

4-69

与国际林业研究中心合作研究项目

贵州锦屏县森林资源 分权管理研究

贵州省锦屏县森林资源分权管理研究项目课题组
陈启元 李兰丽 王龙龙 付邦相

一九九九年十二月

前 言

贵州省锦屏县森林资源分权管理研究项目课题组, (以下简称“贵州组”) 按照国际林业研究中心 1998 年 8 月 29 日至 9 月 5 日在昆明举办“森林资源分权管理研究项目培训班”的部署, 方法和要求, 以及 1999 年 2 月和 11 月分别在湖南省绥宁县、昆明市召开的“森林资源分权管理研究项目”工作情况汇报会议的意见, 贵州组先后四次深入贵州省黔东南州锦屏县, 以地茶村为主的有关村组、乡村林场、公司进行了历时一个多月的实地调查和资料收集, 详细日程见附件。

贵州组选择锦屏县作为该项目的研究县, 其主要理由有以下四个方面:

一、锦屏县是贵州省的十大林业重点县之一, 森林覆盖率达到 56.1%。林业是锦屏县的主要经济支柱, 林业总产值占全县总产值的 40%以上, 占地方财政收入的 60%以上。

二、1990 年省委、省政府把锦屏县列为集体林区体制改革试点县 (其中: 地茶村列为试点村)。主要进行了两项林业改革: 一是对集体林场进行了股份制改造; 二是股份林场木材产销直接见面。

三、锦屏县有着悠久的森林培育利用历史, 独特的民族特色 (侗族、苗族), 丰富的森林文化及内涵, 森林资源经营管理形式多样。

四、政府重视, 机构健全, 从森林的培育、管护、采伐更新、加工利用、综合开发、吸引外资到整个林业的发展规划, 信息反馈、宏观调控、微观修正有着一套较完整的系统。

贵州组在开展该项目研究过程中, 得到了贵州省林业厅、黔东南苗族、侗族自治州林业局、锦屏县委、县政府、县林业局、县林改办领导和有关同志的大力支持和帮助, 特别是得到了国际林业研究中心特伯尔博士夫妇和西南林学院刘大昌博士的关心和支持, 在此一并表示最衷心的感谢和最诚挚的谢意!

鉴于本课题组第一次接纳国际性研究项目的任务, 由于经验不足, 疏漏和不足之处在所难免, 请各位仁人志士, 专家学者和同行提出宝贵意见, 以便我们今后类似研究项目中把研究工作做得更好, 更加出色。

摘 要

八十年代以来,森林资源管理由高度集权逐步向分权过渡,形成多种森林资源管理形式,已成为世界总趋势。从调查资料分析看出,贵州省锦屏县也经历了这样一个分权管理过程。

本课题研究的主要目的是:通过调查、了解、掌握和分析解放以来锦屏县森林资源分权管理政策的影响效果;不同管理形式的演变过程;不同利益群体间相互适应管理的过程;影响森林资源分权管理政策效果的主要因素以及改善分权管理政策的途径。

本课题研究方法:主要通过查阅文件、资料,座谈、访问,采用区分利益群体,历史趋势曲线,资源、活动、利益分析,生物环境调查,神话和故事,社会网络和机构图及示意图,法律权利,问题排序,行动计划等方法进行。

本课取得的主要成果:

一、在管理形式上——以80年代以来森林权属和管理形式的多元化时期为好,其中股份合作林场为今后的发展模式。它克服了过去森林资源单一的集体管理和与林业部门共同管理形式的不足,为森林资源的权利所有者和使用者、经营者和管护者以及投资者提供了较大的空间和选择的余地,使生产要素得到了较为合理的调配。

二、在利益分配上——分权管理后,利益群体间的利益分配方案更具体、更合理和更有预见性。把眼前的切身利益同长远利益有机地结合起来。有利于森林生态效益和经济效益的发挥。

三、在决策权上——由过去集体与林业部门单一的决策形式向多元化决策转化,使决策的形式更加多样,内容更加丰富,范围更加广泛。激发了不同利益群体的生产积极性和创造性。

四、有利于森林资源分权管理政策制定者和执行者之间相互适应,在相互调整中改进和提高。社区群众利用法律法规和政策来保护自身利益的意识增强。

五、找出了影响锦屏县森林资源分权管理政策效果的主要因素:一是政策的一致性程度;二是利益分配;三是山林权属;四是管理形式;五是产品处置权;六是资金投入。

六、提出了改善当地社区森林资源分权政策效果的策略和方法。一要提高认识,端正态度,正确认识“分权管理政策”的深刻内涵,正确对待新的管理形式和基层干部群众对分权管理政策提出的意见和建议;二要切实解决当前制定森林资源分权管理政策中存在的不足;三是减少税收,还利于民;四是用好用足现有分权管理政策;五要提高社区社会资本的投入和利用;六是建立森林资源多种管理形式联盟和听证会制度,定期探讨森林资源分权管理政策及对政策的意见。

有待研究的问题主要有:1、正确处理生态环境建设与经济建设的关系,尽快解决森林资源生态效益补偿问题;2、降低税收,真正做到让利于民、还利于民;3、改进和完善集体林区以股份制林场为主、多种管理形式并存的模式;4、协调林业与其它部门在制定分权管理政策上的一致性问题;5、积极探讨林业分类经营的办法及模式,使保护和发展森林资源步入良性循环的轨道。

F327.734
5-3

目 录

前言	1
摘要	1
一、研究方法	1
1、研究的目的和内容	1
2、研究方法	1
二、研究点概况 ^[1]	1
1、自然及社会经济概况	1
2、林业建设概况	2
三、锦屏县的森林资源及其利用 ^[2]	2
1、物资利用	3
2、森林文化	4
四、地茶村解放以来森林权属、管理历史和现状 ^{[1] [2] [3]}	5
1、简史	5
2、现状 ^[5]	6
五、森林资源分权管理政策效果	11
1、社区和农户的经济利益得到具体体现,利益分配比例趋于合理	11
2、社区和农户的决策权增强	15
3、社区和农户对森林资源分权管理政策的适应性增强	18
4、森林面积增加	20
5、不同管理形式的效果评价	21
六、影响森林资源分权管理政策效果的因素	22
1、森林资源分权管理政策的连续性、稳定性、适应性程度	22
2、利益分配比例	23
3、山林权属的变化	24
4、群众文化水平	25
5、调配社会资本的能力	25
七、改善当地社区森林资源分权政策效果的策略和方法	26
(一) 加强法制建设,保护和调动群众造林护林的积极性	26
(二) 各级人民政府和林业主管部门要提高对分权管理政策的认识,增强不同管理形式的适应能力	26
(三) 进一步修改完善森林资源分权管理政策	27
(四) 减税增收、还利于民	27
(五) 提高社区社会资本的调配能力	28
(六) 建立森林资源多种管理形式联盟,定期探讨森林资源分权管理政策	28
(七) 加大产业结构调整力度	28
八、结论	28
(一) 基本结论	28
(二) 有待研究的问题	29
九、附件	30
(一) 参考文献	30
(二) 锦屏县林业大事记	30
(三) 外业调查日程表	33
(四) 县州座谈会纪要	35

与国际林业研究中心合作研究项目

贵州锦屏县森林资源分权管理研究

一、研究方法

1、研究的目的和内容

分权效果调查其目的是了解近 20 年来森林资源分权政策在当地的影 响效果。研究的内容包括确定森林的各种效益，分配情况和管理形式；摸清森林资源利用和管理活动的决策者和决策过程，了解决策的社会和政治背景及决策信息的传播途径；掌握分权管理政策的影响程度及涉及范围；掌握社区内与社区外部的物资、劳动力、信息、文化交流渠道及共同管理能力；了解森林资源的演变情况等。

2、研究方法

研究方法包括资源、活动和利益分析方法；神话和故事研究方法；社会网络和机构图解；法律权利调查；森林资源调查及资料收集等。

二、研究点概况^[1]

1、自然及社会经济概况

锦屏县地处云贵高原东部边缘向湘西丘陵盆地过渡地带。位于贵州省黔东南苗族侗族自治州东部。东与湖南靖县交界，南与黎平县接壤，西与剑河县相连，北与天柱县比邻。全省第二大河流清水江(沅江水系，属长江流域)穿越县境。在县城处汇集小江，亮江，形成三个明显的隆起地带。最高海拔 1344.7 米，最低海拔 282 米。县境内高差 1062.7 米。

锦屏县属中亚热带温和气候区。年均气温 16.4℃，年较差 21.4℃之间，生长活跃期(稳定通过 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温日数)243 天，年积温 5135.2℃。年降水量 1326MM，年相对湿度 84%。

全县原生植被为中热带常绿阔叶林，由于长期人为活动的影响，原生植被基本已被次生植被所代替，现有乔木树种主要以人工杉木为主，其次是马尾松及少量阔叶树。

县交通较为便利。公路东去 82 公里到枝柳铁路湖南靖州县火车站。县内清水江直通洞庭湖、长江，是沟通华中，华东地区的天然水运线。

全县辖 10 乡 5 镇，212 个村、居委会，46686 户，20.5 万人。其中：少数民族 18 个(以侗族、苗族为主，分别占总人口的 48.4%和 35.3%)共计 159405 人。乡村劳动力 9.39 万人。总面积 15.91 万公顷，其中林业用地 11.6 万公顷，占总面积的 73%，耕地面积 0.85 万公顷，占 0.53%，人均耕地 0.042 公顷。年均粮食产量 5.5 万吨左右，年人均粮食占有量 273 公斤。是一个典型的山多田少，少数民族聚居的边远落后山区。

全县工农业总产值 26132 万元(其中工业产值 21887 万元，农业产值 4245 万元)。林业

是锦屏县经济的支柱产业，96年以前“大林业”产值占全县总产值的40%以上，林业收入占财政收入的60%以上，是典型的“木头财政县”。

2、林业建设概况：

全县现有有林地面积8.926万公顷，森林覆盖率56.1%，活立木蓄积量392.6万立方米，人均19.8立方米。建国以来，锦屏县共向社会提供木材350万立方米，为国家社会主义和人民生活作出了应有的贡献。

锦屏县是重点林业县，人工栽杉已有三百多年的历史，从事林业生产有着丰富的经验。自1986年推行工程造林以来，全县已累计完成人工工程造林，世行贷款造林51.5万亩，林业经营管理水平有了较大提高。

由于锦屏县林业经济地位的特殊性，在各个林业经济的发展时期，都有一些突破林业经济发展的新思路，曾被称谓“为林业上出政策的县”。

■ 以木换粮。锦屏县历史上就以木材到外省换粮，解决林农的吃饭问题的做法。后来由于统购统销割断了以木换粮。1979年该县强烈要求走以木换粮之路，1980年获得省、州批准。从1980年至1988年的9年间全县共用61300立方米（年均6811立方米）木材换进大米4165.5万吨（年均462.85吨）。

■ 争取“自主材”。为了解决林区发展建设资金，1979年锦屏县要求“省州适当提高对等外材、小规格材和间伐材处理利用的自主权”，1980年省州批准锦屏县有15%的木材自主权，使“自主材”的比例扩大到30%。

■ 分山到户。1985年，锦屏县在林业“三定”还未结束又实行分户经营，采取山分山，树分树，远近搭配，大小搭配，借土养木的方法，将集体山林按人口平均分配到户经营。按照锦屏县委（1985）1号文件规定，集体林（包括集体林场的山林）要全部分户经营。

■ 乡村林场木材产销直接见面。按照政策，木材只能卖给县木材公司，再由木材公司卖给木商。1991年以来，锦屏县开展乡村林场木材产销直接见面试点，该项工作在地茶股份合作林场、菜园林场和春雷林场取得了较好成效。

■ 允许境外企业承债兼并乡村林场。为了盘活森林资源资产，激活森林资源资产市场，锦屏在允许活立木转让的同时，积极支持和鼓励乡村林场与境外企业形成多种形式的联合。如贵州省汉方集团公司兼并锦屏县兴启林场和永联林场，成为乡村林场走向市场的龙头企业。

三、锦屏县的森林资源及其利用^[2]

锦屏县森林资源丰富，全县有林地面积8.92万公顷，森林覆盖率为56.1%。活立木总蓄积为392.64万立方米，其中杉木274.26万立方米，马尾松70.47万立方米，阔叶混交林47.72万立方米，柏木0.18万立方米，针阔混交林0.01万立方米。

森林在锦屏县的经济和人民生活具有非常重要的、多方面的功能。森林主要生产木材、非木质林产品等物质产品，同时还具有水土保持等生态功能及宗教信仰、文化价值。

1、物资利用

锦屏县将杉木扎捆成木排，通过清水江直通洞庭湖、长江，运往中南、华南地区，进行商品经营已有数百年的历史。历来有“竹篙下水，婆娘夸嘴，竹篙上岸，婆娘饿饭”的说法。当地社区和农户利用杉木起房造屋，打造家具由来已久。

此外还有特殊用材。特殊用材包括棺材树和“偷梁木”。黔东南林区自古就有死后用杉木做棺材下葬的习俗。棺材树的选择，凝聚了侗族的一些文化象征。每个人到 50 岁左右，就在路边选择 1 至 2 根直径 20 多厘米的孤立木，打上标记(一般用草或藤捆扎)，作为选择的棺材树。历史上这些树不受权属限制，也不必征得他人同意。只要打上标记就不再受他人侵犯。集体管理时期，限每户 5 株以内；分户经营后，一般号记棺材树需经林木所有者同意。“偷梁木”习惯上，社区群众起房用的梁都不在自己山上采伐，必须到别人山上去偷。上梁当天，由木匠师傅指引方向，选择同窠两株同样大小的杉木，采伐其中的一株。采伐前不必让山主知道，采伐后在树桩上放上带有吉祥数字的钱，几角、一元多不等。这在当地是流传已久的习俗。传说：偷梁木或上梁要惹人漫骂才好，而且是越骂越发(发人发财)，所以得去“偷梁木”惹事。

传统经济林主要有油茶林和桐油林。历史上最高桐籽产量达 440 吨，近年在 200 吨左右。桐油是锦屏县的传统出口产品，农民也自用来油漆房屋和家具。油茶林历史上最高年产油茶籽达 1000 吨，近年只在 500 吨以下。茶油大部分农民自己留着食用，仅有少量上市，商品率较低。

社区和农户也从森林中获得其它非木质林产品如菌类、野菜及野生动物等。只要不破坏林木，一般不分社区内外成员均可获取。但采割松脂需与松树所有者或管理者协商，并交纳采割费。

由于村民世代都有“靠山吃山”，“吃山养山”的意识，形成了很朴实的森林生态环境意识。调查中，项目组人员常常听到这样的评价：“山上要有树，要是没有树，哪来水养田”。“山上的树砍完了，泥沙就会把田毁了，把水库填满”。“到处山清水秀，外人进来就知道这个地方上的人有‘灵气’”。我们曾遇上—位老伯妈在八仙井舀水，水很枯，水瓢舀得井底嚓嚓作响，就问：“为什么水那么少呢？”她说道：“你看，这山上的树都砍光了，哪还有水？”其实缺水的原因不仅仅是八仙井周围的风景区被砍，而且也因地茶村连续六个月没下过大雨。但她非常强调森林涵养水源的作用。

锦屏县农民对森林生态效益的认识归纳起来有以下几点：(1)森林能涵养水源，树多水才多，溪流、水井源源不断的流水，人畜饮水、生活用水和生产用水才有保障；(2)没有森林和其它植被，土壤被雨水冲刷，水土流失造成田毁路塌，严重者寨毁人亡；(3)村头寨尾有树、有林，可以起到美化环境的作用。

锦屏县地茶村森林覆盖率高，森林涵养水源，保持水土的功能十分突出，为相邻村寨提供了丰富的水源，对周边村寨保障人畜用水，灌溉农田十分有利，也因此推动了小水电的发展。据调查，该村除在乌下江管理原乡政府修建的 250 千瓦电站一座外，后来又自筹资金

修建了 250 千瓦电站一座。

2、森林文化

森林在锦屏县也具有宗教信仰方面的作用。一是风水林，在侗乡苗寨每个自然寨都有一片或多片“后龙山”，社区成员视为“风水林”。当地认为分布在村寨周围的成片森林能保佑当地安定，消灾免难，不可侵犯，谁要破坏就会受到惩罚。二是“祭拜树”，主要是指分布在桥头、水井边、岔路口等处的孤立大树。是社区群众祭拜的神树，在这些树上常可见到祭拜焚烧的钱纸冥香。树上贴有“天黄黄，地黄黄，我家有个哭王王（生病），过路君子念一句，一觉睡到大天光（痊愈）”等咒语。

黔东南有悠久的森林培育利用历史，视森林资源为人类生存的物资基础，形成了特有的森林文化。锦屏县驰名华夏，蜚声海外的“十八杉”、“女儿杉”“侗寨钟鼓楼”“侗寨花桥”都是森林文化的结晶。每当侗家婴儿呱呱落地，家里人就要为孩子种植几十乃至上百株杉苗，有的是全寨人为新生孩栽上一棵杉树苗，待孩子长大成人，树亦成材，男婚女嫁的费用也有了着落，而且还成为姑娘出嫁随身带走的家产。这种杉树，侗家称为“女儿杉”，因为杉树一般要十八年方能成材，所以又称“十八杉”。这种习俗随着社会经济的发展，现在已逐步淡化了。《锦屏县县志》记载：旧时女子出嫁，娘家常分出一片山林作为嫁妆随女出走，由其续承为业，故至今县内仍保留有“姑娘山”，“姑娘林”等名。现茅坪村下寨有一地名叫“送龙溪”相传两旁的山林即是杨家打发女子嫁到龙家的嫁妆。

在侗乡，姑娘们选意中人也要挑选造林能手。“玩山”（侗族男女谈情说爱）时，姑娘要唱栽杉歌，以表达心怀：

侗家代代爱种杉，

阿哥种杉妹嫁他。

要想成家杉林配，

不种杉树莫成家。

小伙子们则信誓旦旦，对歌明志：

栽上杉树坐木楼，

栽上桑麻穿丝绸。

栽上菊芍喝美酒，

栽上茶树吃香油。

锦屏县是较开化的少数民族县，主要民族有侗族和苗族，就森林文化而言，差异不大。但通常情况下苗族群众大多居住在坡的中上部，远离集镇，交通不便，而侗族则相反，在享受森林物资利益上，侗族由于地理优势比苗族要好一些。杉木称为“苗杉”，与苗族有着紧密的历史渊源。而“侗寨鼓木楼”、“侗寨花桥”作为纯杉木结构建筑，被专家们誉为“建筑艺术的精华，民族文化的瑰宝，是传统建筑园地里的两朵奇葩”。

就性别而言男女社区成员对森林的认识几乎没有差别。但利用森林资源上却各有侧重。男性更关心利用森林的主产品——木材，而女性除关心主产品外，更关心森林的副产品，如

采集嫩枝叶饲养牲畜，采摘菌菇、竹笋、野菜以作生活资料或到市场销售以资补家用等。

然而，锦屏县受汉文化的影响，森林实用价值已远远超过了森林的文化和象征价值，固有的森林崇拜日趋淡化。我们在研究中发现，锦屏县各社区成员都不想固守以前的东西，更重视森林经济、社会、生态等方面的作用。

四、锦屏县建国以来森林权属、管理历史和现状^{[1] [2] [3]}

(一) 简史

五十年代以来锦屏县森林资源权属经历了私有、集体、多种权属形式并存的时期，相应地，森林资源管理也经历了从分户管理、集体管理到多元管理（集体、个体、合作经营）的演变过程，总体上可分为三个时期：

1、森林私有和分户管理时期：1949年以前，锦屏县的大多数土地和森林系个人和地主所有。1952年实行土改政策，没收地主、富农山林分给农民，同时，政府号召群众植树造林，推行“谁造谁有”的政策，并提供造林贷款。群众造林热情高涨，相继出现了互助组和家庭营造的人工杉木林。1953年，县政府提出：“谁造谁有，伙造伙有，村造村有”的造林政策，并实行公私合营造林和入股造林，即土地占十分之一，种苗占十分之二，劳力占十分之七。据《锦屏县林业志》记载，1955年，锦屏县成立初级农业合作社，山林入社归集体经营，但所有权仍属农户。其管理形式由私有化管理形式转化为初级农业合作管理形式。

2、森林集体所有和管理时期：1956年建立农业合作社，所有农户的山林折价纳入人民高级社，林权由私有转为高级社集体所有，但零星树木和竹子仍属农户所有。1958年下半年，人民公社成立，土地、森林由高级社所有变为为人民公社的财产，农户的零星树木和竹子也收归公社。其管理形式为集体管理形式。

3、森林权属和管理形式多元化时期：这一时期始于农村经济改革的八十年代初。又可进一步分为两个阶段。第一阶段（1981-86年）——据贵州省志·林业志记载（贺廷显主编贵州人民出版社1994年2月记载）。1981年1月，贵州省委召开林业“三定”工作会议，研究继续放宽农业政策，强调在稳定和完善的农业生产责任制中，要认真搞好林业“三定”。同年3月23日，省委、省政府联合发出《关于贯彻党中央和国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》，提出要在全省分期分批进行林业“三定”工作。锦屏县委发出(1981)1号文件，决定将集体山林(包括荒山、竹林、果木林)划分一定数量给农户作自留山。由此，锦屏县大约划定了140公顷，少的每户0.27-0.33公顷，多的0.4-0.47公顷。山权仍属集体，林权归社员个人所有。同时，也给农户划分了责任山。

1985年，锦屏县在林业“三定”还未结束又实行分户经营，采取山分山，树分树，远近搭配，大小搭配，借土养木的方法，将集体山林按人口平均分配到户经营。按照锦屏县委(1985)1号文件规定，集体林(包括集体林场的山林)要全部分户经营。全县共分面积占林业用地面积的41.45%。

分户经营各个社区的情况不尽相同，少部份村组的集体山林没有分下户。如地茶村的集

体林除境外插花山和集体林场没有分户经营。境外插花山（在邻县黎平县境内），由于远离地茶村不便分户管理，所以没有实行分户经营。昔门、高干两个集体林场由于林场场员坚决抵制分户经营，甚至以死相拼（现已故的原昔门林场老场长杨再洪说：如果硬要把林场分了，我就买几斤煤油烧光（森林），坐牢、杀头都认了）。这样，使得集体林场得以保存下来。其管理形式有两种：一是集体管理形式；二是分户管理形式。

第二阶段（从1988年以来）——1988年，锦屏县委、县政府总结了山林分户经营实践中的经验教训，下发了（1988）1号文件，鼓励农户联合办林场，联合经营，联合管护，此后形成了农户联合造林，或委托承包造林的管理形式（俗称联户林场）。

1988年以来发展乡村林场成为锦屏县森林资源管理的主要特点，制定了一系列优惠政策。

如以国有林场、乡村林场为主体，开展横向联合造林护林。鼓励国有林场、乡村林场、企事业单位和个人以承包护林分成，有偿投资护林分成形式，承包集体或个人山林进行联合造林的联合管护，林木进入主伐期后按比例分成。

对乡村林场实行优惠政策。如抚育间伐材，低产林发行材实行计划单列，“两金”返还乡村林场。凡乡村林场进入主伐期后，只要达标合格和具备条件，经县政府批准，允许乡村林场自产材进行产供销直接见面，参与市场竞争，增加林场收，使林农得到更多的实惠。

到目前为止，全县共有乡村林场271个，固定场员6100人，固定资产547万元，经营面积6.0万公顷，有林地面积4.1万公顷，活立木蓄积量达180万立方米，有林地面积和活立木蓄积量分别占全县的49%和46%，活立木资产达5.4亿元。在271个林场中，联户林场128个，经营面积0.76万公顷；集体林场93个，经营面积1.45万公顷；联营林场24个，经营面积1.60万公顷；股份合作林场26个，经营面积2.19万公顷。经营面积在666.7公顷以上的林场有12个，66.7公顷至600公顷之间的有15个，66.7公顷以下的有108个；目前已进入主伐期的林场全县共有18个；进入抚育间伐期的有86个。

1990年，省委、省政府将锦屏县列为集体林区体制改革试点县，地茶村列为试点村。从那时至今，在地茶村进行了两项改革。一是对集体林场进行了股份制改造，二是股份林场木材实行产销直接见面。

1997年8月贵州汉方（集团）有限公司成功地承债兼债了锦屏县兴启林场和锦屏县启蒙镇永联林场；创建了境外企业兼并合作林场形式。

综上所述：第三个时期是锦屏县森林资源分权管理政策实事求是，不断探索，管理形式多元化，林业稳步向前发展的最佳时期。

（二）现状

目前锦屏县森林资源经营管理形式有以下八种（详见表1）：

集体管理形式（简称集体管理）：是指山林由乡镇、村、组集体进行管理的形式。这部分山林包括境外插花山，公山两种。境外插花山是指山林分布在县行政区域外的山林，是由于老一辈人到外地购买山林或由原居住地迁往现住地而形成的。公山一般是指其收益有特定服务对象的森林，如风景林、桥梁林、渡船林、龙灯林等。

由于这部分山林管理难度或山林利益分配的特定性，不便分户经营，只能由集体统一管理。境外插花山一般委托山林所在地的人员进行管理，木材采伐收益由山林所在集体与委托管护人员四六分成、对半分成或六四分成。公山由集体指定专人管护或轮留管护，木材采伐收益支付 20%左右给管护人，其余给指定的服务对象。

地茶村共有境外插花山 7 片，全部分布在邻近黎平县境内。境外插花山面积不大，仅占地茶村森林面积的 2%（见表 2）。由于远离地茶村不便分户管理，所以仍由集体经营。除亚放山一片由地茶村的昔门林场承包管理外，其余就近聘请 6 名黎平县人员承包管理。此外，地茶村干部每年要去巡视 1 至 2 次，并常与当地的村干部座谈，联络感情，取得支持。境外插花山山林权属村集体，纯收益由村集体与承包人对半分成。村集体的收益首先用于集体公益事业和村民的抵扣提留，剩余份额再按股份合作制林场分配原则进行分配。

锦屏县各分权管理形式其规模见表：

表 1 锦屏县森林资源管理形式规模表

管理形式	面积		活立木蓄积	
	万公顷	百分比	立方米	百分比
全县合计	11.59	100.0	392.6	100.0
国营林场	0.13	1.1	5.9	1.5
集体管理	0.34	2.9	11.4	2.9
集体林场	1.45	12.5	50.6	12.9
分户经营	5.12	44.2	155.5	39.6
联户林场	0.76	6.6	35.0	8.9
股份林场	1.46	12.6	52.2	13.3
联营林场	1.60	13.8	56.5	14.4
兼并林场	0.73	6.3	25.5	6.5

*资料来源：项目组根据县林业局、县林改办资料综合整理而成

每一种管理形式在不同的社区其形式多少和规模不相同。以地茶村为例，详见下表 2。

表 2 地茶村森林资源管理类型

管理类型	面积		活立木蓄积	
	公顷	百分比	立方米	百分比
集体管理 (境外插花山)	37.7	2	565	1
股份林场	716.0*	45	35839	73
联户林场	492.4*	30	5418	11
分户经营	374.7	23	7637	15
合计	1620.8	100	49459	100

* 资料来源:《锦屏县地茶村农村经济发展方案》

集体林场管理形式(简称集体林场):指组建林场对集体的山林进行管理的形式。

集体林场是集权管理的产物,集体拥有的山林,组织所属社区群众进行营造,再组建林场留下少数人进行管护。这部分林场的利益群体主要有山林所有者(乡镇、村、组)、管理者,管护者、投资者。管理者一般为村民委员和乡镇,负责山林纠纷和盗伐等事件的调处;管护者为林场管护人员,投资者为社区成员或林业部门。

分户经营管理形式(简称分户经营):由责任山、自留山主对自己的责任山、自留山进行自我管理的形式。

分户经营指80年代初期到中期分给农户的自留山和责任山(1985年“两山并一山”)。今至仍有占全县面积44.2%的山林由农户个体经营(见表1)。按政策规定,责任山的产权属集体,农户只有林木管护权,无产品处置权。自留山上种植的林木属个人财产,允许继承。

责任山、自留山分户经营后,农民采伐林木和造林护林的积极性都不同程度得到了调动,但两者相比,前者现时受益,后者则是长期艰难的过程。调查中得出:①分户经营的林木都进行过不同程度的择伐,所以林分质量(单位面积蓄积量)低于全村的平均水平;②责任山、自留山上的造林规模都不大,主要是无劳力、资金从事较大面积的营造;③劳力有限,管理困难。

那么,为什么还有44.2%的分户责任山、自留山没有走联合之路呢?究其主要原因有两个:(1)分户经营时,很多分户责任山、自留山上有林木(郁闭度 >0.2),就农户本意而言,只想联合荒山造林,而有林地则愿意自己管护。(2)就全县而言,由于联户林场发展较快,政策和资金上的扶持跟不上。

锦屏县妇女在各个林业建设时期都起到了积极的作用。妇女造林历史悠久,妇女投入造林的劳力和时间往往超过男人(男人外出较多或做更赚钱的活)。1990—1991造林绿化活动中,锦屏县积极组织妇女投入到“三八绿色工程”建设中去,一个冬春投入妇女劳力2万多个,占全县造林人数的70%以上。全县妇女共造林2707公顷,义务植树2.6万株,各级妇女组织共建“三八绿色工程”示范点38个*。妇女造林有以下几种形式,①直接组建妇女林场,如闻名全国的“小江三八林场”;②在某一林场组建一个专门的分场,如亮马坡林场的“三八分场”;③在林场中划一块地盘建立专门的妇女造林点,如兴启林场的“三八”造林点;④妇女各家各户连片造经济林。

地茶村以村妇女主任罗凤兰为主的18名妇女,自愿组成了妇女林场,承包了村集体土地30年,共营造(杉木林)6.4公顷,通过补植、促进天然更新营造风景林1.5公顷。林场实行自主经营,独立核算。目前尚无利益分配的方案,根据村委会介绍,通常的分配比例是:按采伐时的纯收益,村占2—3成,妇女占7—8成,因考虑到风景林不能采伐,村委会同意从用材林收益中提高妇女林场的分配比例半成到一成。

(*资料来源:1991.5《黔东南苗族侗族自治州三八绿色工程现场会议材料》)

联户林场管理形式(简称联户林场):由分户责任山、自留山按照合同组建的林场管理形

式。

1985年锦屏县山林分户经营后,出现了较大的乱砍滥伐。为此,县委、县政府及时下发了锦党发(1988)1号《关于加强森林资源管理发展后备资源若干问题的决定》,明确提出:“山林不准再分户经营”,但也不是简单地收回,而是在政策上采取鼓励和扶持乡村林场的做法。”。采取基地林、工程林一律由林场承建,允许具备条件,经批准的乡村林场自产材产销直接见面等优惠政策,刺激分户经营的山林向乡村林场联合。另一方面采取分户荒山不造林,必须交纳荒芜费,从承包之日起,三年内仍不造林的,由集体收回,组织造林,并由乡林管站每亩征收荒芜费3元。

全县联户林场大都在1988-1991年期间组建。全县共组建联户林场128个,经营面积0.76万公顷。

1988-1991年间,地茶村共建立了7个联户林场(包括“三·八”妇女林场),1991年以后,由于没有成片荒山,加上政策和资金扶持跟不上,也就没有继续组建联户林场,而是进入巩固提高阶段。

联户林场的建立基于群众自愿和政府倡导。一是家庭个体造林虽然能成功,但在长久的管护中显得力量单薄(资金、劳力不足,无法抗拒其它侵入)。习惯上的“善管田地恶管山”,村民都有将荒山用于共同营造、共同管护的愿望。二是林业部门利用经济杠杆作用来调节。林业部门将造林分为工程造林、社会造林两大类,造林投资主要用来资助工程造林(指连片造林面积大于33.4公顷),而社会造林(分户造林)因面积小仅能从林业部门获得非常有限的造林补助,两者的投入相差10多倍,且后者的资金通常难以保障。因此,部分农户出于有利管理和易于获得造林资金的考虑,选择了建立联户林场的方式。

如地茶村贤西联户林场由高贤自然寨80户农户组成,面积近133公顷,由农户推荐3户农户管理林场。按照协议,林场与农户林木采伐收益分配,根据荒山的远近,肥力程度不等,有5:5,4:6分成,3:7等分成比例。林场决策的重大事务,如:造林树种、采伐、搬运、加工等,都必须取得联合农户同意。其它联户林场除规模不同外,其联合都经历了由发起人倡议——征求各家各户意见——达成协议——组建林场——呈报审批这样一个过程。

股份合作林场管理形式(简称股份林场):指按照章程进行股份联营或股份改造共同管理山林的形式。包括股份改造林场和股份组建林场两种。集体林场股份改造是对集体林场按照原有合同涉及的利益群体(山权所有者、投资者、劳动者、管理者)的利益进行股权而形成的林场。股份组建林场是指建设之初,各利益群体就按照协定章程确定股权而组建的林场。股份合作林场由县林业改革办公室具体操作或指导实施。

1991年锦屏县被贵州省委农研室列为集体林区体制改革试点县,在林业体制改革上争取新的突破,乡村林场股份合作制为试验的主要内容之一,林业改革办公室按按照“产权明晰,机制转换,组织创新,制度建设”的程序进行操作,首先在地茶林场(高干、昔门林场)、春雷林场、兴隆林场进行试点。操作的主要内容是理清林场各个时期的分配关系,再按林场现实情况进行股份化。

——昔门林场：按林种、树种、林龄、立地条件和面积，活立木蓄积，市场行情等综合指标，对森林资源进行评估。按总值折股，每股值 200 元。以原订合同协议为依据，分别落实到投入主体：村占 10%的土地股，林场占 3%的管护股，农户合法人口占 87%的普通股。

——春蕾林场：按林地面积以亩计价折股，1 亩 10 股。1 股值 200 元。分三个时期按林木收益分成比例进行量化。如第一个时期营造的林木，股份量化：第一层次到法人单位；乡占 25%，村占 10%，林场占 65%；第二层由乡（镇）量化到各村组、和林农；林场量化到固定场员。

——兴隆林场：按亩计股，不计价，1 亩 1 股，以原定合同协议为量化标准，村占土地股（土地所有权和土地使用权）占 40%，乡（镇）管理股占 5%，林场资金股（含外单位投资）占 55%。

以上三场股份的载体是股权证，由董事会印制填写发放。部分股份允许转让、继承、馈赠、抵押。

地茶村原有昔门、高干两个集体林场。在 1985 年的分户经营浪潮中，由于林场场员的强烈反对而未分给农户。按照省、州、县政策，1993 年两场改造为股份合作制林场。它们是地茶村最大的管理类型，占该村林地面积的 45%（见表 2）。林场也获得了从 1994 年开始实行产销直接见面的权利。

股份可以买卖，可以馈赠，可以继承。股权转让限制在社区内股东中进行，转让前双方需向董事会作转让登记。目前每 1 股普通股，成交价 25—35 元，到目前为止，地茶村已有 12 宗股份转让交易，村民组或农户出让 441 股股份。除个别股东因游手好闲转让股份用于生活外，绝大多数持股人都是由于某种开发而积累资金。如高贤一组杨光海转让股份是为了购车跑客运。而村民杨正富和他的儿子之间的股份转让，可以看作馈赠或继承。股份持有人杨正富原拥有普通股 160 股，分给儿子杨通勇 27 股，杨通跃 27 股，杨通军 36 股，自己剩下 70 股。杨通勇原有普通股 36 股，得到父亲的 27 股后，变为 63 股。

企事业单位联营林场管理形式(简称联营林场)：由县内外企事业单位投资、担当林场法人、派驻管理人员承包山林经营而组建的林场管理形式。

企事业单位联营林场管理形式以县内外（主要是县内）企事业单位承包集体和个人山林进行造林、管护为主。1991 年以来县内各企事业单位为了响应县委、政府“六年消灭荒山、十年绿化锦屏”的号召，纷纷投入造林绿化的主战场，投资创办自己的基地。县营林公司组建了自己的基地林场，下属 6 个分场，面积 3098 公顷。县造纸厂共有以马尾松、湿地松为原料的基地林场 14 个，总经营面积 2226 公顷。县木材公司现有基地林场 2 个，经营面积 127 公顷。在分配方案上山林所有者和企事业单位按比例分配，即用材林 2：8，经济林 3：7，管护人员由企事业单位选派，工资由企事业单位发放。

境外企业兼并合作林场管理形式(简称兼并林场)：由县外企业对县内已有乡村林场进行承债兼并而组建的新的联合林场管理形式。

贵州汉方(集团)有限公司 1997 年 8 月承担全部债务，接受全部资产及收益的方式兼并

了原锦屏县兴启林场和锦屏县启蒙镇永联林场，实行了资产重组，通过生产要素的优化组合实现了山区林场与城市公司的对接，实现了市场要素与生产要素的对接。并将两个林场改造为“贵州锦屏县汉方兴启林场有限责任公司”和“贵州省锦屏县永联林场有限责任公司”。成为新的法人实体，按照现代企业制度进行管理。

五、森林资源分权管理政策效果

1、社区和农户的经济效益得到具体体现，利益分配比例趋于合理

利益分配是检验分权管理政策成效的关键指标之一。换言之，森林资源分权管理的目的之一就是调整各利益群体的利益关系，而合理的利益分配方案又是森林资源分权管理政策成功实施的重要条件之一。

木材是锦屏县的主要经济来源，因此，考察森林资源利益分配首先应讨论木材收入和木材的分配。木材分商品材、自用材，利益分配因管理形式不同而异。

商品材利益分配

农业合作化时期，集体采伐商品材，除去采伐、搬运、经销成本，各种税费，扣去乡村提留和村组公积金、公益金所得到的利润，按“人七劳三”，凭工分分配到户。

即森林资源分权管理前，通常是要办某项公益事业，如建桥、修路、架电线等进行采伐，商品材采伐收入用于社区集体，不直接分配到社区群众中。

80年代初以来，各分权管理形式的利益分配分为两次分配。第一次分配是社区外的利益群体与社区间的分配，第二次分配是社区内成员间的分配。

(1) 社区外利益群体和社区间的分配

社区外的利益群体包括县、乡政府和林业部门，如表3所示。它们参与商品材收益的分配，以税费和提留的形式获得销售价的50%以上。社区除支付生产和销售成本外，仅获得销售价的1/3左右。

表3 锦屏县商品材收入第一次分配

成本、税费、社区收入	占销售价的%
社区外利益群体	51
■ 税费	50
■ 乡镇提留	1
生产和销售成本	16
■ 采伐搬运支出	10
■ 制材经销支出	6
社区收入	33
合计	100

●资料来源：根据锦屏县木材税费征收文件整理。为多年平均水平。

(2) 社区内的分配

经营管理形式不同，社区内参与分配的利益群体及群体数量亦不同，如表 4 所示。

表 4 锦屏县不同经营形式商品材收入第二次分配一览表

社区内部分配	社区收入的%
<u>集体管理</u>	
- 承包管理者	50-60
- 集体或指定服务对象	40-50
<u>集体林场</u>	
1996 年以前	
- 所有者	75
- 管理者	5
- 管护者	20
- 投资者	0
1996 年以后	
所有者	10
分户承包者	30-40
管理者	5
管护者	35-45
投资者	10
<u>股份林场</u>	
- 土地股	
- 管理股	
- 林场股	10
- 农户股	5
- 股份合作林场	10 以下
- 土地股(所有权、使用权)	75 以上
- 管理股	
- 股东股	10-40
	5
	45-85
<u>合作林场</u>	

用材林	
-山林所有者	20
-联营林场	80
经济林	
-山林所有者	30
-企事业单位	70
<u>兼并林场</u>	
-村委会	10
-兼并企业	40-50
-农户	50-40
<u>联户林场</u>	
- 村委会	10
- 林场（承包者）	40-50
- 农户	50-40
<u>分户经营</u>	
- 村委会	10
- 农户	90

* 资料来源：根据锦屏县各种承包合同和利益分配方案整理。

股份合作林场的分配形式比较复杂，各林场情况也不尽相同。

岑梧村通过资产存量评估，全村山林资产达 769.6 万元；按 20%的土地所有权股、10%的土地使用权股、50%的林木资产权股 20%的经营管护权股的比例设股量化。其中土地使用权股和林木资产权股按全村 85、98 两年在册合法人口量化，合法人口平均占 19.38 股，资产 6461.8 元，变林木占有为按股占有。股权平等，同股同利，利益共享，共担风险。林木股可以转让，林木的周期长转化为周期短，让农户提前受益。

地茶村社区内分配涉及三个利益群体。村民委员会作为土地所有者占 10%股份；林场管护人员通过经营管理获得管护股，昔门林场为 3%，高干林场为 20%。（因为昔门林场国家投入的资金多，而高干林场主要靠自筹管护费，因此管护股占的比重较大）；其余为普通股，由地茶村 1985 年和 1992 年的合法人口（指按照国家计划生育政策生育的人口）拥有。1985 年和 1992 年两年同时在册的合法人口可得 18 股，而 1985 年后新增的合法人口可得 9 股。

股份林场所涉及的合法人口，是以分山到户时间（1985 年）和股份改造时间（岑梧 1998，地茶 1992）同时在册的合法人口为基数，在确定合法人口时农户持有两种观点，一是坚持以 1985 年人口为基数分配股份，他们认为 1985 年是分户经营的第一年，分山是以 1985 年在册人口为准的；二是那些 92，98 年合法人口多的少数农户则认为林场股份制改造从 92 年开始，