

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2017.02.033

# 浅析集体林权制度改革对中国农村土地改革的启示 ——以重庆地区为例

李健楠, 廖和平

(西南大学地理科学学院, 重庆 400715)

**摘要:**集体林权制度改革作为中国农村土地制度改革的延伸,是农村土地改革的突破。随着集体林权制度改革的全面展开,对我国农村发展以及整个经济发展产生了广泛而深刻的影响。本文通过对集体林权制度和农村土地制度的比较,在分析两者异同点的基础上,以重庆集体林权制度改革的实践为例,论证集体林权制度的改革过程,为我国土地制度改革提供实践经验和新思路。

**关键词:**林权制度改革;土地制度改革;林权流转

**中图分类号:**S7-9      **文献标识码:**A      **文章编号:**1003-5508(2017)03-0139-03

## 引言

为进一步推进我国经济社会发展,我国土地制度改革的不断推进。集体林权制度改革作为农村土地制度改革的延伸,是农村土地改革的又一次重大突破。2008年6月,党中央、国务院颁发的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,对改革作出了全面部署。2009年6月召开的中央林业工作会议,明确提出了支持改革发展的政策措施,进一步推进了集体林权制度改革工作。随着集体林权制度改革的全面展开,对我国农村发展以及整个经济发展产生了广泛而深刻的影响,同时,也能对我国土地制度改革提供实践经验和新思路。

## 1 集体林权制度改革基础理论

林权包含森林、林木、林地的所有权和使用权<sup>[1]</sup>。其中,林地是林业施业区内土地的简称,即直接或间接地用于林业的,无论目前有无林地的土地<sup>[2]</sup>。集体林地作为生产用地,是土地资源的重要组成部分,对促进农民就业增收有着重要的作用。

为了全面解放农村生产力,提高农民收入,发展农村经济,我国开展了集体林区制度改革。通过集

体林权制度改革,把集体林地承包给农户,广大农民可以获得更多的生产资料,当前,集体林权制度改革实质上是在保障现有土地产权制度不变的前提下,提高林地的可交易性和可流动性。林权制度改革的制度创新方向在于实现资源的优化配置,促进林权流转。林权制度改革是将农村家庭承包经营制度从耕地向林地的拓展和延伸,是对农村土地经营制度的丰富和完善<sup>[2]</sup>,能一定程度上为农村土地改革提供经验借鉴。

## 2 林权制度改革和土地制度改革的比较分析

### 2.1 集体林权制度和土地制度比较分析

#### 2.1.1 共同点

##### (1) 中国特色的土地制度特点

1949年建国以后,我国在土地革命的基础上,结合我国实际情况,不断调整林地制度和土地制度,重新分配了林地、土地。基于我国的社会主义公有制,林地和土地的所有权主体都是国家和集体,在社会主义市场经济建设中,为了发挥更多的经济和社会效益,林地和土地作为重要的经济资源得到了很大的探索,这些探索被制定的法律不同程度的吸收,成为了林地制度和土地制度的重要表现形式,形成

收稿日期:2017-02-15

作者简介:李健楠(1992-),女,重庆人,研究生,主要从事土地利用与国土资源方向的研究。

了具有中国特色的林地制度和土地制度。

### (2) 地和地上物割裂的特点

我国一方面以宪法形式规定了林地资源、土地为全民所有、集体所有,另一方面为了充分发挥资源的价值,在保留所有权的基础上引入了使用权转让制度。因此,林地制度和土地制度都具有地和地上物割裂的特点,林地和土地过程中产生的地上物的所有权和使用权也较为复杂。

### (3) 所有权和使用权相分离的特点

林地和土地都存在所有权和使用权相分离的情况。在集体林地使用权流转中,林权的主要内容包括林地所有权、林地使用权、林地承包经营权、林木所有权、林木使用权以及森林景观开发利用权等。相应,林地使用权流转的,主要形式有:承包、股份合作、租赁、拍卖和转让等5种形式。在农村承包经营的土地中,农户拥有了承包经营土地的使用权,并支持各种形式的流转。

#### 2.1.2 区别

林地和土地制度具有很多共同点,但由于利用方式以及利用的经济效益和社会效益的不同,存在几点区别。

#### (1) 基本制度方面

有关林地的制度主要体现在《宪法》和《森林法》以及主管部门的规章中。《宪法》规定了我国森林为国家所有和集体所有的基本制度,《森林法》明确了林地使用权转让制度及各类使用权的作价制度。土地制度方面,《宪法》规定我国土地为国家所有和集体所有的基本制度,《土地管理法》进一步明确了我国实行的土地社会公有制,之后,《土地管理法实施条例》进一步细化了土地管理法规定的相关土地制度,强调了土地公有制。另外,《房地产管理法》、《农村土地承包法》等相关法律,以及《城市房地产转让管理规定》、《城市房地产抵押管理办法》、《城市房地产开放经营管理规定》等相关规定,共同构建了较为完备的土地制度。

由此可见,虽然林地在我国经济和社会发展中占据重要地位,但由于林地权属、流转等相关情况的历史较短,复杂性和规律性尚未得到充分显露,因此林地的相关法律和规定较之土地,仍有不足。

#### (2) 重要程度方面

林地制度中,占据主要地位的森林资源的开发利用虽然也具有重要的经济价值,但土地制度中,房

地产经济是影响国民经济的重要因素,土地的征用、补偿、承包经营权的性质、土地的价格、土地供应的制度,这些土地制度,也都直接影响了居民的生活,对经济社会的正常运行和不断发展起到更加关键的作用。相较之下,林地制度对于国民经济的影响小于土地制度。

#### (3) 立法目的方面

由于重要程度有所区别,对经济社会的影响程度不同,林地制度和土地制度的立法目的也有所不同。以《森林法》和《土地管理法》为例:《森林法》的立法主要目的在于“保护、培育和合理利用森林资源,加快国土绿化,发挥森林蓄水保土、调节气候、改善环境和提供林产品的作用,适应社会主义建设和人民生活的需要”;《土地管理法》的立法目的在于加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展。

## 2.2 小结

按照我国国情和现行的土地制度,集体林权制度和土地制度中的林地和土地的所有权主体都是国家和集体,又都存在所有权和使用权相分离的情况。另一方面,由于推行实践先后及背景的不同,以及重要性和立法目的的不同,在基本制度方面土地制度更为规范。由此可见,本质上集体林权制度改革是农村土地制度改革的延伸,进程上,又是农村土地改革基础上的重大突破,具有先进性和借鉴意义。

## 3 重庆集体林权制度改革实践和经验总结

集体林权制度改革分为主体改革和配套改革。主体改革包括分山到户,确定林农对于林地的使用权、经营权和林木的所有权;配套改革包括林权抵押贷款、林业保险,林业合作组织建立和发展等。2008年9月1日中共重庆市委、重庆市人民政府发布的《关于加快推进集体林权制度改革的意见》(以下简称《意见》)明确了加快推进集体林权制度改革的主要内容,包括明晰产权、放活经营权、落实处置权和保障收益权,以及加快推进林权制度改革的配套措施,各区县围绕《意见》积极开展了林权改革,取得了一定的实践成效。

### 3.1 明晰产权

改革过程中,重庆市将林地的经营权和林木的

所有权落实到户,以确立农民的经营主体地位,各区县在坚持集体林地所有权不变的前提下,采取了多种方式推进确权工作。

#### (1) 强化组织结构

渝北区政府成立了集体林权制度改革领导小组,各镇(街)相应组建了林改工作领导小组,各行政村也相应成立了以村支书、村主任为组织的集体林改工作组,做到了上下联动、蹭蹭落实、一抓到底的工作格局,有效地促进了落实产权的工作顺利推进。

#### (2) 解决确权历史遗留问题

上世纪 80 年代初期林业“三定”时期颁发的旧版林权证,近年来随着大量农民进城,成了“外迁户”,出现了委托代管但山林权属未转移、集体收回后重新分配等导致的持证人和管理人不一致的情况。针对这样的情况,巴南区采用了“调查摸底、建立试点、总结经验、明确方法”的“四步法”,以林权制度改革时间为准,林改前发生的山林收回集体,按林地现权利人落实林权;林改时未收回的,不再采取“乡规民约”方式收回“外迁户”山林。巴南区的做法有效解决了旧版林权证历史遗留问题,避免了相关的林权纠纷。

#### (3) 数字化管理

奉节县在森林资源调查的基础上,结合遥感影像图进行定界,将确权到户的宗地或山头地块落实到 1:1 万地形图上,通过矢量化实现地理信息的数字化。之后,在建立数据库的基础上,开发了森林资源管理系统,将林权证及其信息实行计算机管理,方便查询与统计,提高工作效率。

到 2011 年 3 月,全市已发放林权证 538 万户,占应发证农户的 98.6%,发证面积达 36.17 万  $\text{hm}^2$ ,占总面积的 97.5%,基本完成明晰产权,成为全国首批基本完成主体改革的省市之一。和农村土地确权相比,林权确权的情况相对简单,但强化组织结构、依法依规解决历史遗留问题的做法同样能运用到土地确权中,为宅基地确权、农村集中居住点确权等问题提供借鉴。

### 3.2 配套改革

在明晰产权的基础上,重庆以林权流转、林权抵押贷款等为主要内容的配套改革,对林业发展、生态文明建设的制度性建设加快推进。

#### (1) 建立林权综合交易平台

渝北区于 2009 年 7 月成立了渝北区森林资源流转中心,建立了森林资源信息平台,通过林地流转引进业主发展森林休闲旅游业、花卉业、经果业、养殖业等,拓展了群众就业面,增加了山区林农收入;2011 年 10 月,重庆联交所与重庆市涪陵区合作共建了中国西部首家林权交易所——涪陵林权交易所。成立后的林权交易所实现了林权交易、行政审批和综合服务的集中运行,交易种类包括森林、林木、林地、大宗林产品、森林碳汇、林业科技成果等各类涉林财产权益,并通过协议和网上竞价两种方式开展林地流转交易,加快了林权资本的流动,提升和实现了林权价值。同时,林地制度改革后,林地和林地上树木均可用于抵押,重庆林权抵押贷款规模日益扩大,林农融资难等问题得到一定程度的解决。

近年来,土地抵押贷款成为各地改革的重点,例如宅基地抵押贷款。林权交易作为其先行实践,提供了宝贵的经验。

#### (2) 产业发展

围绕农民增收和生态文明建设,通过造林补助、贴息等扶持措施,吸引社会资本参与林下种养殖、建设木材基地、种苗基地、林果基地、林产品加工等林业产业发展迅速。例如,城口县厚坪乡开发了“天上有飞的、树上有摘的、地上有跑的、土里有挖的”的立体林业生产发展模式,提高了林地的使用效率,增加了农户的收入;巫山县根据当地的气候环境,由政府提供方案与技术服务,鼓励了农民进行金银花种植,形成一定规模后,吸引了数家公司进驻,进一步推动了当地金银花产业的发展。

提高土地利用效率,促进农业产业化、现代化也是土地制度改革的重要内容。林权制度改革实践中的建立立体生产发展方式、发展特色产业、规模化生产、政府提供条件吸引资本入驻等都能为其提供灵感。

## 4 相关建议和结论

### 4.1 建议

#### (1) 完善政策和制度地不足

新的政策和制度出台后,势必对过去的利益分配产生影响。在集体林权制度改革中,确权和分配方式的改变,导致了一些林权纠纷,各地结合国家的

(下转第 149 页)

### 4.3 培育组织示范带动,构建托管经营体系

以“发挥合作社功能,带动农民致富”为目的,充分利用合作社资本充足、技术先进、服务完善的优势,开展托管服务,推进机械化、标准化、规模化、产业化“四融合”发展,有效解决发展本地产业短劳力、缺技术的实现突出问题,并提高产品产量,提升产品质量,增加农民收入。在以合作社为主要托管载体的引领基础上,积极引导和鼓励专业化服务组织、专业大户、家庭农场等创办领办托管服务,积极探索科学的运营机制,创新多种托管模式,开展多方互助合作,加大技术培训,不断缩小托管发展与社会需求之间的矛盾<sup>[2]</sup>。通过合理的利益联结机制,组建联合社,融种植、农机、植保、科技培训、农资供应、信息交流等服务为一体,开展系列化、全方位、多功能的服务,着力构建以家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代托管经营体系。

(上接第 141 页)

法律法规和政策文件,联系当地实际出台相应办法,对林权纠纷进行了调解。为了解决土地制度改革中的类似问题,应当积极完善政策和制度的不足,达到保证农民利益,维护社会稳定的目的。

#### (2) 注重公平,平衡收益

集体林权制度改革强调“分山到户”,但在为了经济的发展,在林业产业化发展不断加快,规模经营带来的经济效益更多地属于公司和“大户”。同样,农村土地也处于变化过程中,面临类似的问题。应当注重个人和公司之间的利益分配,让散户和“大户”共享发展成果,做到“起点公平、过程公平、结果公平”,进一步激发农民生产积极性。

#### (3) 进一步规范流转

在林地流转过程中,仍然存在一定的不规范操作,这也反映了土地流转的不规范和流转制度的不健全。首先,农村土地流转应当吸取林地流转的经验,将土地流转严格控制在已有政策、法规的调控监管下;第二,学习林地流转中对土地用途的严格把控,防止土地流转过程中不符合规范的用途改变;第

### 参考文献:

- [1] 杨承将,向仕新. 旺苍:“托管”核桃树 种植户当起“甩手掌柜”. 旺苍党政公众网(www.wangcang.gov.cn)媒体看旺苍:2014年.
- [2] 吴小兵,丁旭,包善微等. 如皋市发展粮食生产全托管服务的实践与探索[J]. 农业科技通讯,2014(04):30~31.
- [3] 李述超. 浅谈农民合作社会计中的二次返利制度[J]. 中国高新技术企业,2015,(07):184~185.
- [4] 杨承将. 旺苍土地托管经营模式调查[J]. 中国老区建设,2016,(03):27~28.
- [5] 张忠明,钟鑫. 土地流转的有效形式——土地托管模式[J]. 江苏农业科学,2013,41(7):403~406.
- [6] 张克俊,黄可心. 土地托管模式:农业经营方式的重要创新——基于宜宾长宁县的调查[J]. 农村经济,2013,(04):33~36.
- [7] 孙飞,李停. 土地托管经营模式推广研究——以宿州市某镇为例[J]. 农村经济与科技,2016,35(7):21~23.

三,关于土地增值收益的分配,应当根据地方实际制定科学合理的土地增值收益计算标准,保证农村集体、农民能够分享合理的增值的收益。

### 4.2 结论

通过对我国集体林权制度改革和土地制度改革的比较分析,发现两者在发展进程和遇到的问题具有共同点,集体林权制度改革由于范围较土地制度改革小,情况较为简单,加上改革进程部分先于土地制度改革,其产权改革和配套改革的经验,能一定程度上为我国土地制度改革提供经验借鉴和新思路。

### 参考文献:

- [1] 曹祖涛. 完善我国林权法律制度初探[J]. 林业科学. 2006. 42(6):94~99.
- [2] 蒋敏元,李继军,李龙成. 森林资源经济学[M]. 哈尔滨:东北林业大学出版社,2003:348~350.
- [3] 中共中央国务院. 关于全面推进集体林权制度改革的意见[Z]. 2008-06-08.
- [4] 中共重庆市委,重庆市人民政府. 关于加快推进集体林权制度改革的意见[Z]. 2008-09-01.