


# 新一轮集体林

## 产权制度改革相关问题研究

XINYILUN JITILIN  
CHANQUAN ZHIDU GAIGE XIANGGUAN WENTI YANJIU



朱文清 刘浩 陈珂 张永亮 李昊民 著

中国财经出版传媒集团  
 中国财政经济出版社

# 新一轮集体林产权制度 改革相关问题研究

朱文清 刘 浩 陈 珂 张永亮 李昊民 著

中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

新一轮集体林产权制度改革相关问题研究 / 朱文清等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2019. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8986 - 1

I. ①新… II. ①朱… III. ①集体林 - 产权制度改革 - 研究 - 中国  
IV. ①F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 083590 号

责任编辑: 张怡然 刘孺涇

责任印制: 张 健

责任校对: 张 凡

封面设计: 秦聪聪

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjjcbs.tmall.com>

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.25 印张 166 000 字

2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8986 - 1

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

本书为国家自然科学基金“改革开放以来我国集体林产权制度演化及绩效研究，基于大样本农户要素投入、效率、收入与森林资源动态变化”（项目编号：71473053）和“1978年以来集体林产权制度及相关林业政策对森林资源与木材供给的影响研究——基于长期大样本动态效率视角”（项目编号：71673066）成果的一部分。

# 目 录

<b>第 1 章 新一轮集体林产权制度改革新动态及其完善深化改革的政策建议</b> .....	1
1.1 集体林产权制度改革及其配套改革动态及经验总结 .....	3
1.2 存在的主要问题 .....	26
1.3 政策建议 .....	32
<b>第 2 章 我国集体林产权制度改革及配套改革相关政策问题及建议</b> .....	39
2.1 引言 .....	41
2.2 集体林产权制度改革及配套改革 .....	44
2.3 集体林改后农户经营意愿低及政策建议 .....	46
2.4 林权抵押贷款存在的问题及政策建议 .....	55
2.5 林地林木流转存在的问题及政策建议 .....	63
<b>第 3 章 农村林业投融资政策：回顾与实施</b> ——基于福建、浙江、辽宁三省的调研分析 .....	71
3.1 我国农村林业投融资政策回顾 .....	74

3.2	调研区域农村林业投融资政策实施情况 .....	82
3.3	调研区域样本农户及其投融资情况 .....	89
3.4	研究结论与政策建议 .....	97
<b>第4章</b>	<b>民营林场发展经验及其典型意义</b>	
	——以江西省崇义县和遂川县为例 .....	107
4.1	引言 .....	110
4.2	民营林场的经营特点与成效 .....	112
<b>第5章</b>	<b>江西省崇义县民营林场发展的若干问题思考</b> .....	135
5.1	基本情况 .....	138
5.2	主要成效 .....	141
5.3	基本经验 .....	143
5.4	存在问题 .....	147
5.5	结论讨论 .....	150
5.6	政策建议 .....	152
<b>第6章</b>	<b>川桂闽浙赣五省区国有林场改革现状问题及对策</b> .....	157
6.1	改革现状 .....	159
6.2	目前存在的问题 .....	170
6.3	促进与完善国有林场改革的政策建议 .....	173

<b>第7章 国家重点生态功能区转移支付相关问题研究</b>	
——以甘肃五县、内蒙古二县为例 .....	177
7.1 引言 .....	179
7.2 国家重点生态功能区与林业之间的关系 .....	181
7.3 国家重点生态功能区转移支付政策出台意义 .....	184
7.4 我国主体生态功能区转移支付进展 .....	187
7.5 案例研究 .....	193
7.6 案例点国家重点生态功能区财政转移支付存在的问题 .....	205
7.7 生态补偿财政转移支付的国际经验借鉴 .....	209
7.8 提高转移支付资金使用效率的保证措施 .....	213
<b>第8章 铜鼓县全面禁止天然林商业性采伐的思考</b> .....	219
8.1 引言 .....	222
8.2 实施全面禁伐面临的挑战和问题 .....	223
8.3 全面禁伐的进展情况 .....	226
8.4 全面禁伐的主要经验和做法 .....	227
8.5 结论与讨论 .....	232
8.6 政策建议 .....	233

## 第1章

# 新一轮集体林产权制度改革新动态及其完善深化改革的政策建议





2018年5月27~28日,国家林业和草原局经济发展研究中心在江苏省南京市召开了由具有广泛代表性,涵盖我国东北、西南两大天然林区的辽宁、四川,北方平原林区的山东、河南和横跨华中、华东、华南三大地区南方集体林区的江西、福建、广西、浙江、湖南9个省(自治区)及其所属的18个县(市、区)林业和财政部门负责同志参加的“2018年度集体林权制度改革课题调研经验与成果交流座谈会”,座谈会上交流了各地开展集体林产权制度改革的最新动态。本书拟就会议交流的情况,对当前集体林产权制度主体改革和配套改革的发展现状、成果经验和出现的新的矛盾和问题,进行梳理分析并提出全面推进改革向纵深发展的政策建议。

## 1.1 集体林产权制度改革及其配套改革动态及经验总结

2003年中央颁布《关于加快林业发展的决定》,确定了林业改革与发展的大政方针,福建、浙江、江西和辽宁等率先进行了以“明晰所有权,

放活经营权，落实处置权，确保收益权”为主要内容的集体林产权制度改革的大胆探索；2008年，《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》发布，新一轮集体林产权制度改革在全国全面推开；2009年，开始实施集体林产权制度改革的各项配套改革；2016年提出全面深化集体林产权制度改革及配套改革、培育林业新型经营主体以及所有权、承包权和经营权的“三权分置”，并与全国农村产权制度改革协同推进，逐步融为一体。经过连续15年的持续推进，取得了主体改革基本完成，配套改革不断完善的重要成果。目前已进入全面推进所有权、承包权、经营权的“三权”分置，培育新型林业经营主体，促进产业转型，强化生态文明建设，进一步提高农民收入和增加森林资源并提升森林资源质量，充分发挥市场在资源配置中决定性作用，强化产权保护，让广大林农及所有参与林业生态建设者尽享改革红利的攻坚阶段。各案例省和县在推进集体林产权制度改革及其配套改革的实践中，积累了大量经验与思路，非常值得进行总结。

### **1.1.1 高度重视以“明晰产权、确权到户”为核心的主体改革的不断完善，“改革回头看”取得明显成效**

2016年，国务院办公厅印发《关于完善集体林权制度改革的意见》以来，尤其是习近平总书记对福建省集体林产权制度改革做出重要批示以后，各级政府根据各地的实际情况积极采取各种政策措施，全面开展了自上而下的改革“回头看”活动。

四川省人民政府为确保“回头看”的实际成效，在制定提出落实国务院意见的基础上，还专门出台了《四川省集体林权制度改革“回头看”操作细则》，从林权登记发证、林权流转、纠纷调处、林改档案管理等4个方面列举了38个问题，提出了具体的整改措施和实施办法。全省核查纠错林权证13.7万本、林地15.6万宗，调处纠纷2.3万多起，保证了改革的顺利进行，得到广大林农和社会各方面的一致肯定。

针对主体改革林地确权滞后，林权证发放存在错证、漏证，四至不清、证地不符等问题，广西壮族自治区人民政府下发了《关于开展集体林地林权证发放查缺补漏纠错工作的通知》，明确要求各级政府将查缺补漏纠错工作列入重要议事日程，成立专门工作机构，农业、国土、财政等部门协调配合，本着“缺什么补什么，漏什么填什么，错什么纠什么”的原则，在规定的时间内，全面完成主体改革的完善纠错任务。目前，查漏补缺的各项工作已在全区全面铺开。

### 1.1.2 集体林地“三权分置”有序展开，与之相关的各项配套改革全面跟进

截至2017年年底，集体林地“三权分置”已在所有样本省（区）全面推开。其中，8个省（区）的10个县（市、区），作为原国家林业局确定的全国首批集体林业综合改革试验示范区，在全国率先开展了以发挥“三权”功能整体效用、放活经营权为核心要义的综合配套改革，进一步落实了集体林地的集体所有权，稳定了农户的承包权，从制度层面放活保

障了林地经营者的经营权。

### 1.1.3 林权流转制度创新取得重要进展

为从根本上兼顾林地所有者、承包者和经营者的法律权益，2013年，浙江省龙泉市就开始了集体林地“三权分置”为林地经营者发放林地经营权流转证的尝试。为全面推广完善龙泉的改革经验，浙江省政府在全省选择24个县，开展“三权分置”的试点。在总结试点经验的基础上，2015年出台了《浙江省林地经营权流转证发证管理办法》，用法规的形式明确了林地经营者的经营权权能，明确了经营权流转证按照流转合同约定实现林权抵押、评优示范、享受财政补助、林木采伐和其他行政审批等事项的权益证明功能，并将试点经验推广到全省。据不完全统计，目前全省发放林地经营权流转证1000余本，证本面积30余万亩。

从会议交流的情况看，截至2018年5月底，在样本省中，林地经营权流转证制度已在除广西以外的8个省的绝大部分县（市、区）得到推行。为将林地经营权流转证使用纳入法制化、规范化的轨道，江西省把“推行林地经营权流转证制度，积极稳妥推进林地流转”列为省委省政府出台的《加快林业改革发展推进我省生态文明先行示范区建设十条措施》的重要内容，在全省范围内适时统一了林地经营权流转证书、经营权流转证申请表、森林资源资产抵押登记证明等法律文书式样。指导31个林地经营权流转证制度试点县（市）出台了《林地流转管理办法》。遂川、武宁等县还举办了林地经营权流转证首发仪式。赣南定南县把经营权流转证发放分

类细化到具体的林种，目前已为林地经营者颁发了第一批“油茶林经营权证”。为进一步保障经营权流转证的法律效能，在颁发经营权流转证的同时，还为流转双方提供了“经营权流转鉴证书”。在着力推广林地经营权流转证经验的同时，四川、福建、广西等省区全面强化了对原国家林业局和国家工商总局印发的《集体林地承包和集体林权流转合同示范文本》使用的管理监督，为兼顾实现林地承包者和经营者权益提供了坚实的制度和法律保障。

#### 1.1.4 进一步加强流转管理服务

第一，流转管理进一步规范。

浙江省为加强林权流转管理，陆续出台了《浙江省林权流转和抵押管理办法》等8个配套改革文件。为建立实施不动产统一登记制度后集体林地流转管理的新机制，江西省林业厅主动协调省国土厅联合印发了《关于做好林权类不动产登记和林权管理服务工作的指导意见》，在此指导意见中，首先，明确了部门职责权限，规定林权类不动产登记由各地不动产登记机构统一办理，林业部门负责做好流转前审核、流转后合同鉴证、备案以及转包、出租、入股等不属于不动产登记的流转行为的确认证明工作；其次，建立部门间业务协调、信息互通的联接机制，共同防范一林多卖、林权抵押违规交易等行为的发生，确保流转安全有序；再次，确立了具有较强操作性的双方共同遵守的行为规范和便民利民制度措施。与此同时，为加强对林权流转的管理，江西省林业厅在出台《江西省集体林权流转管

理办法》的基础上，制定了同时考虑不同权利主体、流转形式、交易主体、登记机构关系的林权流转服务流程图，将整个流程按照提出需求、收集审核、发布信息、指导交易、鉴证备案、登记发证、跟踪服务等7个步骤，以图文形式形象准确地表现出来，同时将原国家林业局要求实施的流入方的资格承诺式准入和建立流转经营主体信用档案纳入其中，推动了林权流转工作程序化、规范化和标准化的实现。

四川省把定期开展林权流转的专项督查之中，协调省人大和政府法制部门推动林权流转地方立法作为推动林权流转的重点工作来抓；与此同时，把集体林权档案管理作为产权保护的基础，严格按照《档案法》和《档案法实施办法》将集体林权的档案卷宗全部移交档案管理部门，林业主管部门和乡镇人民政府留底备查。

## 第二，林权流转管理服务体系日益健全。

目前所有样本省区实现了为林农和林地经营者提供林权登记管理、信息发布、森林资产评估、林权证抵押贷款、森林保险、林业法律咨询和林业科技服务为主要功能的林权流转、林业服务机构基本实现县（市、区）级的全覆盖。

江西省建立了从省、市、县一直到乡镇、行政村的五级林权流转管理服务体系。近两年来，先后出台了《江西省集体林权流转五级管理服务体系建设指南》《关于全面推进林权流转管理服务体系建设的通知》和《江西省集体林权流转五级管理服务体系服务操作细则》等多个政策性文件，规范了五级体系的建设标准、服务内容、服务流程和职责权限；在31个县试点先行的基础上，分别建立了省级南方林业产权交易所，市、县级林权

管理服务中心，乡镇林地流转服务窗口，村级流转服务站，配备了村级林地流转信息员。截至2017年年底，在31个试点县的488个乡镇中，已有393个设立林权流转服务窗口，5132个村有4417个配备了流转服务信息员，2800多个乡镇和村实现了流转服务平台挂牌、人员上岗和制度上墙。

辽宁省在本溪市建立了“东北林业产权交易中心”，50个重点县（市、区）分中心平台实现了互联互通。

第三，林权流转管理平台建设进一步加强、服务质量水平显著提高。

为推动集体林权公开、公平流转，引导林农进场交易，四川省林业厅联合成都市农村产权交易所，开通了西部林权交易网，搭建了省、市、县林权交易平台骨架。目前已建成交易网点99个。剑阁县、彭州市成功探索了林权、林地经营权网络竞价交易，既增加了林权流转的透明度，又提高了林地流转的收益水平。剑阁县公店乡的平乐村1宗山林实施网络竞价交易，起拍价为每亩120元，最终成交价为每亩455元，溢价率达到279.17%，有效增加了林农收入。与此同时，积极推动林权价格评价机制建设，在林权抵押融资中，会同金融监管部门，全面推行“量价分离”的评估机制。在林权流转中，四川省林业厅指导眉山市和巴中市分别探索实施了林地林木等级评分和林权流转基准指导价。林权流转逐步从熟人介绍、私下交易向公开市场、网上交易转变。据不完全统计，流转价格从改革前的亩均327元，提高到目前的468元，增长幅度达到76.8%。

经湖南省委省政府批准设立的中部林业产权交易服务中心，以搭建高效、安全、功能完备的林权线上交易平台为目标，全力打造开发交易市场门户网站和林权交易竞价公共服务平台，积极推动林权交易服务体系整

合，把全省 120 多个县市区林权交易服务机构以分中心的形式进行联网。吸纳 114 家县级林权交易服务机构成为分中心会员，搭建起一个全省上下联动，集林权管理、交易实施、中介服务、金融支持、综合监管为一体的省级公益性惠农服务平台。同时，产权中心招募各类企业会员 130 余家，行业覆盖林业、金融、电子商务、计算机、法律、技术咨询等，其中省、市（州）级林业产业龙头企业近 50 家，实现了林业信息与资源的流动共享，利用多行业、跨领域的会员群体，为客户提供全方位服务。产权中心除推动林权流转业务外，与银行、担保公司、森林保险等机构开展全方位合作，努力为分中心提供林权抵押贷款“一条龙”服务，成功获得中国农业银行 3 年 20 亿元人民币的合作授信；协同湖南省林业厅、中国农业银行、农业信贷担保公司共同设计出政银担系列的“油茶保贷通”产品，加大了对湖南油茶产业的金融支持力度；森林资源资产评估资质获得中国民生银行、交通银行、中信银行等多家金融机构的认可；与太平洋财产保险湖南分公司、中华联合保险湖南分公司合作开展了森林保险业务；获得湖南省林业厅和省财政厅授权的农信担保公司林业担保分公司的股份持有者，入围农信担保森林资源资产评估及贷后监管资质单位并开展合作，成为连接资本与林业资源的桥梁纽带，为广大林农和新型林业经营主体提供了优质快捷的金融扶持服务。

2015 年，江西省在全国率先建立林权流转信息系统，已在试点县上线运行。整个系统共有 3 个方面的服务功能：一是林权流转信息管理平台。将林权流转的所有信息部署在林业专网上，完全满足了省、市、县三级林业管理部门对林权登记查询，林地经营权流转证、流转证抵押登记证明发