

文章编号: 1000-5692(2006)03-338-04

# 浙江省国有森林资源产权变动问题探析

葛文宁

(浙江省森林资源监测中心, 浙江 杭州 310020)

**摘要:** 从1980年开始, 浙江省国有森林资源产权发生了巨大的变化, 产权变动范围和规模不断扩大, 形式日趋多元化, 变动类型以森林环境产权变动和林地所有权、林地使用权、森林环境产权同时变动2种类型为主, 定价方式以协议定价为主。产权变化中存在着产权制度安排缺陷, 变动操作不规范, 森林资源资产化管理体系尚未建立和法律法规不健全等问题。为完善森林资源产权变动管理, 指出要创新森林资源产权主体, 合理界定各类产权主体的权能; 完善森林资源资产管理体系, 规范森林资源产权交易; 加强产权交易市场体系建设和完善相关法律法规。参7

**关键词:** 森林经理学; 国有资产; 森林资源; 产权变动; 资产管理

**中图分类号:** S757; F323.2      **文献标识码:** A

森林资源产权变动有利于促进森林资源资产化管理, 优化生产要素的配置, 提高森林资源的使用效率, 加快林业建设。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步确立, 浙江省大量国有森林资源产权发生变动, 产权变动形式也日趋多样化。但由于森林资源资产化管理理论研究的相对滞后和缺乏规范的管理, 当前森林资源产权变动还存在不少问题, 不利于森林资源产权变动的市场化运作和资产的保值增值。文章对浙江省国有森林资源产权变动现状、存在问题和对策进行研究, 旨在为规范森林资源产权变动管理提供依据。

## 1 产权变动情况分析

### 1.1 产权变动规模分析

1980—2001年, 浙江全省的134个国有森林资源经营单位, 有106个单位发生过国有森林资源产权变动, 共计1151次, 占79.10%; 面积为7.06万 $\text{hm}^2$ , 林木蓄积量145.5万 $\text{m}^3$ <sup>[1]</sup>。年均发生产权变动52次, 面积为0.32万 $\text{hm}^2$ , 林木蓄积量6.6万 $\text{m}^3$ 。进入20世纪90年代后期, 国有森林资源产权变动规模明显扩大。根据统计, 1996—2001年全省国有森林资源产权变动面积年均达到0.95万 $\text{hm}^2$ <sup>[2]</sup>。

### 1.2 产权变动形式分析

浙江省国有森林资源产权变动形式多种多样, 有转让、租赁、承包经营和合资、合作、联营、股份经营及改变行政隶属关系、划拨等形式, 其中, 转让占11%, 租赁经营占19%, 合资、合作、联

收稿日期: 2005-10-21; 修回日期: 2005-12-28

基金项目: 浙江省林业厅资助项目(2002-58)

作者简介: 葛文宁, 会计师, 中国注册资产评估师, 从事森林资产评估研究。E-mail: gwn@zjfr.com

营和股份经营占34%, 林场改制职工承包经营占13%, 改变行政隶属关系、划拨等占22%, 其他占1%<sup>[3]</sup>。合资、合作、联营和股份经营是国有森林资源产权变动的主要形式。

### 1.3 产权变动类型分析

从森林资源产权的客体类型看, 森林环境(旅游资源)产权变动和林木所有权、林地使用权、森林环境产权同时变动已成为最主要的2种产权变动类型, 林木所有权与林地使用权同时变动和林地使用权变动这2种类型居其次<sup>[2]</sup>。

### 1.4 产权变动发生范围分析

从森林资源产权变动地域来看, 浙江省11个市都有国有森林资源产权变动活动, 其中以杭州市产权变动规模最大, 面积总量占全省的54.0%, 其他县(市)相对较少<sup>[4]</sup>。一般是经济发达地区产权变动频度和规模较大, 欠发达地区产权变动频度和规模相对较少和较小。

### 1.5 产权变动定价分析

浙江省国有森林资源产权变动中的定价方式主要有征(占)用补偿定价、协议定价、投标定价、拍卖定价、行政定价、评估定价、判决裁定定价及其他方式定价8种类型, 其中, 征(占)用补偿定价发生151次, 占总数的13.12%; 协议定价发生797次, 占总数的69.24%; 投标定价发生77次, 占总数的6.69%; 拍卖定价发生1次, 仅占总数的0.09%; 行政定价发生101次, 占总数的8.77%; 评估定价发生8次, 占总数的0.7%; 判决裁定定价发生13次, 占总数的1.13%; 其他方式发生3次, 占总数的0.26%<sup>[5]</sup>。全省国有森林资源产权变动平均成交单价以拍卖最高, 其次是投标, 再次是占用补偿, 以行政定价最低。评估定价高于平均价, 协议定价则低于平均价。

## 2 产权变动问题分析

### 2.1 森林资源产权制度安排缺陷

2.1.1 产权主体不明确 根据现行法律法规规定, 国有森林资源产权属国家所有。但是, 具体的产权主体一直未在法律法规上作出明确的界定。在产权变动时, 地方政府、林业部门和国资部门都认为自己是国有森林资源产权主体, 导致实际上国有森林资源产权处于谁都可以管, 谁都可以不管的状态。由于产权主体的不明晰, 常常导致国有森林资源资产被地方政府、主管部门以种种名义随意平调和征占, 甚至无偿出租、出卖, 造成国有森林资源资产流失。

2.1.2 产权主体激励机制问题 按照目前的管理现状, 无论是林业行政管理部门还是国有资产管理部

门作为国有森林资源产权主体, 作为国家代理机构的政府部门, 都不是生产经营实体, 并不受利润最大化激励机制驱动, 因而不会追求从资源中创造最大价值<sup>[6]</sup>。事实上, 名为国有, 实际上为权力真空状态。

2.1.3 产权主体权能的过度限制问题 从法理上讲, 产权主体可以行使对资产的占有、使用、收益以及处置4项权能。但现行法律法规对森林资源产权主体的采伐、造林、木材销售等各个森林经营环节, 不分生态林和商品林, 均实行严格的法规限制, 事实上限制了产权主体的自主经营权, 不可避免地使产权主体的利益受到损害<sup>[7]</sup>。

### 2.2 产权变动操作不够规范

主要有: ①定价不透明。多数经营单位在决定产权变动时透明度不高, 个人或少数人说了算, 不按市场交易运作, 多数为协议定价, 甚至行政定价, 定价机制不合理。②产权变动名称混乱。时而称转让, 时而称改制, 时而称联营, 时而又称移交职工。③林地使用权转让与林地征占用混淆。有些林权单位对林权变动后的用途未作约定, 出现转让后改变林地用途的情况。④产权变动程序不到位或程序颠倒。按规定, 国有森林资源产权变动应经过申请立项、审查、审批、评估、签订合同和办理产权变更登记等程序, 但开展变动登记的屈指可数, 经过评估和办理产权变动登记的更少。⑤产权变动无书面合同或合同条款不规范, 产权变动双方的权利和义务不明确。

### 2.3 森林资源资产化管理体系尚未建立

第一, 林业部门失去对森林资源产权变动的管理。大部分市(县)林业主管部门不知拥有森林资源

资产管理职能,林业主管部门内也未设相应机构,无专人管理,导致监管措施不到位。林业部门资源管理职能与资产管理职能混淆。

第二,森林资源产权评估管理尚未起步。一方面由于缺乏具备资质的专业评估机构和评估人员,产权变动时,经营单位找不到专业性的中介评估机构,缺乏客观依据。另一方面由于评估工作独立性差,易受行政干扰或合作双方意愿左右;同时森林资源资产评估理论不成熟,评估基础工作不完善等因素,导致评估结果难以被市场接受;再加上,对未经评估进行交易的,缺乏制裁措施,“产权变动必须评估”的明文规定也难以贯彻落实。

第三,森林资源资产交易市场建设滞后,至今全省没有一家专门的森林资源产权交易市场。

## 2.4 产权变动法规与政策有待完善

森林资源产权管理缺少专门的法律法规。目前,森林资源产权管理的有关规定,散见于《中华人民共和国森林法》《森林法实施条例》和《国有资产评估管理办法》等多部法律法规中,缺乏系统性和针对性。并且林业法律法规偏重于自然资源管理,国有资产管理的法律法规对森林资源产权的规定又比较原则,无法适应森林资源资产化管理的需要。

森林资源产权管理的有关政策不配套,对森林资源流转的范围、程序和途径,缺少可操作的管理办法,有些法律法规和政策与市场经济要求相抵触,突出地表现在对产权主体经营权的过多限制,权利和义务不平衡。

## 3 产权变动管理对策

### 3.1 创新森林资源产权制度

首先,创新公有林产权主体。按照分类经营,分类管理的原则,结合生态公益林区划,改革国有林经营管理体制。国有生态公益林由县级以上林业主管部门作为国有林所有者代表,国有商品林以市或省为单位成立国有林经营公司,实行企业化管理,同级政府的国有资产管理部门作为国有森林资源资产的所有者代表实施监管。

其次,合理界定各类产权主体的权能。按照生态林管严,商品林放开的原则,通过立法明确各类产权主体的权能。生态林的林地、林木所有权禁止转让,允许林木使用权转让;商品林取消采伐限额制度,逐步取消采伐许可证制度,实行采伐、更新备案制度<sup>[7]</sup>,给予商品林产权主体充分的经营自主权,鼓励商品林流转。

### 3.2 完善森林资源资产管理体系,规范森林资源产权交易

在森林资产管理体系中应:①建立森林资源资产管理机构和管理制度。县级以上林业行政主管部门设立专门的森林资源资产管理机构,负责森林资源产权变动的监管。完善森林资源资产变动的各项管理制度,促进产权依法有序变动。②完善森林资源林权证制度。依法核发林权证,确认森林、林木、林地的所有权和使用权;对森林资源产权发生变动的,及时办理林权证变更登记手续。建立森林资源产权变动档案,加强森林资源产权变动资料的搜集保存工作。③加强森林资源产权变动的监管,加大各类违法违规案件的查处。对违法违规进行产权交易的,宣布交易无效。

### 3.3 加强产权交易市场体系建设

培育和规范森林资源产权交易市场。中共中央国务院在《关于加快林业发展的决定》中明确提出要积极培育活立木市场。各级政府和林业部门应鼓励建立固定的森林资源产权交易市场,鼓励各类产权主体通过招投标,挂牌拍卖等市场化运作方式进行产权交易;要尽快制定市场交易规则,规范产权交易行为。争取通过若干年的培育和发展,逐步实现森林资源产权进场交易,阳光操作,促进产权交易的公正,公开,公平化,保障产权交易双方的合法权益。

加快森林资源资产评估机构和评估队伍的建设。防止森林资源资产的不合理消耗、浪费和流失,为森林资源产权变动创造透明公正的交易价格机制。鉴于森林资源资产评估的复杂性和特殊性,国家林业局应与国有资产管理部门加强沟通,加强技术培训工作。引进土地管理评估技术,按地块位置、林地等级和利用目的定价。支持在现有的林业调查规划设计队伍的基础上组建森林资产评估机构,并

尽快解决森林资源资产评估机构与评估人员的资质问题, 适应森林资源资产化管理的需要。

完善森林资源资产会计核算制度。加强森林资源资产会计核算理论的研究, 建立统一的森林资源资产会计核算制度, 以满足森林资源产权主体多元化后对企业会计核算信息真实性和完整性的需求。

### 3.4 健全法律法规政策

尽快制定出台规范森林资源资产管理的法律或行政法规, 对森林资源资产管理体制、林权制度、森林资源评估制度、产权交易市场建设以及法律责任等作出明确具体的规定, 进一步明晰产权归属, 规范产权交易活动。

全面清理与市场经济改革要求相抵触, 严重限制产权主体自主经营权的法律法规政策。产权主体依法行使对森林资源的各种权能时, 不应受到政府机构的随意干涉。

综合上述, 文章主要讨论国有森林资源产权变动分析及存在问题与对策。但是, 通过解剖麻雀, 同时也适用于集体、民营森林资源资产变动的管理和监督。

### 参考文献:

- [1] 谢哲根, 廖利成. 国有森林资源资产产权变动状况剖析[J]. 中国林业, 2003(3B): 42.
- [2] 谢哲根, 孙孟军, 陈鑫峰. 南方集体林区国有森林资产产权变动状况与展望[J]. 世界林业研究, 2004, 17(3): 38-39.
- [3] 韩国康, 严国香. 森林资源资产变动现状分析与对策研究[J]. 林业经济, 2004, 24(4): 209-217.
- [4] 伍士林, 陶宝山, 陈秀媚. 浙江省林地市场的现状分析[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22(3): 318-321.
- [5] 周生祥. 国有森林资源产权变动定价中的问题与对策[J]. 华东森林经理, 2005, 19(2): 36-40.
- [6] 肖平, 张敏新. 国外森林产权问题研究[J]. 世界林业研究, 1995, 8(1): 15-22.
- [7] 宣裕方, 周伯煌. 商品林可持续经营问题探析[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22(3): 322-325.

## Alteration of property right of state-owned forest in Zhejiang Province

GE Wen-ning

(Zhejiang Forest Resources Monitoring Center, Hangzhou 310020, Zhejiang, China)

**Abstract:** Since 1980, the property right of the state-owned forest had changed enormously in Zhejiang. As far as the range and scale were concerned, the property rights were changing constantly and the forms were becoming more diversified. The changes were composed of two types: simultaneous changes in property right of forest environment and ownership of forest land and simultaneous changes in usufruct of forest land and property right of forest environment. The compensation of lost rights was priced by negotiation. There were some limitations in the arrangement of the property rights alteration such as non-standard operation procedure, the management system of forest resource asset having not been established yet and the imperfect laws and regulations. To improve the management of the alteration of forest resources property rights, it was suggested that the owners of the property rights and their powers should be defined clearly; the management system of forest resources should be improved; the transaction of property rights of forest resources should be improved; the construction of market for property rights transaction should be strengthened; laws and regulations should be improved. [Ch, 7 ref.]

**Key words:** forest management; state-owned property; forest resources; right alteration; property management