

中国林改策源地与“福建经验”

贺东航

(厦门大学 厦门 361005)

摘要:文章从福建省林改的历史进程、开展步骤以及地方经验等多个方面,对福建集体林权制度改革的变迁过程展开研究,重点论述了中国林改第一县福建省武平县的改革模式、独特路径和成功经验,并就习近平总书记对集体林权制度改革的思路 and 措施进行了梳理及归纳总结。

关键词:林改;习近平;福建经验

中图分类号:F326.20

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2017)08-0009-03

DOI:10.13843/j.cnki.lyjj.2017.08.002

The Resouce of Chinese Forest Tenure Reform and “Fujian Experience”

He Donghang

(Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract: This paper researched the transition of forest tenure reform in Fujian on the respect of the historical processed, specific steps and local experiences. Main discussion included the reform modes, methods and experience in Wuping county, which was the first county to implement forest tenure reform. At the same time, it summed up Xi Jinping's main innovation ideas and instructions on collective forest tenure reform.

Key Words: forest tenure reform; Xi Jinping; Fujian experience

2002年8月31日,时任福建省省长习近平在一份《认真实践“三个代表”重要思想,积极深化集体林地林木产权制度改革》的签报签发后,拉开了中国林改的序幕。

早在20世纪80年代初,福建省委、省政府开展了林业“三定”工作^①,初步明确了森林资源的资产主体,涌现出一批荒山造林专业户、重点户。1987~1993年,为了防止“分林到户”对森林资源的破坏,福建省收回森林资源由村集体统一经营。同时,大胆引进股份制。三明市被确定为全国林权改革试点,推行“分股不分山,分利不分林”的试点政策,实行林业股份制改革,建立村林业股东会,完善集体林区基层林业经营主体,成为全国林改最早的策源地。1995年后,福建省进入了集体林地多元化经营的格局,各地积极探索,把集体山林以承包的方式给林农经营,实施家庭承包经营制度。特别是南平、三明、龙岩等主要林区及时总结林权改革的具

体经验,并通过在多个村庄试点,对用材林的产权进一步明晰,并增加了配套措施,以期调动农民积极性。

进入21世纪,随着农村林权改革试点的深入,福建省委、省政府专门组织召开会议,研究以理论与实践相结合的方式对前期改革探索的经验进行认真的总结和提升。2002年6月21日,习近平在武平调研时,在充分肯定该县集体林权制度改革的同时做出重要指示,要求集体林权制度改革要像家庭联产承包责任制一样从山下转向山上。从2002年6月下旬开始,根据时任省长习近平的讲话,林业战线的广大干部群众广泛开展大调研,推动了林业干部形成共识:即把深化改革作为加快林业发展的动力,进行产权制度改革。福建省林业厅成立了专门的工作班子,抽调有政策水平和工作经验的老同志分赴各地进行调研,了解工作进展情况。另一方面,根据习近平省长“6.21”讲话,福建省林业厅召开

收稿日期:2017-06-28

作者简介:贺东航,厦门大学中国特色社会主义研究中心首席专家,厦门大学中国农村林业改革发展研究基地主任,厦门大学特聘教授。研究方向:农村改革,基层治理。

基金项目:福建省中国特色社会主义理论体系研究中心2017年重大委托项目“习近平绿色话语体系的形成与构建”(编号:2017TWZ001)。

^①林业三定工作是以稳定山林权、划定自留山和落实林业生产责任制为主要内容。

了专题研讨会暨动员部署大会。2002年8月15~16日,福建省集体林木林地产权制度改革研讨会在武平县召开,省林业厅邀请了国家林业局政策法规司、经济发展研究中心以及省委政研室、省人大农经委、省政府法制办有关专家、领导和各区市林业局长、改革试点县林业局长参加了会议,会上提出要积极稳妥地推进集体林木林地产权制度改革。落实林农对集体林木林地的所有权、经营权、收益权和处置权,维护林农合法权益,是保证林农增收和扩大农民就业的重要措施,也是贯彻落实党和国家关于土地承包政策,保证林农“务林有其山”,维护农村安定、稳定的需要。改革工作要坚持分类指导、实事求是原则,不搞一刀切,推行一种模式;坚持尊重历史、尊重现实原则,保持政策稳定性和连续性;坚持尊重群众意愿,先易后难原则,不赶进度,不刮风;坚持公开、公平、公正原则,实施“阳光作业”;坚持依法办事,规范管理原则,不留纠纷和隐患。会后,省林业厅起草了《福建省林木林地产权制度改革指导意见》。针对全省改革进展不平衡情况,要求已基本完成改革的三明、南平2个市采取“回头看”办法,以完善合同、加快核(换)发林权证为重点,进一步深化和完善改革工作;对改革迟到位的龙岩市,要求加快进度;对尚未启动的沿海6市,要求尽快开展试点。此项工作得到了习近平省长的高度肯定,8月31日,习近平在省林业厅转呈武平县委、县政府的文件上进行了批示,充分肯定了武平的集体林权改革经验。

这里要特别说明一下,在2003年福建省正式被国家林业局确定为新一轮集体林改试点省份之前,福建省涌现出永安市和武平县2个改革“先进”市县。这2个市县的林改路径有明显的差别,分别代表了两种不同的改革模式。相对而言,武平的集体林权改革更早。

武平县位于闽西龙岩市,是福建省在前期阶段开展集体林权改革的主要试点县之一。早在2001年该县就开始实施集体林权制度改革,只不过那时候不叫集体林改,而是称为“集体林地林木产权改革”。在2001年集体林地林木产权改革实施前,武平仍然存在林木产权落实效果差、产权明晰程度低、林农利益保障欠缺、承包经营管护的责任制落实困难等诸多问题。针对这些问题,武平县从2001年8月开始实施新的林权改革试点工作,重点以清

晰界定集体林地林木产权为主。

为促进林权改革的顺利开展,武平县委、县政府专门成立县林改领导小组,确定武平县万安乡捷文村为试点村。在实施集体林地林木产权改革过程中,工作组先后深入到村里,调查研究各村民小组、农户的具体情况,摸清林农的经济现状、林木经营管护状况等,了解群众对改革的想法和态度,广泛征求意见,在综合分析各方面情况的基础上,制定了初始的林权改革意见和实行方案,并将其发到各村小组以征求参考意见。在完善充实改革实施方案后,武平县捷文村召开村民代表大会,讨论《捷文村深化集体林地、林木产权改革实施方案》,获得通过,最后将方案印发到各村民小组,同时在村务公开栏中张贴公示。经过这几个步骤之后,捷文村最终确定整个改革应遵循3条原则:一是实行林业分类经营原则;二是保持林业政策连续性和稳定性原则;三是坚持林地使用费收费标准宜宽宜低和资源评估宜粗不宜细原则。武平县要求,在整个林改过程中,要尊重历史、现实、农村实际和群众意愿,从实际的村情状况出发以更好地解决林农的具体问题。捷文村集体林地林木产权制度改革形成了“四步工作法”的经验。第一步,“外业调查,搞好资源评估”;第二步,“内业整理,逐户核实”;第三步,“依法公告,明晰产权”;第四步,“签订合同,依法发证”。

武平作为中国第一个“林改县”,历经了很多困难。武平的试点是从2002年1月开始,当时中央9号文件还没有出台。但时任省长习近平从福建林业发展的需要出发,决定推动林改。历经3年多的磨练,武平的林权改革取得了明显的成效。体现在5个方面:(1)农民增收。以捷文村为例,全村共有164户村民,林改后共发放林权证164本,每个农户1本。户均承包集体山林8.33hm²,至2017年6月,每户获得的山林收入超过10万元。(2)社会稳定。过去林地界址、林木归属等以往纠缠不清的问题得到顺利解决,村民间的林权纠纷自然少了,改善了农村干群关系。(3)务林积极性提高。明晰产权后,“务林有其山”,为村民们提供了兴林致富的舞台。(4)森林资源得到保护。此次改革确保了林农的现实权益,有效遏制了偷盗木材、滥伐木材等现象。(5)为生态林管护提供了改革思路。针对生态林改革,捷文村采用保护和利用相结合的办法,利用生

态林套种珍贵乡土阔叶树、种植木本中药树种等,大力发展林下经济,允许更新性采伐,充分发挥其景观效益,获取了一定的经济效益。作为全国的第一个林改县,武平县真正实现“耕者有其山”的宗旨,该县相对公平地承包到每家每户手中,得到广大村民的赞许。在武平试点成功的基础上,林改向全省推广,取得了重要的经验:一是靠群众的首创精神。充分尊重群众的首创精神,及时总结群众的创造性经验,并加以推广。二是组织保障。五级书记抓林改。三是充分依靠群众,林地和土地是一样性质的资产,改革方案要由村民代表大会或村民大会通过,承包要采取公示,把方案交给群众,这是至关重要的。福建的林改方案搞得很成功,如对现有林管护进行招标,全村村民一起参与,公证并进行。第四,依法依规。福建在林改过程中注意与《物权法》《土地承包法》相衔接,过程阳光操作,资金使用公事公办、透明公开,群众满意,干群矛盾缓解。福建也因此成为林权制度改革第一个“吃螃蟹”的省份,被誉为全国林改发源地。2008年后,福建这把星星之火在全国呈现了燎原之势,当年的中央10号文件《中共中央 国务院关于集体林权制度改革的决定》下发下去,全国就有10几个省份全面推开集体林权制度改革,党的十八大报告中明确提出“集体林权制度改革”,林改能够写进党的里程碑意义的大会报告,充分说明了林改的重大意义,也说明了习近平对福建林改工作的重要贡献。

事实上,习近平本人一直对林改很关心。1988年习近平刚到福建宁德后就提出“完善林业责任制”,经认真调研后,发现林业“三定”工作只是表面上的完成,而实际上一些地方还存在林权责任制度落实困难、群众心理不稳定、林业发展受限等问题,强调“现在就要补好‘三定’这一课。”习近平指出:“要坚持‘谁造、谁有、谁受益’这一权利长期不变,要坚持可以转让的原则。在山权不变的前提下,允许和鼓励地区联合开发。”当时在以习近平为地委书记的领导下,宁德努力完善各种方式的林业生产责任制,鼓励农民对荒山进行承包,对闽东已有的乡、合作林场落实林业生产责任制,而对一些运行效果差且难以继续发展的林场则折价归户。对落实现有集体林的生产责任制,采取尊重群众意愿和保护好现有森林资源这两个基本原则进行。同时,对油茶林、毛竹等林木的政策,也采取落实到户的

办法。在习近平离开宁德到省里工作后,还一直关心林改问题,尤其在体制机制改革方面的创新之处。1999~2002年,福建省开展以“明晰产权、分类经营、落实承包、保障权益”为方向的集体林经营体制改革,调动了在经营层面上林业经营者的积极性。2002年,习近平在闽西调研时作出关于林改的重要指示,这个重要的改革指示实际上成为了第二年国家推动新一轮集体林改试点的前奏。

2002年习近平在全国绿化委员会办公室组织的《省市市长绿化访谈录》系列专访中强调,要根据福建省炎热的气候特征,从经济成本低的角度考虑多种榕树,发挥榕树的优点,保护好自然资源和自然环境,指出“所以就多种树,种大树,这是福建绿化的一大特色”。他进一步指出,“绿色确实它是象征生命、象征文明”“就是说绿色它代表发展,代表可持续,代表一种环保意识,代表着这里的这种未来的生命力,所以我觉得绿色确实是一个希望,我们为绿色的这种目标应该是竭诚全力”。可见,在习近平看来,绿色理念、绿色意识意味着可持续发展、环保意识和未来希望,应该成为我国政府工作的未来发展目标。

2002年底,习近平到浙江工作后,在工作中继续贯彻体现这一观念。2007年后,习近平进入中央工作,继续探索我国的生态文明建设之路。在习近平主持起草党的十八大报告时,专辟一节内容阐述了生态文明建设。在他看来,我国经济社会发展面临“资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统严重退化的严峻形势”。2012年之后,习近平判断中国经济已经进入新常态后,要走集约性的经济增长方式、走“生态富民”的绿色经济发展道路的重要性。2014年10月底,习近平来闽考察时对福建的生态建设提出了新的要求,“要大力保护生态环境,实现跨越发展和生态环境协同共进。”

2017年时值武平林改15周年之际,当我们梳理这段历史的时候,可以清晰地感觉到习近平总书记对福建绿色发展的关注,尤其是对福建林业改革与发展状况十分熟悉,他的批示字里行间都透露出他对福建进一步深化林改和绿色发展的真挚关注。他的这些话和思考,这是只有长期深入第一线,到基层到农民群众中才可能感受到的,由此我们可以看到习近平的用心所系和走绿色发展之路的决心。

(责任编辑 赵 莹)