



孔祥智教授个人主页

当前位置: Home >> 林权改革 >> 林权遗留问题要靠进一步改革解决

Home

新闻

书评随笔

论文

著作

课题研究

林权改革

合作经济

同门读书会

个人简介

影集

Music

给我留言

用户登陆

用户名

密码

记住我

忘记密码

没有帐户? [马上注册](#)

友情联接

[农业与农村发展学院](#)

[中国人民大学](#)

[经济学研究论文网](#)

[农业经济学网上图书馆](#)

[都市农夫](#)

[北京城乡经济信息网](#)

[国务院发展研究中心](#)

[台湾省农会](#)

[中国农村研究网](#)

[中国农业信息网](#)

[农博网](#)

[中国改革论坛](#)

[苏州农网](#)

[人民网](#)

[中国中小城市网](#)

[中国社会学网](#)

[中国经济网论坛](#)

[浙江大学农业现代化研究中心](#)

心

林权遗留问题要靠进一步改革解决



作者: 孔祥智

《中国绿色时报》，2007年3月29日，A2版

2003年6月，《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》颁布，为集体林权制度改革指明了方向。同年，福建省率先开展的以“放活经营权,落实处置权,确保收益权”为主要内容的集体林产权制度改革,开始了对40多亿亩林地产权的明晰化进程,这对于林业的可持续发展、林农收入水平的提高和林区的社会主义新农村建设都具有十分重要的意义,并为现代林业的发展奠定了坚实的制度基础。本文仅以福建为案例,讨论集体林权制度改革所取得的成就、遗留的问题和进一步改革的方向。

一、林改的绩效

截止到2005年底,福建省集体林改明晰产权的任务已基本完成,配套改革有所突破,成效初步显现,主要表现在以下几个方面:1、初步明晰产权,实现了“林有其主、主有其权、权有其责、责有其利”的目标,全省已完成明晰产权的村占改革任务村总数的99.5%,明晰产权面积占应改革面积的97%。改革的方式,主要有承包经营(包括联户承包经营、家庭承包经营、抵押承包经营等)、租赁经营(包括农户租赁、外商租赁、国有企业租赁、私有企业租赁等)、股份合作经营等。2、促进了林木所有权和林地使用权的流转。主要是两项成果,一是构建了林业要素市场。在开展林权发换证的同时,积极筹划建设了林业要素市场,内设林权登记管理中心、森林资源资产评估中心、木竹交易中心、林业科技与法律服务中心、林业劳动力培训中心等五个中心,借助这个平台,林地以及活立木变成了一种资产,可以进行流转、抵押,可以随时实现盘活、变现。这就意味着赋予林农以林地、林木的处置权,林农行使处置权的同时,也就实现了收益权,从而确保所有权、占有权、支配权和使用权的全面实现。二是在永安等地开展了林权证抵押贷款试点,建立了社会资金流向林业的平台,从而使森林资源成为林农的一项重要财产,且具有了完整的产权,这是福建林改成功的关键关节之一。3、建立健全了以政府系统的科技、信息服务机构为核心,以林(竹)业技术协会、销售协会、加工协会、防火协会等为基础的社会化服务体系和森林资源保护体系,比较有效地解决了涉及千家万户的科技服务、采伐管理、森林防火、森林病虫害防治等一系列新情况和新问题。4、积极引导林农个体之间自愿联合,探索组建“民办、民营、民受益”的合作经济组织,解决了林改后产权分散带来的经营困难问题,实现了适度规模经营。5、初步构建了“公司+农户”的产业化体系。

二、遗留的问题

福建的集体林权制度改革是在短短两年多的时间内完成第一阶段任务的,很多问题不可能在这样短的时间内解决,主要有:

1、林地承包的进一步细化问题。尽管地的做法不尽相同,但总体上看,福建集体林权制度第一阶段的改革是以承包到组和联户为主,其原因主要是林地大都在山坡上,不可能像农地一样平整,完全细分到一家一户难度很大,需要的时间很长,因此,各地为了在规定的时间内完成任务,基本上都是把林地按照山坡的自然条件和自然走向为基础,由分到某一片山坡的林农联合起来进行承包,产权证由各个承包户推举出来的代表代为保管。这就是“联户经营”或“联户承包”的由来。从我们调查的情况看,如果联户中有1-2名愿意为大家服务的技术能人或经营能手,则联户的经营状况就好,反之则差,少数处于没人管的失控状态。因此,进一步改革必须确实解决产权的细化问题。

2、采伐指标的分配问题。林改后,林农成为了真正的经营主体,植树造林的积极性非常高。他们期待通过自己的辛勤劳动获得最大的收益。但是根据《森林法》中森林资源必须坚持生长量大于消耗量的原则,我国制订了严格的森林采伐限额管理制度。由于限额砍伐指标的制约,导致不少林农的林木到了可以间伐或砍伐

的时候却往往无法获得砍伐指标。托关系、走人情可能成为获得砍伐指标的重要手段，也成为了腐败等问题出现的直接原因。南平市杨厝村有近7000亩杉木林，其中70%以上进入了成过熟林，现在每年下达的采伐按面积和蓄积双控指标，面积为76亩，蓄积为1000立方米（实际按面积采伐而蓄积超出26立方米），则全村现有杉木林轮伐一遍要100年左右。在这一制度安排下，林农的积极性大打折扣。从目前形势看，在当前我国林业相关法律法规没有修订的情况，国家不可能在短时间内对森林砍伐限额和采伐指标管理做出根本的改变，因此，森林采伐限额指标分配在“僧多粥少”的情况下，如何有效解决森林系统限额指标的供需矛盾，如何做到公平合理分配是确保能否保持并继续深化林改成果的一个需要引起极大关注的课题。

3、林地使用费的监管问题。集体林权改革过程中，通过收取林地使用费有效解决了目前普遍的村财紧张的问题；通过林地使用费的二次分配，提供农村各类公共产品，做到了取之于民，用之于民。虽然林地费用的使用必须通过村名代表大会2/3以上代表的通过，具有一定的民主性，但是，我们必须清醒地看到，由于数千年历史形成的宗族意识等传统观念根深蒂固，导致在中国农村形成了特有的村级权利结构。村重要事务的决策很容易受到这种结构的影响，甚至会左右事情的发展，只符合宗族利益，而忽视了其他村民的利益。可见，有必要将独立的第三方介入乡财的使用监管工作，确保村财的合理合法使用，符合绝大多数村民的利益。

4、公益林保护和补偿问题。我国的公益林管理，用途上划分为公益林，但林权仍在村里。从调研情况看，公益林区划的面积过大而补助标准太低，村集体和农民还要增加一定的负担。如永安市的生态公益林面积为86.8万亩，占全市林业用地面积的22.69%，可见生态公益林的保护和管理的任务比较艰巨。特别是永安实行林权改革以后，林农获得了很大的自主经营权，经营商品林的利润空间有了很大的增加，林农非常重视商品林；按照现行标准，列入国家生态公益林的每亩补助仅有5元，到村里仅3.5元。列入省级生态公益林的，省里每亩补助1.18元。实际这种补助大多数农民都得不到。导致作为“经济人”的林农不愿意承包没有任何赢利只有负担的生态公益林。目前永安市在生态林保护管理上采取的是强制分配给林农的政策，让林农在进行商品林经营的同时，必须履行生态林管护的义务。永安市洪田村把生态公益林的管护分到林权所在组，与商品林的采伐挂钩，若生态公益林被偷砍，村里将从用材林收入中处以被砍林木的3倍罚款。从当前该政策实施的情况看，能够在一定程度上起到生态林保护管理的作用。但是，我们必须看到这种通过硬性分配的任务可能会导致“经济人”的消极对付，从长期来看，很难真正起到保护管理的作用。

三、进一步改革的方向

集体林权制度的进一步改革，一是要处理好第一步改革的遗留问题，二是要解决好伴随改革而来、与林业发展密切相关的问题。主要有：1、在承包林地细化的问题上，要广泛征求林农的意见，对于联户经营良好、林农愿意保持现有经营状态的，可维持现状并鼓励其向合作社或者股份合作企业转化；对于群众有进一步细化要求的，要尊重群众的意愿坚决细分到户。2、林权制度改革完成后，要相信广大林农对于属于自己的林业资源一定会利用和保护相结合，因此，从长期看，采伐限额必然要取消。但从近期看，采伐指标是一种硬性约束，建议实行“阳光”操作，以县（市）为单位，由县（市）林业局办公会议集体研究把指标分配到有关乡镇；各乡镇初步分配方案在局政务公开栏上公示，通过集体研究将采伐指标分配到各村。最后，需要获得砍伐指标的林农事先向村申报采伐山场，村报送镇林业站，林业站负责审核是否符合采伐条件，并把审批后的结果进行公示。3、生态公益林的管护建议划分为严格保护类、重点保护类和一般保护类。采取政府掌握生态林地的所有权，把生态林的经营管护权通过招标的形式转移给承包企业和个人，根据生态林不同类型确定承包双方的责权利，并适当提高补助标准。4、建立村林地使用费的使用监管机制，由县（市）纪委、监察、林业、财政等部门组成村财监管委员会，定期或不定期地抽查村财使用情况；各镇组成分支机构，负责日常村财使用监管工作。5、切实解决林农的资金短缺问题。除了加大林地林木抵押贷款的力度外，建议通过实行政策性银行提供贷款担保的方式，促进农村信用社等金融机构扩大对林农的贷款面。进一步推动“信用村、镇”的创建工作，扩大林户小额信用贷款和林户联保贷款面。建立森林保险风险补偿机制，激励保险公司开辟森林保险业务。

