

联合国粮农组织资助项目
PROGRAM SUPPORTED BY FAO

中国林业市场化改革 理论与实践



THE THEORY AND PRACTICE OF MARKET-ORIENTED REFORMS IN THE FORESTRY SECTOR OF CHINA



国家林业局经济发展研究中心 编
China National Forestry Economic and Development Research Center

中国大地出版社

中国林业市场化改革理论与实践

The Theory and Practice of Market-oriented Reforms in the Forestry Sector of China

国家林业局经济发展研究中心 编

China National Forestry Economic and Development Research Center

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国林业市场化改革理论与实践/国家林业局经济发展研究中心编. —北京: 中国大地出版社, 2004.12

ISBN 7-80097-728-5

I. 中... II. 国... III. 林业经济—经济体制改革—研究—中国 IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 126766 号

责任编辑: 陈舒蕾

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: (010) 82329127 (发行部) 82329007 (编辑部)

传 真: (010) 82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 889mm×1194mm^{1/16}

印 张: 27.75

字 数: 775 千字

版 次: 2004 年 12 月第 1 版

印 次: 2004 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1~1000 册

书 号: ISBN 7-80097-728-5/F·96

定 价: 98.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

前 言

森林资源不足，分布不均；林分质量不高，结构不合理；经营水平低，综合效益差；体制转轨慢，机制不灵活等问题，一直困扰着中国林业的发展。在向市场经济转轨过程中，各种矛盾和问题相互作用，相互影响。如何在转轨过程中保持林业健康稳定发展，成为中国政府主管部门、科研院校研究探索的重要问题。一些亚洲发展中国家在向市场化改革的实践中，也面临着林业产权、投资机制、资源保护、林业产业发展、科教人才、依法治林等方面的矛盾与问题。基于这样的特殊背景，联合国粮农组织（FAO）启动了“亚洲国家林业市场化改革”项目。该项目由日本国政府出资，联合国粮农组织通过信托基金渠道执行，项目成员国包括中国、蒙古、缅甸和越南。项目执行机构设在北京，并由国家林业局（原林业部）经济发展研究中心承担。

项目执行期为1997年至2000年。期间，国家林业局经济发展研究中心作为项目成员，积极参与项目的各项活动，重点围绕中国林业市场化改革过程中引起社会普遍关注的问题，就“森林资源管理政策及评价；南方集体林区经营模式评价；林业税费、林地流转机制；林业股份合作制政策；林地（国有、集体和个体）分类经营技术标准及其社会经济影响评价；黄河中游防护林体系建设政策；中国林业产业发展及贸易”等方面，在FAO市场化项目资助下进行了深入的专题研究，并形成了一批研究成果。

这些研究报告抓住了林业市场化理论的热点和实践中的难点，对促进林业的市场化改革有重要意义。研究成果以论文的形式先后在《林业经济》、《林业经济》英文版等刊物上发表，并登载在FAO国际网站上，进行国内外学术交流。研究成果为林业主管部门决策提供了参考，也受到了项目援助者的首肯，并作为国际上特别是项目国家之间改革经验学习和交流的内容，产生了广泛的影响。

在国家林业局经济发展研究中心成立十周年之际，我们将承担的“亚洲国家市场化改革项目（中国地区）”研究报告编辑成册，一方面是为了记述中心走过的历程，另一方面是为了让更多的研究者分享研究成果，并希望在此基础上，不断深化研究，共同推进我国林业市场化改革的进程。

本书共收集了8个专题研究报告。专题一是市场经济条件下中国森林资源管理政策及评价；专题二是市场经济条件下中国集体林区经营模式评价；专题三是林业税费对中国林业可持续发展影响的研究；专题四是我国林地流转机制研究；专题五是中国林业股份合作制政策问题研究；专题六是林地分类经营技术标准及其社会经济影响评价，其中包括国有林区林地分类经营技术标准及其社会经济影响评价、集体林区林地分类经营管理改革评估和林地分类技术标准及个体林业分类经营社会效益评价3个分报告；专题七是黄河中游防护林体系建设治理政策研究；专题八是中国的林业产业发展、市场及贸易状况。除了第六个专题的第一个报告“国有林区林地分类经营技术标准及其社会经济影响评价”外，研究报告都是中英文对照。

我们确信，研究对中国林业市场化改革作出了积极贡献，但由于项目本身的特点和研究的范围和时间有限，研究当中难免有错漏，敬请读者批评指正。

本书编委会

2004年11月18日

目 录

前 言

专题一	市场经济条件下中国森林资源管理政策及评价·····	孔繁文 谢 晨 戴广翠	(1)
专题二	市场经济条件下中国集体林区经营模式评价·····	王幼臣 张晓静 黄月艳	(22)
附件 1	集体林区林业经营形式典型案例 ·····		(30)
附件 2	中国集体林区林业产业化经营龙头企业带动模式典型案例 ·····		(48)
附件 3	黔东南苗族侗族自治州林区林业经营模式的调查报告 ·····		(56)
附件 4	湖南省怀化市林业综合开发产业化经营调查报告 ·····		(67)
专题三	林业税费对中国林业可持续发展影响的研究 ·····	王前进 王信建 谢 晨 奉国强	(74)
专题四	我国林地流转机制研究·····	张 蕾 程 鹏 周 洪 巫忠泽	(90)
专题五	中国林业股份合作制政策问题研究·····	孔 明 刘 璨 张晓静 李育明	(99)
专题六	林地分类经营技术标准及其社会经济影响评价····· 国有林区林地分类经营技术标准及其社会经济影响评价 ·····	陈国明 刘家顺 张 坤 缪光平	(112)
	集体林区林业分类经营管理改革评估 ·····	夏自谦	(125)
	林地分类技术标准及个体林业分类经营社会经济效益评价 ·····	关景芬 朱建平	(133)
专题七	黄河中游防护林体系建设治理政策研究 ·····	课题组	(152)
专题八	中国的林业产业发展、市场及贸易状况 ·····	戴广翠	(160)
后 记	·····		(175)

Contents

Chapter 1 Evaluation of China's Forest Resources Management Policies

Executive summary	(1)
1 Forest resource management policies before 1978	(2)
1.1 1949 – 1958: Focus on timber harvesting and utilization	(2)
1.2 1958 – 1978: Overconsumption of forests	(2)
1.3 1978 – 1998: Reform and development	(3)
2 Forest resource management policy reform since 1978	(4)
2.1 Use rights to forest land and stands	(4)
2.2 Domestic timber trade and pricing policy	(11)
2.3 Forestry taxation and fee policy	(14)
2.4 Compensation policy on forest ecological benefits	(17)
3 Impact of forest resource management policy reform	(18)
3.1 Use rights to forest land and stands	(18)
3.2 Domestic timber trade and pricing policy	(22)
3.3 Taxation and fee policy	(22)
4 Summary and recommendations	(24)
4.1 Summary	(24)
4.2 Recommendations	(25)
References	(26)
Annexes	(27)
Annex 1: Glossary of terms	(27)
Annex 2: Survey in 100 villages in Nanping of Fujian Province	(28)
Annex 3: Timber purchasing and selling prices under the exclusive purchasing policy	(29)

Chapter 2 Evaluation of Collective Forestry Management Models in the Context of Market Economy in China

1 Change and development of management models in the collective forest regions	(30)
1.1 Agriculture development stages	(30)
1.2 The period of land reform	(30)
1.3 The period of collective economy	(30)
1.4 The period of economic system reform	(31)
2 Main management models and the evaluation in collective forest regions	(31)
2.1 Management models	(31)
2.2 The state forest farm management in ownership by the whole people	(32)
2.3 Village collective forest farm in collective ownership	(34)
2.4 Household management in individual ownership	(34)
2.5 The private forestry enterprise in private economy	(35)

2.6 Forestry combined management in mixed ownership economy	(35)
3 Industrialization is the natural trend of forestry development in the context of market economy in the collective forest regions	(36)
3.1 Industrialization is the natural trend in collective forest regions	(36)
3.2 Connotation of forestry industrialization	(37)
3.3 Necessity of implementation of forestry industrialization	(37)
3.4 Measure of implementation of forestry industrialization	(38)
Appendix 1 The typical documentation on forestry management models in collective forest regions	(39)
Appendix 2 The typical case of forestry industrialization management models in collective forest regions in China	(56)
Appendix 3 Investigation report on forestry management models in Qiandongnan prefecture, Guizhou Province	(65)
Appendix 4 Investigation report on forestry industrialization management model of the city of Huaihua of Hunan Province	(78)

Chapter 3 Research on Impact of Forestry Tax/Fee and Forestland Transfer Mechanism on Sustainable Forestry Development

Preface	(84)
Introduction	(84)
1 External environment of Chinese FTF system	(86)
2 Forestry tax and fee system(FTF)	(88)
2.1 Forestry tax/fee class and incidence	(88)
2.2 Taxpayer and imposition scope	(89)
2.3 Tax/fee rate and taxable level	(89)
2.4 Tax/fees deduction	(89)
2.5 Distribution of forestry tax/fees	(90)
2.6 Timber production chain, stakeholders and their relationship with FTF	(90)
3 Constraints of Chinese FTF system	(91)
3.1 Varied tax/fee items and severe unregulated charges/fees	(91)
3.2 High tax/fee rate is not appropriate for long term and low return forestry production	(92)
3.3 Distortion of FTF collection and management	(93)
3.4 Inappropriate allocation of forestry fees	(93)
3.5 Set different tax/fee level and deduction and preference policies for different forestry producers, against market competition	(94)
4 Interraction between FTF, forestry and forest region development	(94)
4.1 Impacts of FTF on forestry and local economic development	(95)
4.2 Impact of forestry and local economy development on FTF	(99)
5 Alternatives of FTF reform, precondition and difficulties of the reform	(100)
5.1 FTF reform on the ground of current fiscal and forest management regime	(100)
5.2 Establishment of public finance for sustainable development forestry	(101)

5.3 Establishment of market-based instruments for sustainable forest management	(102)
6 Conclusion	(103)
References	(103)

Chapter 4 Circulation Mechanism of Forest Land Tenure

Preface	(105)
1 History, status and development tendency of chinese forest land use system.	(106)
2 Basic condition of forest land use right transfer	(107)
2.1 The transferors	(107)
2.2 Modes of the transfer	(107)
2.3 Types of transferred forest land	(108)
2.4 Duration of the transfer	(109)
2.5 Transfer price	(109)
2.6 The use after the transference	(109)
3 The impact of forest land use right circulation on forestry and development of forest regions	(109)
3.1 The transfer facilitates forest resource cultivation, protection and sustainable use	(109)
3.2 It facilitates the improvement of the overall utilization of forest land	(110)
3.3 It attracts all walks of life to have investment in afforestation, which will improve the strength of afforestation	(110)
3.4 It contributes to full enthusiasm of the masses of forest farmers	(111)
3.5 It facilitates the income increase of the country, collectives, forestry production units and the individuals	(111)
3.6 It promotes the forestry prosperity through science and technology process	(112)
3.7 It favors the forest land protection and management	(112)
4 Problems existing in the forest land circulation policy	(113)
4.1 The instability, and lack of safety of forest land use right	(113)
4.2 Formation of the price of circulation of forest land	(113)
4.3 Governmental management of land tenure	(114)
4.4 In actual practice in some places, the forestry authoritative sector is not exercising strong management to the land use right circulation	(114)
5 Options of the circulation policies of forest land	(114)
5.1 Needs to improve the forest land circulation market mechanism with policy	(114)
5.2 Urgent improvement of the current circulation policies of forestland	(115)
6 Preliminary designs regarding establishment of circulation market mechanism of forest land in China	(118)
7 Conclusions	(119)
8 Suggestions	(119)

Chapter 5 Research on Institutional Arrangement Issues Affecting the Development of Forestry Joint Stock Partnership in China

Executive summary	(121)
1 Introduction	(121)
2 Background	(123)
3 Rural FJSP development in China	(124)
3.1 Background and current situation	(124)
3.2 Main forms and characteristics of FJSP	(125)
3.3 Effect evaluation of FJSP	(127)
4 The current institutional arrangement and existing problems of FJSP	(129)
4.1 Forest land, forest resource property right policy system	(130)
4.2 Institutional arrangements of timber production, circulation and prices	(133)
4.3 Institutional arrangement of forestry taxation and fees	(135)
4.4 Institutional arrangements for forestry investment and financial supports	(137)
4.5 Costs of environmental services of FJSP entities are not properly compensated	(139)
5 Institutional arrangement designing for promoting FJSP development in rural areas	(139)
5.1 The long-term and stable forestland institutional arrangements and soundly adjusting forest property right arrangement should be practiced	(139)
5.2 Timber production and circulation management institutional arrangement in the collective forest areas of South China should be improved	(140)
5.3 Adjusting forest taxation and fees and reducing farmers' burden	(141)
5.4 The institutional arrangement for compensation of environmental services for individual and collective forests should be established	(141)
5.5 Internal administrative structures of FJSPs should be improved and rural social services should be strengthened	(142)
6 References	(144)

Chapter 6 Evaluation of Technical Criteria for Forestry Classification and Its Socio-economic Impact

Part 1 Evaluation of technical criteria for state forestry classification and its socio-economic impact—case study of Weihe Forestry Bureau	(146)
1 General situation of forestry development of Weihe Forestry Bureau	(146)
1.1 Foundation and development history	(146)
1.2 The crisis of Weihe Forestry Bureau before reform	(147)
2 Condition of forestry classification management reform progress	(150)
3 Modes and criteria of forests' classification	(150)
3.1 Classified criteria of commercial forest	(150)
3.2 Result of classification	(151)
4 Convert of forest management means	(152)
4.1 Highly intensive management and direct breeding commercial forest and short- interval rotative cutting	(152)

4.2	Protective management for preserved forest	(153)
4.3	Conventional management of multi-function forest	(155)
5	Reform of institutional arrangement	(155)
5.1	Companies were constructed	(156)
5.2	Functions of government and enterprise have been separated	(156)
5.3	Comparatively independent afforestation system has been made	(156)
5.4	The present institutional structure of tree farm is not changed in principle	(156)
6	Reformation of economic operational mechanism	(157)
6.1	The forest resources commercialized management mechanism was founded which takes forest price system as its core	(157)
6.2	The imitated profit's management mode was adopted in logging	(157)
6.3	The market economic operational mechanism was carried out that changes issuing method of afforestation tasks	(157)
6.4	Reformation of property rights system and foundation of property re-portfolio mechanism	(158)
6.5	The strength of transferring mechanism was enlarged and the basic units were activated	(158)
7	Social and economic benefit analysis comparing the former and the present situation	(159)
7.1	Comparison of social benefit	(159)
7.2	Economic benefits' comparison	(161)
7.3	Forest resources' growth benefits	(161)
8	Problems of reform	(163)
8.1	The cuttable forest resources is decreasing day by day	(163)
8.2	Heavy social burden is exiting	(163)
8.3	The bureau is in short of development funds	(163)
8.4	There is a great shortage of investment for production and living facilities	(163)
8.5	The forestry tax burden is comparatively heavy	(164)
8.6	The reform projects cannot develop evenly without a certain external supporting environment	(164)
8.7	Since the ecological compensation system has not been founded, the investment of developing preserved forest is limited	(164)
9	Methods and policy suggestions	(164)
9.1	Methods	(164)
9.2	Policy suggestions	(166)
Part 2	Evaluation of classification-based forest management (CBFM) reform in collective forest areas	(167)
1	Introduction	(167)
2	Forest types and technical criteria for forest classification	(169)
2.1	Forest categories	(169)
2.2	Forest land classification criteria	(170)
2.3	Stakeholder viewpoints on forest classification	(172)
3	Compensation	(173)

3.1	Compensation for NCF	(173)
3.2	Compensation standard	(174)
3.3	Financial situation in collective forest areas	(174)
3.4	Financial resources for compensation	(176)
4	Recommendations	(176)
4.1	Precondition for implementing classification	(176)
4.2	Extra-sectored support and cooperation	(177)
4.3	Incrementalism	(177)
4.4	Establishment of a compensation system and enabling policies	(177)
4.5	Early focus of collective forest classification on commercial forest	(177)
	References	(178)
Part 3	Technical criteria for forestland classification and evaluation on socio-economic benefits of individual forest classification management	(178)
	Preface	(178)
1	Background	(178)
2	Research targets	(179)
3	Research contents	(179)
4	Content of study	(180)
4.1	Definition of China individual forestry and its characters	(180)
4.2	Principle of forest classification management, technical criteria for forest land classification and its feasibility to individual forestry	(183)
4.3	The management target of individual forest and selection for multipurpose forest Management	(188)
4.4	Evaluation of social benefit for individual forest classification management	(190)
4.5	Conclusion and suggestion	(193)
	References	(195)
	Case study	(195)
Chapter 7	Policy Assessment on Shelter-Forest System Construction in the Middle Reaches of the Yellow River	
	Background	(215)
1	To construct shelter-forest, an informed selection	(215)
1.1	The shelter-forest construction is the right way to restore the vegetation of the watershed of the Yellow River	(215)
1.2	The process of the shelter-forest construction in the middle reaches of the Yellow River	(217)
1.3	Much progress has been made on the shelter-forest construction in the middle reaches of the Yellow River	(218)
2	To construct eco-economic shelter-forest system through 5 kinds of combination	(220)
2.1	For many years, following principles have always been insisted on in the construction of shelter-forest system	(220)
2.2	Extensively mobilize and positively attract farmers to participate in the construction	

of shelter-forest	(220)
2.3 Positively adjust and improve forestry policies to support the construction of shelter-forest	(220)
2.4 Insist on promoting the scientific progress and constantly raising the levels of construction	(221)
2.5 Insist on the combination of the nation's support with the masses' self-reliance	(221)
2.6 Insist on the conversion of the shelter-forest construction to high quality, benefit and scale management model	(222)
2.7 Stimulate the enthusiasm of farmers to participate in the construction of eco-economic shelter-forest system through the auction of the use-right of "four wasteland"	(222)
2.8 Insist that the heads of party committee and government at all levels personally conduct the construction of eco-economic shelter-forest system, the whole society participate in forestry, and the whole people make afforestation	(223)
3 Major policies adopted by the local government	(224)
3.1 Land use policy	(224)
3.2 Tax deduction policy	(224)
3.3 Incentive policy	(225)
3.4 "Four wasteland" auction policy	(225)
4 Major problems existed in the construction of shelter-forests systems in the middle reaches of the Yellow River	(226)
5 Policy recommendations	(226)
5.1 To stabilize the party's forestry policy	(226)
5.2 To adjust the strategy of "three-north" shelter-forest construction	(226)
5.3 To increase the capital input in shelter-forest construction	(227)
5.4 To increase the investment in the afforestation on the steep farmland	(227)
5.5 To improve the quality of "three-north" shelter-forest project	(227)
5.6 To adopt advanced or practical techniques and to raise the comprehensive efficiency of shelter-forest system	(228)
5.7 To adopt comprehensive measures to keep and raise the enthusiasm of masses' participation	(228)
5.8 To further strengthen the governments' lead in the construction of shelter-forest	(228)

Chapter 8 Status of Forest Industry Development Marketing and Trade in China

1 Background	(229)
2 Forest resources base	(230)
3 Demand and supply of forest	(233)
3.1 Demand of forest products	(233)
3.2 Supply of forest products	(234)
3.3 Import and export of forest products	(236)

4	Forest industries	(237)
4.1	Status of forest industries	(238)
4.2	Ownership of forest industries	(242)
5	Marketing and trade of forest products	(244)
6	Policies and supports	(245)
6.1	Policies and regulations	(245)
6.2	Supporting policies for forest based industries	(247)
7	Conclusion	(248)
7.1	Towards forestry sustainable development: establishing a developed forest industrial system	(249)
7.2	Adjusting forest industrial structure and improving its quality	(249)
7.3	Adjusting industrial organization and productivity distribution and enhancing science and technological inputs	(250)
	References	(250)

专题一 市场经济条件下中国森林资源管理政策及评价

孔繁文 谢 晨 戴广翠

【摘 要】在过去的 20 年中，中国颁布和实施了一系列林业政策，对森林资源管理产生了深刻的影响，中国林业市场化改革方面取得了很大进展。在森林资源管理上实施林业“三定”政策，开放木材市场和取消木材价格计划，标志着高度集中的林业计划经济体制开始走向解体。由木材生产为主转向重视生态保护和农村发展，这进一步表明了中国林业正在向可持续发展之路迈进。多年的快速经济增长也为中国林业发展提供了更广阔的市场空间。

然而，中国林业的改革之路仍面临许多困扰：林业政策的制定与执行带有明显的过渡经济时期的特征，其集中表现为计划与市场的冲突，中央与地方的矛盾；作为发展中的人口大国，中国林业的发展一方面面临缺少资金、技术、信息的困扰，另一方面又存在资金利用效率低、资源配置不合理的现象；人口增长和贫困对林地造成的压力在长期内不可能得到缓解；政策的制定与执行过程缺乏社会各方面的广泛参与与监督。

建议起草和发布国家林业政策，应包括长期林业政策目标、全面反映重大林业议题，有相应的政策措施和机制作支持。有关林地林木权属、税费及木材市场的改革应继续进行下去。应当建立相应的政策评价与监测体系和广泛的政策参与、咨询渠道。

本报告分为 6 部分：第一部分是中國森林资源管理改革的历史回顾；第二部分是对中国森林资源管理政策的总体评价；第三部分是对主要林业政策及其变化的描述与评价；第四部分阐述了中国森林资源管理当前存在的主要问题；第五部分提出了改善与提高中国森林资源管理水平的政策建议与结论；最后一部分是实现林业政策应采取的措施。

1 中国森林资源管理政策的历史回顾

半个世纪以来，中国林业取得了很大的成绩，人工造林规模之大，举世瞩目，目前人工林面积已占全国森林总面积的 20%，截至 1996 年底，国家累积投资 155 亿元，同期森林工业企业上缴利税 170 亿元，为国家提供了近 10 亿立方米木材，更新造林 1137 万公顷，培育人工林 418 万公顷。但是，取得上述成绩的同时，也付出了巨大的代价，经历了十分艰难的发展过程。

1.1 采伐利用阶段（1949～1958 年）

20 世纪 50 年代初期，中国仅有 4.75 亿人口，森林资源相对来说是丰富的，特别是东北、内蒙古国有林区，森林面积大，单位蓄积量高，材质优良，仍保持着相对完整的原始林区。据有关单位的不完全统计与分析，中国森林覆被率分别为 8.7%（国民党农林部），5.18%（原林业部梁希部长）和 5%（原苏联专家估计）。因此，误传为中国森林资源在 50 年代初期为 5%。而实际究竟有多少，最近几年来，一些专家曾做过若干实证分析，认为解放初期中国森林资源覆被率大约在 12.5% 左右是较为接近实际的，目前为 13.92%，增长甚微。

于 20 世纪 40 年代战争的破坏以及新中国成立以后经济建设的快速发展，社会对木材的需求大增，特别是新中国成立初期《中华人民共和国土地改革法》的颁布，将南方广大地区的私有林

权属同耕地一样固定下来,农民分得了山林竹林后修房建舍耗用了大量的木材及竹材。因此,从1949~1958年期间,林业部门的主要任务就是砍伐木材,合计为1.78亿立方米,年均为1780万立方米。此时,除有少量制材外,木材加工及制板业几乎是空白,而人工造林很少,年均仅为218万公顷,难以引起社会各界的足够重视。

1.2 过量消耗阶段(1958~1978年)

20世纪60年代至70年代,中国政治体制及经济体制激烈变动,山林权属也随之反复动荡。1958年全国实行人民公社制度,除了在农村及农业领域内产生了巨大的影响外,对林区、林农以及林业企业也造成了极大的冲击。“公社化”初期,少数个人所属林木收归人民公社生产队所有,到“公社化”高潮时期,所有属于个人的林木全部收归集体即人民公社所有,实现了单一的公有制形式。由于这种形式管理过分集中,经营方式过于单一,以及分配上的平均主义,严重挫伤了林农的林业生产积极性,造成了乱砍滥伐林木的严重局面。同期,全国性的“大炼钢铁”群众运动也致使无林少林地区的林木包括四旁树木遭受巨大的浩劫,因此可以说1958年是对中国林业危害最严重的一年。

1966年及以后的一段时间里,中国全面开展了“文化大革命运动”,政治经济形势发生了变化,严重地冲击了林业生产及林区职工和林农的生活。在农村“并队并社”没收自留山、自留地、自留树的形势下,林农的林木全部被收归集体所有,国有林区及集体林区的林木遭到严重破坏。20世纪70年代后期,在强调发展山区生产、增加社队收入,改善社员生活水平的前提下,由于政策上的失误,造成了又一次的乱砍滥伐的混乱局面。据1962年和1976年的两次全国性森林资源清查,全国用材林总蓄积减少了5亿立方米,平均每年减少3500万立方米。当时,大部分省区用材林资源消耗量超过生长量,据估算,全国有林地年生长量约1.9亿立方米,而实际消耗约2亿多立方米。以海南岛为例,当时有87.0万公顷森林,20年间砍伐了3/4,使森林覆被率由25%下降到7.0%。再如,四川省每年消耗森林资源约3000万立方米,而国家计划内木材生产所消耗的森林资源仅为500万立方米,只占资源消耗的1/6。除了政治不稳定,经济形势多变以及政策失误外,造成上述恶果的原因还有计划不周,森林火灾及病虫害严重,林区柴炭消耗过多,新林区开发缓慢等。

1.3 改革发展阶段(1978~1998年)

自1978年开始,中国林业步入改革发展时期。从1978年到1985年的改革初期,中国实行了包括林业“三定”、南方林区木材市场开放等重大林业改革,极大地震动了传统的计划经济体制,在给林区带来发展活力的同时也造成了部分林区森林资源的乱砍滥伐,为此,中央政府和林业部曾下发了许多制止乱砍滥伐森林的文件。在南方集体林区,为维护林区林业生产的稳定,保护森林资源,从1978年开始,又实行林业部门一家进山收购木材政策。经过改革初期的波动之后,从20世纪80年代中期开始,中国林业开始向稳定发展的方向迈进,实施了一系列有利于保护森林资源、提高林业经济、社会和生态效益的重大方针政策。这些政策包括逐步开放木材及资源市场,实施立木林价制度,对森林资源进行限额采伐管理,改变林业投资方式及拓宽投资渠道,在南方集体林区进行林地林木权属改革等。经过近20年的改革,中国林业获得了长足的发展。据林业部《全国森林资源统计(1989~1993)》资料,比前期(1984~1988),森林资源有了明显的改善,基本摆脱了森林资源赤字状况,开始进入良性循环,实现了林木生长量大于林木消耗量。中国有林地面积由前期的12465.28万公顷增加到13370.35万公顷,年均增长1.82%;活立木总蓄积由105.72亿立方米增加到117.85亿立方米,其中森林蓄积量由91.41亿立方米增加到101.37亿立方米;森林覆被率由前期的12.98%提高到13.92%。

2 中国森林资源管理政策总体评价

2.1 总体评价

改革开放以来,中国林业政策在指导中国林业改革的实践中发挥了重要作用。20年来中国林业政策得到了以下发展:

(1) 在林地林木权属上,从20世纪80年代初的林业“三定”政策,划分给农户一定面积的自留山、责任山,到90年代多种形式的林地、林木流转,荒山荒地拍卖,森林资源由国有和集体经营格局转向多元化发展,林地林木权属进一步明晰;有利于提高林业生产力。

(2) 开放木材市场,逐步取消木材统购统销政策,扭转了长期以来的木材计划价格与市场价格的扭曲状况,木材生产者获得了应得的生产利润,取消木材市场控制更重要的意义还在于弱化了政府对市场的干预,将竞争机制引入林业生产,为逐步实现资源的合理配置打下了基础。

(3) 由以木材生产为中心向大规模森林生态防护林建设转移,实施林业分类经营政策,在大力推进大规模商品林建设的同时,达到保护森林资源和森林生态的目的。

(4) 实施林业扶贫开发政策,发挥林业在促进农村发展,增加就业机会,提高农民收入中的作用。

2.2 中国林业政策的特点

当前的中国林业政策具有一个经历20多年经济快速增长、处于经济过渡时期、发展中的人口大国的特征,这表现在:

(1) 经历20年的经济增长,为实现林业政策由木材生产为主向生态建设方向转变提供了经济基础。这不仅表现在以“三北”防护林为首的十大防护林体系建设上,而且也表现在以广东为首的十三省区相继消灭宜林荒山上。经济发展最快的广东省,为了保证广州市的饮用水源,1997年出台了流溪河流域水源涵养林生态效益补偿政策;天然林保护重大政策的出台与实施,如果没有雄厚的综合国力作基础是不可能实现的,经济的快速增长为林业发展提供了广阔的市场。

(2) 作为发展中的人口大国,中国林业的发展一方面面临着缺少资金、技术、信息的困扰,另一方面又存在资金效率低、资源配置不合理的现象;人口增长和贫困对林地造成的压力在长期内不可能得到缓解。

(3) 林业政策的制定、执行中带有明显的过渡经济时期的特征,其集中表现为计划与市场的矛盾,部门利益和地方利益的冲突,反映在林业上则表现为政府对林业生产、流通、分配的干预,具有计划经济的强制性,其直接后果是林业萎缩,林业生产者的利益受损。

(4) 保护与发展的矛盾。为实现森林的可持续发展,从1988年起,中国开始对国有林区实行调减木材产量政策,但由于相应措施不配套,其政策效果不大。

(5) 政策目标的超前性与政策措施的滞后。由于中国生态系统的整体脆弱性,发展生态保护性林业一直是中国林业政策的重要目标。然而,中国的许多大型生态防护林建设是在资金支持不足的情况下进行的,主要财力、物力靠群众无偿义务资助,从而造成了防护林后期管理的许多问题(例如广东省灭荒,林业部门负债;自然保护区只建不管;林业分类经营政策由于资金不到位,实施中存在许多问题等)。没有相应的政策措施做后盾,超前的政策目标往往导致政策收益小,效率低,而这一点没有引起决策部门的足够重视。

(6) 林业政策受国家宏观经济政策及其他部门政策影响较大,同时,由于政策的制定和执行自上而下,缺乏建立广泛的征询生产、加工、贸易及消费者意见的机制,导致政策缺陷较多,成本较高,执行效果不理想。

(7) 由于上述矛盾和冲突的存在,中国林业政策实施的成本很高,如林地林木纠纷不断、偷砍盗伐林木、木材生产者的利益受损等,一些政策、法令达不到预期目的(如采伐限额问题)。

3 主要森林资源管理政策评价

3.1 林地林木权属政策评价

林地林木权属改革是中国林业实施最早、难度最大、进展缓慢的林业改革,从20世纪80年代初的“林业三定”、80年代中期的活立木转让、90年代的荒山荒地拍卖,中国的林地林木权属改革体现了以下的变化趋势:

- (1) 森林资源管理权限逐渐下放
- (2) 林地林木权属逐渐明晰
- (3) 资源配置逐步合理
- (4) 包括外资在内的其他经济成分对林业生产的不断介入

3.1.1 林业“三定”政策

改革开放以前,许多地方由于受“左”的思想影响,山权树木所有权几收几放,林业体制多变,严重挫伤了林业生产者的积极性,导致乱砍滥伐林木。许多地方由于山界林权、行政区划界限不清,或者因为过去对山林处置不当,国营之间、国营与集体之间以及集体与集体之间的山林权纠纷较为普遍。为了妥善解决林业生产上权、责、利的问题,调动各方面的积极性,中国政府于1981年3月发布了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》(以下简称《决定》),这项决定提出了“稳定山林权,划定自留山,确定林业生产责任制”的林业政策,简称“林业三定”。

到1984年,完成定权发证的山林达11.8亿亩;给近5700万户农户划定自留山4.7亿亩,户均8.4亩,共解决山林权属纠纷128万多起,据17个省、自治区、直辖市统计,有5066.7万公顷山林承包到户。

实行“三定”后,各地林地林木权属的变化各不相同,如同为重点林区,湖南省怀化地区82%的林地实行分户经营,而福建省90%的用材林仍归集体经营。在无林少林的华北中原农区,林木实行“树随地走”,跟农田一起分给了农户。至此,中国农村林业产权形成了两大类,即分户经营的自留山、责任山、承包山等非集体林产权和统管山、集体林场等集体林产权。随着中国经济体制改革的不断深入,他们各自呈现不同的发展轨迹,但其目标是逐渐趋同的,即合理配置资源,提高林业生产效率。

3.1.2 自留山、责任山、承包山等非集体林林地林木权属的变化

3.1.2.1 分林到户与林业承包大户

山林分户的过程是:山林面积多的队是将全部有林山按不同树种、林龄、山场远近分成若干片,每片按人口、户数分成若干块,抓阄定块到位。山林少的生产队采取“山归山分,树归树分”,立木点株、估积、编号,按照人均株数或材积,抓阄落实到户。

在分林到户的过程中,不同树种之间、不同地区之间分林到户的效果不一样:经济林、竹林分户经营的效果好,原因是分林到户工作简单易行,户与户之间比较平均,与采伐迹地更新、木材限额采伐等没有矛盾;同时,在以粮食生产和多种经营为主的丘陵地区,山少树少,树种比较单纯,林地林权清楚,户与户之间林木拥有量悬殊不大,分户经营的效果也较好;大部分重点林区成片用材林分户经营后,出现了许多问题:一是林木采伐乱,造林更新难。出现“一户多山,一山多户”的状况。休宁县迴溪乡有一户3口之家,分到10多块山,面积最大的一块3亩左右,最小的不到半亩,最远的有二三十里。如此零星分散的小规模经营对造林、采伐和管理造成了许多困难。二是现有成片林按人口到户没有分均匀,林农获得的木材收益不均;三是户与户之间的边界不清,潜伏着新的山林纠纷;四是容易发生森林火灾,给护林防火造成一定困难。(徽州行署林业局,1987)

从1984年起,在南方集体林区的林权地权出现了“两山并一山”、“扩大自留山”、“三山并