

中国国有林区 林权制度改革研究

许兆君 柏晓东 张晓梅 王显义 著



Zhongguo Guoyou Linqu
Linquan Zhidu Gaige Yanjiu

知识产权出版社

中国国有林区林权 制度改革研究

许兆君 柏晓东 著
张晓梅 王显义

知识产权出版社

内容提要

本书综合运用国有资产管理理论、现代产权理论、生态经济学与可持续发展理论的最新研究成果,结合当前国有林区经济与社会发展的现状,重点研究了市场调节为主、多元产权主体并存的国有林业新型产权制度。

责任编辑:黄清明

责任校对:韩秀天

装帧设计:郑雷

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

中国国有林区林权制度改革研究/许兆君等著. —北京:知识产权出版社, 2008

ISBN 978-7-80247-138-2

I. 中... II. 许... III. 国有林-产权-经济体制改革-研究-中国 IV. F326.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第122860号

中国国有林区林权制度改革研究

许兆君 柏晓东 张晓梅 王显义 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院 邮编:100088

网 址: <http://www.ipph.cn> 邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101 传 真:010-82000893

责编电话:82000860 转 8117 责编邮箱:hqm@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心 经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:880mm×1230mm 1/32 印 张:8.25

版 次:2008年1月第1版 印 次:2008年1月第1次印刷

字 数:190千字 定 价:25.00元

ISBN 978-7-80247-138-2 / D·707

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

导 言

积极稳妥推进国有林权制度改革 从根本上激发林区发展动力

许兆君

2006年4月29日，全国国有林区林权制度改革试点在伊春市乌马河林业局乌马河经营所敲响第一槌，并相继在5个试点林业局全面启动实施，首开先河地将8万公顷国有商品林对林业职工实行有偿承包经营，把林地经营权、林木所有权、处置权和收益权全部交给职工，一定50年不变，从而一举打破了国有林业国有国营一统天下、产权虚置的传统僵化格局，拉开了中国国有林业产权革命的序幕。目前，经过一年来的有力实践，8万公顷试点林地的承包任务已全面完成，国有林权制度改革试点的综合效应正日益充分显现，一个“国家得生态、职工得收益、企业卸包袱、社会得稳定”的国有林业发展多方共赢机制正在逐步建立。国有林权制度改革正以其先导性的突破作用，引领伊春林区进入重要的历史拐点，呈现出振兴的希望曙光，成为中国林业发展史上具有里程碑意义的历史性事件，被评为2006年中国改革十大案例。

这次全国国有林权制度改革，将试点确定在兼具生态地位



战略性、林业战线代表性、经济结构典型性三种特性于一身的伊春林区，更有着非同寻常的意义，充分体现了党中央、国务院决策的英明，体现了国家林业局的高度重视，体现了省委、省政府的正确领导。伊春的国有林权制度改革试点，可以说是伴随着中央9号文件出台孕育而生的一次重大变革，是国家政策从根本上引领和推动国有林区走出体制性、资源性、结构性、社会性矛盾的制约瓶颈，走向科学发展的重要开端，是一个对国有林业发展具有划时代新生意义的根本转折点。温家宝总理在2006年1月4日召开的国务院第119次常务会议上高度评价：“伊春国有林区林权制度改革试点是国有林区改革迈出的关键一步，对深化林业体制改革，促进林业可持续发展具有重大意义！”

一、引领国有林业和国有林区走出重重困境、步入健康良性发展轨道，实施国有林权制度改革是势在必行的根本出路

长期以来，国有林区为我国的经济建设做出了重大贡献，同时也付出了巨大代价和牺牲，积淀了很多深层次矛盾和问题。仅以伊春为例，自1948年开发建设以来，伊春林区共为国家提供优质木材2.4亿立方米，贡献利税59.2亿元、统配材差价300多亿元。但是，做出过突出历史贡献、有着辉煌过去的伊春林区，却从20世纪80年代中后期开始，逐步陷入了难以自拔的重重困境：森林蓄积量减少了55%，可采资源消耗了98%；经济结构“一木独大”特征明显，走进了“独木支撑”的死胡同；社会事业欠账越积越深，林业职工生活水平严重偏低，各种社会矛盾一触即发，进而积淀形成了资源性、结



构性、体制性和社会性“四大矛盾”，成为资源消耗最快、牺牲最多、历史包袱最重、贫困程度最深的重点国有林区。冷静分析，造成这种困境固然有国家长期以木材生产为主的林业发展主导方针的影响，以及超负荷承担国家木材生产任务和长期过量采伐等方面的原因，但是追根溯源，关键还是长期不变的单一的国有国营林业管理体制，造成国有林业产权主体、责任主体虚置，国有林区难以生成持续发展的内在动力，再生能力十分脆弱，陷入了“越穷越砍，越砍越穷”的恶性循环。以产权不明为主要特征的体制性矛盾已成为制约林区发展的根本性矛盾，并由此引发了一系列困难和问题：一是责权利不统一，森林培育和保护缺少良好的制度基础。单一国有国营的林业产权制度最大的弊端就是，名义上产权是清晰的，归国家所有，实际上是人人所有，等于人人都没有。就国家的森林资源而言，人民委托国务院行使管理权，国务院无法全面行使就又委托了地方各级政府。而国有林区又是政企合一，实际上就是森工企业既当“运动员”，又当“裁判员”，林业的产权主体被层层虚化掉了，森林资源保护和发展责任与政府部门、森工企业特别是林业职工没有直接的利益关联，导致林区出现造林难、护林难、防火难等一系列难题。二是生产关系多年未作根本性调整，严重束缚林业和林区生产力的发展。生产力的每一次飞跃，都是和生产关系的深刻调整伴生的。所有制也就是产权归属状况是生产关系的基础和核心。国有企业通过产权改革，焕发了生机和活力；农村因为家庭联产承包责任制，发生了翻天覆地的变化。但是，国有林业生产关系多年来从未进行过根本性调整，一直在奉行单一国有国营的僵化体制，成为了计划经济的最后一块阵地，成为了生产力发展水平十分低下的



行业之一。根据有关资料测算，目前我国 18 亿亩耕地的亩均产出水平（增加值）约为 686 元，而 43 亿亩宝贵的林地资源亩均产出却只有 22 元。国家林业局局长贾治邦曾一针见血地指出：“中国农业用 18 亿亩耕地，解决了 13 亿人的吃饭问题。而林业用 43 亿亩林地，却没有解决 13 亿人的用材问题，更没有解决社会对生态的需求问题，其根本原因，就是林业改革不到位，体制和机制不顺，阻碍了林业生产力的发展。”三是投入严重不足，处于“等米下锅”的局面。由于林区长期沿袭单一的国家投入体制，但是国家投入有限，林业企业危困又没有钱，社会上有资金却不让投、国外有资金也不让投，形成了封闭的、僵化的投入方式。四是历史包袱沉重，社会发展欠账多。长期的国有国营和统收统支，造成森工企业自身积累少，经济效益差，社会发展欠账严重。伊春的森工系统自 1989 年起就出现了全行业亏损，目前负债总额已达 78 亿元，同时拖欠职工工资 14.4 亿元。森工企业离退休职工就达 7.7 万人，占全部在职职工人数的 39.7%。城市基础设施和公共服务设施发展严重滞后，很多林场（所）还有大量危房急需改造，有的林场所至今未通上常电，局址城镇还有三分之一的居民没有吃上自来水。五是林业职工增收渠道狭窄，奔小康希望渺茫。林业职工作为大山的主人，没有土地，更没有森林，生活无着落和门路，只能望山兴叹。由于木材产量调减，主导产业萎缩，森工企业富余职工比例高达 42%，林场中大龄男青年因为没有固定家产和工作，找不到媳妇的比比皆是，出现了“光棍林场”。林区在岗职工工资虽然通过我们近几年积极创造条件，实现了人均月上涨 144 元，但目前也只有 414 元。按照这样的发展条件，伊春国有林区到 2020 年实现全面小康就是一句



空话。

不管我们承认不承认，不管我们愿意不愿意，国有林业都到了必须解决产权制度问题的时候了。不解决产权制度问题，我们就无法实现对森林资源的有效保护，就无法保证国有林业的持续投入，就无法理顺林业生产关系、解放和发展林区生产力，就无法实现国有林区职工的脱贫致富。一句话，不进行产权制度改革，国有林业就没有动力，没有活力，没有出路！

为此，针对长期国有林业长期单一国有国营体制带来的诸多弊端，自2003年开始，伊春市委、市政府总结多年探索实践经验，在以前所未有的力度严管资源、主动全面停伐天然红松林的基础上，坚持把实施国有林权制度改革作为解决林区当前和长远发展难题的根本突破口，紧紧抓住中央9号文件出台的有利契机，坚持不懈地向上反映和争取，终于在2004年4月，伊春被国家林业局确定为全国唯一的国有林区林权制度改革试点单位；2006年1月4日，国务院第119次常务会议原则通过了实施伊春国有林权制度改革试点的意见，并在充分遵循国务院确定的改革基调和基本原则框架下，考虑林区春季造林的时限要求，经国家林业局同意，于2006年4月29日成功启动实施了改革试点。自此，尘封50多年的中国国有林业产权制度改革，开始在伊春正式破冰，伊春也由此被称为中国国有林区的“小岗村”。

二、坚持以五个基本原则为统领，积极稳妥地推进国有林权制度改革试点

改革就是突破，总是探索在先、实践在先。在国有林区进行的首开先河的林权制度改革，既无成型的经验可学，也无规



范的模式可用。但是我们认为，无论采取怎样的方式、摸索怎样的路子，都不能背离改革的基本初衷，不偏离改革的基本方向。为此，根据改革试点的总体原则，在实践中我们又确立了“稳定压倒一切，生态效益优先、森林不逆转，改革收益资金不流失、国有森林资产保值增值，公开公平公正，积极有序、配套推进”等五个基本原则，并坚持以此统领改革试点操作进程。

1. 坚持稳定压倒一切的原则

国有林权制度改革的本质就是对国有林业利益关系的一次深刻调整，把各方利益兼顾好、平衡好，尤其是把广大林业职工的利益保障好、发展好，确保改革在平稳有序中进行是决定改革成败的关键。为此，在改革试点启动之初，我们就明确要求必须将稳定压倒一切的原则落到实处，坚决做到“三个避免”，即避免出现波动、避免出现反复、避免出现不稳定，不仅要在改革的总体上保持稳定，而且要避免出现改革局部性和阶段性的不稳定。为切实落实这一重要原则，我们坚决将承包经营主体确定在普通林业职工上，领导干部不准参与，外部投资者暂不进入，并充分考虑职工的不同实际状况，出台了通过拖欠工资及费用抵顶、分期付款、林业局先行借款、收益后再付款、一次性交齐林木资产流转费用享受20%优惠以及为暂未参与林权改革职工预留林地等办法，确保所有有意愿的职工随时都能参与进来，拿到“原始股”，得到“第一桶金”。为了解决职工承包后无力再投入进行后续经营的问题，我们还专门建立了伊春国有林权制度改革发展基金，用以反哺职工，提高其持续经营能力，从而使改革试点工作赢得了广大林区职工的空前理解、拥护和支持，使改革试点始终在平稳有序中进行，



取得了“于无声处响惊雷”的效果。

2. 坚持确保生态优先、森林不能逆转的原则

以生态建设为主是新时期林业发展的主要方针，生态功能是森林资源的首要功能。为此，我们坚持把确保生态优先、森林不能逆转作为改革试点坚决恪守的一条根本原则。一方面，在试点过程中一开始就注重引导和教育承包职工树立科学经营、可持续经营的理念，立足长远追求自身经济利益最大化，使得个人的经济追求与国家的生态建设有机结合。另一方面，对承包职工的经营行为和目标进行合理规制。在承包经营合同中对经营承包者的责、权、利进行了明确界定，坚决避免和预防随意采伐、改变林地用途、降低林分质量等行为发生。对每一块承包经营的林地，都由资源管理和营林等部门指导承包者制定经营方案，并指导和督促承包职工严格执行，做到科学经营。

3. 坚持改革收益资金不流失、国有森林资产保值增值的原则

严格按照国家规定的森林资源资产评估指标体系和操作规程，对每一宗承包林地，均由资产评估机构进行客观、准确的评估，实行有偿承包转让。对改革收益，严格按照规定进行收取，及时足额上缴财政，设立专户进行存储，统一支配，坚决杜绝截留和挪作他用，确保国有资产不流失。

4. 坚持公开、公平、公正的原则

坚持林地承包过程与结果公开透明，实施阳光操作；坚持机会均等，一视同仁，只要职工有承包意愿，有经营能力，就千方百计保证他们拥有一块属于自己的林子；坚持统一规范运作，全程跟踪监控，坚决避免出现各种偏差和暗箱操作等



现象。

5. 坚持积极有序、配套推进的原则

林权制度改革是一项内涵丰富的系统工程，决不能单打一，必须积极有序地做好相关配套工作，才能确保取得预期的效果。因此，在稳步推进主体改革的同时，我们还因地制宜、因势利导地加快各项配套改革进程。同步实施森林资源管理体制改革，在各试点林业局分别建立森林资源管理分局；积极探索林地经营贷款的多种有效方式和途径，进一步拓宽承包经营者融资渠道；积极研究探讨林地、林木的具体参保方式，尽力规避承包者经营风险；为顺应改革的深入推进和市场发育发展需要，还适时建立了市级活立木交易市场和区（局）级林权制度改革服务中心，全力满足承包经营者下步在产权流转以及信息、技术、法律等方面的服务需求，最大限度地释放改革效应。

三、严格按照现代产权制度要求推进改革，探索建立国有森林资源经营管理的新机制

伊春国有林权制度改革，是建立在现代产权制度思想基础之上、以林业职工家庭对国有林地进行承包经营为主要内容的一种产权改革形式，也是国有林区的一种新型经济制度。在国有森林资源领域真正建立起“产权清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，既是改革的核心目标，也是改革所必须始终遵循的根本要求。为此，在谋划、组织和推进伊春国有林权制度改革试点的全过程中，我们坚持把能否使这一目标与要求落到实处作为关系改革成败的关键来抓，有力地预防和避免了“一改了之”“一卖了之”现象的发生，保证了



现代林业产权制度重塑过程的科学规范。

1. 产权清晰

以国有森林资源所有权为核心的权利得到确认，承包经营职工成为真正意义上的林业产权主体。产权清晰是现代产权制度的首要特征和本质要求。因此，为确保在承包经营过程中，产权界定清楚、无争端和异议，我们十分注重产权界定环节的规范和有序，严格设定了改革试点的基本程序。一是由5个试点林业局在规划范围内进行调查，出具调查结果；二是由黑龙江育林资产评估公司委托伊春林管局直属调查设计队对试点局的调查结果进行核查，认证合格后再依据有关规定对林木资产进行评估，出具评估报告；三是试点林业局、林场（所）将调查结果和资产评估报告中的主要信息进行公布；四是申请人根据公布信息和个人意愿向试点林场（所）提出个人申请，经身份核查确认后与林场（所）签订意向协议；五是通过竞价、招标、协议等方式确定承包价格，报市林权制度改革办公室审核，经15日公示无异议、伊春林管局审批后，再由伊春林管局与拟承包户签订承包合同，切实做到程序严密、规范有序、积极稳妥、环环相扣。

2. 权、责明确

实现国有森林资源产权主体责任、权利和利益的统一，构建国家得生态、职工得利益的长效共赢机制。本着有权必有责、权利要给足、责任要落实的原则，在承包经营合同中对职工的权利与责任进行了明确界定，并采取了相关保障和推进措施，为保证职工在生态优先的根本框架约束下实现自身经济利益的最大化，促进生态与经济效益的互促共荣、和谐并进，实现国家、职工各得其所、各获其利做出了较好的机制与制度安



排。一方面，充分赋予和尊重承包经营职工的各项权益。根据现代产权制度的本质规定，在保持国有林地国家所有权不变的前提下，充分赋予承包经营职工的林地经营权、林木所有权和处置权，并允许转让、继承，一定 50 年不变。同时，逐步明确了放活林地经营权、落实林木采伐权和处置权等具体问题，真正做到“山定主、林定权、树定根、人定心”。另一方面，突出强化承包经营职工的生态保护与建设责任。根据森林资源在保护生态方面的主要功能，坚持将承包经营职工的主要责任定位在确保生态优先上，明确要求承包职工在承包经营期内，必须保证林地不逆转、不变成非林地；必须及时更新荒山、荒地和采伐迹地；必须做好森林防火和森林病虫害防治工作，确保生态优先和森林不逆转。

3. 保护严格

致力于国有森林资源产权主体的权益得到依法确认并予以严格保护，增强承包经营职工对林权归属的安全感、稳定感。坚持对改革措施统筹谋划，纵深跟进，全面保护承包经营职工权益，巩固林权改革成果。一是初步制定了林地经营权属证书，保护承包者产权的合法权益。为填补国家林权凭证未正式发放之前的法律规范空白，我们初步制定了林地经营权属证书，目前已经由省森工总局上报国家林业局待批，以解除承包经营职工的后顾之忧，稳定林业产权的法律地位。二是强化改革后的资源林政管理，保护承包者以森林资产安全为核心的主体权益。积极适应林权制度改革后的森林资源管理新形势，进一步落实“严管林”方针，强化对承包经营林地、林木资产的保护，依法严厉打击对改革林地乱垦滥占，对林木及林下资源偷盗、损毁、破坏的行为。同时，积极引导承包经营职工以亲



情、友情、资金、劳力等为纽带，成立自律的联防合作组织，实行互助联防，加强巡山护林，防止盗砍滥伐林木，预防和扑救森林火灾，防止病虫害蔓延，维护森林资源安全，保证承包职工权益不受侵害。三是多方位提供政策支持，保护承包者共享改革成果的长期权益。为了使林地经营权和林木所有权、处置权、收益权得到充分保护，起草制定了《黑龙江省伊春林权制度改革试点森林资源管理办法》和《黑龙江省伊春林权制度改革试点林木采伐管理办法》，现已报国家林业局待批；坚持把实现林地持续经营作为方向性目标，积极帮助承包者在林地经营贷款、林木资产保险、森林防火、森林病虫害防治等方面，提供政策、资金、技术服务，从更深层次上保障了承包经营职工的根本利益。

4. 流转顺畅

积极构建国有森林资源产权依法在产权市场上自由交易和流动的平台，为逐步形成开放、竞争的现代林业市场体系提供保障。顺应林权改革的内在要求，适时建立了伊春市活立木交易市场。交易市场内设政策咨询、信息发布、资产评估以及林权变更登记、审核等服务与监管机构，切实保证林权交易的公正、规范、依法。目前，交易市场的建设工作已经就绪，可随时启动运行。

四、国有林权改革试点给伊春林区带来深刻变化，引领林区进入重要的历史拐点

作为林业改革的核心环节，国有林权制度改革的启动实施正如一招妙棋，激活了多年危困的林区发展全局，正在引领林区发生开天辟地的深刻变革，并通过森林资源经营管理机制的



革命性置换，为国有林区生态、经济、社会的和谐发展探索新的模式，注入持久动力，从而引领国有林区进入新的重要历史拐点。

1. 国有林权改革真正触及了林业产权，责、权、利不统一的问题得到了有效解决

单一国有国营的林业经营管理体制，导致林业发展责、权、利严重不统一，产权主体、利益主体和责任主体虚置，最终使国有森林资源成为各方争相蚕食的“唐僧肉”，导致超采、盗伐、毁林现象屡禁不止，甚至出现了为采几个松塔而将整棵红松砍倒的资源破坏惨剧。国有林权制度改革试点切实明晰了林业产权，明确了承包职工责任、权利和利益，使林业职工成为真正意义上的“大山主人”，实现了产权主体的有权有责、连利连心，从而为国有林业发展建立了责、权、利一体，内生动力充足的良好机制。

2. 职工投资营造林的积极性显著提高，投入难、造林难的问题得到了有效解决

改革前，林区造林单一依靠国家有限的资金投入，造成林区投入严重不足，而且造林也只是政府提出的任务和要求，造林质量好坏和职工没有多少关系，多年造林不见林是林区多年来难以有效扭转的困局；通过林权改革，调整了林业生产关系，打开了各种生产要素投向林业的渠道，职工自我造林的积极性空前高涨，真正实现了从“要我造林”到“我要造林”的历史性转变，同时职工群众是“花自己的钱办自己的事”，用自己的钱造自己的林，真正把职工的个人利益与国家的造林事业融合在一起，造林质量实现了大幅度提高。正像承包职工程继祥所说：“造林这活儿，原来给公家干，我一天最少栽



500 棵。现在给我自己干，紧忙活儿，一天最多 150 棵。为啥？保活！”仅 2006 年春季造林期间，承包经营职工就自主完成更新造林 5 000 公顷，其中主动退耕还林约 500 公顷，造林成活率在 98% 以上。按现行的常规造林成本每公顷 2 500 元计算，共节约国家投入 1 250 万元。

3. 职工保护森林的自觉性极大提高，护林难、防火难的问题得到了有效解决

改革前，护林防火主要靠林政、公安、森防等部门进行单方面管理，林业职工对此因为没有具体的利益关联而缺乏内在动力，有的甚至还把盗伐森林资源作为谋生的一种手段，致使森林资源难以得到真正有效保护。改革后，林业职工成为真正的山林归属者，“看好自家山，管好自家林”成为职工的自觉行动，特别是部分职工还自发组建了联防互助组织，扩充了森林防护网络，从而使护林难、防火难这两个林区老大难问题迎刃而解，森林资源的安全系数大大提升。截至目前，5 个试点林业局所有承包经营林地均未发生一起林政案件和森林火情火警。

4. 林权改革抵顶、化解了长期拖欠的承包职工工资及费用，林业企业久拖未决的部分历史欠账得到了有效解决

难以解决的巨大历史债务一直是森工企业的沉重包袱。据统计，仅纳入试点范围的 5 个林业局就拖欠职工各项历史欠账高达 4.86 亿元。这次林权改革中，参与承包经营的试点林场所职工共抵顶工资 3 298.9 万元，基本解除了与企业的债务关系，不仅体现了对林业职工的补偿，减轻了他们直接筹款的压力，也使企业卸掉了一部分历史包袱，增添了新的活力。



5. 林业职工增收致富渠道拓宽，奔小康希望渺茫的问题得到了有效解决

通过林权改革，广大承包职工真正拥有了赖以生存和发展的生产资料，实现了“家家有其山、户户有其林”，不仅可以通过对森林的培育、经营，实现林木资产的持续增值，获得长久、稳定收益，同时可以依托森林资源发展林菌、林药、林果及特色种养业等林下经济，大幅度增加家庭收入，从而解决了承包经营职工“山上有树，兜里没钱”的问题。据对2006年春季参加首批承包的500户职工进行调查，仅2005年夏、秋两季，承包经营职工就通过发展林下经济，平均每户实现增收3500元以上。随着经营体制的变化，各试点局还自发成立了更新造林技术服务公司、林业多种经营服务公司、托管经营中心等新型经济合作组织，经营能力和水平明显提高，切实加快了奔小康步伐。

2007年2月16日，国务院副总理回良玉同志在《关于伊春国有林权制度改革试点情况的报告》上做出重要批示：“伊春国有林区林权制度改革试点取得了阶段性的成效。望继续坚持改革试点的基本原则，强化政策指导和服务引导，严格按照现代产权制度改革的要求，积极探索国有森林资源经营的新模式，既要使森林资源得到有效的保护和发展，又要拓宽林业职工就业渠道和培育发展森林资源的积极性，以使林地产出率提高、林区繁荣、林业职工富裕。”回副总理的批示，不仅对我市前段试点工作成果给予了充分肯定，同时更让我们感到，伊春国有林权改革作为引领整个国有林区改革发展的一面旗帜、一个方向，被国务院领导寄予厚望。所以，我们一定要遵循改革的方针，按照回副总理的指示和要求，把国有林权改革试点