

## 现阶段江西集体林权制度改革的评价与思考

朱再昱, 曹建华\*, 王红英 (1. 江西农业大学园林学院, 江西南昌 330045; 2. 江西农业大学经贸学院, 江西南昌 330045)

**摘要** 在对江西省奉新县、铜鼓县和武宁县的集体林权改革调查基础上, 该文对集体林权改革后取得的林农收入增加、生产要素向林业聚集和林区社会变得更加和谐等成效进行了评价, 对林业主体改革之后存在的诸如林农抗风险能力较弱、林权改革配套政策滞后及林业经营规模较小等主要问题进行了分析, 提出了实行森林保险制度、制定林权交易规则和创建新型的林业合作经济组织等今后林业发展的对策措施。

**关键词** 集体林权改革; 林权交易; 对策

中图分类号 F326.22 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)05-02250-03

### Evaluation and Thought on the Collective Forestry Right Reform in Jiangxi Province at Present

ZHU Zai-yu et al (School of Landscape and Art, Jiangxi Agricultural University, Nanchang, Jiangxi 330045)

**Abstract** Based on investigating the collective forestry right reform in Fengxin County, Tonggu County and Wuning County of Jiangxi Province, the achievements after collective forestry right reform such as the income increase of forest farmers, assembling production factors in forestry, more harmonious society in forest region were evaluated. The main existing problems after the forest main body reform such as weaker anti-risk ability of forestry farmers, lag supporting policies of forestry right reform, smaller scale of forestry were analyzed. Some countermeasures for the future development of forestry were proposed, such as implementing the forest insurance system, establishing the transaction rules of forestry right and setting up a new type of forestry cooperative economic organizations.

**Key words** Collective forestry right reform; Transaction of forestry right; Countermeasures

江西省的集体林权改革, 从2004年在8个县先行试点开始, 至今已历时5年。笔者在对江西林业重点大县和林改先行试点县奉新、铜鼓和武宁调研的基础上, 总结了集体林权改革的成效与问题, 为江西省进一步深化集体林权改革提供决策参考, 也为我国其他省份的集体林权改革提供有益借鉴。

#### 1 3个县的林业资源和集体林权改革的基本情况

奉新、铜鼓和武宁3个县都是江西省的重点林业县, 山

林面积均在10万 $\text{hm}^2$ 以上, 集体山林面积所占比重均超过97%, 森林覆盖率在60%以上。3个县活立木蓄积量合计为1 695万 $\text{m}^3$ , 占江西省总量的4.79%; 毛竹蓄积总量为15 052万支, 占江西省总量的10.03%(表1)。因此, 选择这3个县进行集体林权改革的调查, 具有代表性。

2004年8月, 奉新、铜鼓、武宁3个县被江西省政府确定为集体林权改革试点县。到2007年底, 3个县的集体山林全

表1 江西省3个县森林资源的基本情况

Table 1 The basic information of the forest resources in three counties of Jiangxi Province

县名 Name of counties	人口 万人 Population	山林面积 万 $\text{hm}^2$ Area of mountain forest	集体山林 万 $\text{hm}^2$ Collective mountain forest	人均林地 $\text{hm}^2$ Per capita woodland	森林覆盖率 % Forest coverage	活立木蓄积量 万 $\text{m}^3$ Growing stock of live standing trees	毛竹蓄积量 万支 Growing stock of Phyllostachys pubescens
奉新 Fengxin	30.2	10.4	10.20	0.33	61.2	503	8 097
铜鼓 Tonggu	14.0	13.1	13.09	1.00	86.4	773	4 495
武宁 Wuning	37.6	24.9	24.81	0.67	64.1	419	2 460
合计 Total	81.8	48.4	48.10			1 695	15 052

部进行林改, 分山到户率均在87.5%以上, 比全省平均数82.5%高出5%; 林权证发放率为98.7%以上, 比全省平均数60.5%高出38.2%; 纠纷调处率均为98%以上, 比全省平均数94.3%高出3.7%(表2)。集体林权主体改革结束后, 3个县被江西省委和省政府等单位授予“全省林改工作先进集体”

和“全省林权制度主体改革先进县”等荣誉称号。铜鼓县在全省统一检查验收时获得第1名。温家宝总理在2007年4月视察武宁县时, 对当地的林改工作给予了高度评价, 要求“要像宣传当年的小岗村一样, 宣传江西、宣传武宁的林改经验”。

表2 江西省3个县集体林权改革的基本情况

Table 2 The basic information of collective forestry right reform in three counties of Jiangxi Province

县名 Name of counties	面积 万 $\text{hm}^2$ Area	林地宗 Woodland	到户率 % Reform-to-household rate	发证本 Certificates	发证率 % Certificated rate	调处纠纷 起 Mediated disputes	调处面积 $\text{hm}^2$ Mediated area	调处率 % Mediation rate
奉新 Fengxin	10.20	98 895	87.54	46 598	99.8	2 346	3 728.93	98.2
铜鼓 Tonggu	13.09	78 304	92.50	27 419	98.7	2 882	14 466.67	98.0
武宁 Wuning	24.81	151 000	95.00	59 000	99.6	1 785	8 000.00	100.0

#### 2 3个县集体林权改革的主要成效评价

集体林权改革的过程是森林资源重新配置的过程, 评价集体林权改革的成效实际上是评价森林资源重新配置后的效率的问题。从福利经济学的角度上来看, 森林资源最优配置的标准是帕累托最优状态标准。如果改变既定的森林资

基金项目 江西省社科基金重点项目(06yj 01); 江西省高校人文社科规划项目(GL0714); 2008年江西省高校人文社会科学重点研究基地招标项目资助。

作者简介 朱再昱(1968-), 男, 江西瑞金人, 在读博士, 高级经济师, 从事森林资源经济研究。\* 通讯作者。

收稿日期 2008-11-25

源配置状态,至少可以使一个人的状况变好,而没有使任何人的状况变坏,这称为帕累托改进;当帕累托改进不再存在时,这种资源配置状态称为帕累托最优状态。满足帕累托最优状态就是具有经济效率的;反之,不满足帕累托最优状态就是缺乏经济效率的。假定整个林业社会的福利由林农福利和社会福利构成,集体林权改革后,林农取得了林地使用权和林木所有权等权利,又通过政府的税费减免及林农出售林木等增加了收入,使林农福利增加。同时,通过林权改革制度激励,林农增加了生产积极性,即增加了林业的投资和造林的动力,使森林数量增加,整个社会的生态环境变好。此外,林权赋予于民,林农加强了管护,减少了偷盗林木和滥砍滥伐等林业案件的发生,相应地减少了社会治理成本,林区社会变得更加和谐,从而使社会福利增加。因此,集体林权改革是使森林资源最优配置的过程,符合帕累托最优的原则。

从3个县的调查结果来看,也说明集体林权改革的成效十分明显,体现了森林资源的最优配置,初步实现了“林农增收、林业发展、林区稳定”的改革目标。主要表现在以下几个方面:

**2.1 林农林业收入快速增长** 一方面,当地县政府严格执行省政府的林业税费减免政策,减轻了林农负担,效果十分明显。奉新县、铜鼓县和武宁县2007年林改后各县减少税收和各种收费收入分别为4 616、4 800和800万元,林农仅此政策人均减负增收分别为259、520和243元。另一方面,通过放活经营,木竹价格及林地流转价格大幅增涨。林农每立方米16 cm以下径级杉木林改前只能卖到130元,现在可以卖到480元;每尺毛竹由林改前的4.5元提高到现在的15元,均增值3倍以上。通过这样一减一增,大大增加了林农收入。如铜鼓县林农来自林业的人均收入由林改前的不到1 000元提高到2 000多元,增加了1 000多元,山林已真正成为林农致富的“绿色银行”。

**2.2 生产要素向林业聚集,创新了林业发展机制** 一是劳动力要素向林业聚集,林农造林积极性大大增加。林权改革以后,林农生产积极性大大提高,“把山当田耕,把果木当菜种”,造林面积持续增长。如铜鼓县2007年造林0.28万 $\text{hm}^2$ ,其中民间造林的比例占61%,首次超过国家工程项目造林,是林改前民间造林的20倍;奉新县2007年社会造林0.41万 $\text{hm}^2$ ,比林改前的2004年同比增长4.5倍,林业从业人员已达1.8万人,比林改前翻了3倍。二是资金要素和市场要素踊跃投入林业。林改后林权抵押和林权流转十分活跃,使越来越多的社会资金投入到林业建设中来。2007年3个县林权抵押数量有1 884宗,获得贷款18 358万元;林权流转数量为5 162宗,面积34 968.67 $\text{hm}^2$ ,成交金额36 694万元(表3)。奉新县2007年林业总投入达5 500万元,比林改前的2004年增加了3 100多万元;铜鼓县温泉镇新开村引进深圳客商投资2 000万元,共同建立了股份制合作林场“群生林场”,经营面积达0.33 $\text{hm}^2$ 。三是林农资源管护意识明显增强。林改后,林农护林爱林积极性高涨,不少林农在自愿、互助的基础上,自发成立“三防”协会,组建“三防”应急队伍,由过去粗放管护向现在精心护林转变。如奉新县全县组建村级林业“三

防”协会127个,组级分会1 186个,参加协会农户达40 580户,协会管辖林地面积8.24 $\text{hm}^2$ ,管护率达97.7%,林业“三防”应急分队队员3 070人。

表3 3个县林业产权交易的基本情况

Table 2 The basic information of forestry property transactions in three counties

单位 Unit	抵押数量 宗 Mortgage amount	抵押贷款 万元 Mortgage loan	流转数量 宗 Circulation amount	流转面积 $\text{hm}^2$ Circulation area	成交额 万元 Volume of business
奉新	208	8 578	54	1 102.00	2 144
Fengxin					
铜鼓	1 257	8 410	2 808	23 866.67	28 550
Tonggu					
武宁	419	1 370	2 300	10 000.00	6 000
Wuning					
合计	1 884	18 358	5 162	34 968.67	36 694
Total					

**2.3 减少了社会治理成本,林区社会变得更为和谐** 林权改革中,林农自己当主角,涉林纠纷均通过内部协调解决,既减少了社会治理成本,改善和密切了农村邻里关系,而且还减少了林业案件的发生,从而促进了林区社会和谐。如铜鼓县永宁镇兴源村有大小涉林纠纷49起,政策宣传到位后,林农都做调解人,全部自愿达成调解协议,个别纠缠了20多年、法院多次调处未解决的纠纷也得到了圆满解决。武宁县林改后,全县森林火灾下降了45%,林业刑事案件下降了69%,林业行政案件下降了57.1%,治安行政案件下降38%。

### 3 集体林权改革后存在的问题

**3.1 基层政权组织收入减少,地方政府管理受到影响** 由于江西省集体林权制度改革取消了县、乡、村所有的收费项目,把利益最大限度地让给了林农,使得各级地方政府收支矛盾加大,正常运转受到很大影响。如铜鼓县林改后减少税收和各种收费收入共4 809万元,在省财政补助林改资金513万元和国家取消农业特产税转移支付补助1 085万元弥补后,仍有资金缺口3 211万元,这对于地方财政收入只有5 800多万元的小县来说,是一个很大的资金缺口。奉新县柳溪乡林改后收入减少400万元左右,因此,乡政府用于乡村公路维修建设、弥补教育资金、优抚社保、农村水利、镇村干部各种补助等支出也相对减少,导致基层政府机构运行困难,开展各项公益事业受到影响。

**3.2 林农抵抗经营风险能力较弱** 2008年1月,江西省遭受的历史罕见的冰雪灾害,给林业造成了极为重大的损失。如铜鼓县排埠镇永丰村受损面积504.85 $\text{hm}^2$ ,占山林总面积55.2%,受损林农户数147户,占总户数88%,毛竹受损率为41%,木材受损7.8%,造成直接经济损失348.32万元。冰雪灾害不仅造成森林植被受损或丧失,森林健康水平下降,抗逆性水平下降,森林病虫害和森林火灾等次生灾害易爆发,而且还给林农造成极大的损失,也严重打击了其他林业投资者、经营者等投资和经营林业的积极性。

**3.3 林业产权流转配套政策滞后** 江西省林改历经5年,取得明显成效,但林权流转中的相关配套政策相对滞后。还没有建立一整套完整的林权流转的政策法规,每个县的操作标

准不一;没有建立科学有效的林权评估体系,林权转让评估作价难;抵押贷款制度不完善,林业信贷受阻。由于林权流转的配套政策不到位,林农私下流转较多,流转程序不规范,流转监管不严,导致林权管理和林权运营都受到很大影响,从而导致了新的纠纷产生。如2008年10月24日铜鼓县发生了一起山林纠纷,起因是2004年当地政府引进的绿海公司根据当时市场价格在铜鼓县购买流转人工林0.52 hm<sup>2</sup>作为原材料加工基地,2005年以后随着集体林权制度改革的深入,林业税费大幅减免,木材价格大幅上涨,林农觉得当初签定的合同不合理,由此产生了纠纷。尽管这起纠纷经过当地政府大力协调最后顺利平息,但也说明林权改革以后,由于林业产权流转政策不配套,对以后的林业发展留下许多隐患。

**3.4 经营权分散与林业规模经营矛盾显现** 有的地方在集体林权改革过程中,过于强调按人口平均分配林地,经营权相对分散,这将给今后林业产业化、规模化经营增加困难与成本,特别会对今后招商引资、森林旅游等林业大规模开发带来更大的阻力和难度。

#### 4 集体林权制度改革后的林业发展对策

**4.1 加强对地方治理的经济支持** 首先,要加强对集体林权制度改革的财政支持。可以比照农村税费改革的做法,尽快研究出台财政专项转移支付政策,根据各地森林资源现状和政策性经济受损程度,合理分配转移支付资金。对财政困难的县、乡、村开展各项林业服务工作应给予适当的补助。同时,建议考虑把扶持种粮的各种优惠政策延伸到林业上来。其次,研究探索林地使用费收取办法。允许林业重点乡村在集体山林落实承包、租赁、转让等林业生产责任制时,收取一定的林地使用费,建立合理的利益分配关系。再次,积极引导林区集体经济组织调整产业结构,增加集体收入,确保地方治理的正常运行。

**4.2 实行森林保险制度,建立起抵御灾害的长效机制** 森林保险作为抵御林业风险的重要机制,不仅有利于林农在灾后迅速恢复生产,减少林业投资的风险,而且有利于改善投融资环境,为林改和金融创新提供保障支持作用。因此,可以参照日本、美国等发达国家的做法,在立法上国家给予保障,制定相关的法律法规来规范和支持森林保险的发展;林业等部门要做好技术支持和便利服务,简便森林保险的申请和索赔手续,从而降低森林保险的成本;要实行政策性保险与商业保险结合的模式,森林保险可由国家直接对林业进行保险,或者由私人保险公司和联营保险公司承担;在保险产品设计上要有灵活性,可由单一的火灾险种逐步发展为包括风暴、干旱、霜冻和鼠害等综合灾害以及附加险的综合险种,并根据不同的树种、投保时的林龄和投保期限分别确定不同的

保额和费率。

**4.3 制定林权交易规则,规范流转行为** 一是要制定交易准入规则。制定流转原则、必备手续和程序、流转合同、违约责任、流转金的使用和管理以及各种服务项目的收费标准等内容。二是要建立科学、规范的森林资源资产评估体系,组织有关专家研究论证一套林业生产力与社会经济发展相适应的价格评估体系,并定期在有关媒体上公布林地、林木流转价格指数,以指导监督林地流转价格。同时,对评估的方法、程序和收费标准作出明确的规定。三是要加强林业产权交易中心的规范管理。制定交易中心的办事指南、服务承诺和工作流程等操作规范,为林权的有序流转提供有力的制度保障。四是要建立林权信息公开查询制度。林权信息包括每宗可交易林地的面积、地理位置、立地等级、树种组成、年龄结构、蓄积量、交易基准报价、所有权人情况以及市场需求等。林权信息要纳入林业信息化与电子政务建设范围,实现全省乃至全国联网和网上查询。

**4.4 引导创建新型的林业合作经济组织** 林业的特点和国内外的经验告诉我们,林业最终还是要走规模化、专业化和集约化经营之路。因此,在明晰林权、林农自愿和明确利益分配的基础上,一是要通过改革引导,鼓励小户经营山林逐步向懂经营有实力的承包大户流转,实现规模经营,将森林资源向有实力或生产要素相对集中的企业或个人转移,实现生产要素的优化组合,从而降低成本和风险,实现规模经济;二是要培植林业龙头企业,鼓励龙头企业或大户投资林业,推广“公司+农户+基地”、“公司+林业专业合作社+农户”和“公司+林业协会+农户”等多种的经营模式,通过林业龙头企业的辐射带动和示范带动作用,实现企业增效,林农增收;三是要鼓励各地根据当地实际情况,通过不断的努力,逐步形成国有、集体所有、个人所有和统一经营、合作经营、股份经营和承包经营等多种所有制成份并存、经营主体多元化和经营方式多样化的森林资源经营格局,让各种社会主体参与森林经营和林业建设,不断增强林业发展活力。

#### 参考文献

- [1] 苏标松,卢毅.集体林权制度改革是新农村建设的重要措施[J].安徽农业科学,2006(24):6701-6702.
- [2] 尹玉馨,聂华.关于我国林业资源最优配置的经济思考[J].经济工作导刊,2003(8):17-18.
- [3] 王学x,王苏,刘宇.林权交易的效率分析[J].绿色财会,2008(1):42-43.
- [4] 康小兰,曹建华.江西省林业产权制度改革实践研究[J].中国农学通报,2006(8):633-637.
- [5] 张扬纯.深化林业产权制度改革实现林业可持续发展[J].江西林业科技,2007(6):40-41.
- [6] 马菁蕴,王君,宋逢明.国外森林保险制度综述及对我国的启示[J].林业经济,2007(11):73-76.
- [7] 蔡俊,项澄生.土地利用规划战略环境影响评价浅探[J].中国环保产业,2005(2):6-9.
- [8] 李仕利,唐国滔.土地利用规划环境影响评价研究[J].大众科技,2007(7):18-20.
- [9] 杜彦明,安翠娟.英、美土地利用规划环境影响评价及启示[J].国土资源,2005(9):46-48.
- [10] 刘倚,潘伟斌.环境质量评价[M].广州:华南理工大学出版社,2004.
- [11] 赵华,卞正富,冷海龙.在土地开发整理项目中加强生态环境效益评价的探讨[J].中国土地科学,2003,17(3):34-37.
- [12] 樊自立.新疆土地开发对生态与环境的影响及对策研究[M].北京:气象出版社,1996.
- [13] 罗明,张惠远.土地整理及其生态环境影响综述[J].资源科学,2002,24(2):60-63.

(上接第2204页)