

集体林权制度配套改革情况及政策建议

——福建、江西、贵州、湖南四省调研报告

□ 严玖祖

为进一步做好集体林权制度改革相关配套改革工作,巩固主体改革成果,近期,国务院农村综合改革工作小组办公室与国家林业局林改司组成调研组,赴福建、江西、贵州、湖南四省13个县市进行了实地调研。总体来看,改革进展顺利,成效明显,但也面临一些新问题,需要采取切实措施加以解决。

一、以明晰产权为核心的主体改革基本完成

四省均为我国南方重点集体林区。近年来,积极组织开展集体林权制度改革。目前,以明晰产权、分山到户为主要内容的主体改革任务基本完成,相应的体制机制基本建立。据四省林业部门统计,截至2010年,集体林地产权明晰率均在98%以上,其中江西和湖南分别达到99.7%和99.4%。在推进主体改革过程中,各地因地制宜,分类实施,探索了一些经验作法。

(一)加强组织领导,强化责任落实。一是高位推动。建立“五级书记抓林改”(省、市、县、乡、村)、“四大家”(党委、政府、人大、政协)参与林改的领导机制,始终保持林改工作的“高压”态势,确保改革整体推进。二是创新机制。各地建立“县直接领导、乡镇组织、村具体操作、部门搞

好服务”的林改工作机制,层层分解明确责任,形成上下联动抓林改,部门联手促林改的工作合力。三是严究责任。将林改作为当前“三农”工作的重中之重,纳入各地目标管理考核内容,对改革进程、实施效果、群众满意度等进行考核评估,通过严格责任追究,促进工作落实。

(二)充分尊重民意,依法制定改革方案。保障农民的林改知情权、参与权和监督权,通过民主决策,依法制定改革方案,充分体现民意。村组林改方案基本做到经过村民会议2/3以上的成员或2/3以上村民代表讨论同意,确保林改的事情由群众自己做主,并及时公布改革方案,保证改革过程、内容、程序公开透明、公平公正。

(三)围绕产权明晰,落实家庭承包经营制度。坚持家庭承包经营为主,把分山到户作为明晰产权的核心内容,将能够分户经营的山林产权落实到户,对一些不宜实行家庭承包经营的林地也按照大多数群众的意愿,通过均股、均利等其他方式落实产权,巩固改革成果。

(四)着眼和谐稳定,妥善化解林权纠纷。大多数地方建立了山林纠纷调处工作机制。按照“尊重历史,比照当前,群众愿意,分类化解”的原则,探索了置换产权、现金补偿等灵活有效的调解方式,着重破解山林权

属严重不均的难题,为进一步深化改革筑牢基础。

二、稳步推进相应配套改革

在林权制度主体改革基本完成后,各地把重点转向配套改革,不断创新支持林业发展体制机制,丰富主体改革成果。

(一)融入市场机制,促进林业资源增效。一是搭建林权交易平台,提升林业资源增值空间。四省大力推进产权交易中心建设,积极引入和完善林权交易市场机制,有效盘活了森林资源。如江西省2009年整合全省68家县级林权交易中心,成立了全国第一家省级统一管理、辐射周边省市的区域性林权交易平台——南方林业产权交易所,统一产权交易模式,提升组织化、规模化运营能力。湖南省怀化市所有县(市、区)都建立了林权管理和服务机构,并纳入财政全额拨款,为林权有序流转提供公共服务保障。二是构建林业投融资体系,变资源为资本。建立银林合作机制,开展了林权抵押贷款、担保贷款等多种林业金融业务,拓宽融资渠道,一定程度上缓解了农民发展林业的资金难题。截至2010年,四省累计发放林业贷款超过140亿元,其中福建和江西两省仅2010年新增林权抵押贷款31.8亿元,林业资本化运营能力明

显增强,有力推动了产业升级增效。三是大力推广森林保险,提高林业抵御自然灾害能力。为减少林农面临自然灾害的损失,各地按照“政府引导、市场运作、林农自愿、稳步推进”的原则,积极推行森林保险。2010年,福建和江西将原森林火灾保险扩展为森林综合灾害保险,将火灾、暴雨、暴雪等灾害纳入政策性森林保险范围。江西省还将5100万亩生态公益林的综合灾害保险实行省财政统保。截至2011年一季度,福建、江西和湖南三省森林保险面积超过1.8亿亩。贵州省的森林保险工作也正在快速推开。各地加快建设森林保险体系,有效缓解了农民发展林业的后顾之忧。

(二)加大公共财政投入,不断增强林业发展活力。一是建立森林生态效益分类补偿机制,予利于民。为加强森林生态效益保护,各省在落实中央财政补助基础上,积极开辟资金渠道,提高补助标准,扩大补助范围,建立地方公益林分类补偿机制,加大公共财政对生态林业保障力度。2010年,四省国家重点公益林共补助13.1亿元,较2009年增加4.4亿元,增长51%。福建、江西和湖南还建立了省、市、县三级地方集体公益林,实行分级补偿,2010年,三省省级公益林补助达到国家级公益林标准。四省2010年地方公益林补助面积6136万亩,补助金额5.7亿元,其中省级补助5.6亿元、市县级补助0.1亿元。二是清理规范涉林收费项目,让利于民。各省取消各种不合理收费20多项,并将育林基金征收标准由20%下调至10%,育林基金2010年较改革前的2008年共减收7.4亿元,减少33%,林农的税费负担由林改前约占销售收入的50%下降到10%左右。林农增收能力明显增强,林业发展彰显活力。

三是初步建立林业部门经费保障机制,提升林业生产服务能力。在减轻涉林收费后,四省通过理顺体制、加大公共财政投入,保障林业事业健康发展。湖南省大部分县市区坚持对林业部门量化标准、“以钱养事”,即核定人员与林地面积标准比例,按照林地实有规模对林业部门重新定岗,将林业行政事业经费纳入公共财政保障,特别是将基层“两站”(林业站、木材检查站)人员经费全额列入县级财政预算,初步解决了林业部门长期存在的体制不顺、保障缺位、“收费养人”等突出问题。

(三)加快林业专业合作组织建设,提高林业组织化经营效益。为适应产权到户、经营分散的新形势,地方积极鼓励和引导林业专业合作组织的发展,增强林农组织化生产能力。如福建省对依法设立的林业合作组织实行“三免三补三优先”政策,即免收登记注册费、免收增值税、免收印花税,实行林木种苗补助、贷款贴息补助、森林保险补助,采伐指标优先安排、科技推广项目优先安排、国家各项扶持政策优先享受,为林业合作组织的发展营造宽松的政策环境。目前,各地在农民自愿基础上,以家庭联合、专业合作、股份合作等结合形式,建立起农民林业专业合作社、理事会、民营林场、林业“三防”协会等多种林业社会化合作组织,形成了“市场+合作组织+林农”等经营模式,较大提升了林业的规模化、标准化经营效益。

(四)深化林木采伐管理改革,赋予林农更多经营自主权。福建省建立“两控、三严、三放”的采伐管理机制,对森林采伐实行总额控制,分类经营,分类管理。江西省推行两类林分类管理,取消非林地林木限额管理和毛竹

采伐计划管理,简化其他林木计划审批环节,扩大林农自主处置权。贵州和湖南积极丰富和完善采伐管理制度,编制采伐限额“十二五”规划,实行采伐指标“阳光分配”,打破经营垄断和地区封锁,保障林农经营权益。

(五)积极开展涉林“一事一议”财政奖补试点,加快林业公益事业建设。林改后,集体林地的经营管理权分散,林业公益事业建设面临被“边缘化”的困难。对此,江西省大胆创新,及时跟进配套措施,自2010年起组织开展涉林公益事业建设“一事一议”财政奖补试点。通过民主决策,筛选村内植树造林、林区作业道路建设、生物防火林带建设、村级防火应急和林业有害生物防控设备购置等五个群众最迫切的项目。同时,省财政考虑林区地广人稀、公益事业建设成本高的特点,合理调整涉林“一事一议”财政奖补资金分配方案,较好契合地方实情,取得良好效果。

三、集体林权制度改革产生了积极成效

一是拓展了农民就业渠道,林农增收能力大幅提高。林改后,农民拥有了属于自己的生产资料,能够实现自主经营,部分农村富余劳力转向林业,获取经营收入。据当地林业部门统计,林改以来,四省主要林区的农民人均林业收入年均增长20%以上。福建省年吸纳农民就业200万人以上,一些重点林区农户的林业收入已占其家庭收入近一半。江西和湖南省农民的营林收入人平年均达到900元以上。贵州省着力培育特色林业,如凤冈县永安镇以茶叶为主的绿色产业蓬勃发展,农民收入大幅提高,2010年全镇100万元户达到100多户,1000万元户达8户。

二是调动了林业生产积极性,森林资源价值快速增加。林改后,谁投资谁收益的经营机制,激发了全社会办林业的热情,生产要素向林业聚集,林业资源大幅增加,产业规模不断壮大,产出效益得到较大提高。森林覆盖率得到较大提升,活立木蓄积量快速增加,森林资源平均流转价格增长2倍左右,木材销售价格增长50%以上。

三是化解了林权历史纠纷,增进农村社会和谐稳定。林改前,林业产权界定不清,遗留了大量悬而未决的山林纠纷,影响了林业健康发展和农村社会的稳定。林改以来,大多数地方利用改革契机,对山林权属进行全面梳理,在此基础上,依法进一步调整和明晰了产权,妥善化解了一批积怨多年的矛盾纠纷,维护农民合法权益。据统计,四省共调处涉林纠纷28.3万起,调处面积超过1923.8万亩。

四、林权制度改革中凸现的主要问题

(一)历史遗留的林权纠纷问题处理难度大。林权纠纷及历史遗留问题成因复杂。有的地方在上世纪80年代林业“三定”时存在面积不实、四至不清、山证不符等问题;有的地方林改前已流转的林地面积过大、租金过低、期限过长问题突出;有的地方自留山比重过大,随着时间推移,“长期无偿使用,不得强行收回”政策规定致使人地面积逐渐失衡;有的地方流转山林的程序不规范,合同不完善。这些遗留问题处理难度大,随着改革深入推进,矛盾纠纷还将不断涌现。

(二)林业社会效益保障不力,林业生态基础较为薄弱。一是林业生态大县的补偿机制有待建立。林业生态大县为承担区域生态环境保护责任,放弃了一些工业开发项目,牺牲

了经济利益,国家对此缺少奖补措施,地方政府面临林木保护和发展双重压力,积极性受挫。二是公益林管理欠规范。特别是地方公益林的认定缺乏规范的标准体系,地区间标准不统一,并且核定过程公开不充分,存在较大少补、漏补面积。虽然各省均建立了地方公益林管理机制,但仍存在较大补助空档。三是公益林补偿标准总体偏低,地方补助缺乏稳定增长机制。近年来,中央财政逐步提高国家级公益林补助标准,但有些省份没有建立地方补偿制度,有的虽然建立了但总体标准仍然较低。尤其是市县级公益林补助单一,并且缺少固定经费渠道,标准更低。农民缺乏管护公益林的积极性。

(三)林业商品属性没有充分体现,影响了林农增收能力。一是分山到户难以实现规模效益。林权到户后,单门独户开展森林防火、病虫害防治、产品生产和销售等增加运营成本,降低营林效益。二是林业专业合作组织建设欠规范。目前,林业专业合作组织的建设缺乏统一的指导和扶持,内部建章不规范,管理参差不齐,效率没有充分显现。三是交易制度和交易市场建设滞后。森林资源资产评估的政策机制缺失,林权流转和交易制度不够完善,林木和林权交易市场缺乏统一指导,区域性交易平台发展缓慢,林业商品价值没有通过充分的市场竞争体现出来,这些问题影响了林农发展生产和增收的能力。

五、加快推进集体林权制度改革的政策建议

(一)扎实开展“回头看”,加快实现产权明晰到户。要进一步加强组织领导,对明晰产权的勘界确权、承包到户、登记发证、档案管理等基础工作认

真开展“回头看”,对不符合中央政策规定、群众反响大的问题,要切实加以整改。产权明晰到户是集体林权制度改革的核心内容,对一些地方产权明晰遇到的困难和问题,要充分尊重群众意愿,在政策许可范围内,探索更多高效可行的化解办法,提高产权明晰到户率,保护农民的合法权益。

(二)完善森林生态效益补偿政策,维护农民保护公益林的积极性。健全公益林管理机制,完善管理办法。要依据实情,在政策范围内合理核定公益林实有规模和补助范围,确保应补尽补。中央财政在科学测算补偿需求的基础上,应合理提高生态公益林补助标准,并适当增加地方公益林的补助份额,构建中央和省市县共担机制。地方各级也要拓宽资金渠道,积极探索从水资源费、水库发电企业电费等收入中提取补偿资金的模式,逐步建立地方投入稳定增长的长效机制。同时,要强化经营管理配套措施,落实林农对生态林的管护责任,以实现生态和经济效益“双赢”。

(三)建立林业或生态大县财政奖补机制,提高地方政府发展生态林业的积极性。中央财政应进一步完善县乡财政体制改革,在建立起基本财力保障制度的同时,将建立林业生态等主体功能区的奖补机制作为下一步深化县乡财政体制改革的重要内容。在综合考量林业大县的生态外溢性、森林覆盖率、林木蓄积量等因素基础上,实行分类、分级补偿,即中央财政重点奖补生态外溢性强、区位重要的林业大县,适当补助地方性生态功能区,合理保证林业或生态大县的发展利益。

(四)进一步健全林业公共服务体系,增强农民发展林业生产的能力。将林区道路、水利、供电等基础设施纳入农村地区统一建设规划,大

义乌行政事业单位国有资产 管理改革的实践与探索

□ 课题组

加强行政事业单位国有资产管理对于提高公共资源使用效益,促进社会经济资源最优配置具有重要意义。近年来,浙江省义乌市按照资产管理科学化、规范化、精细化的要求,着力健全机制、完善机构、规范操作,积极推进行政事业单位国有资产管理改革。

(一) 健全机构,推进资产专业化

管理

义乌市按照资产所有权与使用权相分离的原则,推行“统一产权、集中管理、授权使用”的行政事业单位国有资产管理体制,专门组建了日常管理执行机构——市公共资产管理中心,与市机关财务管理核算中心实行“两块牌子,一套班子”,建立了“财政局—公共资产管理中心—资产占有

使用单位”三层管理模式,实现“横向到边”的三级联管体制。财政局作为行政事业单位资产管理的职能部门,对全市行政事业单位国有资产实行综合管理;公共资产管理中心作为枢纽,负责日常管理和监督,并代表政府统一行使产权所有人身份;占有、使用单位负责本单位及下属单位占有使用的资产实施具体管理和监督。这

力推进林业发展的硬件设施建设。完善森林防火、病虫害防治等危及全局、群众个体投入难的林业服务体系公共财政投入机制。加快推进涉林“一事一议”财政奖补工作试点,不断完善村级“一事一议”奖补资金扶持林业项目的办法和模式,促进林业公益事业快速发展。尽快完善森林资源资产评估管理办法,明确机构设立和人员资质认定的程序,保护林业资源公正有序流转。进一步落实中央关于支持林业发展的金融政策,切实解决“惜贷”问题,逐步建立有利于林业发展的宽松金融环境。

(五) 坚持分类指导,进一步完善育林基金制度。自上世纪50年代开始征收的育林基金为保护我国森林资源、发展林业生产发挥了重要作用。

但随着集体林权制度的变革,林业生产经营关系由集体化、组织化转为单户分散化,育林基金对林业生产的效益逐步弱化,并且直接涉及林农的利益分配,限制了林业发展活力。因此,巩固和完善集体林权制度改革,必须相应理顺与此相适应的分配关系,降低直至取消育林基金,逐步建立起更为合理的森林生态效益补偿基金、生态大县奖补机制和碳汇基金制度,鼓励一些省份开展试点探索。考虑到当前县市财力基础普遍薄弱,尤其是林业大县,育林基金是保障其林业事业稳定发展的支柱财源,在新的分配制度尚不到位的情况下,不宜对各地取消基金实行“一刀切”,建议分类指导、分步实施。有条件的地方可先行取消;确有困难的,也要逐步降低征

收标准,分年消化减收缺口,并建立中央与地方责任共担机制,形成保障合力。县市财政主要保障林业行政事业费支出需求;省级财政要增加一般性转移支付,适当弥补地方既得利益;中央财政要通过建立林业生态主体功能区等奖补机制,加大对林业大县的转移支付,促进林业大县可持续发展。同时,各级要加强对涉林资金的监管,提高资金使用效益。

(六) 加快建立林木储备制度,确保我国木材安全。随着我国经济发展和城镇化的加快,对木材的需求量仍将增加,要加大对林木储备的保障力度,健全林木保护与采伐管理体制,确立林业安全循环发展机制,增强林业发展活力和可持续发展的能力。

责任编辑 陈素娥