

## 林业产权市场化经营路径探讨——以洪江市为例

黄建强<sup>1</sup>, 廖秋芳<sup>2</sup> (1. 湖南省洪江市林业局, 湖南洪江 418106; 2. 湖南省洪江市双溪中学, 湖南洪江 418116)

**摘要** 以洪江市推进“林业产权市场化经营”改革为背景, 以问题导向为基本研究方法, 以湖南洪江市林业产权市场化经营实践为研究对象, 借鉴国内外研究成果, 深入分析了洪江市林业产权市场化经营改革路径的可行性。以市场化为主线, 从配套政策和完善管理模式及相关服务配套, 培育和壮大林业经营主体, 建立林业发展长效机制等方面进行了相关制度设计及综合评价。基于研究结果, 在国家立法和政策上对推进林业产权市场化经营提供了相关建议。

**关键词** 林业产权; 市场; 洪江市

**中图分类号** S7-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)23-0144-03

### Discussion on the Management Path of Forestry Property Right Market—Taking Hongjiang City as an Example

HUANG Jian-qiang<sup>1</sup>, LIAO Qiu-fang<sup>2</sup> (1. Forestry Bureau of Hongjiang City, Hongjiang, Hunan 418106; 2. Shuangxi Middle School of Hongjiang City, Hongjiang, Hunan 418116)

**Abstract** To promote the reform of market-oriented operation of forestry property rights of Hongjiang City as the background, using the basic research method of problem oriented, taking Hunan Hongjiang City forestry property market management practice as the research object, and draw on domestic and foreign research results, the forestry property market reform path operation feasibility of Hongjiang City was in-depth analyzed. The relevant system design and comprehensive evaluation were carried out from the aspects of supporting policies and improving management models and related services, fostering and strengthening the main body of forestry management, and establishing a long-term mechanism for forestry development. Based on the results of the study, relevant suggestions were made on the promotion of the property right market in the national legislation and policies.

**Key words** Forestry property rights; Market; Hongjiang City

洪江市作为湖南省重点林区县市之一, 面积 21.73 万  $\text{hm}^2$ , 林业用地面积 15.34 万  $\text{hm}^2$ , 集体林地面积 14.45 万  $\text{hm}^2$ , 家庭承包经营林地面积 13.81 万  $\text{hm}^2$ , 农户 10.2 万户, 森林蓄积 586 万  $\text{m}^3$ , 森林覆盖率 67%, 典型的“七山二水一分田”的国土构成。洪江市要实现跨越式发展, 林业起着举足轻重的作用。洪江市林业产权市场化经营实践, 对后林改时期南方集体林区现代林业发展有现实的借鉴意义。

## 1 后林改时代林业发展的阻力因素及林业经营管理现状的成因分析

### 1.1 源于政府主导林业发展的计划管理模式在林改后已不再适应林业发展的需要

长期以来, 国家对林业实行的是计划管理, 林业是我国涉及人口众多的仍援用计划管理主导发展的经济部门, 造多少林国家有计划, 造什么树种, 由地方政府决定, 采伐实行严格的限额管理, 加工实行严格的行业准入制度, 流通受到严格的管制。林地是农民最基本的生产资料, 种什么由政府决定, 林木是农民的劳动产品, 要变现, 首先要有采伐计划, 按照林木采伐许可证的规定采伐; 然后销售给谁也是由政府指定的加工销售单位来收购, 价格由加工销售单位决定。这种体制下, 对林业的主体农民而言, 是产业的最底端, 缺乏发展的主动性、积极性。其结果是, 林地的平均产出蓄积量不到  $0.2 \text{ m}^3/\text{hm}^2$ 。林地的潜在生产能力远未得到发挥, 一方面, 农民增收乏力, 另一方面, 大量的林地资源闲置, 未得到有效经营, 林地所承载的经济增收功能和生态恢复功能难以得到有效发挥。2006—2010 年洪江市造林计划 1.33 万  $\text{hm}^2$ , 其中以松木为主的工业原料林计划

1.00 万  $\text{hm}^2$ , 木材采伐限额计划 50 万  $\text{m}^3$ , 2010—2015 年全市造林计划 0.67 万  $\text{hm}^2$ , 其中以工业原料林为主的工业原料林 0.33 万  $\text{hm}^2$ , 木材限额采伐计划 20 万  $\text{m}^3$ 。造林不仅有数量指标, 还有树种限制, 木材生产受采伐限额限制, 林农的经营自主权受阻, 造林积极性不高, 为完成上级下达的造林任务, 在农民造林意愿不足的情形下, 洪江市政府动员政府机关干部筹资造林。

**1.2 林改后, 林农及其他社会主体经营林业的积极性未出现预期高涨** 洪江市林改 2007 年 4 月启动, 历时 3 年, 以明晰产权为重点的主体改革任务基本完成。林改的标志性成果, 就是山林产权到户, 实现了还山于民。当前, 产权明晰到户后, 分散的小产权与林业的适度规模经营的矛盾开始显现, 流转、融资、风险控制及政策保障等一些深层次的问题仍未得到有效解决。林改后, 土地和政策优势并不明显。林农增收仍然乏力, 林地的生产潜能未充分发挥, 资源增效, 林农增收仍然任重而道远。

**1.3 法律滞后, 政策保障乏力是主要制约因素** 现行的森林法于改革开放之初 1984 年制定, 带有很强的计划管理色彩。虽然在 1998 年进行了一次修订, 但并未突破计划管理模式。在国民经济各部门中, 林业是唯一还带有强烈计划色彩的行业。造林需规划, 采伐要凭证, 销售有管制, 没有一个环节农民可以自主决定。林改后, 各地都探索性地进行了一些配套政策改革, 由于受制于现行法律的掣肘, 不敢有大突破。林业与其他行业一样, 效益体现在规模上, 分散到户的碎化林权与林业的适度规模经营的要求存在着矛盾, 市场条件下, 林地可以集中到什么规模, 土地流转后, 失去林地的农民的生计如何保障, 这些问题如果不能破题, 投资林业的资金存在潜在风险。

**1.4 林业经营管理面临的问题有多重成因 制度的滞后性**

**基金项目** 国务院农村改革试验区项目。

**作者简介** 黄建强(1968—), 男, 湖南洪江人, 高级工程师, 从事林业产权研究。

**收稿日期** 2017-07-12

是主因。林业政策调整应当且必须与土地制度相关联,适应土地制度变化的要求<sup>[1]</sup>。解放初期,我国农村土地实行耕者有其田制度,没收地主富农的土地平均分配给农民,实行农民土地私有制。合作化时期到林业“三定”期间,我国实行农村土地集体所有制,森林、林木和林地所有权归村组集体所有,收益在该集体经济组织成员内部进行按劳分配。林业“三定”后,在坚持农村土地集体所有的前提下,实行家庭联产承包责任制,俗称“分山到户”,实行“谁造谁有”的政策。在这期间,农民营造的林木在法律上仍归集体所有,农民的林地经营权益受到严格限制,林业维持的是一种计划管理模式。家庭联产承包责任制,耕地经营实行的是完全市场化的经营方式,但难以解决农民的用钱问题。究其原因,主要是农民通过林业“三定”取得的林地承包期限短,限制多,政策规定可以随着家庭人口的增减、迁移进行调整,使得农民取得的林地时刻处于一种不稳定、不确定的调整状态。林改后,山林产权到户,理论上,农民拥有完整的林地使用权及完全的林木所有权和使用权。完整的林地使用权,是指这种权利高于一般意义上的财产使用权,70年不变,可以转让、可以流转、可以互换、可以入股、可以抵押,是一种近乎不受限制的权利,一种近似所有权的权利,一种长期可以延续的权利,既坚持了宪法规定的农村土地集体所有制的制度,又给了农民最大的土地经营自由,是世界上独一无二的林地制度,随着农村土地承包法和物权法的颁布实施,标志着一项新的土地制度的确立。新的土地制度的确立,必须有新的政策和经营管理方式转变与之相适应,目前,现有的制度体系建设仍在探索中,滞后于现实的需要。

## 2 后林改时代洪江市推进林业发展破题实践的路径选择

作为全国集体林权制度改革试点县市之一的洪江市,在完成主体改革任务之后,为加快后林改时代林业发展,又进行了进一步的配套改革探索,其改革思路是以市场化为主线,配套政策和完善管理模式和相关服务配套,建立和健全林业经营组织形式,培育和壮大林业经营主体,建立林业发展的长效机制<sup>[2]</sup>。洪江市的实践采取政府引导,政策配套,以林农为主,社会各方参与,形成由市场主导资源配置和利益分配的机制。洪江市的实践符合事物发展的一般规律,在市场机制还未成熟时,推进林业产权市场化经营需要政府破题。洪江市推进林业产权市场化经营具有得天独厚的条件,2008年洪江市林业产权市场化体系建设已列入国务院农村改革怀化改革试验区项目序列;2011年中共怀化市委、怀化市人民政府选择在洪江市先行试点探索,洪江市将推进林业产权市场化经营作为深化林改的切入点和突破口,为林改后如何快速发展林业破题。其基本做法如下:

### 2.1 把握好两项基本原则

**2.1.1 坚持市场化运作原则。**通过政府引导,按照市场经济规律,充分发挥市场对资源的配置作用<sup>[3]</sup>,推动林业产权经营的市场化进程。

**2.1.2 坚持可持续发展原则。**要有利于森林资源持续增长,生态功能持续增强,林业经济持续增效,林农收入持续增

加,林业事业持续发展。

**2.2 建立林业公共服务平台** 建立林权交易服务平台洪江市林业产权交易中心。整合林业服务职能,以市林业产权交易中心为依托平台,集中提供资源评估、产权拍卖、信息发布、变更鉴证、许可验证等综合服务,以加快森林资源变现。建立林业产权信息系统。在林业公共服务平台,初步建立现代林业信息数字化和网络化管理平台。实现林业政策、确权发证、评估流转、产权变更、林业科技、林产品市场6个信息共享。同时,积极引导林木所有权和林地经营权按照“依法、自愿、有偿、规范”的原则,以转让、互换、转包、出租、入股等形式进行规范有序流转<sup>[4]</sup>。

**2.3 探索林权流转新机制** 积极推动商品林中幼林、公益林流转市场的形成。重点引导以竹木加工为主的森工企业加大对商品林中幼林收购力度,活跃幼林流转市场,缩短投入变现周期。为资本进出林业畅通渠道。在不改变公益林性质和不降低森林生态功能的前提下,允许公益林流转。公益林可以进行管护权流转,用于发展林下经济和生态旅游项目开发。

**2.4 拓宽林业融资渠道** 林业融资渠道单一,加工型生产性企业主要依据银行贷款,额度受限于可用于抵押的企业资产规模。华宇竹业是洪江市以楠竹为原料加工生产竹地板和竹制家具的一家科技型林业加工企业,产品市场前景很好,但受制于资金限制,企业规模扩张受限,企业竞争优势一直未能很好发挥。在政府支持下,近年来,通过兼并重组,股权融资等资本形式的运作,企业规模有所扩大,下一步将帮助华宇竹业加快产品升级换代,提高产品科技含量,将华宇竹业打造成全国知名的本土品牌。在条件成熟时,积极助推华宇竹业上市,实现森林资源转变为资产、森林资产转变为林权资本、林权资本上市融资证券化,拓展林业融资新渠道。

**2.5 引导林业专业合作社发展** 落实国家有关扶持农民林业专业合作社的相关政策,出台洪江市鼓励支持农民林业专业合作社的优惠政策。鼓励、支持和引导生产同类林产品的林农以林地及林木资源估价作为出资,成立相应的具有法人地位的林业专业合作社,在农民不失山、不失地的前提下,实现规模经营,有效化解规模经营与林地经营权分散碎化的难题,形成以农民林业专业合作社经营为主体,以合资入股等其他经营形式为补充的林地多元化经营格局<sup>[5]</sup>。

**2.6 支持林业龙头企业向上游产业发展** 鼓励洪江市竹木企业通过收购林权、农民林权入股建立竹木原料培育基地,鼓励农民竹木专业合作社以林地及竹木资源估价作为出资入股竹木企业,企业发展向上游产业链延伸,上游产业分享企业发展成果,最终形成公司带基地、基地连农户的经营形式,实现公司的可持续发展。

**2.7 鼓励林业资源的多渠道利用** 政府引导林农发展林下种养业,通过林下经济收益实现增收。结合洪江市旅游兴市战略,努力培育森林生态旅游。在不改变公益林性质的前提下,允许公益林有偿流转,用于发展休闲度假、森林探险、农家餐饮等特色旅游项目。对纳入旅游规划范围的景观森

林,原承包关系和林木所有权不变,景观资源由受益的旅游经营单位有偿使用。

**2.8 落实还权于民的惠农政策** 严格保护林农的林地承包经营权,建立林业承包合同仲裁机构,畅通林农权利维护渠道,实行育林基金返还制度。返还的育林基金专项用于迹地更新造林。简化林农采伐林木的计划指标办证程序,对集中连片造林达到规定面积的单独编制经营方案,按经营方案自主采伐。建立森林保险保费的财政补贴机制,公益林的保费由财政全额承担,商品林的保费由财政给予补助。对流转后形成规模经营的林木林地,有关部门在项目安排上给予优先考虑<sup>[6]</sup>。对林地流转导致失地或因林权抵押暂无林地经营造成经济暂时困难的林农,政府和有关部门应在扶贫或农业综合开发项目上给予优先安排。

### 3 讨论

(1)林业产权市场化经营适应了林业生产力发展的需要,洪江市推进林业产权市场化经营路径的选择具有现实可行性。通过流转,洪江市林业规模经营面积占该市林地面积的10%左右,总面积规模达到1.5万hm<sup>2</sup>。规模经营的近成熟林森林蓄积225 m<sup>3</sup>/hm<sup>2</sup>,高出全市平均值5倍,规模经营效益凸显。林改启动以来,林业吸引社会及银行贷款资金1.5亿元,造林1.0万hm<sup>2</sup>。以华宇竹业为龙头的规模竹木加工企业达到了3家,带动了林业经济的全面活跃,农民来自林业的收入持续增加。洪江市林业产权市场化经营得到了国家有关部门和学者的肯定,原湖南省周强省长、国家林业局局长张建龙先后亲临洪江市视察指导。《洪江市林业产权市场化体系建设方案》通过了省林业厅组织的专家论证,洪江市林业产权市场化体系建设被农业部列入国务院农村改革第二轮怀化试验区项目序列,相关做法被联合国粮农组织写入案例报告。

(2)洪江市林业产权市场化经营虽然取得了一定成效,但缺乏国家政策的支持和法律的保障,后续发展仍保障乏

力。①洪江市林业产权交易中心交易量呈逐年下降趋势,主要受3个方面因素的影响,一是交易成本较高,交易各方利益诉求不平衡,双向5%的交易费用占交易额比重过大,影响了交易的积极性,大量家庭承包经营的林业产权过于碎化,不具交易性。二是交易品种单一,主要是成熟林的交易受林业生产周期性的性质以及前些人工林造林年度造林数量决定。三是受政策的影响,湖南省实施森林禁伐减伐3年行动在客观上抑制了需求。②林业经营周期长、森林火灾、病虫害等不可控风险因素,使经营林业交易风险较大,虽然洪江市注意到了这些风险因素,建立了相关制度,但全局性的风险非洪江市出台的地方政策所能化解,如森林保险保额过低,不足以抵消潜在的风险。③林业流转经营遭遇政策融资障碍,主要是流转经营的林地难以取得林地使用权证,而金融机构处于风险考虑,要求办理抵押时,林地使用权也要一并办理抵押手续。

(3)此外,国家应加大林业改革力度,建立财政支持林业发展的制度构架。建议适时修改森林法,将林业分类经营的原则编入森林法,改革森林限额采伐制度,对商品林业实行市场化管理。建立统一规范的森林资源评估、交易制度,维护交易公平。全面实施政策性森林保险制度,简化程序,提高保额,公益林保费由财政全额负担。通过立法建立流转林地使用权证制度。

### 参考文献

- [1] 《中国集体林产权制度改革主要政策问题研究》课题组. 农地制度和农村政策与集体林产权制度改革文献综述[J]. 林业经济, 2010(12): 40-50.
  - [2] 杨彩云. 农村土地使用权流转的模式、问题及对策研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2011.
  - [3] 陈洁. 兰考县农村土地流转研究[D]. 开封: 河南大学, 2013.
  - [4] 张磊. 德阳市县域经济发展问题研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2009.
  - [5] 曾微. 全面深化我国集体林权制度改革的问题及对策研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2015.
  - [6] 刘谷生. 农村土地抛荒问题及其治理研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2012.
- (上接第61页)
- [10] 张华, 朱志良, 张丽华, 等. 天冬氨酸和柠檬酸对污泥中重金属萃取的比较研究[J]. 环境科学, 2008, 29(3): 733-737.
  - [11] 黄细花, 卫泽斌, 郭晓方, 等. 套种和化学淋洗联合技术修复重金属污染土壤[J]. 环境科学, 2010, 31(12): 3067-3074.
  - [12] RAMAMURTHY A S, VO D, LI X J, et al. Surfactant-enhanced removal of Cu(II) and Zn(II) from a contaminated sandy soil[J]. Water, air, & soil pollution, 2008, 190(1/2/3/4): 197-207.
  - [13] ZHANG W H, TSANG D C W, LO I M C. Removal of Pb by EDTA-washing in the presence of hydrophobic organic contaminants or anionic surfactant[J]. Journal of hazardous materials, 2008, 155(3): 433-439.
  - [14] 曾敏, 廖柏寒, 曾清如, 等. 3种萃取剂对土壤重金属的去除及其对重金属有效性的影响[J]. 农业环境科学学报, 2006, 25(4): 979-982.
  - [15] 梁丽丽, 郭书海, 李刚, 等. 柠檬酸/柠檬酸钠淋洗铬污染土壤效果及弱酸可提取态铬含量的变化[J]. 农业环境科学学报, 2011, 30(5): 881-885.
  - [16] TAMPOURIS S, PAPANIOPI N, PASPALIARIS I. Removal of contaminant metals from fine grained soils, using agglomeration, chloride solutions and pile leaching techniques[J]. J Hazard Mater, 2001, 84(2/3): 297-319.
  - [17] 赵娜, 崔岩山, 付威, 等. 乙二胺四乙酸(EDTA)和乙二胺二琥珀酸(EDDS)对污染土壤中Cd、Pb的浸提效果及其风险评估[J]. 环境化学, 2011, 30(5): 958-963.
  - [18] BARKA N, ABDENNOURI M, MAKHFOUK M E, et al. Biosorption characteristics of cadmium and lead onto eco-friendly dried cactus (*Opuntia ficus indica*) cladodes[J]. Journal of environmental chemical engineering, 2013, 1: 144-149.
  - [19] LÓPEZ-MESAS M, NAVARRETE E R, CARRILLO F, et al. Bioseparation of Pb(II) and Cd(II) from aqueous solution using cork waste biomass. Modeling and optimization of the parameters of the biosorption step[J]. Chemical engineering journal, 2011, 174(1): 9-17.
  - [20] WITEK-KROWIAK A, SZAFRAN R G, MODELSKI S. Biosorption of heavy metals from aqueous solutions onto peanut shell as a low-cost biosorbent[J]. Desalination, 2011, 265(1): 126-134.