



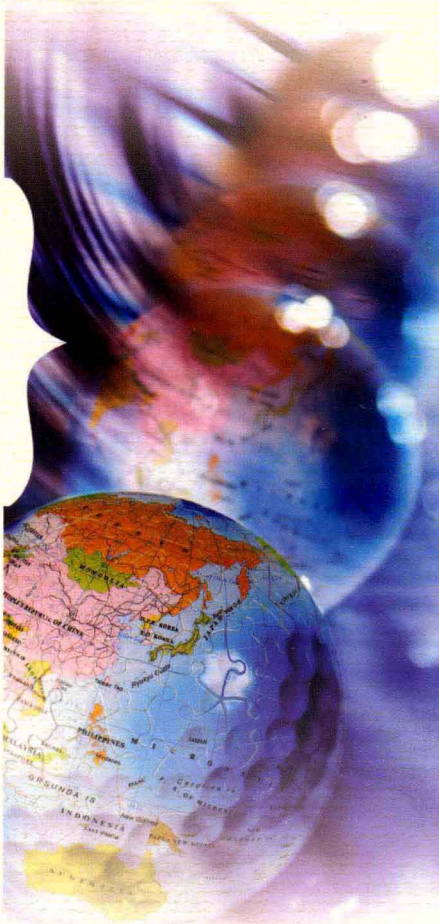
羊城学术文库·政法社会教育系列



集体林权流转制度研究

Study on Circulation Institution of
Collectively-Owned Forest Rights

杜国明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



羊城学术文库·政法社会教育系列



集体林权流转制度研究

Study on Circulation Institution of
Collectively-Owned Forest Rights

杜国明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

集体林权流转制度研究/杜国明著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 5

(羊城学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4452 - 9

I. ①集… II. ①杜… 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 061732 号

· 羊城学术文库 ·

集体林权流转制度研究

著 者 / 杜国明

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 曹长香 周永霞

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 李瑞芬

项目统筹 / 王 绯

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 12.6

版 次 / 2013 年 5 月第 1 版

字 数 / 215 千字

印 次 / 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4452 - 9

定 价 / 55.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

羊城学术文库学术委员会

主 任 顾润清

委 员 马卫平 王永平 王志雄 朱名宏
李兰芬 杨长明 杨清蒲 郑伯范
郭 凡 徐上国 徐俊忠 马 曙
谢博能 雷忠良 谭曼青

编辑部主任 陈伟民 金迎九

羊城学术文库

总 序

学术文化作为文化的一个门类，是其他文化的核心、灵魂和根基。纵观国际上的知名城市，大多离不开发达的学术文化的支撑——高等院校众多、科研机构林立、学术成果丰厚、学术人才济济，有的还产生了特有的学术派别，对所在城市乃至世界的发展都产生了重要的影响。学术文化的主要价值在于其社会价值、人文价值和精神价值，学术文化对于推动社会进步、提高人的素质、提升社会文明水平具有重要的意义和影响。但是，学术文化难以产生直接的经济效益，因此，发展学术文化主要靠政府的资助和社会的支持。

广州作为岭南文化的中心地，以其得天独厚的地理环境和人文环境，其文化博采众家之长，汲中原之精粹，纳四海之新风，内涵丰富，特色鲜明，独树一帜，在中华文化之林中占有重要的地位。改革开放以来，广州成为我国改革开放的试验区和前沿地，岭南文化也以一种崭新的姿态出现在世人面前，新思想、新观念、新理论层出不穷。我国改革开放的许多理论和经验就出自岭南，特别是广州。

在广州建设国家中心城市、培育世界文化名城的新的历史进程中，在“文化论输赢”的城市未来发展竞争中，需要学术文化发挥应有的重要作用。为推动广州的文化特别是学术文化的繁荣发展，广州市社会科学界联合会组织出版了《羊城学术文库》。



集体林权流转制度研究

《羊城学术文库》是资助广州地区社会科学工作者的理论性学术著作出版的一个系列出版项目，每年都将通过作者申报和专家评审程序出版若干部优秀学术著作。《羊城学术文库》的著作涵盖整个人文社会科学，将按内容分为经济与管理类，文史哲类，政治、法律、社会、教育及其他等三个系列，要求进入文库的学术著作具有较高的学术品位，以期通过我们持之以恒的组织出版，将《羊城学术文库》打造成既在学界有一定影响力的学术品牌，推动广州地区学术文化的繁荣发展，也能为广州增强文化软实力、培育世界文化名城发挥社会科学界的积极作用。

广州市社会科学界联合会

前言

集体山林是我国森林资源的重要组成部分，直接关系到经济、生态和社会效益的实现，而目前我国集体山林林分质量低下，林业生产力水平、林地经营水平和产出率都比较低。完善的集体林权流转制度是提高森林资源配置效率的关键。健全的集体林权流转制度体系建设势必能够减少新的林权流转制度与其他制度之间的摩擦，提高制度创新的效率，减少集体林权在流转过程中的不确定性和风险。

本书按照“问题—分析—对策”的思路展开，全书内容共九章。第一章导论，简要介绍了研究背景与意义、基本概念辨析、国内外研究现状等问题。第二章主要总结了我国集体林权流转制度变迁的历史和现状。第三章构建了集体林权流转制度体系的框架。第四章至第八章分别针对产权制度、交易制度、价格制度、利益分配制度和配套制度存在的理论及实践问题，提出完善思路。第九章是研究结论与展望，同时指出了本书的创新及不足之处。在综合借鉴国内外已有研究成果的基础上，本书针对集体林权流转制度中存在的突出问题，综合运用林业经济管理、新制度经济学、法学等理论和方法，主要从制度结构视角，深入考察集体林权流转制度的现状和问题，并提出了深化集体林权流转制度改革理论思路和对策建议，力求回答集体林权流转制度“为什么要改”和“如何改”的问题。

本书的主要学术价值和应用价值如下。



第一，从制度结构的角度构建出适合国情的集体林权流转制度。

完整构建了适合国情的集体林权流转制度的框架体系，包括产权制度、核心制度和配套制度三部分。其中产权制度是基础；核心制度包括交易制度、价格制度和利益分配制度，是整个集体林权流转制度体系最主要的部分；配套制度是保障。我国林权的产权体系结构由物权（包括所有权、用益物权、担保物权）和债权两大类权利组成。集体林权流转交易制度由交易规则体系、交易监管体系、交易服务体系等三个制度体系组成，这三个制度体系也是集体林权流转交易制度的“三驾马车”。科学的价格形成机制包括三大体系：科学的市场竞价体系、合理的基准价格体系、规范的价格评估体系。集体林权流转中主要存在着政府与生产经营者、农民集体与林农、转出方与转入方、生产经营者与生态受益者等四类主体之间的利益冲突。配套制度主要包括林权纠纷化解制度、林业保险制度、专业合作社制度、林地征收制度、林业科技支撑制度、就业及社会保障制度等方面。

第二，提出“均股、均利”的集体林权产权确权方式更符合国情。

改革开放以后，家庭承包责任制充分激发了农民的生产积极性，促使农村改革取得了巨大成功，但同样的改革思路，在集体林地中却未能取得成功。尽管林业改革也进行了不少尝试，但至今仍未见奇迹出现。实践中，最突出的争议在于是否“分山”，即到底要不要采用家庭承包经营方式。那么，这两种集体林权经营方式应该如何选择？本书认为家庭承包经营不是实现“明晰产权”的唯一方式，“均股、均利”的集体山林经营方式可能更符合国情。

第三，明晰了林权的法律界定和产权结构体系。

(1) 重构林地、林木、森林、森林资源等基本概念。①以“林地林木”取代“森林”，《森林法》更名为“林地林木法”。②林地界定为林业规划用地。③林木是指生长在土地上的树木或竹

子，包括孤立木（竹）。④淡化森林和森林资源两个概念。

（2）明晰林权的内涵及性质。①林权作为一种复合性权利，具有林地所有权、林地使用权、林木所有权和林木使用权等四种基本表现形式，同时还有采伐利用权、资源采集利用权、景观开发利用权、抵押权等综合性权利或衍生权利。②林权客体宜确定为林地和林木，森林不宜作为林权客体。③林权并非纯粹的物权。

（3）提出集体林权产权结构体系和物权变动模式。①我国林权的产权结构体系由物权（包括所有权、用益物权、担保物权）和债权两大类权利组成。②认为我国应当采取债权形式主义物权变动模式。

第四，为各级政府提供操作性强的政策建议。

本书具有重要的政策意涵和应用前景，可为国务院、国家林业局、各省市有关领导改革战略的决策提供科学的理论依据、可操作的方案与实施对策，更可为集体林权配套改革工作提供一套操作性强的新思路和新方法。

目 录

CONTENTS

1 导论	001
1.1 研究背景	001
1.2 研究意义和目的	003
1.3 基本概念辨析	006
1.4 林权流转相关研究综述	032
1.5 研究思路与方法	042
2 集体林权流转制度的变迁和现状	045
2.1 集体林权流转制度变迁的历史	045
2.2 集体林权流转制度变迁的动因	047
2.3 集体林权流转制度变迁的趋势	051
2.4 林改中广东省规范集体林权流转的措施	053
2.5 广东省集体林权流转的现状、特点及问题	058
2.6 小结	069
3 集体林权流转制度体系框架	070
3.1 集体林权产权制度	071



3.2	集体林权流转的核心制度 1: 交易制度	072
3.3	集体林权流转的核心制度 2: 价格制度	073
3.4	集体林权流转的核心制度 3: 利益分配制度	073
3.5	集体林权流转配套制度	074
3.6	小结	075
4	集体林权产权制度	076
4.1	集体林权产权体系构成	077
4.2	集体林权产权制度的缺陷及完善措施	080
4.3	集体林权经营体制选择	088
4.4	集体林权流转的物权变动模式选择	101
4.5	小结	108
5	集体林权流转交易制度	109
5.1	私下流转与公开流转的绩效比较	110
5.2	集体林权流转交易制度的缺陷	120
5.3	集体林权流转交易制度的完善	126
5.4	小结	145
6	集体林权流转价格制度	147
6.1	集体林权流转价格制度概述	148
6.2	集体林权流转价格制度存在的问题	155
6.3	集体林权流转价格制度的完善	157
6.4	小结	162

7 集体林权流转利益分配制度	163
7.1 集体林权流转中的利益关系分析	164
7.2 政府与生产经营者之间的利益协调	168
7.3 生产经营者内部的利益协调	175
7.4 生产经营者与生态受益者之间的利益协调	177
7.5 小结	186
8 集体林权流转配套制度	187
8.1 完善林权纠纷化解机制	187
8.2 健全林业保险制度	191
8.3 加强林业专业合作社的发展	195
8.4 改革现有征地制度	198
8.5 其他配套制度的完善	202
8.6 小结	203
9 研究结论与展望	205
9.1 研究结论	205
9.2 政策法规建议	207
参考文献	211
附 录	229
后 记	234

导 论

1.1 研究背景

1. 集体山林的经营关系到经济、生态和社会效益的实现

集体山林是我国森林资源的特殊产权形式，也是我国森林资源的重要组成部分。集体山林分布呈现南方多、北方少，东部多、西部少的特点，其中 80% 的集体山林分布在我国南方地区。据第六次全国森林资源清查，全国林业用地面积为 2.83×10^8 公顷，活立木蓄积量为 1.33×10^{10} 立方米。其中，集体林业用地面积为 1.67×10^8 公顷，占全国林业用地的 59.01%；集体林活立木蓄积量为 4.35×10^9 立方米，占全国活立木蓄积量的 35.3%。开发利用集体林资源不仅是促进我国山区经济发展、实现农村人口增收致富的有效途径，也是弥补国内木材及林产品供需缺口的有力保障，经营好集体林资源还有利于调节气候、保护生物多样性、涵养水源等生态建设目标的实现。

2. 目前我国集体山林生产经营效率不高

长期以来，我国集体林经营主体多，规模小；经营管理水平落后，收益低；集体林产权不清晰，主体收益缺乏保障（邱俊齐，2007）。我国对集体林权制度也进行了多次改革，经历过“分山分林到户”“山林入社”“山林集体所有、统一经营”“林业三定”等不同阶段（徐秀英、吴伟光，2004）。在“林业三定”



时期,集体林被简单地划分给不同的农户经营,缺乏相应的制度保障,农户对于林地使用权、林木所有权和收益权缺乏信心,而造成无序采伐以获得林木资源,最终导致此次改革以失败告终。据统计,我国集体林林分平均蓄积量是 84.75 立方米/公顷,而世界平均水平是 100 立方米/公顷以上。与日本相比,虽然我国的集体林面积和森林蓄积量均远远超过日本,但是每公顷蓄积量仅为日本国有林每公顷蓄积量的 29% 和日本民有林的 23% (宰步龙, 1999)。因此,我国集体林林分质量低下,林业生产力水平、林地经营水平和产出率都比较低。

3. 集体林权制度改革有利于集体林权流转

我国于 2004 年在福建、江西、浙江、辽宁等省开始了新一轮集体林权制度改革。经过 3 年的改革试点,此次林权改革经验于 2006 年起在全国范围内逐步推开。新一轮集体林权制度改革的核心内容为“明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权”,其根本目的在于激发林业生产经营者的积极性和提高林业生产力水平。而集体林权流转工作开展的好坏直接关系到集体林权制度改革目标能否完好实现。2003 年颁布的《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》中明确规定,在明确权属的基础上,国家鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转,各种社会主体都可通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与集体林权的流转。2003 年 3 月实施的《农村土地承包法》规定林地承包期可延长到 70 年;特殊林地的承包期,经国务院林业行政主管部门的批准可以延长,林地承包经营权可以在承包期内由法定继承人继承,并允许使用权和经营权转让。“四荒地”的拍卖工作也在全国展开,允许这些土地的收益权自由转让。2007 年 3 月颁布的《物权法》,从法律上明确了林地承包经营权的物权性质,延续了《农村土地承包法》的流转制度,为林权流转提供了法律保障。为了适应林权流转的现实需要,福建、江西、湖南等地纷纷出台相关流转条例(办法)。

1.2 研究意义和目的

1.2.1 研究意义

1. 现实意义

首先,集体林权规范、有序、高效的流转是林业经济向市场经济体制转轨的现实需要。鉴于我国森林资源权属的特殊性和权利束的复杂性,为了保证我国的森林资源产权能同其他商品一样参与交易,除了“明晰产权”外,还需要一套合理完善的林权流转制度体系。通过构建合理的林权流转制度来指导森林资源产权流转活动,使林权流转制度成为解决“绿色银行”无法发挥效用的突破口;而“绿色银行”效用的发挥,也能弥补林权流转制度无法有效流转、发挥效用的弊端,使二者更好地服务于林业经济发展。

其次,完善的集体林权流转制度是实现森林资源合理配置的关键。通过林权流转制度的建立去完善森林资源产权市场体系,形成市场化的森林资源配置方式,促进要素市场的发育、市场体系的完善,推动包括非公有制林业在内的林业经济的全面发展。在对森林资源产权市场的发育起推波助澜作用的同时,通过森林资源自愿、等价、有偿的流转,使林业生产要素实现合理配置,这对推动林业的适度规模经营也有重要影响。

再次,健全的集体林权流转制度是林业实现社会化的基础。当今世界各种社会林业形式的发端均开始于林权制度的改革,而且改革的重点是突破林权公有。我国目前亦是如此,将不同的森林资源产权由政府在社会范围内分配或流转 to 社会各领域,形成森林资源产权主体多元化、社会化的格局,激发民间参与林业建设的活力。因此,合理的、健全的集体林权流转制度对林业的可持续发展产生最为直接的影响(马莉祯,2009)。



2. 理论意义

一方面,要完善我国集体林权流转的相关基础理论。尽管我国理论界对集体林权流转的前提基础、现实问题、规范运作、发展模式等进行了大量研究,但现有的理论研究尚不完善,难以解决实践中的问题。本书试图整理关于集体林权流转的相关政策、法规,丰富有关的基础理论。通过对林权流转的制度研究,以期拓展林业政策法规研究的内容,弥补理论方面的不足,进而能从理论上超越实践并指导实践中林业活动的运作及发展。

另一方面,将从认识层面揭示集体林权制度改革中林权流转的现状和特点、影响林地林木流转的内在动因,将为完善集体林权流转制度提供科学依据,并运用计量分析等实证研究方法,结合林业生产的特殊性,对林权流转的内在问题开展研究;将从方法层面对集体林权制度改革研究,尤其是林权流转研究,进行新研究工具的探索,为今后相关研究提供一定的学术示范价值。

1.2.2 研究目的

尽管林地属于农村土地范畴,近年来有关农地流转的研究众多,但是林地流转并没有被纳入农地流转研究范畴。现有林地流转研究多运用规范研究方法,从流转形式、流转机制等角度出发,探析流转中存在的问题和政策对策。目前,将集体林权流转置于新的制度环境中,综合运用规范和实证研究方法,对集体林权流转的现状和特点、影响因素、主体行为的系统研究较为欠缺。有鉴于此,本书以广东省为例,综合运用新制度经济学、林业经济管理等理论和方法,从根本上解决林地林木流转问题,为相关制度的完善提供科学依据。具体研究目标有以下几方面。

第一,基本概念及基本理论问题的梳理。众多学者从经济学、管理学、社会学、法学等不同学科角度对集体林权流转的基本概念、内容、方式和物权变动模式等基础理论问题进行了研究,但缺乏统一认识,故本书对相关基础理论问题进行了全面梳理,希望能

够促进学界的共识。

第二，探析集体林权流转制度变迁的内在逻辑。在概括我国集体林权流转历史进程的基础上，探求集体林权流转制度变迁的特征、动因，进而总结出集体林权流转制度变迁的趋势和发展方向。

第三，分析集体林权流转制度的现状及存在的问题。通过探析广东省集体林权制度安排和流转现状，总结出当前集体林权制度改革中集体林权流转的特点及存在的问题。

第四，建立集体林权流转制度体系分析框架。在研究集体林权流转制度结构理论基础上，建立集体林权流转制度体系框架，包括产权制度、核心制度和配套制度三部分。其中产权制度是基础；核心制度包括交易制度、价格制度和利益分配制度，是整个集体林权流转制度体系中最主要的部分；配套制度是保障。

第五，探寻集体林权产权制度改革难题的解决之道。一方面，针对集体林权产权制度中存在的集体所有性质、权能、主体、物权变动模式等方面的理论难题，研究解决思路。另一方面，对于是否选择家庭承包经营作为“明晰产权”的唯一方式，给予回答。

第六，构建集体林权流转交易制度。首先，对比公开流转和私下流转的绩效差别，并作出选择。其次，分析集体林权流转交易制度构成，并在此基础上探讨集体林权流转交易制度的缺陷及其完善措施。

第七，构建集体林权流转价格制度。首先，从林地流转和活立木流转两个角度分别建立价格理论、价格体系和基本价格公式。其次，通过分析当前集体林权流转价格制度主要存在的问题，提出完善集体林权流转价格制度的基本思路。

第八，构建集体林权流转利益分配制度。首先，探讨集体林权流转中主要存在的政府、生产经营者、农民集体与林农、生态受益者等主体之间的利益冲突。其次，针对不同的利益冲突，提出化解思路。

第九，完善集体林权流转配套制度。针对集体林权流转领域存在的林权纠纷、林业保险、专业合作社、征地制度等配套制度问题，提出科学合理的解决思路。