

集体林权制度改革二十年：制度变迁的内在逻辑与社会效应再审视

张高昆

安徽省安庆市怀宁县不动产登记服务中心 安徽 安庆 246100

摘要：自2002年福建武平点燃改革星火，集体林权制度改革已走过二十余载。这场被誉为“继家庭联产承包责任制后中国农村又一次伟大革命”的制度变迁，其内在逻辑根植于产权理论与制度经济学，并在实践中由“林改四问”所引领。本文系统梳理了改革从“主体改革”到“配套改革”再到“深化创新”的演进脉络，深入剖析了以明晰产权为核心的制度设计如何通过赋权于民，有效解决了长期存在的“五难”困境。在此基础上，文章全面审视了改革带来的双重社会效应：一方面，森林资源持续增长，生态屏障日益巩固；另一方面，林农收入显著提升，绿色经济活力迸发。然而，产权细碎化、流转机制不畅、规模经营受限等深层次问题依然存在。面向未来，在“双碳”目标与乡村振兴战略背景下，深化集体林权制度改革需进一步完善“三权分置”运行机制，健全生态产品价值实现路径，以期在更高水平上实现“生态美、百姓富”的有机统一。

关键词：集体林权制度改革；制度变迁；产权理论；林改四问；社会效应；生态产品价值

引言

我国拥有集体林地25.68亿亩，占全国林地总面积的六成以上，是国家重要的生态屏障和绿色宝库。然而，在相当长的历史时期内，由于产权虚置、责权利不清，集体林业陷入了“乱砍滥伐难制止、林火扑救难动员、造林育林难投入、林业产业难发展、望着青山难收益”的“五难”困境。林农守着“金山银山”却过着穷日子，生态保护与经济发展矛盾尖锐。这一僵局直至21世纪初才被打破。2002年福建省省长亲自谋划、部署并推动了集体林权制度改革，从武平县捷文村颁发全国第一本新式林权证开始，一场深刻重塑中国乡村人地关系的重大制度变革拉开序幕。二十年来，从地方试点到全国铺开，从主体改革到配套完善，再到如今的全面深化，集体林权制度改革始终作为一项国策持续推进。特别是十八大以来，在国家生态文明思想的指引下，改革不断向纵深发展。2023年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》，标志着改革进入新阶段。值此承前启后之际，系统回顾改革历程，深入探究其制度变迁的内在逻辑，并对其产生的广泛而深刻的社会效应进行再审视，不仅具有重要的学术价值，更对指导未来改革实践、推动山区林区高质量发展具有深远的现实意义。

1 制度变迁的内在逻辑：从理论根基到实践命题

集体林权制度改革并非无源之水、无本之木，其深刻的内在逻辑可以从理论与实践两个维度加以解析。

1.1 产权理论与制度变迁的理论根基

从制度经济学的视角看，集体林权制度改革是一次典型的产权界定与重构过程。科斯定理指出，在交易成本为零或很低的情况下，无论产权初始如何分配，只要产权清晰，市场就能通过自发交易实现资源的最优配置。然而，在改革前的集体林权制度下，产权处于高度模糊状态——名义上归集体所有，但集体内部缺乏有效的治理结构，导致“人人有份、人人无份”的“公地悲剧”^[1]。这种产权残缺使得林农缺乏长期投资和精心管护的激励，因为其无法确保能完全享有未来收益。因此，改革的核心在于通过法律和行政手段，将集体林地的使用权、林木的所有权和处置权等核心权能，以林权证的形式明确赋予农户，从而建立起“排他性”的私有产权激励。这不仅是对诺斯“制度是经济增长关键”论断的生动印证，更是对我国农村基本经营制度从耕地向林地的成功拓展与完善。

1.2 “林改四问”：引领改革的实践逻辑

如果说产权理论为改革提供了学理支撑，那么“林改四问”则精准地勾勒出其实践逻辑与行动纲领。2002年省长在擘画福建林改蓝图时，高屋建瓴地提出了四个关键问题：“山要怎么分”、“树要怎么砍”、“钱从哪里来”、“单家独户怎么办”。这四个问题环环相扣，构成了一个完整的改革闭环。“山要怎么分”直指产权明晰这一前提，要求公平、公正地将林地承包到户，做到“山定权、树定根、人定心”；“树要怎么砍”关注的是经营自主权和可持续利用，旨在建立科学的采伐管理制度，平

衡保护与发展;“钱从哪里来”聚焦于金融支持与资本投入,意在盘活沉睡的森林资产,解决林业发展的资金瓶颈;“单家独户怎么办”则着眼于小农户与大市场的对接,鼓励发展林业合作社等新型经营主体,提升组织化程度。这“四问”不仅为福建林改指明了方向,也为全国范围内的改革提供了根本遵循,体现了顶层设计与群众首创精神的有机结合。

2 制度变迁的演进脉络:从主体改革到深化创新

集体林权制度改革是一个动态演进、层层递进的过程,大致可分为三个阶段。

2.1 主体改革阶段(2002-2008年):确权颁证,奠定基石

这一阶段的核心任务是完成“明晰产权、承包到户”的主体改革。以福建、江西、辽宁等首批试点省份为先导,改革迅速在全国推开。通过外业勘界、内业制图、公示确认等一系列严谨程序,将集体林地的使用权和林木所有权落实到户,并向农户颁发具有法律效力的林权证。截至2008年《关于全面推进集体林权制度改革的意见》出台前夕,全国已发放林权证超过1亿本,基本实现了“山有其主”。这一举措从根本上解决了产权虚置问题,极大地激发了林农“把山当田耕、把树当菜种”的积极性,为后续改革奠定了坚实的产权基础。

2.2 配套改革阶段(2008-2023年):放活经营,释放活力

主体改革完成后,如何让明晰的产权真正转化为生产力,成为新的课题。此阶段的重点转向了配套政策体系的构建。一是放活经营权,简化林木采伐审批程序,赋予林农更大的生产经营自主权。二是建立健全林权流转市场,允许林权依法自愿有偿流转,促进森林资源向专业大户、家庭林场和林业企业集中^[2]。三是创新林业金融,大力发展林权抵押贷款、森林保险等业务,有效缓解了融资难题。四是培育新型经营主体,支持林业专业合作社、股份合作林场等组织形式的发展,着力破解“单家独户”经营的局限性。这些配套措施共同作用,极大地释放了林业发展的内生动力。

2.3 深化创新阶段(2023年至今):三权分置,价值实现

面对新形势新要求,2023年《深化集体林权制度改革方案》的出台,标志着改革进入以“三权分置”和“生态产品价值实现”为核心的新阶段。方案明确提出,要在坚持集体所有权不变的前提下,进一步放活林地经营权,探索所有权、承包权、经营权分置并行的有效实现形式。同时,改革重心从单纯的产权明晰和经营放活,

转向了如何打通“绿水青山”向“金山银山”转化的通道。这包括健全林业碳汇交易机制、发展林下经济、森林康养、生态旅游等绿色产业,以及完善生态补偿制度,让保护生态者真正受益。这一阶段的改革更具系统性和前瞻性,旨在实现生态保护、绿色发展与共同富裕的多维目标协同。

3 社会效应的双重审视:生态美与百姓富的共赢

二十余年的改革实践,产生了广泛而深刻的社会效应,集中体现在生态与民生两大领域。

3.1 生态效益:筑牢国家生态安全屏障

产权明晰带来的最直接、最显著的效应是森林资源的持续增长和生态质量的稳步提升。当林农成为山林真正的主人后,其角色从过去的“索取者”转变为“守护者”和“投资者”。他们主动加强森林管护,积极开展造林绿化和抚育经营。官方数据显示,截至目前,全国集体林森林面积已达21.83亿亩,比林改前增加37%;森林蓄积量高达93.32亿立方米,比林改前翻了一倍。这组数据雄辩地证明,赋予农民稳定的、有保障的林地承包经营权,是调动其造林、护林、兴林积极性的最有效制度安排,为我国大规模国土绿化和“双碳”目标的实现作出了不可替代的贡献。

3.2 经济与社会效益:激活乡村内生发展动力

改革的另一重巨大红利是显著增加了林农收入,激活了乡村经济。林权证不仅是一份权利凭证,更是一份可以抵押、流转、入股的“绿色存折”^[3]。据统计,集体林地亩均产出已从林改前的不足百元增至300元以上,增长了三倍多。在福建三明等林改先行区,农民年人均林业收入可达7600元,占其可支配收入的三分之一。全国林权抵押贷款余额已突破1700亿元,为林业发展注入了强劲的金融活水。更重要的是,改革催生了数以万计的家庭林场、林业合作社和林业龙头企业,带动了4700多万农民就业,形成了涵盖木材加工、林下经济、生态旅游等在内的完整产业链。这不仅拓宽了农民增收渠道,也为乡村振兴战略的实施提供了坚实的产业支撑,真正实现了“生态受保护、农民得实惠”的双赢局面。

4 现实挑战与未来展望

尽管成就斐然,但改革进程中仍面临一些深层次挑战。根据2023年《深化集体林权制度改革方案》的部署,当前及未来一段时期,改革需着力破解以下关键问题,并明确相应的发展路径。

4.1 产权细碎化与规模经营困境

主体改革阶段“均山到户”的原则虽然保证了公平性,但也导致了林地产权的高度细碎化。许多林农拥有的

林地面积小、地块分散,甚至一户拥有十几块林地,这严重制约了林业的机械化作业和集约化、专业化经营。小规模、分散化的经营模式难以形成规模效益,也限制了先进技术和经验的推广应用。未来改革必须在尊重农民意愿和现有承包关系的基础上,通过政策引导和市场机制,鼓励林农采取转包、出租、入股等多种方式,促进林地经营权向家庭林场、林业合作社、林业企业等新型经营主体有序流转,发展多种形式的适度规模经营。

4.2 林权流转市场发育不成熟

尽管林权流转政策早已放开,但全国统一、规范、高效的林权流转市场体系尚未完全建立。信息不对称、交易成本高、服务体系不健全等问题普遍存在。许多林农因缺乏可靠的交易平台和专业的中介服务,对流转持观望甚至抵触态度。同时,部分地区林权评估、登记、公证等配套服务滞后,增加了流转的复杂性和风险。为此,亟需加快建设覆盖县、乡、村三级的林权流转管理体系,搭建线上线下相结合的流转交易平台,规范流转合同,提供信息发布、政策咨询、价格评估、纠纷调处等一站式服务,切实降低交易成本,保障各方合法权益^[4]。

4.3 生态产品价值实现机制尚不完善

“绿水青山就是金山银山”的理念深入人心,但将生态优势转化为经济优势的路径仍不够畅通。目前,林业的主要收益仍依赖于木材和林副产品的直接销售,而森林所提供的固碳释氧、涵养水源、生物多样性保护等生态服务价值,尚未得到充分的市场化体现。虽然林业碳汇交易已起步,但市场规模小、价格波动大、方法学复杂,普通林农难以参与。未来,必须加快健全生态产品价值实现机制,一方面,要完善纵向和横向的生态补偿制度,让保护生态的地区和林农获得合理回报;另一方

面,要大力发展林业碳汇项目,简化方法学,降低准入门槛,并积极探索水权交易、绿色金融等多元化价值实现路径,真正让“叶子变票子、空气变现钞”。

5 结语

集体林权制度改革二十载,是一部波澜壮阔的制度变迁史诗。它以产权明晰为基石,通过赋权赋能,让山林“活”起来,让林农“富”起来,最终实现生态美与百姓富的有机统一。这一改革深刻遵循现代产权理论,以“林改四问”为实践指南,精准破解了林业发展中长期存在的体制机制束缚,让森林资源得以休养生息,实现了从“砍树卖钱”到“护绿生金”的历史性转变。二十年间,森林覆盖率稳步提升,生态安全屏障日益牢固;林业产业蓬勃发展,成为山区林区经济增长的新引擎,带动无数林农脱贫致富。面对新时代的机遇与挑战,我们需继续深化改革,完善“三权分置”制度,激活林业经营新活力;创新生态产品价值实现机制,让绿水青山真正成为金山银山。如此,方能确保集体林权制度改革这艘巨轮破浪前行,绘就一幅生态与经济双赢、绿色与共同富裕交织的壮丽画卷。

参考文献

- [1]曹兰芳,许涛,蒋双玉,等.集体林权制度改革、林业产业发展水平与森林碳汇[J].林业经济,2025,47(09):85-96+98.
- [2]卢欢,颜安.国有林场深化集体林权制度改革举措探讨[J].农业开发与装备,2026,(03):174-176.
- [3]黄衍.集体林权制度改革助推森林“四库”高质量发展的机制与路径研究[J].林业经济,2025,47(05):92-96+98.
- [4]孙成龙,沈厚菊.数字赋能集体林权制度改革的法治保障研究[J].林业建设,2025,43(06):30-36.