

在集体林权制度改革国际研讨会上的讲话

国家林业局副局长 张建龙

(2008 年 2 月 28 日)

尊敬的杜大伟先生、威廉·马格莱斯先生、安地·怀特先生，女士们、先生们、朋友们：

今天我们在这里召开会议，共同研究和探讨中国的集体林权制度改革问题。

大家知道，近些年来中国对林业建设高度重视，投入巨资，启动了林业六大重点工程，采取了一系列政策措施，促进林业可持续发展。2003 年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》颁布以来，中国林业改革开放的进程进一步加快，尤其是集体林权制度改革取得了很大成效，受到了中国农民的普遍欢迎。

国际社会对中国集体林权制度改革也给予了很大关注和支持。从 2006 年下半年起，世界银行支持启动了集体林权制度改革研究，一年多来，课题组完成了全国 10 多个省的调查，调查范围涉及 50 多个县，300 多个村和 3000 多户农户，取得了大量的一手资料，为国家林业局决策提供了有力支撑。

在此我代表国家林业局对世界银行为中国林业改革提供的支持表示由衷感谢，对北京大学、中国林科院、福建省林

业厅等课题研究单位取得的成果表示祝贺，对为本次会议提供经费支持的产权与资源集团表示诚挚谢意。

下面，我简要介绍一下中国集体林权制度改革方面的有关情况。

一、中国集体林权制度改革意义重大

集体林权制度改革是中国政府做出的重大决策和重要部署。改革的主要内容是在保持集体林地所有权不变的前提下，将林地经营权交给农民，确立农民的经营主体地位，并享有对林木的所有权、处置权、收益权，做到“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”，形成林业发展的良性机制，实现兴林富民的目标。我们的总体目标是到 2010 年，基本完成以明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权，落实处置权，确保收益权为主要内容的改革任务。

进行这场改革主要基于中国国民经济和社会发展的要求和林业发展的现实。第一，**集体林权制度改革是中国农村土地基本经营制度的客观要求。**农村联产承包责任制把耕地的经营权、收益权和处置权实实在在落到了农户，而占耕地面积一倍以上的集体林业用地，还未从实质性的产权权益上与农民的直接利益挂钩，农民还未成为真正产权意义上的“山林的主人”。第二，**集体林权制度改革是加强中国生态建设的需要。**中国近些年来启动了一系列林业重点工程，有力地推进了生态建设，有效地改善了生态环境。但总体来看，所取得的成绩还是初步的，生态建设还处在爬坡阶段，需要进

一步理顺林业管理体制，健全机制。中国解决生态问题的根本出路，在于深化改革，使广大农民成为山林的主人，调动其发展林业的积极性，这是推进生态建设的不竭动力。第三，**集体林权制度改革是社会主义新农村的重要内容**。2006年，中国政府提出要建设社会主义新农村。而在中国，山区面积占国土面积的69%，山区人口占全国总人口的56%；全国2300多个行政县中有1530个是山区县，在592个国家级贫困县中，有496个分布在山区。可以说，山区的发展，决定着我国农村的发展和小康社会的进程，而林业问题又是山区发展的根本问题。同时这项改革完全符合农民的愿望，据我们调查几乎100%的农民盼望改革，拥护改革。

二、改革的进展情况及主要成效

截至2007年底，全国已有18个省（区、市）党委、政府相继出台了关于开展集体林权制度改革的文件，27个省（区、市）成立了集体林权制度改革领导小组及其办公室。全国的林改进展大致可以分为四类情况：一是福建、江西、辽宁、浙江4省基本完成了主体改革，开始推进配套改革；二是河北、云南、安徽、湖北、重庆、河南、贵州7省（市）已经全面推开主体改革；三是四川、湖南、陕西、吉林、海南等省在总结试点经验的基础上，即将全面推开主体改革；四是其他省区也在积极开展改革试点或正在进行深入调研，做好前期准备工作。

2007年，中央财政已经给14个省（市）安排林改工作

经费，涉及集体林地面积 15.78 亿亩，占全国集体林地面积的 63.1%。目前，这 14 个省（市）的集体林权制度改革已经推进到 1170 个县，涉及 4 亿多农村人口；已明晰产权、确立经营主体的林地约 7.1 亿亩。

总体来讲，中国集体林权制度改革推进顺利，初步成效开始显现。主要体现为四个方面：

一是森林资源增长，林业发展加快。林改确立了农民的经营主体地位，农民成了山林的主人，造林育林护林积极性空前高涨，愿意投入、敢于投入，无论是荒山、空闲地还是疏林地，只要是自己的承包山，见空就栽。福建省造林总面积连续三年超过 200 万亩，比改革前翻了一番。江西省连续两年造林 330 万亩，为近 10 年来最多的年份。辽宁省 2007 年上半年全省非公有制造林比 2005 年同期增加了 15 个百分点。山林价格显著提高，森林资源显著增值。福建省森林资源流转平均每亩价格由 200—500 元上涨到 1000—3000 元。

二是农民收入增长，就业机会增加。林改为林农开辟了耕山致富的途径，为农村富余劳动力提供了本土就业的机会。据江西省统计局统计 2004 年~2006 年有 28.06 万打工农民返乡务林，有 20.73 万人改行务林。福建省永安市林改为农民增加了 5.48 万个就业岗位，占新增就业岗位的 55.79%。林业经营效益与农民收入直接挂钩，使农民对科技产生了迫切需求，注重科学规划，集约经营，林地利用率和产出率不断提高，农民收入明显增加。

三是加快了林业管理职能有效转变。林改推动了林业部门职能转换，工作重心转向宏观政策指导、行政执法监管和林业社会化服务体系建设。目前，已经开展主体改革的 14 个省（市）共组建了产权中心 625 个，评估机构 234 个，办理抵押贷款 3922 宗，总金额 13 亿元。福建省地县都成立了林权管理中心和林权执法机构，组建行业协会 1000 多家、新型林业合作组织 2400 个。辽宁省抓了 100 个示范村，公开透明地分配采伐限额，研究编制村级森林经营方案，实施科学营林和林下产业开发项目相结合，在提高森林质量、保护生态的同时，增加了林农收入。

四是促进了林区社会和谐稳定。已经开展主体改革的 14 个省（市）通过林改调处林权纠纷 23 万多起，产权关系界定清楚后，山林纠纷大幅下降，涉林案件和森林火灾明显减少。由于林改始终坚持民主决策，改不改、怎么改，农民充分行使了自己的民主权利，化解了农村多年积累的矛盾，有力推动了农村的政治文明建设。同时，农民自发成立了合作互助组织，农户间共同致富的文明风尚正在形成。政府主管部门转变职能，依法依规办事，赢得了群众的信赖，融洽了干群关系，促进了农村社会和谐稳定。

三、改革前景展望

2008 年是中国改革开放 30 周年，中国将全面系统地总结改革开放 30 年来的经验，中国的改革开放将迎来又一个春天。2008 年也是中国林业改革的关键一年，中共中央、国务

院即将发布《全面推进集体林权制度改革的意见》，集体林权制度改革将步入一个新的发展阶段。

一是主体改革要全面推进。国家林业局贾治邦局长在今年全国林业厅局长会议上对全面推开集体林权制度改革作了具体部署。对于尚未开展改革试点的地方，要求尽快制定方案，认真组织试点；对于正在进行试点的地方，要认真总结经验，精心制定方案，全面推进主体改革；对于已经基本完成主体改革的地方，要巩固成果，抓好配套改革。

二是配套改革将全面启动。重点推进以下五个方面的改革：

第一，要改革森林经营管理制度，落实经营主体对林木的处置权。特别要探索林权制度改革后，森林资源采伐管理的新模式、新举措，要推进森林经营方案的编制和实施，进一步简化采伐审批程序，实行采伐公示制度，提供便捷服务，依法保障中小经营者和林农平等获得采伐的权利。

第二，要规范森林、林木和林地使用权流转。建立林木流转交易市场，健全林木林地资源资产评估制度，服务广大林农，促进林业生产要素的合理流转，同时要采取措施防止林农失山失地的情况发生。

第三，建立政策性森林保险制度。1月中旬以来发生在中国南方地区的雨雪冰冻灾害给林业造成了巨大损失，暴露出中国林业在抵御特大自然灾害能力方面的诸多问题，特别是林业保险体系的缺失，不利于保障林农群众的利益。我们

将学习借鉴国际上较为成熟的林业保险经验，建立中国的森林保险制度，希望各位专家学者，积极参与此项研究，为中国森林保险制度建设出谋划策。

第四，要完善生态公益林补偿制度。2004年起，中国建立了森林生态效益补偿基金制度，开辟了森林生态效益有价的历史，公益林经营者得到了补偿。但集体林权制度改革后，经营商品林与经营公益林收益反差较大，为了更好地建设好公益林，确保公益林得到科学合理的补偿，将进一步探索补偿办法，提高补偿标准，拓展多渠道补偿途径。

第五，要扶持林业合作经济组织的发展。研究出台相关措施，更好地增强林农抵御市场风险的能力，推进林业规模化、产业化、标准化、集约化经营。

我们将以改革为契机，全面贯彻落实科学发展观，把综合配套改革与完善林业宏观政策、制度创新和理论创新结合起来，把集体林权制度改革与解决民生问题、实现小康社会结合起来，开拓具有中国特色的现代林业发展道路。

女士们、先生们，中国的集体林权制度改革方兴未艾，任重道远，要想取得预期的效果，需要得到更多的关注和支持。希望世界银行、产权与资源集团等国际组织一如既往地支持中国林业改革，加深合作，为世界林业的可持续发展做出新的贡献。