

博士

林

业文
库

徐秀英 著

南方集体林区森林可持续 经营的林权制度研究



中国林业出版社

6.22
8.1

F326.22
X828.1

博士林业文库

南方集体林区森林可持续经营 的林权制度研究

徐秀英 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

南方集体林区森林可持续经营的林权制度研究/徐秀英著. - 北京: 中国林业出版社, 2005

(博士林业文库)

ISBN 7-5038-4045-5

I. 南… II. 徐… III. 林地 - 产权 - 经济制度 - 研究 - 中国 IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 091877 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

网址 www.cfph.com.cn

发行 中国林业出版社

印刷 北京林业大学印刷厂

版次 2005 年 8 月第 1 版

印次 2005 年 8 月第 1 次

开本 880mm × 1230mm 1/32

印张 7

字数 210 千字

印数 1 ~ 1 000 册

定价 35.00 元

序

森林可持续经营已成为当今世界各国林业实践活动的必然选择。要实现森林可持续经营，产权制度的保障至关重要，因为经营主体在森林经营中居于主导地位，经营者是否有从事森林经营的积极性是影响森林可持续经营的重要因素，而产权是保障经营主体在从事森林经营中积极性、主动性的前提条件。南方集体林区是我国的主要林区，分布着我国重要的江河湖泊，其森林资源的生态地位十分重要。目前南方集体林区的林权制度问题错综复杂，已严重地影响森林的可持续经营，因此，研究并建立为森林可持续经营目标服务的林权制度是摆在研究者面前的重大课题。

徐秀英同志正是基于这一认识，在其博士论文的基础上完成了本书。本书以已有的新制度经济学、法学的相关理论为基础，通过调查并结合相关的法律法规，分析南方集体林区存在的林权制度问题，从林权的明晰化、林权的有效保护、林权的市场化运作三个方面深入系统地研究了南方集体林区林权制度改革的主要内容。提出的改革内容针对性强，对森林可持续经营实践有较大的指导意义。

本书内容丰富，数据翔实，结构严谨，方法科学，创新性强。书中以森林可持续经营的主要途径——分类经营后商品林和公益林的主导功能的不同为目标，对南方集体林区林权制度进行研究；利用新制度经济学的制度变迁理论对林权制度的历史变迁过程进行分析比较；利用制度变迁的“成本—收益”分析框架，对林权制度变革的方向进行研究；提出应根据经济社会的发展和森林可持续经营的要求，设置新的权能；从公民财产权与政府行政权平衡的视角，从规范和弱化政府权力着手，提出改革林地征用补偿制度和建立公益林征用（管制占用）补偿制度。这些研究思路 and 观点具有新的创意，显示出作者较强的理论功底和研究水平。

总之，我认为本书的出版，对南方集体林区林权制度的改革具有重要的推动作用，对加强林权制度问题的跨学科研究具有一定的意义。当然，南方集体林区的林权制度的研究是一个相当复杂的研究领域，同时影响森林可持续经营的产权制度不仅仅是林权制度，还包括依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物的产权安排。需要林业经济学界的有识之士加强合作、协同攻关。因此，尚须再接再厉，以此书的研究工作为基础，不懈努力，更全面、更系统、更深入地研究这一命题，为实现南方集体林区乃至全国森林可持续经营贡献力量。

A handwritten signature in black ink, reading '马天乐' (Ma Tianle). The characters are written in a cursive, flowing style.

2005 年 7 月于南京林业大学

目 录

序	马天乐
1 引 言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.1.1 森林可持续经营的提出	(1)
1.1.2 产权制度在森林可持续经营中的作用	(2)
1.1.3 南方集体林区产权制度对森林可持续经营的影响	(2)
1.2 国内外研究现状和不足	(4)
1.2.1 关于森林可持续经营的研究	(4)
1.2.2 关于林业产权制度的研究	(5)
1.2.3 国内外研究存在的不足	(10)
1.3 研究对象与研究方法	(12)
1.3.1 研究对象	(12)
1.3.2 研究方法	(12)
1.4 整体框架和主要研究内容	(13)
1.4.1 整体框架	(13)
1.4.2 主要内容	(13)
1.5 创 新	(15)
2 研究的理论基础	(17)
2.1 新制度经济学相关理论	(17)
2.1.1 制 度	(17)
2.1.2 制度变迁	(23)
2.1.3 产 权	(28)
2.1.4 产权制度	(33)

2.1.5	国家理论	(37)
2.2	林权制度相关理论	(40)
2.2.1	林权、林权制度概念	(40)
2.2.2	林权要素	(40)
2.2.3	林权的特点	(46)
2.3	理论总结	(47)
3	南方集体林区林权制度变迁的新制度经济学分析	(49)
3.1	建国后南方集体林区林权制度变革历史	(49)
3.1.1	土地改革时期(1949~1953)	(50)
3.1.2	初级农业生产合作社时期(1953~1956)	(51)
3.1.3	高级农业生产合作社和人民公社时期(1956~1978)	(52)
3.1.4	林业“三定”时期(1981年至20世纪90年代初)	(55)
3.1.5	林权的市场化运作时期(20世纪90年代初至今)	(57)
3.2	南方集体林区林权制度变迁的新制度经济学分析	(62)
3.2.1	土地改革时期——实现了制度的暂时均衡	(62)
3.2.2	合作化和人民公社时期——制度处于极不均衡状态	(63)
3.2.3	林业“三定”及市场化运作时期——对制度的不均衡进行 不断的调整	(64)
3.3	结论与启示	(65)
4	南方集体林区林权运作及存在的问题	(67)
4.1	调查的方法、目的和主要内容	(67)
4.1.1	二手资料的收集与关键信息人访谈——把握林权运作状况	(67)
4.1.2	二手资料收集与农户调查——掌握林权制度存在的主要问题	(68)
4.2	林权运作状况	(69)
4.3	林权的实践形式	(72)
4.4	林权制度存在的问题	(73)
4.4.1	林权界定不明晰	(73)

4.4.2	林权缺乏安全性	(76)
4.4.3	林权的市场化运行受阻	(79)
4.5	对森林可持续经营的影响分析	(83)
4.5.1	对未来缺乏稳定的预期,助长了经营者经营行为的短期化	(83)
4.5.2	林地使用权分散性严重,不利于林地的规模经营	(84)
4.5.3	农户把责任山当作“私有山”,阻碍了责任山的开发利用	(84)
4.5.4	公益林产权的不安全,影响了公益林的可持续经营	(85)
4.5.5	林权的市场化运行受阻,不利于森林资源的优化配置	(85)
5	基于森林可持续经营目标的林权制度改革总体设计	(88)
5.1	林权制度改革的制约因素分析	(88)
5.1.1	基本社会经济制度的约束	(88)
5.1.2	国家宏观背景的变化	(89)
5.1.3	林业生产的特殊性	(89)
5.1.4	南方集体林区各地区社会经济条件和林权初始配置的不同	(90)
5.1.5	广大农户意愿的约束	(91)
5.1.6	中国传统的平均主义观念	(94)
5.2	林权制度改革的方向——制度变迁的成本—收益分析框架	(95)
5.3	林权制度改革的目标——森林可持续经营	(98)
5.3.1	森林可持续经营的概念	(98)
5.3.2	森林可持续经营的主要途径——分类经营	(100)
5.4	林权制度改革的主要内容	(100)
5.4.1	林权明晰化	(101)
5.4.2	林权有效保护(安全性)	(101)
5.4.3	林权市场化运作	(102)
5.5	林权制度改革的方式——强制性制度变迁和诱致性制度 变迁相结合	(103)
6	林权制度改革之一:林权明晰化	(105)
6.1	林权明晰化的基本要求	(105)

6.1.1	林权明晰化的首要任务是关于权利和主体的设置	(105)
6.1.2	林权明晰化的关键是各项权能的分配	(106)
6.1.3	林权明晰化的核心是划清集体和经营者之间的责权利关系 ..	(106)
6.1.4	林权明晰化需要规范和弱化政府权力及法律制度作保障	(107)
6.2	林权明晰化的主要内容	(107)
6.2.1	明确林权主体	(107)
6.2.2	设置新的权利	(111)
6.2.3	合理分配各项权能, 明确界定所有者与使用者的责权利关系	(114)
6.3	林权的法律保护	(121)
6.3.1	产权保护的法律原则	(121)
6.3.2	林权法律保护的现状和问题	(123)
6.3.3	林权法律保护的主要内容	(124)
7	林权制度改革之二: 规范和弱化政府行政权	(129)
7.1	财产权利观的历史演变——从绝对到相对	(129)
7.2	政府行政征用理论概述	(131)
7.2.1	行政征用的概念、类型与特点	(131)
7.2.2	征用补偿的理论基础和原则	(132)
7.2.3	行政征用的程序	(134)
7.3	改革林地征用补偿制度	(134)
7.3.1	土地征用权设立的原由	(134)
7.3.2	我国林地征用补偿制度	(135)
7.3.3	我国现行林地征用补偿制度对集体林地产权的侵害	(135)
7.3.4	我国林地征用补偿制度的改革	(139)
7.4	建立公益林征用(管制占用)补偿制度	(141)
7.4.1	公益林征用(管制占用)提出的依据	(141)
7.4.2	我国现行公益林征用(管制占用)补偿制度的缺损	(143)
7.4.3	我国公益林征用(管制占用)补偿制度设计	(145)
7.5	改革商品林采伐限额管理制度	(149)

7.5.1	商品林采伐限额制度及改革状况	(149)
7.5.2	商品林采伐限额制度存在的问题	(151)
7.5.3	商品林采伐限额制度的改革建议	(153)
8	林权制度改革之三：林权市场化运作	(155)
8.1	林权市场化运作的必要性	(155)
8.1.1	发展社会主义市场经济的客观要求	(155)
8.1.2	盘活集体资产、壮大集体经济的一条蹊径	(156)
8.1.3	实现生产要素优化配置、推动分散的山林形成规模经营的 “载体”	(156)
8.1.4	是实现公益林补偿市场化和提高管护质量的必然要求	(156)
8.2	林权市场化运作的主要条件	(157)
8.2.1	有效的供给与需求	(157)
8.2.2	合理的价格	(158)
8.2.3	明晰的产权，较低的交易费用	(158)
8.3	林权市场化运作的可行性	(159)
8.3.1	国内外森林环境服务产权市场的实践基础	(159)
8.3.2	南方集体林区森林环境服务产权市场建立的经济基础	(163)
8.4	商品林产权市场化运作方式和对策措施	(165)
8.4.1	商品林产权市场化运作方式——两级市场，多种方式	(165)
8.4.2	推动商品林产权市场化运作的对策	(169)
8.5	公益林产权市场化运作方式和对策初探	(177)
8.5.1	公益林产权市场化运作方式——三种方式	(177)
8.5.2	公益林产权市场化运作的对策建议	(178)
9	案例研究——临安市林权制度改革	(181)
9.1	临安市基本情况	(181)
9.1.1	地理条件	(181)
9.1.2	社会经济状况	(181)
9.2	临安市林权制度的变革历史	(183)
9.3	临安市林权制度改革	(183)

9.3.1	延长承包期、核发《林权证》，明晰产权关系	(183)
9.3.2	制定林地使用权交易规则，规范林地流转行为	(186)
9.3.3	风景林经营权的市场化运作	(190)
9.4	临安市林权制度改革的成效分析	(192)
9.4.1	延长承包期、核发《林权证》，规范山林流转的效果	(192)
9.4.2	临目乡风景林经营权转让的效果	(193)
9.5	进一步需要解决的问题	(194)
9.5.1	操作程序有待于改进，交易中介组织缺乏	(194)
9.5.2	森林资源的价格确定不合理	(195)
9.5.3	承包合同需进一步规范	(195)
10	结 论	(196)
	参考文献	(201)
	后 记	(212)

1

引言

森林可持续经营的目标在于森林资源和林地要以持续的方式管理,来满足社会、经济、生态以及当代和后代的文化和精神的需求。可见,森林可持续经营的发展要求有三大保障:经济保障、社会保障、制度和政策保障。其中制度和政策保障显得越来越重要,经济和社会保障也主要是通过制度和政策保障来实现。因此,我们必须重视产权制度在森林可持续经营实践中所起的作用。本书力图从可持续经营的要求出发,对南方集体林区产权制度进行研究。

1.1 研究背景

1.1.1 森林可持续经营的提出

20 世纪 80 年代以来,全球人口增加,污染严重,沙漠化加剧,生态环境急剧恶化等种种问题越来越严重,环境问题向人类发出了前所未有的挑战。人类不得不摒弃以前的发展模式,重新审视人类的发展,可持续发展很快成为世界各国的共识和承诺。自 1972 年第一次联合国环境与发展大会(瑞典,斯德哥尔摩)以来,世界各国决策者与研究者对如何解决环境问题作了大量的富有成效的工作,如在联合国的《人类环境宣言》(1972)、《关于环境与发展问题的里约宣言》(1992)、《21 世纪议程》(1992)中确立了世界各国对全球环境问题的共同认识和合作解决全球环境问题的一系列原则。

森林作为陆地生态系统的主体,不仅为人类的生存和发展提供了巨大的物质财富和环境服务功能,而且在维护全球生态平衡和生物多样性、支持人类生命系统中发挥着不可替代的基础作用。森林能否实现可

持续经营一定意义上制约着人类能否真正的实现可持续发展。1992 年联合国环境与发展大会通过的《关于森林问题的原则声明》阐明了关于保护、经营和可持续地开发所有类型森林的要求。这一原则一开始就指出“森林与所有的环境与发展问题和机会有关”，“森林对于经济发展和维持所有的生命形式都是必要的”。1997 年召开的第十一届世界林业大会《安塔利亚宣言》中郑重指出：“各种类型的森林不仅为世界人民提供重要的社会、经济及环境产品与服务，而且为保障食物供给、净化水与空气以及保护土壤作出了重大贡献，实现可持续发展的关键就在于森林的可持续经营。”森林的可持续经营已成为世界各国林业实践活动的必然选择。

1.1.2 产权制度在森林可持续经营中的作用

威廉姆森（1987）认为：“人在追求自身利益时会采取非常微妙和隐藏的手段，会耍弄狡黠的伎俩。”正因为机会主义倾向的存在，这就要求设定各种制度安排来约束人的行为，从而约束人的机会主义倾向（史晋川，1996）。产权制度是经济制度中最核心的制度，产权是影响资源配置的重要内生变量，有效的产权安排能使人们在进行经济活动或交易时，形成稳定的预期，从而规范人们的经济行为，降低交易成本，减少交易摩擦，实现资源的合理配置和有效利用。经营主体在森林经营中居于主导地位，经营者是否有从事森林经营的积极性是影响森林可持续经营的重要因素。而产权是保障经营主体在从事森林经营中积极性、主动性的前提条件。首先，由于产权关系实质上是一种利益关系，在物质利益的驱动下，产权的所有者必然尽其所能发挥产权的作用，在实现产权主体物质利益的同时避免了资源的浪费。其次，在物质利益的驱动下，产权关系同时又演变成一种责任关系，即约束产权主体对自己产权的保护和关心。可以说一旦界定了产权，有了产权的法律保护，就可以有效地防止外界的侵害，从而能够保证资源利用的可持续性。再次，物质利益的驱动还会导致产权的流动，通过森林资源的有效流转来提高森林资源的利用率，优化森林资源的配置。可见，产权制度在森林可持续经营中的作用是极为重要的。

1.1.3 南方集体林区产权制度对森林可持续经营的影响

南方集体林区是我国主要的林区，区域范围包括湖南、湖北、江

西、安徽、浙江、福建、广东、广西、海南、贵州 10 省（自治区），分布着我国 37.12% 的森林面积，保存着全国 15.97% 的森林蓄积。这些省（自治区）90% 的林业用地面积的所有归属集体所有，80% 的活立木总蓄积为集体或林农个体经营。南方集体林区森林资源的生态地位十分重要，分布着我国重要的江河湖泊。长江流域基本覆盖了湖南、湖北、江西、安徽、福建、广东、广西、贵州 8 省（自治区），流域森林覆盖率达 27.24%，珠江流域地跨贵州、广西、广东、湖南、江西等 5 省（自治区），森林覆盖率达到 35.2%，洞庭湖、鄱阳湖两大淡水湖以及成千上万座（条）人工水库和江河支流位于南方集体林区境内。建国以后，南方集体林区产权制度经过了土地改革、初级合作社、高级合作社和人民公社、林业“三定”几次大的变革，遗留下来许多问题。如不同产权主体的权责不明或权责不匹配，产权得不到法律或社会规范的有效保护，农民的产权严重残缺，农民的利益得不到保障。20 世纪八九十年代后，各地出现了森林、林木、林地使用权的有偿流转，通过市场来配置生产要素，实现了森林资源的优化配置，促进了森林可持续经营，但也暴露出许多急待解决的问题。1996 年，我国为了实现森林可持续经营的目标开始进行森林分类经营试点，将森林资源按照其主导利用功能人为地划分为公益林和商品林两大类。实行分类经营后，南方集体林区的许多商品林被划为公益林，如浙江省作为南方集体林区十大重点林业省份之一，2001 年共区划界定生态公益林 307.27 万 hm^2 ，占林业用地总面积的 46.9%。国家在公益林的划转过程中，许多地方森林生态效益补偿资金未能及时发放，即使发放了其补偿标准过低，难以起到补偿作用，造成了对林农收益权的剥夺，公益林的产权缺乏安全性。目前广大山区农民并不富裕，还处于生存需求的低级需求层次，他们发展林业的主要目的在于获得经济效益，尽快脱贫致富。公益林产权的不安全会严重影响公益林的可持续经营。

综上所述，南方集体林区经历了产权制度的多次变革，遗留下来许多问题，在目前实施分类经营和森林资源市场化配置日趋活跃的新形势下，又暴露出许多新的产权问题。因此，迫切需要对南方集体林区产权制度进行深入的研究。

1.2 国内外研究现状和不足

1.2.1 关于森林可持续经营的研究

当前国内外对森林可持续经营的研究主要集中于以下几个方面：

(1) 森林可持续经营概念的研究。森林可持续经营的概念目前尚无一个统一的定义。比较有代表性的主要有(张守攻, 2001): 英国学者波尔(Poore)的定义, 1992年联合国环境与发展大会上通过的《关于森林问题的原则声明》中关于可持续森林经营的定义, 在赫尔辛基进程会议上提出的森林可持续经营的定义和国际热带木材组织提出的经营永久性林地的定义。

(2) 森林可持续经营目标的研究。森林可持续经营的目标, 学者们比较一致地认为主要有四大目标(曹迎春等, 2000): 一是社会目标, 即持续不断地为社会提供林产品, 满足人类对森林生态系统中与衣食住行密切相关的多种产品的需求; 二是经济目标, 即使森林经营者获得持续经济效益, 促进和保障水利、旅游、渔业、运输、畜牧业等一批产业的发展, 带动林产工业发展, 提高国家、区域等不同尺度空间防灾减灾的经济目标; 三是生态环境目标, 即为满足人的多方面需求, 提供良好的生态景观及其环境服务; 四是可持续经营的森林目标, 健康的森林生态系统是上述三大目标得以实现的基础和前提。

(3) 森林可持续经营标准与指标体系的研究。就目前的研究现状看, 主要在3个层次上进行(张玉珍, 1999): ①国际组织立足于全球或大的地区所开展的指标协调行动; ②各个国家分别研究各自国家森林可持续经营的标准与指标体系; ③在国家内部, 根据地域分异规律, 进行区域级和经营单位水平的森林可持续经营标准的研究。

(4) 森林可持续经营途径的研究。对如何实现森林可持续经营, 学者们认为, 主要的途径有: ①森林生态系统经营。这主要由国外的学者首先提出, 国内学者徐国桢等(1994, 1997)也认为森林生态系统经营是21世纪森林经营的新趋势, 并对森林生态系统经营的概念、本质、原理等进行了探讨; ②分类经营。国内学者侯元兆(1996)、曲喜和等(1996)认为分类经营是实现林业可持续发展的根本措施; ③区

域化。张玉珍(1999)、黄瑞选等(1998)等提出区域化是森林可持续经营的有效途径。

(5) 森林可持续经营保障体系的研究。黄瑞选等(1999)认为,森林可持续经营的最终实现,特别需要关注森林可持续经营保障体系的构建和不断完善。这些保障体系包括:政府宏观调控、综合决策和公众参与机制、政策和制度、社会化服务体系的建立与完善、保障手段的综合运用等。

1.2.2 林业产权制度的研究

1.2.2.1 国外对林业产权制度的研究

在国外,林业产权制度的研究重点主要放在资源产权制度的研究上。国外对森林资源产权制度的研究主要集中在以下几个方面(肖平等,1995):

(1) 森林资源所有制及其评价。所有制是要解决森林产权的主体问题,回答谁将拥有对森林资源的实际控制能力。讨论所有制问题的目的在于研究不同所有制形式的利弊,寻求最佳的制度安排。

国外学者们对所有制的划分一般划分为国家产权、共同产权、私人产权和自由进入。外国专家普遍对自由进入持否定态度。其中具有代表性的观点之一是:自由进入提出的自由给所有人都带来损害,每个个体在自由进入的资源领域都追求个人利益的最大化,结果只能使资源配置严重失调或短缺,主张对自由进入资源必须予以界定,建立起相互排斥的产权制度。Bruce 和 Fortmann 认为,保护森林最好的办法是排他性的经营管理,并且通过国家强制实施。

不少研究产权问题的经济学家,对于生产要素的私人安排以及通过市场机制将保证经济生活中最大可能效率持有异议。Bromley 在其文章中指出,林业是一种多向利用活动,林业中许多问题都源于多向利用不同目标之间的矛盾,在私人产权形式下存在着能否保障足够的公共物品和无价格产品的供应问题,私人所有者不会充分考虑林业中的公共物品和无价格产品;此外,林业投资的长期性对私人投资也缺乏足够的吸引力,私人在造林、护林方面的积极性不足,存在利用过度和投资不足倾向。

专家们对共同产权制度也褒贬不一。“共同产权悲剧”理论和“乡村林地谬误”理论认为:集体劳动有着致命的缺陷,由于缺乏有效的

监督和绩效衡量,在共同产权安排下的成员有偷懒、搭便车的倾向。同时,在这种产权形式下的森林不可避免地退化以及遭到破坏。解决的办法是,向私人产权形式转移。但赞成共同产权安排的人认为,共同产权制度与私人产权制度相比有许多优点,比如,可将资源作为一个整体来经营,以消除为数众多的个人经营战略带来的不利影响;在一个区域内,资源利用可以分散,而不必集中于某一地块;林产品可以在成员之间公平分配,可将森林资源作为满足社区目标的资产;可形成集体力量与外界对抗,排除团体以外他人的干扰等等。

与完全私人产权形式相反的另一个极端是完全的国家产权,专家们对国家产权制度也褒贬不一,国外支持森林国有化的学者认为:由于人口压力、环境保护压力与日俱增,便产生了由社会整体控制资源的要求,即由国家所有、控制、管理森林,可以解决公共物品及无价格产品的供应问题、规模控制问题以及对森林的保护问题,认为地方社团或个人都不会在森林保护方面给予足够投资。但此领域大多数学者对森林资源的国有化和集中统一控制多持怀疑或批评态度,他们认为,作为国家代理机构的政府部门并不受利润最大化激励机制驱动,计划并不根据收益状况来制定,因而不会追求从资源中创造最大价值,往往忽略资源发展的投资机会;大量的森林资源国有化常常超出政府实施有效管理的能力,使资源处于名义上国有,实际上为权利真空、自由进入状态,从而导致资源配置效率低下;集中统一管理忽略了资源条件的差异,忽略了不同利益集团、不同人群在需求方面的多样化特征。

学者们普遍认为,现实中并不存在一种能尽善尽美地解决所有问题的产权制度安排,那种认为只有某种产权制度是最理想状态的看法正在被抛弃。Peter认为,现实中只能是包括一切产权形式的共存或混合状态。

(2) 森林资源产权制度的演变。国外十分重视对森林产权制度历史过程的描述和概括,试图从中发现森林资源产权制度产生、发展的原因及其规律。从而为制定林业政策提供依据。其研究内容主要有:

①森林产权制度的产生。研究表明早期的人类历史中,森林资源只是人们的一种生计来源,而非经济资产。由于没有经济意义上的稀缺问题,因而也没有所有权界定及确立控制权威的问题。随着人口增长和经济技术的发展,产生了对稀缺资源进行分配的要求,因此说,森林资源