

# 新集体林权制度改革与耕地承包制改革的对比分析及启示

朱冬亮 贺东航

**[摘要]** 我国2003年开始试点实施的新集体林权制度改革以实现集体林权的均衡配置、落实林权经营主体作为主要改革目标,因此,此次改革和上个世纪80年代实施的耕地承包制改革有很大的相似性和可比性。另一方面,由于新集体林权制度改革把促进集体林权市场化流转作为制度变革的主要目标之一,故这次改革总体上要比耕地承包制走得更远。从很大程度上看,新集体林改所取得的成效和经验可以对未来中国耕地制度变革提供某种借鉴和启示。

**[关键词]** 新集体林权制度改革 耕地承包制改革 对比分析

按照我国现行的土地制度安排,农村集体林地和耕地都属于村民集体所有,二者的产权安排基本相同。对于农民特别是山区农民而言,林地和耕地两者有许多相同的属性,都属于“土地”这一农业生产资料范畴,是农民赖以生存的最基本的资源依托,也是实现农村社会保障的根本基础。上个世纪80年代前后,当我国开始实施举世闻名的农村耕地承包责任制改革时,差不多同一时期,国家也实施了以稳定自留山林权、划定自留山、确定林业生产责任制为主要内容的“林业三定”改革,但是这项改革没有完全得到贯彻落实,不少省(市)农村的集体林地经营仍然基本维持原有的集体经营的林权制度安排。与改革前的耕地制度相似,在新集体林权制度改革(以下简称新集体林改)施行之前,我国集体林地制度实施中也普遍存在产权不清、经营主体缺位等体制性障碍,导致林地经营绩效低下。<sup>①</sup>

为了有效解决这一问题,从2003年开始,我国以福建省作为新集体林改试点省份,探索新时期集体林权制度改革的模式和经验。一同被列为试点省份的还有江西、辽宁等省,它们分别于2004年和2005年开始了各自的试点改革进程。其中福建省以其森林覆盖率高、改革绩

效突出而被认为是为全国其他省市“创造了模式和经验”,也因此成为林改研究者的主要研究对象。<sup>②</sup>2006年前后,该省明晰确权的主要阶段改革工作完成,此后进入深化改革阶段。在试点省份取得成效的基础上,2008年6月8日,中共中央、国务院制定出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》的政策文件,由此标志着新集体林改在全国全面推广实施。预计整个改革将在5年内基本完成。

新集体林改的实施,被认为是我国农村改革进一步走向深入的具有里程碑意义的标志性事件。根据试点省份及国家的政策设计,新集体林改将在很大程度上仿效上个世纪80年代实施的耕地承包制改革路径,以实现“耕者有其山”作为目标,因此此次改革和耕地承包制改革有很大的相似性和可比性。另一方面,由于新集体林改把促进集体林权市场化流转作为制度变革的主要目标之一,故这次改革总体上要比耕地承包制走得更远。联想到十七届三中全会强调要把促进农村耕地使用权流转作为新时期农村改革的主要目标,种种迹象表明,我国新一轮土地制度改革创新将很可能借鉴新集体林改的某些经验和做法。就这个角度而言,新集体林改所取得的成效和经验无疑可以对未来中国

耕地制度变革提供某种借鉴。本文将以我国新集体林改的先行地福建省的长期田野调查资料为基础,对此问题展开专门的讨论。

## 一、改革动因:新集体林改与耕地承包制对比分析

新集体林改被认为是农村土地家庭承包经营制度由耕地向林地的拓展与延伸,是农村改革的深化与延续。它们几乎遵循同样的改革路径:改革的重点都在产权制度,改革的目的是为了了解放农村生产力,促进农村社会经济的发展,而且在某种程度上都达成了改革设计的目标。从整体上看,如果说耕地承包责任制是一场自下而上的典型的诱致性制度变迁的话,那么新集体林改则基本上是一场自上而下的由政府力量主导实施的强制性制度变革。

和耕地制度改革一样,集体林权制度改革也涉及到一个关键的产权分割问题。众所周知,学术界在研究耕地承包制改革时,普遍是与此前的人民公社时代的耕地制度进行比较,以突出这项改革的必要性和合理性。当时学界的普遍看法是:人民公社的耕地产权制度安排严重抑制了农民的生产积极性,阻碍了农业生产的发展,这是耕地制度变革的制度诱因。而20多年后实行的新集体林改也基本遵循相似的研究思路,两者惊人地相似。现有的研究在强调集体林改的必要性时,也普遍是与林改之前的林地经营制度进行比较,以突出林改的必要性和紧迫性。有意思的是,不少研究者也在寻找类似当年安徽小岗村自发包产到户的村级集体林改案例,对之进行剖析研究,从中寻找新集体林改的制度依据。<sup>③</sup>例如,福建省永安市的洪田村就被认为充当了当年小岗村的改革先锋角色。

不少研究者都指出,集体林业要发展,产权制度改革须破题,这是学界的共识。有研究者曾经构造了一个林权制度变迁的动因模型,指出资源稀缺是原始动因,利益的刺激和诱导是根本动因,而经济效率的激励则是林改所追求

的主要制度变革目标。<sup>④</sup>在新集体林改实施之前,由于种种原因,不少农村地区的集体林地经营仍然基本维持计划经济时期的集体统一经营制度,这种林权制度安排存在深层的缺陷和弊端。正如2008年中共中央、国务院颁布实施的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》所指出的,我国之所以要实施新集体林改,是因为:“集体林权制度虽经数次变革,但产权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等问题仍普遍存在,制约了林业的发展。”据有关部门测算,在2003年之前,我国农村平均经营1亩林地的收益只有22元,仅为耕地的3%。<sup>⑤</sup>如果要增加集体林地产出,改革现行的集体林权制度势在必行。于是,从2003年开始,我国开始了新一轮集体林改的艰难探索。

从制度变革的目标追求来看,新集体林改和耕地承包制都把明晰产权主体作为改革目标,即强调要把集体林地和耕地的使用权重新公平地配置各个农户,以此形成新的制度激励机制,促使农民增加投入,进而增加产出。《关于全面推进集体林权制度改革的意见》明确指出,要把集体林地通过家庭承包方式落实到本集体经济组织的农户,从而确立农民作为林地承包经营权人的主体地位,确保农民平等享有集体林地承包经营权。这是新集体林改所追求的主要制度变革目标,它和耕地承包制改革所达成的“包产到户”目标大体相同。

新集体林改在实施步骤上也和耕地承包制改革基本相同。众所周知,当初耕地承包责任制的实施前提是农民首先承诺:“完成国家的,留足集体的,剩下的才是自己的。”如果从经济学的角度来说,这种制度安排实际上是在不损害国家和集体利益的前提下,把农业的剩余所有权让渡给农户个人,以此为激励机制,来调动农民的生产积极性。为了达成这个目标,国家一方面实行包产到户,另一方面则是提高粮食等农产品的收购价格,以形成激励机制。<sup>⑥</sup>事实上,福建、江西等试点省份在实施新集体林改过程中均大幅度地降低了林业税负,以此作为激励机制。<sup>⑦</sup>这种利益再分配使林地经营者所获得的收益大为增加。

不过,需要特别指出的是,在新集体林改制度设计中,国家提供的选择并不只有“分山到户”一种,国家同时给出了另外一种选项,即提升集体林地的规模化、集约化经营水平。福建省的林改政策特别强调,即使是“耕者有其山”,也有“均山、均权、均利”等三种可供选择的途径,并不完全要“分山到户”。实际上,新集体林改制度设计似乎更加强调提升改革的经济效用(效率),而改革的社会效用(公平)则退居其次。按照林改制度设计者们提出的观点,林业最终还是要走规模化、专业化、集约化经营之路,要以家庭联合经营、委托经营、合作林场、股份制林场等形式,创建一批新的林业经营实体,充分发挥市场对林业资源配置的基础作用,促进林业的资源、资金、技术和人才等生产要素向有能力经营的“大户”合理流动,不断提高森林资源的科学经营水平和规模效益。<sup>⑧</sup>为了达成这一目标,国家的相关制度设计把构建集体林权的市场化流转平台作为改革的主要目标之一,包括建立集体林权流转交易平台、允许各种村庄之外的非农业农村资本介入集体林地经营等。

由此可见,新集体林改制度设计似乎更加强调改革的效率,这和耕地承包制改革强调要把耕地承包经营权均等地配置到各个农户有明显的差异。也正因为这样,新集体林改在制度变革探索方面超过了耕地承包制改革。客观地说,时隔20多年,新集体林改所面临的制度变革起点已经和80年代耕地承包制改革有了很大的不同,再加上林地的经营利用方式和耕地也不同,导致两者的具体改革设计也有很大的差异。实际上,从福建省的大部分农村地区来看,从80年代至新集体林改实施前的20多年时间里,集体林地林木虽然名义上是属于集体共有,但是实际上却掌握在村集体经济的代理人“村两委”或者村干部手中。他们以村集体组织名义,任意处置流转集体林权,导致大量的集体林业资产流失到少数林地经营大户手中,而广大的普通农民则被排斥在外,无法从中获得更多的收益。<sup>⑨</sup>在这种情况下,远离了财产所有权的农民群体就无法对集体山林财产实施任何行为以获取或保护自己的利益,当然他们也就

不会关心集体林业财产的运行情况,不关心集体林业的发展,进而导致作为集体林产权所有者的农民在集体林产权制度安排与变迁中缺乏主动权和能动性。<sup>⑩</sup>这种客观的社会背景差异导致新集体林改和耕地制度变革的实施绩效也存在很大的差异。这点本文下面将作进一步的分析和探讨。

## 二、制度变革绩效:新集体林改与耕地承包制改革对比分析

任何一项制度变革都是在一定的社会经济背景下由一系列因素诱发的。制度经济学家普遍认为,产权具有排他性,产权的明晰界定会减少不确定性,进而增进资源的有效配置与使用。<sup>⑪</sup>正是基于这点,无论是耕地承包制改革还是新集体林改,都把明晰确权作为改革的最主要目标。而且,从某种程度上说,这两种制度变革都达成了目标。耕地承包制改革之后,农民获得了耕地的承包经营权和使用权,而新集体林改后,广大的林地经营者也获得了林地使用权。所不同的是,耕地承包制改革只把耕地承包经营权在村庄内部分配,每个村集体的成员都能够公平地得到耕地的承包经营权。这种制度安排虽然保证了耕地分配的公平性,但是也导致了耕地经营过于细碎化而不利于规模经营的瓶颈。这种耕地经营现状使得学术界围绕耕地规模经营和分散经营议题展开了长期激烈的论战。主张规模经营论的学者认为,现行的细碎化耕地经营模式不利于规模经营,而反对规模经营论的学者则认为,在当前大部分农民仍然必须以土地为社会保障资源依托的情况下,奢谈耕地规模经营将导致农民失地,进而危及社会的稳定。<sup>⑫</sup>

事实上,在耕地制度的村级实施过程中,不同地区的农民对耕地经营权有不同的制度需求。经济学家和一些政策研究者都注意到:自从“包产到户”以来,不少村庄因人口的增减变化、种植结构等因素变化而频繁地调整耕地<sup>⑬</sup>,这就影响到农民对耕地的长期性投入,因此他

们建议国家的制度设计要尽量保持土地使用权的稳定性。如1984年确定的第一轮耕地承包期“15年不变”以及1997年正式出台的耕地延包“30年不变”，都是在这个前提下出台的国家政策。由于受到社会主义制度的刚性约束，乡村土地制度不能实行私有制，故绝大部分研究者是先把乡村土地产权分割成所有权、使用权、处置权和收益权等各项权能，然后分别从经济学、法学等角度加以推理剖析。<sup>⑭</sup>党的十七届三中全会强调我国将继续推进耕地制度改革，有学者认为其中很可能借鉴新集体林改的某些经验，而国家将为促进耕地使用权流转提供相应的制度平台。

与单纯强调“分田到户”的耕地承包制改革不同，新集体林改同时强调要以发展多种形式的林地经营模式为目标，特别把促进林地的规模化、集约化经营作为改革的重点。为此，国家鼓励村庄之外的经营者通过招投标的市场化机制参与林权的竞争，从而在探讨集体林权市场化流转方面迈出了关键的一步。事实上，从某种程度上看，新集体林改也达成了制度变革设计的目标。在福建、江西等林改试点省份，已经出现了一批林地经营大户，福建省甚至出现了一些占有林地达十几万甚至数十万亩的林业企业。不过，反过来看，与林地规模经营相对应的则是普通农民不可避免地失山失地。很多集体林权落到了强势的非农业资本持有人手中。福建省的林改实践证明了这点。<sup>⑮</sup>

与耕地承包制改革论战类似，学术界也围绕新集体林改而出现了一些新的争论。参与争论的各方主要是以福建省的新集体林改实践为例，争论的焦点则是围绕新集体林改的效率和公平的实现取向而展开。其中出现了两种不同的见解：一种观点认为新集体林改取得了很大的成效；另一种观点则对此持更加谨慎的态度。一般而言，林业部门和一些研究者普遍对林改的实施成效持肯定态度，有的甚至对林改所取得的成效给予了高度的评价，这种意见占大多数。他们普遍认为，林改不仅促进了林业生产的发展和林业产出的提升，而且促进了新农村建设的整体进程，包括新农村集体收入增收、村

庄的民主化进程加快等。<sup>⑯</sup>值得一提的是，有个别学者从推理的角度对新集体林改的“分山到户”做法提出质疑。他们认为，由于林业生产周期长、投资大，其生产经营方式和产品处置的权利将受到国家法律和政策较多的限制，因此我国应实行多样化林地经营模式，而不是“一刀切”地实行“分山到户”。<sup>⑰</sup>

与前面的一种见解不同，少部分基于村级调查的研究者认为，新集体林改所取得的经济成效没有真正显现出来，而林改的社会效用却明显不足，特别是新集体林改没有兼顾到社会公平问题，突出表现为不少地方的大部分集体林权集中在少部分林地经营大户手中，致使部分农民失山。<sup>⑱</sup>而导致这种情况既与试点省份存在的政策排斥、信息排斥、资本排斥等因素有关，也与林改制度实施过程中出现的执行偏离以及村庄的非正式制度影响有关。<sup>⑲</sup>

就福建省的林改实践而言，出于降低改革的经济和社会成本的考虑，该省在林改实施过程中坚持“三维护”政策：一是对已明确林权的予以维护，不打乱重来或借机无偿平调；二是对在改革前签订的合同，只要是符合国家法律政策、转让行为规范、合同真实有效并依约履行的，均予以维护；三是对合同有不完善和不规范的地方，也采取“动钱不动山”的办法进行利益调整并加以完善规范，尽量维护原业主的利益。“三维护”政策的实施实际上把林改之前已经通过各种途径转让的集体山场排斥在林改之外。考虑到林改前全省各地不少村庄转让出去的大部分山场是不规范甚至是违法的，而“三维护”政策等于在法律上认可了原有的林权制度安排。这样一来，那些原本通过“非法”途径获取的林权，林改之后反而变为合法地拥有。有研究者对福建省的村级集体林改调查显示，在部分地区的林改中存在部分村干部、林业工作者及强势的家族凭借各自在权力、信息获得上的优势及自己在村落中的强势地位，获得更多更好的山林资源，而普通农民和弱势农民在林改中的公平权益没有得到很好的保障。<sup>⑳</sup>这点不能不说是林改制度设计的一大缺陷，也违背了新集体林改的初衷。

### 三、对新集体林改的反思

虽然包括福建、江西在内的试点省份的新集体林改取得了很大的经济绩效,不过笔者却认为,试点省份的林改中林业经营绩效的提升在很大程度上只是林业利益的再分配而导致林业产出的虚假提升,并不是因制度变革而导致的投入产出率增加。由于在新集体林改实施前,林业经营利润大部分被各级政府的高税费分割去了,而林改之后,政府一方面通过政策性的减税让利,另一方面通过改革木材流通体制,取消原有的统购统销的垄断经营,导致林木市场交易成本大大降低,这样一来,政府等于把相当大的一部分利益让渡给林业经营者,无形当中似乎林业产出就大大增加了。但是,很少有人注意到,自林业税费减少后,不仅山区县(市)、乡(镇)的地方财政大幅度下降,而且山区的村财收入也大幅度减少,有的甚至因此而陷入困境。这种现象在经济相对落后的江西省山区县(市)尤为明显。<sup>②</sup>这还不包括那些因为林木购销体制改革而下岗分流人员所产生的利益让渡。很多研究者把原本分散在各个部门的林业价值剩余集中在某些群体手中,然后大加宣传,说林业产出增加了,这种逻辑推理无疑是站不住脚的。

由此可以看出,新集体林改所取得的经济绩效和耕地承包责任制改革有很大的不同。据林毅夫的测算:1978—1984年耕地承包制改革期间中国农业总产出增长中,有46.89%直接来自于家庭联产承包责任制改革,有45.79%来源于投入的增加。投入所致的增长的来源中,化肥使用的增加最重要,单此一项就贡献了产出增加的32.2%,其余则是来自农业技术的提高,如稻种的改良等。<sup>③</sup>反观试点省份的新集体林改,产权制度的变革确实促进了林业经济绩效的提高,主要表现为林权制度明晰之后,激发了林权承包经营者对林地经营的投入,特别是各种非公造林所占比例大幅度上升,但除此之外,其他的经营绩效在短短数年时间内根本体现不

出来。原因很简单,一代林木一般要经过20多年甚至更长时间才能变为成熟林,即使是种植桉树之类的速生丰产林,至少也得七八年时间。而官方和部分研究者在2006年前后即开始大力宣传新集体林改取得重大经济绩效,这时候林改才经过三年时间,所谓的因为投入增加而导致的产出增加根本不可能出现。这点和耕地经营是完全不同的。因此,要客观评估福建新集体林改所取得的经济绩效,还必须考虑到其中涉及到其他多方面的因素,并不能仅仅归功于林权制度变革本身。

更为重要的是,由于林改后林权的过度集中,政府的减税让利大部分流落到少部分林地经营大户手中,各地因此出现了少数借新集体林改之机的暴发户,而失山失地的普通农民却无法享受政府利益让渡。这样一来,更加激化了农民的不满情绪,强烈的相对剥夺感使得他们在2006年之后开始采取各种方式进行抗争,由此引发了大量的林权纠纷。<sup>④</sup>林权纠纷的频发严重干扰了林业的正常经营秩序。即使那些通过合法途径获得林地经营权的经营者的权益也得不到保障,对林业的可持续发展也造成了直接的威胁。

### 结 语

费孝通在研究上个世纪30年代的苏南“江村”时曾经注意到,城镇资本对乡村投资的结果就是使得农民失去土地的所有权。<sup>⑤</sup>诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森也强调:“社会排斥思想的真正意义在于强调了其关系特征所引起的能力剥夺(capability deprivation)以及贫困。”<sup>⑥</sup>从前文分析中可以看出,虽然试点省份的新集体林改在明晰产权方面达成了目标,但是由于林改后有相当部分的集体林地集中在少数非农村资本持有人手中,而不少农民则因此而失山失地。新集体林改中出现的制度实施异化现象使得改革没有完全实现当初允诺的“耕者有其山”的目标,改革也因此失去了公平性。从这个角度来说,试点省份的新集体林改并没有取得

完全的成功。这点与 80 年代前后取得巨大成功的耕地承包制改革有本质的区别。

美国著名的中国研究专家戴慕珍 (Jean. C. Oi) 曾经不无见地地指出, 中国让尽可能多的农民都有一小块地用作生产粮食, 这点与其说是一个经济问题, 还不如说是一个政治问题。<sup>⑳</sup> 在当前中国社会已经出现急剧社会分层和贫富分化的背景下, 如何推进新集体林改, 使得改革兼顾效率与公平, 这本身就是一个需要慎重考虑的问题。新集体林改政策的推行必须在是否符合农户利益、是否促进村财收入增长以及是否有利森林持续经营等多赢的目标中寻求一种平衡。在这点上, 我们应该多回头看看 80 年代实施的耕地承包制改革, 它带给我们的不仅是经验, 更多是一种启示。反之, 今天我国的耕地承包制也同样面临一些亟待解决的新问题 (如粮价多年不涨, 农民种粮缺乏积极性), 而新集体林改的实施同样可以为其提供某些借鉴和启示。

#### 注释:

- ① 雷加富:《集体林权制度改革是建设社会主义新农村的重要举措》, 载《东北林业大学学报》2006 年第 3 期。
- ② 徐济德等:《福建林权制度改革的调查与思考》, 载《绿色中国》2005 年第 24 期第 16 页。
- ③ 李青松:《中国林权制度改革纪实》, 载《今日国土》2007 年第 7 期。
- ④ 乔永平、聂影、曾华锋:《集体林权制度改革研究综述》, 载《安徽农学通报》2007 年第 8 期。
- ⑤ <http://finance.cctv.com/20071005/101163.shtml>
- ⑥ 陈锡文:《当前中国的粮食供应与价格问题》, 载《中国农村经济》1995 年第 1 期。
- ⑦ 朱冬亮、肖佳:《集体林权制度改革: 制度实施与成效反思——以福建为例》, 载《中国农业大学学报》2007 年第 3 期。
- ⑧ 雷加富:《集体林权制度改革是建设社会主义新农村的重要举措》, 载《东北林业大学学报》2006 年第 3 期。
- ⑨ 福建省林业厅:《产权是林业改革的核心——福建省集体林权制度改革基本情况介绍》(未出版资料), 2006 年。
- ⑩ 汪四臻:《江西林业产权制度改革》, 载《江西林业科

技》2005 年第 6 期。

- ⑪ [美] 科斯、阿尔钦、诺斯:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》, 上海三联书店 1991 年版第 204 页。
- ⑫ 刘守英:《中国农地制度的结构与变迁》, 载《中外学者论农村》, 华夏出版社 1994 年版第 213—214 页。
- ⑬ 全国农村固定观察点办公室:《当前农村土地承包经营管理的现状及问题》, 载《中国农村观察》1998 年第 5 期。
- ⑭ 毛科军:《中国农村产权制度研究》, 山西经济出版社 1993 年版第 10 页。
- ⑮ 朱冬亮:《集体林权制度改革中的社会排斥机制分析》, 载《厦门大学学报》2007 年第 3 期。
- ⑯ 王新清:《集体林权制度改革绩效与配套改革问题》, 载《林业经济》2006 年第 6 期。
- ⑰ 张新光:《建国以来集体林权制度变迁及政策绩效评价——以大别山区的河南省新县为例》, 载《甘肃社会科学》2008 年第 1 期。
- ⑱ 陈永源、谢德海:《福建省南平市集体林权制度改革的实践与建议》, 载《林业经济问题》2005 年第 5 期。
- ⑲ 朱冬亮:《集体林权制度改革中的社会排斥机制分析》, 载《厦门大学学报》2007 年第 3 期。
- ⑳ 裘菊等:《林权改革对林地经营模式的影响分析——福建林权改革调查报告》, 载《林业经济》2007 年第 1 期。
- ㉑ 张国明、朱介石:《关于江西省集体林权制度改革的调查》, 载《林业经济》2007 年第 6 期。
- ㉒ 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》, 上海三联书店、上海人民出版社 1995 年版第 93—96 页。
- ㉓ 朱冬亮、程玥:《福建集体林权制度改革中的农民抗争及对策分析》, 载《中共福建省委党校学报》2008 年第 6 期。
- ㉔ 费孝通:《江村经济》, 商务印书馆 2001 年版第 154—169 页。
- ㉕ [美] 阿马蒂亚·森:《论社会排斥》, 载《经济社会体制比较》2005 年第 3 期第 3 页。
- ㉖ Jean C. Oi, “Two Decades of Rural Reform in China: An Overview and Assessment”, *The China Quarterly*, (159) 1999/September.

(作者: 朱冬亮, 厦门大学公共事务学院教授; 贺东航, 华中师范大学中国农村问题研究中心副教授)

(责任编辑: 严海波)