主体来运作。为了强化其主体地位,必须实行政企分开,减少政府对它的直接干预。因此,在国有林区要有一个清晰的制度框架,合理界定政府与企业的边界,明确各自的责、权、利范围,防止一管就死,一放就乱的局面出现。

### 3.2 明确现有经营主体的政府职能

林区的制度变迁首先要确立其政府职能部门的地位,确立政府分离企业,要比确立企业分离政府容易得多。对于像伊春这样的政企合一的完全型组织,要建立或者加强当地政府的职能,将“两块牌子一套人马”转为“一块牌子一套人马”的方式运行,按照相应的行政级别建制及其经济特征和行政事务的规模和范围,遵照精简、统一、高效的原则,确定政府的机构和行政机构的人员编制,依据职能配置和职位分类,实行科学管理。以原有的森工企业主体为基础,组建林务人员的队伍,管理控制林区资源,确保资源不能减少。建立健全林区的地方政府,明确了其主体的政府职能部门的地位以后,以此为主体,推进原有企业范围内的所有的面向市场的各项改革,不仅有利于国有林区的管理制度从计划经济到市场经济的变迁,促进各项改革更为规范到位,也能使前后的制度具有一定的关联性和延实性,缩小制度变迁成本。

### 3.3 剥离林区经营性的内容

要根据现有企业的经营状况、生产规模和市场潜力等状况,分别采取关、停、破、置换、出售、租赁、股份制等不同的措施,促进国退民进。对于产品无市场,生存无希望,亏损多年已经关、停的企业,可实施破产;对于林场下属的中小企业,生产设备、生产工具等要全部实行有偿转让,对设备价值数额较大,无法一次性转让的,可采取分期付款的方式进行出售,也可将它们租赁,也可采取鼓励职工和社会法人集资入股的方式,实行股份制改造,形成独立的法人;对于规模较大的,已经实行股份制的企业,进一步优化股权结构,可以通过国有股权置换身份的办法,给企业管理人员和企业职工

工划拨一定的国有股。

### 3.4 加大私有产权的强度, 提高商品林的经营水平

“可靠而可强制执行的产权是有效的市场经济的命根子。”<sup>[7]</sup> 为了提高林区的森林经营水平, 国有林区的森林资源使用权和经营权可以转让、置换给林区职工, 也可以向社会公开拍卖, 给林区职工一定的优先权, 将国家该给职工兑现的工资, 折合为一定的资金, 计入其中, 统一计算。真正在国有林区建立起森林所有权和经营权相分离的运行机制, 对于私有林地使用权或承包经营权赋予一定的法律物权权能, 由政府确权发证、登记、公示等, 明确管理制度, 维护林地所有者和林地使用者的合法权益, 使私有产权得到有效保护。

#### 参考文献:

- [1] 万志芳, 耿玉德. 国有林区林业企业改革的主要障碍及路径研究[J]. 中国林业企业, 2004 (1): 13-23.
- [2] 王玉芳, 万志芳, 蒋敏元. 国有林区政府社会管理职能重构[J]. 林业经济问题, 2004, 24 (6): 331-335.
- [3] 孙顶强, 徐晋涛. 从市场整合程度看中国木材市场效率[J]. 中国农村经济, 2005 (6): 37-45.
- [4] 何乃维. 黑龙江大兴安岭地区林业和社会可持续发展[J]. 生态经济通讯, 2004 (12): 1-3.
- [5] 刘延春. 采育结合是森林可持续经营的有效途径——对汪清林业局森林经营工作的几点思考[J]. 绿色中国, 2004 (3): 17.
- [6] 崔如波. 公司治理: 制度与绩效[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 62.
- [7] 杰拉尔德·迈耶, 约瑟夫·斯蒂格利茨. 发展经济学前沿: 未来展望[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003: 148.

## Reasons and counter measures for enterprises management combining with government administration in northeast stated-owned forest region

XING Hong<sup>1</sup>, LIU Yong<sup>2</sup>, ZHANG Ling<sup>3</sup>

(1. Transfer of Farmland Back to Forests Program Office, State Forestry Administration, P. R. China, Beijing 100714, China; 2. Research Institute of Forestry Policy and Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China; 3. School of Economics and Management, Southwest Forestry College, Kunming 650224, Yunnan, China)

**Abstract:** Based on the analyses on the systematic defect of the enterprises in northeast stated-owned forest region, we consider that enterprise management combining with government administration is the biggest obstacle to systematic reform of northeast stated-owned forest region, which solidify not only the self-enclosed mind and act, but also the pattern of interests. We must rectify relations between the government and the enterprises in the forest region, firstly establish the position of the government of the forest region, then apart the profit-making capital by the way of breaking, exchanging, selling, stocking and renting. Make the enterprises take on the profit-making items and responsible for their own management decisions. [Ch, 7 ref.]

**Key words:** forest economics; northeast stated-owned forest region; enterprise management combining with government administration; reasons; counter measures