

青山不负追梦人 ——福建省三明市集体林权制度改革之路

□ 盖军静 海丽华



福建中西部的崇山峻岭间，层林叠翠，碧水蜿蜒，武夷山脉与戴云山脉在此相拥。这里是享有“中国绿都”“绿色宝库”之称的福建省三明市。她以2.3万平方公里的翠色卷轴，铺展着“八山一水一分田”的灵秀画卷，近80%的森林覆盖率织就着东南生态屏障。作为林改“第一声号角”的吹响地，三明以集体林权制度改革为支点，撬动沉睡多年的山林资源，20多年的接续奋斗答好习近平总书记提出的“山要怎么分”“树要怎么砍”“钱从哪里来”“谁家独户怎么办”的“林改四问”，加速“两山”转化，在万顷林海中蹚出了“不砍树也致富”的可持续发展路径，取得了“生态美、产业优、百姓富”的改革成效，绘就了一幅“绿水青山就是金山银山”的生动实践图景。

1997年4月，时任福建省委副书记的习近平同志到三明调研，提出“青山绿水是无价之宝”的论断，要求山区发展要“念好‘山海经’”，画好‘山水画’”。1998年，三明洪田村敢为人先，率先将土地承包责任制的春风引入山林，以“分山到户”之举拉开了三明集体林权制度改革序幕，开启了中国特色林权制度改革的新篇章，被誉为“中国林改的小岗村”。然而，所有改革都不能一劳永逸。面对林权碎片化、林农管理效率低以及林业碳汇开发与交易的重重难关，三明继续迈开林改探索的步伐，驶入了集体林权制度改革的深水区。

党的十八大以来，习近平总书记心系林改，多次就林改作出重要指示批示，为推进林业改革提供了根本遵循。2021年3月，习近平总书记亲临三明考察，充分肯定三明集体林权制度改革探索，强调“三明集体林权制度改革探索很有意义，要坚持正确改革方向，尊重群众首创精神，积极稳妥推进集体林权制度创新，探索完善生态产品价值实现机制，力争实现新的突破”，为三明进一步深化林改指明了方向，同时也提出了新的寄托。三明始终牢记习近平总书记重要嘱托，当年9月出台行动方案，推出林票制度、林业碳票制度等“八项创新”，推进林权改革再出发。

一本林权证安了林农心

习近平总书记在福建工作期间强调，多少次的改革为什么成效不大，因为都只在管护责任制上兜圈子，没有触及产权，就不会触动林农的心。党的十八大以来，神州大地激荡改革强音。面对“山要怎么分，权要怎么活”，三明围绕“产权”率先破冰探路，以承包权与经营权分置为突破口，通过创新“三权分置”机制，全面启动集体林权制度配套改革。

针对集体林权制度改革中存在的登记周期冗长、确权程序烦琐、历史遗留权属纠纷频发等痛点问题，2021年以来，三明积极巩固全国林业改革发展综合试点市建设成果，通过制度重塑与数字赋能双轮驱动，走出了一条具有山区特色的林权登记改革新路径。三明在稳定承包关系的基础上，严格遵循“大稳定、小调整”原则，完善林权争议调处工作机制，整合自然资源、林业部门力量，着力解决林

权纠纷历史遗留问题；推行林权登记“一站式”数字化办理，做到随时申请、随时办证，提供从权属调查、材料申报到发证归档的全流程免费服务。改革实施以来，全市已核发林权类不动产权证1.5万本，涉及林地面积289.1万亩，累计为林农节省勘验登记费用超千万元。

面对“林地承包权难动、经营权难活”的深层次矛盾，三明通过“承包权稳盘、经营权激活”的机制创新破解“两权僵化”困局。在全国率先开展林地承包权、经营权分证登记，创新“分层确权”模式，在全域推行林下空间经营权登记，推动全市1.2万亩林下空间完成确权，撬动金融机构发放专项抵押贷款1.9亿元。三明还准备探索建立“基准权益+增益权益”复合登记制度，对承包期内因生态修复产生的碳汇增量、景观提升等新型权益，设立可分割、可交易的增益性权益凭证，让每片叶子的价值都能“簿记”，为生态产品价值实现奠定产权基础。

聚焦林权流转“信息不对称、交易成本高、监管难度大”等堵点，三明创新打造“数据共享+高效便民”服务体系，构建“村集体预流转+资源预登记+信息预发布”全周期服务闭环，推动林地经营权规范、有序入市流转。全市累计规范流转林权6000宗、面积126.7万亩，每年收取林地使用费7亿多元。在沙县不动产登记中心现场领取林地经营权证的林农吴祥华，看着电子屏上实时跳动的林地流转信息，脸上洋溢着笑容告诉记者：“过去办证、流转要跑断腿、磨破嘴，现在好多费用都免了，手机上就能查进度，连巡山都有无人机看着！我捧着‘林权证’守青山，晚上都睡得安心了。”

从“砍树难”到“永续用”

森林是陆地生态系统的核心，提供生态资源、保障生态安全，是实现经济、社会与环境协调可持续发展的关键要素。习近平总书记指出，“要正确处理高质量发展和高水平保护的关系”“通过高水平环境保护，不断塑造发展的新动能、新优势”。面对“树要怎么砍”这一世界林业难题，三明秉持“高质量发展与高水平保护相结合”的原则，创新“放管服”改革，

破解生态保护与林农增收的“两难悖论”。三明市林业局负责人表示：“改革的本质是让青山常在、永续利用。”通过构建“科学采伐+生态修复+产业增值”机制，全市实现年采伐量约300万立方米与森林蓄积量2.1亿立方米“双高增长”，真正实现“砍”出生态效益与经济效益双赢。

对于人工商品林，三明进行采伐审批“减法革命”，在全国率先实行采伐蓄积量、年龄、坡度、指标“四个放宽”政策，对小额采伐实行告知承诺制审批，人工商品林采伐审批试行“按面测算算”，林农申请采伐成本降低50%左右。为解决采伐审批“繁、慢、难”问题，推行在乡镇林业站“一站直办、当日办结”，改革做法入选全国“减证便民”典型案例。对于生态公益林，创新推广“公益林更新改造”模式，通过赎买、租赁、置换、改造等机制盘活天然林、公益林，发展林下经济、林竹产业、森林康养、文化创意等涉林产业，催生“以林养林”新业态。

2024年10月，习近平总书记在福建考察时指出，深化集体林权制度改革，发展森林食品、林下经济，不断挖掘培育“森林粮库、钱库”。在将乐县蛟湖村重点生态区位，过熟公益林经过科学采伐后，林间套种的黄精长势喜人。村民杨刘生指着林药复合经营基地介绍：“采伐后补种珍贵树种，林下种黄精，四年采收一次，每亩净赚1.1万元。”三明依托广阔的林下空间，通过“森林+林药林菌、林禽林果、文旅康养、研学科普”等模式立体开发，打造出“明八味”食药同源道地药材、“绿都明品/明景”等区域公用品牌，形成沙县小吃原料种植、清流灵芝产业、大田红菇规模经营、泰宁森林康养、明溪生态观鸟等“一县一品”矩阵，使本地区生态产品价值倍增。全市林下经营480.7万亩、年产值超190亿元，真正实现“叶下生金、林中掘宝”的生态转化。

引资入林盘活“两山”转化

习近平总书记指出，要积极探索推广绿水青山转化为金山银山的路径，选择具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点，探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运

作、可持续的生态产品价值实现路径。通过将生态产品转化为经济产品融入市场经济体系，让市场手段在生态环境资源配置中发挥决定性作用，充分调动社会各方积极性，促进生态资源资产与经济协同发展。面对“钱从哪里来”的林业建设发展核心命题，三明积极探索推广“两山”转化路径，创新构建“金融活水+财政引导+社会资本”林业多元投融资机制，破解“生态资源难度量、难抵押、难交易”难题。全市生态产品交易总额突破36.8亿元，林农通过“绿色权益”变现增收，书写了“一片叶子两份收益”的生态金融新范式。

在三明，对于难以将森林资源变现的林农来说，林票的出现成了他们获得收益权的“定心丸”。2019年底，三明在全国率先探索林票1.0改革试点，林票制度把林权资产量化成收益权票据，让林农变股东、让资源变资产，林农持股享有现金收益和生态增值收益“双重红利”。目前已在11个县（市、区）411个村开展试点，制发林票8亿元，惠及村民近8万人。2023年，在林票1.0基础上创设了林票2.0（林业生物资产票据），林票开始化为电子资产凭证，也是一项创新的绿色金融工具。此外，三明还积极引导银行、保险等金融机构参与林票交易，并完善“林票+担保基金、抵押、保险”等信贷模式，让放贷者放心、贷款者省心。

2021年3月，习近平总书记在福建考察时指出：“要把碳达峰、碳中和纳入生态建设布局，科学制定时间表、路线图，建设人与自然和谐共生的现代化。”三明以深化全国林业碳汇试点市建设为契机，将碳达峰、碳中和纳入生态市建设布局，不断拓展“林业碳票+生态司法、行政执法、会议碳中和”等应用场景，吸引了第六届中国国际进口博览会、第五届数字中国建设峰会等购买，实现碳票跨省交易。2021年5月，三明常口村村民领取了全国第一张林业碳票，开启了“好空气也能卖钱”的探索路径。

林票和林业碳票要助推“两山”转化，离不开生态交易平台的架桥支撑。作为福建省最大的林业全产业链要素交易市场，福建沙县农村产权交易中心提升能级，成立福建省首个“两山”生态产品交易公司，开发绿色资源类、资产类、服务类等交易产品15种，搭建“一网全交”生态产品交

易系统，建立市场化交易、风险隔离等制度42项，拥有活跃客户6000余名，签约各地林场（企）200多家，创新市场价格指数发布等机制，吸引全国产权要素进场挂网交易、云端竞价，累计交易额超36亿元，其中林业类占80%。今年3月，上海景龙新能源科技有限公司通过福建沙县农村产权交易中心，以10.04万元成功认购三明市沙县区6693吨林业碳汇。这场“山海之约”的交易打开了生态产品价值实现的新维度，验证了“资源—资产—资本”转化通道的可行性，探索出“资金+碳汇”的跨越补偿机制，为落实“双碳”目标注入市场化动能。

林业建设是事关经济社会可持续发展的根本性问题。作为最绿省份的最绿城市，三明除了加快绿色资源类生态交易，还努力运用政府和社会资本合作模式推进林业生态建设。支持金融创新和产品开发，迭代升级“福林贷3.0”，推出碳汇质押贷、林票收益权贷等普惠金融产品，贷款期限最长延至30年，发放全国首批竹票、生态票等系列产品。支持强化财政补助支撑，建立国土绿化、林业生态保护、竹产业三产融合发展等106个项目，争取省级以上财政资金15.2亿元。

联动小农户衔接大市场

习近平总书记提出，“只有合作共赢才能办大事、办好事、办长久之事”。随着城镇化进程的加快，三明许多林区出现空心化、林地破碎化、农户经营规模小等现象。“谁家独户怎么办”成为三明近些年发展林业需要突破的瓶颈。三明坚持“合作共赢办大事”的理念，以“联农带村、规模增效”为切入口，创新构建“国资引领、培育经营主体、科技服务托底”机制，联动小农户衔接大市场。

在沙县区梨树村，国有林场与村集体的合作模式让林地焕发新生。国有林场通过保底主伐出材，每亩林子增值5600元，村集体和林农的收入显著增加。西霞村通过整村合作经营模式，成立新园林业有限公司，公司股

权人人共有，解决流转到期、零散闲置等林地经营管理问题，2024年村财增收56万元、林农增收24万元。三明持续以国资引领焕发新生机，全市通过场村和村企联营，拓展合作面积38万亩，带动618个村实现村财和村民“双增收”。

在尤溪县上源村，全民股份合作造林基地油茶花漫山遍野。正在田间劳作的村民自豪地讲：“股份合作造林好，比单干多赚好几成。”通过“量化到户、按股分红”机制，该模式已推广至全县49个村，带动6.8万林农赚取租金和分红，促进改革成果全民共享。三明支持多元产业融合发展，鼓励各类经营主体参与高价值森林培育，推进林木良种化、树种珍贵化、木材大径级化，不断拓展经济林、笋竹、油茶、花卉等业态，培育家庭林场、股份林场、专业合作社、村集体林场等新型林业经营主体，实现规模经营覆盖面达57%，亩均蓄积量提升5立方米，带动户均年增收逾4000元，规模化、专业化、集约化经营效益显著提升。

在宁化县社下村，林业站技术人员张富明一边熟练地遥控无人机向山林飞去，一边介绍说：“无人机具有全面监控、实时反馈等巡查监测优势，能24小时全天候深入林区勘察林情。”三明完善“护林员+无人机”模式，全力构建“全链条服务+科技赋能+智慧监管”林业服务体系，提升林业社会化服务，培育了316支中介机构和专业队伍，为林农提供从种苗选育到采伐运输的全方位服务。同时，引入中国林业科学研究院开展主要要素科技服务，打造低效林改造、珍贵树种改培、林业机械装备等6个科技样板，累计开展“林农点单、专家送餐”科技服务1024次，推动创新链与产业链深度融合，为万亩青山筑牢管护“硬支撑”。

习近平总书记在2021年秋季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上，以自己在福建工作期间，推动集体林权制度改革为例，勉励广大干部要勇于担当，敢于作为，指出：“凡是有利于党和人民的事，我们就要事不避难、义不逃责，大胆地干、坚决地干。”当中国集体林权制度改革的星火从三明群山间燎原，这片曾因“山穷水尽”而困顿的土地，已用满目苍翠书写出“点绿成金”的时代答卷。三明林改的每一次突围，都是对“绿水青山就是金山银山”的生动诠释。青山不负追梦人，站在新起点，三明林改仍在续写传奇——碳汇期货的探索、林业REITs的破题、数字孪生技术的应用，昭示着更广阔绿色未来。当晨雾中的护林员与云端交易的投资者共享生态红利，当革命老区群众的笑容与青山碧水相映成画，这片土地正以生生不息的创新活力，为中国式现代化标注最生动的绿色注脚。

〔作者单位：福建省三明市委党校，中央党校（国家行政学院）报刊社〕

新时代 实践故事

以持续深化改革 答好『林改四问』

□ 解晋

森林是“水库、钱库、粮库、碳库”，具有生态效益、经济效益和社会效益。集体林地是国家重要的土地资源，是林业重要的生产要素和农民重要的生活保障。坚持深化集体林权制度改革，对于完善农村基本经营制度、扎实推进乡村振兴、逐步实现共同富裕、切实维护生态安全，具有重要意义。

习近平总书记高度重视集体林权制度改革，在福建工作期间，聚焦集体林权制度改革面临的主要矛盾和关键问题，深刻提出林改四问，即“山要怎么分”“树要怎么砍”“钱从哪里来”“谁家独户怎么办”，在全国率先谋划实施了集体林改。新时代新征程，要进一步巩固和拓展集体林权制度改革成果，接续答好“林改四问”，努力走出一条中国式农业农村现代化的道路。

明晰产权，调动林农积极性。产权明晰是资源高效配置的前提。产权明晰，林农对通过自身努力实现未来收益才有稳定预期，才能充分激发农户经营林业的积极性和内生动力。可以说，不触及产权，就不会触动林农的心，集体林权制度改革就难以取得好的成效。“山定权、树定根、人定心”。其中，“山定权”是基础和前提。山定权，树才能定根，人才能定心，才能真正实现山有其主、主有其权、权有其责、责有其利，免除林权

流转经营的后顾之忧。因此，明晰产权、“把山分好”，是集体林权制度改革的核心内容，也是回答好其他“三问”的前提。要尊重历史、实事求是、依照法律，积极稳妥处置林权确权遗留问题。勘定集体林权和林地界线，着力解决因历史和现实原因导致的林地边界不清、四至不明、证地不符等权属争议，逐步完成登记和颁证等确权工作。推动集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”。在明确集体所有权不变、农户承包权稳定的基础上，放活林地经营权。鼓励林地经营权和林木所有权按照市场化原则流转，促进集体林科学高效经营。完善林地经营权流转价格形成机制，使市场在林地经营权配置中发挥决定性作用。借助互联网等信息技术构建机制完备的林地经营权交易市场，完善监管服务体系，推动林地经营权在更大范围内以多种形式高效有序流转，优化配置效率。

完善林木采伐管理机制，加强森林经营。保护森林资源、禁止乱砍滥伐，是推动生态文明建设和经济社会可持续发展的必然要求。然而，辩证来看，适度采伐对集体林经营具有积极意义。只有允许经营主体通过采伐等手段合理利用集体林资源，将集体林资源转化为经济效益和现实收入，才能充分调动经营主体投资林业、经营森林的积极性。这不仅是落实林权

权利人林木处置权的内在要求，也是保障其合法收益权的基本前提。此外，森林采伐不仅是森林利用的重要手段，同时也是森林经营的重要措施。完善林木的结构、密度和生态功能，提高森林质量，离不开科学采伐。这就要兼顾林农利益和林业发展可持续性，推进森林分类经营。依法科学划定天然林和公益林范围。依据自然禀赋和生态功能定位建立动态管理机制，动态调整公益林范围。给予经营主体更大自主权，支持和引导集体林规模经营主体单独编制森林经营方案，作为确定采伐限额和采伐审批的重要依据。落实采伐限额五年总控政策，允许经营主体跨年度合理调配商品林采伐限额。提高森林质量，推动森林可持续经营。用好财政补贴、技术指导等方法，引导和帮助林农建立全周期森林经营模式，通过采伐更新、抚育复壮、择伐补造等措施去次存好、去劣存优，不断提高森林的生物多样性和生态稳定性。

健全林业金融服务体系，探索多元主体参与机制。与其他作物相比，林木生长周期长、受气象和病虫害等灾害影响大、防火成本高，因此，林业经营往往具有投资额度大、回报周期长、经营风险高等特征。部分林种的经营，还需要购买特殊的技术和管理服务。因此，必要的资金支持不仅是盘活林业资源必要条件，同时也是充

分发挥森林经营的生态效益、经济效益、社会效益的前提，更是集体林权制度改革得以持续推进的物质基础。实践中，集体林分布在广大乡村，上级项目资金和地方财政配套资金往往不足。林农无力承担大额投资，“资源”变“资本”面临资金短缺的约束。要加强金融支持，落实林权抵押贷款制度，完善林权资产评估机制，扩大抵押物范围。突出期限长、利率低、手续简便等特征，开发符合当地林种生长特点的林业金融产品，不断满足林业信贷资金需求。推动多元经营，引导国有林场、社会力量与农村集体经济组织和农户联合经营，充分发挥国有林场、社会力量在资金、管理、技术、市场等方面的经营优势和集体、农户的林权资源优势，推动实施优势互补、各方得益。探索完善生态产品价值实现机制。制定林业碳汇管理办法，完善林业碳票制度，鼓励能耗企业通过购买碳票履行社会责任、落实“双碳”要求，拓宽森林资源变现渠道和企业绿色发展新路径。

鼓励林地经营权流转，发展林业适度规模经营。现代林业具有明显的规模经营特征。从成本看，大规模林地在采伐、运输、监测和病虫害防治等方面具有摊薄成本、节约资源的优势。小规模林地则面临较高的种植和养护成本。从效益看，森林面积和范围受限，林下种植、养殖业和旅游业

等高附加值产业就很难发展起来。此外，小规模林地难以规划混交林，单一树种无法形成完整生态系统，林地的生物多样性和生态系统的稳定性不足，森林经营的可持续性就面临挑战。集体林地分山到户，必然导致林地碎片化，衍生粗放经营和效益偏低等问题。只有通过林权流转整合分散林地，发展适度规模经营，才能推动林业高质量发展。要建立完善林权收储体系，通过流转、租赁、合作等市场化方式，将林农不愿或无力经营的碎片化林地进行收储并集中管理，吸引社会资本“进山入林”，推动集体林地规模化经营。鼓励农户发展联合生产模式，通过培育林业专业合作社等新型经营主体，改善家庭小规模 and 分散经营格局，增强农户市场议价能力，为林业发展提供技术、信息、管理等多重服务，降低经营风险，推动林业产业化、现代化发展。坚持市场化经营导向。探索“企业+基地+农户”等运作模式，农户以林权入股，通过基地务工、效益分红等方式获得收入。发挥龙头企业的品牌和经营优势，大力发展林下经济、康养旅游等配套产业，着力打造特色产品，实现农、企双赢。

言之成理