

深化农村改革的重大战略举措

——学习《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》

时间:2008年06月29日 16时30分 来源:《求是》 作者:贾治邦

字号: [大字体 中字体 小字体]

今年是我国改革开放30周年。30年前,中央在总结安徽小岗村“分田到户”的创新实践后,作出了全面实行土地家庭联产承包责任制的战略决策,极大地解放了农村生产力,成为我国改革开放的里程碑。30年后的今天,在总结福建、江西、浙江、辽宁、云南等地“分山到户”的成功实践后,中共中央、国务院于6月8日颁发了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》(以下简称《意见》)。这一重大战略决策必将极大地调动亿万农民耕山致富的积极性,实现农村生产力的又一次大解放。从这个意义上讲,《意见》是对改革开放30周年的最好纪念,是在新的历史起点上深化农村改革的又一重大战略举措,可以说是我国改革开放进程中的又一座里程碑。

一、充分认识推进集体林权制度改革的重大意义

集体林权制度改革将充分释放出人的巨大潜能。人是生产力中最活跃的要素。人的潜能的释放程度,决定着生产力的解放程度。我国耕地改革成功的根本原因,就是通过家庭承包经营落实了物质利益原则,有效解放了劳动生产力,充分释放了人的潜能。耕地改革时,农民对林地家庭承包的要求并不迫切,原因是当时农民还没有直接看到林地的物质利益。随着改革开放的深入和经济社会的发展,特别是林业特产税的取消和木材价格的大幅度上涨,农民承包经营林地、发展林业生产、实现增收致富的愿望越来越强烈。在这样的情况下,全面推进集体林权制度改革,必将调动亿万农民发展林业的积极性,极大地解放和发展林业生产力。

集体林权制度改革将充分释放出林地的巨大潜力。我国山区面积占国土面积的69%,南方许多省区都是“八山一水一分田”,山地面积是耕地面积的数倍。目前我国林地的经济产出平均每亩20多元,仅为耕地的1/30。这既是差距所在,也是潜力所在。林业具有一次投入多年收益的特点,只要经营得当,收益十分可观。浙江一些地方每亩竹林年收入可达万元。通过改革,解放“八分山”的生产力,必将充分释放25亿亩集体林地的巨大潜力,带来可观的经济效益。

集体林权制度改革将充分释放出林木的多种功能。林业具有巨大的生态功能、经济功能和社会功能。森林能够固碳放氧、涵养水源、防风固沙、减少噪音、净化水质、养护物种。当前,我国正处在经济高速发展期,直接减排的力度过大,将会降低经济发展速度,而扩大森林面积、提高森林质量、增加森林固碳的间接减排,潜力很大。据专家测算,一辆奥迪汽车一年排放的二氧化碳,14亩人工林就能全部吸收;一座20万千瓦的燃煤发电厂一年排放的二氧化碳,48万亩人工林就能全部吸收。实行集体林权制度改革,让农民“把山当田耕,把树当菜种”,必将大幅度提高森林的质量和蓄积量,这对于建设生态文明、促进经济社会科学发展意义十分重大。林业还是一项重要的基础产业,可以为其它行业发展提供丰富的木材等林产品原料。

党中央、国务院对集体林权制度改革十分关心、十分重视。2006年以来,胡锦涛总书记、

求是重点文章

- 李长春: 正确认识和处理好文化建设发展中
- 张庆黎: 奋力推进西藏跨越式发展和长治
- 为推进新疆跨越式发展和长治久安提供强
- 秋 石: 坚定不移地走中国特色社会主义
- 不断深化对中国特色社会主义文化发展规
- 魏礼群: 转变政府职能 为加快经济发展
- 刘亚洲: 加强国防和军队现代化建设战略
- 朱之鑫: 坚定信心 迎难而上 扎实推进

红旗文稿推荐

- 程恩富 杨斌: 国际金融危机对资本主义
- 于祖尧: 汇率制度改革必须维护货币主权
- 毛 胜 王 兵: 重温“马克思主义少
- 赵 曜: 小康社会思想的形成与发展
- 张树华: 英国前首相撒切尔夫人谈瓦解苏
- 梅宁华: 旗帜鲜明地反对历史虚无主义

图片资讯



温家宝总理、回良玉副总理等中央领导同志深入改革试点地区考察指导，多次作出重要指示。《意见》的正式颁发，饱含着中央领导同志对林业发展的殷切期望，表明了中央对全面推进集体林权制度改革的坚定决心。

二、贯彻落实《意见》精神要把握好三个重点

（一）抓住“明晰产权”这个核心。

《意见》明确要求，在坚持集体林地所有权不变的前提下，确立农民作为林地承包经营权的主体地位。这是此次改革的核心。《意见》对如何明晰产权，及如何维护农民的林地承包经营权提出明确要求。具体来说：

一是强调必须坚持以包为主。除村集体组织保留少量集体林地以外，凡是适宜家庭承包经营的林地，都要通过家庭承包落实到本集体经济组织的农户；对不宜实行家庭承包经营的林地，经本集体经济组织成员同意，也要通过均股、均利等方式明晰产权；要把明晰产权同放活经营权、落实处置权、保障收益权一起落实，确保农民在获得林地承包经营权和林木所有权后，能依法实现自主经营、自由处置、自得其利；坚持颁发“铁证”，即依法进行实地勘界、登记，核发全国统一式样的林权证。

二是强调必须保持林地家庭承包的长期性。《意见》明确规定：“林地的承包期为70年。承包期届满，可以按照国家有关规定继续承包。”这是目前我国土地承包政策的最长年限，符合林业生产周期长的特点。

三是强调必须维护林地家庭承包经营的物权性。根据《物权法》规定，林地承包经营权为用益物权。这有三层含义：林地承包经营权是由林地所有权派生的用益物权，林地承包经营人对承包的集体林地享有占有、使用和收益的权利；林地承包经营权相对于林地所有权是不全面的、受一定限制的物权，主要表现为在承包期届满时应将林地返还给所有人；林地承包经营权一经设立，便具有独立于林地所有权而存在的特性，所有权人不得随意收回或调整林地，不得妨碍林地承包经营权人依法行使权利，林地承包经营权人具有对林地的直接支配性和排他性，可以对抗所有权人的干涉和第三人的侵害。这就为农户依法自主经营林地、林木提供了法律保障。

（二）坚持五项原则。

一是坚持农村基本经营制度，确保农民平等享有集体林地承包经营权。对集体林地林木产权的初始分配，必须采用家庭承包经营制度，按照农户家庭成员人数确定承包份额，突出一个“均”字，切实做到“按户承包，按人分山”。

二是坚持统筹兼顾各方利益，确保农民得实惠、生态受保护。在统筹个人与集体利益上，要确保农民在林地林木产权的初始分配和生产经营的利益分配上得“大头”。同时，要兼顾集体利益，集体可以保留少量林地，也可以收取少量林地使用费，或通过提供社会化服务、多渠道盘活各种林产资源，保证集体经济组织正常运转。在处理农民得实惠与生态受保护关系上，既要确保农民得实惠，又要确保生态受保护，这是改革的出发点，也是改革的根本目标。

三是坚持尊重农民意愿，确保农民的知情权、参与权、决策权。农民是改革的主体，也是改革的受益者和操作者。一定要充分尊重群众的民主权利，把改不改、何时改、怎样改等重大问题的决定权交给群众，做到发挥民智、体现民意，决不能包办代替，更不能强迫命令、强制推行。

四是坚持依法办事，确保改革规范有序。改革要始终把依法操作作为基本准则，严格执行《农村土地承包法》、《物权法》、《村民委员会组织法》和《森林法》等法律规定。改革的政策、内容、方法、程序要与法律保持一致；改革方案必须依法经相关集体经济组织成员的村民会议同意，做到内容、程序、方法、结果四公开，严禁暗箱操作、以权谋私。同时，要妥善处理历史遗留问题，对已经承包到户或流转的集体林地，符合法律规定、合同规范的，要予以维护；反之则要予以完善和纠正。对于已经流转的期限过长、面积过大、租金过低的集体林地，可以采取期权分山、利益调整等方法进行解决。

五是坚持分类指导，确保改革符合实际。《意见》提出的改革的基本原则和总体要求，是对全国的统一要求，各地必须严格遵循。但是，我国幅员辽阔，各地社情林情不同，改革必须从实际出发，进行分类指导、分区施策，避免搞形式主义，避免追求速度而忽视质量。

（三）落实五大政策。

一是完善林木采伐管理机制。采伐林木是农民获取经济利益的重要形式。《意见》指出，要编制森林经营方案，改革商品林采伐限额管理，实行林木采伐审批公示制度，简化审批程序，为农民提供便捷高效的服务，让老百姓栽树有积极性。

二是规范林地、林木流转。建立健全林地林木流转制度，是盘活森林资源资产，实现森林资源资产化运营的基础和保障。《意见》要求，加强对森林资源流转工作的指导，探索限期限量流转的办法，防止农民失地；探索限定受让方资格的办法，限制没有林业生产经营能力的工商企业和个人受让森林，抑制过度炒买炒卖森林的行为；加快森林资源流转平台建设，建立集信息发布、市场交易、林权登记、中介服务、法律政策咨询于一体的资源流转的要素市场，建立森林资源流转信息库，逐步实现流转信息化、网络化；完善森林资源资产评估机构，抓紧拟订森林资源资产评估机构的准入条件，尽快启动森林资源资产评估师的认定工作，制定和出台相关办法。

三是建立支持集体林业发展的公共财政制度。主要包括六个方面的内容。第一，各级政府建立和完善森林生态效益补偿基金制度，按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，多渠道筹集森林生态效益补偿基金，逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准。第二，建立造林、抚育、保护、管理投入补贴制度，对森林防火、病虫害防治、林木良种、沼气建设给予补贴，对森林抚育、木本粮油、生物质能源林、珍贵树种及大径材培育给予扶持。第三，改革育林基金管理辦法，逐步降低育林基金征收比例，规范用途，各级政府将林业部门行政事业经费纳入财政预算。第四，森林防火、病虫害防治以及林业行政执法体系等基础设施建设纳入各级政府基本建设规划，林区的交通、供水、供电、通讯等基础设施建设依法纳入相关行业的发展规划。第五，集体林权制度改革工作经费，主要由地方财政承担，中央财政给予适当补助。第六，对财政困难的县乡，中央和省级财政应加大转移支付力度。

四是推进林业投融资改革。《意见》要求，充分发挥金融部门的职能作用，全面推进林权抵押贷款，加大林业信贷投放，完善林业贷款财政贴息政策，大力发展对林业的小额信贷，切实解决林业生产资金不足的问题。加快建立政策性森林保险制度，降低农民经营林业的风险，提高农户抵御自然灾害的能力，消除农民发展林业的后顾之忧。

五是加强林业社会化服务。《意见》要求，积极引导培育新型的社会化服务组织，扶持农民组建各类专业合作社、行业协会、中介服务机构，形成多种经济成分、多层次、多形式的服务网络，为农民提供产前、产中和产后的全过程综合配套服务。建立各种形式的农民合作组织，引导农民逐步实现规模经营。引导发展林业专业协会，解决农民一家一户办不了的事。

三、要不断总结经验确保改革扎实推进

目前，全国已完成承包的集体林地约 8.78 亿亩，占总面积的 34.5%。福建、江西、辽宁、浙江 4 省基本完成了明晰产权的主体改革任务，正在深化配套改革。这些省份的改革之所以能够顺利推进，主要经验和做法是：各级党委政府高度重视；改革配套措施周密完善；能够广泛宣传、发动和依靠群众；严格依法规范操作程序；为改革提供充分的人力、财力、物力和技术保障；能够结合本地实际抓重点、攻难点。

集体林权制度改革事关全局。各地各部门要加强对《意见》的学习、宣传和培训，深入调查研究，完善各项政策措施。各级党委、政府要通过建立健全强有力的组织领导机制、“五级书记”抓改革的高位推动机制、“综合协调、分工负责”的协同办事机制、分区分片的督导检查机制，切实加强集体林权制度改革的组织领导，确保改革顺利推进。

（作者：国家林业局局长）

[【打印】](#) [【纠错】](#) [【求是论坛】](#) [【网站声明】](#)

网站编辑：系统管理员

[相关文章](#)

[发表评论](#)

（评论仅代表评论者个人观点，不代表求是理论网立场和观点。）

- 1、发言人应遵守国家有关法律法规，并承担一切因您的言论而直接或间接引起的法律责任。
- 2、发表言论时请注意文明用语，所有评论经审核后发布，字数在 1000 字内。
- 3、本网拥有管理留言的一切权利。

名字： 验证码：

匿名发表

[网友留言](#)

[查看更多留言>>](#)

[【《求是》简介】](#) [【关于我们】](#) [【联系方式】](#) [【招聘英才】](#) [【投稿《求是》】](#) [【投稿本网】](#) [【意见反馈】](#) [【网站声明】](#) [【红旗文稿】](#)

Copyright © 2009 qstheory.cn all rights reserved

求是杂志社版权所有 ICP 备案编号:05083839

浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为 1024*768