



让绿色满三秦

——陕西省集体林权制度改革述评

杜峻晓 王乐文

盛夏时节，当陕西的农民们正在为自己的庄稼忙着施肥除草的时候，全省各地的集体林权制度改革工作也正热火朝天地向前推进。行走在三秦大地，无论是山清水秀的秦巴山区，还是艳阳似火的黄土地沙漠，农民朋友都特别关注这次林权改革，他们说：“林改可是我们农民的大事，即使地里的活再忙再累，也得抽出时间把这件事做好。”

“陕西地处祖国内陆腹地，南北狭长，地跨黄河、长江两大流域和温带、暖温带、北亚热带三个气候带，地貌类型复杂，南北差异明显，生态区位十分重要。陕西全省林业用地1.84亿亩，占国土总面积59.6%，其中集体林地面积1.33亿亩，占国土面积43%、林地面积72%，是一个集体林地比重较大的省份。因此，陕西的林改既要突出生态保护，也要兼顾农民群众的经济利益，走生态保护型改革的路子。”分析客观实际，陕西的决策者提出了自己的林权改革思路。2007年10月，陕西开始在10个县试点集体林权制度改革，2009年起，改革在全省范围内全面铺开。

走生态保护型之路

高位推动、落实“四权”、民主决策、依法依规……除了这些已被福建、江西等改革先行试点省反复总结过的经验和做法，陕西的这场改革具有自己鲜明的特色。

陕西地处西北，自然条件差，林木生长量低，生长周期长，经济效益不明显；全省公益林和商品林的比例为7:3，公益林占的比重较大，即便是商品林也因受采伐政策限制，短期内难以取得经济效益。“在陕西要不要搞林改、能不能搞林改，不少人对此有过疑虑。”陕西省林业厅厅长张社年说，“实践是最好的老师，试点告诉我们我们不仅要搞林改，还给我们指出了林改究竟应该怎么搞，应该走一条什么样的路子。”

宝鸡市太白县地处秦岭腹地，上世纪90年代后期，进行了以大户承包为主的林权改革。承包落实产权后，累计造林投资3310万元，户均投入达到1.5万元，发展板栗、核桃等经济林5万亩，林下种植中药材3万亩，发展土鸡5万余只、土蜂近1万箱，农民人均增收510元，占到纯收入的27.7%。承包大户郑启1999年承包林地3500亩，先后投资20多万元，对林地进行综合治理和经营，建成了1500

经过近两年的试点，陕西省集体林权制度改革10个试点县已完成确权面积2120.1万亩，占集体林地面积的96.8%。

通过采取家庭承包经营、联户经营、集体股份合作经营、公开拍卖等其他方式承包，明晰产权，农民成为林地主人。

亩板栗林和1000亩商品林，成为全县的致富示范户。铜川市耀州区位于黄土高原沟壑残垣区，降雨量小，自然条件差。这次林改试点产权明晰后，群众造林、育林、护林的积极性大大提高，全区累计增加林业投入1700多万元。陕西林业部门在与农民座谈调研时发现，群众非常欢迎林改，非常拥护林改。无论是林地还是荒山荒坡，无论是公益林还是商品林，农民群众都希望承包到户，分到属于自己的一份林地。经过近两年的试点，10个试点县已完成确权面积2120.1万亩，占集体林地面积的96.8%。通过林改，农民拿到了林权证，吃下了“定心丸”，真正成了山林的主人，造林、育林、护林和发展林业的积极性空前高涨。初步统计，10个试点县农民投入近6000万元用于造林，大力发展林业产业，收入有了显著增加。陕西用实际行动走出了一条生态保护型林改之路。

农民成为林地主人

陕西跨越8个纬度，南北气候完全不同。陕西在林改过程中，紧紧抓住明晰产权这个核心，因地制宜，充分尊重群众意愿，采取四种模式明晰产权：第一种凡能承包到户的，都要按人均确权到户，实行家庭承包经营；第二种对难以完全按人均确权到户的，将经营主体下移，实行联户经营；第三种对城市、旅游、矿产开发规划区和重要区域的生态公益林，实行集体股份合作经营，农民按人均等持股，按股分红；第四种对于农户不愿均等承包到户的“四荒”地，采取公开拍卖等其他方式承包，确权到大户，群众从转让收益中分利，同等条件下本集体经济组织农户优先承包。

“还权于民是林权改革的关键和实质”，陕西省林改办负责人说，“这次改革，不是政府在操作而是村里在操作，村民自己全权负责。”村组林地承包方案是林改政策的具体落实和细化，是体现群众

意愿的重要载体。陕西始终严把林地承包方案制定关，要求以集体林地所有者的村民小组为基本单位，严格工作程序，切实制定好林地承包方案，方案经本集体经济组织2/3以上成员或农户代表同意，由村、乡、县自下而上层层审核批准后再组织实施。

林改使农民真正成为了林地的主人。一则民间流行的顺口溜反映了改革前后的变化：“过去制度太老化，收益小来浪费大，公林好比唐僧肉，大家都想吃一口，有人毁林无人护，乱砍滥伐没有数；林权制度新出台，谁敢乱来受制裁，自家林木自家护，棵棵都是摇钱树。”10个试点县已完成确权面积2120.1万亩，其中家庭承包经营1768.76万亩，占83.4%；股份合作经营202.68万亩，占9.6%；拍卖等其他方式承包135.23万亩，占6.4%；联户承包经营13.4万亩，占0.6%。发放林权证20万本，发证面积1805.68万亩，发证率达到82.5%。

“林子”变“票子”

林改后，农民成了山林的主人，造林、育林、护林和发展林业的积极性空前高涨。宁陕县许家城村是一个缩影：去年，许家城村以林业为主的综合收入达到660多万元，农民人均增收5500元，林业收入占农民收入的70%以上。

“今年我家能产2吨鲜菇，8吨板栗、5吨魔芋。”村民张礼友算起了他家今年的收成。张礼友家有4口人，通过林改，分得山林600多亩，其中有300多亩地种植了板栗。“以前没凭没据，害怕政策一变，自己的利益受损失。现在有了林权证，这600多亩林地就是我家张家的，可以大胆地投入了。”张礼友边说边拿出了林权证。他说，现在全家年产板栗8吨，仅此一项每年纯收入超过3万元。家里不仅盖了两栋二层小楼，明年还打算买辆小轿车呢！在广州打工的大儿子，也准

备回乡与他一起进行林产品开发。如今，许家城村民都和张礼友一样，盘起了自家的“小仓库”，打起了自家的“小算盘”。村支部书记武昌义说：“集体林权制度改革，明晰了林农的林地使用权和林木所有权。农民开始像保护自家的房产一样爱护山林，森林管护意识和造林积极性空前高涨。林业站下发的树苗也变得抢手了，只要有空地，村民们就会栽上树木。”宁陕县林改办刘桂湘说：“以前我们组织技术人员上门服务给农民讲技术，农民都懒得听。现在不一样了，农民都非常关心自己的林子，经常主动咨询一些管护、防虫等技术问题。”

林改还激活了村里的生态旅游产业。西安客商在许家城村成立了简车湾旅游公司，与农民签订了租赁林地合同，在不破坏原有林木资源的前提下，建起了苍龙峡谷探险、汶水河漂流和休闲避暑山庄等项目，去年共接待外地游客10万人次，实现旅游经济综合收入2000余万元。

据初步统计，2008年宁陕全县农民人均纯收入由上年的1940元增长到2650元，其中林业产业提供的收入达1600多元。该县新场乡同心村地处秦岭脚下，林改前林子虽多，却是一个“光棍多，女人少，丫头大了往外跑”的穷山村，林改后全村户均林地达330多亩，村民发展食用菌和林下种养业，村民收入和村子面貌发生了可喜的变化。

林改正稳妥推进

林权改革深受农民欢迎，不但为陕西的实践者提供了可资参考的真实版本，也为决策者坚定不移地加快改革速度增添了信心。陕西省成立了以主管副省长为组长、14个部门和单位组成的省林改领导小组，省委、省政府将林改工作列入重要议事日程，召开动员大会，安排部署试点工作，并两次召开试点工作座谈会，解决试点中存在的问题，省委将林改

工作纳入各级党委、政府年度目标责任考核内容，夯实了工作责任。省委书记赵乐际、省长袁纯清、省委副书记王侠、副省长姚引良等领导同志多次深入基层开展调研，检查指导，要求积极稳妥地搞好改革试点。今年2月，在全省林业工作会议上，陕西省委、省政府要求用3年时间完成全省剩余94个县明晰产权、承包到户的改革任务，其中今年完成36个县，其他58个县根据面积的不同，年底前分别完成不少于30%或50%的实地勘界登记任务。同时，各项配套改革措施也正在积极实施当中。

陕西省林业厅与省农村信用联社积极联系，协商林权抵押贷款事宜，在双方的共同努力下，签订了林权抵押贷款合作协议并印发了林权抵押贷款指导意见，陕西省信用联社还印发了林权抵押贷款管理办法。目前，10个试点县的许多农民群众用手中林权作抵押，从农村信用社获得发展林业生产经营的资金，为拓宽林业投融资渠道奠定了坚实基础。

为了激发和调动农民群众的林改积极性，陕西还出台了一些扶持政策。榆林市针对群众有养殖牛羊的生产习惯，大力扶持养殖业发展，从解决饲料问题入手，鼓励群众购置干饲料加工机，并根据不同情况，市、县两级政府给予一定补助。全市农户共购置干饲料加工机601台，政府补助资金累计达443万元。这样，群众可以把枝条等沙生灌丛植物原先平茬后废弃的枝叶加工成干饲料，既解决了封山禁牧后舍饲养殖牛羊的饲料问题，又解决了沙生灌丛植物的平茬复壮问题，更为重要的是解决了群众发展养殖业的后顾之忧，群众参与林改的积极性空前高涨，原先担忧林地无人承包的问题也迎刃而解，许多在油田厂矿打工的人重新回家经营林地，发展养殖业。

陕西省林业厅负责人表示，要在全面推进明晰产权、承包到户改革的同时，在10个试点县稳妥建立健全和完善配套政策措施。通过坚持不懈的努力，在全省建立起产权归属明晰、经营主体到位、流转程序规范、监管服务有效、责权利相统一的现代集体林产权制度，形成公正合理的集体林业利益分配格局，实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐。

压题照片：满目绿色的秦岭。

秦 轩摄

走有特色的林改之路

杜峻晓

走生态保护型的林改之路，是陕西省在林权制度改革之前确定的方向，也是陕西省在10个县推行林权改革试点期间乃至全面推开林权制度改革之后坚持的目标。这是符合陕西实际的路子，同时也是一条富民之路。

在林权制度改革中，各地情况不尽相同。这就要求各地必须结合自己实际，选择走什么样的林改之路。选择就是决策，决策则要胸中有大局，不仅要考虑眼前，更要考虑未来，把决策的立足点放在人民群众的长远利益上。陕西省选择走生态保护型林改之路，是陕西林业部门干部反复调研、多方征求意见的结果，是各级干部群众集体智慧的结晶。陕西地貌类型复杂，南北差异明显，走生态保护型的林改之路，显得尤为必要。在陕西省的最北端，土地沙化严重，林木稀少，生态极为脆弱，林权制度的改革，就是更好地用合理的制度推动这些地方的植树造林工作，使生态进一步得到改善，让绿色多些再多些。

在林权制度改革中，必须把群众的切身利益放在第一位。只有这样，才能保障改革的成功，才能使林权制度改革发挥长久的生命力。改革开放30年来，我们的党和国家进行的每一次改革，无不与群众的利益紧密相连，从来都把群众的利益放在至高无上的位置。正因为这样，改革开放才赢得了群众的支持和拥护，才取得了世人瞩目的巨大成就。陕西省进行林权制度改革之初，群众也曾有不解，也曾有困惑，但林业部门的干部与群众多商量、多沟通，通过艰苦细致的思想工作，让群众看到实实在在的利益。通过拿到林权证，吃下“定心丸”，让群众真正成为山林的主人，造林、育林、护林和发展林业的积极性空前高涨。

每个改革制度的出台，均伴随着发现问题、解决问题，从不完善到尽可能完善的过程。林权制度改革也一样，必须注意解决随时可能出现的问题，哪怕是小小的瑕疵。陕西省各级林业部门加大了林权制度改革中的检查监督力度，基本杜绝了建档发证中出现的不合理现象，对那些不符合政策要求、群众意见较大的林改单位，责成其返工整改，确保林权制度改革质量。

各方评说

国家要林子，农民要票子，解决这一矛盾，必须通过政府对公益林进行生态补偿，让林农知道管护林木能得到实惠。

——西北农林科技大学经济管理学院副院长 姚顺波

林权改革就是解决利益问题。让栽树人受益，栽树的人就会越来越多，积极性就会越来越高，积累的资金以及更多的社会资金就会源源不断投入到林业建设中，绿色陕西就会走上良性循环发展轨道。

——陕西省林业厅厅长 张社年

林权制度改革好，有了林权证就可以抵押贷款，建加工厂的资金就有了来路。再过5年，70%的板栗挂果，产量将超过30万斤，办一个板栗深加工企业，既增加了板栗的附加值，又可为村上的富余劳动力提供务工的机会。

——陕西省宁陕县罗家沟股份板栗林场董事长 周文兴

林改前，村民有“四愁”：一愁林子没人管，二愁闲着没事干，三愁过年吃白饭（没猪肉），四愁娃儿都成光棍汉。林权改到户后，林子有人管了，耕山也挣钱了，打工的往回赶（主动还乡）了，姑娘小伙子也对上眼（谈对象）了，男女老少都有盼头了。

——陕西省宁陕县新场乡同心村 李永贵

我们这里祖祖辈辈养牛养羊，但自从有了油田气田后，养牛养羊的人少了，费神不说，主要是封山禁牧后饲料成了问题。林改后我家不仅承包了300多亩林地，国家还给我补助买了1台饲料机，我再也不用为冬天喂羊发愁了。我家养了38只羊，明年就能卖3万多元，比打工收入高多啦，党的政策实在是好哇！

——陕西省横山县农民 郭全福

我承包下这片绿油油的松树林，看着都高兴。等我老了，动不了了，这些树就是我的银行，我随时能拿出来卖钱。

——陕西省宁陕县江口镇回族村 魏兰花

山还是那座山，但是山不再没有人管了。我不仅成了护林员，还要在林下育苗种药赚钱，今后的日子滋润着呢！

——陕西省宁陕县汤坪镇 张爱民

