



# 集体林权制度改革

## 课题成果汇编

JITI LINQUAN ZHIDU GAIGE KETI CHENGGUO HUIBIAN

集体林权制度改革后续跟踪研究

集体林区综合改革试验区政策调整前期研究报告

政府在推进林业经营规模化与组织化进程中的地位与作用

中国集体林权制度改革研究

华中地区油茶产业及其中林权改革的研究

农民林业专业合作社组织管理体制机制完善研究

与森林业现代化发展机制研究

集体林权下经济转型发展报告

生态脆弱地区林下经济模式研究

中国集体林权流转情况报告

集体林下经济和林业合作组织调查报告

农民林业专业合作社组织管理模式与运行机制研究报告

福建省林权制度改革跟踪研究

福建省林业社会化服务体系构建研究

辽宁省集体林权制度改革跟踪研究

森林保险建设与《江西省森林保险条例》适用

政策社森林保险制度研究

集体林权制度改革跟踪研究

DG 152.14  
273

# 集体林权制度改革课题 成果汇编

国家林业局农村林业改革发展司 编

中国林业出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

集体林权制度改革课题成果汇编 / 国家林业局农村林业改革发展司编. —北京: 中国林业出版社, 2013. 11

ISBN 978-7-5038-7245-7

I. ①集… II. ①国… III. ①集体林-所有权-产权制度改革-研究-中国  
IV. ①D922.634

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 251640 号

责任编辑: 于界芬

---

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail lymb. forestry. gov. cn 电话 83229512

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2013年12月第1版

印次 2013年12月第1次

开本 889mm×1194mm 1/16

印张 18

字数 327千字

定价 68.00元

---

# 前 言

集体林权制度改革是一项重大的基础性、根本性变革，政策性强，涉及面广，工作难度大。为了全面推进集体林权制度改革，及时了解改革进展，深入研究改革面临的问题，不断总结改革创造的经验，创新改革思路和方法，2009年以来，我司委托相关单位专家学者和基层单位直接参与改革实践的同志开展了一系列集体林权制度改革课题项目研究。经过他们的辛勤努力，集体林权制度改革的课题研究取得多项成果。2013年6月，我司组织召开相关课题成果汇报会，总结交流了集体林权制度改革的最新研究成果。为了充分利用课题研究成果，不断深化集体林权制度改革，便于相互交流和深入探讨，我们统一整理近几年的课题研究成果，并形成《集体林权制度改革课题成果汇编》一书，予以出版发行。

《集体林权制度改革课题成果汇编》涉及领域广泛，内容涵盖市场化机制、林权流转、森林保险制度、林下经济发展、林业专业合作组织建设、相关政策扶持及国外林权制度经验启示等多个方面，反映了我国集体林权制度改革取得的成果，揭示了集体林权改革一些规律性

问题，提出了深化集体林权制度改革的相关建议，具有一定的理论和实践参考价值。期望各地、各单位及相关工作人员学习研究，以利于深入推进本地区的林业改革发展工作，为发展生态林业和民生林业、建设生态文明和美丽中国作出新的贡献。

国家林业局农村林业改革发展司  
2013年7月

# 目 录

## 前言

## 第一部分 政策研究

- 林下经济与低碳发展战略 ..... 厉以宁 朱善利 赵锦勇等 / 3
- 开启中国绿色改革之路 ..... 胡鞍钢 / 8
- 中国集体林权制度改革研究 ..... 贺东航 朱冬亮 / 13
- 集体林区综合改革试验区建设前期研究报告  
..... 温铁军 孔祥智 崔海兴 柯水发 李彧辉 毛 飞 / 20
- 集体林权改革后续政策研究 ..... 张海鹏 徐晋涛 / 26
- 辽宁省集体林权配套改革的研究 ..... 张玉伟 张洪生 / 33
- 政策性森林保险制度研究 ..... 曹延川 周晓春 赵 波 / 65
- 森林保险中的信息不对称问题及其防范措施 ..... 王华丽 陈建成 / 85
- 优惠林业税收政策 助推民有林业发展 ..... 胡延杰 / 94

## 第二部分 林权流转与采伐管理改革

- 生态林业市场化发展机制研究 ..... 赵凤鸣 李 洪 张秀丽 闫 霖 / 99
- 森林资源流转与《江西省森林资源转让条例》适用  
..... 邹纪平 江 滨 廖 锋 / 110
- 全国林权流转情况报告(2012年) ..... 张 升 文彩云 李 扬 / 116
- 森林采伐应有效控制采伐方式和强度 ..... 夏恩龙 / 122
- 商品林采伐管理制度应确保森林越采越好 ..... 李剑泉 / 125
- “林改”需要森林资产评估制度保驾护航 ..... 侯元兆 景谦平 / 128

### 第三部分 林下经济与合作组织

- 政府在推进林业经营规模化与组织化发展中的地位与作用研究 ..... 吴守蓉 / 133
- 农民林业专业合作组织管理体制与运行机制研究  
 ..... 谢和生 李智勇 王登举 张德成 / 137
- 沙区林下经济和林业合作组织调查报告 ..... 安丰杰 钱能志 王兮之 / 174
- 福建省林业合作经济组织建设研究 ..... 林名堂 宋家健 / 183
- 福建省林业社会化服务体系建设研究 ..... 林名堂 宋家健 / 191
- 钦州市林下经济发展调研报告 ..... 刘克勇 彭斌 庞东 刘鹏德 / 1991
- 生态脆弱地区林下经济发展研究  
 ——以山西省祁县为例 ..... 王兆祁 / 209
- 华中地区油茶产业发展中林权改革的研究 ..... 管天球 刘东芳 / 214

### 第四部分 国外林权制度启示

- 经济转型国家实践林权改革 ..... 刘勇 / 227
- 国外私有林可持续经营的成功范式  
 实施激励政策 注重环境管理 关注社会问题 推行林产品绿色采购政策  
 ..... 何友均 / 230
- 森林认证助推私有林可持续经营 ..... 徐斌 / 233
- 发展私有林应重视森林经营方案的编制与执行 ..... 赵劼 / 236
- 利用市场机制促进私有林环境服务的供给 ..... 李玉敏 / 239
- 林主协会：私有林健康发展的“大管家” ..... 张德成 / 243
- 私有林继承制度可保证森林经营的延续性 ..... 郭广荣 / 247
- 非洲林改促进地方森林经营 ..... 徐芝生 / 250
- 健全的法制保障德国私有林健康发展 ..... 樊宝敏 / 253
- 瑞典森林经营计划体系保障私有林可持续发展 ..... 陈浩 白秀萍 / 256
- 日本私有林扶持政策保障私有林持续发展 ..... 王登举 李星 / 259
- 森林组合在日本私有林发展中作用巨大 ..... 王登举 / 262
- 立陶宛林业走向私有化 ..... 白秀萍 徐芝生 / 265
- 应该辩证地看待法国的私有林 ..... 侯元兆 / 268
- 芬兰私有林业作用显著 ..... 白秀萍 徐芝生 / 271
- 平民拥有森林是现代私有林制度建立的成功标志 ..... 李智勇 / 274
- 林改：森林生态补偿促进私有林经营与保护 ..... 吴水荣 / 278

后记 / 281

# 第一部分



# 政策研究

集体林权制度改革  
课题成果汇编





# 林下经济与低碳发展战略

厉以宁 朱善利 赵锦勇等

(北京大学光华管理学院林下经济与低碳发展战略课题组)

在集体林权制度主体改革任务基本完成之后、我国经济社会发展处于转型升级的关键阶段，大力发展林下经济对进一步深化林业改革、巩固集体林权制度改革成果，推动低碳发展、绿色发展，推进新型城镇化和经济发展转型升级，都将产生新的重大影响。

集体林权制度改革是新世纪以后中国“改革的第一声春雷”。它实现了三个突破：第一，承包期延长到70年不变，把农民的心安定下来。第二，林地可以抵押。今天，农村除了实验区以外土地抵押还没成为事实，但是林区可以这么做。第三，它树立了这么一个样板——林权直接承包到农户。只有承包到户，群众的积极性才真正调动起来了。确权以后林权证发到户，切实维护了农民林地承包经营权。让林权证成为“铁证”，保持林地承包关系长期稳定，这很了不起。所以应该说集体林权制度改革的意义非常深远。

当前我国改革最关键的问题是收入分配制度改革。因为这是关系到全局的问题，不然就会像拉丁美洲国家，或者像东南亚某些国家一样长期陷入社会不稳定的状态。集体林权制度改革给我们一个启发：收入分配制度改革最大的问题是初次分配改革，而绝不能把重点放在二次分配改革，初次分配改革要效率和公平并重。解决初始分配，让农民拥有土地财产权，是十分必要的。

中国考虑的另一个大问题是经济低碳化。现在，人们对环保的看法和20年前不一样了。20年前讨论环保主要是不让有害的气体排放、有害的水流入

江湖。现在是不管有害没害，违背低碳标准就不行。所以就出现了五个新概念：第一是“绿色增长”，我们谈经济增长是绿色经济增长；第二是“绿色就业”，要扩大就业，但必须是绿色就业；第三，发展外贸，但必须是“绿色外贸”；第四，人民致富应是“绿色致富”；第五就是城镇化发展要实现“绿色城镇化”。当前，在低碳形势下，这些概念都出现了。十八大提出大力推进生态文明建设，发展林业就是践行生态文明的生动体现，应进一步强化林业部门的机构和职能，切实发挥林业部门的重要作用。特别是发展林下经济，对这五个方面的“绿色”都有好处。

第一，“绿色增长”。森林是重要的碳汇资源，是林下经济发展的重要基础。林下经济的发展也促进了森林保护，二者形成了互补共赢的关系，减少了能耗，保护了生态。林下经济主要指林下种植、林下养殖、林下采集和森林景观利用等提高林地综合利用效率的生态经济发展模式。发展林下经济可以提高农民经营森林的动力，增加森林蓄积量，提高林地利用率和产出率，增加林地征占用成本，减少林地的流失。发展林下经济所生产的是绿色产品，创造的是绿色产值，增加的是绿色 GDP，有利于实现绿色增长。

第二，“绿色就业”。林下经济为返乡农民工提供了绿色就业平台，不砍树能致富，不出乡也能致富。不仅如此，返乡农民工还带回了资本、技术等，为繁荣农村经济做出贡献。全国 592 个国家级贫困县，有 496 个分布在山区，需要积极发展林业金融服务，解决林下经济发展投入不足难题。这在 2008 年国际金融危机发生时表现得尤其明显。当时我在广东、贵州的考察。回乡农民工说，家乡已经“包山到户”了，可以就业、创业。他们植树造林，发展林下经济，这种就业就是“绿色就业”。

第三，“绿色外贸”。随着经济社会发展，高污染、高耗能的产品不仅不能出口，也不能进口，而林下经济所生产的产品绿色、无污染，是绿色外贸的稀缺品。我国有 27 亿亩\*集体林地，发展林下经济潜力巨大。

第四，“绿色致富”。林下经济为农民增收致富提供了一个新的选择和突破口，帮助农民实现长期收益和短期收益的结合，以林下经济短期即可收益的优点，弥补了传统林木经营周期长、风险大的缺点，为农民提供了收益。但发展林下经济要大力保护森林资源，不能以破坏森林资源、牺牲生态为代价，换取短期的经济利益；要科学规划、延伸产业链、以短养长。例如广西当地农民在林下种植金花茶，贵州农民在林下种植竹荪，有些地区亩产值可达数万元。

\* 1 亩 = 1/15 公顷。

第五，“绿色城镇化”。当前许多地方的城镇化不是以人为本，而是片面地强调圈地盖楼。银行首当其冲，商业银行将来会有坏账的问题；银行亏了，国家不帮就没办法。资金链一断，牵涉面就大了，这对经济社会发展有很大的危害性。在林区，农民经营林业、林下经济收入的存款将来是稳当的，而且林区的建设中，林区小城镇建设都是在林业新村的基础上慢慢增长起来的。稳步推进城镇化，要走循环经济道路，要建立健全林业社会化服务体系，要公共服务到位，降低农民经营林业的灾害风险，要城乡社会保障一体化。

当前另外一个很重要的改革，就是国有资本体制的改革。这也是当前关系全局的改革之一。国有林场之所以难改也是政企不分的问题。政企不分，国有林场受到很多限制。是企业，就按照企业的方式运作。特殊的企业也是这样。因为国营林区有很多生态林，这种情况下同样可以发展林下经济。国营林场，既可以改为一场两制，又可以改为森林工业公司经营，还可以与国家风景区结合在一起进行管理。总之，可以采取多种形式。但发展林下经济对各种形式的国有林都是有好处的。

根据调查与研究，我们提出如下政策建议：

## 一、提高对林业发展和林下经济作用的认识

林下经济是经济结构转型和低碳发展战略的重要组成部分。传统上往往把林业资源单纯看作资源，而不理解资源向资本的转化，以及这种转化对国民经济发展的巨大推动作用。长期以来，林农的地位和生态文明建设不相适应，林业的投入和林业产出的潜力不相适应，林业的机构和林业职能不相适应。集体林权制度改革是关系国民经济全局的改革。发展林下经济是进一步发挥集体林权制度改革作用，缩小山区和平原、农村和城市之间收入差距的重要保证。而且，林下经济的发展是中国特色城镇化过程中农村新社区发展的重要推动力量，是农村新社区的经济增长的重要源泉。林下经济从无到有，产值已达到3600多亿元。加大对农民经营森林的扶持力度、合理发展林下经济能够实现生态保护和经济增长之间的共赢，为中国低碳发展战略的产业结构转型提供新的力量。

## 二、建议各级财政成立专项基金，扶持林下经济快速发展

林下经济规模化和科技化发展需要投入大量资金，而林区本身财力有

限，农民自发投入也比较困难。国家育林基金也面对逐步取消的趋势。这些情况都亟待国家财政出资引导和鼓励林下经济发展。由国家财政和地方各地财政出资主要是为了鼓励和引导林下经济各种产业，起四两拨千斤的作用。同时，对于林下经济品种研发、技术推广等可进行集中突破，破解林下经济发展的难题。

专项基金成立方式建议可由国家财政单列，例如每年10亿。每个省建议配套3000万，今后可视财政能力增长而增长。省市各部门资金捆绑使用。林下经济发展牵涉许多部门，例如农业、水利、扶贫、科技、交通等部门。建议采取资金渠道不变，用途不变，各司其职，捆绑使用。

### 三、提高生态补偿标准，提高林地征占用成本

生态公益林质量直接关系到生态安全。集体林权制度改革以后给予农民的生态补偿是对他们收益权的保障。生态补偿是产权补偿，应当以农民开发林地的机会成本，即林地地租，为标准进行补偿，最低应和荒地地租相同。2008年国务院采纳了我们的相关意见，将生态公益林补偿由每年每亩5元，提高到了每年每亩10元。随着林地综合利用经济效益提高，原有的标准逐渐显得偏低。建议将生态公益林的补偿提高到每年每亩20元。

当前，许多地方存在低成本占用林地，转为建设用地以后高价格卖出获得高额利润的现象。征占用林地成为牟取暴利的手段，造成林地大量流失。这是对农民利益的最大损害，是对生态根基的最大破坏，也是对基层稳定的最大危害。建议通过提高森林植被恢复费和征占用补偿标准，实行与耕地等同地同价，切实维护农民权益，遏制林地的大量流失。

### 四、建议加大对林区道路建设投入

林下经济分散在广大的山区，没有林区道路，则林下经济生产、销售的成本将会严重阻碍林下经济发展。农民自身没有多少资金实力，靠农民自身无法解决林区道路建设问题。而且，林区需要的并不是昂贵的高速公路，而是林区作业路。

林区道路是林业经济发展的重要条件。建议将林区作业路的建设纳入国家、省、市、县的统筹中。国家财政出一部分资金为引导，带动各级财政支持林区道路建设。

## 五、发挥金融保险在林下经济发展中的重大作用

由于林业的特殊性，林地抵押贷款一直面临许多困难。建议可以从以下两方面突破。首先，林地抵押贷款要学习农村互助贷款和小额贷款，减免评估手续和费用，切实为农民提供便利。其次，要允许生态公益林适当进行林下经济开发，实现生态公益林可贷款开发。因为北方林区大部分为生态公益林区域，这一点对于北方林区具有非常现实的意义。

森林政策性保险非常必要。首先，林业经营周期长、投入大、风险高，需要保险规避风险。其次，森林保险也为林地融资创造了条件。建议加大森林政策性保险力度，并且按照农业保险标准给予保费补贴。

# 开启中国绿色改革之路

胡鞍钢

(清华大学公共管理学院)

## 一、中国集体林权制度改革：典型的绿色改革和绿色发展

1978年党的十一届三中全会基于对中国经济国情和经济规律的深刻认识，开启了经济改革<sup>①</sup>。但仅仅在经济系统之内的改革“见物不见人”，忽视了社会系统与生态系统，从而带来社会问题和生态危机。

新一代的绿色改革，就是要超越第一代经济改革，从违反自然规律转向尊重自然规律，从经济系统中解放和发展物质生产力转向经济、社会、生态三大系统的协调，改革生产关系和上层建筑中不适应发展“绿色生产力”<sup>②</sup>、违背生态基本国情的相关要素。绿色改革是中国社会主义制度优越性的重要体现，能够促进生产能力的永续发展、生活质量的提高、社会福利的改善以及生态资本的积累。

我国新一轮集体林权改革，就是典型的绿色改革和绿色发展，体现了从“解放生产力”到“解放绿色生产力”的思路转变。在新一轮集体林权改革中，

<sup>①</sup> 党的十一届三中全会提出：“实践证明，保持必要的社会政治安定，按照客观经济规律办事，我们的国民经济就高速度地、稳定地向前发展，反之，国民经济就发展缓慢甚至停滞倒退。参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，1978年12月22日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>

<sup>②</sup> 2013年5月24日习近平在主持中共中央政治局第六次集体学习时的讲话中指出：“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”，这就是我们所说的“绿色生产力”。

强调社会系统的“公平性”原则和生态系统中的“生态效益优先”原则，并在生态、社会、经济三大系统实现了绿色财富、绿色福利和绿色增长等“改革红利”。这场绿色改革领先于全国整体的生态文明建设和其他绿色改革，为中国绿色改革之路提供了可借鉴的经验和启示。

## 二、中国集体林权改革的制度变迁：从 1.0 版本到 2.0 版本

改革开放以来，中国集体林权改革变迁经历了分山到户，确立林业生产责任制为主的“三定改革”，收权限分以及随后的分类经营、税费改革、林产品流通等社会主义市场经济体制改革，以及 2008 年以后在全国推广的新一轮集体林权改革。可以根据改革目标和方法论的不同，将改革划分为 1.0 和 2.0 版本。

1.0 版本的改革在制度设计和执行过程中忽视了经济和生态效益而出现困境。从方法论的角度来说，1.0 版本的改革存在着经验主义的问题。从理论来看，这一阶段的改革秉持西方传统产权两分法，产权边界界定存在问题，最终导致“公地悲剧”。急剧而频繁的制度变迁一方面对林农营林积极性带来较大损害；另一方面也让林农对政策变化形成一种不稳定预期，给之后林权制度变迁过程中林农的短期行为埋下隐患。随后的收权与市场放活，在某种程度上，也出现了“市场”和“政府”的“双重失效”问题。在“市场失灵”方面，森林的公共产品属性必然导致私人投资不足。在“政府失灵”方面，大量林地资源以较低的价格集中到少数“大户”手中，甚至出现权力寻租等现象，不利于林农收入的增加，积累了矛盾隐患。

2.0 版本的改革更加重视改革过程中的“公平性”。从方法论的角度来说，这一阶段的林业改革不再是简单的二分法，而是开始尝试引入多层次、多中心的林权改革，这个改革政策实际上就是施拉格和奥斯特罗姆对公共池塘资源的使用规则引入多层次分析的延伸。2.0 版本改革并非“自上而下”的“一刀切”式改革，而是在各地试点和探索的基础上开展“绿色创新”，把“自上而下”和“自下而上”的改革结合起来。其主要体现在更加重视“生态优先”和“公平性”问题，强调对生态效益和林农权益的保护，在制度上保障集体林地家庭承包经营的公平性。同时，此轮改革过程中，采取先试点、后推广的方式，与以往的林权改革相比，在政策设计上更具有科学性。



集体林权制度改革课题成果汇编

### 三、新一轮集体林权改革中的“改革红利”

这次改革，在科学发展理念的引导下，通过社会主义市场手段的调节和人民群众的实践创造，带来了巨大的红利，从而实现了林业三大效益的有效统一。

通过“生态效益优先”的林权改革，促进生态资本的积累和生态红利的增加。在改革的推动下，理顺了政府和市场的关系，各方造林和护林的积极性高涨，森林数量和质量都得到快速增加。南方集体林保持着森林质量的快速提升，每公顷森林蓄积量以年均 1.94% 的速度持续增加。2010 年对辽宁、福建、江西、云南、陕西五省的抽样调查显示：与改革前相比，样本县的森林覆盖率提高了 4.22%，林分蓄积增长了 16.52%，森林资源质量提高 5.47%<sup>①</sup>。

通过“强调公平”的绿色改革增加“绿色福利”，创造“绿色就业”等社会红利。2009 年对福建省农户的抽查监测结果显示，单户和联户经营林地的比重达到了 83.63%，受访农户对林改方案的总体满意度达到 94.3%，对分林到户的总体满意度达到 81.73%，林权纠纷比改革前下降了 59.12%；根据国家林业局农村林业改革发展司 2012 年对 10 省 80 个样本村、800 户样本农户调查，被调查农户中 35.7% 有公益林，其中 70.3% 的农户表示收到了生态补偿款，62.0% 自主进行造林。此外，2008 年国际金融危机爆发后，集体林权改革为大量返乡农民工创造了就业机会。据统计，仅 2008 年一年，在 19 个全面推开集体林权改革的省份中，共创造就业 3600 万个，极大缓解了就业压力，为应对国际金融危机和维护社会稳定发挥了极为重要的积极作用<sup>②</sup>。

通过增加林农收入、提高森林财富价值，创造“绿色增长”等经济红利。新的绿色改革，一方面将森林资源承包到户增加了农户家庭拥有的“绿色资本”存量，同时通过明晰产权，提高农户营林积极性；另一方面，通过一系列的配套制度改革，包括对林权流转的规范、交易平台的构建、林权抵押贷款和森林保险等，提高森林资源的资本化能力及其经济价值，并在构建林业绿色产业体系和绿色市场的基础上，推动整个林业产业向“绿色经济”转型。随着 2008 年集体林权改革在全国的全面推广，在短短 3 年的时间里，全国林

<sup>①</sup> “集体林权制度改革监测”项目组. 2010 集体林权制度改革监测报告. 北京：中国林业出版社，2012：19-20.

<sup>②</sup> 国务院关于集体林权制度改革工作情况的报告，2011 年 4 月 20 日，[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2011-04/21/content\\_1652554.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2011-04/21/content_1652554.htm)