



江西省集体林权制度改革及 配套服务体系建设研究

Research on Jiangxi
Province Collective
Forest Property Right
System Reforms and its
Supporting Service System
Construction

冷清波 著

Jiangxi



气象出版社
China Meteorological Press

江西省集体林权制度改革及 配套服务体系建设研究

Research on Jiangxi Province Collective Forest Property
Right System Reforms and its Supporting
Service System Construction

冷清波 著

 气象出版社
China Meteorological Press

内 容 简 介

本书以我国南方重点集体林区——江西省为研究对象,运用马克思产权理论和新制度经济学理论,分析了江西省集体林权制度变迁历程及其特征,探讨了我国新一轮集体林权制度改革的社会背景和动力机制。利用政策评价理论,尝试建立了集体林权制度改革绩效评价框架并进行实证分析,同时剖析林权制度改革后潜伏的风险并提出了防范对策。为充分发挥林权制度改革的效能,本书还详细地分析了与林权制度相关的林权法律制度建设、林权流转制度建设、森林采伐管理制度改革、林业社会化服务体系建设等重大问题。

本书适于从事林业等相关专业的行业管理人员、科研人员及学生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

江西省集体林权制度改革及配套服务体系建设研究/冷清波著.

北京:气象出版社,2009.6

ISBN 978-7-5029-4771-2

I. 江… II. 冷… III. 集体经济:林业经济-经济体制
改革-研究-江西省 IV. F326.275.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 097365 号

Jiangxisheng Jiti Linquan Zhidu Gaige Ji Peitao Fuwu Tixi Jianshe Yanjiu

江西省集体林权制度改革及配套服务体系建设研究

冷清波 著

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:蔺学东 李太宇

封面设计:博雅思企划

印 刷:北京中新伟业印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

字 数:249 千字

版 次:2009 年 7 月第 1 版

定 价:25.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198

E-mail: qxcbs@263.net

终 审:章澄昌

责任技编:吴庭芳

印 张:9.75

印 次:2009 年 7 月第 1 次印刷

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

序

江西省是我国南方重点集体林区,全省林业用地面积 0.106 亿 hm^2 ,占土地总面积的 63.7%,其中集体林地占 87.2%,森林覆盖率达 60.05%,活立木蓄积量 3.5 亿 m^3 ,林业在江西省生态环境建设和社会经济发展中占据极其重要的地位。但长期以来,由于产权不明晰、税费负担重、经营机制不活、林权流转不规范等体制性障碍制约了林业发展,致使林地产出低、森林资源质量低、林农生活困难、林区发展滞后。为了解放和发展林业生产力,自 2004 年 8 月以来,江西省开展了以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为主要内容的林权制度改革,改革的目标是促进资源增长、农民增收、生态良好和林区和谐发展。改革动力何在、目标是否实现、面临哪些问题、需要完善哪些配套政策,是林业管理层和研究者必须回答的问题,也是林业经营者十分关注的问题。

集体林地是林业重要的生产要素,是农民重要的生活保障,而林权制度是林业的核心制度,是林业各项政策的基石。作者正是基于这一认识,在其博士论文的基础上完成了本书的撰写。本书以江西省集体林权制度改革为论题,回顾了江西省集体林权制度的变迁,分析了改革的动力机制,建立了改革绩效评价框架,提出了“林权保护法制化、林权交易市场化、采伐管理弹性化、林权服务社会化”的配套改革思路。提出的对策针对性强,对当前正在推进和完善的我国集体林权制度改革具有指导借鉴意义。

作者历时两年深入江西省主要林业县访问林农;与基层林业管理和科技人员座谈交流;与高层林业管理干部切磋研讨。在此基础上,经过深刻思考,凝炼形成了自身的论点,提出的许多观点与政策建议有新意,研究中得出的一些结论也很有参考价值。综观全书反映了作者严谨的学风和深邃的思维。值此书出版之际,特作序以示祝贺并推荐给同行阅读。

杜天真

2009 年 3 月

前 言

林权制度是林业的核心制度,集体林权制度改革是林地产权的帕累托改进^{*}过程。自20世纪80年代初期全国兴起的家庭联产承包责任制改革以来,林权制度理论研究和实践探索逐渐兴起,特别是1992年中国开始新一轮所有制改革后,林权制度研究更加广泛而深入。2003年新一轮集体林权制度改革以来,林权制度改革成为学术界研究的热点,一批专家学者对集体林权制度改革进行了广泛的调查研究,研究内容主要集中在林权基础理论及林权制度改革的历程、意义、内容、动因、绩效等方面,这些研究成果对进一步研究林权制度奠定了基础。但目前集中研究集体林权制度改革绩效、风险及配套政策的文献还比较少,因此,系统地对集体林权制度改革及其配套服务体系建设进行研究,是推进集体林权制度改革的客观要求。

江西省是我国具有代表性的南方重点集体林区,也是继福建省之后全面开展集体林权制度改革的先行省份。2004年8月江西省出台了《关于深化林业产权制度改革的意见》(江西省委19号文件),同年9月选择崇义等7个县(市)启动了集体林产权制度改革试点工作;2005年4月16日在江西全省有林改任务的86个县全面铺开。改革的重点从明晰产权入手,重塑林业微观经营主体,放活山林经营权,落实林业经营者对林木的处置权,减轻林农不合理负担,规范林业产权交易行为,确保林地经营者的收益权。江西省集体林权制度改革实践为理论研究提供了实证,也为深化改革、建立现代林业制度提供了平台。正是基于这一认识,作者于2006年初开始着手这一课题的研究,通过对江西全省20个县(市)23个乡村的实地调研完成了本课题的研究工作。

本书按照提出假设—诊断问题—分析原因—设计模型—检验结论的逻辑思路,通过对集体林权制度改革状况跟踪调查,从理论和实证两方面评价政策绩效,评估制度风险,提出配套政策框架,进而对林权保护管理、林权流转、采伐制度改革、社会化服务体系建设等进行了比较深入系统的研究。研究内容大体可以分为四个部分,概括如下:

第一部分由第一章组成,为全书的先导。该部分回顾了国内外林权制度研究现状,阐明了研究内容、研究方法和技术路线。

^{*} 帕累托改进为意大利经济学家帕累托提出的一个经济学概念。

第二部分由第二、三章组成。第二章主要介绍马克思产权理论、新制度经济学理论和林权理论,第三章回顾了江西省集体林权制度变迁的历史。新中国成立以后,江西省林权制度先后经历了土地改革、初级农业合作社、高级农业合作社、人民公社、以及“四固定”、林业“三定”等四次重大历史变革。林业“三定”后,江西省林权仍存在着产权不明晰、主体虚置、经营机制不活、山林纠纷多、流转不规范、税费负担重等问题,这就为林权制度变迁提供了动力。

第三部分由第四、五章组成,从实证和理论两个层面上对江西省集体林权制度改革实践及政策绩效进行研究评价。其中,第四章介绍了江西省林权制度改革过程和做法,分析了改革的动力机制,对改革经验进行了理论归纳。第五章是关于江西集体林权制度改革绩效评价及风险防范的研究。通过实证分析,认为江西省林权制度改革促进了林农增收、林业发展、林区稳定,有利于社会资金向林业聚集。同时认为,改革也可能诱致生态风险、社会风险、地方治理风险、消极经营风险和制度失灵风险,需要采取相应对策加以防范。

第四部分由第六、七、八、九章组成,是本书的核心部分。该部分围绕林权的占有、使用、收益和处分四项权能,重点研究了林权法律制度、林权流转制度、森林采伐管理制度、林业社会化服务体系建设四方面的问题。其中,第六章是关于林权法律制度的研究,第七章是关于林权流转制度研究,第八章是关于森林采伐管理制度改革的研究,第九章是林业社会化服务体系建设研究。通过这些研究,提出了“林权保护法制化、林权交易市场化、采伐管理弹性化、林权服务社会化”的改革思想,并分别就林权法律制度、林权流转制度、森林采伐管理制度、林业社会化服务体系建设中面临的问题进行了分析,提出了进一步优化的政策建议。

诚然,集体林权制度改革所衍生出来的一系列问题已经超越了林权制度本身,如分类经营问题、规模化生产问题、产业化发展问题、融资保险问题、林业管理体制问题,这一系列问题理应属于配套改革的重要组成部分,但由于作者能力、经历及研究资源的限制,没有进行专门探讨。同时由于时间比较仓促,加上作者水平所限,书中一定存在许多错误和不当之处,敬请批评指正。

冷清波

2009年3月于南昌

目 录

前言

第1章 概述	(1)
1.1 国内外林权制度研究概述	(1)
1.2 研究内容	(5)
1.3 研究方法与技术路线	(6)
第2章 林权制度研究的相关理论	(9)
2.1 马克思的所有制和所有权理论	(9)
2.2 新制度经济学相关理论	(9)
2.3 林权理论	(18)
2.4 小结	(23)
第3章 江西省集体林权制度历史变迁及存在的问题	(25)
3.1 土地改革时期(1949—1953年)的林权制度及其特征	(25)
3.2 初级合作社时期(1953—1956年)的林权制度及其特征	(26)
3.3 高级合作社、人民公社时期以及“四固定”时期(1956—1981年)的林权制度及其特征	(27)
3.4 林业“三定”时期(1981年—1990年代)的林权制度及其特征	(28)
3.5 “三定”后的林权调整及其存在的主要问题	(30)
3.6 小结	(31)
第4章 江西省集体林权制度改革实践和理论剖析	(32)
4.1 改革概览	(32)
4.2 基本经验做法	(34)
4.3 改革前后林业状况比较——以德兴市为例	(36)
4.4 改革理论分析	(37)
4.5 小结	(42)
第5章 江西集体林权制度改革绩效评价及风险防范	(43)
5.1 政策评价理论概述	(43)
5.2 各利益主体对林改的评价	(45)
5.3 林改政策综合评价	(51)
5.4 政策绩效实证分析	(53)
5.5 林改后制度风险识别及防范对策	(58)
5.6 小结	(63)

第6章 林权保护法制化——林权法律制度研究	(64)
6.1 林权法律制度研究的必要性	(64)
6.2 林权政策法规体系概况	(65)
6.3 林权管理面临的问题及原因	(70)
6.4 林权管理对策	(71)
6.5 小结	(74)
第7章 林权交易市场——林权流转制度研究	(76)
7.1 林权流转理论概述	(76)
7.2 林权流转的含义	(78)
7.3 林权流转的意义	(78)
7.4 林权流转的政策法律依据	(79)
7.5 江西省林权流转现状分析	(80)
7.6 江西省林权流转政策优化建议	(83)
7.7 优化林权流转主要措施	(89)
7.8 小结	(91)
第8章 采伐管理弹性化——森林采伐管理制度改革研究	(93)
8.1 我国森林采伐管理制度研究概览及观点评析	(93)
8.2 我国森林限额采伐管理制度历史变迁	(95)
8.3 江西省森林采伐管理制度建设现状	(98)
8.4 森林采伐限额管理制度成效及问题	(100)
8.5 基于需求层次理论的森林采伐管理改革对策探讨	(103)
8.6 小结	(110)
第9章 林权服务社会化——林业社会化服务体系建设研究	(112)
9.1 林业社会化服务体系的概念及其建立的必要性	(112)
9.2 林业社会化服务体系研究的相关理论	(116)
9.3 江西省林业社会化服务组织供给调查	(117)
9.4 江西省林业社会化服务供给状况调查	(120)
9.5 江西省林业社会化服务需求情况调查	(122)
9.6 面临的主要问题	(125)
9.7 加强林业社会化服务体系建设的总体构思	(130)
9.8 加强林业社会化服务体系建设对策与具体措施	(132)
9.9 小结	(138)
第10章 结论、创新及有待进一步研究的问题	(139)
10.1 结论	(139)
10.2 创新	(141)
10.3 有待进一步研究的问题	(142)
参考文献	(143)
后记	(148)

第1章 概述

1.1 国内外林权制度研究概述

从人类社会经济活动的出现,伴随私有制的形成,产权一直就是最重要和最基础的经济范畴,它既是各种经济活动的基础和前提,也是人类历史不同时期不同制度安排的主要特征体现,许多制度安排都从法律上或经济上给予高度的重视。但是,把产权上升到系统的经济学理论还是在20世纪30年代,而到了60年代,由于受到西方各国的广泛重视,产权的理论和法律方面的研究发展很快,并且形成了多种产权学派。

1.1.1 国外林权制度研究的重点及趋势

林权研究源于产权研究。在国外,林权的研究重点主要在资源产权的研究上,尤其自20世纪70年代以来,随着人口剧增,环境恶化,污染加剧,资源稀缺,生态环境问题日益受到关注。如何加强资源的有效配置和利用,如何实现人口、资源、环境和经济的和谐发展,保护资源与环境,已经成为国际关注的焦点。于是利用产权制度对产权交易行为进行规范便成为解决问题的重要举措之一。

1.1.1.1 国外林权制度研究的重点

国外对林权制度研究主要涉及以下几个方面(柯水发,2002):①森林资源所有制及其评价。所有制是解决森林资源产权的主体问题,回答谁将拥有对森林资源的实际控制权。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。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,试图从中发现森林产权制度产生、发展的原因及其规律,了解人们对这种发展、变化所做出的反映,从而为制定林业政策提供依据。③产权制度的稳定性及权威的维护。外国学者认为,所谓产权制度安排,实质上是定义两人之间或更多的个体(团体)之间的财产关系。许多产权制度安排实践的失败就源于不能保障所有者及使用者收益流的稳定。因此,增加产权关系的稳定性成为各国改善产权制度设计的考虑因素之一(Peter H. Pearse,1990)。由此可见,国外相关的研究主要侧重于林业产权制度的基础理论分析。

1.1.1.2 国外林权制度研究的趋势

从历史发展看,随着技术进步和需求的变化,产权概念和产权制度安排是变化发展的。随

着社会的发展,以“个人和社会”相协调的土地所有权制度代替单纯的个人土地所有权制度或单纯的社会土地所有权制度是人类社会发展的总体趋势。正如澳大利亚诸麦克尔森所说:“所有权只是独占性的权利,而不是一个不受干涉的个人权利”(王利明,1991)。就林权而言,国外研究倾向于:①研究林地市场的发展,以及如何通过市场机制调整林产权制度模式;②研究由于政府调控对原产权所有者和使用者利益造成损害的补偿机制;③研究与私人林地利用相关的外部性和经济物品的衡量指标,如何制定私人产权的公共政策成为新的研究热点和重点;④产权制度变革的经济及社会影响,以便为制定政策和法规奠定基础。

纵观国外对林权的研究成果,就其方法而言,基本是以定性分析为主,定量分析为辅,今后的研究定量分析将日益重要,包括对人们行为假设的定量测试,对森林资源外部性和公共物品的经济度量等,同时对不同制度安排下的成本与效率的分析和比较等问题,正日益引起研究人员的兴趣和重视。

1.1.2 国内林权制度研究的重点及趋势

1.1.2.1 国内林权制度研究的重点

20世纪80年代初期全国兴起的农村联产承包责任制改革以来,受耕地家庭承包责任制的启发,林权制度的理论研究和实践探索也逐渐兴起,我国许多老一辈林学专家、森林经理学家、林业经济学家、林业决策者和林业实践工作者开展了大量的研究和积极的探索,其主要特点是在林业发展和体制框架内对林权制度进行研究。1992年邓小平南巡讲话以后,中国开始了新一轮的所有制改革,此时,一些高校和研究机构则对林业产权制度进行了较系统的研究,如福建林学院张春霞、蔡剑辉(1996)对集体林业产权制度改革的发展趋势进行了研究,指出改革的趋势在于产权运营市场化;南京林业大学张敏新、肖平(1999)对森林产权要素及产权制度特征及存在的主要问题进行了相应的分析;福建省林经学会确立“集体林产权明晰和收益分配”课题,着重对集体林产权明晰和收益分配机制改革问题进行专题调查(江红等,1997);福建林学院黄河亮(1998;1999)分别就林产权市场的建立、培育与建设,以及林产权市场运行的模式和机制展开了相应的研究。非公有制林业迅速发展后,林权研究主要按所有制范式展开:有些学者从世界私有林发展的经验借鉴中研究中国非公有制林业发展问题(李近如等,2003),有些学者从制度经济学和法律角度研究其发展必要性、林权主体确立、制度障碍和发展对策(李立清等,2003;巴连柱等,2003;马爱国,2003;“非公有制林业发展研究”课题组,2003)。林业管理工作更多地从实践经验的提炼中提出非公有制林业的发展对策(周克勤,2003;邓惠珍,2003)。这些工作作为系统地研究林权制度提供了坚实的基础。

自2003年福建、江西、辽宁、浙江四省率先开展了新一轮集体林权制度改革以来,林权制度改革成为社会各界关注的焦点,也成为学术界研究的热点。中共中央党校、北京大学、北京林业大学、南京林业大学、福建农林科技大学、河北农业大学、浙江林学院、江西农业大学等一批高校和研究机构都对集体林权制度改革进行了广泛的调查与研究,特别是国家林业局政策法规司发布了集体林权制度改革10个重大研究课题后,林权制度研究更加广泛而深入。

在国内,当前主要的研究内容集中在以下几个方面。

(1)对林权开展基础性理论研究,如林权概念、内容、权能结构研究。研究者认为林权是一束产权构成的权利束,这些可以相互分离的产权既可以统一于一体,也可以分属于不同的主体,但对林权由哪些权利构成却有不同意见。顾善松(2004)专门就林权概念进行了分析,认为

林权是指森林、林地和林木的产权,即对森林、林地和林木的使用、收益、决策和让渡的权利;刘宏明(2004)认为林权内容应包括对森林、林木和林地依法享有占有,使用、收益和处分的权利;黄李焰等(2005)从学理上把林权分为所有权、用益权、担保权(主要指抵押权);徐秀英(2005)从产权客体的角度对林业产权、林权、森林产权、森林资源资产产权、森林资源产权、林地产权、林木产权这些易引起混淆的称谓进行了区别。

(2)林权特征研究。认为林权除具有一般产权的共性外,还具有外溢性和排他有限性、不可无限分割性、林权交易的困难性和政府的约束性等特殊性(马爱国,2003)。

(3)林权制度问题研究。普遍认为我国现行的林权制度存在产权界定不清晰、界定不科学、权利主体缺位,活立木流转不规范、政府干预不当,森林立法滞后,森林资源产权变动管理制度不健全,尚未建立产权制度的动态评价体系等一些严重问题。

(4)集体林权制度改革历程研究。学术界对1949年以来我国集体林权制度改革的进程进行了不同的划分,形成了八阶段说(柯水发等,2004)、六阶段说(黄李焰等,2005)、五阶段说(徐秀英等,2004)和四阶段说(陈世清等,2005),具体见表1-1。

表 1-1 中国集体林权制度改革进程的划分

八阶段说	六阶段说	五阶段说	四阶段说
① 1950—1952 年土地改革时期	① 1950—1953 年土地改革时期	① 1949—1953 年土地改革时期	① 1949—1952 年土地改革时期
② 1953—1956 年初级农业合作化时期	② 1953—1956 年合作化时期	② 1953—1956 年初级合作社时期	② 1953—1957 年合作社时期
③ 1956—1960 年高级农业合作化时期	③ 1957—1980 年人民公社时期	③ 1956—1981 年高级合作社和人民公社时期	③ 1958—1980 年农村集体化时期
④ 1960—1980 年人民公社化及文革时期	④ 1980—1991 年“三定”改革时期	④ 1981—1990 年代初林业“三定”时期	④ 1981 年至今林业“三定”以来
⑤ 1980—1991 年林业三定改革时期	⑤ 1992—1998 年林业股份合作制和荒山使用权拍卖试点时期	⑤ 20 世纪 90 年代初至今 改革阶段	
⑥ 1992—1998 年林业股份合作制和荒山使用权拍卖试点时期	⑥ 1998 年至今 森林资源产权制度改革突破时期		
⑦ 1998—2003 年林业产权制度改革突破时期			
⑧ 2003 年至今 林业产权制度改革深化时期			

(5)集体林权制度改革动因研究。为了探求林权制度变革的动因,柯水发、温亚利(2004)构造了一个林权制度变迁的动因模型,指出资源稀缺是原始动因,利益的刺激和诱导是根本动因,经济效率的激励是重要原因之一,对森林资源需求变化和林业外部环境的变化也是导致林业产权制度变迁的原因。

(6)集体林权制度改革对策研究。针对集体林权制度改革过程中存在的问题和矛盾,专家学者从不同角度提出了许多建议。主要是明确林权主体的责权利边界、建立林权交易市场、实

施分类经营、积极促进林业政策的配套改革。

1.1.2.2 国内林权制度研究的趋势分析

随着我国经济体制改革实践的深入,特别是深化集体林和国有林改革以后,林业出现一些新的发展趋势,在今后一段时期内,林权制度研究将侧重如下几个方面:

(1)林权制度设计研究。不同的所有制形式和不同的林种可以有不同的制度设计,国有林地、集体林地、国有林、集体林、私有林都可以选择不同的产权实现形式,就是生态公益林、商品林的产权运行机制也存在差别,要求有相应的权威维护手段和有效激励机制,这些问题有待于进一步研究。

(2)林业产权制度实证研究。林权问题研究既是理论问题,更是实际问题。对于林权研究来说,如何从具体的国情、林情出发,遵循产权制度演变的历史轨迹,研究从哪些方面改革,如何改革,如何具体操作实施,如何对制度进行完善才能使资源配置处于最佳状态,是今后研究的重点。

(3)政策绩效评价研究。实践证明,森林资源的国有、集体所有、个人所有等不同所有制形式都有其各自的优越性及缺陷,林权改革后产生了哪些绩效,存在哪些风险,要对其作出全面评价和科学预测。

(4)林权权能实现研究。林权初始界定基本清晰后,由于制度环境约束和产权权能外溢,如何管理和有效保护林权、如何保证林权交易顺畅、如何确保林权占有、使用、收益和处分权能的实现,应成为今后研究热点之一。

(5)经营权运行机制研究。集体林权制度改革后,林权分散与规模经营矛盾突出,如何在保护林权人权利的基础上,建立有效的机制实现规模经营是当前林权改革面临的难题,也是林权制度研究的重点。

(6)林权制度保障机制研究。有效的林权制度安排后,如果资金、信息、劳力和科技等要素缺乏,以及政策法规、管理机制滞后,则林权制度也不能高效运行。因而要注意产权运行外部环境,加强配套服务体系建设,确保林权安全、有效运行。

综上所述,由于发达国家私有产权一直比较明晰和稳定,国外对林权制度具体研究比较缺乏,其研究以产权的经验归纳和理论抽象为主,理论具有普遍指导作用。而国内由于政治、经济、社会一直处于变革之中,林权研究的视角更广阔,形式更多样,分析工具主要以规范分析为主,定量分析不断运用,研究成果越来越受到重视。今后的研究将更加侧重于区域性和量化研究,以便于进行精确比较和分析。林毅夫说:从1949年以来,中国从落后的市场经济向计划经济转变,又从计划经济向完善的市场经济转型,研究这半个世纪的中国社会经济变革的成败经验,使之本土化、规范化、国际化,可能是中国当代经济学家最有可能对当代经济学做出巨大贡献的领域(林毅夫,2006)。中国林权制度经历了若干次重大变迁,研究中国林权制度产生的社会经济背景、作用地位、优势缺陷,找出林权制度安排的内在规律,为当今林权制度改革提供理论指导或经验借鉴,其意义也将越来越大。

1.2 研究内容

结合国内外的研究现状,本书重点研究:

(1)江西省集体林权制度的历史变迁及存在的问题。回顾江西省集体林权制度变迁历程,研究各个时期林权政策,分析制度特征及政策缺陷,剖析林业“三定”后林权存在的突出问题,为准确把握江西省集体林权制度改革提供完整思路。

(2)江西省集体林权制度改革实践和理论剖析。在改革背景的基础上,简要介绍江西省集体林权制度改革的实施过程、基本内容、基本经验与做法,通过对新一轮改革与林业“三定”状况比较,分析江西省集体林权制度改革动因,并对改革进程、政策导向、目标取向、综合配套进行理论抽象。

(3)江西省集体林权制度改革政策绩效评价及风险防范。通过实地调查、问卷测评和资料文献收集,了解各利益相关者对江西省集体林权制度改革政策绩效评价;依据政策评价理论的基本原理,选择一定的评价目标体系,建立政策绩效评价的框架,进行综合分析评价;利用案例和统计数据,对江西省集体林权制度改革的政策绩效进行实证;在此基础上,识别林改后现实和潜在的各种风险,对防范各种风险提出相应对策。

(4)林权保护法制化——林权保护管理法律制度研究。明确林权法律制度研究的必要性,全面了解林权确认、林权登记发证、林权变更注销登记、林地管理、林权保护、林权争议处理中存在的问题,提出林权法制化管理特别是物权化保护的对策建议。

(5)林权交易市场化——林权流转制度研究。依据交易费用理论,对林权流转的含义、意义和效力进行概括,在对江西省林权流转现状和林权市场特点的基础上,剖析林权流转存在问题的根源,进而对江西省林权流转制度规范的总体目标、原则、规范的重点(主客体界定、公示程序、审批程序、评估程序、变更登记、合同规范、救济制度)提出进一步优化的政策建议,并提出培育林权交易市场、完善交易机构、规范管理体系,加强交易监管的政策措施。

(6)采伐管理弹性化——采伐管理制度改革研究。在综合我国森林采伐管理制度研究成果的基础上,考察我国森林限额采伐管理制度形成和发展历程,对制度产生的背景、发展过程、主要内容、法规建设、制度利弊进行系统的研究,针对存在的问题,提出基于需求层次理论的森林采伐管理改革模式。

(7)林权服务社会化——社会化服务体系建设研究。林权制度改革只是解决了林业发展的动力机制问题,相应的林业社会化服务体系建立有其必要性。在熟悉相关理论的基础上,对服务主体、对象及内容进行科学界定,对江西服务体系建设现状、组织形式、合作模式进行全面梳理,对社会化服务需求进行调查分析,从中找出问题和差距,并对江西林业社会化服务体系建设进行总体构思,对完善林业社会化服务体系建设提出对策建议。

1.3 研究方法与技术路线

1.3.1 实地调查方法

采取分层抽样方法,在江西省分别按山区、丘陵、平原县抽样进行实地调查。在样本县采取座谈、实地考察、干部问卷调查及访谈等形式调查;对样本村实施乡村快速评估法(RRA);对于调查农户,采取座谈、访谈、观察和半结构式问卷调查形式。

1.3.2 第一手资料收集

2006年8月至2007年9月,在江西全省99县(市)中调查20个县(市)23个乡村,其中山区乡村14个,丘陵平原乡村9个,调查县数占有林改任务93个县的21.5%。全面调查14个县,其中山区县有铜鼓、德兴、婺源、浮梁、崇义、遂川、修水、武宁、南丰9个县(试点县6个);丘陵、平原县有瑞昌、都昌、乐平、九江、鄱阳5个县。除上述14个县外,靖安、万年、兴国、吉安、永新、湘东6个县也进行问卷调查,合计问卷调查20个县(市)。调研中,共召开由政府领导、林业干部技术人员、乡村干部、林农、林业大户组成的现场座谈会42场,实地考察调研乡村、基层林业工作站、产权流转中心、“三防”协会、造林公司、林业生产基地等相关单位、部门45个,访问农户270多户,发放干部调查问卷230份,收回180份;发放林农调查问卷305份,收回229份,合计收回调研问卷409份,同时收集各类文件及典型案例近1000余份(例)。其基本情况如下(表1-2,1-3):

表 1-2 调查问卷一(干部技术人员用)基本情况汇总

县(市)	调查时间 (年.月.日)	发放问 卷(份)	收回调查 问卷(份)	县(市)	调查时间 (年.月.日)	发放问 卷(份)	收回调查 问卷(份)
铜鼓县	2006.8.17-22	30	30	崇义县	2007.1.26-28	10	5
宜丰县	2006.9.1-4	11	11	遂川县	2007.1.28-29	10	7
浮梁县	2006.9.7-9	15	14	瑞昌县	2007.4.16-18	20	20
婺源县	2006.9.9-10	15	12	南丰县	2007.4.25-30	15	12
德兴市	2006.9.10-12	15	12	都昌县	2007.7.23-26	15	8
武宁县	2006.10.10-12	15	6	鄱阳县	2007.7.26-28	15	10
修水县	2006.10.12-20	22	22	九江县	2007.9.1-4	15	11

说明:调查县个数14个,其中山区县10个,丘陵平原县4个;发放问卷230份,收回问卷180份。

表 1-3 调查问卷二(农户用)基本情况汇总

重点林区乡村				丘陵平原乡村			
地县	样本地	发放问卷 (份)	调查户数 (户)	地县	样本地	发放问卷 (份)	调查户数 (户)
铜鼓县	永宁乡江头村、 排埠乡永丰村	15	8	九江县	新塘乡富源村	10	10
宜丰县	同安乡同安村	15	11	九江县	涌泉乡铁炉村	15	15
靖安县	高湖乡山口村	20	15	瑞昌市	乐园乡高塘村	20	16
浮梁县	黄坛乡七甲村	10	4	瑞昌市	花园乡田坂村	15	14
婺源县	许村乡董家村	20	16	都昌县	汪墩乡林丰村	10	8
德兴市	银城镇新营村	10	6	万年县	齐埠乡齐埠村	10	5
武宁县	新宁乡古坪村 (罗坪镇长水村)	10	8	湘东县	腊市镇庙岭村	10	10
修水县	黄港乡安全村	15	10	永新县	沙市乡洛村	10	5
崇义县	铅厂镇长河坝村	10	3	修水县	古市镇东段村	10	7
兴国县	均林乡章立村	15	12				
遂川县	衙前镇上荒村	10	7				
吉安县	官田乡括村	30	26				
南丰县	三溪乡南堡村	15	13				

说明:调查 18 个县 23 个乡村,其中山区乡村 14 个,丘陵平原乡村 9 个;发放问卷 305 份,收回问卷 229 份。

1.3.3 研究方法与技术路线

在研究方法上综合采用规范研究与实证研究、定性分析与定量分析、历史分析与横向比较相结合等多种方法展开。既注重理论演绎推理,也注重事实归纳总结。

按照“是什么、为什么、怎么办”的一般思维模式,遵循提出假设—诊断问题—分析原因—设计模型—检验结论的逻辑思路,在文献资料收集、调查访问的基础上,按如下技术路线进行研究:林权变迁—存在问题—诱发林改—林改成效—风险防范—林权保护管理—林权流转—采伐制度改革—社会化服务体系,并从理论和实证两方面进行论证,以期通过完善江西省集体林权制度改革的配套服务体系,达到森林资源最优化配置效率(图 1-1)。

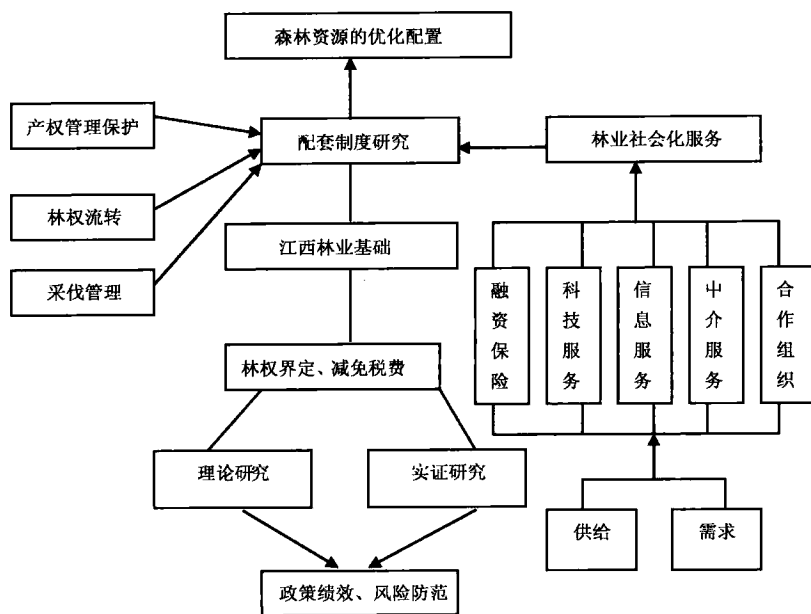


图 1-1 研究技术线路流程

第2章 林权制度研究的相关理论

我国社会主义制度是在马克思主义理论指导下建立起来的,所有权和产权关系也是建立在马克思主义的所有制和所有权理论基础上的,但20世纪90年代后受到了西方产权理论的一些影响。因此,本研究主要选择马克思的所有制和所有权理论、西方新制度经济学理论、中国林权理论作为理论分析工具。

2.1 马克思的所有制和所有权理论

马克思并没有专门的产权理论,甚至并未使用过“产权”和“产权制度”概念,他的产权理论是蕴涵在其所有制理论之中的。马克思关于产权的思想,就是他的与所有制分析相联系的所有权思想,是以其所有制、所有权理论来解释资本主义财产权利关系及其运动的。马克思认为所有制上的独立和垄断必然在法律上表现为财产归属的确定性,所有权是所有制的法律形态,对所有制来说,具有决定意义的是对财产排他性的独占权(刘文忠,2007)。

马克思从两个方面论述了所有制范畴:一是作为经济关系的所有制范畴;另一是作为法律关系的所有制范畴。马克思说:“这种具有契约形式的(不管这种契约是不是用法律固定下来)法权关系,是一种反映着经济关系的意志关系”。前者体现经济主体对生产条件的生产、分配、交换、消费活动;后者体现的是一种意志关系和法权关系。生产方式的占有方式,决定了法律上相适应的所有权,所有制的性质和内容决定所有权的性质和内容。

马克思主义政治经济学强调的是社会性质和社会公平;研究的产权主要是经济、政治意义上的产权,所有权是所有制派生的法权关系;研究产权问题是以生产力为基础的,把它归结为生产力与生产关系矛盾运动的结果。

2.2 新制度经济学相关理论

“新制度经济学”这个概念是由威廉姆森(Oliver E. Williamson)最先提出来的,是20世纪60年代以来出现并得到迅速发展的一门学科。新制度经济学的创始人科斯(Ronald H. Coase)和主要代表人物诺斯(Douglass C. North)先后于1991年和1993年被授予了诺贝尔经济学奖,足见其在经济学界的地位和作用。在传统的经济学中,市场的运作被假定为在完全信息、明确界定的产权和零交易成本的条件下的运作过程。诺思在研究美国和欧洲经济史时,发