

农村林地“三权”分置的实现方式与改革深化

——对三个典型案例的比较与启示

韩文龙 朱杰¹

(西南财经大学 经济学院, 四川 成都 611130)

【摘要】: 林地“三权”分置是农村土地产权制度改革的重要组成部分。自新中国成立以来, 林地产权制度经历了五个阶段的制度变迁, 当前的林地“三权”分置改革还处于探索深化中。林地“三权”分置的核心要义是在落实集体所有权、稳定林农承包权的前提下放活林地经营权, 改革实践中林地产权制度设计的差异主要在于经营权的归属主体不同, 进而产生不同的林地经营模式, 即形成不同的“三权”分置实现方式。对股份制家庭林场、林地股份合作社+现代企业、林业共营制三种模式的典型案例分析表明, 林地“三权”分置在明晰林地产权权属和权能的基础上, 促进和改善了林地经营权的流转, 进而优化了林地资源配置, 转变了林业经营方式, 在促进农村集体经济发展和林农增收的同时, 也促进了林业高质量发展和生态环境改善; 林地“三权”分置实现方式的差异主要体现在经营主体和经营方式的不同上, 不同的实现方式适用于不同的地区条件和改革环境。深化林地“三权”分置改革, 不但要改进和创新“三权”分置实现方式, 积极探索放活林地经营权的多种有效形式, 还要进一步完善林地产权制度, 并不断优化林地“三权”分置的改革环境和配套措施。

【关键词】: 林地股份合作社 职业经理人 林地经营方式

【中图分类号】: F321.1 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1674-8131(2021)01-0101-12

一、引言

农地“三权”分置是解决我国农村土地产权问题, 实现农业现代化发展和实施乡村振兴战略的重要抓手。当前, 农村土地“三权”分置改革主要涉及“四块地”问题, 即承包地的“三权”分置改革^[1-2]、集体经营性建设用地的入市交易及增值收益分配^[3-5]、宅基地“三权”分置理论和实践探索^[6-7]以及集体林地“三权”分置改革^[8-9]。其中, 林地产权改革滞后与市场经济快速发展之间的矛盾日益凸显, 急需出台相应的变革措施^[10]。2018年4月, 国家林业和草原局出台的《关于进一步放活集体林经营权的意见》(林改发[2018]47号)提出要“加快建立集体林地三权分置运行机制”, 为集体林地“三权”分置改革提供了政策指引^[11]。

农村林地是一个极具潜在价值的宝库, 而林地产权问题是掣肘林业高质量发展的核心问题之一。当前我国农村集体林地细碎化程度已达到0.41, 阻碍了林地的规模化经营, 降低了资源的利用效率^[12]; 同时, 随着大量剩余农村劳动力向非农部门的转移^[13], 加剧了林地荒置现象^[14]。林地产权制度供给不足是其重要原因, 林地“三权”分置改革就是要在落实所有权、稳定承包权

作者简介: 韩文龙(1984-), 男, 甘肃张掖人; 副教授, 博士, 主要从事农村土地问题和收入分配研究; E-mail: 302hanwenlong@163.com。

朱杰(1996-), 男, 四川南充人; 博士研究生, 主要从事教育经济学和农村土地问题研究; E-mail: 836354089@qq.com。

基金项目: 国家社会科学基金青年项(16CJL004); 西南财经大学全国中国特色社会主义政治经济学研究中心硕博科研课题项目(2019SWUFEZTX0001)

的前提下，放活林地经营权，以加快林地流转，促进林业的适度规模经营，是林地产权制度改革的主要内容^[15-16]。

近年来，各地积极推进林地产权制度改革，改革成效初步显现。一方面，林农的财产性收入得到极大的提高^[17]，林地单位面积流转费用有很大提升^[18]。另一方面，农村林地的保护和合理开发使生态环境得到显著改善，森林资源总量逐步提升^[19]。

截至 2018 年，全国森林面积比 2004 年增长了 12.57%，森林覆盖率提高了 4.8%，活立木总蓄积量提高了 28.35%（数据来源于国家统计局）。不过，林地产权制度改革实践中也还存在一些问题，如林权证登记不规范、林权抵押贷款难、配套政策不完善、存在制度“真空”等^[20-23]，这些问题成为进一步加快农村林地流转、促进林业高质量发展的绊脚石。

从现有研究来看，相对于承包地“三权”分置研究，林地“三权”分置研究起步较晚且有待完善。林地“三权”分置改革已经拉开了序幕，但是在理论上和实践中仍然存在一些问题亟待解决。其一，需要进一步厘清林地“三权”的关系，确定所有权、承包权、经营权的边界并明晰其归属；其二，林地“三权”分置改革的主要目的是放活经营权，关键是要创新林地流转机制，但目前关于林地经营模式的理论探索和实践创新均有待加强。

本文旨在已有研究的基础上，通过对林地产权制度改革历程的梳理，深入剖析林地“三权”分置的制度内涵，并基于三个较为成功的改革案例的实践经验探求适宜的林地“三权”分置实现方式，以期为深化林地“三权”分置改革提供理论启示和实践借鉴。

二、林地产权制度改革的历程

林地产权制度改革是农村土地产权制度改革的重要组成部分。自 1949 年以来，我国农村林地产权制度经历了多次变迁，大致可以分为五个阶段¹。在这五个阶段，林地产权制度、经营模式和制度绩效等方面都存在显著差别，因而本文的分析主要从这 3 个方面展开。

第一阶段：中华人民共和国成立初期（1947—1953 年）。（1）产权制度：1947 年通过《中国土地法大纲》，彻底实施土地改革，施行耕者有其田的土地制度；农村林地属于农民的私有财产，农民拥有林木和林地的所有权、使用权、经营权及收益权。（2）经营模式：1950 年《中华人民共和国土地改革法》颁布，国家没收地主的土地、林地分配给农民，由农民进行自主经营。（3）制度绩效：赋予农民完整的林地产权，允许其自主经营，激发了农民的生产热情，同时也极大地解放和发展了生产力。

第二阶段：人民公社化时期（1953—1978 年）。（1）产权制度：农村林地产权权利主体发生了根本性变化。从互助组到初级社、高级社，再到人民公社，林地产权从农民完整私有到所有权与使用权分离，最后到完全属于人民公社所有，集体成为林地产权的唯一主体。（2）经营模式：从农民自主经营向由人民公社统一经营转变。（3）制度绩效：一定程度上挖掘了林地的潜在价值，有利于当时经济社会的发展。

第三阶段：林业“三定”时期（1978—1991 年）。（1）产权制度：林地产权分为所有权与承包经营权，所有权归集体所有，承包经营权属于承包户。（2）经营模式：1981 年颁布《关于保护森林发展林业若干问题的决议》，提出以“稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制”为主要内容的林业改革举措，开始实施林地承包责任制。（3）制度绩效：很好地解决了当时林农缺乏生产积极性、林地价值固化的困境，极大地解放和发展了生产力，有利于深入挖掘林地潜在价值。

第四阶段：林地产权主体多元化时期（1991—2018 年）。（1）产权制度：林地的所有权属于集体，林农拥有承包经营权并可转让，林地的使用权属于经营主体，产权主体逐渐多元化。（2）经营模式：赋予林农更大的自主权利，加快林地使用权的流转，提升林地经营效率和规模化程度；国家通过 1995 年颁布的《林业经济体制改革总体纲要》以及中央一号文件等²对林地经营模式进行指导和规范。（3）制度绩效：协调了生产力和生产关系，促进了林地流转，极大地盘活了林地资源。

第五阶段:林地“三权”分置时代(2018年后)。(1)产权制度:将农村林地承包经营权进一步细分为承包权与经营权,在所有权仍属于集体的前提下,承包户拥有承包权和经营权,经营权可流转给新型林业经营主体。(2)经营模式:林地产权划分为所有权、承包权和经营权的制度安排使得林业经营模式日益多样化,实践创新层出不穷,比如家庭林场、股份合作社、林业共营制等。(3)制度绩效:林地“三权”分置推动林业经营模式创新,打破林地资源固化并释放其潜在价值,优化资源配置和利用效率。

审视我国林地产权制度的变迁过程,究其本质就是:当林地产权制度阻碍生产力发展时,从产权制度范畴调整生产关系以解放和发展生产力。同时,制度安排的不同导致经营模式各异,进而带来不同的制度绩效。因此,对于林地产权制度安排及其变迁的认知要置于特定的时代背景下,而今对于林地“三权”分置的剖析也应当基于当下的实际情况展开:一方面,要正确理解其制度内涵及当代意义,并深入分析其面临的现实困境;另一方面,要总结和剖析制度安排的各种实现方式,考察其绩效与问题,以利于进一步的制度完善和模式优化。

三、林地“三权”分置的制度内涵与面临的现实困境

1. 林地“三权”分置的制度内涵

林地“三权”分置的核心要义是在落实集体所有权、稳定林农承包权的前提下放活林地经营权。

首先,落实集体所有权。林地的所有权经历了从私有到公有的转变,落实林地所有权为农村集体所有是实行农村基本经营制度的“魂”。在林业“三定”时期,林地集体所有权是家庭承包经营权的基础;如今在实施林地“三权”分置改革中,林地集体所有权的基础地位也绝不能动摇。

落实集体所有权主要应解决所有权主体多元化和权属划分模糊两个方面的问题:一方面,相关的法律规定村民小组农民集体、村农民集体以及乡镇农民集体都是林地所有权的权利主体。林地所有权主体的多元化,可能导致在林地流转过程中操作的不便与纠纷,阻塞林地流转。因此,需要进一步明确林地集体所有权的权利主体,权利主体“多元划一”将是林地“三权”分置改革的重要内容。

另一方面,明晰的产权是市场经济高效运转的重要前提之一,而林地权属划分的模糊将阻碍林地的市场化流转。因此,需要进一步明确林地流转市场的产权与权利主体,以加快林地流转,提高流转效率。林地产权是一组权利束,它主要包括对林地的占有、使用、收益以及处分等权利。

在林地流转的过程中有可能由于产权权属的不明晰导致流转迟缓或流转纠纷的产生。需要强调的是,落实集体所有权还应落实发包方的责任。发包方不能将林地发包之后就放手不管,不闻不问。发包方有责任对林地承包方的使用和经营情况加以监督,防止承包者不经营或改变林地用途以及破坏生态环境等情况的发生,避免林地的闲置、浪费与破坏。此外,对于基层林业主管部门来说,也有义务督促发包方和承包方按照合同的规定履行各自责任。落实集体所有权之本质就是明确相关主体的权力与义务,为承包权与经营权的分离奠基。

其次,稳定林农承包权。在林地所有权属于集体的前提下,稳定的承包权有利于降低林地经营成本,加快林地流转,提高林地经营效率。因此,稳定林农承包权是林地“三权”分置的重要保障。在实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制时期,林地的产权分为所有权与承包经营权,林农具有完整的使用、收益等权利。而在林地“三权”分置下,承包权是从承包经营权中分离出来的一项权力,林农是承包经营林地的法定主体。林农获得林地的承包经营权后,依法享有对承包林地的使用、收益、流转及林权抵押、担保等权利,可在自愿、有偿、依法的原则下流转林地经营权。

从承包经营权分离出承包权实质上是为了保障林农的权益。在林地所有权为集体所有的情况下,林农一旦将承包经营权完

整地进行流转，那么林农就存在失去稳定生活保障的风险，也就违背了林地产权制度改革初衷。将承包权与经营权进行分离，林农可以将经营权流转出去，但承包权还属于林农。这样，一方面可以保障承包户获得承包权的相应收益，并增强其获得感与认同感；另一方面也有利于林地的多种方式流转，进而促进林地规模化经营，最终实现“多赢”。

最后，放活林地经营权。在明确承包经营权之后，对经营权权能的明确尤为重要。只有经营权的各项权能明晰之后，才能保障经营者的基本权利，让其放心、放手经营。2008年发布的《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》中提出“在依法、自愿、有偿的前提下，林地承包经营权人可采取多种方式流转林地经营权和林木所有权。”2014年发布的《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》对林地经营权的权利进一步加以明确。

2018年国家林业和草原局发布的《关于进一步放活集体林经营权的意见》提出要鼓励以转包、出租、入股等合法方式流转林地，积极引导社会资本发展适度规模经营，创新多种经营模式。在“两权”（所有权与承包经营权）分离时期，承包户林地经营的范围、内容受到较大限制，经营方式缺乏灵活性，导致林地价值得不到充分挖掘。

“三权”分置放开了林地经营权，有利于将经营权流转到“能种地、想要地、种好地”的林农手中。因此，创新林地经营模式是放活林地经营权的重中之重，在后续的林地“三权”分置改革过程中，各地要不断探索高效的林地流转和经营模式，找到适合自身林地发展的经营之道。

2. 林地“三权”分置面临的现实困境

当前，林地产权制度改革还在不断地探索之中，林地“三权”分置改革虽对盘活林地资源产生了巨大效用，但是在实践过程中也面临一些困境。

首先，对于林地的集体所有权来说，存在所有权主体“虚化”与权能不完善等问题。一方面，由于林地所有权的主体多元化，在法律上“乡镇农民集体”“村农民集体”和“村民小组农民集体”都是林地所有权的权利主体形式，导致在行使所有权权能时可能产生利益冲突。另一方面，集体所有权的权能是不完善的，主要表现为处分权的缺失。“三权”分置将处分权下放至承包权或经营权，所有权主体对林地的处分权弱化，造成“一权虚化，两权角力”的局面。

其次，对于林农的承包权来说，还需要建立有效的激励和监督机制促使承包户充分利用林地资源，并充分保障承包户流转经营权后的承包权益。一方面，承包户拥有稳定的林地承包权且长期不变。但是，随着市场经济和城镇化的不断发展，相比于依靠经营林地获取收益，进城务工获取的收入可能更多，大量以青壮年为主的农村劳动力涌入城市，而农村劳动力趋于老龄化、弱势化，导致一些承包林地无人经营，处于搁置的状态。

另一方面，一旦承包户将林地流转给新型经营主体，经营主体拥有在合同规定期限内自主经营的权利，在这段时间内承包户对于林地的实际经营情况可能并不清楚。如若经营主体为了自身利益改变林地用途或破坏林业生态，不但有损社会整体福利，也有损承包户利益。同时，经营主体与承包户签订合同以后，承包户处于信息劣势地位，加上监督机制不完善，经营主体极可能出现道德风险，损害承包户的权益，甚至出现承包权被经营权吞噬的危机。如果林地经营权的流转实际就是承包经营权的转移，那么就与通过“三权”分置保护承包户利益的初衷背道而驰了。

最后，放活经营权是林地“三权”分置的核心内容，但在实际的操作中还存在着一些问题亟待解决。比如：(1)2016年国务院办公厅印发的《关于完善集体林权制度的意见》提出“继续做好集体林地确权颁证工作，逐步建立集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制。”但现行的《森林资源资产抵押登记办法(试行)》第9条明确规定以家庭形式取得的集体林地使用权不得抵押。政策与法律存在冲突，导致实际操作中有所束缚，不能充分发挥其效果。(2)由于林业的投资成本大且回报周期长，经营主体具有较大的风险，一定程度上抑制了林地经营权的有效流转；同时，有少数经营主体获取林地经营权的目的是为了发展

林业，而是为了抵押融资或骗取政策补助等。(3) 林地抵押贷款存在诸多障碍。对于金融机构来说，更愿意贷款给大型林业企业或政府，对于规模较小的新型林业经营主体来说要获取贷款是非常困难的；同时，贷款的周期相对于林业生产的周期通常较短，林地价值的评估难度和成本也较高。

四、林地“三权”分置改革的实践探索

当前，全国各地都在积极推进农村林地“三权”分置改革，尝试找到适用于当地林业发展的改革之道。林地的“三权”分置改革旨在稳定所有权、落实承包权的基础上放活经营权，但在实践操作中权利主体不明确、林地搁置、经营不善等问题依然较为普遍。因此，对一些较为成功的典型案例进行深入考察可以为其他地区提供可资借鉴的经验。本文选取北京市怀柔区、浙江省金华市浦江县和四川省成都市崇州市三个案例，基于“产权制度—实现方式—改革绩效”的分析框架对其农村林地“三权”分置改革实践进行剖析，以期为进一步深化林地“三权”分置改革提供启示。

1. 分析框架

首先是产权制度。林地“三权”分置的实现方式与改革绩效都是由产权制度安排所决定的。从产权制度层面来看，产权不是指人与物之间的关系，而是指由于物的存在及其使用所引起的人们之间相互认可的权利^[25]。从本质上来看，产权是人对财产的一种行为权利，而这种行为权力又体现出人们之间在财产的基础上形成的相互认可的关系。产权是一个权利束，主要包括对于财产的所有、使用、支配、利益分配等。人们在财产的基础上形成的种种关系离不开产权制度的维系，有产权关系的确定必然存在产权制度^[26]。

随着中国特色社会主义市场经济体制的不断完善，需要建立与其相适应的产权制度。产权制度是划分、确定、界定、保护和行使产权的一系列规则，明晰的产权划分是产权制度有效的前提。林权是指权利主体对林地的占有、使用、处置、收益等权利，林权制度的改革不但要实现权属清晰、权责分明、保护严格，还必须促进林地流转以实现林业生产经营的现代化。林地“三权”分置这一产权制度就是将林权中的林地所有权、承包权、经营权进行分置，并对每个权利主体进行明确的划分。农村集体拥有林地所有权；林地承包经营权属于承包户，承包户拥有林地使用、处置、收益等权利；若林地承包户将林地经营权流转给其他林地经营主体，那么其林地使用权及相应收益权和部分处置权在流转合同期限内属于其他经营主体。这样，“三权”分置形成了一个完成的产权结构链，将林地所有权、承包权、经营权进行清晰的权能划分，有利于促进林地流转和林业发展方式的转变。

其次是实现方式。产权制度安排的实现需要在实践中进行相应的具体操作。中国地域广阔，林业发展的不平衡不充分决定了林地“三权”分置的实现方式具有多样性和演进性。林地产权制度改革已进行多年，各地在改革过程中产生了许多比较成功的案例，例如家庭林场、股份合作社、林业共营制等。林地产权制度改革实践中产生了多种林地经营权流转模式，其主要原因在于林地经营权流转的经营主体对象和具体模式存在显著差异。当前全国各地都在积极开展林地“三权”分置改革探索，寻求适用于当地林业经济发展的产权制度实现方式。

最后是改革绩效。林地“三权”分置不同实现方式的成效如何，是否符合改革的初衷，还需要对其进行绩效考察。改革绩效是一个综合性的考察指标，不仅仅是看制度变革本身的实现程度，更要考察制度变化产生的经济社会效益。在林地“三权”分置改革的过程中，对不同实现方式的绩效考察有助于各地筛选出适合本地经济发展的改革模式。同时，绩效考察往往与改革激励相联系，取得显著成效的改革模式会受到激励并在更大范围进行推广，产生示范效应和引领作用。

2. 北京市怀柔区：股份制家庭林场³

从2014年开始，北京市怀柔区率先在较为偏远的琉璃庙镇二台子村进行股份制家庭林场试点。

产权制度:二台子村的林地“三权”分置改革实现了所有权属于集体、承包权归农户、经营权归家庭林场,明晰了林地所有权、承包权、经营权“三权”的权能边界。将林地流转给家庭林场以后,在合同期限内经营权是属于经营主体(家庭林场)的,经营主体拥有自主经营的权利,可以根据当地实际情况开展多种林业生产经营,收益权则在股东之间进行合理分配。从产权制度的角度来看,“三权”权能的明晰有利于降低交易成本,提高林地的利用效率和产出效益。

实现方式:股份制家庭林场是林地流转实践的一大创新。2015年,二台子村采取“均股不分山,均利不分林”的方式,通过“入股”将村集体所有的8000亩林地和林农承包的200亩散生果树流转 to 试点林场,统一由家庭林场经营管理。该村集体经济组织成员以其林地经营权或现金自愿入股,成立股份制家庭林场,编制家庭林场章程,约定责任与权利,并建立自愿无条件退出机制。在家庭林场建立之初,有50个家庭110名村民入股,共有271股(农户151股,村委会120股),每股折价500元。林农实现了“入股林场成主人、享有股权得红利”,在享有股权带来的收益的同时,也可以通过参加林场工作获得工资来提高收益。

改革绩效:一方面林农收入显著增加。截至2016年底,农户自愿融资增加股份,林场股份增至913股(农户持有股份增至793股,村委会持有股份保持不变)。林场股东收益约65.4万元,相比于2014年增长67.7%;发放50余万元林农工资,折合人均收入4546元,比2014年增长113.9%。另一方面,家庭林场加强林场基础设施建设,大力发展林下经济和林业旅游,积极开展育林保林,改善了生态环境,产生了积极的社会效应和生态效应。比如,与睿景文化旅游投资管理(北京)有限公司合作,招募村民共同参与,利用旅游资源优势发展田园特色旅游。

3. 浙江浦江县:林地股份合作社+现代企业⁴

浙江省浦江县共有林地100.68万亩,森林覆盖率为71.42%,林木绿化率达到71.84%,是一个“七山一水两分田”的林区县。

产权制度:浦江县的林地“三权”分置改革也明确了林地所有权、承包权、经营权的归属,所有权归集体所有,承包权属于林农,经营权入股成立林地股份合作社,林地股份合作社再与现代企业进行合作,林地经营权在合同期限内属于现代企业。合作社成立股东代表大会、理事会和监事会,权责明确,并对林地的生产经营情况进行监督管理,防止企业寻租;现代企业则利用其专业技术、人才及经营优势,优化林地资源配置,提高林业产出。

实现方式:2012年,浦江县率先进行林地股份制改革试点,通过林地股份合作社建立“林地变股权、林农当股东、收益有分红”的新型林业经营机制。改革以保障林农利益为前提,坚持政府引导、林农自愿的原则,并对入股面积进行确定,做到权属清晰、面积清楚。在林地股份合作社成立股东代表大会、理事会、监事会等组织机构,并按照“一人一票”的方式选举产生监事会和理事会成员。进一步通过“股份合作社+现代企业”的模式促进林地流转,实现林地经营模式创新。2012年9月,浦江县大畈乡玉山村林地股份合作社与浙江宏峰生态农业有限公司签订合作协议。该公司依托雄厚的资金和技术实力,成功开发香榧基地2000余亩,培育苗木40万株,按照“保底+分红”模式进行分红:前20年每年按当年的省级生态公益林年度补偿标准分红,后30年的分红按香榧青果的5%、10%、15%的比例递增,保底分红不少于每亩300元;约定合同期满后每年按香榧青果的25%分红。

改革绩效:一方面,增加了林业产出,拓宽了林农增收渠道。在林地股份合作社和现代企业的带动下,大力发展高效经济林,创新林下经营模式,目前已有毛竹基地4.5万亩、花卉苗木基地1万亩、特色水果基地1.5万亩、1个省级香榧主导产业示范区、11个林业精品园创建点以及2个现代农业(林业)综合区。全县林业总产值增长迅速,截至2017年,已经达到40亿元,年增长率达7%以上。林地股份合作社成员收入增长显著,其收入来源包括林地流转的分红、劳务性工资收入、种植高效经济林收入以及森林旅游、农家乐等第三产业收入。另一方面,以林业生态建设为切入点,大力推进生态文明建设。通过林区整体规划,优化林业资源配置,发展现代林业经济,在提升林区经济价值的同时改善了生态环境。

4. 成都崇州市:林业共营制⁵

四川省成都市是“第二批全国农村改革试验区深化集体林权制度改革试点市”和“全国集体林业综合改革试验示范区”。近年来,成都市在全市推进深化林改的全域试点,取得了显著成效。

产权制度:崇州市道明镇斜阳村林地“三权”分置改革不但明确了林地的所有权、承包权、经营权权属和权能,而且进一步明确林木所有权、林木使用权的权属和权能。通过确权颁证,明确各方权属权能,所有权属于村集体,承包权属于林农,经营权、林木所有权、林木使用权属于林业职业经理人。这种权能划分模式,赋予了林业职业经理人更多的自主经营权利,职业经理人可以更加灵活地对林地进行多种模式的经营。权属和权能的进一步细分可以显著提高改革效率,加快林地经营权流转。

实现方式:建立“林地股份合作社+林业职业经理人+林业综合服务主体”三位一体的林业共营制模式,放活林地经营权。在2016年7月,道明镇斜阳村8组、9组、10组106户林农,以1101.3亩林地经营权折资折股成立季崧林地股份合作社,同时以公开竞聘的方式聘请林业职业经理人;职业经理人主要解决“种什么”“怎样种”“怎样管”等问题,提出具体生产经营意见、生产成本预算以及产量指标等,由合作社成员讨论通过后执行;收益分配则采取“优先股+二次分红”“纯收益按比例分红”“佣金+超奖短赔”等灵活多样的方式以确保满足各方的利益诉求。在林业共营制中,职业经理人扮演着关键角色:发展林业生态旅游,建立自己的林产品品牌,形成全产业链的生产经营模式,目前已种植金钟花200亩、金钱莲50亩、白芨200亩、凤仙花100亩;引入四川空中农人农业科技有限公司,整合20多家林业服务主体,利用互联网综合信息平台搭建O2O全产业链服务平台,同时提供生产资料配送、劳务用工和林业机械生产施工等“一站式”林业生产服务;引进“丁知竹”“龙门山里来”企业电商和“土而奇”公共电商平台,开展林产品“线上线下”销售,延伸林业产业链,提升林业产品价值。此外,作为合作社成员的林农拥有对职业经理人经营行为监督的权利。

改革绩效:一方面林农的收入增加。林农在享有每亩地每年100元的保底收入和林地产出二次分红的同时,还能通过参加林业劳动领取每天60~80元的工钱,不但放活了林地经营权,而且村民的收入明显增长。另一方面,通过发展生态旅游、种植生态林木,推动整个地区的生态环境建设,在利用“绿水青山”获得“金山银山”的过程中,既收获了“金山银山”,也壮大了“绿水青山”。

5. 比较与启示

上述三种模式的林地产权制度改革是中国林权改革大环境下比较典型的案例,它们之间各有异同(参见表1)。从产权制度来看,不管是股份制家庭林场、林地股份合作社还是林业共营制,都是在明晰林地产权权属和权能的基础上促进和改善林地经营权的流转,进而优化林地资源配置,转变林业经营方式,促进林业高质量发展。同时,无论何种模式,林地的所有权均属于农村集体,承包经营权均属于承包户,承包户进行林地流转后则其林地经营权属于经营主体,只不过经营主体不同。从改革绩效看,三种模式都在放活林地经营权的基础上转变了林业发展方式,都取得了显著的成效。

一方面,林地资源得到更为高效的利用,集体经济得到更好的发展,林农获得更多的经济收益;另一方面,林业生态环境得到改善,人民生活品质有效提高。三种模式的差异主要体现在实现方式上,即经营主体和经营方式有所不同。在股份制家庭农场模式下,林农以林地经营权或现金入股成立家庭林场,由林场统一对林地进行经营管理;在林地股份合作社模式下,林农自愿成立林地股份合作社,并在合作社内部建立现代企业制度,合作社可以自己经营林地,更可以与工商企业进行合作,将林地经营权流转给工商企业,由工商企业在不改变林地用途的基础上进行规模化经营,并采取“保底+保值”和“保底+分红”等多种分红策略;在林业共营制模式下,则是在成立林地股份合作社的基础上,建立“林地股份合作社+林业职业经理人+林业综合服务主体”三位一体的林地经营体系,林地经营权属于林业职业经理人,由职业经理人对林地进行统一规划经营,同时合作社成员对职业经理人的经营行为进行监督。

表 1 三种林地“三权”分置改革模式比较

经营模式	产权制度	实现方式	改革绩效
股份制家庭林场	林地所有权属于农村集体, 承包权属于林农, 经营权属于家庭林场	集体经济组织成员以其林地经营权或现金的方式自愿入股家庭林场, 统一由家庭林场经营管理, 林农实现“G 股林场成主人, 享有股权得红利”	现代林业经济和农村集体经济得到更好发展, 林农收入明显增加, 林业生态环境显著改善
林地股份合作社+现代企业	林地所有权归农村集体所有, 承包权属于林农, 经营权在合同期限内属于现代企业	实现“林地变股权、林农当股东、收益有分红”, 合作社建立现代化治理结构, 现代企业经营管理林地, 并按照“保底+分红”和“保底+保值”等方式进行分红	
林业共营制	所有权属于农村集体, 承包权属于林农, 经营权、林木所有权、林木使用权属于林业职业经理人	建立“林地股份合作社+林业职业经理人+林业综合服务主体”三位一体的林业共营制, 林地由职业经理人经营管理, 并引入林业生产服务主体和营销网络, 延伸林业产业链, 提升林业产品价值	

值得注意的是, 三种模式对林农、合作社、现代企业、职业经理人、市场环境等的要求存在差异, 适用于不同情况的地区。股份制家庭林场由于是林场内部人员共同进行林地经营和管理, 对林农的素质要求较高, 不但要有较高的林场经营管理素养, 还应具备一定的抗风险能力, 因而一般适用于经济发展水平较高、劳动者素质较好的地区。

而林地股份合作社+现代企业和林地共营制对林农素质的要求没有股份制家庭林场那么高。林地股份合作社+现代企业模式需要引入工商资本, 由专业化企业进行林地经营管理, 因而对当地的市场化水平要求较高, 同时还要求合作社内部的治理结构完善, 适用于高技能林农流失较多、林业合作社市场化管理能力有限、工商资本发展较好的地区。

林业共营制则是由职业经理人对林地进行经营管理, 其对职业经理人的经营管理和抗风险能力等有很高要求, 同时对当地林业生产服务水平及营销环境也有较高要求, 适用于市场发育良好、职业经理人能力较强、电商发展水平较高的地区。因此, 在全国各地的改革实践中, 每个地区情况各异, 需要因地制宜, 找到符合自身林业发展实际的农村林地“三权”分置实现方式, 并与时俱进, 不断优化完善。

五、深化林地“三权”分置改革的建议

不管是股份制家庭林场、林地股份合作社+现代企业, 还是林业共营制, “三权”分置改革都提高了林地配置和利用效率, 创新了林地经营模式, 发展了农村集体经济, 增加了林农收入, 改善了农村生态环境, 带来了良好的经济、社会、生态效益, 都是值得借鉴和推广的改革模式。当然, 在林地“三权”分置实践中可以借鉴成功案例的经验, 但也不能一味地照抄照搬, 要结合本地实际进行创新。随着改革的深入推进, 林地“三权”分置实现方式将会越来越丰富, 改革成效也会越来越凸显。

林地“三权”分置的核心要义是在落实所有权、稳定承包权的基础之上放活林地经营权。在改革实践中, 林权制度设计的差异主要在于经营权的归属主体不同, 进而不同的经营主体采取不同的林地经营模式, 即形成不同的“三权”分置实现方式。因此, 目前林地“三权”分置改革实践的重点在于如何将林地经营权流转给适宜的经营主体以及如何激励经营主体实现更高质量的林业发展。当然, 要更好地放活林地经营权, 除了要改进“三权”分置实现方式外, 还需要进一步完善产权制度和相关配套措施。

1. 改进和创新林地“三权”分置实现方式

在当前林地“三权”分置改革实践中，放活林地经营权是主要内容，但是在放活经营权的过程中还存在一些问题需要注意，需要进一步规范林地流转和经营行为，积极探索放活林地经营权的多种有效形式。

其一，要根据当地林业经济发展状况，选择具有林地经营优势的经营主体进行林地经营权流转。无论是家庭林场、合作社还是现代企业、职业经理人，都有各自的优势，而其不同地区的发展水平和条件又是不同的。因此，各地应根据实际情况选择具有发展潜力和优势的林地经营主体来作为林地经营权流入方。

其二，要充分发挥集体经济组织的作用，在保障林农利益的同时促进集体经济发展。在本文所考察三个案例中，集体经济组织都发挥了关键作用，股份制家庭林场和林地股份合作社本身就是典型的集体经济组织，在林地股份合作社与现代企业及职业经理人的合作中，也是先将林农的林地经营权集中起来再与经营主体进行整体合作，既节约了交易成本，又增强了林农的话语权。

其三，要保障林农的承包权，并采取适宜的分红策略保障林农的收益权。林地经营模式，不仅仅是利用林地进行生产经营，还包括收益分配，只有林农通过林地流转能够获得预期的收益，其才能自愿进行林地经营权流转。因此，要创新林地经营模式，让林农拥有应有的剩余索取权和现场控制权，进而促进林地高效流转^[8]。

其四，要完善经营主体治理结构，注意解决林地流转后流出方与流入方的信息不对称问题。经营主体通常会处于信息优势方，有可能做出损害林农利益的行为。比如在流转合同期限内，经营主体大量砍伐林木或是大量消耗林地肥力，导致林地生产力下降或生态平衡破坏。不但要通过机制优化减轻信息不对称程度，通过有效的监督机制防止经营主体损害林农利益、改变林地用途、破坏生态环境等情况发生，还应建立相应的处罚机制惩戒违规经营行为。

2. 进一步完善产权制度

其一，在法律上对林地“三权”进行明确规定。目前还没有专门针对林地“三权”分置的法律法规，只是在政策上进行了相关阐述。没有法律依据，就可能对改革实践产生束缚。可适时修改农村土地承包法，将林地与耕地适当区分，对林地的“三权”分置做出详细的规定。

其二，进一步明确林地“三权”的权利边界与权利关系。针对林地所有权主体多元化、权利行使混乱等问题，确立林地的所有权主体，可把村集体作为林地所有权的唯一主体。同时，要明确所有权权能，村集体要依法行使自己的监督权利，避免所有权虚化；要明晰承包权与经营权各自的权利边界，尤其要在林地流转合同中明确规定各方的权利范围，防止承包权被吞噬或者经营权的实现受到承包权的阻碍。

3. 不断优化林地“三权”分置的改革环境和配套措施

其一，改善林业发展的市场环境，促进林地经营效益增长。林地流转滞后于耕地流转，一个重要的原因就是林业是高投入低收益的行业，且投资回收期较长，导致林农没有资金投入就将承包林地撂荒。政府应该加大对林业发展的财政金融支持力度，除了林业补贴以外，还应积极开展林地抵押贷款，以促进林地经营权流转。

其二，推进生态文明建设，提升林地生态价值，拓展林业产品价值链。全社会积极推进生态文明建设，不仅可以防止林业经营主体为了自身利益损害生态系统的行为，还可以凸显林地的生态价值，并使林地经营绩效显著提升。比如，发展林下经济和林业旅游，既可以改善生态环境，也可以增加林地经营收益。

其三，培育新型林业经营主体，促进林地经营方式转变和林业高质量发展。林地经营权不能盲目进行流转，如流转给套利的资本主体(其仅是为了获得相关财政补贴而不会专注于林地经营)，不但会导致林地资源浪费，也会阻滞“三权”分置改革进程。因此，专业化的林地经营主体对于提高林地利用效率尤为重要，也直接关系到“三权”分置的改革绩效。政府应积极培育和支持专业大户、家庭林场、林地股份合作社、职业经理人、林业龙头企业等新型林业经营主体，一方面促进林业生产经营的规模化、集约化和现代化，另一方面也为林地“三权”分置的实施提供更为优质的林地经营主体。

其四，增加教育投入，提高林农人力资本水平，促进林地高水平流转。林农的素质水平对于林地经营权流转和林地经营管理都至关重要，林农素质的提高不但有利于林地的经营管理，而且可以优化林地经营主体选择，并对经营主体进行更有效的监督。因此，一方面要提高林农的基础教育水平和质量，另一方面要加强对广大林农的职业教育和培训。

其五，搭建互联网信息综合平台，促进农村电商发展，拓展林产品销售渠道。搭建“线上线下”林产品销售渠道，不但可以减少林业产品销售成本，扩大销售范围，增加林农收入，还有利于发掘林地的经济价值，发挥林地经营的规模效应，进而促进林地经营权流转。

参考文献:

- [1]郭熙保, 苏桂榕. 我国农地流转制度的演变、存在问题与改革的新思路[J]. 江西财经大学学报, 2016(1):78-89.
- [2]黄祖辉. “三权分置”与“长久不变”的政策协同逻辑与现实价值[J]. 改革, 2017(10):123-126.
- [3]北京大学国家发展研究院综合课题组, 周其仁. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J]. 国际经济评论, 2010(2):54-92+5.
- [4]杨继瑞, 汪锐, 马永坤. 统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索[J]. 中国农村经济, 2011(11):4-9+22.
- [5]张晓山. 处理好农民和土地的关系是农村改革的主线[J]. 中国乡村发现, 2017(5):22-29.
- [6]郭晓鸣, 廖祖君. 从还权到赋能:实现农村产权的合法有序流动——一个“两股一改”的温江样本[J]. 中国农村观察, 2013(3):2-9+18+90.
- [7]刘守英, 王佳宁. 长久不变、制度创新与农地“三权分置”[J]. 改革, 2017(12):5-14.
- [8]蒋瞻, 蔡志坚, 陈书林, 等. “三权分置”对农户用材林林地转出行为的影响研究——基于计划行为理论[J]. 江淮论坛, 2018(4):12-18.
- [9]朱文清, 张莉琴. 集体林地确权到户对林地流转的政策效果分析[J]. 资源科学, 2018(7):1407-1417.
- [10]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.
- [11]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.
- [12]张自强. 农户林地流转的减贫效应研究——基于粤、浙、皖3省的农户调查[J]. 农业技术经济, 2020(2):45-58.

[13]许时蕾,张寒,刘璨,杨红强.集体林权制度改革提高了农户营林积极性吗?——基于非农就业调节效应和内生性双重视角[J/OL].农业经济问题:1-11[2020-08-08].<https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20191115.002>.

[14]孔凡斌,廖文梅,杜丽.农户集体林地细碎化及其空间特征分析[J].农业经济问题,2013,34(11):77-81+112.

[15]黄建强,廖秋芳.林地“三权分置”的制度设计与效能发挥[J].绿色科技,2017(14):308-309+311.

[16]彭鹏,仇晓璐,赵荣.我国集体林区林业规模经营的现实分析与实现路径[J].世界林业研究,2018,31(01):86-90.

[17]张自强,李锦宏.农民对不同林权改革方式的满意度存在差异吗?——广东农户对“均股均利制”和“均山制”林改政策的评价及比较[J].西部论坛,2016(1):1-9.

[18]何文剑,王于洋,江民星.集体林产权改革与森林资源变化研究综述[J].资源科学,2019(1):2083-2093.

[19]张蕾,黄雪丽.深化集体林权制度改革的成效、问题与建议[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(4):131-137.

[20]朱莉华,马奔,温亚利.新一轮集体林权制度改革阶段成效、存在问题及完善对策[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(3):143-151.

[21]朱文清,张莉琴.集体林地确权到户对农户林业长期投入的影响——从造林意愿和行动角度研究[J].农业经济问题,2019(11):32-44.

[22]雷绍业.探索山区农村集体产权制度改革之路[J].农村工作通讯,2018(2):39-40.

[23]张毓峰,胡雯.西部民族地区集体林权制度改革路径优化[J].中国人口·资源与环境,2017(11):169-175.

[24]张旭峰,吴水荣,宁攸凉.中国集体林权制度变迁及其内在经济动因分析[J].北京林业大学学报(社会科学版),2015(1):57-63.

[25]菲吕博顿,佩杰威齐.产权与经济理论[M]//产权与制度变迁.上海:上海三联书店出版社,1994:204.

[26]袁庆明.新制度经济学[M].上海:复旦大学出版社,2012:94.

注释:

1 张旭峰等(2015)认为我国林地产权制度变迁大致可以分为四个阶段^[24],本文在其四阶段划分的基础上,以2018年4月国家林业和草原局提出探索建立集体林地“三权”分置运行机制为开端,增加了第五个阶段,即“三权”分置时代。

2 如2017年中央一号文件(《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》)和2018年中央一号文件(《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》)等。

3 资料来源:林改动态2017年第12期,<http://www.forestry.gov.cn/portal/lgs/s/2593/content-1021158.html>。

4 资料来源:林权制度改革激活“绿色银行”,<http://pjnews.zjol.com.cn/pjnews/system/2015/08/28/019680135.shtml>。

5 资料来源:启动都市现代林业建设新引擎——四川省成都市深化集体林权制度改革纪实,<http://lcj.sc.gov.cn/scslyt/xxshbjs/2017/6/6/0c642e60f0b84e02b158aefa167c51c2.shtml>。