

集体林权制度改革进程、效应与演化： 2002—2022年

刘 璨 张 寒

【摘 要】集体林在生态文明建设和乡村振兴中发挥着重要作用,集体林权制度改革是集体林区改革与发展的关键举措之一。2002—2022年的集体林权制度改革可划分为2002—2011年和2012—2022年两个既相互关联又有明显区别的阶段:前一个阶段以集体林确权和推行家庭经营为主要特征,后一个阶段以鼓励集体林权流转以实现规模经济为特征。在构建多元主体互动制度变迁理论分析框架的基础上,利用8855个跟踪农户样本和351个新型林业经营主体样本进行集体林权制度改革效应与演化分析,研究发现:政府决定了集体林权制度改革的启动时机和核心措施,集体林权制度改革是政府精心设计和集体林经营主体自发适应相互作用的制度变迁;生态目标和经济目标的不协同是集体林权制度改革的重要制约因素之一,集体林权制度改革与政府政策制度、市场等动态演化步调不吻合是集体林权制度改革持续推进的动因。应强化制度的系统性和集成性,协同推进集体林权制度改革及其配套改革,坚持顶层设计与“摸着石头过河”相结合,实现政府目标和集体林经营主体目标的耦合与协同,促进集体森林资源可持续经营。

【关 键 词】集体林权制度改革;产权制度变迁;新型林业经营主体

【作者简介】刘璨,国家林业和草原局发展研究中心副主任,二级研究员;张寒,西北农林科技大学经济管理学院副院长,教授。

【原文出处】《改革》(重庆),2023.8.140~155

【基金项目】国家自然科学基金项目“改革开放40年来我国集体林产权制度改革及相关林业政策对农户林业生产要素配置及其收入影响研究”(71873043);国家自然科学基金面上项目“农村劳动力成本上升与营林投入结构固化:悖论、形成机制与影响研究”(72073107)。

党的二十大报告明确提出要“深化集体林权制度改革”。林草兴则生态兴,生态兴则文明兴。在国家生态文明建设和经济社会可持续发展中,森林具有基础性和战略性地位;在实现碳达峰碳中和目标中,森林发挥着决定性作用。目前,我国集体林地面积占全国林地面积的60%左右,第九次全国森林资源清查(2014—2018)的集体有林地面积、活立木蓄积量、林分面积和林分蓄积量分别比第六次全国森林资源清查(1999—2003)的相关指标增长了46.46%、82.08%、42.96%和89.73%,林地生产力提高了37.90%,实现了面积、蓄积和林地生产力等的多维度增长^[1],但集

体林地生产力低于国有林地生产力、集体林对农民收入贡献低等难题亟须破解。1981年以来,我国多次启动集体林权制度改革和市场化改革,试图破解集体林经营管理的困局,虽然取得了一些重要进展,但是上述难题依旧存在,因而需要继续深化改革加以破解。在此,梳理2002—2022年我国新集体林权制度改革进程,更为深刻、准确地认识和理解我国新集体林权制度改革环境条件和机理机制,以及推进集体林权制度演化和效应动态变化的动因和因素,为深化新时代集体林权制度改革提供镜鉴。

学术界采用不同理论与方法对集体林权制度改

革开展了一些颇具学术和政策价值的研究^[2-5]。已有研究采用动态博弈^[6]、分权演化博弈、情景相容^[7-8]等方法;一些研究从宏观经济波动^[9]和国家阶段性宏观发展战略^[10]等视角研究了集体林权制度改革。柯水发、纪元和黄雷研究了2002-2022年集体林权制度改革演进历程、驱动因素与融合趋势^[11],但没有构建出很好的理论分析框架,且实证分析有待进一步强化。已有研究为本文的研究提供了良好借鉴与基础,但已有研究仍有可改进的学术空间,尚未充分考虑到政府政策制度设计在集体林权制度改革中所发挥的作用^[12],忽视了集体林生产要素和产出市场等环境条件变化对集体林权制度改革的影响,也未充分剖析集体林权制度改革与政策制度和市场等环境因素之间的协同性。本文拟强化政策制度和市场等环境条件对新集体林权制度改革的影响研究,回答20年来良好的新集体林权制度改革设计为什么没有发挥预期效应以及为什么要持续不断进行集体林权制度改革。

一、理论分析框架的构建

相对而言,学术界关于产权制度对经济增长和生态保护影响的认知与理解是比较清楚的^[13],但为什么和如何实现产权制度变迁尚缺乏学术共识,亟须深化规范实证研究。集体林权制度改革是一套嵌入既定社会规则和惯例的持久的系统,并建立了社会互动^[14],不同制度间相互依赖和互动^[15],构成不可分割的系统。集体林权制度改革需要相应的支撑性制度与既有制度和技术匹配,也需制度维持成本与经济发展相协调等^[16]。Ostrom等^[13]提出的制度分析与发展(IAD)和社会—生态系统分析(SES)等研究框架均将环境因素视为产权制度变迁的重要变量。

制度变迁是功能性、权力、学习和同构的混合物。偏好、技术、要素价格等的变化会改变既定集体林权制度的效率,促进集体林权制度变迁^[17]。Knight^[18]批评效率产权制度变迁理论忽视了权力的重要性^①。政治制度对制度变迁是至关重要的。Williamson分析了国家在产权制度变迁中的作用,Knight把产权制度变迁视为政治过程。因资源稀缺,权利持有人和规则制定者均希望获得产权;政府有自身的集体林权制度变迁目标,可按照自己的意图,重新界定集体林权制度,政府决定集体林权制度变迁时机与方向。在集体林权制

度改革试点的基础上,通过判断试点进展和社会、政治等多维度学习^[19-20],中央和地方政府精心设计产权制度变迁方向和思路。同时,政府利用行政权力制定政策制度,干预集体森林资源培育、产业发展和市场等活动^②,改变集体林经营主体的成本或收益,增加了集体林权制度变迁的可能性,因此,把政府纳入分析框架,可有效解释效率视角无法解释的制度变迁。Acemoglu & Robinson提出了“政治制度→经济制度→经济绩效和资源分布→下一期政治制度”的理论分析框架。借鉴此制度变迁思路,可以把Acemoglu & Robinson提出的模型调整为政府的政策制度→集体林权制度改革→集体林权制度改革的绩效→下一期政府的政策制度等理论分析框架。

2002-2022年,市场机制对集体林经营主体资源配置决策的影响日益加深,集体林经营主体对市场 and 政策制度做出了适应性反应。在其他条件保持不变的情况下,市场对集体林权制度改革的影响表征为自发性和特定时空的演化过程。市场制度的变化,改变了特定集体林权制度条件下经营主体的利润空间,集体林经营主体会做出一些自发适应性反应;集体林经营主体亦会对政府的政策制度调整做出自发适应性反应。

市场制度和非市场制度之间互动演化,政府精心设计的集体林权制度和集体林经营主体的自发适应性反应形成互动。如果集体林权制度与政府的政策制度、市场制度能够协同演化,就可形成一个新均衡点;否则会出现非均衡状态,增加集体林权制度变迁的可能性。政府精心设计的集体林权制度并非静态构想,而是具有动态性。制度设计和制度自发适应形成互动,使政府精心设计的集体林权制度发生变迁,形成一系列渐变均衡;渐变均衡的循环累积可能引致间歇均衡,集体林权制度改革能否纳入各级政府议事日程受制于问题、政策和政治等源流的影响,关键节点的政府选择影响最终结果的可能性大增^[21],即实现跳跃与停滞交互的过程^[22]。政府精心设计的集体林权制度改革时机选择是至关重要的,而自发性集体林权制度研究的时机依赖性不强^[23]。我国集体林权制度改革由政府有意识的制度设计和自发演化路径共同作用,旨在适应集体林区发展的需要。政府

对集体林权制度既有承诺的问题,又有适应性的问题。政府履行承诺,则意味着保持集体林权不变;如果集体林权制度安排弹性不足且难以适应政府政策制度和市场等环境条件的动态变化,适应性就会成为政府的精心设计选择,但频繁的集体林权制度改革难以给集体林经营主体形成稳定的林权制度预期。

分析集体林权制度改革须将新制度经济学一般性原理和中国国情有机结合起来,经济学通用原则是研究集体林权制度改革的切入点,集体林权制度改革研究需要结合国情林情特征^[24]。2002年的各地初始历史条件和集体林状况等决定了新集体林权制度改革的启动时机和改革内容。中央政府精心设计了新集体林权制度改革政策制度,各级地方政府结合当地的初始历史条件和森林资源状况推动集体林权制度改革,使新集体林权制度改革出现了多种模式。

在上述理论分析框架的基础上,本文的研究假说可表述为:新集体林权制度改革与政府精心设计的政策制度和市场制度等能否协同演化是其动因,一旦不能协同演化的循环累积超过阈值,就会出现集体林权制度改革;政府精心设计的集体林权制度最终决定集体林权制度改革内容、时机和方向,辅以集体林权制度自发适应性演化;集体林权制度改革呈现的多样性与时空条件、环境条件密切相关。

二、2002—2022年新集体林权制度改革历程

20世纪80年代初期,集体林区开展了以林业“三定”(稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制)为主要内容的集体林权制度改革。因林业“三定”后期南方集体林区出现乱砍滥伐现象,1987年中央政府决定终止林业“三定”工作和林业市场化进程,政府部门希冀复归集体经营。20世纪90年代后,安徽、辽宁、福建、江西、广东等集体林区陆续完善了林业生产责任制,鼓励发展林业股份合作制、集体林场、大户、专业户等多种适度规模经济。

2001年,全国开展新版林权证换证试点工作;福建省林业厅确定武平县为试点县之一,换发林权证并未从根本上解决集体林权制度问题。福建省武平县拉开了我国新集体林权制度改革的序幕。根据新集体林权制度改革特点,可将改革划分为两个阶段,即2002—2011年和2012—2022年。前一个阶段以强

调明晰集体林权和分林到户为主要特征;后一个阶段以集体林地“三权分置”和发展林业新型经营主体为主要特征,强调实现适度规模经营。前后两个阶段实现了从强调小规模家庭承包经营向追求适度规模经营的转变,形成了集体林权从分到合的改革逻辑。前一个阶段明晰集体林权为后一个阶段的“三权分置”和发展新型林业经营主体提供了产权明晰的基础,后一个阶段的集体林权制度改革是前一个阶段家庭承包经营的延续与拓展。

(一)2002—2011年:明晰集体林权和分林到户

社会主义新农村建设、农村税费改革和深化市场化改革是前一个阶段集体林权制度改革的宏观背景。2002年11月,党的十六大报告提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”,首次提出“统筹城乡发展”。2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。2004年,党的十六届四中全会提出:“在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展”;同年,《中共中央 国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》发布,提出逐步降低直至取消农业税使农民负担大幅降低;2005年12月,十届全国人大常委会第十九次会议审议决定,自2006年1月1日起全面取消农业税。2005年召开的党的十六届五中全会首次把统筹城乡发展和社会主义新农村建设结合起来。党的十七大报告提出,进一步强化统筹城乡发展和社会主义新农村建设。这不仅有助于打破城乡分割,而且强调从统筹城乡发展的视角推进社会主义新农村建设,意图破解新集体林权制度改革前长期困扰集体林区发展的林业税费负担重和木材一家进山收购引致的市场垄断难题,为集体林经营主体提供林业经营的更大利润空间。

《中国可持续发展林业战略研究报告》使中央和地方政府更为清醒地认识到解决集体林区改革与发展面临的挑战和机遇,它提出了完善和改革集体林产权制度的政策建议,新集体林权制度改革成为中央的行动意向。2002年,福建省武平县开展明晰集体林权和推行家庭承包经营的试点。2003年,中共

中央、国务院发布了《关于加快林业发展的决定》,探索新集体林权制度改革。2004年修订的《中华人民共和国宪法》把“以家庭承包为主的责任制”修改为“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”,从而正式确立了双层经营体制作为农村基本经营制度的法律地位。2008年10月,党的十七届三中全会做出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,进一步把双层经营体制上升为“党的农村政策的基石”。2010年10月,党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中强调:要在依法自愿有偿和加强服务的基础上完善土地承包经营权流转市场,发展多种形式的适度规模经营。2008年,中共中央、国务院发布的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》吸收了福建省武平县提出的“明晰产权、放活经营权、落实处置权、确保收益权”的新集体林权制度改革思路,将其上升为中央推进新集体林权制度改革的主要思路。该文件明确要求:“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”,将农户确定为集体林地的承包经营主体,并明确集体林地承包期为70年。该文件还规定:农村集体组织可保留少量林地。

2003年,福建全省率先在全国启动新集体林权制度改革,先开展试点,再全面铺开。计划用3年的时间,福建全省基本完成集体林权制度改革任务,实现“山有其主、主有其权,权有其责、责有其利”的目标,新集体林权制度改革范围主要为林木所有权和林地使用权尚未明晰的集体商品林和县级政府规划的宜林地。2004年以来,江西、辽宁等省份陆续启动新集体林权制度改革。2008年以来,各地迅速出台推进新集体林权制度改革的实施意见,在全国范围内推行新集体林权制度改革。新集体林权制度改革更强调家庭承包经营,中央和地方政府对分林到户率提出了具体要求,但各地采取的新集体林权制度改革措施不尽相同。福建省的一些地区采取了预期均山的方式将集体林分配到农户,在新集体林权制

度改革前,部分集体林地已租赁给农户或其他经营主体且尚未到期,预期均山就是已租赁出去的林地到期后交给农户经营管理。2006年,针对林业“三定”后承包期(一般为20年)陆续到期的实际情况,浙江省委办公厅、省人民政府办公厅印发了《关于切实做好延长山林承包期工作的通知》,对划定的自留山,由农户长期无偿使用,保持长期不变;已承包到户的责任山,继续由原承包户承包,承包期再延长50年;对未满足法定承包期的责任山,原则上一并延长承包期至2055年12月31日。在集体林延包过程中,禁止按照林业“三定”时集体林清册进行简单转抄以及把空白林权证交由村组随意填写的不负责任的做法。在集体林权延包中,浙江省加强了承包合同的管理,进一步规范合同的格式和条款,明确承包期限、合同双方的权利义务、变更和解除条件、违约责任等内容。对于集体统管山林比例超过30%的县(市、区)都要采取分股不分山、分利不分林为主的均股均利等方式,把集体林地经营权和林木所有权落实到本集体经济组织成员。截至2010年,浙江省均股均利的山林面积和承包到户经营的山林面积分别占全省集体所有面积的12.92%和57.47%。浙江省还提出,承包期届满后,可以按照国家有关规定继续承包。江西省新集体林权制度改革基本维持了林业“三定”时的林权格局,把原来由集体统一经营与国有林场联营到期的部分商品林地转为家庭承包经营。辽宁省基本延续了20世纪90年代进一步完善林业生产责任制的格局,采取按照人口分组联户承包经营集体林地,这一举措可以避免出现集体林地细碎化的问题。根据国家林业局的统计,截至2012年底,已确权集体林地面积1.78亿 hm^2 、发放林权证面积1.74亿 hm^2 ,包括自留山、责任山和联户承包在内的家庭承包经营面积占集体林地面积的比重为66.11%^[25]。

在明晰权属和加强服务的基础上,中央和地方政府鼓励集体林权适度流转;加之政府部门对煤炭等资源性行业实行关停并转、国家林业局等部门分别于2004年和2006年发布了《林业产业发展要点》和《林业产业发展纲要》,这两个政策性文件要求木材企业营造满足自需30%以上的原料林基地,2009—2012年集体林权流转年末存量分别为568.00万 hm^2 、

816.00 万 hm^2 、1079.00 万 hm^2 、1282.00 万 hm^2 , 呈现明显上升的态势, 集体林权流转率分别为 3.78%、5.43%、7.18% 和 8.52%。集体林权流出方以村和村民小组为主, 农户流出集体林权所占比重较小; 集体林权流入方以大型木材加工企业和从资源型产业退出的民营企业等为主。

(二)2012–2022 年: 集体林地“三权分置”和发展林业新型经营主体

推行以家庭承包经营为主的新集体林权制度改革后, 出现了农户家庭承包经营林地面积小且细碎化的现象, 成为制约集体林集约经营的重要因素之一; 加之我国城镇化进程的加快和易地扶贫搬迁模式的推行, 出现了农户不便不愿经营山林和偏远山区山林疏于管理的现象, 这使得集体林的社会经济效益和生态效益难以充分发挥。在前一个阶段激励集体林权适度流转的基础上, 后一个阶段采取了更加富有激励性的集体林权流转政策, 强调发展适度规模经营。

2013 年, 习近平总书记在主持召开中央农村工作会议时提出集体土地所有权、承包权和经营权“三权分置”改革的重要论述; 同年, 党的十八届三中全会提出: 培育新型经营主体, 发展多种形式的规模经营, 构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型经营主体; 党的十九大报告强调, 发展多种形式适度规模, 培育新型经营主体, 健全农业社会化服务体系, 实现小农户和现代农业的有机衔接; 2013–2022 年的中央“一号文件”将包括集体林地在内的农村集体土地“三权分置”和扶持培育新型林业经营主体作为政策重要内容; 2018 年底修订通过的《中华人民共和国农村土地承包法》以法律形式明确了“三权分置”。

2016 年, 《国务院办公厅关于完善集体林权制度的意见》要求: “逐步建立集体林地所有权、承包权、

经营权分置允许机制”和“引导集体林适度规模经营”; 2016–2018 年, 国家林业局或国家林业和草原局发布了《关于规范集体林权流转市场运行的意见》《关于加快培育新型林业经营主体的指导意见》《关于进一步放活集体林经营权的意见》, 这些政策性文件均强调集体林地“三权分置”和培育新型林业经营主体。2019 年新修订颁布的《中华人民共和国森林法》对集体林地经营权流转做出了明确法律规定。2020 年, 国家林业和草原局与国家市场监督管理总局出台了《关于印发集体林地承包合同和集体林权流转合同示范文本的通知》, 规范了集体林权流转合同。一些地方政府利用数字技术, 打造智慧林业数字化平台和公共资源交易服务平台, 建立大数据分析系统与集体林权流转网络; 一些地方政府林业主管部门对于集体林权流转给予财政补助; 一些地方政府创建集体林权流转保险, 保障流入方和流出方的权益。全国各地探索了农户退出集体林地承包经营权的机制, 逐步形成了流转经营、返租倒包、大户承包、股份合作经营、国乡合作经营等多种新型集体林地林权实现形式^③。

1. 培育新型林业经营主体与发展集体林混合所有制

这一阶段, 全国新型林业经营主体得到了长足发展, 以第九次全国森林资源清查(2014–2018)的集体林地面积为基数进行匡算, 2016–2021 年新型林业经营主体经营面积占集体林地面积的比重分别为 18.25%、11.94%、11.87%、11.22%、9.70% 和 9.23%。林业大户和家庭林场的数量与面积起伏波动较大; 林业合作社和林业企业的数量呈现上升态势, 但这两种形式的新型林业经营主体经营面积总体呈现下降态势(见表 1)^④。由表 1 可见, 四种新型林业经营主

表 1 2015–2021 年全国新型林业经营主体发展规模变化(单位: 万个、万 hm^2)

年度	专业大户		家庭林场		林业合作社		林业企业	
	数量	面积	数量	面积	数量	面积	数量	面积
2015	6.81	—	1.31	—	7.83	—	2.47	—
2016	7.81	426.28	1.72	201.99	8.73	1595.70	4.27	1294.91
2017	9.19	751.27	1.92	121.53	9.28	824.20	5.03	605.16
2018	8.75	455.14	1.97	115.28	9.72	756.53	7.43	961.56
2019	8.56	526.37	1.63	99.05	9.92	674.17	8.28	863.50
2020	8.59	452.50	1.83	97.00	10.38	621.60	8.63	700.13
2021	8.67	359.42	2.01	140.37	10.15	564.68	8.64	714.95

数据来源: 国家林业局(国家林业和草原局)历年集体林权制度改革统计。

体平均经营面积呈现下降趋势,专业大户、家庭林场、林业合作社和林业企业平均经营面积分别从2016年的54.58hm²、117.43hm²、182.78hm²和303.26hm²下降至2021年的41.46hm²、69.84hm²、55.63hm²和82.75hm²,尤以林业企业平均经营规模下降最多。

2. 探索县级政府或国有企业为主导的集体林混合产权模式,促进金融与资本深化

在培育与发展新型林业经营主体的同时,各级地方政府探索了政府或国有企业主导的新型集体林混合产权改革,多主体参与集体林保护和利用,进一步强化森林资源经营与金融、资本等融合发展。新时代国乡联营呈现新特点:利用国家木材战略储备等政策性贷款、金融机构的商业贷款和社会(工商)资本建立基金,依托国有林场、国有企业或县级政府融资平台等主体构建融资平台,采取租赁和股份合作制等多种集体林权流转形式,把农户承包经营或集体统一经营的细碎化的、失管的、低产低效林地流转至国有林场、国有企业或县级政府搭建的集体林权流转平台,国有林场、国有企业自己经营或再流转给其他经营主体经营管理,推动了一二三产业融合发展,提高了集体林地价值,进而实现了农户和集体经济组织的收益高于集体林权流转前的收益,国有林场获得集体林地流转比较收益^[26],村集体经济组织获得相应收益,地方政府则获得生态效益和国户联营的溢出效益。

目前,在实践中主要有几种典型模式。2018年,借鉴商业银行“分散化输入、集中式输出”的模式,通过赎买、合作、租赁、托管等方式,福建省顺昌县的森林生态银行鼓励林农将细碎化的林地经营权集中流转至森林生态银行,实行集中收储和规模经营^[27]。森林生态银行的功能定位为制度创新、生态修复与管理、产业融合发展、融资担保和林权交易。采取“龙头企业+基地”模式,建设各种林业基地,实现林业长期收益分期兑现、分散资源规模化开发,增加了村集体经济组织和村民的收入。2021年,浙江省庆元县三家国有林场联合成立了一家政府控股国有企业,作为“两山银行”的市场化运营主体,建立融资平台,所成立的国有企业负责国有林业投融资、资产资本运作和合作经营等。采取股份制、分成、租赁和收

储等多种方式,成立国有企业开展集体林地流转,开展新国乡合作,转换成为林地林木权属清晰和能够实现规模经济的优质资产包。依托三家国有林场营造珍贵树种基地、培育杉木大径材基地、新建高效经济林基地,通过线上线下公开交易,引入社会资本参与森林碳汇交易和林下经济发展。

江西省资溪县构建了森林资源收储中心、价值评估中心、资产运营中心、金融服务中心和资产交易平台等。借鉴商业银行的经营理念,建立“两山银行”,资溪县采取赎买、租赁、托管、股权合作、特许权经营等多种形式,将全县细碎化的集体林资源进行收储,实现集体林集约化和规模化经营,进而实现资源变资产、资产变资本。组建以国有林场为基础的国有控股公司,资溪县政府鼓励民营企业及集体经济组织以市场化的方式参与集体林收储。所成立的国有控股公司集约经营、综合开发,通过项目收益、抵押贷款、资本运作等方式产生现金流。通过集体林赎买、林权抵押、公益林补偿质押、木竹产业链等贷款,金融机构为资溪县“两山”林业产业发展有限公司及其经营主体提供金融支持。

2003年,福建省三明市开展了明晰集体林权到户的改革,出现了林地细碎化和经营粗放等问题。此后陆续开展的资源变资产、资产变资本、农民变股东的集体林权金融化改革,面临资源、资产、资本转换机制堵点与“卡脖子”的问题。2019年以来,以国家储备林基地建设为载体,福建省三明市开展以“合作经营、量化权益、市场交易、保底分红”为主要内容的林票制度改革。对有林地,采取出让经营和委托经营两种模式;对采伐迹地,采取合资造林和林地入股两种模式。国有或国有控股林业企业与集体林经营主体开展合作后,将共有林权份额化、价值化而制发具有收益权的凭证,即林票。与一般意义上的股票相比,林票可按权益类产品在交易所上市流通、可作为银行贷款质押物,但不因林票流通之后份额变化而影响国有或国有控股林业企业的经营权,由此实现集体林的专业化、规模化和集约化经营,赋予林票交易、质押、兑现等权能。

2021年,浙江省新昌县组建了国有控股企业,作为“两山银行”市场化运作的主体,将集体林权流转

至行政村、乡镇、县等股份合作社或国有控股公司。通过申请金融机构融资、县国有控股企业注资、吸收实体与基金企业融资等,国有企业负责低产低效集体林权制度改革的融资和资产增值。经调查确权、评估管控、收储整合等,提升集体林质量和实现增值,集体林地林木从生态资源转化为生态资产;再经过股权合作、特许经营、委托运营、租赁、转让和自营等形式,集体林地林木生态资产转化为生态资本,实现产业化经营。

3. 经营权证和林权类不动产登记进展缓慢

2013年,浙江省龙泉市率先开展集体林地“三权分置”探索,为流入集体林权的经营者发放《林地经营权流转证》。2014年,浙江和江西等省选择一些县市区开展了经营权证试点工作,此后,逐步扩大试点范围,目前集体林经营权证工作已覆盖到我国主要集体林区,逐步对经营权证赋予多项功能。2016年以来,浙江省杭州市临安区发放林地经营权证148本;浙江省累计发放林地经营权证1985本,涵盖流转林地面积超过57万 hm^2 。

2014年11月,《不动产登记暂行条例》发布,自2015年3月1日起施行;2016年1月1日以原国土资源部令的形式公布了《不动产登记暂行条例实施细则》,自公布之日起施行。县级林业部门的林权登记职责转至同级自然资源管理部门,不再继续发放林权证,新发或换发林权类不动产证。截至2022年7月底,山东省累计发放38172本集体林不动产证;广西壮族自治区在宾阳县、平果市、扶绥县成功开展集体林权类不动产登记;广东省东源县和英德市分别发放林权类不动产证5本和569本。总体而言,我国集体林经营权证和林权类不动产证登记发放数量较少。

三、2002–2022年新集体林权制度改革效应分析

国家林业和草原局发展研究中心集体林研究团队采用随机分层抽样方法,在全国17个省份(包括山东、辽宁、河北、河南、江西、四川、陕西、北京、安徽、福建、湖南、重庆、广西、广东、浙江、云南、贵州)43个县市区选取了162个乡镇、513个行政村的8855个样本农户跟踪调研;2018年,采用随机分层抽样技术,在样本农户所选定的43个县市区选取351个新型林业经营主体,开展跟踪调研,设计较为详尽的问卷

等,对样本农户和新型林业经营主体的劳动力、资本、土地及其结构、收入和生活消费等进行较为详尽的调研^⑤。采用历年农村消费价格指数,将样本农户和新型经营主体等的收益、资本投入和价格等所有价值量指标折算为1994年的不变价。

(一)集体林确权符合预期,两个阶段林权改革特征明显

根据样本农户的问卷调查,2002年启动新集体林权制度改革试点工作之时,集体林地家庭经营、集体统一经营和其他经营形式的林地面积比例分别为48.14%、41.81%和10.05%;新集体林权确权改革完成后(各样本村的完成时间不尽相同),这三项集体林产权形式的林地面积比例分别为84.67%、12.06%和3.27%。2002年、2011年、2012年和2020年样本农户户均集体林地经营面积分别为13.83亩、27.39亩、30.02亩和36.86亩,显然,实现了分林到户的新集体林权制度改革目标。表1显示:新型林业经营主体的培育与发展亦取得了长足进展;国有林场、国有企业和政府主导的新型集体林混合产权制度改革探索取得了重要进展。

(二)农户和新型林业经营主体生态林比重明显上升,商品林比重下降

政府对集体林的经营管理目标从以木材等经济利用为主转向生态利用为主,长期目标在于实现经济效益和生态效益最大化,农户等经营主体经营集体林的目标则是实现利润最大化,政府和集体林经营主体之间存在集体林经营管理与利用目标的冲突。2002年、2011年、2012年和2020年样本农户户均生态公益林面积占其经营林地面积的比例分别为13.89%、27.27%、28.88%和51.67%。在前后两个阶段,农户户均集体林地经营面积分别增加了13.56亩和9.47亩;生态公益林面积分别增加了5.76亩和12.28亩。与全国生态公益林面积增长态势基本吻合,第五次(1994–1998)、第七次(2004–2008)、第八次(2009–2013)和第九次(2014–2018)全国森林资源清查结果显示:防护林面积和特用林面积之和占集体林地面积的比重分别为12.63%、38.89%、40.15%和43.10%^⑥。国家每年给予生态公益林10元/亩至15元/亩不等的生态补偿,生态补偿标准明显偏低,农户

因其林地转为生态公益林而获得的林业收入减少。

在2002年推行新集体林权制度改革试点时,集体林经营主体获得的林地以商品林为主,生态公益林的占比不高。在前一个阶段,农户户均经营的生态公益林面积增加了5.76亩,所占比重上升了13.38个百分点;在后一个阶段,农户户均经营的生态公益林面积增加了12.28亩,所占比重上升了24.10个百分点,2020年的样本农户户均商品林面积比2012年减少了2.42亩(见表2)。样本农户生态公益林面积的增加绝对或相对地缩减了可经营的林地规模,后一个阶段政府的集体林生态经营倾向明显地高于前一个阶段。同时,2011年仅为2002年的25.00%;2020年的户均木材产量仅为2012年的22.72%,为2002年户均木材产量的7.14%。2011年木材产量急剧下降从另一个侧面印证了生态保护与利用而牺牲了样本农户的经济收益,表明政府的生态经营目标与农户等集体林经营主体的经营目标不尽一致。

对新型林业经营主体的调查结果显示:林业大户、家庭林场、林业合作社和林业企业的生态公益林面积占经营林地面积的比重分别从2015年的16.72%、0.03%、13.71%和3.67%提高至2020年的54.85%、1.48%、38.31%和47.37%,生态公益林比重的增加绝对或相对地缩减了林业新型经营主体的林地可经营面积。若考虑到2014年试点、2017年正式启动天然林停止商品性采伐以及地方政府划定的生态公益林,则农户和新型林业经营主体等的商品林地面积

比重更低一些,甚至出现了一些新型林业经营主体因天然林停止商品性采伐或原有商品林划为生态公益林而资产一夜清零甚至负债经营的现象,为此,需要建立森林生态保护救济制度。集体林的政府部门经营目标与农户、新型林业经营主体等的经营目标偏离,不仅会给农户和新型林业经营主体等带来即期和远期经济损失,而且会影响他们经营集体林的预期,这在一定程度上可以解释他们流入集体林地林木的动力和激励下降的现象。

(三)集体林区市场化改革与财政补贴直接影响到集体林经营主体的收益

2002年新集体林权制度改革启动以来,地方政府逐步放弃了木材一家进山收购制度,2003年后中央和地方政府陆续重启1987年终止的林业市场化进程,政府让利给集体林经营主体,增加经营主体的收益空间。同时,2003年,政府启动了农村税费改革,减轻农民税费负担;2006年,全面取消农业税。2004年,江西省启动新集体林权制度改革试点;2005年,该省减免林农等经营主体林业税费7.52亿元,农民人均年增收23.50元(当年价)^②;2016年,在集体林区取消征收育林基金。2009年以来,完成新集体林确权行政区域启动了造林和抚育、政策性森林保险等补贴,样本农户的林业净补贴率从2002年的-2.54%提高到2011年的1.70%,完成了从需要缴纳林业税费向可获得政府补贴的历史性转变;2020年,样本农户的林业净补贴率为7.56%(见表3)。政府为林农等

表2 样本农户生产要素投入

年度	林地经营面积(亩)						林地地块数(块)	劳动力投入占比(%)			林业投资/劳动力投入(元/人天)
	商品林	其中:用材林	竹林	经济林	薪炭林	生态林		以土地为基础的活动	非农	林业	
2002	13.88	5.16	3.33	2.17	3.22	2.24	3.09	55.86	44.14	7.67	4.74
2011	21.34	16.02	1.78	2.28	1.26	8.00	3.06	38.90	61.10	7.72	13.40
2012	21.39	15.93	1.72	2.20	1.54	8.68	3.06	37.54	62.46	7.59	14.66
2020	18.97	12.88	2.03	3.46	0.61	20.28	3.46	36.60	63.40	5.52	49.94

数据来源:国家林业和草原局发展研究中心集体林研究团队的实地调研数据。

表3 样本农户林业投入产出市场价格情况

年度	家庭用工价格(元/人天)	木材价格(元/m ³)	木材价格/家庭用工价格	一年期存款利率(%)	净补贴率(%)	流转面积(亩)
2002	2.54	111.88	44.09	2.03	-2.54	0.02
2011	7.08	132.39	18.71	3.25	1.70	0.63
2012	9.66	130.58	13.51	3.25	1.64	0.33
2020	13.08	89.44	6.84	1.50	7.56	0.08

注:净补贴率=补贴率-税率。

数据来源:国家林业和草原局发展研究中心集体林研究团队的实地调研数据。

集体林经营主体创造了新的利润空间,从而强化了林农等经营主体经营集体林的激励和动力。同时,赋予了集体林地使用权和林木所有权的贷款抵(质)押权,进一步赋能集体林权,提升了集体林地林木的间接价值。

(四)集体林经营主体的林业投入产出动态变动显著

2002年以来,我国市场化改革呈现加速态势。从集体林生产要素市场价格来看,2011年的家庭用工价格比2002年上涨了1.79倍;2020年的家庭用工价格比2012年上涨了35.40%,后一个阶段样本农户的家庭用工价格上涨率比前一个阶段明显减缓,但依旧在高位运行(见表3)。与此形成鲜明对比的是,资本投入成本呈现下降态势。样本农户自发适应性地采用资本投入替代劳动力投入,2011年的林业资本投入/劳动力投入比2002年增加了1.83倍;2020年的林业资本投入/劳动力投入比2012年增加了2.49倍,集体林经营资本深度加速。

在前一个阶段,木材价格呈现上涨态势,2011年木材价格比2002年上涨了18.33%;后一个阶段木材价格则呈现下降态势,2020年的木材价格比2012年下降了31.51%^⑧。即使在前一个阶段的木材价格上涨阶段,木材价格的上涨率也远低于劳动力价格的上涨率(家庭用工价格),后一个阶段则表现得更为明显。2011年的木材价格/家庭用工价格比2002年下降了57.57%;2020年的木材价格/家庭用工价格比2012年下降了49.38%;2020年的木材价格/家庭用工价格仅为2002年的15.51%。

(五)集体林对农户生计的贡献明显下降

2002年启动新集体林权制度改革之时,仅依靠林业维持生活和仅依靠农业维持生活的样本农户比重分别为11.84%和43.42%,2011年这两个比重分别为6.43%和23.69%。2002年和2011年样本农户的

林业收入占总收入的比重分别为23.40%和13.83%;农业收入占总收入的比重分别为61.63%和42.42%。2012年和2020年样本农户的林业收入占总收入的比重分别为12.27%和8.85%;农业收入占总收入的比重分别为40.41%和35.51%(见表4)。2012年仅依靠林业、以土地为基础收入能够维持生计的样本农户比重分别为5.42%和22.30%,到2020年则分别为3.46%和18.01%。可见,集体林对农户生计的贡献呈现明显下降态势,尤其是在后一阶段。

四、2002—2022年新集体林权制度改革的演化

在分析2002—2022年新集体林权制度改革进程与效应的基础上,利用前文提出的理论分析框架,对2002—2022年集体林权制度改革的演化进行分析,以探寻集体林权制度改革过程中的政府、市场、集体林经营主体等的互动逻辑。

(一)2002—2011年新集体林权制度的变迁

在新集体林权制度改革之初,集体林在维持农户生计中占据重要地位,农户等集体林经营主体对新集体林权制度改革较为关注。通过推进林业市场化改革和减免税费等,政府释放出集体林经营潜在利润空间,加之木材市场价格呈现明显上升势头,亦为集体林经营管理创造了新的潜在利润空间。

2002年劳动力价格较低,城镇化进程较为缓慢,全国城镇化率仅为39.09%,城乡二元结构比较明显,城乡生产要素流动尚存在较大障碍。在外部环境条件发生重大变化的前提下,2002年福建省武平县等之前未实行家庭经营的地区,一些林农和村自发地引入家庭经营。2003年,《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》明确了新集体林权制度改革的策略和路径,中央政府决定启动新集体林权制度改革。在总结福建(尤其是武平县)、江西、辽宁等地新集体林权制度改革试点经验的基础上,于2008年发布《中共中央国务院关于全面推进集体林权制

表4 样本农户产出情况

年度	样本农户收入(元)					仅依靠非农 能维持生活(%)	仅依靠土地 能维持生活(%)	仅依靠林业 能维持生活(%)	木材产量 (m ³)
	以土地为基础	其中:养殖业	种植业	林业	非农				
2002	1259.01	327.82	453.14	478.04	783.82	27.74	43.42	11.84	1.40
2011	2344.37	804.14	775.81	764.41	3182.00	41.92	23.69	6.43	0.35
2012	2738.58	940.38	966.52	831.68	4037.76	43.81	22.30	5.42	0.44
2020	3984.31	1349.72	1642.16	992.43	7235.35	47.63	18.01	3.46	0.10

数据来源:国家林业和草原局发展研究中心集体林研究团队的实地调研数据。

度改革的意见》，进一步明晰了新集体林权制度改革方案，在全国范围内推行以家庭经营为主导的新集体林权制度改革。集体林经营主体对新集体林权制度改革表现出较大的参与热情，农户等主体自发演化的产权制度变迁与政府精心设计的产权制度实现了耦合，顺利推进了新集体林权制度演化。

2002–2011年，环境条件发生重大变化。我国城镇化呈现加速态势，城镇化率逐步提高至2011年的51.27%，2007年的样本农户非农收入首次超过以土地为基础的收入，2003年的样本农户非农劳动力投入首次超过以土地为基础的生产活动的劳动力投入。2002–2007年木材价格/家庭用工价格维持在30%以上，此后急剧下降，2011年下降至18.71%。虽然政府出台了多项林业补贴政策，但净补贴率的提高难以弥补劳动力成本的上涨对样本农户收入带来的冲击，加之政府部门不断扩大生态公益林的规模，以及集体林家庭经营固有的细碎化和非专业化经营等特征，农户等经营主体往往选择减少林业劳动力投入，样本农户的林业劳动力投入从2003年的184.78元/人天增长到2006年的223.71元/人天，2006年以后样本农户的林业劳动力投入呈现持续下降态势。政府部门认为集体林权制度绩效不理想，地方政府对家庭经营为主的集体林权制度进行边际性改革和出台更多的集体林补贴政策，鼓励农户和村集体将统一经营的林地流转出来，发展多种形式的适度规模经营，但当时考虑到农户生计对集体林的依赖程度较高，尤其是低收入群体，一些集体森林资源丰富的县级政府甚至对林农流转进行了适度限制，试图弥补以家庭经营为主的集体林权制度与市场、政府政策制度等环境条件的差距，也就是说，集体林权制度跟不上内嵌于其中的环境条件动态变化。农户自发演化和政府精心设计的集体林权制度试图对家庭经营制度进行完善，形成一系列渐变均衡，路径依赖和集体林权制度改革尚未纳入政府决策优先领域等使前一个阶段后期的集体林权制度变迁依然呈现相对停滞状态，直到2012年进入后一个阶段，才实现集体林权制度的真正变迁。

(二)2012–2022年集体林权制度的进一步变迁

2012年，党的十八大为进一步深化集体林权制

度改革创造了良好时机。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要全面深化改革，培育新型林业经营主体和实现规模经济成为党和政府涉农政策的关键词。进一步深化集体林权制度改革列入中央和地方政府的决策议程，为后一个阶段的集体林权制度改革提供了重要支撑。

这一阶段，我国城镇化进程呈现加速态势，2012年和2020年全国城镇化率分别为52.57%和63.89%^[28]。在维持农户生计和林农增收中，林业的作用显著下降，非农就业收入成为农户主要收入来源。劳动力成本上涨率虽有所下降，但依旧继续上涨，木材价格呈现下降态势，2020年的木材价格/家庭用工成本仅为2012年的50.62%，集体林产出价格上涨未能弥补劳动力成本上涨对收益带来的负面影响，集体林经营主体做出的自发适应性反应包括：一是让林木自然生长；二是减少劳动力投入，增加资本投入，资本投入替代劳动力投入效果显著；三是将承包经营的林地流转出去。政府对此状况的反应表现为：通过从农户和村集体经济组织手中流出林地，实现规模经济，以应对劳动力成本的上涨。中央和地方政府精心设计了进一步深化集体林权制度改革的方案。在后一个阶段主要年度中，通过补贴等多种手段，政府力推培育新型经营主体，使新型林业经营主体得到长足发展。

表1显示，2018年以来，专业大户、家庭林场的数量和经营面积均呈现明显下降态势；虽然林业合作社和林业企业的数量一直保持增长态势，但林业合作社和林业企业的经营面积分别于2018年和2019年呈现明显下降态势，这四类新型林业经营主体的平均经营规模呈现先上升后下降的态势。国家林业和草原局集体林研究团队2021年对43个县市区351个新型林业经营主体的实地调研结果显示，有10.54%的新型林业经营主体不能正常运转，有80.25%、6.37%和5.41%的新型林业经营主体的投资分别源于自有资金、政府财政补贴和民间借贷。就金融机构贷款而言，仅有9.97%的贷款抵押物采用了集体林权抵押，且需要提供其他增信担保，融资难和融资贵的现象在新型林业经营主体中表现得较

为突出。木材价格与劳动力价格之比的下降和生态公益林绝对量和相对量的增加,引致新型经营主体流入集体林地的激励和动力不足,从前一个阶段的不愿流出林地、流入林地意愿强烈转向流入林地和流出林地双难的局面。2020年样本农户的流转面积仅为2012年的22.73%;2012-2016年全国集体林权流转率呈现上升态势,2016年达到最高点,也仅为11.67%;2016-2020年呈现下降态势,2020年集体林权流转率仅为8.84%。

面对集体林市场制度和政府政策制度的外部条件动态变化,集体林经营主体的自发适应性反应是不愿意粗放经营集体林、退出集体林经营管理或减少经营面积,集体森林资源难以变成资产和资本。一些地方政府开展破解这些困局的试点,这些地方试点有两个背景条件值得关注:一是国家木材战略储备项目为国有林场提供大笔政策性贷款;二是新冠疫情和国家治理地方政府融资平台(尤其是地方政府隐性债务)使借助国有林场或低产低效集体林权制度改革名义搭建新的地方融资平台成为新选择之一。借助有为政府和有效市场的力量,将已承包经营到户的林地林木回归到村集体经济组织或国有控股的集体林权流转平台,以国有林场、国有企业或县政府流入的集体林地进行抵押融资,增加获得金融部门和基金融资的可能性,在一定程度上解决了新型林业经营主体面临的融资难和融资贵的困局。同时,利用国有林场等企业人力和技术等资源的比较优势经营管理集体林地,实现帕累托改进,农户和村集体经济组织可获得高于自营的收益。由于新探索基本起于2019年,运行时间较短,因而其效果还难以准确评价。

五、结论与政策建议

2002年启动新集体林权制度改革试点以来,政府精心设计和集体林经营主体自发适应共同推动集体林权制度改革,市场、政府和集体林经营主体等之间互动,渐进和跳跃式改革是2002-2022年集体林权制度演化的重要特征,呈现明显的阶段性。在福建省武平等集体林权制度改革试点的基础上,2008年中央政府决定在全国范围内启动新集体林权制度改革。前一个阶段的新集体林权制度改革以明

晰集体林权属为主要特征,推行以家庭经营为主的新集体林权制度改革,适应了当地市场条件、农户对集体林权制度的诉求和政府选择等内在要求,农户等经营主体对新集体林权制度改革的反应是积极的。随着时间的推移,市场条件和政府政策制度等不断演化,以家庭经营为主的集体林权制度安排的效应愈来愈差,新集体林权制度改革与内嵌于其中的市场制度、政府政策制度未能有效协调。随着进入以培育新型林业经营主体为显著特征的后一个阶段,政府精心设计了新集体林权制度试图以规模经济扭转集体林经营收益不足的困局,实现规模经济是后一阶段的重要目标。在后一阶段前期,新型林业经营主体培育顺利,集体林生态化的政府目标与林农等经营主体的目标偏离日趋严重,市场制度的动态变化、融资难融资贵的困局使新型林业经营主体面临着进退两难的格局,一些林业新型经营主体的资金链断裂,收益明显下降,新型林业经营主体的产权制度选择面临着新挑战。在后一阶段后期,一些地方政府探索借助国有林场、国有企业等搭建政府主导的集体林权流转和融资平台,这类产权模式建立时间不长,观察其效应尚需时日。

在新集体林权制度改革过程中,在试点探索的基础上,中央和地方政府决定了新集体林权制度改革的启动时机和核心措施,地方党委和政府结合当地实际推行中央关于集体林权制度改革的决定,回应市场制度动态变化及其对集体林经营主体的诉求,集体林经营主体对市场条件和政府政策制度的调整做出反应,自发适应式推进集体林权制度变迁。2002-2022年的集体林权制度改革进展是经营主体自发演化和政府精心设计制度共同推进的结果。在选择新的集体林权制度之初,二者是协调的,随着时间的推移,集体林权制度多重均衡跟不上市场条件和政府政策制度调整的步调,协调性变差,集体林权制度改革的效应与政府对集体林权制度改革的预期不符,政府才频繁地进行集体林权制度改革。

新集体林权制度改革受到市场制度、政府政策制度和集体林经营主体偏好及其维持生计手段等多方面的影响,因此,简单地就集体林权制度改革研究集体林权制度改革具有明显的教条性,需要充分考

考虑到市场条件和政府政策制度等多方面因素的影响,从制度间关联或镶嵌的角度更好地认识集体林权制度变迁。研究我国集体林权制度改革需要借鉴制度经济学的一般理论和原理,更要考虑到我国集体林地经营规模小且细碎化,以及林农尤其是低收入群体对集体林地依赖性较强的特点。本文利用林农和新型林业经营主体的跟踪调研数据进行了分析,丰富了制度经济学变迁实证分析研究成果,尤其是林业产权制度变迁的实证研究成果。

集体林权制度改革面临新形势和新任务,要充分尊重群众的首创精神,坚持自发适应性集体林权制度变迁和政府精心设计制度相结合,注重集体林权制度改革的系统性、整体性、协同性,协同推进集体林权制度改革与森林保险、采伐限额制度、集体林补贴等配套改革,坚持顶层设计与“摸着石头过河”相结合,实现政府目标和集体林经营主体目标的耦合与协同。

考虑到目前集体林权制度改革面临亟待解决的问题,根据本文的研究结论和讨论,进一步深化集体林权制度改革,重点要做好如下方面的工作:一是考虑到集体林权不够明晰、集体林权纠纷需要化解,林业部门可与不动产部门配合,开展林权类不动产登记工作。二是集体林权制度改革要体现集体林生产周期长和风险性高等特征。针对不同林种树种属性,设计不同集体林权制度,脱离林业生产特点的任何产权制度都是难以持久或发挥作用的;整合乡村振兴的各项政策和资源等,形成协同效应,促进集体林权流转及其配套服务措施出台,培育和发展林业新型经营主体,探索实现集体林规模经济新途径;结合木材战略储备项目和发展森林康养旅游,探索集体林权经营新模式,注重与农户利益相衔接的机制建设,壮大集体经济。三是坚持集体林地所有权根本地位不动摇,践行“以人民为中心”的发展理念,保障林农利益不受损;促进有效市场和有为政府有效衔接,集成化和系统化深化集体林权制度改革;将集体林权制度改革与进一步扩大农民林地承包权相结合;把深化集体林权制度改革和进一步推动共同富裕、进一步健全林业社会化服务、进一步强化依法治林、发展碳汇林业与碳汇交易机制有机结合起来。

四是通过不断推进数字经济与集体林实体经济的深度融合并赋能实体经济,积极引导集体林生产要素优化组合。五是矫正政府和林农集体林经营目标的日趋偏离问题,提升生态公益林补偿水平,实现市场化多元化补偿,探索因划定生态公益林和天然林商业禁伐造成损失的生态救济制度。六是将深化集体林权制度改革与国有林场改革有机衔接起来,发展混合所有制,实现生产要素优化组合,改进绩效和报酬体制机制,同时要加强与集体林权相关的融资和流转平台的风险管理。七是借鉴粮食大县政策,考虑到集体林区的特点,设计适合集体林大县的政策措施,让提供森林系统服务的集体林大县获得相应的财政转移支付或财政扶持。八是构建集体森林生态价值转化新途径,扶持发展林业产业,加快二、三产业发展,以二产带三产,促进第一产业发展,增加村集体和农户收入。总之,在中国式现代化建设新征程上,要发挥有为政府和有效市场的作用,深化集体林权制度改革“要以兴林富民为落脚点,大力发展高效生态林业产业,促进林业增效、林农增收”。

注释:

①权力不仅包括强制和限制性权力,而且包括经济、制度和文化等带来的权力(Lukes, 1974)。

②目前政府干预包括划定生态公益林和商品林的分类经营、天然林商业性禁伐、造林和中幼林抚育补贴、森林保险补贴、将林木所有权和林地使用权设定为抵押物开展林权抵押贷款、政府直接投入等。

③截至2021年底,全国农户退出集体林地承包经营权面积为7.26万 hm^2 。

④新型林业经营主体的相关国家统计数据始于2015年。

⑤由于样本农户数据和新型林业经营主体的数据采集滞后,后文使用样本农户数据和新型林业经营主体的数据截至2020年;国家林业和草原局的集体林权制度改革统计数据截至2021年,特此予以说明。

⑥第六次(1999—2003)全国森林资源清查数据没有获得这样的数据,故采用第五次全国森林资源清查数据替代。

⑦参考江西省林业产权制度改革与农民增收专题统计调查报告2006年版的调研报告。

⑧2023年最新实地调研结果显示,木材价格继续呈现下降态势。

参考文献:

[1]国家林业和草原局.中国林业发展报告[M].北京:中国林业出版社,2019:63.

[2]YIN R S, YAO S B, HUO X X. China's forest tenure reform and institutional change in the new century: What has been implemented and what remains to be pursued?[J]. Land Use Policy, 2013, 30(1): 825-833.

[3]LIU D C. Tenure and management of non-state forests in China since 1950: A historical review[J]. Environmental History, 2001, 6(2): 239-263.

[4]郑风田,阮荣平,孔祥智.南方集体林区林权制度改革回顾与分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2009(1): 25-32.

[5]刘璨.集体林权流转制度改革:历程回顾、核心议题与路径选择[J]. 改革, 2020(4): 133-147.

[6]李敏,谢屹,王静.中国集体林权分割、动态博弈与制度变迁[J]. 世界林业研究, 2020(4): 56-61.

[7]张自强.集体林产权制度安排的演进轨迹及机理[J]. 农业经济与管理, 2015(5): 85-93.

[8]贺同航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79.

[9]李晨婕,温铁军.宏观经济波动与我国集体林权制度改革——1980年代以来我国集体林区三次林权改革“分合”之路的制度变迁分析[J]. 中国软科学, 2009(6): 33-42.

[10]陈思莹,徐晋涛.中国共产党成立以来集体林区林权制度的演变[J]. 林业经济问题, 2021(4): 344-349.

[11]柯水发,纪元,黄雷.集体林权制度改革:演进历程、驱动因素与融合趋势[J]. 农林经济管理学报, 2022(4): 424-432.

[12]GUNNAR M. The political element in the development of economic theory[M]. Harvard University Press, 1965.

[13]OSTROM E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action[M]. Cambridge University Press, 1990.

[14]HODGSON G M. The hidden persuaders: Institutions and individuals in economic theory[J]. Cambridge Journal of Economics, 2003, 27(2): 159-175.

[15]GREIF A. Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade[M]. Cambridge University Press, 2006.

[16]WORLD BANK. World development report 2002: Building institutions for markets[M]. Oxford University Press, 2001.

[17]LIBECAP G D. Contracting for property rights[M]. Cambridge University Press, 1989.

[18]KNIGHT J. Institutions and social conflict[M]. Cambridge University Press, 1992.

[19]HALL P A. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making[J]. Comparative Politics, 1993, 25(3): 275-296.

[20]HECLO H H. Review article: Policy analysis[J]. British Journal of Political Science, 1972, 2(1): 83-108.

[21]KELEMEN R D, CAPOCCIA G. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in institutional theory[J]. World Politics, 2007, 59(3): 341-369.

[22]JONES C O. An Introduction to the study of public policy (3rd ed.)[M]. Brooks/Cole Pub Co, 1970.

[23]REICH M. The politics of health sector reform in developing countries: 3 case of pharmaceutical policy[J]. Health Policy, 1995, 32(3): 45-77.

[24]QIAN Y. Y. How reform worked in China: The transition from plan to market[M]. The MIT Press, 2017.

[25]国家林业和草原局.中国林业年鉴[M].北京:中国林业出版社,2019:166.

[26]BESLEY T. Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana[J]. Journal of Political Economy, 1995, 103(5): 903-937.

[27]崔莉,历新建,程哲.自然资源资本化实现机制研究——以南平市“生态银行”为例[J]. 管理世界, 2019(9): 95-100.

[28]国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社, 2020: 34.