

# 加快集体林权制度改革, 提高林业综合效益

金正帅

(中共衢州市委党校, 浙江衢州 324002)

**摘要:**长期以来, 产权不清、体制不顺、权责不明等问题严重制约了林农造林营林的积极性。集体林权制度改革, 在坚持集体林地所有权不变的前提下, 依法实行土地承包经营制度, 将林地使用权和林木所有权落实到户, 明晰山林权属、落实经营主体、放活经营权、落实处置权、保障收益权, 农民利益得到快速提高, 国家生态得到快速明显改善。推进集体林权改革, 关系到多种利益主体, 涉及面广、政策性强、操作难度大, 必须坚持农民得实惠, 生态受保护两条基本准则。

**关键词:** 集体林权; 林业效益; 农民利益

**中图分类号** F326.2      **文献标识码** B      **文章编号** 1007-7731(2007)24-14-03

目前, 一场以福建洪田村、江西长水村、辽宁四平村为先导的集体林权制度改革正在中国许多集体林区轰轰烈烈展开。这次集体林权制度改革, 在坚持集体林地所有权不变的前提下, 通过依法实行土地承包经营制度, 将林地使用权和林木所有权落实到户, 明晰山林权属、落实经营主体、放活经营权、落实处置权、保障收益权, 建立以家庭承包经营为基础、多种经营形式并存、责权利相统一的农村林业经营管理新体制, 实现“山定权、树定根、人定心”, 充分调动了农民的积极性, 农民利益得到快速提高, 我国生态环境得到明显改善。

## 1 传统林业体制的弊端

**1.1 林业效益不高, 难以满足用材和生态需求** 中国现有林业用地 2.83 亿  $\text{hm}^2$ 、森林 1.75 亿  $\text{hm}^2$ , 其中集体所有的林业用地 1.7 亿  $\text{hm}^2$ 、森林 0.99 亿  $\text{hm}^2$ , 分别占全国的 60.1% 和 57.55%, 林业总产值将近占全国林业总产值的半壁江山。同时, 山区面积占国土面积的 69%, 山区人口占全国人口的 56%, 中国 2100 多个县市, 有 1500 多个在山区, 山区是中国的资源宝库和大江大河的源头, 全国 90% 的林地、84% 的森林蓄积量、77% 的草场、76% 的湖泊、98% 的水能都集中在山区。所以, 搞好集体林业特别是山区林业, 对于中国林业的发展乃至经济社会发展都具有举足轻重的作用。

中国集体林平均每 667  $\text{m}^2$  蓄积量仅 3.3  $\text{m}^3$ , 为中国平均水平的 59%、发达国家的 20%; 林地的经济产出率更低, 每 667  $\text{m}^2$  仅 22 元人民币, 而耕地为 686 元。1.2 亿  $\text{hm}^2$  耕地解决了中国 13 亿人口的吃饭问题, 2.87 亿  $\text{hm}^2$  林地却没有解决 13 亿人的用材问题, 更没有满足和谐社会对生态的需求, 这不仅严重影响了中国的生态建设和木材安全, 而且极大地制约着农民增收致富和社会主义新农村建设。

**1.2 产权不清、权责不明、林农税费负担过重** 长期以

来, 产权不清、体制不顺、权责不明等问题严重制约了林农造林营林的积极性。林业局免费发放补贴给农民实施“退耕还林”等工程, 但农民们对栽下去的苗木不管不问, 以致“年年造林不见林”。名义上集体所有人人有份, 实际上人人没份, 广大村民既没有经营权, 也没有收益权, 捧着“金饭碗”过穷日子, 村民干脆管“集体林”叫做“干部林”, 就是村干部操纵, 把林子卖了, 贴个告示就可以, 采伐收入开支全都由村干部说了算, 林子犹如村干部的“小金库”, 因为村里的招待费、工资、补助补贴以及村级债务, 无不出自于此。

林业部门人员多, 但在编“吃皇粮”(财政开支)的很少。江西省林业系统 15.4 万人, 其中全额拨款不足 10%; 自收自支的, 占了 80% 多, 集体模式下, 这 80% 的林业职工, 都要靠从山林中收费来养活, 因此, 各地林业收费项目多得吓人: 除了大宗的育林基金、农业特产税外, 还有增值税、所得税、维简费、林业建设保护费、森工行业管理费、护林防火费、植物检疫费、森林资源更新费以及县、乡、村出台的森工企业养老保险金、遗属补助、提取利润、乡村管理费、乡村提留、山价款等等, 该省平均各项林业税费征收占林木总价 50%, 部分产材县甚至高达 70%。有个县的杉木售价每  $\text{m}^3$  仅为 205 元, 而育林基金却要 550 元。2003 年, 江西省各地林业税费共计收取 12.4383 亿元, 包括五个部分: 税收 3.6556 亿元; 经国家和省政府批准的收费 6.4881 亿元; 市县政府出台的收费 4681 万元; 乡镇出台的收费 1 亿多元; 村出台的收费 7672 万元。这些收费中, 市县、乡村的收费都属于越权出台的乱收费项目。由于经费没有落实, 林业部门只能通过收费、罚款来增加收入。于是, 林业工作站成了“收费站”, 木材检查站成了“罚款站”。老百姓说: 摆摊怕见城管员, 种树怕见林业员。

可见, 林业效益不高的主要原因是林业体制不适应社会主义市场经济的发展要求, 特别是集体山林, 存在产权归属不清、权利责任不明、经营机制不活、利益分配失调、

**作者简介:** 金正帅(1968-), 男, 汉族, 浙江东阳人, 研究生, 中共衢州市委党校副教授, 研究方向: 土地制度改革。

**收稿日期:** 2007-12-15

林农负担过重等问题,广大林农没有经营林业的主体地位和发展林业的主动性、积极性。

## 2 集体林权制度改革给林业和农村经济社会发展带来的深刻变化

长期以来,林农一直没有经营主体地位,没有真正拥有林业的经营权、处置权和收益权,从而严重阻碍了林业生产力的发展。为解决这些深层矛盾,全面落实科学发展观,各地紧紧围绕发展林业、振兴林区、富裕林农的目标,积极探索以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为内容的集体林权制度改革。通过林地经营权和所有权的分离,把林地的经营权落实到户、到人,明确了产权,确立了经营主体;通过林权登记发证,落实了林农的处置权、收益权;通过配套改革,建立林业要素市场,建设服务平台,规范了林权的依法、有序流转。

目前,全国已完成承包到户的林地约 0.35 亿  $\text{hm}^2$ ,占集体林地的 21%。大体分三种情况:一是福建、江西、辽宁、浙江四省已基本完成承包到户的主体改革任务,正在进行配套改革试点。二是云南、安徽、河北、山东四省在总结试点经验的基础上,正在逐步推进承包到户的主体改革。三是其他省区,正在 80 个县市进行试点。虽然集体林权制度改革还处在试点和起步阶段,但成效是明显的,它使林业生产关系更加适应林业生产力的发展,是农村家庭承包经营制度的丰富和完善,是农村土地制度改革在林地上的拓展和延伸,是遵循发展规律、顺乎农民意愿、符合农村实际的改革与创新,给林业和农村经济社会发展带来的深刻变化,一具体体现在以下一些方面:

**2.1 增加了林业资源** 改革后,各种生产要素迅速向林业流动,初步实现了由“要我造林”到“我要造林”的可喜转变。广大农民和社会主体造林、育林、护林的积极性空前高涨,造林面积大幅度增加。福建省 2005 年造林突破 13.33 万  $\text{hm}^2$ ,是改革前年均造林面积的两倍。江西省 2005 年、2006 年连续两年造林达到 22 万  $\text{hm}^2$ ,是近 10 年来最多的年份。

**2.2 增加了农民收入** 通过减免税费、政策性让利来发展林业产业,加上改革拉动木材价格上涨和林地林木升值,使农民来自林业的收入大幅度增加。江西省统计局林改专题调查统计显示,2006 年全省农民人均林业收入达到 490.7 元,比 2005 年增加 120.44 元,增长 32.5%。

**2.3 促进了生态保护和建设** 改革后,农民对山林资源十分珍惜,看作是建在山上的“绿色银行”,保护意识明显增强,看管严格,经营精心,砍伐慎重,“看好自家山、管好自家林”成为农民的自觉行动。为解决山林联防互助的问题,农民自发组建了许多包括防火、防盗、防病虫害等内容的森林管护协会,并逐建形成了跨村屯、跨乡镇的保护网络。

**2.4 推动了山区林区的和谐社会建设** (1)改革有利于调解、处理山林纠纷,促进了农村稳定。改革中,江西、福建、辽宁三省分别解决山林纠纷 6.28 万起、2.2 万起和 0.77 万起,占多年累积纠纷数的 94.3%、70% 和 89.5%。

一些多年积怨甚至经地方法院判决仍难以执行的纠纷,也借此解决。

(2)由于坚持把重大问题的决定权都交给群众,并做到政策、程序、方法、内容、结果“五公开”,集体林权制度改革将与老百姓切身利益关系最密切的事情作为载体,提高了村民的道德素养、自治水平,使基层官员学会了文明理政,使广大农民学会了依法维权。

(3)改革后,农民安居乐业,开始专注于山林经营。据统计,2004~2006 年,江西省有 28.06 万外出务工人员返乡务林,各种社会资本投入林业的总额达 48 亿元,其中营造林投资 5 亿元,去冬今春,全省共完成造林 23.5 万  $\text{hm}^2$ ,创十多年来新高,其中社会造林 19.6 万  $\text{hm}^2$ ,占 83.3%。

(4)由于山林经营收益提高,村财实力相应增强,创办公益事业的能力显著提升。

(5)以坚持时时处处为农民着想为前提,推进改革进程,促进地方政府的职能转变和履责方式改进。

集体林权制度改革紧紧围绕发展林业、振兴林区、富裕林农的目标,使农村生产力又一次大解放,是促进农民致富的重大举措,也是维护社会稳定、建设社会主义新农村、实现农村生产发展、农民生活宽裕、人口充分就业的有效途径。

## 3 推进林权制度改革要着重把握好四个要点

中国各地自然地理条件差别很大,经济社会状况不一,林业发展基础不同。集体林权制度改革是农村改革和新农村建设的一件大事,要根据实际情况因地制宜、分类进行、完善政策、依法办事,积极稳妥地予以推进,相关配套政策的制定也是这场改革成功的关键。推进集体林权改革,关系多种利益主体和各方面的利益,涉及面广、政策性强、操作难度大,要着重把握好四个方面。

**3.1 始终坚持确保农民得实惠、生态受保护两条基本准则** 要切实维护农民的根本利益,该给的利益要给足,该减的负担要减够,该搞的服务要搞好,真正使集体林权制度改革成为惠及千家万户的德政之举、民心工程。通过还利于民,让广大农民在林改中普遍受益,激发他们参与林改和林业建设的积极性。要全面实施以生态建设为主的林业发展战略,努力实现经济效益、社会效益、生态效益的有机统一,促进林业又好又快发展。集体林权制度改革,决不能牺牲生态,更不能以破坏生态为代价,这是必须坚守的一条底线。

**3.2 正确处理集体与农民、管理与放活两大关系** 要坚持兴林富民的宗旨和让利于民的原则,确保农民多得利、得“大头”,同时引导集体通过搞好社会化服务、多渠道盘活林产资源,分享林业发展收益,壮大集体经济实力。要创新林业管理机制,在充分发挥市场机制配置林木资源基础性作用的前提下,依法治林、依法护林、依法兴林,做到活而不乱。

**3.3 紧紧把握林权界定和农民决策两个关键环节** 有些

山区和坝上地区林地面积广阔,地形复杂,林业资料不完整,资源底数不清,证、表、册不够规范,林权纠纷的案件相对较多,而且历史渊源深远,有的纠纷案件涉及几代,纠缠不清,明晰产权和确权发证工作的任务相对较重。要依据《农村土地承包法》、《物权法》等法律和政策规定,坚持公开、公平、公正的原则,科学制定确权方案,精心组织确权改革。要依法签订林权承包合同,及时开展林权登记。坚持依法、有偿、自愿的原则,建立规范有序的林木所有权流转机制。要充分尊重农民意愿,保障农民群众对改革的知情权、参与权、决策权和监督权,不能包办代替、强制推行。

**3.4 认真抓好明确林权和管理配套两项改革** 要围绕林业确权的主体改革,因地制宜推进各项配套改革,完善财政税收、金融保险、科研推广等支持政策,创新林业管理机制,推进林业分类经营、林木采伐管理和林业综合行政执法体制改革,加快林业社会化服务体系建设,完善林业法律法规,为林业的改革与发展创造良好的外部环境。

**3.4.1 完善财政支持政策** 集体林权制度改革不仅涉及到山林产权明晰问题,也关系政府有关部门既有权力和既得利益的调整问题。林业主管部门从审批收费转向执法和服务,林改取消了县乡村所有收费项目,把利益最大限度地让给了老百姓,使得各级地方政府收支矛盾加大,特别是重点林区的乡镇、村、组,林改后各种林业税、费收入大幅度减少,机构正常运转受到很大影响,要求中央增加转移支付。据统计,2004-2006年,江西省累计减免各种林业税费达33.39亿元。其中仅2006年就达14.6亿元,省政府拿出2.9亿元让林业部门全部进财政,县、乡、村的损失部分补助,特别是干部的工资,也要各级财政负责。尽管省级财政安排转移支付资金10.3亿元,但仍有很大缺口。

**3.4.2 创新金融信贷产品** 允许农民用林权证作抵押贷款,获得致富的启动资金。实际上,从前依靠林权证贷款,并不容易。因为银行原本没有这种金融产品,加上农村贷

款本来就让银行家们顾虑重重,风险也很大。林业具有的生长周期长、见效慢、管理技术复杂、管护任务重的特点,这使得有自主经营权的银行不得不考虑贷款的回收风险。因此,必须坚持由各地政府牵头,评估部门对林业资源进行公平合理的评估,通过财政、金融部门以林权抵押贷款、低息或贴息贷款等方式给予融资支持,同时保险部门要提供森林资源上不可预见自然灾害险、意外险等险种服务,林业融资问题才能得到解决。如在福建省,永安市委书记亲自出面和国家开发银行永安分行行长协调,还从市财政拿出300万元作担保,要求林农拿林权证贷款,双方还成立了联席会议制度,帮助林农贷款,事实证明,此举双赢,至今无一呆坏账。到2005年底,全省利用森林资源抵押贷款的资金规模已经超过23亿元,实现了真正意义上的森林活立木资产的突破。“绿色银行”真正成为能“生钱”的绿色银行。

集体林权制度改革是继新中国成立之初的土地改革、改革开放之初的家庭联产承包责任制之后中国的“第三次土改”。这次改革不仅是林业内部生产关系的调整和内部生产资料的重新分配,也是整个农村改革领域的扩展和深化,是农村改革的继续和完善,有利于进一步解放和发展农村生产力,推进社会主义新农村建设,构建社会主义和谐社会。

#### 参考文献

- [1] 张国明. 关于江西省集体林权制度改革的调查[J]. 林业经济, 2007, (6)
- [2] 李纪恒. 以兴林富民为目标 全面推进集体林权制度改革[J]. 云南林业, 2007, (3)
- [3] 金华友. 集体林权制度改革探析[J]. 林业调查规划, 2007, (2)
- [4] 朱国兴. 集体林权制度改革应严防三种不良倾向[J]. 中国林业, 2007, (10)
- [5] 黄昭明, 李建明. 林权抵押贷款的回顾与展望[J]. 改革之窗, 2006(5)

(责编:方靖)

(上接37页)在本示范取值范围内,运用微机对该回归方程进行仿真模拟,得出在本高产示范条件下武运粳7号单产550-600kg/667m<sup>2</sup>四性状95%置信测区间为:抛植密度2.88±0.11万/667m<sup>2</sup>,穴有效穗10.43±0.22穗,穗总粒数97.22±2.99粒,结实率89.16%±0.90%。

### 3 小结与讨论

**3.1 试验结果** (1)与习惯性施肥相比,施“控失复合肥”或“控失尿素”可提高群体有效穗数、结实率和千粒重,从而显著提高产量,增产幅度分别为17.7%、8.6%。

(2)100kg 稻谷纯氮消耗量:控失复合肥为2.32kg,控失尿素为2.51kg,分别比习惯性施肥降低0.41kg、0.22kg。

**3.2 示范考察结果** (1)4个主要产量性状对产量的作用强度:抛植密度>穗总粒数>穴有效穗>结实率。施“控失肥”的双晚抛秧稻,抛足基本苗、施好穗肥是高产的关键。

(2)群体性状变异分析得出,本示范条件下武运粳7号双晚塑盘抛栽单产562.7±29.06kg/667m<sup>2</sup>主要产量性状95%的置信区间:株高84.56±2.31cm,抛植密度2.94±0.12万/667m<sup>2</sup>,有效穗30.91±1.28万/667m<sup>2</sup>,穗总粒数88.68±7.75粒,结实率89.97±1.58%。

(3)回归模拟本示范条件下武运粳7号双晚塑盘抛栽单产550-600kg/667m<sup>2</sup>四性状95%置信测区间为:抛植密度2.88±0.11万/667m<sup>2</sup>,穴有效穗10.43±0.22穗,穗总粒数97.22±2.99粒,结实率89.16%±0.90%。

#### 参考文献

- [1] 范友胜,夏仕龙,卢爱芳等. 优质晚粳武运粳7号主要经济性状与产量的相关、通径与线性回归分析. 安徽农学通报, CN34-1148/S, 2007, 13(10):161-163
- [2] 王兴仁,张福锁,杨靖一等. 现代肥料试验设计. 北京:中国农业出版社, 1996:47-80

(责编:吴祥云,张琪琪)