



2012

Monitoring Report of the
Collective Forest Tenure Reform

集体林权制度改革 监测报告

国家林业局“集体林权制度改革监测”项目组 | 著

中国林业出版社



2012

Monitoring Report of the
Collective Forest Tenure Reform

集体林权制度改革 监测报告

国家林业局“集体林权制度改革监测”项目组 | 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2012集体林权制度改革监测报告 / 国家林业局“集体林权制度改革监测”项目组著. —北京: 中国林业出版社, 2013.6

ISBN 978-7-5038-7086-6

I. ①2… II. ①国… III. ①集体林—产权制度改革—研究报告—中国—2012 IV. ①F326.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第132824号

策划、责任编辑 李 敏

出版发行 中国林业出版社 (100009 北京市西城区德内大街刘海胡同7号)

E-mail: lmbj@163.com 电话: (010)83280498

<http://lycb.forestry.gov.cn>

制 版 北京美光设计制版有限公司

印 刷 中国农业出版社印刷厂

版 次 2013年6月第1版

印 次 2013年6月第1次

开 本 889mm×1194mm 1/16

印 张 17.75

字 数 400千字

印 数 1~1000册

定 价 128.00元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有 侵权必究



本书编委会

领导小组

组 长：赵树丛
副组长：张建龙
成 员：吴晓松 褚利明 张 蕾 封加平 刘东生 曹 元
陈家东 阎钢军 胡长清 陈玉侯 李三原 高 攀
宋维明 兰思仁 陈金印 曾思齐 陈宝昆 赵 忠
郁继华

总项目组

组 长：刘东生 张 蕾 封加平
副组长：戴广翠 杨百瑾 孙 建

分项目组

总报告组

组 长：张 升 刘建杰 邢 红
成 员：张 坤 文彩云 李 扬 戴永务 于百川 姜喜麟

辽宁组

组 长：温亚利 张洪生
成 员：吴红梅 姜雪梅 杨桂红 吴 娟 贺 超

福建组

组 长：刘伟平 杨长职
成 员：戴永务 冯亮明 陈 钦 王文烂 卢素兰 陈梅英
魏勇生 游晓东 洪燕真 戴柯炜

江西组

组 长：朱述斌 何航伟 秦 军
成 员：康小兰 周 波 胡水秀 刘 滨 高雪萍



湖南组

组 长：曾玉林 蒲少华
成 员：赵继峰 曾广正 曹兰芳 文建林

云南组

组 长：王 见 李伟平
成 员：伊文霞 李春波 廖灵芝 傅晓鹏 冯 峻

陕西组

组 长：李周岐 翟 佳
成 员：高建中 吴普侠 张 如

甘肃组

组 长：陈秉谱 王全德
成 员：乔 娟 耿小娟 陈强强

调查员（按姓氏笔画排序）

卜 悦	于 露	于晓飞	王 会	王 燕	王亚楠	王旭明	王莉娟
乌斯娜	叶明航	叶菁菁	付启来	朱亚红	朱伟康	朱德国	任 靖
刘 伟	刘 媛	刘倩倩	孙 强	苏晓云	杨 阳	杨 超	杨丽萍
李 龙	李 欣	李 莎	李 晓	李 煜	李 慧	李丙成	李阳芳
吴 英	吴金红	吴贵斌	吴骏莹	吴雅瑜	时小琳	邱小芙	余 鹏
邹 薇	张 旭	张 敏	张 辉	张 鹏	张淇凯	张晓辉	陈 佳
陈思莹	陈秋香	陈振厅	陈翠蓉	罗 歆	郑 晶	郑丽娟	官晓芬
赵 正	赵 筠	赵嵘嵘	荔军歌	姚 宁	夏 倩	徐若霖	翁 凝
高 媛	黄晗露	黄朝宗	梅 曼	崔传舜	隗红超	董欣悦	蒋晓婧
韩 锋	焦海静	鲁莎莎	童金杰	曾晓辉	雷 硕	解 庆	黎 黎
滕琳艳	魏永成	魏军坤					



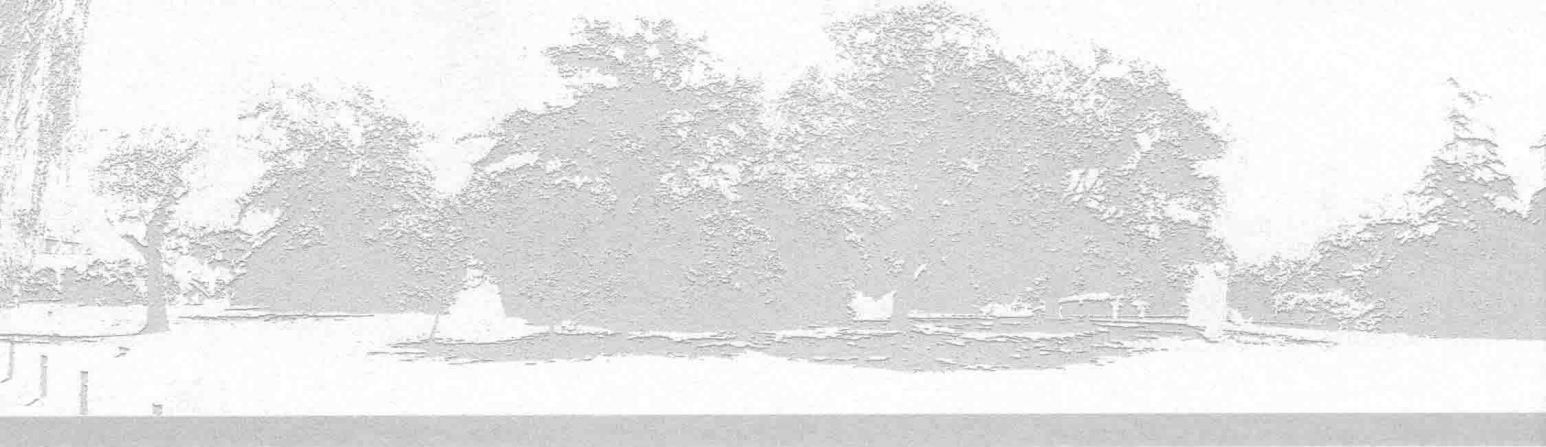
序

集体林权制度改革是继耕地家庭承包之后我国农村经营制度的又一重大变革。近年来，在党中央、国务院的高度重视和农民群众的积极参与下，明晰产权、承包到户的任务基本结束，27亿多亩集体林地完成确权，8981万农户拿到林权证，发展林业的积极性明显高涨，集体林业进入了产权明晰、加快发展的新阶段。

为及时了解集体林权制度改革的成效，自2009年以来，国家林业局持续开展了集体林权制度改革监测工作，获取了大量的第一手资料，为推进集体林权制度改革提供了可靠的决策依据。2012年，监测工作进一步扩大监测范围，丰富监测内容，改进监测方法，建立起覆盖7个省70个县350个村3500户的调查网络体系，监测内容涵盖改革进展、改革成效、政策评价等方面，注重了解改革制度的设计是否完善、运行是否到位，注重掌握农民的发展意愿和利益诉求，已经成为政府评估集体林权制度改革成效、倾听民众呼声的重要信息渠道。

从2012年监测结果来看，集体林地家庭承包经营制度已经基本确立，国家集体林权制度改革政策正在发挥越来越大的综合效益。与上一年相比，监测样本县森林覆盖率提高0.14个百分点，每亩林分蓄积量增加0.39立方米，林地产出率提高23.08%，林业产业拉动地区经济增长4.54个百分点，林业对农民收入增长贡献率提高12.49个百分点。监测还发现，个别地方集体林权制度改革政策没有落实到位，改革红利没有充分释放，农民对林业增收的期望与现实仍有较大差距，全面推进林权制度改革还任重道远。

当前，集体林权制度改革正处在全面深化、巩固成果的关键阶段，要按照“改革、稳定、规范、服务、发展”的要求，切实维护农民林地承包经营权，继续完善林业扶持政策，全面加强林业金融和科技服务，大力发展林下经济，帮助农民走上一条不砍树能致富的绿色发展之路。



希望集体林权制度改革监测人员继续发扬严谨细致、求真务实的作风，进一步提高监测工作规范化、科学化水平，及时掌握集体林权制度改革的进展情况、主要成效和突出问题，为全面深化改革做出更大的贡献。也希望各地高度重视并着力解决监测中发现的问题，把集体林权制度改革逐步引向深入，不断扩大改革红利，确保实现生态受保护、农民得实惠的改革目的。

A handwritten signature in black ink, appearing to be the name of the official who signed the document. The signature is stylized and cursive.

2013年4月3日



目录

序

总 报告	001
辽宁 报告	027
福建 报告	067
江西 报告	095
湖南 报告	139
云南 报告	175
陕西 报告	207
甘肃 报告	237
附录	272
后记	276



2012

集体林权制度改革监测报告

Zong

BaoGao

总报告

监测背景及样本概况

一、监测背景

当前，集体林权制度改革（以下简称集体林改）已进入巩固成果、继续深化阶段。在这一阶段，改革既要继续解放林业生产力，还要大力发展林业生产力；既要改良生态，又要改善民生；既要发展产业，又要维护生态安全；需要在集体林地承包到户的基础上，认真贯彻落实中央改革精神，围绕建立“四项制度一个体系”，加强农民林业专业合作组织建设，规范引导林权流转健康发展，推进林权抵押贷款和森林保险工作，盘活森林资源资产，进而带动林业经济发展。从全国来看，截至2011年年底，全国已确权的集体林地26.77亿亩，占集体林地总面积的97.80%；发证面积23.69亿亩，占确权林地面积的88.50%，8784万户农户拿到林权证。同时，配套改革逐步深入，扶持集体林业发展的财政、金融、社会服务等政策措施不断健全完善，各地大力发展农民林业专业合作组织和林下经济，有力地推动了林业生态建设和林区民生改善。

2012年，集体林改监测总体上有四个特点：一是扩大监测范围。湖南、甘肃两省被正式纳入监测范围，两省样本分布由局部地区拓展至全省，样本县由56个扩大到70个，样本村由280个扩大到350个，样本户由2800户扩大到3500户。二是扩展监测内容。监测内容仍然包括改革进展、社会经济影响、政策评价与需求三个层面，但指标设计更加注重突出原因、意向、评价、需求类指标，扩展监测内容。三是丰富监测方法。除了完成

专栏 1-1 2011 年集体林改大事记

1月，全国林业厅局长会议提出，要全面深化集体林改，督促各地搞好“回头看”和检查验收，加强纠纷调处和调解仲裁，全力打好明晰产权攻坚战，确保2011年全面完成集体林地确权任务、2012年全面完成林权证发放任务。

3月，国务院总理温家宝对林改工作提出了五个目标：确保林农的合法权益得到有效落实；确保林农在林地经营中真正得到实惠；确保森林资源总量增长和生态环境改善；确保林区乡村基层组织和林业部门的正常运转；确保林区社会稳定。

4月，全国人大常委会第二十次会议听取和审议了《国务院关于集体林权制度改革工作情况的报告》。

6月，国家林业局陆续派出10个督导检查组，督导检查各地集体林改工作，确保如期完成明晰产权、承包到户的林改任务，进一步推进集体林权制度改革。

10月，全国林下经济现场会在广西壮族自治区北海市和南宁市召开，部署加快发展林下经济，深入推进集体林改工作。

专栏 1-2 2011 年样本省有关集体林改的重要政策措施

省份	政策措施
辽宁省	科学编制简易村级森林经营方案, 将采伐限额分解落实到小班, 落实到林权所有者, 解决林木采伐限额分配不公的问题。建立土(林)地承包仲裁委员会, 做好林业承包经营纠纷调解仲裁工作
福建省	成立了76家林权登记管理机构, 实现了林权管理全省联网。培训林权登记发证工作人员300余人次, 召开全省林权登记发证工作会议, 加快推进发证工作
江西省	联合省内多家金融机构, 先后出台了一系列金融服务林改政策, 建立了银林合作机制, 完善了林业投融资体系
湖南省	省林业厅与中国人保财险湖南省分公司联合成立了湖南省森林保险工作协调小组, 省财政厅、省林业厅、湖南保监局联合印发了《2011年森林保险试点实施方案》, 对省级以上公益林实行统保, 对商品林完全按市场机制运作, 中央和省财政给予保费补贴
云南省	制定出台了《云南省森林资源资产评估管理暂行办法》, 提出了森林资源资产评估采取“量价分离”的方式。举办森林资源资产评估咨询人员培训班, 全省经财政部门批准的资产评估机构达到65家
陕西省	在完成主体改革的县建立林权管理服务中心, 初步培育了林权交易市场。联合省财政、中国人民银行西安分行、省农业银行、省农业发展银行、省农村信用联社等单位, 相继出台了7个关于林权抵押贷款的政策性文件, 拓宽了林农融资渠道
甘肃省	省林业厅印发了《关于进一步转变职能服务和支持集体林业改革发展的意见》, 提出大力发展林下经济, 增加农民收入

常规的监测表外, 发挥电话回访和实地入户回访的作用, 确保监测工作质量。此外, 还开展林下经济、林业科技等专题调查, 深化热点问题研究。四是保持样本同质化。2012年新增样本与原样本的基本情况大体保持一致, 保证了样本的可比性。

二、样本概况

截至2011年年底, 70个样本县(图1-1、表1-1)总人口2891.79万人, 其中农业人口占80.33%; 总计835.32万户, 其中农业家庭户占71.14%; 外出务工416.98万人, 占总人口的12.16%; 样本县共有贫困人口317.32万人, 贫困发生率为10.97%, 比全国贫困发生率^①高1.63个百分点; 地区生产总值6026.17亿元, 其中林业增加值占11.79%; 财政收入518.81亿元, 其中林业财政收入占5.57%; 农村居民人均纯收入5559.05元/(人·年), 比全国平均水平低20.32%, 比7省平均水平低11.95%。

350个样本村共有13.63万户, 总人口53.73万人。其中, 劳动力30.00万人, 长期外出务工10.91万人, 占劳动力总数的36.37%; 95.13%的人口参加了农村合作医疗保险, 47.15%的人口参加了养老保险; 人均纯收入3591.31元/年。样本村共有林地面积656.42万

^① 中国网, 《中国贫困人口 1.28 亿 占全国总人口近十分之一》, <http://www.chinanews.com/gn/2012/10-17/4255326.shtml>, 2012.10.17。根据引用数据计算 2011 年全国贫困发生率为 9.34%。



图 1-1 全国集体林改监测样本县分布情况示意

表 1-1 样本县分布情况

样本省	分布	样本县
辽宁	辽东	本溪县、桓仁满族自治县、开原市、铁岭县、宽甸满族自治县、清原满族自治县、新宾满族自治县
	辽中	辽阳县
	辽西	北票市、建昌县
福建	闽西北	永安市、尤溪县、漳平市、永定县、建瓯市、政和县、武夷山市
	闽东	屏南县
	闽南	长泰县、仙游县
江西	赣北	武宁县、宜丰县、德兴市、铅山县
	赣中	永丰县、遂川县、黎川县、乐安县
	赣南	崇义县、信丰县
湖南	湘中	茶陵县
	湘西	沅陵县、会同县、慈利县、凤凰县、花垣县
	湘南	蓝山县、衡阳县、新邵县
	湘北	平江县
云南	滇东北	大关县、罗平县
	滇西北	永胜县、腾冲县、弥渡县、禄丰县
	滇南	景谷傣族彝族自治县、建水县、麻栗坡县、景洪市

(续)

样本省	分布	样本县
陕西	关中	户县、太白县、澄城县
	陕北	黄陵县、安塞县、佳县、定边县
	陕南	西乡县、宁陕县、丹凤县
甘肃	陇东	泾川县、合水县、灵台县
	陇中	会宁县、通渭县、永靖县
	陇南	清水县、宕昌县、徽县、康县

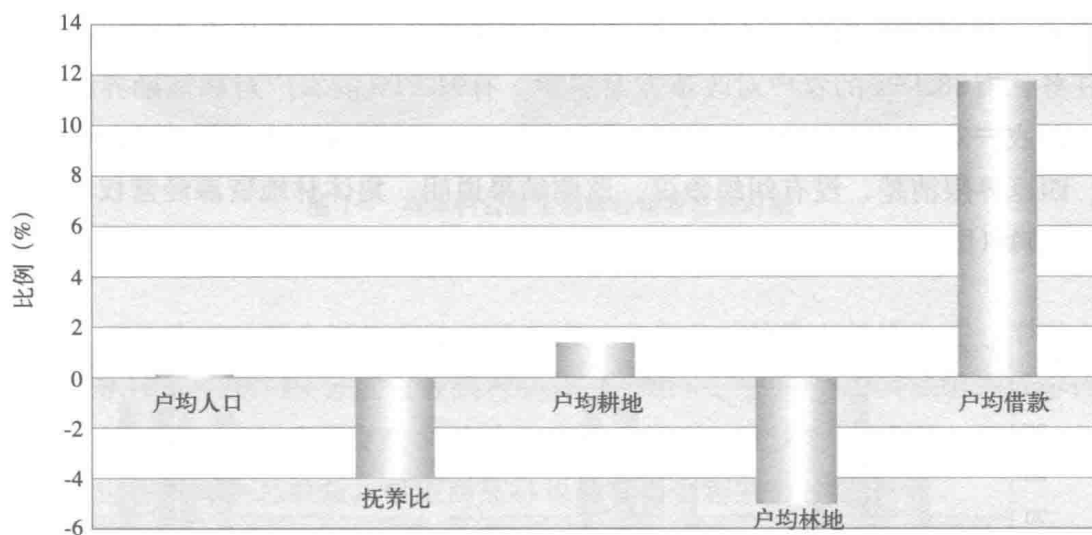


图 1-2 2011 年与 2012 年样本户基本情况差异对比

亩，耕地面积 84.70 万亩，林地面积是耕地的 7.75 倍。

3488 个有效样本农户^①总人口 1.62 万人，户均 5 人，总劳动力 0.95 万人，占总人口的 58.64%，总抚养比^②为 70.57；户均林地面积 89.72 亩，人均林地面积 19.28 亩；户均存款 3.33 万元，借款 1.72 万元，存贷差为正，家庭有资金储蓄，具有一定的生计保障能力和林业投资能力。与上一监测年度农户基本情况相比，本次样本户总量有所增加，但是农户家庭基本情况相似（图 1-2）。

改革进程

监测结果显示，截至 2011 年年底，样本省已进入集体林地明晰产权、承包到户的改收阶段，林地流转、林权抵押贷款、森林保险、林业合作组织建设等深化改革的政策措施稳步推开，改革正在进入由变革生产关系解放林业生产力，转入聚集生产要素发展林业生产力的新阶段。

① 由于道路交通等原因，本次监测入户调查共产生了 12 个无效样本户，占计划调查总户数的 0.34%。

② 总抚养比也称劳动力总负担系数，是指总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比，说明 100 名劳动年龄人口大致要负担多少名非劳动年龄人口。

一、林地确权发证基本完成，六成以上林地承包到户

截至2011年年底，样本县确权集体林地面积1.54亿亩，确权率为98.81%；发证面积1.51亿亩，林权证发证率为97.84%；共有356.90万户农户领到了林权证，林权证到户率为60.06%；共调处林权纠纷8.52万起，纠纷调处率为96.68%；样本县确权林地面积中，农户家庭承包经营林地面积9888.29万亩，家庭承包经营率达到64.07%。户级监测结果表明，发证林地面积26.52万亩，占农户家庭林地面积的84.74%，林地平均承包期为58.78年。与《林业发展“十二五”规划》提出的任务^①相比，样本省份林地确权和发证工作基本完成。有94.18%的农户认为本村已完成确权任务；80.86%的农户认为本村能完成发证任务；有88.16%的农户对改革方案满意，有91.71%的农户对林地勘界结果满意，83.83%的农户对“按人均分，承包到户”满意。94.51%的农户表示，其承包的林地产权清晰，四至界限清楚，没有纠纷争议。监测结果说明，集体林地资源经营权利和管护责任已经明确（图1-3）。

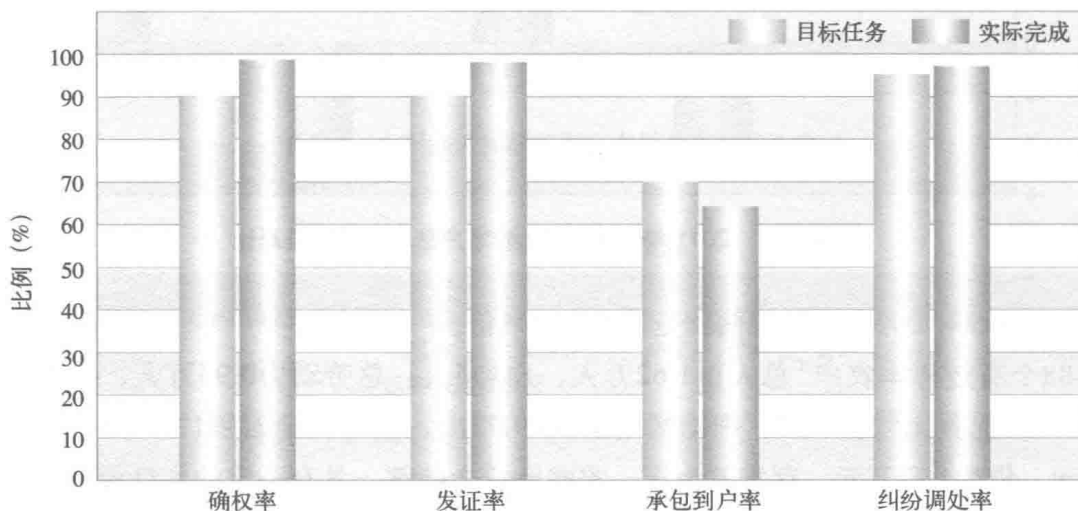


图 1-3 样本县主体改革完成情况

二、林业支持保护制度初步建立，六成农户获得造林补贴

截至2011年年底，样本县已获得生态补偿的公益林面积为7147.25万亩，占样本县公益林总面积的85.35%。国家公益林平均补偿额为9.97元/亩，地方公益林平均补偿额为8.79元/亩。与2010年相比，地方公益林平均补偿额增长了1.10倍，接近国家公益林补偿水平。江西、福建地方公益林平均补偿额比国家公益林分别高39.06%和6.82%，甘肃地方公益林平均补偿额最低，仅为7省平均水平的26.39%（表1-2）。从样本村看，

^① 《林业发展“十二五”规划》提出：确保到2013年左右，全国基本完成明晰产权、承包到户的改革任务，集体林地确权率和林权证发证率均达到90%以上；集体林地家庭承包经营率山区不低于70%，丘陵地区不低于60%，平原地区不低于50%；林权纠纷调处率不低于95%。

表 1-2 样本县公益林补偿情况

元/亩

指标	平均	辽宁	福建	江西	湖南	云南	陕西	甘肃
国家公益林	9.97	9.15	11.59	17.36	9.97	6.89	10.27	8.45
地方公益林	8.79	5.30	12.38	24.14	8.50	5.15	4.92	2.32

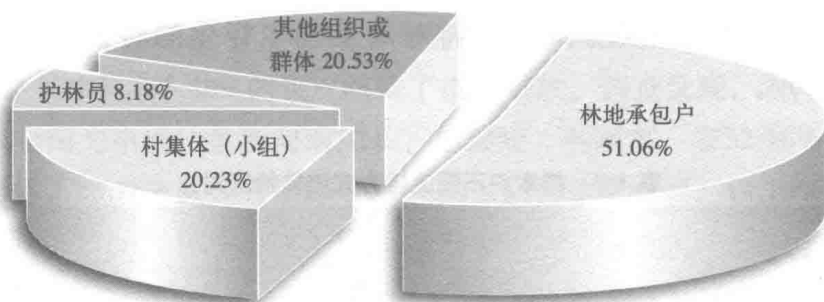


图 1-4 样本村公益生态林补偿费发放对象

51.06%的公益林生态补偿金发放到林地承包户，占到公益林生态补偿金的一半以上，另有20.23%、8.18%和20.53%分别发放到村集体（小组）、护林员和其他组织或群体（图1-4）。有74.77%的农户希望提高公益林生态补偿标准，扩大补偿范围；另外，他们认为，商品林也在发挥生态效益，希望商品林也能获得生态效益补偿。

2011年，样本县中幼龄林抚育面积408.14万亩，其中，获得中央财政补贴的面积89.66万亩，占抚育总面积的21.97%，比2010年增加了8.34个百分点。样本户抚育中幼林4.23万亩，其中，有5.33%的农户获得了抚育补贴，补贴面积0.21万亩，占抚育面积的4.96%；补贴金额11.48万元，平均补贴53.49元/亩，占中央财政森林抚育补贴标准的53.49%。入户调查发现，由于目前森林抚育任务主要是在国有林场、大户和企业，相比较而言，获得抚育补贴的普通农户少，比例低。样本户中，有25.03%的农户开展人工造林、迹地人工更新，共造林面积1.24万亩，造林补贴面积0.72万亩，补贴比例为58.06%；有63.18%的造林户得到了造林补贴，补贴金额27.40万元，平均补贴金额165元/亩，资金兑现率达到93.33%。2011年，林业补贴占农户家庭林业收入的19.67%，占家庭总收入的4.12%。

三、林地流转总量增长，流转方式多样化

截至2011年年底，样本县累计流转林地1629.69万亩，占林地总面积的7.63%，比2010年增加了3.82个百分点；流转林地的农户共计13.95万户，占农户总数的2.35%。与2010年相比，2011年样本县林地流转面积比例明显增加，主要原因是辽宁省流转林地面积大幅增加，流转面积比例远远高于7省平均水平，个别地方存在“一地多转、炒买炒卖”的情况。样本农户流转的林地平均流转金额为11.61元/（亩·年），平均流转期限为36.34年；流转的林地中，入股、转让、转包、出租及

其他方式流转林地分别占32.45%、27.52%、23.89%、13.79%和2.35%，入股的比例最高，接近流转林地的1/3；流转给本村村民、企业、外村村民、合作组织等及其他机构的林地分别占43.38%、25.60%、6.67%、24.35%，以流转给本村村民为主。流转登记的林地面积比例为81.36%，比2010年提高了18.64个百分点；其中，23.56%的流转林地进行了变更登记，47.62%进行了备案登记，28.82%没有进行登记其他情况。总体来看，林地流转总量略有增加，规模不大，比例较小，流转林地的农户不多，林地流转方式、流转对象呈现多样化的特征，流转登记率提高（表1-3、表1-4）。

表 1-3 样本户不同流转方式流转情况对比

流转方式	流转面积		流转金额 [元 / (亩·年)]	流转期限 (年)	变更登记比例 (%)	备案登记比例 (%)
	面积 (亩)	比例 (%)				
转让	10440.55	27.52	7.21	46	46.09	32.65
出租	5232.29	13.79	1.94	28	17.35	46.28
转包	9063.70	23.89	12.20	33	30.19	54.06
入股	12311.00	32.45	27.10	34	3.83	57.56
其他	891.03	2.35	9.59	34	9.54	24.64

表 1-4 7 省样本县 2011 与 2010 年林权流转面积比例情况对比

年份	合计	辽宁	福建	江西	湖南	云南	陕西	甘肃
2011	7.63	23.60	7.53	7.06	3.27	2.06	2.47	1.78
2010	3.81	12.72	3.35	3.93	2.13	0.53	0.55	0.42

从农户意愿来看，79.31%的农户不想流转林地，15.86%的农户想流转林地，4.83%的农户暂时不好说。流转过林地的农户中，有68.18%的农户对流转结果表示满意，但有12.50%对流转结果表示后悔，有19.32%表示不好说。与2010年相比，农户林权流转满意率提高了0.64个百分点；表示后悔或者不满意的农户比例上升了1.97个百分点；对自己流转行为尚不能分清好坏，表示“不清楚”的农户比例上升了14.06个百分点。鉴于农户对林地流转态度的变化，在林权流转市场尚未发育成熟和规范前，地方政府应对林权流转持审慎态度，既要通过林权流转优化生产要素组合，又要防止因林权流转造成农民失山失地。

四、林业金融逐步发力，农民投资林业积极性提高

（一）林权抵押贷款规模增加，七成贷款投入林业

截至2011年年底，样本县抵押贷款林地面积772.98万亩，占样本县有林地面积的4.77%，比2010年提高了2.13个百分点；平均贷款额901.10元/亩，比2010年降低了3.36%；贷款偿还率为46.03%，比2010年提高12.01个百分点。分省来看，辽宁、福建、

江西三省林权抵押贷款规模较大,抵押林地面积比例高于7省均值;湖南、云南两省每亩林地贷款金额较大,均在千元以上,而陕西、甘肃亩均贷款额明显较低,低于7省均值(图1-5、表1-5)。户级监测结果显示,有67户样本户获得林权抵押贷款,抵押面积1.95万亩,平均期限为2.43年,利率为10.12%,户均贷款额14.69万元。其中,贷款额100万以上的3户,占贷款农户总数的4.48%,贷款额5万以下的34户,占贷款农户总数的50.75%(表1-6)。样本户获得贷款后,将70.78%的贷款投资林业,29.22%用于其他方面(图1-6)。从农户意愿来看,有41.17%的农户想申请林权抵押贷款,比2010年增长1.84个百分点,其中只有3.28%的农户获得了抵押贷款。调查发现,农户不愿意贷款的原因中,22.67%是因为申请贷款所需时间长,期限短、利率高。有32.16%的样本户认为获取抵押贷款容易,23.76%认为有点麻烦,29.89%认为非常麻烦,14.19%认为根本申请不到。获得林权抵押贷款的样本户中,36.49%参加了森林保险。在一些地区,由于林地必须投保才能进行林权抵押贷款,在一定程度上增加了农民申请林权抵押贷款的难度。

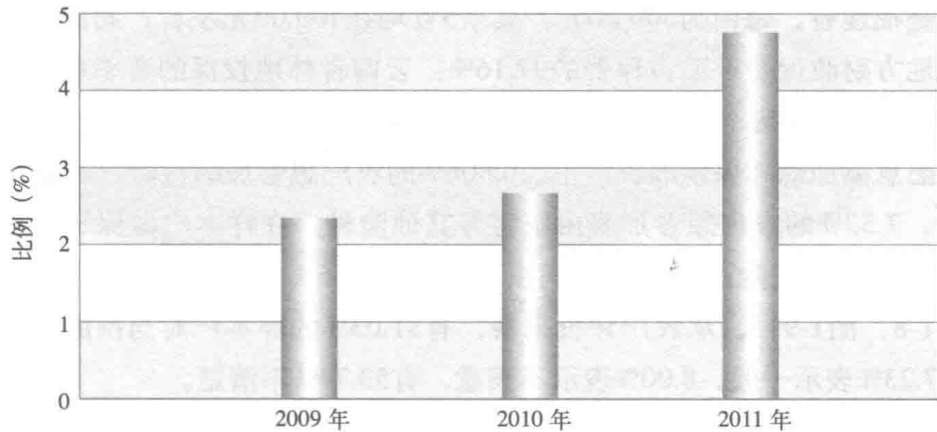


图 1-5 抵押贷款林地比例年度变化

表 1-5 7省样本县林权抵押贷款开展情况

指标	合计	辽宁	福建	江西	湖南	云南	陕西	甘肃
抵押贷款面积比例 (%)	4.77	7.24	9.93	5.49	0.49	2.63	0.93	2.10
平均贷款额 (元/亩)	901.10	920.71	943.13	747.05	1459.50	1004.16	673.33	489.45
贷款农户比例 (%)	0.39	1.42	0.55	0.23	0.02	0.04	0.06	0.42
户均贷款额 (万元/户)	13.04	10.61	15.37	29.24	7.88	82.65	4.42	2.99

表 1-6 不同贷款金额农户林权抵押贷款情况

指标	0~5万	5万~10万	10万~20万	20万~100万	>100万
贷款农户数 (户)	34	16	8	6	3
户均贷款金额 (万元)	2.25	5.96	11.88	46.25	146.67
平均贷款期限 (年)	3.21	1.63	1.38	1.50	2.67
平均贷款利率 (%)	9.47	10.88	10.70	10.97	10.09