

【交通运输与经济】

# 退耕还林的制度经济学分析

李春米

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

**摘要:** 在肯定中国退耕还林有效性的前提下, 针对现有退耕还林制度构架下出现的农户自利性经营、地方政府有限理性、追求垄断租金最大化与社会生态目标偏离的现象, 从制度经济学的视角予以剖析, 并给出生态外部性资源配置的优化解及制度性建议: 重新合理界定退耕还林农地产权; 调整产权收益分配; 通过产权界定与制度安排来建立退耕还林的长效机制。

**关键词:** 制度经济学; 退耕还林; 外部性; 强制中的诱致性; 制度变迁

**中图分类号:** F301.21      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1671-6248(2006)02-0044-04

## Analysis institutional economics of returning cultivated land to forest

LI Chun-mi

(School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, Shaanxi, China)

**Abstract:** Under the hypothesis of affirming the validity of returning cultivated land to forest, this paper aims at the phenomena of farmers' self-interest management, local government's bounded rationality and departure in pursuing maximum of monopoly rents from the goals of social ecosystem under the present practice of returning cultivated land to forest. From the perspectives of institutional economics, this paper analyzes and then offers some institutional advice for external resources in ecosystem reasonably defines property rights of farm-land for returning cultivated land to forest; adjusts distribution for revenue from property rights; and establishes long-term mechanism for returning cultivated land to forest by defining property rights and institutional arrangements.

**Key words:** institutional economics; returning cultivated land to forest; externality; induce in force; institutional change

## 0 引言

退耕还林是中国在余粮库存费用负担和生态负效应双重压力下出台的一项生态公共产品工程, 属诱致性制度变迁<sup>[1]</sup>。这种制度变迁由于多元化的利益主体、分化的市场、残缺的产权和权力的过多介入, 加之过渡经济中市场经济固有的个体利益与整体利益、短期利益与长期利益、经济利益与社会利益的“囚徒困境”及政府公共选择本身的缺陷, 使其制度构架存在内生性缺陷并导致绩效损失。依据制度

经济学原理, 制度能调整人们交易的激励结构, 重新界定和限制人们的选择集合, 从而增进经济效益和社会福利。本文认为, 只有对退耕还林的制度安排进行深化改革, 才能有效地提高其经济与生态效率, 实现可持续发展。

## 1 退耕还林的制度构架及其缺陷

根据国家林业局《退耕还林工程规划》, 到2010年, 中国退耕还林总面积将达到2.2亿亩, 工程总投资3370亿元。退耕还林工程自1999年在陕西、甘

收稿日期: 2005-11-19

作者简介: 李春米(1964-), 女, 陕西渭南人, 西安交通大学副教授, 经济学博士研究生。

肃和四川启动以来,2000年已扩大到西部13个省(市),2002年已由以西部为主的20个省(区)扩大到全国的25个省(区)。2003年底全国退耕还林累计完成2.27亿亩,涉及2万多个乡镇、10万多个自然村、6000多万农户,已提前超额完成任务<sup>[2]</sup>。同时,退耕还林的绩效问题凸现:在高补贴、单一标准下(黄河流域每亩160元,长江流域每亩230元,均高于该地区的退耕还林机会成本),退耕还林工程迅猛扩张,财政负担沉重;中央政府的预算软约束使地方政府监管不力、克扣农户补贴现象普遍;地方政府和农户合谋造假,复耕已显,社会生态效益受损等<sup>[3]</sup>。这些又迫使国家从2003年开始调整(缩减)退耕还林的规模和进度等政策。从经济学视角看,退耕还林属典型的正外部性产品供给,若由市场供给,必因其私人边际成本大于边际收益而供小于求。那么,什么样的制度构架使得退耕还林在迅猛扩张中绩效问题凸现呢?

中国退耕还林模式是典型的政府主导型模式,这种模式的绩效与政府干预的边界及路径有关。

### 1.1 政府干预度的界定及干预路径

依据布坎南(Buchanan)和斯塔布尔宾(Stubblebine)的定义,当存在外部性时,某一主体的效用函数为

$$U = U(X_1, X_2, X_3, X_4, \dots, X_n, Y)$$

式中: $X_1, X_2, X_3, X_4, \dots, X_n$  分别为该行为主体自身能够控制的影响; $Y$  代表其他行为主体对该主体且该主体无法控制的影响。森林、草地作为一种生态型公共产品,它的效用对供给方和承受方同时起着作用。依据成本—收益原则,从帕累托最优条件出发,则有 $MC_A = MR_A + MR_B$ ,该式中行为主体A的边际成本为 $MC_A$ ,边际收益等于行为主体A的边际收益 $MR_A$ 与其他行为主体,因此得到的社会边际收益 $MR_B$ 之和。

退耕还林的产品属于公共产品,因此正外部性的享有方只能由最大化代表民众生态需求的政府来代表,即边际收益的支付为政府补贴。政府补贴的标准应该遵循边际成本等于边际收益原则( $MC = MR$ ),其大小应是 $MR_B$ ,也可用退耕还林的机会成本来计算,即每亩退耕还林土地的补贴标准应等于其退耕还林的机会成本。

通过对陕西省退耕还林的调查与同类资料对比,陶然等提供的边际成本与边际收益值比较贴近实际(表1)。1999年,粮食按每公斤1.4元(国家补贴价)折算,陕西省退耕还林前每亩地的平均收益为

45元人民币,远远低于国家的补贴标准;四川省退耕还林前每亩地平均收益164元人民币,也低于国家补贴标准。退耕还林净收益均高于国家补贴标准。由此可见,中国退耕还林的补贴标准明显偏高且单一,这直接造成了退耕还林工程迅猛扩张的经济动因,也在增加政府财政负担的同时为后来的政策调整埋下伏笔。

表1 退耕还林边际成本与收益比较

省份	时间	平均粮价/ (元·斤 <sup>-1</sup> )	补贴 标准/元	每亩地平均 收益/元	退耕还林净收益占 补贴标准的比率/%
陕西	1999年	0.52	160	45	72.0
甘肃	1999年	0.55	160	43	73.0
四川	1999年	0.58	230	164	28.7

### 1.2 中国退耕还林工程为政府主导、农户参与模式

政府主导、农户参与这种构架是一种多重链的委托代理关系,即由中央政府设计并提出激励约束机制,委托和激励农户来实现其生态目标。退耕农户作为代理者有限地在自身经济利益与政府目标之间进行理性行为组合。地方各级政府在这一工程中扮演十分重要的双重角色:具体执行着中央政府的生态目标实现和监督保证,同时代理中央政府给农户以补贴,并实现自身垄断租金的最大化。在这种多环节的委托代理关系链中,农户的行为目标相对于中央的生态目标而言为多重性,既有自身经济利益的最大化,又有政府生态目标的实现。地方政府作为中间环节的行为目标也是多重的:既要使中央政府和农户满意,又要尽可能实现本政府垄断租金最大化。这种委托代理关系链必然导致退耕还林生态绩效的损失。

## 2 退耕还林的制度求解

制度能提高资源的配置效率主要在于制度能调整人们交易的激励结构,重新界定和限制人们的选择集合,从而增进经济效益和社会福利,同时制度的变迁路径和模式也影响制度绩效。

中国退耕还林模式为政府主导、农户参与的形式,即政府采取强制中的诱致性制度变迁策略来实施:政府强制性规定了退耕还林的区域、时间表、规模和条件,在此基础上政府用退耕还林的机会成本补贴来诱致农户实现中央政府的生态目标。强制中的诱致性制度变迁方式的主要特征在于政府把自上而下的领导、组织协调与基层自下而上的探索、实践相结合,利用信息的非对称性赋予基层一定的权力

和激励来推动改革,制度演进的目标和方向由中央政府统领。强制中的诱致性制度变迁往往有行政代理特征,一方面能较好地节约制度演进成本,具体包括摩擦成本、激励与监督成本和信息成本。摩擦成本是指制度演进过程中因多种体制的不相容或不完全相容而产生的摩擦和冲突引起的绩效损耗,如一刀切式的制度、政策与实际多样化情况的不相符而形成改革的阻力与抵抗成本。激励与监督成本是纵向授权链形成以后,由于委托人的监督活动并非一种纯获利行为,而是一种监督成本很高的公共选择,很难设计出一个近似市场衡量标准的激励约束机制,同时代理人也非全部的剩余索取者,其努力程度与报酬并非直接相关。这样要抑制代理者的机会主义行为,需要付出高昂的激励与监督成本。信息成本是指在委托代理关系中,委托者须从代理者收集足够的信息才能向代理者发布指令;然而由于信息不仅在传递过程中会发生累计性损失,而且代理者可能有意封锁信息或传递假信息以实现自身效用的最大化,从而使信息成本迅速上升。

另一方面,强制中的诱致性制度变迁又无法完全消除这些成本,形成最优的激励约束机制,因为政府主导与代理存在困境。中国退耕还林工程是在国家余粮库存费用与生态负效应的双重压力下由中央政府主导实施,具体执行与监督是由地方政府来完成的,也就是说地方政府按照中央政府的补贴标准和期限来完成退耕还林工程,同时兼管退耕还林的验收与监督。这种授权链的构架存在代理问题。从理论上讲,授权链越长监督成本越高,地方政府作为理性行为人具有强烈的机会主义冲动是必然的,而且授权链各环节之间的激励效率往往取决于治理的成本与收益比较。

中国退耕还林的授权链涉及下至村组上至中央的6个行政级别,除农户和地方政府之间属于政府规制关系外,中央政府与退耕农户之间的关系为政府主导,各级政府之间的关系则是委托代理关系。依据王小龙的观点,退耕还林工程模式为农户承包与政府规制且存在激励不相容<sup>[4]</sup>。该观点从激励机制的角度充分论证了政府借助私人力量实现既定生态目标时私人承包的社会理性,同时指出了由于私人利益目标与政府社会目标的偏离,退耕还林的私人承包并非任何时候都能体现政府的生态目标,尤其是当私人偏好受到市场利益冲击时更有可能失灵,即存在激励不相容。这里有一个问题值得商榷,即退耕还林农户与政府之间的关系到底是政府规制

还是政府主导?若是前者,政府一般通过财政补贴、税收、价格和准入、退出壁垒予以干预、引导,使农户在多种经济行为选择中更加靠近政府的生态目标;若是后者,政府则可以通过强制性的制度安排来实现政府的生态目标。事实上,中央政府、地方政府与农户的关系是不一样的。通过检索相关法规政策和研究成果,本文认为中国退耕还林工程模式并非单一的政府规制,而是属于比较典型的政府主导,即由中央政府强制性规定了退耕还林的区域、时间表、规模和条件,在此基础上政府用退耕还林的机会成本补贴来诱致农户实现中央政府的生态目标。在中央政府强制主导下,退耕还林的规模和结构主要取决于政府强制性制度安排的意愿和能力以及为此付出的成本,而非一般意义上的微观主体与政府之间的规制关系。如此,农户对退耕还林的执行力度与绩效不是取决于市场经济利益目标与政府规制的博弈实现,而是取决于政府强制性制度安排的力度与监督力度。下面探析中央政府与地方政府的的关系。这里的地方政府指中国省级及省级以下各级政府组织和行政主体。按勒涛的划分方法<sup>[5]</sup>,地方政府的总效用函数( $U$ )主要涉及3个变量:上级政府的满意度( $D$ );微观主体的满意度( $E$ );地方政府的垄断租金最大化( $F$ ),即

$$U = U(D, E, F)$$

中国现行政府体制中上一级政府对下一级政府都拥有控制权和剩余索取权。对各级地方政府而言,起决定作用的是上级政府的满意度,因为其政绩绩效指标设置、绩效评价及对其任免均由上级政府来进行。微观主体的满意度次之,因为微观主体的满意度是通过多元化的经济、社会指标体系显示,最终得到上级政府的首肯才有效。若将退耕还林视为中央政府考察地方政府的绩效目标之一,退耕还林任务的完成及其质量就是决定性变量,而农户的满意度则通过多元化的经济指标进而转化为本地区的经济、社会指标呈现出来,并与中央政府的偏好相对比。在中央政府与地方政府的的关系中,尽管地方政府有显示绩效的需求,但是中央政府的偏好仍是其行为的指挥棒,既为了捕捉潜在的制度利润,地方政府有带领微观主体进行制度创新的强烈冲动而以“中间扩散制度变迁的主角”存在。另一方面,出于自身垄断租金最大化目标的实现,利用信息的不对称,地方政府也有在农户规制过程中与微观主体(退耕农户)合谋的可能。2003年湖南就有干部和农户合谋将苗圃挖掉,然后再退耕还林以扩大面积谋取

更多补贴的现象。至于地方政府谎报退耕面积以骗取补贴资金的情况在各地具有一定的普遍性。因此,地方政府与中央政府之间的代理关系存在问题,地方政府与退耕农户之间是既有规制又有经济利益趋同成分的多重关系,而在这一切关系中,中央政府的主导作用是显而易见的。

中国退耕还林是在渐进式改革路径依赖下的强制中的诱致性制度变迁,这种制度变迁方式往往由于多元化的利益主体、分化的市场、残缺的产权、不健全的法制和权利的过多介入而存在制度性缺陷,再加上市场经济固有的内生性缺陷,即私人利益与社会利益、长期利益与短期利益的“囚徒困境”和政府公共选择本身的缺陷使得退耕还林政策很难达到经济利益与社会生态利益、政府利益与农户利益的帕累托最优。

要实现退耕还林的生态与经济绩效帕累托改进,就须由单一的行政代理转变为以经济代理为主的经济代理与行政代理相结合机制,优化所有权约束,实现经济与生态的可持续发展。

### 3 生态外部性的制度优化

制度经济学认为,外部性问题的解决可以通过产权制度安排使外部性内部化。外部性内部化的方法有两种:一是以庇古为代表的政府干预,即政府通过税、费、补贴等方式将外部性内部化;二是以科斯为代表的通过产权的重新界定和分配市场化途径使外部性内部化。对于正的外部性,因其具有“自愿捐献”和公众享有的特征,最优的制度安排为庇古方法<sup>[6]</sup>。除庇古的税、费和补贴方式外,许多经济学家还给出了更为具体的方式,具体到退耕还林有:赋予外部性制造者一定的垄断收益权、外部性产品消费收费权和政府投资供给等。可见,为了实现退耕还林生态外部性的制度优化,要合理界定政府与市场的边界,给退耕还林者更多的市场垄断收益权,多一些政府的非市场投入;要完善退耕还林的产权体系,在扩大激励手段的同时,提供必要的制度保障;在有效的激励约束机制下给退耕农户较为灵活的产品交易权,以提高外部性产品的交易成本。

针对退耕还林的负效应,如退耕不还林、复耕等现象,有两种手段予以抑制:在政府规制方面,出台一些切合实际的具有强制性的法律制度,设立林草种植的进出壁垒,如强制性的生态标准等;在科斯路

径方面,应科学、合理地界定退耕还林的异质性标准及边际。

## 4 结 语

为实现退耕还林的经济效益与社会生态效益的长期帕累托最优,本文从制度经济学视角提出如下具体建议。

制度变迁和利益协调是一个互动过程,在这一过程中政府的作用至关重要,它不仅可以协调各方的利益关系,而且能提供各方认可的制度安排,政府主导仍是退耕还林的路径选择。

让产权界定与制度安排为经济行为主体和各级政府之间提供预算硬约束,并产生有效激励,构建退耕还林的长效机制。通过有效的制度安排形成各级政府间的有效激励与约束,通过产权的合理界定来规制政府与农户之间的经济行为,从机制上确保其有效性。

在退耕还林现有绩效基础之上调整补贴标准,使之合理化、多元化以适应不同区域的异质性特征。例如对不同地形、区域退耕地的边际收益做出详细、准确的界定,并以此作为机会成本的补贴标准等,这样既可减少政府支出,又可有效激励农户。

调整产权收益分配,建立相应的农产品市场机制,使农户享有一定的垄断收益权和正外部性产品消费收益权;赋予农户林地(经济林)、草地产品的售卖权,充分调动农户在保证退耕还林生态绩效下追求经济利益的积极性,从而最大化地化解农户的市场与自然风险,实现国家退耕还林的长远目标。

### 参考文献:

- [1] 陶 然. 退耕还林、粮食政策与可持续发展[J]. 中国社会科学, 2004, 10(6): 25-38.
- [2] 樊根耀. 环境资源的特征及其制度意蕴[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2003, 5(2): 26-29.
- [3] 张殿发, 张祥华. 西部地区退耕还林急需解决的问题及建议[J]. 中国水土保持, 2001, 26(3): 37-42.
- [4] 王小龙. 退耕还林: 私人承包与政府规制[J]. 经济研究, 2004, 39(4): 107-115.
- [5] 勒 涛. 双层互动进化博弈制度变迁模型——对中国经济体制渐进式变迁的解释[J]. 经济评论, 2003, 11(3): 47-50.
- [6] 廖卫东. 生态外部性求解的产权优化[J]. 当代财经, 2004, 21(12): 27-32.