

贵州瓮安集体林权制度改革探讨*

李国军¹ 陈志萍²

(1. 瓮安县林业局, 贵州 瓮安 550400;

2. 贵州省林业科学研究院, 贵州 贵阳 550005)

【摘要】: 介绍了对贵州瓮安集体林权制度改革的现状, 分析了瓮安集体林权制度改革取得的实效和存在的实际问题, 并提出林权制度改革的相关对策。

【关键词】: 集体林权制度; 问题; 对策

【中图分类号】: F326.22

【文献标识码】: A

1 调研背景

2007 年, 瓮安作为贵州省集体林权制度改革九个试点县之一, 按照贵州省人民政府《关于开展深化集体林权制度改革的实施意见》, 围绕“明晰产权, 放活经营, 减轻税费, 规范流转”的目标, 精心组织, 严格规范, 科学制定集体林权制度改革实施方案, 在各级主管部门的指导和全县各级各部门、广大林农的密切配合下, 有效推动了瓮安集体林权制度改革及配套改革工作。

2 深化集体林权制度改革工作情况

2.1 基本情况

按照“试点”要求, 瓮安 2007 年集体林权制度改革试点工作要在 3 个月内完成外业勘界和颁证工作, 时间紧、任务重, 调查确权登记难度大, 参与集体林权制度改革试点工作的人数高达 3000 余人, 完成林改面积 8.66 万 hm^2 , 占全县林地总面积的 83.69%, 发放《林权证》43870 本, 涉及颁证 93567 (宗) 林地, 发证率为 98.9%。集体林权制度改革主体改革结束后, 难免在改革中出现这样和那样的新问题, 为此, 在不断总结经验的同时积极开展“回头看”工作。从根本上解决改革中出现的新问题, 探索改革新思路, 对改革中出现错登、漏登、补办、重新分户、变更、流转、重新登记等形式的问题, 又组织村支两委, 林业工作站技术人员进行现场勘界登记, 到目前为止, 新增颁证 1442 本, 改革成果得到进一步巩固。

2.2 建立和完善服务机构

为了保障集体林权制度改革配套工作的正常开展, 瓮安从简化程序、职能交叉上认真总结, 不断完善便民、利民措施, 力

¹ 收稿日期: 2017-02-06

作者简介: 李国军 (1971—), 男, 工程师, 研究方向: 森林资源管理、林业调查规划及林业科学。

通讯作者: 陈志萍, 女, 高级工程师, 研究方向: 森林资源调查和种子植物区系。

求办事实效。经县人民政府批准同意，将“瓮安县林改办”、“瓮安县林权交易中心”、“瓮安县林权收储中心”多部门职能进行重新整合，成立了“瓮安县林权服务中心”，主要负责办理涉及林权方面的变更登记、林地流转、林地林木纠纷调处、林权抵押贷款登记、森林保险等相关林业重点工作。

2.3 深化集体林权制度改革后林木采伐管理情况

林权制度改革工作结束后，政府高度重视，出台了《瓮安县森林采伐管理改革试点实施方案》、《瓮安县林木采伐管理试行办法》，在不违背国家政策和法律法规的情况下，从简化采伐审批程序、规范采伐办证程序下工夫，降低了采伐过程中的采伐成本，对采伐申请单位（人）提供免费服务，增加了林农收入，税费得到了有效征收。放宽放活、用好各年度的采伐指标，下放了一批审批权限。

2.4 林权抵押贷款登记推进迟缓

在林权抵押贷款登记工作中，瓮安高度重视使用林权融资投入林业建设，出台了《瓮安县林权抵押贷款实施办法》，通过同金融部门、担保公司共同协调，在相关部门的大力支持下，瓮安采取林地流转形式开展林权抵押贷款登记工作。到2016年上半年，共使用林权抵押贷款金额达1860万元。这部分资金主要用于茶产业和森林旅游发展，通过这些资金的注入，推动了企业的发展。

2.5 林地、林木流转工作稳步推进

在林地林木流转过程中，瓮安大力鼓励林业造林大户造林，采取先造后补、自助规划等多种方式发展林业。在产业结构调整中涉林龙头企业，通过合理流转林地，做大做强民间资本，吸纳社会资金投入林业建设。目前，已合理流转林地1416hm²。通过合理流转，权利人产权得到了明晰，林地得到了合理的开发利用，林农得到了实惠，林业得到了可持续发展，生态环境更美。

2.6 林业专业合作社发展速度不断扩大

开展林权制度改革以来，瓮安共新成立了林业专业合作社49个，参加合作社的农户达1040余户，注入资本3900余万元，合作社经营林地面积达6500hm²。

2.7 涉林矛盾纠纷调处及信访维稳不断加强

瓮安集体林权制度改革以来，共接待群众来信来访和政策咨询107起，接待人数高达832人次。受理涉林矛盾纠纷调处案件36件。主要有12345平台要求办理2件、书记信箱5件、省委第二巡视组转办3件，县政府转办确权案件15件，各乡镇要求协助办理18件。除县政府转办的15件确权案件中2件正在办理外，其余的34起信访案件已全部办理，并对当事人予以答复。

3 深化林权制度改革近十年来出现的新问题

3.1 林农认识不到位，对林权颁证工作不重视，导致纠纷矛盾突出

在2007年林改过程中，一些林农对林改工作不重视，导致林权边界四至模糊，登记过程中存在差异。特别是联户发证，导致林权改革工作不彻底。极个别联户发证的《林权证》，林农现在要求重新分户，使林改后“走回头路”，增加了林改后的工作量。其次是开展林改时，对自己享有的权利不管不问，一旦承包林地和国家建设中被使用时，产生新的矛盾纠纷问题难以解决。

和处理。有些矛盾纠纷还向深层次恶化。

3.2 林改工作粗放，引起林改后林地林木权属纠纷时有发生

瓮安 2007 年林改是“摸作石头过河”，处于全省林改的探索阶段，本来在林改过程中就没有很标准、很规范的操作模式，加之一些勘界人员在实际工作中不够仔细，只要求完成工作进度，对外业勘界较为粗放，林权四至边界填写不规范，现场指界隔河看柳，极少数勘界人员勘界经验不足，对地形地貌视之模糊，造成登记过程中出现错登、漏登的现象，这也是导致林权争议的原因之一。特别是联户发证的极少数《林权证》备注栏没有注明是某某等户依法享有，没有注明详细户主的姓名、共同享有权利人姓名，没有具体分成比例等。还有就是联户代表故意不将共同享有的《林权证》公之于众，导致其它权利人群体上访。

3.3 农户（个体）使用林权抵押贷款难以实现

受政策及金融风险的影响，林权抵押贷款作为公司模式通过反担保使用林权抵押，目前金融机构可以认可，但作为林农自己使用林权抵押登记小额贷款，目前金融机构还未认可，瓮安属南方集体林区，分户到农民个体的产权面积还不够不成规模，而且在承包到户过程中，属于零星分配，导致林地经营管理不成片、规模小，资产评估价值不高，贷款部门风险大，担保公司又不愿承担其风险，导致林农贷款难度大，金融机构在不愿承担其风险的情况下，致使农户自己使用林权证抵押贷款难以实现，真正意义上的“三权”变“股金”未能普遍推开。

3.4 林下经济发展模式单一，发展不具规模

林下经济作为一种新的林业发展模式，群众知晓率较低。林下经济发展模式单一，没有示范带动作用。加之农民相关市场信息、种养殖技术缺乏，资金短缺，投资谨慎，这成为制约林下经济发展的瓶颈。在没有林下经济保障措施的前提下，农户对林下种植积极性不高，规模发展较为困难，林下经济和林地利用率偏低，林业多元化经济不能充分体现。

3.5 林改后林农申请林木采伐较为突出，森林质量降低

自林权制度改革后，林农的认识不到位，积极申请采伐自己经营管理的林分，只看重眼前利益，认为自己经营管理的林分不是用自己劳动力去辛苦培育的，是吃“露水”长大的，就不重视其生态环境，只在乎眼前利益，将林木低价出售给个体商贩，个体商贩在不能依法办理采伐许可证的情况下，进行盗伐、滥伐林木，致使森林质量下降，给林业管理带来难度。

4 深化林权制度改革措施

4.1 深化产权制度改革应从思想上认识到位

习总书记在贵州考察期间提出，贵州要保证绿水青山，生态建设方面可以“先行先试”。随之贵州省相继出台了“保护生态红线”和“领导干部生态建设责任追究”等相关文件，不得不让我们思考，不得不让我们重新认识生态环境建设的重要性，借助农村集体林权制度改革这一有利时机，要对集体林权制度改革发展进一步探索，通过林业产业结构调整，发展林业多元化经济，培养林业新的增长极，是目前林业发展面临的问题。要确保林农权益的最大化，我们还得对林业、对环境有一个新的认识。一是要使广大林农从主观上认识到位，实现从长计议和林业的可持续发展。二是从客观上解决林农的实际问题，大力倡导爱林护林之风，引导林农调整产业结构，增加收入。

4.2 加大林地林木流转力度，促进林业规模化经营

按照《瓮安县关于进一步加快林业产业发展的实施意见》，林业首先要鼓励对流转林地制定优惠的流转政策，一方面可以稳住林农，保证林农利益。另一方面可以实现规模化经营管理，创造新的税源，真正使涉林项目的公司、企业可做大做强，真正使林权集中化、林业发展产业化、林业建设规模化。农户将林地流转给承包大户或者公司后，除定期能收取林地流转费外，还优先安排就业问题。让公司带动、林农参与。

4.3 加快林业产业调整步伐，增加森林旅游基础设施投入，提高旅游服务质量

积极争取社会资金投入林业建设，特别是在不破坏生态环境的情况下，要以林权制度改革成果为契机，吸纳社会资金建设林业，保护林业，要从森林旅游、森林度假、观光农业为切入点发展林业生态旅游，要不断改善林分质量，加大林地利用率，多元化、多形式培养林业观光亮点，以打造“独、特、优、先”森林景观为依托，加大森林景观基础设施建设，盘活林业现有资本发展林业。特别是在现交通环境相对得以完善的前提下，依托瓮安茶产业发展思路，打造出具有“观、品、玩”为一体的茶园旅游景观。让周边游客能“走进来、留得住、玩得好”，使林业成为瓮安的支柱产业。

参考文献:

- [1] 袁涓文，徐筑燕，刘金龙. 贵州集体林权制度改革探讨—以黔东南州为例[J]. 农村经济与科技，2014（11）：54-56.
- [2] 郑宇，董微熙. 贵州省瓮安县集体林权制度改革的实践与思考[J]. 贵州林业科技，2010（01）：55-60.
- [3] 黄莉，温佐吾，谢双喜，等. 贵州试点区集体林权制度改革的初步调研与分析—以瓮安县大山村为例[J]. 安徽农业科学，2009（25）：12344-12346+12356.
- [4] 林芾. 贵州集体林权制度改革的困难与对策研究—基于物权理论的分析视角[J]. 贵州社会科学，2008（08）：105-110.
- [5] 赵鸭桥，苏宇芳. 对西南地区集体林权制度改革的思考[J]. 经济体制改革，2008（04）：96-102.
- [6] 何得桂. 我国集体林权制度改革的现状、问题及对策[J]. 地方财政研究，2008（07）：45-48+59.
- [7] 潘乐明. 对稳步推进贵州集体林权制度改革的思考[J]. 贵州林业科技，2008（01）：57-60.