

JITI LINQUAN LIUZHUAN ZHIDU SHEJI YU  
SHICHANG XINGWEI YANJIU

# 集体林权流转制度设计与 市场行为研究

曾华锋 聂影 著



中国林业出版社

# 集体林权流转制度设计与 市场行为研究

曾华锋 聂 影 著

中国林业出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

集体林权流转制度设计与市场行为研究/ 曾华锋, 聂影著. —北京: 中国林业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5038-7120-7

I. ①集… II. ①曾… ②聂… III. ①集体林-所有权-流转机制-研究-中国 IV. ①D922.634

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 165274 号

责任编辑: 于界芬

电话: (010)83229512

传真: (010)83227584

---

出 版: 中国林业出版社(100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

网 址: <http://lycb.forestry.gov.cn>

发 行: 中国林业出版社

印 刷: 北京卡乐富印刷有限公司

版 次: 2013 年 12 月第 1 版

印 次: 2013 年 12 月第 1 次

开 本: 787mm × 1092 mm 1/16

印 张: 12

字 数: 262 千字

定 价: 48.00 元

效率与公平关系问题是困扰人类的一个基本问题。新集体林权制度政策内蕴公平分配的理念。2003年中央发布了《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》，以《决定》为标志，南方集体林区实行了林权制度改革。林权制度改革旨在调动社会各方面造林的积极性，促进林业更快更好地发展。但以家庭为单位的林权制度改革也带来了林地的细碎化和林地的小规模经营，且没有考虑个人经营能力的差异而采取了按人头均分林地的形式，虽然林改解决了林业生产激励不足的问题，但从林业本身的经营性质来看，过小的地块不利于林业生产效率的提高和林业轮伐经营的需要。权利的平等分配最终要与经济效率的发展目标相协调，“分散到千家万户的小农户如何与大市场对接，如何实现规模化、集约化经营，提高林地的经营水平和产出率”是进一步制定经济政策必然面临的社会经济现实。当前，市场制度是一个根本的价值取向。在稳定家庭承包制的前提下，如何促进林权流转，利用市场化的手段和措施实现林地的规模经营、提高林地的经营效率就成为林权制度改革后重要的制度创新。本书试图回答这一命题。

本书在理论分析和实践调查的基础上，从集体林权制度改革入手，剖析了林权流转的原因、机理与效率问题，探讨了林权流转市场发育问题及其建设，提出了林权流转配套政策。全书共分三篇。

#### 第一篇集体林权流转制度设计。

集体林业占据国家林业的半壁江山。我国林业第五次集体林权制度改革是林区经营制度的又一项大变革。第五次集体林权制度改革实际上是农业家庭承包责任制在林业领域的实现和延伸。家庭承包经营是一种土地制度创新。

随着商品经济的发展，社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，土地作为一种特殊的生产资料，必然要发生流动与组合。2008年6月8日党中央、国务院颁发的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》第十一条指出：在不改变林地用途的前提下，林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件，对其承包的林地、林木可依法开发利用。

土地产权研究是土地流转研究的基石。从产权理论的角度而言，土地流转实质上是土地产权的流转。本书所讨论的林地流转仅限于林地使用权的



流转。

家庭承包责任制对中国林业生产的作用虽然得到大多数人的充分肯定，但是也一直受到种种质疑，分散细碎的家庭经营在迈向现代化林业的道路上遇到了种种障碍。一是规模障碍，二是技术障碍，三是资金障碍，四是公共产品障碍。基于林区集体所有的土地制度存在的种种弊端，理论界对林区土地所有制度的改革进行了探讨，他们提出了不少关于改革林区土地所有权的方案。在林区土地所有权的权属确定上有3种不同的思路：一种是关于各种私有化的主张；另一种是关于土地国有化的方案；第三种则是完善林地集体所有制的改革模式。我国是社会主义国家，土地制度为国家全民所有和集体所有，这种土地所有制度是由我国国体决定的，是我们必须坚持的。目前我国农村土地制度依然实行土地集体所有制。

林权流转的动因包括：土地的估价差异导致林权流转；提高林产品的国际竞争力需要林权流转；林业产业结构优化客观上需要林权流转；林业和非林产业经营收益的对比促进了林权流转；新技术运用需要林权流转；规模化生产和专业化分工需要林权流转。林权流转需体现国家意志，符合国家政治社会发展的趋势。随着非林产业的发展，在比较利益的驱使下，林区劳动力逐渐离开林业从事二、三产业，部分农户产生转出土地的愿望。转入林地的农户扩大土地规模需求的最通常的原因是对土地而言存在潜在的规模经济。林权流转的工作机理是林地产权可以实现“分离”，即所有权归集体所有，承包权归社区集体成员的农民所有，使用权归实际经营者所有。

林权流转的比例偏低，流转效率低下。事实上，尽管最近两年林地流转速度加快，但由于缺乏规范化的林地流转机制，大部分农民宁愿林地长草，也不肯放弃占有林地。一些经济因素制约了林地使用权流转。在我国林区，社会保障功能很不健全，土地不仅仅是农民的生产资料，还承担着农民的社会保障和就业功能，农民在没有一个稳定的非农就业岗位之前不会放弃土地的使用权。林区土地流转依然只是很小范围的现象。这种状况制约了土地资源效能的充分发挥。

林权流转本身具有一定的局限性，林权流转不一定能实现土地的高效配置。我国尚处于以物品交易市场为主的阶段，权力市场仍还处于幼稚阶段；林权市场关系农村社会稳定和千万林农的生存，稍有不慎，后果就会非常严重；因此，需要设立林权流转的救济制度。“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的核心是权益问题，而农民最大的权益就是土地权益，林权流转要切实保障农民的切身利益。

现行林权流转管理还不规范，影响了林权流转的效益，应对规范林权流转提出相应措施。

## 第二篇 林权流转市场建设。

产权明晰只是林权改革的第一步，并非必然带来资源的帕累托改进。关

键在于产权明晰后林权市场的发育和完善。集体林权制度改革是林业产权市场化重要基础和突破口,也是市场经济体制建设对林业的必然要求。集体林权制度改革的终极目标不是回归小农式的林业,而是要建立一种与市场经济相适应的林业制度架构。

家庭土地承包责任制赋予了农户充分的生产经营决策权。囿于农户自身的局限性及行为目标的多重性,农户林地流转决策行为是有限理性的。农户既是经济单位又是社会单位。作为社会单位,追求经济效益最大化并不是其唯一目标,他还要考虑生存、就业等保障;作为经济单位,他是自负盈亏的独立的经营主体,总是在风险和利润之间博弈,寻求风险最小化条件下的利润最大化,也就是效益最大化的方案。通过对不同农户的林地转入与转出行为分析,可以看到,影响现阶段林地流转,进而阻碍林地市场发育的因素主要有经济因素和非经济因素。土地问题对任何国家来说都不是单纯的经济问题,因为农村土地制度体现了一个国家的政权基础。

地租是近现代经济的重要范畴。马克思主义理论体系是我国现行土地制度的理论基础。地租是林地使用权的价格,不是土地的价格。地租与土地的价格有一定的区别。如果是短期流转土地,其土地流转价格实际上是土地租金;如果是长期流转土地,农民在定自己愿意流转的土地价格时,和工业产品的定价不同,他们至少需要考虑3个方面的因素:土地年产出收益、人力资本被闲置的成本和将来的生活成本。对土地价格做出科学精确的计量是困难的,但又必须进行估价。土地的影子价格被定义为,土地资源达到帕累托最优化配置时土地资源的价格。土地资源的影子价格对我国制订土地流转的参考价格具有一定的指导意义。林地使用权作为一种资产,从理论上讲,资产评估的3种基本方法,即成本法、市场法和收益法,均可以作为其价格评估方法。林地资产评估方法的选择要与评估目的、评估时的市场条件、被评估对象在评估过程中所处的状态以及资产评估价值类型相匹配。林地的使用费是其所有权实现的基本方式,林地的使用费为林地的使用价值。我国目前的林地使用权流转价格低廉。

实践中,2004年10月全国第一家林业要素市场在福建省永安市正式挂牌成立。江西省要求各县(市、区)建立和完善林业产权交易中心。2009年11月,江西省成功组建南方林业产权交易所,成为全国第一家省级统一管理、辐射周边省市的区域性林权交易平台。2010年12月6日,浙江省华东林业产权交易所正式挂牌成立。林业要素市场的建立,实现了在更大范围开展林权交易,更好发挥市场配置资源的基础性作用,更好地保护林权交易相关人的合法权益。只有林地使用权流动起来才能实现林地的最优配置,林地使用权流转是市场经济的内在属性和基本要求。但市场也有缺陷,政府还需充分运用经济调控手段并严格执法,避免单纯市场机制调控的缺陷,有效保护林地资源。当前,我国的林地市场发育还不成熟,在林地使用权流转比较

活跃的地区，必须加强林权市场的培育和发展。

林地使用权流转市场运行机制建设的内涵是，通过积极培育营林大户、培育流转中介组织、价格机制及收益分配机制，完善林地流转机制，约束流转行为，保障农民权益。

第三篇集体林权流转市场监管秩序研究。

集体林权改革后，山林分到了千家万户，“单家独户”经营为总的生产格局；一家一户小面积经营形成的林地细碎化现象与林业规模经营要求之间存在着客观矛盾，市场经济条件下的农户必然寻求合作，实现林地联合经营，提高林地经营的规模效益。因此，在明晰林权、林农自愿和明确利益分配的基础上，必须科学引导林农以合作社、合作林场、股份制林场等形式联合经营，积极培育和发展一批新型的林业合作经济组织，实现适度规模经营。相应地，土地产权制度还需要进一步完善：从法律上进一步明晰土地产权，赋予农民稳定而完整的土地承包权，激活使用权。在产权明晰、利益分配合理的基础上，通过引导农民自愿构建新型合作组织，通过生产合作和社会化服务体系建设，实现林业的规模经营。

我国经济社会发展已经进入了工业化、城镇化阶段，农民对保有土地的观念也正在发生变化。有必要积极为林地流转创造有利条件，为广大土地流转交易主体提供专业化、市场化的服务，进一步促进林地市场的完善与发展，进一步促进林地流转，这些条件包括促进林区剩余劳动力的转移、建立健全农村社会保障体系、取消歧视性的二元户籍管理制度、加强社会化服务体系建设、提高林业的比较利益。

林地流转必须要有国家的管理和支持。林地流转既是土地产权市场的交易过程，也是资源配置的过程。在这一过程中，政府需要完善外部各项制度，这些制度包括土地一定要做到依法流转，尊重林区土地流转规律，建立有效的土地市场制度环境。推进与规范我国的林区土地流转还需要从整个国民经济与“三农问题”着眼，从配套政策层面入手，通过配套政策的设计来保证和促进林区土地流转的顺利进行。这些配套政策包括调整和完善林木采伐管理、建立健全森林资源价值评估制度、提供林权抵押贷款和森林保险等金融服务、降低不合理的林业税费等方面的政策措施。只有配套改革搞好了，林农的利益才能得到保障和维护，林权流转成果才能得到巩固和发展。

由于市场失灵以及市场的不完备性，林地使用权流转必须在政府的监管下进行；加强农村土地流转的监管，尤其是大规模林区土地流转的监管已成为促进农村土地流转、保障农民利益的焦点问题。林权流转应走可持续发展的道路，避免对土地资源的过度使用和不当利用。随着城市化进程的不断推进，更多的农村人口将彻底离开农村，与山林的联系会变得不那么密切，林权流转市场将会获得越来越大的发展空间。

本书在研究过程中，课题组曾到江苏、福建、江西、四川、浙江等相关

林业单位进行了调研，感谢这些单位的工作人员耐心地提供各种材料及对一些疑惑的解答！在写作本书过程中，南京林业大学经济管理学院沈文星教授、张智光教授、陈国梁教授、杨红强副教授等多位林业经济管理专家提出了宝贵意见，值本书出版之际，在此向他们表示衷心感谢！

本书是“教育部人文社会科学研究规划基金项目——林地使用权流转价格的评估与测算(项目批准号 12YJA630182)”以及“江苏省教育厅高校哲学社会科学项目——森林资源资产评估：方法应用与管理研究(课题号 2010SJD630019)”的部分研究成果。

本书是在前人研究的基础上，对集体林权制度改革及林权流转方面进行的探索，也提出了一些自己的看法。但限于著者的水平和研究时间的不足，书中疏漏之处在所难免，敬请读者给予批评指正！

著者

2013年2月24日



## 第一篇 集体林权流转制度设计

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 第一章 林权流转是林地制度的创新 .....          | 2  |
| 第一节 家庭承包责任制下我国林地的配置特点 .....     | 2  |
| 第二节 林地的适度规模经营 .....             | 7  |
| 第三节 林地规模化经营的动机 .....            | 10 |
| 第四节 林权流转是林地制度的创新 .....          | 13 |
| 第二章 林权流转的动因及工作机理 .....          | 24 |
| 第一节 林权流转的动因 .....               | 24 |
| 第二节 林权流转的工作机理 .....             | 27 |
| 第三章 林权流转效率与社会效应 .....           | 32 |
| 第一节 林权流转效率分析 .....              | 32 |
| 第二节 林权流转不畅的制约因素分析 .....         | 33 |
| 第三节 林权流转的社会效应分析 .....           | 39 |
| 第四章 林权流转规范 .....                | 47 |
| 第一节 林权流转管理不规范,影响了林权流转双方权益 ..... | 47 |
| 第二节 林权流转规范措施 .....              | 48 |

## 第二篇 林权流转市场建设

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第五章 林权流转市场发育研究 .....          | 54 |
| 第一节 林权市场建设现状 .....            | 54 |
| 第二节 林地流转市场发育滞后 .....          | 67 |
| 第三节 林地市场发育滞后因素 .....          | 74 |
| 第六章 农户流转林地的行为分析 .....         | 79 |
| 第一节 农户兼业经营行为的分析模型 .....       | 79 |
| 第二节 林业兼业化加剧林地使用权供给的不足 .....   | 81 |
| 第三节 家庭承包责任制赋予农户充分的经营决策权 ..... | 82 |

|            |                          |            |
|------------|--------------------------|------------|
| 第四节        | 林地流转中农户行为分析依据 .....      | 83         |
| 第五节        | 农户林地流转行为分析 .....         | 86         |
| <b>第七章</b> | <b>林权流转价格研究 .....</b>    | <b>93</b>  |
| 第一节        | 地租理论 .....               | 93         |
| 第二节        | 土地价格 .....               | 98         |
| 第三节        | 林地定价应考虑的因素 .....         | 99         |
| 第四节        | 林地估价 .....               | 100        |
| 第五节        | 林地流转价格的实证分析 .....        | 104        |
| 第六节        | 林地的使用费表现为林地的使用价 .....    | 107        |
| <b>第八章</b> | <b>林地使用权流转机制研究 .....</b> | <b>109</b> |
| 第一节        | 创新机制, 积极培育营林大户 .....     | 109        |
| 第二节        | 培育流转中介组织 .....           | 110        |
| 第三节        | 价格机制 .....               | 111        |
| 第四节        | 收益分配机制 .....             | 112        |
| 第五节        | 约束机制 .....               | 113        |

### 第三篇 集体林权流转市场监管秩序研究

|            |                               |            |
|------------|-------------------------------|------------|
| <b>第九章</b> | <b>林权流转路径研究 .....</b>         | <b>116</b> |
| 第一节        | 坚持林地集体所有制前提下的家庭承包制 .....      | 116        |
| 第二节        | 家庭承包制下的林地产权制度的完善 .....        | 118        |
| 第三节        | 林地规模经营与家庭承包经营之间的关系 .....      | 124        |
| 第四节        | 实现林地规模经营的可能途径 .....           | 125        |
| 第五节        | 为林地规模经营创造条件 .....             | 128        |
| 第六节        | 实现林地合作经营的路径 .....             | 130        |
| <b>第十章</b> | <b>林权流转促进措施的探索 .....</b>      | <b>140</b> |
| 第一节        | 农户的土地观 .....                  | 140        |
| 第二节        | 进一步促进林地流转的必要性 .....           | 141        |
| 第三节        | 为林区剩余劳动力的转移创造条件 .....         | 142        |
| 第四节        | 健全农村社会保障制度 .....              | 149        |
| 第五节        | 加快户籍制度改革, 建立城乡统一的劳动力市场 .....  | 151        |
| 第六节        | 加强社会化服务体系建设 .....             | 152        |
| 第七节        | 提高林业的比较利益, 增加林地使用权市场的需求 ..... | 155        |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>第十一章 林权流转政策研究</b> .....          | 157 |
| 第一节 林地流转必须要有国家的管理和支持 .....          | 157 |
| 第二节 林地必须做到依法流转 .....                | 158 |
| 第三节 尊重林地流转规律 .....                  | 160 |
| 第四节 林权流转配套措施 .....                  | 161 |
| 第五节 有效的林地市场需要具备相应的制度环境 .....        | 168 |
| <b>第十二章 林权流转中政府对市场行为缺陷的弥补</b> ..... | 170 |
| 第一节 林权流转的政府监管 .....                 | 170 |
| 第二节 林权流转与林业可持续发展 .....              | 173 |
| 第三节 林权流转发展的展望 .....                 | 178 |
| <b>参考文献</b> .....                   | 179 |



# 第一篇

## 集体林权流转制度设计

林地问题是林区农民问题的根本，是林区“三农”问题的核心。中国人多山多、土地资源匮乏，是无法改变的现实。合理的做法是在保护山林的同时，提高林地的使用效率，特别是林地资源越来越稀缺的时候，提高林地使用效率的意义凸显。合理的林地制度安排是林区建设社会主义新农村战略中不可或缺的组成部分。

林地家庭承包责任制从根本上克服了集中经营、效率低下的弊端，使广大农民真正拥有了经营自主权，激发了农民的积极性，促进了资源的优化配置，促成林业经济的增长。农民经营自主权实现的同时，也使农民对自己的劳动力拥有了充分的支配权，从而为农村剩余劳动力的转移提供了条件。随着时间的推移，家庭承包责任制的弊端逐渐暴露。分散的单家独户的土地经营模式，不利于林业现代技术的推广应用，不利于实行科学种植方式及推进林业产业化，难以实现规模经营，制约了现代林业的发展。任何财产只有进入交换领域，其交换价值才能得到体现。

林权流转是集体林权制度改革的重要配套改革措施。随着商品经济的发展，社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，林地作为一种特殊的生产资料，必然要发生流动与组合，逐步向商品化经营发展。2008年6月8日党中央、国务院颁发的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》第十一条指出：在不改变林地用途的前提下，林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件，对其承包的林地、林木可依法开发利用。林地使用权流转是林地进入交换领域实现优化配置的过程。随着集体林权制度改革的深入，集体林权迅速升值，各种社会力量投资林业渐趋活跃，林权流转现象越来越普遍。通过流转，土地得到合理利用，林农实现了规模经营；通过流转，解放了林区部分劳动力，使得他们得以进城就业而无后顾之忧；通过流转，农民实现了合作，提高了组织化程度。

坚持稳定和完善家庭承包责任制，是顺利实现林区土地流转的保障。在坚持稳定家庭承包政策的前提下，在林区，推进土地集约化经营，积极探索和创新土地流转机制，促进土地资源向土地资本转变，成为我国林地制度进一步创新的关键，对我国林区经济和社会的可持续发展具有非常重要的意义。有人把建立合理、科学的林地使用权流转机制看作是对家庭承包责任制的完善，也有人把这一现象比作为第四次土地制度的革命。然而，在我国当前林地使用权流转的推进过程中，却遇到了来自多种因素的挑战，导致林地使用权流转受到一定的制约。



## 第一章

# 林权流转是林地制度的创新

家庭承包制解决了林区农民劳动积极性问题，但解决不了林地经营效率和林区农民的致富问题，要想进一步解决我国林区“三农”问题必须继续创新我国林区土地制度。邓小平在 20 世纪 90 年代初提出了我国农业改革和发展的“两个飞跃”，其中“第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济”。

家庭承包责任制对中国林业生产的作用虽然得到大多数人的充分肯定。但是也一直受到种种质疑，分散细碎的家庭经营在迈向现代化林业的道路上遇到了种种障碍：一是规模障碍；二是技术障碍；三是资金障碍；四是公共产品障碍。基于林区集体所有的土地制度存在的种种弊端，理论界对林区土地所有制的改革进行了探讨，他们提出了不少关于改革林区土地所有权的方案。在林区土地所有权的权属确定上有 3 种不同的思路：一种是关于各种私有化的主张；另一种是关于土地国有化的方案；第三种则是完善林地集体所有制的改革模式。我国是社会主义国家，土地制度为国家全民所有和集体所有，这种土地所有制度是由我国国体决定的，是我们必须坚持的。目前我国农村土地制度依然实行土地集体所有制。

## 第一节 家庭承包责任制下我国林地的配置特点

在家庭承包制的林地制度框架下，林地按照平均主义的原则，根据其肥力与位置的差异，实行好坏远近搭配，在农户间均分，使原来连片的土地变成小块分散并互相“插花”。家庭承包这种分配，无疑将大规模的林地人为地划分成了众多条块，林地地块面积的狭小和地块的条块分割限制了土地的规模经营。随着时间的推移，这种分地机制的弊端日益凸显。

### 一、林地家庭经营的障碍

家庭承包责任制的推行，避免了合作生产中劳动者激励不足的问题，激发了农民生产的积极性，传统精耕细作的优势得以充分发挥，林业经济的增长进入了一个新的阶段，家庭承包责任制对中国林业生产的促进作用得到了大多数人的充

分肯定。但是家庭承包责任制也一直受到种种质疑，分散细碎的家庭经营在迈向现代化林业的道路上遇到了一定的障碍。

1. 规模障碍

发轫于福建省永安市洪田村的家庭联产承包责任制把林业由“队生产”改变为“家庭生产”，推行林业家庭承包责任制时，我国林地的配置基本遵循公平的分配原则，即按现有人口平均分配，实质上是一种“均山制”。集体林权制度改革后，90%以上的集体林地经营权彻底分配给农户家庭，其基本做法是按照林地质量、距离村的远近、家庭劳动力或家庭人口的数量，将原属于集体经济组织统一经营的林地以“自留山”和“责任山”两种主要形式平均分配给农户，每个农户得到几块或十几块、几十块大小不等的土地，且分布不连片。在林区，我们经常可以看到细小的地块互相交错的现象，有的茶林被分到每户仅2棵树。据调查，实行林地家庭承包经营后，农民户均占有林地不足1hm<sup>2</sup>，分割为多块，平均每块不到1/15hm<sup>2</sup>，在人多地少的地区则更小(表1-1)。当林地经营主体与林地产权落实到每户家庭时，林地在权属上和经营上都不可避免地出现“一户十块地，一山十户林”的经营景象。地块细碎，相互插花，给经营和管理带来很大不便。而林地细碎化则限制了土地生产率的继续提高，不利于林地集中大规模经营，与家庭联产承包责任制相联系的土地产权制度被认为是林地细碎化的主要原因。

表 1-1 农户拥有林地的规模及结构 单位:%

| 年份\面积 | 0.67 hm <sup>2</sup> 以下 | 0.67 ~6.67 hm <sup>2</sup> | 6.67 hm <sup>2</sup> 以上 |
|-------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 1998  | 72.6                    | 26.3                       | 1.1                     |
| 2001  | 68.1                    | 30.7                       | 1.2                     |
| 2004  | 57.8                    | 40.9                       | 1.3                     |
| 2008  | 50.8                    | 46.9                       | 2.3                     |

数据来源：《中国集体林产权制度改革相关政策问题研究》课题组，中国集体林产权制度改革研究进展[M]．北京：经济科学出版社，2011：138.

在家庭承包制下，一家一户经营能力有限，集约经营有不少困难。林改前林地都由集体统一管理，林农没有自己经营的权力；林改后林地变为“自家林”，林农可以自己做主了，但单家独户的经营存在林地面积小、管护麻烦等很多问题，林农并不都清楚如何管理好有限的林地。集体林权改革后，山林分到了千家万户，这种“单家独户”分散的生产方式打破了林地的整体性，并因无法进行集约化经营而导致单位面积生产成本增加，生产效率得不到提高，对林业发展极为不利。由于林地经营规模小，木材产量少，农户不会去关心木材的产出。对于林农来说，几亩\*林地的经济意义其实已经很淡，如果经济意义不大，那么对其进行带有一定风险的投入就显得不划算，其最优的方案是任由自然力发挥作用。家庭承包制下，防火、防盗、灌溉、采伐、运输均成问题。林地资源分散在千家万户，难以满足加工企业对林产品资源数量和品质的要求。林农对耕种山林日渐没

\* 1 亩 = 1/15hm<sup>2</sup>。

兴趣，纷纷外出打工，搞副业，土地经营完全靠自然力的作用。

家庭承包制下，按人口均分山林使土地因人口的增加越分越碎，越分越散，给土地的化零为整带来了很大的困难，阻碍规模效益的提高。现行林地经营主要是家庭承包责任制，土地以家庭为经营单位进行生产，主要生产劳动力以家庭成员为主，所投入的要素以家庭自身为主，生产的产品也是首先满足家庭成员的需要，其次考虑市场销售。在这种经营方式下，即便经营效率低下，大多数林农也不流转林地，而是留着自己经营。留地的原因可能在于：卖不了多少钱还不如自己留着；自己的山留着，以求心理上的安稳。基于这种认识，一些人呼吁改变土地产权制度的安排，建立和发展土地流转市场，通过土地的市场交换实现土地的规模经营，包括地块的合并乃至消除林地细碎化。

## 2. 技术障碍

林改后，家家户户都有一片林地的林农对林业技术更为重视，但小农经营方式给林业技术的推广与应用带来诸多不便。

家庭承包经营限制了林业机械化程度的提高和林业科技成果的推广应用。家庭承包制下“一户多山、一山多户”现象的普遍存在，在生产经营中，采伐防火、灌溉、生产资料供应、林产品销售、生产投资贷款、先进技术推广等都成问题，严重影响育苗、施肥、灌溉、植保等园艺措施的实行。家庭承包制下，受林地面积限制，先进的科技成果应用困难，阻碍了技术变革对林业生产率的提高，土地经营粗放。但是从传统种植向现代种植转变的过程中，对技术的要求是较高的，技术的缺乏是许多地方林业结构调整失败的重要原因。并且，我国林农的生产经验根本满足不了现代种植对林业技术的要求，林农对现代林业技术接纳能力差，缺乏采用新技术的能力，影响了林业技术成果的推广转化质量。而且更重要的是，从传统种植向现代种植的转化，机械的应用是构建现代林业不可缺少的内容。在林产品生产上适合机械替代劳动力，但小规模限制了机械的应用，导致林地不能实行专业化、集约化和现代化经营，阻碍着林地产出率和林业劳动生产率的进一步提高。大量现代化的设备无法使用，不利于林业技术的进步。

在家庭承包制下，林农采用先进技术以提高经营水平的单位成本高。从农户角度看，对于规模细小的林业经营而言，聘请技术指导的费用过于高昂，农户家庭在成本和收益原则的权衡中，坚持原来的经营结构成了理性选择。即使农户引进了较为先进的生产力，加速生产经营信息化，引进先进的生产管理制度及生产经验，由于其所使用支配的土地很少，生产经营规模本身就很很小，土地的收益仍然很低，所以普通农户是不会积极地引进先进生产力的。可以说，由于经营规模的限制，单个农户直接参与林业技术市场交易的成本非常高。从政府角度看，传统林业技术推广体系采取“林业站—林农”模式，直接面向经营规模小、高度分散的林农进行技术推广，成本高，效果低。随着林区经济的发展以及国家对林业投入力度的逐渐加大，林业固定资产投资也不断增加，尤其近几年，随着林机补贴政策的实施，农民添置了大量的林业机械。然而，由于小块的、分散的土地经营方式，林机的使用效率很低，大量的林机具处于闲置甚至无法使用状态，林业生产的规模经济由于土地规模的制约无法实现。林业现代化的进程进展缓慢。

小规模林地经营必然导致林业生产成本中不变资本的增加,生产成本过高使中国林产品等大宗林产品丧失了国际竞争力。与欧美发达国家规模经营化、高度现代化的林业相比,我国的林业是相当落后的,在国际市场上竞争力还十分弱小。

### 3. 资金障碍

传统林业向现代林业的转变离不开坚实的资金后盾,而一家一户的分散小农却显得势单力薄。虽然小规模的家庭经营与林业现代化并不存在实质性的矛盾,土地经营者照样可以广泛使用各种现代化生产要素,但小农经营方式的林地规模限制了资本投入,林地细碎化则阻碍了外部资本的进入,单靠零散林农的资金无法支持造林营林生产初期的大量投入,因此,在造林营林环节,资本投入不足现象依然十分严重。超小规模的家庭经营使中国农村经济带有浓厚的小农经济色彩,使我国林业生产长期滞留在半自给自足的自然经济阶段,导致林产品成本过高,缺乏市场竞争力,经济效率低下,无法吸引足够的外来资本的投入。一家一户为单位的家庭经营者一般无力承受林业现代化带来的林业投资增加。

### 4. 公共产品障碍

林业基础设施的建设和维修大多属于公共设施的范畴,而分散的小农“搭便车”的愿望是相当强烈的,所以实行家庭承包责任制后,许多地方的林业基础设施不但没有新的发展,反而出现了荒废、倒退的局面。目前大部分林地没有林道设施,林业生产仍然没有摆脱受制于天的局面。那么,已有的林道现在又怎么样了呢?基本上缺乏维护。我国集体林地 1.67 亿  $\text{hm}^2$ ,林区道路多是“三定”之前修建的,经过多年运行老化失修,特别是实行承包制后,集体没有做好“统”的工作,许多林道设施处于没人管的情形之下,形势相当严峻。例如在林区经常可看到未经加固的林道,由于淤积、坍塌,从条形变成了杂草丛生的灌丛,运输能力大大下降,远端的林地则已无路可通。大中型林区尚且如此,那么遍布全国山区各地的小型林区的命运又如何呢?在林区经常可以看到,林道坍塌没人管,设施报废没人理,大道变小道,小道无影无踪,采伐时大家无路可运输,火灾时灭火成问题。林农经常处于两难境地:有总比没有要强,凑合种吧,除了毛竹其他林木经营周期都很长,短期内难有收成;用心种吧,投入太多长期收益难预计,不一定能实现货币价值。小农经济的林业管理十分粗放,有些甚至主要靠自然力来造林营林。

家庭承包制不可避免地造成了林地细碎化,农户经营规模过小带来一系列不利影响,其所造成的问题成为林业进一步发展的瓶颈,影响了林业经济集约化经营的发展。林地细碎化不利于林业生产规模的扩大,导致林地经营集约化效率缺失,阻碍了林业绩效的提高,不利于我国林产品国际竞争力的提高;林地细碎化不利于林业技术的推广与应用,也不利于林业机械化程度的提高;林地细碎化不利于吸引外来资本的投入;林地细碎化不利于林业公共产品的维护。家庭承包制实行小规模经营,虽然获得了较高的产出率,但是以劳动力等生产要素的高投入为代价的。我国林区家庭联产承包责任制与国民经济发展不适应已初露端倪,它无法解决农户的超小规模经营与现代林业集约化经营的矛盾。



## 二、家庭承包责任制下我国林地的配置特点

林业生产具有生产周期长、生产过程不确定因素较多、生产时间与劳动时间不相一致等特点。林业是一个经济再生产过程，也是一个自然再生产过程，是经济再生产和自然再生产的统一。土地位置的固定性和空间的分散性使得林业生产只能在广阔空间上进行。

通过集体林权制度改革，明晰了产权关系，确立了经营主体。集体林权制度改革赋予农民长期稳定的林地承包经营权和林木所有权。实践证明，集体林地家庭承包经营尽管有效地解决了劳动和报酬的脱节问题，但终究还不是完整的林地制度，特别是随着生产力的发展和经济体制的改革，这种制度的缺陷日显突出。一是集体公有土地的所有权主体及其代表不明确，产权关系不清。集体所有权和农户使用权的内容、界限、法律形式等不明确。关于所有权的主体，现行法律只对土地的经营管理做了3个层次的表述：乡镇、村、村民小组，主要是村。这样势必发生行政权力侵犯财产权利的情况时村民小组这个层次的权利难以落实。与按人口均分土地相联系的是，承包经营权成了成员权，只要是集体成员，就可分得土地。集体可以用双层经营为借口，经常调整土地的使用权，造成土地权属变动频繁，人地关系不稳定，农民缺乏稳定感，影响土地的长期建设和投入。二是解决不了土地承包后人口增加带来的人地矛盾，而被迫进行的土地调整又造成农户土地经营规模进一步缩小，地块过于细碎，不仅影响了农户的市场适应能力和竞争力，也使林业成本居高不下；法律规定“集体所有的土地依照法律属于农民集体所有”，可以理解为归农村全体人口所有、“土地面前人人平等”，这就意味着要按照人口变化不断调整人地关系，增人增地，减人减地。而且新生人口越多的家庭分到的土地越多，这样下去也不利于计划生育工作的开展。因土地调整频繁，加之不依法制操作，经常引发土地纠纷。现在农村发生的民事纠纷中，土地纠纷占相当比例，既影响了生产，也影响了干群关系和社会稳定。三是目前农村集体所有权形态的土地，除了国家征用外是不能流动的；农户使用权形态的土地，只能通过农民的转包和集体的调整来流动。集体所有权形态的实现形式——“集体提留”同土地承包费关系不清，名义上集体提留包括土地承包使用费，但“提留”同土地使用情况并不挂钩。由于经营林地经济效益低下以及缺乏稳定的预期，农户之间的转包十分有限，而集体组织的调整因缺乏规范制度，也难以得到农民的认可。集体提留多少同土地等级、质量无关；集体提留总量一般由农民负担的5%决定；集体提留款包括承包费并没有都专款专用，农民群众也有一些意见。产生上述问题的原因是多方面的，除了资源约束和其他的经济、社会条件外，从土地权利明晰的结果看，主要是权利明晰还不到位，缺乏明确规范的产权制度。

目前，我国林地的配置呈现以下特点：林地承包遵循平均分享的公平原则，实质上是一种“均山制”；林农从集体取得承包地使用权是无偿或基本无偿的。由此可见，林地的配置是通过非市场机制实现的。这种林地资源配置方式有明显缺陷。体现为按福利原则平均分地与按效益原则由市场机制配置土地资源的矛