



# 中国集体林权改革与要研究的若干问题

国家林业局政策法规司 江机生

2006-09-21



# 主要内容

- ◆ 集体林权改革概况
- ◆ 需要研究的十大问题

# 一、集体林权改革概况

- ◆ 集体林
- ◆ 集体林权改革内容和相互关系
- ◆ 集体林权改革过程
- ◆ 进展情况
- ◆ 集体林权改革中要明确的四个重要方面





## (一)集体林

- ◆ 集体林——村、组、乡（镇）：半壁江山，面积是全国43亿亩林地中的25亿亩。





国有林——重点国有林区、地方国有林、国有林场等



## (二) 集体林权改革内容和相互关系



- ◆ 占有→所有权→明晰所有权→基础
- ◆ 使用→经营权→放活经营权→关键
- ◆ 处分→处置权→落实处置权→手段
- ◆ 收益→收益权→确保收益权→落脚点



# 确权发证



## (三) 集体林权改革过程

- ◆ 土改时期分山分林到户阶段 ( 1950—1953 )。
- ◆ 农业合作化时期的山林入社阶段 ( 1953—1957 )。
- ◆ 人民公社时期的山林集体所有、统一经营阶段 ( 1958—1976 )。
- ◆ 改革开放时期的林权改革探索阶段 ( 1981—2002 )。
- ◆ 中央林业决定颁布后的林权改革深化完善阶段 ( 2003—现在 )。





## (四) 进展情况

已开展：福建 江西 辽宁 浙江 广东





## (四) 进展情况(续)

- ◆ 即将开展：河北、内蒙、吉林、安徽、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南、陕西
- ◆ 拟开展：其他13个省（区、市）



## (五) 集体林权改革中要明确的四个重要方面

- ◆ 持什么态度：积极稳妥。
- ◆ 克服两种趋向：无用论；万能论。
- ◆ 注重方法论：坚持因地制宜；坚持走群众路线。
- ◆ 改革内容主要做到四点：始终坚持两条基本准则：确保农民得实惠，确保生态受保护。正确处理两大重要关系：集体与农民，管理与放活。紧紧把握两个关键环节：林权界定，农民决策。认真抓好两项重要改革：主体改革，配套改革。



## 二、需要研究的十大问题

- ◆ 完善公益林管护和补偿制度
- ◆ 改革林木采伐管理制度
- ◆ 林权流转制度建设
- ◆ 林业合作经济组织发展建设
- ◆ 林业社会化服务体系建设





## 二、需要研究的十大问题（续）

- ◆ 加快推进林业投融资
- ◆ 加大林业科技支撑力度
- ◆ 不同区域的林业产业化建设
- ◆ 集体林业经营体制历史沿革及集体林权现状调查分析
- ◆ 建立高效的林业管理体系



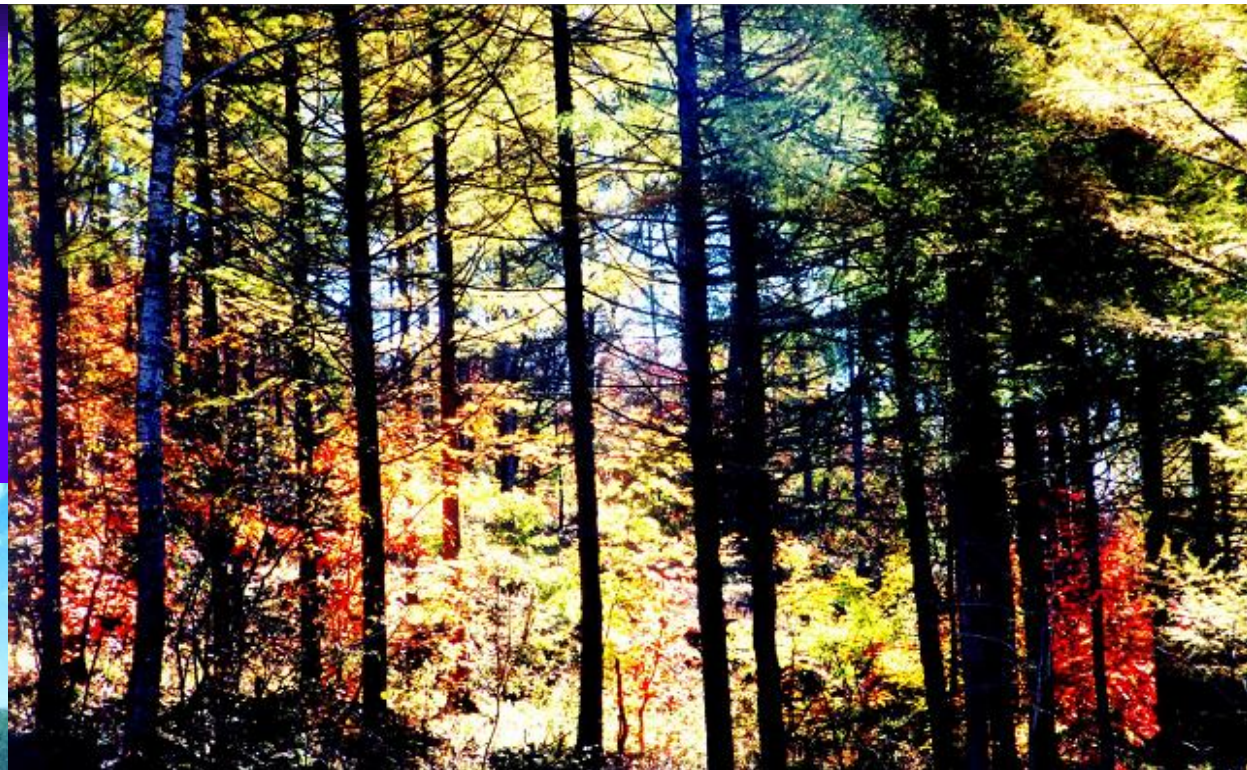


## (一) 完善公益林管护和补偿制度

- ◆ 存在的问题很凸显。
- ◆ 公益林要不要列入林权改革的范围
- ◆ 解决办法。关键是建立补偿机制：
  - ① 财政补助
  - ② 财政投入 + 受益者付费 + 破坏者治理
  - ③ 生态税



# 公益林





## (二) 改革林木采伐管理制度

### ◆ 存在的问题：

我山不能我种 → 明晰产权

我种不能我有 → 谁造谁有

我有不能我得 → 谁有谁得

### ◆ 解决办法：


① 建立林业分类经营管理制度，分类施策

② 关键是森林法修改

③ 以森林资源为基础，以森林经营方案为依据



## (三) 林权流转制度建设

- 
- ◆ 存在的问题：不规范，无序，暗箱操作，造成集体财产流失和滋生腐败。评估师队伍建设问题。
  - ◆ 解决办法：
    - ① 规范森林资源流转的程序、方法和林权变更等。如“限期（1个轮伐期）、限量（部分林权）、限货（近成熟林）”。
    - ② 制定《森林、林木、林地使用权流转办法》，通过立法来支持和引导改革。



## (四) 林业合作经济组织发展建设

### ◆ 存在的问题：

集体林权改革后，林权分散，生产规模变小，林农分散经营，一户多山，一山多户，受交通、信息、资金等制约，难以实现与市场的对接，导致经营管理粗放，重短期行为，索取多，投入少。同时，千家万户林业开发难以达成协议，规模化经营受到限制，影响林业综合效益的发挥。“防火、防病虫害、防乱砍滥伐”也成问题。



## (四) 林业合作经济组织发展建设(续)

### ◆ 解决办法：

- ① 加快林业经济合作组织建设。如“股份制”。
- ② 鼓励企业办基地。“企业+基地”，“企业+基地+农户”。



## (五) 林业社会化服务体系建设

### ◆ 解决办法：

- ① 建立健全县、乡、村网络化的服务体系。
- ② 建立中介组织。森林资源资产评估、木材检尺、伐区设计等中介服务机构。
- ③ 建立行业协会。积极引导农户组建种苗、花卉、笋竹、林产品加工营销等专业协会，加强其互助合作、自律管理、依法维权的能力。





## (六) 加快推进林业投融资体制改革

- ◆ 存在的问题：林业生态建设和队伍建设资金短缺，农户资金短缺。
- ◆ 解决办法
  - ① 争取加大公共财政对林业的投入。  
林业生态工程和森林灾害防治资金纳入各级财政预算；  
林业部门的行政事业经费纳入同级公共财政预算；  
遗留的债权债务，给予适当化解。
  - ② 开展森林保险、抵押贷款业务。  
森林保险：低保费、低保额、低成本、季节性。  
抵押贷款：农村信用社小额贷款、贷款贴息等。

## (七) 加大林业科技支撑力度

### ◆ 解决办法：

① 实施科技入户工程，科技队伍建设，抓好科技示范。

② 实行科技特派员制度。包村包户，奖惩制度。

③ 科研。





## (八) 不同区域的林业产业化建设

### ◆ 解决办法：

- ① 制定切实可行的“林业产业发展政策”。
- ② 鼓励大集团、大企业、大公司以自己的资金、技术、管理直接兴办林业产业
- ③ 加快林业产业示范园建设。



## (九) 集体林业经营体制历史沿革及集体林权现状调查分析

- ◆ 存在的问题：家底不清，“摸着石头过河”，自然规律和经济规律掌握不够。
- ◆ 解决办法：
  - ① 开展专题调查。
  - ② 研究提出意见。





## (十) 建立高效的林业管理体系

- ◆ 存在的问题：集体林权改革后必然要求林业管理体系的变革，要求强化管理和 service 职能。
- ◆ 解决办法：
  - ① 创新林业管理体制。建立以管理、执法、服务三大职能为主的林业管理新体制。
  - ② 推进林业综合行政执法改革。分散执法到集中执法。“收支两条线”。
  - ③ 强化林权管理。实行动态管理，林权档案管理。
  - ④ 加强林业工作站建设。为林农提供产前、产中、产后服务。



谢谢大家