



云南集体山林权属研究

Studies of Collective Forestry Tenure in Yunnan



何丕坤 何 俊  编著



中国农业大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

云南集体山林权属研究/何丕坤,何俊编著. —北京:中国农业大学出版社,
2007.6

ISBN 978-7-81117-173-0

I. 云… II. ①何… ②何… III. 林区-所有权-研究-云南省-文集
IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 027631 号

书 名 云南集体山林权属研究

作 者 何丕坤 何 俊 编著

策划编辑 宋俊果 孙 勇

责任编辑 韩 琳

封面设计 郑 川

责任校对 王晓凤 陈 莹

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮政编码 100094

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

规 格 787×1 092 16 开本 13.25 印张 252 千字

印 数 1~1 050

定 价 30.00 元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

2003年6月25日是一个值得纪念的日子,《中共中央和国务院关于加强林业发展的决定》(中发[2003]9号文)下发了。中国林业从此进入了有史以来的最好时机,从此也开始了中国深化集体林权制改革的篇章。新中国成立以来,中国的山林权属,通过“土地改革”、“农业合作化及人民公社化”、林业“四固定”和林业“三定”等大的调整变革,未找到一条促进中国林业可持续发展林权制度安排的道路。随着2003年中央9号文件的出台,在新的中国林业发展方针的指引下,拉开了新一轮集体林权制度改革的序幕,深化集体林权制度改革,是探索建设中国现代林业所需要的产权制度安排。

2006年,云南省在中央9号文件的指引下,开始了深化集体林权制度改革的试点工作,并启动了深化集体林权制度改革。在省委、省政府的领导下,在省林业厅党组及厅领导的指挥下,9个县的试点工作,取得可喜成绩。2007年深化集体林权制度改革工作将在全省全面开展。然而,林权问题是一个牵一发而动全身的问题,如何把中央的精神、政策落实到位并保障改革工作的顺利进行?如何在云南这样一个多民族的地方,根据各民族的需要和情况更好地使林权改革为农户服务?如何提高农户在林权改革中的参与程度?同时,过去在林权改革中的哪些经验和教训又是我们今天应该吸取的?诸如此类的现实问题都是我们在开始林权改革中应该考虑和思考的。

产权的变革是一个历史过程的持续,它具有历史的连贯性,笔者之一有幸参加了从“土地改革”、林业“四固定”、林业三定和国有林核权发证等大的林业变革史实,很早就想写点东西,把这一历史回顾记叙。同时,笔者也一直关注着当前改革的进展,参加了一些调研工作和一些国内国际研讨会,试图在温故的基础上探索一些改革的点滴新思路,经过一年多的合作收集资料、调研沟通、沉思探索,也算记叙了几篇与林改有关的拙作和史料。基于此,我们完成了《云南集体山林权属研究》一书,在书中的五大篇中,第一篇是综述,第二篇介绍了云南森林资源的基本情况;第三篇探寻了林权改革中的理论思考和制度与政策的创新问题;第四篇回顾了云南林业发展的重要事件和权属变革;第五篇分析并讨论了林权改革中的重要关注热点。希望通过现状的介绍,理论的探索,历史的回顾以及问题的分析,能为云南乃至中国林权改革的研究和实践提供一些新的观点和资料,最终为中国的林业事业做出一个林业工作者应做的贡献。

在课题的研究、写作和出版过程中,编者受到了云南省林业生态工程规划和世界混农林业中心云南办公室领导和同事的大力支持与帮助,特别是李建友院长在出版过程中给予了大力的支持。同时,项目合作工作单位世界混农林业中心的Horst Weyerhaeuser 博士、杨永平博士、李正丽、张翼飞等为我们提供了大力的支持和鼓励,在此一并致谢。集体林权制度改革是崭新的社会系统工程,由于时间紧迫,加之作者水平有限,本书难免出现错漏之处,敬请读者批评指正。

编者

丁亥年 春节

目 录

第一部分 综述	(1)
1 云南集体林权制度改革研究综述	(3)
第二部分 云南森林资源	(13)
2 云南森林资源概述	(15)
第三部分 探寻	(23)
3 林权制度改革的法律依据及诠释	(25)
4 云南集体林权制度改革的理论思考	(41)
5 云南集体林权制度改革中几个配套政策的探寻	(52)
6 参与式方法在集体林权制度改革中的应用思考	(60)
第四部分 温故	(71)
7 云南山林权属的演变	(73)
8 林业“四固定”中的林权变革	(85)
9 云南省的林业三定工作	(92)
10 划定社员“自留山”	(104)
11 云南国有林核权发证工作	(109)
12 荒山使用权有偿出让	(116)
13 云南的国有山林	(122)
第五部分 改革中的关注点	(139)
14 云南山林权属纠纷研究	(141)
15 集体林权制度改革中确权发证的技术保障工作	(154)
16 商品林林木、林地资产评估问题探讨	(164)
17 集体林权制度改革中的档案工作	(170)
18 集体林权制度改革中应注意的几个问题	(176)
附件 有关历史文献	(183)
1 西南区大森林收归国有实施办法	(185)
2 西南区土地改革中山林处理办法	(186)
3 中共中央关于确定林权、保护山林和发展林业若干政策规定	(189)
4 云南省委关于执行“中共中央关于确定林权、保护山林和发展林业的 若干政策规定(试行草案)”的补充规定(草案)	(194)

5	云南省革命委员会关于划定社员自留山的规定	(197)
6	中共云南省委、省人民政府关于自留山、责任山若干问题的规定	(198)
7	关于认真建立国有林核权发证工作档案的通知	(202)
参考文献		(204)

第一部分

综 述

1 云南集体林权制度改革研究综述

一、研究的背景

近年来,我国一些林业资源丰富的省份积极改革探索建立适应社会主义市场经济体制的林业经营管理体制和运行机制,调动林农和社会各界投资林业的积极性,吸引社会资本向林业集聚和流动,实现了经营主体多元化,盘活了山林资产,给林业发展注入了生机和活力,加快了生态建设步伐,推动了当地经济发展,形成了林业资源合理保护和开发利用的新热潮。在中央《关于加快林业发展的决定》的推动下,一些经济发达省份如福建、江西,率先启动并初步完成了集体林权制度改革主体工程,取得了可喜成绩,推动了林业发展,为全国其他地区做出了典范。

在外省先进经验的启发下,云南也开启了集体林权制度改革工作。在我省林业用地中,集体林地占较大比重,改革开放后,通过开展稳定山权、林权,划定自留山和确定林业生产责任制的林业三定工作,扩大林业经营自主权和实施林业分类经营改革,在一定程度上解放和发展了生产力。但由于部分集体林产权不够明晰、使用权流转不规范、经营机制不活、利益分配不合理等原因,林农的经营主体地位没有得到有效落实,影响了林木所有者和经营者发展林业的积极性,阻碍了生产要素向林业集聚,导致森林质量不高、林种结构不合理,经营管理粗放,林业大资源、小产业、低效益的状况长期得不到根本改变。为此,必须深化集体林权制度改革,消除林业发展的体制机制障碍,这是适应社会主义市场经济发展的必然选择,是增强林业活力、加快林业发展、有效持续增加农民收入的迫切要求,是调动社会力量参与林业开发的客观需要,是缓解林区矛盾、维护社会稳定的重要途径,是推进山区社会主义新农村建设的治本之策。

外省的经验,必然不能照抄照搬,为此云南相关科研单位和有识之士,也对此项研究投入较多的关注,我们怀着对发展云南现代林业的期望,也投入这项研究工作,愿为云南的林权制度改革贡献微薄之力。

二、关于本书研究的目的及方法

山林权属是林业发展的核心和大家所共同关注的问题,良好的权属安排,是建

设现代林业的制度保障。进入 21 世纪,中国林业得到了快速发展,在集体林区,林农是发展林业的主体,充分发挥他们的主体地位和作用,必须有一个高效协调的权属安排。云南的集体林占 80% 左右,搞好集体林权制度改革,事关云南林业的发展大局,必须进行林业产权制度研究,以推进这项改革工作。

产权制度安排是属于生产关系的范畴,根据马克思主义“生产关系一定要适应生产力发展”的经典理论,当生产关系不适应生产力发展,甚至阻碍生产力发展时,就应变革生产关系,以适应生产力的发展。长期以来,我省林业生产发展滞后,林业产值在国民经济总产值中的比率不高,林业产业“大资源小产业”的状况长期改变不了,村民林业生产积极性不高,集体林经营不活,除管理上的因素外,关键是产权制度构架的不合理,产权虚置,村民得不到实实在在的权益,特别在建设社会主义新农村进程中,改革集体林产权制度迫在眉睫。在中国林业进入转型期的时候,研究中国林业权属结构和权属安排,有着非常深远的历史意义和重要的现实价值。

本书的研究重心是从解放以来云南 4 次大的山林权属变革为切入点,从温故而知新的视角出发,结合现代产权理论,从现代社会学、经济学、法学、管理学等多视角,研究当前集体林产权设计和结构,存在的弊端,从历史的经验中反思,寻找当前集体林权制度改革路径中应吸取的教训,应采取的策略措施,为云南的集体林权制度改革献计献策。

本研究从构思、收集资料进行分阶段、分系统的分析研究,历时一年多,在分析中,从每个阶段权属变革的历程,历史背景,对照现代产权理论及政策,找出规律性的经验教训,以启迪后人。我们从理论、政策、路径和方法等方面得到如下启示和发现。

三、研究得到的启示和发现

(一)理论上的透视

从云南历次山林权属变革的史料分析看出:云南山林权属一直受政策多变的影响。以前的多次变革都缺乏成熟的有中国特色的产权理论指导。变来变去还是不彻底,产权不明晰,因而,未能大幅度调动村民的林业生产积极性,理论上的结症在以下 3 方面:

1. 产权的排他性

建国以来,云南 4 次大的权属变革,都贯穿着一条主线,就是不断调整国有和集体的权属范围。虽然产权制度安排是多样化的(包括国有、集体、私有、共有等),但其最大特点在于产权的排他性理论未认真运用。排他性是产权制度中给予财产

所有者积极性的重要因素,也是产权制度发挥其作用的激励机制所需要的前提条件。目前中国的山林权属的基本格局是国家和集体所有,而林木权属属于私有的也不多,然而权利不实,责任不清,排他性不明显,造成了国家和集体林产权的虚拟性。在南方集体林区,谁代表集体,谁也说不清,作为集体一分子的村民并无实际的产权,因而改革中就不能真正触及产权的排他性问题,就未能作产权的切实改革,以适应生产发展。调来调去,均未能促进林业生产的大发展。

不同的产权制度安排是充分界定了的产权,这使得产权的制度安排具有一种激励功能,即:产权的激励机制。只有当其他人不能分享产权所界定的效益时,这些效益和成本才可能被内部化,才能对财产所有者的预期和决策产生完全直接的影响。

产权定义为个人和组织的一组受保护的权利,包括所有权、使用权、收益独享权和处置权等。产权具有排他性、可分和可转让性等本质特征。产权制度是对所有权、使用权、收益权、处分权进行的制度安排。集体林权制度改革的依据就是产权的排他性、可分和可转让性而进行的制度设计安排。因而设计一套高效而低成本的产权制度是我们的目标,但又必须以林权所有者的获利为前提,这是任何一项产权制度安排的根本前提。

另外,产权的自由流通和充分竞争是保证资源得到最佳配置的充分条件,其前提是产权能够得到更完全的界定,以降低不确定性和促进资源得到更有效的配置和使用。这次改革必须利用产权的可分性来适应产权的排他性,使所有者真正获利。这些应视为集体林产权制度改革的重要理论依据。

2. 经济利益导向

在产权日益社会化、货币化的今天,产权明晰面临多层次,多元化的历史性选择,“民以食为天,无利不起早”,只有充分考虑林农利益的政策、林农的知情和参与决策得到充分显出的政策,才会得到很好的执行。

在云南广大农村,从温饱型向小康型社会的进程中,根据实地调查分析,村民的基本需求,主流仍然是为获取物质利益的生存需求,这一需求决定了他们的行为特征,他们需要实实在在的权益,只有在产权制度设计上适应这种需求,才能调动其积极性,这是林权制度设计的原则。经济学家研究证实:占有权只是对马上要消费的物品才是重要的,对于一些生产性物品或资源,所有权并不重要。更重要的是能获得持续收益的经营使用权。针对云南情况。在集体林产权改革中,采用“明晰产权、放活经营权、保障收益权”的配套改革政策,克服历次林权变革重视林权主体利益不够的倾向,才能使集体林权改革达到预期效果。

3. 重视国家多,忽视林农增收

过去的中国林业,是林业部门一家孤军作战的林业,它的理念是为国民经济发

展服务,是政府主导型的林业。因此,它的经营理念、经营方法都是围绕着为发展国民经济服务,对作为集体林主体的当地村民的利益相比就重视不足,在制定的方针,政策和实施方面,离村民利益就有相当的差距。在几次大的山林权属变革中,都把国有林权权属放在最重要位置,作为政府职能部门的各级林业局,多站在国有企业一方,为其争利、争地盘,而通盘考虑林业的全面综合发展,就显得不足,而且还忽视集体林产权的细化明晰和林农的权益,形成历次林权变革未达预期目标,这是重要的教训之一。

(二)政策方面的问题

1. 不能照抄土地承包的分地方式

林地属非耕地资源,不能照搬农村土地承包的做法,例如在划自留山时把山分成若干块,当时平均主义的分配方式看起来很公平,但由于把林地资源划成若干小块分给一家一户的独立经营,致使林业生产不能体现群体预想的效应。许多农户反映,把山分到各家各户,一家一小点,多的不过四五亩,少的才一二亩。1983年林业三定后笔者在寻甸金锁公社调查,有的一户自留山分成27块,这叫人很难进行经营管理。因而用处理耕地资源的思路通过划自留山来调动林农的造林积极性,收效有限。它不能很快见到实效,因而自留山划分工作进度缓慢,只有靠行政命令推行,还延续了5年之久,值得反思。林地的破碎化是很难经营的,今后怎么实现现代林业,但愿这次集体林权制度改革不要出现类似情况。

2. 政策的基点

村民是集体经济组织的一分子,也是集体资源利益的享有者和森林资源所有权的拥有者,他们应充分享有法律规定的权利。云南历次林权变革中没有摆正他们的地位,国家要保护他们的权利,在林权制度改革中使他们享有充分的权利。这是我们制定政策的基点,主要是:

①村民的参与性。村社林业的主体是村社群众及他们的广泛参与,特别是强调村民参与到规划实施的决策与计划之中充任决策的重要角色。他们是集体林的主人,也是集体林权改革的参与主体。

②当地村民是林业活动受益主体。当地村民通过参与林业活动,就必须使当地群众基本生活需求得到满足和带来直接经济收入及局部生存环境的改善等。其重点又是村民要具有充分的资源使用权、产品分配和一定的处置权。

集体林产权制度的政策安排,必须尽量满足村民的上述需求。

3. 政策多变

由于忽视了云南农林交错、国有林与集体林相互交叉的特点,因而在一些地方,未和当地权属主体商量,把“四固定”时确定的部分集体林划为国有森工企业的

经营范围。如漾江森工局、云台山森工局原来所经营的范围几乎都是由集体林地转化过来的,“四固定”后期,多次下发文件强调保证国营森工局的面积,“林业三定”期间也一再强调国有和集体的人为比例,山林权属又一次变动,从而造成了许多矛盾,也给森工企业的持续发展留下“两危(经济危困和资源危机)”。在“四固定”后期也多次出台调整国有与集体林比例的文件,及自留山划分时期的多次出台文件,前后不一致,造成农民怕政策变,分了山就伐,形成“林业三定”后期的乱砍滥伐,这一教训是深刻的。例如:划自留山时 73 号文规定:就近划给社员每户 1 亩、1 亩半或 2 亩作自留山。省委(1981)83 号文《关于进一步采取强有力措施,以保护山林资源的通知》的精神,再划一些自留山给社员,每户 3~5 亩,有条件的地方还可以多划一些。最后划分的结果是每户平均为 20.33 亩,按当时云南多数农村的经济实力和技术,是无力经营这大面积的荒山的,也就达不到划分自留山的目标。政策多变,后遗症大。

4. 政策出台的时机与村民的主导需求目标不一致

这个问题在自留山划分中表现特别明显,改革开放初期的 20 世纪 80 年代,广大农民最关心的是解决温饱问题,对于林业这样一个投资大、时间长、见效慢的产业,农民无暇顾及。有的农民说,当时连吃饭问题都难以解决,哪里顾得上种树,还老打主意如何把山上那几棵树砍下来,换油盐柴米钱。自留山划分,未达预期效果。在这样的时代背景下,推动和鼓励农民投资开发荒山、绿化荒山,保护生态环境的政策显然是困难的,因为农民没有这种土地要求,就不会重视它。笔者 1983 年在寻甸县农村调研,有一农户,自留山证发到手,没有 1 周,就找不到了。

5. 认真执行政策问题

划分“自留山”的工作,早在林业“四固定”的 1962 年,中央就有过详细的规定:“高级社时期确定归社员个人所有的零星树木,社员在村前村后、屋前屋后、路旁水旁、自留地上和坟地上种植的树木,都归社员个人所有。”有柴山、荒坡的地方,可以根据历史习惯和群众要求划给社员一定数量的“自留山”,长期归社员家庭经营使用。限于当时的历史背景,未认真贯彻。但是,林业三定前后划自留山时也未认真执行当时的政策,致使存在问题较多,为什么呢?这是值得认真反思的,但愿深化集体林权制度改革中能认真按法律法规和政策办事。多一点政策观念,多一点“民意”,少一点“官僚主义”。

我们在农村调查时村民反映:中央的政策倒是好,到下面就走样了,这个似乎是老问题,但愿执行集体林权制度改革的政策不要走样。

6. 用科学发展观对待政绩

追求政绩也是老话题,用科学发展观来看,政绩就是符合政策、符合实际的业绩,不是数字的凑合。追述历史,云南的“四固定”搞了 6 年,林业三定搞了 6 年,划

定自留山地搞了5年,而且还是虎头蛇尾的结束,留下不少后遗症。对于当前的集体林权制度改革,比以往任何一次林权调整都要复杂得多,不是一二年能完成的。政策不能一刀切,在千差万别的云南大地上,应该成熟1个县,扎实地完成1个县,以求扎实的政绩,扬弃“泡沫政绩”,莫给下届领导留下难题。我们要用科学发展观来制定林改的近期目标,规划中期目标,迈向长远目标。不能把长远目标作短期目标来攻克,古话说“欲速则不达”。

7. 荒山出让价格不科学

全省荒山已出让10 930 888亩,收取出让金12 056.7万元,平均每亩收出让金11.1元,按使用权最低30年计,每亩每年土地使用费仅0.37元,此一收费是否合理呢?大家评说,关键是收费缺乏科学性,将给今后带来较多的负面影响。

(三)主体参与的问题

1. 参与式方法

村社林业的主体是村社群众及他们的广泛参与,特别是强调村民参与到规划实施的决策与计划之中充任决策的重要角色。他们是集体林的主人,也是集体林权改革的参与主体。但历次林权变革均缺乏农村社区权利人主体——林农的真正的参与,也未能和权利人的需求及可持续发展目标相联系,只是做利益分配的局部调整,因而每次都不彻底,这是值得深刻反思的。云南集体林占80%左右,林农是森林管理的主要力量,改革的参与主体和受益主体,而调整林权却忽视了他们的主体地位和主导需求,必收效不理想。

参与式发展理论认为:发展动力源自发展主体本身,外界帮助只是一种激励手段,不能取代发展主体。应该看到,不发达地区的当地人,是有能力认识和解决问题的能力,发展过程在很大程度上是强化和提高当地人自我发展能力的过程。应该赋予当地人在发展活动中的决策和选择权,并通过当地人在发展活动中的承诺、努力和贡献,增强发展的主动性和责任感,最大限度地从中受益。在发展活动中,外来者应尽可能把自己融入当地人之中,尊重当地人选择,激励当地人在发展过程中进行自我教育,实现自我发展,提高创新能力。从集体林权制度改革的目标任务看,也非常适合运用参与式方法。

林农是集体林产权制度改革的主体,也是改革的主体力量,必须把向林农赋权贯穿到集体林权制度改革的全部工作中。

2. 民主决策问题

在村社林业决策中推行民主决策,也是林业“四固定”时早就有之,当时中央明文:“划给社员的自留山,有些已经植树成林,有些尚未植树,社员怎样经营使用自留山的办法,由生产大队的社员代表大会或社员大会决定”,45年后,至今还存在

为数不少的对村社集体经济组织和村民的侵权行为,不少基层村社还是“村官,乡官”意志,强加民众,更值得深思的是:在我们的森林治理上是什么地方出了问题?更值得一提的是:许多有关确定林权的政策规定充分重视了社区的权利。云南省委1962年《关于人民公社所有制若干问题的补充规定》提出“少数民族的神山、龙树,应照顾民族风俗习惯,按民族群众意见办理”,并提出“要特别注意恢复历来为群众所欢迎的制度”,也提出了社员房前屋后,自留地边树木为私人所有的问题。这些都为随后完善林权工作奠定了良好的政策基础,并使一部分充分抓住这一政策机遇的地方成为林业成功发展的典型。

据查,在荒山出让中,每个县的出让政策都明确规定,荒山使用权有偿出让工作应坚持“群众自愿,民主决策,公平竞争,有偿使用”的原则,并要求由出让荒山村(社)的干部、群众讨论决定出让荒山的地点(四至界线)、面积、出让方式和地价。然而,调查中我们发现,在实际出让荒山使用权的工作中,许多地方的做法并没有很好地坚持这一原则。有的地方,出让是乡镇工作组和办事处干部,先定好了出让地块、面积、价格后,通知各个合作社的,各合作社在基本没有召开群众大会的情况下“照章办事”,因此,既没有了公开,也不能实事求是地确定价格,致使少数地方的出让价格定得太高,使群众无法接受,更把多数群众排除在使用荒山资源的行列之外。有的干脆黑箱操作,美其名曰:“下级服从上级”(注:按理说集体经济组织的行为决策,是票决制的民主决策,集体经济组织之间并不存在上下级关系的游戏规则)。在集体林权制度改革中,政策和方法中央都有明确规定,类似荒山出让中的侵权行为,不能再重演了。

3. 政策监管问题

在集体荒山出让中,最大的问题是不按政策办,在所出让的荒山中,有一半未开发,在开发的荒山中,有的又背离政策改变了用途,这些问题谁来监管。因此越往后,问题越多,离政策要求越远,打“擦边球的更多”。谁来监管政策的执行,这是我们要面对的问题,也是当前云南集体林权制度改革要引起高度重视的问题。荒山使用权的有偿转让和集体林权制度改革具有很强的连续性,荒山使用权流转中出现的问题,是我们在集体林权制度改革中应全力避免的,我们要认真研究过去云南林权制度变革中出现的问题,找出原因所在,提出改进措施,完善集体林权制度改革的配套措施,使云南集体林权制度改革沿着健康的大道前进。

另一方面,农村经济组织经济安全度低,林农组织的诚信度低,村民十分担心集体经济安全。对于钱财产生有一次分光,进自己包里才安全的想法。我们要研究出一套关于“社会财政监督”的机制,(包括机构和制度),实施的程序、方法、监督制度等,并在实施中加以制度化。当前重要的是要推进社区基层的民主化进程,建设社区民主管理机构 and 制度,坚定不移地实施村级财务公开、减少消费性开支,首

先取信于民,再来建立完善制度,最终达到社区财政监管的制度化。村级财务不安全,村民不放心,值得引起重视。

基层能力建设是个大问题,基层群体能否有能力利用好处置权,是保护权益人的关键,由于中国农村社会发育层次不高,大部分社区经济组织十分薄弱,不仅经济实力低,而且管理水平也十分低,农村社会民主化进程也慢,因此加强基层能力建设是集体林权改革及今后相当一段时期社区建设的重要任务。

(四)路径和方法问题

1. 群众运动方法反思与改进

云南历次林业上的权属变革都是采用“群众运动,政策推动”的方式开展,好处是有一定的声势,能一鼓作气做很多事,缺点是缺乏扎实细致的工作,易虎头蛇尾,留下很多隐患,如在划分“两山”过程中,由于采取群众运动,缺乏技术支持,限于当时条件,多数指山划界,未制地籍四至图,也未建完善的档案,遗留问题较多。这是应该吸取的深刻教训,我们要吸收过去的好的做法,在教训中找方法求发展,做好确权发证中的技术保障工作和后期的档案工作。确保云南集体林权制度改革工作的质量。

2. 技术保障

反思过去,几次大的林权变革,均未能触及产权的明晰,均未能解决产权的虚拟问题,使林业产权真正的改革,一拖就是几十年。

而且每一次山林权属的变动,均对技术工作和相应配套措施重视不够,除历史原因,文化技术水平有限外,与当权者对技术工作重视不足也是其主要原因,因此遗留的问题较多。例如:“荒山”使用权有偿出让后,在实际工作中由于缺少技术支持,面积量算不准,影响出让效果,而且往往出让工作一阵风后,工作没人管了,许多档案分散在不同的单位甚至个人手上,严重影响林地管理工作,造成日后权属争议较多,难以解决,教训是深刻的。

(五)配套措施问题与政策连续性

云南很多地方交通不便,经济又不发达,没有资金、技术和人才,发展工商业没条件,只能靠山吃山,种植经济林,增加收入。目前当地农民迫切需要发展林业及开发荒山有关方面的技术指导和服务,但云南的林业技术推广十分薄弱,亟待改进。

云南林业技术推广服务是弱项。由于没有良好的市场服务,老百姓的生产决策只能是本地可以卖得出去的小产品,由于受市场限制,加之信息不灵,经济效益难以体现,最终限制了农民的生产潜力。因此配套政策和技术服务,必须跟上。

另外集体林权改革后的土地使用权流转及林业发展配套政策也应及时跟上。

四、结 论

山林权属变革是一个漫长的历史过程,解放 50 多年来云南 4 次大的权属变革,其效应的显现也是一个历史过程,时至今日,其负效应部分已经显现比较清楚了,很多已获得多数人的共识,或已是老话,在研究林权制度改革时重温一下是很有必要的,目的在于温故历史,对照现实目标,采取新策,避免重犯历史旧病,使云南的集体林权制度改革沿着健康的道路前进,去创造真正的政绩。愿各地的有关领导和林权改革工作者能用科学发展观对待林权改革工作,用我们的聪明才智去谱写集体林权制度改革的新篇章。