

主编 ◎ 王文权

The Forecast on
Forest Property
Right Reform

专 家 论 文 集

林权改革纵横

深化林权改革

落实科技兴林战略

探索林业转型之路

提升林业建设水平

The Forecast on Forest
Property Right
Reform

辽宁人民出版社

王文权 主编

辽宁人民出版社

© 王文权 2008

图书在版编目(CIP)数据

林权改革纵横 / 王文权主编. — 沈阳: 辽宁人民出版社, 2008.2

ISBN 978-7-205-05864-7

I. 林… II. 王… III. 林地—产权—经济体制改革—辽宁省—文集 IV. F326.273.1-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第057019号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路25号 邮编: 110003

印刷: 沈阳鸿诚包装装潢印刷有限公司

幅面尺寸: 155mm×230mm

印 张: 16 $\frac{3}{4}$

字 数: 250千字

印 数: 1-3000

出版时间: 2008年2月第1版

印刷时间: 2008年2月第1次印刷

责任编辑: 王丽竹 伯 灵

封面设计: 赵宇菲

版式设计: 王珏菲

责任校对: 姚飞天

书 号: ISBN 978-7-205-05864-7

定 价: 40.00元

编 委 会

主 编 王文权

副主编 张玉龙 徐 岩 张志茹

编 委 陆丽君 吴云宝 吕 杰 张广胜

翟印礼 曾德慧 王海涛

编 辑 翟印礼 阎 博

序 言

由辽宁省林业厅、辽宁省人民政府研究室和沈阳农业大学联合主办的辽宁省贯彻党的十七大精神、深化林权制度改革专家论坛，于2007年11月29日在沈阳举行，来自省内外关心辽宁林权制度改革的专家、学者和各界人士聚集一堂，围绕深化林权制度改革问题交换意见，这是一次盛会。

这次深化林权制度改革专家论坛，是在深入贯彻党的十七大精神的新形势下召开的，是我们深入贯彻十七大精神的具体行动。党的十七大是在改革发展的关键阶段、关键时刻召开的一次十分重要的会议。大会通过的报告描绘了新时代建设小康社会的蓝图，指明了林业建设和改革开放的方向，必将进一步推动我省林权制度改革向纵深发展和促进林业经济的可持续发展。

辽宁的集体林产权制度改革是全省经济社会发展的一项重大改革。进一步完善集体林业产权制度改革，是践行立党为公、执政为民的具体体现，是深化农村经济体制改革、创新农村工作机制的有效举措，是推进社会主义新农村建设的有效抓手。

集体林产权制度改革，把家庭承包经营制度从耕地拓展到林地，是我国农村的又一次伟大改革。集体林地是国家重要的土地资源，是林业重要的生产要素，是农民重要的生活保障。实行集体林权改革，就是要在保持林地集体所有制不变的前提下，把林地的使用权、林木的所有权、经营权、处置权和收益权交给农民，实现“山有其主，主有其责，责有其利”，建立责、权、利明晰的林业经营制度，促进传统林业向现代林业转变，促进经济社会可持续发展。

推进集体林业产权制度改革，是促进农民就业增收的重要途径。林业内涵丰富，产品种类多，产业链条长，市场需求大，就业空间广。通过改革使广大农民成为山林的真正主人，拥有属于自己的生产资料，农民对山林才敢于投入，舍得投入。辽宁农民率先林改后，把山当田耕、把林当菜种，真正把荒山变成了聚宝盆，农民收入大幅增长。

集体林业产权制度改革也是加快推进生态建设和保护的重大举措。保护好森林资源，光靠“堵”和“禁”不行。产权越是清晰，责任越是明确，对山林的培育才越有效，管护才越到位。分山到户后，很多农民把山林看成是建在山上的“绿色银行”，看好自家山、管好自家林已成为农民的自觉行动。商品林搞活了，林产品增加了，也有力地促进了公益林的保护，更好地满足了社会对林业的多样化要求。

辽宁省现有林业用地总面积10425万亩，其中有林地面积8009万亩；活立木蓄积2.44亿立方米；森林覆盖率35.1%。有林地面积中集体林9000万亩，占86.5%，在全省林业建设中具有举足轻重的地位。我省自2005年3月启动集体林产权制度改革试点，到2005年11月全面推开，历经两年多的时间，截至2007年10月底统计，全省共完成确权到户主体改革面积6854万亩，占应改面积的86.7%；签订合同289万份；调处纠纷1万多起。全省已有8490个村完成改革，336万农户、1218万农民参加了林改，实现了平稳推进的良好局面。

辽宁林改工作在四个方面都超过了省政府的预期。第一是确权到户的推进速度比预期的要快。政府目标责任制要求2007年年底确权到户率80%，现在就完成86.65%，比我们原来预想的要快。第二是林改的质量比预期的要好。目前，没有因为林改发生上访告状的，乱砍盗伐的。切实加强了林改合同、档案的管理，林改的质量也超出预期。第三是农民参与的热情比预期的要高。主要体现在全省参与改革的1218万农民身上。实践证明，无论辽西还是辽东，无论多林区还是少林区，只要文件落实到位，政策宣传到位，农民都有强烈愿望。第四是取得的成效比预期的要大。一是林改首次得到社会各界的充分肯定，提升了林业的地

位。中共中央政治局常委李克强同志曾对林改作了充分肯定。二是已经获得林木林地经营权的农户发展林业产业的积极性空前高涨，首次把林业产业的地位提得这样高。

我们将深入贯彻十七大精神，加快推进集体林权制度改革进程，争取尽快完成主体改革确定的目标，同时统筹安排各项配套改革措施。致力于建立完善的林业社会化服务体系、新型的林业合作经营体系、规范的森林资源流转体系、可持续发展的林业发展支撑体系和高效的林业管理体系，进一步解放林业生产力，扎实推进社会主义新农村建设。

加快推进集体林权制度改革，事关全局，影响深远，涉及面广、政策性强。辽宁的集体林权制度改革引起了各位专家、学者的高度重视。大家对实践中形成的一些发展思路和发展理念上升到理性的思维，对集体林权制度改革进行深入研究，用理性思维来丰富和完善集体林业产权制度，必将有利于不断深化林权制度的改革。改革的实践呼唤理论创新，我们将把专家、学者们的理论成果运用到改革的实践中去。我们要把集体林权制度改革作为一件大事来抓，切实加强领导，精心组织、统筹谋划，密切配合、整体推进。

让我们共同努力，为建设山川更加秀美、农民更加富裕、社会更加和谐的新林区、新农村而努力奋斗。

胡晓华

2007年11月29日 于沈阳

目 录

序 言	胡晓华 (1)
-----	---------

政策篇

因地制宜 注重实效 全面推进集体林权制度改革	胡晓华 (3)
加强理论研究 创新工作思路 努力把我省林权改革 引向深入	王文权 (10)
发挥人才优势 深化林权改革	张玉龙 (18)
集体林权制度改革有新突破	汪 绚 (20)

理论篇

一脉相承 与时俱进	叶兴庆 (29)
辽宁省林业改革情况报告	徐 岩 吴云宝 李洪彪 魏庆友 (40)
深化林权制度改革 加速建设现代林业	陆丽君 陈德刚 周明山 裴彦彰 (47)
林权制度改革与林业产业可持续发展问题调查报告	公德俊 潘承俊 黄烈亚 梁 霁 (56)
林权改革对林业生态环境建设影响考察报告	胡亚林 刘兴宇 于占源 曾德慧 (65)
辽宁省集体林权改革与林农发展	张广胜 罗 金 张俊清 (79)
集体林权制度改革经验与前瞻	翟印礼 王洪玉 (93)

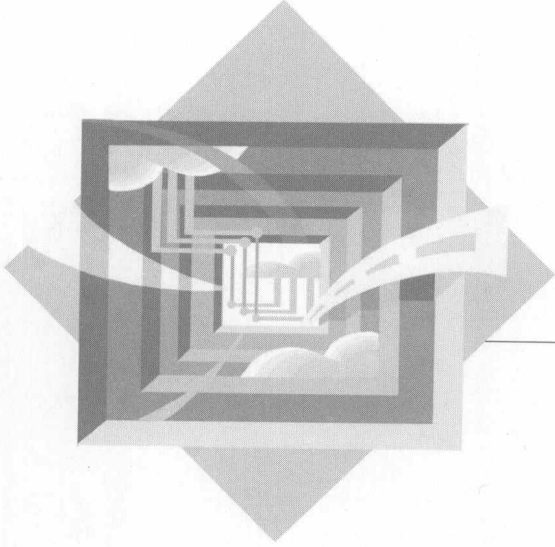
林权改革纵横

The Forecast on Forest Property Ringh Reform

- 集体林产权制度改革效应分析……………张俊清 吕杰 (116)
- 辽宁省集体林权改革与林业产业可持续发展
- 调研报告……………吕杰 黄利 (123)
- 集体林权制度改革和林业生态环境建设……翟印礼 王林琳 (133)
- 林权改革与集体林森林经营管理问题
- 研究……………殷鸣放 王美 郭琳 (145)
- 辽宁省集体林权改革与林业社会化服务体系…吕杰 冉陆荣 (154)
- 辽西地区新农村建设中林业发展存在问题
- 及对策……………周虹 施雯 (164)
- 辽宁集体林产权改革模式研究……陈珂 魏彪 苏丹 (170)
- 林权改革模式的比较和绩效分析
- ……………张桂文 周健 王杰力 张爽 张太宇 (182)
- 辽宁省森林资源产权流转法律制度研究
- 的调研……………郭洁 徐微 (191)
- 开展集体林权改革 促进林业快速发展……………张洪生 (208)

实践篇

- 加强森林经营工作是集体林产权制度改革后的
- 首要任务……………酆忠友 董文亭 (221)
- 加快林权制度改革 促进林业生态发展……………苗滨 (227)
- 如何积极稳妥推进沈阳市林权制度改革……刘铁刚 邢姗姗 (231)
- 精心谋划集体林权改革 尊重民意谱写
- 富民篇章……………闫兴茂 王英骥 张晶潭 (235)
- 林权改革 兴林富民……………闫巍 (240)
- 不断深化集体林权制度改革与推进新农村
- 建设的思考……………徐辉 (243)
- 稳妥调处山林纠纷 确保林区社会和谐
- ……………沈夫钧 于荣 迟峰 (248)
- 林改——促进农民增收的一条重要途径……张雪峰 信思宇 (255)



政策篇

因地制宜 注重实效

全面推进集体林权制度改革

——辽宁省人民政府副省长胡晓华在全国集体
林权制度改革现场经验交流会上的发言

(2006年8月25日)

尊敬的回副总理，各位领导、同志们：

全国集体林权制度改革现场经验交流会议，在革命圣地井冈山召开，江西省给我们提供了一个非常好的学习现场，福建省给我们介绍了先进的经验，回副总理还将作重要指示，国家林业局还将对集体林权制度改革作深入部署。我们一定要贯彻落实好回副总理的重要讲话，学习先进的经验，贯彻好会议精神，把我省集体林权制度改革引向深入。根据会议安排，我向大会汇报我省集体林权制度改革的基本情况。

2003年，党中央、国务院发出了《关于加快林业发展的决定》，使我国林业从以木材生产为主转入以生态建设为主的新阶段。我省在贯彻中央9号文件中，审时度势，紧密结合辽宁实际，以集体林产权制度改革为突破口，以公益林保护为重点，林业发展坚持走生态建设产业化、产业发展生态化之路，实现了生态增强、林业增效、林农增收的多赢局面。

一、我省集体林权改革的基本情况

辽宁省是国家的老工业基地，省辖14个市，4200万人口，1900万乡村人口，城市化率58.7%，森林覆盖率33%。全省44个县

(市)中有24个山区县(市),占54%,山区面积占全省总面积的64%。我省是中国北方以集体林为主的省份,集体林面积近9000万亩,占全省林地面积的86.5%。公益林面积4969万亩,占全省林地面积的50%,其中集体林占80%以上。

第一,改革动因。

一是林农要增收催动体制创新。林业改革滞后于同期经济体制改革的步伐,林权不属于民,林业收益低,林农兴山、育林、护林的积极性普遍不高,林农形象地说:“林不归我,我不爱林;利不归我,我不营林;责不连我,我不护林。”“两权合一”的生产关系,造成长期以来林权主体缺位、经营主体错位、管理主体越位,导致责权利不统一、经营机制不灵活、利益分配不合理,束缚了林业潜能的释放,阻碍了林区经济发展,造成林业“大资源、小产业、低效益”,影响了林农收入的提高,使林农成为农村中最突出的贫困群体,已经到了非改不可的地步。

二是生态公益林建设需要机制创新。更为重要的是,贯彻中央9号文件实行分类营林,对于一个集体林占主体的省份如何建设一定数量的生态公益林是一个迫切需要解决的重大问题。

我省划定国家公益林2717万亩,省市级公益林951万亩,加上我省自费天然林保护面积1180万亩,合计4848万亩,占现有林地面积的48.3%。而当前,对生态公益林补偿机制未形成,对生态公益林国家和地方两级财政仅能每亩每年补贴5元管护费的现实条件下,如何实现生态公益林进行有效保护,既是一个重大的现实问题,又是一个必须探索的重大理论问题。

集体林是本集体经济组织成员的共同财产,更是农民的重要生活和生产资料。划出生态公益林是生态建设工程的重大举措,时不我待。因此,我省集体林产权制度改革的实质也是通过改革探索一条国家和地方共同补偿、林农自我补偿相结合的具有中国特色公益林建设之路。

第二,改革依据。

一是社会的脉搏是“人心思改、思进、思富”。林业的主体是林农,只有让林农在林业发展中增收,林业才有群众基础。因此,集体林权制度改革,坚持还山于民,还利于民,还权于民,实现山有其

主，主有其权，权有其责，责连其利，林业才有发展的动力。二是《农村土地承包法》是林权改革的法律依据。为了解决山区存在的问题，我省依据《农村土地承包法》，把集体林权改革作为突破口。《农村土地承包法》明确规定林地承包是农村土地承包的范围，核心是赋予农民长期而有保障的农村土地使用权。我省依法规范林地承包，把集体林权改革作为二轮土地承包的深化，作为贯彻《农村土地承包法》的继续和延伸。三是中央林业发展决定是林权改革的政策依据。《决定》明确指出，对目前仍由集体统一经营管理的山林，要区别对待，积极探索有效的经营形式，将产权逐步明晰到个人。四是《村民委员会组织法》《合同法》是林权改革的法律规范。五是《森林法》是林业发展和保护的法律规定。

第三，改革进程。

改革中我省始终坚持省委书记李克强同志提出的坚持有利于生态建设，有利于提高林业效益，有利于农民增收的原则。按照省长张文岳关于“集体林权制度改革是农村改革的延伸和突破，涉及农民根本利益，要积极稳妥推进”的要求，组建了以分管副省长为组长，由林业、发展改革、财政等部门参加的领导小组。2005年3月，省政府在本溪市启动了集体林权制度改革试点；9月召开了集体林权制度改革现场会，随之东部山区5市18县全面展开；11月省政府出台了《关于深化集体林产权制度改革的意见》，至此林改在我省全面推开。我省集体林权制度改革得到了国家林业局的高度重视，贾治邦局长亲自过问，张建龙副局长带领有关司局到我省深入林区开展调研指导，给予我们极大支持和鼓励。经过一年多的努力，已完成改革面积1640万亩，占应改面积的21%。全省力争用2~3年时间基本完成改革任务。

二、我省林权改革的主要做法

我省集体林产权制度改革的核心是明晰所有权，放活经营权，落实处置权，确保收益权。改革中把林木所有权和林地使用权同时还给林农。在具体操作上，我省采取分区、分类改革与配套改革相结合的策略。

第一，分区改革。

我省地形多样，东部与长白山接壤，是山地多林区；中南部位于

辽河平原，是平原绿化的重点地区；西北部位于科尔沁沙地南缘，半石质荒山和沙漠化土地多，是干旱半干旱地区。按照我省东、中、西各个区域的特点和改革的主要目的，因地制宜地确定了不同的改革模式。东部多林山区，是我省水源涵养和公益林保护的重点地区。新世纪初，我省对东部山区2300多万亩天然林实施了自费禁伐政策，工程区森林覆盖率逐年提高，东部山区县平均森林覆盖率已达70%。这次林改采取在保护发展的基础上“存本取息”，实行家庭均山均林承包经营为主，把公益林管护责任落实给林农，把林地生产自主权交给林农。中部平原农田防护林区，林改目的是调动承包者对残次林网改造的积极性。采取招标、承包等方式，即对农田林网实行招标流转，收取更新造林抵押金，造林验收合格后，退还抵押金，实现改制、改造“双赢”。西部三北防护林区，明晰山林权属，在立地条件好的多林村实行家庭承包；在立地条件差的少林村实行“一包二送三补贴”，鼓励农民承包管护经营。

第二，分类改革。

主要是对集体商品林和公益林实施改革。相对放宽对商品林的政策，鼓励对林地适度开发，合理利用，自愿流转。坚持公益林性质不变，经营方式不变，实行“补偿到户，双重管护，生态优先，适度利用，科学经营，有序管理”的办法，承包者不仅可直接得到生态补偿费，而且可得到开发林地与合理经营间伐等收入。林农经营管护公益林的收益提高了，积极性也高了。

第三，配套改革。

一是制定扶持政策。省政府出台了加快非公有制林业发展的决定、加快山区综合开发的政策等。对非公有制林业和公有制林业一视同仁，统一税费政策和资源利用政策及投融资政策。结合林改开展减免林业税费工作，使税费负担比例由40%减少到18%。育林基金40%用于林业发展，60%让利给林农个人发展林业。省政府设立专项资金，采取财政补助和贴息等办法，扶持山区农民和各类经济组织，利用商品林资源和林地发展林副产品加工，种植中药材、食用菌和特色养殖。造林达到一定规模的私有、家庭、合作林场，可享受采伐限额单列等政策。林木所有权、林地使用权可以在承包期内进行抵押和继承。二是培育要素市场。在积极稳妥地推进林权改革的同时，已经

着手要素市场配套改革，建立了森林资产评估机构。目前宽甸县、桓仁县林业要素市场已经试运营，开始了林权变更登记、林产品信息发布、活立木转让等部分业务的运营。三是支持林地经济发展。我省坚持生态建设产业化，产业发展生态化的林业发展方针，积极开展林种结构调整，推进果材林发展。西部发展百万亩大枣、扁杏林，东部发展百万亩红松果材兼用林和百万亩榛子、板栗林。省政府制订了林地经济发展规划，每年拿出4000万元支持林地经济发展，在林地资源开发中，中药材、菌类、林蛙、山野菜等项目已形成了产业规模。全省经济林面积已经发展到1000多万亩，2005年产值达到52亿元，创汇1.6亿美元。四是加强森防体系建设。结合林木林地到户的实际，我省调整财政对林业的投资结构，加大了森林防火、病虫害防治等方面的经费投入。2006年增加防火、防病虫害经费1300万元，强化了防火设施和森林病虫害防治建设。同时，省政府出台了《处置森林火灾应急预案》，加强武警部队扑火突击队和专业森林消防队伍建设，新建立武警扑火突击队30支，极大地增强了扑救森林大火的能力。五是推进林业主管部门职能转变。由“经济管制型”转变为“公共服务型”，由计划调控向市场运作转变、由单纯行政管理型向政策法律、信息技术服务型转变，加强政策研究、强化资源监管、搞好技术信息服务，为改革提供配套的政策措施保障。

三、我省林改的初步效果

改革形成了以家庭承包经营为主体、多种经营形式并存的新的经营管理体制。改革释放出巨大的潜能，产生了预想不到的好效果。山还是那座山，林还是那片林，由于改革凝聚了人心，林农兴林育林的积极性普遍高涨。

一是明晰了林木所有权和林地经营权，使“山定主、树定根、人定心”。改革中重新开展了林木林地核实、登记，清理和承包合同的完善，使山林真正成为农民的财产，由过去“我们的”变成了“我的”，农民敢于投入，舍得投入。改革落实了经营主体，将集体林的经营权还给了农民，换发了林权证书，既维护了农民的合法权益，也确保了集体林资源不再流失。

二是山林权属明晰后，林农发展林业的积极性空前高涨。改革通

The Forecast on Forest Property Right Reform

过还山、还权、还利于民，实现了“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”。在试点地区群众由过去的“要我造林”变为现在的“我要造林”，出现了“争山争苗”造林的喜人景象，极大地促进了非公有制林业的发展。今年全省非公有制造林面积200.1万亩，占造林总面积的81%；全省非公有制投入林业产业发展资金达15亿元，是去年的近2倍；在资源管护上由过去的“漠不关心”变为“全神贯注”，“管好自家山，看好自家林”已成为林农的自觉行动。在清明节和“五一”节期间，林农都自发上山护林防火和制止乱埋滥葬。2006年的林业案件比2005年同期下降了50%，在营林上由过去的“粗放型”转变为“集约型”。

三是盘活了林地资产，加速了林业产业的发展。明晰山林权属后，林农拥有了自己的生产经营基地。本溪市人均林地18亩，2005年全市农民人均收入来自林业2367元，占其纯收入的58.9%。改革试点的东营坊乡有60%多的农户发展了林地经济，已在林下种植中草药材7341亩，山野菜1100亩，发展经济林4768亩，实现了生态建设与经济同步快速协调发展。

四是林木流转收入增加了集体经济的活力。改革中合理有偿转让了集体的林权，化解了一些村内债务，全省在林改中化解村内债务1.1亿元。同时村集体每年收取承包的林地使用费还形成稳定的集体收入来源，增加了集体经济的活力。

五是推进了乡村民主建设，增进了农村社会和谐。在集体林产权改革具体操作中，我省始终坚持公开、公平、公正的原则，确保村民的知情权、参与权、决策权、监督权，解决历史遗留问题2300多件，涉及面积130多万亩。本溪市明山区大峪沟村的改革实施方案先后经过四次村民代表大会讨论，赞同率达到100%。改革使民主政治建设水平也得到进一步提升，乡村干部威信有了明显提高。实践证明，只要尊重群众意愿，充分依靠群众，尊重民意，顺乎民心，实行民主管理，有效保护林农合法权益，一切问题都好解决。林改至今，我省没有发生一起因林改乱砍滥伐的毁林事件，也没有发生一起因林改而集体上访的事件。

集体林权制度改革给我们的体会是多方面的：一是要以利益关系调整作为改革的“切入点”，二是要以产权制度创新作为改革的“关