

青山绿水映江西

——江西省集体林权制度改革调查

张国明 朱介石 ●

这是一片红色的土地，如今这片土地变成了绿色的海洋。这里的山是清的、水是绿的、空气是新鲜的，真是“满目青山在、绿水绕山行”。这是我们今年5月到江西进行集体林权制度改革调研时留下的第一印象。

江西省是我国的林业大省，也是南方集体林区重点林业省，全省国土总面积2.5亿亩，其中林业用地1.59亿亩，占63.6%，有林地1.51亿亩，活立木蓄积量3.5亿立方米，森林覆盖率60.05%，仅次于福建省位居全国第二。改革开放以来，江西的林业发展取得了长足的进步。上世纪80年代初林业“三定”时，集体分山到户的比率较高，但由于相关配套政策不到位、工作粗放，存在山林产权归属不清、权责不明、分配不合理、经营机制不活、林农税费负担过重等问题，广大农民从事林业生产经营的积极性不高，严重制约了林业生产的发展和农民增收。为改变这种“捧着金饭碗过穷日子”的窘境，推进林区经济发展和林业经济体制改革，江西省委、省政府先后提出了“既要金山银山，更要绿水青山”、“山上办绿色银行”和“希望在山”的发展战略。并于2004年出台了《关于深化林业产权制度改革的意见》，按照“多予、少取、放活”的改革方针，进一步

明晰林地使用权和林木所有权，放活经营权，落实处置权，保障收益权，调动广大农民和社会各方面参与林业建设的积极性，保护好森林资源和生态环境，促进全省经济社会全面、协调、可持续发展，加快农村全面奔小康步伐。

江西林权改革自2004年9月在7个县（市）进行试点，2005年4月份在全省推开。截至目前，林改工作已经基本完成，配套改革正在全面深化。林改后全省共落实国有林地1903.27万亩，国乡联营林地336.1万亩，集体林地12681.29万亩。在集体林地中，自留山2358.04万亩，家庭承包山（责任山）8135.66万亩，分山到户率达82.7%，比林改前提高了27.9个百分点。

规范运作 稳步推进

江西省集体林权制度改革的主要内容概括起来就是：明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转、统分结合、配套改革。改革按照先试点后推开、先难点重点县后一般林业县，先主体改革后配套改革的步骤稳步推进。

1. 明晰产权。采取均山、均股、均利的方式，将集体山林全部落实经营主体，将能够分到户的集体山林全部分到户，实行家庭承包经营，承包期

50-70年不变。并规定以县（市、区）为单位统计，分山到户率不得低于80%；对不能分到户的山林必须落实经营主体，并合理划分股权，将股权落实到户，所得经营收入70%以上按股分配；对林改前流转的山林全面进行清理，符合政策的予以维护，但要完善合同，将林改政策性让利的70%以上兑现给原山主，对违反政策法规、损害老百姓利益的流转一律推倒重来；对国乡联营造林实行“一稳定一提高”的政策，即稳定权属关系，提高老百姓的分成比例；对公益林实行“一个不变两个到位”的政策，即公益林的性质不能变，但确权发证要到位，公益林补偿要到位。

2. 减轻税费。实行“两取消、两调整、一规范”，即取消木竹农业特产税，取消市县乡村出台的所有木竹收费项目；降低育林基金的平均计费价格和省、市对集体林育林基金的分成比例，把更多的利益让给基层和农民；规范增值税、所得税征收范围，从事木竹生产的单位和个人自产自销的木竹，依法免征增值税和所得税。

3. 放活经营。改革木竹采伐管理制度，采伐指标分配实行“前置审批、两榜公示、双线运行、确保到户”，采伐许可证由农民直接申请，符合条件的即申即批；取消所有限制农民自主

经营的“土政策”，允许农民自主销售木竹。

4. 规范流转。严格执行《江西省森林资源转让条例》，允许林权所有者以出租、转让、入股、联营、抵押等方式自主流转山林，国有和集体山林的转让必须进行森林资源资产评估，并在依法设立的林业产权交易中心公开进行。

5. 统分结合，配套改革。围绕建立“五统五放”的新型林业管理体制和经营机制，全力推进“一个中心、六大体系”建设，即积极组建林业产权交易中心，建立健全森林资源管理体系、林业政策法规体系、林业投融资体系、科技人才服务体系、新型林业产业体系和林业保障体系。

以人为本 让利于民

根据“以村民小组为单位实施林改，把决策权交给村民大会或村民代表会议”的有关规定，江西省在林权改革过程中要求村组要做到会议通知签收、召开会议签到、投票表决签名、通过方案签字，确保决策过程公开、公平、公正，充分体现绝大多数群众的意愿。凡未经村民大会或村民代表会议2/3以上多数同意的，一律推倒重来。据了解，林改期间有的村民小组召开会议达到数十次，农民对林改工作的满意率达到95%以上。

在具体改革方案设计上，江西省围绕还利于民，提出并实施了一系列“减、让、放、分”的具体措施。“减”就是实行“两取消，两调整，一规范”，最大限度地减轻农民的税费负担。2006年全省减免林业税费达14.6亿元。“让”就是对林改前已经流转给林场、企业或承包大户的山林，采取补签合同、提高租金或分成比例等方式，将林改减免的税费70%以上让给农民。目前，全省共落实林改让利2亿多元。“放”就是打破垄断，放活经营，建立

价格竞争机制，定期向农民发布木材价格信息，在林区设立木材交易市场，方便农民直接进入市场交易。全省原木、原竹销售价格普遍比林改前上涨了50%以上，林木、林地流转价格翻了一番多。“分”就是分股、分利，凡是群众同意暂不分到户的山林都必须落实经营主体，并把股权按人口均分到户，经营收入70%以上按股分配。

林改试点开始以后，省、市、县林业部门共抽调2300多名干部，组成1128个督查组，深入林改第一线督促、指导林改工作，举办各种形式的林改培训班800多期，受训人数达5万多人次。为了确保林改秩序稳定和森林资源的安全，全省连续组织了“绿色旋风”一、二号行动和“绿剑”一、二号行动，前后持续两年多时间，严厉打击各种破坏森林资源的违法犯罪活动。林改后，全省森林案件发生数逐年下降，没有发生群体性乱砍滥伐森林案件，林区社会秩序井然。在调处山林纠纷方面，坚持属地管理、分级调处的原则，尽量不走司法途径，不搞行政裁决，大量山林纠纷通过民间协商得以有效调处。

针对问题 完善措施

江西省林权制度改革尽管取得了一定的成效，但也存在一些不容忽视的问题。一是各种税费大幅度减少，基层政权正常运行受到影响。2004—2006年，全省累计减免各种林业税费达33.39亿元，其中仅2006年就达14.6亿元，尽管省级财政安排转移支付资金10.3亿元，但仍有很大缺口。二是林改工作经费支出大，基层财力难以承担。按照平均每亩2—3元的标准，江西省林改工作共需要工作经费4亿多元，尽管地方各级财政克服种种困难安排了7375万元，但是大部分缺口仍在挂账。三是公益林补偿标准偏低，管护难度大。四是林改后的林业发

展后劲仍然不足，林区基础设施和公益事业仍很落后。

为此，今后应从以下几个方面采取有效措施，确保江西省林权制度改革能够得以顺利推进。

1. 把林权制度改革与支持林业长远发展结合起来。林改增加了农民的收入，但主要是通过林改减免税费获得的，从长远看，林业发展和农民增收必须依靠发展林业产业，以产业发展带动整个林业行业的长远发展，变“输血”为“造血”，增强林业的自我发展能力。因此，各有关部门应加大对林业产业的支持力度，金融部门应进一步完善森林资源资产抵押贷款办法，积极探索森林保险业务，推行面向农民和林业职工的小额信贷与联保贷款等；财政部门应进一步加强对林业产业建设的扶持，不断完善财政贴息制度，扩大贴息规模，通过财政贴息资金“四两拨千斤”的作用，引导林业产业建设快速、健康的发展，促进林区经济发展和农民收入增加。

2. 把林权制度改革与社会主义新农村建设结合起来。我国山区是整个农村的重要组成部分，山区面积占国土面积的69%，山区的新农村建设成效如何，将直接影响我国社会主义新农村建设的成败。因此，要把林改和新农村建设结合起来，实现山区基础设施和人居环境的改善，不断加强对山区教育、医疗卫生、社保、道路、水利等基础设施和社会公益事业建设的投入力度，促进生产力的解放和发展，提高农民的生产和生活水平，从而推进社会主义新农村建设。

3. 关于地方收入减少，要求中央给予转移支付的问题。第一，农村税费改革时中央财政对农业税、农业特产税等减免以及取消“三提五统”等给予了转移支付，除此之外的不合理收费项目，中央不宜再给予转移支付。第二，从调查的三都镇收费支出内容看，

主要用于乡镇公路维修建设, 弥补教育经费不足, 农村优抚社保、农村水利、镇村干部补助等。随着国家农村义务教育经费保障机制、农村社会保障制度的建立以及农村综合改革的不断深入, 这些问题都会从相应渠道得到逐步解决。因此, 不宜再比照农村税费改革进行转移支付, 而是要与当前正在开展的农村综合改革工作紧密结合起来, 统筹解决。

4. 对林改工作经费进行适当补助。林权制度改革是一项重大的林业管理体制变革, 集体林区大多地处山区, 林地权属等情况十分复杂, 改革难度远远超过农田承包责任制, 工作经费支出大。为了使改革顺利实施, 保证这项制度在全国范围内得以推广, 以解决制约林业发展的林地权属问题, 建议各级财政部门对林改工作经费给予补助, 可采取以省级财政投入为主,

中央财政适当补助的方式, 解决林权制度改革工作经费的问题。

5. 应合理确定公益林补偿原则和标准。林改后, 林地分到了林农手中, 由于公益林不得采伐, 且公益林补偿标准为每年每亩5元, 而其他林地一根毛竹就可卖15元, 承包公益林的农民收入与承包其他林地的农民收入差距扩大, 因此, 农民纷纷要求提高公益林补偿标准。对于这个问题, 我们认为不是简单提高补助标准的问题, 需要进行深层次的研究。首先是公益林的界定问题。江西省共有林地面积15900万亩, 其中5100万亩被划为国家和省级公益林。在自然条件好、光照和雨量充足、树木生长较快的南方, 将占全省32%的林地划为公益林, 使其失去了经济价值。因此, 对公益林的界定需要重新审视, 建议有关部门对“在自然条件好的南方地区划定多少公益林”以

及“划定标准”等问题进行深入研究, 结合不同地区的生态环境, 建立科学、合理的公益林界定原则和标准。其次是采伐管理制度问题。根据有关规定, 公益林不允许采伐。但是对于自然条件较好的南方地区, 林木生长较快, 如合理采伐、科学应用, 会带来“双赢”的效果。因此, 应建立既能保证生态效益, 又能带来经济效益的“两不误”的管理机制, 制定科学的林木采伐管理规定, 合理利用公益林资源。第三是补偿基金来源问题。财政拿钱对公益林进行补偿, 不是真正意义上的补偿机制, 只有充分调动全社会各行各业的积极性, 根据“谁受益、谁补偿、谁拿钱”的原则, 建立多层次、多渠道的公益林补偿机制, 多渠道筹集补偿资金才是行之有效的途径。●

(作者单位: 财政部农业司)

责任编辑 王文涛

图片新闻

江西赣县茅店镇财政所充分运用财政惠农政策支持新农村建设。目前, 已为新农村建设点100多户农民提供财政贴息贷款80多万元、世行果业开发贷款100多万元, 积极支持农民发展产业致富。在财政惠农资金的支持下, 茅店镇罗坑新村已率先建设成为全国的新农村建设优秀示范点。那里, 农民生活富裕, 环境优美如画。●

(谢人胜 摄影报道)

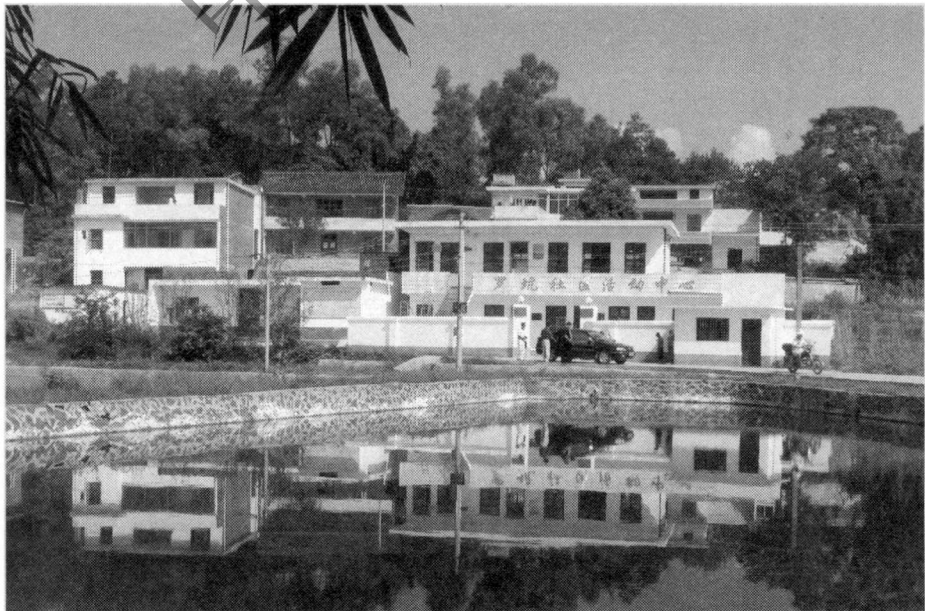


PHOTO NEWS