

云南省集体林权配套制度改革绩效评价及创新路径分析^{* 1}

赵海兰, 刘德钦, 谢彦明

(西南林业大学 经济管理学院, 昆明 650224)

摘要: 在对云南省10个县的集体林权配套制度改革情况进行调查的基础上, 首先运用描述性统计方法对云南省集体林权改革前后配套制度改革的绩效进行分析评价, 结果表明: 集体林权制度改革后, 林权流转机构不断完善、森林保险规模不断扩大、林权抵押贷款规模不断壮大、森林资产评估工作稳步推进、林业合作经济组织数量有所增加; 然后针对调查分析发现的配套制度改革过程中存在的问题, 提出了集体林权配套制度改革创新路径。

关键词: 集体林权; 配套制度; 改革; 评价; 创新路径; 云南

中图分类号: F326.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9709(2012)01-0066-05

Performance Evaluation and Innovation Path Analysis of Collective Forest Rights' Supporting Reform

ZHAO Hai-lan, LIU De-qin, XIE Yan-ming

(College of Economics & Management, Southwest Forestry University, Kunming 650224 China)

Abstract: By inquiring into the collective forest right supporting system reform of ten counties in Yunnan province, by using descriptive statistics method analyzed the Yunnan supporting reform's achievements before and after the collective forest right system reform, mainly embodied in constantly improvements of forest right circulation institutions, constantly expanding of forest insurance scale, constantly strengthening of forest loan on mortgage scale, steadily progressing of forest assets evaluation work, the growing of forestry cooperation economic organization quantities, and then discussed the existing problems among the supporting system reform process, on this basis, proposed the innovation path of collective forest right supporting system reform.

Key words: collective forest right; supporting system; reform; evaluation; innovation path; Yunnan

集体林权制度改革主体改革完成后, 林业的经营模式、生产方式等都发生了深刻的变革。为了适应这种变化, 发展林业经济, 配套改革势在必行。为此, 2008年6月, 中共中央、国务院印发《关于全面推进集体林权制度改革的意见》, 提出要全面推进集体林权制度改革。究竟配套改革发展得如何, 有哪些需要理论支撑, 国内学者多从单项配套制度的视角加以阐述^[1-7], 国内学者对集体林权制度改革配套制度的研究主要是结合不同地区林业林农的实际, 以林农调查为数据支撑, 围绕各制度的现状、问题以及对策等展开分析。在林权流过程中, 现行林权流转方式存在概念不清、范围封闭、方式不完整等多重问题^[1], 有的地方无序流转, 低价转让, 倒卖、炒卖^[2], 有的林农在将林地卖给了大户或企业后失去了赖以生存的生产资料, 造成林农再次失山, 而扶持新兴林业专业合作经济组织则为林农提供了形式多样的造林渠道^[3]。在新一轮集体林权改革后林权流转评估问题也在制约着林权抵押贷款、森林保险等业务^[4]。从中国森林资产评估发展历程来看, 国内林木资产评估研究主要集中在评估参数技术指标、评估方法、评估模型及评估的具体实例等4个方面^[5], 通过实证分析, 得出目前森林资源资产评估研究存在的问题, 如评估法规不健全, 评估方法使用随意, 评估费用高等^[6], 而评估费用高直接导致林权抵押贷款的数量减少, 尽管森林保险对降低林业信贷风险, 帮助林农灾后迅速恢复生产, 促进林业稳定发展具有不可或缺的作用, 但是目前的森林保险存在许多制约因素, 如政府支持力度不足、林户森

* 收稿日期: 2011-12-04

基金项目: 云南省哲学社会科学基金资助项目 (JD2010HZ10)

作者简介: 赵海兰 (1988-), 女, 湖南娄底人, 硕士研究生, 从事农林经济管理研究, (电话) 15025137344, (E-mail) 675884230@qq.com。

林保险意愿不强、森林保险产品种类供给不足等^[7]。学者们针对上述种种问题,寻找出了各制度的影响因素,并针对存在的问题提出了可行性的建议^[1-7]。可见,学者更多的是从林权配套制度改革的某一视角展开研究,从系统性的视角展开配套制度改革的研究较少。制度经济学认为:制度结构决定经济绩效,耦合性制度结构是确保经济绩效的关键。集体林权制度改革的成功有赖于配套制度体系中制度真空和冲突问题的解决,形成集体林权改革配套制度的耦合支撑体系。配套制度本身就是一个制度体系,不同的制度之间相辅相成;同时,集体林权制度主体改革的推进客观上也需要配套制度的持续跟进,形成耦合性的制度框架。通过对相关文献的归纳分析结果表明:配套制度主要包括林权流转、森林保险、林权抵押贷款、森林资产评估、林业合作经济组织等方面。因此,以云南省景洪市、景谷县等10个县为样本,运用描述性统计方法,对云南省集体林权配套制度改革的绩效及其存在的问题进行分析,提出相应的对策建议,为进一步推进云南省集体林权配套制度改革提供理论依据。

1 调查方法及数据来源

相关数据来源于2010年8月和2011年8月对云南省景洪市、景谷县等10个样本县集体林权制度改革配套改革的专项调查,调查内容包括林权流转调查、森林保险调查、林权抵押贷款调查、森林资产评估调查、林业合作经济组织调查等5个方面。以问卷调查为主,辅以座谈形式,到当地县(市)林业局开展调查,两次调查共发出问卷20份(每个县一次一份),取得有效问卷20份,回收率为100%。

2 云南集体林权配套制度改革绩效评价

2.1 林权流转机构不断完善,规模不断壮大

林权流转规模不断扩大,流转配套机构不断完善,流通过程不断规范,农户参与林权流转积极性不断提高。样本县的调查数据显示(表1),林改前和2009年林地流转面积分别为1.42和1.49万 hm^2 ,增加了4.93%;林改前、2009年和2010年林权交易机构分别为0、8和9个;林改前、2009年和2010年流转宗地数分别为420、483和999宗,分别增加63和416宗;林改前林权流转涉及农户数2600户,虽然2009年减少到381户,但2010年林权流转涉及农户数增加到3911户,比林改前增加50.42%。

表1 林改前后林权流转情况
Table 1 Collective forest rights transferring situation before and after forestry reform

时间	林权交易 机构数量 /个	流转面积 /万 hm^2	流转宗地 数量 /宗	流转涉及 农户数量 /户
林改前	0	1.42	420	2 600
2009年	8	1.49	483	381
2010年	9	1.21	999	3 911

2.2 森林保险规模不断扩大

随着集体林权制度改革配套改革的深入,样本县森林保险发生了一定量的变化,投保林地面积、保费等均呈现出大规模的增加。样本县在林改前基本没有森林保险(表2),这主要与森林保险的特殊性、农户对森林保险的认知及意愿程度等有关。2009年景谷县、腾冲县购买了森林保险,合计投保林地面积13.37万 hm^2 ,保险金额957.10万元,保费175.71万元。2010年罗平县、景谷县购买了森林保险,合计投保林地面积72.03万 hm^2 ;保险金额为560元,较2009年下降99.99%;但保费达到341.36万元,比2009年增加94.26%。

表2 林改前后森林保险情况
Table 2 Forest insurance situation before and after forestry reform

时间	投保林 地面积 /万 hm^2	保险金额 /万元	保费 /万元
林改前	0.00	0.000	0.00
2009年	13.37	957.100	175.71
2010年	72.03	0.056	341.36

2.3 林权抵押贷款规模不断壮大

随着集体林权改革的推进,样本县农户林权抵押贷款林地面积、金额和数量增多,林业企业贷款规模不断壮大(表3)。2009年样本县的农户

表3 林改前后林权抵押贷款情况
Table 3 Forest loan on mortgage situation before and after forestry reform

时间	抵押林 地面积 /万 hm^2	农户抵 押林地 /万 hm^2	贷款 金额 /亿元	农户贷 款金额 /亿元	已偿还贷 款金额 /万元	农户偿还 贷款金额 /万元	贷款农 户数量 /户
林改前	0.237	0.237	0.313	0.313	0.00	0.00	23
2009年	1.230	0.278	1.224	0.455	100.00	0.00	133
2010年	4.530	0.996	6.028	1.677	1 100.00	0.00	146

林权抵押贷款林地面积比林改前增加 409.86hm²，增长 17.26%，农户贷款金额较林改前增加 1 417.00 万元，增长 45.27%；林改前、2009 年贷款农户的数量分别为 23 和 133 户，2009 年的贷款农户数量比林改前增长 5.78 倍。2010 年的各项指标数则在 2009 年的基础上继续增加，如贷款农户的数量增加了 13 户。这说明集体林权制度改革促进了样本县积极开展林权抵押贷款。

2.4 森林资产评估工作稳步推进

样本县在林改后森林资产的评估机构、评估件数、评估面积等都突破。在林改前，样本县没有森林资源评估机构；截至 2009 年，仅永胜县有一家森林资源评估机构，但当年未承担任何评估事项；2010 年，除永胜县外，还有罗平、建水、景谷 3 个县都分别成立了 1 个评估机构，合计 4 个，评估件数为 35 件，评估面积 1 279.8 hm²，金额达到 4 160.42 万元（表 4）。

表 4 林改前后森林资产评估情况
Table 4 Forest assets evaluation situation before and after forestry reform

时间	评估机构数量/个	评估件数/件	评估面积/hm ²	评估金额/亿元
林改前	0	0	0.00	0.000
2009 年	1	0	0.00	0.000
2010 年	4	35	1 279.80	0.416

2.5 林业合作经济组织数量增加

在林改过程中，样本县主动做好宣传、引导、服务等工作，采取多种措施，推动建设了一批新的林业合作经济组织。林改前样本县有林业合作经济组织 21 个，其中专业协会 6 个，其他 15 个；2009 年比林改前增加 120 个，其中专业协会增加 3 个，农户林业专业合作社新增 132 个；2010 年比 2009 年增加 24 个，达到 156 个（表 5）。在集体林权制度改革的推动下，农户意识到成立林业专业合作社可以增强他们的市场竞争力，提高其组织化程度，同时可以实现他们的自身发展，因此逐步成立更多的林业合作经济组织来促进其发展。

表 5 林改前后林业合作经济组织情况/个
Table 5 Forestry cooperation economic organization situation before and after forestry reform

时间	林业合作组织	家庭合作林场	股份制林场	专业协会	农户林业专业合作社	其他
林改前	21	0	0	6	0	15
2009 年	141	0	0	9	132	0
2010 年	165	0	0	9	156	0

3 云南集体林权配套制度改革存在的问题

3.1 林权流转机构欠缺，流转制度体系不健全

林权流转过程中，流转中介组织的缺乏是制约林权流转规模的主要因素之一。调查显示，截至 2010 年，样本县林权交易机构仅为 9 个，且都为政府设立林权交易机构，林权流转的市场机制发育不全；其次，由于林权交易机构初步成立，还缺乏完备的管理制度和规范操作程序，制约了林地流转市场的发育；最后，尽管云南省出台了《云南省集体林地林木流转管理办法》，但由于缺乏具体的操作实施细则，存在着林权流转后没有及时登记备案、林地权属变更登记滞后等问题。

3.2 森林保险体系不完善，林农参与积极性低

样本县农户购买森林保险的比重较小，多数样本县没有购买，这主要与林农的思想观念、森林保险险种的特性等有关。部分林农虽然知道自然灾害、病虫害险等给林业生产经营带来了一定的风险，但是过高的保险费用，使林农望而却步，如 2009 年的保费 175.71 万元，2010 年的保费为 341.36 万元，这影响了农户的投保森林保险积极性，同时云南省目前仍未出台有关森林保险的管理办法等，这也势必制约了森林保险事业的进一步发展。

3.3 林权抵押贷款供需不平衡，难以满足林业生产需求

林改后，尽管农户从事林业生产的积极性高涨（如橡胶树、桉树、核桃和银杏种植），但是，农户收入水平低及信贷约束严重导致林业生产遇到严重的资金投入不足问题，调查显示，截至 2010 年底，样本县农户抵押林地面积为总林地面积的 0.33%，农户贷款金额为林权抵押贷款金额总数的 27.75%，林权抵押贷款农户占总农户数的 0.01%；其次，虽然云南省于 2011 年 4 月出台了《关于加快推进林权抵押贷款工作的意见》，但其并未对林权抵押贷款程序、评估等做出具体的指导性规定，林权抵押贷款仍然存在贷款利率高、贷款期限短和贷款程序复杂等问题。

3.4 森林资产评估机构资质偏低, 人才缺乏

森林资产评估是林权抵押贷款、林权流转和森林保险等业务开展的中心环节, 但目前样本县仅建立4个森林资产评估机构, 均没有取得任何资质, 由于资金、专业技术人员等原因, 对已完成林改的县市, 由于配套的森林资产评估机构尚在筹建中, 因此缺乏评估细化的操作技术, 使森林资源资产评估登记工作无法落实。其次调查中还发现样本县森林资产评估师数量不足, 评估人员的资质认证体系并不完善, 云南省出台的《森林资源资产评估管理暂行办法》中规定, 森林资源资产评估专家由国家林业局与中国资产评估协会共同评审认定, 意味着森林资产评估人员资质认证的权力没有下放, 由此制约了森林资产的评估工作。

3.5 林业合作经济组织模式单一, 各项机制不完善

云南省林业合作经济组织的发展还处于起步阶段, 且基本集中于专业协会和农户林业专业合作社方面, 如2010年云南省样本县专业协会9个, 农户林业专业合作社156个, 这些林业专合组织相互间及与政府部门之间缺乏有机协调, 带动林农的覆盖面也小、服务范围窄, 基本上限于本乡、村, 能提供跨乡镇经营服务。林业合作经济组织在农户林业生产资料采购、林业生产技术推广应用、林产品销售和林权流转等方面还没有充分发挥应有的作用, 导致农户林业的小规模生产经营与大市场矛盾突出。

4 云南集体林权配套制度改革创新路径

新制度经济学家科斯认识清晰的产权是市场交易的前提, 集体林权主体改革意在明晰产权, 为促进林业发展提供产权的基础, 而集体林权配套制度改革的目的意在通过制度创新和组织创新, 意在通过抑制交易的机会主义行为, 为交易主体提供有效信息, 降低林业经营主体林业经营和林产品交易的不确定性, 降低交易成本, 实现外部性内部化, 为林业经营主体提供激励与约束机制, 提高林业经营利润, 提升林业经营主体积极性, 促进林业可持续发展, 其中, 林权流转制度意在实现林业资源有效配置, 实现林业规模化经营; 森林保险制度意在降低林业经营的风险, 提升林业经营主体抗风险能力; 林权抵押贷款意在破解林农融资瓶颈, 提升林业经营主体林业投资能力; 森林资产评估意在确保林地和林木资产公平公正流转和抵押, 促进林产品交易市场规范有序运作; 林业合作经济组织意在解决农户林业小生产与大市场对接矛盾, 提升农户林产品交易谈判地位, 促进林业产业发展; 公益林生态补偿意在实现林业生态效益内部化, 提升公益林经营管理水平。可见, 集体林权配套制度之间相辅相成, 降低林业经营成本和风险, 提高林业经营绩效, 持续释放集体林权制度改革效率, 提高林业经营主体积极性, 实现集体林权制度改革资源增长、林农增收、生态良好和林区和谐的目标。

4.1 强化林权流转机构建设, 完善林权流转制度体系

完善的林权流转机构和林权流转法律法规体系是林权流转制度创新的法律保障。在加强既有林业要素交易市场建设的同时, 推进市场主导的林权流转机构建设, 完善林权流转市场机制, 实现林权流转机构由政府推动向市场带动的转变; 做好林权登记管理、林权流转交易等方面的工作, 为林农和业主提供服务。在林权流转实施细则制度上, 进一步规范集体林权流转的范围、形式和程序, 完善有关林权流转中介组织的管理制度, 规范流转工作流程等。同时, 做好政府宣传与引导工作是林权流转制度创新的必要条件, 把法律法规、林业政策等一系列宣传活动遍及农村, 提高林农法律意识, 规范林农流转行为, 倡导通过合法程序做林权流转^[8]。

4.2 推进政策性森林保险, 形成“四位一体”保险制度体系

积极开展以森林病虫害和森林火灾为主要险种的政策性森林保险。建立森林保险风险补偿机制, 对森林保险实行税收优惠, 出台《云南省森林保险管理办法》, 规定承办政策性森林保险的保险公司、确定政策性森林保险的保险费率和责任范围等, 形成政策性森林保险制度、集体风险保障制度、商业性多风险保障制度和非保险森林灾害援助计划四为一体的森林保险制度体系^[9]。

4.3 创新林权抵押贷款模式, 构建各种担保信用服务体系

完善林权抵押贷款产品设计, 提高对林业产业发展的金融支持力度。创新林权抵押贷款模式, 如小额循环贷款、林农联保贷款等, 以此来满足林农融资需求, 保证农户有足够的资金进行林业生产; 其

次,完善有关林权抵押贷款法律法规等,补充云南省《关于加快推进林权抵押贷款工作的意见》中贷款程序、贷款服务等条款;最后,构建多种形式的林权抵押信用和担保体系,降低金融机构的运营风险,如出台《林权担保及反担保办法》,构建商业性民营担保公司、政策性担保机构和互助担保机构等为一体的多元化林农融资担保体系等^[9]。

4.4 建立森林资产评估体系,完善评估市场准入机制

林权抵押贷款、林权流转和森林保险的开展有赖于森林资产的科学规范评估,要开展森林资产评估首先应建立有资质的森林资产评估机构,并形成网络;由省级林业主管部门评定评估机构资质,并确定每一级的评估业务范围,同时要加强森林资产评估队伍建设,培训出一批合格的森林资产评估工作人员和森林资产评估师,以满足评估工作需要;完善森林资产评估市场准入机制,鼓励并支持市场中介机构积极开展评估工作;出台相应的《森林资产评估办法》,推进森林资产依法、规范、有效评估。

4.5 创新林业合作经济组织模式,完善组织运行机制

林业合作经济组织可以使农户联合起来形成利益共同体,相互帮助与扶持,提高抵御自然和市场风险的能力,因此可采取家庭联合经营、股份制、合作制等形式,创新林业合作经济组织模式,促进林业经济的发展,同时支持林业合作经济组织的发展,完善龙头企业与合作社、农户之间的利益联接机制,对盈余实现二次分配,实现利益共享、风险共担,并且从林业合作经济组织中提取一定资金作为发展基金,保持组织抵御市场风险的能力^[10];要正确认识林业合作经济组织的性质和作用、加快立法进程,明确林业合作经济组织的法律地位、加大政策扶持力度,加强内部制度建设的指导和监管,培养高素质的组织管理人才,规范组织运作行机制^[11]。

参考文献:

- [1] 展洪德. 浅析中国林权流转方式存在的问题及法律对策 [J]. 法学杂志, 2011 (1): 45-48.
- [2] 廖元昌. 德宏州集体林权制度改革中的林权流转及规范问题研究 [J]. 中共云南省委党校学报, 2009 (9): 119-122.
- [3] 林国钦. 对新型林业经济合作组织扶持引导的思考 [J]. 林业经济, 2011 (2): 36-38.
- [4] 徐朝国, 朱再昱, 曹端荣. 集体林权改革后林权流转评估问题研究 [J]. 商业时代, 2010 (11): 89-91.
- [5] 蓝金宣, 叶绍明. 国内外森林资产评估研究现状及对策探讨 [J]. 林业经济, 2010 (7): 117-120.
- [6] 赵利梅. 后集体林权制度改革时期森林资源资产评估问题研究——以西南地区为例的实证分析 [J]. 农村经济, 2010 (4): 65-68.
- [7] 雷茜, 张广胜. 集体林权改革后森林保险发展问题与对策 [J]. 沈阳农业大学学报: 社会科学版, 2011 (1): 28-32.
- [8] 苏杰南. 基于可持续发展的林权制度研究——以南方集体林区为研究对象 [J]. 林业经济, 2010 (8): 46-47.
- [6] 张韶恒. 中国森林保险创新模式探索 [J]. 安徽农业科学, 2011 (19): 11844-11848.
- [9] 谢彦明, 刘德钦. 林改后林农融资困境及对策分析: 云南省景谷县 197 户林农调查 [J]. 林业经济, 2010 (11): 35-39.
- [10] 张静, 支玲. 林业专业合作经济组织研究现状及展望 [J]. 世界林业研究, 2010 (4): 65-68.
- [11] 贺东航, 朱冬亮. 集体林权制度改革研究 30 年回顾 [J]. 林业经济, 2010 (5): 13-24.