

财经学术文丛

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

The
Empirical Research on
Contracting for Rural Forest
Rights

The New Collective Forest Rights System Reform

乡村林权缔约的经验研究

新集体林权制度改革

刘 本◎著

FE 东北财经大学出版社
Donghai University of Finance & Economics Press



财经学术文丛

“十二五”辽宁省重

The
Empirical Research on
Contracting for Rural Forest
Rights

The New Collective Forest Rights System Reform

乡村林权缔约的经验研究

新集体林权制度改革

刘 杰 著

© 刘 杰 2013

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村林权缔约的经验研究 / 刘杰著. —大连: 东北财经大学出版社, 2013. 5

(财经学术文丛)

ISBN 978-7-5654-1170-0

I. 乡… II. 刘… III. 农村-集体林-产权制度-研究-中国 IV. F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080628 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm

字数: 208 千字

印张: 8

2013 年 5 月第 1 版

2013 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 彬 王芃南

责任校对: 那 欣 刘 洋

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-1170-0

定价: 27.00 元

前 言

乡村林权缔约的经验研究是一项有关中国产权制度变迁的经验研究。转型中国，产权制度的变革已成为经济发展的主要推动力。在产权制度的变革实践中，重新界定所有权归属、变更产权制度，或者说由一种产权结构转变为另一种产权结构，是一个难点。产权作为一种有价值的制度资源，其配置状况直接影响生产要素的功能发挥，并最终影响整体的经济效率。而有效的产权制度是由产权界定、产权流转、产权实施等部分有机构成的。产权界定，特别是转型期的初始产权界定是否公平、稳定，直接关系到产权流转与产权实施的效率与安全。初始产权如何被界定，这是关乎转型中国产权改革成败的一个根本问题。

当前中国启动的新一轮农村集体林权制度改革是我们研究产权制度变迁的经验基础。新集体林权制度改革是对 30 多年前农耕地产权制度变革的深化与拓展。从政策上观察，新集体林权制度改革中，私人初始权利的界定所运用的基本机制有三种：计划、市场以及二者的混合实施。具体制度安排有三种：政府组织、市场竞争与民主协商。具体的操作手段有三种：行政分配、拍卖（或招标）与协商转让。它们作为一个体系构成了新集体林权改革的治理结构。林权改革的实践操作者，根据多年的产权改革经验摸索出一些有效的产权转移路径，并形成了具体的政策操作规范，从而形成一套系统可行的产权转移的“治理机制”。但在目前有关林权制度改革的理论研究中，“治理产权的获取或转让的规范体系”如何形成并确立，并未形成专门而系统的分析。多数研究仍集中于证明林权对于林业经济行为、绩效以及林业资源的分配具有至关重要的影响和作用，而少有人研究林权转移的过程。

在本书中，作者以中国乡村集体林权转移的过程为研究对象，从

经验研究的视角，重点描述了初始私人林权界定的治理结构与各种治理机制以及机制应用中的合谋行为；阐释了围绕林权而展开的利益博弈过程，也是具体的私人产权的社会建构过程；产权关系是个体行为者与其所处的社会环境不断互动的动态均衡过程。在这一过程中，作者发现行动者的经济互动受各种社会结构的制约，并且产权又通过行动者的互动而自发地建构出来。集体林权资源分配的过程真实地反映了林权所涉及的社会关系的结构状态、本质特征和相关利益主体的行为样式及彼此间的互动规则。在真实世界中，这构成了产权制度变迁的社会基础及制度环境。进而说明：任何“治理产权的获取或转让的规范体系”，首先必须建立在产权的经济分析以及产权的社会建构逻辑之上。

全书的主体框架由四部分构成：第一部分包括第1章、第2章、第3章和第4章。第1章导论部分主要介绍问题的提出及研究意义、国内外研究现状、研究方法、研究框架与研究基础。第2章主要介绍经验研究所依赖的核心基础理论及所借用的其他相关理论，主要包括新制度经济学中的产权理论、合约理论、交易费用理论与制度变迁理论等；借助分析的其他理论主要包括新经济社会学理论中的“嵌入”思想、吉登斯的结构化理论、布迪厄的场域理论以及交易成本研究中的结构化思想等。第3章介绍乡村林权缔约的制度环境，即集体林权制度改革的相关法律及政策。第4章介绍乡村林权缔约的治理结构及治理机制等。这部分是展开经验分析的理论前提，也是其后进行综合研究的基础。

第二部分包括第5章、第6章和第7章。这部分是本书的重点内容之一，即有关“乡村林权缔约的经验研究”。在此，作者以个案为例，重点研究了初始私人林权界定的治理机制：拍卖与协商，以及两种机制应用中的合谋行为。在经验研究的基础上，作者通过在个案中概括的方式，运用理论分析阐释转型中国产权制度变迁的经济逻辑与社会机理。

作者发现，对中国而言，产权制度的变迁是追求市场环境下资源

配置效率的一种必然选择。然而，从一种产权结构向另一种更为合理的产权结构的变迁过程，不可能是完全基于效率的市场配置的过程。产权结构的变迁是极其复杂的，绝非一两个制度安排即可承担，各种制度安排（市场、法律、政治、社会网络等等）纵横交错，以复杂的方式影响着产权变迁的过程。在特定的场域体系中，总是存在一种或几种主导性的制度，构成了利益分割的基本格局。既定的社会结构，特别是权力结构决定着有价值资源的基本流向，机会均等条件下仍然存在结构性不平等，至少从初始权利的配置过程上看是如此。

作者注意到，在市场化过程中，资源竞争领域一般同时存在两种结构，体现着两种支配：一种是市场场域的正式结构，参与者们围绕着稀缺资源的公平竞争被组织起来；另一种是非正式结构，参与者们围绕着不同类型资本的非法交换而被组织起来。缔约市场上的参与者一面在“前台”唱戏，一面在“后台”搭场。运作于后场的支配权力，一般在前台设计一整套堪称严密的形式上的平等机制，而这种“平等”的实质意义是使被支配者与支配者都认同通过市场规则确立起来的关系。故此，市场的争夺过程不仅是个分配利益的过程，而且，在更重要的意义上，它还是确立支配关系并使其合法化的过程。因此，市场制度的特殊之处在于它既有形式上公平竞争的一面，更有实质上由特定的权力集团及其代理人来控制筛选的一面。筛选“后台”的特殊主义标准保证了既有的社会权力格局的再生产，筛选“前台”的普遍主义标准则赋予了这种格局以合法性，正是这种资源流动模式使社会关系的不平等被顺利地再生产出来。

第三部分包括第8章、第9章和第10章，侧重综合分析 with 政策分析，是本书的又一重点。这部分概括分析转型中国初始产权建构的社会逻辑、产权制度改革政策蕴涵的善治观以及公正观。作者认为，对当前中国现实的社会基础、制度环境以及社会关系结构的认知构成中国国家治理的观念前提，新集体林权制度政策蕴涵公正分配的社会理念。林权政策蕴涵的公正观反映了执政党基于中国国情而确立的产权经济建构中的政治逻辑。

第四部分是问题的扩展及总结，即第 11 章。通过这项研究，作者试图在理论上为新制度经济学的经验研究提供一些有益的分析思路：产权是不断产生并不断放弃的，需要一种适于不断变化情形的分析，对产权制度变迁过程的研究应当成为转型国家产权理论研究的一个重点；在方法上，将互动主义的分析视角引入制度研究，使我们更加关注制度环境、治理结构和个人间的互动关系，并力图了解制度的约束作用和使动作用；在政策上，阐释转型期中国政府在有关国计民生的重大战略决策上的现代治理观，明确中国集体林权制度变迁的具体操作思路，明晰的“初始产权的界定”在中国将是一个较为长期、十分复杂的问题。

作 者
2013 年 2 月

目 录

1 导 论	1
1.1 问题的提出及研究意义	1
1.2 国内外研究现状	5
1.3 研究方法	10
1.4 研究框架	16
1.5 创新与不足	18
2 产权缔约研究的理论基础	21
2.1 新制度经济学的相关理论	21
2.2 借助分析的社会学理论	47
3 集体林权制度改革	60
3.1 林权	60
3.2 现代林业产权制度	67
3.3 新集体林权制度改革	68
4 初始林权缔约的治理观	75
4.1 现代治理观	76
4.2 初始林权缔约的治理结构	79
4.3 初始林权缔约的治理机制	84
5 乡村集体林权的拍卖	90
5.1 L 村背景介绍及林权缔约的经验观察	90
5.2 乡村林权的权利结构与合约形式	95
5.3 乡村林权缔约中的制度结构	98
5.4 不同资本状态下缔约者的结构性互动——第一次拍卖	102

5.5	谋划与策略中缔约者的微观互动——第二次拍卖	105
5.6	缔约中的支配力量——两次拍卖的比较	109
5.7	小 结	110
	乡村集体林权的协商转让	112
6.1	H 村背景介绍及林权改革状况	113
6.2	H 村集体林权协商转让的场境	116
6.3	协商机制的次优选择	118
6.4	协商机制的私人治理	122
6.5	协商结果的结构约束	127
6.6	协商机制运行中的合约演化	131
6.7	小 结	136
	乡村林权缔约中的合谋行为	137
7.1	合谋行为	137
7.2	林权缔约中的合谋主体及互动关系	138
7.3	林权缔约中合谋行为的影响因素	141
7.4	合谋行动中的正式制度与非正式制度	143
7.5	合谋行为的经验分析	147
7.6	合谋行为的应对措施	154
7.7	小 结	155
	初始林权“私有化”的建构逻辑	157
8.1	农耕地初始权利“私有化”的过程回顾	158
8.2	集体产权建构的路径依赖——“惯习”	160
8.3	“模糊实践”中的“强力”原则	163
8.4	规则不确定基础上的利益政治模式	165
8.5	H 村私人林权初始化的难题	166
8.6	基于剩余控制权的缔约行为	174
8.7	小 结	177

9 新集体林权制度改革的公正观	179
9.1 新集体林权分配的公正原则	179
9.2 新集体林权制度改革的环境正义观	193
9.3 小 结	204
10 新集体林权制度改革的国家治理	205
10.1 集体林权制度改革的政策过程	205
10.2 新集体林权制度改革政策的层级性演进	207
10.3 新集体林权制度改革的国家治理规范	208
10.4 新集体林权制度改革的国家治理理念	210
11 问题的扩展：社会结构的再生产	212
11.1 社会结构再生产的机制关联——制度间的相互关联 和相互制约	212
11.2 社会结构再生产的基本机制——在市场分配与行政 分配之间	213
11.3 社会结构再生产的程序意义——仪式的象征性	215
11.4 国家视角中的林业	217
11.5 小农的终结	219
11.6 结 语	222
附 录	226
参考文献	232
后 记	243

1 导 论

“没有比在物中确立一个秩序的过程更具探索性、更具经验性；更需要一双锋利的眼睛或一种较为确信的抑扬顿挫的语言。”

——米歇尔·福柯

社会理论的任务就是揭示构成各种社会空间的不同社会人群的最深层的结构，同时揭示那些确保这些结构得以再生产或转化的“机制”（布迪厄）。^①当代中国社会的转型，也“不仅仅在于某一具体制度的变化，还在于具体制度与宏观社会结构的关联性。社会理论家必须在理论和实践两方面上都勇于面对现代中国社会转型与重建过程中的大问题，即总体性问题”^②，而这一思考必须始终坚守结构分析和机制分析的两条基本路线。

1.1 问题的提出及研究意义

1.1.1 理论研究

这是一项有关产权制度变迁过程的经验研究，资源的配置不仅是经济的核心问题之一，也是政治与社会关注的焦点。有价值的资源应当以何种方式流入能够有效地利用它的主体那里，是当代社会科学研

^① 布迪厄，华康德．实践与反思：反思社会学导刊[M]．李猛，李康，译．北京：中央编译出版社，2004．

^② 渠敬东．坚持结构分析和机制分析相结合的学科视角，处理现代中国社会转型中的大问题[J]．社会学研究，2007（2）．

究的一个重点。作者认为,在这种研究中,首先应当发现有价值的资源正在以何种方式在不同的社会主体之间进行流动,并分析其变化的过程。

新制度主义分析的核心是分析影响个体选择的制度机制和结构因素。对于制度主义研究者来说,处于关键位置的制度自然是资源配置的渠道。但是,已有研究对资源配置问题仍然停留在一些类型化的认识上,如市场或国家、私有或公有制。

随着中国经济的发展,这些基于新自由主义而作出的类型化认识和假设越来越与不断变化的现实脱节。我们认为,对当前中国资源配置的分析必须着眼于变化的过程。过程,意味着变化与运动,引用波兰尼的话应该更能表达对资源配置的“过程”分析的含义:

经济就是一个制度化的过程(an instituted process)……过程意味着对变动的分析。这个变动所指的是场所(location)或占有(appropriation)上的改变(或者二者同时)。换句话说,物质因素可能会通过改变它的地点或改变掌握它们的“手”(by changing “hands”)来发生变动……这两者可以单独发生也可以同时发生。这两种运动可以说穷尽了经济活动作为一个自然的、社会的现象所表现出来的可能性。(Polanyi, 1965)^①

从现代产权理论看来,产权制度是资源配置的基本激励系统。一方面,从现象看,产权是人们对财产的一束权利。产权作为一束权利,界定了产权所有者对资产使用、资产带来的收入、资产转移诸方面的控制权,明晰的产权为人们的经济行为提供了相应的激励机制,从而保证了资源分配和使用的效率。另一方面,从本质上看,产权是通过物的使用而引起的人与人之间的行为关系。产权的界定、变更和实施反映着人们对利益环境的反应规则和行为规则。

转型中国产权制度的变革已成为经济的主要推动力,这种变革过

^① Polanyi, Karl. The Economy as Instituted Process, in Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory. K. Polanyi, C. M. Arensberg, H. W. Pearson. New York: The Free Press.

程意味着物质资料在地点（location）上的巨大变动，同时也意味着在不同的人群之间的转移。对产权资源分配过程的经验分析能够从本质上反映现实世界微观制度机制与宏观社会结构的关联，对这个过程的分析应该进入有志于制度研究的研究者的视野。

1.1.2 现实问题

在产权制度的改革实践中，重新界定所有权归属、变更产权制度，或者说将一种产权结构转变为另一种产权结构，是一个难点。产权作为一种有价值的制度资源，其配置状况直接影响生产要素的功能发挥，并最终影响社会整体的经济效率。而有效的产权制度是由产权界定、产权流转、产权实施等部分有机构成的。产权界定，特别是转型期，初始产权界定是否公平、稳定，直接关系到产权流转与产权实施的效率与安全。初始产权是如何被界定的？这是关乎转型中国产权改革成败的一个根本问题。

当前我国启动的新一轮农村集体林权制度改革构成我们研究产权制度变迁的经验基础。正在进行中的集体林权制度改革是对30年前农耕地产权制度变革的深化与拓展。30年前农耕地初始权利的转移过程以历史经验的方式构成30年后林地初始权利分配的政策依据，其基本原则是：坚持农村基本经营制度，确保农民平等享有集体林地承包经营权；对集体林地林木产权的初始分配，必须采用家庭承包经营制度，并且做到每个家庭及其成员都平等享有承包经营的权利；切实做到“按户承包，按人分山”。但是在社会调研中，作者发现，正在进行的集体林地制度初始权利的转移远非当初的耕地制度初始权利变迁那样顺利。虽然林业改革的目标、动因及改革的基本原则与30年前基本相同，但林权改革的具体程序与具体的实践操作手段，相比于30年前要“复杂得多，困难得多！”（一位村支书语）。究其原因：一方面，是与林业资源复杂的自然属性相关；另一方面，更为重要的是与中国30年来巨大的社会变迁紧密相连，如，农业生产结构的变化、林地资源价格上涨、中间组织力量的兴起、政治与市场的联姻、

社会网络的逐步发达以及意识形态变化等等，这些都通过各种方式影响林权资源的初始配置，也使集体林权改革的交易成本大大提升。

社会科学的生命力和意义就在于对现实社会问题的理性关怀。在实践中，2004 年年初至 2012 年（两个阶段：第一阶段是 2003—2007 年（试点阶段）；第二个阶段是 2008—2012（全面实施阶段）），作者一直关注东北 L 省 Q 县集体林权的改革过程，并对其中的 H 村（山林资源依赖性较强）和 L 村（山林资源依赖性较弱）进行长时间的深度跟踪调查，获取了两个乡村较为完整的、具体的集体林权改革的经验资料。历经几年的乡村社会调查，可以初步得出个案性结论：基于资源配置效率的市场价值取向，并非单纯地通过市场的方式就可以解决；政府基于大众利益为主导的政治价值观的行政安排，也非“公平”的理念就可以实现；民众基于“平等”的权利要求，也非“民主”观念就可操作实施。

从政策上看，当前集体林权初始权利的界定所运用的基本机制有三种：计划、市场以及二者的混合实施。具体制度安排有三种：政府组织、市场竞争与民主协商。具体的操作手段表现为三种：行政分配、拍卖与协商转让。它们作为一个体系构成了当前集体林权改革的治理结构。林权改革的实践操作者，根据多年的产权改革经验摸索出一些有意义的产权转移的路径，并形成了具体的政策操作规范，从而形成一套系统可行的产权转移的“治理机制”。

但在目前有关林权制度改革的政策研究中，“治理产权的获取或转让的规范体系”如何形成并确立，并未形成专门而系统的理论分析。多数研究仍集中于证明林权对于林业经济行为、绩效以及林业资源的分配具有至关重要的影响和作用，而少有人了解林权的产生和变化的过程。而恰是这些过程真实地反映着林权所涉及的社会关系的结构状态、本质特征和相关利益主体的行为样式及彼此间的互动规则。在一个真实的世界中，这是产权制度变迁所需要的现实的社会基础及制度环境。

正是基于对当前中国的经济理论研究、政策分析与社会现实的

“疏离”状况，激发了作者的研究兴趣。希望通过这项研究，说明任何“治理产权的获取或转让的规范体系”，首先必须建立在产权的经济分析以及产权的社会建构逻辑基础之上。对当下中国社会关系结构状态的认知应当构成国家集体林权改革政策的观念前提。

现实世界的产权制度，作为一个国家最基本的经济制度，是一个复杂的系统，涉及经济、政治、社会和文化等多个不同的层面。任何一场引发全社会经济利益调整的产权制度变革绝不是单纯的经济方式就可以解决，必须认识与正视“市场”不仅由经济行为和经济关系所构成，还包含了社会、政治、文化的逻辑和权力的实施。这意味着，明晰的“初始产权的界定”在中国将是一个较为长期、并十分复杂的问题。这不仅是社会科学研究的一个重点，而且也应成为政策研究工作者关注的焦点。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

众所周知，新制度经济学是在西方起步，也是在西方逐步发展和完善。新制度经济学由科斯（1937）开创，经阿尔钦、德姆塞茨、张五常等人的努力，已逐步形成一个较为完整的分析框架。该理论由于具有将“黑板经济学”引向现实分析的优势，迄今对现代经济学以及其他学科产生了广泛、深远的影响。这一学派由于涉及法学、政治学、社会学、历史学以及管理学等各个学科，也具有极为复杂的分析特征，形成了很多流派。概括起来，有以下代表性理论：

（1）现代产权理论。现代产权理论是新制度经济学的重要组成部分。产权理论学者的研究证明，如果国家“中立”，在现存技术、信息成本和未来不确定性因素的约束下，在充满稀缺和竞争的世界里，解决问题成本最小的产权形式将是有效率的。有效率的产权应是竞争性的或排他性的，为此，必须对产权进行明确的界定，这将有助

于减少未来的不确定性因素并从而降低产生机会主义行为的可能性，否则，将导致交易或契约安排的减少。

(2) 制度变迁理论。诺斯将产权理论研究向真实世界更推进了一步，重点研究了制度变迁。在制度变迁理论研究中，诺斯（1973）将产权理论与国家理论结合起来。因为，在现实世界，国家并不是“中立”的。国家决定产权结构，因而国家最终要对造成经济增长、停滞或衰退的产权结构的效率负责。国家具有掠夺（或剥削）和契约两重性。诺斯倡导有关国家的“暴力潜能”（violence potential）分配论，若暴力潜在在公民之间进行平等分配，便产生契约性国家；若这样的分配是不平等的，便产生掠夺性的国家，由此便出现了统治者和被统治者。在国家理论之中，诺斯认为，现实世界中“经济人”的机会主义行为无处不在，会出现“搭便车”现象，从而影响社会的效率。这时意识形态成为解决这一问题，寻求社会稳定的“灵丹妙药”。这样，在诺斯那里，对经济活动产生动力的产权，界定和实施产权的单位——国家，决定个人观念转化为行为的道德和伦理的信仰体系——意识形态，成为制度变迁理论的基石。至此，从宏观上看，新制度经济学的研究达到一个高端。

(3) 交易成本理论。与宏观制度环境的分析相对应的是新制度经济学的另一代表性观点——交易成本理论。交易成本理论侧重对制度安排的微观分析。“交易费用”（与“交易成本”通用）思想最早来自科斯（1937），阿罗（1969）是第一个使用“交易费用”术语的人，威廉姆森（Williamson，1975）则系统研究了交易成本理论（transaction cost theory）。交易成本理论认为，在真实的经济世界，由于交易涉及实际资源的使用，因而任何交易都涉及交易费用，即交易有成本。正因为真实世界充斥着交易成本，这就使财产权的分配和治理结构选择变得很重要，由此，以降低交易费用为目标的交易治理的研究成为交易成本理论的一个根本内容。近年来，威廉姆森建立在“交易成本理论”基础上的有关“经济治理”的研究，由于经验世界取得的成就引起人们的广泛关注。一些产权经济学家认为：“现代制

度经济学的研究中心是产权制度和治理产权的获取或转让的规范体系。”^①

交易成本经济学的超越问题。交易成本理论在一定程度上是对真实世界的更进一步的接近。但是正如威廉姆森等经济学家所认识到的，“交易成本经济模型必然是不完备的，既有的实践领域的补充将有助于模型的完善。”^② 新制度经济学家约翰·克劳奈维根（2001）提出了交易成本经济学的超越问题。这种超越分析所关注的是制度环境、治理结构和个人间的互动关系，并且力图了解制度的约束作用和使动作用，而这在一定程度上提出了行动者决定作用的问题，由此也引出方法论互动主义研究的需求。方法论互动主义的分析视角，将我们的研究中心引向制度、制度安排及制度变迁的微观分析上。这时“合约的订立过程”的研究将有利于推动对相关问题的解释。

（4）现代合约理论。如果说“现代制度经济学的研究中心是产权制度和治理产权的获取或转让的规范体系”，那么“合约和合约订立过程”则应是这个规范体系中的一个研究核心。^③ 合约是现代经济学的一个基本概念，它的含义是产权有关概念的定义基础。产权作为一种权利，必须得到其他相关人的认可，实际上就是一种合约关系，产权制度与安排就是人们关于财产权利的一种分配合约。对合约的研究是产权研究的核心。合约的订立不仅受合约内容的影响，还受合约的执行、履约等条件的约束，交易费用是确立合约类型，订立、履行、实施合约的核心要素。现代合约理论认为，在现实的社会中，产权通过合约进行让渡。合约的本质是一些确定的约束产权转让者行为的条件，这些条件界定了产权转让过程中人们之间的权利、责任和义务以及人们之间的相互制约关系。通常，合约是易于理解的简单概

^① 菲吕博顿，瑞切特．新制度经济学[M]．孙经纬，译．上海：上海财经大学出版社，2002．

^② 克劳奈维根．交易成本经济学及其超越[M]．朱舟，黄瑞虹，译．上海：上海财经大学出版社，2002．

^③ 菲吕博顿，瑞切特．新制度经济学[M]．孙经纬，译．上海：上海财经大学出版社，2002．