

doi: 10.16006/j.cnki.twnt.2023.03.012

农户参与国有林场合作模式的 SWOT 分析 ——基于三明林票模式

张秀媚

(福建林业职业技术学院, 福建 南平 353000)

摘要:【目的/意义】福建省三明市推出的农户参与国有林场合作经营模式(林票制度)是集体林权改革的又一次创新,通过对林票制度近阶段的实践分析总结,为农村集体林业改革探索新的出路。【方法/过程】运用 SWOT 分析,明晰林票制度改革的优势劣势和机会威胁,以此寻找发展战略。【结果/结论】分析结果表明基于农户与国有林场合作的林票制度改革的优势明显,林票制度改革的机会大于威胁。据此提出:今后需扩大林票制度改革的范围,重点完善林业发展支撑保障体系建设,继续完善信息平台 and 交易平台建设;加强风险防控,完善森林保险制度;适度经营;加强管理,防范决策风险,实现林业资产保值增值。

关键词: 国有林场; 林票; SWOT 理论

中图分类号: F326.27; F832.43

文献标志码: A

文章编号: 1673—5617 (2023) 03—0076—05

SWOT Analysis of the Cooperation Mode of Farmers' Participation in the State-owned Forest Farm ——Based on the Forest Ticket Model in Sanming City

ZHANG Xiu-mei

(Fujian Forestry Vocational Technical College, Nanping, Fujian 353000, China)

Abstract: 【Objective/Meaning】The cooperative management mode of farmers' participation in the state-owned forest farm (forest ticket system) launched in Sanming City of Fujian province was another innovation in the reform of collective forest rights. Through the analysis and summary of the practice of forest ticket system in the recent stage, it aimed to explore a new way for the reform of rural collective forestry. 【Methods/Procedures】The SWOT analysis was used to clarify the advantages, disadvantages, opportunities and threats of the reform of forest ticket system, so as to find the development strategies. 【Results/Conclusions】The analysis results showed that the reform of forest ticket system based on the cooperation between the peasant households and the state-owned forest farms had obvious advantages, and the opportunities of forest ticket system reform were greater than the threats. Based on this, it was proposed that in the future, it was necessary to expand the scope of forest ticket system reform, focus on improving the support-guarantee system construction of forestry development, and continue to improve the construction of information platform and trading platform. In addition, it was necessary to strengthen the risk prevention and control, improve the forest insurance system, carry out the moderate management, strengthen the management and prevent the decision-making risk, thus to realize the preservation and appreciation of forestry assets.

Key words: state-owned forest farms; forest ticket; SWOT theory

福建省三明市森林覆盖率达 76.8%, 是全国集体林业综合改革试验示范区。三明集体林改分分合合大约经历 3 次质的变化^[1]。第一次重点放在“分”: 20 世纪 80 年代初, 经历农户承包山从不能流转到允许继承和转让的伟大转变, 但农户无力投资周期长的林

业, 于是推行林业股份合作制改革, 实行“分股不分山、分利不分林”, 主要以村或村民小组为基本单位的集体股份合作社形式, 合作社基本是由村政府控制管理。第二次重点放在“定”: 从 2003 年起, 三明推行以家庭承包经营为核心的新型产权模式, 重点在

收稿日期: 2023—05—05

作者简介: 张秀媚(1965—), 女, 硕士, 教授, 研究方向: 农林经济理论与政策. E-mail: 840528326@qq.com

基金项目: 2022 年度“我为建设新福建献良策”(统一战线专项)课题(JAT22142)

“明晰产权”，实现“山定权、树定根、人定心”。第三次重点放在“活”：从2014年开始，国家允许农村土地实行“三权”分置，鼓励集体林权流转，出台一系列以林业金融为切入点的财政扶持政策。

三明集体林权改革历程是中国集体林权改革历程的缩影。贺超等^[2]指出经过多轮的改革，集体林经营主体出现多元化的变化，不同区域效率存在明显的差异，多数成果并非十分显著。李莎等^[3]认为以家庭承包经营为主要形式的，包括联户、集体合作和股份合作经营、公司经营的新型林业经营主体发展迅速，但仍然存在经营主体不明、管理不规范、资金跟不上、集约化程度较低等问题，影响了集体林业的产业化、集约化、规模化发展。Laarman^[4]指出明晰林地产权能促进收益或成本内部化，降低交易成本，提高森林经营效率。肖平等^[5]认为林业产权的设计和选择必须适应该国的经济发展状况，并进行成本与收益比较。Acemoglu^[6]认为社会主义新时代应思考如何构建系统性、整体性和集成性集体林产权制度，抓住集体林权制度改革时机，完善配套性，考虑区域性的特点。

过去多数学者^[7]都是对以家庭承包经营为主的各种集体合作和私人合作经营形式进行研究，而很少研究国有企业与集体或农户的合作形式。2019年福建省三明市推出农户（包括集体林业）与国有林场合作经营新模式（林票制度），经过几年的不断实践，张秀媚等^[8]认为该制度可以克服小农营林过程中规模不经济、要素利用效率低下等问题，同时也解决了国有林场林业资源规模受限的问题，提高林场和农户的经济利益，符合区域性改革特点。在集体林改研究方法方面，多数用历史总结法等定性分析方法。侯一蕾等^[9]通过定性和定量相结合从规模经营的角度出发，分析影响林地流转的因素；陈丽明等^[10]从农户个体内部微观因素和制度、经济等外部宏观因素对农户流转林地的影响进行分析；张秀媚等^[11]通过多分类Logit模型创新地分析了农户参与国有企业合作的影响因素，但未通过SWOT分析方法深入分析农户参与国有企业合作（林票制度）的优势劣势和机会威胁。本研究的切入点在于通过SWOT分析方法深入分析当前三明地方实践的农户合作的优劣势和机会威胁，并提出战略决策。首先阐述农户参与国有林场经营的内容和方式；其次对林票制度下的农户参与国有林场合作经营模式进行SWOT综合分析；进而针对当前农户合作改革存在的劣势和威胁提出解决的战略策略，旨在为农村集体林业改革探索新的出路。

1 农户参与国有林场合作新模式的主要做法

三明市农户参与国有林场合作新模式，是利用双方优势互补性，在政府的引导下搭建合作平台。

1.1 合作内容

一是资源股权化。对双方合作标的进行股权量化，国有林场得51%的股份并控股经营，国有林场按农户和村集体占有的股权份额制将林票发给合作村集体及成员，作为股权收益凭证，使之享有收益、处置权益。二是股权资本化。农户（村集体）股权转化为资本，国有林场以合作标的进行林权抵押贷款，若村林场有资金需求，可得到总额不超过标的评估价的10%^[12]。三是经营共管。合作后国有林场负责生产经营管理，村林场参与监督。四是收益共享。双方签订合同，收益按股份比例分成。国有林场每年以资金占用费支付股份转让款，解决农户稳定收入来源；财政补助资金按股份比例分成，用于经营投入。

1.2 合作模式

现有林农户采取出让经营和委托经营模式，对采伐迹地采取合资造林和林地入股等方式与国有森场开展合作经营。将参与现有林合作经营的村集体或农户持有的49%股权量化成林票，村集体持有的70%林票^[13]，量化后分配给村民持有。对农户采用“林木转让款+按股比利润分成+预付林地租金+保底收益+制发林票+退出保值回购”的利益分配方式，其中平均出材量为每公顷150 m³；对于采伐迹地合作造林采用“利润按股比分成+预付林地租金+保底收益+制发林票+退出保值回购”的利益分配方式，其中平均出材量为每公顷150 m³。

2 农户参与国有林场合作经营模式的SWOT分析

与其他合作方式相比，农户参与国有林场合作经营模式更有优势。以下对农户参与国有林场合作经营的模式（林票制度）的优势、劣势，以及在合作过程中所面临的外部机遇和威胁等进行分析，对影响其发展的各类因素进行综合分析，以实现更加科学和全面地制定发展战略。

2.1 优势（S）

2.1.1 合力形成规模效应 林业生产产业具有独特的自然属性和规模属性。林业生产周期长、劳动时间短

的特点推进了林业规模化经营的发展。但集体林权改革导致农户林地分散、面积小,难以实现规模经营,单位面积经营成本高;而国有林场需要扩大林地,提高森林生态效益。通过农户与国有林场的合作经营,双方都扩大了经营规模,降低了单位经营成本,提高了生产率,盘活了集体山林资源资产。

2.1.2 实现经营要素优化配置 经营要素是企业经营的内部条件、相互关系和表现方式的统一体,一般包括经营资源和经营手段两方面。林业生产资源要素主要包括林地、劳动力、资本和信息资源等。首先要实现林地资源优化配置。因为对林业产业而言,林地是基础资源,缺乏适度规模的林地会导致林业生产效率低下。其次是实现人力资源优化配置。劳动力资源包括管理人员和劳动队伍。由农户组成的林业合作社等新型组织人才资源相对缺乏,管理不规范,综合素质较低。由于城镇化和工业化进程加速,多数有文化的青壮年都去城镇打工,导致农村空心化和老龄化,留下的林业经营者往往年纪较大、文化素质和体力较差、缺乏市场意识和管理理念,影响林业经营发展。而国有林场长期以来培养了大批的技术人才和一支稳定专业的护林防火队伍,拥有较先进的技术设备以及科研成果和核心技术。农户与国有林场合作,能充分发挥国有林场的优势,提高农户林业生产质量。调查比对杉木经营成果发现,国有林场的平均出材量为每公顷 195 m^3 ,而农户的平均出材量约为每公顷 105 m^3 ,可见农户与国有林场合作可大幅提高林分质量和出材量。

2.1.3 实现财政资源的优化配置 林业生产前期投入大,农户往心有余力不足,只能任其自然生长,甚至靠卖地维持;而与国有林场合作,可以利用国有单位的财政资源优势,充足林业经营资金。农户可以将持有的林票在规定的交易中心挂牌交易,也可以用林票抵押贷款,进行“金林贷”。此举拓宽了农户融资渠道,也方便了社会资本的进入。而且,有林票凭证做抵押,一旦出现违约行为,林场有权处置贷款人的林票,降低银行风险,金融部门也更加愿意提供融资。林票是资产资本化证券化的凭证,既能解决融资难的问题,又能解决流转难的问题,同时林业资源生产周期资金变现难的问题也迎刃而解。

2.1.4 实现信息资源的共享 信息在当今社会是非常重要的资源,其他新型组织和单个农户获取市场信息和反映市场信息的能力不足,获得信息成本高;而国有企业有政府背景,信息灵通、彼此共享,降低了信息成本,化解了经营风险,提高了经营效率。

2.1.5 保障双方利益,提高林业经营综合效益 首先,林票制度对双方权益进行量化,明确规定国有林场必须占股51%以上,目的是为了确国有林场能在经营管理决策上发挥主力作用,以便充分发挥其资金、经营和技术等优势,从而提高蓄积量和森林质量,确保收益增加和生态质量提高。农户方面,林票制度考虑了农户的利益保障,规定国有林场每年以林票金额加上上年利率为3%的单利进行兜底回购^[13],稳定农户收益;同时为保证农户收益的提高,规定林地单位面积蓄积量保底为每公顷 150 m^3 ,若未达到仍按每公顷 150 m^3 计。制度还规定了国有林场与村集体持有的股权不得流转,目的是防止国有资产流失。由此可见,农户与国有林场合作不仅收益比自主经营有较大增加,还能较好地降低自主经营风险,化解了农户自主经营林业周期长、资金回收慢、流转困难等问题。截至2022年11月,三明全市已在11个县(市、区)341个村开展试点,面积 16466.67 hm^2 ,制发林票总额3.28亿元,惠及村民1.67万户、7.18万人,人均获得现值1279元的林票,试点村每年村财可增收5万元以上^[14]。据调查,以夏茂镇梨树村交给林场托管经营的 42.87 hm^2 杉木幼林为例:村占股85%,林场占股15%;村所占现有林价值为130万元,并以林票形式发放到村民手中,第一年每人就分到了400元;到了主伐期,林场以每公顷 867 m^3 的出材率对林地的杉木进行兜底收购,以现有价值算,保底有600多万元收入,届时村民手中400元的林票就变成了近2000元,同时实现了国家得绿、村财增收、农民致富的目标。其次,社会生态效益显著。通过“四共一体”模式,依托国有林场“专业的人做专业的事”,提高了林地单位面积蓄积量和出材量,提升了林分质量和生态功能,让资源变资产,让资产变资金,助力乡村振兴战略。

2.1.6 林票制发进一步标准化 目前,三明市明确林票开发范围,根据林龄划分,以人工商品林中的新造林、近熟林、成过熟林为主体开发林票;通过修订完善《三明市林票管理办法》,确保林票价值长期合理稳定,推进林票标准化制发。

2.2 劣势(W)

2.2.1 合作前谈判成本较高 林农对林票制度改革认知不足,其对利益保障的担忧致使国有林场在合作前在与农户和村集体进行关于资源配合、监督管理、利益分配等方面谈判沟通时需要付出较多时间成本和人力成本,谈判要价高。

2.2.2 林业基础资产价值评估困难 对林业资产价值

的评判主要来自于商品林的直接经济利益,对于生态效益目前虽有碳票开发,但还处于探索阶段;对林下经济等外部价值的评价未规范。

2.2.3 农户参与国有林场合作经营规模偏小 农户与国有林场的合作主要在商品林方面。村集体方面大部分的林地已承包出去,留下的商品林不多,且林分质量较差,提高质量难度大。

2.2.4 风险管控机制尚需完善 出票人、保证人、监管人相互独立的风险隔离制度仍需进一步完善。

2.2.5 国有林场还贷压力大 由于林业生产前期投入大,一般都需要贷款负债经营,而林业造林见效慢,国有林场还贷利息总数比较高。据调查,2019年沙县国有林场与新桥村林场合作面积才76.67 hm²,当年林场须付给新桥村资金占有费、林地使用费和承担抚育费等共计9.7万元。若没有项目财政补助,国有林场还贷压力很大。

2.2.6 交易操作平台和信息不完善 林票登记、交易、抵押等程序需进一步规范,实现信息化管理。

2.2.7 林权流转封闭化 当前林票仅限于在村民之间内部交易,林权流转多发生在村集体内部的农户间,无法进行外部市场化流通,社会资本参与难度大,不利于资金资源的优化配置。

2.3 机会(O)

2.3.1 政府支持和引导 2019年,福建省三明市为了放活经营权,促进集体林业集约化经营,实现规模效益,提高生态效益,出台了《三明市林票管理办法(试行)》,并于2020年对其进行了修订^[13],探索集体林业资产资本化、股权化、集约化经营道路,支持国户合作。2022年福建省又陆续出台了《中共福建省委 福建省人民政府关于持续推进林业改革发展的意见》^[15]《关于持续优化福建省林业金融服务的指导意见》^[16]等文件,支持并推广三明林票的经验做法。同时,加强林票标准化设计,明确林票制发范围为集体人工商品林,稳定其长期价值。

2.3.2 三明市出台了更加规范的产权认定办法并建立交易服务平台 以前由于制度的不完善,农村产权交易中心交易不活跃。2022年9月,福建省首个区域性农村综合产权交易平台,在原农村产权交易中心基础上组建而成的沙县农村产权交易中心有限公司重新揭牌成立,同时启动新的交易系统的运营^[17]。该平台与上海对口合作,共同探索生态产品的价值实现机制,进行历史交易数据对接,对林权等进行双向挂牌,拓宽了交易渠道,改变了信息不对称的问题;并将进一

步接轨全国的区域性农村产权交易平台。农户通过该平台从网上可以看到各种林地经营权、使用权出租、出让和求租的信息。同时三明市出台《三明市关于促进农村集体资产资源流转交易的若干措施(试行)》(明政办规〔2022〕14号)^[18],旨在推动、规范农村集体资产资源交易行为,提高农村集体资产资源的利用效率和经营效益。自该交易中心运转以来,截至2023年4月17日,已经累计挂牌交易668宗,成交数537宗,成交率达80.39%,成交额达3.03亿元^[19],咨询和交易活跃。

2.3.3 三明市政府鼓励新增试点,扩大林票合作规模 通过发挥三明市省属国有林场集体林区核心营林单位优势,多点多片区地开展国有与集体林业的合作及林票改革,2022年新增林票试点46个,合计制发林票5597万元,约占全市规模的38%^[20]。

2.3.4 业态进一步创新 原来主要是村集体联合散户与国有林场合作,如今鼓励林业大户单独与省属国有林场、中林集团下属公司合作开展林票改革,拓展了林票新业态,2022年增发此类林票3000余万元^[20]。

2.4 威胁(T)

2.4.1 其他新型农业经营主体的能力增强 国家鼓励其他新型农业经营主体和服务主体对小农户的引领、带动和服务,其他新型农业经营主体的能力增强。如林业合作社迅速发展,目前已经成为新型林业经营的最主要形式,它是由林农自发组织的,在政府引导下,市场化运作的一种互助性经济组织。以三明为例,据调研,2022年当地林业合作社已达到2000户以上,经营的林地面积占全市集体商品林总面积的近一半,其合作的内容从传统的木材生产扩大到林下经济和林副产品的生产,然而目前林票制度仅针对造林经营与管理。政府还为合作社提供免费的森林防火、病虫害防治等技术服务保障,促进了新型经营主体的经营效率的提升,一定程度上带动了区域林业产业的发展,保护了农户的利益。为此林票制度改革必须要提供更好的利益、技术、信息、平台、制度的保障。

2.4.2 存在政策风险和法规冲突 目前存在的如林木采伐因子设置过多及设置随意、因子稳定性低、执行难度大、采伐没有自主权等采伐管理制度的不确定性,给林票制度带来了政策性的风险。

3 结论与讨论

通过对基于林票制度改革的农户参与国有林场合作经营模式的内部优劣势和外部的机会威胁进行分析,

发现：该模式优势明显，既解决了农户个体造林融资难、现有林流转难、林分质量提高难、经营不规模、林业资源变现难的问题，也降低了农户经营的风险，稳定农户收入、促进其收入增长；但同时也存在与农户合作谈判成本高、合作规模小，村户与国有林场的合作意愿不高、经营周期长回收慢、林票收入还偏低、信息平台不完善等劣势和威胁；在当前持续推进集体林业改革发展的政策支持下，随着交易服务平台的不断完善，试点和建设项目的不断扩大，林票制度改革的机会大于威胁。

为此，面对自己的劣势，农户可采取弱点—机会（WO）战略，利用政府支持的林票制度改革政策和法规的外部机会来弥补内部弱点；与国有林场合作，利用国有林场的技术、资金等优势，借助收益保证制度的改革，改变农户造林融资难、变现难、效益低、风险大等弱点，使农户改变劣势而获取优势。国有林场可采取优势—机会（SO）战略，利用林票制度改革的机会，发挥自身优势、扩大林业生产规模、实现规模效益，同时加快发展林业事业，也能提高森林生态质量、减少环境破坏，为民造福。政府可扩大林票制度改革的范围，除了增加国家储备林建设项目林票，还可逐渐增加经济林、森林康养、林下经济、观光旅游等合作项目，通过适度发展林下养殖业增加收益快的项目，弥补林业收益周期长的弱点，以林养林；同时应重点完善林业发展支撑保障体系建设，继续完善信息平台和交易平台建设；加强风险管理，建立林票出票人、保证人、监管人相互独立的风险隔离制度，完善林票制度，促进集体林业可持续发展。

参考文献：

- [1] 三明：深化林业改革 促进乡村振兴[N]. 福建日报，2018—11—05（4）.
- [2] 贺超，崔权雪，刘炳薪. 经营权能权对农户林地流入意愿的影响[J]. 资源科学，2022，44（2）：309—319.
- [3] 李莎，应佳园. 基于SWOT分析新型林业经营主体发展研究——以林业专业合作社为例[J]. 中国农业信息，2016（6）：35—36.
- [4] LAARMAN J G. Book review: Ecological resistance movements: the global emergence of radical and popular environmentalism(Edited by Bron Raymond Taylor, State University of New York Press, Albany, 1995)[J]. Environmental History, 1996, 1(3): 103—104.
- [5] 肖平，张敏新. 国外森林产权问题研究[J]. 世界林业研究，1995（1）：15—22.
- [6] ACEMOGLU D. Introduction to modern economic growth[M]. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- [7] 刘璨，朱文清，刘浩，等. 产权制度及其变迁与集体林产权制度变迁研究进展[J]. 林业经济，2022（2）：5—28.
- [8] 张秀媚，张毅，张昌财. 林票制度研究——基于“四共一体”林业合作模式[J]. 中国林业经济，2021（3）：26—30.
- [9] 侯一蕾，王昌海，吴静，等. 南方集体林区林地规模化经营的理论探析[J]. 北京林业大学学报（社会科学版），2013，12（4）：1—6.
- [10] 陈丽明，黄和亮，雷娜. 农户林地资源流转影响因素的理论分析[J]. 林业经济问题，2011，31（3）：214—217.
- [11] 张秀媚，张毅，茅水旺. 农户参与国有林场合作经营森林模式选择的影响研究——基于三明林票制度下福建省沙县区调查数据的实证分析[J]. 林业经济，2022，44（8）：61—84.
- [12] 张毅，张秀媚，茅水旺，等. “国有林场+X”林业合作经营模式探析——以福建沙县为例[J]. 武夷学院学报，2020，39（4）：41—47.
- [13] 三明市林业局. 三明市林业局关于印发《三明市林票管理办法（试行第二版）》的通知[EB/OL].（2020—04—09）[2023—05—10]. http://www.sm.gov.cn/szfgzjg/lyj/zfxxgkml/qtyzdgkxx/202004/t20200413_1521991.htm.
- [14] 福建省发展和改革委员会. 优化营商环境工作典型经验之三明篇：三明市开展林票制度改革试点[EB/OL].（2022—11—30）. http://fgw.fujian.gov.cn/zwgk/xwdt/sxdt/202212/t20221209_6076664.htm.
- [15] 中共福建省委福建省人民政府关于持续推进林业改革发展的意见[N]. 福建日报，2022—07—09（1）.
- [16] 福建省林业局计财处. 我省出台持续优化林业金融服务 18 条措施[EB/OL].（2022—09—22）. http://lyt.fj.gov.cn/zxzx/lydt/202209/t20220922_5997911.htm.
- [17] 黄惠彬. 全省首个区域性农村综合产权交易平台落户沙县区[EB/OL].（2022—09—28）. http://www.fjsx.gov.cn/zwgk/ldzc/cxx/ldhd/202209/t20220928_1832836.htm.
- [18] 三明市人民政府. 三明市关于促进农村集体资产资源流转交易的若干措施（试行）[EB/OL].（2023—05—26）. <https://www.nongjiao.com/news/read-36084.html>.
- [19] 高建进，冯家照，张诗瑶. 踏上“生态美、百姓富”的康庄大道[N]. 光明日报，2023—05—08（5）.
- [20] 三明市林业局. 我市加快林票制度改革试点工作[EB/OL].（2023—01—09）. http://www.sm.gov.cn/zw/zwxx/sjdt/202301/t20230109_1870285.htm.