

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2017.02.025

集体生态公益林经营承包制和股份经营制 管理的探讨

——以理县集体公益林管理为例

衡理¹, 王晓琴²

(1. 四川省阿坝州理县环境保护和林业局, 四川 理县 623100; 2. 四川省科学研究院, 四川 成都 610081)

摘要: 针对我国林改后集体公益林管理现状, 分析了采取家庭经营承包制的集体公益林管理问题, 结合理县的管理实践, 探讨了理县采取的股份经营制集体公益林管理方法。分析认为, 家庭经营承包制和股份经营制哪种制度更适合集体公益林, 不能一概而论, 需要针对各地的林业、经济和社会等情况具体分析。

关键词: 集体; 公益林; 经营承包制; 股份经营制

中图分类号: F326.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-5508(2017)02-0124-04

Discussion on the Management of Collective Ecological Public Forest between Household Contract System and Joint Stock Management System ——Taking Lixian Collective Public Forest Management as an Example

HENG Li¹, WANG Xiao-qin²

(1. Aba Li County Environmental Protection and Forestry Bureau of Sichuan Province, Lixian 623100, China;
2. Sichuan Academy of Forestry, Chengdu 610081, China)

Abstract: According to China's reform of forest land ownership after collective forest management status, analysis was made of collective forest management problems of household contract system. Combined with management practice in Lixian County, discussion was made on joint stock management system management methods of Lixian County collective ecological public forest. Analysis results showed that the household contract system or stock management system, which was more suitable for the the collective public forest, needed to be analyzed according to forestry, and economy and the social situation.

Key words: Collective, Ecological Public Forest, Household Contract System, Stock Management System

近年来,我国林业工作面临着“两个转变”,森林经营体制由计划经济体制转向社会主义市场经济体制转变,林业增长方式由粗放型向集约型转变^[1]。建立森林分类经营,推动林权制度改革等林业政策,是推动林业工作转变的重要举措。森林分类经营中,森林被区划为公益林和商品类。公益林是为维护和改善生态环境,满足人类的生态、社会需求和可持续发展为主体功能,主要提供公益性、社会

性产品或服务的林地^[2]。公益林又可分为国有公益林和集体公益林。由于公益林属于一种社会公共商品,其生态效能具有外部性、非竞争性和非排他性等多种特征,使得其经营管理、补偿问题一直是林业发展工作的重中之重^[3]。此外,林权制度改革后,如何在保障公益林基本生态功能的前提下,将公益林保护发展和地方脱贫致富有效结合起来,是林业发展中值得思考的问题。

收稿日期:2016-11-21

基金项目:北京山水自然保护中心四川林业可持续经营管理项目。

作者简介:衡理(1972-),女,林业高级工程师,主要从事林权改革管理的工作和研究。

林改的目的是建立起产权归属清晰、经营主体到位、责权划分明确、利益保障严格、流转规范有序、监管服务有效的现代林业产权制度^[4],从而解放林业生产力,调动林农林业生产的积极和主动性。林地产权成为林改中首要的问题。2008年《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》中提出了家庭经营承包制和均股均利两种集体林改产权方式。这两种方式在公益林经营管理,特别是集体公益林经营管理方面的利弊、管理方式方法等如何,同样值得关注和思考。

理县隶属于四川省阿坝州,地处岷江上游,是国家西部大开发,四川省建设绿色生态屏障的重点地区,生态地位极为重要,同时也是典型的高山峡谷区,地形地貌复杂,森林资源分布不均,山高坡陡,生态环境脆弱。农业占全县经济比重大,林业是农业发展依赖的重要内容,同时又是少数民族区,社会环境敏感。如何推动少数民族地区集体公益林的管理,经营承包制和股份经营制哪种方式更适合四川少数民族区集体公益林的管理等,如何实现公益林的保护和社会民族稳定,促进林业发展和脱贫致富,是理县林改后集体公益林管理中一直面对和思考的问题。

本文针对我国林改后集体公益林管理现状,分析了采取家庭经营承包制的集体公益林管理问题,结合理县的管理实践,探讨了理县采取的股份经营制集体公益林管理方法,以期能为林改后期集体公益林管理的方针政策制定提供参考。

1 集体公益林经营承包制管理现状

相对于国有公益林,采取家庭经营承包制或均股均利落实产权的集体公益林地利益主体较多,利益分配不公极易引起社会矛盾,因而集体公益林的管理也较国有公益林地复杂。刘博指出^[5],在以确权属为核心的集体林权制度改革中,实质就是利益的重新分配,在公共生态利益与个体利益之间如何进行合理的分配关系到生态建设与林业发展之间能否顺利进行,关系到林业生态、经济和社会效益能否统一。

虽然普遍认为,相对于均股均利的平均主义,家庭经营承包制更能激活集体林经营的活力,但这是对于商品林而言。采取家庭承包制流转的集体公益林地,因其公益林的性质,管理的限制,明显不同于商品林的收益等,使其面临着系列的管理难题,其问

题主要集中在收益、管理和制度几个方面。

(1) 收益两极化制约了承包集体公益林的积极性

集体林权改革后,商品林经营权的放开,显著提高了其经营效益,但公益林的根本目的是改善和维护生态环境,虽然林权为集体,但公益林的性质限制了林地的经营管理措施,从而造成和同为集体林权的商品林地收益两极化,一定程度上影响到承包经营集体公益林的积极性^[6]。公益林的收益基本依赖于上级补贴,商品林的收益则可能来自林地经营管理的多方面,这是造成收益两极化的最大原因。

目前普遍认为,公益林补偿标准较低,甚至不能满足最基本的公益林经营、管护、防火、病虫害防治等需要,是制约了承包集体公益林的积极性首当其冲的问题^[2,4,6,7]。虽然国家对集体公益林的补偿标准从5元提高到10元,再到15元,但依然远低于公益林经营成本的需要,甚至不到其直接受益的10%,不足以调动农户管护生态公益林的积极性^[8~10],这不仅不利于集体公益林承包制的落实,也存在无法将公益林的管护落到实处的问题,不利于公益林生态效益的发挥和可持续经营。

(2) 承包后的集体公益林分散化经营增加了管理难度

林改后,集体公益林中相当一部分公益林通过林地流转由不同的经营管理主体进行经营。由于公益林本身的定位和公益性质,决定了其在处置权、经营权、收益权方面会存在一定的限制。这种限制会导致或者引起经营主体丧失管理热情,粗放经营,甚至放弃经营、违规经营等情况的出现。温庆忠等人指出^[6],云南省沾益县就出现了因林改后集体公益林的经营限制,导致经营主体热情低,管护不力等现象。

对当地的林业管理部门而言,一是集体公益林被分散承包后,管理的尺度需要下降到分散后的地块层次上,需要投入的人力和物力增大;二是承包后的集体公益林经营主体多,管理的对象大为增加;三是由于集体公益林承包和商品林承包存在的收益差异化问题,经营主体可能出现管护不力、放弃经营、违规经营等情况,管理的难度陡增。

(3) 相关法规制度不够完善,对承包集体公益林的权益保障不足

关于公益林及承包经营等,目前相关的法规制度有《森林法》、《森林法实施条例》、《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》、《森

林生态效益补助资金管理办法》以及各省、市制订的相应补偿办法,但还是存在责任不明晰,甚至与物权法相矛盾等问题^[6]。与物权法等相矛盾的问题,直接影响到对集体公益林承包经营者权益的有效保障。补偿基金方面,《森林法》设立了“国家设立森林生态效益补偿基金”的规定,但补偿基金的建立、使用范围、标准、补偿方式,以及相关的法律责任和义务等方面没有明确规定^[10-12]。而且,目前公益林相关法规制度对集体公益林和国有公益林在经营管理方面的区别考虑还不充分,对集体公益林流转后经营主体的利益保障也没有做成清晰明确的规定。

2 理县森林资源现状及特点

根据理县林保资料和最新的公益林资料,全县总面积431 819 hm²,其中林地面积255 404 hm²,占总面积的59.1%。按权属分,国有林地180 245 hm²,占林地总面积的70.6%;集体林地75 159 hm²,占林地总面积29.4%。按起源分,天然林面积210 734 hm²,占林地总面积82.5%;人工林面积39 894 hm²,占林地总面积15.6%;另有4 776 hm²起源不清林地。

全县公益林地面积252 388 hm²,占林地总面积的98.8%。公益林地中,国有公益林面积178 966 hm²,占公益林总面积的70.9%;集体公益林面积73 422 hm²,占公益林总面积的29.1%。全县公益林地中重点公益林地面积238 834 hm²,占公益林地面积的94.6%;一般公益林地面积13 554 hm²,占公益林地面积的5.4%。重点公益林地中国家级公益林地面积233 697 hm²,占公益林地面积的92.6%;省级公益林地面积5 137 hm²,占公益林地面积的2.4%。

分析可见,理县森林资源呈现出公益林地占全县林地的比重大(98.8%),天然林资源占主导地位(天然林占林地面积的82.5%),乔木林龄组结构以近、成、过熟林为主(乔木林近、成、过熟林面积占林地总面积75.3%)的特点。

3 理县集体公益林股份经营制管理现状

受公益林和天然林面积大、龄组结构成熟,以及森林资源分布、少数民族人口多、社会环境敏感等多重因素影响,对集体公益林采用经营承包制和分割管理将极大的增加林地的管理难度,影响到公益林

整体性和生态效能的发挥,易引发社会矛盾等。因此,林改中理县一直摸索采用均股均利的产权落实方式,对当地集体林地,特别是集体公益林地实施管理,取得了一定的成效。

(1) 建立集体公益林股份管理制

在2008年集体林改中,理县采取了“分股不分山、分利不分林”的方式将集体公益林均股均利到人到户,发放股权证。村民成为了集体林经营管理的“股东”。具体措施包括:1)是对集体公益林实行股份经营,明确集体林经营主体。制定了《理县集体林股份经营管理方案》(试行),明确要求实行均股均利林改的村(组)都应成立集体林股份经营管理的股东会,股东由村民户主代表组成。广大村民通过民主选举产生股份经营管理董事会和监事会。董事会和监事会成员根据各村村民人数自行确定。在民主选举中,要保证董事会和监事会成员的广泛性和代表性。村委会将集体公益林委托董事会进行经营管理,并按照股份经营章程进行管理。全县81个村两个居委会共成立了88个集体林经营管理董事会。

(2) 推动股份经营管理规范化运作

理县建立的股份经营管理组织结构包括股东大会、董事会、监事会,设董事长、秘书长和监事长各一名,选举产生董事会和监事会成员。每个董事会都通过了集体山林经营管理章程。各个村(组)结合本村(组)实际还制定了具体的集体山林管理的村规民约。在村规民约里,对集体林的保护管理、林木采伐、资金管理 etc 都有明确约定。由董事会聘请管护人员对集体林进行巡山管护。对村(组)内基础设施建设、利益分配、财务开支以及董事会、监事会成员变动等重大事项由股东大会或股东代表大会讨论决定,实行一人一票制。依法建立会计制度,并做好档案管理等,从而保障各股份经营管理股东会规范运作。

(3) 落实责权利,严格考核和兑现奖惩

董事会及监事会,负责讨论、监督集体林管理事务。董事会与村委会签订集体公益林管理协议,管护人员与董事会签订集体林管护协议,而村委与林业局签订集体林管护合同。林业局、村委、董事会、管护人员签订三级管护协议,落实管护工作。县局制定了《理县集体林股份经营管理方案》(试行),用来指导各个村(组)董事会管理,并制定了《理县集体林护林人员管理办法》以及《理县集体公益林检查验收评分标准》等作为集体林经营与管理、考核、

检查验收标准。对考核不合格的村(组)定额扣发补偿金并奖励给优秀的村子和个人,实现真正意义上的奖惩。如 2013 年的考核中,有 4 个行政村因经营管理不到位扣发了部分补偿金,用于奖励 4 个优秀的行政村和 1 位考核优秀管护人员,这种奖励和处罚措施,极大的促进了对集体林更加有效的管理。

(4) 引进社会资本投入,发展林下产业

集体公益林资金来源单一,过度依靠补助,以及收益和商品林两极化是集体公益林管理的硬伤。对此理县在管理中,积极寻求第 3 方经济、技术支持。如和北京山水自然保护中心合作开展的“理县甘堡乡熊耳村集体林经营管理项目”,以及争取汇丰银行生态环境保护保护基金开展“理县甘堡乡熊耳村水资源监测项目”,既能赢得资金,又能获得技术支持和指导,帮助村民发展藏香猪、养蜂等生态产业,还能取得良好的生态效益,有助于村民更加了解保护集体公益林对于全村水源涵养的生态价值。

(5) 采用承包管护和异地托管并重的森林管护模式

为避免均股均利的集体公益林产权方式,在管护方面可能出现的“只愿拿钱不愿干活”的“大锅饭”现象,理县在实践中形成了承包管护和异地托管两种森林管护模式。1) 承包管护模式:对各村(组)集体公益林实行聘用护林员专业管护。董事会公布管护山林面积、范围、管护责任和管护费等事项。按照“公开、公平、公正、择优”的原则,统一组织招聘,并由董事会与护林员签订森林管护责任协议书,将责任落实到管护人员。护林员聘任后,报县林业局备案管理,持证上岗。护林员巡护集体山林填写管护日志,并按《理县集体林护林人员管理办法》进行管理考核。2) 异地托管模式:对在本村外或本乡镇外的插花林地以及全乡所有村共有的林地(乡牧场林地)实行异地托管,即委托方(山林所属村)将山林委托林地坐落的村进行管护,双方签订管护协议。管护人员由被委托方公开招聘,落实管护责任。

多年的实践证明,董事会制度的建立符合理县的实际。1) 是由村民选举产生的董事会,能够代表村民意见,尤其在补偿资金如何分配等方面产生的决策为村民信服。2) 是根据中央政策落实集体林管护的责权利,董事会所代表的集体利益与集体林管护成效挂钩,使得补偿资金对集体林管护产生了有效的约束。3) 是三级协议不但进一步理清了利益相关方的角色和职能,更进一步固化了集体林管

理的责权利。

4 结论

本文针对林改后的集体公益林地,分析了家庭经营承包制的现状及问题,结合理县的实践,探讨了均股均利制的管理和经营方法。分析认为,针对集体公益林而言,家庭经营承包制和均股均利制哪种制度更合适,不能一概而论,需要针对各地的林业、经济、社会等情况,具体分析。虽然我国的家庭经营承包制在耕地方面应该取得了巨大的成功,但是考虑到林地,特别是集体公益林的生态功能,及其功能的发挥更加注重林地的整体性,以及林地本身在投入、经营、生产周期等各方面和耕地的不同,经营承包制是否适合林地,特别是集体公益林地的经营,还需要在实践中进行验证。

结合本文的分析讨论,建议在集体公益林管理方面,通过加大投入,引入社会资金,发展林下产业等多种方式,解决集体公益林收益低、成本高的瓶颈问题。严格管理和管护,完善法规制度,从法律的层次上保障承包者的权益。探索包括经营承包制、股份经营管理在内的多种经营管理方式,激活和发展林业的生产力。

参考文献:

- [1] 陈火春. 再谈森林分类经营[J]. 林业调查规划, 2001, 26(2): 21 ~ 25.
- [2] 吴有明. 公益林管理存在问题及改进对策[J]. 现代园艺, 2015, (4): 221 ~ 222.
- [3] 杨希, 周圣坤. 公益林生态效益补偿研究综述[J]. 安徽农业科学, 2010, 38(21): 597 ~ 601.
- [4] 宋相涛. 对四川省集体林权改革试点的调查与思考——四川省沐川县集体林权改革的实证分析[J]. 四川林业科技, 2008, 29(5): 55 ~ 58.
- [5] 刘博, 周训芳. 生态公益林建设存在的问题及法律保护建议[J]. 现代农业科技, 2009, (3): 246 ~ 248.
- [6] 温庆忠, 许易琦, 赖兴会. 林改后集体公益林经营管理面临的问题及对策[J]. 林业经济, 2010, (7): 23 ~ 25.
- [7] 余凌帆, 杨天富, 潘雁鸣. 四川省集体林权制度改革现状、问题和对策[J]. 四川林业科技, 2008, 29(5): 52 ~ 54.
- [8] 过珍元. 国家级公益林管理现状与发展对策研究[J]. 林业资源管理, 2016, (2): 14 ~ 1.
- [9] 邓必玉, 韦海, 徐庆玲, 等. 广西公益林建设过程中存在的突出问题及对策分析[J]. 森林工程, 2016, 32(1): 25 ~ 28.
- [10] 白卫国. 关于我国公益林管理的初步思考[J]. 国家林业局管理干部学院学报, 2014, (3): 22 ~ 26.
- [11] 杭金建. 关于森林资源可持续经营管理的认识和探讨[J]. 四川林业科技, 2016, (6): 107 ~ 110.
- [12] 冯凉, 余波, 冯彬. 浅谈四川天保工程基层实施单位森林管护能力建设[J]. 四川林业科技, 2015, (1): 82 ~ 84.