

集体林权制度改革

——广东的实践与模式创新

罗必良 高 岚 等◎著

 中国农业出版社

集体林权制度改革

——广东的实践与模式创新

罗必良 高 岚 等著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

集体林权制度改革：广东的实践与模式创新/罗必良等著. —北京：中国农业出版社，2013. 6

ISBN 978 - 7 - 109 - 18197 - 7

I. ①集… II. ①罗… 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 183795 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：22. 25

字数：370 千字

定价：42. 00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

集体林权制度是农村土地制度的重要组成部分。尽管理论界较多地关注于农(耕)地制度的改革,但因林权制度的区域特殊性及其影响的广泛性,可能表达出尤为值得重视的制度经济含义。林业的资源特性与产业特性,显然不同于耕地及其种植业。作为以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的制度延伸,集体林权制度改革或许蕴含着更为丰富的制度潜力。事实上,新一轮林改实施以来,在全国范围内已经形成了多样化的改革模式。

不同于全国普遍实施的以“均山”为主调的改革模式,广东省作为南方十大集体林区之一,其独特的“分股不分山、分利不分林”的选择路径——被誉为“广东版”林改模式——受到了社会的广泛关注,并引发了社会对集体山林“分”(家庭经营)与“不分”(集体经营)的激烈争辩。因此,本书的核心任务是对集体林权制度改革的内在逻辑及其选择机理进行深入解读。

本研究以集体林权制度为研究对象,通过构建一个关于林改模式的制度经济学分析框架(R—SCP),并以此为基础对集体林产权制度安排问题进行应用分析。因此,本研究的重点在于:一方面,基于林业的资源特性与产权特性,构建一个“资源特性—产权结构—行为努力—制度绩效”(R—SCP)分析框架,以揭示集体林产权制度安排的内在机理及其对各种相互关系的理解和把握;另一方面,运用分析框架,并基于广东省新一轮集体林权制度改革的实践背景,对集体林权制度的变革与效率、不同类型改革模式的实践及其绩效,以及集体林权制度的创新方向及配套制度设计等一系列问题进行分析。

除了导论外,本研究共分为四个部分。

第一部分包括第2章和第3章。将林业资源特性与交易环境融入林权制度变革的研究,构建一个“资源特性—产权结构—行为努力—制度绩效”理论模型(R—SCP),目的在于:①揭示制度目标、资源特性、赋权方式、产

权强度、预期稳定性、行为努力与制度绩效之间的逻辑关系。②在集体林权的背景下,分析不同的林地功能、资源特性及其交易环境,对其产权结构、合作契约及其组织治理所提出的特殊要求,并由此提炼制度安排与机制设计的关键变量及其规律。③总结提炼中国集体林权改革的演变逻辑、制度经验与制度潜力。

第二部分包括第4章和第5章。基于前述的理论框架,重点分析广东集体林权制度的改革历程、现实制度安排及其特征,揭示其制度变革的内在机理与变革动因,并通过评价指标体系的构造,以分析广东新一轮林权制度运行的绩效及其面临的约束。

第三部分包括第6章。作为案例研究,重点分析不同林区的集体林权制度的改革实践。目的在于为广东林权制度改革的模式选择与制度设计提供参照与启示。

第四部分包括第7章和第8章。基于“均股均利”模式和“均山”模式两类产权变革模式的比较研究,揭示广东集体林权制度的创新空间,明确广东集体林权制度创新的未来方向,重点从资本化、市场化与组织化维度阐明制度创新的路径选择与模式构造。在此基础上,分别从组织保障体系、市场交易体系、金融支撑体系和技术服务体系四个方面探讨广东集体林权制度改革创新的配套制度设计。

本书为广东省普通高校人文社科重大攻关项目（10Z-GXM63003）“广东省林权制度创新研究”的最终研究成果

目 录

1 导论	1
1.1 研究目标	1
1.2 文献综述	2
1.2.1 关于集体林权制度的改革	2
1.2.2 关于林权制度的配套改革	5
1.2.3 简要的评论	8
1.3 研究框架	9
1.4 内容安排	10
2 产业特性与集体林权制度改革	13
2.1 产业特性与林业产权制度安排特殊性	13
2.1.1 基于比较视角的林业资源特性	14
2.1.2 林业产权制度安排：特殊性与复杂性	20
2.2 集体林权的制度目标	26
2.2.1 集体林权：内涵与边界	26
2.2.2 集体林产权制度安排的目标	29
2.3 中国集体林产权制度改革的变迁逻辑与发展轨迹	31
2.3.1 中国集体林权制度的历史变迁及其特征	31
2.3.2 集体林产权改革：制度需求与制度供给	38
2.3.3 新一轮集体林权改革：动因与形成	42
3 产权改革与中国林权制度：一个分析框架	46
3.1 R—SCP 模型及其构建	46
3.1.1 SCP 模型的引入及其拓展	46

3.1.2 R—SCP 理论模型的构建	47
3.2 基于 R—SCP 模型的集体林权改革制度分析框架	54
3.2.1 林业资源特性与产权结构决定	54
3.2.2 产权安排与林业经济行为选择	57
3.2.3 林业增长：制度、行为与效率	60
3.2.4 中国集体林权制度变迁的逻辑重塑：基于 R—SCP 模型	61
4 广东林权制度改革实践的历程与现状	68
4.1 广东集体林权制度改革的历史沿革	68
4.1.1 土地改革时期（1950—1953 年）	68
4.1.2 农业生产合作化时期（1954—1981 年）	69
4.1.3 林业“三定”与林业市场化运作时期（1981—2007 年）	72
4.1.4 新时期集体林权制度改革（2008 年至今）	75
4.2 广东省新一轮集体林权制度改革的制度安排	76
4.2.1 集体林权制度改革背景：制度安排的环境特征	77
4.2.2 集体林权制度改革模式：情景依赖的制度安排	80
4.2.3 广东集体林是否均山：基于农户意愿的选择	90
4.3 广东新时期改革下集体林权制度安排的特征	93
4.3.1 广东新一轮集体林权制度改革的创新实践	93
4.3.2 新一轮集体林权制度改革模式比较	95
5 广东省集体林权制度改革的绩效评价	103
5.1 广东集体林权制度改革绩效评价的内容与方法	103
5.1.1 广东集体林权制度改革绩效评价的内容	103
5.1.2 广东集体林权制度改革绩效评价的方法	104
5.2 广东集体林权制度改革实践的绩效分析	107
5.2.1 广东集体林权制度改革评价指标体系构建	107
5.2.2 广东集体林权制度改革的绩效评价	110
5.3 广东集体林权制度改革实践的满意度分析	128
5.3.1 广东集体林权制度改革满意度的指标选取	128
5.3.2 广东集体林权制度改革的满意度评价	129

5.4 广东集体林权制度改革绩效的总体评价与分析	134
5.4.1 广东林改成效的总体评价	134
5.4.2 广东林改绩效分析	136
5.5 广东省集体林权制度改革绩效提升的制约因素	136
5.5.1 广东集体林权制度改革满意度的影响因素分析	136
5.5.2 广东集体林权制度改革绩效提升的障碍	142
6 林权制度创新的典型案例：经验与启示	145
6.1 南方林区的集体林权制度改革实践	145
6.1.1 江西省	145
6.1.2 福建省	157
6.2 北方林区的集体林权制度改革实践	165
6.2.1 辽宁省	165
6.2.2 河北省	174
6.3 西南少数民族地区的集体林权制度改革实践	184
6.3.1 云南省	184
6.3.2 四川省	195
6.4 区域集体林改的制度特征与启示	204
6.4.1 区域集体林权制度改革特征	204
6.4.2 启示	205
7 广东集体林权制度创新模式选择	210
7.1 广东集体林权制度改革的未来方向	210
7.1.1 广东的改革试验：基本经验	210
7.1.2 广东的进一步改革：创新空间	211
7.1.3 广东的制度创新：未来方向选择	220
7.2 广东林权制度改革创新的路径选择	224
7.2.1 资本化	225
7.2.2 市场化	226
7.2.3 组织化	227
7.3 广东集体林权制度创新模式设计：多样化选择及其方案设计	229

7.3.1 广东集体林权制度创新的主体与内容	229
7.3.2 广东集体林权制度创新模式的多样化选择	235
7.4 广东集体林权制度创新的阶段性重点	240
7.4.1 近期创新重点	241
7.4.2 中期创新重点	242
7.4.3 远期创新重点	243
8 广东集体林权制度创新的配套机制设计	245
8.1 组织保障体系	246
8.1.1 法规政策	248
8.1.2 机构改革	252
8.1.3 财政支持	254
8.1.4 合作组织	258
8.1.5 纠纷化解	261
8.2 市场交易体系	265
8.2.1 交易规则	265
8.2.2 交易监管	275
8.2.3 交易服务	281
8.2.4 交易价格	286
8.3 金融支撑体系	289
8.3.1 林权抵押贷款	289
8.3.2 森林保险	295
8.3.3 林业贴息贷款	303
8.3.4 股份合作	308
8.4 技术服务体系	314
8.4.1 森林资源资产评估	314
8.4.2 信息化管理	321
8.4.3 社会化服务	328
参考文献	338
后记	346

1 导 论

1.1 研究目标

从2003年中央发布《关于加快林业发展的决定》，到2008年6月8日《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》正式出台，被称为“第三次土地革命”的新一轮集体林权制度改革正在由试点向全国各地全面铺开。在以“明晰产权”为核心的主体改革实践中，不同资源禀赋、不同经济发展程度的地区采取了有差异的产权制度安排模式，产生了不同的政策效果，同时也都面临着进一步深化改革的各种障碍。鉴于此，本研究以林权制度变迁和创新理论作为研究起点，深入探寻集体林权制度变革中制度安排的形成机制与演进方向，并从多层次、多学科的视角辨析区域特色集体林权改革所隐含的制度内涵及其深层逻辑。通过对不同背景条件下的改革实践进行比较、分析、评价和总结，为因地制宜、多样化地推进林权制度改革提供一个基本的分析框架与决策支持，并为下一阶段深化改革的政策取向提供参考和借鉴。

研究的重点在于：

一是回答“为什么”的问题。在新制度经济学的视角下，深入阐述历次林权制度变革的背景和诱因，新一轮集体林权制度改革的内在逻辑，以及不同区域采取不同实践模式的制度含义。

二是回答“是什么”的问题。在公共政策评价的理论框架下，基于对不同地区改革实践的深入调查，开展覆盖生态、经济、社会等多领域、多层次的林权制度改革政策绩效评价，探讨林权制度改革给林农、林区和林业带来的改变究竟是什么。

三是回答“怎么办”的问题。结合理论研究和实证研究，揭示不同实践模式的绩效水平、改进空间及进一步完善的方向，阐明推进广东林权制度改革尤其是配套改革制度创新的基本策略、主要路径与行动方案，以期政府决策和社会实践提供依据与支持。

1.2 文献综述

林地作为农用地中的一种,与其他类型的农用地之间存在着一定的联系,同时也带有自身的特点。因此,新中国的林权制度经历了丰富而多样的制度变革。其中,最显著的特点是表现出明显的变革阶段性。

关于阶段性的划分,学界最普遍的看法是分为五个时期,即土改时期的分林到户阶段;农业合作化时期的山林入社阶段;人民公社时期的山林集体所有、统一经营阶段;80年代初的林业“三定”阶段以及以2003年6月颁布的《关于加快林业发展的决定》为标志的新一轮集体林权制度改革阶段(贾治邦,2006;季泓等,2007;刘璨等,2006;李东玫等,2006;朱冬亮等,2007)。而较细致的划分是分为八个阶段:土改时期(1950—1952年)、初级农业合作社时期(1953—1956年)、高级农业合作化时期(1957—1960年)、人民公社化及“文化大革命”时期(1960—1980年)、林业“三定”改革时期(1980—1991年)、林业股份合作制和荒山使用权拍卖试点时期(1992—1998年)、林业产权制度改革突破时期(1998—2003年)、林业产权制度改革深化时期(2003年至今)(柯水发,2005)。

已有的文献主要集中在两个方面。一是集体林权制度改革问题;二是林权制度的配套改革问题。

1.2.1 关于集体林权制度的改革

(1) 集体林权制度改革的必要性研究。集体林权制度改革实施的必要性和肩负的重大意义主要是由于改革前我国在集体林权制度安排上存在着产权不清、体制不顺、权责不明、经营主体缺位等体制性障碍(印堃等,2007;朱冬亮等,2007),严重阻碍了林业发展。国内大量学者通过研究指出,问题主要体现在以下几个方面:①产权主体模糊,权、责、利不清晰,以致产权主体收益权、处分权无法落实;②权属多变,缺乏安全感和稳定感(张春霞,1998);③林权证的法律地位未得到充分的体现,林权纠纷多,历史纠葛深;④林业收费不合理,侵害了林权权利人的收益权(李然、严立冬,2005);⑤林权流转不规范,林业资源难以优化配置(夏宗应,1999);⑥林业保障体系力量薄弱,林权不落实和得不到有效保障,侵害了林权权利人的经营权(陈根长,2002);⑦对非国有林的林木采伐管理过严,林农没有经

营自主权,大量压缩采伐限额,侵犯了林权权利人的财产处置权;⑧不承认森林景观开发利用权是林权的一部分,限发运输证,侵害了林权权利人的销售权(陈根长,2002);⑨相关政策不配套,对林地使用权未进行科学界定,林业与农业之间的协调不明确,合同文本不规范(沈文星,马天乐,2001);⑩没有发展私有林的政策,改革不彻底,没有赋予农民完全的使用权,存在林业部门垄断木材收购市场的现象(李周,2006)。

上述问题产生的直接原因大多是由于长期以来,集体林权归属频繁变动,使得林权主体复杂化,林权纠纷迭起,林权归属缺乏长期稳定性;政府对林权的收放主观性强;同时,由于人口增减等因素,频繁调整林地,变更经营者,致使集体林经营者缺乏安全感,经营者往往进行掠夺性开发,从而诱发大规模的乱砍滥伐。林业“三定”所进行的改革未能缓解此种局面,反而加剧了其严重性。

而更深层次的原因则在于制度安排的低效。事实上,集体公有制既不是一种“共有的、合作的私有产权”,也不是一种纯粹的国家所有权,它是由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种制度安排。在集体林业内部,名义上集体山林所有权由全体成员共同拥有,即村民是财产的所有权主体,但实际上却是基层组织——村委会代表村民行使所有者权利,而村委会作为集体山林产权的代理主体,往往以村集体为载体,以行政力量为传导媒介,不可避免地导致了行政权蚕食产权的市场功能,从而产生一系列的弊端,致使集体林的经营主体无法落实。

上述观点具有一定的代表性,综合起来看,明晰集体林产权的必要性和紧迫性已在许多林权制度改革文献中达成基本共识。首先,实行集体林权制度改革有利于缓解给耕地带来的压力;其次,集体林权制度改革是促进农民增收的机遇和途径(回良玉,2006);再次,集体林权制度改革能够增强林业自身的竞争力。此外,集体林权制度改革还有利于化解农村基层债务;促进农村社会稳定;推进生态建设与保护(刘克勇,2007)。

(2) 集体林权制度改革的性质和内容研究。理论界针对现行森林产权制度的缺陷,对于如何从根本上,即所有权的制度设置上解决目前集体林区森林产权中存在的矛盾,形成了三种有争议的观点:一是主张所有权的私有化,认为只有在营林业(主要是商品林)发展所有权与经营权紧密结合的林农私

人所有制,保证农民在土地上的近期和远期收益权,农民才会追加劳动和财产的边际收益以增加个人总收益,创造比集体公有更大的林地收益(李立清、李燕凌,2003);二是主张废除集体林,收归国家所有。在林地国有制下采取国有租赁经营、国有永佃经营、国有个人占用、国有多元化、租地农场经营等多种方式(刘金龙,2006);三是坚持集体所有权制的基础上进行完善。这主要是考虑到目前的生产力发展水平,农民现有的思想觉悟程度,变革的社会影响,国家对土地资源的宏观管理与控制能力,所以应该“稳定集体所有制”(张建国,1995;张春霞,1998;张蕾,2002;蔡为茂等,2006)。

从性质上讲,当前的集体林权制度改革是坚持在保持林地所有权归集体的前提下,采用“均山”、“均股”、“均利”等多种形式,放活林地使用权,明晰林木所有权和经营权(杨晓杰等,2006)。这是农村耕地家庭联产承包制度向山地的延伸,是土地问题(蔡为茂,2006);在范畴上是农村改革的重要组成部分,具有高度的整体性;在进程上是农村改革的又一次重大突破,其方向和目的具有高度的一致性(贾治邦,2006)。实际上,集体林权制度改革是农村家庭承包经营制度的丰富和完善,是农业发展空间的拓宽和延伸(回良玉,2006)。实践内容方面,概括而言,即为明晰所有权、放活经营权;开展林权登记、发放林权证;建立规范有序的林木所有权、林地使用权流转机制;深化林业配套改革、落实林木经营者对林木的处置权和收益权四个方面的内容(朱冬亮等,2007)。大部分地区的改革范围只限于商品林,不包括公益林和有争议的其他林地(刘璨等,2007;朱冬亮等,2007),极少数地区存在差异。

(3) 集体林权制度改革的实施效果与评价研究。目前,我国公共政策评价研究,尤其是林业政策评价,相对国际先进水平和其他行业是十分欠缺的。现有政策评价工作主要特点是:①以官方评价为主导,尚未建立起以专业人员为主体的专业政策评价机制;②评价标准上以价值判断为主,十分重视意识形态和道德的纯洁性;③评价方法上以定性分析为主,定量方法用得比较少;④评价对象上以政策产出为主,忽视政策影响尤其是深层次的政策影响;⑤学术机构的评价与决策相互分离(王建容,2006)。

近年来,林权改革政策影响问题也引起了不少学者的关注。朱冬亮等(2007)以福建农村实地调查数据为基础,对福建集体林权制度改革所取得

的成效进行了初步的探讨和反思；刘璨等（2006）系统分析我国集体林产权制度变迁及其绩效，并讨论了与集体林产权制度密切相关的政策；李娅等（2007）采用参与式农村社会调查法，对江西省3个典型案例村集体林区林权制度改革农民意愿进行了研究；孙妍等（2006）对江西林权制度改革对林地规模化经营的影响问题进行了实证研究。

成效方面，福建省样本村经过集体林权制度改革，经营绩效明显提升，投资、造林面积、产值等方面都有了很大提高；林业规模化经营水平也大幅度提高，集体经营的林地比重迅速降低，单个家庭承包经营成为最主要的经营形式，联户经营、转让、委托经营、合作经营、股份制等已经成为林业经营的新型经营实体（张祖贻等，2006；黄建兴，2006；裘菊等，2007）；林地经营者增收；村财政收入增加（朱冬亮等，2007）。江西、辽宁等省也实现了平稳推进的良好局面（王文权，2007）。

同时，改革实践也引发和凸显了一些问题，主要表现在：①采伐权与采伐限额之间的冲突（徐秀英，2006；高岚，2008）；②林地使用权抵押权的缺失（李然，2005；刘合胜，2005）；③林权证的法律地位未得到充分体现（翟佳等，2006；王世名，2002；李然，2005）；④林地使用权的下放造成的分散经营与林业自身要求的规模经营之间的矛盾（张春霞，1998；戴广翠，2002；张蕾，2002）；⑤政府在集体林权制度改革过程中过分干预和行政不作为并存（刘璨等，2007）；⑥林权明晰的出发点与林业保障体系力量薄弱之间的矛盾（陈辉祥，2006；沈文星，2001）等，归结为一点，即农户所能享有的林权带有十分明显的残缺性。这将会使得集体林权制度改革的成效受到不利影响。

总体上，在对改革实践的成效进行评价的研究深度和范围方面，由于数据获取困难等原因的限制，学者们将眼光大多停留在某一个比较微观的案例，或者将研究的视角放在宏观层面上，这样的研究对于推动林权制度改革有重要的价值，但是还比较难以真实全面反映林权制度改革社会系统性的特点。可以说，我国林业政策评价，包括林权改革政策评价仍然是整个公共政策过程的一个比较薄弱的环节（孔凡斌等，2008）。

1.2.2 关于林权制度的配套改革

林权制度改革是一项系统工程，要解决林权制度改革过程中凸显和面临

的问题，深化改革力度，则有待于配套改革的全面推进。现有研究主要集中在以下几个方面：

第一，林权流转问题。喻胜云（2007）认为林权流转有广义与狭义之分：广义上是指林地、森林使用权流转以及林木所有权流转；狭义上是指林地、森林使用权的流转。从林地的公有性质禁止林地作为资源进行交易的角度来看，林权流转的法律属性实质上是林权的一种变动而非森林资源的交易（喻胜云，2007；邵权熙等，2007）。

当前林权流转的特点主要包括：一是流转方式多，林地的流转分为一级市场和二级市场，一级市场的运作方式有：承包、租赁、拍卖、股份合作等，林地使用权二级市场的运作方式主要有：转让、互换、出租、抵押、返租倒包、继承、赠与和入股等主要形式（徐秀英，2006；许兆君，2007）；二是周期短，大多数林权流转期限在5年左右，长的在20~30年；三是流转规模小；四是流转发生不平衡，东南沿海发达地区流转面积多，中西部地区流转面积少；五是参与主体多元化，除农户外，城镇居民、科技人员、科研机构、私营企业主、外国投资者、企事业单位和机关团体及其干部职工，涉及自然人（包括外国人）、法人（包括外国公司）和其他社会组织（樊喜斌，2006；曹祖涛，2004）；六是林权流转以市场调节，不采取行政手段，50多年林权流转的历程就是市场手段逐步代替政府干预的过程（邵权熙等，2007）。

第二，林业税费问题。林业税费是指就木材、竹材及其他衍生品征收的税费，由林业税收和林业收费两部分组成（王玉玲，2007）。林业作为农业和工业的原料和资金积累工具，这种积累在很大程度上是通过繁重的林业税费实现的。随着对林业积累需求的变化，林业税费也发生了相应的改变。1983—1987年，国家逐步对林业开征农林特产税、所得税和产品税；1987—1994年，国家税收体制改革，森工企业也退出利改税，转为上交包干利润，同时对木材加工产品（包括锯材等）开始按加工增值额的14%开征增值税；1994—2004年，这一阶段将农林特产税与产品税合并，改为农业特产税，重新开征所得税（郑德祥，2005）；2004年至今，随着集体林权制度改革的实施，减轻林业税费成为推动林权制度改革的重要配套措施，从2004年起，除对烟叶仍征收农业特产税外，取消其他农业特产品的农业特

产税,2006年全国范围内又取消农业税。同时,国家陆续取消了森林资源补偿费、林业建设保护费(王玉玲,2007)。集体林权制度改革过程中,林业税费的减少取得了明显的效果,林业税费负担从原来占木材销价的42%下降到23%左右(刘克勇,2007;司兆东等,2003),尽管降幅很大,但是对于林业这样一个投资回收期长、高风险、低收益的弱质产业而言,力度还远远不够。

第三,林业保险问题。林业保险可以分散风险、促进资金合理利用、保障林业再生产、增强林业的恢复能力,有利于林业获得金融支持和促进林权流转,而且,林业保险可作为政府对林业进行支持和保护的一种有效手段(刘红梅等,2007)。在国外,林业保险已有七八十年历史,瑞典、丹麦、美国、日本已有一整套比较完善的林业保险制度(徐秀英,2006)。但是,我国林业保险的发展仍旧十分落后和缓慢,并且呈现了地区性不均衡的特征(田芸,1995)。我国从1982年开始研究林业保险问题,1984年开始试点,直至1994年有广西、吉林、广东、辽宁、陕西等20多个省份先后开始办了森林保险,或准备开展业务。由于林业保险具有危险难于预测、损失难于评估、赔偿处理麻烦、赔付率高、盈利性差等特点使其带有一定程度的公益性,所以一般商业保险企业不愿经营,应由政府部门组织提供(潘家坪,1997)。目前已有的四种保险形式包括:中国人民保险公司主办林业部门代理业务;林业部门与中国人民保险公司共保;林业部门自保;农村林木保险合作组织自保。在林业保险方面存在着极大矛盾:林业本身存在巨大的保险需求与林业经营者投保率低的矛盾;林业保险公司的林业保险业务市场巨大与其承保率低下之间的矛盾;发展林业保险意义重大与林业保险的政策法规和相关配套措施滞后的矛盾(刘红梅等,2007)。

第四,林业补贴问题。由于林业具有很强的公益性,世界各国政府均对林业实施补贴。根据公共经济理论,为了使私有林生产达到帕累托有效,必须使私有林的生态效益内部化,即私有林为社会生产的生态功能必须得到补偿。生态功能的非排他性和非竞争性要求公共财政补贴取代市场机制作为私有林生态效益的补偿渠道(洪志生,2007)。日本对民用林每公顷补助80万~90万日元,由中央出40%,地方出60%,不足部分贷款解决;德国对公有林实行收支两条线,林务局全部木材收入上交,全部支出由国家承