

课题类型	
编 号	CIRS2024-5

课 题 结 题 材 料

- 结题报告
- 课题成果
- 相关材料

课题名称：集体林权改革与集体林业规模化经营政策效果评估

课题负责人：贺东航

填写日期：2025 年 6 月 25 日

清华大学中国农村研究院

填写说明

1、结题材料必须规范。结题材料的封面、目录、内容等的撰写、打印和装订均要符合具体要求。

撰写要求：研究报告3万字以上，符合科学性、原创性、规范性等要求，结构完整、框架合理、数据来源明确、图表清晰、引用规范、语言严谨；政策建议报告3000-5000字，对接农业强国、农业农村现代化、乡村振兴等目标。请使用本模板。正文用宋体，小四号，行距20磅。

打印和装订要求：A4，双面打印（除封皮、目录夹页外）。封皮用250克白皮纸。目录夹页（I、II、III）用粉色或蓝色彩纸。左侧胶装。

2、结题材料具体填写内容说明：

●**封面：**课题类型、编号、课题名称、课题负责人均应与课题合同、课题研究计划书一致。如有不一致，均应在结题报告中说明。

●**结题报告：**根据课题情况实事求是地填写。报告正文第一至五项字数不限，应详实具体、突出重点，各项之间不留空白行。

●**课题成果：**是指课题研究报告、政策建议报告、以及课题产出的期刊论文（有标注）、案例、专著等，和本课题研究不相关的成果不要放在结题材料中。在课题研究期间发表的成果用复印件（包括期刊封面、文章所在目录页、文章内容页）。具体成果形式和数量应与课题合同、课题研究计划书一致。目录夹页II中的具体课题成果类别请根据实际情况列出，并与附在后面的课题成果相对应。

●**相关资料：**如调查问卷、学位论文、荣誉证书等。目录夹页III中的相关资料类别请根据实际情况列出，并与附在后面的材料相对应。如果没有相关资料，此部分删掉，同时将封皮上的相应类别删掉。

●**目录：**结题材料的所有内容填写完成后，升成目录。

目 录

一、研究内容和研究方法	2
（一）第一部分 子报告研究内容	3
1. 子报告一	3
2. 子报告二	11
3. 子报告三	18
4. 子报告四	37
5. 子报告五	46
（二）第二部分 研究方法	58
二、主要研究结论和重要发现	59
三、研究计划要点及执行情况概述	62
四、研究工作主要进展和所取得的成果（含人才培养与学术交流）	64
五、存在问题、建议及需要说明的情况（含重要事项变更说明）	64
附表：课题成果目录	66
课题负责人签字及审核意见表	67

结题报告

课题类型	
编号	CIRS2024-5

清华大学中国农村研究院 2024 年科研课题结题报告

课题名称：集体林权改革与集体林业规模化经营政策效果评估

课题负责人：贺东航

依托单位：复旦大学

联系人：于世润 电话：17860622509

课题经费：15 万元 执行年限：1 年

填写日期：2025 年 6 月 25 日

清华大学中国农村研究院制

摘要与关键词

内容摘要（500字以内）：

本课题聚焦深化集体林权改革背景下林业规模化经营政策的实施效果，通过调查研究、深度访谈与定量分析相结合的方法，评估政策落地成效与瓶颈。研究以福建、江西两省典型林区为样本，对比分析村级合作社、国有林场、家庭林场三类主体的经营路径、效益差异及制度约束，旨在提炼可推广的规模化实践模式，为优化政策体系提供实证依据。

关键词（不超过5个，用分号隔开）：

集体林权制度改革；新型林业经营主体；规模化经营；政策效果

结题摘要（对课题的完成情况及取得成果做简要概述，1000字以内）：

本课题由五个相互关联的子报告组成，旨在分别从具体模式比较、国有林场角色、效益差异分析、普遍问题诊断和政策优化路径这五个不同维度深入剖析集体林业规模化经营的现状与路径。其内在逻辑如下：实践探索（报告1）→主体效能（报告2、3）→问题诊断（报告4）→政策响应（报告5）。

第一篇子报告《林业合作社的“上源模式”与“同阳模式”：村级规模化经营的路径对比与政策启示》：

通过对福建省尤溪县两个典型村级林业合作组织的具体实践分析，提炼不同模式在股权结构、资金筹措、治理机制、效益实现上的经验和问题，为后续研究奠定了实证基础和模式基础。

第二篇子报告《集体林业规模化合作经营中的国有林场的担当与作用》：

在探讨村级合作社模式基础上，本报告着重分析国有林场参与村集体林地规模化经营的具体模式及其作用，特别关注国有林场在资金、技术、管理方面的优势如何有效推动规模化经营的成功实践。

第三篇子报告《进一步深化林改背景下集体林业规模化经营效益差异研究》：

本报告深入分析了福建、江西两地不同经营模式（国有林场、合作社、家庭林场和大户经营）之间效益差异的具体原因，重点揭示资源禀赋、治理结构、资金模式与技术管理水平对经营效益的影响因素。

第四篇子报告《集体林业规模化经营中存在的问题：福建、江西的调研》：

在效益差异研究基础上，全面归纳福建、江西两省集体林业规模化经营中普遍存在的共性问题与瓶颈，尤其是资金约束、技术管理、政策支持不足、产权不明晰等深层次问题。

第五篇子报告《促进集体林业规模化经营的政策体系及优化建议》：

基于前四个子报告的深入调研与分析，本报告提出了系统性的政策优化建议，包括财政补贴政策的优化、金融融资机制的完善、产权制度的健全、人才队伍的建设以及配套基础设施的改善等。

总的来说，五份报告层层递进，从微观案例提炼模式差异，延伸至中观主体效益比较，进而系统剖析制度性障碍，最终指向可操作的政策优化路径，共同构成“现象-机制-问题-对策”的完整研究闭环，为深化集体林改与集体林业规模化经营提供兼具学术价值与实践意义的路线图。

结题报告

一、研究内容和研究方法

本课题由五个相互关联的子报告组成，旨在分别从具体模式比较、国有林场角色、效益差异分析、普遍问题诊断和政策优化路径这五个不同维度深入剖析集体林业规模化经营的现状与路径。其内在逻辑如下：实践探索（报告1）→主体效能（报告2、3）→问题诊断（报告4）→政策响应（报告5）。

1、《林业合作社的“上源模式”与“同阳模式”：村级规模化经营的路径对比与政策启示》

本报告通过上源村金源合作社的“分权不分山”模式与南洋村同阳农林合作社的“集体+村民集资”模式的对比分析，揭示股权结构、资金运作、民主治理与效益分配的不同路径和经验，为其他地区的合作社发展提供了可借鉴的典型经验和优化建议。

核心内容：以福建尤溪县两个村级合作社为案例，剖析“分权不分山”（上源模式）与“集体+村民集资”（同阳模式）的差异：

① 上源模式：股权动态调整、集体兜底风险，适合资源分散地区；

② 同阳模式：资本统一管理、基建优先投入，适合资金充裕地区。

作用：奠定村级规模化经营的微观实践基础。

2、《集体林业规模化合作经营中的国有林场的担当与作用》

以福建沙县官庄国有林场与上里村的合作经营案例为基础，系统梳理了国有林场在资金投入、技术支持、风险兜底、基础设施建设中的优势及其对于提升村集体林业效益的显著作用，并分析了合作中存在的具体困难与应对策略。

核心内容：聚焦福建沙县“国有林场+村集体”合作模式（如官庄林场控股51%），分析其通过保底出材量、预付地租、利润干股分配等机制，破解集体林“低效分散”困境的效果，揭示国有主体在技术、资金与政策资源整合中的枢纽作用。

作用：阐释规模化经营中宏观政策与基层实践的衔接机制。

3、《进一步深化林改背景下集体林业规模化经营效益差异研究》

详细分析了多种林业经营主体在资金筹措能力、技术管理能力和经营模式选择方面的差异导致的效益差距，并指出规模化、专业化经营对提高经营效益的关键作用及实现路径。

核心内容：基于江西永丰、福建三明调研数据，对比国有林场、合作社、家庭林场三类主体的效益：经济：国有林场亩均收益（1.2万元）>合作社（7200元）>家庭林场（受市场波动影响大）；生态：国有林场通过碳汇交易提升附加值，合作社依赖统一抚育改善林分质量。

作用：量化规模化效益差异，揭示“资源动员-效益输出”能力的内在机制。

4、《集体林业规模化经营中存在的问题：福建、江西的调研》

通过实地访谈和问卷调查，明确了当前集体林业经营中普遍存在的资金不足、产权

不清晰、管理能力薄弱、基础设施落后等突出问题，并深入分析了其深层次原因。

核心内容：诊断七大核心瓶颈：政策知晓度低（如30%主体错失补贴）；融资“高评低贷”（贷款额仅为评估值30%-50%）；合作社空壳化（约32%无实质运营）；采伐指标分配失衡（国有林场优先挤占60%指标）。

作用：揭示规模化从政策到实践的梗阻环节。

5、《促进集体林业规模化经营的政策体系及优化建议》

根据前期四个子报告的调研和分析，提出了财政资金灵活应用、金融支持机制创新、产权制度改革、人才引进培育和基础设施改善等具体的政策优化路径与建议，旨在为政策制定提供科学的参考依据。

核心内容：提出五维政策优化方案：奖励政策：设立专项基金，强化“绩效挂钩”监管；机械补贴：扩大山地适用机型目录，简化审批流程；采伐指标：推行“规模优先+小农户保底”双轨制；林票制度：引入做市商提升流动性，扩大村集体发行试点。

作用：整合前四份报告的实证发现，形成闭环政策建议。

通过以上五个子报告的系统研究，本课题力求为政府部门提供全面、详尽的政策参考，以更好地推进集体林权制度改革，促进集体林业规模化经营，实现乡村振兴与生态文明建设的双赢目标。

第一部分 子报告研究内容

子报告一：

林业合作社的“上源模式”与“同阳模式”：

村级规模化经营的路径对比与政策启示

贺东航教授课题组

执笔人：贺东航，于世润，王文婷，周文斌

【内容摘要】本研究以福建省尤溪县西城镇上源村金源林业股份合作社（上源模式）与梅仙镇南洋村同阳农林专业合作社（同阳模式）为案例，分析两种典型村级林业合作社在规模化经营实践中的路径选择与实施成效，探讨其治理结构、股权设计、资金运作、林地整合及效益表现的异同，旨在为优化村级林业合作组织支持政策提供实证基础与政策启示。

【关键词】林业合作社；规模化经营；村级实施；股权结构；资金困境；林地整合；政策支持；治理机制

林业合作社作为新型林业经营主体，在促进集体林权制度改革、提升林地规模化经营效益方面发挥着重要作用。本研究聚焦福建省尤溪县上源村和南洋村两个典型林业合作组织的实践经验，通过对比分析，为破解林地规模化经营瓶颈提供政策参考。

一、“分权不分山”的创新探索：“上源模式”

（一）历史背景

上源村林地面积 15316 亩，其中生态公益林 4822 亩。经历了 1997 年和 2004 年两次林权改革，产生了经营权过于集中、管理透明度不足等问题，引发村民不满，催生了金源林业合作社的建立。

首次改革发生在 1997 年，那时上源村的林地被划分为多个管护区域，并通过长期承包合同的方式，将大部分林地出售给了个人和企业。这些合同的期限通常介于 22 年至 33 年之间。由于林地的经营权集中在少数外部林业巨头手中，村民对自身利益的掌控逐渐减弱。

第二次改革发生在 2004 年。2004 年之后，大规模流转的林地遭遇了集中砍伐，虽然带来了效益的提升，但同时也导致了部分林地被村集体收回。然而，在这一时期，林地价值的迅速攀升以及村集体在分配决策上缺乏足够的透明度，激发了村民对收益权的强烈不满。例如，在未获得村民代表大会批准的情况下，村集体将林地以低价承包出去，这引起了村民对改革的合法性和公平性的质疑。尽管没有发生严重的群体性事件，但村民们通过盗伐树木和拒绝参与救火等行为来表达他们的抗议。

（二）2010 年后的林权改革与成立的金源合作社模式

在 2010 年，针对上述问题，上源村实施了新一轮的林权改革，并成立了金源合作社。这次改革的核心在于村民的广泛参与和民主决策，从而构建了全新的合作社治理结构和分配机制。

金源合作社实施“分权不分山”模式，即林地经营权归合作社，所有权保留在村集体。股权结构为村集体持股 15%、村民资金入股 85%，并设立 300 亩兜底林地。合作社由民主选举的理事会管理，村“两委”仅监督不干预具体事务。

金源合作社以问卷调查和村民投票的方式确认方案，获得了 88% 村民的支持。这种模式充分考虑了村民的利益诉求，同时避免了历史上低效和不透明管理的问题。

产权的明确界定和划分已经演变成一个复杂的问题，这在股份的具体比例和分配上表现得尤为明显，并且牵涉到股份的转让、继承以及退出机制等多个层面。若设计不当，可能会引发权益分配的争议，从而影响合作社的稳定运营和村民的直接利益。对于无力入社的贫困户和不愿参加合作造林的村民，需要根据核算标准，由参加该片合作造林的村民出资一次性予以补偿。为此，在股权结构设计上，金源林业合作社融合了村集体与村民的利益。通过将林地所有权作为股本投入，村集体以林地作为投资，掌握了 15% 的股份，从而确保了其在林地资源上的权益，并为合作社的稳定发展奠定了坚实的土地基础。与此同时，村民们通过资金入股，持有剩余的 85% 股份，这种股权结构有利于促进

村民积极参与合作社的运营与发展。

至于收益分配，村民依据个人身份获得股权，每人等额分配一股，而资金入股的具体金额将根据造林的实际成本进行动态调整。例如，2023 年村民平均每人缴纳 177 元入股资金，而在造林需求大的年份，最高缴纳可达 260 元。

村集体自留了 300 多亩林地未交由合作社经营，以防合作社早期经营不善导致大规模退出。这个兜底机制增强了村民对合作社的信心，并吸引了更多村民将户口迁回村内，扩展了合作社的股东基础。

（三）资金筹措与运作方式

资金来源包括政府补贴、信用社贷款和成员出资。其中，贷款以林木市场价值作抵押。虽然获得了一定的政策奖励资金，但使用受到严格限制，资金灵活性不足。

第一，补贴政策的有限支持。合作社成立之初并未享受显著的政府补贴，在 2015 年开始获得每亩林地 2 元的补贴，此后逐步提升至每亩约 30 元。这一数额虽然有所增长，但对于林业经营的高成本而言依然是杯水车薪。而补贴的使用往往受到严格的规定，部分资金被限定用于林业再生产项目，如林道和水泥路硬化等基础设施建设，不宜应用于合作社日常运作和办公经费。

第二，贷款支持的作用。一是基于林木价值的贷款模式。2020 年，合作社通过对林木资源的市场价值评估，成功从信用社获得了 300 多万元的贷款。这一贷款额度基于合作社 1000 多亩林木的市场价值估算，按每立方 800 元的价格，林木总价值达 500 多万元，最终以 60% 的价值批准贷款。这为合作社的资金筹措提供了重要支持。二是贷款用途的多样化。贷款可以用于林业相关事务，也还能为社会民提供生活补助，如资助困难户、支持村民孩子教育、婚嫁和建房等，在一定程度体现了合作社的集体责任，但也容易引发外界对资金使用合规性的质疑。

第三，政策性奖励的支持。金源合作社多次获得省、市、县级示范合作社的奖励资金，例如 2013 年获福建省 10 万元奖励，2019 年获 30 万元奖励。不过，奖励资金被要求用于林业再生产，如基础设施建设，而非合作社日常办公经费或运转费用。

（四）实施成效

截至 2023 年，合作社统一管理 1522 亩林地，年间伐收入 45 万元，村财年增收约 8 万元。通过股权动态调整与财务透明化，提升村民参与积极性，实现了社会效益与生态效益并举。其成效如下：

第一，合作社统一经营和管理林地资源，不分山到户。新的林改方案以“分权不分山”避免了产权分散和历史遗留问题，解决了长久以来形成了造林资金难筹措、管护责任难落实、分散经营难管理等问题，村“两委”只监督合作社运营，不参与管理，合作社财务独立核算。合作社的股权机制灵活，动态调整入股资金确保了造林成本的平衡。

第二，项目公开透明。合作社采取了向社会公开招标的方式，对造林和抚育项目进行管理，并由合作社组织专业人员进行项目验收。此外，金源合作社在年终时都会将相关经营事项都向全体社员公开。

第三，村民的参与度得到了显著提升。上源村股份合作社赢得了村民的广泛认同，参与入股合作社的村民比例从先前的 80% 增长至目前的 100%。这促成了“家家户户皆为经营者，人人均为护林员”的积极局面，有效遏制了森林火灾和非法伐木的问题。通过民主决策机制，村民对林地收益的分配有了更高的认同感和参与感。村集体的兜底政策增强了村民对林业合作社盈利的信任，吸引了户口迁回村庄。

第四，生态效益。促进了公益林碳票和林下种植养殖等创新经济模式的兴起，实现了生态保护与经济发展的有机结合，既守住了青山绿水，又捧出了金山银山。

上源村股份合作社的“上源模式”得到了广泛关注。2023 年 11 月 29 日，央视《焦点访谈》以《深化林改，山美民富》为题专题报道了上源村金源林业股份合作社的全民股份合作造林模式。《人民日报》《福建日报》《三明日报》等主流媒体也对上源村金源林业股份合作社的模式和经验进行了报道。

（五）主要困难与挑战

第一，林地回收不彻底。截至 2023 年，仍有 5000 多亩林地在大户手中，合同期限未到，这部分林地的价值未能完全纳入合作社经营体系。

第二，经营模式尚待优化。合作社初期收益较低，可能面临成员流失的风险；未来需要进一步提升林地的经营效益。

第三，外部环境影响。市场风险性对林业产品和合作社的盈利能力产生较大影响。近几年国内外经济形势、政策变化、自然灾害等因素都导致林业产品波动，林业产品的市场需求减少，价格下滑。对于上源村股份合作社来说，由于其经营规模相对较大，市场波动对其盈利能力的影响较为明显。市场需求下降与价格下跌使合作社的销售收入和盈利能力受到一定影响。

第四，金源林业合作社在林业技术和管理人才方面仍存在短板。林业经营需要专业的技术和管理人才，涵盖造林、抚育、病虫害防治、木材加工等领域的知识和技能。上源村股份合作社在发展过程中，遭遇了技术人才短缺的挑战，这使得合作社在面对林业经营中的技术难题时难以迅速应对，进而影响了林地的生长质量和经济效益。此外，管理人才的不足也导致合作社在决策、执行和监督等方面存在缺陷，影响了合作社的运营效率和成效。

第五，资金使用的约束。政府补贴和省级模范合作社的奖励资金被要求用于林业再生产，如林道和水泥路硬化等基础设施建设，而非合作社日常办公经费或运转费用。这种限制使得合作社在资金应用上缺乏灵活性，尽管基层政府提供了一定支持，但省级部门的规定难以满足合作社的实际需求。

第六，合作社管理层工资偏低。开始是一日为 60 元，随后逐步增长至 100 元。然而，与工作强度及外部市场收入水平相比，这样的补贴显然不够充分，尤其是对于那些需要上山协助业务的成员来说，这些补贴甚至无法覆盖他们的油费开支。这种补贴水平在一定程度上抑制了管理层的工作积极性。

第七，外部审计的压力。2023 年，上级巡视组到合作社审计，认为 2019 至 2022

年间有不合理的费用开支，指称合作社给村委会干部的务工补贴不符合规定，要求退还款项，对管理层的积极性产生了负面作用，使其在财务决策中更为谨慎。

第八，社员参与的挑战。合作社社员多为小包工头或工厂小老板，他们在参与合作社事务时需牺牲个人时间和成本，低水平的补贴难以匹配他们的实际投入，影响了他们的积极性。

二、“集体+村民集资”的统筹推进：“同阳模式”

（一）背景与初衷

福建省尤溪县梅仙镇南洋村，地理位置优越，位于梅仙镇西南部，距离尤溪县城约15公里，距离梅仙镇区仅约3公里，行政区划上隶属于福建省三明市尤溪县梅仙镇。该村人口众多，辖有5个自然村，18个村民小组，共有570户2246人，其中男性1184人，女性1062人，劳动力1374人（实现转移人数1188人）。土地资源丰富，土地总面积达到2.0447万亩，其中森林面积占据了1.2749万亩，耕地面积也有1472亩，显示出其显著的林业和农业资源优势。南洋村地处戴云山脉腹地，自然条件适中，药材资源丰富，名贵品种众多。近年来，该村积极响应国家林业政策，致力于林业资源的保护与开发，通过植树造林、林权制度改革等措施，提升了林地的生态效益和经济效益，是闽中山区植绿、护绿、爱绿、兴绿的绿色生态科普示范基地。

南洋村历史上曾将林地承包给个人经营，2022年合同到期后，回收林地并成立同阳合作社，由57名村民代表每人出资10万元，共计570万元作为注册资本。

（二）治理结构与股权设计

合作社以“集体+村民集资”方式运营，收益分配机制为经营所得80%归社员，20%归村委会。建立了完善的社员大会、理事会与监事会制度，实行民主决策与财务公开。

社员大会是合作社的最高权力机构，由全体成员组成。社员大会的主要职权包括审议合作社的发展规划、年度财务预算、分红方案以及选举和罢免理事、监事等。若社员人数较多，则由社员大会推选代表组成代表大会行使权力。社员（代表）大会每年至少召开一次，如遇紧急事项可临时召开。理事会是合作社的执行机构，负责日常经营管理工作，具体职权包括制定年度经营计划、预算方案，聘用或解聘财务会计及其他工作人员等。理事会成员由成员（代表）大会选举产生，理事长为合作社的法定代表人，负责主持理事会工作并代表合作社签署协议。监事会是合作社的监督机构，负责审查合作社财务、监督理事会的执行情况以及成员的经营行为是否合法合规。理事会负责日常事务管理和实施成员大会决议，包括制定经营计划、管理合作社资产和分配收益。监事会行使监督职能，重点审查财务收支情况，防范资金风险和管理不善。社员大会为最高权力机构，重要事项由全体成员投票决定，成员权益通过明确的分红机制和表决权得到保障。

尤溪县同阳农林专业合作社通过建立规范的治理结构，然而，在实际运行中仍需注重提升成员参与度、优化财务透明度以及强化监督能力，以进一步促进合作社的长远发展。

（三）资金运作与风险管理

同阳农林专业合作社的财务工作由专门的财务会计人员负责，实行独立核算和统一管理，合作社财务与管理层及其亲属的财务活动分离。合作社的注册资本由成员按章程规定出资，所有出资均记录于成员个人账户，用于计算收益分配和风险承担。每个财务年度的经营盈余都会按合作社章程规定的比例，提取公积金、公益金、风险金后分配给成员。合作社积极争取政府扶持资金，包括国家和地方各级政府的林业补贴和项目奖励资金。其他来源资金来源包括金融机构贷款、社会捐赠和未分配收益等。同时积极争取政府项目支持，申报省级新型林业经营主体项目以获得资金改善基础设施。

合作社目前的运营费用涵盖以下多个方面：首先是办公场地租赁、设备保养以及通讯费用；其次是林业经营活动的开支，这包括林地开发、种植、抚育、采伐等环节的必要投入，涉及人工成本、设备采购及林地保养费用。第三是成员福利与奖励制度，合作社为成员提供技术培训、组织文化活动，并对有困难的成员提供补助，同时对表现突出的成员给予奖励。第四是公益事业支出，合作社通过提取公益金来支持当地社区建设和社会公益活动。第五是财务的公开与透明度，合作社定期向成员（代表）大会汇报财务收支情况，并以书面形式公开成员的出资额、分红和公积金情况。第六是监督机制，监事会对财务工作进行审查，确保财务管理和使用合规、透明，防止资金被违规使用。最后是盈余分配机制，每个财务年度结束后，根据章程规定，经营盈余将按照既定比例进行分配。其中，公积金用于合作社再生产的储备资金；公益金用于支持社区发展和合作社成员的共同福利；风险金则用于应对经营过程中可能出现的自然灾害和市场风险。

同阳农林合作社实行入股返还机制，15年后，同阳农林合作社的社员资金按年化6%利息返还

（四）实施效果

尤溪县同阳农林专业合作社在成立不久后，便凭借其出色的运营和显著的成效，获得了尤溪县相关部门的认可和表彰。截至2024年，已完成863亩林地的高效造林任务，村民参与度显著提升，形成了良好的社会治理氛围和生态保护格局，获得县级示范社称号。

在经济收益方面，通过合作社的统一经营和管理，提高了林地的利用效率和经济效益。预计社员每年都可以从合作社获得稳定的分红收入，具体数额因年份和间伐情况而异。在社会效益方面，合作社的成立提高了村民的参与度和积极性，形成了“户户都是经营者，人人都是护林员”的局面，有效解决了森林火灾和盗伐问题，为村庄的林业安全提供了有力保障。在生态效益方面，合作社推动了公益林碳票的发展，实现了生态与经济的有机结合。

（五）存在问题

首先，合作社资金紧张，造林育林投入资金不足。合作社目前经营林地面积共计2266.5亩，其中2022年和2023年共计造林814亩，并完成了316亩的抚育工作。合作社里的苗木购置、整地抚育、除草施肥等环节的工作都需要持续的资金投入。当前林业

经营具有长期回报的特点，在造林初期的几年内，合作社的林地尚未进入收益期，导致经营现金流相对紧张。造林育林的高投入与林业收益实现的时间错配，使得资金问题尤为突出。

其次，外部资金支持有限。合作社曾被评为县级示范合作社，获得了县政府的一些奖励资金，但奖励的额度难以完全满足合作社的实际需求。社员资金能力有限，合作社无法完全依靠内部融资解决问题。

第三，融资难度大。由于林业经营回报周期长，金融机构对林业贷款的审批较为谨慎。虽然可以通过林权抵押贷款筹集部分资金，但贷款额度通常较低，难以覆盖全面需求。合作社当前的资金不足，影响了造林育林工作的推进，使林业基础设施建设难以全面展开。

第四，交通运输条件落后。由于合作社林地分布较为分散，部分区域地形复杂，通往林地的道路大多为简易土路或未硬化道路，尤其在雨季，运输条件更加恶劣。运输困难直接导致造林材料、机械设备的运送以及林木采伐后的转运效率低下，增加了林业经营成本。基础设施滞后和林地道路的不足影响了林业经营活动的效率，阻碍了合作社向多元化发展的探索，例如生态旅游、林下经济等需要良好的交通基础作为支撑。由于道路建设资金需求较大，合作社当前的财务状况难以独立完成相关项目。

第五，林业效益未能充分体现。合作社尚未充分开发林业产品的附加值，例如深加工或品牌化营销，导致收益结构单一。

第六，市场竞争压力较大。在林业市场中，合作社必须应对规模更大、经营更为先进的林业公司的竞争压力。受限于资金和技术的不足，同阳农林专业合作社尚未构建出明显的竞争优势。

第七，技术与管理能力的限制。合作社的成员在造林育林过程中，虽具备一定的传统经验，但对现代林业技术的掌握有限。例如，如何通过科学抚育提高林木成长速度与质量、如何合理规划林地资源以最大化生态与经济效益等方面，还需引入更多专业支持。

第八，管理层能力不足。管理能力是合作社综合竞争力的关键，合作社的管理层大多由社员兼任，虽然有较高的责任心，但缺乏专业管理和市场拓展的经验。

三、模式比较与启示

（一）共同经验

两模式均强调股权结构的创新和民主治理，取得了一定的经济、社会与生态效益；但均面临资金、技术与林地整合难题。

（二）模式差异

“上源模式”更强调集体兜底风险和股权流动灵活性，适合资源相对分散的地区；“同阳模式”则更注重统一资本管理与基础设施建设，适合资金相对充裕的地区。

四、政策建议

上源村金源合作社与尤溪县同阳农林专业合作社分别在“分权不分山”和“集体+村民集资”的模式下探索了村级林业合作社规模化经营的新路径。但两社在发展过程中均面临资金瓶颈、管理能力、基础设施、市场风险等问题，为了进一步推动村级林业合作社实现规模化、专业化与现代化经营，进而为全面推进集体林权制度改革与乡村振兴，我们建议：

1、优化财政补贴政策，增强资金灵活性

增加对林业经营和生态保护的资金投入，特别是提高每亩林地的补贴额度，将资金支持扩展到日常运营和办公经费，缓解合作社资金压力。允许合作社将补贴资金灵活应用于林业基础设施建设、日常运营支出、财务管理及人员培训等实际需求领域，提升资金的使用效率。

2、强化贷款与融资支持

推动政府与金融机构的深度合作，开发专门面向林业合作社的专项低息贷款产品，明确贷款额度、期限、还款方式，降低合作社融资成本。鼓励金融机构认可林权抵押贷款方式，对合作社进行信用评级，逐步建立长期稳定的融资渠道。积极鼓励社会资本参与合作社建设和经营，探索股权投资模式，共同分享长期收益，形成多渠道、多元化的资金支持体系。

3、优化合作社内部管理，提升经营能力

提高管理层补贴标准和薪资水平。定期组织合作社社员参加林业种植、管护、病虫害防治、林下经济开发等专项培训，提高技术应用水平。推动合作社与林业高校、科研机构建立长期合作关系，邀请专家提供技术指导，帮助合作社提高科学管理与经营能力。通过政策激励吸引返乡大学生、退伍军人、农业技术人员参与合作社建设，提升经营能力。

4、加速林地整合与产权制度完善，推进规模化经营

由政府出面协调未到期林地承包合同谈判，加快整合碎片化的林地资源，将更多的林地统一纳入合作社规模经营。加速完成林权类不动产权证办理，为合作社提供稳定的林权法律保障，支持合作社进行长期投入，增强社员的经营积极性与安全感。

5、改善合作社的经营环境

协调专项资金支持林区推进道路硬化工程。推广林业生产保险，保障合作社的基本收益，减轻自然灾害与市场波动带来的经济损失。

6、拓宽经营渠道，实现多元化发展

在林木种植基础上积极发展林下经济，如药材种植、蜂业养殖、菌类生产等多元产业，分散经营风险。结合当地生态资源优势，推动合作社开展森林康养、生态旅游项目，增加经营收入，提升经济韧性与生态效益。协助合作社开展市场调研和产品品牌建设，鼓励产品深加工，提高附加值，提升竞争力。

子报告二：

集体林业规模化合作经营中的国有林场的担当与作用

——福建三明沙县的调研

贺东航教授课题组

执笔人：贺东航，王文婷，于世润，周文斌

【内容摘要】在集体林改深化背景下，三明沙县官庄国有林场与上里村以“股份合作+保底收益”打造规模化经营示范：林场控股 51%、村集体 49%，按股分摊造林抚育成本，由林场提供全流程专业管理。创新机制包括：承诺主伐亩均出材 ≥ 10 立方米，不足部分由林场补足；年底预付 40 元/亩林地使用费，缓解村级现金流；利润 6% 设干股（村 1% 农户 5%），巩固利益纽带。实施后，村集体主伐出材量由 90.5 立方米/公顷增至 159 立方米/公顷，年净收益 3400 元/公顷，高于县均 2433 元，总增收 3.6 万元；林场年增利 13.2 万元。科学抚育提高林分质量、涵养水源，并为碳汇交易奠基；稳定现金流增强村“造血”功能，双方共建道路水利，村民协同护林，形成资源互补、利益共享闭环。建议强化示范宣传提升合作意愿；将模式向分散林农延伸，推行林场控股的混合经营；扩大贴息信贷与专项基金，缓解林场长周期资金压力。总的来说，国有林场凭政策、技术与资金优势，通过保底分红、预付地租和专业运营，已成为破解集体林“低效分散”困境的枢纽，应在模式、融资与政策协同上持续创新，推动集体林业提质增效，助力乡村振兴与生态文明建设。

【关键词】集体林业规模化；合作经营；国有林场

针对林业资源经营，村集体将所属林地交由林业合作社进行规模化经营，相较于“分山到户”的零散经营模式，整体效益更为显著。然而，这种模式也暴露出一些问题。通过对福建省三明地区的课题调研，我们发现，在多种规模化经营方式中，村集体将林地交由国有林场管理所实现的经济效益和生态效益最为突出。

众所周知，2008 年集体林权制度改革以来，农村林业经营组织形式发生了重大变化，以林业专业合作社、家庭林场、专业大户、龙头企业为代表的新型林业经营主体不断涌现，多种类型经营主体并存的格局已初步形成。这类新型经营主体包括家庭林场、林业专业大户、集体股份制林场等，曾被各级林业主管部门作为破解林改后小规模林业经营效率低下的药方。但是 2018 年和 2019 年《集体林改监测报告》显示，林业新型主体经营面积从 2016 年 15.61% 下降为 2017 年 12.58%，林业收入占家庭总收入从 2016 年 15.62%

下降为 2017 年 13.49%，林业就业率从 2016 年 8.15% 下降为 2017 年 5.96%。^①表明当前林业新型经营主体总体盈利能力不强，示范带动能力开始出现“钝化”，导致双方合作收益与期盼存在差距。

为此，破解当前林业新型经营主体普遍存在缺乏专业的管理、资金投入不足、技术应用水平低等共性问题，福建三明地区不少农村的村集体与具有资金、技术、管理等优势的国有林场展开合作，以期提高集约化、专业化、规模化水平来实现林业增资和农户增收。课题组在通过对福建省三明市沙县官庄国有林场与村庄社区合作经营模式的深入调研后，分析了集体林业规模化合作经营中国有林场的作用与成效。

一、村庄社区与国有林场的林业合作经营模式分析：福建沙县的案例

福建沙县地处福建省中西部，沙县小吃闻名遐迩，林业也是沙县一大特色和优势，全县森林覆盖率 76.3%，是全国南方重点林区县，也是全国农村改革试验区。省属三明沙县官庄国有林场，林场经营区主要分布在 4 个乡、镇（街道），涉及 30 个行政村。现有森林经营总面积 12.9 万亩，林业用地 12.1 万亩，森林覆盖率 89.28%，森林总蓄积量 148.6 万立方米。国有林场具备专业管理团队，有各类经营管理人员 100 多人，技术力量雄厚，经营管理规范，资源质量普遍较好。林场内设办公室、人事教育科、计划财务科、生产经营科、营林科（森林公园管理处）、科技科、林政资源管理科和产业开发科等 8 个职能科室，下设官庄、罗溪、池村、富口、白溪和大汾等 6 个管护站和三个护林点。

2016 年，在森林面积、森林蓄积双增长目标的推动下，三明沙县官庄国有林场开始积极与周边社区开展股份合作经营，目前已与高桥镇上里村村集体等开展合作，合作树种为杉木，合作期限为杉木一代林，合作模式为股份合作，合作产出为杉木木材，合作收益为木材销售获得的经济收入，合作面积近 3 万亩。

沙县高桥镇上里村拥有土地面积约两万四千亩，其中近两万亩为林地，占土地总面积的 85%。上里村共有 372 个农户 1485 人，常住人口以老人和儿童为主，青壮年多在外地以经营沙县小吃为生。根据 2003 年在福建省的集体林权制度改革试点中，上里村将 1.2 万亩集体林地分到林业小组。十三年后，到 2016 年的上一轮林木主伐后，部分村小组仅收到几百元的林地使用费，分到农户手中所剩无几，根本无法支付再造林费用，很多林地面临抛荒或者低效经营。为此，村“两委”决定带领社区与国有林场开展合作。

官庄国有林场与上里村村民委员会合作经营的标的物是位于上窠山的一片采伐迹地，面积为 280 亩，包括 1 个大班，2 个小班，23 个林班。合作经营树种为杉木，合作经营期限为杉木一代林。合作经营的股份比例为：国有林场 51%，上里村 49%，双方将共同出资造林，按照各自所占股份比例承担造林、幼林抚育、施肥、林地使用费、森林资源管护、森林保险等费用。其中林地使用费为 40 元/亩/年，国有林场承担 21 元，每

^① 中国政府网：“集体林权制度改革监测项目最新结果发布”，2019 年 12 月 5 日，https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/05/content_5458684.htm。

年12月底之前付清，主伐时多付不还、少付补足。

森林经营环节由国有林场主导，包括造林、幼林抚育、施肥、管护、抚育间伐、主伐、木材销售等事项，施工过程会采取公开招投标方式进行。在利润分配环节，首先在利润中提取6%作为干股分给社区，其中1%分给村集体，5%分给农户，以激励农户参与合作，剩余利润按所占股份进行二次分配。如果本村村民急需现金，国有林场还可以将村民的股份折算为现金，进行兜底认购。另外，国有林场保证在没有自然灾害的前提下，每亩出材量达到10立方米，不足10立方米的，由国有林场补足收益。

对于官庄国有林场来说，这一合作具有重要意义，一是落实国有林场改革，完成森林面积和蓄积双增长的任务；二是通过林业带动乡村振兴，履行国有企业的社会职责；三是扩大自身经营面积，提高林场盈利水平。经过对上里村两委和村民代表的访谈，村两委和村民代表均表示国有林场经营森林的质量是最高的，而且国有林场是国家单位。村民认为，国有林场之所以经营得好，主要是因为技术先进、林木品种好和资金充足，并且认为目前没有其他经营主体能在以上三个方面取代国有林场，综上，村民抱着“合作有可能多赚钱，至少不会比自己赚得少”的心态与国有林场合作，核心的诉求是自己少费点心，还能获得更多的经济收益。

在三明沙县官庄国有林场与上里村的合作模式中，上里村提供林地资源，并按股份比例承担成本，国有林场主导森林经营。国有林场的经营效率较高，据官庄国有林场场长介绍，能够使上里村在主伐时每亩分红比独自经营多5立方米木材产量。由于官庄林场与上里村因为合作而变成利益共同体，国有林场会赞助上里村进行公共基础设施建设，上里村会主动协助国有林场管护森林。

而沙县县政府则积极促成此事，为林场搭建沟通平台，帮助林场筛选合适的村庄社区，并推动村庄社区与林场之间的合作。基层政府认为在林场的生产经营水平会改善县城的生态环境、社区农民收入，有助于实现经济增收。三明林业局为此也制定具体任务目标，并作为主管单位对落实情况进行考核，促进了合作的达成。

在调研中，我们发现国有林场具有完善的体制机制、充足的资金、先进的技术、专业化的队伍、丰富的经验，但是缺少宜林地；而附近的农村则拥有宜林地，缺点是缺少经营森林所需的人力、物力和财力。在地方政府的积极引导下，国有林场与村庄社区合作经营森林，将优质的林地、资本、人力和技术集中到一起，提高了经营效率，使亩均木材产量和质量实现大幅增长，最终实现国有林场与社区的共赢。上里村的占股比例很高，达到49%。在林地使用费上，上里村自行承担49%的林地使用费，官庄林场只需向集体支付剩余51%的林地使用费即可。在沙县，村集体在与各类新型林业经营主体进行采伐迹地的合作中，这是村集体能够拥有的最大股份，国有林场在能力范围内给了上里村最大的让利。其次，上里村可以获得地租预付款，一般地，林地使用费在主伐后统一由林地使用者交付给上里村。在本次调研中，国有林场每年年底预付林地使用费，多付不还，少付补足，缓解了林地生产周期长的约束，减少了货币的时间价值带来的现金损失，满足了农民的短期得利需求。最后，社区可以获得保底经济收入。在双方的合作协

议中，有一条“利润保底条款”。官庄国有林场承诺，在没有自然灾害的前提下，国有林场保证主伐时每亩出材量大于等于 10 立方米，不足也按 10 立方米计算利润进行分成，按照持股比例，上里村可分得 49% 的利润，相当于主伐时每亩出材 4.9 立方米，这一数值高于上里村和三明市的其他村庄独自经营森林的出材量。在无任何自然灾害的前提下，若每亩出材量小于 10 立方米，国有林场应按每亩 10 立方米的出材量测算经营利润；大于等于 10 立方米，按最后实际情况进行分成。社区的信任对合作的顺利开展非常重要，利润保底条款能够保证农户在少付出甚至不付出资金和人力的前提下，获得不少于自主经营的经济收入。这样满足了社区的短期得利需求和利润保底需求，使合作双方的合作拥有持久的动力。

通过对沙县主要经营树种杉木人工林四种典型经营模式进行成本收益分析，我们发现：第一，从年净收益排序来看，国有林场经营的年净收益最多，大户经营和村集体经营的收益分别排第二和第三，农户经营收益要远低于前三者，说明生产要素的高投入就有高产出。村集体与农户投入营林成本相同，但年净收益高于农户，由于农户的林地经营规模普遍较小且分散，而村集体经营规模相对较大和集中，说明规模经营有利于提高林地的收益。第二，从合作经营方面来看，国有林场每公顷林地年净收益最高，因此合作中要以国有林场为主导。而农户年净收益最少，虽然林业新型经营主体有一定的经营面积和资金实力，但这类新型经营主体信用程度没有国有企业高，合作风险大，选择国有林场作为林业合作经营的伙伴，是当前一种最好的选择，这也是三明市当地政府主推该模式的重要原因之一。

二、沙县上里村与国有林场合作经营模式的成效

第一，提升出材量与生态效益，体现了国有林场在集体林业中的重要角色。由沙县官庄国有林场控股负责生产经营，说明国有林场在资源整合和管理决策中占据主导地位，显示国有林场不仅具备先进的技术支持，还有专业的管理团队，从而确保林地的有效运营和可持续发展，充分发挥了其在营林技术和经营管理方面的优势。通过实施规范化的经营管理，国有林场显著提升了上里村的森林资源。村庄的主伐出材量已从过去的 90.5 立方米每公顷提高到如今的 159 立方米每公顷，林分的生长量和质量得到了显著改善，这对沙县的生态环境优化起到了积极作用，表明国有林场的介入显著改善了林分的生长量和质量。

第二，助力村集体资产增值。通过县国有林场的集约化经营，村庄合作经营林地的年净收益已从沙县村集体的平均 2433 元每公顷提升至 3400 元每公顷。按照股份比例计算，预计每年可增加约 3.6 万元的林木收益，确保村集体资产保值增值，从而促进村财和村民收入的持续稳定增长。同时，官庄国有林场通过合作经营获取林地，预计每年可实现约 13.2 万元的经营收入。

在合作经营的模式下，官庄国有林场与上里村实现了林业生产要素的整合。这一整合扩大了官庄国有林场的经营规模，使其达到了适度规模经营的水平，在获得上里村的

林场资源后，官庄国有林场凭借其“国”字牌实力和信誉，通过林权抵押向政策性银行获取了贷款支持，并享受到了项目财政补助的优惠政策。在与上里村的具体合作中，官庄国有林场展现出了灵活性，他们没有选择直接支付股权转让款，而是采取了每年以资金占用费的形式进行支付，减轻了国有林场在合作经营初期的资金压力。而对于上里村来说，合作经营后，他们每年都能从国有林场获得稳定的现金收入，增强了村集体的经济实力，为村庄的“造血”功能注入了新的活力。这笔持续的收入来源也保证了村庄在林业发展上拥有持续动力。

三、村集体与国有林场合作经营中存在的问题

（一）林改后村集体可提供的合作经营林地量偏少

在 2003 年福建省集体林权制度改革启动后，三明地区的村庄集体林业经营格局发生了显著变化。林改本意是通过明确林地使用权和林木所有权，激发农民造林护林的积极性，促进林业的可持续发展。然而，改革实施后，也带来了一些新的问题，其中之一就是村集体可合作经营森林资源数量的偏少。

以福建三明沙县为例，2005 年完成林改后，许多村集体的森林被承包给了村民小组和村民。这种做法虽然在一定程度上提高了农民的林业经营积极性，但导致了村集体留下的商品林数量不足，且林分质量普遍较差。村集体可掌控的零散林地大多单片面积小，且质量不高，这使得通过经营来改善林分质量的难度大大增加。具体来说，沙县青州镇坂山村、胜地村等地的情况就颇具代表性。林改后，坂山村集体所有林地面积仅为 10 公顷（hm²），而胜地村则几乎没有村集体所有的林地。这种情况并非个例，在沙县的朱源、溪坪、前山、后洋、澄江楼等村也面临着类似的问题。这些村集体可提供给国有林场进行合作经营的森林资源数量极为有限，难以满足集体林业规模化经营的需求。

造成这一问题的原因主要有以下几点：一是林改政策在实施过程中，过于强调“分山到户”的政策，而忽视了村集体在集体林业经营中的重要地位和作用；二是部分村民对集体林地经营缺乏长远规划，只关注眼前利益，导致林地被分割成小块，难以形成规模效应；三是村集体在集体林地经营中缺乏资金、技术和人才等要素的支持，难以有效利用现有的森林资源，导致集体林地的林分很差。

（二）部分村集体高要价与村庄中幼林的管理误区

在调研过程中，我们发现村集体在与国有林场进行合作经营时，存在着一系列复杂的心态和利益诉求，一方面希望国有林场能够介入，但另一方面，部分村集体两委干部、村民代表的要价过高是一个显著的问题。这一现象背后反映出的是不同村集体之间的差异性需求以及对合作价值的认知差异。

对于贫困村、空壳村、薄弱村等经济条件较差的村庄而言，与国有林场合作经营具有极大的吸引力。这些村庄通常面临着村财紧张、林业投入不足等问题，而合作经营可以为他们带来稳定的收入来源，缓解经济压力。因此，这些村庄的合作意愿较强，愿意在谈判中做出一定的让步，以促成合作的达成。然而，对于一部分经济条件相对较好的

村庄而言，情况则有所不同。这些村庄在谈判过程中往往要价过高，期望通过合作获得更大的经济利益。但过高的要价往往超出了国有林场的承受范围，导致双方难以达成合作共识，无法实现双赢。这种心态的背后，可能是对合作价值的认知偏差，以及对自身林地资源价值的过高估计。

此外，对于村庄中的中幼林资源，不少村民存在认识误区。他们认为村里的中幼林无需额外投入也能自然生长并获得收益，因此不愿意通过与国有林场合作来提升本村的林分质量和出材量。这种观念忽视了科学管理和技术投入对于提高林业生产效益的重要性，也增加了推进合作的难度。

（三）集体林业合作经营中的资金压力问题

国有林场与村集体合作经营林业项目时所面临的资金投入与回报问题。林业生产具有显著的长期性特点，从种植到成材往往需要十几甚至几十年的时间，资金投入后需要经历一个相对漫长的时间周期才能获得回报。由于生产周期长，林业项目在前期需要投入大量的资金用于林地准备、苗木种植、抚育管理、病虫害防治以及森林防火等工作，这些投入规模庞大，持续多年。由于资金投入量大且回收周期长，资金在占用期间所产生的利息成本也相当可观。这进一步增加了国有林场的财务负担。尽管这些集体林业项目在长期来看可能带来稳定的收益，但相较于其他短期投资项目而言，其收益率通常较低。

国有林场虽然拥有一定的自有资金，但在面对大规模的林业合作项目时，其资金也往往显得捉襟见肘。特别是在没有上级专项资金及政策扶持的情况下，国有林场更难以独自承担全部的资金投入。为了弥补资金缺口，国有林场不得不向银行贷款来支持生产经营活动。然而，由于林业生产周期长、收益率低等特点，近些年，银行在贷款时更谨慎，有严格的还款条件，使国有林场在贷款后面临着很大的还贷压力。在十几甚至几十年的经营期内，国有林场需要持续向银行贷款来支持合作经营项目的资金投入，在一定程度上增加了国有林场的财务风险，而且其中经历国有林场负责人的若干次更替，还涉及到对上任经营者的承诺延续的问题，可能对其正常的生产经营活动和产生负面影响。

四、进一步推进村集体与国有林场合作经营的政策建议

在进一步全面深化林改背景下，各级林业主管部门应出台相关政策，鼓励和推广与国有林场的合作经营模式，为提升集体林业的经济效益、实现可持续发展提供了有效路径。

第一，做好现有合作模式的试点工作。通过成功案例展示合作的可行性和效益，起到示范榜样作用。加大宣传引导力度，通过多种渠道和形式向村干部、村民代表及广大林农普及合作经营的知识和优势。在组织引导方法上，采取先试点后推开的方式，先易后难，渐进推进合作经营。通过试点总结经验教训，有效解决国有林场与村集体合作过程中的问题，提高合作方的积极性和参与度，不断完善合作模式和机制，推动集体林业规模化合作经营健康发展。

第二，因地制宜实施合作，进一步扩大模式、种类和范围。针对村集体可提供的合作经营森林资源数量较少的问题，建议合作范围不仅应向集体组织拓展，还应面向更多的林农合作（因为分山到户后，不少林地掌握在林农手中，但林农却由林子生长）。与林农的合作可采用“混合经营”模式，该模式将新采伐地和低产林地整合后，统一交由国有林场进行管理，国有林场控股比例应达到 51% 以上。按照“先预付，后结算”的方式支付林地使用费，并预先提取 6% 的经营利润作为干股分红（其中 1% 归村集体收入）。在主伐时，确保每亩出材量达到 12 立方米，如果不足，由国有林场以现金补足。

第三，合作社与国有林场携手，以林权抵押融资方式共促发展。该办法主要使拥有商品林的合作社通过林权抵押融资与国有林场的专业管理相结合，解决集体林业经营中的资金问题和国有林场的林地需求，保障各方利益。

具体措施如下：合作社以其拥有的商品林作为抵押物，向金融部门申请资金贷款。金融部门对抵押林木进行评估，并根据评估值确定贷款额度，然后金融部门将抵押的林木托管给国有林场进行经营管理。国有林场利用其专业团队和技术优势，对托管林木进行规范化、科学化管理，确保林木的增值保值。在托管期间，托管费用可由金融部门承担，因为金融部门一般对国有林场的管理能力是信任的，这样使国有林场有足够的动力和资源对托管林木进行精细化管理。如果出现不良贷款需要偿还的情况，国有林场可按抵押林木的评估值优先收购托管林木。这一机制既为金融部门提供了变现保障，降低了不良贷款的风险。同时，国有林场通过优先收购，可以进一步扩大其经营规模，实现规模经济效应。

这一办法可以为村庄内的林业新型经营主体提供了一种新的融资方式，降低了融资门槛和成本。同时通过国有林场的专业管理和优先收购机制，为金融部门的资金安全提供了有力保障。业主获得所需资金，金融部门降低风险，国有林场解决了林地需求，扩大经营规模，形成良性互动，具有较高的推广价值和可操作性。

总的来说，选择国有林场作为合作伙伴对集体林业规模化发展有重要的促进作用。国有林场具备规模经营、技术管理和资金实力，可以有效提高林地收益，推动林业发展。其丰富的经营管理经验和专业技术团队为合作提供了坚实基础。国有林场与村集体之间的生产要素具有互补性。国有林场需要更多林地进行规模化经营，而村集体可以提供这些资源。村林业合作社往往缺乏专业技术人才，但国有林场能够提供相应的技术支持。国有林场作为国有企业，信用良好，融资能力强，能够降低银行投资风险。林业合作社则拥有可抵押的林权资产，可以用于资本化运作。此外，村集体可以从国有林场获得持续的现金收入，如股份转让款和林地使用费，从而增强村集体经济。双方通过合作整合林业要素，形成规模效应和集聚效应，提升整体经营效率。因此，国有林场是当前集体林业规模化合作经营的最佳合作伙伴。

子报告三：

进一步深化林改背景下集体林业规模化经营效益差异研究

——基于三类典型经营主体的比较分析

贺东航教授课题

报告撰写人：于世润

【内容摘要】在深化集体林权制度改革背景下，课题组于 2024 年 7-11 月对江西永丰、福建三明三类主体——国有林场（场村合作）、林业专业合作社、家庭林场——开展对比调查。结果表明，规模化整体提升林地效益，但优劣分化显著：国有林场凭政策、技术与金融优势，通过合作造林、托管经营等方式整合万亩碎片林，亩均出材量由 7 立方米增至 15-20 立方米，村集体年增收百万元，并借碳汇交易、林票制度同步强化固碳与就业；合作社依“村集体+村民”股份化经营，集中抚育与林下经济使亩均出材量提至 10-12 立方米、社员分红增长，但融资难、治理成本高致见效略缓；家庭林场依经营者个人资本集约管理，产量可破 10 立方米并拓展药材、养殖收益，却易受价格与灾害冲击。三类经营主体发展的共性瓶颈包括产权纠纷、长周期投资压力、分配不透明及补贴、保险、抵押政策衔接不畅。建议：国有林场完善让利与林权收储平台，扩大碳汇与林票收益；合作社设立发展基金和贴息贷款、推行财务公开、强化技术服务；家庭林场建立“林权抵押+政策担保”融资与多层保险体系，引导托管、联营；并通过产权明晰、融资创新、收益优化与政策协同整体提升集体林规模经营效率与韧性，服务乡村振兴与生态保护双目标。

【关键词】规模化经营；效益；国有林场；合作社；家庭林场

一、问题的提出

（一）研究背景

在进一步深化林改的背景下，规模化经营被普遍视为优化林地资源配置、发挥森林多重效益、实现乡村振兴与生态保护的重要抓手。国有林场由于体制机制相对完备，在集体林区展开合作往往具有技术、资金与政策优势；林业专业合作社则以村集体或农户联合的形式，尝试通过“股份制”或“托管”来实现规模化经营；家庭林场或林业专业大户依托个人资本积累与技术积淀，集中流转林地进行经营管理。不同经营主体在“规模”与“集约化”方面取得了多种成果，也呈现出不同的效益特点。

（二）研究问题与目标

本研究聚焦于国有林场（与村集体合作）、林业专业合作社与家庭林场三类经营主体，探讨以下问题：

- ① 规模化经营的经济、生态效益等是否得到明显提升？具体表现在哪些方面？
- ② 三类典型主体的规模化经营效益为何会产生差异？影响效益差异的机制是什么？

本研究在依托第一手调研材料的基础上，对三类主体的规模化经营情况（经营面积、投入成本、产出收益、生态指标等）进行了较为系统的梳理。并进一步建立“资源动员-效益输出”能力分析模型，剖析背后形成差异的原因，提供理论性的机制解释，最终提出对策建议。

二、调研资料与数据来源

（一）调研过程

本次调研历时约两个月，核心目标是在江西永丰县和福建三明市范围内，了解典型的国有林场（与村集体合作的模式）、林业专业合作社以及家庭林场三类主体在规模化经营过程中的实况、成效与问题。为保证调研的系统性与真实性，我们采用了“深度访谈+田野观察+部门座谈+文献档案收集”的综合方法，并在地方林业局、林业站的协助下，进行了分阶段、分层次的调研。

第一阶段是前期准备与文献梳理。课题组在出发前，先行收集了江西永丰与福建三明近年来林改推进的政策文件、集体林业规模化经营的政策红利、林票制度创新案例等，为后续的现场调研奠定理论与制度背景基础。课题组也联系了江西省永丰县林业局和福建省三明市林业局的相关科室领导，在确定大致调研时间、地点与路线后，初步锁定了若干典型案例：如永丰县官山国有林场在多个乡镇开展的“五种合作模式”，以及沙县官庄国有林场推行的“场村合作”（国有林场+村集体）“林票”尝试等。

第二阶段是进驻调研与田野实地调查。课题组一行共 4-6 名研究员，自 2024 年 7 月至 11 月先后两次抵达福建三明市和江西永丰县。在当地林业站和镇政府、村村委会的帮助下，团队分别深入若干国有林场、合作社所在地和家庭林场经营地进行现场调研。

在江西永丰，重点走访了官山国有林场及周边 9 个乡镇的合作造林基地，实地观察林场的营林分场、办公场所以及部分托管经营的家庭林场。课题组成员与官山林场书记、技术员、退休职工以及若干合作村的村干部进行了多次座谈会，探讨林场的历史沿革、规模化经营现状、与村集体/农户合作的关键矛盾等内容。

在福建三明，调研地点主要集中在沙县和尤溪县。沙县方面，课题组深入官庄国有林场和几个已签署合作造林协议的村庄，详细考察了“林票制度”的落地状况，并通过访谈白溪口村、梨树村干部了解保底收益、林地经营权移交的过程。尤溪县方面，团队深入了南洋村的同阳农林专业合作社，参与其理事会的会议旁听，收集到合作社运营章程、年度决算等文件；同时走访了生来家庭林场、沈优家庭林场，对家庭林场在规模化

经营中的土地流转合同、运营成本、木材采伐策略等做了较深入的了解。

在这一阶段，课题组不仅开展了“问卷+访谈”的常规方法，还运用了参与式观察法。团队成员一方面在村集体或合作社会议上倾听、记录决策过程，另一方面也在实地查看林场护林防火巡护措施、防治病虫害等具体环节，取得了许多细节性的资料。例如，官庄国有林场在承接沙县部分村集体林地时，如何约定“亩均出材量保底 8-13 立方米”等等都在我们访谈记录中有详细呈现。

第三阶段是回访与核查。在初步完成田野调查后，课题组与当地林业主管部门、合作社负责人、国有林场财务部门保持联系+村集体村委会，针对一些关键数据或易混淆之处进行了多次远程追访或电话核实，力求在“出材量、经济收益、收益分配机制、林权合同”等指标上做到真实可靠。例如，我们发现同阳农林专业合作社在确定每户村民出资、分红时还有专门的村民代表会议记录，便在村里找到了对应的原始文件加以核对，从而保证数据的准确性。

整体而言，本次调研过程遵循“先文献梳理，后田野进入，再逐步核查”的路径。每个地点平均停留 2 天，遇到较复杂的林权纠纷案例时还会延长停留时间或来回多次拜访；加之我们与地方政府、林业局以及基层林业站形成了较好的协同关系，因而收集到了一批比较全面和具有代表性的一手资料。

（二）数据资料来源与研究方法

1.数据获取途径

（1）政府与林业部门资料

课题组在县、镇两级林业局或林业站的支持下，获取了较为全面的政策与项目文件、统计报表和合同文书。例如：

- ① 江西永丰县官山林场提供的《官山林场场外造林扶贫实施方案》《合作经营协议》等；
- ② 福建三明市大田县、尤溪县林业局提供的《2024 年省级标准化建设申报文本》，沙县区林业局提供的《林票管理办法》及部分林改阶段性总结等；
- ③ 福建三明市各县林业局和镇林业站协助我们调取了多家合作社的章程与会议记录，以及家庭林场的备案数据、稻田还林合同等。

这类政府部门资料通常包含林木采伐指标申报、集体林改推进等环节的官方数据，对宏观层面的规模化经营现状和政策落地情况具有重要参考价值。

（2）村委会、合作社与家庭林场档案

在村委会或合作社层面，我们重点收集了合作社章程、林权流转合同、会议纪要、财务报表、分红方案等文档。一些村落尚保留了早期（如 2000 年前后）与私人承包大户签订的租赁合同，也有“收回林地”或“重新确权”的协议记录。以同阳农林专业合作社为例，我们调取了其《2022 年底成员出资决议》《林权移交合同》等关键资料，并对同阳合作社成立至 2023 年的财务流水进行拍照留档。

对于家庭林场，我们主要获取了经营者自行保存的林地承包合同、木材销售凭证，

以及因托管或合作签订的补充协议。例如，生来家庭林场向村集体每年缴纳的林地使用费在 2006 年与 2023 年分别有不同标准，这些对比数据对研究经营者的利润变化和风险承担尤为关键。

（3）访谈笔录与录音整理

本次调研的深度访谈对象广泛，包括林业合作社理事长、国有林场负责人（书记、场长等）、技术骨干、村支书、普通村民社员、家庭林场经营者，以及地方林业部门主管科室负责人等。我们将这些访谈以录音和笔录的方式储存，并事后进行文字转写与归纳。访问内容不仅涉及林地经营规模、出材量、收益分配，还包括日常管护、防火与病虫害防治资金的投入、村民参与度等。对其中关键的量化数据，如“亩均蓄积量”“每亩产值”“年份分红额”等，也进行了重复问询与交叉验证，尽量保证访谈信息的准确度。

（4）实地观察与现场记录

调研过程中，我们在田野中进行了大量的照片和视频拍摄，用于记录林分现状、防火设施、机耕道路、林下经济作物种植等实景。同时，我们通过简易的 GPS 定位记录下部分山场的坐标，与政府提供的地理信息系统（GIS）数据进行比对，以确认流转面积及林权边界的大致范围。田野观察还使我们直观了解了不同抚育方式对林分质量的影响，如官山林场对低效林地改造成楠木大径材的初步成效。这些原始素材在后续的分析中能起到补充与佐证作用。

2. 数据处理与研究方法

① 定量与定性相结合

在数据处理上，我们注重“定量与定性”并重。定量部分主要包括各经营主体的林地规模、出材量、亩产值与分红额；定性部分则涵盖合约条款、经营矛盾、利益分配冲突、主体满意度等。通过将两部分信息交叉对比，我们能更好地阐释规模化经营的效益水平与潜在问题。

② 比较案例研究

三类经营主体（国有林场、合作社、家庭林场）本身就具备“多案例对比”的特征，因此课题组按照“同质可比”的思路，在江西永丰和福建三明各选择了 2-3 个典型样本，如官山国有林场、官庄国有林场；同阳农林专业合作社、上源村金源合作社；生来家庭林场、沈优家庭林场等，进行深入剖析。在比较研究中，我们也利用了访谈得到的跨区域对照信息，进而分析国有林场在资金与技术方面的优势机制。

③ 三角交叉验证

在研究过程中，我们注重三角验证（triangulation），即对同一关键信息或数据点采用不同渠道、不同类型资料进行相互印证。例如，在白溪口村的出材量数据，我们既查看了国有林场的抚育投入记录，也访问了村干部与村民代表，并调取了林地承包合同与采伐证登记数据；若发现数值有较大出入，会再次进行询问，直至得出相对一致的信息。

④ 规范化文档管理

所有收集到的电子材料、纸质档案与录音资料均建立了电子索引与分类文件夹。对于关键的合作协议、村民大会决议、国有林场技术报告等，课题组会在标题、签署时间、要点内容等元数据上进行标注，方便后续的检索与引用。研究结论中的引用部分也会注明具体访谈对象或文档名称（在保护隐私与机密的前提下），以保证研究溯源的严谨性和规范化。

三、规模化效益：三类典型主体规模化经营效益的提升与问题

（一）规模化经营的效益提升

基于课题组的调研情况，国有林场的场村合作、林业专业合作社、家庭林场三类典型主体在规模化经营前后整体的效益呈现上升趋势。具体来看，随着林地规模的扩大，规模化经营的效益提升主要表现在出材量、经济利益、生态与社会效益三个方面的提升（见表 1）。

表 1 三类经营主体规模化经营前后的效益变化

经营主体 指标	出材量（平均）		经济效益*		生态/社会效益		变动趋势
	规模化经营前	规模化经营后	规模化经营前	规模化经营后	规模化经营前	规模化经营后	
国有林场*	7m ³ /亩	15-20m ³ /亩	7000 元/亩（村集体收益）	12000 元/亩（村集体收益）	几乎没有村财	村财收入稳定，拉动就业	育林效果 ↑ 经济收益 ↑
林业专业合作社	7-8m ³ /亩	10-12m ³ /亩	6300 元/亩	7200 元/亩（平均估值）	几乎没有村财	村长期年收益提升，拉动就业	生态效益 ↑ 社会效益 ↑
家庭林场	7-9m ³ /亩	10m ³ 以上/亩	受行情影响不稳定	多重收入保障	病虫害火灾风险自担	多重风险保障	
备注*	1. 本表考察的是国有林场与村集体合作经营的情况，故规模化经营前指的是由村集体分散经营时的效益，规模化经营后是指“场村合作”经营后的效益。 2. 经济效益的计算根据规模化经营前后每亩“平均出材量×价格”得出，但由于木材价格市场波动较大（2021 年以来下降较多）。因此，规模化经营前市场价格取 2022 年的平均价格（900 元/m ³ ），规模化经营后市场价格取 2022 年第四季度至 2025 年第一季度的平均						

	价格（600 元/m ³ ）进行估算。
--	--------------------------------

注：上述数据来自多份调研材料的典型案例，具体数值会因地区、林分类型、合作方式而存在差异；“经济收益”部分所示金额多为预估或典型示例，林地实际收益取决于木材市场价格、抚育水平、林龄等多种因素；“出材量”指主伐时的亩均蓄积量（立方米）或一定阶段的平均水平。资料来源：作者自制。数据来自福建省三明市沙县农村产权交易中心官网：<http://www.top.fncjys.cn/#/home/newHome>。

家庭林场的经营规模多在数百亩至上千亩之间，前期因资金短缺等原因，往往陷于粗放式管理，且产量与收益也容易受到市场价格波动与自然灾害的严重影响。在规模化经营后，一些家庭林场依托国有林场或林业专业合作社的资金与技术支持，通过托管或合营的方式克服了单打独斗时面临的瓶颈。例如，江西官山林场曾协助托管 1537 亩家庭林场林地，协同解决运营与改造难题。经科学抚育、防火巡护和病虫害防治后，此类家庭林场的出材量和经营水平均出现显著提升，不但减少了分散经营时的高风险，还能在采伐时获得保底回收或稳定分红收入。由此可见，依托规模化优势与专业化管理，家庭林场在林权制度改革的背景下也逐渐走向精细化经营，提升了整体的林地产值与抗风险能力。

林业专业合作社在规模化经营前往往面临分散经营、抛荒迹地等问题。以南洋村为例，原本拥有 1.2 万亩林地却开发不足，村财几乎无收入，村民个人收益也十分有限。在此背景下，2022 年底成立的同阳农林专业合作社逐步整合了 2266.5 亩林地，推行“每人每年 600 元集资，15 年后返还 1800 元”的造林育林模式。合作社通过集中投入资金和技术，开展修枝、施肥、防治病虫害等科学抚育，预期亩均出材量将由原先的 7-8 立方米提升至 10-12 立方米。随着经营规模的扩大和林地质量的提高，经济收入也显著改善：从无分红或仅 2 万元的年分红起步，到 2023 年部分合作社分红金额达到 13 万元，且预期在 10 年后年纯收益可攀升至百万元级别。通过统一抚育、申请补贴、发展林下经济等途径，合作社成员每年除可分得利润外，亦能获得相应的劳务报酬，村财收入由此得到大幅提升，展现了“集体+村民集资”的集约化经营模式在推动村级经济发展与森林资源提质增量方面的优势。

国有林场与村集体合作经营，有效促进了林地运营管理的规范化。例如，官庄国有林场在规模化经营前，主要依托自有的约 11.9 万亩国有林地进行经营管理，但村集体林地极为零散，且部分村集体虽拥有较大面积的林地总量，却难以实现集中经营，导致亩均蓄积量长期维持在 7 立方米左右，像富口镇白溪口村这样的人均主伐收益甚至不足 300 元。通过近年来推行“合作造林”“托管经营”等模式，官庄林场先后与 4 个镇 15 个村签订合作协议，总签约规模达到 14.6 万亩，并已实际拨交 4 万亩统一经营。其中，白溪口村将 693 亩山场纳入集中造林和抚育，夏茂镇梨树村则移交 643 亩山场交由林场统一经营。经科学规划、抚育和资金投入后，林场普遍将合作林地亩均蓄积量提升到 10-13 立方米，仅白溪口村合作后就可保底达到 8-13 立方米。与此同时，每亩林地采伐净收益可达 1 万元以上，相比分散经营时期普遍提升 2-3 倍；部分地区还开发了林业碳汇项目，以梨树村为例，2016-2020 年实现碳汇量 1320 吨，并通过“三明林业碳票”交易 418 吨获得额外生态补偿收益。另一典型是江西永丰县官山国有林场，其规模化经营

前，场内除自身 5 万亩国有林地外，还存在 6 万亩分散在 9 个乡镇的集体林地，因管理投入不足、林地零散等问题，产出效率较低。规模化经营后，官山林场通过“收益分成、面积分成、托管经营、租赁分成、劳务承包”等五种多元合作方式，与周边村集体开展联营造林累计超过 1 万亩，部分村集体每年可稳定获得约 100 万元的租金或收益分成。与此同时，杉木、楠木等优良树种在大面积系统化抚育下实现了产量和质量的双提升，人工林出材量可达到亩均 1 万元左右的产值。尤其在改造低效林地后，官山林场每年投入约 400 万元改善经营管理，不仅带动了大量村民就业，也令村级经济收入显著增加，进一步巩固了林地规模化经营带来的多重效益。

（二）规模化经营尚存在的问题

在推进国有林场、林业专业合作社以及家庭林场的规模化经营过程中，各地虽取得出材量提升、经济收益增长等成效，但依然面临多重挑战。

首先，产权明晰与合同纠纷问题尤为突出。由于历史上林地权属多次变动，有些山场在早年已被私人承包或存在租赁合同尚未到期，导致村集体在尝试与国有林场或合作社签约时，必须对承包合同、林权证件进行反复核验和谈判。若产权不清或村民质疑林权评估结果，就容易引发纠纷甚至上访，直接影响规模化经营的落地。

其次，资金与技术投入的瓶颈在前期尤为明显。林业经营周期长，造林、抚育、防火、病虫害防治等环节均需持续投入资金。无论是国有林场与村集体合作，还是合作社整合村民资金，都普遍面临“投入大、见效慢、缺少抵押贷款渠道”的难题，导致部分村民或合作社成员对后期回报心存疑虑。此外，由于山地地形复杂、劳动力结构老化，机械化管理与专业化技术推广相对不足，进一步加大了经营成本。

再次，收益分配机制不够完善也容易引起内部分歧。在国有林场与村集体合作中，如果收益分成比例、预付林地使用费、保底出材量等条款缺乏透明度，村民可能质疑国有林场在合作中占优而自己拿到的股份或收益偏低。对于合作社而言，若章程未明确约束集资资金的使用与分红方式，或财务公开不够及时，也会造成成员对管理层的不信任。尤其在村委会换届或合作方更迭时，存在决策延误或推翻既有协议的风险。

此外，各项涉林政策有待更好衔接与落地。部分国家或省级林业扶持项目对补贴资金使用年限、造林方式、经营规模等有较严格要求，一旦项目与本地实际经营模式不匹配，补助就难以及时拨付，甚至出现“无法申报”或“资金闲置”的情况。林地抵押贷款、林业保险也尚待进一步完善，导致合作社和家庭林场在资金周转或灾害赔偿上缺乏制度保障。

综上所述，规模化经营虽能显著提升林地出材量、改善森林生态功能并增加村集体与林农收入，但仍需要在产权确权、融资渠道、收益分配以及政策配套等方面持续优化。唯有通过明晰林权归属、完善合同管理、强化资金与技术扶持、健全利益分享机制，才能真正推动国有林场、合作社与家庭林场在进一步深化林改背景下的规模化经营取得更大成效，并为更多地区探索共同富裕与乡村振兴之路提供可复制经验。

四、主体间差异：三类典型主体规模化经营的现状与效益比较

（一）家庭林场：个人化的高集约经营

1.经营规模与主要方式

家庭林场通常由具有一定资本积累和林业经验的“专业大户”或“返乡创业者”创办，其特点是：土地经营权通过租赁或流转整合到家庭林场名下，面积一般在几百亩到数千亩不等。以福建三明为例，尤溪县生来家庭林场注册于2020年8月，经营林地约1400亩，另有沈优家庭林场则经营面积1272亩（访谈资料，YX202407）。相较于国有林场与合作社，家庭林场的规模相对较小，但在资金决策、技术应用、经营策略等方面更为灵活。

2.家庭林场经营效益分析

家庭林场作为一种灵活的经营模式，其主要依托个人或家庭的力量进行林地经营，具有高度的个性化特点。

（1）林地育林情况与出材量提升

家庭林场通常以商品林为主，在育林上依靠家庭劳动力进行日常的林地管理和抚育。以生来家庭林场为例，该林场经营面积为1400亩，其中大部分木和松树的人工林。在管理上，家庭林场注重通过轮伐和间伐来提升木材的生长质量与木材产量。根据其年度采伐情况，家庭林场每年在60亩林地上进行采伐，木材平均产量约为10立方米/亩，2023年总收入达到40万元。相比于传统的小规模家庭经营，家庭林场在通过集约化管理和科学木抚育后，林地的蓄积量和出材量得到了明显提升。预计在未来几年，随着林木的成长，家庭林场的木材产量还将进一步增加。

（2）经济效益的提升

家庭林场的经济效益主要体现在木材采伐和林下经济的双重收益上。生来家庭林场通过低成本的承包方式获得了林地使用权，其经营模式依赖于稳定的和低成本的经营。2023年，尽管木材市场不景气，生来家庭林场的木材销售依然保持了一定的收入水平，达到了40万元。这一收入大部分来自木材的采伐和销售，部分来自林下经济的收入中草药的种植和林下养殖。在未来，随着木材价格的回升和林下经济的拓展，家庭林场的收入将继续增长。预计在未来五年，家庭林场的年均收入可达到50万元以上。与传统的家庭经营相比，家庭林场的规模化经营显著提高了每亩林经济产值。

（3）生态效益的提升

家庭林场的生态效益主要体现在其森林资源的可持续性和生态环境的改善。通过科学的森林管理措施，家庭林场能够实现林木的持续生产，同时提高森林的碳汇能力。例如，生来家庭林场通过合理的轮伐和间伐方式，有效避免了过度采伐和森林资源的浪费，提升了林生态功能。家庭林场还注重保护水源和维护土壤的肥力，确保林地长期健康发展。此外，家庭林场积极参与生态公益林的管护，提升了当地的生态环境质量。通过合理的森林结构规划，家庭林场不仅提高了木材产量，还增加了森林的生物多样性，增强

了防灾防火能力。

（4）风险分担与长期收益保障

家庭林场的风险主要来自市场价格波动和自然灾害。尽管家庭林场在经营过程中具备较高的灵活性，但在木材市场低迷或发生自然灾害时，家庭林场的收入波动较大。因此，家庭林场在经营过程中往往依赖于家庭成员的长期投入和稳定的经营管理。在木材市场不景气时，家庭林场依靠灵活的经营方式进行调整，尽量减少损失。然而，家庭林场的风险分担机制相对较弱，家庭经营者需要承担较大的市场波动风险。在未来，为了增强长期的收益保障，家庭需要更多的政府支持和政策引导，例如林业保险、财政补贴等。

3.规模化经营后的效益变化

家庭林场的规模化可以通过更高强度的抚育与管理来提高林地产出：

- ① 专业化管理：经营者通常具备一定技术背景或聘用专业管护队伍，细化育苗、施肥、间伐等环节。
- ② 灵活经营决策：没有繁杂的合作社章程或国有林场审批程序，能更快适应市场行情。
- ③ 集约投入与林下开发：若资金允许，可大规模进行林下经济，如林药、林菌、林禽养殖，实现收益多元化。

在实际案例中，生来、沈优两家家庭林场均在经营初期就投入资金进行抚育、修路、防火带建设，并在局部区域尝试林下种植或林下养殖。随着林地面积上千亩规模，单位成本有所下降，经营者可更轻松地管理同类树种或同类林下作物，有效提高效益。

（二）林业专业合作社：股份化与联户经营提升规模

1.经营规模与组织形态

林业专业合作社多以“村集体+村民出资”或“村民个人联合”方式成立，实行“民办、民管、民收益”原则。以同阳农林专业合作社为例，合作社经营面积约 2266.5 亩，注册资金 570 万元，目前成员 595 户（调研资料，NYTY202407）。同时，该合作社通过村民集资（每人 600 元，分 3 年交齐，15 年后返还 1800 元），实现了合作造林资金的初步积累（访谈资料，NYTY202411）。这些合作社通常强调“村民共同所有”“集体化合作”，通过股权或资金形式将林地统一经营。

2.合作社规模化经营效益分析

合作社模式作为一种典型的林业规模化经营模式，其致力于将集体林地的经营权以股份管理，达到资源优化配置和经营集约化的目的。

（1）林地育林情况与出材量提升

在同阳农林专业合作社的案例中，合作社承担了大规模的造林与林地抚育工作。根据调研数据，合作社在其经营的 2266.5 亩林地上进行了逐步的抚育工作，每年进行了至少两次的抚育，包括施肥、修剪和病虫害防治等。合作社育林技术与管理措施，在短短数年内使得林地的蓄积量稳步增长。具体到出材量，经过合作经营后，原本每亩年均出

材量大约为 7-8 立方米，但通过规模化经营和管理，预计在未来的采伐周期中，出材量将达到 10-12 立方米/亩。这一提升直接归功于合作社集中的资源投入和专业的林业技术支持。合作社以较高的标准进行树种选择和立地条件评估，有效提升了每亩林地的木材蓄积量。

（2）经济效益

经济效益的提升可以从多个角度分析。首先是合作社成员的直接经济收益。例如，陈厝前红菇专业合作社通过合理的利益分配机制，每年为村民分红，2023 年分红已从最初的 2 万元提升至 13 万元。每年村集体和村民通过股份分红和劳务工资获得的收入大幅增加。此外，盛旺林业合作社还探索了林下经济的发展，部分林地也开始进行中药材的种植，如黄精、铁皮石斛等，增加了林地的综合产值。

具体来说，随着木材价格波动，合作社的经营收入依旧表现稳定。在最初的几年，木材市场低，合作社依然通过优化管理和多元化经营弥补了短期的经济损失。而当市场行情回暖时，合作社通过对周边集体林地的资源整合，使得木材收入迅速增长。在预期收益方面，根据目前的经营模式和市场趋势，预计调研的几类合作社能够在接下来的 10 年内，平均年均纯收益达到约 100 万元，经济效益呈现稳定增长趋势。

（3）生态效益的提升

从生态效益的角度来看，合作社规模化经营带来的最大效益是对生态系统的保护和修复。以同阳农林专业合作社为例，合作社不仅进行商业林的经营，还积极推动生态公益林的恢复和管护。通过建立防火带、实施病虫害防治和森林抚育，合作社大大提升了林地的生态功能。例如，在梨树村的案例中，合作社的管理措施提升了林地的碳汇能力和对森林的高标准管理。2020 年，梨树村的碳汇交易达到了 418 吨。这不仅为村集体带来了额外的生态补偿收入，也改善了当地的森林生态环境，增加了水源涵养、土壤保持等生态效益。

（4）风险分担与长期收益保障

合作社通过股东制的方式，确保了村集体和村民的长期收益保障。在林地经营的过程中，合作社承担了大部分的经营风险，特别是在市场不景气的年份，合作社通过稳定的收益分配机制确保了村民的。在木材价格低迷的情况下，合作社通过调整经营策略，减少了单一收入来源对整体经济效益的影响，分担了村民的经营风险。此外，合作社与金融机构的合作使得林地抵押贷款成为可能，为项目的资金投入提供了支持。这种模式保证了合作社可以在不同经济环境下灵活应对，从而保证了长期的可持续收益。

3.规模化经营后的效益变化

林业专业合作社经过规模化整合，可在以下方面实现效益提升：

① 统一经营与技术推广：借助合作社平台进行良种选育、机械化抚育，较单个农户经营时更具效率。

② 市场谈判能力：以“合作社”名义统一对外销售，提高议价能力，减少中间商压价。

③ 公共事业与分红：许多村社将部分收益用于村内公共事业建设。以同阳合作社为例，约定集体占 20% 股份、合作社与村民共享收益，有一定的公共福利提升作用。

整体而言，林业专业合作社的规模化经营呈“缓进式”发展，因为资金与人才不足，产出见效较慢，但长期来看有利于村集体与农户的稳定增收。

（三）国有林场：大规模经营与稳定机制保障

1. 经营规模与主要特征

根据调研数据，官庄国有林场整体经营面积达 12.9 万亩，其中约 1 万亩为非林地，实际可经营的商品林面积约 11.9 万亩，另有 1.03 万亩生态公益林（调研资料，SXGZ202411）。国有林场体制机制相对成熟，管理人员与技术人员配置充足，内部分工较为细致：退休 160 多人，在职管理人员 96 人；场部具备技术、资金调配与统一规划的能力。

从规模化经营角度来看，国有林场常常以行政或事业单位身份承接较大面积的集体林地，通过各种方式（如合作经营、托管经营、优势控股 51% 等），实现跨乡镇乃至跨县区的林业经营整合。例如，官庄国有林场在沙县及周边多个村开展合作，取得 51% 股权或与村集体共同投资，使得经营版图大幅扩张。国有林场规模化的主要动力来自政策要求与国有属性：省级或市级层面出台意见，鼓励国有林场积极参与集体林权改革、林票制度探索等。

2. 国有林场与村集体合作规模化经营效益分析

随着集体林权改革的不断推进，国有林场与村集体的合作模式已成为提升森林资源利用效率、促进乡村振兴的重要手段。通过与村集体合作，国有林场不仅能够解决林地碎片化问题，还能有效地提高林地的经济效益、生态效益以及抗风险能力。以福建省沙县官庄国有林场和江西省永丰县官山国有林场为例，本研究将详细分析国有林场与村集体合作规模化经营所取得的各方面效益。

（1）林地育林与出材量的提升

在官庄国有林场的合作实践中，林地的育林质量和出材量得到了显著提升。沙县官庄国有林场与村集体合作的典型案例包括富口镇白溪口村和梨树村。在这些合作中，官庄国有林场为村集体提供资金和技术支持，村集体则提供林地资源。以白溪口村为例，合作前该村 693 亩山场主伐后，村民的收益人均不到 300 元。然而，在合作之后，林场通过科学管理和资金投入，不仅提升了每亩林地的蓄积量，还大大提高了木材的产量。经过几年的管理，合作后的林地亩均蓄积量从原来的 7 立方米提升至 10 至 13 立方米，出材量的提升使得村集体和村民的收入大幅增长。

此外，江西省永丰县的官山国有林场通过与周边村集体的合作，推动了杉木、楠木等多个树种的规模化栽植和管理，极大地提高了林木的生长质量。官山林场采用的“托管经营”模式，即由林场出资、技术和管理，村集体提供土地资源，按照约定比例分成的方式，不仅确保了木材的稳定产出，还提升了林分的整体质量。据统计，官山林场的合作林地出材量每亩达到 1 万至 1.5 万元，显著高于传统单一经营模式的收益。

（2）经济效益的提升

国有林场与村集体的合作不仅改善了林地的生产效率，也为村集体和村民带来了可观的经济效益。以沙县官庄国有林场与梨树村的合作为例，梨树村将 643 亩，由林场负责林地的经营管理和技术支持。在合作期间，梨树村的碳汇量累计达到了 1320 吨，并通过“三明林业碳票”进行了交易，实现了 418 吨的碳交易，带来了额外的生态补偿收入。

此外，场村合作的经济效益还体现在林票制度的创新应用上。官庄国有林场通过向村集体发放“三明林票”，有效地将森林资源转化为股权资产，并为村民提供了稳定的收益凭证。在合作模式中，村集体通常持有 30% 的股份，剩余的 70% 分配给村民。每个村民可以通过持有林票获得相应的预期收益，这不仅为村民带来了稳定的收入，也增强了村集体的资金实力和经济自主性。

在官山国有林场的经营当中，林场与村集体采取的“合作经营”模式，使得村集体通过与林场合作，不仅得到了稳定的经营收益，还增加了对森林资源的控制权和收益权。每年官山林场向村集体支付约 100 万元作为租金，并根据木材采伐收益进行分配，进一步提升了村集体的经济收入水平。

（3）生态效益的提升

国有林场与村集体的合作还带来了显著的生态效益。通过科学的林业管理和保护措施，林地的生态功能得到了有效地增强。在沙县官庄国有林场的合作中，林场通过采用高标准的抚育、病虫害防治、防火防灾等措施，有效提高了林地的碳储存能力和生物多样性。特别是在梨树村的合作中，林场通过改良林地质量，增加了林地的碳汇能力，并通过碳交易获得了额外的经济收益。

在官山国有林场的合作中，林场与村集体采取了多种生态保护措施，确保了林木的可持续生长。通过实施优良种源造林和天然林修复，官山林场不仅提高了林地的木材产量，还增强了其水源涵养和土壤保持功能。此外，林场还通过引导村集体开展林下经济、森林科普教育等活动，推动了生态产品价值的实现，并为周边村民提供了额外的就业机会。

（4）抗风险能力的提升

国有林场与村集体的合作模式有效提升了林业经营的抗风险能力。林业经营受到灾害的影响较大，传统的单一家庭经营或村集体经营模式往往难以应对这些挑战。然而，国有林场作为政府支持的事业单位，具有更强的资金调度能力和市场适应能力。在官庄国有林场与村集体的合作中，林场能够通过提供资金支持和技术保障，有效分担了市场波动和自然灾害带来的风险。

例如，在木材市场价格波动较大的情况下，官庄国有林场通过优化经营策略和灵活调整采伐计划，确保了村集体和村民的稳定收益。官山国有林场通过“保底收益”的承诺，使得村集体在采伐不足时能够获得最低收益，从而有效降低了合作中的经营风险。此外，国有林场还通过完善的林业保险机制，为林地提供了风险保障，进一步增强了合

作的可持续性。

总体来看，国有林场与村集体的合作模式不仅推动了林地的规模化经营，提升了经济效益，还带来了显著的生态效益和抗风险能力。通过官庄国有林场和官山国有林场的合作案例可以看出，国有林场凭借其资金、技术和管理优势，能够有效促进林地资源的高效利用和可持续发展。然而，随着合作的深化，仍需解决产权确认、资金压力、收益分配等问题。未来，随着政策的不断完善和合作机制的优化，国有林场与村集体的合作模式将在更多地区推广，为推动乡村振兴和绿色发展作出更大贡献。

(5) “场村合作”模式下省属、县属国有林场合作经营的效益区别

从组织属性与治理结构看，省属沙县官庄国有林场依托省级国资平台，管理面积达 12 万亩，其中商品林约 11.9 万亩，生态公益林 1.03 万亩，场内技术人员、财务制度与投融资链条相对完备；而县属永丰官山国有林场以县级事业单位身份运作，自有林地 5 万亩，并通过联营、托管等模式吸纳集体林地逾 1 万亩，组织规模与资金调度能力明显小于官庄，但在县域乡村治理体系中具有更高的“嵌入式”协同韧性。官庄场在推进“场村股份合作、51% 控股+林票”时，能够一次性集中配置机械、良种和林业基金，使合作林地亩均蓄积量由 7 m^3 提升至 $10 - 13\text{ m}^3$ ，白溪口、梨树等村主伐净收益可突破万元大关，村民持票按年领息获得稳定现金流；官山场则以“收益分成、面积分成、托管经营、租赁、劳务承包”五种模式分层嵌入村集体，每年向合作村支付约 100 万元租金或分成，并通过改造低效林亩均实现万元产值，带动 400 万元年均造林投入转化为乡村就业与村财增量。

比较“经济-生态-社会”综合效益方面，官庄场因融资成本低、技术与市场议价能力强，在木材价格低谷仍可通过延伐、碳汇交易与林票回购维持收益稳定，其合作区碳汇 2016 - 2020 年即获 418 吨交易量，村民股权资产的金融化显著增强了林地资本周转效率；官山场虽受县级财政与信贷约束，难以运用林票 2.0 或大规模碳票，但其“五元并举”模式能够根据村集体诉求灵活调整现金流节奏，减轻村级高要价与林农短平快预期的张力，社会整合成本更低。生态维度上，官庄场通过统一规划与高标准抚育，快速提升立地质量和水源涵养功能；官山场则侧重乡土珍贵阔叶树种恢复与低效林改培，对提升区域生物多样性与景观连通度贡献更为突出。风险抵御方面，省属官庄场掌握省级政策资源与保险工具，能够在病虫害、市场震荡中“等价置换-集中出材”对冲价格风险；县属官山场则主打“分散托管-保底收益”，将市场与自然风险通过合同条款回注于林场与村集体的共同治理网络，在社会稳定和基层治理绩效上表现更优。

总的而言，官庄模式体现“规模-资本-技术”驱动的高效率、高产出与高金融化路径，官山模式则展现“嵌入-协商-多元分担”的高韧性、高包容与高社会效益路径，两者互为补充，为不同层级林区推进场村共治、优化林地产权与实现乡村振兴提供了差异化范式。

3. 规模化经营后的效益变化

在新一轮林改中，国有林场通过“场村合作”或“股权合作”方式逐渐实现规模化

经营，对外可获得抚育管理，单位成本有所下降。由此带来的收益提升主要体现在：

① 经营成本的下降：统一育苗采购、统一机械设备使用，减少多头管理与低水平重复投资。

② 风险共担与政策支持：国有林场往往能获得更高额度的国储林补贴、碳汇项目支持，有助于缓解造林或抚育资金压力。

③ 收益相对稳定：虽然市场价格有波动，但国有林场具备较强的抗风险能力，能等待行情回暖再适时出售。

总体来看，国有林场大规模经营“做得起、等得起”的优势明显，效益整体较好。正如调研中沙县林业局工作人员所言：“效益最好的是国有林场，最差的是农户”（访谈资料，SX202411），其背后正是资金、技术与政策支持的综合作用。

五、规模化经营效益差异的内在机制

为深入剖析三类主体为何在规模化经营上呈现不同效益表现，本研究根据调研结果，设计了“资源动员-效益输出”能力的分析模型（见图1）。

具体来说，“资源动员”是指该经营主体掌握并有效经营林地的能力，即能否有效调动并使用资金、技术、人力等资源。资源动员能力的基础体现为部分客观指标，主要包括承接林地规模的大小（是否能大面积经营），资金、技术、劳动力的充裕程度，抵抗风险的能力（防灾等）等。“效益输出”是指经营主体通过林地经营产出的经济、生态等效益的能力。主要包含的要素为经营所产生的收益规模，收益的惠及度，带动的就业机会，产生的生态效益等。简言之，“资源动员能力”指经营主体对资源（包括政策资金、技术设备、林地等）的获取与整合能力；“效益输出能力”是将林业资源转化为经济或生态收益的能力。二者的高低组合，决定了林地规模化经营的最终效果。

从调研结果来看，“资源动员能力”的评估相对直观，而“效益输出能力”需要结合输出对象进行区分。首先，国有林场的“场村合作”模式的对象是村集体组织，所产生的经济收益一般会直接纳入村财收入，并且社会效益（如就业和社会保障）也主要由村集体进行兑现，因此全体村民均可通过村组织获取规模化经营的效益，效益的输出程度是高的。第二，林业专业合作社的惠及对象主要是合作社的社员，尽管也存在同阳合作社与金源合作社这样全民所有制和股份合作制的区别，但多数林业合作社的主要惠及对象依然是参与其中的村民，因此村民集体是合作社效益的主要输出对象，属于中等输出强度，随着涉及面的多寡其输出能力会产生浮动。第三，家庭林场由于主要由林业大户独立或联户经营，因此家庭林场所产生的效益主要针对村户个体，属于较低层级，并且由于客观上其经营规模相对有限，产生的生态和社会效益总量并不多。

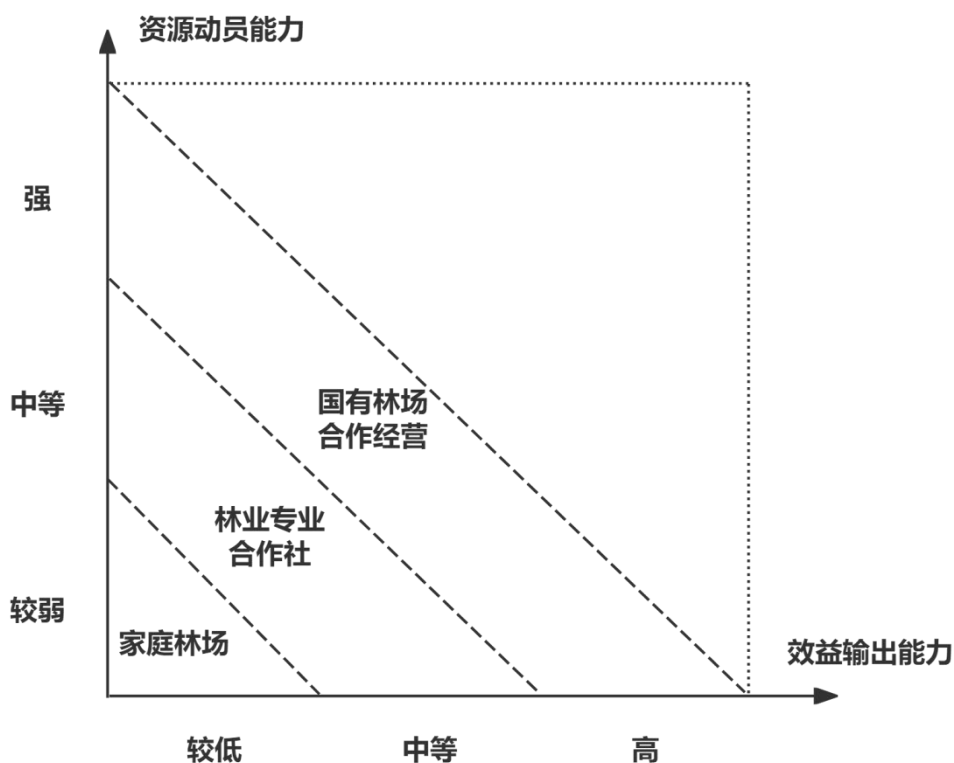


图 1 三类主体规模化经营能力模型

资料来源：作者自制。

基于上述指标，本研究得以对三类典型经营主体的规模化经营能力进行类型学比较，从而提供更加具有理论性和解释性的机制分析。

（一）国有林场：“强动员-高输出”能力

国有林场在合作经营当中，其在“资源动员能力”方面具备明显优势，主要表现为：

① 政策背书：国有林场可获得省、市、县多层面的财政补贴、国储林指标、林票发行资格等；

② 资金与人才：因其国有属性，往往容易获得银行贷款或政府担保，且拥有较为稳定的技术与管理队伍；

③ 大面积林地一体化经营：通过兼并或与村集体合作，快速扩张经营规模。

同时，在“效益输出能力”上也相对较强，主要表现为：

① 技术与管理规范：林地轮伐设计、抚育间伐措施到位，资源利用率更高；

② 市场对接与风险应对：国有林场可根据市场行情灵活决定采伐时机，也能承受短期木材价位下跌；

③ 多元收入渠道：除木材销售，还有森林旅游、碳汇交易、林票回购等多种收益模式。

总体而言，国有林场（合作经营）属于“高动员-高输出”的一类主体，在当前规模化经营中的实际效益表现最好。

（二）林业专业合作社：“中等动员-中等输出”能力

从调研情况来看，林业专业合作社虽有村集体和大量农户为基础，但本身“动员能力”依然相对有限，主要表现为：

- ① 资金不足：村民自愿集资额度小，外部融资渠道狭窄；
- ② 管理人才匮乏：合作社常依赖少数能人负责运营，民主决策程序较繁琐，执行效率一般；
- ③ 政策支持力度不及国有林场：合作社虽可申请部分林业补贴，但规模或信用度不如国有林场。

但合作社经营会产生比较可观的规模效应。主要表现为：一方面，合作社经营有助于减少内部纠纷、集中采购、统一销售，对提高收益有帮助；另一方面，成员参与广泛也易于推广生态意识，合作社在村庄拥有广泛的社会基础，生态管护较易落地。

总体而言，合作社大多处于“中等动员-中等输出”的水平，只要政策适当赋权与资金扶持，合作社将发挥更大规模化效益。

（三）家庭林场：“较弱动员-较低输出”能力

家庭林场的“汲取能力”主要取决于经营者个人或家庭的资本实力、社会关系与技术积累，主要表现为：

- ① 初始资金依赖私人投入或商业贷款：缺乏集体或国有背书，部分项目存在融资难；
- ② 政策吸纳能力有限：少部分家庭林场参与碳汇项目或政府补贴，多数仍自负盈亏。

尽管在“输出能力”方面相对较低，但是家庭林场通过规模化经营，其效益的产生也相对更加灵活，主要表现为：

- ① 经营决策自主：可根据市场波动及时调整采伐或林下经济方案；
- ② 精细化管理：投入较大的精力与成本在林分抚育，提升单位面积产出；
- ③ 创新意愿强：部分家庭林场积极引进林下药材、林禽养殖或森林康养形式，获取超额收益。

因此，家庭林场可定位为“较弱动员-较低输出”的主体，如果能够获得更多金融支持与技术培训，其经济产出潜力可能进一步释放。

（四）“经济势能”：三类经营主体效益差异的理论解释

在“三类主体规模化经营效益差异的内在机制”框架中，“经济势能”可被界定为不同层级主体在“国家-集体-个人”纵向治理体系中的资源动员高度与政策杠杆长度之综合张力。其核心假设是：越靠近国家与政府权力、资本、信息枢纽的主体，越能在要素整合、风险分摊与收益锁定上形成规模报酬递增的强劲势场，进而在经济、生态与社会效益上表现出更显著的跃升，而距离枢纽越远的林农个体势能衰减，规模化经营成效亦随之递减。首先，国家或省级国有林场在产权结构上直接承载行政资源和信用背书，具备“政策溢价-资本低成本-技术专业化”的三重增压效应：一是通过国储林、碳票、造林补贴等纵向财政通道获取稳定的资金流，从而在初始投资高、见效周期长的林业经营中实现资金贴现与时间价值转换；二是借助林业局、金融机构等部门联动，低成本撬动信贷、保险与风险准备金，显著降低单位林地的资金周转率和不确定性冲击；三是依

托林学专家、科研院校与完备的营林工序，实现精准抚育、机械化采伐和数字化防灾，直接把亩均蓄积由传统村集体的 7 m^3 左右提升至 $10\text{-}13\text{ m}^3$ ，个别合作区段可达 15 m^3 以上，收益提升 2-3 倍。这一高势能传导至村集体，表现为“保底蓄积-收益分成-就地就业”三位一体的利益共享机制，使地方政府与村社形成稳固的合作均衡。

相对而言，林业专业合作社处在“集体-半市场”的中介层，其经济势能主要依赖村规民约与成员契约的内部凝聚以及县乡政府的点状扶持。合作社借助“人头集资+股份量化”模式能够初步集聚资金与林地，但由于缺乏上位财政兜底和金融主体的全周期信用支撑，其政策杠杆长度与资本撬动半径明显短于国有林场；当木材价格波动、自然灾害或成员退出等风险发生时，惯常的分红递延和追加出资常使合作社陷入现金流紧绷与治理成本攀升的双重压力，从而稀释了规模优势的边际收益。家庭林场虽然可以通过私人意愿快速整合数百至上千亩林地，但其初始资本完全市场化、技术主要依赖外部购买或亲缘传承，缺乏与政府对口的金融通道和灾害保障体系；一旦遭遇木材行情下跌、火灾或病虫害，经营者只能以高利贷、抵押林地或被动“卖青”方式出清资产，利润弹性表现为“顺周期扩张、逆周期脆断”。

由此可见，经济势能不是单纯的规模大小，而是“制度嵌入深度×资源动员效率×风险对冲能力”的乘积。国有林场作为国家与市场的双重接口，其高制度嵌入深度带来强绑定资源与高效行政协调；合作社处在中间地带，需通过内部组织资本与外部政府项目进行势能补偿；家庭林场则完全暴露于市场风险，若无托管或抱团机制，其势能衰减最快。政策含义是：应继续发挥国有林场的杠杆示范作用，通过托管、联营或收益分成，将其高势能向合作社和家庭林场“泄压-输能”；与此同时，构建多层次林业金融与保险体系，延伸合作社与家庭林场的政策杠杆，使其在国家-市场张力场中获得更多上升通道，以实现集体林业规模化经营效益的整体跃迁。

六、总结与政策建议

（一）三类主体效益差异总结

在进一步深化林改的背景下，国有林场、林业专业合作社与家庭林场成为集体林区规模化经营的三类典型主体，彼此在产权结构、资源整合能力、技术与资金投入及收益保障方式等方面具有显著差异。综合调研资料可见，国有林场通常由政府支持，其体制和政策背书使其在资金、技术及市场整合能力上占据优势；林业专业合作社则借由“村集体+农户”的股份合作或托管经营，透过村民自筹与多元化管理实现一定规模的联户经营；家庭林场往往依托个体或家庭资金进行林地流转，虽经营机制灵活，却易受市场行情与自然灾害波动的影响。通过梳理经营面积、产出效率、经济收益、生态效益与抗风险能力等指标，三类主体在规模化经营后呈现不同程度的效益提升，但差距同样显著。

首先，从经营规模与资源整合能力来看，国有林场（如福建沙县官庄国有林场、江西永丰官山国有林场）往往拥有数万亩乃至十余万亩的经营范围，并能透过行政手段与政策项目（如国储林、碳汇交易等）进一步扩大林地管护半径。林业专业合作社（如同

阳农林专业合作社)虽仅经营数千亩,但可借助股份化经营、村民集资或对外融资整合散户林地。家庭林场规模普遍在数百至两三千亩之间,经营面积相对更小,易因个人资金与技术受限而一度陷入粗放管理。由此,国有林场在规模化程度和资源整合上表现突出;合作社居中;家庭林场的规模扩张多取决于经营者个人能力。

其次,就产出效率与经济效益而言,在统一抚育、防火巡护与育林技术等集约化管理的推动下,国有林场与合作社普遍将林地亩均蓄积量从传统的 6-8 立方米提升至 10-13 立方米,甚至部分地块可突破 15 立方米,并实现亩产值 1 万元以上的目标。相较之下,家庭林场在资金不足与个人管理时间有限时,其单季产量或木材质量往往不及前两者。合作社虽在木材出材量上略逊于国有林场,但借“全民集资”或“股权入股”等方式,成员间利益联结较密切,也能在一定程度上保证生产、销售与收益分配相对公平。家庭林场若获得国有林场或合作社的托管或技术支持,其出材量与收益亦可大幅提升,但独立经营时则易受价格波动影响。

再者,在生态与社会效益层面,国有林场因具备长周期规划能力,往往能兼顾公益林保护和商品林培育,并有效整合碳汇、林票交易等新兴生态产品,推动森林资源的可持续经营。合作社利用股份化管理,提高了防火巡护与林地管护的效率,将过去分散难管的山场集中起来,有助于强化村民的生态意识,遏制乱砍和森林火灾。家庭林场亦有意识推进林下经济与复合经营,但其生态投入程度往往取决于经营者个人理念与短期偿付压力。在抗风险能力上,国有林场凭借稳定财政支持和政策红利,最能抵御木材行情低迷或自然灾害的冲击;合作社则依托集体力量与分散化责任,具备一定缓冲能力;而家庭林场资金缺口更大、融资渠道局限,相对抗风险能力最低。

总之,三类经营主体在进一步深化林改和推行规模化经营的背景下,均实现了出材量与经济收益的整体提升,但差异主要源自资金与技术保障、政策扶持力度以及收益分配模式上的不同。国有林场在规模化与管理效益上占优,合作社则在村民组织与自主集资方面展现活力,家庭林场以灵活经营与个性化投入见长,却也面临融资和抗风险不足的难题。在当前政策环境与市场需求不断变化的趋势下,唯有通过深化体制改革、完善金融与技术扶持、因地制宜优化经营策略,方能逐步缩小三者差距,推动集体林业规模化经营朝着更高效、更公平与更可持续的方向发展。

(二) 相关政策建议

基于对国有林场、林业专业合作社和家庭林场规模化经营效益差异的综合分析,未来要进一步深化林改并提升林业整体效能,需要在产权确权、融资体系、利益分配与技术推广等维度进行针对性的制度设计与政策扶持。以下提出三类主体的具体建议:

首先,对于国有林场而言,建议完善“场村合作”与“多元联营”机制,进一步推动国有林场让利于民、助力乡村发展。一方面,国有林场应在合作协议中明确股份分配与收益结算的公开透明程序,确保林票、股份合作或托管经营等模式真正惠及村集体和村民;在探索碳汇、森林旅游和林下经济等新兴产业时,也应留出适当收益给合作村庄,使村民积极参与生态管护与森林防火。另一方面,国有林场可借用国家储备林、政策性

金融等渠道拓宽资金来源，并加强财政审计与公开制度，避免在场村合作中出现管理不透明或利益输送等问题。对于尚未被纳入合作经营的碎片化林地，国有林场可与县、乡政府协同推进林权收储平台，使更多散户林地通过租赁或股份化方式融入国有林场的规模化体系。

其次，针对林业专业合作社，需要加大在产权整合、规范化治理和多元经营方面的配套支持。鉴于合作社往往规模较小、融资能力有限、收益分配矛盾可能较多，政府及行业主管部门应提供更细化的制度与资源扶持。例如，可设立专门的“林业合作社发展基金”或贴息贷款项目，引导金融机构根据合作社经营面积、资产评估及信用评级提供中长期低息贷款；同时建立合作社章程示范文本与财务公开制度，提高成员对财务与投资方向的知情度，减少内部纠纷。在产业拓展上，合作社可积极引入“林下经济”模式，将特色种植、养殖或森林康养纳入经营项目，以缓解木材主业收入的周期性波动。各级林业管理部门也应加强技术培训与推广，协助合作社提升病虫害防治、防火巡护和林地抚育等水平，降低经营风险。

最后，对于家庭林场，应聚焦金融与技术支撑、规模化平台融入及风险对冲机制三个方面。家庭林场经营者虽然具备灵活度与创新力，但往往面临前期资金压力大、抗市场波动能力弱的难题。对此，一方面可通过“林权抵押+政策担保”的方式，扶植家庭林场取得合法抵押贷款或贴息支持，尤其在造林与抚育的初期阶段提供过渡资金。另一方面，可搭建“家庭林场联盟”或“家庭林场与国有林场/合作社联营”平台，允许家庭林场以股份或租赁方式加入更大规模经营主体，从而在技术、销售与品牌上获得协同效益。还应鼓励保险机构和地方政府共同开发多层次林业保险产品，以应对极端天气、火灾、病虫害等难以预测的风险，保证家庭林场在遭遇灾害时不至于全盘亏损。对有意经营林下经济的家庭林场，相关农业与林业部门应强化指导服务与监测，帮助其合理选择林药、林菌、林禽、林蜂等适宜项目。

综上所述，通过对国有林场、林业专业合作社和家庭林场进行差异化政策设计，能更好地发挥各类主体在规模化经营中的比较优势。国有林场可继续深化让利与创新经营机制，合作社需强化制度建设与融资能力，家庭林场则在技术与金融体系的扶持下逐步做强做优。唯有在产权确权、收益分配、财政补贴与金融保险等关键环节形成合力，方可有效提升林地产出效益与生态价值，保障林农利益并实现乡村振兴与林业高质量发展之双重目标。

子报告四：

集体林业规模化经营中存在的问题：福建、江西的调研

贺东航教授课题组

执笔人：贺东航，周文斌，于世润，王文婷

【内容摘要】本报告基于福建、江西两省实地调研，系统剖析了集体林业规模化经营的七大核心困境：一是政策红利知晓度低，基层宣传不足导致新型经营主体错失资金奖补、采伐指标倾斜等机遇；二是奖励资金使用受限且申请繁琐，专款专用原则制约技术升级与市场拓展；三是农户流转意愿低迷，“守土情结”与产权碎片化阻碍连片经营；四是林权抵押“高评低贷”现象突出，融资缺口达评估值的50%-70%；五是合作社“空壳化”严重（约30%-40%无实质运营）；六是经营模式粗放，40%主体依赖传统采伐，林下经济占比不足15%；七是采伐/用地指标分配失衡，国有林场优先挤占集体主体资源。针对上述问题，报告提出差异化解决方案：构建“政策驿站+数字推送”宣导体系，推行“负面清单”资金管理，创新“虚拟确权+两段式托管”流转模式，建立动态林权估值模型，实施合作社“动态退出”机制，并通过基建补贴与订单农业驱动集约化转型。报告旨在为破解“规模不经济”难题提供实践路径，助推集体林业高质量发展。

【关键词】集体林业规模化经营；林权流转；政策知晓度；空壳合作社；高评低贷；采伐指标分配；两段式托管

集体林业规模化经营是激活乡村绿色动能、实现“绿水青山”向“金山银山”转化的关键路径。课题组通过对福建三明、江西赣南永丰等地的调研，分析集体林业规模化经营的深层症结。通过解析七类典型困境与创新实践，为打通改革“最后一公里”提供破局的政策建议，助力林业规模经营走向“全面奔涌”。

一、集体林业规模化经营存在问题

（一）政策红利知晓度低

在集体林业规模化经营推进过程中，尽管国家和地方政府出台了一系列扶持政策（如资金奖补、税收减免、采伐指标倾斜、林权抵押贷款等），但许多林业专业合作社、家庭林场、股份合作林场等新型经营主体对政策的具体内容、申请条件、操作流程等缺乏清晰认知，导致政策红利未能充分释放。

一是政策信息传递不畅。政策文件通常通过政府官网或内部渠道发布，但基层林业部门宣传力度不足，许多林农和经营主体（尤其是偏远山区）难以获取最新政策信息，老年人、小农户等群体更难接触。政策宣传形式单一，缺乏针对性。部分政策表述专业

性强，缺乏通俗化解读，普通林农难以理解。二是申报程序复杂，基层执行偏差。政策申请流程繁琐，涉及多部门审批（如林业局、财政局、农业农村局等），部分基层工作人员对政策理解不到位，导致执行过程中出现“缩水”或“附加条件”。例如，福建某合作社反映“申报示范社需捆绑非林业项目”，变相提高了准入门槛。三是农户对政策信任度不足。部分林农因历史遗留问题（如林权纠纷、补贴发放延迟）对政策持观望态度，担心“政策变卦”或“承诺不兑现”。

课题组到江西省永丰县调研发现，当地的林农对林地流转政策长期持观望态度，尽管政府多次动员，仍有部分林农因历史林权纠纷问题怀疑政策稳定性。2025年2月7日上午课题组在永丰县龙冈畲族乡调研，该地在推进林地延包工作中，部分林农因担心流转后权益受损，拒绝参与规模化经营，导致全乡林地流转率不足30%。^①调研团队邀请23户林农及2名村干部圆桌讨论，并辅以36份简易问卷。结果显示，仅4户表示“可商量”，其余对《林地经营权流转合同》态度冷淡；79%受访者担心“补贴延迟、地难收回、后代权益受损”，老年群体尤甚。动员会上虽播放县里制作的政策短片，但林农仍反复追问“政府能否兜底”。这种对政策信任度不足与风险缓释手段缺位的现实，充分说明信息不对称与保障机制缺失已成为提升林地流转参与度的第一道门槛。^②永丰林业局2025年重点工作中提及“深化集体林权制度改革，推动林地延包和经营权流转，但林农参与热情需进一步激发”。^③

（二）奖励资金使用范围受限，奖励申请程序繁琐

一是用途限制过严。当前政策对奖励资金的使用多限定于特定领域（如种苗采购、基础设施建设），而新型经营主体在技术升级、市场拓展、品牌建设等关键环节缺乏资金支持。如福建某家庭林场反映，补助资金只能用于购买设备。二是缺乏灵活性。资金使用需严格按申报计划执行，难以根据经营实际需求动态调整。三是申请程序繁琐，材料复杂。需提交林地权属证明、经营规划、财务报表等多类文件，小规模主体难以备齐。四是审批链条长。从村级公示到省级复核需经多级审核，周期长达3-6个月，影响资金周转效率。五是标准不透明：部分地方存在“隐性门槛”，如要求捆绑其他项目或附加非明文规定的条件。

究其原因：一是政策设计层面。为避免资金挪用，政策倾向于“专款专用”，但忽视经营主体的实际需求差异。加上部门协同不足，林业、财政、农业等部门的补贴政策未整合，导致重复申报或标准冲突。二是执行层面。基层能力有限，林区的林业部门人手不足，审核效率低，易出现“一刀切”执行。部分地方重“材料合规”轻“实效”，将复杂程序等同于“规范管理”。三是经营主体层面。新型经营主体（尤其是合作社）缺乏专业财务人员，难以应对复杂流程。

课题组在福建沙县调研时发现，沙县新园林业有限公司作为全省首家村民股份制林业企业，虽获得政府造林补贴，但资金仅能用于基础设施建设，无法投入林下经济技术

^① 课题组在2025年2月7日在江西省永丰县龙冈畲族乡的调研访谈。

^② 课题组在2025年2月7日在江西省永丰县龙冈畲族乡的调研访谈座谈。

^③ 参见永丰林业局2025年重点工作安排。

研发。比如公司计划发展林下种植牛奶根等项目，但因补贴资金用途受限，需自筹 46 万元覆盖 20% 村民流转林地，资金压力显著。沙县林业局 2025 年重点工作也提到“推进林下经济项目需省级专项资金支持，但资金使用灵活性不足”。^①

江西部分县区林业补贴到位周期长达 6 个月，影响经营主体资金周转。^②课题组通过调取 2019-2024 年财务凭证发现，该社获得省级示范社奖励 30 万元，但因支出仅限“整地、苗木、肥料”等科目，无法用于技术服务、品牌推广及道路修复，最终真正投入生产的仅 12 万元，其余 18 万元被迫留存账户。理事长直言“钱在账上却解不了急”。与此同时，江西多县林业补贴从申报到账平均耗时约 180 天，致使抚育与施肥屡屡延期，经营主体普遍感叹“等钱比等雨还久”。

2025 年 2 月 6 日下午，课题组在永丰县绿瑶春白茶开发有限公司调研时，该公司负责人郑志发告诉我们他们公司在申请茶产业发展项目资金时，需提交林地权属证明、财务报表等 10 余项材料，审批周期长达 5 个月。尽管获得 17 万元加工厂房建设补贴，但资金需严格按申报计划使用，无法用于市场拓展，导致品牌推广滞后。吉安市茶产业发展项目验收公示也显示，绿瑶春白茶开发有限公司资金使用受限于“专款专用”原则。

③

（三）农户流转意愿低，新型主体难以集中连片经营

随着林权确权到户，农户将林地视作重要财产保障，流转意愿显著降低：一方面，山区普遍存在“守土”情结，宁可抛荒也不愿流转；另一方面，分散的产权导致新型经营主体难以集中连片，往往因少数农户拒签而无法形成规模效应。这种现象本质上是由于现行制度未能有效平衡农户权益保障与规模效益创造——短期流转无法满足投资需求，长期流转又缺乏风险对冲机制，加上历史形成的“地块插花”问题，使得交易成本居高不下。

课题组在福建三明调研时，沙县新园林业有限公司向我们反映“村民‘守土’情结浓厚，半数以上村民选择观望”，全村 50% 林地仍由大户持有，村民流转意愿不足 10%。课题组发现，新园林业股份合作社尝试整合全村 1.2 万亩林地，新园合作社通过“林地入股+分红”模式尝试整合分散林子，但其中 50% 仍掌握在早年签约的大户手中，小农 274 户又分散持有，其流转意愿仅 9%。抽样访谈显示，多数农户担心收益缩水或等待更高补偿。^④同时，课题组还发现，尤溪县南洋村同阳农林合作社虽集资 46 万元，却只覆盖 20% 村民股本，还有半数村民选择观望，迫使造林计划从原定规模削减三分之一。权属碎片化与预期差异正成为规模经营最难突破的壁垒。^⑤

课题组在江西永丰县调研时同样发现了类似问题，如永丰县古县镇继田村草珊瑚种植合作社流转国有林场林地 160 亩时，因少数农户拒签，导致项目延迟半年。最终通过

^① 2024 年 7 月 15 日课题组在福建省沙县新园林业有限公司的调研访谈。

^② 课题组在 2024 年 7 月 19 日在福建省三明市尤溪县西城镇上源村金源林业合作社的访谈。

^③ 2025 年 2 月 6 日 15:00 课题组在永丰县绿瑶春白茶开发有限公司的调研访谈。

^④ 2024 年 7 月 15 日课题组在福建省沙县新园林业有限公司的调研访谈。

^⑤ 课题组在 2024 年 11 月 7 日在福建省三明市沙县区新园林业有限公司、尤溪县梅仙镇南洋村同阳林业合作社的访谈。

“村集体兜底+收益分成”机制，才促成林地集中连片开发，该镇干部普遍反映“分散产权导致交易成本高”的问题。^①

（四）“高评低贷”导致经营主体融资需求无法满足，制约规模化发展

当前集体林业规模化经营中突出的“高评低贷”问题，已成为制约新型经营主体发展的关键瓶颈。这一现象主要表现为金融机构对林权的评估价值与实际放贷额度存在严重偏离，普遍出现评估值打三至五折放贷的情况，导致经营主体融资缺口巨大。其深层根源在于林业资产的特殊属性：林木生长周期长、变现渠道窄、风险防控难，使得银行机构为规避风险不得不压缩贷款比例。同时，评估体系不完善、缺乏动态调整机制，未能充分体现林木的成长性和生态价值，进一步加剧了融资约束。这种信贷配给失衡直接导致经营主体难以获得足够资金用于技术升级、规模扩张和市场开拓，形成“融资难-发展慢-风险高”的恶性循环。

课题组在调研永丰县雷竹示范基地（江西林农农业科技有限公司）时，基地负责人反映“林权评估值与放贷额度偏离，融资成本高达 8.5%”。该基地曾以 3120 亩林地申请抵押贷款，评估值 4000 万元，但实际仅获贷 1200 万元（评估值的 30%）。由于贷款期限仅 3 年，而雷竹生长周期需 5 年，导致企业面临“未成林先还款”的流动性压力。^②

课题组在与尤溪县 8 家合作社理事长对话时，合作社普遍反映“贷款不难批，难在还款”。林下经济贷款年化利率均值达 8.5%，而药材、菌菇等项目前三年几乎无现金流，出现“首批贷款刚到，首期利息已到期”的错位。受限于评估折扣与五年期限限制，多家合作社不得不以个人信用续贷或拆借民间资金，综合融资成本逼近 12%，导致扩张规模与再投资明显放缓。^③

（五）合作社“空壳化”现象普遍

当前集体林业新型经营主体发展面临“空壳合作社”的突出问题，约三分之一的林业合作社存在“有名无实”的运营困境。这些合作社往往仅为获取政策补贴而注册成立，缺乏实际经营活动，表现为“三无”特征：无稳定社员联结机制、无可持续商业模式、无专业化管理团队。其形成根源具有多重性：一是政策导向偏差，部分地方政府将合作社数量作为考核指标，催生了一批“纸面合作社”；二是利益联结松散，许多合作社未能建立“风险共担、利益共享”的运行机制，社员参与度低；三是能力建设不足，合作社带头人普遍缺乏市场经营和财务管理能力。这种“空壳化”现象不仅造成财政资源浪费，更严重削弱了合作社本应发挥的规模经营优势，直接影响集体林业的提质增效。

三明市林业局抽查显示，市局对 135 家林业合作社开展抽样运营评估，结果显示 32% 属“空壳社”，无场地、无销售、无现金流，无实质运营。课题组在尤溪县的调研发现，该县很多林业合作社“无稳定商业模式，社员参与度不足 5%”。如该县同阳农林合作社注册成员 595 户，但实际参与经营的仅 20 余人，该合作社 2023 财年营业收入仅 18.9 万元，扣除造林人工费后现金流连续两季为负，难以维持日常运转。合作社虽挂名“农

^① 2025 年 2 月 6 日 13:30 课题组在永丰县古县镇继田村草珊瑚种植合作社的调研访谈。

^② 2025 年 2 月 7 日 9:30 课题组在永丰县林农雷竹示范基地（江西林农农业科技有限公司）的调研访谈。

^③ 课题组在 2024 年 7 月 19 日在福建省三明市尤溪县林业局的结构化访谈。

林综合开发”，但缺乏林下经济、森林康养等实质业务，主要依赖政府每年 15 万元的示范社补贴维持运转。^①该现象源于部分地方重创建数量、轻质量，合作社缺少章程、财务与技术“三支撑”，后续无法自我造血，导致财政资源被动沉淀。

课题组在江西永丰县调研时同样发现了类似问题，如位于该县南部山区沙溪镇的欧公白莲综合种植专业合作社组建之初是为了发展该镇的白莲产业，但是没过多久就转型经营油茶等产业，挂牌成立了“江西标丰生态农业开发有限公司”“永丰县家丰智富家庭农场”，当初成立的合作社因此成了摆设。^②

（六）不少新型经营主体仍以传统采伐为主，依赖“粗放开采”模式，对集约化经营（如林下复合种养）接受度低

当前集体林业规模化经营中，传统粗放式采伐模式的路径依赖问题依然突出。约 40% 的新型林业经营主体仍延续“砍树卖钱”的单一经营思路，对林下经济、生态复合经营等集约化模式接受程度有限。这种现象折射出三个深层次矛盾：一是短期收益与长期发展的冲突，传统采伐可实现快速变现，而集约经营需要 3-5 年培育期；二是知识体系断层，多数经营者缺乏现代林业技术培训，对林药、林菌等复合种养模式认知不足；三是基础设施不匹配，林区道路、灌溉系统等难以支撑规模化作业，导致生态系统服务功能持续退化，制约林业高质量发展的转型升级。

课题组对尤溪 10 家合作社和永丰雷竹示范基地调查发现，林下经济面积仅占经营总面积 13.7%，其余仍走“砍伐-再造林”老路；江西省永丰县也有类似的问题，“林下经济占比不足 15%，传统采伐仍为主要收入来源”。如永丰县雷竹基地套种模式推广缓慢，仅 30% 农户参与复合经营。永丰县标丰生态农业开发有限公司 380 亩白莲基地中，仅 30% 面积尝试林下套种西瓜、中药材，其余仍以传统采伐为主。受访者认为，林下经济模式需要 3-5 年培育期且缺技术、缺道路支持，短期收益不如木材一次性变现（虽然木材的生长时间长些，但不用太多精力来经营），导致多数经营者继续依赖传统采伐，集约经营与生态价值提升均受阻，导致农户对复合经营接受度低。^③

（七）新型经营主体在采伐和用地指标面临的问题

当前集体林业新型经营主体在资源要素配置方面面临一些问题，集中体现在采伐指标、用地审批和经营方案三大核心环节。一是在采伐指标分配上，虽然政策明确向规模经营主体倾斜，但实际操作中仍存在“玻璃门”现象——约 60% 的主体反映其获得的采伐指标仅能满足 30%-40% 的经营需求，且审批流程平均耗时 4-8 个月，严重打乱营林计划。用地指标分配则陷入结构性矛盾，新型主体发展林下经济、建设加工设施所需用地，往往受制于建设用地指标跨部门协调难问题。二是国有林场在资源掌控、政策执行和行政资源方面具有优势，容易在采伐指标分配中占据主导地位，加上国有林场因承担生态保护和木材供应双重任务，往往优先获得，指标分配存在“重国有轻集体”倾向。

课题组在福建尤溪县金源林业合作社调研时发现，该社申报的 600 亩国家储备林项

^① 2024 年 7 月 17 日课题组在福建省尤溪县同阳农林合作社的调研访谈。

^② 2025 年 2 月 7 日 15:00 课题组在江西省永丰县沙溪镇标丰生态农业开发有限公司调研访谈。

^③ 2025 年 2 月 7 日 15:00 课题组在江西省永丰县沙溪镇标丰生态农业开发有限公司调研访谈。

目，因指标被国有林场挤占未能实施。金源合作社 2023 年向县林业局申报 600 亩国家储备林精准提升项目，拟借补助资金修建防火公路并实施疏林改培。但 2024 年 4 月得知指标被优先划拨国有林场，申报材料遭“打回”，雨季造林的窗口期随之错过，项目被迫延期一年。该社理事长感叹“我们集体经营一个没中过”。^①

二、优化路径与政策建议

针对以上问题，课题组提出了优化路径与政策建议：

（一）构建“穿透式”政策宣导体系

一是设立“政策驿站”。在乡镇林业站、村委会、合作社设立实体政策服务点，配备政策解读专员，提供“一对一”咨询服务。整合资金奖补、税收减免等政策信息，按经营主体类型（合作社/家庭林场/股份林场）分类标注申请条件、流程及案例，通过微信小程序实现精准推送，特别要向种植面积超 50 亩的合作社推送采伐指标倾斜政策。永丰县林业局通过“林技通”APP 为企业提供技术支持与政策解读。例如，永丰县在林业站设立“政策驿站”，由林业站专员提供林权流转政策的“一对一”咨询服务。^②

二是制定《政策申报标准化手册》，明确各环节时限、材料清单及模板（如示范社申报材料压缩至 5 项以内），并在政府官网公示。开发“林政策通”APP，集成在线申报、进度查询、材料预审功能，实现“数据多跑路，群众少跑腿”。尤溪县林业局将原本散落在省、市、县三级文件里的林业奖补、税费减免与金融支持政策重整为“申请条件-所需材料-可得补助-承办窗口”四列清单，基层干部在村部借助扫脸登录即可一键生成申报材料；群众端则通过微信小程序收到面向不同经营主体的精准推送。

三是将政策文件转化为“口语化手册+短视频动画+方言广播”，例如用当地语言讲解林权抵押贷款流程，降低理解门槛。邀请林农代表参与政策修订，增强其政策参与感与获得感。对乡镇林业干部、村支书开展政策轮训，重点培训项目申报等技能。遴选典型案例展示政策红利。联合电信运营商，对偏远山区定向发送政策短信，附带链接跳转至简化版政策页面。例如，福建省三明市尤溪县将政策文件改编成闽中方言短视频、口袋手册和 FM 广播，并定期组织“林业服务进村”，由技术员和村干部联合上门辅导，确保老年林农也能看得懂、填得对。试点半年，林农普遍反馈“政策像网购一样下单”，显著提升了政策知晓度，为后续规模经营奠定了制度基础。^③

通过上述路径，可实现政策红利从“文件”到“田间”的高效传导，推动集体林业规模化经营迈向新阶段。

（二）优化资金使用与简化流程

一是放宽使用范围。将资金用途从“正面列举”转向“负面禁止”，明确禁止用于非林业经营、高风险投资等领域，允许技术升级（如智能设备采购）等合理支出。根据

^① 课题组在 2024 年 11 月 7 日在福建省三明市尤溪县西城镇上源村金源林业合作社的访谈。

^② 课题组 2025 年 2 月 5 日上午在江西省永丰县林业局的调研访谈。

^③ 课题组在 2024 年 7 月 17、19 日在福建省三明市三元区陈大镇林业站、尤溪县林业局的访谈资料。

经营主体类型（合作社/家庭林场/股份林场）制定差异化资金使用指南，例如对合作社开放产业链延伸补贴，对家庭林场增加家庭农场认证费用支持。

二是预留灵活额度。在资金总额中划定 20%-30%作为“经营主体自主支配金”，允许根据实际需求动态调整用途（如突发灾害后的设备维修）。对超支部分或用途变更实行事后备案，取代事前审批，例如某合作社因市场拓展需要追加营销费用，可在年度审计时补充说明。

三是材料瘦身。整合林地权属、经营规划等重复材料，例如通过林权登记系统自动调取权属证明，减少纸质材料提交。推行“一表通”，替代多部门重复填报。例如，在“国家储备林”项目申报中，福建省沙县区林业局把原来分散在林业、财政、自然资源三个部门的纸质材料整合为“线上一表通”，通过县林权登记系统自动抓取权属信息后生成电子材料，由此平均审批时间和填报错误率得到大幅降低。此外，村委会还将合同、资金流向及施工影像实时上传至“阳光林改”网站，村民可扫码查看。^①

四是鼓励大型合作社与小规模主体结对，共享财务和申报项目的资源。例如，江西标丰生态农业开发有限公司（白莲、油茶种植）与周边家庭农场结对，共享了财务团队与项目申报经验，帮助三家小型农场成功申请到省级林下经济专项资金。^②

（三）多措并举推动规模经营与农户权益保障双赢

一是构建权益保障体系，破解“不愿流转”困局。针对农户对长期流转的担忧，可探索建立“林地流转风险保障金”制度，由政府财政、新型经营主体、金融机构按比例出资，对因自然灾害、市场波动导致经营主体亏损的情形进行托底补偿。同时，推广“林地流转保险”，将流转合同纳入政策性农业保险范畴，降低农户流转风险。

二是改变传统“一次性买断”模式，推广“保底分红+二次返利”机制。例如，吉安冉升生态农业有限公司（太秋甜柿基地）采用“公司+基地+农户”模式，农户以土地入股，每年获每亩 300 元保底收益，盛果期再按销售额 10%分红。2023 年带动 40 户农户人均年增收 5000 元，村集体年增收 10 万元。^③

三是创新流转整合机制，破解“难以连片”难题，推行“林权收储+碎片化整合”。由政府平台公司牵头，联合金融机构、林业企业成立“林权收储中心”，对抛荒林地、插花地等碎片化资源进行统一收储。通过“林地银行”模式，将收储的林权标准化、资产化，再整体流转给新型经营主体。如永丰县官山林场联合江西苏永农业科技有限公司成立“林权收储中心”，收储抛荒林地 2000 余亩，整合后统一流转给企业发展林下黄精种植，使零散林地连片率提升至 70%。^④

四是试点“虚拟确权+实体经营”。对不愿流转林权的农户，可探索“虚拟确权”制度，即农户保留林权证，但通过协议委托合作社或龙头企业统一经营，收益按约定比例

^① 课题组在 2024 年 11 月 5 日在福建省三明市沙县区上里村和官庄国有林场的结构化访谈。

^② 课题组 2025 年 2 月 6-7 日上午在江西省永丰县江西绿瑶春白茶开发有限公司、江西标丰生态农业开发有限公司的调研访谈。

^③ 课题组 2025 年 2 月 6 日上午在江西省吉安冉升生态农业有限公司（太秋甜柿基地）的调研访谈。

^④ 课题组在 2025 年 2 月 5 日下午在江西省吉安市永丰县官山国有林场的结构化访谈。

分成。这种模式既尊重了农户的“守土”情结，又解决了连片经营问题。

（四）完善林业资产评估体系

一是建立动态评估模型。引入“生长周期+市场价值”双因子评估法，结合树种、树龄、立地条件等参数，动态测算林木未来收益现值。

二是培育专业化评估机构。鼓励社会资本参与组建第三方评估机构，

三是创新金融产品与服务模式，拓宽融资渠道。开发“林权+碳汇收益权”“林权+生态补偿权”等创新产品，将林业未来收益纳入质押范围。

四是探索“林权+保证”混合担保模式，允许经营主体以林权为主抵押物，辅以固定资产或第三方担保，降低金融机构风险。江西标丰生态农业开发有限公司以林权抵押为主，辅以厂房固定资产担保，获得“油茶贷”100万元，用于4020平方米油茶果加工厂房建设。^①

五是加大财政贴息与税收优惠。将林权抵押贷款纳入中央财政贴息范围，对规模化经营主体给予年化2%的贴息，期限延长至5年。对金融机构发放的林业贷款，免征增值税；对投资林业产业的私募基金，允许其收益税减免30%。

（五）从政策重构、机制创新、能力提升等方面破局“空壳合作社”

一是建立“动态准入退出”机制。推行合作社注册“承诺制+备案制”，取消前置审批，但要求合作社在章程中明确经营规划、社员权益、退出条款，并在注册后6个月内提交经营计划执行情况报告。对连续两年未开展实质性经营（如无交易记录、无财务报表）的合作社，由市场监管部门启动强制注销程序，清理“僵尸主体”。

二是优化财政补贴政策。将补贴方式从“先建后补”转向“以效定补”，根据合作社带动农户数、林产品销售额、社员分红等指标动态调整补贴额度。设立“合作社质量提升专项”，对建立股份合作机制的合作社给予一次性奖励。

三是完善考核评价体系。如合作社规范运营率、社员增收幅度、林产品品牌化率等。每年对合作社进行“体检”，公开评估结果，接受社会监督。

四是鼓励社员以林地、林木、资金等入股，建立“保底分红+按股分红”机制，使社员成为合作社的“股东”。

五是支持合作社注册集体商标，打造区域公用品牌，对获得绿色食品、有机认证的合作社给予奖励。创新“订单农业+品牌共建”模式。引导合作社与龙头企业签订长期购销合同。

六是实施“带头人培育计划”。对合作社的带头人，给予每人每年1万元补贴，并优先推荐为“农村实用人才”。

七是推行“社企联建”模式，引入企业管理经验。如永丰龙冈畲族乡政府与江西标丰生态农业开发有限公司合作，将160亩草珊瑚种植基地纳入企业供应链。

（六）从政策激励、技术赋能、基建支撑、市场引导推动林业复合化经营

一是对自愿转向复合化经营的主体，按原有采伐收入的50%-70%给予3-5年过渡期

^① 课题组 2025 年 2 月 7 日下午在江西标丰生态农业开发有限公司的调研访谈。

补贴，弥补培育期收益缺口。

二是开发林下经济作物价格保险，由财政补贴保费 60%，对因市场波动导致的收益损失进行托底补偿。如江西苏永农业科技有限公司（黄精种植）投保“林下经济作物价格保险”，财政补贴 60%保费，2024 年因黄精市场价格波动获赔 12 万元，保障了 5500 亩种植基地的收益稳定。^①

三是培训林药、林菌、林禽等复合经营技术，培训合格者颁发“现代林业技术员”证书。

四是完善基础设施网络。突破复合化经营条件瓶颈。对复合化经营主体自建基础设施的，按投资额的 30%给予补贴。

五是利用林区生态资源开发森林康养、研学旅行项目，对创建省级以上森林人家的主体给予奖励。如永丰县官山林场与江西绿瑶春白茶开发有限公司合作开发“白茶采摘+康养体验”项目，2025 年获省级森林人家奖励 10 万元，带动周边农户开设农家乐 5 家。^②

六是通过订单林业拓展销售渠道，真正激活复合化、集约化经营潜力，推动集体林业从“砍树经济”向“立体经济”转型。

（七）从指标分配、用地审批、权益平衡等破解指标困局

一是对小农户采取“五年统筹+动态调整”模式，以乡镇为单位编制采伐规划，按林龄结构预留指标，避免“寅吃卯粮”。

二是建立“采伐指标银行”制度，对当年未使用指标实行结转，允许跨年度调剂使用，减少指标浪费。

三是构建用地指标动态调剂机制。设立“用地指标池”，将分散在各部门的用地指标统一收储、动态调剂，优先保障林业经营主体需求。对林下经济、森林康养等项目，实行“点状供地”政策，按实际用地需求灵活供应，降低用地成本。如江西吉安给冉升生态农业有限公司的太秋甜柿基地“点状供地”12 亩，用地成本较传统审批降低 40%，项目提前 3 个月落地。^③

四是建立国有林场与集体合作机制。推行“国有林场+集体林场”联合经营模式，国有林场以技术、管理入股，集体林场以林地、林木入股，收益按股分红。对国有林场参与的集体林经营项目，优先保障采伐指标、用地指标，激发国有林场参与集体林改革的积极性。

三、小结

集体林业规模化经营的突破路径，本质是产权制度与政策体系的系统性创新。

集体林业规模化的目标不是简单追求林木的连片扩张，这样才能真正跨越“规模不

^① 课题组 2025 年 2 月 7 日上午在江西苏永农业科技有限公司（黄精种植基地）的调研访谈。

^② 课题组 2025 年 2 月 6 日下午在江西省永丰县江西绿瑶春白茶开发有限公司的调研访谈。

^③ 课题组 2025 年 2 月 6 日上午在江西省吉安冉升生态农业有限公司（太秋甜柿基地）的调研访谈。

经济”的深壑。基于福建、江西的实证研究，我们认为，改革的核心目标在于构建“政策有效性-资源配置效率-主体权益保障”的三角均衡：政策层面需破除部门壁垒，建立采伐指标银行、用地指标池等调剂工具；经营层面通过“保底分红+股权化”（如林票模式）推动农户从被动参与者转为主动受益者；在发展路径上以订单农业和森林康养为抓手，驱动产业从木材单一产出转向复合价值开发；以及在政策传导机制下功夫，就可以将规模效益转化为共享收益，突破“流转率低-融资难-经营粗放”的负向循环。

子报告五：

促进集体林业规模化经营的政策体系及优化建议

贺东航教授课题组

执笔人：贺东航，周文斌，王文婷，于世润

【内容摘要】本报告围绕促进集体林业规模化经营的政策体系展开调研，分析了现行政策的实施效果及存在的问题，并提出优化建议。报告从五个方面进行探讨：一是奖励规模化经营主体政策，指出资金支持、税收优惠等激励措施虽有效，但存在政策落实不到位、服务滞后等问题，建议设立专项基金、强化监管；二是林业机械补贴政策，强调扩大补贴范围、简化流程、加强金融支持以提升机械化水平；三是采伐指标和森林经营方案政策，提出弹性配额制、科学化方案设计等优化措施；四是林地再流转与不设间隔期政策，建议统一合同标准、细化流转规定；五是林地经营权资本化（林票）政策，针对市场接受度低等问题，提出引入做市商制度、加强宣传等建议。报告旨在为集体林业规模化经营提供政策优化路径，助力林业高质量发展。

【关键词】集体林业；规模化经营；政策优化；林权改革；林业机械补贴；采伐指标；林地流转；林票

一、奖励规模化经营主体政策及优化建议

国家及地方政府高度重视林业专业合作社、股份合作林场、家庭林场等规模化经营主体的发展，出台了一系列资助和奖励政策。从政策层面来看，对林业专业合作社，国家和地方政府通过林业改革发展资金优先支持其承担林业工程项目，鼓励参与森林可持续经营试点，还给予税收减免、金融支持以及简化采伐审批流程等优惠，也有各类“省

级示范社”评选与配套奖励帮扶和奖补措施。

（一）政策解读

在集体林权制度改革持续深化的背景下，国家及地方政府对林业专业合作社、股份合作林场、家庭林场等规模化经营主体出台了一系列资助和奖励政策。

1.林业专业合作社支持政策。国家通过林业改革发展资金优先支持合作社承担天然林保护、速生丰产林建设等林业工程项目，并鼓励合作社参与森林可持续经营试点。合作社享受《财政部国家税务总局关于农民专业合作社有关税收政策的通知》中的税收减免政策，成员采伐自有林木可降低或免征育林基金。支持合作社开展林权抵押贷款、森林保险和信用合作，简化林木采伐审批流程（如按面积审批、告知承诺制）。国家林草局推动“国家级示范社”评选，配套财政奖励和技术帮扶。江西对林地适度规模经营主体按上年净增的流转面积 60 元/亩的标准予以奖补；林业专业大户、家庭林场每个最高奖补 5 万元，林业农民专业合作社、林业企业每个最高奖补 10 万元。资金主要用于扶持经营主体投入林业生产经营、生产基地基础设施建设、示范创建和规范化管理。^①云南省在 2014 年对林农专业合作社省级示范社进行专项补助经费，用于补助认定的 137 家林农专业合作社省级示范社，每家补助 10 万元，帮助其提高基础设施建设水平和技术引进。^②海南省林业局在 2023 会同省农业农村厅认定了林下经济省级示范基地 15 家，发放奖补资金 1360 万元，涉及企业 10 家，其中的一家企业就拿到了 500 万元的奖补资金。^③

2.股份合作林场支持政策。鼓励通过“股权到户、联营管护”模式整合分散林地，如例如江西安远县集体林地总面积为 228.38 万亩，通过“场（国有林场）村（村集体）共建”模式，该县的国有林场与 17 个自然村联营发展，累计营造林面积 9.27 万亩（包括场外造林 2.44 万亩和现有林改培 6.83 万亩）。这部分林地通过合作经营已折算为股权，占集体林地总面积的约 4%。根据《安远县场村共建乡村振兴融合发展三年推进工作实施方案》，到今年（2025 年）将有 40 个行政村参与共建，每个村平均经营面积 5000 亩以上，预计股权折算面积将达 20 万亩以上，占比约 8.8%，村民持股分红。^④推广林权抵押贷款和森林保险，

3.家庭林场支持政策。福建对家庭林场、家庭合作林场（须经营用材林或竹林 300 亩以上，或油茶 100 亩以上或苗木花卉、林下中药材 50 亩以上）进行补助，最高可达 20 万元，每年支持 100 家以上新型林业经营主体标准化建设。^⑤

奖励资助资金使用范围：用于林地流转、种苗采购、病虫害防治、森林防火、道路

^① 《江西省林地适度规模经营和示范性新型林业经营主体奖补办法》，赣林规〔2021〕6 号，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/499371033>

^② 云南省林业厅《云南省林农专业合作社省级示范社获财政专项补助》，2014 年 9 月
https://lcj.yn.gov.cn/html/2014/zuixindongtai_0922/38869.html

^③ 海南省林业局、省农业农村厅、省财政厅：《海南省林下经济省级示范基地奖补资金管理实施细则（试行）》，2024 年 6 月 21 日，<https://www.hinews.cn/news/system/2024/06/21/033167839.shtml>

^④ 赣州市人民政府：《安远县探索“场村共建”激发集体林发展动能》，2024 年 9 月 6 日，<https://www.ganzhou.gov.cn/zfxgk/c100449r/202409/e4763458d0ff480393cd7c5434fa7467.shtml>

^⑤ 福建省林业厅：《新型林业经营主体标准化建设补助》，2023-11-02，https://lyj.fujian.gov.cn/ztzl/lygg_56238/lyjffzxxzj/202311/t20231102_6289448.htm

建设、灌溉设施、认证绿色食品、有机农产品，申报国家级品牌、开展标准化生产、病虫害防治等技能培训。要求专款专用，评选和资金分配需公示，确保程序透明。

资助和奖励林业专业合作社、股份合作林场、家庭林场的政策产生了积极的效果，如江西省万载县制定《关于培育新型农业经营主体工作方案》，大力支持新型经营主体发展，积极引导土地经营权流向新型经营主体。对省级示范合作社按 10 万元/家奖补，资金用于建设油茶加工生产线，项目投产后带动周边 300 户农户增收，茶油年产值提升至 800 万元。^①广东省新型林业经营主体经营林地面积 1893 万亩，约占全省集体林地面积近 13%。全省通过积极培育新型林业经营主体，通过各种奖励和补贴，引导推动集体林业适度规模经营，并大力推广“龙头企业+林业合作社+基地+农户”利益联结机制，截至 2022 年底全省新型林业经营主体带动了 182 万名农民就业，促进集体林重点县农民人均年增收 3370 元。^②

但课题组在调研中也发现，在实施过程中也存在一些问题：一是政策落实不到位。部分基层对合作社的财政支持、税收优惠、采伐指标倾斜等政策执行打折，如福建某地合作社反映“申报示范社需捆绑非林业项目”。二是服务滞后。林业部门对合作社的指导多停留在注册登记层面，在经营规范、技术培训等深度服务上不足。三是普遍存在“重申报、轻运营”倾向，如某省级示范社成员仅 42 户，带动农户不足百户，辐射效应弱。四是奖励的资金难以满足林业经营主体长期发展的需求。课题组到武平县东留镇盛隆家庭生态林场调研时，发现当地政府出台了相关扶持政策，争取了省级财政资金支持，但这些资金大多是项目性的、一次性的，林业经营主体在扩大规模、技术升级、市场拓展等方面仍面临资金瓶颈，缺乏持续的资金和政策支持，影响了林业规模化经营的深入推进。

（二）优化建议

一是明晰资助奖励细则。确保所有符合条件的经营主体都能在公平的环境下获得资助和奖励，避免因地域、所有制等因素产生歧视。标准应具有一定的激励作用，鼓励经营主体积极开展规模化经营、提高林业生产效率和生态效益。标准要便于实际操作和执行，避免过于复杂和模糊。

二是精准评估需求。组建专业的调研团队，深入不同地区、不同性质的林业经营主体，全面了解其经营状况、资金需求和发展规划。对于山区的林业合作社，重点了解其因地形复杂导致的运输成本增加、基础设施建设滞后等问题带来的资金需求。建立详细的资金需求数据库，对每个经营主体的资金需求进行分类整理和动态更新。

三是强化政策执行与监管。建立“资金拨付与绩效挂钩”机制，对示范社实行年度考核，连续三年不达标者撤销资格并追回资金。

四是设立集体林业规模化经营专项基金，为林业经营主体提供长期、稳定的资金支

^① 国家发改委发布：江西省万载县国家农村产业融合发展示范园创建经验
<http://www.achie.org/news/cygh/2024/1009/23409.html>

^② 《深化集体林权制度改革释放山林活力》，《绿色中国》2024 年 10 月 9 日，
<https://www.greenchina.tv/magazine/detail/id/8354.html>

持。改变一次性资助和奖励的方式，根据林业经营主体的发展阶段和实际需求，在不同的时间节点，采用分期资助和奖励的模式。对获得绿色食品、有机认证或区域公用品牌授权的规模化经营主体，按认证费用 50%给予补贴。

五是鼓励林业经营主体发展林业深加工产业，延伸林业产业链条。实现林业一、二、三产业融合发展，提高林业产品的附加值，引导林业经营主体向产业园区、林业合作社等组织形式集聚，形成产业集群，实现资源共享，提高林业产业的整体竞争力。

二、新型林业经营主体享受林业机械补贴政策及优化建议

为促进林业规模化经营、提升林业生产效率，国家及地方政府出台了一系列林业机械购置补贴政策，旨在为新型林业经营主体提供有力支持，助力林业产业升级。

新型林业经营主体，涵盖家庭林场、农民林业合作社、林业企业、国有林场、集体林场等，它们是林业发展的主力军。国家通过补贴政策，重点扶持承担林业重点工程、开展机械化作业服务以及采用新技术新模式的经营主体，补贴范围广泛，包括各类林业机械设备以及智能化设备，补贴比例也有明确规定。不同地区结合自身实际情况，积极落实林业机械补贴政策。

（一）政策解读

为推动林业现代化发展，提高林业生产效率，国家及地方政府出台了一系列林业机械购置补贴政策，重点支持林业规模化经营主体购置先进适用的林业机械设备。

新型林业经营主体包括家庭林场、农民林业合作社、林业企业、国有林场、集体林场等规模化经营主体，但重点支持承担国家或地方林业重点工程（如绿化、森林抚育、退化林修复等）的经营主体、开展林业机械化作业服务的社会化服务组织，以及采用新技术、新模式推动林业产业升级的经营主体。补贴范围包括植树机、挖坑机、苗木移栽机、割灌机、修枝剪、打药机、油锯、集材机、木材运输车、木材加工设备、林产品初加工机械以及智能化设备，如无人机、林业物联网设备、智能监测系统等。补贴比例一般为设备购置金额的 30%-40%，具体比例根据地方政策而定。如福建省林业局 2022 年出台意见专章部署林业机械推广发展，支持符合要求的林业机械纳入省农机购置补贴目录，首次纳入竹业机械，破竹机、电动伐竹机在全国率先实现政策突破，获国家林草局科技司肯定。二是开展试点与扩大范围。将适合福建省林业生产的农业机械纳入农机购置补贴范围，目前补贴机具范围中有 27 类农业机械可用于林业生产。2021 年以来，全省补贴购置上述农机装备达 15.4 万台（套）。从《农业机械分类》中精选适合该省林业生产使用的相关机械共 55 个品目，向省农业农村厅建议新增林业机械 6 个品目进入 2024-2026 年福建省农机购置与应用补贴机具种类范围。三是积极与省农业农村厅协商制订林机进入农机补贴政策，激励生产经营单位提高推广应用林业机械的积极性。下一步计划加大营林生产、采伐运输机械化和木竹精深加工智能化技术与装备的研发和推广力度，积极协商研究设立林业机械推广应用便捷通道的相关政策与方案，使新型林业机

械能够更多进入农机补贴范围，享受与农业机械购置同等的补助政策。^①

新型林业经营主体享受林业机械补贴政策因地区而异。浙江省的现行农机购置补贴政策已涵盖部分林业机械，如脱脯机、坚果脱壳机、轨道运输机、修剪机、枝条切碎机等，并对适用性强的林业机械积极予以支持。云南省对大多数林业机械与农业机械通用，如开沟施肥机、植保无人机、修剪机、割灌机、轨道运输机等都在中央和省级补贴品目中并已组织实施补贴。2023 年，油茶果剥壳机、青核桃脱脯机（香榧剥壳机）也被纳入农机购置补贴范围。当地还加强指导服务，推动林业机械化作业和林产品初加工机械设备列入农机购置与应用补贴。

从全国层面来看，2021 年财政部会同农业农村部出台的《2021-2023 年农机购置补贴实施指导意见》，补贴范围扩大到 15 大类 44 个小类 172 个品目机具种类，符合条件的油茶产业和苗木产业种植常用机械已包含在补贴范围内。国家林业和草原局也表示将根据林业机械化生产需要，加大购置补贴和示范推广力度，将更多符合条件的林业机械纳入全国补贴范围。这一政策效果与意义在于：提升了效率，机械化作业效率提升 3-5 倍，降低人工成本 40%以上。促进了规模化，加速集体林地集中经营。通过机械化与智能化购置补贴政策，国家为集体林业规模化经营主体提供了“真金白银”的支持，助力实现“降本增效”和“生态优先”的双重目标。

然而，在政策实施过程中，我们也看到一些问题的存在：

一是林业机械纳入补贴目录的品类有限。目前许多省份的农机购置补贴目录仍以农业机械为主，林业专用机械（如营林机械、竹木采伐设备等）覆盖率较低。例如，福建省虽将破竹机、电动伐竹机等纳入补贴，但其他林业机械仍需进一步扩充。二是补贴标准与林业生产特点不匹配。林业机械普遍价格较高（如智能轨道运输机、无人机等），但现行补贴比例（通常 30%左右）对经营主体负担仍较重。三是申请流程与执行效率待提升。部分地区的补贴申请需经多级审核，资金兑付周期长，影响经营主体资金周转。四是同一政策在不同县市落地效果不一，部分偏远地区因信息不对称或执行能力不足，导致政策红利未充分释放。五是售后维修与技能培训缺乏。许多地区缺乏专业维修网点，机械故障后难以及时处理。五是融资渠道单一，购置资金压力大。林业机械投资回报周期长，但专项贷款、贴息政策覆盖不足。例如，福建建议探索“林权抵押+机械补贴”联动，但实际落地较少。

（二）优化建议

为促进集体林业规模化经营，优化林业机械补贴政策需从扩大覆盖范围、简化流程、提升技术适配性、强化金融支持等方面综合施策。结合福建、重庆、湖南、广东等地的实践经验，建议采取以下措施：

一是扩大补贴覆盖范围，支持更多林业机械，将更多适用于林业生产的机械（如智能采伐机、林果采收设备、山地轨道运输机等）纳入全国或省级农机购置补贴目录。福

^① 《福建省林业局关于省政协十三届二次会议第 1235 号提案的答复》，闽林函〔2024〕147 号，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=Mzg4Mjc0NTEyNQ==&mid=2247491327&idx=8&sn=e06bef364c53c253c5dff85dd14add55&chksm=cebc5b134c3c7b39a2f5527fed1fa350097da686810b1cd5efc7cdfed24b93b10befc6bf9fe&scene=27

建已率先将竹业机械（如破竹机、电动伐竹机）纳入补贴，并推动 27 类林业机械享受补贴。对高单价林业机械（如无人机、智能轨道运输机）可提高补贴比例（如 50%以上），或按经营规模分档补贴。定期更新补贴目录，纳入新型智能化装备（如林业无人机、数字监测设备）。

二是简化审批流程，提高政策执行效率。实现林业机械补贴在线申请、审核、公示，缩短资金兑付周期。减少不必要的多级审核，建立县级林业部门直接审批机制，提高补贴发放效率。建立统一的林业机械补贴信息平台。

三是提升技术适配性，推动山地适用机械研发。鼓励研发轻量化、智能化林业机械（如小型微耕机、山地轨道运输机），适应南方复杂地形。

四是强化金融支持，降低经营主体资金压力。创新林业金融产品，推广“林权抵押+机械补贴”联动模式，开发“林业机械专项贷”，延长贷款期限，降低利率。

总的来说，当前林业机械补贴政策需从扩大覆盖范围、简化流程、提升技术适配性、强化金融支持等多方面优化。各地可借鉴浙江“机械强林”、福建“竹机补贴”等成功经验，结合区域特点制定差异化方案，同时加强跨部门协作，推动政策落地见效。

三、规模经营主体优先配置采伐指标和单独编制森林经营方案和优化建议

规模经营主体优先配置采伐指标和单独编制森林经营方案这一政策，作为改革的重要一环，对于优化林业资源配置、促进林业规模化、科学化经营具有重要意义。近年来，从中央到地方，一系列相关政策相继出台，为林业规模化经营开辟了新路径。这些政策将规模化经营与碳汇开发、生态补偿等新型权益挂钩，为集体林业发展注入了新的活力。

（一）政策解读

不少地方出台了对集体林业规模化经营主体可优先配置采伐指标和用地指标。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化集体林权制度改革方案》(国务院公报>2023 年第 29 号)，规模经营主体在采伐限额分配中享有优先权，允许其依据森林经营方案自主安排采伐时序，大幅降低审批环节的时间成本。^①例如福建省在 2024 年修订的《森林采伐管理办法》中明确，对集约化经营主体取消主伐年龄限制，优先保障其采伐需求，使 500 亩以上经营主体的木材收益周期缩短 20%-30%。用地指标倾斜则重点支持林区道路、仓储设施等基础设施建设，如广东省提出对规模化经营主体配套 3%-5%的建设用地指标，推动林下经济与加工产业协同发展。

云南省规定：“经营集体、个人和其他非国有主体所有的林地，面积达到 500 公顷（7500 亩）以上的，及已立项且明确国家储备林项目的实施单位，可以申请单独编制‘十五五’年森林采伐限额，采伐限额按编限单位实行 5 年总量控制。”^②福建省在 2024 年修订的《森林采伐管理办法》也有类似规定：对 500 亩以上经营主体单独编制森林经营方

^① 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》，
https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10766/202310/content_6909544.html

^② 云南省林业和草原局办公室关于印发：《云南省关于推进森林可持续经营的指导意见》的通知，
<https://www.puershi.gov.cn/info/15371/1436212.htm>

案，这一政策将规模化经营纳入系统化、标准化管理轨道。该方案要求主体明确森林培育、采伐更新、生态保护等全周期规划，并与碳汇开发、生态补偿等新型权益挂钩。例如河南省在 2025 年改革方案中规定，经省级林业部门审核的经营方案可直接作为采伐许可证发放依据，同时允许方案内规划的碳汇林优先纳入省级碳交易市场，使规模化主体年均增收 15%-20%。^①

然而，任何政策的实施都不可能一帆风顺。在规模经营主体优先配置采伐指标和单独编制森林经营方案政策的推进过程中，也带来了一些问题：

一是资源分配不均与公平性问题。集体林业规模化经营政策通过采伐指标倾斜和用地指标优先，虽提升了林业经营效率，但也可能加剧市场主体间的资源获取鸿沟。根据《深化集体林权制度改革方案》，规模经营主体在采伐限额分配中享有优先权，而小规模林农因缺乏规模化经营能力，难以通过市场竞争获取同等资源。

二是用地指标分配同样存在结构性矛盾。如一些地方对林业规模化经营主体的用地限额指标内优先安排所需用地，对名录内的林业适度规模经营主体，在用地指标予以支持。^②但小农户因经营面积不足，无法享受该政策红利，被迫通过租赁高价工业用地来发展林下经济。

三是森林经营方案的可行性问题。集体林业规模化经营政策通过单独编制森林经营方案强化科学管理，但实践中存在方案设计脱离生态承载力与执行技术支撑不足的双重挑战。例如河南省 2025 年要求 500 亩以上主体编制方案时需包含碳汇林规划，但部分企业在方案中过度强调经济林种植密度（如油茶每亩 200 株），未测算土壤养分承载力，导致实际经营中林地退化面积占比达 18%。该省信阳市某企业为提升短期收益，在森林经营方案中将 2000 亩混交林改造为单一油茶经济林，承诺“每亩补植阔叶树 10 株”。但因方案未结合土壤酸碱度数据（实际 pH 值 4.2 不适宜油茶密集种植），实施后油茶存活率仅 52%，补植树木因养分竞争死亡率达 80%。

（二）优化建议

针对集体林业规模化经营中采伐/用地指标倾斜与森林经营方案编制可能引发的资源分配失衡、监管漏洞及生态风险等问题，可采取如下解决方案。

一是采伐指标弹性配额制。可设定“规模优先+保底保障”双轨机制：省域内采伐指标按“70%规模主体配额+30%小农户专用池”分配，后者通过县级林业合作社联合体申领（如福建南平市可划定年度 12 万立方米保底指标）。

二是用地指标共享平台建设。建立县域林业设施用地共享数据库，允许小农户以“使用权入股”方式接入规模化主体配套用地（如烘干车间共享），按交易量分摊用地成本。

三是森林经营方案科学化重构，在经营方案执行信用积分制。将森林经营方案中生态条款（如补植率、土壤改良）拆解为量化考核指标，接入林业部门动态监测系统，未

^① 河南省深化集体林权制度改革推进“三权分置”发展适度规模经营，https://www.toutiao.com/article/7495547926119236147/?upstream_biz=doubao&source=m_redirect

^② 湖南省林业局、湖南省发展和改革委员会、湖南省财政厅、湖南省人力资源和社会保障厅、湖南省自然资源厅、湖南省交通运输厅、湖南省农业农村厅 关于印发《关于推动林业适度规模经营的若干措施》的通知，https://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/bmdt/202501/t20250111_33561531.html

达标主体扣减信用积分并核减次年采伐指标（如河南信阳市油茶企业未完成 20%补植率，直接扣减 30%积分）。在省级层面制定《规模化经营方案生态约束清单》，明确坡度>25°禁止皆伐、土壤 pH 值偏离适生范围≥1.5 禁止单一树种改造等刚性条款。建立生态修复保证金制度。按经营面积收取每亩 200-500 元生态修复保证金，存入第三方监管账户，根据年度遥感生态评估结果按比例返还。

四、关于林地再流转与不设间隔期的政策与优化建议

近年来，各地出台了一系列鼓励集体林地长期流转的政策，在促进林业规模经营和资源优化配置方面取得了一些成效，其中“林地经营权再流转不设间隔期”这一举措，为林地流转和集体林业规模化经营政策注入了新的活力。

（一）政策解读

福建和江西两省在集体林权制度改革中，均出台了鼓励集体林地长期流转的相关政策，以促进林业规模经营和资源优化配置。根据 2010 年的《福建省森林资源流转条例》^①，规定集体林地流转期限最长可达 70 年，并允许再流转（但不得超过剩余期限），2015 年，福建省林业厅在《关于引导林权规范流转促进林业适度规模经营的意见》，也出台了鼓励承包户采取转包、出租、入股等方式长期流转林地，推动规模经营。推广“收益比例分成”或“实物计价、货币结算”方式，稳定流转关系。在这期间，福建省三明市推出“林票”制度，允许林地经营权折资量化并长期流转（最长 30 年），促进规模化经营。江西省在《江西省集体林权流转管理办法》（2024 年修订），明确集体林地经营权流转期限最长 70 年，鼓励 5 年以上流转可申请林地经营权登记。允许再流转，但需原承包方书面同意，且期限不得超过剩余期限。2024 年，江西省出台《深化集体林权制度改革先行区建设方案》中，鼓励延长流转期限，对剩余承包期不足 10 年的林地，试点提前延包 30-50 年。^②同时，在江西峡江县等地进行林权收储中心试点，整合碎片化林地，推动长期规模化经营。允许林地经营权抵押贷款，增强长期流转的融资能力。两省政策的共同特点均支持 5 年以上甚至 70 年的流转期限，并配套登记制度。同时也进行林权交易平台建设，允许经营权抵押贷款，降低长期经营风险，积极推动集体林地长期流转。

在两省出台的条例中，规定了不同主体流转林地经营权后再流转的条件和程序。如受让方从家庭承包方流转取得林地经营权再流转，需事先取得承包方书面同意并向本集体经济组织备案；从其他方式承包方流转取得的，同样需取得原承包方书面同意和向集体经济组织备案；从农村集体经济组织流转取得的，需取得农村集体经济组织书面同意，且原合同条款明确可再流转的，视为书面同意，再流转期限不得超过原流转期的剩余期限。这些规定为林地经营权的再流转提供了清晰的规则，让流转各方有明确的预期，减少了流转过程中的不确定性和纠纷，有利于促进林地经营权在不同主体之间合理流动，

^① 福建省人民代表大会常务委员会：《福建省森林资源流转条例》2010 年 7 月 30 日
<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?NDAyOGFiY2M2MTI3Nzc5MzAxNjEyODdjZGZlNjM4NGI>

^② 数据来源：峡江县深化集体林权制度改革工作实施方案 <http://www.xiajiang.gov.cn/xxgk-show-10222430.html>

为集体林地规模化经营创造了稳定的制度环境。当承包方看到林地流转有助于实现林地规模化经营，且能保障自身权益时，会更愿意同意再流转，从而推动林地向有规模化经营能力和意愿的主体集中。允许林地经营权再流转，使得林地资源能够在更广泛的范围内进行优化配置。具有资金、技术和市场渠道等优势的林业经营者可以通过再流转获得更多的林地经营权，实现林地的集中连片经营，有利于开展规模化的林业生产经营活动，如发展大型林场、林业产业基地等，提高林业生产效率和经济效益，推动集体林地规模化经营的发展。

在“经营权再流转不设间隔期”方面，2024年7月，湖南省印发《湖南省深化集体林权制度改革实施方案》，方案提出“放活经营权。建立健全林地经营权流转制度，林地经营权可以依法再流转或依法向金融机构融资担保，林地经营权再流转不设间隔期……推广溆浦县林地信托模式，由农村集体经济组织对分散的林地经营权进行集中并统一流转。”

方案中提出“放活经营权”，其中“林地经营权再流转不设间隔期”是重要举措之一。不设间隔期使得林地经营权能够更加灵活地流转，有利于林业资源向有经营能力、有技术、有资金的市场主体集中。这些主体可以更有效地整合资源，开展规模化、集约化经营，提高林业生产效率，实现林业资源的优化配置。政策的实施将吸引更多的社会资本投入林业领域，促进林业产业的技术创新和产业升级。推广溆浦县林地信托模式，由农村集体经济组织集中分散的林地经营权并统一流转，有助于增强农村集体经济组织的凝聚力和服务能力。

不过，林地再流转与不设间隔期的政策也可能存在一些问题：

1.可能导致纠纷频发。长期流转合同（通常超过30年）是激活林地资源价值的关键工具，但实践中因流转合同不规范，部分长期流转合同因四至不清、收益分配模糊，被金融机构视为无效抵押标的，例如合同未明确生态补偿收益归属或流转期限显失公平。特别是在再流转过程中，由于历史遗留问题、权属争议等原因，可能会出现多个主体对同一块林地主张权利的情况，给政策实施带来困难。如果市场机制不完善，可能会导致流转价格不合理、流转行为不规范等问题，影响政策的实施效果。同时，部分农民对林地经营权流转政策了解不够，对再流转不设间隔期的政策存在疑虑和担忧。他们担心流转后失去对林地的控制权，影响自身的利益。

2.农户对长期流转的意愿分化严重。其本质上是经济收益预期与社会保障功能权衡的结果，当林地经营收益低于外出务工或投资回报时，农户倾向于流转；反之则保留。还有一些村民受传统“祖产”观念的影响，对将林地经营权流转出去存在抵触情绪；课题组随机抽取浙江省丽水市云和、龙泉、庆元3县18村中的180个农户样本。其中，流转户总数为133户，占73.8%，流出户总数为111户（包含2户流入流出户），占流转户的83.46%，流入户总数为22户（包含2户流入流出户），占流转户的16.54%；非流转户为47户，占总数的26.2%。但对流转意愿情况的调研结果显示仅18.5%愿意转出林地，81.5%因“生活保障”或“留给子孙”拒绝流转。课题组在江西永丰县调研发现，当地林业局引进北

京中开晟业林业公司着手对该县龙冈乡上千亩老油茶林进行收储，但是当地林农林地流转的积极性却不高。尽管永丰县林业局联合乡政府干部多次深入群众开展思想工作，但是大部分人持观望态度。

（二）优化建议

一是统一长期流转合同标准。针对长期流转合同存在的稳定性风险，制定全国统一的长期流转合同范本，明确合同中四至界限、流转期限、收益分配、生态补偿收益归属等关键条款。同时，对合同签订的程序进行规范，要求必须经过村民大会表决等法定程序，确保合同的合法性和有效性。在林权改革过程中，不同政策之间可能存在冲突，需要加强政策之间的衔接与协调，建立政策协调机制，确保各项政策相互配合、相互促进。在制定新政策时，充分考虑与现有政策的兼容性，避免出现政策冲突。持续优化林地不动产登记系统，提高登记的准确性和效率，实现各部门之间的信息互通，方便相关部门查询和使用登记信息。

二是细化经营权再流转规定，如规定再流转必须经所有权人书面同意，且需通过公共资源交易平台进行备案，同时对备案的具体流程、所需材料等作出详细规定，为实际操作提供清晰的法律依据。

三是提高金融机构参与度。政府应出台相关政策，鼓励金融机构加大对林地流转的支持力度，创新金融产品和服务模式，降低金融机构的风险。

四是加强对流转市场的监管。规范流转行为，保障流转双方的合法权益。同时，建立林地经营权流转价格评估体系，为流转双方提供合理的价格参考。建立林地经营权流转的动态监测机制，对流转情况进行实时跟踪和监测。及时发现和解决流转过程中出现的问题，防止纠纷的发生和扩大，确保经营主体按照合同约定进行经营。对未经备案、擅自改变林地用途等行为进行打击。

五是加强宣传与培训，提高农户政策信任度。通过多种渠道加强对林地经营权流转政策的宣传，提高农民对政策的认知度和接受程度。开展针对性地培训活动，向农民说明流转的好处和操作流程。同时，充分发挥农村集体经济组织的作用，引导农民积极参与林地经营权流转，及时回应农户的疑问和关切，增强农户对政策的信任度。加快落实林权抵押、继承等权能，让农户切实感受到产权的稳定性和保障性。加强对产权权能落实情况的监督和检查，确保各项权能得到有效落实。

五、林地经营权资本化（林票）政策及优化建议

在集体林权制度改革持续深化的进程中，林地经营权资本化成为激活林业资源、推动林业产业高质量发展的关键举措。其中，“林票”政策作为这一领域的创新探索，自诞生以来便备受关注，在促进集体林地规模化经营方面发挥着不可替代的作用。

（一）政策解读

随着 2016 年集体林权制度改革进入深化阶段，早期“分山到户”带来的林地碎片化问题日益凸显——全国集体林地户均仅 34 亩且分散在 5-6 个地块，导致机械化作业难、

技术推广成本高、生态资源变现渠道单一。在此情况下，福建、江西等地率先试点的“林票”“地票”制度，将“三权分置”改革推向纵深，通过所有权、承包权、经营权分离，既保障农民土地权益，又为资本进入林业创造制度空间，形成“资源资本化-规模经营-价值提升”的改革逻辑。

福建三明市的实践为这一政策提供了生动注脚。该市 2019 年推出“林票 1.0”制度，将国有林场与村集体合作造林的权益证券化，农户凭林票可交易、质押或分红。至 2023 年升级为“林票 2.0”后，覆盖人工商品林达 1100 万亩，约 400 万亩可开发成林业生物资产票据，价值超过 200 亿元，^①撬动社会资本投入生物资产开发。编号为“001”的“林票 2.0”，由三明市沙县区国有林场有限公司创设，项目总面积为 1688 亩，总蓄积量达到 28954 立方米。兴业银行已将这张票据认定为可接受押品，并对其授信 800 万元。将乐金森林业集团与村集体实行合作造林 6.27 万亩，动员村委会召开村民代表会议讨论通过，对村集体分成部分制发林票，并按 70%左右的比例分配给村民。^②福建龙岩市武平县的创新更具普惠性，当地推出的“林票贷”产品让林农将纸面权益转化为生产资金，三年内实现收益翻番。^③这一政策不仅激活了“沉睡”的林业资源，也推动了集体林业朝更大的规模化经营。

据课题组到福建省三明市调研，林票作为金融创新工具，通过权益量化、市场交易、金融赋能，有效促进集体林业从分散经营向规模化、集约化、专业化转型。林票有效解决了传统集体林业经营中的碎片化、低效化、融资难等问题，整合了分散林地。众所周知，集体林权改革后，许多林地由农户分散经营，难以形成规模效益。林票通过“国有林场+村集体”。目前发行的林票一般是由国有林场主导和管理，而国有林场凭借技术、资金和市场优势，提高林木出材率（如沙县官庄林场承诺保底收购，使收益比农户自营提高近一倍），使村集体和村民更愿意与国有林场合作，促进了集体林业的规模化经营。

截至 2024 年 8 月，三明市累计发行林票 7.82 亿元，惠及 7.8 万林农，参与的村集体平均增收 5 万元左右。^④例如，沙县区夏茂镇梨树村 643 亩林地发行林票 130 万元，村民每人分到 400 元林票。^⑤2024 年 7 月，三明市推出“林票 2.0”（林业生物资产票据），实现森林资源折资量化，并在沙县农村产权交易中心完成首单交易，涉及 134.6 亩林木，成交金额 48.8 万元。^⑥福建沙县农村产权交易中心自 2022 年 9 月运营以来，累计成交林权、林票等交易 3047 宗，成交金额 20.89 亿元，综合溢价率达 15.78%。沙县区富口镇荷山村 1035 亩毛竹山场经营权以 103 万元成交，溢价率高达 71.67%。^⑦

^① 数据来源：林票 2.0 “丈量”山林生态价值 <https://www.forestry.gov.cn/c/www/ledt/546021.jhtml>

^② 数据来源：访谈|三明林票制度 https://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MzI1NDM1MDQxMg==&mid=2247494151&idx=4&sn=870143be922a4a60c447bc8ae25aec53&chksm=e9c42f24deb3a632538d0db077cb033888109858bfc353ed024e45ea7bd4b9db82950bf05bf9&scene=27；三明将乐：林海生金走出绿色致富路 <http://www.mnw.cn/news/sm/2966311.html>

^③ 青山变银行林农成股东 https://www.fj.gov.cn/zwgk/tztz/sxzygwzxsqzx/sdjj/lshj/202408/t20240804_6496690.htm

^④ 数据来源：高质量发展调研行 | 滔滔绿海起“金山”树林绿了村民富了 https://www.toutiao.com/article/7400606862686634511/?upstream_biz=doubao&source=m_redirect

^⑤ 数据来源：“林票”+“碳票”看滔滔绿海如何起“金山” https://www.toutiao.com/article/7400593767226556939/?upstream_biz=doubao&source=m_redirect

^⑥ 数据来源：全国首单三明林票 2.0 实现市场化交易 https://www.toutiao.com/article/7396124030124605967/?upstream_biz=doubao&source=m_redirect

^⑦ 数据来源：高质量发展调研行 | 滔滔绿海起“金山”树林绿了村民富了 <https://www.toutiao.com/article/74006068626>

目前，村集体也在试点林票发行，并取得突破。2025年1月，三明市沙县区南阳乡华村完成首笔村集体林票挂牌交易，标志着林票制度向村集体林地拓展。此前，林票交易主要限于国有林场，此次改革为村集体林地融资提供了新路径。

然而，林票等林地经营权资本化政策在实施过程中也存在一些困难，如市场接受度低、融资过程复杂、政策支持不足及林农参与度不高等问题，这些问题制约了林业资源的规模化配置与可持续发展。

三明市的林票改革在推动林业资源证券化、促进林农增收方面取得了显著成效，但仍面临一些问题，主要包括以下几个方面：

一是权属复杂，村集体林票发行难度大。目前大部分林票由国有林场发行，而村集体发行很少。部分村集体林地因在上个世纪九十年代的林业股份制改革导致权属不清晰，如沙县区南阳乡华村曾因林权归属某公司而非村集体，需重新调整权属才能发行林票。林票发行需“四权统一”（所有权、使用权、经营权、收益权），部分村集体因历史原因难以满足条件，加上一些集体林地往往涉及多个共有人（一宗林地可能涉及数十人），难以整合成符合市场化交易要求的规模。

二是市场接受度还比较低，流动性不足。林票作为新兴金融产品，许多投资者对其收益模式、风险特征缺乏了解，影响市场参与度。而早期“林票 1.0”仅限村内流转，缺乏标准化交易规则，导致流动性差。虽然“林票 2.0”增加了交易功能，但整体市场仍处于培育阶段。加上林业资产价值受树种、生长周期、市场波动等因素影响，缺乏统一的评估标准，影响交易活跃度。

三是政策与金融支持不足。林票的主要收益依赖于未来木材采伐，但国家采伐政策可能调整，影响投资者预期收益。尽管林票可质押贷款，但金融机构对林业资产的接受度不高，贷款额度、利率等条件仍需优化。虽然“林票 2.0”引入保险机制，但自然灾害（如火灾、病虫害）仍可能影响收益，保险产品尚未全面普及。

四是跨区域交易衔接问题。目前林票主要在本地交易，尚未形成全国性市场，限制了资本流入和更大规模的集体林业经营。

（二）优化建议

一、引入做市商制度：鼓励金融机构（如银行、保险、基金）参与林票市场，提供流动性支持，稳定交易价格。统一林票的面额、期限、收益分配方式，使其更符合金融产品属性，便于流通和质押融资。优化林票制度的核心在于增强流动性、强化金融支持、整合零散林地、降低政策风险，同时，推动林票从区域性试点向全国性市场发展，真正实现“资源变资产、青山变金山”的目标。

二、探索“村集体+国有林场+农户”联营模式，再通过林票模式盘活。由国有林场统一管理分散林地，提高经营效率，如三明市官庄林场的合作案例。建立林权收储机制：对闲置或低效林地，由政府或国企收储后整合，再通过林票模式盘活。

三、提升林农对林票的认知与参与度，加大政策宣传与培训。林农作为林票制度的

核心参与者和受益者，其认知度和参与度直接影响林票改革的落地效果，要开展多层次宣传推广，组织当地干部和林业专家用当地方言讲解林票政策，将典型案例可视化，如制作成漫画手册、短视频，通过抖音/微信传播。每个村委设置“林票明白墙”、林票政策公示栏，动态更新交易价格和分红信息。利用农闲时间开设“林票夜校”培训，对首批参与者给予奖励，如对前 100 户参与林票改革的林农给予额外 5%收益补贴，开展年度“林票知识竞赛”，对表现突出的村镇给予林木采伐指标倾斜。

第二部分 研究方法

一、比较个案研究法

本课题首先采用的是“多案例比较”的个案研究路径：研究团队依据“同质可比-差异显著”原则，在福建三明与江西永丰两地各遴选村级合作社、国有林场与家庭林场等若干典型样本，形成“五篇子报告”所需的案例矩阵。在设计上，先对每一经营主体进行纵深剖析，随后在股权结构、资金模式、治理机制与生态绩效等维度展开横向比较，通过“交叉配对-分层对照”揭示集体林业规模化经营的制度逻辑与情境差异。在《林业合作社的“上源模式”与“同阳模式”》中，研究者对比“分权不分山”与“集体+村民集资”的治理效果；在《国有林场担当与作用》中，又将“场村合作”与“托管经营”进行平行观察。多案例框架不仅使研究摆脱了单一乡土经验的局限，也为后续理论抽象提供了扎实的经验支点。

二、深度半结构式访谈法

为再现多元主体在规模化经营中的利益权衡与行为逻辑，课题组执行了系统化的半结构式深度访谈。访谈对象覆盖林业合作社理事长、国有林场场长、技术骨干、村两委成员、普通林农以及县镇林业主管部门负责人，共计数十人次。研究者依“由表及里-逐层追问”的原则，围绕林地流转、收益分配、风险认知与政策体验四大主题设置核心问题，并允许受访者就个人经历或集体记忆进行自由叙事；所有录音资料在会后转写成文本，配合节点式重访实现信息饱和。通过这种“半结构-半开放”结合的深访策略，团队不仅获得了亩均蓄积量、分红额度等关键量化数据的交叉验证，也捕捉到村民对“守土情结”的情感表达，为诠释林地流转阻滞的微观机制奠定了素材基础。

三、参与式田野观察法

在问卷与访谈之外，研究者长期驻点于尤溪、沙县、永丰等核心样区，通过“沉浸式”参与观察对林地经营现场进行连续记录：包括随同护林员日巡、陪同林场技术员测亩、参与村民代表大会表决并摄录全程等。田野期间共采集高清照片与视频数十份，研究团队尤其关注抚育工序、林下经济示范片及防火隔离带等关键情境的动态变化，实时记录国有林场改造低效林的操作流程、合作社统一施肥时的劳务分工，并对比不同模式下林分质量的现场差异。此类“观察-记录-回访”的链式方法，使文本材料与现场表征实现互证，显著提升了研究的生态真实性。

四、三角交叉验证法

面对多源质性资料可能产生的主观偏误，课题组引入三角交叉验证（triangulation）手段，对同一关键数据点实行“资料-访谈-档案-实测”四维比对。例如在核实白溪口村主伐出材量时，研究者同时调取国有林场抚育台账、村级收益账本、采伐证登记以及村民口述回忆；若四者不一致，则再次回访并复测样木。对于资金流向、采伐收益等敏感信息，团队还将财务凭证与第三方审计记录进行匹配，直至差距缩小至可接受范围。三角验证大幅降低了单一信息源造成的系统性偏差，为后续效益模型建立提供了高信度输入。

五、理论抽样与持续比较法

在资料分析阶段，研究团队采用扎根理论路径中的“理论抽样-持续比较”策略：一方面，依据初步编码结果不断追踪具有解释张力的新案例；另一方面，在开放+主轴+选择性编码循环中持续对比“资源动员-效益输出”能力的结构差异，直至新增资料不再产生本质性概念。该策略促成了“三类主体规模化经营能力模型”的构建，将“资本技术禀赋-风险对冲手段-收益惠及层级”凝练为分析框架，从而揭示国有林场“强动员-高输出”、合作社“中动员-中输出”、家庭林场“弱动员-低输出”的分层格局，并用以解读规模化经营政策效果分化的根本原因。持续比较还指导研究者反向检验原始案例，使概念系统与田野事实保持动态对话，最终实现“现象-机制-理论”三位一体的学术阐释。

以上五种质性研究方法相互补充：比较个案提供宏观结构，深访与田野观察还原微观过程，三角验证与持续比较则保证分析的可靠性与理论升华，共同支撑本课题对集体林业规模化经营的系统性揭示。

二、主要研究结论和重要发现

（一）主要研究结论

主要研究结论围绕“五篇子报告→一个总框架”的递进结构，对福建三明与江西永丰两省典型林区开展历时半年的深描式田野调查与量化评估，形成了贯通“实践探索-主体效能-问题诊断-政策回应”的完整知识图谱。在全面整合各子报告实证材料的基础上，得出如下核心结论：

首先，集体林权制度改革步入深水区后，“规模化”已从传统的面积集聚演进为深层次的“制度-金融-技术”合成工程。无论是尤溪上源村“分权不分山”的股份合作，还是南洋村“集体+村民集资”的统筹经营，抑或官庄、官山两大国有林场与村社共建的“51%+49%”混合持股模式，均表明凡能同时激活资源动员、组织治理、技术管理、风险分担与价值转化五个环节的体系重构，才可能真正突破“小而散”的林地结构锁定效应，进而将林分生产函数整体上移。反之，若仅停留在面积扩张而忽视治理与金融支撑，则容易出现“规模不经济”甚至“规模解构”的悖论，并由此引发治理真空与生态透支的风险。

其次，主体分层带来的效益梯度在两省样本中表现得极为显著。国有林场借助政策背书、资金溢价与专业化技术，构筑起“高动员-高输出”的强势位面：通过国储林贴息

贷款与碳汇基金，造林综合成本有效降低；采用遥感监测与大径材培育后，亩均蓄积由改革前 7m^3 提升至 13m^3 以上，主伐净收益高达3400元/公顷，并通过“保底出材量 10m^3 /亩”契约锁定村民预期；与此同时，“林票-碳票-林权信托”三元金融组合又进一步放大了生态资产的现金流半径。村级合作社位列梯度中段，其“中动员-中输出”特征源于股权多元、民主治理与集体兜底的双重弹性：统一抚育与林下经济将亩均出材量稳定在 $10\text{-}12\text{m}^3$ ，社员年分红已由零增长至13万元，但贷款折扣率过低与治理激励弱化仍是扩张瓶颈。家庭林场则因金融、技术与人才瓶颈表现为“弱动员-低输出”结构；当缺乏托管或联营通道时，极易在木材价格下行与极端气候叠加冲击下提前采伐，造成林分质量与生态效益的剧烈波动。

再次，跨主体比较揭示出规模化经营绩效差异的决定性变量依次为资源禀赋、资金模式、治理结构与技术密度。对两省多点样本规模化经营效益进行比较后可见，在控制市场价格与宏观政策后，规模化本身对林地经济效益、生态效益（碳储增量、森林健康指数）的边际提升并非线性关系，而是呈现明显的门槛与耦合效应。换言之，规模化并非土地粗放叠加，而是“五环耦合”达到协同强度后的非线性跃迁。

第四，子报告四对普遍瓶颈的深描式诊断表明，制度与要素错配是规模化效益无法充分外溢的根本症结：政策知晓率低、申报程序繁、兑现周期长使得部分合作社与家庭林场错失奖补；林权抵押“高评低贷”与“高贷高息”并存，直接抑制了规模扩张与技术升级；“碎片化-插花地-历史合同未到期”三重叠加使村级整合出现长尾难题；合作社空壳化与管理层低薪令治理激励严重弱化；采伐指标“国有优先-集体让位”的分配格局又加速了资金沉淀与价格风险。与此同时，新兴的碳票与林票虽初显生态资产定价功能，但二级市场流动性不足与价格发现机制单一，仍导致“生态收益账面化-现金化兑现”存在显著滞后。

第五，子报告五在系统研判现实约束后提出“激励链-要素链-价值链-韧性链”四重再平衡路径：其核心要义在于政府角色必须从“补贴供给者”升级为“规则塑造者与风险共保者”。具体而言，应通过“绩效补贴+风险共担”替代“面积补贴”，将财政资金同碳汇增量、林分质量、就业贡献挂钩；构建“林权抵押-林业信托-产业基金”梯度金融体系，用金融工具弥合长周期投入与短周期资金回报间的时间裂缝；完善林票二级市场与碳票做市商制度，将生态产品从“资产化”真正推向“现金流化”；并以“保险+期货+碳汇”多元对冲方案叠加数字化监测平台，构筑极端气候与病虫害高频化背景下的韧性屏障。福建“碳汇入表”与江西“林地不动产登记”试点已经验证，当政府提供可信的第三方数据接口后可以显著缓解“高评低贷”的鸿沟。

综上所述，集体林业规模化经营已由“量的破局”迈入“质的跃迁”窗口期。未来五年，在“双碳”承诺与乡村振兴战略双重牵引下，林业将从资源依赖型产业转型为生态产品与绿色金融深度融合的增长极。唯有在激励链、要素链、价值链与韧性链的四重再平衡中建构“制度协同-金融创新-技术赋能”的三元闭环，方能真正将分散林权改革的制度红利转化为林农共享、社会共赢与生态增益的持久动能，实现从“绿水青山”到

“金山银山”的可持续跃迁，并为全球南方集体林区提供可复制、可推广的中国范式与中国方案。

（二）重要发现

在对福建三明、江西永丰等典型林区历时近半年的深描式田野调查中，课题组以深度访谈、问卷与财务流水比对为基础，透过“政策-金融-产权-技术-社会-风险”六大分析维度，对集体林业规模化经营的深层机理与现实裂缝进行了系统梳理，凝练出以下三组最具结构性的核心发现。

第一组发现关乎“制度激励与资源配置的错位”：自2018年以来，两省陆续出台23项扶持政策，但在基层呈现“知情率低、兑现慢、指向窄”的激励失真。尤以财政补贴为例，合作社和家庭林场对补贴条款的知晓率不足60%，且拨付平均周期长达180天；同时“专款专用”将90%以上资金锁定在林道、公示牌等硬件，而对流动资金、市场开拓与品牌塑造几乎无可用余额，导致技术升级与产品转型陷入“纸面激励-现实空转”的悖论。采伐指标亦因省级“总量控制+国有优先”而形成挤占效应：国有林场凭政策溢价占去近六成指标，村级合作社因指标稀缺被迫把主伐推迟3-5年，抬高了资金沉淀成本。

第二组发现指向“要素市场与治理结构的双重瓶颈”：林权抵押在名义上被作为金融创新支点，实际却陷于“高评低贷、高贷高息”的双重扭曲——信用社普遍以评估值3-5折放贷，年化利率维持在8%-10%，融资缺口占所需资金的50%-70%，迫使部分合作社提前砍伐或缩减林下经济投入。产权层面，“碎片化-插花地-历史合同未到期”三重叠加，使村级连片整合呈尾部难题：上源村仍有逾5000亩林地受早年大户合同锁定至2035年，同阳模式亦因“大户割裂+小户观望”导致整合度不高。治理结构进一步加剧了组织摩擦：合作社处于挂牌但无实际运营的“空壳化”状态，社员大会出勤率不高，管理层日补贴仅100元难以抵偿劳动与机会成本，导致监督疲软、财务透明度低下，最终弱化了规模化经营的内部凝聚力。

第三组发现关涉“技术扩散、生态价值与社会韧性的耦合失衡”：机械化与数字化在山地场景面前出现“最后一公里”失速——尽管省级机具目录已扩展至坡地履带机，但基层审批仍需多头盖章且缺乏机耕道配套，致使实际机械利用率不足25%；林业大数据平台建设投入不菲，却因经营主体缺乏数字化能力而形成“沉睡资产”，病虫害预警和碳汇核算服务严重错配。生态产品价值实现虽因“碳票”“林票”初具雏形，但二级市场流动性低、价格发现机制单一：梨树村2016-2020年产生碳汇1320吨，仅交易418吨，村集体与社员难以及时兑现收益。社会维度上，林区人口老化与青壮劳力外流叠加，使“林地集中-劳力分散”张力加剧：返乡青年在“金融门槛高、成长通道窄”的现实下，对规模经营缺乏持久吸附力。风险维度表现为气候极端化与病虫害高频化，现有林业保险覆盖率不足，且赔付上限远低于实损价值，“保险+期货”及“碳汇+保险”复合工具尚处空白，经营主体普遍以砍伐或缩减投入作为对冲手段，形成对生态韧性的反向挤压。

综合而言，以上三组发现从制度激励、要素配置到技术生态，勾勒出集体林业规模化经营的“结构性紧箍咒”——政策激励与基层需求脱节，金融评估与林木成长价值脱

节，技术装备与山地地形脱节，人口结构与经营模式脱节。若不通过精准政策供给、金融风控模型革新、数字治理赋能以及风险共担机制的系统化重塑，这些脱节将持续抬高规模化经营的边际成本，并削弱林改纵深推进的制度红利。在乡村振兴与“双碳”战略双重目标之下，唯有打通激励链、补齐要素链、延伸价值链、强化韧性链，方能将“绿水青山”真正转化为林农可持续共享的“金山银山”。

三、研究计划要点及执行情况概述

（一）研究计划要点

1、研究目标

课题聚焦深化集体林改背景下的规模化经营实践，围绕国有林场-村集体联合体、林业专业合作社和家庭林场三类典型主体，系统评估其经济收益、生态绩效与社会影响，解释效益差异背后的资源动员与制度机制，并据此提出分层分类的政策优化方案。

2、研究框架

整体采用“现象—机制—问题—对策”四级逻辑：先通过多案例比较呈现三类主体在规模化经营上的表现，再利用“资源动员-效益输出”分析模型揭示差异成因，进而对资金、林权、治理等瓶颈做针对性诊断，最终以五份子报告（村级合作社对比、国有林场作用、效益差异量化、问题诊断、政策优化）形成闭环，确保结论既有理论解释也有实践指引。

3. 样本与方法

实地调研选取福建三明与江西永丰两大林改试验区，涵盖国有林场、股份制合作社与家庭林场十余个案例，形成 824 条经营面板数据。方法上结合文献梳理、深度访谈、田野观察、部门座谈，构建投入-产出绩效，对经营面积、投入成本、出材量益等指标进行量化比较。

4. 阶段划分

研究分四步推进：

- ① 准备期（2024 年 4-5 月）完成政策文献收集、问卷与访谈提纲设计；
- ② 实地期（2024 年 6 月至 2025 年 2 月）三轮赴闽赣调研，
- ③ 分析期（2025 年 3-5 月）写作五份子报告；
- ④ 成果期（2025 年 6 月）整合 6 万字结题报告、政策专报并接受中期评估与结题审计。

5. 研究团队

核心成员 6 人：课题负责人贺东航负责统筹与总稿，于世润承担文献与数据整理，周文斌负责理论综述与案例库建设，王文婷对接政府与经营主体组织座谈，于世润、杨景光、吕蕾莉、秦武峰负责田野实施、资料汇编与后勤支持；同时吸纳博士生若干参与论文撰写。

6. 预期成果

到 2025 年 6 月完成：

① 6 万字以上综合研究报告；② 3000-5000 字政策建议报告 1 份（拟报送国家林草局）；③ 书稿一部分，用于后续学术与政策跟踪研究。

（二）执行情况

课题自 2024 年 6 月正式启动后，首先用三个月完成了政策与文献的系统梳理以及线上预调研。团队查阅了自 2003 年以来的集体林改政策文件、福建与江西两省配套规章和 40 多篇核心论文，编制了调研深度访谈提纲，并与三明市林业局及若干合作社召开多场视频座谈，明确样本框架与进入路线。这一阶段还完成了团队分工与培训，为实地调查打下基础。

2024 年 7—9 月，课题组展开第一轮田野调查。成员先后进入福建三明沙县官庄国有林场及白溪口、梨树等村，与场、村干部围绕“场村合作”合同、林票制度落地及保底出材量等细节进行访谈；随后赴尤溪同阳农林专业合作社旁听理事会，收集章程、财务决算与村民代表会议记录；同时走访生来、沈优等家庭林场，记录其流转合同和采伐策略。

11 月起开展第二轮补访：在江西永丰官山国有林场及周边 9 个乡镇详细核实“场外造林”五种合作模式，并回溯福建样点的新一轮抚育投入与收益分配数据。为了保证关键指标的可靠性，研究者与林业局、合作社财务室保持电话与网络共享文档的“拉锯式”核对，多次比对出材量、分红额与林权合同原件，直至数值一致。

2025 年 1—5 月进入数据整合与分析阶段。课题组构建了包含 824 条记录的经营面板数据库，对经营面积、投入成本、木材产值等进行投入—产出绩效计算，进一步以“资源动员—效益输出”解释三类主体差异。同期完成五份子报告初稿、一篇资政报告（已送《“三农”决策要参》）和一篇学术论文（已投《农业经济与管理》）。期间因个别变量缺失导致回归中断，团队补录 12 户经营户数据后恢复计算。

2024 年 10 月的中期检查显示，整体进度约 65%，经费执行率 62%。评估专家建议扩大样本区域并加强理论深度，课题组随即追加江西样本并优化经费结构。财务方面，已使用 5.5 万元，主要支付人员、调研和业务费，尚余 4.99 万元用于后续外访与成果出版。

5—6 月进入成果冲刺。团队对江西样本进行电话补访、补足遥感监测数据，集中修改五份子报告并合成 3 万字结题总稿，按要求准备装订材料。由于江西尚有少量现场核实工作且期刊发表存在周期，已向委托方申请将结题时间延至 2025 年 6 月，以确保成果完整性和质量。目前主要待办事项包括排版胶装、财务审计及成果宣传转化，但总体研究目标、数据采集与核心分析已基本完成，为后续政策建议和学术贡献奠定了坚实基础。

（三）后续安排（结题前）

成果转化：向国家林草局提交政策专报 1 份；

通过“多主体-跨区域”调研，本课题已完成既定任务，在国有林场主导型合作、新型合作社治理、林票/碳票联动等方面形成了可复制政策方案。

四、研究工作主要进展和所取得的成果（含人才培养与学术交流）

五、存在问题、建议及需要说明的情况（含重要事项变更说明）

福建、江西两省在进一步深化林改、推进集体林业规模化经营的过程中，存在一条由“激励链断裂—要素链错配—价值链失衡—韧性链脆弱”串联起来的系统性问题链条，其表现大致可分为七个互相嵌套的层面。

第一，制度激励与基层感知严重错位，财政与指标红利在“最后一公里”失速。自2018年以来，两省针对规模化主体陆续出台23项扶持政策，但合作社和家庭林场对补贴条款的知晓率不足，拨付周期平均长达180天，且“专款专用”将大部分资金绑定在林道硬化与宣传牌建设等硬件项目，真正用于流动资金与品牌建设空间几乎为零，致使“纸面激励—现实空转”循环不断加深。政策信息的不对称与兑现的延滞，使大批主体错过奖补窗口，也削弱了他们参与林下经济、碳票交易等新业态的意愿。

第二，金融供给与林木价值评估脱节，“高评低贷—高贷高息”加剧资金缺口。实地调研显示，不少主体被迫提前采伐或暂停林下复合经营。以江西永丰雷竹示范基地为例，3120亩林地评估价4000万元，仅获贷1200万元，且贷款期限3年显著短于雷竹5年的生长周期，项目负责人直言“未成林先还本息”导致流动性紧绷。

第三，产权碎片化与农户“守土”情结叠加，连片经营的交易成本居高不下。“碎片化—插花地—历史合同未到期”三重错位，使村级整合形成长尾难题：上源村仍有5000余亩林地被早年大户合同锁定，同阳模式整合率长期停在50%以下。与此同时，农户对林地高度情感依附，“宁可抛荒也不愿流转”的现象普遍，沙县新园合作社尝试整合1.2万亩林地时，流转意愿不足10%，造林计划被迫缩减三分之一。这直接导致规模主体的经营斑块呈“碎片拼布”状，新金融工具如林票、碳票难以落地。

第四，组织治理失灵与能力衰减，催生大批“空壳合作社”。三明市抽查135家合作社，发现32%无场地、无销售、无现金流，被地方干部称为“纸面合作社”。在这些主体中，部分合作社社员大会出勤率不足60%，理事长日补贴仅100元（甚至0补贴），财务公开滞后，治理激励被严重削弱。缺乏专业管理与市场导向，使原本应当承担规模经营枢纽功能的合作社沦为补贴箱，财政资源被动沉淀。

第五，关键指标与用地资源分配失衡，“国有优先—集体退让”抬高成本。调查显示，约60%的新型主体获得的采伐指标无法覆盖全部经营需求，审批流程也存在拖延情况；在不同主体间的指标分配上也存在不均衡。类似的不均衡还体现在建设用地：林下经济和加工设施需跨部门协调，用地指标往往被“锁”在大型项目，合作社只能高价租赁或放弃多元经营。

第六，经营方式仍停留在“砍树卖材”与基础设施瓶颈并存，难以迈向复合高值。

在调查的经营主体中，约有 40%主体依旧倚赖一次性采伐，林下经济面积占比不足 15%，尤溪与永丰两地的雷竹、白莲套种推广率皆不及 30%。道路硬化率低、山地坡度大，加之雨季泥滑，造林物资与木材运输费用显著攀升，合作社常因“修路资金缺口”被迫缩减多元项目。技术层面，即便省级目录新增坡地履带机，但机耕道审批需多部门盖章，实际机械利用率不足 25%，数字化平台投入高却因主体缺乏应用能力而成为“沉睡资产”。

第七，风险管理缺口放大市场与自然双重冲击，韧性链条脆弱。木材价格在 2021-2024 年下跌近三成，规模主体无法通过期货、保险或碳票对冲，只能提前采伐或削减投入；林业保险覆盖率不足，赔付上限低于实损价值，极端天气与病虫害高频化下，“砍树止损”反向挤压生态韧性。同时，道路基础薄弱导致灾后抢险与木材抢运受阻，增大了灾损放大效应。

从政策激励触达困难、金融杠杆失灵，到产权碎片与治理空转，再到指标配置不公、经营粗放与风险管理缺位，福建、江西集体林业规模化经营面临的是一个多层级、多主体、多因素交织的“系统约束矩阵”。正是这一连串错配，使本应在“双碳”与乡村振兴大局中发挥资源优势的南方林区，被卡在“规模不经济—资本沉淀—生态风险外溢”的瓶颈中。后续若欲将“上源模式”“同阳模式”“场一村集体合作模式”等成功片段转化为可复制经验，首要任务便是精准拆解上述问题链，重建“激励链—要素链—价值链—韧性链”的良性闭环，为南方山地林业乃至全国其他生态区位的规模化实践奠定坚实基础。

六、课题经费使用情况

课题经费总额： 15 (单位：万元)

课题经费使用情况（截至 2025 年 6 月 25 日）：

- 1、人员费：4600 元
- 2、设备费：0 元
- 3、印刷费：105.8 元
- 4、问卷调查费：0 元
- 5、业务费：85939.42 元
- 6、出版宣传费：0 元
- 7、国际合作与交流费：0 元
- 8、管理费：10500 元
- 9、评审费：0 元
- 总计： 101145.22 元

结余： 48854.78 元

附表：课题成果目录

序号	成果名称	作者	收录/批示/发表/获奖情况 (按刊物名称、出版日期、卷期号排序)	有无标注*	成果类型
1	《进一步深化林改背景下集体林业规模化经营效益差异研究》	于世润， 朱冬亮	《中共福建省委党校（福建行政学院）学报》2025 年第 9 期（拟发表）	有	学术论文
2					
3					

*备注：课题组在发表、出版或用于其他各种形式的交流时，须以适当方式注明“清华大学中国农村研究院研究课题（课题编号：CIRS2024-#）”字样。

课题负责人签字及审核意见表

课题负责人承诺：

我承担的课题（名称：集体林权改革与集体林业规模化经营政策效果评估 编号：CIRS2024-5）结题报告内容填写实事求是，数据详实。今后如有与本课题相关的成果，将标注“清华大学中国农村研究院研究课题”并报备清华大学中国农村研究院办公室。

负责人（签章）：
日期：2025.6.25

课题依托单位科研管理部门审查意见：

贺东航教授的课题已按计划完成研究任务，达到预期目标，符合结项要求，准予送审。课题研究过程规范，成果材料完整，经审核通过，现予以证明。相关结项材料将纳入学校科研成果管理体系。

经办人（签章）
日期：

单位公章：