华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

集体林权改革的制度障碍与对策研究

高 岚[1], 李 怡[2], 陈叙图[2]

(1. 华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642; 2. 北京林业大学 经济管理学院,北京 100083)

摘 要: 着重从所有权、经营权、处置权与收益权四个角度提出和阐释了影响林农行使各项权利的制度障碍,建议通过减少采伐限额约束、提高公益林补偿标准、科学管理炼山行为等措施构建完整的产权制度。

关键词: 林权改革;所有权;经营权;处置权;收益权

中图分类号: F326.20 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2009)02-0022-05

我国是一个多山国家,56%的人口生活在山区,全国2100多个县市中有1500多个在山区。根据第六次森林资源清查的结果显示,我国森林面积1.75亿公顷,森林覆盖率18.21%。随着市场经济的发展和国家对森林生态效益的重视,林木和林地的经济价值也受到越来越多的关注。据测算,我国农村集体林业资源总经济价值至少高达2万亿元,其中经济林和竹林分别占全国的90%以上[1],在农村经济中占有重要地位。通过合理开发和利用林业资源,不仅对于促进农民增收和地区经济增长具有实际意义,更是响应新农村建设、适应科学发展观以及实现人与自然和谐发展的内在要求。

一、目前我国集体林权改革的进展及内容

我国改革开放以来,在此次林改之前对集体林进行了两次林业产权改革和调整:第一次是在1983年实施了"稳定山权林权、划定自留山和落实林业生产责任制"的林业"三定",采取了分山分林到户,对宜林荒山荒地实行"谁造谁有"的政策,在福建、江西、浙江、安徽、湖北、湖南、广东与云南等八大集体林区落实权属面积达到5182万公顷,占山林总面积的69%。但由于当时时间紧,任务重,林业主管部门在确权发证时,没有对每块林地逐一核查,没有将林权证全部下发到林户手中,造成了许多山林界址不清,有山无证、有证无山、山证不符等情况,导致经营承包责任无法落实和出现乱砍滥伐森林资源的现象[2]。第二次是在1987年中共中央、国务院发布了《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》之后,许多省停止了分山到户,鼓励各省将部分山林收归乡村统一经营。尔后,产权不清与过重的林业税负、严格的林业生产地域限制以及不规范的流转共同成为制约林业发展的瓶颈[3]。

为了彻底改变这一现状,自2004年起国家以福建、江西为试点省份,开始深化实施集体林权制度改革。改革以"明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转"十六字方针为纲领,围绕林地和林木的所有权、经营权、处置权和收益权等各项权利展开。各地在实践中采取的方法主要包括:(1)明晰所有权,包括勘界发证和延长承包期。首先通过实地考察,划清各家各户的地块边界,发放内容齐全、数据准确的林权证。同时,延长林地承包期至70年,承包期届满,可按照国家有关规定继续承包。(2)放活经营权。对商品林,农民可依法自主决定经营方向和经营模式;对公益林,农民可在维护生态功能的前提下开发林下种养业,发展森林旅游业等。(3)落实处置权,包括规范流转和建立健全产权交易平台。农民可借助政府设立的交易平台如林业要素市场等,依法对林地经营权和林木所有权

收稿日期:2009-03-10

基金项目:广东省人文社科重点研究基地配套经费资助项目(4700—K08013)

作者简介:高 岚(1959—),女,四川绵阳人,华南农业大学经济管理学院教授,主要研究方向为林业经济与政策,森林资源与环境经济.

进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作的条件，并享有相关收益。(4)保障收益权。农户承包经营林地的收益，归农户所有。经政府划定的公益林，无论是否承包到农户，森林生态效益补偿要落实到户。征收集体所有的林地，要依法足额支付林地补偿费、安置补助费、地上附着物和林木的补偿费等费用，安排被征林地农民的社会保障费用。此外，还采取了中央和地方财政逐步提高森林生态效益的补偿标准，建立造林、抚育、保护、管理投入补贴制度，加快建立政策性森林保险制度，扶植发展林业专业合作组织，培育龙头企业，促进林业规模化、标准化、集约化经营等一系列措施[4]。

二、林改的初步成效及存在问题

(一)林改的初步成效

集体林权制度改革是我国继家庭联产承包责任制后的又一项重大突破，对于广大农民尤其是山区农民来说，改革带来了实际的经济效益，林农的收入大幅度提高。以江西省为例，通过林改全省直接让利给林农 7 亿元，人均增收 23 元，重点林业县人均增收 199 元，林农和全社会造林的积极性大幅度提高[5]。北京大学环境学院林权改革调查小组的调研结果显示，集体林权改革力度较大的省份一定程度上提高了木材采伐量，从 2000 年到 2006 年，福建、辽宁、山东与云南等 4 省的村平均木材采伐量明显增加，林农的收入因之增加。由于集体林权强化了农户对林权的预期，农户购买苗木、整地等林业支出占农户支出的比重显著加大，显示了采伐量与农户造林投入实现双增长[5]。截至 2008 年 6 月 8 日，有 5.25 亿亩的集体山林划归农户所有[6]，同时，许多省份规定不允许征收林地使用费，林农通过参与集体林权改革无偿获得了山林的使用权。因此，作为此次集体林权改革的最大受益者，农民对此次集体改革的满意度与支持度都很高。

(二)存在问题

本课题组于 2008 年 11 月在江西遂川、贵溪等林权改革示范地进行了点面结合的深入调查，通过走访基层林业管理者和广大农户，观测到林权改革在取得显著成效的同时，其各项措施后也潜藏了不少矛盾和问题，包括对山林权属的争议、采伐限额的尺度、炼山的实施和管理等等，反映出权利落实尚流于表面的事实，农民群众对深化改革的呼声应当引起高度关注。

1. 山林权属的争议

勘界发证、明晰所有权(具体指林地使用权和林木所有权)是本次林改的首要任务，而山林权属界址不清、争议多则是各地普遍存在的现象。据调查农户反映，当年“三定”时期发放林权证时，没有进行实地勘察边界，而是由个人自主填写。有为了减少税费而故意少填的，也有为了抢占资源而夸大面积的。本次林改在细致的实地勘界中发现，“一山多主”和“有山无主”的问题同时存在。由于林木(包括竹林)的经济价值显著，争抢山林的纠纷时有发生，大大增加了确权发证的难度，严重制约和影响了发证的进度。

2. 公益林划分及其补偿

调查发现，在勘界发证明晰产权的同时，存在着因森林分类经营带来的生态公益林经营主体权利缺失的问题。根据生态区位的重要性，林改中部分农民的林地(如公路沿线)被不同比例地划为生态公益林，最高者甚至达到 100%。随着商品林经营效益提高，林地价值逐步体现，生态公益林经营收入与商品林经营收入的差距越来越大，其经营管护面临着严峻挑战。从全国范围来看，我国当前对森林生态效益的补偿标准有着标准过低与过于单一化两大特点，中央给予的补偿标准是 5 元/亩，地方根据财政能力再给予一定的配套补偿，目前补偿标准最高是广东省，达到 12 元/亩(2008 年为 10 元/亩，年均增长 2 元/亩)。在江西省，只有最基本的 5 元/亩补偿金，扣除种苗费后直接发到农民手中的只有 3.5 元/亩。生态公益林的划分及其与商品用材林之间显著的经济收益差别，客观上形成林改群众之间资源分配的不公，是导致山林纠纷的重要因素之一。

3. 采伐限额的放宽与约束

采伐权是农民对山林的经营权乃至处置权和收益权的重要体现。对采伐权限定条件增加了农民行使经营权的交易成本，这种鼓励投入而限制收入的做法已实质上形成了产权残缺。在江西省，现已取消了对毛竹的采伐限额，但是对经济价值更高的杉木等商品林则采取森林总量控制标准，实施采伐限额，对于生态公益林则是严格禁伐。调查显示，采伐指标通过“省—县—乡—村—村小组”的渠道分配进行层层下达，由村小组集中使用而不是分

配给农户个人。其原因在于有限的分配指标落实到为数众多的山区农民头上,只有平均1.01亩/人。由于采伐指标供不应求,相关部门的寻租行为难以避免,炒卖、倒卖采伐指标的现象时有发生。调查中有90%的农户认为当前采伐证制度存在着申请困难、年采伐量指标严重不足状况。

4. 炼山行为的放开与管理

炼山是南方山区农民经营森林的科学经验之一,它通过清除林地原生植被,能够积累部分原始养分,并且有效防止森林病虫害,对于节约森林更新抚育的成本和提高生产量具有显著意义,是林户植树造林的传统做法。但是,由于对炼山可能导致的水土流失和引发森林火灾的考虑,江西省林业厅在2003年11月15日发布规定,禁止全省范围内的炼山行为。根据我们在江西的调查,林农对这一问题反应很强烈,受访农户几乎100%都强烈反对禁止炼山,认为不炼山造成的森林经营成本平均增加20元/亩。在遂川县衙前镇段尾村等地,2008年度由村委会统一安排组织实施了多次小规模炼山,均取得良好效果。

5. 林权流转的规范

林权改革的重要目的之一是通过建立林权流转平台,农民可依法将拥有的林木所有权和林地使用权流转、买卖、变现,从而实现其对山林的处置权。但是,由于林权流转的复杂性,涉及到山林的评估、林权贷款等后续问题,其中还夹杂着基层管理组织的寻租行为,潜在而深远地影响着林权改革绩效的正常发挥。调查发现,资金缺少、信息不对称使得大多数农民被排斥在山场竞标拍卖、规模经营、资本信贷等活动以外,林地向部分外来经济实体集中的趋势日益增强。

6. 减轻税费与资金监管的规范

林业税费负担一直是林业生产经营者关注的热点问题。近年来,江西省陆续取消了林业保护建设费、木竹农业特产税、林地使用费等各种税费,其种类从2004年以前的12种降低至2种,农民经营林业的负担得以切实减少,收益得以保障。但是,一方面育林基金和植物检疫费仍然存在(普通商品材360元/平方米,标准竹材1元/根),减少林业税费仍有较大的空间;另一方面,政府财政投入不足,林业经费使用不规范。长期以来,林业系统得不到财政足额拨款,经费不足,只好挤占、挪用育林款,严重违背了设立征收育林费的初衷。虽然目前从中央到地方都出台了一系列政策减免林业税费,但过去国家对税收减免常常是非营林因素考虑较多、任意性较大、政策稳定性、连续性不够。

7. 林农增收长效机制的缺失与构建

此次林权改革引入并推广家庭承包经营,作为一种制度创新,由于其产权清晰、利益直接,短期内实现了农民增收的目标。但是这种格局如果长期延续下去,将不利于林业经营水平的提高和生产力发展。调查中,农民对规模经营发出了的强烈要求,超过50%的村民认为应该恢复90年代初的"村办林场"或是联合经营。结合林业自身的特点,家庭经营的投入成本高、管理难度大、销售渠道不畅等现实问题,决定了必须走规模化、专业化、集约化的经营之路,林业才能获得更大更远的发展,林农才能获取长期持续的经济收益。

三、配套政策的深化和完善

(一)明晰所有权的多元化运作

随着林地和林木资源的增值,林业资产监督管理的成本高、林业经营回收期长等特点使得林权经营者的经营风险将因人为因素而进一步加大,这样不仅危及林权经营者的权益,也可能进一步威胁到林改后的整个产权制度安排,甚至直接阻碍林业的可持续发展。对于地方政府尤其县级和乡镇一级政府来说,处理山林纠纷耗费了大量的行政成本,也影响了其他工作的开展。鉴于江西、福建等省林改的主体阶段已经基本完成,可通过将剩余山场留作村集体经济组织的资产的方式妥善处理剩余山场的分配,为本村村民和公益事业提供整体福利和保障。其他地区可在勘清界址的基础上,采取"先分后联"、山林入股的模式,以收益权的合理均分调平所有权区划的差异。

针对生态公益林补偿标准过低的现状,可通过提高政府财政补偿、建立受益者补偿与合理经营利用自我补偿(如林下养殖、生态旅游等)三种方式实现。此外,将气候条件、树种类型、林龄等影响生态公益林生态价值的重要因素纳入制定补偿标准的考虑,从两个角度着手完善森林生态效益补偿制度,一是参考公益林的生态改善量,按生态改善的贡献率来确定;二是结合社会、经济与环境条件计算机会成本。通过实施合理的生态公益林补偿标准,弥

补农民的经济损失，促进生态公益林可持续经营。

（二）放活经营权的路径与监管

科学而准确地编制采伐限额是森林采伐限额制度达到逐步增加森林面积及森林蓄积量的目的的首要保证，我国目前实施凭证采伐制度，采伐限额指标的确定标准主要是森林总量控制标准，不仅增加了各种管理和监督成本，其行政效率又影响了经营者对市场机会的把握和收益的预期，严重干扰了林农的经济行为，进而影响林农投资林业的积极性和林业市场经济的正常发育。因此，要真正赋予农民灵活的经营权，必须重新界定保护森林资源与保护农民产权的平衡点。事实上，农民作为经营者是理性的，他们会根据树木的生长状况和市场需求来理性决定是否采伐和采伐量。放权给农民，使农民从经营林业的活动中获取更高的经济收益，充分发挥其对森林更新、抚育、管理的积极性和科学经验，同时加强对森林更新抚育的严格管理，从而最终实现森林资源和林农收入双增长的改革目标。建议对主要用途为采伐木材且由非政府投资的森林，采伐限额制度应逐步放宽采伐类型、年龄、面积，在操作上改为由林权权利人向林业主管部门报告采伐地点、面积等，经审查认可后予以批准的方式，简化申请采伐证的程序和手续。在条件成熟以后，则可考虑完全放开对商品林的采伐限额。

对于目前广大林区群众对炼山造林的强烈诉求，可依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法条例》与《森林防火条例》等法律制度中相关规定适度开放。例如《森林防火条例》第十五条有条件地肯定了炼山行为，“炼山造林等必须经过县级人民政府或者县级人民政府授权的单位批准，领取生产用火许可证”。在实践中，由于有关林业部门认为炼山行为的负外部性高得足以抵消农户从该行为获得的收益，从而一律禁止。这既与农民群众的历史经验不相吻合，又与放活经营权的改革初衷相违背。事实上，包括传统、习俗、习惯和行为规则等内容在内的非正式制度是制度的重要组成部分，历史上炼山负外部性造成的社会成本由农户所在的社区或村社承担，如果该成本足够高，社区与社区文化是不允许其存在的，那么炼山就不可能成为农户的长期行为选择。因此，基于农民对炼山的经验积累和实际需要，本文认为在更加经济可行的方法出现之前，可适当放宽对炼山的严格禁止，通过宣传科学的炼山造林方法，以及降低炼山造林的申请程序、加强防火管理等措施，最小化炼山的负面影响，最大化放活和保障林农的山林经营权。

（三）落实处置权的服务支撑

要落实林农林权流转的权利，实现解放林业生产力的目标，需要依托健全的信息服务市场的运行。同时，供需双方讨价还价能力的提升与交易后活动的施行、控制和执行也需要一个完善的信息服务市场。在信息需求得不到满足且影响面很大时，政府就应该适当的介入信息服务市场的培育。这就是福建永安、江西遂川等地筹建、运行生产要素服务市场的逻辑所在。政府参与信息服务市场有其合理性和必要性，但需注意的是：一方面，政府介入的目的在于培育市场，这就要求政府提供的服务不能替代、挤占市场的作用，应积极引导有资信的民间机构进入；另一方面，市场运行本身也是有成本的，政府不能盲目筹建大型林业要素市场，应积极探索符合各地市场条件的各类市场。

（四）确保收益权的体制构建

确保收益权，不仅要从政策上更要从体制上加以法制化、稳定化、长期化。基于对我国林业税费存在种类多、征收环节多、重复征收、税负不公、使用不当等问题的反思，必须在法律上规范农民合理的税费负担，界定加重农民负担等行为的法律责任。同时，以公共财政支出的框架，以及增加消费人群的生态建设支出，来维持正常的营林费用支出和行政支出。

解决林农长效增收的问题，实施规模经营和培育林业合作经济组织是必由之路。在明晰林权、林农自愿和明确利益分配的基础上，可通过科学引导林农以家庭联合经营、委托经营、合作林场、股份制林场等形式，进行适度的规模经营，促进并带动一方经济发展。同时，积极培育林业合作组织，降低规模经营需求方的谈判、订立与执行合同的成本，以确保农民分享经济增长带来的合理收益。

四、结论

通过此次集体林权改革，林农获得了清晰和完整的山林资源所有权、经营权、处置权与收益权，这不仅完善了我国林业产权制度，增强了林地、林木的流转性，解放了林业生态力，还切实提高了林农收入。

采伐限额制度、禁止炼山、公益林补偿标准过低与划定标准单一化等制度障碍使林业产权分割化,尤其是损害了林业产权的经营权、收益权与处置权的实现。因此,"放活经营权、落实处置权、保障收益权"的落实与深化需要依靠上述制度的配套改革。

应对改革实践中的各种问题和林农的呼声,可采取多种经营体制、提高公益林补偿、逐渐放宽直至取消采伐限额、科学实施炼山造林、筹建金融服务市场、构建保障农民收益的政策机制等积极措施。

参考文献:

[1] 国家林业局. 2005 年中国林业发展报告[M]. 北京:中国林业出版社,2006:19.
[2] 徐晋涛. 我国集体林区林区制度改革模式和绩效分析[J]. 林业经济,2008,(9):27 - 38.
[3] 李 周. 林权改革的评价与思考[J]. 绿色中国,2008,(9):9 - 13.
[4] 中发[2008]10 号. 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见[S].
[5] 孙 妍,徐晋涛,李 凌. 林权制度改革对林地经营模式影响分析——江西省林权改革调查报告[J]. 林业工作研究,2007,(6):25 - 31.
[6] 贾治邦. 集体林权制度改革给我们的几点启示[J]. 林业经济,2006,(6):5 - 8.
[7] G CORNELIS VAN KOOTEN, HENK FOLMER. Land and Forest Economics[M]. Cheltenham: Edward Elgar, 2004:369 - 370.
[8] 《中国林业工作手册》编纂委员会. 中国林业工作手册[M]. 北京:中国林业出版社,2006:215 - 218.

On the Institutional Obstacles and Countermeasures of Collective Forest Revolution

GAO Lan[1], LI Yi[2], CHEN Xu-tu[2]

(1. *College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*;
2. *College of Economics and Management, Beijing Forest University, Beijing* 100083, *China*)

Abstract: Based on field survey, the paper analyzes the fruits and problems in collective forest revolution, points out the institutional obstacles that prevent peasantries from exerting their rights from the angle of ownership, dealership, treatment and profit power. Further, the paper discusses the necessity and pressure of strengthening the reforms and gives some advices, such as, reducing limitation, advancing compensation and so on, to construct intact property rights.

Key Words: collective forest revolution; ownership; dealership; treatment right; profit right