

世界私有林概览

李智勇 闫 振 主 编
石 峰 周 燕 副 主 编

中国林业出版社



责任编辑 徐小英
封面设计 聂崇文
版式设计 沈 江

ISBN 7-5038-2783-1



9 787503 827839 >

ISBN 7-5038-2783-1/S

定价: 25.00元

世界私有林概览

李智勇 闫振 主编
石峰 周燕华 副主编

图书在版编目(CIP)数据

世界私有林概览/李智勇, 闫振主编. - 北京: 中国林业出版社, 2001.5
ISBN 7-5038-2783-1

I. 世… II. ①李… ②闫… III. 私有经济: 林业经济-研究-世界
IV. F316.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 21199 号

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话 66184477

发行 新华书店北京发行所

印刷 北京林业大学印刷厂

版次 2001 年 5 月第 1 版

印次 2001 年 5 月第 1 次

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 7

字数 180 千字

印数 1~1000 册

定价 25.00 元

《世界私有林概览》编著者名单

主 编 李智勇 闫 振

副主编 石 峰 周燕华

编著者(按姓氏笔画为序)

王爱民	王毅昌	冯彩云	石 峰	闫 振
劳学群	吴君琦	吴铁雄	张 颖	李智勇
沈照仁	邵青还	周燕华	侯元兆	费 勇
赵爱云	傅建全	缪光平	戴广翠	

内容提要

本书分别就芬兰、日本、瑞典、德国、法国、奥地利、美国、巴西、韩国、加拿大各国私有林的发展历程、管理体制、经营模式、政策法规等方面内容进行了研究,同时还就我国改革开放以来私有成分参与林业发展和生态环境建设的实践进行了分析。本书是国内首次对世界私有林发展问题比较客观、系统和全面的研究,资料翔实,内容丰富,观点新颖,可供林业系统科研教学部门和决策管理机构关心私有林发展的读者阅读参考。

序

私有成分参与林业建设及生态环境保护事业是我国林业改革开放政策的具体实践和突出成就，也是新世纪我国林业建设和生态环境保护事业的一支不能忽视的重要力量。

由于历史的原因，在 1978 年党中央制定并实行改革开放政策以前，我国走的是国有林业发展道路，私有林业基本没有。党的十一届三中全会以来，党中央对农村实行联产承包责任制的改革做了充分肯定和积极扶持，我国一些地区开始了私有成分参与林业活动的探索和实践。1981 年 7 月，国务院办公厅转发了林业部《关于稳定山权林权，落实林业生产责任制情况简报》，以充分调动农民参与林业生产的积极性，林业“三定”工作也在全国范围内展开，私有成分作为国有林业的重要补充，积极的参与到了我国林业发展和生态环境保护的各项经营活动中来。

针对林业“三定”工作中出现的一些问题，国家对私有成分参与林业活动的具体政策和做法进行了必要的调整。1992 年，党的十四大发布《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》后，中国的经济体制向社会主义市场经济体制转轨，林业经济体制从传统的计划经济

体制向社会主义市场经济体制转变，经济增长方式由粗放型向集约型转变的“两个转变”改革，一些省区开始了荒山、荒坡、荒沟、荒滩的“四荒”地使用权的拍卖，这一政策使广大农户获得了一种长期稳定的权属感，由此吸引了大批的农户、个体工商户、林业以外的部门，甚至外商投资林业。林业发展的活力得到了大大地增强。

1997年9月，党的十五大明确了鼓励发展非公有制经济的政策，这为我国私有成分参与林业事业的发展进一步增添了动力。1998年4月，九届全国人大常委会通过的新修改的《中华人民共和国森林法》第七条中明确了“国家保护承包造林的集体和个人的合法权益，任何单位和个人不得侵犯承包造林的集体和个人依法享有的林木所有权和其他合法权益。”为我国私有成分参与林业事业提供了有力的法律保障。

2000年10月，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中明确指出：“社会生产力水平的多层次性和所有制结构的多样性，是我国社会主义初级阶段的重要特征。公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国的基本经济制度，非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。”这必将大大推动新世纪我国私有林事业的蓬勃发展，我国林业发展将迎来多种所有制成分互相促进，林业经营形式更加多样化的新时期。

目前，我国林业所有制形式还比较单一，限制了非公有制经济在林业领域的发展，这对林业发展是个很大的制约。新世纪我国的造林绿化任务还十分繁重，而国家的投

入将有所侧重，做不到大包大揽，由此必须真正借助民众的力量才能解决国土绿化问题。此外，在生态改善作为林业建设首要目标的新形势下，下步我国林业建设的主战场将由现在森林资源比较丰富的老林区转向无林少林地区，而这些地区的待造林地又更多地集中在广大农村，必须靠农民群众去植树种草。所以，应该给私有林以应有的合法地位，并采取有效政策鼓励其发展。必须强调的是，发展私有林，并不是要搞国有林和集体林的私有化，而是按照“谁造谁有，合造共有”的原则，鼓励民间各类投资主体积极营造新林。要进一步改革和完善林地使用制度，赋予并保障使用者享有 50 年以上的林地使用权，允许各类社会投资主体承包、租赁、购买荒山使用权，植树造林。允许继承和有偿转让造林成果和林地使用权，要以贷款贴息和造林补助等手段，把城乡居民存款合理引导到林业建设上来，把闲置的林地资源和富余的劳动力资源都充分利用起来。

与许多市场经济国家上百年的私有林发展历史相比，我国的私有林实践是短暂的。以德国、芬兰、法国、日本等国为代表，这些国家在私有林的发展道路、发展模式和发展政策等方面的实践，为我国私有林的探索提供了难得的参照系。“他山之石，可以攻玉”。这要求我们结合中国的国情和林情，对世界私有林发展的经验教训进行科学、客观地研究思考和比较借鉴，推动我国私有林事业的健康发展。

《世界私有林概览》一书选取了芬兰、瑞典、德国、奥地利、法国、日本、韩国、美国、加拿大、巴西共 10 个国家，就私有林的发展历程、管理体制、经营模式和国家财

税金融扶持政策等大家关心的问题，进行了基于客观事实陈述和分析的国别研究报告，为决策管理部门和科研教学部门提供了一个系统了解、认识和研究世界私有林的机会。特别是该书还对我国私有成分参与林业事业的政策实践以及成就、问题进行了比较系统的回顾和总结，这是十分可喜的探索。

作为国内对国外私有林问题研究的第一本论著，该书对国外私有林发展现状和趋势的认识、理解和把握是有局限的，是有疏漏的，对一些现象和问题的深入系统地研究也是不足的。我希望作者在今后的相关研究中使其得到进一步的完善，同时也希望关心我国私有林事业发展的科研教学人员和决策管理人员积极参与其中，群策群力，促进我国私有林事业的健康、快速和有效地发展。

全国政协人口资源环境委员会副主任
中国林业科学研究院院长、教授
国际木材科学院院士

江泽慧

2000年11月

前言

在世界林业的发展进程中，私有林的发展历史最为悠久。私有林在林副产品提供、森林服务和生态环境保护等方面占据了重要地位，发挥了不可替代的作用。时至今日，私有林在市场经济国家的林业建设与发展中，仍是一支重要力量，各国政府对私有林的发展十分重视，并通过健全的法律保障体系和积极的政策扶持措施，推动着私有林的健康发展。

由于世界各国有着不同的社会经济制度，有着不同的发展历程，有着不同的国情和林情，因而各国私有林的地位作用、发展道路、管理体制、经营模式、法律保障和政策扶持等也不尽相同，各有特色。与大多分布在自然条件比较差的国有林相比，私有林大多分布在自然条件较好、交通方便、靠近市场的地方，就其地位和作用而言，私有林的发展有着十分明显的比较优势。例如，芬兰虽然国土面积不大，但却是林业大国和私有林大国，林业是国民经济的重要产业，私有林面积（含公司林面积）占全国森林总面积的 70%，占全国森林蓄积量的 84%，占木材供应量的 70%，全国私有林林主超过 44 万个，从业人数超过 80 万人，在每 6 个芬兰人中就有 1 个拥有森林。可与芬兰媲美的国家是芬兰的邻国瑞典，私有林面积（含公司林面积）占全国森林总面积的 87%，占木材供应量的 60%，私有林业在国民经济中占有举足轻重的地位。在奥地利全国的森林面积中，

私有林面积超过 80%。法国的私有林面积（含集体林面积）占全国森林面积的 73%，德国私有林也占 35.6%。在美国全国近 2 亿 hm^2 的用材林面积中，私有林面积就占 73%，采伐量占 80% 以上。日本私有林面积约占全国森林面积的 58%，在 1040 万 hm^2 的人工林中，私（民）有林的面积和蓄积量所占比重分别高达 65% 和 74%。

从总体上看，各国私有林的发展道路虽然不尽相同，但基本上都经历了早期的私有林雏形时期、工业革命初期私有林的形成时期、工业革命后的快速发展时期和今天的转型时期。芬兰、瑞典、德国、法国等国的私有林雏形可追溯到 11 世纪，伴随着欧洲工业革命的兴起和发展，以欧洲国家的私有林制度为代表的现代私有林制度也在欧洲率先形成并向北美洲的美国、大洋洲的新西兰和亚洲的日本等地扩散。欧洲以德国为代表的国家皇家、贵族、教会等占有森林的森林所有制形式逐步分化，日本也在明治维新后逐步废除了长达数千年的封建幕藩森林所有制，迎来了以平民拥有森林为主体的现代私有林时代。

世界各国，尤其是欧洲国家的现代私有林制度的形成和发展，得益于国家在政体上的法制特性和在经济上的市场特性。以芬兰为例，国家对私有林业的管理，主要是依靠法律，尤其是《私有林法》和《森林改良法》。《私有林法》的基本内容是保护森林、合理采伐、防止破坏；《森林改良法》的基本内容是要通过科学的、经济上有利的措施来促进森林的生长，充分发挥林地的生产力。除上述法令外，芬兰在私有林管理方面还制订有《私有林委员会法》《林主协会组织法》等，对有关各方的权利和义务都用法律的形式加以明确规定，充分体现了以法治林的精神。这在瑞典、德国、奥地利、法国、美国、日本等其他国家中也大多如此。

在私有林的经营方面，私有林林主具有高度的经营自主权，政府则通过相关的行业管理部门对私有林的经营进行指导，同

时，私有林经营者也自发成立了林主协会之类的机构以维护自身的权益。值得一提的是，包括芬兰、瑞典、日本等国在内的许多国家的政府，对私有林的经营提供了有力的科技支持，以提高私有林林主的森林经营水平。

总体上说，各国私有林发展的政策环境是十分宽松和有效的。许多国家的政府都不同程度地采取了财税金融扶持政策，以鼓励和支持私有林林主的事业发展。减免税费是许多国家支持私有林发展的一项重要举措，芬兰政府对私有林经营中的荒地和沼泽地造林、中幼龄林抚育、森林更新以及在私有林地上建立自然保护区等方面都实行了税费减免。日本、瑞典、德国、奥地利等国为鼓励私有林发展和维护林主的利益，在所得税、遗产税、土地税、财产税、销售税等方面均对私有林林主的林业经营活动进行了优惠。德国、日本等国则对私有林林主的造林和森林保护等实行了资助补贴政策。许多国家的政府对私有林的经营都以不同形式和在不同程度上实行了优惠的金融扶持政策。

目前，私有林发展所面临的问题集中反映在两个方面：一是经营过于分散，二是经营积极性不高。私有林的经营多以家庭为单位，经营面积往往都很小，这在欧洲尤其是在北欧国家最为突出。以芬兰为例，拥有 20hm^2 林地以下的私有林林主占 45%，平均每个林主拥有林地 33hm^2 。经营的小规模和分散化，导致了私有林林主对市场变化的应变能力较弱、采用新技术以提高经营水平时使单位成本较高、自身权益的维护能力不强等等现实问题。私有林林主经营积极性不高的主要原因在于以经济收益为目的的传统森林经营目标正在弱化。这在一些发达国家中尤为明显，这些国家的私有林林主随着其国家社会经济发展水平的迅速提高，林主们的经济收入和社会保障状况已有明显改善，他们不像第二次世界大战前后那样急于伐售林木以获得现金；此外，随着工业的发展，城镇的扩大，第三产业的兴

旺，很多林主迁居城市，新一代的私有林林主有为数不少的是通过继承法拥有林地的，这些人都有固定的职业和生活来源，并不依靠林业为生，对出售林木和经营林业都不太感兴趣。他们喜欢把自己的小片林地变成度假休闲的别墅区。这样自然就降低了林地的经营水平，浪费了林地的自然生产力。仍以芬兰为例，在 20 世纪末，这样的私有林林主约占 50%。另有一些私有林林主则倾向于把保存林木看做是比银行存款更为有利的储蓄手段，这些私有林林主往往不是根据林木的生长规律确定采伐时间，而是根据个人的经济需要和市场的木材价格水平确定采伐时间，这种态度自然也影响了林业经营水平的提高。

需要指出的是，人们对新世纪的私有林发展方向和发展前景还是见仁见智，远未达成共识。这种分歧不在于私有林是否应该存在与发展，而是如何解决目前的问题使其更健康、更有效地发展。虽然我国还没有真正意义上的私有林，私有林发展问题对中国来说还是一个新课题，但对我国的私有成分参与林业发展的现状和趋势我们仍组织了专门文章进行讨论，以期通过比较借鉴，建立有效的机制，制定积极的政策，引导、鼓励和推动私有成分参与我国的林业事业，促进新世纪我国的林业建设在社会主义市场经济条件下能有序、有效地发展，使国有林业能集中力量肩负起国土保安的重任，使非国有林业作为国有林业的重要补充，按照市场经济的规律发展壮大，与国有林业一道，充分满足人们日益增长的对森林产品及森林服务的需求。

目前，国内对世界私有林发展的历史、现状、趋势以及经验教训等问题的专门研究和系统介绍还不多见，而我国私有成分参与林业建设正呈现出积极的发展势头，这就要求我们加快这一领域的工作，为决策管理部门和相关研究工作者提供有一定代表性和比较系统的事实、数据和观点。同时，这也是一项比较困难的研究工作，一方面我们自己缺乏这方面的实践和体验，对这一新命题还缺乏总体把握；另一方面，世界上私有林

比较发达的一些国家的决策管理者和研究人员，对今后私有林发展的模式、道路和方向等问题也存有分歧，尚未达成共识。为此，我们组织了林业系统相关领域的专家，以尊重事实、客观介绍、国别分析为出发点，就世界私有林的发展历程、模式与政策等我们所关心的问题，分别对芬兰、日本、瑞典、德国、法国、奥地利、巴西、美国、韩国、加拿大以及中国共 11 个国家的私有林发展情况作了较系统的研究，为读者较全面地展示了世界私有林发展的基本情况。

该书由李智勇、闫振、石峰进行总体策划、构思与设计。全书共分 11 章，就 11 个国家的私有林研究报告，分别由李智勇、石峰（芬兰），吴铁雄（日本），赵爱云、闫振（瑞典），邵青还（德国），侯元兆（法国），沈照仁（奥地利），吴君琦、周燕华（美国），王爱民（巴西），张颖、劳学群（韩国），冯彩云（加拿大）以及戴广翠、缪光平、费勇、傅建全、王毅昌（中国）撰写，由李智勇、闫振、石峰、周燕华完成审稿和统稿工作。

2000 年 10 月，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中明确指出：“社会生产力水平的多层次性和所有制结构的多样性，是我国社会主义初级阶段的重要特征。公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国的基本经济制度，非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。”显然，新世纪我国林业发展和生态环境建设的多种所有制参与途径和政策环境等问题有待我们进一步的关注、思考和研究，这也是我们组织编著出版《世界私有林概览》一书的初衷。由于我们对私有林这一新领域的认识和知识准备不足，国别报告中对一些事实的把握和观点的总结难免出现偏差，欢迎广大读者批评指正。

编 者

2000 年 11 月

目 录

序

前 言

芬兰私有林研究	(1)
1 私有林发展历程	(1)
2 私有林管理体制	(3)
3 私有林的经营	(7)
3.1 造林方针	(8)
3.2 区域规划方法	(9)
3.3 编制森林经营方案	(9)
4 私有林所有权结构及影响	(10)
4.1 私有林所有权的变化	(11)
4.2 私有林的林权特征	(11)
4.3 林业用地的演变及影响	(13)
5 私有林发展的政策法规	(14)
5.1 林业类法规	(14)
5.2 相关土地类法规	(15)
6 私有林发展的税费扶持政策	(17)
参考文献	(20)