

# 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

孔祥智 郭艳芹 李圣军

(中国人民大学 北京 100872)

**摘要** 通过对永安市 15 个村实地调查,从村集体收入、财经使用、农村公共物品供给及其他福利以及村级债务状况四个方面分析了林改对于村级经济的影响,认为产权改革是一个利益调整的过程,通过改革集体经济实力增强,改善了农业生产条件,提高农民生活质量。在改革过程中应坚持规范、公开、透明的原则,健全制度,加强监督,村财政收入使用应向服务领域倾斜。

**关键词** 集体林权 改革 利益

中图分类号 F326.22

文献标识码 A

文章编号 1673-338X(2006)10-0017-05

### On Influence of Collective Forest Property Reform to Economy at Village Level

——A Survey Report of 15 villages in Yongan of Fujian Province

Kong Xiangzhi Guo Yanqin Li Shengjun

(Renmin University, Beijing 100872)

**Abstract:** After the field investigation of 15 villages in Yongan of Fujian province, from the village collective income and use, rural public goods supply and other welfare and village-level debt, the paper analyzes the influence of forest reform to economy at village level. It holds that property right reform is an interests adjustment course, and the reform has strengthened collective capability and bettered the agricultural working condition, improved peasant's life quality. In the course of reform, should keep standardized, fair and transparent context, strengthen supervision, and the fiscal revenues of the village should slope to the service field.

**Key Words:** collective; reform; interests

2003 年 7 月,根据《福建省人民政府关于推进集体林权制度改革的意见》(闽政[2003]8 号),福建省永安市在 1999 年改革的基础上进行了以林地使用权和林木所有权明晰化为主要内容的新一轮改革。由于产权改革过程就是利益重新分配和调整的过程,因此,必然要对村级经济产生影响,从而也会对正在进行的社会主义新农村建设产生影响。本文拟在 2005 年 12 月中国人民大学调查组对永安市 15 个村实地调查的基础上,讨论林改对村级经济的影响。

#### 1 永安市村级收入的历史沿革

永安林改的历史比较长,经历也比较曲折复杂。1984~1998 年实行的是分股不分山、分利不分林、以村林业合作社为主体的集体林经营管理模式。在林业股东会体制下,村集体的收入来源是股东会的利

润分红。按照规定,股东会利润每年分红一次,利润 29%上缴村委会,20%作为股东会积累,60%按股分红。1999 年开始,全面落实以家庭承包经营为主,多种形式并存的林业生产责任制。在这次改革中,对集体用材林中的中幼林实行家庭承包经营为主、多种形式并存的责任制。对于用材林中的近成过熟林,继续由村林业股东会统一经营。在这次的林权改革中,集体的利益得到了保障,虽然只有 20%的用材林由集体统一经营,但是这部分林都是质量高、近期可采的林业资源。2003 年,永安市进行了新一轮的林权改革,此次改革进一步明晰了产权,发放了产权证,改革目标是争取在 3 年时间实现“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”。在这次林权改革中,通过收取相应的林地使用费和林木承包费,村集体确保了相应的收入。

图 1 反映新一轮林改前后村集体收入方式的变

收稿日期 2006.8

作者简介 孔祥智,中国人民大学农业与农村发展学院教授,博士生导师。

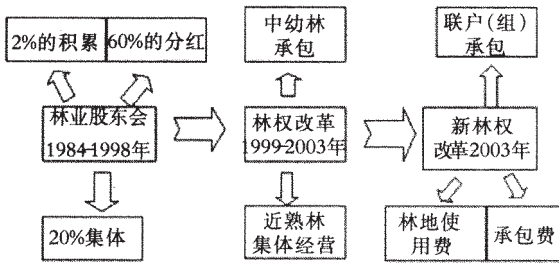


图1 新一轮林改前后村集体收入方式的变迁

迁。由图1可以看出,在2003年新一轮林权改革之前,村集体的收入来源主要是村林业股东会的分红和后来集体统一经营的近熟林,即最终取决于销售木材的收入。因此,在以前的体制下,村集体的财政收入受市场风险和自然风险的双重影响,极不稳定;村集体收入的不稳定也严重影响了社区公共产品和公益事业的提供。在2003年新一轮林权改革之后,村集体的收入来源主要是林地使用费和承包费,一方面,这种收入来源方式具有理论基础,即所有者应该具有一定的收益权;另一方面,这使村集体拥有了一个稳定的资金收入,基本上不受市场上木材销售收入的影响了。这样既缓和了干群关系也促进了社区公共事业和公共产品的提供。

## 2 村集体收入及使用情况

### 2.1 收入情况

通过改革,村集体可以从林地使用费和现有林木承包经营分成以及林木转让价款中获得长期、稳定的收入,为村级组织正常运行、发挥基层政权的作用提供了足够的财力保障。2004年全市226个村共实现林业村财收入3684万元,平均每个村16.3万元,2005年,全市实现林业村财收入2750万元。西洋镇的虎山村、小陶镇的吴地村还有望实现村财收入达1000万元。村财的来源主要有以下几方面:一是林地使用费收取范围扩大、标准逐步提高。永安市坚持林地有偿使用的原则,除自留山外,任何单位和个人使用村集体林地原则上都必须缴纳林地使用费。二是林木承包经营比例分成和规范流转收入大幅增加。在深化改革中,对在过去承包中确定的收益分成比例不合理、村集体利益受损等问题进行妥善处理,并坚持公开、公平、公正原则,做好现有林流转的招投标工作,确保村集体的利益。如虎山村转让一片88.5hm<sup>2</sup>用材林,中标价达200.2万元,平均22612.5

元/hm<sup>2</sup>。三是村集体的林业生产经营支出明显减少。随着经营主体和管护责任的落实,村集体不要再支付造林费用和护林员的工资,减轻了村财的负担。表1是我们调查的15个村的收入情况。可以看出,永安市大部分村集体的年总收入都在10万元以上,多的超过了100万元。村集体的收入主要来自村集体的经营收入和林地发包收入,有部分村还有投资收入。投资收入大多是将收取的林地使用费和发包收入用于商业、店铺等投资,取得投资收益。我们在其他地区调查的情况是,农业税费改革后,村级财政没有任何来源,极度匮乏,造成村级组织极不稳定,有的几近瘫痪。但在永安市,这种情况几乎没有出现。相反,通过收取适量的林地使用费和林地承包费,然后进行再投资等活动,村级收入不断增加,财政实力增强,村作为最基层的一级政府组织的地位得到巩固和加强。

### 2.2 村财经使用情况

通过新一轮的林权改革,村集体利用其拥有的山林所有权获得了相应的收入。作为农村社区的自治组织,村集体的重要任务就是为村民提供单家独户无法提供的公共产品和公益事业。因此,村级自治组织在拥有资金实力后,相应的问题就是做好村财的二次民主分配方案。为了保证这部分村资金能真正做到“来之于民、用之于民”,切实发挥村集体“统”的能力和效果,并做到村民满意,永安市采取了村务公开、民主听证的方式。

经过村民大会的表决通过,村财经的使用方式一般集中在图2中所表示的几个途径:(1)投资,主要投资渠道是在城市购买固定资产(店面)、修建小型水电站、存入银行等,这种再投资会反过来再加强村集体的经济实力。(2)提供公共产品,比如修乡村公路、农田水利设施、自来水等,为农村经济的进一步发展提供良好的外部环境。(3)办公益事业,主要是医疗卫生、社会保险和教育补助,提供医疗卫生的方式主要是修建或者是扩建村诊所、提供医疗补助费、建立新型合作医疗等,提供社会保险的方式主要是实行老党员和老人慰问金制度、贫困补助制度、养老保险等,教育补助主要是实行奖励制度、学费补助制度、改善办学条件等。可见,经过新一轮的林权改革,既通过对山林进行家庭承包的方式解决了“分”的问题,也通过林地使用费的收取及其相应的二次

表 1 15 个村集体收入情况

万元

村名	年份	经营收入	发包收入	上级拨款	投资收入	其他收入	总收入
小陶村	2004	46.3	3.7	5.0	3.0	8.0	66.0
	2005	26.6	3.1	39.5	11.6	7.6	79.1
垱头村	2004	0.0	0.63	3.0	0.0	1.35	5.0
	2005	0.0	0.63	5.0	0.0	1.35	7.0
下湖村	2004	0.0	0.147	45.7	2.0	12.0	59.847
	2005	0.0	0.147	9.5	2.0	12.0	23.647
大陶口村	2004	8.0	4.0	0.5	0.0	0.0	12.5
	2005	9.0	4.0	0.5	0.0	0.5	14.0
马洪村	2004	20.0	12.0	0.0	0.0	0.0	32.0
	2005	13.0	0.0	4.5	0.0	1.5	19.0
东坑村	2004	41.0	1.5	2.5	0.0	0.0	45.0
	2005	0.0	1.5	4.0	0.0	0.5	6.0
长川村	2004	0.0	4.0	4.0	0.0	0.0	8.0
	2005	0.0	16.0	10.0	0.0	0.0	26.0
洪田村	2004	32.0	7.0	0.0	0.0	0.0	39.0
	2005	40.0	7.0	0.0	0.0	0.0	47.0
岭头时	2004	10.0	45.6	0.3	0.0	0.0	55.9
	2005	10.0	20.0	0.1	0.0	70.0	100.1
虎山村	2004	0.0	390.0	0.0	4.0	6.0	400.0
	2005	17.0	0.0	0.0	5.0	21.0	43.0
林田村	2004	0.0	5.0	0.0	0.0	0.0	5.0
	2005	10.0	100.0	120.0	0.0	0.0	230.0
银坑村	2004	0.0	97.18	1.0	0.8	1.62	100.6
	2005	0.0	10.0	4.0	0.2	13.4	27.6
龙共村	2004	0.0	4.0	4.0	7.0	0.0	15.0
	2005	4.0	3.5	0.0	7.0	0.0	14.5
荆坪村	2004	0.0	0.307	30.0	0.0	0.0	30.307
	2005	0.0	0.307	0.0	0.0	0.0	0.307
铜盘村	2004	0.0	0.0	0.0	1.0	3.4	4.4
	2005	0.0	0.0	0.0	1.0	3.5	4.5

收入分配,很好地解决了“统”的问题,真正做到了“统分结合”。这样,既调动了林农的生产积极性,也发展了农村的各项社会事业。

### 3 农村公共品供给和其他福利情况

林改使村财增加后,永安市农村公共产品和农民其他福利的供给情况,见图 2 中第二、第三种使用途径。

2004 年全市各乡镇从林业村财收入中用于村道建设、助学、合作医疗等公益事业的投入金额达 1546 万元。到 2005 年底,永安市参加合作医疗的农民 13.8 万人,参加率为全市农业人口总数的 79%,参加农村基本养老保险的村民 795 人,收取保费 63 万元。我们调查的 15 个村共有 1 万多人参加了农村合作医疗,其中有 4 个村给予参加合作医疗的村民不

同数额的补助,最多的补助 20 元/人。由于撤并等原因,有 9 个村没有了小学,但有 13 个村在“六一”国际儿童节和教师节等给学校和老师发放补贴等。很多村对考上重点大学的学生给予重奖,对在读大学生给予一定补助,形成读书重学的好风气。

我们调查了 1995 年以来 15 村的投资项目,发现 2003 年到 2005 年,由村集体部分或全部提供的投资项目有增加的趋势。调查的全部 15 个村,1995~2005 年间共有 89 个项目,而 2003~2005 年间就有 59 个,其中最主要的有修硬化道路、建竹山便道、林间道路、修水渠、建公墓、建自来水工程等。在我们问到公共服务的重要性时,很多村干部都将道路建设排在较重要的地位,反映了在永安市道路建设的重要性。3 年间,15 个村共有 12 个村 14 次修了村里的道路,既改善了村与外部的交通条件,也改善了村子

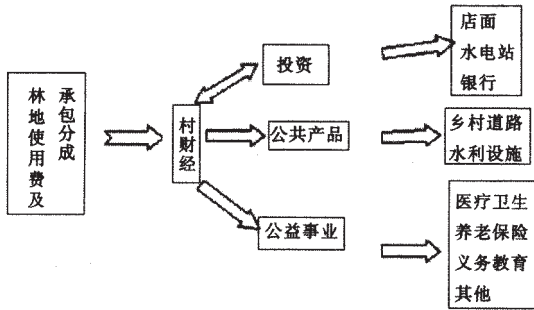


图2 村财使用方式图示

的村民补助50% ;村里还投资20万元对自然村公路全部实施水泥路面硬化 ,完成了村与组、组与组之间的路网工程 ,村里面貌焕然一新 ,促进了农村社会和谐发展。

公共品投入增加 ,既改善了农村的生产条件 ,也改善了村民的生活条件 ,提高了农民的生活质量 ,加快了永安市的新农村建设进程。

#### 4 村级债务状况

从全国来看 ,农村税费改革后 ,农民的税费负担减轻了 ,但随之而来的是村级债务负担加重 ,这在很多地方都是比较突出的问题之一。从我们的调查结果看 ,永安市也有一部分村有净债务 ,调查的15个村中有5个村没有债务 ,10个村共有债务270多万元 ,其中最多的长川村有60万 ,欠款原因是村里修路。欠款最少的小陶村有1772元 ,也是修路欠工程队的款项。有债务的10个村中 ,有7个都是因为修路而欠的款 ,也有2个村除了修路欠款外还有拖欠的干部补助(不是工资) ,同时 ,有6个村还有其他单位和个人欠村集体的钱 ,共计38万多元。从永安的情况看 ,欠款原因主要是村里进行基础设施建设所致。而且 ,永安各村目前集体收入状况比较好 ,具有一定的化解债务能力 ,预计不久即可偿还债务。

#### 5 结论和政策建议

##### 5.1 初步结论

产权改革是一个利益调整的过程 ,往往会在一些利益主体受益的同时使另外一些利益主体受损。如果受损者的势力比较强大时 ,就会造成改革的阻力。福建省此次深化改革之前 ,集体林地主要由村集体统一经营 ,收益权和及其分配权也掌握在村集体手中。那么 ,将集体林分到户(或联户)必然会影响到村干部的权利和村集体的收入 ,因此 ,如果改革方案中不适当考虑村干部或村集体的利益 ,村一级将是改革的主要阻力之一。我们在其他省份的调研也证明了这一点。永安市的集体林权改革理顺了林业产权关系 ,调动了多方投入林业的积极性 ,虽然林地使用权和林木所有权大多转移到了农民手中 ,集体保留的部分大幅减少 ,但是 ,由于多数村采取了收取林地使用费这一做法 ,在增加农民收入的同时 ,并未削弱村集体的实力 ,反而通过一系列举措 ,搞活了村集

内部的生活条件。还有5个村7次修了林间道路。上坪乡的荆坪村 ,1995~2000年 ,村里只有通电话一个项目 ,而2003~2005年 ,就有修道路、建医疗室、修公墓、建沼气等4个项目。2003年之前荆坪村还没有到乡里的公路 ,2003年 ,由村集体、村民、乡、县四级共同出资 ,修建了一条近3km的柏油路 ,极大改善了村里的交通状况。

西洋镇共有9个村利用林改所得收益用于农村合作医疗补助 ,2个村利用林改所得收益建立农村养老保险制度 ,18个村都建立升学就学、扶贫济困机制 ,修建了41km的乡村道路和14个公益性公墓、骨灰堂 ,还有5个村新建了自来水饮水工程实现了村村通水泥路。虎山村将林改中增收的村财用于公益事业 ,一方面完成了村道拓改硬化工作 ;另一方面拿出部分村财进行再投资 ,在市中心购买商业用房 ,参股小水电建设 ,增强发展后劲 ;再一方面是用用于公墓和骨灰楼建设 ,并按每人每年100元办理社保、医保 ,给60岁以上老人发放津贴每人每年120元 ,对家庭困难学生给予一定补助。同时 ,2004年还按现有人口每人分红350元。

岭头村也积极为群众办公益事业。修建了安息堂 ,竹山公路、机耕便道 ,安装了自来水。同时 ,依托村财收入的增加 ,建立和完善了农村社会保障机制。建立了奖学机制、慰问制度、天灾解困机制、养老、医疗保险机制等 ,从而建立健全了老有所养、幼有所教、困有所帮、病有所医的农村新型社会保障机制。

洪田村对60岁以上的老农每人每年给予一定数量的慰问金 ,对考上大中专院校的学生也给予数额不等的一次性奖励 ,全村每年投入计生、文体、教育、民兵、优抚的经费不少于5万元。2005年 ,村里重点做好农村合作医疗和养老保险工作 ,村集体给予每位村民合作医疗补助20元 ,给予参加养老保险

体经济,壮大了集体实力,增加了村集体的收入,也激发了村干部的工作热情,使得改革得以顺利进行。由此,我们可以得出两条结论:(1)制度变迁一般要表现为利益关系的调整,这就要求制度设计者必须兼顾各方面的利益,尤其要照顾到对新制度的运行有可能带来较大阻力的一方的利益,以便为新制度的运行营造一个较为宽松的环境。(2)在这一制度设计下,福建集体林权制度改革增加了林农和村集体等利益各方的总福利,是一个帕累托改进过程。换句话说,我国的集体林权制度改革是渐进式改革,其特点不是一步到位,而是在改革过程中逐步完善。

集体实力的增强也为农村公共品的供给提供了资金保障,减轻了农村公共品供给不足的状况,改善了农业生产条件,提高了农民的生活质量。我们所调查的村大多都将获得的林地使用费用于道路、教育、卫生医疗和养老等公共、福利事业,逐步改善了农村社会环境。虽然还有一些村有负债,但从目前村集体的运行状况看,他们完全有能力在不长的时间内化解债务。

## 5.2 政策建议

村集体收入增加后,其使用问题必须引起足够的重视。从前文数据看,林地使用费(包括转让、承包费)是目前村集体收入的主要来源之一,数额相对较大,一般的村都有几十万元,有的村一年使用费收入更高达百万元,这部分资金如何使用成了一个值得关注的问题。如果林地使用费使用不当,将会导致村干部的寻租行为,影响干群关系,影响农村社会的稳定,引发新的农村社会问题,最终必然影响到林改的效果。我们在调查中,很多干部和农民也表示了对这一问题的担忧。为此,我们提出以下建议:

(1)坚持规范、公开、透明的原则。根据中共中央办公厅和国务院办公厅《关于健全和完善村务公开和民主管理制度管理的意见》(以下简称《意见》),要进一步健全村务公开制度,保障农民群众的知情权,进一步规范民主决策机制,保障农民群众的决策权,进一步完善民主管理制度,保障农民群众的参与权,进一步强化村务管理的监督制约机制,保障农民群众的监督权。作为集体林权制度改革的成果之一,村财的使用方式是评价林改绩效的重要角度。要按照《意见》的要求,坚持财务公开,保证民主决策和群众监督,保证广大农民群众知情、参与和满意。林地

使用费的使用一定要规范,要通过制度设计,赋予村党支部书记和村委会主任一定数额的支配权;对于较大的开支,应通过村民大会或村民代表大会共同决策。

(2)健全制度,形成有效的制度体系。通过制度设计,划分村务工作范围,明确村党组织、村委会的工作职责和工作原则,界定村干部的办事权限,对基本工作、财务管理、议事决策、民主监督、组级议事、责任追究等方面制度作具体规定,使各项工作都有法可依,有法可循。为了适应农村的实际情况,所有制度都应简单、易理解、易操作、不烦琐。

(3)加强监督,形成强有力的监督体系。《意见》明确规定了广大农民群众对村务的监督权,但如何监督,要通过制度来保障。浙江等一些地方的经验表明,除了村级要制定一套完整的监督制度外,县、乡镇纪委(监察局)的介入,是农村基层民主政治建设得以成功的重要保证。村民自治和村级民主政治建设的核心,就是“四个民主”,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,在上述“四个民主”中,民主选举结束后,民主监督是最重要,也是最实在的内容,并且在另外两个民主的保障。县、乡镇纪委(监察局)的介入和领导这项工作,是村级民主政治建设成功的先决条件。在村级民主政治建设中,民主监督和廉政建设是重要环节。很多地方,村官不被广大群众所信任,关键是廉政建设没有搞好。福建林改后村财收入猛增,村级集体经济组织经济实力雄厚,搞好民主监督和村干部的廉政建设尤为重要。纪委、监察局的介入,可以使这一老大难问题迎刃而解。

(4)村财使用向服务领域倾斜。除了将林地使用费用于道路、公墓、饮水等基础设施建设外,建议增加其他方面的用途:(1)购置电脑,连通互联网,建立市、乡、村相互连接的信息网络,为林农提供及时、实用的技术服务、市场需求信息、价格信息等服务。(2)加大技术培训力度,提高林业生产技术水平。(3)在村内设立林业生产贷款基金,解决林业生产过程中的资金不足问题。(4)将林地使用费进行非农行业投资,实现村集体收入的可持续性。

### 参考文献

- 贾治邦.集体林权制度改革给我们的几点启示.林业经济,2006(6)  
王新清.集体林权制度改革绩效及配套改革问题.林业经济,2006(6)

(责任编辑 许勤)