

# 我国集体林权制度改革态势与绩效评估

## ——基于22省(区、市)1050户农户的入户调查

贺东航 朱冬亮 王 威 朱春燕 郭细卿 董 晶 张现洪 谢伟民

(华中师范大学中国农村研究院林改研究基地 武汉 430079)

**摘要:**根据2011年对全国22省(区、市)76村1050户农户的调查数据,从微观角度跟踪观察了本次集体林权制度改革村庄实践态势,并对其经济、社会绩效进行了评估。调查显示:近7成的农户领到林权证,与林改前相比,样本户的承包山总面积累计有10%左右的增加;农户对国家林业政策稳定性仍有疑虑;部分地区政策执行不到位;林权抵押贷款政策实施面临一些困难。研究表明:随着集体林权制度改革的深入推进,农户对林地的投入有所增加;林农收入有所增加;社会资金向林产业积聚,社会造林绿化积极性提高;林下经济取得了初步发展。

**关键词:**集体林权制度改革;村庄实践;跟踪监测;绩效评估

中图分类号:F326.22

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2012)05-0008-06

## China's Collective Forest Tenure Reform Trends and Performance Evaluation

——A Household Survey Based on the 1050 Farmers in 22 Provinces (Autonomous Regions and Municipalities)

He Donghang Zhu Dongliang Wang Wei Zhu Chunyan Guo Xiqing Dong Jing

Zhang Xianhong Xie Weimin

(Base for Forest Tenure Reform, Center of Chinese Rural Studies of Central China Normal University, Wuhan 430079)

**Abstract:** According to China's 22 provinces (autonomous regions and municipalities) 76 villages 1050 households survey data in 2011, from the microscopic point of view, follow-up observations of the collective forest tenure reform trends at the village, and its economic, social performance assessment. The survey shows that nearly 70% of farmers received forestry property certification, compared with the forest tenure reform, contracting hill area of the sample households is a total of about 10% of the increase; farmers still have some concerns on the stability of the national forestry policy; parts of the implementation of policies not in place; forest right mortgage loan policy implementation faces some difficulties. The study shows that with the deepening of the collective forest tenure reform, farmers has increased investment in forest land; farmers income has increased; the social capital accumulation to the forest industry, to improve social afforestation enthusiasm; initial development in the forest economy.

**Key Words:** collective forest tenure reform; village-based practice; tracking and monitoring; performance evaluation

## 1 引言

新一轮集体林权制度改革(以下简称“林改”)于2008年在全国范围全面铺开。由于这次改革直接涉及到农村千家万户,被认为是继解放初的土地改革、20世纪80年代的家庭联产承包责任制之后的“第三次土改”。随着林改的相继实施,林改的绩效随之引起了学界的普遍关注。从区域范围来看,有全国水平的研究,如刘璨等(2006)、徐晋涛等

(2008)、孔凡斌等(2009)对我国林改的制度变迁绩效进行了系统研究;有省域方面的研究,如雷加富(2006)、孙妍等(2006)、李娅等(2007)、洪亚军等(2008)、孔凡斌(2008)、孙雨葭等(2010)对江西的研究,徐济德等(2005)、孔祥智等(2006)、朱冬亮等(2007)、王新清(2008)、林琴琴等(2011)对福建的研究。从绩效评估的内容来看,主要涉及林农增收、生态建设、林区和谐等内容。也有学者进行专项研究。如贺东航等(2010)对林改与林农增收进行了专

收稿日期:2012-01-07

作者简介:贺东航,华中师范大学中国农村研究院林改研究基地主任,教授,博士生导师。研究方向:林改与乡村治理。

基金项目:国家林业局委托课题“中国林改百村跟踪观察项目”(编号:JG08062)。

项研究,格日乐图等(2010)对林改与生态建设进行了专项研究,贺东航等(2011)对林改与农村社会管理创新进行了专项研究。

本文综合和借鉴了已有研究思路和方法,立足林改政策的村级实践和全国范围的大样本,对林改的进程与态势进行实时跟踪,对林改的绩效进行定量评估。

## 2 评估对象、内容与数据特征

评估对象包括了大多数省(市、区),兼顾了改革时间早与晚,林地面积多与少。我们依托华中师范大学中国农村研究院“百村观察”平台,于2011年5月到9月开展了大规模的入户调查。在调查内容的设计上,项目组的观察内容既包括旨在反映各地林地政策落实情况的普调,又包括了针对集体林权制度改革的重点、焦点、难点问题进行的专项实地调研,对林改配套改革中政策性森林保险、林地流转、农民林业专业合作社和林下经济等相关主题进行深入研究。

在样本选择方法上,采取抽样调查和专题调查相结合的方法。随机抽样村庄44个,随机样本户占总数的55.3%,立意抽样村庄32个村庄,判断抽取样本户占总数的44.7%。共发放1432份问卷,回收有效问卷1050份,回收率为73.3%,符合统计分析的要求。项目组的抽样方法兼顾了研究样本的一般性和特殊性,确保了研究样本既能展现出各地林改的事实,又能反映出林改发展的趋势。

本次监测的1050名受访农户基本反映出当前农村人口状况的特点。从性别上看,91.4%为男性,女性占8.6%,反映出农村男性“当家做主”的特点;从年龄上看,由于留在农村的基本以中老年为主,且对自家林地承包情况比较了解,因此调查也反映出这方面的特点。样本显示,中年(36~60岁)的占40.9%,老年(60岁及以上)的占45.0%,中老年合计占85.9%。青年(18~35岁)的占13.6%,18岁以下者占0.5%;从受教育程度来看,86.0%的受访者都是在初中以下,高中/职专的占12.9%,本科以上的占1.1%;从职业来看,务农兼打工者占57.8%,单纯务农者占25.6%,务农兼副业者占8.0%,其他职业者(村干部、教师、赤脚医生等)占8.6%;从任职状况来看,只有19.7%的受访户是属于村干部(即担任行政村或村小组干部),80.3%的受访户是普通农户,基

本比例适当,也有利于项目组林改实施的村级情况的全面把握。

## 3 主体改革的实施情况

村级抽样调查结果显示:有94.7%的农户已经通过各种途径“分到山”,仍有5.3%的集体林地归属村集体组织管护经营,平均每户农民承包林地的面积为1.867hm<sup>2</sup>,略高于全国平均水平(调查样本偏重山区)<sup>①</sup>,平均每户承包的林地分为4.5块,显示细碎化经营特征明显。调查还表明,有67.0%的农户已经拿到林权证。需要指出的是,确权发证存在明显的区域差异。西南地区林权证到户率较高,达到84.5%;华北和华中地区林权证到户率均超过60%,华东地区到户率高达70%;而华南地区到户率较低(海南省较高),也达到了43.8%。像广东、广西这些林改推进相对较晚省(区)的部分地区,林权证发到农民手中还要一段时间。

在尊重村民意愿的基础上,各地因地制宜,出现了各种确权到户的途径。村级监测显示,目前已经确权到户的有94.7%(包括“期货均山”),其中61.8%的村是在“林业三定”基础上重新勘界并登记发证,17.1%的村把原来由集体经营山在此次林改中“分山到户”,13.2%的村是以均股的方式到户,少数村(2.6%)创造出“期货均山”的确权方式(主要是在福建省)。项目组的观察表明,与林改前相比,经新一轮林改的重新确权,样本户的承包山总面积累计有10%左右的增加。

调查显示,76个村中,有71个村制定了村级林改实施方案,九成以上的农户表示林改方案经由村民代表大会2/3以上成员或2/3以上村民代表同意。各地因地制宜,基本保证了农户对林改的直接或间接参与,从而更好地维护农户的利益。村级监测显示,有91.2%的农户认为国家的集体林改政策是“好的”,有92.3%的农户表示该村的林改方案由村民代表大会2/3以上成员或者2/3以上村民代表决定,有75.1%的农户了解林改的基本政策细节。说明林改政策得到大部分农户的支持。

## 4 深化改革的实施情况

村级监测结果显示,超过一半的村(47个村)已经完成主体改革,进入第二阶段改革即“配套”或“深化”改革阶段,但改革的绩效尚不明显,且触及

① 2011年我国城市化率已经超过50%,农村人口约为7亿左右,而全国属于集体所有的林地面积约为1.8亿hm<sup>2</sup>,农村人均拥有集体林地约为0.26hm<sup>2</sup>,按照第六次人口普查的户均3.1人测算,则农村每户拥有的林地约为0.8hm<sup>2</sup>。本次调查样本村偏重南方集体林区,因此显示出的户均林地经营内面积高于全国平均水平。

到一些需要通过“顶层设计”才能推进的改革难题。

#### 4.1 林业金融支持体系改革实施情况

##### 4.1.1 抵押贷款方面

村级监测表明,共18个村有农户申请办理抵押贷款,仅有不到总数5%的农户(主要是集中在浙江省、云南省和福建省的受调查农户)在2010年申请了林权抵押贷款,贷款的额度一般是在2万~10万元。不过,在云南省景洪市,当地农户贷款用于发展橡胶种植,贷款额度平均达10万~30万元。贷款期限1年的占总数85.3%,最多的不超过3年(林业企业贷款最长的有7年)。信誉好的农户,可以在还贷的同时立即再次办理贷款。在调查的74个县中,小额林权抵押贷款进展最好的是浙江省庆元县,自2007年该县发放第一笔小额林权抵押贷款,截至2011年8月,该县累计共发放小额贷款达到3.3万笔,申请贷款的农户达3576户(因农户通常采取兄弟亲友之间联合抵押方式申请贷款,实际涉及林权抵押的户数是其中的2倍以上),金额达到2.6亿元,其中大多是属于农户小额联合贷款,户均贷款为7.2万元。

在江西、湖南、湖北等省林权抵押贷款工作开展进展迟缓,这些省份的大部分没有开展相关的针对个体农户的小额信贷业务。调查表明,阻碍林权抵押贷款工作开展的因素有贷款利息过高(贷款年利率含担保费用最高的超过1分,平均是6厘左右)、期限过短、手续过于繁琐以及贷款额度不高,此外,林业部门、金融机构和农户之间如何建立一种信任的协作关系则是影响林权抵押贷款工作开展的深层原因。

##### 4.1.2 抵押贷款担保和资产评估方面

村级监测显示,在被调查的76个村中,有3个村设立了村级担保机构(主要是林业专业合作社或者村集体)。在有农户申请抵押贷款的农户中,近八成的农户(75.2%)有经过贷款担保程序才申请到贷款,其中有75%是以自身的林木资产(林权证)为抵押担保,其余的则是以机构担保或者其他资产为担保。调查还发现,近90%的有贷款农户经历了不同形式的资产评估程序。一般而言,申请林权抵押贷款农户的贷款额度约为林木资产评估总额的50%左右。

#### 4.2 林业专业合作社建设情况

村级监测显示,7.2%的农户参加了各种形式的林业专业合作社,包括农民林业专业合作社、家庭合作林场、股份制林场等林业合作组织。不过,不同地区的林业专业合作社和农户参合率(参加合作社的比率)有明显的地域差异。就区域而言,华北

和东北参合率较高,华东、华南等林业大区参合率略高于平均参合率。在省份调查中,浙江省农户的参合率最高,该省几乎所有的样本村都成立了合作社,并且有35%的受访农户参加了各种形式的农户专业合作社。专业合作社的业务范围和发展状况呈现出多元性特征,其中林地经营股份合作组织最受欢迎,占参社样本量的29.1%,森林防护专业合作组织和经济林销售合作组织受欢迎程度次之,分别占参社样本户的26.0%和21.7%,约9.2%加入采伐专业合作社等。总的来说,农户可以根据不同生产环节的不同需要参与各种不同的专业合作社;一个农户可以参与多个专业合作社。从林业类型上看,突破点应该主要抓水果、竹子、茶叶等产品的合作组织,因为这类产品的合作能够有效地降低农户面临的市场风险,见效快,收益大。从环节上看,突破点应该主要抓造林环节、管护环节、加工环节和销售环节的专业合作组织。

专业合作社能够有效减少农户生产成本,实现抱团经营,进一步解放劳动生产力。

#### 4.3 林下经济发展情况

虽然整体上各地林下经济发展起步较晚,但也获得了初步发展。林下经济发展,拓宽了农户增收渠道。由于本身具有周期短、收效快等特点,发展林下经济逐渐成为农户的选择。

村级监测显示,2010年,1050户(其中发展林下经济的有165户)农户林下经济户均收入为78.8元,比2009年提高了2.3个百分点;2010年经营林下经济的林地面积由户均0.086hm<sup>2</sup>提高到0.113hm<sup>2</sup>,经营面积增加了30.8%。其中,大约有6.9%~12.2%的受访农户发展林下种植和养殖。

林下经济在一些林业大县发展迅速。浙江省庆元县2010年有37个村发展林下经济,涉及农户1339户,总面积达到2000hm<sup>2</sup>,1/15hm<sup>2</sup>年均效益达到3000~5000元。江西省遂川县2010年林下经济产值达5.7亿元,林地经济发展面积已达到5733hm<sup>2</sup>,吸纳新增就业人数超过15万人,全县从事林业的农民来自林下经济的收入人均达500元左右,林下经济的开发为农户铺起了一条增收致富路。

监测显示,当前林下经济发展呈现出多元化特点,样本户有林粮、林菜、林花、林禽、林药、林菌、林畜和休闲观光等模式。在发展林下经济的165个样本户,其中,受欢迎的前三名林下经济模式依次为:第一位是林畜模式,40.1%样本户选择了这种经营模式;第二位的是林菌模式,36.7%样本户选择了这种模式;第三位的是休闲观光模式,16.9%(值得一

提的是,位于城乡结合部的调查村,具有发展休闲观光的天然优势)(表1)。

表1 林下经济发展模式中各种林下经济所占比重

模式	样本户(个)	比重(%)
林畜模式	51	40.1
林菌模式	46	36.7
休闲观光模式	21	16.9
林药模式	15	19.7
林菜模式	2	1.9
林禽模式	13	10.0
林粮模式	5	4.0
林花模式	18	14.5
其他模式	8	6.5

注:表格中的样本户不能简单相加,少数农户在林下经济发展中有多种经营模式,实际有林下经济发展的样本户为165。

## 5 林改的绩效评估

### 5.1 55%的农户在林地上投入资金

村级监测显示:2010年年度中,在1050个样本农户中,有478户农户表示没有投入资金,占样本农户总数的45.5%;572户农户表示投入了资金,占样本农户总数的54.5%,比2009年的抽样调查结果增加了近3个百分点。而在表示有资金投入的572户受访农户中,投入500元以下的农户为214户,占样本数的37.4%,同比下降了5.2%;投入500~1000元的农户为117户,所占比例为20.4%,同比增加了0.3%;投入1000~1500元的农户为65户,占11.4%,同比增加了1.5%;投入1500元以上的农户为176户,所占比例为30.8%,同比增长了3.4%。从投入的资金量来看,2010年投入资金在1000元以上的样本农户所占比重为42.2%。由此可以看出,总的资金投入量在2010年呈现持续上升势头。

对有资金投入的572户受访农户的进一步调查发现,将资金投入到农药、化肥,种苗和病虫害中的农户较多,表明农户对所承包林地的精细化经营程度上升。35.5%(203户)的农户将资金投入到了购买农药和化肥中;23.1%(132户)的农户将资金投入到购买种苗中;14.7%(84户)的农户将资金投入到病虫害中。此外,监测显示,农户将资金投入到林业基础设施、林业机具和雇工中的比例明显上升,分别从2009年监测的2.3%、1.5%、1.1%提升到2010年的5.3%、2.3%、1.7%的。

需要特别指出的是,村级监测显示,近3年累计,农户平均林业劳务投入达64.81天,年均达到21.6天,说明林业发展使农村富余劳动力就地就业的机会大大增加。在有投入的农户中,又有22.1%的农户在造林等生产环节雇佣其他人,平均每户年雇佣劳动力累

计12人次左右,为农林富余劳动力提供了更多就业机会。

村级监测还显示,农户对承包林地的利用方式更趋多样。其中60%的农户是以普通用材林经营为主,特别是2011年福建省和江西省均大力加强植树造林力度,对调查样本村产生了显著的影响。调查结果还显示,经济林栽种面积稳中有升,占农户经营总面积从2010年度的19.1%上升为2011年的25.1%,户均经济林经营面积达0.54hm<sup>2</sup>。林下种植、林下养殖、采集和森林旅游等“林下经济”利用面积也增长了50%以上,户均面积达到2.3~2.7hm<sup>2</sup>,表明农户对林地的利用方式更加多样且更注重保护生态。

### 5.2 农户林业收入稳步增长

有关统计数据表明,2010年与2005年相比,农户的林业收入成倍增长,辽宁、福建、江西、浙江、四川等5个省增长率在300%以上。村级监测表明,2010年,广义的农户林业收入(包括从事林业第一、第二、第三产业收入)最高的村超过家庭人均纯收入的50%,如浙江省安吉县高家堂村人均林业收入达到4000元以上,大部分样本户的林业收入约占家庭纯收入的5%~10%,约为1000~1500元。也有15%的农户在2010年度没有任何的林业收入。农户林业收入主要来源于对毛竹林、果林、林下经济经营的收入。值得注意的是,调查结果表明,2008~2010年,农户直接来自于林业第一产业的收入年均增长了13.5%,来自于林业第二产业的收入增长了9.8%,来自林业第三产业的收入增长了11%。其中,林业增收主要来自于林木市场价格、劳动力报酬提升以及发展林下经济等多样化经营,分别占35%、28%和13%。

### 5.3 社会资金向林产业集聚,社会造林积极性提高

集体林地收益权的落实使农户敢于投入、舍得投入,社会资本向林业产业集聚。在被访问的1050户农户中,11.0%的农户在林改后利用银行贷款或者民间借贷资金进行造林。而在这些有贷款造林的农户中,贷款最少的是1.2万元;22.4%的农户获取1万~3万元的贷款进行造林;9.5%的农户获取3万~4万元的贷款进行造林;6.0%的农户获取4万~5万元以上的贷款进行造林;还有8.6%的农户获取5万元以上的贷款进行造林,最高的小额信贷额度达35万元(联户信贷)。

村级监测也表明,由于社会造林积极性空前提高,截至目前,有35.7%的村已经无空余林地可造林,其中福建省监测的几乎所有样本村都已经无空余林地可造林。目前,尚有空余荒地造林主要集中在改革起步较晚的农村以及西北等一些立地条件不

好的村庄。

### 5.4 采取小组股份制合作方式流转,有效避免农户失山失地

在调查的76个村中,有近1/3的村(25个村)出现了经营面积超过6.67hm<sup>2</sup>的大户,主要集中在南方集体林区,有11个村成立了各类林业专业合作社,有7.2%的受访农户加入了各种形式的林业合作组织,有12%的农户愿意并且拟定出让自家的承包林地。

村级监测显示,由于林地经营收益提升,农户对林地流转持更加谨慎的态度。55.7%采取小组股份制合作方式流转,这种流转方式可以有效避免农户失山失地;有33.2%的农户是出租林地给别人造林,他们所出租的大多是林相不好的林地或者是荒山;采取活立木转让的只有8.5%。无论是哪种流转方式,农户在流转合同中更注重维护自身的权益。一般租地造林的年限是一代林的生长周期。如果是经济林,流转年限一般是10年左右。不过,很少有农户愿意“永久性”地出让自家承包的林地,只有5.3%的农户表示愿意长期流转承包林地,这部分农户基本上已经在城市定居或者有着丰裕的非农经济收入。

林地流转也导致林地林木价值提升。以杉木为例,村级监测显示,2009年至今,杉木原木平均(含税)销售价格从600~800元上涨到2011年的1000~1200元。林地每1/15hm<sup>2</sup>年租金也从平均10元上涨到目前的15~20元。以福建省顺昌县为例,目前当地农户租地造林种植杉木,最高每1/15hm<sup>2</sup>年租金达到近70元,平均达20~30元。如果是种植速生林,其租金还更高。调查发现,目前适量的林地流转更有利于维护农户利益,促进林地林木资源的优化配置。

关于林地流转的去向,大部分的林地流转是村庄内部流转。村级监测发现,在76个村中,有6个村明确通过“村两委”约定林地流转必须局限在本村范围之内,有3个村明确约定本村农户有优先的林地流转承包权。调查结果还显示,66.8%的样本户只愿意在本村或邻村之间流转,甚至有14.2%的样本户表示不可能转让自己的林地,仅有不到20%

表2 林地流转的去向类型

去向	样本数	比例(%)
在本村内部村民之间转让	526	50.1
流转给本地的附近村庄人	175	16.7
转让给外地的林业公司	200	19.0
不允许转让承包	149	14.2
合计	1050	100

的样本户愿意转让给外地的林业公司。由此表明,林改政策执行后,林地流转并没有改变农户经营林地的主体地位,农户所选择的流转模式有利于林地经营者做出符合村级整体利益的决策(表2)。

回归分析显示:劳动力数量对农户林地流转行为影响显著,家庭劳动力越多越不易导致流转行为的发生。林地资源禀赋特征对林地流转行为影响显著,林地细碎化程度高低会影响农户的林地流转行为。整体而言,经营越细碎化越可能倾向于流转林地。此外,林权交易市场和林产品价格的了解程度对林地流转行为均有显著影响且方向为正。采伐指标申请难易程度对林地流转影响显著且作用方向为负,采伐指标申请越容易越不利于林地流转行为的发生(表3)。

表3 影响林地流转因素的回归模型

自变量	无林业生产经营收入		有林业生产经营收入	
	系数值	显著性	系数值	显著性
X <sub>2</sub>	-3.482*	0.003		
X <sub>3</sub>	4.504*	0.000		
X <sub>5</sub>	0.628*	0.004	1.190*	0.002
X <sub>8</sub>			-1.689*	0.005
X <sub>9</sub>			2.169*	0.004
X <sub>10</sub>			1.907*	0.004
常量	-1.312	0.275	-2.579**	0.021
-2对数似然值	105.218		73.251	
样本决定系数	0.312		0.427	
调整后样本决定系数	0.418		0.588	

注:\*表示在10%水平下显著,\*\*表示在5%水平下显著,\*\*\*表示在1%水平下显著;X<sub>2</sub>,X<sub>3</sub>,X<sub>5</sub>,X<sub>8</sub>,X<sub>9</sub>,X<sub>10</sub>分别是劳动力数量、非农收入、林地资源禀赋特征;对林权交易市场的了解程度、对林产品价格的了解程度、采伐指标申请的难易程度。

### 5.5 促进村民自治制度发展和农村社会管理体制创新

林改是集体利益重新分配的过程,充分调动了农户参与村务的积极性。村级监测表明,样本村中98%和92%的农户分别通过投票、竞选或到场监督等方式参与到林改政策的决策过程或村财二次分配的过程中。在推进林改进程中,广大基层干部与农民群众一起参与林改,投身林改,为群众办实事、解难事,与农户加深了感情。以福建省为例,2006年和2009年两次全省换届,推动林改的村“两委”连任的比例高达75%,两次村干部换届选举样本户投票率均达到95%以上,进一步巩固了基层政权。同时,林改还增强了农户的法制意识,78%的农户表示是林改促成他们去了解《村民委员会组织法》。各

地还以林改为契机,解决了大量涉林矛盾纠纷,推动了乡村治理结构的改善,约69%的农户认为林改减少了村庄内的林地纠纷,75%的农户表示林区盗砍盗伐现象减少了,也有13%村庄因林改激发了原来的一些历史遗留问题,但目前正在协调解决。从我们的访谈了解到,有的村采取了“三必访、一实地”的工作方法,有的村庄采取“三三制”的方式,还有的村庄实行“一个矛盾、一名领导、一包到底”的包案制方式。

## 6 存在的主要问题

通过前文分析我们不难看出,林改给农民、林区和林业带来了诸多正面的影响。即便如此,集体林改政策实施还存在一些值得重视的问题。解决这些问题,需要国家顶层设计创新和地方政府的通力合作,才能收到更好的效果。

### 6.1 几种状况影响农户增收

从我们目前在福建、江西、湖北等省的实地调研情况看,林改后的林农收入变化情况大致有三种:一是林改后林农确实得到较大实惠,增收明显,福建的永安、江西的铜鼓部分林农就是属于这种情况;二是林改中增收较少,且具有不可持续性;三是林改后收入没有增加,反而可能隐性地减少,这种类型不多。在福建省将乐县,林改前大部分的林子已经转给林业公司经营,但是林农的平常的生活用材仍然可以免费获取。林改后由于林业收益提升,公司不再允许林农上山砍伐任何林木,林农使用木材,必须通过市场购买,这意味着林改后他们的收入反而减少了。

必须注意的是,林农的增收有暂时性增收和持续性增收两类,前面一类的增收是短暂的,不可持续的,如有的村把村集体的山林一次性招投标拍卖,从中每个农户得到一笔分成收益,这种收益是暂时的,不可持续的;另一种增收是可持续的,如林农通过增加投入,随着林木的自然生长,收入会持续增长。

### 6.2 各省林改综合绩效不均衡,有的省林改绩效尚不明显

各省对林改的态度是结合自己的林权变革历史、所处区位特点以及集体林权的现状,对集体林改的政策态度也有所不同。福建、江西属于试点省份,地方政府最为重视,成效也最为显著;湖北、云南等省也算是林改成效比较显著的省份,而类似广东及其他的一些省份,则进展相对缓慢,当地有的乡镇、村甚至没有听说有林改这回事。之所以出现

这个问题,主要原因是一些在20世纪80年代初期“林业三定”工作到位的地方,认为集体林改只是确权发证,没有新的举措;二是有的地方政府因为在林改前已经把大量的集体林地流转给各类企业,不少地方政府也通过租赁集体林地组建了国营林场,这样“承包到户”的林改必然会影响地方政府的利益,因此这些地方的政府迟迟不肯推进集体林改进程;三是地方政府出于维护地方社会稳定的考虑,他们担心搞林改会触动已有的利益分配格局,引发矛盾和纠纷,不敢大力宣传中央政策。还有如果没有足够的财政转移支付,林改将使原本就不宽裕的村财、乡镇乃至县级财政的处境更加艰难。

### 6.3 有的林权抵押贷款优惠政策在实践中操作性不强,抵押手续繁杂,农户无法将林木资产变为“流动资本”,成为他们的“绿色银行”

原因在于,一是林权林木资产评估难,不仅权威机构和人才极度缺乏,而且林权物权的评估尺度难以把握,尤其是国家林业政策多变的情况下,更难评估林权资产。二是林权抵押贷款的申请发放与贷款的需求时间倒置错位。很多地方规定,过了3年的林木培育期之后才可能以此片林子来申请抵押贷款,而林农需要林业贷款一般是在此3年前的植树造林时期。三是小额贷款的门槛高,手续繁琐,评估难,这些困难对于分散在乡下且交通不便的山区的申请小额贷款的林农更是觉得不划算。四是贷款时间过短。目前的贷款年限一般为3年以内。五是银行对林权抵押贷款的限制。如在一些省份,商业银行不愿意办理这种被认为是高风险的行业贷款。

#### 参考文献

- 格日乐图,杨校生,魏彬.我国南方集体林权制度改革实证研究——林权改革与生态建设[J].林业经济,2010(8)
- 贺东航,田云辉.集体林权制度改革后林农增收成效及其机理分析——基于17省300户农户的访谈调研[J].东南学术,2010(5)
- 贺东航,叶劲松.集体林权制度改革与农村社会管理体制创新研究[J].东南学术,2011(5)
- 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几点认识[J].求是,2007(17)
- 孔凡斌.集体林权制度改革绩效评价理论与实证研究——基于江西省2484户林农收入增长的视角[J].林业科学,2008(10)
- 李炳坤,叶兴庆.以林权制度改革促进林业又快又好发展——福建深化集体林权制度改革取得明显成效[J].中国林业,2006(18)
- 孙妍,徐晋涛.集体林权制度改革绩效实证分析[J].林业经济,2011(7)
- 王新清.集体林权制度改革绩效与配套改革问题[J].林业经济,2006(6)
- 张蕾,文彩云.集体林权制度改革对农户生计的影响——基于江西、福建、辽宁和云南4省的实证研究[J].林业科学,2008(7)

(责任编辑 许勤)