

澜沧县集体林权制度改革成效与对策初探

李光明 (云南省澜沧县林业局, 云南澜沧 665600)

摘要 阐述了云南省澜沧县森林资源和“林业三定”的变迁特征,在全面总结深化集体林权制度改革取得成效的基础上,系统分析了存在的问题,提出以明晰集体林权、规范与弱化政府的行政权、市场化运作集体林权和巩固集体林权改革成果等4个对策,为消除林业发展的体制机制障碍,适应社会主义市场经济发展,推动全县林区社会主义新农村和生态文明村的建设提供重要的理论指导依据与实践经验。

关键词 集体林权制度;改革;成效;对策;澜沧县

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2014)06-01739-02

Study on the Achievements and Strategies of Collective Forest Property System Reform in Lancang County

LI Guang-ming (Forestry Bureau of Lancang County, Lancang, Yunnan 665600)

Abstract The forest resources and change feature of “forest three decide” in Lancang County of Yunnan Province were elaborated. Based on summarizing the obtained achievements of deepening collective forest property system reform, the problems were analyzed. Four countermeasures were put forward, including clarifying the collective forest rights, norms and weaken the government’s executive power, market-oriented operation of the collective forest rights, consolidating the achievements of the reform of collective forest rights, which will provide guidance reference and practice experience for eliminating obstacles to the development of forestry institutional mechanisms, adapting to the socialist market economy, and promoting rural and ecological civilization construction of new socialist villages county forest.

Key words Collective forest property system; Reform; Achievements; Strategies; Lancang County

集体林在澜沧县林业发展中占有极其重要的地位。根据国家林业局第6次全国森林资源清查和云南省森林资源二次清查的相关资料表明,澜沧县集体林面积380 169.80 hm²,占林业用地总面积的67.99%。但大部分集体林地产权不够明晰、使用权流转不规范^[1-2]。通过对澜沧县深化集体林权制度改革取得的成效和存在问题进行系统分析,提出明晰集体林权、规范与弱化政府的行政权、市场化运作集体林权和巩固集体林权改革成果等4个对策,为消除林业发展的体制机制障碍,适应社会主义市场经济发展,推动全县林区社会主义新农村和生态文明村的建设提供重要的理论指导依据与实践经验。

1 澜沧县林业概况集体林权制度改革进程

澜沧县位于云南省西南部,地处横断山脉怒山山系南段,是全国重点林业县和国家实施天保工程重点区域。全县森林资源丰富,生态区位重要。根据国家林业局第六次全国森林资源清查和云南省森林资源二次清查的相关资料表明,全县土地面积874 081.0 hm²,森林覆盖率58.51%,活立木总蓄积量为4 833.483 0万 m³。其中:林业用地面积559 135.1 hm²,占全面积的63.97%。全县林业用地面积中,国有林面积78 583.5 hm²,占林业用地总面积的14.06%;集体林面积380 169.8 hm²,占林业用地总面积的67.99%;个人林面积60 560.3 hm²,占林业用地总面积的10.83%。

20世纪80年代,澜沧县通过在主要林区及村社的摸底调查后对80%的集体林发了林权证^[3]。林权证书部分发到村,部分发到村小组,形式没有统一规范。集体林大部分由村、组分包到户经营管理,集体统一经营管理的森林相对较少。对于分包到户的集体林,大多数农户有承包合同书,但

承包合同书上对林地块数、总面积、坐落方位记录不全或不规范。由于受“林业生产周期长、见效慢”等因素影响,林农对林地的投入相对较少,经营管理粗放,林分质量不高,林地生产力低。

2 集体林权制度改革工作取得的成效

2.1 促进农村民主法制建设 在集体林改革过程中,林业站认真组织贯彻《村民委员会组织法》、《农村土地承包法》、《森林法》等法律法规,坚持“一事一议”制度,通过召开村民会议、村民代表大会、户主会等方式讨论村组改革方案,确保改革的程序、方法、内容和结果“四公开”,促进了村民的知情权、参与权、决策权和监督权,有力地推进了农村民主法制建设。

2.2 激活林农护林、爱林的主观能动性 集体林权的改革放活了经营权,扩大了自主权,落实了处置权,确保了收益权,使山定权、树定根、人定心,所有林权纠纷全部成功调处,极大地调动了广大林农造林、护林的积极性。广大林农的思想观念发生了根本变化,农民积极主动地参与“造林、护林、管林”,进一步增强了防火意识,使长期困扰林业部门的“护林难、防火难”的问题逐步得到解决。

2.3 维护林农的根本利益 集体林权改革的实施进一步解决了林业“三定”工作中遗留的历史问题,全县的“两山”得到明晰和确认。全县425起林权纠纷在集体林深化改革工作中得到了基本解决,真正维护了广大林农的根本利益。

2.4 增加林农的经济收入 集体林权改革明晰了集体商品林的权属问题,盘活了集体资产,使广大山区群众在自留山、责任山上对林地进行流转,或者在林中从事采伐、采摘松果、采集野生菌等活动,增加了广大林农的经济收入。

2.5 培养锻炼基层干部 林改既是实现好、维护好人民群众利益的过程,又是一个培养锻炼干部的过程。林改磨练了干部毅力、考验了干部能力,干部执政能力和执政水平得到

有效提高,一批干部在林改工作中得到提拔重用,许多村组干部、护林员在村“两委”换届中被选进了村委会担任主要领导。另外,利用国家林业局林改的专项基金,对县、乡(镇)2级林业部门的设施设备进行了完善和更新。

2.6 推进了新农村和生态文明的建设进程 通过林改,切实提高了农村基层干部的执政能力,强化了广大农民的法律意识和维权意识,化解了大量林地矛盾纠纷,扫清了林业发展的障碍,对推进社会主义新农村和生态文明的建设起到了积极作用。

3 集体林权制度改革工作存在问题

3.1 集体林权界定不明晰 长期以来,由于历史遗留的问题,澜沧县集体林存在着林地所有权主体不明确,林地使用权和林木所有权主体立法上提法不一和产权的各项权能边界不清晰,使得广大林农无法进行林地流转。

3.2 集体林权缺乏安全性 澜沧县集体林权制度在历史的各个阶段表现出不同的特征,但在相当长的时期内表现出权能缺乏安全性,其中利益损失最大的经营者,包括农户和其他经营者。造成集体林权缺乏安全性的主要根源在于国家权力与公民财产权的不平衡和相关制度的缺损,加之政府相关职能部门对地籍管理工作的不到位,导致林权证发放工作相对滞后,林权纠纷时常发生;农户对林地使用权缺乏安全性。

3.3 集体林权市场化运作受阻 目前,澜沧县深化集体林权改革全面推进后,进入了市场化运作阶段,但在林权市场运作过程中尚存在着交易成本高、森林资源价格评估制度尚未建立和林权交易供给与需求乏力等许多制约因素,导致运作不畅。

3.4 改革发展很不平衡 少数地方畏难情绪和松懈麻痹思想突出,在组织领导、宣传发动、措施落实、经费保障等方面落实不够,确权和发证工作进度较慢;个别地方片面赶时间、求进度,质量不够理想。

3.5 配套改革任务艰巨 现行法律、法规、规章不配套,林权管理、林权流转、林权抵押、资产评估、森林保险等体制机制性问题尚未取得突破,农户林权抵押贷款利率高、手续复杂,现行森林限额采伐政策和采伐管理方式很不适应改革发展的实际情况,森林资源流转平台等服务体系建设滞后,公益林生态效益补偿机制也有待健全完善。

3.6 林权纠纷调处难度大 随着集体林权深化改革工作的推进,各地诸多历史遗留问题和各种矛盾纠纷将大量突现出来,如不能及时有效地调处和化解,势必影响改革的进程和改革成果的巩固。

3.7 林改经费投入不足 虽然国家按15元/hm²下拨了林改补助资金,省级政府也安排了必要的工作经费,但主体改革工作任务艰巨,整个改革历时较长,基本完成主体改革后还有大量的配套改革工作,资金缺口较大。

3.8 “三区”林改问题突出 “三区”(自然保护区、天保工程区、公益林区)中的大面积集体林受到有关政策规定的严格限制,农民的林地的使用权和林木所有权、经营权、处置权和

收益权得不到保障,林区群众反响强烈。

4 集体林权制度改革工作对策

4.1 明晰集体林权 从澜沧县集体林权的主体来看,通过法律明确规定林权的权利和主体、确定各项权能的划分依据和交易过程中的合理利益分配关系,让所有者和经营者享有的权利和义务通过法律的形式定下来,使产权权利得到法律的保护,使森林、林木、林地资源产权明晰化成为可能。在实践中,林地使用权主体的落实应处理好公平与效率的关系,并编制林地承包合同范本,规范内容保障各方利益;加强凭证发放登记工作,建立健全档案信息管理;完善林地纠纷处理机制,依法监督保障林农权益等各种针对集体林权的法律保护形式,以贯彻林地使用权的物权法定原则,真正切实保护林地经营者的合法权益。

4.2 规范和弱化政府的行政权 通过改革林地征用补偿制度、建立公益林征用补偿制度^[4]和改变传统商品林采伐限额管理制度,对“非公益性建设项目”的林地采用市场化运作,转让其林地发展权。结合澜沧县的社会经济发展情况,一方面增加补偿项目,简化和改进农户集体林的征地补偿程序,适当提高补偿标准;另一方面把行政强制推行的限制制度转变为民主制度,真正实现“山上管严,山下放活”,把脱离森林经营的外加行政管理转移到真正起作用的经营环节上去;减少目前围绕贯彻采伐限额制度而实行的几项行政审批,节省大量的人员和行政管理经费,为林业生产经营者节省大量的费用;有利于规范和弱化政府的行政权。

4.3 市场化运作集体林权 全面推动澜沧县深化集体林权制度改革中集体林区林地使用权(林木所有权)的交易,加快建设林权交易的中介服务组织,采取强有力措施降低市场交易成本,加强森林资源资产评估工作,努力提升林权交易需求的动力,全面激活林权交易市场的供给机制,适应现代林业管理和发展的需要,逐步将农村的社会保障由依靠土地转变为依靠社会。同时,制定优惠政策来吸引社会力量参与生态公益林的建设和管理,加强生态效益与经济效益有效结合的林业经营技术的研究和推广,积极探索建立上下游或不同行业间利益互补机制,正确评估公益林的生态环境效益,推动集体林权市场化运作。

4.4 巩固集体林权制度改革成果

4.4.1 研究出台配套改革政策。首先,完善林木采伐管理机制,编制森林经营方案,改革商品林采伐限额管理,实行林木采伐审批公示制度,简化审批程序,为农民提供便捷高效的服务。其次,规范林地、林木流转,尽快制定森林、林木所有权、使用权和林地使用权流转的具体实施办法,盘活森林资源资产,实现森林资源资产化运营。

4.4.2 健全完善森林生态效益补偿机制。深入贯彻落实澜沧县山区综合开发会议精神,认真抓好省级公益林区划界定工作,确保省级公益林75元/hm²的生态效益补偿落实到山头地块。同时,继续实施好国家重点公益林补偿工作,积极争取国家重点公益林全部纳入中央森林生态效益补偿范围^[4]。

及烟用添加剂的安全性也属于烟草减害的重要组成部分,行业也逐渐意识到其重要性并加强了研究和管理力度,该领域

还有诸多课题值得深入研究, HACCP 体系或其思想必将被更广泛地借鉴和应用。

表 2 HACCP 计划

关键控制点	危害	关键限值	监控措施			纠正措施	记录	验证	
			对象	方法	频率				执行人
CCP2 原辅材料检验	有害工业元素、重金属、致病菌超标	国家标准规定的限量及卫生指标	有害物质含量	仪器分析	供应商每半年评价	质量检验员	检查不合格拒收或退货	进货检验记录、供方档案、化验报告	质量主管审核和抽检
CCP1 菌种保藏	致病菌的繁殖	菌株纯度序列同源性≥90%	感官、基因序列同源性	感官检验 仪器分析	批次检验	生化技术员	转种、纯化、销毁	菌种保藏档案, 化验报告	质量主管审核复查
CCP1 包装标识	包装质量不合格 致菌剂泄漏和	包装质量合格率为 100%	感官	检测	批次检验	质量检验员	返工或销毁	生产记录	质量主管审核复查
CCP1 废弃物	化学试剂和微生物的环境污染	灭菌条件 温度: 121 ~ 125 °C 压力: 0.103 ~ 0.168 MPa 时间: 0.5 ~ 1.0 h	温度时间	仪器自控	连续	操作工	返工	废弃物回收处理记录	生化技术人员监督, 主管审核

注:表中 CCP1 表示确实可以控制并消除的危害;CCP2 表示虽不能完全消除,但降低至可接受范围内的危害。

另外, HACCP 体系具有较强的可行性,它还可与其他管理体系如质量管理体系标准和环境管理体系等有机整合,如 ISO22000 采用 ISO9000 标准体系结构,将 HACCP 原理作为方法应用于整个体系,明确了危害分析作为安全食品实现策划的核心。 HACCP 体系还能够实现软件自动化控制,比如英国 ASD 公司开发的 HACCP-NOW 管理软件,其包括了 HACCP 管理软件(Key2HACCP-plan Software 和 Key2HACCP-Exeute Software)、食品安全软件(do HACCP TM software)、 HACCP 应用软件(Keller-Soft TM HACCP Compliance software)和 HACCP 记录软件(recordHACCP TM),从而更进一步降低了 HACCP 体系运行的工作量和难度。要建立和实施 HACCP 体系除包括先进的企业管理水平、工艺技术等条件外,还包括工厂厂房、环境设施、机械设备等硬件条件,就目前烟草企业规模而言,具备一定的基础条件,建立和实施 HACCP 体

系有较强可行性。烟草企业建立实施 HACCP 体系可以增强食品安全的风险意识,使产品符合国内外法律法规的要求,增强顾客信任度,提高品牌及行业形象。

参考文献

- [1] 樊永祥,李泰然,包大跃. HACCP 国内外的应用管理现状[J]. 中国食品卫生杂志,2001,13(5):38-42.
- [2] 黄丽彬,李柏林,齐凤兰,等. 食品工业中 HACCP 应用现状和未来发展[J]. 食品科技,2001(2):4-8.
- [3] 黄福南. 危害分析关键控制点(HACCP)[J]. 食品与发酵工业,2002,28(2):75-79.
- [4] 沈志远. 酿造食醋 HACCP 体系的建立[J]. 食品科学,2002(8):320-324.
- [5] 徐幸莲. 生猪屠宰 HACCP 体系的建立[J]. 食品科学,2002,23(1):154-157.
- [6] 贾红玲. HACCP 在冷冻羊肉生产中的应用[J]. 肉类工业,2013(1):26-33.

(上接第 1740 页)

严格按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,建立和完善森林生态效益补偿机制,多渠道筹集森林生态效益补偿基金。

4.4.3 加强林业社会化服务。积极发展各种形式的林农合作组织,引导农民逐步实现规模经营;扶持林农组建林业专业合作社、行业协会等农民专业合作组织,解决农民一家一户办不了的事;建立森林资源资产评估等中介服务机构,为广大林农提供林地流转的全过程综合配套。

4.4.4 推动特色林产业快速发展。按照“生态建设产业化、产业发展生态化”的发展思路,将退耕还林、水土保持、荒山治理、四旁植树、低产林改造、公益林建设等统筹结合起来,立足当地资源,发挥特色优势,优化区域布局,整合要素资源,加大投入力度,加快木本油料等特色经济林发展步伐,促

进农民增收、林业增效、社会和谐。

4.4.5 完善森林资源管护机制。引导农民建立民间护林防火和病虫害防治组织,完善森林灾害应急反应机制和防治服务网络,逐步形成政府主导下的以森林防火、病虫害防治和禁止乱砍滥伐为主的群防群治体系。健全保护森林资源的各项规章制度,积极探索生态公益林管护的有效形式,走严格保护与合理利用相结合的路子。

参考文献

- [1] 贾治邦. 中国农村经营制度的又一重大变革——对集体林权制度改革的一点认识[J]. 求是,2007(17):27-29.
- [2] 刘永祥. 对深化集体林权制度改革问题的探讨[J]. 林业调查规划,2009,34(4):81-83.
- [3] 何丕坤,何俊. 云南集体山林权属研究[M]. 北京:中国农业大学出版社,2007.
- [4] 孔凡斌. 试论森林生态补偿制度的政策理论、对象和实现途径[J]. 西北林学院学报,2003(2):101-104.