

陕西省集体林权制度改革短期效果评价

甄丽琴, 杨文杰

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100)

摘 要:2007 年开始的新一轮集体林权制度改革, 以实现“资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐”为总体目标, 具有生态、经济和农村社会发展的多目标性。在对这次改革的阶段性成果进行评价时, 从森林资源保护和增长绩效、林业经济效益和投资绩效以及林区社会和谐绩效三个方面, 分别设置相应的评价指标, 运用林业统计数据, 对陕西省林改初期成效进行定量评价。结果表明: 集体林权制度改革有利于森林资源的保护和抚育, 促进了林业投资、林业产值和林产品产量的增加, 增加了林农的经济收入, 增进了林区农村社会和谐。

关键词:集体林权制度; 改革; 绩效评价

中图分类号:F326.20 **文献标志码:**A **文章编号:**1001-7461(2012)03-0258-05

Short-term Performance Evaluation for Collective Forest Tenure Reform in Shaanxi

ZHEN Li-qin, YANG Wen-jie

(College of Economics and Management, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 71210, China)

Abstract: The general objectives of the new round collective forest tenure reform (CFTR) which was implemented from 2007 in China were “to increase forest resource and the income of forest farmers, improve ecological environment, and realize harmonious development in forest areas”. The objective involves ecology, economy, and social development in rural area. Considering the objectives, the achievement evaluation for the reform should be examined from the aspects of the protection and increase of forest resources, forestry economy and investment benefits, and the level of harmony in forest areas, and related indices should be established. Based on these principles, short-term performance evaluation for collective forest tenure reform in Shaanxi was carried out quantitatively. The results showed that that CFTR in Shaanxi was beneficial to the development of the forest management, protection and cultivation of forests. It also promoted forestry investment, forestry production value and the output of forest products. In addition, it increased the economic income of the forest farmers and improved the social harmony in forest areas.

Key words: collective forest tenure system; reform; performance evaluation

陕西省是全国林业重点省份之一, 集体林地占到林地面积的 80% 以上。然而长期以来集体林地存在主体不明、产权不清、机制不活、效率不高等问题, 严重影响了农户经营林业的积极性, 阻碍了生产要素向林业产业聚集, 制约了陕西林业的长远发展。2006 年国家林业局把集体林权制度改革纳入“十一五”林业发展规划后, 陕西省开始积极策划集体林权

制度改革。

陕西省人民政府首先组织相关部门赴福建、江西两省学习考察, 同时对全省情况进行调查摸底; 2007 年 7 月, 在省内 10 个市各选一个林业大县, 启动改革试点工作。2008 年底, 10 个试点县完成勘界确权, 分林到户工作; 2009 年, 改革在全省范围内全面展开, 到 2010 年底, 主体改革已基本完成。新一

轮集体林权制度改革在陕西已经开展了 4 a,森林资源和林区社会经济的影响如何,是否实现了改革的目标,日益成为人们关注的焦点^[1]。本文基于林改的目标,构建相应的绩效评价指标体系,通过相关指标的统计数据,对陕西省此次集体林权制度改革的短期效果进行定量评价。

1 集体林权制度改革绩效评价指标体系

从现有的文献来看,森林经营、农民增收和社会

和谐是集体林权制度改革绩效评价的核心,这与此次改革实现“资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐”的目标有直接关系^[2]。在对新一轮集体林权制度改革的阶段性成果进行评价时,综合借鉴已有研究思路和方法,将此次集体林权改革的绩效归纳为森林资源保护和增长绩效、林业经济效益和投资绩效以及林区社会和谐绩效三个方面,然后分别在各个目标下设置相应评价指标(表 1),最后运用林业统计数据,对陕西省此次集体林权改革的短期成效进行定量评价。

表 1 集体林权制度改革绩效评价指标体系

Table 1 Performance evaluation index system of CFTR

综合评价指标	分类评价指标	单项评价指标
森林资源保护和增长绩效	森林资源保护(森林火灾情况)	森林火灾次数;火场总面积;受灾森林面积;
	森林资源培育(营林生产情况)	造林总面积;人工造林面积;非公有经济造林面积;更新造林面积;低产低效林改造面积
	森林资源变化	森林面积;森林覆盖率;活立木总蓄积量;森林蓄积
林业经济效益和投资绩效	林农收入变化	林农人均产值
	林业产值和林木产量	林业总产值及第一二三产业比例;木材产量;森工产品产量(锯材产量和人造板产量);经济林产品产量(水果产量和干果产量)
	林业投资	固定资产投资总额及其来源结构
林区社会和谐绩效	林权纠纷处理	参与调处的林权纠纷
	乡村民主建设和文明建设	制定林地承包方案时的民主程度;林区社会风气变化
	干群关系	涉林腐败案件的数量;受理林政案件的件数

2 陕西省新一轮集体林权制度改革的绩效分析

2.1 森林资源保护与增长绩效

2.1.1 森林资源保护 林业具有生产周期长、自然风险大的特点,容易受到病虫害、森林火灾的威胁,其中森林火灾是危害森林的大敌,而森林火灾的原因不外乎自然和人为两种。自然原因的森林火灾在陕西省很少,而最普遍、大量的森林火灾,是由人为原因引起的。森林火灾的防控是森林资源保护最艰难的工作,仅靠政府和相关部门的力量远远不够,还需要充分调动各方面尤其是农户的防火积极性^[3]。

以陕西集体林权改革开始实施的 2007 年为分界线,比较政策实施前后森林火灾情况(表 2)。从表 2 可以看出,与林改前相比,林改后森林火灾发生次数增加了 19.59%。但是主要原因是 2010 年冬季天气干旱导致的,人为因素导致的森林火灾并没有显著增加。另外,虽然火灾次数增加,但是林改后火场总面积却减少了 12.20%,受灾森林面积减少了 45.85%,说明林改后,由于林权得到明确,农户的森林保护意识明显增强,遭受自然灾害时,林农扑救的积极性大大提高^[4],森林火灾的防控效果有了很大改善。

2.1.2 森林资源培育 集体林权制度改革通过产

权界定,明晰林权主体的权利边界,使人们在市场交易时形成更为稳定的收益预期,从而产生行为激励,所以林改后农户经营林业的积极性提高,林业投入和造林面积均有所增加^[5]。在集体林权制度改革的强力推动下,尽管 2005 年以后国家大幅度减少退耕还林任务,处在西北地区的陕西造林难度明显增大。但是 2008—2009 年陕西省的造林面积仍在增加,增长速度分别为 11.99%和 63.29%,2010 年造林面积有所减少,但与 2006 年相比仍然增长了 85.9%。

表 2 陕西省林改前后森林火灾情况

Table 2 Forest fire before and after the implementation of CFTR in Shaanxi

时间	森林火灾 次数/次	火场 总面积/hm ²	受灾森林 面积/hm ²
2004—2006 年(改革前)	148	849.40	416.30
2008—2010 年(改革后)	177	745.78	225.41
增幅/%	19.59	—12.20	—45.85

注:资料来源于《中国统计年鉴》(2005—2010 年),2010 年数据来自陕西省林业厅。

从全省营林生产情况来看,2008—2010 年,全省造林总面积与改革前三年相比增加了 13.49%,虽然人工造林、非公有制造林和更新造林面积有所减少,但是低产低效林改造面积在迅速增加,由改革前的 14 399 hm² 增加到改革后的 119 652 hm²,提高了 7 倍多(表 3)。尤其是 2010 年,低产低效林改造面积达到 77 504 hm²,是改革前 2004—2006 年改

造总面积的 5 倍多。这主要是因为低产低效林改造是国际社会公认的改善树种结构、提升林分质量、提高林地生产力、最大限度提高三大效益的森林经营

措施,所以陕西省此次的集体林权制度改革并没有把重点放在森林数量的提高上,而是放在森林质量和林地生产力的提高上。

表 3 陕西省林改前后营林生产情况

Table 3 Forest culture and management before and after the implementation of CFTR in Shaanxi

时间	造林 总面积/hm ²	人工 造林/hm ²	非公有经济 造林/hm ²	更新 造林/hm ²	低产低效林 改造/hm ²
2004—2006 年(改革前)	959 905	679 894	366 567	3 330	14 399
2008—2010 年(改革后)	1 089 410	552 238	189 632	1 333	119 652
增幅/%	13.49	—18.78	—48.27	—59.97	730.97

注:资料来源于《中国林业统计年鉴》(2004—2009 年),2010 年数据来自陕西省林业厅

2.1.3 森林资源增长 国外研究表明生态效益价值是经济效益的几倍、10 倍甚至 20 倍^[6],森林的生态效益是人类存在和发展的最根本利益^[7],而生态效益主要体现在森林资源的增长上。实施集体林权制度改革后,农户成了山林的主人,造林、育林、护林的积极性空前高涨,同时集体林权改革也在很大程度上调动了企业等社会主体发展林业的积极性,推动了森林资源培育事业的发展,加快了森林资源增长进程^[8]。从全省森林资源的总体情况来看,林改后,全省的森林覆盖率比改革前提高了 4.71%,森

林面积增加了 14.49%,森林蓄积量增加了 9.89%。

由于分山到户后农民的经营权和收益权得到落实,也避免了对森林资源的乱砍滥伐,陕西省森林资源在林改后有了大幅增长。表 4 中列出了陕西省 2002、2006 和 2010 年森林面积、森林覆盖率、活立木总蓄积量和森林蓄积量等指标,可以看出 2010 年各指标数值相对于 2006 年的增长率均大于 2006 年相对于 2002 年的增长率。尤其是活立木蓄积量和森林蓄积量的增幅分别由林改前的 0.04%和 1.69%,上升至林改后的 8.14%和 9.89%。

表 4 陕西省林改前后森林资源变化

Table 4 Change of forest resources before and after the implementation of CFTR in Shaanxi

年份	森林面积 /万 hm ²	增减 /%	森林 覆盖率/%	增减 /%	活立木 总蓄积量/万 m ³	增减 /%	森林 蓄积量/万 m ³	增减 /%
2002	592.03	—	28.74	—	33 407.95	—	30 265.74	—
2006	670.39	13.24	32.55	3.81	33 422.35	0.04	30 775.77	1.69
2010	767.56	14.49	37.26	4.71	36 144.16	8.14	33 820.54	9.89

注:资料来源于《中国统计年鉴》,2002 年数据为第五次全国森林资源清查(1994—1998)资料。2006 年数据为第六次全国森林资源清查(1999—2003)资料。2010 年数据为第七次全国森林资源清查(2004—2008)资料。

2.2 林业经济效益和投资绩效

2.2.1 农民收入增长 农民经济收入增长是衡量集体林权制度改革政策成效的重要指标^[9]。作为陕西林业生态建设的主体,广大的农民群众经济水平低下。就林改而言,农民最关心的是能不能解决吃饭、烧柴等最基本的生活问题,即能否很好地解决他们的基本需要^[10]。通过此次林改,林区经济发展方式有了根本转变,林下种养业取得较好发展,猪苓种植和林麝、森林猪及森林鸡养殖成为林区经济新的增长点^[11],实现了林区传统产业的转型升级和农民的转产转业^[12]。农民通过精心经营林地,发展林下经济和森林旅游等多种经营,大幅增加了林业收入。2010 年,全省依托森林资源发展经济林、林下种养、森林旅游等经营性收入达 48 亿元,林农人均产值 310 元,是林改前 2006 年的 2.5 倍。在林改试点县宁陕县,仅 2009 年就有 1 万多外出打工农民返乡务林,办农家乐、栽种经济林、从事林下种养殖,或在附近森林旅游景区务工、经商,农村产业结构发生了深刻变化,全县农民较林改前人均增收近千元。

2.2.2 林业产值和林木产量 集体林权制度改革极大地调动了山区农民造林护林、发展林地经济的积极性,林业产值大幅提高^[13],从表 5 可以看出,自 2007 年实施集体林权改革政策以来,陕西省林业总产值逐年上升,2008 年林业产业总产值达 173.75 亿元(按现价计算),与 2006 年相比增长了 31.26%,2009 年达到 197.76 亿元,比 2006 年增长了 49.40%,2010 年再创新高,突破 200 亿,达到 255 亿元^[14],比改革前的 2006 年增长了 92.64%。其中,2009 年第一、二、三产业产值分别比 2006 年增长 41.24%、68.77%和 418.56%。不仅如此,林权制度改革对于林业产业结构调整也发挥了一定的作用。林改后三大产业的比例由 2006 年的 91:6:3 调整为 2009 年的 86:8:6,第一产业比重持续下降,第二产业比重较林改前有所提升,第三产业所占比重大大增加,产业结构趋于合理化。

在集体林权制度改革的推动下,陕西省木材和其他主要林产品产量稳步上升,林产工业快速增长。改革后木材产量累计达 100.47 万 m³,比改革前多

19.42 万 m³,增幅达 23.96%;人造板产量 57.97 万 m³,比改革前增长 38.55%;锯材产量 2.75 万 m³,是改革前的 8 倍多。在经济林产业方面,各类经济林产品产量大幅增加。改革后,水果产量增长了 70.38%,干果产量增长了 321.47%,其中核桃产量增长 28.57%,板栗产量增长 62.24%(表 6),表明林改后,干杂果经济林逐渐成为全省广大山区农民增收的重要途径。

表 5 陕西省林改期间林业产值变化

Table 5 Change of forestry output value during the implementation of CFTR in Shaanxi

年份	林业产业 总产值/万元	增幅 /%	第一产业 产值/万元	增幅 /%	第二产业 产值/万元	增幅 /%	第三产业 产值/万元	增幅 /%	三产业比例
2006	1 323 724	—	1 211 552	—	90 099	—	22 073	—	91 : 7 : 2
2007	1 675 694	26.59	1 528 378	26.15	106 640	18.36	40 676	84.28	91 : 6 : 3
2008	1 737 556	31.26	1 575 833	30.07	114 357	26.92	47 366	114.59	91 : 6 : 3
2009	1 977 672	49.40	1 711 147	41.24	152 064	68.77	114 461	418.56	86 : 8 : 6

注:资料来源于《中国林业统计年鉴》(2006—2009 年);增长幅度的计算均以 2006 年为基期。

表 6 陕西省林改前后木材及主要森工产品和经济林产品产量

Table 6 Output of wood, forest products and economic forest products before and after the implementation of CFTR in Shaanxi

时间	木材 /万 m ³	锯材 /万 m ³	人造板 /万 m ³	水果 产量/t	干果 产量/t	板栗/t	核桃/t
2004—2006(改革前)	81.05	0.31	41.84	13 917 699	438 618	92 077	182 569
2008—2010(改革后)	100.47	2.75	57.97	23 712 340	1 848 649	149 382	234 726
增幅/%	23.96	787.10	38.55	70.38	321.47	62.24	28.57

注:资料来源于《中国林业统计年鉴》(2004—2009 年),2010 年数据来自陕西省林业厅。

2.2.3 林业投资 集体林权制度改革促进了林业生产资金投入的增加,从表 7 的统计数据可见,随着改革的推进,林业固定资产投资大幅增加,由林改前的 42.12 亿元增至林改后的 123.66 亿元,增长了 193.57%,其中,国家预算内资金和自筹资金的投资总量是林改前的近 3 倍,其他资金的投资总量是林改前的 8 倍多。

集体林权制度改革政策实施后,林业各渠道来源资金投入量保持总体上涨的趋势,虽然国家预算内资金、国内贷款与利用外资以和自筹资金的投入量在投资总量中的比例却下降了,但是其他资金(社

会来源资金)不仅数量上大幅增长,而且在资金投入总量中所占比重也提高了,表现在社会来源资金不仅总量增长了 7 倍多,比重也由改革前的 4.93%提高到改革后的 13.77%,提高了 8.84 个百分点。可见集体林权改革后,林业投资资金来源结构改善,非国家主体来源资金大幅增长。

2.3 林区社会和谐绩效

林改政策实施后所产生的社会效益主要应体现在通过推进农村基层民主建设、解决林权的历史纠纷等途径,进一步激发农民的民主参与意识,有效缓解农村社会矛盾,促进农村社会和谐^[15]。

表 7 陕西省林改前后林业固定资产投资和资金来源情况

Table 7 Investment in fixed assets and capital source before and after the implementation of CFTR in Shaanxi's forestry

时间	资金来源 合计/万元	国家预算 内资金/万元	比重 /%	国内贷款与 利用外资/万元	比重 /%	自筹 资金/万元	比重 /%	其他 资金/万元	比重 /%
2004—2006(改革前)	421 242	354 780	84.22	4 372	1.04	11 754	2.79	20 784	4.93
2008—2010(改革后)	1 236 623	1 016 807	82.22	11 521	0.93	33 213	2.69	170 340	13.77
增幅/%	193.57	186.60	−2.00	163.52	−0.11	182.57	−0.10	719.57	8.84

注:资料来源于《中国统计年鉴》(2005—2010 年),2010 年数据来自陕西省林业厅

2.3.1 林权纠纷处理 山林权属纠纷一直都是影响农村社会稳定的重要因素。陕西在集体林权改革中,按照“上级让下级,国有让集体,集体让个人”的原则,通过协商化解矛盾,做到了“户间纠纷不出组,组间纠纷不出村,村间纠纷不出乡,乡间纠纷不出县”,把矛盾化解在基层。2008—2010 年陕西省参与调处林权纠纷 4 268 件,比改革 3 年前增加了 38.62%。这主要是林改过程中历史遗留问题显现导致。林改后,全省各地通过重新界定、调解、调整、完善等措施,对群众普遍关注的山林权属纠纷、山林流转不规范的问题以及其他历史遗留问题进行了调处、解决。

2.3.2 乡村民主建设和文明建设 陕西省的集体林权改革坚持走群众路线。规定村民小组为制定林地承包方案的基本单位,由村民小组会议选举产生承包工作小组,其人数不得少于 5 人,其中普通群众不得少于 2/3;承包工作小组在制定村组林地承包方案时,充分尊重村组群众意愿,林地分不分、怎么分,完全由群众民主决策,拟订林地承包方案后要及时张贴公布,期限为 7 d;然后依法召开会议,经村民小组会议 2/3 以上成员或 2/3 以上农户代表讨论通过方案后方可实施,一些地区的农村民主化进程因为集体林权改革而加快。同时,林改促使农民的思

想观念发生了很大变化。林改前,林农对山林不重视,农闲时节无所事事;林改后,林农一心扑在自家林地上,琢磨如何经营好山林增收致富,林区社会风气逐渐好转,大大促进了乡风文明建设。

2.3.3 干群关系改善 林改前,集体林处置权掌握在少数村干部手中,村干部随意处置集体山林严重侵犯村民的合法权益,造成干群关系紧张,农村社会矛盾突出。新一轮集体林权制度改革实行村务公开、村民票决的阳光操作,村干部与群众一起公开透明地参与分山分林,涉林腐败案件明显减少,农村干群关系得到改善。陕西省林改后的 2008—2010 年累计受理林政案件 5 166 件,比林改前减少了1 863 件,减幅达 26.50%,改革效果明显。

3 结论

陕西省在推进集体林权制度改革政策过程中,采取了先试点后推进的改革策略,在实践中不断完善改革措施和内容,从而保证了集体林权制度改革的健康有序推进。总体而言,陕西省新一轮的集体林权改革在短期内已经取得了显著成效。在森林资源保护和增长方面,森林火场面积和受灾森林面积大幅度减少,造林总面积、森林覆盖率、活立木总蓄积量、森林蓄积量等指标大幅增长;在林业经济效益方面,林改推动了林区经济发展方式的根本转变,林下经济和森林旅游等发展迅速,大幅增加了林区农民的收入。陕西省的林业总产值逐年上升,产业结构进一步优化。同时,林业固定资产投资也显著增加;在林区社会和谐方面,林改过程中基本解决了历史遗留的林权纠纷,干群关系明显改善,促进了林区农村的民主建设和文明建设。

当然,陕西集体林权制度改革尚处于初级阶段,重点还在明晰产权、明确责任上,今后林改的重点应该是依靠政策指导,充分发挥市场机制的作用,规范集体林产权的流转,合理配置资源,形成适度规模经营,进一步提高林业劳动生产率和集体林经营的效率,推动陕西省集体林权制度改革迈向新的阶段。

参考文献:

[1] 刘小强. 我国集体林产权制度改革效果的实证研究[D]. 北京:北京林业大学, 2010. 48-49.

[2] 张海鹏. 集体林业产权制度改革绩效评价:研究综述[J]. 林业经济, 2010(2): 39-44.

ZHANG H P. Reform of the system of collective forest property rights performance evaluation: a survey[J]. Forestry Economics, 2010(2): 39-44. (in Chinese)

[3] 孔凡斌,杜丽. 新时期集体林权制度改革政策进程与综合绩效

评价——基于福建、江西、浙江和辽宁四省的改革实践[J]. 农业技术经济, 2009(6): 96-105.

[4] 戴兴安,张小罗. 集体林权改革驱动因素探讨[J]. 西北林学院学报, 2010,25(3):210-213.

DAI X A, ZHANG X L. Accord development in the reform of the collective forest ownership[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2010,25(3):210-213. (in Chinese)

[5] 胡慧敏,王爱民. 河北省集体林权制度改革成效分析[J]. 林业经济问题, 2011,31(1):76-79.

HU H M, WANG A M. Analysis on the effectiveness of the reform of collective forest rights in Hebei Province[J]. Issues of Forestry Economics, 2011,31(1):76-79. (in Chinese)

[6] 张建国. 试论林业经营的“生态利用”问题[J]. 林业经济问题, 2003,23(2):119-124.

ZHANG J G. Preliminary discussion on ecological utilization of forestry management[J]. Problems of Forestry Economics, 2003,23(2):119-124. (in Chinese)

[7] 雷玲,徐军宏,郝婷. 我国森林生态效益补偿问题的思考[J]. 西北林学院学报, 2004,19(2):138-141.

LEI L, XU J H, HAO T. On compensation of forest ecological benefit in China[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2004,19(2):138-141. (in Chinese)

[8] 吕杰,黄利. 辽宁省集体林权制度改革宏观绩效评价[J]. 农业经济, 2010(7): 40-42.

[9] 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):14-19.

[10] 姚星期,温亚利,李伟. 产权社会性视角下的西部地区集体林产权改革研究[J]. 西北林学院学报, 2009,24(3):214-218.

YAO X Q, WEN Y L, LI W. A study on the reform of the property right of collective forest western China in the views of its social catachrestics[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2009,24(3):214-218. (in Chinese)

[11] 盘点“十一五”:成就辉煌 亮点纷呈——全省林业工作会议张社年厅长主题报告解读(上)[J]. 陕西林业, 2011(1):5-7.

[12] 华文礼. 浙江省遂昌县深化集体林权制度改革成效探析[J]. 林业经济, 2010(4):55-58.

HUA W L. Discussion and analysis on collective forest property right system reform and its outcomes in Suichang County [J]. Forestry Economics, 2010(4):55-58. (in Chinese)

[13] 曹元. 辽宁省集体林权制度改革进展与成效[J]. 林业经济, 2010(10):11-13.

CAO Y. Collective forestry tenure reform in Liaoning Province progress and effectiveness [J]. Forestry Economics, 2010(10):11-13. (in Chinese)

[14] 张社年. 推动林业发展再上新台阶[J]. 陕西林业, 2011(1):1.

[15] 何得桂. 绩效评价与实践反思:农村基层干部视野中的林权改革[J]. 西北林学院学报, 2011,26(3):224-228.

HE D G. Performance appraisal and reflection on practice: on the institution reform of collective forest right from the perspectives of rural root-level cadres[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2011,26(3):224-228. (in Chinese)