



Collective Forestry Institutions and
Forestry Development in China

中国集体林制度与 林业发展

Collective Forestry Institutions and
Forestry Development in China

◎ 刘 璨 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国集体林制度与林业发展

Collective Forestry Institutions and Forestry Development in China

刘 璨 著

经济科学出版社

责任编辑：张和群
责任校对：张长松
版式设计：代小卫
技术编辑：董永亭

中国集体林制度与林业发展

刘 璨 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 10.25 印张 280000 字

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6954 - 7/F · 6206 定价：22.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国集体林制度与林业发展 / 刘璨著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6954 - 7

I. 中… II. 刘… III. ①林业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国②林业经济 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. F326. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 019101 号

目 录

第 1 章 导论 / 1

- 1.1 集体林在我国森林资源管理中占据重要地位 / 6
- 1.2 集体林在我国林产品供给中占据主导地位 / 9
- 1.3 集体林对农民收入的贡献低而不稳 / 15
- 1.4 集体林地生产力低且波动大 / 18
- 1.5 集体林业用地规模扩大但尚未得到有效利用 / 21
- 1.6 木材供给不能满足市场需求 / 23
- 1.7 集体林发展存在制度障碍 / 25
- 1.8 文献回顾 / 28
- 1.9 数据收集与处理 / 42
- 1.10 小结 / 43

第 2 章 集体林制度 / 45

- 2.1 木材市场制度 / 46
- 2.2 林业税费负担 / 54
- 2.3 木材采伐限额 / 58
- 2.4 征占林地 / 61
- 2.5 林业产权 / 65

	2.6 对农民激励的初步分析	/ 71
第 3 章	集体林产权制度变迁	/ 74
	3.1 土地改革	/ 75
	3.2 合作社	/ 76
	3.3 人民公社	/ 78
	3.4 人民公社后的多种产权形式	/ 82
	3.5 集体林产权制度安排与变迁的简评	/ 92
第 4 章	集体林制度与社会福利	/ 101
	4.1 背景与数据	/ 101
	4.2 分析方法	/ 106
	4.3 结果与分析	/ 110
	4.4 小结	/ 116
第 5 章	集体林制度与技术效率	/ 118
	5.1 模型的选择	/ 119
	5.2 数据	/ 123
	5.3 结果与分析	/ 126
	5.4 结论与讨论	/ 133
第 6 章	集体林制度变迁与森林资源动态变化	/ 137
	6.1 引言	/ 137
	6.2 我国森林资源变化情况	/ 143
	6.3 集体林产权制度变迁引致森林资源波动	/ 145
	6.4 我国造林动态变化	/ 148
	6.5 数据特征	/ 152
	6.6 模型选择	/ 160

	6.7 经验性结果 / 162
	6.8 我国森林资源是否存在 EKC / 174
	6.9 小结 / 177
第 7 章	林业重点工程制度安排与农民收入 / 179
	7.1 引言 / 179
	7.2 数据 / 181
	7.3 数据处理方法论 / 183
	7.4 农户经验结果与分析 / 186
	7.5 县级经验性结果与分析 / 195
	7.6 省级经验性结果与分析 / 197
	7.7 林业重点工程的经济分析 / 201
	7.8 小结 / 209
第 8 章	我国森林生态效益补偿制度 / 211
	8.1 森林生态效益补偿的意义 / 211
	8.2 中国实行森林生态补偿的背景 / 214
	8.3 森林生态效益补偿的界定 / 216
	8.4 政府主导的森林生态效益补偿制度安排 / 218
	8.5 森林环境服务的市场创建 / 228
	8.6 森林生态效益补偿费的关键问题 / 240
	8.7 小结 / 246
第 9 章	集体林产权制度变迁新进展 / 248
	9.1 集体林产权改革模式 / 250
	9.2 集体林产权制度变迁比较 / 260
	9.3 集体林产权改革的本质判断 / 264
	9.4 集体林产权制度变迁的短期绩效分析 / 266
	9.5 集体林产权制度变迁需要注意的问题 / 277

	9.6 集体林产权制度变迁前景展望	/ 284
--	-------------------	-------

第10章	结论与政策含义	/ 287
------	---------	-------

10.1	基本结论	/ 288
------	------	-------

10.2	政策含义	/ 290
------	------	-------

附录	2000年以来有关集体林产权的法规与政策	/ 294
----	----------------------	-------

主要参考文献	/ 304
--------	-------

第 1 章

导 论

1978 年实行改革开放以来，我国经历了复杂多样的经济转型，包含了政治、社会和经济范畴的复杂过程。中国经济取得了令人瞩目的成就，国民经济连续 29 年（1978 ~ 2006 年）保持高速增长，年均增长率达 9.76%。在这 29 年中，GDP 的年增长率在 10% 以上的有 15 年，仅 1989 年和 1990 年两年的 GDP 的年增长率低于 5%（这是由于特殊政治背景条件下所出现的超低增长率），中国长期高速经济增长，这在世界上是绝无仅有的（见表 1-1），堪称一大奇迹。中国国民经济和综合国力不断跃升新台阶，国内生产总值 2000 年比 1979 年翻了两番，2006 年又比 2000 年增长了 2.5 倍多。2006 年，中国国内生产总值达 209407 亿元，居世界第四位；进出口总额达 17607 亿美元，居世界第三位；外汇储备达 10663 亿美元，居世界第一位。从经济总量上看，中国已跻身世界经济大国。

中国农民收入从 1978 年的 133.60 元/人年提高到 2006 年的 3587.04 元/人年（见表 1-1），这是 1949 年以来中国农民收入增长速度最快的时期；同期农村居民家庭恩格尔系数从 1978 年的 67.7% 逐步下降到 2006 年的 43.0%（见表 1-1）。若从我国农村的整体来看，我国农民已摆脱了贫困，走向了小康。

表 1-1 中国 GDP 增长速度、农民收入和农村居民家庭恩格尔系数

年份	GDP 增长速度 (%)	农民收入 (元/人年)	农村居民家庭恩格尔系数 (%)
1978	11.7	133.60	67.7
1979	7.6	160.70	64.0
1980	7.8	191.30	61.8
1981	5.2	223.40	59.9
1982	9.1	270.10	60.7
1983	10.9	309.80	59.4
1984	15.2	355.30	59.2
1985	13.5	397.60	57.8
1986	8.8	423.80	56.4
1987	11.6	462.60	55.8
1988	11.3	544.90	54.0
1989	4.1	601.50	54.8
1990	3.8	686.30	58.8
1991	9.2	708.60	57.6
1992	14.2	784.00	57.6
1993	14.0	921.60	58.1
1994	13.1	1221.00	58.9
1995	10.9	1577.70	58.6
1996	10.0	1926.10	56.3
1997	9.3	2090.10	55.1
1998	7.8	2162.00	53.4
1999	7.6	2210.00	52.6
2000	8.4	2253.42	49.1
2001	8.3	2366.40	47.7
2002	9.1	2475.63	46.2
2003	10.0	2622.20	45.6
2004	10.1	2963.40	47.2
2005	10.2	3254.90	45.5
2006	10.7	3587.04	43.0

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》整理；1993 年以后的数据资料为经济普查修正过的数据；2006 年的数据来自中华人民共和国国家统计局；《中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报》，载《新华文摘》2007 年第 9 期，第 49~55 页。

1998~2004 年期间，我国农村人均纯收入年均增长 4.3%，仅

为同期城镇居民家庭人均可支配收入年均增长率 8.6% 的一半；2006 年城乡居民收入增长率分别为 10.4% 和 7.4%，城乡收入差别由 1978 年的 2.6:1 扩大到 2006 年的 3.28:1（国家统计局，2006），可见城乡居民收入差距扩大日益凸显。

1978 年我国农村贫困人口为 2.5 亿人，除 2003 年有所上升以外，我国农村绝对贫困人口呈现出逐步下降态势（见表 1-2）。按农村绝对贫困人口标准低于 693 元测算，2006 年年末农村贫困人

表 1-2 1978 ~ 2006 年农村贫困人口

年 份	农村贫困人口（万人）	年 份	农村贫困人口（万人）
1978	25000	2000	3209
1985	12500	2001	2927
1990	8500	2002	2820
1994	7000	2003	2900
1995	6540	2004	2610
1997	4962	2005	2365
1998	4210	2006	2148
1999	3412		

资料来源：国家统计局农村社会经济调查总队：《2004 中国农村贫困监测报告》，中国统计出版社 2004 年版，第 176 页。

口为 2148 万人；按照低收入人口标准 694 ~ 958 元/人年测算，2006 年年末农村低收入人口为 3550 万人；农村贫困人口和低收入人口累计为 5698 万人。我国农村绝对贫困人口下降最为明显的时期为 1996 ~ 1999 年，下降了 47.83%；1978 ~ 2000 年我国农村绝对贫困人口平均年降低率为 8.91%；2000 ~ 2006 年我国农村绝对贫困人口平均年降低率为 6.47%。根据世界银行的估计，如果按世界银行（2006）提出的人均每天消费 1 美元（PPP）作为贫困线的话，中国 2006 年贫困人口为 1.35 亿，中国扶贫的任务不是越来越轻了，而是越来越重了，一个重要的原因是扶贫的难度越来越大。世界银行 2006 年发布的《贫困评估》报告显示：从 2001 ~

2003年,中国收入最低的10%人口平均实际收入下降了2%~4%。尽管持续20年的扶贫事业大大减少了中国的贫困人口,但是中国当前的扶贫任务仍然很艰巨,而且扶贫的难度越来越大,这一判断与一些国际组织对中国消除贫困的判断相吻合。《2005年人类发展报告》中指出:“中国消除贫困的步伐明显地放缓,在1990~2001年期间,超过90%的消除贫困任务都是在1996年以前完成的。”《亚洲开发银行2005年关键指标》中指出:2003年亚洲还有6亿多赤贫人口,93%分布在印度、中国和南亚,其中中国1.73亿人(Asian Development Bank, 2005)。显然,中国扶贫任务的难度加大,如何消除贫困成为迫切需要解决的问题。

偏远闭塞地区往往与贫穷联系在一起,我国592个国家扶贫开发重点县绝大多数分布在森林资源丰富的山区。李周等(2004)根据如下标准界定了森林资源丰富县:(1)人均有林地面积不小于0.31公顷;(2)人均蓄积量不低于10立方米。全国除北京、天津、上海、重庆和江苏省没有森林资源丰富县以外,考虑到新疆、西藏自治区缺少相关资料,其余24个省、市、自治区(不含港澳台地区,下同)有562个国家扶贫开发重点县,森林资源丰富的县302个,其中林区贫困县为95个,林区贫困县比重为31.46%,高于全国贫困县比率22.52%的平均水平(李周等,2004)。与此同时,在许多贫困地区,林业是主要的、有时甚至是农民唯一的收入来源。林业在这些地区发挥着重要作用,一方面为当地社会经济发展与增加农民收入做出了直接经济贡献;另一方面,作为林业发展基础的森林资源为环境服务,改善当地的生态环境,为当地社会经济发展和提高农民收入做出了间接贡献。2003年6月25日中共中央国务院出台了《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》,提出通过发展林业提高农民收入。如何采取适当的途径通过发展林业促进农民收入的提高和农村发展显得尤为迫切。

我国森林资源呈现出森林蓄积和有林地面积双增长的态势。根

据第六次全国森林资源清查结果,我国森林覆盖率为18.21%,林业用地面积为28280.34万公顷,其中有林地面积为16901.93万公顷(其中国有有林地面积为7016.39万公顷,集体所有的有林地面积为9885.54万公顷)。活立木总蓄积量124.9亿立方米。人均有林地面积和人均蓄积量分别为世界人均占有量0.6公顷和72立方米的1/5和1/8。森林质量不高,林地产出率较低,林分平均每公顷蓄积量仅有84.7立方米,比世界平均水平低15立方米左右;人工林每公顷蓄积量46.6立方米,仅相当于世界森林平均水平的47%。与此同时,为维系生态安全,一部分森林必须禁止或者限制商业性利用,作为商业利用的资源数量有限,作为生态建设用途;同时随着我国社会经济的发展,对木材和林产品的需求呈现明显上升态势。因此,我国森林资源面临着生态和林产品需求双重巨大压力。一方面,我国森林资源实现了面积和蓄积的双增长;另一方面,我国森林资源面临着生态服务和产品供给的压力增大,迫切需要增加我国森林资源总量,采用更为有效的措施缓解这些压力,才能实现林业可持续发展。

林业是农村的重要产业。我国政府对农村、农民、农业问题高度重视,针对一些问题采取了相关措施,并根据社会经济形势的变化进行了相应的制度变迁,以促进农村发展和农民收入水平的提高。1982年以来,中共中央国务院先后出台了9个关于农村问题的1号文件,其中20世纪80年代出台了5个^①,主要解决落实从集体化经营向家庭经营过渡的有关问题,以及放开和搞活农村市场的问题。2004~2007年连续出台了4个关于农村问题的中央1号文件,即2004年的《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》、2005年的《中共中央国务院关于进一步加强农村工作

^① 20世纪80年代的5个关于农村问题的1号文件分别为:1982年的《全国农村工作纪要》;1983年的《当前农村经济政策的若干问题》;1984年的《关于1984年农村工作的通知》;1985年的《关于进一步活跃农村经济的十项政策》;1986年的《关于1986年农村工作的部署》。

提高农业综合生产能力若干政策的意见》、2006 年的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和 2007 年的《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》。2004 ~ 2007 年中共中央国务院 1 号文件的侧重点可以分别理解为增加农民收入、提高农业技术效率、提高农民收入与提高农业技术效率并重，质与量并重，改善农村生态环境，最终使我国农村走向共同富裕，减小城乡差别。从经济学角度可以概括为：促进农村社会福利的改善、生产效率的提高、最大限度上实现农民增收，实现农村社会各阶层的均衡发展，走向共同富裕。

根据《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国森林法》的有关规定，林地划分为集体林地和国有林地两大类。国有林由国有森工局、国有林场等国有事业或者企业单位经营管理，主要分布在我国东北地区（黑龙江、吉林、内蒙古）、西北地区（新疆、陕西、甘肃、青海等）和西南地区（西藏、云南、四川等）。我国集体林主要以村民小组、村民组等多种形式管理。实行家庭经营以后，集体林地根据人口或者劳动力多寡分配到家庭进行经营管理。国家相应地制定了一系列法规和政策，规范集体林的经营管理（见附录 1）。我国农村从事林业生产的林农基本上属于兼业型的，既经营林业，也经营种植业、畜牧业、非农产业等多种产业。林业是家庭经营的一个有机组成部分，如何发挥提高林业在解决农民增收、农业发展和农村建设中的作用和地位成为人们关注的热点之一。

1.1

集体林在我国森林资源管理中占据重要地位

1984 ~ 1988 年第三次全国森林资源清查结果显示：全国集体林业用地面积占全国林业用地的 61.14%；第四次（1989 ~ 1993 年）和第五次（1994 ~ 1998 年）全国森林资源清查结果表明：集体林业用地面积分别下降到 59.22% 和 58.80%；第六次（1999 ~

2003 年) 全国森林资源清查中显示集体林业用地面积所占比重提高到 60.37%。在有林地面积中, 集体所有的有林地面积所占比重一直在 50% 以上, 但集体所有的活立木总蓄积基本维持在 33%, 集体所有的有林地面积和活立木总蓄积所占比重不相称; 集体所有的人工林面积所占比重超过 70%, 并且呈现出逐步提高的态势 (见表 1-3)。

表 1-3 1984 ~ 2003 年全国四次资源清查期森林资源权属情况

单位: %

森林资源清查期	权 属	国 有	集 体
1984 ~ 1988 年	林业用地面积	38.86	61.14
	活立木总蓄积	66.22	33.78
	有林地面积	45.30	54.70
	人工林面积	29.24	70.76
1989 ~ 1993 年	林业用地面积	40.78	59.22
	活立木总蓄积	69.99	30.01
	有林地面积	45.28	54.72
	人工林面积	29.19	70.81
1994 ~ 1998 年	林业用地面积	41.20	58.80
	活立木总蓄积	67.58	32.42
	有林地面积	41.58	58.42
	人工林面积	26.42	73.58
1999 ~ 2003 年	林业用地面积	39.63	60.37
	活立木总蓄积	67.18	32.82
	有林地面积	41.51	58.49
	人工林面积	24.19	75.81

根据第六次全国森林资源清查结果, 集体林业用地面积 17074.24 万公顷, 占全国林业用地面积的 60.37%; 集体有林地面积为 9885.44 万公顷, 占全国有林地面积的 58.49%; 活立木总蓄积占全国活立木总蓄积的 32.82% (见表 1-3); 集体人工林面积和蓄积分别占全国相应指标的 75.81% 和 68.50%, 随着木材供给逐步由天然林向人工林转变, 集体林在我国未来森林资源管理和木

材及林产品有效供给中发挥更大的作用，也是未来我国解决木材及林产品有效的优先基地。

集体林主要分布在我国传统南方集体林区^①和其他以集体林比重较高的省市自治区。集体林业用地面积和有林地面积比重低于全国水平的省区有内蒙古、吉林、黑龙江、海南、四川、西藏、甘肃、青海、宁夏和新疆等 10 个省区，其余 21 个省市自治区的集体林业用地面积和有林地面积所占比重均高于上述的全国这两个指标。我国南方集体林区集体所有的林业用地面积占全国林业用地面积比重在 28% ~ 30%；集体所有的有林地面积占全国有林地面积的 31% ~ 35%；集体所有的活立木总蓄积占全国活立木总蓄积的 13% ~ 17%。南方集体林区是我国重要的人工林基地，集体所有的人工林面积和蓄积量占全国人工林面积和蓄积量的比重呈现出上升趋势，这两个指标分别从 1984 ~ 1988 年的全国森林资源清查的 36.28% 和 33.62% 上升到 44.73% 和 36.94%，分别上升了 8.45 个百分点和 3.32 个百分点；集体林区所有的经济林面积占全国经济林面积的 50% 左右（见表 1-4）；集体所有的竹林面积占全国竹林面积的 80% 以上（见表 1-4）。从森林资源培育与经营管理的角度，集体林区的集体林发挥着极其重要的作用。

1978 年以来，不断发展壮大起来的山东省、河北省、江苏省和河南省（以下简称“平原 4 省”），尤其是以杨树为主导的森林资源培育以及相应的木材加工产业迅速发展。在这一重要区域，集体林业用地面积占相应的地区林业用地面积的比重为 91.88%；在有林地面积中，集体林占 90.68%；在人工林面积中，集体人工林比重为 84.69%。平原 4 省集体林业用地占全国林业用地维持在 5% 左右，经济林面积维持在 15% 左右；活立木蓄积占全国活立木蓄积总量的 16.87%。

^① 根据中国林业区划，传统意义上的集体林区包括安徽省、浙江省、福建省、广东省、广西壮族自治区、贵州省、湖南省、湖北省、海南省和江西省等 10 个省区。

表 1-4 1984~2003 年全国四次森林资源清查集体

林区集体所有林情况

单位: 百公顷, %

清查期 (年)	林业用地面积	活立木总蓄积	有林地面积蓄积						
			有林地面积	林分面积蓄积				经济林面积	竹林面积
				合计		其中人工林			
				面积	蓄积	面积	蓄积		
1984 ~ 1988	29.84	16.02	31.56	27.22	14.39	36.28	33.62	50.33	80.03
1989 ~ 1993	29.00	13.72	32.37	28.16	12.50	40.58	34.07	49.41	80.66
1994 ~ 1998 *	28.88	14.85	34.59	30.80	14.13	44.73	36.94	48.83	82.45
1999 ~ 2003	28.88	14.85	34.59	30.80	14.13	44.73	36.94	48.83	82.45

* 第五次全国森林清查工作执行原林业部 1994 年颁发的《全国森林资源连续清查主要技术规定》，并修改了部分技术标准：一是将森林郁闭度标准由大于 0.3 改为大于 0.2；二是人工林按保存株数的判定标准由每公顷保存株数大于或等于造林设计株数的 85% 改为 80%；三是未成林造林地的判定标准由每公顷保存株数大于或等于造林设计株数的 41% 改为 80%；四是灌木林的覆盖度标准由大于 40% 改为大于或等于 30%。第五次全国森林资源清查结果表明：郁闭度 0.2~0.3 的林分面积占林分总面积的 20.1%（黄鹤羽、王志学，2000，第 26 页）。

按照第六次全国森林资源清查资料，集体林区和平原 4 省的集体林业用地占全国林业用地面积的比重为 33.24%；有林地面积占全国有林地面积的 39.23%；人工林面积和蓄积占全国人工林面积和蓄积的 52.24% 和 43.56%；经济林面积占全国经济林总面积的 63.92%；竹林面积占全国竹林总面积的 83.41%；这些数据表明，集体林作为我国重要的森林资源，其经营的好坏直接影响到我国森林资源的质量与数量。

1.2

集体林在我国林产品供给中占据主导地位

1949~2006 年我国分区域木材产量见图 1-1。我国木材产量主要来源于东北国有林区和南方集体林区。1991 年以前，东北国有林区的木材产量超过南方集体林区的木材产量；1991 年以后，南方集体林区的木材产量超过东北国有林区的木材产量。1969~