

城乡关系背景下中国集体林权制度变迁分析*

刘 璨^{1,2} 刘 浩² 朱文清² 张 寒¹

摘要：集体林权制度与其嵌入的制度政策、市场、农户生计、环境因素等构成循环与累积因果联结，使集体林权制度不断变迁。本文构建了新的集体林权制度变迁理论分析框架，采用新制度分析方法，基于长时期的大样本数据，梳理了改革开放以来城乡严重分割、城乡分割趋缓、城乡统筹发展和城乡融合发展等背景下集体林权制度变迁的脉络及其核心问题，对不同城乡关系背景下的集体林权制度变迁进行了系统分析。本文研究结果显示：上层制度政策决定了集体林权制度变迁的可行性选择域和集体林利用方式，上层制度政策和市场共同决定了集体林经营的潜在利润空间；非预期变化触动集体林权制度变迁；农户生计改变使集体林权制度变迁成为可能；每个阶段林权绩效不佳的主要原因是林权制度变迁与其所嵌入的社会制度结构不匹配或没有实现协同演化。党的二十大后，深化集体林权制度改革需注重集成性、系统性和适应性，稳步推进。

关键词：集体林权制度 制度变迁 城乡关系 集体林 产权制度

中图分类号：F326.2 **文献标识码：**A

一、问题的提出

改革开放是决定当代中国前途命运的关键，中国由此大踏步赶上了时代的步伐。当前中国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。解决这个矛盾的难点和重点在“三农”领域，尤其是在经济更欠发达且森林资源禀赋较高的集体林区，能否解决这个矛盾决定了中国式现代化建设的成色。集体林在生态文明建设和实现“双碳”目标中发挥着重要的基础性作用。《全国林业统计资料汇编（1949—1987）》统计显示：改革开放以来，集体林地有林地面积和林地分面积在第二次全国森林资源清查期（1977—1981年）分别为5507.52万公顷和4143.06万公顷；在第九次全国森林资源清查期（2014—2018年）相应地提高至1.35亿公顷和1.05亿公顷，同期集体林地生产力从每公顷46.93立方米增加到66.57立方米；但在2014—2018年这一时期，平均来看，尚待造林

*本项研究得到国家自然科学基金“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”（编号：71873043）和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”（编号：72073107）的资助。

绿化的集体宜林荒山面积高达 8223.24 万公顷，集体林地生产力仅相当于国有林的 49.52%^①，集体林对“三农”的贡献与集体林面积所占比重尚不匹配，未能有效解决中国木材供给问题，木材国际贸易依赖度高。改革开放以来，中央和地方政府高度重视集体林权制度改革（以下简称“集体林改”）。改革开放以来涉农的 24 个中央“一号文件”均把集体林改列为重要内容之一，陆续实施了林业“三定”^②、林业“三定”后再集体化、新一轮集体林改和林地“三权”分置等改革举措。党的二十大明确要求进一步深化集体林权制度改革^③；2023 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化集体林权制度改革方案》，提出了深化集体林权制度改革的目标与路径。

1978 年以来，中国以市场化和产权制度为主轴的改革波澜壮阔，为制度经济学研究提供了难得的自然试验，学界对此开展了大量研究。其中，关注产权制度影响的研究较多（Ostrom, 1990; Acemoglu et al., 2014），但对产权制度变迁知之甚少。中国改革发轫于农村，学界对农地产权制度演化开展了较为深入系统的研究，取得了重要的研究进展（姚洋，2000；叶兴庆，2018）。有学者从国家行为（周其仁，1995）、国家发展战略背景（黄少安，2018）、市场和政府相互作用及统分力度（周振和孔祥智，2019）以及诱致性和强制性制度变迁（丰雷等，2013）等视角研究农地产权变迁。已有农业产权制度变迁研究为本文研究提供了良好的学术借鉴。相较于农业生产，集体林经营具有生产周期长、市场化、资本化和生态化等多重效应与特征（卢现祥和李慧，2021）。学界侧重于对集体林权制度的影响开展研究，但对集体林权制度变迁（以下简称“林权变迁”）的研究尚不多见，主要基于分权演化博弈（李敏等，2020；刘璨，2020）、情景相容（贺同航和孔繁斌，2011）和宏观经济波动（李晨婕和温铁军，2009）等视角。

林权变迁研究尚存进一步完善的学术空间，主要体现在三个方面。一是已有研究较多地关注改革开放以来阶段性和区域性的林权变迁，尚未系统地从全国视角对林权变迁做出令人信服的阐释。二是已有研究多从集体林相关制度政策解释林权变迁，就林业和集体林论林权变迁的现象比较突出，基本上尚未将林权变迁置于城乡关系动态演化背景下开展研究；已有研究忽视了社会发展、生态建设等制度政策与发展战略对林权变迁的影响。三是已有研究尚未构建适合于改革开放以来林权变迁的理论分析框架，凝练林权变迁的核心问题，缺少林权变迁的动力机制研究。鉴于此，本文拟以改革开放以来城乡关系动态演化为背景，采用制度变迁理论，基于林权变迁镶嵌于社会制度结构的视角，构建适合中国集体林情的林权变迁理论分析框架，系统分析改革开放以来的林权变迁。本文的学术边际贡献体现在：一是构建适合中国林权变迁的理论分析框架；二是把林权变迁置于社会制度结构中，研究不同城乡关系、政府的制度政策、市场、森林资源利用形式、集体林对农户生计的贡献等对林权变迁的影响。“以史为鉴，可以知兴替”，本文研究可为党的二十大后继续深化集体林改提供前瞻性政策思路。

^①国家林业和草原局，2019：《中国森林资源报告（2014—2018）》，北京：中国林业出版社，第 3-5 页、第 33-36 页。

^②中共中央、国务院在 1981 年 3 月 8 日发布了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，确定了稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制的林业发展方针。

^③参见习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第 51 页。

二、理论分析框架与研究方法

借鉴产权束的概念（Ostrom and Hess, 2010），本文把集体林权界定为一束权利，相应地，把集体林权变迁界定为集体林权束中至少一束权利发生变化。如果全部林权束发生变化，那么就发生了革命性的林权变迁——改革开放以来中国经济体制改革为渐进式改革而非“休克疗法”式改革，中国发生革命性的林权变迁是不太现实的，至少集体林地所有权未发生变迁。

（一）理论分析框架

产权制度变迁是制度经济学研究的重要前沿领域之一。已有产权制度变迁研究为本文的林权变迁研究提供了良好借鉴。例如：Ruttan and Hayami（1984）从效率或功能性视角研究产权制度变迁；Hayami（2005）和 North（1990）主张把政治因素纳入产权制度变迁研究；姚洋（2018）把政治过程纳入中国农地权属制度变迁分析；Schmid（2004）认为产权制度变迁是学习、功能性、权力和同构的函数，学习是指权衡利弊的过程，同构是指可非理性地借鉴他人行为以确定自身林业经营的行为与目标；Acemoglu（2003）归纳出效率、意外和寻租等制度变迁理论。改革开放以来，中国林权变迁需置于中国社会制度结构中进行研究，产权制度变迁理论需与中国具体实践相结合。

在过去 40 余年，中国从传统的农业社会转型为现代开放社会，从以农补工转向以工补农，从城乡严重分割转变为城乡融合发展，逐步解决农村农业内卷化（Geertz, 1974）。城乡关系动态变化是研究林权变迁的重要脉络与线索。城乡关系的改变使农村生产要素配置发生了颠覆性变化，“以土为生”的均质化小农因转入非农经济而加剧了他们之间的劳动分工（刘守英和王一鸽，2018）。随着农户的生计来源及其外部环境发生变化，农户与集体林地之间的关系渐行渐远，新的林权变迁成为可能。

从系统的角度来看，林权制度是社会制度的组成部分，嵌入既定社会规则和惯例的持久系统，内嵌于社会制度结构，与市场和非市场制度政策相互镶嵌（Rodrik, 1993）。林权制度与其他制度政策共同构成不可分割的动态互动联结体。同时，林权变迁内生于社会制度的时空情景（Hodgson, 2015），如果林权变迁与其他政府制度政策匹配或实现协同演化，那么林权变迁就能促进集体森林资源可持续经营；反之亦然（Yueh, 2013）。改革开放以来，中国政治经济结构可概括为政治集权下的经济分权（Montinola et al., 1995），在林权安排和变迁过程中，政府处于强势地位；政府的认知提升亦会导致林权变迁（Acemoglu et al., 2005）。在中国政治经济体制下，林权变迁需在上层制度政策规定的或至少在其认可的可行性域内实现（Ang, 2016），上层制度政策可行性域外的林权变迁是困难的。同时，上层制度变迁影响到集体林经营的成本收益，例如税费和补贴政策调整直接影响集体林经营主体的成本和收益。改革开放以来，中国经济体制逐步从计划经济体制转轨为市场经济体制，即中国政府创建完善市场的过程，市场化改革波及集体林经营主体的收益和成本。同期，中国林业发展战略从木材永续利用转向以生态建设为主，改变了集体林地利用方式，商品林比重下降，生态公益林比重上升，对生态公益林的补偿尚未实现市场化和多元化，因而改变了集体林经营主体的收益和成本。制度政策、发展战略、政府培育的市场及其结构、集体林利用形式及其对农户维持生计的重要性等，决定了集体林经营的潜在利润空间。根据问题、制度和政治等源流的变化，中央政府或地方政府决定是否启动全

局与试点的林权变迁及其时机、方向,可能呈现间断性均衡(punctuated equilibria)过程(Gersick, 1991),即呈现跳跃与停滞交互过程(Repetto, 2006)。非预期变化是影响林权变迁的重要因素,非预期变化带来的不确定性将改变人们对集体林经营的信念,进而使交易成本和预期发生重大变化。与林权制度相关的非预期变化包括上层制度政策、市场重要调整、重大自然灾害和林权制度的非预期绩效等方面。政府制度政策、市场等非预期变化和农户生计、集体林利用形式等影响林权制度绩效。但当期林权制度绩效成为后一期林权变迁的重要因素(Acemoglu et al., 2014),如果林权制度绩效符合制度设计者预期的效果,就不会出现林权变迁;否则可能会出现林权变迁。

基于上述分析可知,改革开放以来城乡关系动态变化成为林权变迁的关键背景,林权制度内生于社会制度结构,在其嵌入的社会制度结构中发生变迁,林权制度与外部制度政策、市场、农户生计和环境等变量存在循环与累积因果联结,林权制度不断变迁;上层制度政策决定林权变迁的时机、方向,上层制度政策与市场创造了潜在利润空间,非预期变化触动林权变迁,林权制度绩效反馈于既定林权制度,增加了林权变迁的可能性。在很大程度上,本文将破解林权变迁的“黑箱”,有助于更好地理解 and 认识林权变迁过程。

(二) 研究思路与数据

制度变迁理论是解释产权制度变迁的好工具(North, 1990)。本文基于历史定量分析的思路,采用历史和经验性分析方法(Greif, 2006),更多地关注产权制度变迁的“过程”分析,从而更为全面地认识和理解中国林权变迁。有必要将对改革开放以来林权变迁的研究置于特定时空背景下,以避免时代错位、倒推因果和目的论等倾向。研究林权变迁需确定从历史上某个时点的制度状况开始,分析集体林相关利益主体的相互依赖性和状态(Schmid, 2004)。本文将分析起点界定为中国政府正式启动集体林“三定”的1981年。当时,集体林区处于计划经济体制和集体林统一经营状态,以人民公社或生产大队、生产小队为基本经营单位,生产力水平低,林业生产以劳动力投入为主。集体林区发展状况处于典型的传统农业阶段,当时的集体林区改造需要注入新技术和新制度。本文梳理了党的十一届三中全会以来的重要文献汇编,各级政府、人大及其职能部门出台的法律法规、政策性文件以及地方(林业)志等历史资料。本文研究采用国家林业和草原局发展研究中心集体林权研究团队长期跟踪调查获得的1978—2020年17个省份、43个县(市、区)、8855户农户数据和2015—2020年972个新型林业经营主体的数据,两套样本数据均为非平衡面板数据;此外,本文还采用国家林业和草原局2009—2020年历年《集体林权制度改革监测报告》的统计数据。所有价值量转化为1994年不变价。考虑到已有研究数据的不足,尤其是已有研究缺乏长时期大样本数据,本文基于长时期的大样本数据开展统计分析足以充分展示集体林权变迁及其绩效,因此,可弥补产权制度经济学实证研究的不足。

三、城乡关系背景下集体林权变迁的主要脉络

1958—1978年,在农户非完全自愿的基础上,中国农村实行了政治经济一体化的集体经济体制。就上层制度政策而言,配置生产要素的方式以政治动员为主,各级政府对集体林经济组织的生产经营活动干预过多、过深,农村通过“剪刀差”等多种形式为城市发展积累资本;就集体林权制度而言,

集体林经济组织未能有效地解决免费搭车、不存在真正意义上的队生产等问题，导致集体林生产要素租金耗散、无效率运营和农户收不抵支^①等。一旦政治经济等条件成熟，林权变迁则会成为现实。

（一）林权变迁阶段划分

党的十一届三中全会重新定位的社会经济发展思路为农村改革提供了重要的思想前提，创造了良好的政治环境。鉴于当时亟须解决农民温饱和农村高度贫困问题^②，改革首先在农村启动。林农希望在林地上获得像农田一样的承包经营权，因而集体林区选择了以家庭经营为主的产权模式。参与集体林改的多方创造了新型产权，而非简单转移产权。在林地集体所有的前提下，林权制度不断演化，表现为产权实现形式和参与主体的多元化。改革开放以来，城乡关系逐步从严重分割向融合发展转型，林权制度经历了林业“三定”、“三定”后再集体化、新一轮集体林改和深化集体林改等重要阶段；考虑到党和国家重要制度政策、发展战略、集体林利用形式和农户生计等因素，本文把改革开放以来的集体林权变迁划分为4个阶段：城乡严重分割背景下的林业“三定”阶段（1981—1987年）、城乡分割松动背景下的林业“三定”后续重新集体化阶段（1988—2001年）、城乡统筹发展背景下的新一轮林权变迁阶段（2002—2011年）和城乡融合发展背景下的林地“三权”分置阶段（2012年至今）。

（二）城乡严重分割背景下的林业“三定”阶段

此阶段表现为城乡二元结构依旧固化、基本维持以农补工的城乡关系、集体林区市场化改革加速、推行集体林家庭联产承包经营责任制、引入自留山和责任山等林地权属形式、大规模毁林等显著特征。1981年，集体林区森林破坏严重，砍的多，造的少，消耗过多，培育太少。囿于马克思关于森林不适合私人经营的论述^③，虽然个别地区开展集体林改探索，但明显滞后于集体农地产权改革。1981年3月，中共中央、国务院发布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》^④，明确要求推行林业“三定”，坚决制止乱砍滥伐。截至1981年底，全国1695个县已开始实施集体林改；截至1986年底，南方集体林区的家庭经营面积占集体林面积的69%。1986年通过的《中华人民共和国民法通则》首次在法律上明确了承包经营权，成为新型民法产权类型。在此阶段，集体林责任山承包期短，集体经济组织有权随时调整责任山承包经营权，集体林经营主体认为林业“三定”属于临时性产权安排、林权界定粗

^① 《中国农村统计年鉴1985》统计显示，按照1978年不变价，1978年农民家庭平均每人纯收入为133.57元，农村家庭平均每人总支出135.82元，所以当年的全国农户人均支出高于人均收入2.25元。

^② 1978年，依据当时的贫困线测算，中国农村贫困发生率在37%，到2008年该贫困线停用时，农村贫困发生率下降到只有1.7%。如果用现行贫困线测量，1978年，中国有97.5%的农村人口为贫困人口，而到2019年，贫困发生率下降到仅为0.6%（罗伯特·沃克和杨力超，2021）。

^③ “漫长的生产时间（只包含较短的劳动时间），从而其漫长的周转期间，使造林不适合私人经营，因而也不适合资本主义经营。资本主义经营本质上就是私人经营，即使由联合的资本家代替单个资本家，也是如此。文明和产业的整个发展，对森林的破坏从来就起很大的作用，对比之下，它所起的相反的作用，即对森林的护养和生产所起的作用则微乎其微。”（《资本论》（纪念版）第二卷，人民出版社2018年版，第272页）

^④ 参见《中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》，<http://www.forestry.gov.cn/c/www/gwywj/40957.jhtml>。

糙等，这些因素造成集体林区大规模毁林。市场化改革和林权变迁秩序颠倒使林业“三定”阶段未实现预期集体林改目标的核心主导原因（Liu et al., 2019）。1979年，《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》规定：棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等的收购价格，也要分别情况，逐步作相应的提高^①。1979—1984年，木材价格持续上涨（见图1），木材市场价格显著地高于计划收购价格（见图2）。例如，广西的杉木和松木市场价格分别比计划收购价格高3~4倍和1~1.5倍（刘璨等，2019）。

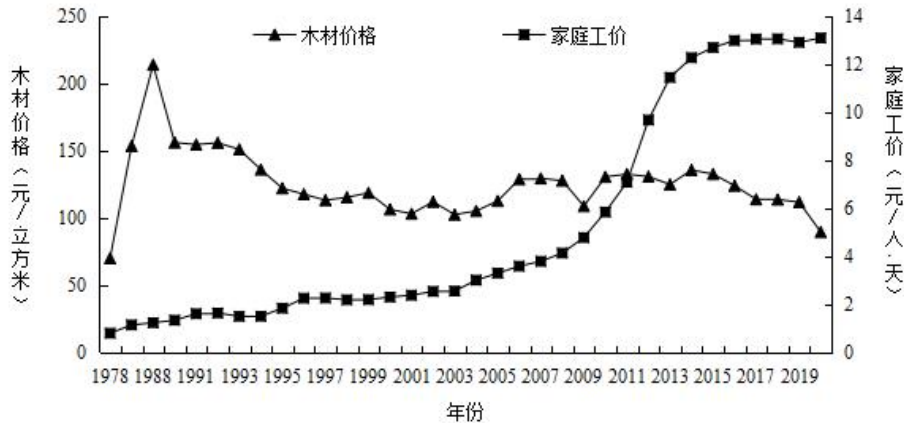


图1 全国木材和用工平均价格

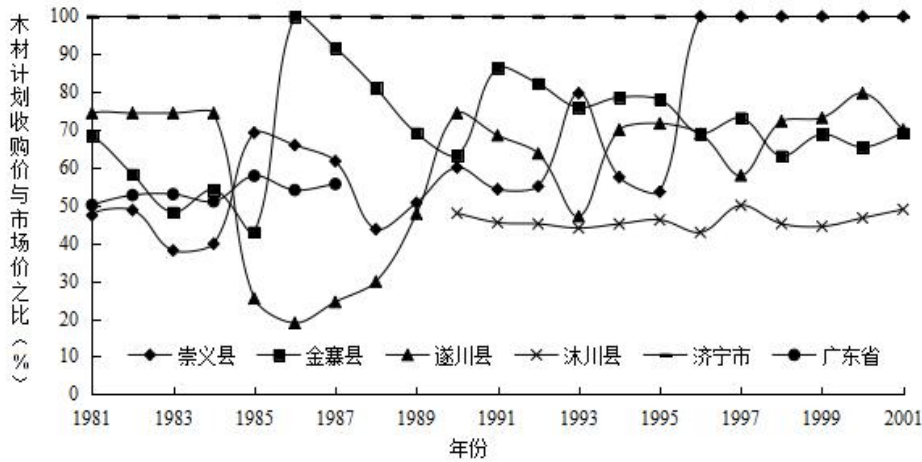


图2 木材计划收购价与市场价之比

木材市场价格上涨与此阶段木材需求增加相关，中国经济高速增长刺激了对木材的需求。例如，根据《中国林业年鉴 1949—1986》数据统计，1981—1985年年均新建农民住宅为6亿平方米以上，农村木材消费量从1981年的524万立方米上涨至1986年的1142万立方米。1985年，中共中央、国务院决定放开木材市场，价格“双轨制”并轨至市场价单轨制^②。《中国林业年鉴 1949—1986》数据

^①参见《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，http://www.cc.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/07/20070607_11631290.shtml。

^②1985年，中共中央、国务院颁布了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，决定“集体林区取消木材统购，开放木材市场，允许林农和集体的木材自由上市，实行议购议销”。

显示, 1985 年的木材收购价比 1984 年上涨了 99.75%。此阶段处于木材采伐控制空白期^①, 集体林区加速市场化改革导致木材采伐量激增 (Yin et al., 2003)。南方集体林区乱砍滥伐愈演愈烈, 损失了约 3 亿立方米的林分蓄积 (Liu et al., 2019)。1987 年, 中共中央、国务院决定终止林业“三定”和集体林区市场化改革。

(三) 城乡分割松动背景下的林业“三定”后续重新集体化阶段

此阶段的显著特征表现为: 中国经济体制改革重点从农村转向城市, 放松户籍制度, 强化城乡劳动力等生产要素流动, 农户非农就业机会明显增加; 但是, 城乡二元结构依旧严重, 集体林区税费负担重, 林业市场化改革基本停摆, 集体林权出现再集体化的逆化和林权流转加速等。

20 世纪 80 年代后期, 粮食产量和农民收入增长呈现徘徊态势, 家庭经营显现一些弊端, 政府有强化集体经济组织的意愿。1991 年, 党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》规定: “要在稳定家庭承包经营的基础上, 逐步充实集体统一经营的内容。”^②1993 年修正的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》) 把统分结合体制纳入其中。这些制度政策为逆家庭化经营的林权变迁提供了社会制度结构框架。

1987 年中共中央、国务院出台的《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》明确提出: “要完善林业生产责任制。集体所有集中成片的用材林, 凡没有分到户的不得再分, 已经分到户的, 要以乡或村为单位组织专人统一护林。积极引导农民实行多种形式的联合采伐、联合更新、造林。护林人员的劳动报酬, 必须妥善解决。”^③政府鼓励合作联合经营, 部分地区出现了强行收回已分配的责任山和自留山的现象, 试图再集体化。由于再集体化经营绩效不佳, 再加上农户强烈希望回归家庭经营, 20 世纪 90 年代中期, 浙江和辽宁等地陆续出台了完善林业生产责任制的相关政策, 明确鼓励家庭联产承包责任制。2008 年全面启动新一轮集体林改的林权摸底情况显示: 在第二阶段, 家庭承包经营依然是云南、四川、浙江、安徽、湖南和江西等省份林权制度的主要实现形式。

1981 年后, 制度政策在名义上禁止集体林权流转, 但实际上, 集体林权流转一直在进行 (刘璨, 2020)。1986 年颁布的《中华人民共和国土地管理法》首次从国家立法的高度对农村土地流转进行肯定。1988 年《宪法》修正案把“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”1993 年, 党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》允许土地使用权依法有偿流转。1995 年, 原国家体制改革委员会和原林业部联

^①国家在 1985 年拟采用《中华人民共和国森林法》的木材采伐限额取代木材计划, 但直到 1987 年才正式实施木材采伐限额制度; 同时, 由于人民公社体制下的森林经营制度已去功能化, 尚未建立新的制度, 出现了制度空白窗口。

^②参见《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》, http://www.cc.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/17/t20070617_11787345.shtml。

^③参见《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》, https://sthjt.yn.gov.cn/zcfg/fagui/gjfg/200512/t20051222_13390_wap.html。

合下发的《林业经济体制改革总体纲要》^①要求,“改革集体林业经营形式,以多种方式有偿流转集体宜林“四荒”地使用权”,“开辟人工林活立木市场,允许通过招标、拍卖、租赁、抵押、委托经营等形式,使森林资源资产变现,实现林木商品化经营”,“允许投资者跨所有制、跨行业、跨地区到山区、沙区、林区投资开发”。同年,原林业部和国家国有资产管理局颁布了《关于森林资源资产产权变动有关问题的规范意见(试行)》。2002年的《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》要求:“土地流转的主体是农户,土地使用权流转必须建立在农户自愿的基础上。”^②在此阶段,为了鼓励联合合作经营等形式,以村集体经济组织的名义,把集体宜林地拍卖、成熟林转让发展到中幼林和有林地使用权流转,出现了股份经营、合办林场、专业户、国有林场与集体经济组织或农户联营等新型集体林权实现形式,平均合约期约为30年,最长租赁期为99年^③(Wang et al., 2004)。

在集体林区,中央政府引入木材采伐限额制度和木材一家进山制度,与此阶段的林权变迁相随。采伐限额申请程序复杂且常难以满足经营主体的采伐需求,从而造成林权残缺(Liu, 2001)。在1987年终止集体林区市场化进程之后,引入了木材一家进山收购制度。从1987年到木材一家进山收购制度终结之前(各地终结年份有所不同),江西省崇义县和遂川县、安徽省金寨县以及四川省沐川县等地的木材收购价占销售价的百分比最高分别为79.65%、79.67%、91.70%和48.94%,最低分别为38.06%、24.44%、63.26%和42.86%(刘璨, 2005)。根据《全国林业统计资料1988》的统计,此阶段木材价格呈持续下降态势,2003年全国木材均价比1988年下降了52.08%。

1994—2001年,中央政府推行分税制,集体林区税费负担重是此阶段的重要特征。在1984—1988年初步“分灶吃饭”的财政管理体制的基础上,1988年国务院成文《关于地方实行财政包干办法的决定》,进一步完善了“分灶吃饭”的财政体制。1993年,《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》发布,从1994年1月1日起实施新的财政体制。根据《中国统计年鉴1995》的统计,1993年的地方财政收入为中央财政收入的3.54倍,1994年的地方财政收入约相当于中央财政收入的80%。为了赢得地方官员晋升锦标赛,地方政府尤其是县级政府有获取更多税费收入的强激励和冲动(周黎安, 2007)。在此阶段,集体林税费是地方政府的重要财政收入来源。除了国家规定的税费种类和税率以外,各地增加了额外税费种类,提高了税费率及税费基数。集体林区税费负担重成为此阶段难以破解的问题,中央政府三令五申要求降低农民税费,但在此阶段和第三阶段集体林区税费负担依旧沉重。

(四) 城乡统筹发展背景下的新一轮林权变迁阶段

集体林区再度强化家庭经营(分林到户)和市场化改革、减免集体林区税费负担、城乡统筹发展和以城补乡等为本阶段的主要特征,城乡关系发生了根本性的变化。

^①参见《林业经济体制改革总体纲要一九九五年八月》, http://www.greentimes.com/greentimepaper/html/1995-11/07/content_183490.htm。

^②参见《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》, http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/200211/t20021105_21489.htm。

^③此阶段流出的集体林地在2017年前后陆续到期,相当比重的集体林地划入了生态公益林,造成流入大户等因无法采伐获取收益而不愿意退回林地,农户又迫切希望收回林地的承包经营权,产生了集体林权纠纷。

2000年,中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,选择安徽全省和其他省(区、市)的少数县(市、区)开展农村税费改革试点。2002年,党的十六大提出统筹城乡经济社会发展的重大命题:“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。”^①2003年,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》要求“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”,“完善农村税费改革试点的各项政策,取消农业特产税”^②,推进了社会主义新农村建设。2005年12月十届全国人大常委会第十九次会议决定废止《中华人民共和国农业税条例》,自2006年1月1日起施行。

减免林业税费(2016年集体林区全面停止征收育林基金)和取消木材一家进山收购等制度政策解决了集体林区发展深层次的、长期难以破解的矛盾。江西省2005年集体林税费政策性让利7.52亿元(现价)^③。取消木材一家进山收购制度后,集体林经营主体获得的价格信号不再是收购价而是销售价。此阶段集体林区木材价格总体有所上涨(见图1)。2003年后,在完成新一轮林改的地区,中央政府启动造林、抚育、林木良种和政策性森林保险等补助,从2009年的5.00亿元增至2018年的141.99亿元(现价),地方政府亦实施相应集体林补助政策(国家林业和草原局经济发展研究中心,2020)。

2002年,时任福建省省长习近平推动了福建省新一轮集体林改试点(张晓朴,2021)。随后,江西、辽宁等省份陆续启动新一轮集体林改。2002年颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)、2007年颁布的《中华人民共和国物权法》(明确了土地承包经营权的用益物权性质)、党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、2008年的《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》等上层制度政策确定了新一轮集体林改的内容与方向。与2003年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》相比,2008年《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》确立了本集体经济组织内农户作为集体林地承包经营权的主体地位,强化了家庭承包经营^④,确权后发放具有全国统一编号的林权证。集体林地承包期为70年,承包期届满可依法延包。新一轮集体林改的主要内容是分林到户。2012年,中国基本上完成了新一轮集体林改的确权工作,家庭承包经营的林地从2009年的0.79亿公顷逐步提高到2012年的1.19亿公顷(见表1),其中自留山面积基本稳定,责任山面积增加明显,林权证发放数量和发证面积均显著增长。基于第九次全国森林资源清查结果中全国集体林地面积28.93亿亩测算,2009年、

^①江泽民,2002:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,第23页。

^②参见《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》, https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62494.htm。

^③资料来源:《专家观点:集体林权制度改革过程中林农收入增长原因、森林生态保护和可持续经营风险及防范对策建议》, <http://pyhee.jxufe.edu.cn/news-show-1404.html>。

^④在坚持集体林地所有权不变的前提下,依法将林地承包经营权和林木所有权通过家庭承包方式落实到本集体经济组织的农户,确立农户作为林地承包经营权的主体地位。对于不宜实行家庭承包经营的林地,依法经本集体经济组织成员同意,可以通过均股、均利等其他方式落实产权。

2012年、2015年和2018年集体林地确权率分别为85.60%、92.52%、92.24%和93.17%^①。

表1 新一轮集体林改进展情况

指标	2009年	2012年	2015年	2018年
已确权集体林地面积(亿公顷)	1.65	1.78	1.78	1.80
家庭承包经营小计(亿公顷)	0.79	1.19	1.24	1.25
其中:自留山面积(亿公顷)	0.22	0.26	0.21	0.21
责任山面积(亿公顷)	0.57	0.93	1.03	1.04
集体经营小计(亿公顷)	0.86	0.59	0.54	0.55
其中:集体股份经营面积(亿公顷)	0.16	0.29	0.00	0.00
集体统一经营面积(亿公顷)	0.09	0.12	0.33	0.33
承包给大户面积(亿公顷)	0.50	0.07	0.21	0.22
其他形式经营面积(亿公顷)	0.11	0.11	0.00	0.00
发证本数(万本)	5953.57	10040.55	—	8131.68
发证面积(亿公顷)	0.93	1.74	1.75	1.71
拿到林权证的农户数(万户)	6062.87	8981.25	—	6357.64

注：“—”表示没有获得数据。

资料来源：国家林业和草原局2009年、2012年、2015年和2018年《集体林权制度改革监测报告》。

在此阶段，劳动力价格急剧上涨是林权变迁面对的主要市场因素挑战。2002—2011年农村家庭工价年均上涨了12.07%，明显高于第二阶段和第三阶段的年均上涨水平。1988年、2003年、2008年和2012年的木材价格和农村家庭工价之比分别为172.73、40.09、34.12和13.51。木材价格的上涨不能抵消劳动力成本上涨对集体林经营的影响，削减了新一轮集体林改的绩效，新的林权变迁成为可能。

（五）城乡融合发展背景下的林权“三权”分置阶段

深化市场和产权制度改革、推行集体林地“三权”分置、培育新型林业经营主体和促进城乡融合发展等是第四阶段的突出特点。2012年，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》^②明确提出，要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，“完善城镇化健康发展体制机制”。以公平为核心原则的产权保护、完善产权制度、要素市场化配置和推进乡村振兴是党的十九大明确加快社会主义市场经济体制改革的重点。2020年，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》强调市场化和产权制度改革。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系是实施乡村振兴战略的“制度保障”^③，有助于实现城乡生产要素双向平等自由流动，从解决城乡收入差距过渡到解决城乡地位不平等。在前三个阶段，林权制度绩效表

^①例如，针对纳入自然保护区范畴的、尚未到期的国户联营等集体流出林地，虽然福建省创造性地提出预期均山的举措，但仍有小部分林地尚未纳入新一轮集体林权改革。

^②参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

^③参见《努力成为可堪大用能担重任的栋梁之才》，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-01/31/c_1128312658.htm。

现欠佳的重要原因之一是未有效地破解城乡二元经济结构下长期积累的各种深层次矛盾。在此阶段，中国城镇化呈现明显加速态势，1978年、1987年、2002年、2012年和2020年的城镇化率分别为17.92%、25.32%、39.09%、52.57%和63.89%^①。进入第四阶段后，与第三阶段相比，木材价格呈现持续下降态势，农村劳动力成本显著上涨，木材价格和农村家庭工价之比急剧下降；家庭经营面临巨大挑战，集体林经营主体获取的利润下跌态势明显^②，经营激励不足，需要林权变迁实现新旧动能转变。

在2013年的中央农村工作会议上，习近平首次提出农村土地“三权”分置，“把农民土地承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行”^③。2013年《中共中央 国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》提出：要创造良好的政策和法律环境，采取奖励、补助等多种办法，扶持联户经营、专业大户、家庭农场。2014年《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》提出：加快构建新型农业经营体系，扶持发展新型农业经营主体。后续历年中央“一号文件”均强调积极培育和鼓励支持新型农业经营主体，发展适度规模经营。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》，明确提出实行“三权”分置。2016年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》明确提出：推行农村集体土地的“三权”分置，鼓励农户合理流转所承包的农村土地，鼓励建立新型经营主体，明确界定了所有权、承包权和经营权各自权利范围。党的十九大报告提出要进一步完善“三权”分置制度。2018年十三届全国人大第七次会议审议修订的《农村土地承包法》从法律上进一步界定集体林地基本经营制度，明确“三权”分置、土地流转、自愿交回承包林地的合理补偿、承包经营权融资担保的功能。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》提出：建立小农户和新型经营主体之间利益联结机制。2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》和2020年颁布的《中华人民共和国民法典》等从法律上进一步规范集体林地承包经营权和流转，界定集体林地承包经营权为用益物权等^④。2021年，十三届全国人大第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》，提出促进农村土地流转和新型经营主体发展。

上述上层制度政策安排为林权变迁提供可行域，通过集体林权流转，实现集体林地的“三权”分置，盘活“死”的林地林木资源资产，构建新生产函数，培育新型经营主体，实现邓小平提出的“第二个飞跃”^⑤。在农村土地“三权”分置和培育新型农业经营主体等社会制度结构框架内，2013年，

^①资料来源：《城镇化率：全国》，<https://population.gotohui.com/show-5231>。

^②根据国家林业和草原局发展研究中心2023年3月在福建省三明市的最新实地调查结果，集体林经营利润率不足5%。

^③习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第72-73页。

^④2020年颁布的《中华人民共和国民法典》规定，“土地承包经营权人可以自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权”，“土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地，自主开展农业生产经营并取得收益”。

^⑤1990年，邓小平提出了关于中国社会主义农业改革和发展两个飞跃的设想。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。（《邓小平文选》第3卷，人民出版社2001年版，第355页）

原国家林业局印发《关于加快林业专业合作组织发展的通知》《林业专业合作社示范章程(示范文本)》; 2014年,原国家林业局和原国家工商行政管理总局联合发布《集体林权流转合同(示范文本)》; 2016年和2017年,原国家林业局分别发布《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》——这些政策性文件均提出:坚持林地集体所有,巩固家庭承包经营,拓展和完善经营权权能,引导适度规模经营,培育壮大新型林业经营主体,以及建立健全小农和新型经营主体之间多种形式的利益联结机制。2018年,国家林业和草原局印发的《关于进一步放活集体林经营权的意见》提出,加快建立集体林地“三权”分置运行机制、积极引导林权规范有序流转、拓展集体林权权能等,规范集体林权流转,培育家庭林场、农民林业专业合作社、林业企业和林业大户等新型林业经营主体,探索农户有偿退出集体林地承包经营权。在此阶段,林业部门终止办理林权证,改由自然资源部门发放林权不动产证,但进展缓慢。全国各地探索了集体林经营权赋能的实践,一些地方政府发放了林地经营权证、林地经营权流转证、林木权证以及林下经营权证等,赋予林地经营权的林权抵押、享受财政补贴、林木采伐等权能。

在此阶段,新型林业经营主体得到发展。根据2009—2020年历年《集体林权制度改革监测报告》的统计数据,截至2021年底,新型林业经营主体数量达到29.47万个,经营面积为1779.41万公顷;新型林业经营主体经营面积占确权集体林地面积的9.89%。虽然新型林业经营主体数量呈现增加态势,但林地经营面积从2016年的3518.87万公顷下降至2021年的1779.41万公顷,相应地,平均林地经营规模从2016年的139.35公顷持续下降到2021年的60.38公顷。主要原因是集体林权流转持续低迷,2016—2021年,集体林地流转率从11.67%下降到8.85%。流出方意愿小、流入方意愿大转向流出方和流入方大多没有动力流转林权,新型林业经营主体不愿流入的原因在于天然林商业性禁伐和生态公益林面积扩大、补助补偿标准低。为了鼓励集体林权流转和培育新型林业经营主体,中央和地方政府对集体林权流转给予补贴。根据2009—2020年《集体林权制度改革监测报告》的统计数据,中央和地方政府支持新型经营主体建设投资额从2015年的14.66亿元持续增长至2020年的35.24亿元(现价)。由于林业生产周期长和造林抚育等前期投入高,新型林业经营主体需要持续投入,但短期内难以获得经济回报,因而他们面临“融资难”“融资贵”的问题,甚至存在资金链断裂的风险。为了解决“融资难”“融资贵”问题,2019年以来,一些地方政府借助国家储备林建设、全国重要生态系统保护和修复重大工程等项目,推动国有林场或国有控股企业和集体经济组织(农户)联营,搭建融资和集体林地流转综合平台,例如“森林生态银行”“两山银行”“林票制度”等(刘璨等,2019)。

四、林权变迁的核心问题

前文对林权变迁脉络进行了梳理,即1981年以来林权变迁经历了4个重要的阶段,边际性制度变迁^①呈现即时多样化。林权变迁逐步确立了改革开放以来的林权制度体系,即坚持林地集体所有和

^①边际性制度变迁是指制度变迁内容较少或制度变迁区域范围局限于小的区域范围内。

林地用途管制的原则，完善承包权，放活经营权，从承包权债权转为用益物权^①；产权束从完全集于集体经济组织逐步演化为多主体分割，由此赋予了集体林经营主体林权流转和抵（质）押等多项权能，提升了权能强度，使得集体林从资源转换为资产，进而转换为资本，提升了集体林权价值；集体林地承包期不断延长，乃至长久不变^②。在上文分析的基础上，本部分对林权变迁的核心问题进行阐释。

（一）上层制度政策为林权变迁设定了可行性选择域

国家经济制度政策的最终责任应当归结于政治领导层，产权状态一般随政府政策的变动而变动。政府偏好的改变和利益自我发现可能改变林权变迁的可行性选择域，林权制度镶嵌于社会制度结构，即使相同的林权制度置于不同的社会制度结构中，其形式、激励和绩效亦会有所差异，林权变迁相关利益主体的有限理性决定了所选林权制度是满意解而非最优解。在林权变迁每一个阶段的前夕，中央政府均会精心设计林权变迁的上层制度政策，为林权变迁提供可行性选择域。

在第一阶段，集体农地家庭经营为林权变迁提供了良好的同构机遇。《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》等和当时中央主要领导对引入家庭联产承包责任制的默许（Ang, 2016），使人民公社时期不可行的家庭经营成为主流的集体林权形式；农业家庭经营的良好绩效为林业“三定”的启动提供了良好同构机遇，政府部门接受了家庭经营适合林业经营的观点。林业“三定”阶段的集体林地承包期多为3~5年，集体经济组织有权随时收回集体林地承包经营权，极有可能回归集体林地统一经营，加之当时集体林地确权工作粗糙，林业“三定”合法性和社会认可度均受到质疑。如果一种集体林权本身是非法的，经营主体认为集体林权随时可能被剥夺的话，那么其行为就会机会主义化——这是对短期化集体林权约束的有限理性反应。前景上不稳定的林权制度导致南方集体林区更大规模的毁林，背离了中央政府设定林业“三定”的预期目标。由此，中央政府更加不认可林业“三定”制度，并于1984年明令延长集体林地承包期至15年以上。这是明智之举，且从法理上松动了集体林权流转的桎梏。1986年的《中华人民共和国民法通则》明确认可集体林权法治化，强化保护集体林权的手段，提高侵犯集体林权的成本，形成利益当事人产权变更的产权合约程序，意识到产权保护和确权同等重要，履行对集体林权的承诺需要列为政府的重要议题。

在第二阶段，上层制度政策强调村集体经济组织“统”的功能。鉴于当时南方集体林区大规模毁

^①在前2个集体林权变迁阶段，在集体林家庭承包经营合约中涉及完成国家收购任务，缴足村集体的提留，其余均归农户所有的合约条款；在后续2个阶段，未再出现这样的合约条款表述。

^②集体林地承包经营期逐步延长，在推行林业“三定”初期，集体林地承包期为3~5年。1984年中央“一号文件”《关于一九八四年农村工作的通知》提出：土地承包期一般在15年以上；1993年，中共中央《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出：在原承包期到期以后再延长30年不变；2008年出台的《中共中央 国务院关于推进集体林权制度改革的意见》规定林地的承包期为70年；2018年修正的《中华人民共和国农村土地承包法》允许到期延续。党的十九大报告明确表述：“保持土地承包关系稳定并长久不变”（习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页）。

林的现实,1987年,中央政府出台文件终止林业“三定”进程,希望重新转向集体化。党的十四届三中全会把建立社会主义市场经济体制作为改革目标,从《中华人民共和国土地管理法》等制度政策的角度,进一步明晰集体林权,鼓励集体林权流转。

在第三阶段,城乡统筹和新农村建设已成为当时发展的主旋律。2002年颁布的《农村土地承包法》、2007年颁布的《中华人民共和国物权法》、2005年出台的《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和2008年出台的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》等进一步明确集体林家庭经营制度,为新一轮林权改革提供了上层制度政策逻辑框架,家庭经营再度成为林权变迁的可行性选择域。同时,市场化和农村税费改革为林权变迁提供了功能支撑。2003年的《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》提出进一步完善林业产权制度。2008年的《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》明确强化了集体林家庭经营制度改革。

在第四阶段,明晰产权和保护产权、建立具有激励性产权制度、市场化改革、城乡融合发展、乡村振兴被列入党和国家的重要议事日程。2013年,习近平提出农村土地“三权”分置的思想,2013年以来中共中央、国务院重要涉农文件均把林权制度改革列为核心内容,为第四阶段集体林地“三权”分置和发展新型林业经营主体提供新的上层制度政策。自此各地开展新一轮集体林改新试点,边际林权变迁呈现多元化。2016年以来,国家林业和草原局陆续出台了培育发展新型林业经营主体的措施。林权变迁是在政府上层制度政策设定的可行性选择域的选择结果,因此,把林权变迁简单理解为诱致性和强制性制度变迁是脱离国情林情的教条论和机械论,未能很好地考虑中国政治经济情景依赖性。

(二) 政府制度政策调整和市场变化改变集体林经营主体的潜在利润空间,形成林权变迁的动力

中国经济体制改革是多主体演化博弈的过程(刘璨,2020),政府调整制度政策放松对集体林的管制,且在计划经济体制中孕育市场经济体制,渐次演化为市场在资源配置中发挥决定性作用。根据前文分析,在每次林权变迁前夕,政府通过调整制度政策来改变集体林经营的成本和收益。1979年,中央政府决定提高木材的计划收购价,继而形成木材价格“双轨制”(见图1和图2)。

木材价格上涨提高了集体林经营的整体获益能力,使林业“三定”产权制度激励集体林经营主体增加生产要素投入成为可能(Liu et al., 2019)。面对集体林区出现的大规模毁林,1987年,中央政府终止林业“三定”和市场化改革进程,引入林业部门一家进山收购制度。即使在党的十四届三中全会通过建立社会主义市场经济体制决定以后,也能触动木材一家进山收购制度,原因在于木材一家进山收购制度形成的群体自利型利益集团阻碍此制度变迁。1981—2001年江西、安徽等地的木材收购价与市场价之比为18.90%~91.70%(见图2)。

在第二阶段,集体林区木材价格持续下降(见图1),进一步压缩了经营主体经营集体林的利润空间。中国政府实行分税制,地方政府尤其是县级政府有通过征收税费增加地方财政收入的强大动力,集体林区税费较重成为此阶段的重要特征(见图3)。集体林是地方政府的主要财政收入来源,地方政府通过增加林业税费收入(扩大税费基数和提高税费率)和拉大木材收购价与销售价之间的差距来增加本级财政收入,形成经营主体林业收入预期的不稳定性 and 市场价格信号的不确定性,最终导致经营激励下降。

在城乡统筹和持续深化市场改革背景下，中央和地方政府在第三阶段逐步取消了木材一家进山收购制度并减免林业税费等，加之第三阶段木材市场价格上涨等（见图1），为第二阶段向第三阶段林权变迁提供了潜在利润空间。2009年以后，中央政府陆续启动了造林、抚育、政策性森林保险等补贴，进一步扩大了集体林经营潜在利润空间。但市场经济条件下的小农户经营弊端凸显，木材价格上涨不能弥补由劳动力价格上涨所导致的集体林经营获益能力下降。鉴于第三阶段中后期林权变迁绩效变差，农户等经营主体经营激励显著下降。有别于第一阶段向第二阶段变迁的城乡严重分割和计划经济色彩浓郁，第三阶段向第四阶段变迁过程中市场在资源配置中发挥决定性作用和城乡统筹发展向城乡融合发展转型，各级政府出台激励措施促进集体林权流转、培育发展新型林业经营主体以实现规模经济。

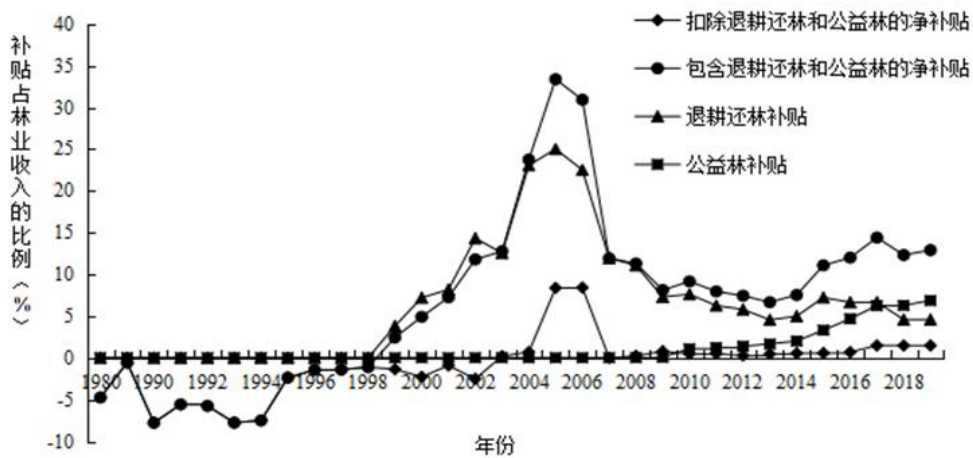


图3 林业税费与补贴情况

上层制度政策和市场变化直接改变集体林经营的功能性，从而为林权变迁提供动力源泉。样本农户生态林面积占他们经营管理林地总面积的比重从1990年的5.24%上涨到2019年的50.70%(见图4)。

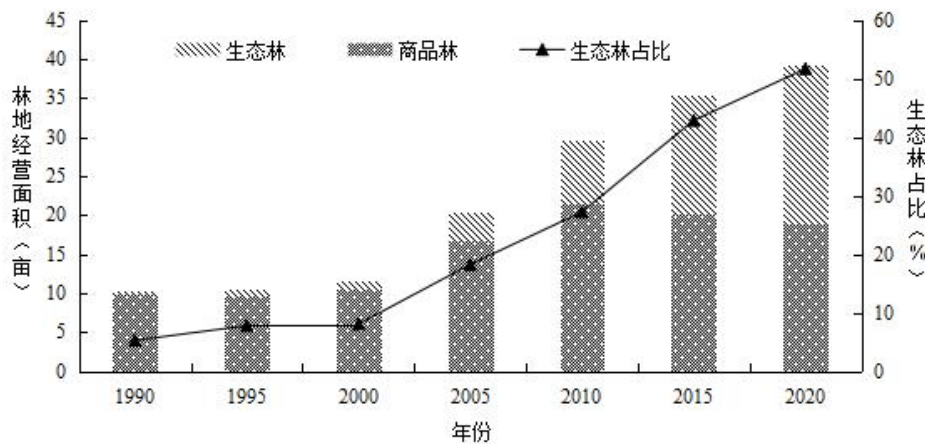


图4 样本农户林地经营面积及其结构

在林权变迁的第一阶段，农户的自留山和责任山基本上为商品林林地；在2001年、2011年和2020年，生态公益林占比分别上升至13%、30%和50%左右，第三和第四阶段的集体林利用从永续利用转

向可持续经营，对木材经营从以经济利用为主转向以生态利用为主。2001年启动了森林生态效益补偿试点，2014年停止天然林商业性采伐，加之补助补偿标准低和部分生态公益林、商业性禁伐天然林尚未被纳入补偿范畴，降低了集体林经营主体的收入。

（三）林权制度与其所嵌入的社会制度结构动态不匹配或协同演化不足使林权变迁绩效欠佳

改革开放以来，新的林权变迁初期绩效很好，与初期社会制度结构匹配，第一和第三阶段初期农户增加了林业投入（见图5）；第四阶段初期新型林业经营主体蓬勃发展。

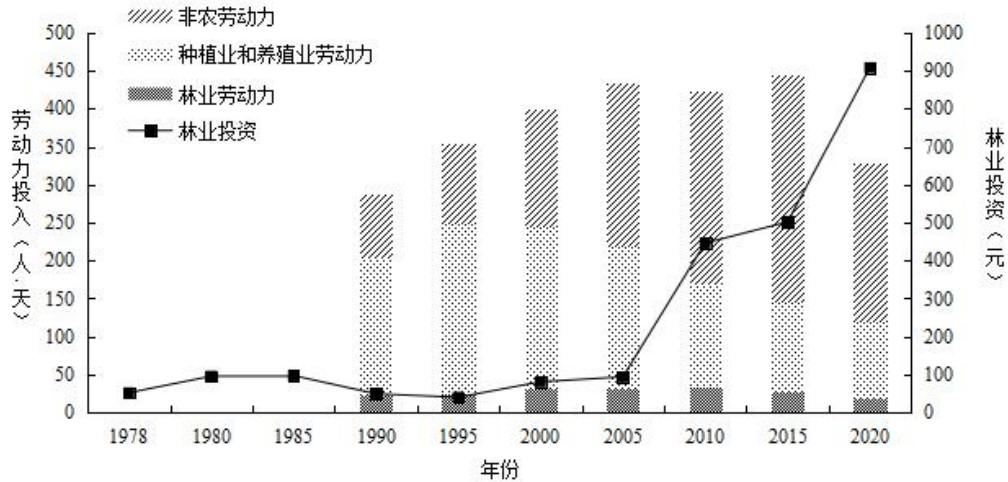


图5 样本农户劳动力和资本投入

每个阶段的林权变迁不久就会出现新林权制度运行不佳的状况。林业“三定”和林业市场化改革秩序失当，在集体林经营主体尚未对林业“三定”形成收益预期情况下，大幅度提高木材收购价、实行“价格双轨制”和突然放开木材市场（见图1），使集体林经营主体铤而走险，出现类似巴泽尔困境或哈丁公地悲剧。第二阶段则因税费征收随意且负担重和木材市场行政垄断等上层制度政策，经营主体难以实现预期收益，导致林业投入动力不足，集体林处于自然生长状态。第三阶段与加速城镇化高度叠加，劳动力成本急剧上涨（见图1），集体林经营主体林业投入呈现下降态势。第四阶段表现为林权流转市场和融资服务不完善、金融深化与林权弱抵（质）押品之间的矛盾（Stiglitz and Weiss, 1981）以及扩大生态公益林比重。此阶段新型林业经营主体“其兴也勃”，“其亡也忽”。林权变迁与其所嵌入的社会制度结构不匹配或协同演化不足主要有两方面原因。一是林权变迁被列入党和国家决策议程后，政府就会通过政治动员在短期疾风暴雨式地推动林权变迁。这样既剥夺林权变迁的试验过程，也使相关利益群体尤其是政府决策者丧失了评估林权变迁绩效的机会，未能充分考虑林权制度镶嵌其中的社会制度结构动态变化，导致林权变迁与社会制度结构未能协同演化。于是，地方政府发现林权变迁绩效不理想，就进行边际性林权变迁，则造成林权不稳定。二是未能充分考虑各地社会制度结构变迁的优先级、秩序、选择性和目标，林权变迁设计未能有效解决林权普适性和特色性之间的矛盾；同时，政府精心设计的林权制度弹性不足，未能充分考虑后续社会制度政策结构的协同演化。

林权变迁需与社会制度结构等相匹配，实现协同演化。林权制度的良好运行具有情景依赖性，没有任何通用的林权制度适合于所有发展阶段。林权变迁决策的艺术在于择机转换制度政策轨迹，避免

出现林权陷阱 (Popov, 2014)。为适应森林资源长周期培育过程,在林权变迁中,决策者需要把握承诺与适应的问题:承诺意味着林权的刚性,适应则意味着林权的弹性。

(四) 非预期变化触动林权变迁

政治、经济和自然等非预期变化改变了林权合约结构和交易成本,林权合约结构改变后,参与交易各方调整功能性和权力结构。通过同构和学习,林权变迁利益相关者改变了对既有林权变迁的预期。农业家庭承包责任制的成功为集体林区推广林业“三定”提供了同构和学习机会,中央政府试图通过启动林业“三定”解决集体林区的乱砍滥伐现象,政府接受家庭承包责任制能够适合集体林经营的理念。这些非预期变化触动了中央政府决策者启动林业“三定”工作。根据上文的分析,中央政府启动第二阶段林权变迁的触动点在于林权变迁第一阶段后期出现的更大规模乱砍滥伐,即没有实现第一阶段林权变迁的预期目标。在第二阶段,集体林区税费负担重且征收随意和木材一家进山收购制度等扭曲了集体林经营的市场信号和激励机制,造成生产要素错配。

在第三阶段,党的十六大提出,要统筹城乡发展和新农村建设战略,减免集体林税费,摒弃木材一家进山收购制度,放开木材市场。这些制度政策调整是集体林经营利益相关方难以预测到的非预期变化,非预期变化带来了巨额的潜在利润空间,如何在利益相关方之间分配利润成为焦点。当时“林权改革关系到老百姓切身利益,这个问题不解决,矛盾总有一天会爆发”^①,由此触动了新一轮林权变迁。2002年,福建省武平县率先启动以分山到户为主要特点的第三阶段林权变迁,逐步转变为省级和中央政府的意志,新一轮集体林改在全国推行,星星之火呈燎原态势。

在第四阶段,城镇化呈现强化态势,2021年末中国常住人口城镇化率为64.72%^②。中央政府把生态文明建设列为重要战略,强化实现“双碳”目标,集体生态公益林面积显著增加,集体林家庭经营逐渐丧失比较优势,需要生产或服务环节的规模经济来弥补劳动力成本上涨和集体林生态用途管制所带来的规制损失。各级政府鼓励集体林权流转,推动新型林业经营主体发展,破解集体林经营困境。

非预期变化导致林权变迁利益相关者的预期和偏好发生变化,从量变到质变,极有可能触动林权变迁,择机进行制度变迁成为现实可能,但只有将需要解决的非预期问题列入党和国家议事与决策日程,才能真正实现林权变迁。中国林权变迁的重要特征表现为间断性均衡。在问题源流、制度源流和政治源流汇合后,没有任何特殊利益的中国共产党和中国政府践行务实,基于泛利性思路对出现的非预期问题作出了反应,启动了相应林权变迁。

(五) 农户生计动态变化助推林权变迁

根据对17个省份、43个县(市、区)、8855户样本农户长期跟踪调查的非平衡面板数据的分析结果:1980年和2020年,样本农户种植业和养殖业收入占总收入的比重分别为90.23%和34.99%;2003—2006年,非农收入和以土地为基础的收入占总收入的比重均在50%上下波动。在第一、第二、

^①资料来源:《努力成为可堪大用能担重任的栋梁之才》, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-01/31/c_1128312658.htm。

^②资料来源:《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》, https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/28/content_5676015.htm。

第三和第四阶段，依赖以土地为基础的收入能够维持消费的样本农户比重分别在 50%~60%、40%~50%、20%~30%和 10%~20%。依赖非农收入能够维持消费的农户比重从 1980 年的 1.92% 上升到 2019 年的 49.14%，该比重在 2020 年为 47.63%，因新冠疫情有所下降（见图 6）。

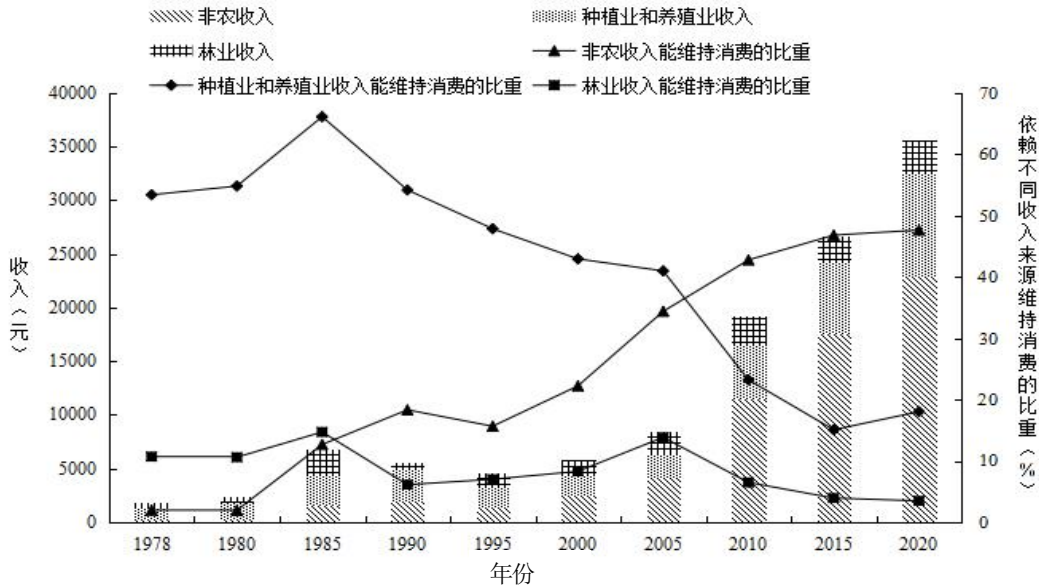


图 6 样本农户收入和依赖不同收入来源能够维持消费的农户比重

在第一、第二、第三和第四阶段，林业收入占样本农户总收入的比重在 20%~30%、10%~30%、10%~30%和 8%~15%。第二和第三阶段样本农户林业收入的增加主要来自退耕还林等林业重点工程的启动，其次来自造林、抚育等补贴；在林权制度变迁的前三个阶段，林业收入占样本农户总收入的平均比重分别为 20.16%、19.18%和 10.16%。依赖林业收入能够维持消费的样本农户的比重从 1985 年的 14.69% 下降至 2018 年的 3.17%（见图 6）。就样本农户林业资本投入与劳动力投入之比而言，林权变迁的第二、第三和第四阶段平均值分别为 1.64 元/人·天、10.55 元/人·天和 27.04 元/人·天。农户对集体林依赖程度下降以及林业资本对劳动力的替代等影响林权制度变迁的可能性。农户维持生计模式的转换过程也是农户等经营主体对集体林地承包权、经营权学习和同构的过程。

五、结语与前景展望

改革开放以来，中国林权变迁经历了既相互联系又有明显区别的 4 个主要阶段，这 4 个阶段出现了大量边际性林权变迁。“长期的经济变迁是政治人物或企业家的无数短期决策的累积性结果，这些决策直接或间接地（通过外部效应）塑造了绩效”；“虽然特定的短期路径是不可预测的，但长期的、总的方向则不仅是可预见的，而且是难以逆转的”（North, 1990）。在城乡关系动态变化背景下，相关利益方调整功能性和权力结构，通过学习和同构实现林权变迁。林权变迁是政府向集体林经营主体让渡权力、政府构建和培育市场、集体林改与市场化改革互动、单一主体向多主体转移、多主体共享产权束、林权逐步赋能和提高林权保护强度等多过程互动的结果。

基于制度变迁理论，本文充分考虑中国城乡关系的动态变化以及集体林区的历史与现实，基于产

权制度变迁过程视角,把政治经济因素、非预期变化、市场、林权制度绩效、农户生计和其他环境因素纳入本文研究,并构建新的林权变迁理论分析框架。这些变量构建出循环与累积因果关系,使林权制度发生阶段性和边际性变迁。基于历史过程,本文从林权变迁嵌入社会制度结构的角度,对改革开放以来林权变迁主要脉络和核心问题进行了系统集成研究,得到以下结论。第一,上层制度政策决定了林权变迁的可行性选择域,上层制度政策、培育市场及其结构创造了林权变迁的潜在利润空间,中央政府决定了林权变迁的时机和方向,地方政府在可行性选择域内开展林权变迁试点探索。这并非简单诱致性或强制性林权变迁所能解释的,从林权变迁嵌入社会制度结构的角度开展研究可以更好地理解和认识政府、市场和集体林经营主体等动态演化。第二,林权变迁嵌入社会制度结构,在林权变迁每一阶段的早期,林权制度与其所嵌入的社会制度结构相匹配,能产生符合预期的林权制度绩效,但随着时间推移,林权制度绩效变差甚至会阻碍集体林可持续经营,原因在于此林权制度与其所嵌入的社会制度结构不匹配或没有实现协同演化,因此,为了实现集体林可持续经营,新的林权变迁成为可能。第三,林权制度绩效、上层及其他制度政策、市场等呈现非预期变化,非预期变化触动林权变迁,若该变化引发的问题被列入党和国家议事日程,则会发生林权变迁,否则需循环累积到一定程度后才能实现林权变迁。第四,农户对集体林依赖程度下降,他们让出了集体林控制权,实现规模经济成为可能选择。第五,集体林相关利益主体重复博弈,调整功能性和权力结构,通过同构和学习寻求满意的林权制度变迁。第六,集体林利用从以经济利用为主转向以生态利用为主,改变了林权利益相关者的偏好和预期,因此,需转化集体林经营主体动能机制。

党的二十大明确提出“深化集体林权制度改革”。2023年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《深化集体林权制度改革方案》对后续集体林改提出了总体要求,即践行“两山理论”,壮大集体经济,实现共同富裕等。这些要求指明了党的二十大以后林权变迁的可行性选择域和方向。在林权变迁第四阶段,集体林地“三权”分置显现出林地集体所有权实体化、承包权资产化和资本化、经营权市场化等新特点;壮大集体经济过程出现了强化林地所有权和经营权而弱化承包权的态势,所有权和经营权合流成为一种新趋势,而集体经济组织通过返租倒包、与集体林新经营主体合作开展经营活动和实施国家木材储备林建设进一步强化了这些态势。在集体林地“三权”分置过程中,农户与集体林地之间的关系渐行渐远,但集体林家庭经营依然要维持较长的一个时期,以足够的历史耐心调整以家庭经营为主导的集体林经营模式。

根据本文的研究结果和发现,在可预见的未来,林权变迁依然有诸多方面值得关注,需要加以完善推进。一是需要完善社会主义市场经济体制和社会主义初级阶段下适应和承诺均衡的林权制度,以保护农民集体经济组织成员权利为核心,明确集体林地林木所有权,赋予农民更多财产权利;用资本替代劳动力以应对劳动力价格上涨;尊重集体林经营主体林权流转意愿,实现规模经济。二是探索集体森林生态价值实现形式,逐步把生态公益林的非完全成本补助标准向完全成本价过渡,创造集体林经营新的利润空间。三是要提升林权安排、变迁与社会制度结构的匹配性,实现它们相互之间的动态协同演化,注重林权变迁的系统性、整体性、协调性,强化林权变迁的关联性和耦合性。四是要进一步明晰产权,建立规范的林权类不动产登记和跟踪交易制度体系,探索发放集体林地经营权证。五是

林权变迁中需更加充分地考虑地方社会经济和森林的特点, 尊重群众首创精神, 注重林权变迁地方化, 鼓励地方开展试点示范, 探索建立林业大县政策体系, 充分发挥集体林改先行区的引领作用, 为全国集体林改提供可复制、可推广的经验和模式。六是坚持林权变迁的人民性, 服务于林农等集体林相关主体对美好生活的向往, 解决集体林区发展不充分不平衡的问题, 促进人与自然和谐共生的中国式现代化建设, 实现生态美、百姓富的有机统一。

参考文献

1. 丰雷、蒋妍、叶剑平, 2013: 《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁? ——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》, 《经济研究》第6期, 第4-18页、第57页。
2. 国家林业和草原局经济发展研究中心, 2020: 《林业补助政策效益监测与评价(2015—2019)》, 北京: 中国林业出版社, 第3页。
3. 贺东航、孔繁斌, 2011: 《公共政策执行的中国经验》, 《中国社会科学》第5期, 第61-79页、第221页。
4. 黄少安, 2018: 《改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结》, 《经济研究》第12期, 第4-19页。
5. 李晨婕、温铁军, 2009: 《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》, 《中国软科学》第6期, 第33-42页、第127页。
6. 李敏、谢屹、王静, 2020: 《中国集体林权分割、动态博弈与制度变迁》, 《世界林业研究》第4期, 第56-61页。
7. 刘璨, 2020: 《改革开放以来集体林权制度改革的分权演化博弈分析》, 《中国农村经济》第5期, 第21-38页。
8. 刘璨、黄和亮、刘浩、朱文清, 2019: 《中国集体林产权制度改革回顾与展望》, 《林业经济问题》第2期, 第113-127页。
9. 刘璨, 2005: 《社区林业制度绩效与消除贫困研究——效率分析与案例比较》, 北京: 经济科学出版社, 第71页。
10. 刘守英、王一鸽, 2018: 《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》, 《管理世界》第10期, 第128-146页、第232页。
11. 卢现祥、李慧, 2021: 《自然资源资产产权制度改革: 理论依据、基本特征与制度效应》, 《改革》第2期, 第14-28页。
12. 罗伯特·沃克、杨力超, 2021: 《“中国扶贫”的政治经济学》, 《经济日报》11月15日10版。
13. 姚洋, 2000: 《中国农地制度: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第2期, 第54-65页、第206页。
14. 姚洋, 2018: 《作为制度创新过程的经济改革》, 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第54页。
15. 叶兴庆, 2018: 《我国农业经营体制的40年演变与未来走向》, 《农业经济问题》第6期, 第8-17页。
16. 周黎安, 2007: 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期, 第36-50页。
17. 周其仁, 1995: 《中国农村改革: 国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾》, 《管理世界》第3期, 第178-189页、第219-220页。
18. 周振、孔祥智, 2019: 《新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示》, 《管理世界》第10期, 第24-38页。
19. 张晓朴, 2021: 《新发展阶段经济工作怎么干? ——习近平同志在河北、福建的经济工作实践与启示》, 《求是》第20期, 第28页。

20. Acemoglu, D., 2003, "Lecture Notes for Political Economy of Institutions and Development", Department of Economics MIT, Working Paper 14.773, <http://www.doc88.com/p-0061664568307.html>.
21. Acemoglu, D., F. A. Gallego, and J. A. Robinson, 2014, "Institutions, Human Capital, and Development", *Annual Revision Economic*, Vol. 6: 875-912.
22. Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson, 2005, "Institutions as a Fundamental Cause of Economic Growth", in P. Aghion, and S. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier, 385-465.
23. Ang, Y. Y., 2016, *How China Escaped the Poverty Trap*, Cornell: Cornell University Press, 153-157.
24. Geertz, C., 1974, *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 137-138.
25. Gersick, C. J. G., 1991, "Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm", *Academy of Management Review*, 16(1): 10-36.
26. Greif, A., 2006, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press, 3-11.
27. Hayami, Y., 2005, *Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*, Oxford: Oxford University Press and Clarendon Press, 9-12.
28. Hodgson, G. M., 2015, "On Defining Institutions: Rules Versus Equilibria", *Journal of Institutional Economics*, 11(2): 499-505.
29. Liu, C., H. Liu, and S. Wang, 2019, "Why Did the 1980s' Reform of Collective Forest and Tenure in Southern China Fail?", *Forest Policy and Economics*, Vol. 98: 8-18.
30. Liu, D., 2001, "Tenure and Management of Non-State Forests in China since 1950: A Historical Review", *Environmental History*, 6(2): 239-263.
31. Montinola, G., Y. Qian, and B. R. Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 48(1): 50-81.
32. North, D., 1990, "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, 84(3): 359-368.
33. Ostrom, E., and C. Hess, 2010, "Private and Common Property Rights", in B. Bouckaert (ed.) *Property of Law and Economics*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 53-106.
34. Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 2-28.
35. Popov, V., 2014, *Mixed Fortunes: An Economic History of China, Russia, and the West*, Oxford: Oxford University Press, 92-116.
36. Repetto, R. C., 2006, *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of U.S. Environmental Policy*, New Haven: Yale University Press, 24-46.
37. Rodrik, D., 1993, "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Review*, 83(2): 756-772.
38. Ruttan, S., and Y. Hayami, 1984, "Toward a Theory of Induced Institutional Innovation", *Journal of Development Studies*, 20(4): 203-223.
39. Schmid, A. A., 2004, *Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economics*, Oxford: The Black Publishing

Ltd, 257-265.

40. Stiglitz, J. E., and A. Weiss, 1981, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *The American Economic Review*, 71(3): 393-410.

41. Wang, S., C. G. Kooten, and B. Wilson, 2004, "Mosaic of Reform: Forest Policy in post-1978 China", *Forest Policy and Economics*, 6(1): 71-83.

42. Yin, R., J. Xu, and Z. Li, 2003, "Building Institutions for Markets: Experiences and Lessons from China's Rural Forest Sector", *Environment, Development and Sustainability*, 5(3-4): 331-351.

43. Yueh, L., 2013, *China's Growth: The Making of an Economic Superpower*, Oxford: Oxford University Press, 2.

(作者单位: ¹西北农林科技大学经济管理学院;
²国家林业和草原局发展研究中心)
(责任编辑: 黄 易)

Changes in China's Collective Forestland Tenure System in the Context of Urban-Rural Relations

Liu Can Liu Hao Zhu Wenqing Zhang Han

Abstract: The circular and cumulative causal nexus among the collective forestland tenure system, the embedded policies, market, rural livelihood, environmental factors and so on has led to the changes in collective forestland tenure system. This paper constructs a new theoretical framework of the changes in collective forestland tenure system, and uses the new institutional analysis method with long-term large sample data to analyze the trend and key issues of the changes in collective forestland tenure system, in the contexts of urban-rural separation being severe, urban-rural separation slowed down, urban-rural coordinated development, and urban-rural integrated development since the reform and opening up. The empirical results indicate that 1) high-level governmental policies stipulated the possible choice set of the changes in collective forestland tenure system and forest resources utilization modes; 2) high-level governmental policies and market mutually decided the potential profit of collective forest resource management; 3) unintended events stirred up the changes in collective forestland tenure system; 4) changes of rural households' livelihoods made the institutional changes possible; 5) the unsatisfactory performances of collective forestland tenure in each stage were caused by the mismatches between collective forestland tenure and its embedded socioeconomic institutional structures. After the 20th National Congress of the Communist Party of China, deepening the reforms of collective forestland tenure system should be comprehensively, systemically, adaptively, and smoothly promoted.

Keywords: Collective Forestland Tenure System; Changes in System; Urban-Rural Relations; Collective Forests; Property Right System