

The Literature and Policy Review of the Reform of
Collective Forest Land Tenure in China

中国集体林产权制度 改革研究进展

《中国集体林产权制度改革相关政策问题研究》课题组 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国集体林产权制度 改革研究进展

The Literature and Policy Review of the Reform of
Collective Forest Land Tenure in China

《中国集体林产权制度改革
相关政策问题研究》课题组 / 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国集体林产权制度改革研究进展/《中国集体林产权制度改革相关政策问题研究》课题组著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0335 - 9

I. ①中… II. ①中… III. ①集体经济: 林业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 008038 号

责任编辑: 杜 鹏 张和群

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

中国集体林产权制度改革研究进展

《中国集体林产权制度改革
相关政策问题研究》课题组 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

永胜装订厂装订

880 × 1230 32 开 10.75 印张 290000 字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0335 - 9 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《中国集体林产权制度改革 相关政策问题研究》课题组

指导委员会 (按汉语拼音排序)

主 席：褚利明

委 员：丁文俊 董 妍 高玉英

刘克勇 沈和定 王焕良

吴 今 伍祖祎 徐旺明

专家组

组 长：刘 璨

成 员：陈 华 孔凡斌 鹿永华

涂 勤 王焕良 温亚利

姚顺波 张敏新 周建华

助 理：贺胜年 刘 浩 朱文清

目 录

第1章 引言 / 1

1.1 背景 / 1

1.2 主要研究结论 / 5

1.2.1 关于已经租赁的林地或者已经划定为生态公益林的 林地产权界定问题 / 6

1.2.2 关于林地分散经营, 通过何种途径实现联合经营, 进而实现规模效益 / 7

1.2.3 关于集体林林地和林木的规范流转 / 10

1.2.4 关于集体林产权制度改革以后, 在市场经济条件下 如何激励林农可持续地经营管理 / 13

1.2.5 其他相关结论 / 15

第2章 已划定公益林和已租赁集体林权改革 / 16

2.1 已划定生态公益林改革文献综述 / 19

2.1.1 国外文献综述 / 19

2.1.2 国内文献综述 / 28

2.2 国内生态公益林政策与实践 / 32

2.2.1 国内生态公益林政策 / 32

2.2.2 我国生态公益林管理实践 / 34

2.2.3 评述 / 39

2.3 已租赁集体林林权改革文献综述 / 41

2.3.1	国外文献综述	/	41
2.3.2	国内文献综述	/	51
2.3.3	评述	/	63
2.4	启示	/	64

第3章 林地分散经营及其实现规模化经营 / 80

3.1	研究背景	/	80
3.2	小规模林业经营问题国际研究回顾	/	82
3.2.1	部分发达国家私有林政策、法规及 促进林地联合经营	/	82
3.2.2	中东欧国家小规模林业发展及 林地经营问题	/	86
3.2.3	私有林主合作经营的主要特点及政策趋势	/	87
3.2.4	影响私有林主合作经营的主要因素	/	89
3.3	中国集体林地细碎化演化过程及政策变迁	/	92
3.3.1	林地细碎化过程回顾	/	92
3.3.2	林地分散化引起的林地经营问题	/	96
3.4	中国集体林地规模化经营模式 演化过程及政策变迁	/	97
3.4.1	对林地规模经营问题的认识	/	98
3.4.2	林地规模经营的条件	/	101
3.4.3	林业规模化经营模式及绩效评价	/	104
3.5	简要评价及展望	/	109
3.5.1	关于分散经营和规模经营模式选择及 适应性问题	/	109
3.5.2	关于鼓励林农联合实行规模经营的 政策问题	/	112
3.5.3	关于鼓励林农联合实行规模经营 政策研究的方法选择	/	112

第4章 集体林林地和林木的规范流转	/ 120
4.1 问题的提出	/ 120
4.2 林地流转概念的探索	/ 121
4.3 林地流转相关政策法规的进展与评价	/ 122
4.3.1 现有的关于林地流转的主要政策法规	/ 122
4.3.2 总体评价	/ 122
4.3.3 相关政策法规的进展与评价	/ 123
4.4 林地流转研究的理论基础	/ 127
4.4.1 产权的分割与转让理论	/ 127
4.4.2 交易成本理论	/ 128
4.4.3 市场失灵理论	/ 128
4.4.4 利益相关者理论	/ 128
4.5 现有的林地流转的主要调查研究	/ 129
4.5.1 研究区域	/ 129
4.5.2 研究的基本结论	/ 129
4.6 横向比较研究——林地流转与农地流转	/ 134

第5章 集体林产权制度改革与林地 可持续经营	/ 137
5.1 基础问卷调查	/ 138
5.2 相关研究综述	/ 140
5.2.1 农地产权及稳定性	/ 141
5.2.2 农地流转	/ 143
5.2.3 林地产权及森林的可持续管理	/ 146
5.3 林业可持续经营管理的国际背景	/ 148
5.3.1 近40年来林业政策的变迁	/ 148
5.3.2 森林的可持续管理	/ 151

5.4	中国集体林相关林业政策及效果评估	/	154
5.4.1	林业财政相关政策	/	155
5.4.2	林业相关税收政策	/	165
5.4.3	林业相关信贷政策	/	173
5.4.4	林业相关森林保险政策	/	178
5.5	发达国家相关林业政策及其启示	/	180
5.5.1	发达国家的林业基金政策	/	180
5.5.2	发达国家林业税收政策	/	184
5.5.3	发达国家森林保险政策	/	188
5.5.4	发达国家林业生态效益补偿政策	/	192
5.5.5	发达国家采伐管理政策	/	194
5.5.6	发达国家的林业政策对我们的启示	/	196
5.6	中国集体林业激励政策存在的 问题及政策建议	/	202
5.6.1	中国集体林业激励政策存在的问题	/	202
5.6.2	政策建议	/	205

第6章 农地制度和农村政策与集体林产权 制度改革综述 / 213

6.1	现行农村土地制度的确立	/	213
6.1.1	1949年以来我国农地制度的演变	/	214
6.1.2	中国农村耕地流转	/	219
6.1.3	我国林业生产经营制度的建立	/	224
6.2	林地与其他农用地利用冲突及其 产权安排分析	/	226
6.2.1	我国林地变化情况	/	227
6.2.2	林地与其他土地利用形式的冲突	/	231
6.3	农村主要经济政策的影响	/	235
6.3.1	耕地保护政策	/	235

- 6.3.2 土地征占政策 / 237
- 6.3.3 取消农业税费及提供农业补贴政策 / 239

第7章 农地产权制度文献回顾与评述 / 243

- 7.1 农地政策回顾 / 243
- 7.1.1 1978~1983年：家庭联产承包责任制度的逐步确立 / 243
- 7.1.2 1984~2002年：逐步确立延长土地承包期、减少土地频繁调整政策，土地流转政策初步开放 / 246
- 7.1.3 2002年以来：法律保护农民土地权益，进一步探索农地有效流转机制 / 249
- 7.2 农地文献回顾 / 251
- 7.2.1 国内学术界对中国土地制度史的探索 / 251
- 7.2.2 当代农村土地制度变革演进 / 254
- 7.2.3 国内学术界对当代土地制度的研究 / 258
- 7.2.4 关于现行农地制度创新的理论探讨 / 262
- 7.3 林业政策回顾 / 268
- 7.3.1 1978~1983年：大力植树造林阶段 / 268
- 7.3.2 1984~1991年：森林保护和立法阶段 / 272
- 7.3.3 1992~1997年：可持续林业发展阶段 / 276
- 7.3.4 1998年以来：生态林业阶段 / 281
- 7.4 我国草地产权制度改革文献回顾 / 284
- 7.4.1 传统的草原产权制度 / 284
- 7.4.2 现代草地产权制度 / 284
- 7.5 农地政策对林地政策的启示及借鉴 / 286
- 7.5.1 农地政策取得的经验 / 286
- 7.5.2 林地产权政策存在的问题 / 286
- 7.5.3 对林地产权的启示 / 287

第8章 国外林地产权文献与政策综述 / 294

- 8.1 引言 / 294
- 8.2 土著居民和习惯产权、社区产权 / 295
- 8.3 林地产权政策和法律 / 299
- 8.4 产权组织形式 / 302
- 8.5 产权冲突与解决方式 / 304
- 8.6 产权与贫困 / 305
- 8.7 结语 / 307

附录1 中国集体林产权制度主要法规与文件 / 312

附录2 与新近集体林产权制度改革有关的政策文件 / 326

第 1 章

引 言

1.1 背 景

中国农民收入从 1978 年的 133.60 元/人年，提高到 2006 年的 3587.0 元/人年，这是 1949 年以来中国农民收入增长速度最快的时期。农村贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人下降到 2006 年 0.3 亿人，中国农村人口下降最为明显的时期是 20 世纪 80 年代；2000 ~ 2006 年中国农村绝对贫困人口平均年降低率为 6.47%。农村贫困人口减少速度明显下降。中国城乡收入差距拉大，城市家庭人均年收入与农村家庭人均年收入从 1997 年的 2.47:1 扩大到 2007 年的 3.327:1；农村居民人均收入差距也在拉大，农民人均收入的基尼系数从 1997 年的 0.3229 扩大到 2006 年的 0.3737。中国农村消除贫困的难度增加和农民收入差距在拉大现象并存。如何增加农民收入和缩减农民收入差距成为中国各级政府关注点之一，2004 年以来，中共中央、国务院颁布的关于农业、农村和农民的 7 个“一号文件”的主基调是增加农民收入和建设社会主义新农村。

根据第六次全国森林资源清查结果，集体林业用地面积为

17074.24 万公顷，占全国林业用地面积的 60.37%；集体有林地面积占全国有林地面积的 58.49%；活立木蓄积占全国活立木总蓄积的 32.82%，可见在中国林业发展中集体林占据重要地位，但集体林对农民收入的贡献一直不高，1985 年林业收入占农民年人均收入约为 2%，1990 年前后下降到不足 1%；1998 年实施退耕还林工程以后，由于增加了退耕还林补贴，林业收入占农民年人均收入的比重提高到约 2%。中国 592 个国家扶贫开发重点县中的 496 个分布在森林资源丰富的地区，丰富的森林资源与贫困并存，需要采取政策措施增加林业对农民收入的贡献，缓解森林资源丰富地区的贫困。

中国集体林地生产力水平低和集体林地利用率低，也是迫切需要解决的重要问题，提高集体林地生产力水平和集体林地利用率可以增加木材及其他林产品的有效供给。

集体林地区拥有丰富的劳动力资源、林地资源和资本资源，这些有形生产要素投入不是制约集体林发展的因素。因此，我们只能从制度角度寻求制约中国集体林发展的因素，根据学人和有关机构的调查结果，集体林制度安排与变迁已成为制约中国集体林发展的制约因素。鉴于此，2003 年以后，中国各级政府积极推进集体林产权制度改革，从制度层面上解决制约集体林发展的因素。截至目前，全国已有 28 个省市成立了集体林产权制度改革领导小组及其办公室；20 个省市党委和政府相继出台了关于集体林产权制度改革的文件；福建省、江西省、辽宁省、浙江省 4 省基本完成了明晰产权改革任务，开始围绕放活经营权、落实处置权、保障收益权进行配套改革；河北、云南、安徽、湖北、重庆、河南、贵州、四川 8 省市已经全面推开主体改革；湖南、陕西、吉林、海南等省在总结试点经验的基础上，即将全面推开明晰产权的改革；其他省市在积极开展改革试点或正在进行深入调研，开展前期准备工作。

集体林产权制度改革已经成为目前中国各级政府农村工作的重要内容之一。2004~2010 年中共中央、国务院“1 号文件”均有促进集体林产权制度改革的表述；2007 年 10 月召开了中国共产党第

十七次全国代表大会，大会报告明确提出“改革集体林制度”，“健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营”。2008年6月8日中共中央、国务院出台了《中共中央国务院关于全面推进集体林产权制度改革的意见》，明确提出“集体林产权制度改革是促进农民就业增收的战略举措”；“用5年左右的时间，基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。在此基础上，通过深化改革、完善政策，健全服务，规范管理，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”。集体林产权制度改革的主要任务为：“明晰产权”、“勘界发证”、“放活经营权”、“落实处置权”、“保障收益权”、“落实责任”等。集体林产权制度配套改革涉及减轻林业税费、放活经营、适度流转等。这个文件提出了集体林产权制度改革的方向与宏观措施，但还需要更为详尽的措施，促进集体林产权制度改革。

集体林产权制度改革是一项涉及面广与任务量大的产权制度改革。20世纪80年代初期，中国对集体林进行了“稳定山林林权，划定自留地和落实林业产权生产责任制”为主要内容的林业“三定”工作，截至“三定”工作结束的1986年年底，家庭经营的林地已占全国集体林总面积的69%。鉴于1985年出现乱砍滥伐的现象，1987年中共中央、国务院提出“集体所有集中成片的用材林凡没有分到户的不得再分”，“三定”工作就此停止，有些地方收回了已经实施家庭经营林地。此后推行了大户经营、股份合作制、公司+农户、国营林场+农户、拍卖“四荒”等多种形式的产权制度安排。1995年中国林业部门开始实施林业分类经营，划定生态公益林的政策，全国共划定重点公益林15.62亿亩，其中集体公益林约占34.04%，个人及其他所有制制约占6.42%。

这次集体林产权制度改革是在近30年推行以家庭经营为主导的多种经营制度安排的基础上展开的，已有林地产权制度安排和其他制度安排是目前集体林产权制度安排的基础与前提，这些既定制

度可能会成为正在推行的集体林产权制度改革的制约因素，迫切需要加以解决。

在我们推进集体林产权制度改革过程中，需要充分考虑集体林产权制度改革的发展新态势和面临的新情况，解决以下几个方面的政策性问题：

1. 已经租赁的林地或者已经划定为生态公益林的林地产权界定问题

在这次集体林产权制度改革以前，出现了大户经营、公司+农户、国营林场和村集体联营、国际或者国内公司租赁集体林地等多种集体林产权实现形式，随着农民集体林产权意识的加强，林产品价格上涨，政府减免农业税等多项惠农政策，经营林业的收益明显增加。约6亿亩的集体林划为生态公益林，按照生态公益林的经营模式，经营权利和经营方式受到极大制约，加之政府每年每亩补贴5.00元，补偿标准偏低。在集体林产权制度改革过程中，已租赁林地和生态公益林产权界定不清导致大户、小户、农户、村集体、国营林场、政府（主要是林业部门）等多个利益群体之间的冲突。目前，集体林产权制度改革基本上没有涉及生态公益林产权改革，主要推行商品林产权制度改革，所以如何解决这些集体林地的产权安排，并提出为各利益相关者所接受的方案，是需要进行深入调查的。

2. 林地分散经营，通过何种途径实现联合经营，进而实现规模效益

集体林产权制度改革目前是把90%以上的集体林地经营权落实到农户层次上，农民和村集体根据林地立地条件和距离远近，搭配分配林地，造成每个农户拥有多块林地，每块林地面积比较小，造成林地细碎化，农户经营效率不高和经营成本高，等等，不利于农户经营。日本和德国等国家对小农林业的经营管理已经积累了较为丰富的经验，能否借鉴这些国家的经验，结合中国集体林业情况，

探讨市场经济条件下的农户合作经营,实现林地联合经营和林地经营的规模效益。

3. 集体林林地和林木的规范流转

由于农户的经济状况和生产要素等存在相当大的差异,随着中国城市化进程的加快,一部分农户逐步放弃其所经营的林地和林木,以及其他条件导致林地和林木流转的潜在可能性,并且已经出现了林地和林木流转现象。目前,一些地区出现了政府控制林地和林木的流转、农户私下流转、不规范流转等依然存在,需要探索市场经济条件下,如何实现林地和林木的流转形式与模式,实现农民增收和强化森林资源培育的双重目标。

4. 集体林产权制度改革以后,在市场经济条件下如何激励林农可持续地经营管理林业

除了集体林林地、林木流转的规范、建立合作经营等方面政策的完善,我们还需要考虑到目前集体林产权制度改革中,农民得到的收益主要来源政府减免农业税以及木材市场价格的上扬。政府减免税收和木材价格上扬是有一定限度的。在集体林产权制度改革以后,税收减免和木材价格效应释放完以后,需要探索采取什么样的激励机制使林农能够可持续经营林地和林木。

1.2 主要研究结论

本研究共分为8章,第1章为引言;第2章为已划定公益林和已租赁集体林林权改革;第3章为林地分散经营及其实现规模化经营;第4章为集体林林地和林木的规范流转;第5章为集体林产权制度改革与林地可持续地经营;第6章为农地制度和农村政策与集体林产权制度改革综述;第7章为农地产权制度文献回顾与评述;最后一

章为国外林产权文献与政策综述。本研究得出的主要结论如下：

1.2.1 关于已经租赁的林地或者已经划定为生态公益林的林产权界定问题

在集体林产权制度改革过程中，随着农民集体林产权意识的强化、林产品价格上涨、政府减免农业税等多项惠农政策的出台，经营林业的收益明显增加。农民希望获得对集体林地的控制权，在林地集体所有的情况下，至少获得林地的经营权、收益权和一定处分权，迫切要求对已经划为生态公益林和已租赁的集体林地进行改革，已经形成一股改革潮流。借鉴国内外划为生态公益林和已经租赁的林地已有文献研究和管理实践，在生态公益林管理方面，需要政府制定健全的法律保障体系和积极的政策扶持措施，拓展我国现行补偿资金筹措的单一渠道，形成生态补偿多元投资机制，提高补偿标准，达到补偿效果，补偿要引入市场机制，以推动已划定的集体生态公益林健康发展；已租赁的集体林地的改革方向是为了减少贫困和实现已租集体林地可持续管理，在森林资源富裕的省市，已租赁集体林经营模式可以借鉴国外的公司林经营模式，承租公司要定期向省林业部门提交合同执行情况报告，林业主管部门要经常派人监督和检查公司履行合同情况，对采伐量的限制采取弹性控制；“四荒地”的经营模式可以采取印度的荒山经营模式（即政府先低价租赁给无地者或贫农造林或育苗，由政府供应种苗，最后由政府收购），也可以采取尼泊尔山区的社团林业经营模式，实现社区、农户和租赁人共同经营模式，同时我们对已租赁集体林（社区林）的经营管理既要有适宜的法律保障和政策扶持，也要有行之有效的管理，其中比较重要的政策手段有：技术指导、咨询、补助、奖励、合作组织、减税或免税等。但是，在采取以上各种经营模式推行之前，要研究如何解决已租赁集体林地中产权缺失的问题以及探索使用权流转的形式与程序。最重要的工作是，要着手确定集体生

态公益林向林农进行补偿的标准，确定租赁主体与林农双方均满意的租赁价格。

新的时期对已划定和租赁生态集体公益林进行产权改革，要吸收国内外先进和成功的经验，为实现农民增收和森林资源状况的改善，建立已划定和租赁集体公益林林权制度的长效激励机制，吸收农民广泛参与、逐步向诱致性制度变迁为主过渡，在自愿合作的基础上实现规模经济。

1.2.2 关于林地分散经营，通过何种途径实现联合经营，进而实现规模效益

从国内外理论和案例研究情况来看，林地经营模式的选择问题比较复杂。不同角度研究得出的结果存在一些差异，而且现有的研究仍然存在很多需要进一步关注的问题。

单从经济学理论角度研究，规模化经营是一种趋势，在理论上有其合理性，同时也是一种提高林地经营水平的合理选择。例如，从社会经济发展阶段论的角度看，我国整体已经进入工业化加速推进阶段，在这一阶段上，农业工业化、林业工业化是必然的选择。无论是工业生产还是农林业生产，规模化经营是流行的模式选择。这是一个整体的判断。但是，在当前林业作为生态建设的主体地位的条件下，我国集体林业全面工业化是否有现实的必要？这些理论问题至今还没有得到很好的解决。这或许是需要加以不断探索的方面。我们将从发展经济学理论和林业政策实践的双重角度系统分析制约集体林自愿联合模式的内部和外部因素，为后续政策设计提供理论指导。

从农户角度来看，林地经营模式的选择决定于农户林地经营的经济收入的大小，从短期情况来看，无论是采取分散经营还是合作经营，只要能够提高农民收入水平，则是农民最愿意的选择模式。合作经营收入分配模式和分配效果是影响农户经营收入的重要因