



热门文章

用多元线性

间借贷利率

何加强会计

如何处理银行

国外汇储备

章

章

品市场竞争

业银行走混

国存款保险

国创业板市

华夏并购案

[2010年1月]对普洱市集体林权制度改革的调查思考

【字体:大 中 小】

作者: [中国人民银行普洱市中心支行课题组] 来源: [本站] 浏览:

普洱市是云南省的重点林区,重要的商品用材林基地和林产工业基地,林木生长的条件十分合年净生长率为4.48%,森林覆盖率64.9%,林业用地面积313万公顷,占国土面积的69.6%,积量2.25亿立方米,均居全省首位。在林业用地中,集体林200.83万公顷,占64.2%;国有林公顷,占31.9%。森林资源是普洱市第一优势资源,也是农民增收潜力最大的领域,林业在全会发展中具有举足轻重的作用。但是,普洱市林业发展总体上仍处于“大资源、高消耗、低林农”的状况,林业产业化水平低,造林难、护林难、放活难、林农融资难、农民增收难的存在,丰富的资源优势尚未完全转变为经济优势。造成这种状况的主要原因是林业管理体制不活,特别是占林地总面积64.2%的集体林产权不清、权责不明,林农利益得不到完全体现。加快推进集体林权制度改革十分必要和迫切。

一、集体林权制度改革主要做法

2006年4月,一场以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为主要内容的深化集体林权改革在普洱市拉开。经过三年多的努力,普洱市集体林权制度改革的主体改革工作已基本完成,改革取得较大突破,林改取得阶段性成果,受到了农民群众的拥护和支持,得到了国家林业局省政府的充分肯定。

(一) 广泛宣传, 深入发动

普洱市各级政府坚持舆论先行,充分利用电视、报纸、专栏等宣传工具,大力宣传林权制度改革法律法规和政策,不断提高干部群众对集体林权制度改革的认识。

(二) 试点先行, 探索经验

各地按照先易后难的原则认真开展林改试点工作。2005年6月在景谷县民乐镇翁孔村进行试点,2006年4月,在充分调研的基础上,借鉴江西、福建等省的成功经验,结合普洱实际,率先在全省以林权到户为核心,以落实林地林木所有权、经营权、处置权、收益权为主要内容的深化集体林权制度改革试点工作,在景谷县被列为全省九个试点县之一的同时,其余9个县(区)也分别确定(镇)开展试点工作。通过试点,探索出自留山经营、承包、租赁、转让等多种经营方式,整套规范操作程序。同时,率先开展林改的景谷县还进行了以“林权证”为权益担保(抵押产品创新——林权抵押贷款,初步解决了林农生产融资难问题。

(三) 明确程序, 稳步推进

普洱市在试点工作取得成功经验的基础上,于2007年初在全市全面推进集体林权制度改革主体改革并围绕“机构建设、宣传培训、调查摸底、争议处理、制订方案、确权勘查、责任落实、县输机发证、档案建立”十个工作步骤进行。截至2008年底,全市涉及林改的13984个村民小组万亩集体林地完成了确权任务,确权率达97.1%;累计发放林权证46.1万本,占已确定应发林权的99.5%。

(四) 因地制宜, 分类指导

普洱市各县(区)根据当地的村情、组情、林情,结合实际,因地制宜、因林制宜、分类指导,不搞一刀切,既尊重历史,又照顾现实,根据村组实际和农民愿望,形成符合实际的林改模式。一是对林地面积人均占有量较大的,不全部分包到户,留一部分作为集体经济包,收益归集体所有;二是对已规划的水利、交通、矿山、通信、电力等重点建设项目,需集体林地的一次性留足,公路两侧的集体林按有关规定留足防护带;三是边境四个县对国境防境巡逻道需要占用集体林地的,进行了认真规划,留足所需林地。

(五) 以人为本, 为民谋利

普洱市始终把“农民得实惠,生态受保护”作为林改的基本准则,把维护好、实现好、发展根本利益作为林改的根本要求。在改革过程中,始终坚持依法依规操作,广大农民真正成为改革的主体,在“要不要改”、“改什么”、“怎样改”的问题上,充分尊重群众意愿,严格按照委员会组织法》、《土地承包法》等法律法规“阳光”操作,坚持“五签、二个三分之二、示”的做法,确保改革的程序、方法、内容、结果“四公开”,保证了村民的知情权、参与权和监督权。

(六) 配套改革, 同步推进

为尽快把资源转化为资本,使森林资源真正变为能够随时取现的“绿色银行”和“聚宝盆”进行林权主体改革的同时,认真进行了一系列配套改革。一是制定出台了《关于深化集体林权制度改革配套改革实施意见》,明确围绕建设“一个平台、两个市场、四个体系”抓好配套改革工作,即建立普洱市林业信息平台;建立各县(区)林权交易市场、木材及林产品交易市场;建立森林资源管理保护体系、林业科技服务体系、林业经营体系和森林资源流转体系。二是在流转环节上,制定出台了《普洱市集体经济林确权、流转问题的若干意见》和《普洱市集体林地使用权、非国有林木所有权流转管理办法(试行)》,明确森林资源资产流转程序,规范流转行为。三是完善林业市场服务体系。全市已建立了5个木材交易市场,目前已进驻160家木材加工企业;建立了林权登记管理中心、木材及林产品检验检疫中心、林权抵押贷款服务中心、林业科技与法律服务中心和拍卖大厅等6个服务窗口的林业服务中心,直接为林农和涉林企业提供林权交易管理、森林资源资产评估和林权抵押登记等服务。四是建立银林合作机制,制定和完善林权抵押贷款指导意见、林权抵押贷款管理办法。五是积极探索森林保险保障机制。

二、集体林权制度改革主要成效

集体林权制度改革使得生产资料得以盘活,资源优化配置和生产力得到释放。这项改革成为林业发展、林农致富、社会和谐发展的活力之源,动力之源。

(一) 林农造林育林的积极性显著提高

林权制度改革,实现了“山定权、树定根、人定心”,确立了林农经营的主体地位,有效调动了广大林农造林育林的积极性,由过去的“要我造”变为现在的“我要造”,出现了“争苗造林”的喜人景象。据统计,林改期间,普洱市共完成造林121.2万亩,造林面积大幅增长。

(二) 林农收入明显增加

林权制度改革后,产权落实,广大林农耕山有责、务林有利,致富有门路。林农从种树、采售松脂、

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell. Meet face-to-face with top investment experts. Acquire a global market perspective. Discover profitable investment insights...

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell. Meet face-to-face with top investment experts. Acquire a global market perspective. Discover profitable investment insights...

林业劳务、出售林木(林产品原料)、流转林地林木、开发林下资源、发展经济林和清理整顿林业不合理收费项目等八个方面获得了较大收益,拓宽了农民增收就业的渠道,大幅度增加来自林业的收入。据初步统计,林改期间全市通过开展林业规整整顿和清理工作,取缔了涉林不合理收费项目,年减少不合理收费共达4795万余元,通过林改实现了林农减负增收,做到了还利于民。林改后期,宁洱县林业局受村委会和村民小组委托,对德化乡和磨黑镇已到户的4宗8220立方米集体商品林采伐权以公开拍卖方式进行流转,成交总价532.31万元,平均每立方米648元,林农收入明显提高。林改前,在集体林地每砍伐出售1立方米林木,林农只能得到70—80元收入,现在能得到250多元的收入。据初步统计,仅此一项,2008年全市林农增收就达1.27亿元。

(三) 山林集约化经营程度逐步提高

在林权明晰到户后,山林经营由过去被动、粗放的经营管理转变为主动的参与高效经营管理。在调研过程中了解到,林改后,思茅区委、区政府积极引导林农实行联户经营、合作经营和规模经营,把分散的千家万户与大市场连接起来,走“公司+基地+林农”的路子。目前思茅区林场面积已达60.68万亩,其中国有林场46.6万亩,民营林场14.08万亩。

(四) 林业产业发展步伐不断加快

林改激活了企业和广大农民发展林业的积极性,进一步解放和发展了林业生产力,林业发展呈现了新的生机和活力。以林浆纸一体化为主体,林板、林化为两翼的普洱林产业持续健康发展,以橡胶、核桃、咖啡等为主的经济林产业不断壮大,以野生菌、砂仁、石斛等为主的林下资源开发不断深入,林业科技服务水平不断提升,林政资源管理进一步加强,林业管理体制更加健全规范。2008年,全市林产业总产值达21.2亿元,占工业总产值的23%,比2006年(15.96亿元)增长了32.8%。

(五) 社会和谐程度显著提高

一是推动新农村建设。通过林改,管好用活农村集体商品林承包金,进一步壮大了村、组集体经济,促进了社会主义新农村和农村小康社会的建设。二是林改培养和锻炼了大批干部,进一步融洽了干群关系。林改中,各级领导干部和工作人员深入基层、深入群众,体察民情、尊重民意、维护民利,帮助群众排忧解难。通过林改,一些沉积多年的林权矛盾纠纷得以妥善解决。同时也涌现出了大批吃苦耐劳、勇于奉献、出类拔尖的优秀人才、培养和锻炼了大批干部。三是促进了农村民主法制建设。林改中,各地严格按照《森林法》、《农村土地承包法》、《村民委员会组织法》讲解给每位群众,使林农懂得依法维权,懂得民主程序。以此为契机,修订村规民约,进一步完善村务公开制度,村民自治、民主管理办法等,推动了农村民主法制建设。

(六) 金融支持集体林权制度改革和林业发展取得成效

随着集体林权制度改革的实施,林农《林权证》的颁发,从法律上确立了林农对林地和林木的合法物权,为有关涉农金融机构按照商业原则拓展相关的贷款业务提供了保障,同时也催生了涉农金融机构以森林资源为抵押贷款的业务创新。2007年4月,景谷县农业银行向威远镇香盐村32户农民发放了25.1万元小额林权抵押贷款,成为普洱市第一笔以“林权证”为抵押向农户发放的贷款。经过两年多的实践,普洱市林权抵押贷款取得较快发展,截至2009年6月末,累计发放林权抵押贷款80418万元,余额57730万元,其中,农户贷款余额4542万元,笔数424笔;农户单笔贷款最大金额达350万元,抵押率60%。林权抵押贷款为支持农村经济发展、破解林业融资难问题开辟了一条新的途径。同时,森林保险也取得了突破性进展。截至目前,全市已对23.81万亩林地投保了森林火灾险。森林保险作为重要的林业风险保障机制,是林权制度改革配套金融改革的重要内容。发展森林保险对实现林业、银行业与保险业互惠共赢、同促发展有着重要的意义。

三、集体林权制度改革存在问题

集体林权制度改革虽然解决了产权明晰、经营机制灵活、责权利落实等问题,调动了林农发展林业的积极性,但是,随着集体林权制度改革的不断深入,一些困难和问题也逐步显现,主要表现在:

(一) 林权管理问题

随着配套改革的不断深入,林权流转、抵押、拆户、纠错、权证补发、权证注销也日趋活跃,但现有的林权登记管理办法、林权登记软件操作系统、林权管理机构、林权档案管理水平等难以满足发展要求。具体表现为:一是原有的林权登记管理办法无法应对目前多元、动态管理的要求;二是原来开发使用的林权登记管理软件系统难以满足林改后期登记管理的需要,不利于林权的有效管理和网上办证工作的推开;三是部分县(区)林权登记管理机构缺失,职责不明确。林权登记管理工作由各级林改办承担,而林改办大都由临时抽调人员组成,在主体改革基本完成后,工作人员自然而然地把工作重点转移到原来的岗位,林改办已基本解体,无法承担林权登记发证日趋社会化、常规化的繁重工作;四是部分县(区)林权档案分类不完整,档号编制不统一,档案管理不够规范。

(二) 规模经营问题

由于林业的长周期性,要想持续、高效获得收益,必须整合林地资源,进行规模化集约经营。从理论上说,林改后产权明晰有利于加速林地流转,促进林业生产规模化、集约化。但是,实际上至少在短期内有以下几种情况制约了林地流转:一是山区林农受传统思想的束缚,对山林都比较看重,总愿意守住一片山林不放;二是部分林农把所分山林作为致富的“金钥匙”,特别是分到经济效益较高的林地的农户,舍不得租赁流转,宁愿自己小户经营;三是大部分农户所分山林面积较少,生产生活对所分山林依赖程度低,对微薄的流转收入无所谓。由于林地流转不畅,给规模经营带来难度。事实上,林改后,集体山林被分到了各家各户,一旦有好的项目,需要规模经营,就必须挨家挨户签合同,将分到户的一块块山连成片,才能实现规模经营,而只要其中有少数林农不同意,就无法签合同,也就难以实现规模经营。

(三) 监督管理问题

林改后,“单家独户”的生产经营格局和林权单位相对变小、面积分散的情况,给监督管理增加了难度。一是采伐管理对象明显增多,导致森林采伐监管难度加大。山林到户后,出现了林权结构分散化、经营主体多元化、经营形式多样化的特征,森林主体已由过去的集体为主转变为以个体为主,经营对象明显增多、伐区增多。二是生态公益林的管护难度加大。生态公益林管护补偿标准偏低,在获得收益上与商品林存在较大差距,基层普遍反映生态公益林管理压力增大。三是木材运输管理难度大。《森林法》规定:从林区运出木材,必须持有林业部门发给的运输证件,实行凭证运输。但分山到户后,每户采伐木材数量较少,运出林区方式多种多样,这给木材运输证发放和木材运输检查带来极大的困难。四是森林防火和对病虫害防御面临新挑战。

(四) 林业投融资体制问题

林权抵押贷款的出现一定程度上缓解了林业生产资金供求矛盾,但从现实情况看,仍然存在一些问题需要解决。一是缺乏有资质的森林资源资产评估机构和人员。根据有关规定,森林资源资产评估只能由具有丙级以上资质的评估机构和具备注册资产评估师资格的人员承担,但普洱市都不具备这些条件。从目前开展的评估工作看,抵押物价值被低估或高估的现象难以避免。二是林权抵押登记管理不规范。普洱市还没有形成统一规范的林权抵押贷款登记操作管理程序,有些县(区)林政服务中心还在建设中,林权抵押贷款登记手续繁琐、不规范、内容不完整、没有统一的格式化的“他项权证书”等现象突出。三是小额林权抵押贷款成本高、期限短。农村信用社发放的小额林权抵押贷款利率一般在基准利率的基础上上浮20%—40%,比房产抵押贷款的利率高出3—5个百分点,加之评估费、担保费等,实际月息多达10%以上。贷款期限与林木生长周期长的特点不相匹配。目前发放的林权抵押贷款大都为1至3年的短期贷款,3年以上的几乎没有。四是森林保险覆盖面低。森林保险“高风险、高赔付、低收入”的特点使得保险公司对开展森林保险缺乏积极性和主动性,同时高保费也降低了森林保险的有效需求,造成普洱市森林保险发展滞后,覆盖面低的现状。目前普洱市已投保森林火灾险的林地面积为23.81万亩,仅占集体林地面积的0.79%。由于林业投融资体制的相关配套措施还没有完善,金融机构仍然存在一定的思想顾虑,有些金融机构还处于观望状态,这些问题都在一定程度上阻碍了林业发展。

四、进一步完善集体林权制度改革的对策建议

(一)以转变职能为重点,构建林权管理新体系
一是建立健全一支政策法规水平高、业务技术能力强的工作队伍,强化林权管理,保障林权长期稳定。二是针对林权管理涉及面广、工作量大的特点,制定较为完整、系统、科学的林权管理操作规范,做到“三个统一”,即统一操作流程、统一表格样式、统一权属证书;加大对林权登记管理软件的开发和硬件设备投入,提高林权管理效率。三是制定林权档案管理操作规范,明确界定林权档案的归档范围,划分不同类别,确定保管期限;统一林权档案基本保管单位(农户或宗地);统一林权纸质档案和电子档案管理要求等。

(二)以林业合作化为主线,构建统分结合、合作经营的新主体
一是完善有关法律、法规,建立规范、有序、顺畅的森林资源流转机制,鼓励森林资源依法流转,实行规模经营。二是鼓励成立以家庭联产承包经营为基础的林业专业合作组织,如:股份制林业公司、股份制林场、联户林场、合伙租山造林大户、林业专业协会等,在产权明晰的基础上,把分散的林农有机地联合起来,将分散的林地集中起来,作为林农进入市场的重要桥梁和纽带,实现林业生产要素的优化配置,有效解决林改后山林小户所有与林业规模经营的矛盾。三是推进生产要素合理流动,实行联合经营。发挥各方优势,建立新型的合作关系,培育“公司+基地+林农”、“科研单位+基地+林农”等多种合作经营模式,实现林业产业化、规模化经营,保障林农权益,增加林农收入。

(三)以采伐管理制度改革为突破,构建林业可持续经营新模式
一是大力推进森林采伐管理制度改革,从根本上改革和完善“两类林”分类采伐管理制度。探索建立以森林经营方案为基础的森林采伐限额编制的新机制;探索建立分类管理、分区施策的森林采伐管理制度新框架;探索建立公开、公平、公正的采伐限额分配新方法;探索建立服务高效、管理有序的新模式。二是要积极采取措施,创新生态公益林管护和补偿机制,按照公益林的质量、当地的经济状况,合理确定补偿标准,稳定生态公益林管理秩序,保护生态环境。三是要积极探索小规模林权所有者采伐管理的新途径,切实把采伐指标落实到林权所有者,尊重其经营自主权,同时又要规范其采伐行为,在简化林农申请采伐程序后,加强对采伐全过程的监管。四是要规范木材交易流通市场,运输、收购、加工要以市场为导向,探讨市场经济下的管理模式,做到管而不死,活而不乱。

(四)以森林资源资本化为带动,构建林业生产要素聚集新机制
一是完善配套措施,规范评估、登记、流转行为。全面落实《关于深化集体林权制度改革配套改革实施意见》,建立起集信息平台、林权登记、林权评估、森林资源流转信息库、法律政策咨询于一体的林业服务中心。坚持依法、公开、自愿的原则,引导林农按照限期、限量、现货交易的办法,通过县、乡林业服务中心进行信息发布和交易,确保森林资源流转的合法性、有效性,规范森林资源流转。加强流转管理,及时跟进和规范林权流转变更登记工作,实行林权动态管理。同时,依据现有法律法规,尽快提高林权评估机构的评估资质,尽可能吸纳具有注册评估师资质的人员参与评估工作,将调查规划设计评估工作由事业单位逐步推向中介服务机构,依法开展评估工作,规范评估行为。二是开展政策性森林保险。建立森林保险保费财政补贴制度。积极推进森林火灾保险,引导林业经营者集中、连片、统一投保,扩大承保面积,化解或降低林农经营林业的风险。三是探索林业资本运作新途径。依靠资源的市场配置功能,鼓励引导林农用好活林权证,充分发挥林权证在抵押、融资、入股、流转与资源盘活等方面的有价证件功能,提高其作为林权所有人的法律主体地位。从政策、技术、资金等方面,鼓励引导林农与林业龙头企业通过林木、林地和企业资产整合,结成利益共同体,有条件的可以上市融资,让林农在经营林业中从资本市场获益,增加资产性收入。

(课题主持人:谢云辉
课题负责人:许航峰
课题组成员:张绍杰 郭光惠
白韶红(执笔)
吴碧莹 罗宗超)

【评论】【推荐】

评一评

正在读取...



笔名:



评论:

发表评论

重写评论

[评论将在5分钟内被审核,请耐心等待]

【注】发表评论必需遵守以下条例:

- 尊重网上道德,遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

Copyright ©2007-2008 时代金融 2.0

POWERED BY
54NB

EliteArticle System Version 3.00 Beta2

当前风格: 经典风格

云南省昆明市正义路69号金融大厦