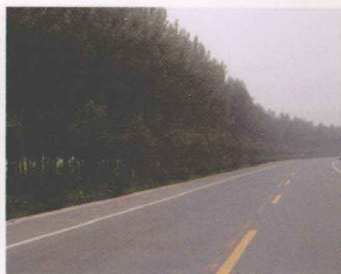


平原地区 集体林权制度 变迁与绩效研究

刘 珉 著



中国林业出版社

平原地区集体林权制度 变迁与绩效研究

刘 珉 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

平原地区集体林权制度变迁与绩效研究/刘珉著. —北京: 中国林业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5038-6722-4

I. ①平… II. ①刘… III. ①平原-集体林-产权制度-研究-中国
②平原-集体林-经济绩效-研究-中国 IV. ①F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 198180 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: lycb.forestry.gov.cn

E-mail: forestbook@163.com 电话: (010) 83222880

发 行: 中国林业出版社

印 刷 北京北林印刷厂

版 次: 2012 年 7 月第 1 版

印 次: 2012 年 7 月第 1 次

开 本: 787mm × 1092mm 1/20

印 张: 11.6

字 数: 230 千字

印 数: 1 ~ 1000 册

定 价: 45.00 元

前言

平原地区林权制度改革，是在借鉴南方集体林区改革经验的基础上，结合平原农区特点，逐步开展和持续深化的。平原地区土地总面积、耕地和人口分别占全国的15%、45%和50%，它是我国林用木材从天然林转向人工林后的供材主体，是维护国家木材安全的希望所在。平原林在农村经济及至于国民经济和国家可持续发展中起着不可替代的作用，在增加平原地区农民收入、保护平原地区森林资源及生物多样性方面也有着重要的作用。

一般认为，制度变迁是林业发展的内在动力，制度在一定程度上是渐进发展而来的，具有“路径依赖”。制度创新受其历史惯性和环境影响很大。平原地区和南方山区在政治、经济、社会、自然状况方面有很大不同，研究平原地区的集体林权制度变迁与绩效，可以对当前林权制度的创新提供思路，为平原林业的正确发展提供指导。本书主要关注三个问题：一是平原地区林权制度变迁为何如此频繁，究竟受到哪些因素影响，在制度的供需达到平衡时，制度目标是否实现？二是平原地区集体林权制度对林业发展的作用是否显著，林权私有程度的增加能否给林业带来健康发展？三是新一轮集体林权制度改革制度绩效如何，是否有改进的必要，进一步发展的方向是什么？

围绕问题研究，本书以新制度经济学的产权和制度变迁理论为基础，同时采用统计描述和计量分析的方法，对

平原地区林权制度变迁和制度绩效进行了研究。

本书共分九章。第一章、第二章分别介绍了研究背景和研究框架；第三章研究平原地区集体林权制度变迁。首先对平原地区林业概况作以介绍，接着回顾了平原地区的林业制度变迁以及各时期的产权变动特征，然后对相应的林业发展状况进行了描述和比较，分析林权制度的目标是否实现以及实现的程度；第四章利用面板数据，从私有产权变动角度，研究私有产权变动的程度对新增造林面积的影响，从而间接评判林权制度的绩效；第五章通过问卷调查，从参与主体的态度取向角度，研究林权制度变动对林业发展的影响；第六章、第七章、第八章通过农户问卷调查，分别从农户种植意愿的角度、农户林木种植的角度、农户生产性投资的角度，研究林权制度变动的影响；第九章总结各章的重要结论，并以此为据提出合理化的建议。

产权和制度变迁理论分析表明：我国平原地区历年林权制度频繁变动。1949~2006年间，林权制度绩效总体处于一种非均衡的低效率状态，影响了林业的正常经营活动。新一轮林权制度绩效基本满足了制度目标本身的实现，但在资源配置效率方面不很理想，需要进一步完善配套制度。

林权制度变动实证研究结果显示：①随着产权私有倾向的增加，新增造林面积呈现显著增长势头，林权改革应继续遵循渐进的私有化、市场化方向。②不同的参与主体在林权改革中有不同的利益需求；各参与主体对平原林权改革的必要性大致认可；多数人认为林权改革是政府发起的，这可能会降低相关参与主体的激励作用。③改革变量对林农和非林农种树意愿都有显著影响，生产经营及家庭收支变量、市场及服务变量对因变量也有显著影响，但对林农、非林农的影响不完全相同。④改革变量对农户林木种植影响显著，户主教育程度变量、农户家庭消费变量、是否可以贷款或借款变量、市场预期变量影响也显著。⑤改革变量对林农

林业生产性投资行为影响显著，农户家庭收入变量影响也显著。

林权制度的影响不应只是在短期和表面，关键是看制度是否能使林地资源和其它要素（如资金、技术等）很好的结合，以达到资源配置优化。基于研究结论，本书认为应该进行林地制度创新、林木制度创新和配套改革创新。

本书的编著，是在我的博士生导师唐忠教授的悉心指导下完成的，在此深表谢意。编著期间也得到了其他老师们及领导们的教诲和关照。衷心感谢中国人民大学其他指导过我的老师；衷心感谢中国农业大学、中国农业科学院等单位参与我论文评审的专家；衷心感谢国家林业局、河南省林业厅、河南省林业调查规划院、周口市林业局、漯河市林业局等林业系统帮助我开展实地调查的领导和同志们。

由于调查样本有限，实证研究限于河南平原地区，所以本书代表性和系统性还不尽如人意，只能作为引玉之砖。然而本书也汇集了多位专家和林业系统工作者的智慧和经验，具有一定典型性和可读性，期望本书能对我国平原地区的林权制度改革提供有益思路和决策支持。

著 者

2012 年 5 月

目 录

前 言

第1章 导 论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.1.1 平原地区集体林权制度变迁历史上循环往复	(1)
1.1.2 平原地区集体林权制度变迁与林业发展密切相关	(2)
1.1.3 平原地区新一轮集体林权制度改革研究成果不足	(3)
1.2 研究意义	(4)
1.2.1 理论意义	(4)
1.2.2 现实意义	(4)
1.3 已有述评	(4)
1.4 研究界定和研究方案	(9)
1.4.1 概念界定	(9)
1.4.2 本书结构	(10)
1.4.3 本书创新	(11)
第2章 研究框架	(13)
2.1 研究框架构建	(13)
2.1.1 制度绩效的发生机理	(13)
2.1.2 分析框架的构建	(16)
2.2 关于研究框架的解释	(18)
2.2.1 有关产权变动和制度变迁	(18)
2.2.2 有关激励类型和林权制度绩效	(20)
2.3 研究假说	(22)
2.4 研究的方法与数据	(25)

2.4.1	研究方法	(25)
2.4.2	数据来源	(25)
2.4.3	样本点概况	(26)
2.5	本章小结	(28)
第3章	平原地区集体林权制度变迁	(29)
3.1	林业资源及平原地区林业概况	(29)
3.1.1	我国林业资源概况	(29)
3.1.2	平原地区林业概况	(29)
3.2	平原地区林业及林权特殊性分析	(30)
3.2.1	平原林分布	(30)
3.2.2	平原农区和南方集体林区林权制度比较	(31)
3.2.3	平原农区林权制度和农地产权制度比较	(42)
3.3	平原地区集体林权制度变迁:以河南平原地区为例	(44)
3.3.1	改革开放前的集体林权制度变迁(1949~1977)	(44)
3.3.2	“三定”时期的集体林权制度变迁(1978~1996)	(52)
3.3.3	四荒拍卖、林业工程及二权分离时期集体林权制度 变迁(1997~2006)	(58)
3.3.4	新一轮集体林权制度变迁(2007~)	(64)
3.3.5	历年集体林权制度变迁总结	(77)
3.4	本章小结	(82)
第4章	林权制度的绩效分析:私有产权变动角度	(84)
4.1	理论框架:有关林权私有化的争论	(84)
4.2	研究假说1的提出	(87)
4.3	数据来源及描述分析	(88)
4.3.1	数据来源	(88)
4.3.2	描述分析	(88)
4.4	变量定义与模型选择	(89)
4.4.1	变量定义	(89)
4.4.2	模型设定	(91)
4.5	模型检验与结果解释	(93)
4.5.1	模型检验	(93)

4.5.2 结果解释	(94)
4.6 本章小结	(94)
第5章 林权制度的绩效分析：参与主体态度取向	(96)
5.1 理论框架：不同参与主体及态度与行为	(96)
5.2 研究假说2的提出	(100)
5.3 数据来源与问卷设计	(100)
5.3.1 数据来源	(100)
5.3.2 问卷设计	(101)
5.4 问卷分析	(101)
5.5 结果解释	(113)
5.6 本章小结	(115)
第6章 林权制度的绩效分析：农户种植意愿研究	(117)
6.1 理论框架：基于Elinor Ostrom的IAD延伸模型	(117)
6.2 研究假说3的提出	(119)
6.3 数据来源与模型设定	(120)
6.3.1 数据来源	(120)
6.3.2 模型设定	(121)
6.4 变量定义与描述分析	(121)
6.4.1 变量定义	(121)
6.4.2 变量统计描述	(123)
6.5 模型检验与结果解释	(124)
6.5.1 模型回归检验1	(124)
6.5.2 结果解释1	(125)
6.5.3 多元均值F检验	(127)
6.5.4 模型分主体类别回归2	(129)
6.5.5 结果解释2	(129)
6.6.6 模型检验2	(130)
6.6 本章小结	(131)
第7章 林权制度的绩效分析：农户林木种植角度	(134)
7.1 理论框架：制度与林农林木种植行为	(134)
7.2 研究假说4的提出	(135)

7.3	模型选择及数据来源	(136)
7.3.1	模型选择	(136)
7.3.2	数据来源	(136)
7.4	变量选取及变量描述	(137)
7.4.1	变量定义	(137)
7.4.2	自变量描述	(139)
7.5	模型检验与结果解释	(144)
7.5.1	模型检验	(145)
7.5.2	结果解释	(146)
7.6	本章小结	(147)
第8章	林权制度的绩效分析：农户生产性投资角度	(148)
8.1	理论框架：制度与林农生产性投资行为	(148)
8.2	理论框架：研究假说5的提出	(149)
8.3	模型选择及数据来源	(149)
8.3.1	模型选择	(149)
8.3.2	数据来源	(150)
8.4	变量定义与描述分析	(150)
8.4.1	变量定义	(150)
8.4.2	模型的改进	(151)
8.4.3	自变量描述分析	(152)
8.5	模型检验与结果解释	(153)
8.5.1	模型检验	(153)
8.5.2	结果解释	(154)
8.6	本章小结	(155)
第9章	结论与讨论	(156)
9.1	结 论	(156)
9.1.1	理论方面	(156)
9.1.2	实证方面	(158)
9.2	进一步讨论	(159)
9.2.1	国内外经验借鉴	(159)
9.2.2	几个需要思考的问题	(163)

9.2.3 林权制度要体现公平与效率的有机统一	(171)
9.2.4 重视“域外效应”，强调和谐发展	(175)
9.3 对策建议	(177)
参考文献	(179)
附 录	(188)
附录1 我国林权制度及林业政策演进表	(188)
附录2 改革开放以来三次重大林权制度改革内容对比 ...	(191)
附录3 河南省平原县类型	(193)
附录4 河南省及平原地区相关林权制度演进	(194)
附录5 平原地区集体林权制度变迁案例——漯河市	(200)
附录6 平原地区集体林权制度变迁案例——周口市	(203)
附录7 河南省人民政府关于深化集体林权制度改革的意见 (2007年11月)	(206)
附录8 河南林业生态省(生态河南)建设规划大纲 (2008~2012年)	(211)

第 1 章

导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 平原地区集体林权制度变迁历史上循环往复

我国平原地域辽阔，主要分布在地势平坦、土壤肥沃的东北、华北、西北、长江中下游和珠江三角洲平原。平原地区的总面积、耕地和人口分别占全国的 15%、45% 和 50%，是我国基本用材从天然林转向人工林后的供材主体，也是我国经济发展最为活跃的地区。

我国集体林权制度变迁伴随着农业经济体制的变革，在林业特有的经济和社会背景下，循环往复，历经波折。先后经历了集体土地改革时期、合作社及“大跃进”时期、国民经济调整期、“四清”及“文化大革命”期、农村改革前期、农村改革推进期、市场深化期、快速发展时期。

平原地区集体林权制度变迁路径有的以诱致性制度变迁为主，有的以强制性制度变迁为主。每次林权制度变迁所涉及林地和林木产权的占有、使用、收益和处置权变化方向和程度各不相同，而且每次变迁的制度目标不同，制度环境不同，制度的需求和供给主体也有所不同。

平原地区林权制度变迁为何如此频繁，究竟受到哪些因素影响，在制度的供需达到平衡时，制度目标是否实现？这些问题的研究目前还不是很充分，通过历史文献梳理和历史数据分析总结其变化规律及变化原因，是本书关注的第一个问题。

1.1.2 平原地区集体林权制度变迁与林业发展密切相关

平原林种植近年来迅速发展,在河北、河南、安徽、湖南、湖北、江苏等省,平原耕地上到处可见成片的杨树林、农林间作林、农田林网林、通道林,很多荒滩荒沟也被利用种上了速生杨树。据统计,1991~2000年10年期间,黄淮海平原地区的河北、山东、河南3省林地增加829万公顷。从2003~2010年的连续几年时间里,3省累计人工造林491.42万公顷,如图1-1,其中3省平原地区的造林面积增加占有很大比重。

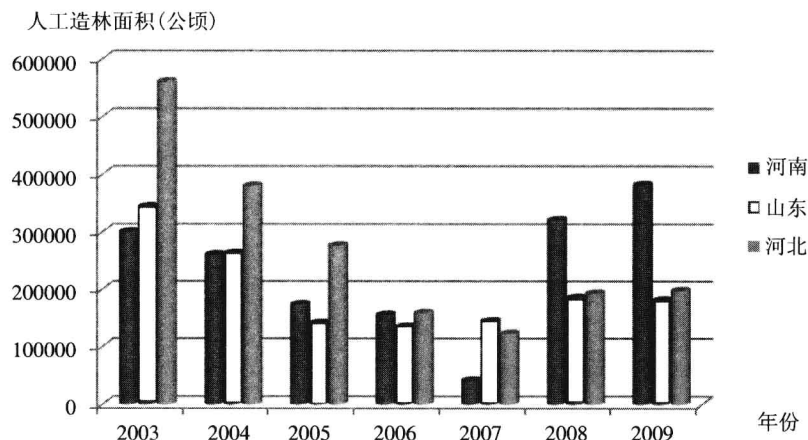


图1-1 黄淮海平原3省人工造林面积

平原地区速生林木种植在迅速发展的同时,也经常伴随着大面积的砍伐现象。纵观新中国成立后林业发展历史,河南平原地区的林木不断种了砍,砍了种,林地和耕地之间也经常变换。通过观察我们发现,林木的种植和采伐并不完全是跟随市场价格,大多也并不符合林木生长采伐规律。这背后的驱使力量是什么,在价格预期一定和人们种植习惯不变的情况下,是否制度起到了关键作用?改革开放后林权制度变动总体方向是促使林权私有程度不断得到强化,随着林权私有程度的增加,是否会给平原地区林业带来良性发展?集体林权制度安排对林业发展的作用是否显著,是本书关注的第二个问题。

1.1.3 平原地区新一轮集体林权制度改革研究成果不足

目前正在全国推进的集体林权制度改革,是进一步解放和发展农村生产力、建立充满生机和活力的林业体制的一次重大实践,是继家庭联产承包责任制之后中国农村经营制度的又一次重大变革,必将对林业发展、农村发展乃至经济社会整体发展产生重大而深远的影响(贾治邦,2007)。2003年,中共中央、国务院颁发的《关于加快林业发展的决定》,对集体林权制度改革做出了总体部署。从2003年4月开始,福建在过去林业“三定”、放权让利等历次改革的基础上,全面推开了新一轮集体林权制度改革,成为改革的探索者。通过采取“二还三到”(产权到户、到人、还山、还林、还利于民)的政策,使广大林农耕者有其山、耕山有责、务农有利、致富有门,取得了十分明显的成效。2006年、2007年的中央1号文件和全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,都将集体林权制度改革确定为深化农村改革的重要内容和重大举措。2009年中央林业工作会议的召开和中央1号文件的制定,再次强调农村集体林权改革的重要性。全国集体林权制度改革由福建、江西、辽宁、浙江等省率先在试点的基础上展开,目前集体林权制度改革主体改革已基本完成,处于持续深化阶段,配套改革还在不断探索与推进时期。

全国大部分平原地区的林权制度改革是边探索,边试点,边推进。有的省份在仿照南方集体林权制度改革和耕地制度改革的做法基础上推进平原地区林权改革。南方山区和平原农区的政治、经济、社会和自然状况不同,平原地区的林地和耕地的特征也有很大差异,使得林权改革在平原地区的推行缺乏有效的经验可以借鉴。平原地区新一轮集体林权制度改革研究成果不足,使得各地区制度安排和具体实施形式多种多样。新一轮林权制度变动总体是私有产权程度的进一步深化,制度整体绩效表现如何,是否有改进的必要,进一步发展的方向是什么,是本书关注的第三个问题。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

林权制度是林业发展的内在动力,一般而言新的制度是在以前基础上渐进发展而来的,制度创新受制度的历史惯性和制度先前环境影响很大。研究平原地区的集体林权制度变迁与绩效可以对现时期林权制度的创新提供思路,为平原地区林权改革的深化提供参考,为国家林权制度改革的全面推进与深化作理论补充。在研究中探索和创新林权制度内在作用机制,有利于公平竞争环境的形成,从而丰富社会主义市场经济体系,同时也是资源与环境可持续性和经济、社会发展可持续理论的延伸。

1.2.2 现实意义

改革开放以来,为促进林业经济发展和生态环境建设,曾实现过严格的林地和林木资源管制,为此付出了极高的实施成本和社会成本,但效果却不理想。近年来的平原林增长,是在平原地区集体林权制度改革持续深化和国家木材加工产业快速发展的大背景下发轫的。随着中国经济持续快速增长,对木材资源需求也在日益增强,在国内木材资源难以满足需求的情况下,进口木材资源逐渐成为我国木材市场供给主体,木材资源对外依存度逐年增高,这对我国木材生产提出了新的要求,也对作为我国速生用材林主战场的平原地区林业发展提出了挑战。一般认为,林权制度改革是林业发展的内在动力,当前背景下完善林权制度,可以在保证土地公有制的前提下,以市场化配置林地资源,使得有限的林地资源与资本和劳动优化组合,对林业发展起到重要的促进作用。

1.3 已有述评

国外研究大多集中在林业产业和林业发展模式方面,用产权和制度经济学理论分析林地资源配置的不多,这可能与国外的产权体

制不同于我国有关。Deaton (1994) 利用 120 个国家的数据对森林资源退化的影响因素进行了研究, 多元回归结果显示, 除了一般的自然因素、社会经济因素外, 人口增长压力、收入增长和林权制度是重要的显著影响因素。Otsuka (1995) 等的研究认为人口、农业的商业化以及政策等原因可以影响自然资源, 且主要是通过影响自然资源的产权状态以发挥其作用的。Barro (1991), Albers Heidi J (1998), Deacon (1999), Rozelle 和 Scott 等 (2001) 实证研究发现, 产权不稳定性和社会政治不稳定对森林资源覆盖率有一定负面影响。Rozelle, Huang 和 Benziger (2001) 利用省级数据, 通过计量分析指出农村人口密度和国有林比例上升将会导致林地覆盖率的下降, 农村人口密度增大带来的人地压力会导致蓄积量的下降。

国内有关集体林权制度改革的研究主要集中在以下几个方面:

(1) 林权制度内涵的研究。张春霞 (1994)、吴德进 (1997) 提出了农村集体林业产权的内容和特点。张敏新 (1999) 等认为, 森林产权制度界定了所有者、使用者以及其他人对林地、林木以及林内动植物等的权利。产权要素包括产权客体、产权主体、产权持有者、产权持续时间、产权利益分享规则。马爱国 (2003) 认为, 森林资源包括林地、林木、森林环境资源, 因此森林资源的产权是指森林资产的所有人占有、使用和管理森林资产的权利, 相应的也包括对森林资产的所有权、使用权、收益权和处置权等一系列权利。同时, 认为森林资源产权具有特殊性。刘宏明 (2004) 提出了林权的概念、林权客体、林权主体等。郑盛文 (2007) 把集体林权界定为权利主体对集体所有的森林、林木、林地依法享有的占有、使用、处分和收益的权利, 包括林权主体、客体和内容三部分。其中, 集体林权的主体包括自然人、法人、其他社会组织和国家。客体包括森林、林木、林地以及依托森林、林地生存的野生动物、植物和微生物等。内容即林权权利主体依法得以直接支配的特定集体森林资源并获得的收益。

(2) 林权制度变迁的研究。柯水发等 (2004) 认为我国产权制度变迁与经济体制改革密不可分, 在林权变迁过程中, 多数是强制性制度变迁, 1992 年以来, 随着我国社会主义市场经济体制的确立,

诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合的倾向日益明显。王爱民、姚清亮(2005)把林业政策的演变分为改革开放前和改革开放后两个大的阶段,改革开放前又分为经济恢复期、农业社会主义改造和人民公社化时期。张建成(2006)认为我国南方集体林区林权制度变化经历了土地革命、集体化运动、林业“三定”和市场化运作四个时期。张维(2006)以河北省为研究对象,把平原地区的林业产权变迁分为三个时期,即改革开放前,承包责任制时期,第二轮土地延包后期。黄和亮(2006)、孔繁斌(2008)指出我国集体林业产权制度变迁分为土地改革时期、初级合作化时期、高级合作社和人民公社阶段、林业“三定”阶段、现代林权发展与探索阶段。并认为资源稀缺和人类需求结构的变化是产权制度变迁的内动力;林业效益的推动产生了激励;社会制度环境变迁是林权制度改革的外动力。杨朝兴(2008)回顾河南省30年来集体林业发展改革历程,并将其划分了五个阶段,分别是开展“三定”阶段、“两权”分离阶段、“四荒”拍卖阶段、理性实施阶段、全面启动阶段。

(3) 林权制度存在的问题研究。张春霞(1998)、戴广翠等(2002)、张蕾等(2002)提出了当前南方集体林区产权制度存在的主要缺陷:权利主体模糊,关系不清晰;权、责、利不统一;权属多变,缺乏安全感和稳定感;权利人的处分权不落实,收益权受到侵犯;林权纠纷多,历史纠葛深;产权交易不规范,受人为影响大。沈文星(2001)等对江苏省林业产权制度改革中林地流转做法、形式、存在的问题进行了分析,并提出政策建议。邓惠珍(2003)对广东省非公有制林业的发展现状、存在问题进行了分析,并提出对策与建议。程云行(2004)认为南方集体林区产权制度的缺陷体现在:林地所有权主体模糊;林地所有权与使用权之间边界不清晰;林地使用权主体组织程度低,规模分散;林地收益分配制度不规范;林地权属“四至”界线不清;制度运作成本大,权力约束机制无效。黄和亮(2006)指出我国林地产权制度存在的基本问题有:林地经营和管理合二为一和无偿使用;林地使用权内涵不清,使用制度不健全;两权关系的确立不规范,难以有效运行;林业立法滞后,产权规则政策化,约束力不强;集体产权缺乏有效的安全保障。张新光(2008)