

集体林权制度改革与社会主义新农村建设论丛

丛书主编

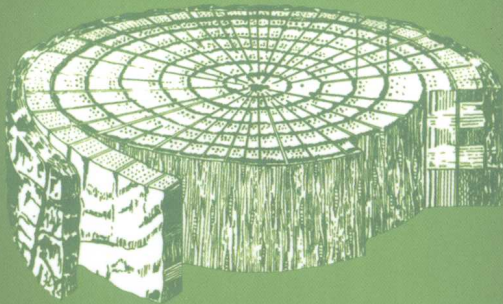
王新清 黄建兴 张 蕾

执行主编

孔祥智

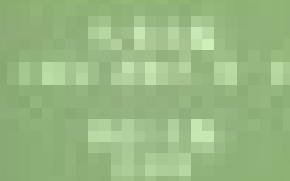
集体林权流转和 林地使用费法律问题研究

李延荣 周 珂 等著



中国人民大学出版社

中国林业出版社
地址：北京市西城区德胜门内大街5号
电话：(010) 62111111
邮编：100088



集体林权流转和 林地使用费法律问题研究

王明远 著



中国林业出版社

集体林权制度改革与社会主义新农村建设论丛

丛书主编

王新清 黄建兴 张 蕾

执行主编

孔祥智

集体林权流转和 林地使用费法律问题研究

李延荣 周珂 等著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

集体林权流转和林地使用费法律问题研究/李延荣, 周珂等著.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(集体林权制度改革与社会主义新农村建设论丛)

ISBN 978-7-300-09109-9

I. 集…

II. ①李…②周…

III. ①林业-所有权-研究-中国②林地-地租-研究-中国

IV. D922.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 033022 号

集体林权制度改革与社会主义新农村建设论丛

丛书主编 王新清 黄建兴 张 蕾

执行主编 孔祥智

集体林权流转和林地使用费法律问题研究

李延荣 周 珂 等著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河市新世纪印务有限公司

规 格 155mm×230mm 16 开本

版 次 2008 年 4 月第 1 版

印 张 15.25 插页 2

印 次 2008 年 4 月第 1 次印刷

字 数 230 000

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



推进林权改革，全面解放农村生产力（代序）

国家林业局局长 贾治邦

集体林权制度改革，在范畴上是农村改革的重要组成部分，具有高度的整体性；在本质上是农村改革的延伸，具有很强的同质性；在进程上是农村改革的又一次重大突破，其方向和目的具有高度的一致性。

之所以说集体林权制度改革是农村改革的重要组成部分，是因为在地理分布上，农村涵盖了山区，林业的主战场在山区。我国山区面积占国土面积的 69%，拥有 90% 以上的森林资源，山区人口占全国总人口的 56%，在全国 2 000 多个行政县（市）中，有 1 500 多个是山区县。在 592 个国家级贫困县中，有 496 个分布在山区。山区是贫困人口的聚集区，也是新农村建设的重点和难点。在产业划分上，林业是大农业的重要组成部分，“三农”问题涵盖了“三林”问题。林农是农民，包括国有林区、国有林场的工人，他们的生活、生产条件和工作性质、待遇，实际上也和农民相似，有的甚至还不如农民。只有把“三林”问题解决了，才能从根本上解决好“三农”问题。如果不解决好“三林”问题，也就不可能全面、彻底地解决好“三农”问题。而要解决好“三林”问题，根本途径就是实行集体林权制度改革，充分调动广大林农群众的积极性，进一步解放林业生产力。集体林权制度改革是农村改革的重要组成部分，只有把林业问题解决好，才能有效解决我国 1 500 多个山区县的发展问题，才能从根本上解决占全国总人口 56% 的山区人民特别是贫困人口的致富问题，使广大



林农和其他农民一样享受改革的成果，共同走上富裕之路。

之所以说集体林权制度改革是农村改革的延伸，是因为集体林权制度改革实质上就是农村联产承包责任制的继续和完善。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层土地经营体制，是我国农民在生产实践中的伟大创造，是《中华人民共和国宪法》规定的农村土地基本经营制度，具有普遍的适应性和旺盛的生命力，对我国农村经济社会发展已经发挥了十分重要的作用。但是，以耕地为对象的联产承包责任制的效能已经基本上发挥出来。有关资料表明，我国农业发展水平已经超过世界平均发展水平的30%。这指的是粮食和农作物。要进一步发挥农村的发展潜力，必须着眼于比耕地面积大得多的山地和林地，在山地和林地上做文章，全面发挥农村土地资源的作用，推动整个农村经济的发展。我国的耕地十分有限，但拥有43亿亩林地，还有大面积的沙地、草地、湿地。实行集体林权制度改革，实际上就是将我国对土地的改革由平原延伸到山区，由耕地延伸到林地；就是要充分利用好林地，挖掘林地资源的潜力，提高林地的生产力，发挥林地的作用；就是要在林地集体所有权属不变的前提下，依法保障实现农民对林地的使用权和经营权，对林木的处置权和收益权，在以林地为核心的生产资料分配上，对于属于集体原始积累的森林资源资产，集体成员享有同等的权益、责任和义务，使林业生产关系进一步适应林业生产力的发展，从而使林业生产力得到更大的解放，进而使整个农村的生产潜力得到更大程度的释放。

之所以说集体林权制度改革是农村改革的又一次重大突破，是因为在农村实行家庭联产承包责任制后，对集体林地一直没有涉及产权制度改革这一重大问题。现在，根据我国经济社会条件的变化，实行以产权制度改革为核心的集体林权制度改革，这是一个重大突破。改革的范围也大大突破了农村联产承包责任制的原有范围。例如，在“八山一水一分田”的福建省，过去只是落实了“一分田”的联产承包责任制，而“八分山”的产权没有落实到农户。实行集体林权制度改革，其目的和家庭联产承包责任制一样，就是要把“八分山”的产权真正落实到户，确定经营主体，使林业生产关系更加适应生产力，把林地的潜力和粮田一样充分释放出来。同时，改革的内容也实现了突破，林权制度改革后，通过林权证抵押，不仅林农可以从银行贷



款，而且林地的使用权和经营权还可以流转。这就更加有效地促进了人才、资金、科技等各种生产要素向林业、向农村聚集，更加有效地盘活了资源，也更加有效地激活了机制。目前，“温饱靠耕地，致富靠林地”已经成为广大山区农民的共识。如果将原来粗放经营的 25 亿多亩集体林地落实到农户，像 18 亿亩耕地那样，实行集约经营，必将产生难以估量的经济效益，创造巨大的物质财富，实现我国农村改革的重大突破。

通过上述分析可以看出，没有集体林权制度的改革，农村改革是不全面的、不彻底的、不完善的，必须把集体林权制度改革作为当前农村改革的重点全面推进，以全面解放和发展整个农村生产力，为建设社会主义新农村发挥巨大的促进作用。

原载《新华文摘》，总第 365 期，2006 年第 17 期



坚持集体林权制度改革 推进 新农村建设（代序）

中央农村工作领导小组办公室主任 陈锡文

福建省率先进行的集体林权制度改革，已经取得很大成效，能够起到发展生产、促进增收的作用。从福建省三明市开始到福建省，到南方其他集体林区比较集中的省份推进这项集体林权制度改革，目前至少有三个方面的现实意义。

第一，对促进社会主义新农村建设，具有非常重要的意义。2005年党中央十六届五中全会闭幕，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，并得到了全党全社会的广泛支持，各级政府也在积极推进社会主义新农村建设。但据我们了解，还存在不少问题，一些地区出现了一些偏差。新农村建设的总体要求是生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主。显然，仅重视村庄建设是不够的。如果没有生产发展、生活宽裕，也就是农村经济的发展和农民收入的增加，即便是进行了新村庄的建设，仍然可能缺乏建设的基础，也不会得到农民群众的真正拥护。而福建省三明市率先进行的集体林权制度改革，对推进社会主义新农村建设具有现实意义。因为这项改革确实是把发展生产、增加农民收入放在最优先的位置。特别是在南方集体林区比较集中的地区，应该说广大农民的生产、生活很大程度上就是依靠林业的发展。通过改革林权制度，调动了广大农民的积极性，发展了当地的经济，增加了当地农民的收入。因此，坚持林权制度改革，对促进当地的新农村建设，对其他地区包括平原、山区等如何建设新农村，提供了一个很好的示范。



第二，对于缓解我国的木材供求紧张的局面，最终保障国民经济持续快速稳定增长，具有重要的意义。讲到农业、农村工作的成绩，我们经常讲我们仅仅用占世界不到 10% 的耕地，养活了约占全球 21% 的人口。这个说法不错，应当为我们所取得的成绩感到骄傲。但如果从国民经济发展对大农业的要求来看，矛盾和差距还是非常大的。比如，我国的粮食生产 2005 年达到了 4 840 亿千克，但 2005 年却是一个大量进口粮食的年度，其中大豆进口约 2 600 万吨。那么，大豆产业将来怎么发展？这是一个战略问题。我国自产大豆 1 700 多万吨，如果要坚持大豆的自给，那么这 2 600 万吨左右的大豆，按我们现在的生产水平，需要拿出 1 000 万公顷土地来生产，才能把这个缺口补上。有没有这个可能性？这是一个大的战略问题。又如棉花生产，2005 年海关统计进口棉花 259 万吨。当然我们自己的生产量也不少，但是进口的棉花如果要用自己的生产来弥补，也需要拿出 260 万公顷土地来生产才能补上。在农产品中，还有一些战略性的、资源性的农产品，包括木材，就目前情况来看，原木、锯材、纸浆的进口占国内需求的比重不断上升。中国木材和纸浆进口的大幅增长，已经引起全球关注。今后国内对木材用纸的需求能不能持续地增长下去，这是一个重大的战略问题。从保护国内资源、保护国内环境的角度，我们出台了一系列政策，包括环保、土地、退耕还林政策等，要长期坚持下去。但回过头来看，随着国民经济的发展和人民生活水平的提高，需求不断增长，依靠国外进口木材和纸制品来满足 13 亿人的需求是不现实的。所以从这个角度来看，怎样努力地去调动国内农民包括林农在内的积极性，更多地生产国内所需的林产品，是我们面临的非常重大的战略问题。这个问题解决不好，不仅会影响到林业、林农，对整个国民经济也会产生至关重要的影响。还有其他一些战略性的产品，如天然橡胶、羊毛，由于气候、资源状况等原因，对国际市场的依赖都是非常大的。因此，通过进行集体林权制度改革来调动亿万农民的积极性，对于发展中国的林业是非常重要的。

第三，林权制度的改革及其所衍生出来的一系列改革，对推动整个农林业的综合改革的深入有非常重要的作用。林权制度改革本身涉及产权市场、组织制度等一系列改革。如何去改革政府的管理制度？如何去改革要素市场？如何去完善金融支持农业的制度？如何去发展



农民合作组织？林业改革对这些方面都提出了一系列新的要求。就目前来看，虽然这些问题主要是在林区，围绕着林业的发展，围绕着林农的切身利益提出的，但实际上将这些问题拓展一下，就能发现它与整个农村改革的方方面面都有直接的联系。因此，通过林权制度改革派生出来的一系列迫切需要解决的问题，可以为我们如何正确认识和深化农村改革提供思路。围绕着如何巩固林权制度改革的已有成果，如何进一步深化林权制度改革，还有大量的事情需要做。其中，最重要的是进行一系列制度建设。

一是要继续创新和完善林业的产权制度，调动农民的积极性。从福建的林权制度改革来说，很重要的一条就是界定了产权关系，明确了集体林权和农民的切身利益关系。对比一下，在 20 世纪 80 年代中期，家庭联产承包责任制刚开始不久，南方集体林区也曾经搞过一次集体山林的承包制度。当时林业部门的同志也很清楚，这次承包制度改革基本上是以失败告终。很多地方山林一包到户，马上就出现了乱砍滥伐现象，后来国务院停止了这项改革措施。而这次改革为什么没有出现乱砍滥伐现象？这非常值得深思。我认为，有两个大的变化。第一个大的变化是 20 年之后的今天我们的整个社会经济状况、制度与 20 年前相比有非常大的不同。那时，虽然改革已经突破，但无论是从人们的观念还是社会制度方面来看，个体经济、私营经济在那个时候还不理直气壮。我曾经在南方有些省份做了调查，农民就很形象地说：“你们是打了一个盹，出了这个政策。我得趁你们醒过来之前把树砍了，拿回去才是我的。”经过二十多年的改革之后，社会环境有了很大变化，特别是十五大提出的以公有制为基础、多种所有制共同发展的社会主义初级阶段基本经济制度的确立，给这次林权制度改革创造了一个非常好的大环境。第二个大的变化是在推进这次林权制度改革的过程中，各级政府、林业及相关部门做了大量深入细致的工作。福建省三明市的试点工作中出台了很多文件，确实把事情讲清楚了，能够让农民建立起比较充分的信心。产权确权到户之后，会不会出现乱砍滥伐现象，关键就是看我们的制度是不是能够让农民建立起足够的信心。如果他们对这项制度的长期稳定性有信心，不但不会出现以往曾经出现的问题，而且还会激励他们不断增加投入，“把山当田耕，把林当菜种”，因为这是他们的切身利益所在。



二是要创新和改革市场制度。山林是一种重要的自然资源，同时也是一个重要的生产要素。确权到户实际上为生产要素、自然资源的优化流通组合创造了非常重要的条件。在此基础条件下，关键还是要建立一个合理和必要的市场制度。福建省在林权制度改革过程中建立了资源要素市场，提供了资源转移的平台，这实际上还是产权市场制度的问题。同时，要通过社会化途径提供金融、技术等方面的服务来构建林业资源的市场，使得有限的林业资源能够集中到更有效率的使用者手中，以发挥出更好的效益。构建一个符合社会主义市场经济要求的林业资源或者说山林产权的市场制度，是必须加快推进的工作。

三是组织制度方面的创新。集体山林集体经营，应该说也是一种制度方面的尝试，但实践证明它的效率不高，因此才推出将集体山林产权确权到户的措施。这种新的经营体制确确实实调动了亿万农民的积极性，但与土地的承包经营到户一样，也存在着适度规模、适当的组织形式问题。提出创新并不是简单地否认家庭的功能、家庭的作用。首先，没有明确的产权关系，不可能建立起稳定的市场。因此，只有通过将山林的产权首先确权到户，才能真正使要素市场有一个坚实的基础。其次，要明确确权到户的山林是农户自己经营，还是通过其他方式经营。按照现行的法律，应由农民来做主，不应当采取任何行政强制手段。在这个前提下，确权到户政策长期不变，至少在30~70年内不变。如果能真正做到稳定，真正签60~70年的合同，别人就没有权力随便干涉农户。与此同时，让农户从比较利益的角度，自己来评价到底是自己经营合算，还是由林业协会经营合算，这对于促进整个农业经济的发展会有一个非常重大的意义。耕地承包到户是《中华人民共和国宪法》规定的。农业的基本经营体制就是以家庭承包经营为基础的统分结合的经营体制。应该说，这次林权的明确比耕地经营制做得更好一些。这种情形是好的，因为林业生产周期更长，农民对林权的稳定感要求更强些。1996年夏天，江泽民同志到包干到户的发源地——安徽省凤阳县小岗村去视察的时候就已经讲了30年不变，30年以后，更没有必要变。最近两年，全国人民代表大会闭幕的时候温家宝总理在记者招待会上就连续两次讲到这个问题。“30年后更没必要变”，也就是永远不变的意思。所以，要形成一种适合林业特点的经营体制，有两个非常重要的前提。一是要确权到



户，保证其长期稳定性；二是要充分尊重农民的经营自主权。不能让承包、确权到户的经营权受到各种各样的干扰。在这样的前提下，通过市场形式，通过要素的流转、优化，就能不断推进林业经营制度的创新，形成一种适合集体林区的、效率更高的林业经营制度。要确保确权到户后所有的林农都可以从这样一种制度上获得应有的收入。

四是要进行林业管理体制上的创新。林业管理体制上的创新涉及的内容很多。从观念的角度来讲，不仅林业部门，大多数经济管理部门，实际上都自觉不自觉地存在这样一种观念：只有当这种东西是“我”的时，我才会去管，我才能管，别人的东西我就不会管。因此客观上存在着一种现象，就是国有资产国有部门管；集体的资产也是公有资产，也当作国有资产。而对于个体、私营经营，坦率地说，以前没有认真地管过。要不就放任不管，要不就当“自己”的东西来管。所以政府机构在进行管理，特别是在进行产业经济方面的管理时，如何进行观念和体制创新，有很多需要探索的问题。举个简单的例子：征地制度的改革。我们现在的征地制度，对农民利益损害非常大，但是一直存在这样一个争议：国家要不要垄断土地？如果不垄断，建设用地可能就会失控。这就体现了一个现象：政府部门只会管属于国家的土地，不属于国家的土地就不会管。按道理来说，政府部门应该更多地对土地的规划、用途进行管理。但实际上在市场经济条件下，所有制是多样化的，经营主体也是多元化的，政府提供各种各样的服务。对于集体林区、集体所有权的林业，作为政府的管理部门，如何去管，确实是一大课题。有两个相当迫切的问题，需要提出来尽快研究。一个就是采伐制度的管理。严格的管理是必要的，但是不是只有通过政府来规定采伐量，发放采伐证，这是不是最符合我们的林业生产实际？到底如何管理才能收到更好效果，是需要研究的。因为林木的生长状况，实际上只有林木的生产者最清楚。而你给他的配额是否适合当地实际情况，尚有待探讨。不是说可以放开不管，但至少要有改革和完善的余地。另一个就是分类经营问题。这一问题在集体林区也需要认真考虑，因为集体林权经过确权到户以后，也会有不同类型的林业在发展。其中既有经济林，也有生态林；既有果树林，也有用材林，各种林业都会有。怎样通过政府的政策措施，既调动农民发展经济林的积极性，又调动农民和全社会发展生态林的积极性？



这也是一个重大的管理问题。几年前曾经遇到过这样一件事情：我到西南某省的农村去调查，县领导陪我一起去，有个林业局长也跟着一起去。到了某个村的时候，林业局长拿出一本证书颁发给一个老太太。林业局长很高兴地向老太太正式宣布她家的多少林子现在已经划为生态林了。这个老太太一接到证书就号啕大哭，她说：“我白种了，所有这些都不许砍，那我投入是为了什么？”所以这个问题在政府管理方面也是一个迫切需要解决的问题。我们这么大的国家，总的森林覆盖率达 18.21%，应如何在发展经济林的同时，使我们的生态林、社会公益林蓬勃发展？从政府管理的角度来看，还有很多需要研究的地方。

五是创新林业的税收制度。农民辛辛苦苦种了几年的林木，结果到最后砍伐时，他得到的是收益的一个小头，大头都被各种各样的税费拿走了。为此，要建立这样一种林业税收制度，在这种税收制度下能够保证林业经营者的投资回报率要比投到其他方面的更高。这样，才能促进林业的更快速发展。

原载《林业经济》2006 年第 6 期



目 录

上编

林权流转研究

第 1 章 林权流转概述	(3)
第 1 节 林权流转的概念和特征	(3)
第 2 节 林权流转与物权法的关系	(10)
第 2 章 林权流转的前提和基础	(17)
第 1 节 林权流转的理论意义	(17)
第 2 节 林权流转的现实意义	(23)
第 3 节 林权流转的必要性和可行性	(28)
第 3 章 林权流转制度的建设和发展情况	(35)
第 1 节 林权流转制度的历史回顾	(35)
第 2 节 林权流转制度发展及现状	(40)
第 3 节 目前林权流转中存在的主要问题	(45)
第 4 节 存在问题的解决方案	(51)
第 4 章 国外林权流转制度的评析	(55)
第 1 节 国外林权制度简介及评析	(55)
第 2 节 对我国林权制度建设的借鉴意义	(67)
第 5 章 现实条件下林权流转制度的设计	(73)
第 1 节 林权流转的主体	(73)
第 2 节 林权流转的内容	(77)



第3节 林权流转的方式	(82)
第4节 林权流转的配套制度	(89)
第6章 林权流转中的利益协调	(101)
第1节 林权流转收益的税收调节	(101)
第2节 林权流转中的收费问题	(107)
第3节 林权流转中的公益林保护问题	(109)

下篇 林地使用费研究

第7章 林地使用费的性质和特征	(121)
第1节 林地使用费的概念和特征	(121)
第2节 林地使用费与土地承包费	(128)
第3节 林地使用费与土地租金	(132)
第4节 林地使用费与林地管理费	(135)
第5节 林地使用费性质的界定	(140)
第8章 收取林地使用费的意义和影响	(145)
第1节 林地使用费的收取标准和形式	(145)
第2节 收取林地使用费的现实意义	(148)
第3节 收取林地使用费对林权制度改革的影响	(153)
第9章 林地使用费的产生、发展与现状	(157)
第1节 林地使用费的产生与发展	(157)
第2节 林地使用费的现状	(161)
第10章 林地使用费的收取情况及存在的 主要问题	(165)
第1节 林地使用费的收取情况	(165)
第2节 林地使用费的收取过程中存在的 主要问题及其对策	(169)
第11章 收取林地使用费的依据和障碍	(175)
第1节 收取林地使用费的理论依据	(175)
第2节 收取林地使用费的法律依据	(179)
第3节 目前收取林地使用费的障碍	(184)
结论	(189)
附录	(191)



调研报告一	关于福建省永安市林地使用费 问题的调研报告	(191)
调研报告二	关于福建省永安市林权流转 问题的调研报告	(197)
调研报告三	关于福建省南平市林地使用费 问题的调研报告	(205)
调研报告四	关于福建省南平市林权流转 问题的调研报告	(213)
参考文献		(223)
后记		(227)



上篇

林权流转研究