

*The Reform of the Collective Forest
Tenure System in China*

论中国集体林权 制度改革

贾治邦

中国林业出版社

The Reform of the Collective Forest
Tenure System in China

论中国集体林权 制度改革

贾治邦

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论中国集体林权制度改革 / 贾治邦. —北京 :
中国林业出版社, 2012. 1
ISBN 978 - 7 - 5038 - 6463 - 6

I. ①论… II. ①贾… III. ①集体经济: 林业经济 -
经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 280832 号

出版: 中国林业出版社 (100009 北京市西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: Lucky70021@sina.com **电话:** 010 - 83283569

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 三河市祥达印装厂

版次: 2012 年 1 月第 1 版

印次: 2012 年 1 月第 1 次

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 32. 25

字数: 450 千字

定价: 99. 00 元

论中国集体林权制度改革

陈以亨 题

前言

FOREWORD

2008年6月8日，中共中央、国务院颁布《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，中国集体林权制度改革全面铺开，进展顺利。截至2011年11月30日，全国已有26个省（区、市）基本完成明晰产权、承包到户的的改革任务，已确权集体林地面积26亿亩，占集体林地总面积的95%，其中，核发林权证面积22.65亿亩，占已确权林地总面积的87.11%，8379.41万农户拿到林权证，4亿多农民直接受益。把27亿多亩集体林地和数十万亿元森林资产确权承包到农户，极大地解放和发展了农村社会生产力，成为我国继农村家庭联产承包责任制后，中国农村生产关系的又一项重大变革和亿万农民的又一场伟大实践。

当前，我国集体林权制度改革已进入关键阶段。为更好地总结经验，加强理论指导，不断强化集体林权制度改革，我们收集整理了自2006年以来贾治邦局长就集体林权制度改革的讲话、论述和专访，编辑出版贾治邦局长《论中国集体林权制度改革》一书。希望广大林业干部职工认真研读、准确把握、科学运用，在深化改革、加快发展、兴林富民的伟大实践中，不断续写新篇章。

国家林业局集体林权制度改革领导小组

二〇一二年一月四日

目录

CONTENTS

前 言

第一部分 讲 话

- ◎认真研究林业在新农村建设中的地位和作用 推动林业生产力的大发展
(2006年1月13日) 3
- ◎坚持以科学发展观统领工作全局 努力把我国林业推向又好又快发展的新阶段
(2006年2月21日) 7
- ◎遵循林业发展内在规律 大力推进林业现代化建设(2006年3月19日) 22
- ◎消除林业体制机制性障碍 解决林业发展深层次矛盾(2006年4月25日) 27
- ◎创绿色家园 建富裕新村 为建设社会主义新农村作出新贡献
(2006年5月9日) 29
- ◎集体林权制度改革给我们的几点启示(2006年5月14日) 34
- ◎处理好八大关系 推进林业改革发展(2006年7月17日) 42
- ◎认真总结 精心谋划 稳步推进集体林权制度改革(2006年8月25日) 48
- ◎以改革为动力发展现代林业 建设社会主义新农村(2007年1月6日) 56
- ◎坚持科学发展 建设现代林业 为构建社会主义和谐社会作贡献
(2007年1月23日) 58
- ◎发扬党的优良传统 推进林业改革发展(2007年3月2日) 75
- ◎要把切实抓好集体林权制度改革作为促进生态建设的重要手段
(2007年5月28日) 80
- ◎认清形势 抓住重点 全面深入推进现代林业建设(2007年7月19日) 82
- ◎深化集体林权制度改革 培育有活力的市场主体(2007年8月20日) 92
- ◎总结经验 提高认识 完善措施 坚定不移地推进集体林权制度改革
(2007年9月17日) 94

◎创绿色家园 建富裕新村 全面开创林业推进新农村建设新局面 (2007年9月18日)	105
◎认真学习贯彻《物权法》加快推进现代林业建设(2007年10月8日)	116
◎积极推进集体林权制度改革 为防沙治沙注入强大动力(2007年11月7日) ...	122
◎履行建设生态文明重大使命 推进现代林业又好又快发展 (2008年1月14日)	123
◎提高认识 挖掘潜力 全面开创平原林业建设新局面(2008年5月27日)	141
◎开展造林绿化 实施集体林权制度改革 建设山川秀美新山西 (2008年6月20日)	151
◎统一思想 提高认识 全面推进集体林权制度改革(2008年7月14日)	158
◎顺应经济建设和林业发展内在规律 加快推进集体林权制度改革 (2008年7月28日)	169
◎认真学习实践科学发展观 全面推进集体林权制度改革(2008年9月28日) ...	173
◎关于集体林权制度改革的几点认识(2008年11月6日)	180
◎明确思路 增强信心 积极稳妥地推进集体林权制度改革 (2008年12月10日)	184
◎认清新形势 抓住新机遇 把现代林业建设全面推向科学发展新阶段 (2009年1月8日)	195
◎认真落实中央林业工作会议精神 确保集体林权制度改革顺利推进 (2009年6月23日)	213
◎继续解放思想 完善政策措施 把林业改革不断引向深入 (2009年6月30日)	217
◎抓住机遇 解放思想 千方百计推进集体林权制度改革(2009年7月14日)	225
◎深刻领会中央林业工作会议精神 确保集体林权制度改革取得重大成效 (2009年7月24日)	231
◎全面推进集体林权制度改革 为生态文明建设奠定坚实的制度基础 (2009年8月1日)	249
◎全面推进集体林权制度改革 调动亿万农民造林绿化的积极性 (2009年8月26日)	250
◎集体林权制度改革为我国林业产业发展注入强大动力(2009年11月3日)	251



◎总结经验 深化认识 加快推进北方地区集体林权制度改革 (2009年11月12日)	259
◎发展现代林业 建设生态文明 推动科学发展(2009年12月22日)	267
◎深入贯彻落实中央决策部署 努力实现林业发展宏伟目标 (2010年1月21日)	283
◎认清形势 抓住机遇 进一步推进集体林权制度改革向纵深发展 (2010年1月23日)	301
◎认真落实温家宝总理重要批示精神 全面深入推进集体林权制度改革 (2010年4月14日)	308
◎以中央林业工作会议精神为指引 学习塞罕坝成功经验 再创林业建设辉煌年 (2010年7月13日)	317
◎大力加强宣传工作 为深入推进集体林权制度改革营造良好舆论氛围 (2010年8月30日)	334
◎统一思想 提高认识 继续全面深化集体林权制度改革 (2010年10月11日)	344
◎伟大的实践 历史的盛会(2010年11月15日)	347
◎抓住战略机遇 转变发展方式 全面开创现代林业科学发展新局面 (2011年1月5日)	349
◎深入推进集体林权制度改革 努力开创现代林业发展新局面 (2011年4月20日)	367
◎始终坚持用最新理论成果指导林业实践(2011年6月21日)	375
◎壮大林下经济 实现兴林富民 全面推动集体林权制度改革深入发展 (2011年10月10日)	377
◎高度重视和切实加强林业调查研究(2011年12月15日)	385
◎提升多种功能 促进绿色增长 把现代林业建设不断推向前进 (2011年12月29日)	391

第二部分 论 述

◎充分发挥林业在建设社会主义新农村中的强大推动作用 (2006年3月13日)	411
---	-----



◎绿水青山也是政绩(2006年11月17日)	417
◎集体林权制度改革迫切需要一支林农信得过的高素质干部队伍 (2007年6月25日)	419
◎深化农村改革的重大战略举措(2008年10月3日)	421
◎坚持走中国特色的生态文明发展之路(2009年3月2日)	426
◎深入贯彻中央林业工作会议精神 全面推进集体林权制度改革 (2009年7月16日)	430

第三部分 专 访

◎集体林权制度改革必须坚持五项原则(2006年8月22日)	435
◎集体林权制度改革核心就是确保农民的经营主体地位 (2006年9月14日)	438
◎集体林权制度改革是林业持续发展不竭的动力(2006年10月27日)	441
◎集体林权制度改革就是要使林业生产力大解放(2006年10月27日)	453
◎集体林权制度改革要抓住三个关键环节(2006年12月)	460
◎集体林权制度改革是一项林业经营管理体制的重大创新 (2007年1月25日)	466
◎集体林权制度改革要实现“生态受保护 农民得实惠”的目标 (2007年3月8日)	471
◎坚持把改革作为推动林业又好又快发展的根本动力(2007年3月)	478
◎集体林权制度改革极大地激发了农民植树造林和生态建设的热情 (2007年3月12日)	483
◎集体林权制度改革带来农村金融的重大突破(2009年7月24日)	486
◎在西部大开发中筑牢林业基础地位(2009年12月10日)	490
◎小崔会客:专访国家林业局局长 党组书记贾治邦(2010年3月8日)	493
◎明晰产权 承包到户 促进农民发家致富(2010年3月12日)	501
◎凤凰卫视“问答神州”:问答贾治邦(2010年4月10日)	504





第一部分

讲 话

认真研究林业在新农村建设中的地位和作用 推动林业生产力的大发展*

2006年1月13日

一、福建集体林权制度改革的基本情况

从2003年4月开始，福建在过去林业“三定”、放权让利等历次改革的基础上，全面推开了集体林权制度改革。通过采取“二到三还”（产权到户、到人，还山、还林、还利于民）的政策，特别是从原来的“让”到现在的“还”，这一字之差，却充分说明这次改革比较彻底，真正实现了还山于民、还林于民、还利于民，使广大林农耕者有山、耕山有责、务林有利、致富有门，取得了十分明显的成效。从调研的情况看，福建省集体林权制度改革的核心内容和主要做法有3项：一是通过林地经营权和所有权的分离，把林地的经营权落实到户、到人，明确了林业产权，确立了林业经营主体。二是通过林权登记发证，以法律的形式落实了林农的经营权，确保了林农的处置权和收益权，真正实现了还山、还林、还利于民，老百姓非常高兴。三是通过建立健全林业要素市场和服务平台等配套改革措施，规范了林权的依法、有序流转，促进了人才、资本、科技等各种生产要素向林业聚集，盘活了森林资源，激活了林业发展的机制，缩短了林业经营周期，促进了林业发展和林农增收，带动了社会主义新农村的全面建设。应该说，福建省集体林权制度改革是一次全面系统的改革，从3个层面步步深入，环环相扣，抓住了林业改革的内在规律，调整了林业生产关系，消除了体制上的束缚和机制上的障碍，适应了社会主义初级阶段经济社会发展对林业的要求。

福建集体林权制度改革的成效是显著的：一是造林绿化成效显著。2005年福建全省造林突破200万亩**，比往年翻了一番，同时森林火灾明显下降，盗伐、滥伐林木现象大幅减少。仅德化县造林就由2001年的1万多亩增长到

* 在福建省调研集体林权制度改革工作时的讲话（节选）。

** 1亩≈0.667公顷（全书同）。

2005年的近4万亩，森林蓄积量逐年增长，造林、护林成效十分明显。二是生态体系日趋完善。全省森林覆盖率达到62.96%，居全国第1位；森林蓄积量4.4亿立方米，居全国第7位；竹林面积占全国竹林面积的1/5，居全国首位；动植物物种资源丰富，种类约占全国1/3。三是林业产业快速发展。全省林业总产值由2003年的720亿元增加到2005年的920亿元；仅邵武市集体林权制度改革以来先后建立木竹加工企业42家，其中龙头企业就有18家，投资亿元以上企业有4家。四是农民收入大幅度增加。南平、三明等重点林区农民收入的一半来自林业。邵武市上坪村全村人均每年林业收入达5200多元，全村有私家车5辆、货运车5辆、摩托车160多辆，70多户村民在城区购买了商品房，占总户数的1/3，村里的孩子从幼儿园到小学全在城里上学，村里每年拿出6万元为学生在城里租用了宿舍，周末雇专车接送。同时，全省年还利于民、反哺林业总额达18.58亿元，大幅度降低了农民负担，增加了农民收入。五是村级实力明显增强。据粗略统计，林区平均每个村集体每年从林业中收入可达3万~5万元，一些重点林区县可达10万元以上，沿海地区平均每个村也在万元左右，确保了村集体有持续稳定的收入来源，有效调动了基层组织参与林业管理的积极性。这些都充分说明，福建集体林权制度改革是正确的、成功的，得民心、顺民意，深受广大林区农民群众的欢迎。

二、福建集体林权制度改革的基本经验

福建省集体林权制度改革创造了不少新经验，为全国林业改革探索了路子。初步归结起来主要有6条。

一是坚持党政领导。福建省委、省政府对这次改革，在战略上高度重视，立法上不断完善，经费上尽力保障，机制上鼓励创新。这是改革取得成功最有力的保障，是最核心、最重要的经验。

二是坚持依法办事。改革的每一步都严格按照我国《农村土地承包法》、《村民委员会组织法》和《森林法》等法律规定来操作，确保了改革依法、有序、健康、稳步推进。

三是坚持试点先行。在改革的初始阶段，先进行不同类型的改革试点，在总结经验教训的基础上，再逐步推开，这是改革取得成功的好办法。

四是坚持分类指导。全省各地因地制宜，不搞“一刀切”。有的均山到户，有的均权到户，有的成立股份林场，有的开展林权流转、期权买卖，完全符合各地的实际，维护了群众利益，得到了群众拥护。

五是坚持尊重历史。对以往的山林承包、林权流转，尊重历史，正视现



实，妥善处理，保持了政策的连续性和稳定性。

六是坚持依靠群众。群众是改革的主体。改革方案的制定、重大事项的决策，都由村民经过多次讨论，并经村民会议或村民代表会议 2/3 以上通过后才能实施，尊重了民意，体现了民主，实现了平稳改革。特别是林业部门扎实工作，当好党委、政府的参谋，积极沟通协调，切实解决遇到的各种难题。

对于福建集体林权制度改革的经验，要认真、全面地进行总结，并在全国逐步推广，积极稳妥地推进全国集体林权制度改革。

三、福建集体林权制度改革的启示

福建集体林权制度改革的成功实践给我们很多启示，主要表现在 4 个方面。

1. 福建集体林权制度改革不仅是林业内部生产关系的调整，也不仅是林业内部生产资料的重新分配，最重要的是农村实行联产承包责任制改革的继续、深化和完善

福建省素有“八山一水一分田”之称，山林面积很大，森林资源既有经济效益又有生态效益，具有双重属性，同时，林业生产周期长，集体林权制度改革又没有现成的经验，所以改革的困难更多、工作量更大、情况更复杂、任务更艰巨，是一项系统工程。山地和农田都是农民的命根子，是农村最敏感、最重要、与农民利益最密切的生产资料。农村联产承包责任制只是把农田落实到了户，比农田多几倍的山地还没有真正落实到户，这就难以充分释放农村劳动力的潜能，难以发挥山地的潜力，林农也就难以过上富裕的生活。因此，只有实行集体林权制度改革，农村改革才是彻底的、全面的、完整的。

2. 福建集体林权制度改革充分调动了社会发展林业的积极性，极大地解放了林业生产力

这次改革，通过明晰林业产权，落实林业经营权，确保林农的处置权、收益权，给林农吃了“定心丸”，最大限度地调动了林农和社会发展林业的积极性。过去是“赶着农民种树，管着农民砍树”，现在由原来的“要我造林”变成了“我要造林”，“管好自家山，看好自家林”成为林农的自觉行动。林农护笋养竹，就像选女婿一样对待，把山上的一根根竹条当成了金条银条。改革使福建省造林面积大幅度增长，森林资源得到有效保护。

3. 福建集体林权制度改革极大地激活了各种生产要素向林业聚集，加快了林业现代化进程

通过改革，吸引了林业内外各种生产要素向林业流动，促进了林业生态体系和产业体系建设，发挥了林业生态和产业两大属性及林业的多种功能。森林



不仅发挥了十分重要的生态效益，其资源优势正在转化为产业优势，林业的社会效益也逐步得到充分体现。林业多种功能的发挥，加快了林业现代化进程，也必将促进社会主义新农村建设。新农村建设要实现生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主，这都与林业密切相关，林业在社会主义新农村建设中大有作为。

4. 福建集体林权制度改革促进了农村经济的发展，巩固了基层政权

主要表现在“三增”：农民增加了收入，集体增强了实力，基层组织增强了凝聚力。几天来，我们看到的、听到的农民增收、村财增加、干群关系密切、村民关系和谐、乡村风尚文明等生动事实，都是改革成效的具体体现。邵武市铁罗村由原来的“上访村”变成了现在的“稳定村”，上坪村从原来的“三不通”实现了现在的电通、路通、电话通，还喝上了自来水，解决了少有所学、老有所养、病有所医、困有所帮等难题，真正使乡村社会逐步走向了和谐，真正使农村和谐社会的根基更加牢固。

总之，福建集体林权制度改革抓住了林业发展的牛鼻子，破除了制约集体林发展的体制机制性障碍，展示了林业生产力发展的巨大潜力，带来了山绿、民富、人欢的新景象，体现了林业在社会主义新农村建设中的重要地位和作用。

实践证明，集体林权制度改革，是农村经济社会发展的第二次革命，是农村生产力的又一次大解放，是破解“三农”问题的有效途径，对加快林业现代化进程，实现林业又好又快发展，推进社会主义新农村建设，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

实践还证明，只有改革，才能有效消除长期制约林业发展的体制机制障碍；只有改革，才能有效释放农村劳动力的巨大潜能和林地的巨大生产潜力以及调动其他各种生产要素向林业聚集；只有改革，才能充分发挥林业的双重属性和林业的多种功能；只有改革，才能充分发挥林业在构建和谐社会中的重要作用，保持林区的稳定；只有改革，才能充分发挥林业在建设社会主义新农村中的重要作用。因此，我们一定要认真总结福建集体林权制度改革的经验，认真研究林业在社会主义新农村建设中的地位和作用，找准位置，牵住牛鼻子，推动林业生产力的大发展，为社会主义新农村建设作出新贡献。



坚持以科学发展观统领工作全局 努力把我国林业推向又好又快发展的新阶段*

2006年2月21日

这次全国林业厅局长会议，是在两个“五年计划”交替的重要时刻召开的一次重要会议。会议的主要任务是，深入贯彻落实中央最近召开的一系列重要会议和中央林业决定精神，回顾总结“十五”、研究部署“十一五”特别是2006年的林业工作，将我国林业推向又好又快发展的新阶段。

党中央、国务院非常关心林业工作。2006年年初，胡锦涛总书记在福建省永安市考察时强调指出，林权制度改革的意义确实很重大。1月4日，温家宝总理主持国务院常务会议，对黑龙江省伊春市国有林区林权制度改革试点工作进行了专题研究。回良玉副总理春节前专程到吉林省看望林业职工，视察林业工作，对林业发展提出明确要求；最近又专门作出批示：“赞同治邦同志的讲话。抓好林业建设，对于改善我国的生态环境，促进经济社会的全面发展，推进新农村建设意义重大。望在过去很好的工作基础上，坚持以科学发展观为指导，以体制创新和科技创新为动力，积极稳妥地推进林业各项改革，继续抓好林业重点工程建设和森林防火工作，进一步转变经营方式，促进林业又好又快发展，充分发挥林业的多种功能和效益，为加快推进社会主义现代化建设作出新的贡献。”这就为我们开好这次会议，安排好林业工作明确了任务，指明了方向，我们要认真扎实地加以贯彻落实。

一、关于“十五”林业工作的回顾

“十五”时期，是我国林业发展最引人注目的5年。5年来，党中央、国务院高度重视林业工作，颁发了《关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9号），召开了全国林业工作会议，确立了以生态建设为主的林业发展战略。全社会对林业的认识不断深化，参与程度显著提高。林业建设取得了令人可喜的成绩。

* 在全国林业厅局长会议上的讲话（节选）。

一是造林绿化事业快速发展。“十五”时期，我国年均营造林面积超过1亿亩，人工林面积增加到8亿亩，森林覆盖率由16.55%提高到18.21%。全国初步形成了以工程造林为主体，社会造林和义务植树共同发展的造林绿化新格局。非公有制造林蓬勃发展，占“十五”新造林面积的40%以上。全国共有27.5亿人次参加义务植树，植树120多亿株，为历个五年计划之最。封山育林比重和灌木造林力度加大。营造林质量管理体系初步建立，全国营造林面积核实率和合格率稳定在一个较高的水平上，质量进一步提高。

二是森林资源保护管理走上了法制化轨道。目前，全国森林资源保护管理已基本形成以实现森林可持续经营为目标，林权管理为核心，资源利用管理为重点，综合监测为基础，执法监督为保障的比较规范、稳定、有序的工作格局，林政案件由过去的年均45万件下降为43万件。全国林地确权发证面积超过90%，征占用林地审核率和森林植被恢复费收取率大幅度提高。完成了第六次全国森林资源清查，初步实现了由单一资源调查向森林资源和生态状况综合监测一体化的转变。森林公安、森林武警和林业行政执法队伍建设进一步加强，先后组织开展了十余项专项整治行动，督促查办了一批大案要案，森林火灾受害率控制在1‰以内。林业有害生物防治率由60%提高到75%，成灾率下降到0.5%以下。林业重大灾害应急处理能力有所增强。

三是“六大工程”建设取得了显著成效。“六大工程”的启动实施，成为新世纪林业加快发展的主要载体。在“六大工程”的带动下，5年来，全国共完成造林4.8亿亩，其中陡坡耕地和严重沙化耕地退耕还林1.3亿亩，封山育林2亿亩，14.3亿亩森林得到有效管护，累计减少森林资源消耗4.3亿立方米。全国生态建设状况也进入治理与破坏相持阶段。“六大工程”的有效实施，对改善我国生态状况、维护国土生态安全，促进农业和农村经济发展、扩大城乡就业、增加农民收入发挥了重要作用。

四是自然生态保护工作得到有力加强。“十五”时期，全国共新建自然保护区790处，使林业系统管理的自然保护区达到1699个，面积18亿亩，占国土面积的12.49%，超过世界平均水平。大熊猫、兰科植物等15大物种被纳入国家重点保护项目，建立野生动物拯救繁育基地250多处、野生植物种质资源保育基地400多处和规模培植基地1000多处，大量珍稀濒危野生动植物形成了稳定的人工种群，物种资源稳中有升。湿地保护成为亮点，目前共建立湿地自然保护区473个，45%的自然湿地得到有效保护。野生动物疫源疫病监测防控体系初步建立，在防治“非典”、禽流感等重大公共安全事件中发挥了积极作用。颁发了《全国防沙治沙规划》，国务院作出了《关于进一步加强防沙治

