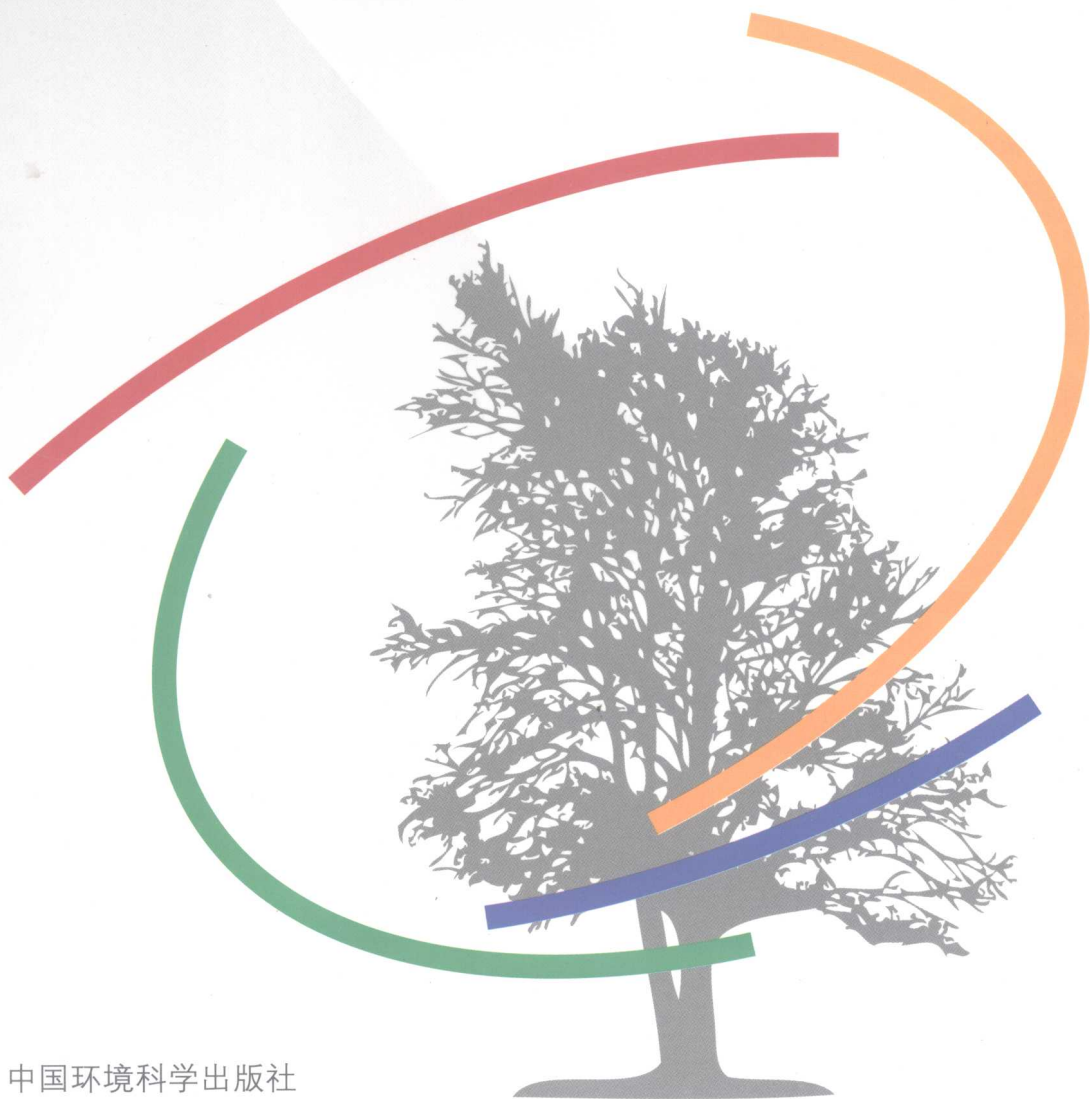


JITI LINYE CHANQUAN ZHIDU  
BIANQIAN JIXIAO YU GAIGE TANSUO

# 集体林业产权制度： 变迁、绩效与改革探索

孔凡斌 著



中国环境科学出版社

首批中国博士后科学基金特别资助项目

江西省社会科学规划基金资助项目

江西财经大学资助出版

# 集体林业产权制度： 变迁、绩效与改革探索

孔凡斌 著

中国环境科学出版社·北京

## 图书在版编目(CIP)数据

集体林业产权制度：变迁、绩效与改革探索/孔凡斌著.  
—北京：中国环境科学出版社，2008.11  
ISBN 978-7-80209-829-9

I. 集… II. 孔… III. 集体经济：林业经济—产  
权—经济体制改革—研究—中国 IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 155960 号

责任编辑 张维平  
封面设计 龙文视觉

---

出版发行 中国环境科学出版社  
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)  
网 址: <http://www.cesp.cn>  
联系电话: 010-67112765 (总编室)  
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京市联华印刷厂  
经 销 各地新华书店  
版 次 2008 年 11 月第 1 版  
印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷  
开 本 787×960 1/16  
印 张 15  
字 数 260 千字  
定 价 42.00 元

---

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载，侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

# 序 言

集体林业在我国林业中占有重要的地位，是农村地区的重要产业。集体林地是国家重要的土地资源，是林业重要的生产要素，是农民重要的生活保障。集体林业的发展对改善我国农村生态环境、促进农村社会经济协调发展有着十分重要的作用。

集体林业产权制度是社会主义林业生产关系的核心内容，是调整林业经济关系的基础制度安排。新中国成立 50 多年来，我国林权政策变迁经历了土改时期的“分山分林到户”、农业合作化时期的“山林入社”、人民公社时期的“山林集体所有、统一经营”、改革开放初期的“林业三定”（稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制）以及全面建设小康社会时期的现代集体林业产权改革五个基本阶段。

在全面建设社会主义小康社会新时期，实行集体林权制度改革，是在坚持集体林地所有权不变的前提下，依法将林地承包经营权与林木所有权承包和落实到本集体经济组织的农户，确立农民作为林地承包经营权人的主体地位，对于充分调动广大农民发展林业生产经营的积极性，促进农民脱贫致富，推进社会主义新农村建设，建设生态文明，推动经济社会可持续发展具有重大意义。

在新时期，集体林权制度改革必须确保农民平等享有集体林地承包经营权，确保农民得实惠、生态受保护，确保农民的知情权、参与权、决策权，确保改革规范有序，符合实际。通过明晰产权、放活经营、规范流转、减轻税费，全面推进集体林权制度改革，逐步形成集体林业的良性发展机制，实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。

集体林权制度改革是一个多目标的经济社会系统工程，事关林农、林区和林业发展的全局，关系复杂，影响深远。集体林权制度改革的生态、经济和农村社会发展的多目标性、改革区域的广泛性、区域条件的差异性以及林权制度变迁的历史复杂性，决定了改革推进和后期管理工作的艰巨性。在全面推进集体林权制度改革过程中，客观评价和总结历次林权制度改革的成功经验和失误的教训，围绕新时期集体林权制度改革的主要内容和完善相关支撑政策要求，系统分析贯彻执行新时期改革政策当中出现的各种问题和现实困难，准确分析原因，并适时提

出完善政策建议，对于保证集体林权制度改革政策实施的有效性，保证改革健康稳定推进，最终实现集体林权制度改革的综合战略目标，无疑具有重大的现实指导意义。

我于 2006 年主持申报了题目为《江西林权制度改革研究》课题，并获江西省社会科学规划基金立项；2007 年 10 月我进入北京林业大学农林经济管理学博士后科研流动站开始博士后研究，2008 年 7 月适逢首批中国博士后科学基金特别资助项目申报的机遇，在总结江西省社会科学规划基金项目研究成果和研究经验的基础上，我试图进一步就我国集体林权制度改革对区域生态建设和保护、社会经济发展和农民收入增长等影响问题进行探索，为此申报了题目为《集体林权制度改革社会影响评价：指标、方法与实证研究》课题，并非常幸运地获得立项批准。因此，本著作既是江西省社会科学规划基金项目研究成果，又是中国博士后科学基金特别资助项目研究的重要前期成果。本著作是在江西省社会科学规划基金项目研究成果的基础上，对研究内容进行了较大幅度的充实和完善而成。本著作分三大部分十一章：

第一部分（第 1 章）是基础理论研究。比较系统地介绍产权概念、产权功能、产权组合和所有制，以及产权选择的原则和产权制度的概念，简要阐述制度和制度功能、制度变迁的动力机制；阐述森林资源特征和产权的一般特征、特殊性和复杂性，以此说明林业产权制度变迁的复杂性和风险性，为后续研究做理论铺垫。

第二部分（第 2 章、第 3 章、第 4 章、第 5 章）是政策背景研究和实施绩效评价。回顾新中国成立以来历次林权制度变迁，从制度经济学的角度分析了林权制度变迁的动因，还对林权变迁的绩效进行定性和定量评价；简要阐述了新时期集体林权制度改革政策背景和主要内容，从宏观层面上对集体林权制度改革推进以来所产生的成效进行了评价；还重点对集体林权制度改革对林农收入和县级财政性收入的影响程度和影响机理进行了专题评价和分析，提出了相应的政策建议。

第三部分（第 6 章、第 7 章、第 8 章、第 9 章、第 10 章、第 11 章）是深化改革政策探索。围绕中共中央、国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》中明确提出的五大深化改革政策，从历史和现实角度，以问题为出发点，以案例和数据分析为方法，以完善政策为目标，就建立支持集体林业发展的公共财政制度问题、林木采伐管理问题、林地林木流转规范问题、完善林业投融资政策问题和健全林业社会化服务体系问题进行了专题研究，还就如何建立适应集体林权制度改革的森林保险制度问题进行了初步探索，提出了具体的政策建议。

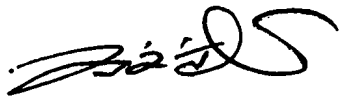
本著作凝聚了课题组主要研究成员的劳动，他们是江西财经大学资源与环境

管理学院的何尤刚副教授、江灶发副教授、江民锦副教授以及农业经济管理学专业 2007 级硕士研究生杜丽同学,杜丽同学为本著作的完成付出了大量的劳动。江西省社会科学规划办公室常务副主任王玉宝先生为课题立项提供了宝贵的支持,江西省赣州市林业局党委书记、副局长卜明生先生为本课题部分外业调查工作提供了无私的帮助。在此表示衷心的感谢!

特别感谢我的博士后合作导师北京林业大学经济管理学院党委书记陈建成博士、教授,正是在他的高水平指导和真诚鼓励下,使我能够顺利开展博士后阶段的各项研究工作,并能在 2008 年内连续获得中国博士后科学基金面上项目和特别资助项目两次成功申报和立项的成就;还要真诚感谢北京林业大学经济管理学院院长、教授、博士生导师刘俊昌博士、博士生导师张彩虹博士、教授,华南农业大学经济管理学院博士生导师高岚教授,北京大学环境学院博士生导师徐晋涛博士、教授以及北京林业大学博士后科研流动站管理办公室李凯博士、教授,在他们的支持和帮助下,我才得以顺利进入北京林业大学农林经济管理学博士后科研流动站从事研究工作;还要感谢西南林学院支玲博士、教授,她在林业政策社会影响评价研究领域的突出成就和成熟的研究方法为我的课题申报提供了宝贵经验。

本著作适合高等院校农林经济管理学、环境科学、林学等专业本科大学生、研究生和教师以及科研院所的有关人员阅读和参考,也可以作为各级林业行政管理部门工作人员的参考用书。由于研究条件比较艰苦,加上著者学识水平有限,书中难免出现错误或不当之处,敬请专家学者和广大读者批评指正!

著 者



2008 年 10 月于江西财经大学麦庐园·荟庐

# 目 录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1 产权制度理论与森林产权制度 .....            | 1  |
| 1.1 产权理论 .....                   | 1  |
| 1.2 制度及制度变迁理论 .....              | 5  |
| 1.3 森林资源产权理论 .....               | 7  |
| 2 中国集体林权制度历史变迁与绩效评述 .....        | 13 |
| 2.1 集体林权的制度变迁 .....              | 13 |
| 2.2 林业产权制度变迁动因分析 .....           | 18 |
| 2.3 集体林业产权变迁的绩效评价 .....          | 20 |
| 2.4 对集体林权历史变迁的整体评述 .....         | 32 |
| 2.5 研究展望 .....                   | 37 |
| 3 新时期集体林权制度改革及整体绩效评价 .....       | 39 |
| 3.1 集体林权制度改革的背景和进展情况 .....       | 39 |
| 3.2 集体林权制度改革初期阶段的政策探索 .....      | 43 |
| 3.3 初期林权制度改革宏观绩效分析 .....         | 48 |
| 3.4 需要进一步解决的问题 .....             | 59 |
| 3.5 进一步完善林权改革政策体系的建议 .....       | 61 |
| 4 集体林权制度改革对林农收入影响评价 .....        | 65 |
| 4.1 评价背景和评价依据 .....              | 65 |
| 4.2 集体林权制度改革政策绩效评价 .....         | 67 |
| 4.3 问题讨论与政策建议 .....              | 74 |
| 5 集体林权制度改革对县级财政性收入影响评价 .....     | 82 |
| 5.1 江西省集体林权改革的财政政策措施 .....       | 82 |
| 5.2 集体林权改革对公共收入的影响分析 .....       | 85 |
| 5.3 集体林权改革对县级财政收入影响评价及政策建议 ..... | 90 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 6 完善集体林木采伐管理机制问题研究 .....         | 95  |
| 6.1 我国林木采伐管理制度的历史沿革和主要内容 .....   | 95  |
| 6.2 国外私有森林采伐管理制度及借鉴 .....        | 101 |
| 6.3 林木采伐管理制度面临的新问题 .....         | 103 |
| 6.4 完善集体林木采伐管理制度政策建议 .....       | 106 |
| 7 规范集体林权流转问题研究 .....             | 113 |
| 7.1 林权流转的理论研究 .....              | 113 |
| 7.2 集体林权流转主要实践形式和存在的主要问题 .....   | 120 |
| 7.3 完善集体林权流转的政策建议 .....          | 124 |
| 8 建立支持集体林业发展的公共财政制度问题研究 .....    | 129 |
| 8.1 国内外林业公共财政经济理论研究 .....        | 129 |
| 8.2 中国林业公共财政投资政策及机制转变 .....      | 133 |
| 8.3 林业投资规模、结构、营林资金增长及资源绩效 .....  | 140 |
| 8.4 建立支持集体林业发展的公共财政机制 .....      | 144 |
| 9 推进集体林业投融资改革问题研究 .....          | 160 |
| 9.1 我国主要林业信贷扶持政策及评价 .....        | 160 |
| 9.2 集体林权制度改革中的林业融资机制研究 .....     | 169 |
| 9.3 完善集体林权证抵押贷款政策建议 .....        | 176 |
| 10 集体林业社会化服务体系建设问题研究 .....       | 181 |
| 10.1 集体林权制度改革过程中的林业社会化服务条件 ..... | 181 |
| 10.2 林业社会化服务体系现状 .....           | 184 |
| 10.3 林业社会化服务体系建设存在的主要问题 .....    | 194 |
| 10.4 政策建议 .....                  | 204 |
| 11 集体林权制度改革与林业保险制度问题研究 .....     | 211 |
| 11.1 发展森林保险的必要性 .....            | 211 |
| 11.2 我国林业保险发展现状 .....            | 215 |
| 11.3 国外林业保险发展及对我国的借鉴意义 .....     | 222 |
| 11.4 林业保险制度设计 .....              | 227 |

# 1 产权制度理论与森林产权制度

产权是产权学派、新制度经济学派和交易费用学派的一个重要概念，产权制度是经济制度与生产关系的基础安排。毫无疑问，产权制度改革是集体林业经济体制改革的核心和关键。本章是全书的开篇，又是集体林业产权政策研究的最为基础的理论依托，理应对产权理论渊源、主要学术流派的代表以及重要思想作一个全面深入的介绍。但是，本书研究的重点是对集体林权制度改革政策的历史、现在和未来的评价，注重利用产权理论的一般原理解释和分析林业产权制度的政策实践，大篇幅地介绍和研究产权理论显然不是本书的任务，况且国内外很多学者在很早以前就已经对产权理论进行过多角度的理论和实证研究，形成了许多有学术价值的研究成果。在本章中，作者借鉴和学习他人的研究成果，努力用简明的语言比较系统地介绍产权概念、产权功能、产权组合和所有制，以及产权选择的原则和产权制度的概念，简要阐述制度和制度功能、制度变迁的动力机制；阐述森林资源特征和产权的一般特征、特殊性和复杂性，以此说明森林资源产权制度变迁的复杂性和风险性，为后续研究做理论铺垫。

## 1.1 产权理论

### 1.1.1 产权的概念及内涵

产权（Property rights）是“财产权利”一词的缩写，是一种行为性权利，是一个经济社会所实现的选择一种经济品的使用权利。它是产权学派、新制度经济学派和交易费用学派中的一个重要概念。然而对于其概念的定义，国内外理论界至今也没有取得一致的看法。《新帕尔格雷夫经济学辞典》（1992）给出定义：“产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。”该定义强调产权是一组权利，且这种权利的有效性取决于对此权利强制实现的可能性以及为之付出的代价。这种强制有赖于政府的力量，日常的行动以及通行的伦理道德规范。《牛津法律大辞典》认为：产权亦称财产所有权，是指存在于任何客体之中或之上的完全权利。它包括占有权、使用权、出借权、转让权、

用尽权、消费权和其他与财产有关的权利（Kavid, 1998）。此定义认为产权即财产所有权，并进一步把财产所有权解释为包含多方面权能的权利束。认为产权是法律或国家强制性规定人对物的权利。法兰西民法中规定：“财产权就是以法律所允许的最独断的方式处理物品的权利。”产权不仅包括收益权，而且是包括一切与财产有关的权利，并且所有者可独断任意行使。事实上，许多法学家和经济学家都是这样理解产权的，即产权是在国家法律认可或规范下形成的，产权即物权（刘伟，1999）。德姆塞茨（1991）从功能和作用来定义产权，他认为：“产权是一种社会工具，其重要性在于事实上它能帮助一个人形成与其他人进行交易的合理预期。”“产权包括一个人或者他人受益或受损的权利。”“产权的一个主要功能是引导并激励人们将外部性大幅度地内在化。”阿尔钦（1991）认为：“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。”科斯在多处运用“产权”一词时，在很大程度上指的是“使用权”。

综合来看，产权的基本内涵可以概括为：首先产权是一组权利束，具体包括了财产所有权、实际的占有权与使用权、自由的处分权以及相应的“剩余”索取权。它可以分解为多种权利并组合呈现出不同的产权结构。产权不是一般的物质实体，而是指人们对物的使用所引起的相互认可的行为关系。它用来界定人们在经济活动中如何受益，如何受损，以及他们之间如何进行补偿的规则。因而，产权的主要功能就是帮助一个人形成他与其他人进行交易时的预期。其次，产权作为一项财产权利，具有排他性和可让渡性。

理想的产权状况在内容层面上要求产权是“排他的”和“可让渡的”。就是说，一个人对一项资源产权的拥有是否完整，主要可以从所有者对他所拥有的权利的排他性和可转让性来衡量。若权利的所有者对他拥有的权利具有排他的使用权、收益的独享权和自由的转让权，则认为他对该项资源拥有完整的产权，否则，就称为产权的残缺。

### 1.1.2 产权的功能

在影响人的行为决定、资源配置和经济绩效的制度变量中，产权的功能极其重要。具体来说，其功能主要有：①帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期；②引导人们在更大程度上实现外部性的内部化动力，即产权的激励机制，这是产权最基本的功能；③能有效地配置和利用稀缺资源。

因此，产权经济学家认为，产权的界定和合理安排在经济交易中非常重要。一个社会采取何种产权形式，主要受制于每一产权形式在特定的政治经济文化背景下配置稀缺资源的交易费用大小及在产权支配下的人们提供外部性较大的内在

化的激励。

### 1.1.3 产权的组合和所有制

产权组合和所有制主要可分为私有产权、国有产权、共有产权等形式。哈罗德·德姆塞茨认为,私有产权意味着社会承认所有者的权利,并拒绝他人行使该权利,国有产权则意味着国家可以在权利的使用中排除任何个人因素,而按照政治程序来使用国家财产;共有产权意味着社会否认国家或私人去干涉任何人使用该权利。

(1) 私有产权。其基本含义是产权主体是私人,并且对所有权能的行使决策完全是私人作出的。它给予人们对体现在物上的可能用途进行选择的排他性权利。私人产权的有效性取决于对产权规则强制实现的可能性及其为之支付的交易费用。在私有产权的基础上,任何双方同意的契约都是允许的。当然当契约条款属法律禁止的范围时,则私有产权的行使就会受到程度不同的限制。

(2) 共有产权。这意味着在共同体内的每一成员都有权分享权利,它排除了国家和共同体外的成员对共同体内的任何成员行使这些权利的干扰。在共有产权下,由于共同体内的每一成员都有权平均分离权利,若对他使用共有产权的交易费用不为零,那么他追求个人效用最大化时的成本就有可能有部分由共同体内的其他成员来承担,同时也无法排除其他人来分享他努力的成果。因而,共有产权导致了很大的外部性。这也正是在集体所有制下,某些基层组织的领导者存在“寻租”行为的原因所在。但共有产权对所有权有一定的约束规则,Brinley 就用一些实例说明了在一些情形下共有产权的适应性。

(3) 国有产权,又称政府产权。是指国家依法享有国有财产的排他性权利。它可再按政治程序来决定谁可以使用或不能使用这些权利。在国有产权下,权利是由国家选择的代理人来行使的。由于他对资源的使用、转让及剩余索取权都不具有充分的权能,就使他对绩效及对他人监督的激励很低,加之国家对代理人的监督费用昂贵,所以国有产权下的外部性极大。国有产权有助于突破私人产权的利润界限,提供私人无力或不愿生产的社会需要产品,克服外部性引发的市场失灵现象。但问题是国有产权能否与市场经济相容。

此外,社团产权和公司产权属于共有产权范畴,是共有产权的一种形式。当某个人对一种资源行使某权利,并不排斥同一团体内的其他成员对该资源行使同样的权利时,这种产权便称为社团产权。公司产权(法人产权),即关于如何行使对公司资产的各种权利的决定不是由某自然人作出的,而是由公司的决策机构对权利的行使作出规则与约束。

### 1.1.4 产权选择的原则

一般而言，在共有产权和国有产权下的许多外部性在私有产权下被内部化了，从而产生了更有效地利用资源的激励。但理论上或被一个社会证明是较有效的产权结构，在另一个社会未必有效或被接受。因此，一个国家和社会的产权结构设计或产权选择必须综合考虑：一个政府的所有制的偏好；社会群体对一种产权结构或产权安排的接受程度；能促进人们将外部性内部化的技术状态和技术创新；面对新的获利动机时，原有产权结构下的受益者和受损者的反应。

私有产权的高效率产生于一个尊重个人自由选择的完全市场体系。因此不能单纯以私有化为产权改革的方向，需要在考虑市场体系健全程度和产权客体具体特性的基础上适应性选择不同的产权结构安排。现实社会中，当某些领域由于对经济资源的使用、分配过程比较单一，具有完全的竞争性和排他性，可以采用私有产权模式；而在某些领域，由于资源的使用只具备不完全的竞争性或排他性，需采用共有产权形式；而有些领域则由于完全不具有竞争性和排他性，需要实行国有产权形式。同样，在某些领域则因产权竞争性复杂和排他性成本高，单一产权选择难以实现个人利益与公共利益的均衡，则可以选择混合产权形式。共有产权制度选择应就共有财产使用者间的谈判与信任问题、合作与自我加强问题、信息的重要性问题、政府所扮演的角色等问题进行研究，以达到对共有产权制度的权力持有者设定规则与进行监督以及与外部团体的协调控制来促进共有资源的使用效率的目标。

### 1.1.5 产权制度

新制度经济学认为，产权制度是一种基础性的经济制度，它不仅独自对经济效率有着重要影响，而且又构成市场制度以及许多其他制度安排的基础（盛洪，2003）。产权制度涉及对产权的界定和对产权的保护，是对产权的各项权能所进行的制度安排，其内容包括对产权权能的界定、产权主体的设立、确定和保护的行为规则。德姆塞茨（1967）认为，作为经济学的研究者，对具有宽泛内容的制度自身及其关注的重心，即与保护个人或集体产权利益密切相关的制度。

现代产权制度首先要界定产权，实际上是共有产权在成员间的重新分配。正如众多研究者认为，共有财产的存在表明产权界定不清。科斯（1990）认为，没有产权的初始界定，就不存在权利的转让和重新组合的市场交易。在“共有产权”下大量外部性无法内在化，大大影响了经济绩效，导致供给和需求失衡。资源产权界定后，经济主体拥有了排他的财产，开始对成本、投入、收益极为关注，为

了实现自身利益的最大化目标,他们努力使资源配置达到最优,从而将很大一部分外部性内在化了。即使在现行产权制度下仍存在外部性,围绕着内在化过程的谈判、执行的交易费用可能要比公共产权下要少得多。可以说,产权界定越明确,对产权主体的激励就越大,资源配置的效率就越充分,社会总效用就增加。同时外部性内在化的交易成本也越低。

其次产权制度需要能为产权主体的权利提供有效保护。我们知道,产权界定是经济发展的必要条件,但不是充分条件。要使经济得以发展,不仅要界定产权,还要求确保产权各项权能的有效实现和利益保护。其中最为重要的前提是要保证产权的交易自由和公平的市场竞争,使产权成为可交易的权利。通常,产权的初始界定一般很少能按照效率原则进行最优配置,若产权具有可交易性、市场竞争是充分的,则产权最终会转让到最具效率的用途上。一般地讲,竞争意味着人们不断地关注更多的可供选择的使用,这表明产权能够得到更完全的界定,以降低不确定性和促进资源得到更有效的配置和使用。

## 1.2 制度及制度变迁理论

### 1.2.1 制度及其功能

凡勃伦认为,制度实质上就是个人或社会对有关某些关系或某些作用的一般思想习惯;今天的制度,也就是当前公认的某些生活方式。换言之,制度无非是一种自然习俗,由于习惯化和被人广泛地接受,已成为公理化和必不可少的东西。制度必须随着环境的变化而变化,是生存竞争和淘汰适应过程的结果。康芒斯认为,制度是集体行动控制个体行动,且这一控制是通过所有权关系来施行的(张宇燕,1992)。诺斯(1994)认为,制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。

马克思理论研究的经典主题始终是制度,其制度理论集中分析的是以资本主义私有制为基础的市场制度。马克思把制度视为影响经济增长和社会发展的的重要因素之一,他也肯定过私有产权的效率及其历史进步作用。林毅夫(2000)将制度定义为一系列人为设定的行为规则。这种规则能约束、规范人们的相互行为,帮助他们形成别人行为的预期。

一般而言,制度包括在社会经济活动中由社会强制执行的正式的社会行为规则,以及同样规范着人们行为的习惯、道德、文化传统等非正式规则的总和(樊纲,1994)。就正式的社会行为规则而言,主要是指人们有意识地创造出来,并

通过国家等组织运用权力制定且强制执行的一系列成文规则，包括宪法，成文法，正式合约等法律及规范的规章制度，它包含政治（司法）规则、经济规则和合约三个方面。而非正式的规则，主要是指人们在长期的社会交往中逐步形成，并得到社会认可的一系列规则，包括价值观、伦理道德、文化传统、风俗习惯、意识形态等。

林毅夫（2000）认为制度有两大基本功能。其一是节约功能，即让一个或更多的经济人增进自身的福利而不使其他人的福利减少，或让经济人在他们的预算约束下达到更高的目标水平。其二是再分配功能。林毅夫（1989）还认为，制度的功能可以综合为安全功能和经济功能，正是出于安全和经济两个方面的原因，人们才需要彼此交换货品和服务并使制度成为不可或缺。

### 1.2.2 制度变迁

制度变迁历来是经济学家关注的重要论题，从亚当·斯密到马克思直至当代制度学派和公共选择理论，都积累了丰富的思想财富。

马克思认为，社会基本矛盾表现为生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾，是引起制度变迁的动因，并随着矛盾的不断累积，最终导致了社会经济制度的根本变革。

诺斯和托马斯认为，早期的制度变迁，是由于人们对稀缺资源赋予压力的增加。舒尔茨后来将其归结为经济发展过程中人的经济价值的提高。拉坦则强调要素与产品的相对价格的变化，以及与经济增长相关联的技术变迁所释放的新的收入流及其分割、与制度绩效的增进相联系的效率收益等因素。西方国家的制度变迁，一般表现在私人产权基础上的需求诱导型制度变迁，因而其理论分析的重点是制度需求。新制度经济学还提出了意识形态对制度创新变迁的作用理论（张曙光，1996）。

林毅夫（2000）认为，制度变迁也称制度创新，通常是指某一制度安排的变化，而不是指整个结构中所有制度安排的变迁。是对构成制度框架的规则、准则和实施组合所做的边际调整。

关于制度变迁的动力，张曙光（1996）认为制度变迁最初总是源于制度需求。所谓制度需求一般是指制度的接受者的需求和社会需求，是在进行社会成本和社会效益分析的基础上确定的，是与制度接受者的非均衡紧密联系在一起。一项制度变迁能否发生取决于两个基本条件，即制度变迁的预期效益和制度变迁的成本，制度净效益大于零是制度安排的前提和制度选择的必要条件，但不是充分条件。因为，对于同一具体条件，可供选择的制度安排和制度结构也不是一种，而

可能是多种。其中很多制度安排和选择的制度净效益均大于零，因而都在可供选择和安排的对象之列，这就需把不同的制度安排和制度净效益进行比较，选择其中净效益最大的那项制度（张曙光，1996）。

制度变迁可以分为诱致性和强制性制度变迁两种基本形式。所谓诱致性制度变迁是指现行制度安排的变更或替代，或者是新制度安排的创新，它由个人或一群（个）人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。要发生诱致性制度变迁的前提是要有某些来自制度非均衡的获利机会。从某个起始均衡点开始，有四种原因引起制度的非均衡：①制度选择集合变化；②技术改变；③制度服务的需求改变；④其他制度安排改变。

与此相反，强制性制度变迁是由政府命令或法律引入和实现。诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起。然而强制性制度变迁可以纯粹因在不同的选民集团之间对现有收入进行再分配而发生（林毅夫，1993）。

## 1.3 森林资源产权理论

### 1.3.1 森林资源及其功能多样性

森林资源是林地及其所生长的森林有机体的总称。这里以林木资源为主，还包括林中和林下植物、野生动物、土壤微生物以及其他自然环境因子等资源。林地包括乔木林地、疏林地、灌木林地、林中空地、采伐迹地、火烧迹地、苗圃地和国家规划宜林地。森林可以更新，属于再生的自然资源，也是一种无形的环境资源和潜在的“绿色能源”。

森林资源是地球上最重要的资源之一，是生物多样化的基础，森林具有多重功能，它不仅能够为生产和生活提供多种宝贵的木材和原材料，能够为人类经济生活提供多种食品，更重要的是森林能够调节气候、保持水土、防止和减轻旱涝、风沙、冰雹等自然灾害；还有净化空气、消除噪声等功能；同时森林还是天然的动植物园，哺育着各种飞禽走兽和生长着多种珍贵林木及药材。

### 1.3.2 森林资源产权的一般特征

森林资源产权通常被称为林权，也被称为山林权属，是林地、林木的合法所有者拥有在法律规定范围内独占性地支配林地和林木的财产权利结构。在所有权基础上，林权所有人可以依法对其所有的林地、林木行使占有、使用、收益和处

分的权利。林权反映的林业所有制关系，是社会生产关系的重要组成部分（孔凡斌，2004）。

在我国，林地和林木的权属性质是有区别的。就所有制结构而言，林地所有制只有国有和集体所有两种公有形式，法律不承认林地的私人所有权。林地所有权是严格的自物权，具有强烈的排他性和专有性，且有不可让渡性。集体林地产权具有土地财产权的一般特性，也有其不同的特征。就一般特征来看，林地产权具有不动产性质、供给具有稀缺性、可以重复使用的特性以及永久收益性等土地资源的一般特点。林地产权的特殊性是相对于耕地而言的，林地资源的稀缺性相对弱些；同时林地由于是同长周期的林木相联系，由于林业生产过程是社会生产过程和自然生产过程的统一，这就使林地产权在具有永久收益性上又有不同的内容和特点（张春霞，1996）。

中国现代林权在承认林地所有权的公有单一形式的同时，并不否认和排斥林地所有权之上的用益权的流动性和出让性等制度安排。国家和集体的林地所有权中的占有、使用和收益的权利通常是可以有偿转让的，即通常所说的所有权和经营使用权的分离。林地经营权是一种限制物权，是林地经营权获得者在他人林地上设置的权利，实际上也是根据林地所有权人的意志设定的林地所有权上的负担，起着限制所有权的作用，因此林地所有人在自己的林地上设定了地上权，那么就只有林地使用权人使用林地，所获得的收益也由林地经营者享有，林地所有权人无权干预和处分。林地经营使用权属转让的方式通常有承包、租赁、合作、合股、拍卖等。林地经营权林木的所有权包括占有、使用、收益以及处分权都可以有偿转让。林木所有者可以通过买卖、抵押等物权流转方式实现林木财产权。可见，在保证林地所有权结构不变的基础上，林地使用权、经营权、收益权乃至经营权利的处分权利依法均可以按照效率原则在不同主体之间流动，从而拓宽了林地所有权利益的实现方式，为林地资源市场化和资源的有效配置创造了制度条件。

林木所有权则有国有、集体和私有三种基本类型，也可以概括为公有和非公有两种形式，林权权属设置相对灵活，权利主体呈现多元化，既可以是自然人所有，也可以是非国有、非集体成分的公司和企业法人所有，而且林木权利在不同主体之间可以依法转让。

相对于林木的公有权而言，私有林权通常是依据承包经营合同和法律直接规定而获得，私有林权是他物权，是林木所有者经营他人所有的林地而享有的权利，是林地的地上权。南方 10 省林区是我国主要集体林区，其集体林面积占 90% 以上。集体森林资源产权的基本特点是：林地所有权归集体所有，经营权在农户、

集体和企业等多种主体手中，其中以农户为主。

### 1.3.3 森林资源产权特殊性与权能实现的有限性

#### (1) 显著的外部性特征

森林资源在功能上的多样性和效益社会性导致的复杂外部性，给森林资源产权利益的保护带来了极大的困难，这也是导致森林资源产权区别于其他产权的最重要的特征。我们知道，外部性是从事经济活动当事人给他人或社会带来的无法由市场价格体现的利益或损失。外部性广泛地存在于经济生活中，因为人们的任何活动都或多或少地产生外部性，想要完全消除外部性在现实中是不可能的。

在任何社会经济系统下，森林资源产权的外部性都表现得尤其明显，包括森林资源的经济、社会和生态效益的外部性。通常情况下，森林资源产权主体的消费性活动导致森林资源面积减少和质量的降低，系统的稳定性和生态功能降低，产生负外部性，森林资源产权主体的生产性活动促进森林资源的总量增加和质量的提高，其保持水土、涵养水源、防风固沙、调节气候、净化空气、美化环境等生态功能增强，产生大量的正外部效用。在现有的社会经济系统条件下，森林资源产权主体的消费活动的“负外部性”受到政府和社会的高度关注，并通过森林消耗控制法令、征收森林资源费用以及违法责任追究等措施予以纠正，通过这些措施，将森林资源消费性活动的外部成本内化。当前，最为突出的问题是森林资源产权主体的生产性活动产生的大量正外部性效益中的相当一部分是无法实现“内在化”，以及“正外部性内在化失效”所引起的上述“负外部性”管制的效率递减。目前的实际情况是，无论是“庇古解决”方式还是“科斯解决”方式，在森林资源建设和保护中都没有得到全面实施，林业正外部性效益得不到全面补偿，其原因是复杂的。众所周知，一项制度的创新或变迁，取决于制度变迁的成本和效益的衡量结果以及制度创新的获利机会，但有的时候，制度的变迁不完全取决于制度变迁的成本和收益，而在于制度变迁主体的选择取向，即决策者的意识形态和政治理性。在现代中国，制度变迁的推动和选择者主要是执政党及其领导下的各级政府。因此，要想在中国有效解决林业产权正外部效益的经济补偿问题，首要的因素是决策者的决心和远见。除此之外，森林资源产权的外部效益内化还存在一些短时间难以逾越的困难，比如“内在化”的效益边界和数量的测量技术限制、界定成本过高以及特定阶段政府财政补偿能力难以弥补外部性费用，致使森林资源外部性效益价值无法得到有效内化。外部性的存在会扭曲产权的激励机制，从而影响资源配置的效率。