

中国私营林业 政策研究

主 编：陆文明 [英] Natasha Landell-Mills

副主编：刘金龙 徐晋涛 刘 璨 戴广翠



Instruments for
sustainable private
sector forestry

中国环境科学出版社

PDG

《中国私营林业政策研究》编著者名单

主 编：陆文明 [英] Natasha Landell-Mills

副主编：刘金龙 徐晋涛 刘 璨 戴广翠

编著者：(按姓氏笔画为序)

于法稳	王 光	关百钧	刘金龙	孙昌金
利继忠	张小京	张彩虹	张雪梅	肖文发
陆文明	侯燕南	徐晋涛	徐 斌	黄晓春
谢 晨	谭秀凤	颜 帅	戴广翠	魏远竹

序

1992 年联合国环境与发展大会，揭开了人类社会致力于实现可持续发展的新篇章。会议通过的《里约环境与发展宣言》和《21 世纪议程》是全球环境与发展问题的纲领性文件，具有划时代的意义。会议上产生的《关于森林问题的原则声明》已成为国际社会讨论国际森林问题、指导实现森林可持续经营的纲领性原则。森林可持续经营和林业可持续发展已成为国际社会广泛认同的林业发展方向，并被世界各国政府视为制定其林业政策的重要原则。

中国政府高度重视可持续发展，并将可持续发展作为国家发展战略，而林业可持续发展是国家可持续发展战略的重要组成部分。中国政府于 1994 年制定了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》，原林业部于 1994 年在国际社会率先制定了《中国 21 世纪议程林业行动计划》，林业可持续发展成为中国林业未来发展的重大战略。

实现中国林业的可持续发展，要依靠不同的所有制形式。在国有林区，主要依靠国有林业局；在集体林区，则应该主要依靠非国有经济成分，特别是私营部门的力量。

回顾世界林业的发展历程，私有林的发展历史最为悠久。时至今日，私有林在市场经济国家的林业发展中发挥着非常重要的作用。许多国家私有林的比重较大，政府对私有林的发展也非常重视，并通过健全的法律保障体系和积极的政策

支持措施，推动着私有林的不断发展。私有林已成为世界各国实施林业可持续发展战略的重要组成部分。

中国私营林业的发展，是改革开放以来，随着农村家庭联产承包责任制逐步推广到林业生产责任制，并随着经济体制改革的不深入而逐渐发展起来的。20世纪80年代初，国家开始实行“三定”政策，将造林和森林管理责任落实到农户，通过明晰和稳定山林权属以鼓励私营部门经济参与林业，这是中国私营部门参与林业发展的一个重要标志。此后，随着国家一系列鼓励政策的出台，私营林业开始逐渐发展起来，私营部门逐渐成为中国林业发展中的一支重要力量，特别是在南方集体林区。进入21世纪，为进一步保护和改善生态环境，促进林业的可持续发展，中国政府先后启动“六大”林业建设工程，以林业大工程带动林业大发展，国家鼓励私营部门特别是广大农民群众积极参与“六大”林业建设工程中森林资源的培育、保护和管理。

应该说，中国对私营林业的定义还比较模糊，目前还没有真正意义上的私有林，相关的政策还不很明晰。从所有制看，所有的森林都归国家或集体所有。但私营部门（主要是农民）通过长期承包林地或荒山荒地，种植林木，拥有林地和林木的使用权和经营权，其行为已经属于私营林业的性质。为此，在当前社会主义初级阶段，国家应高度重视私营林业的发展，充分肯定私营林业在国家林业可持续发展中的地位和作用，并制定积极有效的政策措施鼓励私营林业的发展。

在中国林业实现跨越式发展的重大转型时期，如何调动和吸引私营部门参与林业、投资林业和建设林业，如何在“六大”林业建设工程中发挥私营部门的作用，制定何种政策措施鼓励私营林业的发展，已成为新世纪中国林业发展的新课

题，目前国内虽然已经开展了一些相关研究，但系统、深入的研究还较少。《中国私营林业政策研究》一书，作为由英国国际发展部和欧洲联盟资助的由国际环境与发展研究所执行的《私营部门参与可持续林业的机制》全球项目中国案例研究的主要成果，对中国私营部门参与林业可持续发展的政策机制选择 5 个专题进行了全面分析、系统研究和深入探讨，并提出了许多政策建议。林地权属和林业税费是长期困扰中国林业发展的两大难点，与私营林业和私营部门参与林业可持续发展的关系最为密切，是私营部门最为关注的问题，也是林业界一直争论与研究的焦点。本书对此问题做了进一步的理论探讨和政策剖析，并提出了一些新的政策建议。公司与社区的伙伴关系和森林环境服务的市场是私营部门参与林业可持续发展中新出现的两个热点问题，发展势头很快，与新《森林法》和“六大”林业建设工程的实施密切相关，它们为私营部门投资林业可持续发展提供了良好的机会。前者与工业人工林的发展相辅相成，后者是实行森林生态效益补偿机制的基础。而森林认证作为促进森林可持续经营的市场机制，把森林的可持续经营与林产品的生产企业、销售商、消费者和整个市场联系在一起。虽然森林认证在中国还处于起步阶段，但它在国际上发展很快，并且中国正在发展国家森林认证体系和制定国家森林认证标准，森林认证必将成为促进中国森林可持续经营的一种潜在的市场政策工具。本书对森林环境服务的市场和森林认证这两大专题的研究是前瞻性的，对中国今后制定促进私营部门参与林业可持续发展的政策措施具有重要的参考价值。

本书的主要作者汇集了国内活跃在林业可持续发展政策研究领域的一批中青年专家和学者，他们来自中国林业科学

研究院、中国科学院农业政策研究中心、国家林业局经济发展研究中心、北京林业大学、中国社会科学院生态环境经济研究中心、国家环境保护总局环境与经济政策研究中心等中国研究林业可持续发展政策的权威机构，思维敏捷、求精务实，组成了一支跨部门、跨学科的强有力研究队伍，并且得到了国际著名环境经济政策研究机构国际环境与发展研究所的大力支持。本书主题紧扣时代脉搏，选题新颖、论据恰当、论证充分，理论分析有力，政策建议可行，是值得林业决策管理部门和科研教学机构阅读和借鉴的一本好书。

当然，在当前研究中国的私营林业政策问题还受到一些因素节制。与许多市场经济国家上百年的私有林发展历史相比，我国私营林业的发展历史还很短暂，森林的产权尚不够明晰，国家相关政策也很不成熟。作者虽然对中国私营林业的政策机制进行了探索性的研究，但在有些方面的认识、理解和把握还有待完善，对某些问题的研究还存在不足，希望在今后的研究中进一步深入和完善，也希望广大林业科技工作者和决策管理人员积极参与进来，共同研究，群策群力，促进私营部门对林业的参与，促进私营林业在中国林业可持续发展中发挥越来越大的作用。

中国工程院副院长
中国工程院院 士

沈国舫

2002 年 5 月

前 言

21 世纪，世界步入了可持续发展的轨道，各国也都在追求森林的可持续经营和林业的可持续发展。私营部门通过投资、参与或者直接经营管理森林，在提供林副产品、森林服务和生态环境保护方面发挥着越来越大的作用。在我国，私营部门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。国家制定了一系列相应的政策措施，来鼓励私营部门参与和发展可持续林业，如改革初期的林业承包责任制、林业“三定”政策，到 90 年代林业经济体制从传统的计划经济向社会主义市场经济转变，一些省（自治区）实行“四荒拍卖”政策。1998 年颁布的新《中华人民共和国森林法》明确规定，“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”，为我国私营部门参与林业事业提供了有力的保障。到 21 世纪，中国启动了“六大林业工程”，私营部门将在其中发挥重要作用。

为了了解我国私营部门在林业发展中的作用，并为政府如何促进和引导私营部门参与森林的可持续经营提出政策建议，《中国私营林业政策研究》对中国有关私营林业的政策和

中国私营部门参与可持续林业的机制进行了研究和探讨。本书也是英国国际发展部和欧洲委员会资助的国际环境与发展研究所(IIED)主持的大项目“私营部门参与可持续林业的机制”的中国国别研究报告,其中选择了林地权属、林业税费、公司与社区的伙伴关系、环境服务的市场和森林认证5个专题进行研究,由中国林业科学研究院、中国科学院农业政策研究中心、国家林业局经济发展研究中心、北京林业大学、中国社会科学院生态环境经济研究中心、国家环境保护总局环境与经济政策研究中心的研究人员共同完成。

本书由中国林业科学研究院陆文明研究员和国际环境与发展研究所Natasha Landell-Mills 副研究员总体策划、构思和设计。本书的英文版由Natasha Landell-Mills 副研究员根据各专题研究报告及项目组提供的背景材料统稿编写而成,已由IIED出版。本书是该英文版的中文翻译版,部分章节作了少许改动。各部分的作者如下:第1章:Natasha Landell-Mills;第2章:陆文明、戴广翠、刘璨、刘金龙、谢晨、徐斌和谭秀凤;第3章:徐晋涛、戴广翠、谢晨和刘金龙;第4章:刘金龙、肖文发、孙昌金、侯燕南、谢晨、张小京、王光、张雪梅、黄晓春和利继忠;第5章:陆文明、张彩虹、颜帅、魏远竹、于法稳和谭秀凤;第6章:刘璨、胡涛、钟懋功和石峰;第7章:陆文明和徐斌;第8章:Natasha Landell-Mills。最后,由陆文明、刘璨、关百钧、徐斌和谭秀凤完成审稿和统稿工作。

本项目研究过程中,得到了许多领导、专家、企业和当地林业局的大力支持。项目顾问委员会项目组外的成员赵德明、江机生、张守攻、李周、卢迈、朱春全、James Harkness

和黄义夫，对本项目给予了充分的指导，对研究成果提出了很多好的意见与建议；湖南省、江西省、安徽省、广东省和浙江省等地方政府、林业部门以及林业官员彭尚德、谢利平、王光、向东、黄晓春、利继忠、魏欣、罗镇平、程鹏、桑合会、丘辉等为我们的实地调研提供了极大的支持；还有很多人参加了我们的会见与研讨会，在此一并表示最诚挚的谢意！附录 1 中列出了项目人员及各方代表的名字。另外，编者还非常感谢海外发展研究所自然资源经济学家 Gill Shepherd 研究员、美国弗吉尼亚技术大学 Bill Hyde 教授、联合国粮农组织项目首席专家 Cloude Heimo 先生、国际林业研究中心副总干事 Mafa Chipeta 教授、国际环境与发展研究所的 James Mayers 研究员 和 Sonya Vermeulen 副研究员、太平洋环境中心副主任 David Gorden 先生以及森林趋势组织的 Jim Ford 先生，他们为本书英文报告提出了很好的评论和修改意见。

由于时间和研究范围的局限性，本书一定存在疏漏和不足之处，另外本书系英文版翻译而来，某些说法和语句还存在缺陷，敬请大家批评指正。

编 者
2002 年 5 月

目 录

序

前言

摘要	1
1 引言	8
1.1 背景	8
1.2 研究目标	10
1.3 中国私营部门的定义	13
1.4 研究进度安排	13
1.5 研究方法	15
1.6 报告结构	16
2 背景	17
2.1 中国概况	17
2.2 中国林业	20
2.3 主要林业机构和职能分析	28
2.4 私营部门参与林业发展的历程	40
2.5 小结	48
3 森林权属制度改革和承包制	50
3.1 森林权属的历史进程	51
3.2 森林权属改革现状	54
3.3 集体林改革的主要驱动力	59
3.4 不断涌现的承包经营经验	60

3.5 集体林区权属改革的影响.....	66
3.6 集体林权属改革的制约因素.....	70
3.7 小结.....	76
4 林业税费的反思.....	79
4.1 不断变化的税费体系.....	80
4.2 近期我国林业税费体系改革的动向.....	89
4.3 林业税费体系存在的问题.....	94
4.4 林业税费问题造成的影响.....	106
4.5 产生当前林业税费问题的主要原因.....	109
4.6 结论.....	112
5 促进公司与社区之间合作——让私营部门扮演主要角色.....	114
5.1 公司与社区合作——新出现的现象.....	115
5.2 APP与广东省地方社区之间的合作.....	119
5.3 利益分析.....	125
5.4 限制因素的初步评估.....	131
5.5 小结.....	136
6 私营部门与森林保护——构建森林环境服务市场.....	138
6.1 森林环境服务——市场发展的过程.....	140
6.2 森林环境服务支付的现状——市场的雏形.....	141
6.3 面临的挑战.....	160
6.4 小结.....	163
7 森林认证——中国新的市场机遇.....	164
7.1 中国森林认证的发展现状.....	166
7.2 潜在的利益与限制评估.....	173
7.3 小结.....	177
8 政策机会.....	179

8.1 建立风险与回报间更合理的平衡.....	180
8.2 进行社会与环境效益的投资.....	185
8.3 经验与教训及研究成果的宣传.....	188
8.4 政策选择.....	190
8.5 下步工作.....	192
参考文献.....	194

表

表 1 1973~1998 年森林资源状况.....	22
表 2 森林资源的区域分布.....	23
表 3 1993 年按林种划分的森林资源.....	23
表 4 参与林业发展的主要机构.....	28
表 5 1994~1998 年国有林和集体林数量和比例.....	33
表 6 70 年代末以来开展的主要造林项目.....	34
表 7 1986 年南方集体林区林地承包经营情况.....	56
表 8 1993~1998 年林地使用权流转主体构成.....	64
表 9 1993~1998 年转让地类及面积.....	65
表 10 1996 年“四荒”拍卖情况.....	65
表 11 1996 年 13 省(自治区)林权纠纷情况.....	72
表 12 林木产品税目税率表.....	83
表 13 林业规费征用情况表.....	87
表 14 江西省省以下林业收费情况.....	88
表 15 木材税收与采伐成本.....	92
表 16 不同地区林业税费占木材销价的比重表.....	96
表 17 湖南省辰溪县部分杉材收购保护价与计税基价表.....	100
表 18 湖南省靖州县木材税费收取表.....	101
表 19 1992~1999 年江西省修水县林业局收支情况表.....	102

表 20	江西省永修县税费征收情况调查.....	102
表 21	1990 年江西永修县林业局收入和支出.....	104
表 22	广东省清远市、韶关市的背景资料.....	119
表 23	浙江省和广东省公司与社区合作伙伴关系的主要特点.....	123
表 24	APP 造林对自然环境的影响.....	131
表 25	中央政府森林生态效益补偿费政策规定.....	142
表 26	1991~1994 年密云水库流域有林地和无林地水土流失对比.....	145
表 27	1998 年中国森林公园生态旅游情况.....	155
表 28	中国通过产销监管链认证的企业.....	167
表 29	促进私营部门对林业可持续发展投资的政策选择.....	190

图

图 1	1981~1999 年中国木材进口量与国内木材产量情况.....	26
图 2	国家和地方林业管理机构图.....	30
图 3	1994~1998 年不同经营主体经营的森林面积比例.....	35
图 4	林业产品链中可能的征收税费的环节.....	89
图 5	公司与社区合作伙伴关系的 4 种类型.....	115
图 6	森林生态效益补偿费作用示意图.....	143
图 7	中国中草药市场主要参与主体及其相互关系.....	152
图 8	长白山国家森林公园收入结构.....	156

插文

插文 1	股份合作制——将农户分散的林地重新组合起来.....	38
插文 2	国有林森林权属改革.....	54
插文 3	集体林区变更林地承包经营权情况——案例综述.....	58

插文 4	四川省芦山县林地拍卖情况	63
插文 5	林地承包影响的计量经济分析结果	67
插文 6	云南省姚安县班刘村荒山拍卖的主要制约因素	71
插文 7	建立良好的投资环境——安徽省 2 个县的实例研究	75
插文 8	调整林业税费促进林业投资	90
插文 9	湖南省岳阳县中间商购买采伐权	91
插文 10	安徽省农村税费改革主要内容	93
插文 11	江西省林业税费调查	97
插文 12	湖南省怀化市林业规费征收问题	99
插文 13	江西省税费征收的成本调查	101
插文 14	江西省修水县林业规费收入不规范使用情况调查	103
插文 15	江西省永修县京发林业合作社的兴衰	106
插文 16	中国社区与农户之间合作	117
插文 17	与农户缺乏协商的风险	132
插文 18	稳定的政策环境——广东与 APP 案例研究	135
插文 19	森林与流域管理的联系	146
插文 20	发挥森林维持高质量的水资源供给作用	148
插文 21	江西省私营部门参与森林资源管理和中草药生产	153
插文 22	园艺部门对生物多样性保护的支付	154
插文 23	森林景观价值市场化——森林生态旅游	156
插文 24	中国森林潜在碳储存——成本与效益	158
插文 25	森林认证的需求不断增长	170

附录

附录 1	中国国别研究主要参加人及各方代表	202
附录 2	森林流域之间的联系——分辨真伪	205
附录 3	促进可持续发展的林业收费制度	208

缩写语

CCICED	中国环境与发展国际合作委员会
DFID	英国国际发展部
EC	欧洲委员会
FAO	联合国粮农组织
FSC	森林管理委员会
IIED	国际环境与发展研究所
ISO	国际标准化组织
NTFP	非木质林产品
ODI	海外发展研究所
SFA	中国国家林业局

摘 要

在过去的 20 年期间,中国林业部门已经进行了转轨。中国林业作为社会主义市场经济体制建设的一部分,已经寻求森林利用和管理从国营部门向私营部门转变。随着改革的逐步深入,累计效应非常显著。早在 1985 年,估计 50% 以上的新增有林地面积是由私营部门营造的。到 1995 年为止,估计集体林区的 95% 的农户参与了各种形式的林地权属合同活动。

尽管中国森林面积在世界上占到第 5 位,但根据多种指标,中国是一个森林贫乏的国家。人均森林面积仅为 0.1 hm^2 , 远远低于世界 0.6 hm^2 的平均水平 (FAO, 1997)。中国森林资源不仅相对于人口和国土面积是很少的,而且相对于需求也是不足的。中国是世界第二大木材进口国。

20 世纪 70 年代后期,通过把土地家庭联产承包责任制从农业推广到林业,中国林业实行了改革。在新的体制下,以前不允许从林业投资获得收入的农户获得了新的机遇,可以租用林地,并且可以自己种树。80 年代初,林产品市场开始放开,最近又延长了林地租赁期,并允许拍卖和使用权进行交易,这是私营林业部门出现的关键之所在。

由于中国林业部门发生了非常明显的变化,因此,概略地描绘一个如此大而情况复杂的国家所发生的变化是相当困难

的。尽管国家一级的改革提供了一个政策性指导框架，但是各地的实施模式比较复杂。省、地、县甚至乡、村都采取了自己的方式来转化私营部门与政府之间的角色和责任。

地方试验取得的丰富经验使评估复杂化，但同时提供了一个总结教训的关键机会。现在是对20年经验进行总结的时候了。通过对私营部门参与林业、相关成本与效益、私营部门成为推动林业管理的重要力量的限制因素和机会的分析和总结，本文试图在总结教训这个艰巨任务方面进行一个尝试。

本文回顾过去和展望未来的目的在于寻求指导。通过回顾过去，对中国20年来在林地权属、承包体系以及林业税征收方面取得的经验教训进行总结；通过展望未来，试图分析出现的地方和国家政府部门正在探索的政策机会。重要内容表现在3个方面：公司与社区之间的合作、森林环境服务付费和森林认证。本文提供以下5个主要观点：

（1）推行林业权属改革

把林地使用权承包给私营农户所做的努力是中国20世纪70年代后期开始并广泛推进的经济和社会改革的一个重要组成部分。然而，改革并非一帆风顺。林业权属省与省之间、县与县之间、甚至乡镇与乡镇之间各不相同。此外，为“非集体化”林业所付出的努力被经常性的政策调整和权属动荡所抵消。这种不稳定给那些希望推动增加私人投资的政策制定者提出了最困难的挑战之一。

非集体化在南方集体林区进行的时间最长。到1986年，乡村集体已将8个省的大约69%的林地承包给农户使用和管理。这对林业产量、就业、收入和环境的积极影响得到了广泛的认