

# 林业政策对农户造林积极性影响的研究

白 岩<sup>1</sup> 王 涛<sup>1</sup> 杨艳萍<sup>2</sup>

1. 灵武市林业果树技术推广服务中心 宁夏 灵武 750400

2. 灵武市林业和草原局 宁夏 灵武 750400

**摘要：**林业政策作为国家调控林业发展的重要工具，其核心目标之一是激发农户的造林积极性，推动林业可持续发展。本文从政策激励理论、产权制度变迁、生态补偿机制、金融支持体系及科技推广服务五个维度，系统梳理林业政策对农户行为的作用路径与影响机制。研究发现，林业政策通过经济激励、风险分担、产权保障和技术赋能等机制影响农户决策，但政策设计中的时滞性、执行偏差及农户异质性等因素制约了政策效能的充分发挥。未来需构建“激励相容”的政策体系，强化政策协同与精准施策，以实现生态效益与农户收益的双重优化。

**关键词：**林业政策；农户造林积极性；政策激励；产权制度；生态补偿

## 1 引言

林业兼具生态、经济与社会多重功能，是生态文明建设的重要载体。农户作为林业生产的基本单元，其造林积极性直接影响森林资源培育与生态屏障构建。林业政策作为政府调控林业发展的核心工具，通过经济激励、制度保障、技术支撑等手段引导农户行为，但其政策效果受政策设计、执行环境及农户异质性等因素制约。现有研究多聚焦于单一政策工具的微观效应，缺乏对政策体系整体作用机制的系统性分析。本文从政策激励理论出发，结合产权经济学、行为经济学等理论框架，系统梳理林业政策影响农户造林积极性的作用路径与制约因素，为优化政策设计提供理论参考。

## 2 林业政策影响农户造林积极性的理论框架

### 2.1 政策激励理论：经济诱导与行为矫正

政策激励理论认为，政府通过补贴、税收、信贷等经济手段可改变农户的成本-收益结构，从而诱导其采取符合政策目标的行为。在林业领域，造林补贴、生态补偿、低息贷款等政策工具通过降低造林成本、提高预期收益或分散经营风险，激发农户的造林动机。例如，福建省集体林权制度改革后，政府通过“造林补助+长期贷款”的组合政策，使农户造林投入强度显著提升，单位面积造林资金投入增长37%。此外，政策还可通过设定行为规范（如采伐限额制度）矫正农户的短期行为，引导其向可持续经营模式转型。

### 2.2 产权制度变迁理论：权属清晰与投资激励

产权制度是林业政策的核心内容。清晰的产权界定可降低交易成本，增强农户对林业资源的控制权与收益权，从而激发其长期投资意愿。集体林权制度改革通过“明晰产权、承包到户”的制度设计，将林地经营权、

收益权归还农户，使其成为独立的经营主体<sup>[1]</sup>。研究表明，林权确权后，农户造林积极性显著提升，造林面积年均增长率达12%，且农户更倾向于采用科学营林技术以提高林木质量。然而，产权制度的有效性依赖于配套政策的完善，若缺乏采伐权流转、抵押融资等制度支持，产权激励效应可能被削弱。

### 2.3 生态补偿理论：外部性内部化与公平性保障

林业具有显著的生态外部性，但农户作为生态服务的提供者往往无法获得相应补偿。生态补偿政策通过政府购买或市场交易机制，将生态效益货币化，使农户的造林行为获得经济回报。例如，我国实施的森林生态效益补偿基金制度，对公益林经营者按面积给予年度补贴，有效缓解了“保护者无收益、破坏者无成本”的矛盾。补偿标准的设计需兼顾生态价值与农户承受能力，若补偿水平过低，可能无法覆盖农户的机会成本，导致政策失效。

### 2.4 风险分担理论：金融支持与经营稳定性

林业生产具有周期长、风险高的特点，自然灾害、市场波动等因素可能削弱农户的造林意愿。金融支持政策通过提供低息贷款、保险补贴等工具，帮助农户分散风险，增强其抗风险能力。例如，政策性森林保险的推广使农户在遭受火灾、病虫害等灾害时可获得部分损失补偿，降低了造林失败的经济损失。此外，林业合作组织的兴起通过规模化经营降低了单个农户的市场风险，进一步稳定了其收入预期。

## 3 林业政策影响农户造林积极性的作用路径

### 3.1 经济激励路径：补贴与税收优惠的直接效应

造林补贴是激发农户积极性的核心工具，其作用机制包括：一是降低初始投入成本，使农户在资金约束下

仍能参与造林。例如，政府对购买优质苗木、整地、栽植等环节给予补贴，减少了农户的前期支出。二是提高预期收益，通过补贴弥补造林的机会成本（如放弃农业种植的收入），使造林成为更具吸引力的选择。三是形成“示范效应”，补贴政策的实施向农户传递了政府支持林业的信号，增强了其投资信心，吸引更多农户参与造林。税收优惠政策通过减少农户的经营负担，间接提高了造林收益。例如，对林业企业减免增值税、所得税，降低了企业的生产成本，使其能够以更高的价格收购农户的木材，增加了农户的收入；对农户自产自销的木材免征增值税，简化了税收手续，提高了农户的经营积极性。

### 3.2 产权保障路径：权属稳定与长期投资激励

产权稳定性是农户进行长期投资的前提。林权制度改革通过颁发林权证、明确承包期限（通常为30-70年），为农户提供了稳定的产权预期。农户对林地的支配权增强，更愿意投资耐久性资产（如优良树种、灌溉设施），以提高林木的质量和产量。研究表明，产权确权后，农户单位面积造林自投劳动力增加25%，更注重林木的抚育和管护，林木生长状况明显改善。此外，产权流转市场的完善（如林地租赁、拍卖）使农户可通过资产变现获得即时收益，进一步增强了其造林动机<sup>[2]</sup>。农户可以根据自身需求和市场情况，灵活调整林地经营规模，实现资源的优化配置。例如，有资金和技术优势的农户可以通过租赁林地扩大经营规模，提高经济效益；而缺乏经营能力的农户可以将林地流转出去，获得租金收入。

### 3.3 生态补偿路径：外部性内部化与收益多元化

生态补偿政策通过将生态效益转化为经济收益，拓宽了农户的收入来源。补偿标准的设计需考虑生态服务的市场价值与农户的接受度。例如，我国对国家级公益林的补偿标准为每亩每年15元，但部分地区农户认为该标准低于其机会成本（如种植经济作物的收益），导致补偿政策吸引力不足。未来需探索“政府+市场”的多元化补偿机制，如碳汇交易、生态旅游开发等，以提高补偿的可持续性与公平性。

### 3.4 金融支持路径：风险分散与经营稳定性

林业金融政策通过提供低成本资金与风险保障，降低了农户的融资约束与经营风险。低息贷款政策使农户能够扩大造林规模，采用更先进的营林技术，提高生产效率。例如，江西省在推广政策性森林保险后，农户的造林失败率下降18%，且更愿意采用高投入、高产出的营林模式，如种植珍贵树种、发展林下经济等。森林保险

通过分散自然灾害风险，稳定了农户的收入预期。农户在参保后，即使遭受灾害，也能获得一定的经济补偿，减少了损失，增强了继续造林的信心。此外，金融支持政策还可促进林业产业化发展，吸引社会资本投入林业，形成政府、企业、农户共同参与的林业发展格局。

### 3.5 科技推广路径：技术赋能与生产效率提升

林业科技推广政策通过提供技术培训、良种供应等服务，提高了农户的造林效率与收益。例如，福建省通过“科技特派员”制度，向农户传授科学营林技术，使林木成活率提高15%，生长周期缩短5-10年。科技特派员深入田间地头，为农户提供一对一的技术指导，解决了农户在造林过程中遇到的技术难题。此外，数字化技术（如遥感监测、智能灌溉）的应用进一步降低了造林成本，增强了农户的技术采纳意愿。遥感监测技术可以实时监测森林资源状况，为农户提供精准的营林决策依据；智能灌溉系统可以根据土壤湿度和气象条件自动调节灌溉量，提高水资源利用效率，减少人工成本<sup>[3]</sup>。科技推广的有效性依赖于服务体系的完善，若基层技术力量薄弱，政策效果可能大打折扣。因此，需加强基层林业技术推广队伍建设，提高服务能力。

## 4 林业政策影响农户造林积极性的制约因素

### 4.1 政策时滞性与执行偏差

林业政策的实施效果存在时滞性，例如造林补贴需多年后才能通过林木生长体现生态效益，而农户更关注短期收益，导致政策吸引力下降。此外，政策执行中的偏差（如补贴发放延迟、补偿标准不透明）可能削弱农户的信任。例如，湖南省在林改初期因补贴发放不及时，导致部分农户对政策产生怀疑，造林积极性短暂下降。政策时滞性还体现在政策效果的评估上。由于林业生产的周期较长，政策实施后需要较长时间才能观察到明显的效果，这给政策的调整和优化带来了一定的困难。执行偏差则可能由于政策传达不畅、基层执行能力不足、利益博弈等因素导致。例如，在补贴发放过程中，可能存在基层干部截留、挪用补贴资金的现象，影响了政策的公平性和有效性。

### 4.2 农户异质性与政策适配性

农户在资源禀赋、风险偏好、经营目标等方面存在显著差异，统一政策难以满足多样化需求。例如，小规模农户更依赖补贴维持生计，对补贴的敏感度较高；而大规模农户更关注产权流转与金融支持，希望通过扩大经营规模和提高资金使用效率来增加收益。风险厌恶型农户更倾向于选择低投入、低风险的造林模式，如种植传统树种；而风险偏好型农户则愿意尝试高收益但高风

险的技术，如种植珍贵树种、发展林下经济。政策设计需考虑农户异质性，实施差异化支持策略<sup>[4]</sup>。例如，针对小规模农户，可以提供更多的补贴和技术培训，帮助他们提高造林技能和管理水平；针对大规模农户，可以完善产权流转市场和金融服务体系，为其提供更多的融资渠道和投资机会。同时，还需关注不同地区农户的差异，制定符合当地实际情况的政策措施。

#### 4.3 政策协同性与系统性缺失

林业政策涉及生态、经济、社会多个维度，但部门间协调不足可能导致政策冲突。例如，采伐限额制度虽保护了森林资源，却限制了农户的收益实现；生态补偿标准过低，无法覆盖农户的机会成本。此外，不同政策之间的衔接不够紧密，存在政策“碎片化”的问题，影响了政策的整体效能。未来需构建“政策包”，通过部门协同实现生态效益与农户收益的平衡。例如，在制定采伐限额制度时，可以结合生态补偿政策，对因采伐限额限制而遭受损失的农户给予适当补偿；在推进生态补偿政策时，可以与金融支持政策相结合，为农户提供更多融资渠道，帮助其发展替代产业，增加收入。

#### 4.4 市场机制不完善与政策依赖

部分林业政策过度依赖行政手段，忽视了市场机制的作用。例如，生态补偿标准由政府单方面制定，缺乏与市场价值的联动；林业合作组织的发展依赖政府补贴，市场竞争力不足。市场机制的不完善导致政策缺乏可持续性，一旦政府支持力度减弱，政策效果可能大打折扣。未来需逐步引入市场机制，如碳汇交易、生态产品认证等，提高政策的可持续性。碳汇交易市场可以通过市场机制确定碳汇价格，使生态补偿标准更加合理；生态产品认证可以提高林业产品的附加值，增强市场竞争力，促进林业产业的可持续发展。同时，还需加强市场监管，规范市场秩序，保障市场机制的顺利运行。

#### 4.5 社会文化因素与政策接受度

社会文化因素也会影响农户对林业政策的接受度和响应程度。例如，在一些地区，传统观念认为林业生产是低效益、高风险的行业，农户对造林积极性不高；在一些少数民族地区，宗教信仰和风俗习惯可能对造林行为产生一定的限制。此外，农户的教育水平、信息获取能力等也会影响其对政策的理解和执行。政策制定和实施过程中需充分考虑社会文化因素，加强宣传教育，提高农户对林业政策的认识和理解，转变传统观念，增强其参与造林的积极性和主动性。同时，还需尊重当地的文化习俗，制定符合当地实际情况的政策措施，提高政策的适应性和可操作性。

#### 结语

林业政策通过经济激励、产权保障等路径影响农户造林积极性，但受政策时滞性、执行偏差等因素制约。未来政策设计要兼顾生态目标与农户收益，强化协同与精准施策。为此，需优化经济激励结构，提高补贴精准性并建立“动态调整”机制；完善产权制度，加快林地流转市场建设，探索复合产权模式；强化金融支持，发展普惠金融，推广新模式；推动科技赋能，加强技术推广与数字化应用；促进政策协同，建立跨部门协调机制，引入市场机制，构建“激励相容”政策体系，推动林业可持续发展。

#### 参考文献

- [1]王志壮,铁铮.新时代中国林业政策的特点及逻辑[J].绿色中国,2023,(02):50-55.
- [2]孟贵,王卫华.中国林业政策评估的研究主题、分析方法与未来展望[J].世界林业研究,2024,37(05):55-60.
- [3]吴骞.新发展阶段背景下我国农林业政策探析及工程实践[J].建筑施工,2024,46(04):497-501.
- [4]白莹.林业政策与林木资源可持续管理策略研究[J].造纸装备及材料,2024,53(04):107-109.