

我国西部地区新一轮集体林权改革 的绩效评价及制度完善研究 ——基于重庆市数据分析的展开

郭斌¹ 陈本文²¹

(1. 西南政法大学商学院, 重庆 401120;

2. 重庆市林业科学研究院, 重庆 400036)

【摘要】: 目前, 重庆在新一轮林权改革中已取得了较明显的绩效: 在经济方面, 新一轮林权改革扩大了农民的财产收益权, 林业产值有了较明显的增长; 在社会方面, 通过建立林权纠纷长效调处机制, 林权纠纷的调处力度不断加大, 林改后的乡村社会比较和谐、稳定; 在生态方面, 近五年来重庆生态系统的服务功能明显改善。此外, 重庆地区在林改配套政策诸如森林采伐、林地流转、林权交易、林权抵押贷款、林业新型经营主体培育、森林碳汇交易及森林认证试点等方面也取得了一定进展。针对重庆集体林权改革实践中已然存在的问题提出了我国西部地区新一轮林权改革制度完善的对策建议。

【关键词】: 集体林权改革 绩效评价 制度完善 重庆

【中图分类号】: F207 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002-736X(2019)03-0028-07

一、问题的提出

由于过去我国农村集体林地的管理体制缺乏效率、运行成本较高、机制不活, 再加上在国民经济飞速发展过程中我国林业供给无法跟上人们对于林产品的强劲需求, 因此, 借鉴农业家庭联产承包责任制的思想, 我国南方集体林业资源比较丰富的福建、江西两省最早于 2003 年、2004 年率先进行了新一轮集体林产权制度改革(以下简称“林权改革”或“林改”)。2008 年国务院在总结南方试点省份新一轮林改经验的基础上, 颁布了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》, 由此, 新一轮集体林权改革在全国范围内得以全面展开^[1]。新一轮集体林权改革, 分林到户, 确定了林农对林地的使用权、经营权和林木所有权。此次改革的主体内容是分林到户、颁发林权证。配套改革的内容主要有林权抵押贷款、森林保险、林业合作组织的建立和发展等^[2,3,4]。

新一轮林权改革涉及的林业资源巨大, 已有数据显示, 2011 年我国林地总面积为 3.04 亿公顷, 其中, 集体林地 1.82 亿公顷, 约占全国林地总面积的 60%^[5]。目前, 林权主体改革在全国范围内已基本完成。截至 2016 年底, 除上海和西藏以外, 全国其余 29

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“我国中西部地区新一轮集体林权改革的成效评价及制度完善研究”(17BGL249); 重庆市博士后科研项目“中国集体林权改革的成效评价与制度完善”(Xm2014017)

作者简介: 郭斌(1981—), 男, 陕西眉县人, 西南政法大学商学院副教授, 密歇根州立大学访问学者, 西南政法大学法学博士后流动站研究人员, 硕士生导师; 陈本文(1969—), 男, 重庆人, 重庆市林业科学研究院副院长, 高级工程师。

个省(区、市)集体林地基本上确权到户,确权面积达 1.8 亿公顷,累计发证面积为 1.76 亿公顷,约占已确权面积的 97.78%^[6]。

迄今,我国全面推行新一轮集体林权改革已经有十个年头了,其绩效如何,这是政策界和学术界关注的重点。通过梳理已有文献发现,人们的研究兴趣往往聚焦在东南部地区试点省份林改的制度绩效上。大量的文献以及政府报告均表明,我国南方集体林区改革的成效非常明显。当地的林业市场发育较为充分,林农选择了生产较快、适销对路的林业经营项目(例如毛竹),所以,南方集体林区林农的林业收入增长较为明显。过去十年,我国西部地区的林改绩效到底如何,学界迄今仍关注不够。事实上,我国中西部地区与福建、江西等南方林区在林业市场发育、林农项目选择、自然条件、地方知识等方面有较大的差异,研究已经发现了新一轮集体林权改革的绩效具有区域性差异^[7]。以重庆市为例,它是我国西部地区重要的生态屏障,并作为农村综合改革试验区,在统筹城乡发展、保护生态环境等国家战略下,观察这里的新一轮集体林产权制度改革,对当地生态系统服务的功能是否产生了不利影响?西部山区地带广大林农从事林业生产的积极性是否真的被调动了起来,并从新一轮林改中真正获利?以重庆为代表的西部山区,林改后农村社会治理秩序发生了怎样的变化,林权纠纷严重不严重?弄清这些问题有着极其重要的现实意义,非常值得进行持续深入的调查研究。

党的十八届三中全会提出,要“完善集体林权制度改革”,那么,基层林业管理部门在深化林权改革、完善林权改革制度方面具体都做了哪些工作,各项举措是否得当,未来还应该做些什么,这些仍是迫切需要回答的重大现实问题^[8]。为了弄清以上问题,课题组于 2014 年 4 月、2016 年 12 月至 2017 年 3 月,先后访谈了重庆市林业局和林科院的相关研究人员及林业管理人员,获取了大量数据:首先是重庆市集体林权改革的宏观数据(例如,市政府发布的相关信息、重庆市林业局和林科院信息平台发布的信息、重庆市森林生态效益监测平台发布的信息);其次是来自基层林业管理人员等主观评价的数据。此外,还收集了 2000—2017 年重庆市统计年鉴相关数据。本文就重庆市新一轮集体林权改革的绩效进行了综合评价,并就今后我国西部地区林改制度如何进一步完善进行了较为深入的探究。

二、重庆市新一轮集体林权改革的主体改革思路及其三大绩效评价

重庆市按照中央“明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权”的总体部署,结合实际,积极探索并且推动了“承包到户为主,分股分利为辅”的林改之路。在渝东北(生态涵养区)和渝东南(生态保护发展区),实施了“分山到户”的改革,因为这些地区人均林地面积都比较大。而在都市功能拓展区和城市发展区等人均面积比较少的地区,实行“分股分利”的改革方式。以下从经济、社会、生态三大方面对重庆市新一轮林改的绩效情况进行评价。

(一)重庆市新一轮林改的经济绩效

1. 主体改革及确权到户工作基本完成,农民财产收益获保障。

目前,重庆全市集体林地总面积为 398.53 万公顷,确权面积为 391.63 万公顷,确权率约为 98.27%。已经向 538.1 万户 1812.5 万农民发放了林权证共 580.6 万本。当下重庆市集体林地的经营方式有三种:家庭承包经营 341.33 万公顷,占比达 85.65%;集体经营 38.86 万公顷,占比 9.75%;企业及其他经营 18.34 万公顷,占 4.6%。

2. 林业产值比重在新一轮林改实施以后有所提高。

根据重庆市统计年鉴数据(2000—2017 年),从大趋势来看,1949—1988 年,种植业产值持续下降,从原先的 80%降低到 60%左右。与此同时,畜牧业产值比重持续上升,从 1949 年的不到 20%,增长到 1988 年的近 40%,翻了一番。而林业,在这段时期之内,其产值比重一直保持在 3%~5%。此外,占比最少的是渔业(占比在 3%以内)和农林牧渔服务业(占比在 1%以内)。

自 1988 年以来,种植业收入比重大体上维持在 60%左右(个别年份稍有波动)。与此同时,畜牧养殖业的产值比重在 1988 年以

后基本上保持在 30%~40%,且波动较大。林业、渔业和农业服务业的产值共占 10%左右(见图 1)。

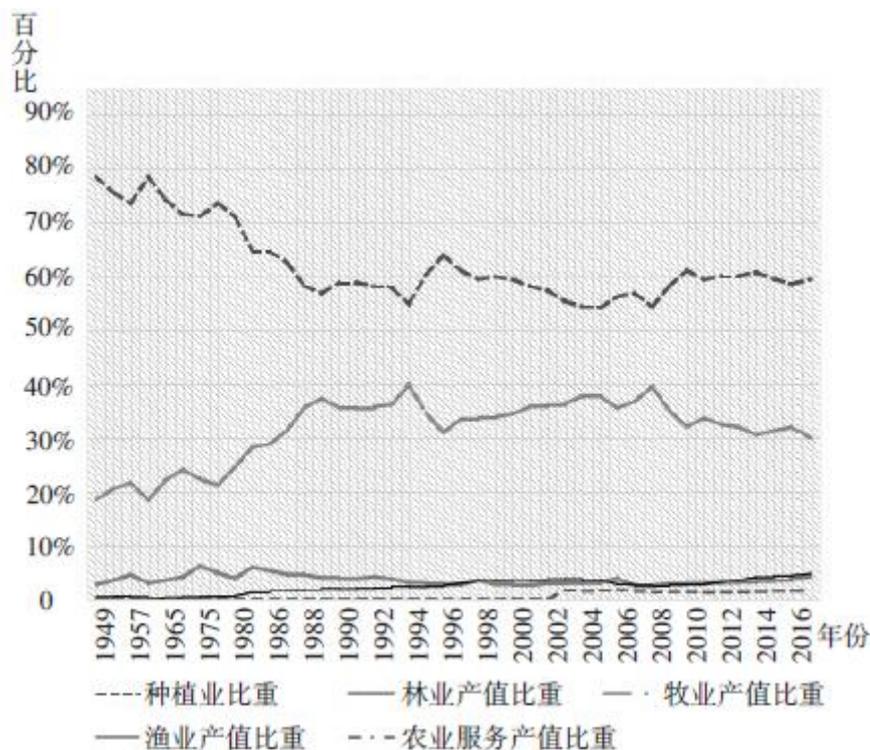


图 1 重庆市农业大类各部分产值比重历年变化(1949—2017 年)

重庆市林业产值占农业大类总产值的比重变化趋势如图 2 所示。自中华人民共和国成立以来,林业产值比重变化大致经历了上升(1949—1986 年)、持续性下降(1987—2000 年)、小幅度上升(2001—2006 年)、短暂下降(2007—2008 年)、稳步上升(2008—2017 年)的阶段变化。

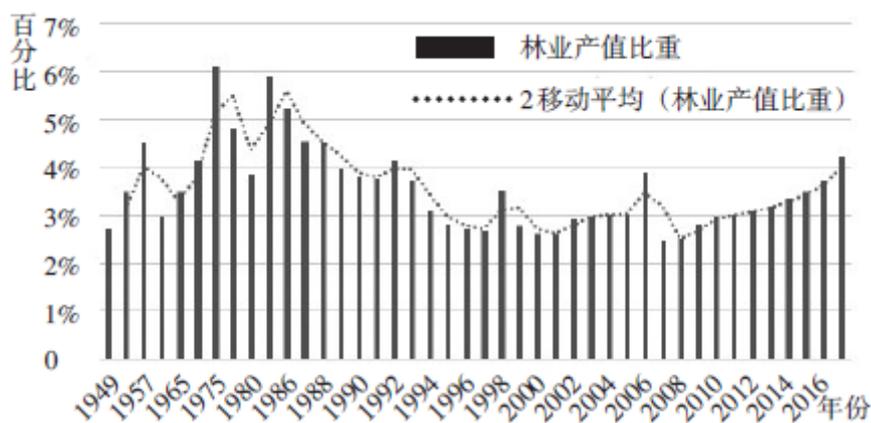


图 2 重庆市林业产值占农业大类总产值的比重变化趋势(1949—2017 年)

不过,从 2008 年以后的重庆市林业生产情况看,2008 年全面实施林权改革后,重庆市林业收入比重又有了明显的增长。重庆

市林业总产值占比从2008年2.5%左右逐年提高,2011年以后林业产值比重超过3%,2015年林业产值占比达到3.5%^[9],2017年林业总产值占比已经达到了4.7%。这在一定程度上说明,重庆市实行新一轮集体林权改革以后,林业经济有所增长。从实践来看,重庆在全面深入推进林权改革实践中,积极发展各种形式林业经济,开展林业互助合作,发展林下经济,走出了以“林禽、林蓄、林果、林药、林菌、林疏”等为主的林下经济发展模式,全市现有林业龙头企业100家,林业合作社1315个,家庭林场171个,林业大户6400多户。

(二)重庆市新一轮林改的社会绩效

伴随着林权改革,各种矛盾与诉求交织在一起,为了分得林地或林木,围绕着集体成员权而产生的新问题,会同历史遗留的“四届不清”等旧矛盾,使得林权纠纷问题凸显。为此,重庆市专门建立了林权纠纷联合调处机制,林业局、国土局、民政局和信访局四部门联合调处,并于2014年出台了《关于建立健全林权纠纷排查调处长效机制的实施意见》,建立了“市级、区县、乡镇、村社”四级林权争议调处机制。截至2016年全市发生林权纠纷1.71万起,共调处纠纷1.65万起,调处率约为96.5%;林权纠纷发生面积6.12万公顷,调处并解决面积5.68万公顷,这在很大程度上维护了农民财产权益,缓和了社会矛盾,林改后乡村社会比较和谐、稳定。

(三)重庆市新一轮林改的生态绩效

林权改革后,重庆市生态状况明显改善。2016年10月30日重庆市政府官方网站公布数据显示,2015年重庆的森林面积370.8万公顷,覆盖率达到45%,比2010年提高了8个百分点。据监测,2015年重庆市主要河流泥沙含量比2010年减少了17%,土壤侵蚀模数比2010年减少了0.3%,森林涵养水源(亦即净化水质水量)年均增加5.4%,保育土壤年均减少土壤流失量5.3%,土壤营养流失量年均减少10.6%,森林提供负氧离子年均增加1.2%,生物多样性指数年均增加26.2%^[10]。这些功能性的改善,是天然林保护、退耕还林以及林权改革制度安排共同的结果。尽管官方数据没有剥离出来林权改革具体贡献份额,但是,毋庸置疑,新一轮集体林权改革在其中发挥了重要作用。因为,在林权改革配套政策方面,严格控制林木采伐,对商品林适当放宽,对公益林仍实施严格控制。此外,重庆还加强了对林业资源的管护,全市森林管护面积300.36万公顷,覆盖了38个区县和1个市级单位^[10]。地方政府“十二五”期间鼓励农民发展林下经济(每年安排300万元专项资金),各种经济林得以迅速发展,这五年造林面积新增65.87万公顷,2015年活立木数量比2010年增加5800万立方米。根据科学研究,每立方米立木可以固碳1.83吨,据此推算,重庆在“十二五”期间新增的林木可固碳1.06亿吨。

三、重庆市新一轮集体林权改革配套制度及其绩效

(一)林木采伐管理制度改革

为了充分赋予林权所有者更多的自主经营权和财产处置权,重庆市实施了林木采伐管理制度改革配套政策。2014年重庆市政府出台了《关于加强林木采伐管理的意见》,旨在扩大农民自主经营权和财产处置权,加强森林资源科学经营和合理利用,保障林业可持续发展,同时,希望能充分调动林农植树造林护林的积极性。目前,生态公益林和天然林商业砍伐被全面禁止,对商品林、人工林管制有所放宽,但是砍伐指标仍比较紧。“十二五”期间,全市实际砍伐总量为56万立方米(全市五年来人均总量不到0.02立方米),相当于年均11.2万立方米(全市人均每年不到0.004立方米),重庆市年度实际的木材采伐量仅占年度采伐计划的12%。因此,广大林农很难通过采伐林木获取收益,发展各种林下经济或成为农民增收的唯一出路。

(二)集体林业综合改革试验

北碚、永川、南川、涪陵、奉节、武隆6个区县,进行了三权分置、林地有序流转、建立林权交易规范化制度、建立培育林业新型主体制度、探索森林资产证券化等配套性改革。

1. 土地经营权和林木所有权分离,增加了农民的财产性收入。对农民承包经营的非林地造林地块,实行了土地经营权和林木所有权分离。林区主管部门对林木所有权人颁发林木权属证明^[11],农民可以以此进行融资,例如铜梁区业主通过林木权属证明融资 8000 万元。

2. 林权规范化交易,盘活森林资源资产。成立于 2011 年的涪陵林权交易所,在 2015 年实现林权交易共 305 宗(平均每年 61 宗),共涉及林地 4 万公顷,交易金额 8.36 亿元。通过林权交易,2015 年全市流转集体林地 37.47 万公顷,流转金额 19.6 亿元。林改配套制度盘活了林地资源,增加了林农财产性收益。

3. 林权抵押贷款。沿着“资源—资产—资本—资金转化”的思路,重庆市开展林权抵押融资等制度实践,创建了“地方政府牵头的战略合作协议+政策性森林保险制度+政府扶持的农业担保公司”的融资模式。在如何消除金融机构的“后顾之忧”方面,重庆市林业局和多家银行开展战略合作,签署合作协议;同时,建立政策性森林保险制度,有力加快了林权抵押融资的步伐。2015 年全市实行森林保险面积 302 万公顷,是 2012 年的 4.5 倍,占全市林地面积的 70%。市财政还出资 8000 万元成立了农业担保公司,为林权抵押提供风险担保。承贷农民、金融机构(农业担保公司)、政府各分担风险的 1/3^[12]。全市 2015 年抵押贷款完成 240 亿元,是 2010 年 80 多亿元的 3 倍。近几年增长势头很猛,占到了全市农村抵押贷款的“大头”。

4. 新型林业经营主体的培育。重庆市在巴南地区进行了试点,探索集体林资源有偿退出机制,推进林地适度规模经营,培育新型林业经营主体。在巴南区天星寺镇、惠民街道进行试点,集体林地承包权有偿退出 273 户,面积 100 多公顷,林农获得财产性收入 1200 万元,平均每户获得约 4.4 万元财产性收入,每公顷 12 万元收入。

5. 林业碳汇交易及森林认证试点。关于林业碳汇交易,重庆市仍处于起步阶段,目前已经编制了林业碳汇检测技术方案及工作方案,出台了《关于我市林业碳汇交易工作的指导意见》,正准备选择条件成熟的区县开展试点。在森林认证方面,目前,重庆市选择了垫江县宝鼎林场作为试点。2015 年 11 月,德国莱茵 TuV 认证机构向重庆文理造纸有限公司颁发了 1 万公顷竹林地 FSC 森林认证证书。

综上,随着以上配套工作的深入开展,重庆市对森林资源及生态保护的观念实现了从资源向资本的转变,森林系统服务功能价值受到了重视和认同。

四、重庆市新一轮集体林权改革仍存在的问题

目前,重庆市新一轮集体林权改革在经济、社会和生态方面取得了较为明显的绩效,但仍存在以下几个方面的问题:

(一)林业经营的内生动力仍显不足

林权改革的核心是经营,而经营的核心是效益。林业经营者的处置权和受益权仍受到很大限制,林农造林积极性并不是很高,社会资本投资林业的动力也不足。由于林业本身的比较优势较低,林地较分散、规模小,林农对林地依赖性不高,林业生产的积极性不高。

(二)林地流转的面积仍旧很小

数据显示,2015 年重庆市集体林地流转金额近 20 亿元,涉及林地 37.47 万公顷,全市林地流转面积仅占全市林地面积的 10% 不到,林农规模化经营的格局目前尚未形成,国家对林下经济支持力度还很小。

(三)新型林业经营主体引领作用不强

新的林业经营主体(林业龙头企业、林业合作社、家庭林场和林业大户)数量虽不少,但仍不成熟。重庆市财政支持新型经营主体的力度仍显不足(每年仅有300万元扶持资金)。重庆市林业龙头企业和林业合作社联户带动机制不畅,其带领农户增收致富的作用仍不强。

(四) 现有公益林补偿标准偏低,商品林采伐受严格限制

目前,公益林的财政补贴太低,每公顷公益林地的补助不足150元,这对农户增收来说,只是杯水车薪。另外,商品林的采伐也受到了严格限制,国家采伐指标逐年增加,但农户的实际砍伐指标严重紧缺。地方政府严格限制商品林砍伐,被认为是农户无法开展林地经营的主要原因。

(五) 新一轮林改涉及农民切身利益,林权纠纷仍频发

由于重庆市林农的集体林地面积仍然相对较少,地块又很分散,且多分布于江河沿岸或崇山峻岭地区,农户林田间界限标志物设置十分困难。多数区县林业管理部门仅对不存在林权纠纷的承包林地,按照大的地块信息录入林业信息管理系统。由于四至界限描述不太准确,各种林权证信息不全,甚至出现矛盾。总之,新一轮集体林权改革涉及巨大的利益,必然引发各种林权纠纷。

五、西部地区新一轮集体林权改革制度完善的对策建议

现阶段如何深化集体林权改革?制度经济学认为,制度环境对制度安排的作用至关重要。良好的制度设计,需要有好的制度环境,才能奏效。因此,以重庆为代表的西部地区,要在坚持集体林权改革的家庭承包关系长久不变的基础上,鼓励林权规范有序流转与适度规模经营,这是未来深化集体林权改革的出路。而金融信贷支农和引进社会资本,盘活农村林业改革发展一盘棋,则是深化集体林权改革工作的重要保障。

(一) 继续推进三权分置,全面落实好林业的经营权

新一轮林改的主体改革基本完成后,集体林地的所有权、承包权已比较清晰。但对于广大林农来说,盘活林地经营权才能真正获益。因此,需要进一步加快集体林地三权分置,在稳定现有林地承包关系并保持长久不变的基础上^[13],把林地经营权从承包经营中分离出来,让经营权进入市场。引导农户合法有序流转林地的经营权、林木所有权和使用权,实现适度林农规模化经营^[13]。

(二) 注意工作方式、方法创新,减少林权纠纷

针对集体林权改革过程中存在的各种历史遗留问题,搁置态度不利于改革深化,应采取先进技术或加强村民民主(通过民主投票等)方式解决。林业管理部门应启动确权工作质量的监督机制,力保“图表册”一致,“人地物”相符。对于围绕“成员权”而引发的新问题和新情况,应深入调研、尊重民主,合理、合法处理。

(三) 进一步加强重庆市林业的社会化服务体系

首先,要加快基层林业局(站)等机构职能转变,使其在森林生态效益补偿、采伐限额管理、森林保险、全国联网登记、森林资源评估和林权规范化交易等服务方面,提高工作效率及群众的满意度。其次,要完善金融信贷、财税支农等宏观制度,加大对弱小林农的信贷支持力度,继续推进相关制度创新,盘活金融资本或社会资本,有力推进林业扶贫攻坚政策的落实。最后,要加快完善集体林权改革相关法律体系(资源所有者权益保障、林权监督管理、规模经营与家庭经营、林业资源评估、林权抵押融资等方面)^[7]。

(四)持续加大对林业经营主体的财政支持力度和公益林的补助力度,着力推动林业适度规模化发展

建议重庆市政府每年拿出 1000 万元资金,大力扶持和发展家庭林场、林业合作社、林业大户等各种形式的新型经营主体。在公益林补助方面,应该提高补助标准,建议每公顷公益林的补助标准提高到 1500 元。此外,还要继续发挥市级重点林业龙头企业的带动作用。建议中央加大对我国重点生态功能区的转移支付力度,保障重庆两翼地区重点生态功能区的公共财政能力。

(五)促进各区县农村绿色富民经济的发展

以政府、村干部、合作社、经营大户等为纽带,架起专家和农户之间的桥梁,采取产业扶贫方式,大力发展经济林及各种林下经济等,将其作为重要抓手,大力推进重庆市竹笋等产业基地发展,加快发展苗木花卉,培育珍贵树种用材林,开发生态旅游、休闲采摘和文化康养类项目,促进农村经济发展和农民脱贫致富。

(六)允许合理自主地采伐商品林和人工林

建议除了重庆两翼生态脆弱地区之外,允许其他区县按照重庆市批复的《森林经营方案》,酌情允许森林经营的单位自主限额采伐商品林和人工林,促进林业资源有效利用及可持续发展。

参考文献:

- [1]张建龙. 林权改革:一个兴林富民的壮举[J]. 中国林业产业, 2012(22):111-112.
- [2]刘璨,吕金芝,王礼权,等. 集体林产权制度分析——安排、变迁与绩效[J]. 林业经济, 2006(11):8-13.
- [3]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.
- [4]张海鹏,徐晋涛. 集体林权制度改革的动因性质与效果评价[J]. 林业科学, 2009(7):119-126.
- [5]张红,周黎安,徐晋涛,等. 林权改革、基层民主与投资激励[J]. 经济学, 2016(3):845-868.
- [6]张建龙. 中国集体林权制度改革[M]. 北京:中国林业出版社, 2018.
- [7]郭斌. 新一轮集体林权改革经济成效评价的研究进展与未来展望[J]. 西南政法大学学报, 2016(2):81-91.
- [8] Yin R S, et al. China's Forest Tenure Reform and Institutional Change in the New Century: What has been Implemented and What Remains to be Pursued?[J]. Land Use Policy, 2013, 30(1):825-833.
- [9]重庆市统计局,国家统计局重庆调查总队. 2015 年重庆市国民经济和社会发展统计公报[R/OL]. [2018-10-10]. ha.stats.gov.cn/sitesources/hntj/page_pc/tjfw/tjgb/gjhgsgb/article8b6c180ebf0f4810bec397deb6d618eb.html.
- [10] 重庆森林面积达到 5562 万亩森林覆盖率达 45%[EB/OL]. (2016-10-30)[2018-10-10]. http://cq.ifeng.com/a/20161030/5100869_0.shtml.
- [11]重庆市人民政府办公厅关于加强林木采伐管理的意见[R]. 重庆市人民政府公报, 2015(1):2.

[12] 破解林权抵押难题助推林业精准脱贫[J]. 绿色中国, 2017(16):82-83.