



集体林地流转的 市场机制

——公共品的交易费用

谭 荣/著



科学出版社

集体林地流转的市场机制

——公共品的交易费用

谭 荣/著

教育部人文社会科学规划项目（林地承包权
流转的市场运行机制研究——基于浙江、江西、
福建三省的经验，09YJC630195）资助

科学出版社

内 容 简 介

建立并完善集体林地流转的市场机制是当前林权改革的重要内容之一。在集体林地流转过程中涉及多方面的公共物品供给问题,如林地的定价、规模化经营的融资、流转风险的防控、生态环境的保护等。解决这些公共物品的供给问题是建立和完善集体林地流转市场机制的基础。本书采用制度比较分析的方法,以浙江、江西和福建等地的集体林地流转实践为例,对集体林地流转中各类公共物品供给的治理问题进行了研究,并提出了建立和完善集体林地流转市场机制的政策建议。

本书适合农林经济与管理领域的研究者,大专院校农林经济管理、公共管理、土地资源管理专业教师和研究生以及政府相关行政管理部门人员阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

集体林地流转的市场机制:公共品的交易费用/谭荣著. --北京:科学出版社, 2014

ISBN 978-7-03-040347-6

I. ①集… II. ①谭… 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(2014)第065597号

责任编辑:马跃 李楠 / 责任校对:周扬
责任印制:阎磊 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014年6月第一版 开本:720×1000 B5

2014年6月第一次印刷 印张:14

字数:279 000

定价:58.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

第一章 绪论	1
一、集体林地流转的现实诉求	1
二、管理重要，如何管理更重要	5
三、集体林地流转管理的理论问题	7
四、本书的分析框架和研究问题的细化	14
五、全书的安排	20
第二章 集体林地流转机制的理论问题	22
一、集体林权共有特征造成的困境	22
二、集体林地规模化流转的难点	25
三、林地规模化流转的隐含成本	29
四、集体林地流转理论分析框架的细化	30
五、理论的启示	38
第三章 集体林地流转的治理现状	41
一、集体林地流转的法律基础	42
二、集体林地流转的现状	45
三、集体林地流转面临的问题	49
四、集体林地流转的机遇	52
五、本章结论	57
第四章 林地资源的治理机制：宏观经验	58
一、问题的提出	58
二、中国的林地治理	59
三、德国的林地治理	66
四、中国和德国林地治理的对比	73
五、本章结论	79
第五章 集体林地流转的定价机制	81
一、林地定价的现实意义	81

二、林地定价的特殊性	83
三、林地流转的不同定价模式	86
四、林地定价模式选择的比较分析	93
五、本章结论	96
第六章 集体林地流转经营的融资机制	98
一、问题的提出	98
二、国内外研究现状	99
三、集体林地流转林农融资现状	103
四、集体林地流转贷款模式的地方实践创新	106
五、集体林地流转贷款模式选择的逻辑	111
六、本章结论	115
第七章 集体林业风险防控的市场机制：以自然灾害风险交易市场为例	119
一、引言	119
二、自然灾害风险管理的一般化市场工具	120
三、国际上风险交易市场的结构和发展	123
四、建立集体林地灾害风险交易市场的可行性	127
五、本章结论	128
第八章 集体林地流转模式选择：交易费用的比较	130
一、林地流转模式的制度背景	130
二、林地流转模式的理论准备	132
三、承包责任山的流转：来自浙江的案例	135
四、林地流转模式选择的机理分析	145
五、本章结论	147
第九章 林地流转经营的生态补偿市场机制	149
一、不能忽视的环境补偿问题	149
二、生态环境保护传统治理的困境	150
三、一般性土地开发补偿现状及比较分析	152
四、林地采伐生态补偿的路径选择	164
五、本章结论	169
第十章 集体林地流转的间接机制和效应	171
一、土地制度创新：林地流转治理机制的外延	171
二、割裂的农村发展的网络	173
三、“福建模式”：土地政策“连接”割裂的网络	177
四、激活的网络与林业发展的机会	184
五、本章结论	188

第十一章 全书结论和政策建议·····	191
一、本书研究内容的总结·····	191
二、本书研究的理论结论·····	195
三、集体林地流转市场机制的政策建议·····	201
参考文献·····	207
后记·····	217

绪 论

林地和林业资源不仅具有经济价值，还具有明显的生态价值。由于林业主体自身的能动性和积极性不高，当前中国森林覆盖率的增加、林业的稳定发展等依赖政府为主导的推进模式。尤其对于承包集体林地的林农来说，他们面临很多林地经营上的困境，而且解决这些困境仅仅依靠林农自己比较困难。这些都预示着当前中国的林地流转及经营过程中，需要很多公共物品的提供，如林地的定价、规模化经营的融资、防控风险的途径、生态环境保护、城乡统筹发展等。这些公共物品之间并不是割裂的，而是相互之间有着紧密的联系，因此在制定相关政策和设计管理机制时需要通盘考虑。

一、集体林地流转的现实诉求

面对近半个世纪以来因森林资源在数量和质量上的降低而造成的生态环境的严重破坏，中国进行了一系列的森林系统修复和林业政策改革。六大林业重点工程的启动，有效地保护了森林资源，逐渐改善了生态环境系统。但是生态环境的矛盾得到缓解之后，社会经济的矛盾逐渐显现出来。如何进一步满足经济社会发展对林木消费的需要，解决宜林地区农村发展和林农增收问题，同时进一步巩固林业的生态环境保护效益，是中国林业第二轮改革的重点。

在福建、江西、浙江等地试点的第二轮林权改革，逐渐在辽宁、河北、山东、安徽、广东乃至全国全面铺开。这次林权改革的主要目的是进一步明确林地承包权，打破林业国有化和政府经营的单一局面，引入市场机制来配置林地资源和促进林业生产。随着党的十七届三中全会和十八届三中全会的召开，农村土地承包权流转问题引起了社会的广泛关注。全覆盖式的农村土地定级估价与土地流转工作的推进，业已成为当前农村土地管理重要的基础性工作之一。林地资源是

农村土地资源的一种，对其如何发挥市场配置的决定性作用，已经成为一项十分重要且迫切的艰巨任务。

(一)林地流转的意义

林地是土地的重要组成部分，是一种重要的生产要素。但是随着改革的不断深入，许多新的矛盾在林地发展过程中产生了。例如，部分农民生产方式的变化（如进城打工等）与社会劳动力富余（如林业企业职工下岗、退休等）导致的林地分散现状和林业规模化生产之间的矛盾；大面积林地亟须开发改造与缺乏林业投资的矛盾；大量可利用的社会资金希望投资林业与林业投资渠道单一的矛盾；提升林地生产力和林业经济占国民经济比重与落后的林业科技水平、经营方式的矛盾等。这些矛盾是林地经营机制不适应林业生产力发展的结果，需要通过调整生产关系，转换林地使用权经营机制来解决。因而林地的流转就成为必然选择。

林地流转是指在不改变林地所有权和林地用途的前提下，按照一定程序，通过招标、拍卖、协议等方式，有偿或无偿地由一方转让给另一方的行为（国家林业局森林资源管理司，2005）。林地流转的本质是将林地的使用权通过市场配置给有能力的经营者。这种流转可以发挥林地的优势，更好地挖掘林地的潜力，从而促进林地的可持续利用，达到林业生态效益、经济效益、社会效益三者的统一。在市场经济条件下，林地承包经营权只有进入市场流通才能增加其价值，只有坚持有偿流转，才能提高流转主体的积极性，推动林地承包经营权的合法、有序流转，促进林地资源的优化配置，发挥其最大功能。

林地流转有利于促进林地产权制度改革。长期以来林地产权作为一种特殊的产权形态，未得到充分的重视，产权关系模糊严重影响了营林效益、资产管理与保护以及社会参与造林的积极性，制约了林业发展与改革的深入。与此同时，社会主义市场经济体制需要有效率的林地产权制度，要求林地所有权与经营权分离，从而使林地的使用权完整地回到经营者手中，林地使用的排他性不断增强，所以要对目前的林地产权制度进行改革（徐江龙和韩久同，2005）。而林地的流转适应了林业经营思想转变的要求，通过市场的配置，林地资源的所有权和使用权相分离，改变了长期以来形成的责权利不统一的情况。建立起与新的林业发展思想和分类经营思想相一致的流转制度，是林地产权制度改革的有效途径。

林地流转有利于加强生态建设。目前我国国有林区经过几十年的经营已经出现了经济、资源“双危困”的情况，为了摆脱我国森林蓄积量少，森林覆盖率低的现状，国家提出全民动手搞绿化的措施，国有林地的流转正是衔接林业和全民搞绿化的一座桥梁。通过国有林地的流转，经营者有偿获得林地使用权之后，势必竭尽全力造林、营林，这将大大增加全国造林的数量，提高造林的质量，从而优化森林资源，促进我国林业的可持续发展。

林地流转有利于促进林区经济的可持续发展。对于国有林区而言，国有林地

流转制度的有效运行,可以实现林业经济与林区经济的融合与互动,通过林地的流转实现投资主体的多元化,实现真正的跨越部门、跨越区域的开放式经营,从而提高国有林区的资源配置效率和生产力水平。而对于集体林区而言,林地使用权流转是提高林业技术推广、林地产出率以及林地规模经营的潜在要求。在家庭联产承包责任制下,人均林地面积只有几亩(1亩 \approx 666.67平方米)左右,且呈团块状分割,土地规模过小的状况使农户应用林业科技达不到规模效益,一些先进的林用机械(如集材机、收割机、播种机)和先进的种植技术(如扦插、嫁接等)在零碎分散的土地上无法应用,严重阻碍了林业技术的推广和应用。此外,在目前的经营状况下,农户抵御和承担新技术风险的能力相当脆弱,缺乏相应的保障机制和风险分担机制,这将进一步制约林业技术的推广(翟建松,2002)。因此,在维持农村家庭联产承包责任制大框架不变的前提下,为了适应市场经济竞争,就要提高土地资源的配置效率和林地生产力,从而必然要求林地使用权的流转。只有把林地转让给有能力、懂技术的现代经营者,采用现代技术耕作,才能大大提高林产品的产量和质量,增强市场竞争力,增加林地收益,才能解决林区土地分散承包经营现状与市场经济竞争要求不相适应的矛盾。

集体林地的流转也能有效解决林地细碎化的问题,提高林地经营规模。我国人均林地占有量属世界上最少的国家之列,人地矛盾一直是制约林业经济持续稳定发展的重要因素之一。例如,一项对福建省林权制度改革的调查显示,福建省人均林地面积为38亩,毛竹人均不足2亩。而且在家庭承包制下,林地按照平均原则在农户间进行分配,远近搭配、肥瘦搭配的均分林地制度,造成了林地分配的高度破碎化,降低了林地资源的配置效率和利用效率(聂影,2009)。因此,林地的流转十分必要。林地资源在土地经营者之间合理流动,可以加快林地经营规模化和集约化的进程,使林地相对集中于林业企业或经营大户手中,从而便于统一规划,为林业产业化经营提供广阔的发展空间。如果规划和管理适宜,山区林地流转就可以突破传统林业的局限,利用市场机制优化林业资源配置,极大地释放出其创新能量,凸现林地的商业运用与市场价值,全面推动林区市场经济的可持续发展。

林地流转还有利于降低林地使用过程中的各项交易费用。由于现行林地的产权制度不完备,林地经营存在着较高的交易费用。林地流转作为林地产权制度的一种全新安排,可以规范人们对林地的经营行为,帮助林地经营者对自己的劳动形成合理的预期,同时还节约了林地使用过程中的各项交易费用。林地经营者通过市场有偿获得林地的使用权后,对林地经营的积极性必然增加,从而提高林地经营的劳动生产率,节约从造林、营林到木材销售的各种人工管理、人工激励及获取外界信息等的费用,也就是说国有林地流转从整体上降低了林地使用过程中的各项交易费用,是林地制度的一种全新安排(徐江龙和韩久同,2005)。

林地的流转有利于促进林区的城镇化水平。伴随着乡镇企业的崛起和城市经济建设的发展,大批林区青壮年劳动力陆续向城镇劳动部门转移,许多地方青壮年外出打工、经商后,将承包地留给家里的妇女、老人打理,实际上营林成了副业,很少精耕细作,更不对林地做长期投资。这种粗放经营不仅使我国原本紧缺的林地资源的自然生产力大量长期放空,而且也使林地肥力下降,丰度衰退,林业生产条件逐渐恶化,造成林区经济发展的后劲严重不足。从经济学上来讲,这些林地产权主体也存在将林地转让以获得适当收益的内在愿望,林地流转市场机制的建立与完善则可以使这一问题得到解决(聂影,2009)。

(二)林地流转的现实困境

林地流转的过程中面临着一些实际问题,其中有两个最为突出,即林地承包权的确权问题和承包权的流转机制。前者是后者的依据,同时也是政府应该提供的保障机制内容之一。后者是实现林地资源优化配置,提高林业经济效益的出路。这两个问题是否能够妥善解决,一定程度上决定了林权第二次改革和林业可持续发展的成败。从全国范围来看,福建、江西、浙江等省份的林权改革一直走在前列。但是通过在福建、江西、浙江等地进行的调查发现,实际中还存在很多具体问题,制约着林权改革的实施。

第一,政府为规范林地承包权的流转已经建立了相应的市场机制,然而林农实际上却不愿意通过正式的、公开的市场交易来实现林地的流转,更多的是采用私人协议或口头交易等非公开的形式进行林地承包使用权的让渡,林农或许是为了节省交易费用,但这种不规范的交易造成了未来潜在的风险和冲突。

第二,林权改革的实施虽然提高了广大林农生产积极性,但林业规模化和产业化发展资金不足的问题愈发突出。更严重的是,由于林农缺乏有效的抵押物,贷款难成了制约林业经济发展的瓶颈。同时,林业生产经营面临的巨大自然灾害风险,也是林农和林业生产者难于获取贷款等融资支持的一个重要原因。如何合理规避银行或其他信贷机构的林业贷款金融风险,同时满足林农贷款的需求,是一个现实的问题。

第三,林地价值评估规范体系的匮乏,制约了市场配置手段的发挥。对于市场建立阶段来说,最初的价格机制的形成是市场体系建立的基础。而如何解决价格从无到有的过程,可能是这个阶段最困难的事情。所以,如何建立类似城市土地或农村农地的定级估价体系和方法,是另一个亟须解决的问题。

第四,与上述市场运行机制对应的问题是政府配套的保障机制的完善问题。例如,如何清晰系统地勘测林地的界址,如何有效地登记和管理林权权属,如何建立适宜政府宏观调控的森林资源收储制度,如何建立政府管控林业生产(砍伐)的配额制度,以及如何建立和完善林地承包权的流转市场等。这些制度不仅是保障市场良性运转的基础,也是弥补可能存在的所谓的市场失灵(如市场的外部性等)的必要手段。

第五,林权改革如何适应和满足当前城乡统筹发展和新型城镇化的需要。即使现阶段农村得到了巨大的发展,城乡之间的差距依然明显。中国的国内生产总值以前所未有的速度增长,但整体财富的积累却没有带来城乡之间的合理分配,城乡收入分配差距还处于较高的水平。更严峻的问题是,在所谓的“工业反哺农业、城市带动农村”战略下,直接的政府财政支付转移,理论上是一种可行的解决方式,但实际上的效果不是非常理想,这从自2003年起国家先后提出统筹城乡发展、取消农业税、扩大农业补贴等措施之后,城乡差距依然呈扩大的趋势可以看出(周其仁,2010)。这种困境促使我们反思农村的后发优势究竟何在?对于宜林地区的集体经济发展来说,林权改革是否存在有针对性的适宜做法?

上述都是林地承包权流转的市场运行机制和政府保障机制在现实中面临的各类问题。不仅需要运用产权理论和经济管理理论来分析这些问题存在的本质,还需要能够充分考虑中国农村地区长期以来形成的林地流转的经验和惯例,同时借鉴国际上已有的林业市场配置体系,进而建立和完善适宜中国经济社会背景的林地承包权流转的市场运行机制和与之配套的政府保障措施。解决了这些问题,实现了相应的目标,不仅对于中国的林业经济增长、林农增收等尤为重要,也对实现森林资源在生态环境和经济建设两方面的可持续发展有着重要的意义。

二、管理重要,如何管理更重要

林权改革、林地承包权流转的市场机制等,这些都是政府为了应对林地管理的需要而出台的一系列政策和手段,彰显了作为社会管理主体的政府对实际问题的积极应对态度。可是这只反映了我们对森林资源和林业经济在管理上的必要性和重要性的认识,还有一个更为困难的问题没有解决,即如何管理的问题。这用理论性的言语阐述就是:给定目标,如何进行制度设计和治理模式安排?

制度设计和治理模式都属于制度,但内涵不同。Williamson著名的四层次分析框架可以对此做很好的阐释(Williamson,1998,2000)。四个层次从上到下依次为社会基础(embeddedness)、制度环境(institutional environment)、治理结构(governance structure)和资源配置(resource allocation)^①。

社会基础,包括文化、习惯、道德、传统以及宗教等非正式制度。非正式制度被认为是自发形成的——“经过有目的计算后的选择是几乎不存在的”(Wil-

^① Ostrom(2005)在分析不同级别制度的时候,把制度也分为四个层次,依次为超宪法层次(meta-constitutional situation)、宪法层次(constitutional situation)、集体行动层次(collective situation)、执行行动层次(operational situation)。由此可以看出,E. Ostrom的划分与O. E. Williamson的划分,虽然名称上不同,但是在内涵上是基本一致的。

liamson, 1998), 所以, 该层次对人类主动追求效率影响不大。

制度环境, 包括宪法、法律、产权等正式规则, 这个层次的制度虽然可以和非正式制度一样, “通过进化(evolutionary processes)形成”, 但更多的是“被人为设计的”(Williamson, 2000)。这样, 正式制度设计就为人类提供了第一次主动追求效率的机会。

治理结构, 可以看做行为人在正式制度下自发选择的各种竞争规则。治理结构的目的是在正式制度的限制下, 为特定的交易实现治理过程的效率, 即为人类提供了第二次主动追求效率的机会。

资源配置, 把治理结构和正式制度视为给定, 通过不断调整价格和数量来实现边际最优原则, 为人类提供了第三次主动追求效率的机会。

从 Williamson 的四个层次分析框架中我们可以发现, 如果将“管理”看做目的(目标), 那么它是属于资源配置层次上的内涵, 而“如何管理”则属于治理结构和制度环境层次上的内涵。“如何管理”决定着“管理”的结果, 因此, 从一定意义上来说, 管理重要, 如何管理更重要。

传统的资源管理理论认为, 管理的目的是为了实现在资源利用效益(收益)的最大化。给定完全竞争的条件, 市场就可以自动地实现资源最佳的配置。因此, 传统的管理理论认为管理是一件很简单的事情, 只是一个数学微分问题——任何两个或多个决策(资源利用、生产投入、商品销售等)在边际价值上的等值替代(Hayek, 1945), 就是管理的标准。

颇具讽刺的是, 现实中大量的诸如“森林砍伐”“渔业捕捞”“草场放牧”等公共资源利用行为, 并没有哪个是通过计算理论上那个“最优量”来设定配额、税费或补贴从而实现效率的。大多数情况下采用的是“间歇期”“轮作”“限制捕捞时间、地点、工具”等方式。这说明很多管理决策的制定并不那么“简单”。原因在于, 此时还需要从治理结构和制度环境层次的效率标准出发来进行决策。即, 市场此时不是最优的治理结构, 需要寻找合适的治理结构和制度安排来尽可能降低交易费用。如果把边际社会成本和边际私人成本的分离看做交易费用的一种, “间歇期”“轮作”“限制捕捞时间、地点、工具”正是所需要的治理结构。这就是所谓的“如何管理”。

实际上, 我们不应该再认为管理是为了解决资源稀缺引致的效率诉求问题——这种单纯的结果效率只是试图证明管理是重要的, 是能够找到观察和“计算”那些满足既定需要而配置既定资源的条件。相反, 现代管理理论(包括经济学)都表明, 搜寻和检验有用知识是现代经济社会增长的关键动力(柯武刚和史漫飞, 2003)。我们的认识不应再局限于经济学是一门关于稀缺和实现配置效率结果的学问, 而更应该视它为有助于我们找到节约知识(信息)搜寻成本的社会性手段的学问。管理重要, 如何管理更重要, 这是过程效率的本质。过程效率的实现, 取决于被管理对象的特征。

三、集体林地流转管理的理论问题

林地流转的管理,直观地看就是对林地资源在不同主体之间的流动的管理。这种活动的管理有着一些特殊之处,体现在公共性、自然系统、交易成本和治理结构四个方面。

(一)公共性问题

林地流转是一种产权的转移,但因为中国的林地产权很特殊,即由国家所有和农民集体所有,那么产权的转移则不仅仅是个人的行为,而是一种与公共利益相关的行为,即公共领域管理。一旦成为公共领域的管理问题,其复杂性就体现出来了。因为它是一种理论上可以辨析,但是实践中难以把握的管理难题。

从理论上讲,公共管理与私营管理最大的区别是,其决策需要考虑更多的经济的和非经济的成本和收益。私人领域的决策往往考虑金钱上的成本和收益,大多数情况下不会对他人产生影响,无论决策正确与否对社会没有影响。相反,公共领域的决策往往直接或间接地影响着其他人,如果决策者不考虑这种自己之外的利益影响,就可能造成社会整体利益的下降。这就是所谓的外部性的含义,其本质上就是边际私人成本(marginal personal cost, MPC)与边际社会成本(marginal social cost, MSC)不吻合,而私人在决策时仅考虑私人成本,没有承担其他本该承担的成本。换句话说,公共领域管理不仅包括要保证边际私人成本与边际私人收益相等的问题,还要解决社会成本和私人成本分异的问题(即 $MSC \neq MPC$)。

如果这两种成本不吻合,在现实中经常会出现一些问题。例如,公共资源管理中常见的“搭便车”问题,即在一些集体行动中的成本本该分摊给所有的受益者,但是因为私人成本和社会成本不必然吻合,造成有的人可以不付成本而坐享他人之利。“搭便车”的现象多了后,危害很明显,大多数的人是不愿意为他人承担成本的,这样导致诸如公共资源利用的维护成本投入的规模偏小,造成了所谓的公共物品供给不足或者公共资源的过度利用,“公地悲剧”即产生了。虽然每个人都知道“公地悲剧”的危害,但是当大家都觉得别人可能会“搭便车”,就没有人会主动应对“公地悲剧”,这实际上就是所谓的“囚徒困境”。也就是虽然结果皆大欢喜,但个人最佳的选择却不是这个皆大欢喜的结果且“无法自拔”。这反映出了如果没有合适的管理规则,自发的集体行动常常陷入困境。

为了解决这种困境,传统的管理理论都是直接对如何实现 $MSC = MPC$ 进行研究,如庇古的理论,但是其效果不好^①。为了更好地解决公共领域活动的管理

^① 庇古的理论曾受到了很多新制度经济学家的批评,最著名的就是科斯与庇古的观点之争,引起了很多学者的关注(Demsetz, 1996)。

难题，一般认为可以分两步走(谭荣和曲福田，2014)。第一步就是通过治理结构和制度环境层次的效率标准选择合适的治理结构和制度环境来解决 $MSC=MP_C$ ，第二步是在第一步的基础上让行为人自己去解决 $MP_C=MPR$ (此处， MPR 为边际私人收益，即 marginal personal revenue)。换句话说，对于公共领域的经济活动，重要的是建立合适的治理结构和制度环境，以解决 $MSC=MP_C$ 的问题，剩下的 $MP_C=MPR$ 的问题，就可以以类似私有领域的经济活动那样，交给资源配置层次上的利益主体去自发解决。

对于现阶段中国的林地流转来说，有很多涉及公共行动的方面需要特别考虑。例如，在国有和农村集体所有的产权下，如果进行直接的承包权分配，怎么样才是一种既有效率又符合公平的分配方式？任何没有体现公共性的分配方式，必然造成社会成本和收益的不公平分配。处理不好，容易造成林地配置效率降低，影响林业经济收益和森林资源的可持续利用。或者，对于区域森林资源保护，如果没有合适的监督和惩罚机制，必然造成一部分人的违法违规，这是一种履行规则的社会成本与私人成本之间的不匹配，处理不好也容易使森林资源保护法规成为一种“空制度”。

(二) 系统性问题

林地流转还是一种自然资源的管理问题。与公共管理理论中诸如社会管理、行政管理等纯社会事务不同，林地流转又因为森林资源的自然属性而具有自然系统的特征。例如，森林是一种可再生资源，但是这种可再生会受到人类行为的影响，如果过度砍伐，就可能造成森林资源的耗竭，或者如果单一种植，则可能造成森林物种的单一化进而对森林生态系统产生影响。而森林生态系统的变化，将影响森林提供防风固沙、涵养水源、净化空气、美化环境、保护生物多样性等多种生态效益的功效，也影响森林对于减少经济发展中的环境成本、改善环境污染状况具有的明显功效。

确切地讲，这种自然系统的特征体现在森林资源自然状态上的改变，经常会导致常说的外部性，不仅是因为个人决策忽视了对其他人造成的影响，也因为自然系统会在受到人为影响后出现自我变化，而这种自我变化的影响在当时可能不会显现，但日积月累后可能出现。

也就是说，林地流转管理还要面对这种伴随着森林利用变化而产生的对自然环境影响的复杂性，使得其具备了理论上所谓的“低模块性(low-modularity)”^①

^① 模块性，可以理解为一项人类活动的外部轮廓或界线的特征。低模块性意味着某项人类活动(交互)的外部轮廓不清晰，不容易辨析其界线范围。

和“难分解性(low-decomposability)”^①。模块性和分解性是在讨论自然资源管理时非常值得考虑的，或者说正是这两种属性体现了自然事务管理与社会事务管理明显的区别。例如，直观上决策者(或个人)进行林地流转来进行木材林的产业化生产和加工，这个工厂有可能会对林木种类的多样性产生影响，林木种类多样性的变化会对森林的生物链产生影响，使得一些“有害”的物种的天敌数量变少了，如猫头鹰数量降低而田鼠数量升高。而田鼠数量的升高很可能“默默地”影响周边农田的农作物资源，进而影响周边以种植为生的农民的收入。这就是所谓的低模块性——我们无法界定林地流转建设木材林产业化生产这个决策的影响范围，因为它竟然可能影响周边农民的收入，而这是很少会在林地流转决策时考虑到的影响。所以，林地流转的决策行为，不是一个孤立的事件，它还包含很多相联系的事件。很多情况下，这种相联系的事件不易觉察，如周边农民可能很长时间不知道自己种植收益的变化与山上的林地流转有关。还有很多其他的影响甚至不为当前人类认知所觉察，如修建高铁、大坝等对自然资源及其相应的生态系统究竟有什么负面影响，我们仍然无法确切地判断。

林地流转的自然系统属性所体现的这种低模块性和难分解性是管理需要考虑的又一个的核心特征，因为它导致的一些潜在效应可能被当期的私人或者公共决策者忽略，进而造成两个层次的损失。第一个层次的损失是，如果因低模块性和难分解性造成的额外的影响没有被决策者考虑，那么林地流转就会出现没有达到“社会最优”的状态——总是有人的利益受到损害。这样就存在潜在的改善的可能——林地流转的净收益具有潜在增加的可能。第二层次的损失是，如果额外影响在当期没有被考虑，那么未来可能被发现，进而产生冲突。这种冲突造成的社会成本应该计入当期林地流转引致的社会损失。

(三) 交易费用问题

公共性和系统性造成的私人成本和社会成本分歧的原因，本质上是因为我们这个世界并不是传统管理理论(如新古典经济学理论)认为的那样，是一种立刻实现均衡的世界，相反，现实世界从来都未能实现新古典经济学所追求的效率(林毅夫，2002)^②。这个长期困扰新古典经济学问题的原因，随着新制度经济学(主要限于交易费用经济学)、研究信息问题的非传统经济学等的发展而逐渐被发现：现实世界是充满“摩擦”的，不确定性、信息不对称、不完整契约、机会主义等因

^① 分解性，可以理解为一项人类活动的内部结构特征。难分解性意味着某项人类活动(交互)的内部结构复杂，不容易理顺内部要素之间的联系。

^② 现实中的经济活动很少按照新古典经济学所定义的效率来进行决策。例如，企业并不总是按照边际成本等于边际收益的原则来确定价格和产量。“森林砍伐”“渔业捕捞”“草场放牧”等公共资源利用，也并不是按照理论上的那个“最优量”来进行决策。

素是造成摩擦的原因，而这些因素并没有被新古典经济学在考察市场均衡时所考虑。“摩擦”本质上就是因为现实世界中交易费用的不可准确衡量和决策者的有限理性。不可衡量的交易费用导致边际成本和收益的计算存在不可避免的误差（甚至错误），而有限理性否定了决策者始终按照边际最优进行决策的假定。

交易费用来源于交易造成的人与人之间的依赖而额外产生的“摩擦”成本和“连接”成本。“摩擦”产生损耗，是一种收益的净损失，因此我们希望尽可能地降低它；但是另一方面我们又离不开摩擦，离开摩擦我们将“寸步难行”——不仅类似于物理世界没有摩擦就没有移动，人类社会没有摩擦就失去了运转的意义——我们人类社会存在的学习、生活和管理等都是因为“摩擦”的存在才有意义。所以，交易费用在林地流转管理中的影响也十分显著。它不仅决定了管理存在的原因，也决定着管理模式的选择。

林地流转管理中有哪些交易费用呢？这还需要从交易说起。Williamson (1985)把交易定义为：“一个物品或者服务在技术上可分辨的界线上被转移了，即一个行为阶段被终止，而另一个行为阶段被开始。”例如，A将1000元现金付给B，这是一个交易的过程，钱从A占有的阶段转移到B占有的阶段。Commons(1932)把交易定义为：“不同的个体之间对物理事物未来所有权的让渡和获取。”这个定义的积极意义是对交易客体的认识，交易的客体其实是物品的权利，而不是物品的本身^①。例如，A将1000元从银行卡转给了B，这也是一个交易的过程，虽然钱的实物并没有转移给B，但B同样拥有了这1000元的占有权。因此，林地流转中的交易，必然就是林地流通过程中林地的权利（或者其某项权利）或者过程中的某项服务在技术上可分辨的界线上被转移了。随着交易理论的研究深入，经济上和政治上的各种人与人之间的交互活动，无论是信息交互，还是为了维护制度的行为，都被认为是交易的过程，所以，交易的外延很大。

而这种交易是需要成本投入的，也就是所谓的交易费用。现阶段被广泛认可的交易费用包括用于发起、协商、保障、监督、强制和调整各种交易的费用^②。而由于不准确的安排，低效率的保障、监督、强制和调整所产生的“效用”的降低，也被认为是交易费用的范畴。

^① 当然，这个定义有其局限性，如它只注重了物理物品，而在现在的社会中，可以让渡和获取的不仅限于物理物品。

^② 对交易费用基本内涵、分类、如何衡量的研究已经有很多成熟的文献，详见 Furubotn 和 Richter (2005)、McCann 等(2005)。

交易费用,无论是在宏观角度^①还是在微观角度^②都已经被证明了它的存在以及它对经济增长和效率提高的重要性,这是新古典经济学在研究效率问题时所忽略的。由于人类本身的认知能力导致的不完全理性(Simon, 1957, 1985),人类倾向性的机会主义所表现出来的逆向选择、道德风险、卸责、追求私人利益最大化等策略行为,以及人类因为本身具有一定的远见意识而进行事前的风险规避和从经验中吸取教训而调整事后的行为策略等,这一切都既可以看做交易费用存在的原因,也可以看做交易费用存在的后果。

可见,林地流转过程中的交易费用包括确权的成本,寻找交易双方的成本,交易双方谈判的成本,交易实现的成本,保障和监督的成本,相关法律制度建立、执行、监督和惩罚的成本等,这些成本无法穷尽,只能根据划分标准、类别和研究目的进行具体阐述。

交易费用的大小还被认为与交易本身的三个属性有关(Williamson, 1985, 1996),分别是资产专用性(asset specificity)、交易频率(frequency)、交易的不确定性(uncertainty)^③。

资产专用性,是指资产(当前投资)的机会成本与当前投资资产价值的比值。简单说就是,资产当前的价值对其当前周边环境因素的依赖程度,周边环境包括人力、地点、时间等。依赖小,该资产专用性就小,离开当前的环境造成的价值减少量就小,可能产生的交易费用就小。例如,投资黄金就不容易受外界因素的影响而造成其依赖于特定的人、地点和时间。依赖大,该资产专用性就大,离开当前的环境造成的价值减少量就大,需要额外投资进行资产保护和风险规避(交易费用的一种),交易费用就大。例如,投资专利技术的机器设备,当技术落后、技术封锁等可能的因素发生后,机器设备的价值就会大幅度下降,因为其不会有其他的利用价值。资产专用性根据其依赖的因素,可以具体划分为物理资产专用性、人力资源专用性、地点专用性、时间专用性、无形资产专用性等。一般来说,与林地流转相关的投资,资产在很长时间内不能变现,只有等苗木成熟后才能砍伐,这体现着时间专用性和资产专用性。

交易频率,是指相同的交易在特定的时间内发生的次数。一般来说,频率越

① 宏观领域对交易费用的实证主要是 Wallis 和 North (1988)对美国 1870~1970 年的经济增长过程交易费用的估算, Dollery 和 Leong (1998)对澳大利亚 1911~1991 年的经济增长过程交易费用的估算,以及 Sulejewicz 和 Graca (2005)对波兰 1996~2002 年的经济增长过程中交易费用的估算。

② 微观领域交易费用的实证非常多,请参见几篇经典的文献综述: Masten 和 Saussier(2000)、Macher 和 Richman(2006)、Shelanski 和 Klein(1995)、Yvrande-Billon 和 Saussier (2004)等。

③ 近年来还有学者提出交易应该有更多的属性,如可测量性(measurability)、可分割性(divisibility)、可排他性(excludability)等,这些属性有其在特定领域的应用价值,但就广泛的意义上说,三个基本的属性足以解释这些新增加的属性。