



林产品贸易与政策对中国与东亚森林保护和人民生计的影响
产权与资源研究所——森林趋势——北京大学

林业产权改革国际研讨会

会议纪要

2006年9月21日

主办方: 国家林业局政策法规司，北京大学(PKU)，森林趋势，产权与资源研究所(RRI)

资助方: 英国国际发展部 (DFID)，瑞典国际发展署(SIDA)

会议目的: 本会议是系列研讨会之二，旨在介绍和讨论与可持续林业和林产工业相关的问题，涉及从加强国内木材生产、发展农村生计，到集体林权改革，再到可持续的国际贸易等诸多问题。本次会议特别关注通过产权与管理体制的改革增加国内木材生产并改善人民生计，并将介绍中国新的研究成果以及世界上其他主要林业国家的经验。

会议地点: 北京友谊宾馆会议楼，北京白石桥路3号

第一节:

开幕致词：

中国集体林权改革历程与政策发展方向

国家林业局政策法规司，江机生

国家林业局政策法规司副司长江机生讲述了在中国集体林区¹实施的林地产权与森林产权改革的内容与历程。为了提高集体林的生产率并增加农民收入，国家林业局正在推行产权制度改革，下放集体林所有权，使更多林地从村集体流转 to 各个家庭手中。这些改革已经在福建、江西、辽宁和

¹ 由村而非省或中央政府所有的林地。

广东省开展起来，即将在更多省份中推行。江副司长强调了通过改善金融和科技服务使小木材生产者实现工业化并通过将森林所有者组织成合作组或合作伙伴来获得规模经济效益的重要性。他还表示，产权改革并不是万能药，还需要配合其他改革措施（例如减少采伐规则和阻碍）的实施来保证当地农民受益。总之，如果当地的林农想要牢牢掌握住这些权利，他们就要支持这些管理和法律制度改革。

全球林业产权改革的趋势和经验

产权与资源研究所，*Andy White*

在江副司长对中国林权改革的简要介绍后，*Andy White* 概述了全球森林所有制与资源使用权发展的大趋势。一个主要的变化是从历史上占主导地位的国家土地所有制转变为国家、社会和市场共同管理的形式。这一变化是许多因素共同作用的结果，最重要的因素是对原住民土地所有权的承认和范围广泛的将原来由中央部门掌握的许多权利和义务下放到地方或社区一级的管理部门的运动。政府作用的萎缩是极为显著的一个趋势：尽管大多数的森林仍然由政府控制，*White* 先生估计在 2015 至 2020 年世界上半的森林将归社区或个人所有。这种转变是建立在另一种转变基础上的，那就是从集中的指令式的管理方式向以结果为导向的灵活的管理方式的转变。*White* 先生用实例说明了这方面的改革将对实现发展目标并激励私营部门的林业投资十分重要。研究表明，甚至在像美国这样的发达国家中，建立在最佳实践和“坏分子（*bad actor*）”法上的简单且自愿的管理制度在执行方面是成本最低却极为有效的。

第二节：

中国林权改革地方经验介绍

福建省林业厅，*柴喜堂*

福建是中国林权改革开展得最为领先的省份之一，由于其森林的 80% 为集体林，所以林权改革是这个省的一个工作重点。柴副厅长列举了林权改革的三大动力——保证林农森林使用权的法律、发展需求和公众舆论，改革对于一些收入的 72% 来自于林业的福建乡村来说尤为重要。这些因素促成了 2003-2006 年的改革试点项目的实施，这个项目逐渐包含了福建几乎所有的乡村，将部分集体森林特许经营权分配给个人或家庭合作组（或公司合作组）。林权改革的安排是根据当地实际情况制定的。福建决定征收林地使用费作为取得林权证的代价，然而这些收入并未被政府收走，而是作为公共健康和养老基金而反馈给林农。林农可用其林权证作为抵押进行贷款。这个项目也非常支持进行林业科技推广服务。如柴副厅长所讲，这个试点项目取得了相当大的成功。由

个人或合作组管理林地提高了森林经营的激励，致使 2005 年造林达 2700 万亩。当地居民也建立起了自己的森林经营管理系统，有志愿的防火和防虫小组，非法采伐、森林病虫害及自然火灾等问题的发生率因此降低了。

印度的社区林业：自然资源管理中国家与社区的作用评价

哈佛大学，*Ashwini Chhatre*

Ashwini Chhatre 介绍了他研究社区资源管理中政治制度作用的分析结果。尽管印度的联合森林管理项目被广为追捧，其历史记录实际上优劣参半。Chhatre 博士表示，即使联合森林管理是增强印度造林的原因，但同时一定还有其他因素在发生作用。Chhatre 的研究比较了两个地区在 2000-2003 年间的造林情况：Uttaranchal 的大部分地区在实施联合森林管理项目但造林率却很低，而 Himachal Pradesh 仅在 1/6 的森林面积实施联合森林管理项目却新造了大面积的森林。Chhatre 对这两个地区进行了调查，调查包括造林情况及诸如青年团体、妇女组织等各种社会团体的活动。调查结果显示，造林率在社会团体最为活跃的地方最高，无论是否有联合森林管理项目存在。研究还表明政府的支持社区林业发展中发挥了间接作用，这不仅体现在实行了联合森林管理项目，还在于创造了有益于社区和谐发展的政治氛围，这反过来增加了社区林业项目的有效性。Chhatre 总结说，尽管集体林权安排是实现林业可持续发展的一个必要条件，而仅有这一项并不足够。如果想要集体林权更有效，那么，必须有一个支持这种产权安排的有利于政治参与的大环境。

检验关于墨西哥社区林业的假设：减贫与森林保护

佛罗里达国际大学，*David Bray*

Bray 教授全面分析了导致墨西哥社区林业企业获得成功的因素，并着重强调了与中国企业相关的经验。其研究结果表明，位于纵向一体化产业链中各个环节的社区木材企业均能获利，从简单的原木供应者到拥有自己的胶合板加工厂的伐木厂都是如此。而且这些工厂在国际上均具有竞争力。在很多情况下，企业的利润被分享或再投资于企业或社区基础设施建设。社区林业企业在减贫方面做出的贡献是受到了纵向一体化程度、创造就业的数量及社区中家庭的平均规模等因素的影响。除了在许多情况下大幅提高农村居民收入外，Bray 教授的研究还说明墨西哥实施社区林业经营的地区的森林采伐率比保护区的还低。越古老越成熟的社区林业经营区越能更有效地管理森林。尽管一些新建的社区林业经营区与附近的保护区拥有相当的采伐率，但那些保护区花费政府的资金并剥夺了资源的使用权，而社区林业经营区却能为社区带来收益。

讨论：

- 中国农业大学, 左停
- 南京林业大学, 张红霄

左停回顾了研讨会的发言, 强调了调整林业经营管理制度使其与地区特点相适应的重要性。左博士认为一种模式不可能适应各个地区、各种情况, 中国目前多种林业管理形式共存的情况就是符合国情的。在完全分权之前, 许多重要的问题必须要解决, 例如腐败、利益分配及一些社区缺乏承担下放权力的能力的问题。

南京林业大学的张红霄教授重温了当日前半部分发言中提到的各国林业发展的经验。张教授注意到林业经营管理制度结构的多样性——从印度的联合森林管理到墨西哥的社区林业经营再到中国的集体林制度, 并且同意林业产权改革必须要考虑当地实际情况的观点。尽管如此, 这几种经营模式也有一些共同之处: 政府的作用整体而言很重要, 而且国际经验表明土地产权改革仅是权力下放的一个步骤而已。张教授还根据发言的启发提出了如下问题: 产权究竟应该下放到什么程度——下放到乡、地方集体还是到家庭水平上? 即使实施了分权, 仍需要记住这样一个事实, 即地方政府仍然具有主导作用, 那么, 怎样保证林农的话语权? 张教授希望将来能就这些问题作进一步的探讨。

第三节:

集体林区林权改革的法学分析

农村发展研究所, 李平

李平的分析表明, 管理中国集体林的许多法律都是不明确的并且阻碍地方小林地所有者获益的。什么法规规定集体林使用权从集体林管理委员会转移到林农手里? 这些森林能否被抵押? 法律如何对政府征地对林农进行补偿做出规定(例如如何对由于水坝建设而被淹没的森林或被划归为诸如生态公益林的非采伐区的森林的所有者进行补偿)? 另一个存在争议的问题是李平称之为“法律与政治之间的冲突”, 在这个冲突中, 法律规定通常在地方官员的政治权力下被扭曲。采伐限额制度就是一个这样的例子, 大多数林农通常由于不认识地方林业局的官员而无法获得足够的采伐许可。这就加剧了与地方林业局熟络的中间商取得许可后再在黑市上向林农或公司出售的问题。在其他情况下, 政府补偿或公司租赁林地的大部分收益都被腐败的地方官员获得。而且争端解决机制也十分薄弱。为了解决这些问题, 李平建议废除对森林流转的限制, 允许租赁的林地作为抵押物进行贷款, 标准化合约——将户主的妻子而非仅户主本人也列入合约, 并应用环境影响评价而非不合理的配额制度来管理采伐。

福建省集体林区林权改革对林业管理的影响

中国人民大学，孔祥智

孔祥智介绍了其在 2003-2006 年集体林区林权改革初始阶段在福建省进行的包括 320 个农户的入户调查的主要结论。在这段期间，农民收入增加，有灌溉设施的土地面积增大，公共基础设施有了进一步的发展。森林覆盖率也有所增加。林地使用费的征收使税收也有所增加，保证了当地政府官员的收入稳定。61.5%的受访者认为征收林地使用费是合理的。然而超过 70%的受访村民对他们享有的科技培训机会不满，而且不知道从何处获得更多信息。尽管林权改革有着积极的影响，其他一些问题也必须予以关注，尤其是贷款获得问题。对于农村居民而言申请贷款的成本仍然很高，而能够获得的贷款额却很低。林农不愿意抵押其林权证进行贷款，因为林地的减少降低了他们获得采伐限额的可能性。因此拥有剩余土地的大规模林地所有者更可能获得贷款。孔教授提请与会者注意福建省林业部门面临的公平与效率的平衡问题。

集体林区林权改革模式经济分析

北京大学，徐晋涛

徐晋涛介绍了他关于福建和江西两省在 2001-2004 年实施的林业产权制度的研究。福建和江西正在逐渐从全国通行的集体林权制度向更为多样化的林权制度转变。徐教授将这两个省目前的森林经营权类型划分为以下五种：

- 自留山（最常见的一种，面积非常小，通常仅作为林农维持生计用）
- 单户经营（单个家庭租赁森林经营）
- 联户经营（5-10 个家庭共同承包森林经营）
- 林权转让经营（外来者投标获得森林经营权）
- 集体经营（传统的中国森林经营模式）

福建共有 10 县 600 户家庭接受了调查，徐教授的研究表明，那里的林权改革模式是最有效的。在江西，集体林由村委会管理，而且在改革后分给当地农民的林地是不许征收使用费的。然而，这种方式被证明阻碍了村委会将林地分给个人或合作组。在福建，村委会对分配给个人的集体林地收费，结果是更多的林地被分给了个人。家庭收入中林业所占的份额显著提高。福建的新造林面积也比江西的大。统计和计量模型分析结果表明，福建的改革模式在下放森林产权方面更为成功。徐教授将此归因于其改革在很大程度上听取了农民的意见，而并不仅仅是政府指令的产物。

提问与讨论:

湖南省林业厅的一位代表详细介绍了湖南集体林权改革的情况。与福建和江西类似，湖南也面临着公平与效率的平衡问题：如何优先生产的同时保持社会公平。这位代表为这些问题提出了地区性的解决办法，并强调了湖南开展适合自己的改革的需求。湖南现在仍保持平地上的森林由集体经营而将更偏远更陡峭地方的森林分给农户经营的方式。

专家评论: 增加木材生产、改善人民生计的研究与政策改革重点

- 国家林业局林业经济与发展研究中心(FEDRC), 王焕良副主任
- 武汉大学法学院, 杜群教授
- 北京大学社会学系, 侯猛
- 佛罗里达国际大学, David Bray

王焕良肯定了林业经济与发展研究中心对于林权改革的承诺与决心，并将把其重点放在收益的平均分配上。王副主任表示，在有些地区集体林经营收益中最后仅有 1/16 归林农所有。他提及另一个需要关注的问题是森林火灾，森林火灾带来巨大的政治成本而且发生率在不断上升。王副主任同意林权制度的多样性是非常好的，同时也表示听完代表们的发言后消除了对此次研讨会只推荐一种特殊改革模式的担心。

法律专家杜群呼吁与会者联合起来协助中国林业的发展以帮助农民获得公平对待并保证林业资源的可持续利用。目前规定农民权利的法律需要清楚说明权利的涵义并需要检查以保证其公平性。她表示，仅立法改革是不够的，法律还必须是可持续的，即这些法能被执行并得到各级政府的支持。

侯猛就北京大学社会学系在江西和云南两省进行的调查作了发言。调查组在一个集体林尚未被允许分包的村子调研了两周，采访了当地村民对可能发生的改革的看法。他们采访的农民中的大部分对现在林权制度表示满意，并表达了如果将集体林地分包将会减少村集体或社区获得基础设施建设资金的担忧。调查者也表达了对市场化的林地流转和林权司法仲裁的疑虑。他们的研究结论与其他发言者的相仿：林权改革必须反映当地实际，采伐限额制度需要改革，而且管理林权流转的法律规定缺乏明确性。

David Bray 讲述了参加此次研讨会的感受。他对中国开展的林权改革尝试的程度及多样性表示震惊，并提出了一些通行的改革建议：说服村民增加林业投入，保证当地社区能够获得林业生产的收益，寻找替代采伐配额制度的办法，并且不要忘记地区差异对改革的影响。Bray 教授也说明了“公开进入”的森林经营方式——会发生“公共物品的悲剧”和自然资源破坏的问题，与“社区”或“公共财产”的森林经营模式的区别，并回顾了他及其他发言人的发言重点。最后，他提醒说，在中国大

力推行个人产权的同时，不要忘记社区管理的公共产权的优越性，并建议中国学者要进行全面的研究。

附录 1: 会议议程

林业产权改革国际研讨会

会议议程

2006 年 9 月 21 日

主办方: 国家林业局政策法规司, 北京大学(PKU), 森林趋势, 产权与资源研究所(RRI)

资助方: 英国国际发展部 (DFID), 瑞典国际发展署(SIDA)

会议目的: 本会议是系列研讨会之二, 旨在介绍和讨论与可持续林业和林产工业相关的问题, 涉及从加强国内木材生产、发展农村生计, 到集体林权改革, 再到可持续的国际贸易等诸多问题。本次会议特别关注通过产权与管理体制的改革增加国内木材生产并改善人民生计, 并将介绍中国新的研究成果以及世界上其他主要林业国家的经验。

会议地点: 北京友谊宾馆会议楼, 北京白石桥路 3 号

8:30-9:00 签到

第一节:

主持人: 北京大学徐晋涛教授

9:00 – 9:10 开幕式:
– 北京大学, 徐晋涛教授
– 产权与资源研究所, *Andy White*

9:10 – 9:40 开幕致词:
中国集体林权改革历程与政策发展方向
国家林业局政策法规司, 江机生副司长

9:40 – 10:10 全球林业产权改革的趋势和经验
产权与资源研究所, *Andy White*

10:10 – 10:30 茶歇

第二节:

主持人: 产权与资源研究所 *Andy White*

- 10:00 – 11:00 中国林权改革地方经验介绍
福建省林业厅, 柴喜堂
- 11:00 – 11:30 印度的社区林业: 自然资源管理中国家与社区的作用评价
哈佛大学, Ashwini Chhatre
- 11:30 – 12:00 检验关于墨西哥社区林业的假设: 减贫与森林保护
佛罗里达国际大学, David Bray
- 12:00 – 12:30 讨论
- *中国农业大学, 左停*
 - *南京林业大学, 张红霄*
- 12:30 – 2:00 午餐

第三节:

主持人: 国家林业局林业经济与发展研究中心王焕良副主任

- 2:00 – 2:30 集体林区林权改革的法学分析
农村发展研究所, 李平
- 2:30 – 3:00 福建省集体林区林权改革对林业管理的影响
中国人民大学, 孔祥智
- 3:00 – 3:30 集体林区林权改革模式经济分析
北京大学, 徐晋涛
- 3:30 – 3:40 提问时间
- 3:40 – 4:00 茶歇

第四节:

主持人: 国家林业局政策法规司江机生副司长

- 4:00 – 4:40 专家评论: 增加木材生产、改善人民生计的研究与政策改革重点
- 国家林业局林业经济与发展研究中心(FEDRC), 王焕良副主任
 - 武汉大学法学院, 杜群教授
 - 北京大学社会学系, 侯猛
 - 佛罗里达国际大学, David Bray
- 4:40 – 5:00 提问时间
- 5:00 – 5:10 结束语
- 国家林业局, 产权与资源研究所(RRI), 北京大学
- 5:30 晚餐

附录 2: 与会者名单

姓名	单位
Lucas Bailey	森林趋势
Chris Barr	国际林业研究中心(CIFOR)
Michael Bennett	北京大学环境学院
Hugh Blackett	热带森林信托
David Bray	美国佛罗里达国际大学
Gary Bull	加拿大英属哥伦比亚大学
Kerstin Canby	森林趋势
陈晓倩	美国大自然保护协会中国办公室
Ashwini Chhatre	哈佛大学
Ahmad Dermawan	国际林业研究中心(CIFOR)
Richard Dornbosch	经济合作与发展组织(OECD)
杜朝刚	热带森林信托
John Hudson	英国国际发展部
李平	农村发展研究所
李宁	世界自然保护联盟(IUCN)
刘兵	绿色和平中国办公室
陆子珍	Stora Enso Guangxi forest company Ltd.
Cynthia Mackie	美国林务局
William Magrath	世界银行
Hugh Milner	青海省林业厅项目办
Steven Northway	加拿大英属哥伦比亚大学
Robert Oberndorf	亚太区域社区林业培训中心(RECOFTC)
Krystof Obidzinski	国际林业研究中心(CIFOR)
任威威	英国大使馆
Jade Saunders	英国伦敦皇家国际事务学院
William Sunderlin	产权与资源研究所 (RRI)
Yoshio Utsuki	中日林业生态培训中心项目办
王爱民	全球环境研究所
Andy White	产权与资源研究所 (RRI)
Zhong Wu	Stora Enso Guangxi forest company Ltd.

杨湘君	国际混农林业中心(ICRAF)
尹润生	美国密歇根州立大学
Kelli Young	美国林务局
张蕾	美国大使馆
赵永军	英国国际发展部中国办公室
Eugenia Katigris	森林趋势
戴广翠	国家林业局林业经济与发展研究中心(FEDRC)
江机生	国家林业局政策法规司
颜国强	国家林业局政策法规司
龚群龙	国家林业局政策法规司
薛行忠	国家林业局政策法规司
宋红竹	国家林业局科学技术司
王恩苓	国家林业局造林司
王焕良	国家林业局林业经济与发展研究中心(FEDRC)
张漫宇	绿色时报
许勤	林业经济杂志
赵萱	林业经济杂志
柴喜堂	福建省林业厅
林名堂	福建省林业厅
陈明	河南省林业厅政法处
姜敏	山东省林业厅资源林政处
兰世凯	吉林省林业厅资源处
李果丰	天津市林业局林政处
孔祥智	中国人民大学农业与农村发展学院
吴晓平	浙江省林业厅法规处
王宇	河北省林业局林业工作站
谭振军	辽宁省林改办
张莉	青海省林业局项目办
张鹏	青海省林业局项目办
严成	江西省林业厅林政处
张致胜	安徽省林业厅法规处
向延建	湖南省林业厅政法处
周宝中	四川林业厅政策法规宣传处

张红霄	南京林业大学
杜群	武汉大学法学院
侯猛	北京大学社会学系
吕文江	北京大学社会学系
刘鹰	商务部世贸司
陆文明	中国林科院
谭秀凤	中国林科院
程宝栋	北京林业大学(BJFU)
钟华友	国家林业局资源司
杨燕燕	国家林业局计资司
左停	中国农业大学人文发展学院
王立群	北京林业大学(BJFU)
裘菊	中国科学院农业政策研究中心
冯亮明	福建农林大学
邵诗洋	北京大学环境学院
陶文娣	北京大学环境学院
姜雪梅	北京大学环境学院
季永杰	北京大学环境学院
孙妍	北京大学环境学院
何卉	北京大学环境学院
杨小军	北京大学环境学院
李劼	北京大学环境学院
李凌	北京大学环境学院