

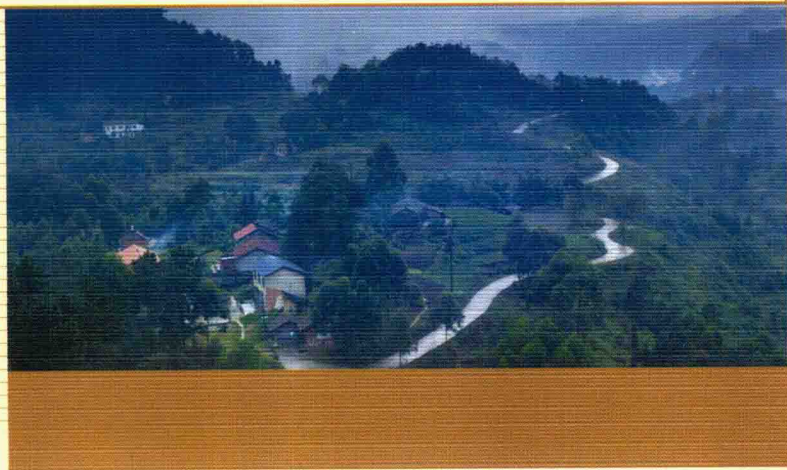


厦门大学中国特色社会主义研究中心丛书 贺东航主编

中国林改村庄观察报告

主 编 贺东航

执行主编 周文斌



中国社会科学出版社

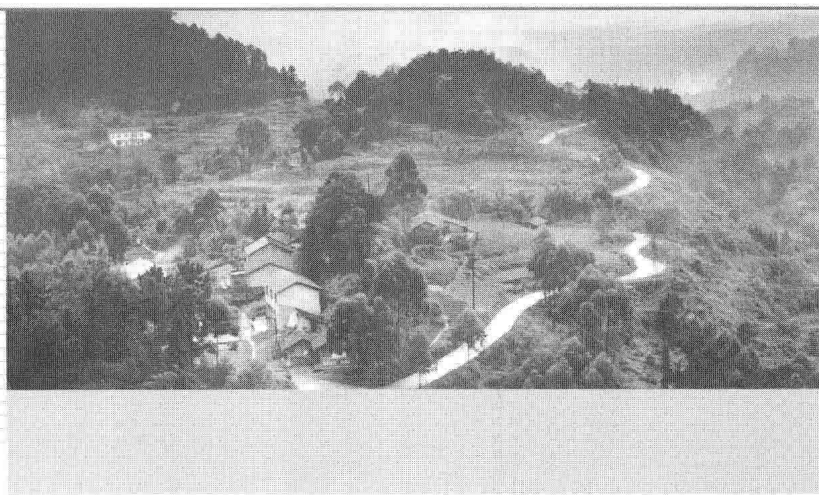


厦门大学中国特色

书 贺东航主编

中国林改村庄观察报告

主 编 贺东航
执行主编 周文斌



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国林改村庄观察报告 / 贺东航主编. —北京: 中国社会科学出版社,
2016. 11

ISBN 978-7-5161-7322-0

I. ①中… II. ①贺… III. ①林业经济—经济体制改革—研究报告—
中国 IV. ①F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300786 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 11 月第 1 版
印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 31.75
插 页 2
字 数 521 千字
定 价 116.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

本书

获得福建省社科基地厦门大学中国特色社会主义
研究中心重大课题“‘四个全面’背景下的
农村改革研究”（项目编号：2014JDZ2003）和
厦门大学“中央高校基本科研业务费”专项资金项目
“集体林权制度改革与农村发展道路研究”
（项目编号：20720151237）的资助

教育部后期重大项目“从顶层到落地：
农村林业改革政策的实施”（项目批准号：16JHQ004）
阶段性研究成果。



福建省社会科学研究基地
厦门大学中国特色社会主义研究中心

序 言

这是我第一次受邀给学者编写的丛书写序言，由于本人阅历有限，加上近来俗务缠身，实在担心有辱使命。但是想到我与贺东航教授因为林改结下的情谊，特别看到该书是关于林改村庄的观察报告，内容都很真实，让我仿佛又回到了当年轰轰烈烈搞林改的年代，重新勾起了埋心中的林改情结，所以决定接受重托，班门弄斧，谈谈自己的一些浅见。

从2003年我调任福建省林业厅起，我便与林业结下了不解之缘，期间力主并经历了2002年福建省集体林权制度的试点改革，目睹了2008年集体林改在全国的全面开展，当时我还兼任国家林业局集体林权制度改革领导小组副组长，可以说在林改这条战线上摸爬滚打了10几年。也正是因为林改，我才有幸结识了治学严谨的贺东航教授，并与他结下了深厚的友谊。这期间，我还有幸认识了贺教授所在单位的领导徐勇教授和贺东航科研团队里的朱冬亮教授等一批国内优秀的学者，他们一直默默坚守在中国农村研究，尤其是林权改革研究领域，并且做出了大量非常优秀的研究成果，为中国集体林权制度改革贡献了许多智慧和力量。贺教授的团队一直秉承着“顶天立地”的科研精神，为了探究农村林改的真相，他们不惧严寒酷暑，不畏舟车劳顿，深入穷乡僻壤，埋头于山村田野进行实证调查，以获得最真实的第一手资料。该书就是一个很好的佐证。

该书分五个篇章记录了2008—2014年间中国近30个村庄集体林权制度改革的真实观察情况，内容翔实，语言质朴，通俗易懂。上至国家制度的解读，下至林农心理的剖析，每一篇观察报告都做得很细致，论证很严谨，是最能反映该团队“顶天立地”科研精神的良心之作。另外，从该书的体例架构来看，该书基本上沿着政治—经济—生态的逻辑顺序进行编制，主题突出，脉络清晰，尤其是最后落脚点到生态型林改道路的探索更

加凸显了我国生态文明建设的主旨，立意高远，独具匠心。

当然，受篇幅及编写者阅历所限，该书也难免有些地方仍需改进，但从整体上来说，作为一部林改村庄观察报告，它较真实地还原了中国农村林改前后的变化，有利于我们通过对比分析对我国农村集体林权制度改革进行更加全面和理性的认识。

是为序。

黄建兴
2015 年秋

目 录

序言	(1)
----------	-------

关于进一步深化农村集体林权制度改革的政策建议

——集体林权制度改革监测观察报告	(1)
------------------------	-------

第一篇 集体林权制度改革背景下的乡村治理与发展

政府搭台，林农唱戏——林业社会化服务体系研究	(37)
从集体林改看地方政府与农民的互动	(55)
五大经验、六项注意——集体林权纠纷解决模式研究	(82)
多维冲突：新集体林改引发的新纠纷	(93)
集体林改中基层林业站的发展困境	(108)
集体林改后农村社区的变化与挑战	(119)
集体林改对乡村治理的影响	(127)
集体林改——基层民主的催化剂	(144)
农民对林地的期求困境	(153)
多中心视角下林农集体林改态度的转变	(162)

第二篇 不同区域的集体林权制度改革模式

均山到户：农民理性的运用	(179)
安徽省集体林改的变革与经验总结	(199)
生态脆弱区的集体林改实践	(222)
没有林权流转中心介入的交易	(242)

“林权”换“路权”	(268)
集体林改“两证”下的双赢	(286)
大稳定下的小调整	(310)
靠山吃不上山	(320)

第三篇 集体林改收益和林农增收

农民主动参与下的林下经济发展	(333)
湖北山区集体林改有成效	(351)
集体林改中的博弈	(372)
林农为什么增收	(383)
“老表”的心声	(393)
集体林改之下的国有农场与林农的博弈	(403)

第四篇 林业合作组织与林农合作化经营

林业联户经营中合作关系何以产生和发展	(417)
传统的变革：林改背景下合作林场经营方式演变	(446)
林业经济合作组织的村级实践	(455)

第五篇 生态公益林改革与管护模式创新

生态型林改的道路探索	(469)
生态公益林管护方式创新	(482)
附录：忆往昔 情似海	(497)
后记	(500)

关于进一步深化农村集体林权 制度改革的政策建议

——集体林权制度改革监测观察报告

2014年11月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》，对新时期农村土地改革工作作出了新的部署。《意见》指出，在当前工业化、信息化、城镇化和农业现代化快速推进，农村劳动力大量转移的新形势下，要以稳定完善农村土地承包关系，建立完善土地产权确权登记制度，强化土地承包经营权物权保护，鼓励创新土地流转形式，推进土地资产化建设，提升农业经营绩效为目标，为此，必须大力培育扶持新型农业经营主体，加强农业合作组织建设，建立健全农业社会化服务体系，进而促进土地经营权有序流转和适度规模经营。事实上，作为大农业的范畴，国家林业局已经先行一步在2003年试点，2008年全面推进集体林权制度改革已经顺利完成，其整体改革路径和《意见》有许多吻合之处。经过多年的努力，各地林业部门在如何开展集体林地确权登记、推进林业金融支持制度改革，培育新型林业经营主体，规范林地流转，加强林业公共政策支持以及建立林业社会化服务体系等诸多方面都进行了持续且富有成效的探索和实践。2015年2月1日发布的中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确指出要进一步“深化集体林权制度改革”，从而为林改指明了新的方向。本观察报告以对福建、江西、浙江等15省36个县（市）80个村的实地调查为基础，对集体林改的实施情况及实施绩效进行了监测和分析。在此基础上，项目组提出了一些政策建

议，供国家林业局有关部门决策参考。^①

一 数据来源及样本基本特征

（一）数据来源

为了进一步了解和评估集体林改在全国尤其是南方林区的整体实施绩效，2014年7月至10月，厦门大学中国农村林业改革发展研究基地在国家林业局及各省、县（市）林业部门的配合支持下，继续展开“中国林改百村跟踪观察项目”的调研监测。本年度项目组结合我国森林资源和集体林地的分布来选取监测样本。考虑到我国85%的集体山林集中分布在南方省市，项目组共选取福建、江西、浙江、广西、安徽、湖南、湖北、河南、贵州、四川、重庆、广东、辽宁、吉林、黑龙江等15个省、市和自治区（比2013年增加重庆、黑龙江2省）36个样本县（市）、80个村实施监测调查，其中大部分样本属于南方林区省份。在选取的36个县（市）中，有28个是属于森林资源较多且林改工作开展较好的县（市）。

表1 2014年林改监测调查省（直辖市）、县（市）

调查省份 (市、自治区)	调查县（市）	调查村庄数量
福建	沙县、将乐县、顺昌县、长汀县、武平县	13
江西	南丰县、崇义县	6
广东	始兴县、蕉岭县	5
湖北	京山县、红安县、建始县	6
重庆	石柱县	2
四川	合江县、邻水县、武胜县	5
贵州	普定县、锦屏县	4

^① 本项目实地调查由厦门大学中国农村林改研究基地贺东航教授、朱冬亮教授分别带领2个调查队负责实施，调查时间为2014年7月-10月。需要说明的是，本年度监测调查的36个县（市）中，除了江西南丰县、广东蕉岭县、福建沙县、湖北红安县和建始县、重庆石柱县、四川邻水县和武胜县、浙江临安市及黑龙江克山县和海林市等11个县（市）为新增调查点外，其余25个县（市）是2013年继续跟踪监测点。

续表

调查省份 (市、自治区)	调查县(市)	调查村庄数量
河南	内乡县、嵩县	4
浙江	庆元县、临安市、安吉县、龙泉市	9
安徽	绩溪县、休宁县	5
吉林	图们市、汪清县	4
黑龙江	克山县、海林市	4
辽宁	宽甸县、凤城市	4
广西	田林县、武鸣县	5
湖南	靖州县、洪江市	4
合计	36	80

在调研过程中,项目组采取统计分析、问卷调查、座谈访谈、现场观察等多种方法收集研究信息资料。项目组调查员共发放了 1250 份调查问卷,比 2013 年的 986 份同比增长 26.77%,其中回收的有效问卷 1215 份,有效率为 97.20%。在进行农户问卷调查的基础上,项目组调查员还与样本县(市)林业局相关部门负责人、样本村村干部、每个样本村选取 4—8 户农户进行深度访谈,以尽可能全面客观地了解集体林改政策执行和实施绩效。

和 2013 年监测类似,此次监测调查的内容总体仍分为两个部分:第一部分是考察主体阶段林改的进展及实施情况,包括林改政策实施开始及验收时间、集体林权确权率、林权确权到户率、林权证发证率等;第二部分则是考察林改配套及深化改革阶段政策的实施绩效,具体包括林权抵押贷款、森林保险、林业合作组织、林下经济、林业管理体制、林业生态建设等方面的内容。在此基础上,项目组围绕“资源增长、林农增收、生态良好、林区和谐”等几个维度,对林改的整体实施绩效做出简要的评估,并在此基础上提出完善和深化集体林改的政策建议。

（二）样本基本特征

1. 样本县基本特征

据统计，本年度监测的 36 个样本县（市）中，平均每个县（市）的林地总面积 314.51 万亩，其中集体林面积 254.44 万亩，占样本县（市）平均林地总面积的 80.9%。若以人口计算，平均每个人拥有的林地面积 9.50 亩。平均每个县（市）的森林覆盖率为 67.31%，是全国平均水平的 3.31 倍（第七次全国森林资源清查结果显示我国森林覆盖率 20.36%）。本次监测调查选取的 80 个（行政）村中，平均每个村有农户 382.5 户，1419.2 人，平均每户是 3.73 人，农户人均纯收入为 5280.2 元。每个村平均拥有林地面积为 17130.1 亩，人均林地面积为 12.07 亩。

表 2 样本县 2014 年与 2013 年基本概况对比情况

指标	林地面积 (万亩)	集体林面积 (万亩)	人均林地面积 (亩)	森林覆盖率 (%)	平均人口数 (人)	农户人均纯收入 (元)
2013 年	316.16	263.34	9.78	70.11	3.71	4889.9
2014 年	314.51	254.44	9.50	67.31	3.73	5280.2

2. 样本农户基本特征

通过对样本农户基本特征的统计显示：从年龄段分布看，46.1% 的农户年龄集中于 45 岁至 59 岁，其次是 25 岁至 44 岁年龄段（30.80%），60 岁及以上年龄段为 20.6%，最少的是 18 至 24 岁年龄段（2.5%）；从性别上看，85.2% 为男性，远超前于女性（14.8%），反映出农村男性“当家做主”的特点；从受教育程度来看，受访者的文化程度最多的是初中文化（48.5%），其次是小学及以下文化程度（29.5%），高中（中专）文化（19.8%）、大专及以上文化程度（2.2%）占比较少；从从事的职业来看，40.1% 的受访者为单纯务农者，其次是务农兼打工者（25.5%），其余分别为务农兼副业者（如开商店、卫生所等）（10.7%）、长期外出打工者（5.9%）、固定工资收入者（如村干部、教师、医生等）（10.5%）、其他（7.3%）；从是否担任村干部状况来看，有 31.4% 的受访户家里有人担任村（含村小组）及以上干部，62.7% 的受访户家里没

人担任过村及以上干部, 5.9% 的受访户家里曾经有人担任过村及以上干部; 从任职状况来看, 84.7% 的受访户是普通农户, 远多于村干部 (即担任行政村或村小组干部) (15.3%)。由此可以看出, 抽样调查样本基本反映了农村的社会结构, 有代表性。

二 监测结果分析

监测结果表明, 样本省的集体林改以为民、利民、惠民为出发点, 基本完成了明晰产权、确权到户的主体改革任务, 各项强林惠农的政策实施效能逐步提升, 配套和深化改革不断取得新的进展, 资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的改革目标正在逐步实现。

(一) 主体改革监测结果

1. 集体林权制度改革顺利完成

林改主体阶段改革的主要任务是勘界确权发证, 明晰产权。在调查的 36 个县 (市) 中, 福建武平县是全国最早实行林权改革的县, 该县在 2001 年试点林权登记发证工作, 而该县的捷文村村民李佳林在 2001 年 12 月 30 日领到了据说是全国第一本林权证。本年度监测显示, 有 6 个县 (市) 在 2008 年在中央 10 号文件发布之后启动林改工作, 占比 16.7%; 有 7 个县 (市) 在 2009 年才开始正式启动林改, 占比 19.4%, 其余 23 个县 (市) 在中央 10 号文件发布之前就已经开展林改工作。监测表明, 大部分县 (市) 的主体阶段林改工作是在 2-3 年时间内完成的, 约有 3/5 的被监测的县 (市) 在 2010 年通过主体阶段改革验收, 只有东北部分地区的林改进展稍晚, 如黑龙江的克山县和海林市是在 2011 年实施主体阶段改革, 吉林的图门江市的发证工作则更延迟到 2014 年才基本完成。

2. 林地权属基本明晰确权

截至 2014 年 6 月, 样本县 (市) 的确权率已经达到 94.07%, 同比增长 0.75%, 发证率达 90.10%, 同比增长 0.45%, 平均每个县发放林权证 665612 本。其中在福建、浙江、江西、湖北等南方林区的被调查县 (市), 从 2012 年至今, 其确权率和发证率已经基本稳定在 98% 左右, 变化幅度很小。

和以往的监测调查类似，目前尚未发证的主要是一些仍然存在林权纠纷的少部分林地，也有部分是因为原先的林地承包经营合同尚未到期，这一点在一些林改前林地流转较多的县（市）更为突出，如福建的顺昌县、将乐县、广西的武鸣县确权率相对较低。而在东北的被调查地区，由于林改推进的时间相对较晚，发证工作也相对较晚些。

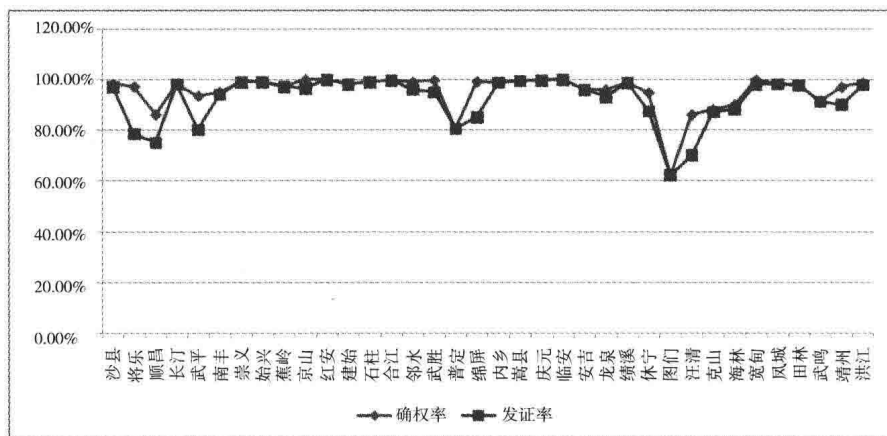


图1 2014年林改监测调查部分样本县（市）的确权率与发证率

3. 林地平均承包期限为55年

对于林地承包期的调查显示，与2013年的数据相比没有显著变化。不计自留山，样本县（市）林地的平均承包年限为55年，其中约定承包年限最长为70年。36个样本县（市）中，有14个县（市）约定为70年，占比38.89%（如广东始兴县），有17个县（市）约定为50年，占比47.22%，另有4个县约定为30年，占比11.11%，还有一个县约定为43年（见图2），占比2.78%。

4. 近九成林地确权到户，均山到户率近七成

为了提高确权到户率，各地因地制宜采取“均山、均股、均利”等多种确权均权方式。截至2014年6月，样本户的林地确权到户率达87.28%，同比增长1.16%，其中均山到户占67.4%，同比下降1.46%，均股均利的占18.08%，同比增长1.12%。有1.3%的样本户实行“预期均山”。另有5.0%的农户实行别的确权方式，农户个人没有得到集体林地收益。集体预留山林比例为7.72%，同比下降2.27%。之所以会出现这种情况，与少部分村庄把原先承包给林业企业或者大户的林地收归之后重新分到户有关系。

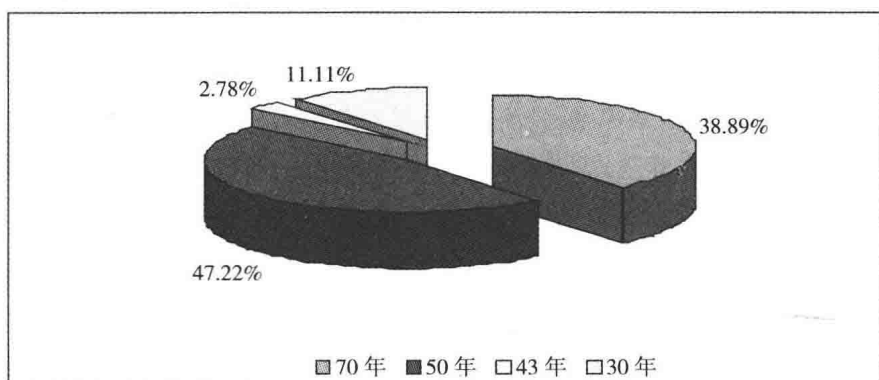


图2 2014年集体林改监测样本县（市）平均承包年限分布

如果按照区域划分，林地越多的村庄，村集体预留的林地所占比例越低。而在一些林地较少的村庄，村集体预留的林地相对较高些。不过，也有个别村庄维持类似人民公社的“分红分利”经营方式。如安吉县孝丰镇赋石村就是属于这类典型。该村自1982年“分山到户”至今，实行的只是“动钱不动山”方式，集体山林（主要是毛竹林）实际上仍然是集体统一经营。尽管村里成立了专业合作社之类的新型经营组织，但是村里会每隔一段时期根据农户家庭的人口增减变化对不同农户的“集体成员权”“分红”份额进行微调。其调整规则和耕地承包中的土地调整基本相同。而在安吉县尚书干村，1984年分山到户人均有5亩山林。2008年，村里成立毛竹专业合作社，一个村民算一个股份，每个股份2011年得到的“分红”收益是1000元左右。

项目组调查还显示，在36个县（市）中，有6个县不同程度存在自留山因农户管护不到位等原因而被收回的现象。家里没有分到自留山的林农（含自留山被村集体收回）的占10.7%，其余农户都或多或少分到了属于自己的自留山。其中有18个村在林改中分到或者重新分到了自留山。如湖北省京山县胜境村2007年在试点实施林改时原则上按照户均5—10亩的标准补划自留山；户均不足5亩的，按当地平均水平划定自留山；山林已全部依法流转的不再补划自留山。但农户林改前自留山已经自愿流转的，则不再划分自留山。

在80年代初林业“三定”时期均山工作比较彻底的村庄，承包到户的林农的山多维持细碎化、分散化经营方式。有42.3%以上的受访户表示自

家承包经营的山林在 3 块以上，其中有少量的受访农户（5.92%）甚至在 10 块以上。此外，有的地方结合本地林权的历史状况，实行地方特色的确权方式，如福建顺昌县首创“预期均山”的方式^①，而广西武鸣县推行“均山到户、入股经营”。后者实行这一确权举措，使得全县商品林的确权到户率从 33.4% 提高到 85.06%（比 2013 年监测时提高了 5 个百分点）。

村级调查则显示，截至目前，林地确权率为 97.08%，其中承包到户率 74.8%，均股均利的比例为 9.5%，而集体预留林地所占比例为 4.7%，其余 11% 左右则是流转给其他业主经营。村级均山到户率高于县级比例，是因为这些村有相当部分是当地所在县、乡镇的林改试点村，因此均山到户率自然更高（参见图 3）。

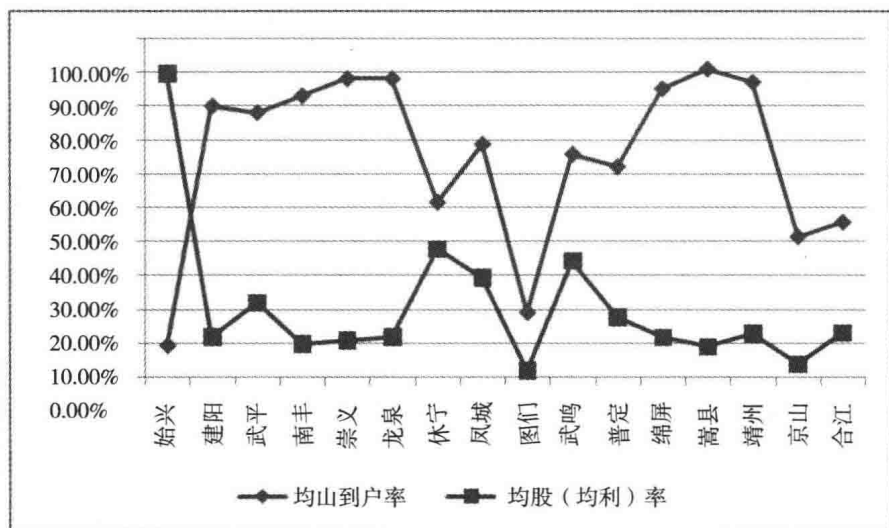


图3 2014年林改监测调查部分样本县（市）均山到户率与均股（均利）率

5. 林农对林改政策实施的总体参与度、满意度较高

对于林改政策的评价，98.20%的受访林农都表示“知道国家实施林改政策”，而表示“不知道国家林改政策这回事”的仅占1.8%，其中有59.5%的受访农户还有“专门去了解国家的具体林改政策”。

调查还显示，大部分农户（78.6%）认可国家的林业政策，认为

^① 福建顺昌县的“预期均山”后来被推广到福建省很多地方，项目组监测的将乐县、建阳市也采取了这种确权方式。

“国家林改政策是好的，有利于保护林农的权益”（同比 2013 年增长 2.8 个百分点）。对于国家的林改政策设计，有 83.1%（同比下降 2.6 个百分点）的受访林农认为林改最好的方式是“分山到户”。不过，也有 60.8%（同比增长 2 个百分点）的受访林农也认为“林地应该搞规模经营，单个农户不利于林地经营”（见图 4）。这个数据比 2013 年调查提高了 5 个百分点。之所以会出现这个变化，是因为在当前形势下，越来越多的林农意识到林业最终还是要走规模经营和集约经营的道路）

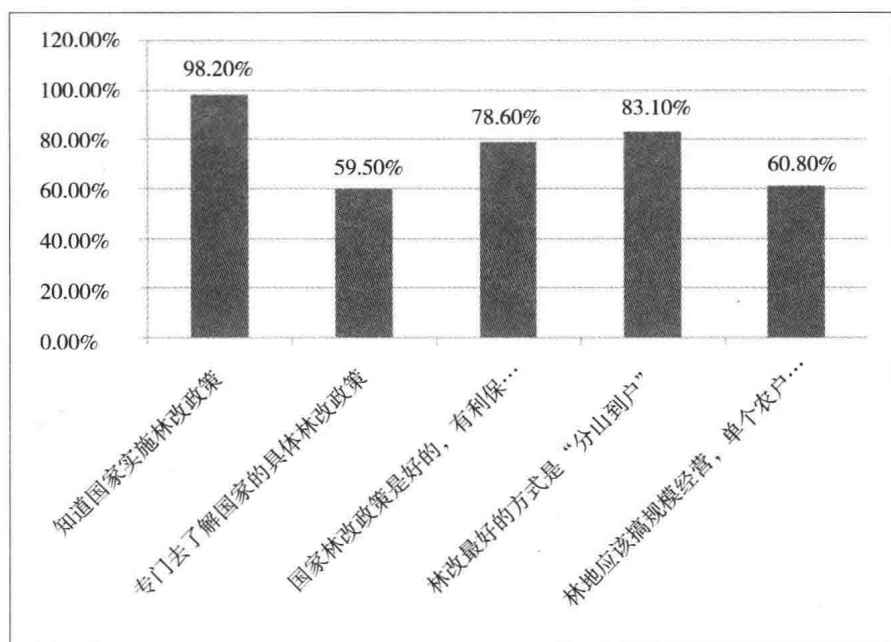


图 4 受访林农对林改政策的参与及满意度

在调查的 80 个样本村中，有 49 个村在集体林改中没有重新分山，而是基本延续林业“三定”时的承包界址确权发证。有 82.1% 的受访林农表示此次林改进行了上山勘界确权，明确四至，有 12.6% 的受访者表示林改还是延续过去的做法，有确权但没有上山勘界，说明大部分村庄扎实推进国家林改政策。

对于林改政策的理解，有 35.1% 的受访林农认为“此次林改只是重新发证，没有太多新意”；30.4% 的林农则认为新一轮林改是一次全新的改革，有利于激发农民的生产积极性；13.4% 的林农认为改革的成效在近年还看不出来；而 37.1% 的林农认为“山还是那个山，没什么变化”。这