

林业经济与管理
学术文库

森林资源 弱市场化流转研究

The Study on Weak Marketing of Circulation
of Forest Resources



◎ 曾华锋 摄影 著

◎ 中国林业出版社

林业经济与管理学术文库

森林资源弱市场化流转研究

曾华锋 聂 影 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

森林资源弱市场化流转研究/曾华锋, 聂影著. —北京: 中国林业出版社,
2009. 10

(林业经济与管理学术文库)

ISBN 978-7-5038-5457-6

I. 森… II. ①曾 ②聂… III. 森林资源 - 市场经济 - 研究 - 中国
IV. F326. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 172268 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: www. cfph. com. cn

E-mail: forestbook@163. com **电话:** (010) 83222880

发 行: 中国林业出版社

印 刷 北京林业大学印刷厂

版 次: 2009 年 10 月第 1 版

印 次: 2009 年 10 月第 1 次

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 12

字 数: 230 千字

印 数: 1 ~ 1000 册

定 价: 45.00 元

序

新中国成立后，特别是改革开放以来，我国南方集体林区林业建设取得了较大成效，对经济社会发展和生态建设作出了重要贡献。

随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步完善，林业发展深层次问题日益显现，制约了林业生产的发展和林农增收。于是，林业领域实行了家庭承包经营责任制，制度的创新一方面带来了林农经营林业的积极性，出现了“山当田耕，树当菜种”，另一方面也带来了小农经济不可避免的问题，过小的经营规模，过于分散的林地资源，难以提高林业的经营效率。林业是高度讲究规模效益的行业，只有规模达到一定的经营面积，才能实现轮伐，才可以实现收益的持续性。林业生产对规模经营的特殊需要及为克服林业长生产周期带来的各类风险，使得林业生产领域的联合势在必行。那么如何在长期稳定林地承包关系的条件下，进一步完善林区土地使用权正常流转制度，促进林区各种生产要素的流动和优化组合，增强林区经济持续发展的活力，已成为林权改革中迫切需要解决的重要课题。

作者以南方集体林区林权制度改革为研究对象，借鉴了国内外最新的研究成果，综合应用了制度经济学、产权、地租地价、规模经营的理论与方法，对森林资源流转的现状与问题进行了深入地调查与剖析，研究过程中注重理论与实际相结合，规范与实证相结合，定性与定量相结合，在进行演绎推理的同时，辅以充足的实例予以佐证，从理论的高度总结了森林资源弱市场化流转问题与解决路径。书中的一些观点和结论具有一定的前瞻性和建设性，凝结作者长期研究和思考

的成果。本书的出版一定程度上填补了我国森林资源管理市场化研究的薄弱环节，对于深入推进集体林权制度改革有重要的参考价值。作为作者的校友、同事看到这一成果出版，倍感欣慰。希望作者继续努力，为我国森林资源市场化流转研究做出新贡献。



于江苏南京

2009年7月18日

森林具有生态、经济和社会效益。但长期以来，生态环境不断恶化，人类虽逐步认识了森林的生态服务功能的重要性，也采取了相应的措施保持和发展森林资源，但是森林资源的经营管理仍存在激励措施不足，人们生产积极性没有发挥出来的缺陷。突出表现为一方面中国面临森林资源的极度短缺，另一方面有大量的闲置林地和剩余劳动力的现象。

2003年中央发布了《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》（以下简称《决定》），以《决定》为标志，南方集体林区实行了林权制度改革。林权制度改革旨在调动社会各方面造林的积极性，促进林业更快更好地发展。但以家庭为单位的林权制度改革也带来了林地的细碎化和林地的小规模经营，且没有考虑个人经营能力的差异而采取了按人头均分林地的形式，虽然林改解决了林业生产激励不足的问题，但从林业本身的经营性质来看，过小的地块不利于林业生产效率的提高和林业的轮伐经营需要。在稳定家庭承包制的前提下，如何促进林权流转，利用市场化的手段和措施实现林地的规模经营、提高林地的经营效率就成为林权制度改革后重要的制度创新措施。

立足于南方集体林区林权制度改革，采用理论与实践相结合的方式，指出林权流转中存在的问题并提出相关政策建议，是开展本研究的初衷。

本研究从我国林业经济改革的实践需要出发，在国内外森林资源流转理论与实践研究的基础上，运用现代经济学理论和方法，分析了我国森林资源流转形成的背景，调查了我国当前的森林资源流转现状，系统阐述了我国森林资源流转的市场机制和宏观调控机制，针对我国森林资源流转存在的问题提出了我国近期森林资源流转完善的途径及相应的森林资源制度建设与措施。本研究主要论述了以下内容：

第一部分,也就是绪论,简述了五次林权制度改革的历程,认为林权制度改革改善了林业治理结构,调动了农民培育森林的积极性,提高了林地的生产力,提高了森林对农民增收的贡献率。如何在林改的基础上促进新型的林业合作和林权流转,使林权流向经营更有效率的农民或企业,优化资源配置,是更为重要的任务;通过对国内外森林资源流转制度方面的研究动态及发展趋势的把握,为本研究的展开提供了坚实的基础;同时也体现了本研究与现有研究之间的继承和创新关系。

第二部分,即第三章到第五章,对我国的森林资源流转产生的背景和森林资源流转的当前现状进行了系统的考察和分析总结,讨论了林地细碎化的内涵,分析了实现林地规模经营的途径,阐述了林权流转的可行性与必要性,指出了森林资源流转是家庭承包经营责任制的次生制度创新,对林地流转制度进行了回顾,对福建省、江西省森林资源流转现状进行了分析,指出了林木、林地流转中的弱市场化问题;从正反两方面分析了森林资源弱市场化流转的影响,并指出了森林资源弱市场化流转的后果;分析了森林资源弱市场化流转的成因。

第三部分由第六章至第九章组成,在前几部分研究的基础上,构造了我国森林资源市场化流转的制度框架,包括与市场化流转相适应的森林资源产权制度框架,制度安排是我国森林资源市场化流转管理的主导形式,由根本制度、日常管理制度、补充制度和外在监督制度构成;以市场理论为基础,分析了森林资源市场化流转的目标模式与运行机制,认为森林资源流转的目标模式包括森林资源流转的市场体系和流转市场的发展方向两方面内容,针对森林资源流转中的弱市场化问题和市场化流转的要求,指出林木市场的建设和规范、林地市场的培育和发展应成为森林资源市场化流转的目标模式,集体森林资源市场化流转的机制,包括价格机制、约束机制和中介机制;对森林资源市场化流转的经济调控措施进行了系统的研究分析,认为市场配置与政府调控存在协调互补性,指出实现森林资源有限度的市场化配置政府应发挥的调控作用有:规划作用、监督作用、宏观政策导向作用和协调作用;提出了促进林农流转林地的政策建议,指出林地资源市场化流转的必要条件之一是林农大规模转移,林地资源市场化流转的必要条件之二是失地农民的社会保障与就业保障,林地流转的趋势是

扶持发展林业专业合作组织。

第四部分，也就是本书的第十章，根据前面的研究，总结出本书研究的若干初步结论，并提出尚需进一步研究的几个问题。

本书在研究写作过程中，南京林业大学经济管理学院的马天乐教授、高振华副教授、沈文星教授、张智光教授、张晓辛教授、蔡志坚教授、许向阳教授，南京农业大学的李岳云教授和华南农业大学的徐正春教授等多位林业经济管理专家提出了宝贵意见；值出版之际，马天乐教授欣然为本书作序。在此向他们表示衷心的感谢！

本书由南京林业大学经济管理学院学科建设经费资助出版。本书是在前人研究的基础上，对完善南方集体林区森林资源流转制度方面进行的探索，提出了一些新的看法。但限于著者的水平和研究时间的不足，书中错误和不当在所难免，敬请读者给予批评指正！

著 者

2009年7月8日

目 录

第一章 绪 论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 本课题的立项依据	(5)
1.2.1 森林资源流转的必然性	(5)
1.2.2 森林资源流转	(7)
1.3 研究意义	(8)
1.4 研究思路和全文框架	(10)
1.4.1 研究思路	(12)
1.4.2 全文框架	(13)
1.5 研究方法	(14)
1.6 创新之处	(15)
第二章 研究的理论基础及研究成果评述	(16)
2.1 研究的理论基础	(16)
2.1.1 制度及制度变迁	(16)
2.1.2 产权理论	(19)
2.1.3 地租地价理论	(21)
2.1.4 规模经营理论	(23)
2.2 国内外研究综述	(24)
2.2.1 森林资源流转的内涵	(24)
2.2.2 森林资源流转的客观要求及意义	(25)
2.2.3 集体林地产权制度改革	(29)
2.2.4 森林资源流转的管理	(31)
2.2.5 国外森林资源流转	(36)
2.3 本章小结	(39)
第三章 森林资源流转：现状和问题	(41)
3.1 林地细碎化	(41)

3.1.1	林地细碎化的内涵	(41)
3.1.2	林权改革后林地细碎化的基本状况	(42)
3.2	林地规模经营	(42)
3.3	林权流转的可行性与必要性	(43)
3.3.1	林权流转的可行性	(43)
3.3.2	林权流转的必要性	(44)
3.4	森林资源流转是家庭承包经营责任制的次生制度创新	(45)
3.4.1	土地的频繁调整使土地承包经营权不稳定, 刺激短期行为发生	(45)
3.4.2	地权不稳定导致长期投资减少, 自发性的林地流转出现	(46)
3.5	林地流转制度回顾	(47)
3.5.1	农民土地所有制下的林地流转	(48)
3.5.2	以生产队为基础的土地集体所有制下的林地流转	(48)
3.5.3	土地人民公社所有制下的林地流转	(49)
3.5.4	林业“三定”时期的林地流转	(49)
3.5.5	家庭联产承包责任制下的林地流转	(50)
3.6	福建省森林资源流转现状分析	(53)
3.6.1	福建省森林资源流转基本情况	(54)
3.6.2	福建省森林资源流转调查与分析	(54)
3.6.3	福建省森林资源流转特点	(57)
3.6.4	福建省森林资源流转制度绩效	(58)
3.7	江西省森林资源流转现状分析	(58)
3.7.1	江西省遂川县林地流转情况	(60)
3.7.2	江西省崇义县林地流转情况	(61)
3.7.3	江西省安福县林地流转情况	(62)
3.7.4	江西省森林资源流转特点	(62)
3.7.5	江西省规范林权流转的主要做法	(63)
3.8	林地流转中的弱市场化问题	(64)
3.8.1	林地流转中流转效率低下	(64)
3.8.2	集体林地流转存在制约因素	(65)
3.8.3	集体林地和林木流转操作缺乏规范	(66)
3.9	本章小结	(67)
	案例一: 湖北省森林资源流转调查	(68)
	案例二: 湖南攸县林权流转的现状及对策	(71)

第四章 森林资源弱市场化流转的影响	(74)
4.1 我国森林资源弱市场化流转的正面影响	(74)
4.2 我国森林资源弱市场化流转的负面影响	(75)
4.2.1 弱市场化流转对土地资源配置的影响	(75)
4.2.2 弱市场化流转对林业市场化的影响	(75)
4.2.3 弱市场化流转对农民土地权利稳定性的影响	(76)
4.3 我国森林资源弱市场化流转的后果	(77)
4.3.1 阻碍我国森林资源的可持续经营	(77)
4.3.2 阻碍我国经济与环境的可持续发展	(78)
4.4 本章小结	(78)
第五章 森林资源弱市场化流转的成因	(80)
5.1 我国森林资源弱市场化流转的管理原因分析	(81)
5.1.1 非制度性原因	(81)
5.1.2 制度性原因	(83)
5.2 我国森林资源弱市场化流转的操作方面的原因分析	(86)
5.2.1 木材采伐限额分配过程中的“寻租”现象	(86)
5.2.2 有些流转严重违背自愿的原则	(87)
5.2.3 流转市场信息不畅通, 导致森林资源流转不顺畅	(87)
5.2.4 很多交易活动缺乏林业主管部门的管理和监督	(87)
5.2.5 森林资源流转操作过于简单, 合同不够规范	(88)
5.3 我国森林资源弱市场化流转的深层原因分析	(88)
5.3.1 集体林地产权关系界定不清	(88)
5.3.2 林地流转机制不完善	(89)
5.3.3 林区剩余劳动力转移缓慢, 社会保障体系建设滞后	(89)
5.3.4 林业比较利益低, 风险防范机制不健全, 难以吸引外来 资本	(90)
5.3.5 林区社会化服务体系不健全	(91)
5.4 本章小结	(91)
第六章 与市场化流转要求相适应的森林资源产权制度	(93)
6.1 林业产权	(93)
6.1.1 森林资源产权	(93)
6.1.2 森林资源产权交易的障碍	(95)
6.2 森林资源产权制度	(98)
6.2.1 森林资源产权制度的基本功能	(98)

6.2.2 土地产权制度争论	(102)
6.3 制约我国林区土地制度创新的因素	(103)
6.4 与市场化流转相适应的森林资源产权制度框架	(104)
6.4.1 根本制度——公平而有效的森林资源经营管理制度	(104)
6.4.2 日常管理制度——森林资源市场化流转利益相关者参与 机制	(105)
6.4.3 补充制度——森林资源市场化流转救济制度	(106)
6.4.4 外在监督制度——社会监督	(106)
6.5 本章小结	(107)
案例三：治沙英雄石光银：一个负债累累的千万富翁	(108)
案例四：谁来保护承包人利益	(110)
案例五：保护环境基本国策 政策怎会整穷栽树人	(112)
第七章 森林资源市场化流转的目标模式与运行机制	(114)
7.1 森林资源市场化流转的目标模式	(114)
7.2 集体土地市场化流转的机制构建	(116)
7.2.1 价格机制	(116)
7.2.2 约束机制	(117)
7.2.3 中介机制	(124)
7.3 本章小结	(128)
第八章 促进森林资源市场化流转的经济调控措施	(129)
8.1 市场配置与政府调控的协调互补性	(129)
8.2 实现森林资源有限度的市场化配置，政府应发挥的调控作用	(131)
8.2.1 规划作用	(131)
8.2.2 监督作用	(131)
8.2.3 导向作用	(132)
8.2.4 协调作用	(133)
8.3 政府调控措施	(133)
8.3.1 法律法规的制定与完善	(134)
8.3.2 稳定和完善的林业产权	(135)
8.3.3 杜绝森林资源流转中的“寻租”现象	(135)
8.3.4 培育林地流转的市场主体，促进林地流转	(136)
8.4 本章小结	(137)
第九章 促进林农流转林地的政策建议	(138)
9.1 农户是林地流转的行为主体	(138)

9.1.1 城镇化道路是不可避免的趋势	(138)
9.1.2 广大林农是林权流转的中坚力量	(139)
9.2 农户林地流转行为动机及其成本收益分析	(140)
9.2.1 农户林地流转行为选择的一般机理	(140)
9.2.2 农户林地流转行为的成本收益分析	(141)
9.2.3 基于成本收益比较的农户林地流转行为决策机理分析 ...	(144)
9.2.4 农户林地流转行为述评	(145)
9.3 林业政策的进一步完善	(145)
9.3.1 林地资源市场化流转的必要条件之一——林农大规模转移	(147)
9.3.2 林地资源市场化流转的必要条件之二——失地农民的社会 保障与就业保障	(148)
9.3.3 林地流转的趋势——扶持发展林业专业合作组织	(149)
9.4 本章小结	(155)
案例六：推进林地林权流转，组建民营林场	(156)
第十章 研究结论	(160)
10.1 研究得出的初步结论	(160)
10.2 需要进一步研究的问题	(164)
参考文献	(166)

第一章 绪 论

1.1 研究背景

林业是一项重要的公益事业和基础产业。林业不仅为经济建设提供木材和林产品，发挥着林木的经济价值；而且近十年来，由于全球气候的变化、生物多样性的减少和可持续发展观念的深入人心，林业在生态建设中也肩负起更加重要的使命。

人类每一次进步和发展都离不开生态环境各要素的“综合支持”。水体、土壤、生物、空气等组成的人类赖以生存的生态环境是维系社会经济发展的基础。然而，随着科学技术的发展，人类活动严重影响着生态环境，全球生态问题日益突出。据国家有关权威部门公布的一些资料表明，自然生态环境正潜伏着不容忽视的危机：水资源匮乏，水体污染突出；大气环境恶化；土壤酸化、盐渍化严重，耕地面积减少，土壤肥力下降。生态环境整体呈恶化趋势，生态安全所面临的形势十分严峻（赵永新，2001）。历史经验表明（周生贤，2003），特殊的事件往往会成为改变历史发展进程的契机。20 世纪的最后几年里有三件震撼全国的生态事件：一是 1997 年创纪录的黄河断流，历时达 226 天；二是 1998 年的长江、松花江大水灾；三是 2000 年波及北京等地的空前频繁的沙尘暴。这三件大事标志着中国生态环境史上一个新的时期的来临：长期沉寂、远离中心城市的生态环境破坏所积累的后果终于以某种危机的形式轰动全国，引起全社会对林业空前的关注和重视，并将林业推向生态环境建设的核心地位。21 世纪是我国历史发展中一个极其重要的时期。改善生态环境、加强生态建设、维护生态安全已成为新世纪经济社会发展对林业的首要需求，这就赋予林业比过去任何时候都重要的特殊地位，林业已成为生态建设的主体、经济社会可持续发展的基础。

面对生态危机，人类开始警醒，逐渐意识到掠夺性开发自然资源的后果，开始注重在自然资源的开发利用中协调人与自然的的关系，提出了“可持续发展（Sus-

tainable Development) ”理念。可持续发展是 20 世纪 80 年代提出的一个深入人心的概念。1987 年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次阐述了可持续发展的概念,得到了国际社会的广泛共识。可持续发展是指既满足现代人的需求又不损害后代人满足其需求的能力。换句话说,就是指经济、社会、资源和环境保护协调发展,它们是一个密不可分的系统,既要达到发展经济的目的,又要保护好人类赖以生存的大气、淡水、海洋、土地和森林等自然资源和环境,使子孙后代能够永续发展和安居乐业。也就是江泽民同志指出的:“决不能吃祖宗饭,断子孙路。”可持续发展与环境保护既有联系,又不等同。环境保护是可持续发展的重要方面。可持续发展的核心是发展,但要求在严格控制人口、提高人口素质和保护环境、资源永续利用的前提下进行经济和社会的发展。

随着环境战略和可持续发展战略的确立,林业凸现其重要地位。在地球几大生态系统中,除海洋外,森林和湿地两大陆地生态系统以 70% 以上的程度参与和影响着生物地球化学循环和生物地球物理过程,在生物界和非生物界的物质交换和能量流动中扮演着关键角色,对保持陆地生态系统的整体功能、维护生态平衡发挥着中枢作用。以森林、湿地为主要经营对象的林业,就是通过这些复杂的循环和过程来间接地生产出生态产品的,包括:吸收二氧化碳、制造氧气、涵养水源、保持水土、净化水质、防风固沙、调节气候、清洁空气、减少噪音、吸附粉尘、保护生物多样性、减轻洪涝灾害等。科学家断言,假如这些生态系统从地球上消失,那么,全球 90% 的淡水将白白流入大海,陆地 90% 的生物将灭绝,生物固氮将减少 90%,生物放氧将减少 60%,从而引发一连串的生态灾难,人类生存就会失去根基。

良好的生态是社会文明进步的重要标志,最大限度地发挥林业在改善生态中的主体作用,已成为经济社会发展对林业的首要需求。鉴于我国林业处在社会主义初级阶段的较低层次,现阶段林业的基本矛盾是社会对林业日益增长的多种需求与落后的林业生产之间的矛盾,国家提出了跨越式发展战略。以工程方式推进林业建设是我国林业发展的成功经验。改革开放以来,我国先后启动了一批重点工程:三北防护林体系建设工程、长江中上游防护林体系建设工程、沿海防护林体系建设工程、平原绿化工程、太行山绿化工程、全国防沙治沙工程、淮河太湖流域综合治理防护林体系建设工程等。经系统整合后确立的六大林业重点工程,在建设内容上涵盖了森林资源保育、防沙治沙、退耕还林、野生动植物保护等林业建设的主要方面,在地域分布上覆盖了全国 97% 以上的县。六大工程的实施必然导致林业的历史性转变,表现为:由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变,由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主转变、由毁林开荒向退耕还林转变、由无偿使用森林生态效益向有偿使用森林生态效益转变、由部门办林业

向全社会办林业转变。实施六大工程、推进五大转变、实现跨越式发展是新世纪中国林业的历史性任务,将推动我国林业早日进入可持续发展的新阶段。

林业是一项重要的公益事业和基础产业,具有经济效益、生态效益和社会效益。林业的特殊属性表现在集生态效益和经济效益于一身。新中国成立以来,林业为国家经济建设和生态状况改善作出了重要贡献。据《中国林业统计年鉴2006》所载,新中国成立以来,我国共完成了六次森林资源清查。第六次清查结果表明,我国有森林面积1.75亿 hm^2 ,活立木蓄积量136.18亿 m^3 ,森林蓄积量124.56亿 hm^2 ,森林覆盖率18.21%(比新中国成立初期的8.6%提高近10个百分点)。我国森林面积居俄罗斯、巴西、美国、加拿大、刚果之后,列世界第六位。我国人工林保存面积5326万 hm^2 ,列世界第一位。我国野生动植物资源十分丰富,全国约有脊椎动物约6481种,占世界脊椎动物种类的10%。我国约有3万多种高等植物,仅次于马来西亚和巴西,居世界第三位。截至2005年底,我国林业系统共建立自然保护区1699处,总面积1.2亿 hm^2 。2004年公布的全国首次湿地资源调查结果显示,我国现有湿地面积3848.55万 hm^2 ,居亚洲第一位,世界第四位。世界各类型的湿地在我国均有分布。清查结果显示,我国森林资源状况呈现出总量持续增加、质量不断提高、结构渐趋合理的良好态势。这充分说明党中央、国务院关于林业工作的一系列决策是非常正确的,对林业的政策扶持和投入支持,成效是显著的。

中国林业工作在森林资源的培育、保护及管理等方面成绩显著,但也应看到,我国林业发展仍存在许多问题。据《中国林业统计年鉴2006》所载,第六次全国森林资源清查结果显示,总的看,我国森林资源总量不足、质量不高、分布不均。森林覆盖率只有18.21%,相当于世界平均水平29.6%的61.52%;我国人均占有森林面积0.132 hm^2 ,相当于世界人均占有量0.6 hm^2 的22%;人均占有森林蓄积量9.42 m^3 ,相当于世界人均蓄积量64.63 m^3 的14.58%。在我国现有森林中,中、幼龄林的比重较大,面积占林分面积的67.85%,蓄积量占林分蓄积量的38.94%。从地域分布上看,我国森林东北和西南地区多,其他地区少,黑龙江、吉林、内蒙古、四川、云南、西藏六省(区)的森林面积和蓄积量分别占全国的51.4%和70%,而华北、西北地区的森林资源较少,尤其是新疆、青海两省(区)的森林覆盖率不足5%,其中新疆只有2.94%。因此,加大保护和培育森林资源的力度决不能减弱,加快林业发展的步伐决不能减慢,加强生态建设的决心决不能动摇。

产生问题的原因之一是中国林业制度。著名的新制度经济学家道格拉斯·诺斯指出:“一个社会如果没有实现经济增长,那就是因为该社会没有为经济方面的创新活动提供激励,也就是说,没有从制度方面去保证创新活动的行为主体应

该得到的最低限度的报酬。”传统的林业制度安排存在着对森林资源权属和农民产权保护不够的问题，因此出现了：一方面中国面临着森林资源的极度短缺，人均森林面积和人均森林蓄积量分别只有世界平均水平的 20% 和 12%，另一方面有 1 亿 hm^2 的宜林地还未被利用，又有数以亿计的农村剩余劳动力闲置的现象（程云行，2004）。在建设和保护好生态的前提下，如何充分挖掘我国土地资源、树种资源和劳动力资源的潜力，充分发挥森林产品品种丰富、可再生、绿色无污染的优势，充分利用市场机制和林产品巨大的市场空间对林业发展的强大引导和带动作用，把国家利益与集体及个人利益、长远利益与当前利益紧密结合起来，运用利益机制调动各类经营主体经营林业的积极性，是林业要解决的首要任务。有效的方法是通过制度安排，形成规则和合理的预期，产生有效的经济激励，促使人们出于自身利益考虑来增加森林资源的供给，消除和减缓稀缺性，提高林地资源的使用效率。这是我国林业发展的根本出路，也是我国全面建设人、自然、社会和谐统一型社会的必然要求（黄和亮，2006）。

我国集体林权制度改革或者说整个林业改革，已经经历了半个多世纪的探索和实践过程，这个过程大体上经历了五个阶段：

（1）土地改革时期的分林到户阶段。在这个阶段，根据 1950 年 6 月颁布的《中华人民共和国土地改革法》，政府将土地和山地都分给了农户，林木随山地划归农户所有，农户成了山林的主人，但时间很短，仅仅保持了 3 年左右。

（2）农业合作化时期的山林入社阶段。在这个阶段，农户将原来分给自己的山林折价入社，山林仍归个人所有，实行合作社集体合作经营。

（3）人民公社时期的山林集体所有、统一经营阶段。在这个阶段，山林完全归集体所有，并实行集体统一经营。

（4）20 世纪 80 年代初的林业“三定”阶段。即稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制。虽然经过了“三定”，但大部分林子还是集体的，自留山只划了很少部分。人均只有 $1/15\text{hm}^2$ ，而划定的责任山在产权上并不清楚，是模糊的，农民觉得只是你让我替你管着看着，不是自己的。在“三定”阶段，因为没有触及产权，产权比较模糊，经营主体并不明确，所以没有充分调动林农的积极性。

很多地方的情况也说明了这个问题。经过调查发现，在林业生产实践中普遍存在造林难、育林难、护林难、防火难、科技兴林难这“五难”现象，而且表现得非常突出。这“五难”又集中表现为“三林”问题：林业生产力低，林区发展落后，林农收入低，也就是我们所说的“林业、林区、林农”问题。农业用 1.2 亿 hm^2 耕地，解决了我们中国 13 亿人的吃粮问题。而林业用 2.87 亿 hm^2 林地，其中集体林地 1.67 亿 hm^2 ，却没有解决 13 亿人的用材问题，现在我们每年要用