

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2017.04.030

平武县集体林权制度改革存在的问题及其对策

李道德¹,金贵成²,张莉¹,冯月²,张庆³,彭瑾⁴,张发会⁵,冯秋红⁵,宿以明⁵

(1.平武县龙门山林场,四川平武 622550;2.平武县林业局,四川平武 622550;3.平武县林业局锁江羌族乡林业站,四川平武 622550;4.平武县林业局木座藏族乡林业站,四川平武 622550;5.四川省林业科学研究院,四川成都 610081)

摘要:集体林权制度改革是农村系列改革的继续和深化,是激活农村生产要素、促进林农增收的一项重大举措。集体林权制度改革涉及面广、情况复杂、任务艰巨。通过对平武县集体林现状分析以及林权制度改革中存在的问题,提出平武县林权改革的对策,以期促进和完善集体林权制改革度,达到林区农民脱贫致富,助农增收。

关键词:集体林权制度;改革;问题;对

中图分类号:F326.2 文献标识码:A 文章编号:1003-5508(2017)04-0136-05

Problems and Countermeasures of Collective Forest Tenure Reform in Pingwu County

LI Dao-de² JIN Gui-cheng¹ ZHANG Li² FENG Yue¹ ZHANG Qing³ PENG Jin⁴
ZHANG Fa-hui⁵ FENG Qiu-hong⁵ SU Yi-ming⁵

(1. Pingwu county Forestry Bureau, Pingwu 622550, Sichuan, China; 2. Longmen Forest Farm of Pingwu, Pingwu 622550, Sichuan, China; 3. Suojiang Faestry Station of Pingwu Count Faestry Bureau, Pingwu 622550, Sichuan, China; 4. Muzuo Forestry Station of Pingwu County Faestry Bureau, Pingwu 622550, Sichuan, China; 5. Sichuan Academy of Forestry, Chengdu 610081, China)

Abstract: Reform of collective forestry right system is a continuing and deepening of a series of rural reforms, and plays an important role in activate rural production factors and promotes agricultuml income. Reform of collective forestry right system is a tough task that covers a wide range with complicated conditions. The current situation of collective forest and some problems from reform of forestry right system have been analyzed, and strategy of reform of forestry right system have been presented in Pingwu County, in order to promote and perfect the reform of collective forestry right system, and increase the farmers' income in the forest region.

Key words: Collective forest right system, Reform, Problem, Strategy

集体林是中国林业重要的组成部分,中国拥有集体林地 1.67 亿 hm^2 , 占中国林地面积的 58.19%, 对国家生态环境建设、林区农民脱贫致富、社会主义新农村建设等具有重要意义。中共中央、国务院作出了《关于加快林业发展的决定》(2003年6月), 在福建、江西、辽宁和浙江等省先后开始集体林权制

度改革试点(贾治邦,2006), 通过深化林权制度改革完善服务规范管理, 形成集体林业的良性发展机制, 建立“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、服务监管有效”的现代林业产权制度, 逐步实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。虽然全国相继在

收稿日期:2017-02-15

作者简介:李道德(1975-),男,本科,高级工程师,主要从事森林资源管理和集体林权制改革。

护林联防协会、林业投融资体制、林业行政执法、林业服务中心建设等配套改革方面大胆创新积累了一些经验改革成效也逐渐显现(李周,2008;王新清,2006;国家林业局新闻办公室,2007;裘菊等,2007;郭艳芹 2007;刘传磊 2007;朱冬亮等,2007b;李娅等 2007;张蕾等,2008;徐晋涛等,2008;孔凡斌,2008;孔祥智等,2006;刘于鹤等,2007),深化林权改革仍然存在“资源稀缺的原始动因、利益的刺激和诱导、经济效率的激励、人类需求的变化以及林业外部环境的变迁”等 5 个重要的诱因(柯水发等,2005),但是集体林权制度改革是对林农林权利益的大调整,导致林权主体多元化,林业生产精细化,林业管理复杂化,而源于基层的本次改革还未得到法律、法规、体制、机制的及时改善配套,出现了涉林矛盾纠纷增多、林木资源保护压力大、林地使用费征收难等系列问题,影响了林业和谐发展和生态文明建设急待尽快加以解决。因此,全面推进集体林权制度改革是党中央、国务院从新时期农村改革发展的全局出发作出的一项重大决策,是巩固和完善农村家庭承包经营的重大变革,是促进农民就业增收的战略举措,是推进现代林业发展的强大动力,是促进人与自然和谐的必然要求。

1 平武县森林资源与权属特征

1.1 平武县森林资源特征

平武县是川西北地区的林业资源大县,林业用地面积 47.43 万 hm^2 (表 1) 占县幅员面积的 79.64%,森林覆盖率为 74.14%。平武县林业用地中有林地 419 405 hm^2 ,疏林地 5 403.27 hm^2 ,灌木林地 46 910.81 hm^2 ,未成林地 609.88 hm^2 ,无林地 1 945.06 hm^2 。据全国第四次大熊猫调查平武现有大熊猫约 335 只,素有“天下大熊猫第一县”之美称。由于生态区位优势十分突出,从 1965 年开始各级政府先后平武县境内建立了王朗、雪宝顶两个以大熊猫保护为主的国家级自然保护区、小河沟省级自然保护区、余家山县级自然保护区,以及和西部自然基金会共同建立的老河沟自然保护区。保护区总面积达 1 312.67 km^2 占全县幅员面积的 22.04%,大熊猫栖息地面积 2 881 km^2 占全县总面积的 48.38%。平武森林资源丰富,生态系统多样,林种结构合理,林业发展前景广阔潜力巨大,是国家实施西部大开发、建设长江上游生态屏障的重点地区,是长江上游极为重要的水源涵养区,林业资源在

表 1 平武县土地利用分类表

指标	耕地及园地 (hm^2)	林地 (hm^2)	牧草地 (hm^2)	建设用地 (hm^2)	未利用地 (hm^2)	水域 (hm^2)
面积	58043.54	474274.1	24838	4311	27320.33	6713.07
占幅员面积比例(%)	9.75	79.64	4.17	0.72	4.59	1.13

构建长江上游生态屏障方面具有不可替代的地位和作用。

1.2 平武县森林资源权属起源特征

全县拥有 9 个国有森林经营管理单位,共有国有林地 213 151.63 hm^2 (表 2),占县林地总量的 44.94%,国有林森林总蓄积为 2 768.4 万 m^3 ,占县森林总蓄积 62.43%;25 个乡镇(镇)集体林地 261 122.43 hm^2 ,占全县林地面积的 55.06% 集体林总蓄积 1 665.8 万 m^3 ,占县森林总蓄积 37.57%。在

全县有林地、疏林地、灌木林、未成林地中(表 3)天然起源森林面积 313 153.32 hm^2 ,占 66.03%;人工林面积 159 177.95 hm^2 ,占 32.97%。

表 2 平武县林业用地分类表

权属	有林地 (hm^2)	疏林地 (hm^2)	灌木林地 (hm^2)	未成林地 (hm^2)	无立木林地 (hm^2)
国有	175873.5	2526.13	34373.05	2.06	376.89
集体	243531.54	2877.14	12537.76	607.82	1568.17

表 3 平武县集体林起源及经营类型统计表

起源	商品林		公益林		合计	
	面积(hm^2)	蓄积(m^3)	面积(hm^2)	蓄积(m^3)	面积(hm^2)	蓄积(m^3)
天然	76387.28	5489563	67312.29	5555293	143699.57	11044856
人工	80458.14	4347850	36964.72	1858816	117422.86	6206666
总计	156845.42	9837413	104277.01	7414109	261122.43	17251522

2 平武县集体林权制度改革基本特征及存在问题

2.1 集体林权制度改革基本特征

平武县集体林权制度改革工作自2008年开始启动,通过各乡镇人民政府及相关部门的共同努力,采取先易后难稳步推进的方式,截止2012年基本完成了全县集体林权制度改革工作。全县集体林地确权颁证22个乡镇237个村,涉及农业家庭50 075户14.77万人,96 136块林地,共231 688.73 hm²林地被确权,共计发放林权证36 262本,农户人均占有林地1.65 hm²,林木78.28 m³。

表4 平武县集体林权基本状况表

区域	乡镇 (个)	村 (个)	农业家庭户 (户)	林地面积 (hm ²)	农户人均林地面积 (hm ²)
高山区	8	48	8065	87558.87	3.41
中山区	15	171	37573	150459.78	1.37
低山区	2	30	6554	23103.78	1.25

2.2 主要存在的问题

2.2.1 林权改革工作涉及面广,存在林权边界不明确,林木资源保护压力大

在汶川5·12地震后,平武县重要任务抓灾后重建,加紧集体林权制度改革工作,由于时间紧、任务重、林权纠纷矛盾突出,虽完成了主体改革,但仍有一部分乡镇未进行确权颁证。林权证四至界限、面积与实际不吻合,林权证附图不准确等问题仍然存在。加之,由于历史原因,平武县林业发展总公司(原平武伐木厂)林权边界模糊不明确,相关文件规定(除王朗自然保护区外)白马河林权的施业范围:“自平武铁龙堡大桥起以上白马河国有林区均属平武伐木厂经营施业范围。”“绵府证(93)03号”林权证中多次明确某集体林边界范围以外属国有林地。在2007年森林分类经营区划界定过程中发现白马河流域3个乡镇的政府驻地、农户宅基地、耕地均在平武县林业发展总公司施业区范围内,且县政府在落实林权两制时颁发给农户的自留山、村社的集体林也包含在其中。平武县虎牙藏族乡、木座藏族乡、木皮藏族乡在实施天然林保护工程前与原平武伐木厂存在国有乡管(乡镇经营)的约定,即所有权与经营权分离承包管护国有林等历史遗留问题。

在开展集体林权制度改革前林业经历了经营体制改革等数次改革,已有相当面积的集体山林向社

会进行转让,再加上林改时许多村轻承包、重转让将林木转让经营作为改革的主要形式,造成了转让山场被少数大户购买,而多数村民由于缺乏资金,除了自留山以外基本不拥有其它的林木、林地。集体林权制度改革的基本精神是“均山到户”,但是真正“均山到户”了却无法集约经营,不能产生规模效应影响了林业生产能力的发挥。

2.2.2 专业评估机构缺乏,林地资源评估难度大,林地使用费征收难

森林资源资产评估是实行森林资源资产交易的前提,是森林资源资产化管理的一项基础工作。在林改的过程中对林地的资产价值、生态价值没有专业的评估机构进行评估,无法对林地做出系统的价值衡量标准,严重影响集体林权的改革,导致林地流转时间过长、价格过低、损伤林农权益。

林改过程中一些村未能很好地把握村集体林地有偿使用的原则,有的村承包合同未确定林地使用费;有的村林地使用费确定的标准较低;有的村新发包的山场林地使用费采取一次性收取方式造成村集体未能从林地使用费上获得长期稳定的收入。林地使用费没有做到应收尽收给村级组织正常运转带来困难。

2.2.3 公益林权属分散,补偿标准较低,集体公益林管理难度大

截至2015年,平武县经四川省林业厅核定的集体公益林104 276.87 hm²,其中集体国家级公益林104 166.67 hm²,集体省级公益林110.2 hm²。在28 684个集体公益林小班中,最小的公益林小班只有0.1 hm²。在集体公益林中,木座藏族乡、木皮藏族乡与平武县林业发展总公司的争议面积21 208.47 hm²,占集体公益林总数的20%。

表5 平武县集体公益林权属分布特点

指标	乡镇代管	村集体	社集体	个人
公益林面积(hm ²)	14528.00	41957.33	29669.27	18122.41
占集体公益林比例(%)	13.93%	40.24%	28.45%	17.38%

按照国家级或省级公益林森林生态效益补偿标准为221.25元·hm⁻²·a,其中,人工管护费用不得超过20%,而用于森林防火、野生动植物保护、森林病虫害防治、森林抚育等占80%,远低于国家对农业上种粮直补750元·hm⁻²·a~1 500元·hm⁻²·a的标准。根据生态区位保护的重要性,江河两岸第一重山脊内农民的自留山、责任山、承包造

林被划为公益林,由于这些区域交通便利、人口密度大和承包造林的面积比较大,禁伐或限伐无法通过木材收益回收造林投入,影响了林农营造林的积极性。根据《四川省林权抵押贷款管理办法(试行)》规定,防护林、特用林等生态公益林的林权不得抵押,公益林受到融资和采伐局限,影响了农户和业主对纳入公益林管理的积极性。

2.2.4 天然商品林禁伐,生态效益补偿力度有待增强

根据《四川省天然林保护条例》第13条的规定:禁止对天然林进行商品性采伐。平武县在此后的森林采伐限额5年规划编制过程及实际商品林采伐中均严格遵守该项规定。但从《物权法》的规定,林权所有者对其拥有的不动产或者动产依法享有占有、使用、收益和处分的权利(汪绚等,2008);作为天然区商品林的林权所有者,不能按程序申请商品林采伐指标对天然次生林或商品林进行采伐或者经营,应该纳入生态公益林的范围,因此,天然林区的次生林或商品林,建议进行森林生态效益补偿。

2.2.5 集约化经营技术缺乏,林下种植业产业发展滞后,林业生产科技推广难

近年来,平武县林业产业虽有较快发展,但总体发展水平仍然很低。2015年全县生漆、核桃、厚朴、板栗等主要林产品生产共计5212t,木材等采伐99278m³,林业产值1.24亿元,占全县生产总值35.28亿元的3.5%;林农人均年收入298元,占农村人均年收入9216元的3.23%,与森林资源大县地位极不相称,“大资源小产业”矛盾十分突出。平武县共有木材加工企业22个,其中大型木材加工企业2个,林业专业合作社13个,存在整体实力不强,经营主体单一分散、经营管理粗放、科技及资金支撑不够、精深产品少、产业链短、资源利用率低、产品附加值不高等问题,不能辐射带动平武县林业特色产业规模化、集约化林农企业发展,增收难度大。林改后产权到户林权分散经营单位变小这给资源培育、林木采伐、森林保护、林业技术指导带来不利影响也增加了经营成本。许多村至今未成立林农合作经济组织仍是一家一户经营。

3 对策

3.1 切实加强林业政策法规的宣传,提高法律意识

尽管林业部门对林业政策法规做了一定的宣传,但部分林农对于林业政策的导向了解过于滞后,

目前不少林农对地方或国家的林业政策缺乏了解,林分分到个人后就盲目地被转手卖掉,导致一些林农抱定一个思想“卖掉了才是自己的东西”。建议地方林业部门加强政策宣传工作,做好林农的思想问题,使勇于经营的农户,更好地去体现主人翁意识(刘振花,2014)。

3.2 多权同确,做到林地颁发证书的唯一性

以国土“二调”数据为基础,通过农业、林业、畜牧、民政等职能部门做补充调查,统一全县国土资源数据。成立不动产登记局,按照审查通过的统一国土资源数据,组织职能部门、乡镇、村社、社区、土地权利人及利害关系人实地对农村土地无遗漏、无重合的多权同确颁发证书;农村土地性质发生改变的经相应部门审批及时做好权属证书的变更、注销工作。对于集体林改过程中存在的各种问题进行分类分别制定切实可行的解决方案妥善处理尚未调解的林权纠纷化解矛盾加强监督检查及时进行查漏补缺排除不稳定隐患促进林业经济蓬勃发展。对于尚未确权发证的乡镇进一步加快林权证的制证、颁(换)证工作,力争全部发放到户。

3.3 建立林权交易服务平台及专业评估机构

目前林权流转过程中出现的“两过”现象主要原因在于林权管理、交易森林资产评估、中介服务机构缺失,林权交易信息不畅通,与林业物权变动相关的服务以及配套措施尚不完善,林权交易没有形成完全竞争市场。通过建立和完善森林资源交易市场,在保证生态安全和生态建设发展的前提下最大限度的引入市场机制。建立信息披露、中介服务、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷调处、林权交易(包含林权、《采伐证》、原木等大宗林产品)、林地调查、资金结算、监督管理于一体的森林资源要素流转市场。稳步推进林权规范有序流转认真解决流转年限过长、价格过低的问题,切实保护林农利益。

3.4 建立完善的生态补偿机制,鼓励多渠道筹集资金

森林生态效益的公共物品属性决定了生态效益补偿主要应由政府“买单”。但由于维护生态效益的成本较高单靠国家有限的财政投入是远远不够的。建议按照“谁开发谁保护谁受益谁补偿”的原则,建立生态有偿使用制度包括公益林入股等形式参与水电站开发建设。以真正实现“生态受保护、林农得实惠”的改革目标(马志波,2012)。

3.5 充分发挥生态旅游资源优势,促进农村居民增收致富

平武县具有丰富的生态旅游资源和自然人文景观,拥有王朗、雪宝顶2个国家级自然保护区和“深山宫殿”报恩寺。应重点打造白马王朗生态游、虎牙大峡谷探险游、磨刀河科普科考游景点。结合新农村建设依托清漪江乡村文化、涪江六峡桃园山水、及牛飞村、南坝新场镇灾后新貌景观等现有景区加强花木、林地的保护建成集旅游观光、森林康养、休闲娱乐为一体的生态景区培育特色旅游产业带促进农村居民增收致富(林向群,2013)。

3.6 要尽快健全政策法规保障机制

一项新的改革成果没有政策法规保障如一棵新植小树缺少必要的养份和管护手段难以成长。目前,全省已全面完成集体林权制度主体改革,配套改革也有序跟进,但是本该同步修改完善的政策法规却严重滞后。由于长期以来集体林的林权不清晰,有些村民森林管理意识不强,不能及时适应分林到户后的管理。加之一个家庭往往缺乏足够的劳动力和能力去管理好如此大面积的林地,比如:森林防火、森林病虫害防治等工作不能只依靠一户两户就可以独立解决。因而各家各户的分散管理将不利于林业资源的有效管护。同时,要把林产业做大做强,也不能仅仅依靠林农的单打独斗。在市场经济中,一个林农往往处于劣势,讨价还价的资本及抵抗市场风险的能力有限。如何管理好林地,实现森林保护与林产业发展的“双赢”局面,建立村级森林共管机制是解决上述问题的重要途径之一。通过森林共管委员会,可以促进林农间以及林业行政管理机构与林农之间的沟通,在广泛讨论协商的基础上,最终提出可持续的林地管理模式(贺东航等,2008)。

参考文献:

- [1] 郭艳芹. 集体林产权制度改革绩效分析—对福建省的实证研究[R]. 中国人民大学,2007.
- [2] 国家林业局新闻办公室. 生态受保护农民得实惠—来自福建、江西、辽宁、浙江四省集体林权制度改革调查的启示[J]. 求是,2007,(12):41~43.
- [3] 贺东航,朱冬亮. 新集体林权制度改革对村级民主发展的影响—兼论新集体林改中的群体决策失误[J]. 当代世界与社会主义,2008,(6):105~108.
- [4] 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.
- [5] 孔凡斌. 集体林权制度改革绩效评价理论与实证研究—基于江西省2484户林农收入增长的视角[J]. 林业科学,2008,44(10):132~141.
- [6] 孔祥智,郭艳芹,李圣军. 集体林权制度改革对村级经济影响的实证研究—福建省永安市15村调查报告[J]. 林业经济,2006,(10):17~21.
- [7] 李娅,姜春前,严成,等. 江西省集体林区林权制度改革效果及农户意愿分析—以江西省永丰村、上茌村、龙归村为例[J]. 中国农村经济,2007(12):54~61.
- [8] 李周. 林权改革的评价和思考[J]. 林业经济,2008(9):3~8.
- [9] 林向群,李家华,邬琰. 集体林权制度改革后森林资源管理模式的思考[J]. 林业调查规划,2013,38(6):49~53,59.
- [10] 刘传磊. 集体林权制度改革对林农竹笋生产的影响—基于福建省调查的分析[R]. 中国人民大学,2007.
- [11] 刘于鹤,林进. 一场伟大的变革—集体林权制度改革调研报告[J]. 林业经济,2007,(11):8~14.
- [12] 刘振花. 阜新市集体林权制度改革成效、问题及应对策略[J]. 防护林科技,2014,11(134):44~45.
- [13] 马志波. 天然商品林生态补偿研究[J]. 北京林业大学,2012.
- [14] 裘菊,孙妍,李凌,等. 林权改革对林地经营模式影响分析—福建林权改革调查报告[J]. 林业经济,2007(1):23~27.
- [15] 汪绚,江机生,刑红. 以《物权法》的视角看集体林权制度改革[J]. 林业经济,2008,(9):9~11.
- [16] 王新清. 集体林权制度改革绩效与配套改革问题[J]. 林业经济,2006,(6):15~18.
- [17] 徐晋涛,孙妍,姜雪梅,等. 我国集体林区林权制度改革模式和绩效分析[J]. 林业经济,2008(9):27~38.
- [18] 杨桂红,高岚. 林业物权变动:比较视野下的分析[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2015,14(2):21~27.
- [19] 张蕾,文彩云. 集体林权制度改革对农户生计的影响—基于江西、福建、辽宁和云南4省的实证研究[J]. 林业科学,2008,(8):7479.
- [20] 朱冬亮,肖佳. 集体林权制度改革:制度实施与成效反思—以福建为例[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2007,24(3):81~91.