

陆良县集体林权制度改革的回顾与展望

段坤林 李灿忠*

陆良县林业和草原局

DOI:10.12238/as.v8i3.2838

[摘要] 为了贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发〈深化集体林权制度改革方案〉的通知》精神,持续深化集体林权制度改革,本文对陆良县自2007年以来18年集体林权制度改革工作的总结回顾,分析存在的问题,展望下一步持续深化集体林权制度改革工作的建议。

[关键词] 集体林权制度改革; 陆良县; 回顾; 展望

中图分类号: S7-0 文献标识码: A

Review and Prospect of Collective Forest Rights System Reform in Luliang County

Kunlin Duan Canzhong Li*

Luliang County Forestry and Grassland Bureau

[Abstract] In order to implement the spirit of the "Notice of the General Office of the Communist Party of China Central Committee and the General Office of the State Council on Issuing the Plan for Deepening the Reform of the Collective Forest Rights System" and continue to deepen the reform of the collective forest rights system, this article summarizes and reviews the collective forest rights system reform work in Luliang County for 18 years since 2007, analyzes the existing problems, and looks forward to suggestions for the next step of continuing to deepen the reform of the collective forest rights system.

[Key words] reform of collective forest tenure system; Luliang County; Review; prospect

引言

集体林权制度改革是我国林业发展史上的一项重大变革,对于促进林业生态建设和产业发展具有重要意义。陆良县自2007年启动集体林权制度改革以来,历经多年努力,取得了显著成效,但也面临着诸多挑战和问题。本文旨在回顾陆良县集体林权制度改革的历程,分析当前存在的问题,并提出深化改革的建议,以期为推动陆良县乃至全国集体林权制度改革的持续深化提供有益参考,助力实现生态美、百姓富的有机统一,促进林业高质量发展与乡村振兴的协同共进。

1 陆良县森林资源现状

据森林资源“一张图”与“国土三调”数据融合后陆良县现有林业用地122.3万亩,其中有林地113.23万亩,草林8.98万亩,湿地587.1亩。2024年划定国家重点生态公益林和天然商品林1104912亩,公益林面积696458亩,商品林地408454亩,占全县林业用地面积的46.5%。森林覆盖率为30.64%。2023年,全县林业总产值25.3亿元,所占全县国民生产总值的比重少,总体上表现为“大资源,小产业和低效益”。

2 陆良县集体林权制度改革的三个阶段

2.1主体改革阶段(2007年至2010年)。陆良县集体林权制度改革按照中央、省、市的总体部署和具体要求,于2007年7月成

立领导机构开展试点工作,2008年4月全面启动林权制度改革工作,2009年7月通过市级检查验收,主体改革历时3年。工作机构林改办保持于2011年,林改办属于临时机构,人员由局属各办公室抽调和各乡镇借调。改革实现了“山有其主,主有其责,责有其权,权有其利,使林农真正把山当地耕,把树当菜种”的目标,实现“产权归属清晰,经营主体到位,责权划分明确,利益保障严格,流转顺畅规范,监管服务有效”的目标,促进陆良县林业生态建设和林业产业快速发展。

2.2深化配套改革阶段(2010年至2015年3月)。陆良县在完成主体改革后继续深化配套改革,成立林权管理服务中心,办公地点设在陆良县公共资源交易中心,把林权交易列为公共资源交易的试点县。全县主要开展以转让、转包、出租、入股四种形式进行流转,期间累计办理林地林木流转、变更等280宗,面积372275.07亩,其中林地流转112宗,面积26699亩,金额2841.33万元;全面开展林权抵押贷款工作,累计完成林权抵押贷款业务7323万元,抵押面积45870.99亩,政策惠及农户302户,共发放林业财政贴息资金628.508万元。完善林改和林权档案管理,对所有林改和林权档案16346卷经过数字化加工处理,顺利移交县档案局,建立电子档案共享机制方便查询,为林权类不动产登记奠定扎实的基础。

2.3林权类不动产登记实施阶段(2015年3月至今)。按《不动产登记条例》(国务院令第656号)2015年3月1日起实施生效后,林权类不动产登记由不动产登记部门负责实施。林权类不动产登记职责职能由林业部门划转到自然资源部门,林业部门的机构和人员也相应划转到自然资源局。由于机构、编制、职能的划转、相关业务减少,林权管理服务由其他科室代管,工作处于部门配合和机制的完善阶段至今尚未形成有效、便捷的登记业务。工作停滞,林权流转私下开展,监管缺失,存在较大隐患,相应的林地、林权纠纷呈现上升趋势,信访案件逐年增多。

3 持续深化改革面临的主要矛盾和问题

3.1政策变化、工作停滞、监管缺失、家底不清。陆良县自2015年3月1日《不动产登记条例》(国务院令第656号)实施生效后,9年多无法开展相应的林权类的登记、流转业务,相关的林权交易、流转私下开展,部门无法监管,家底不清,情况不明。

3.2地区发展差异、思想认识不统一,改革进度和效果不一样。陆良县林地资源的分布不均以及各地生态区位优势不同,制定改革实施方案有差异,形成山区(活水乡、龙海乡)、半山区(小百户镇、芳华镇)乡镇改革以保护生态公益林为主的确权到组,承包权、经营权改革不彻底。坝区、部分半山区改革彻底,但是林地流失严重。

3.3各类林权纠纷较多,上访信访案件逐年增多。由于权属不清和经济利益关系,全县暴露的和潜在的林权属纠纷较多,据乡镇不完全统计,全县共存在山林纠纷50多件,仅板桥镇就存在8件。如不妥善解决,势必影响持续深化集体林权制度改革工作和社会稳定。

3.4林地流转不规范。在全县林业改革发展中,由于98%的林地属于集体林,没有建立稳定的流转关系;交易信息不对称,合同不规范,私下流转较多。少数地方在承包、租赁、出让和转让林地和林木时存在不规范行为。如群众知情权不够,未经村民或村民代表三分之二以上通过;承包费偏低、林木作价过低、面积不实;交款方式和承包不统一等。使持续深化集体林权制度改革,规范流转手续带来较大影响。

3.5林地流失突出。全县一些地方存在私开乱挖、毁林开垦,非法在林地建厂、建房、取土、采石、采矿等行为,个别乡镇林下造林、毁林造林、毁林种庄稼,蚕食林地等违法行为屡禁不止。

3.6林权贷款抵押物处置难,建立林权收储担保机制。陆良县自2018年以来形成的30户不良林权抵押贷款的处置,难以落实。没有林权收储担保机制建设措施,没有林权收储机构。

4 深化集体林权制度改革亟待解决的问题

4.1盘清资源本底,做好改革基础支撑。结合国土三调数据、森林资源管理一张图,坚持因地制宜、因山施策,全面梳理分析林地资源状况,按照林地和森林属性,综合各要素,梳理出各乡镇(镇、街道)产权清晰、林地资源好、可用于开发的生态公益林和人工商品林区,在市级集体林权制度改革实施方案的基础上,科学制定全县林权制度改革任务清单,建立全县林草产业发展空间“一张图”,为深化集体林权制度改革打好基础。

4.2保持政策的严肃性、稳定性和连续性,妥善解决历史遗留问题。稳妥有序化解林权登记历史遗留问题,系统优化林权确权登记工作机制基于第三次全国国土调查统一底图,加快推进林权登记存量数据整合移交,纳入不动产登记信息平台管理,妥善解决集体林地类重叠、权属交叉等问题。发挥村组作用,在承包合同签订前,开展地籍调查工作。因原林权登记成果图件缺失、界址不清,确需要开展补充调查的,由政府组织开展地籍调查。推动不动产登记信息平台与林权综合监管平台有效对接,实现林权审批、交易和登记信息实时互通共享。

4.3及时妥善调处各类林权权属纠纷。为确保林权制度改革工作的顺利进行,县、乡、村各级必须及时成立山林权属纠纷调处组织。按照山林权属纠纷调处的分级负责原则,各负其责,协调配合。同时要发挥民间调处组织的作用,及时调处化解矛盾,妥善处置。对争议较大,难于调处的,暂不核发林权类不动产权证,但争议双方必须维持山林现状,不得出现破坏森林资源行为。

4.4稳妥处理已经流转的集体林权。充分尊重承包经营者的主体地位,凡程序合法,合同规范的,要予以维护。没有违背法律政策但在转让程序等方面不够规范、大多数村民对某些条款有意见的合同,应在原则上维护合同,并在当地政府和林业等有关部门的指导下,对有争议的条款进行协商解决、补充完善。对明显不合理,严重侵害集体和村民利益、经协商难以达成一致意见的合同,可通过司法程序解决。

4.5严肃处理非法占用林地行为。对于非法占用林地行为的,要根据性质、情节和影响区别对待。对乱砍滥伐、毁林开垦和违规造林的要依照《森林法》严肃处理。对非法占用林地的,责令停止违法行为,除按林业法律法规处罚外,必须限期补办征占林地手续。对触犯刑律的。移交司法机关追究法律责任。

5 持续深化集体林权制度改革的相关建议

5.1加强领导,统筹改革,形成合力。集体林是提升碳汇能力的重要载体,是维护生态安全的重要基础,是实现乡村振兴的重要资源。陆良县98%以上的林地面积属于集体林,不合宜的林业生产关系严重制约了林业生产力的发展,持续深化集体林权制度改革势在必行。乡镇党委和政府要高度重视深化集体林权制度改革,将其纳入林长制工作范围,实行主要领导负责制,及时解决遇到的矛盾和问题,总结推广典型经验和做法。乡镇(街道)要结合当地实际加快制定实施方案,明确责任、细化任务,对工作不力的依规依纪依法追究责任,确保改革落地见效。建立部门联动、群众参与机制,破解林业部门唱独角戏的问题。高位推动,坚持党政一把手亲自抓、分管领导具体抓,将深化林改纳入党委、政府重点工作,建立林长会议、信息公开、部门协作、督查考核等工作机制;林业部门主抓,定期研究森林资源保护发展工作中的重大问题。充分发动广大林农、林业经营主体、龙头企业等社会各界力量,积极参与林业改革,做到改革问计于民、问需于民。

5.2坚持生态优先,与绿美陆良行动结合。统筹推进城乡、道

路、河湖等重点领域绿化,绿色总量、绿美质量稳步提升。尊重自然、顺应自然、保护自然,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展,协同推进降碳、减污、扩绿等各项工作。守住生态底线,以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战,《陆良县2024年城乡绿化美化行动工作方案》,以人口密度高、流量大的地带为重点,在城镇、社区、乡村、交通、河湖、校园、园区、景区、山川、矿山等领域优选一批各具特色的绿美项目作为标杆典型进行重点打造,以一点带多点、多点带全面,示范带动全县城乡绿化美化工作高质量推进。

5.3坚持生态美百姓富与乡村振兴协同发展。要以新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,全面贯彻生态文明思想,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念,积极稳妥推进集体林权制度改革,依法保护农民和林业经营者的集体林权益,增强生态保护和林业发展内生动力,不断完善生态产品价值实现机制和生态补偿制度,充分发挥森林多种功能,推动林业高质量发展,推进农民农村共同富裕,促进人与自然和谐共生,努力实现生态美、百姓富的有机统一。践行大食物观,利用丰富的森林资源和林下空间,大力发展区域特色林下经济,着力打造以龙海松露、马街松茸等为代表的“一乡一品”,林下野生食用菌种植基地,有力助推乡村产业振兴。

5.4加强人才队伍建设。各乡镇(街道)党委和政府要依法明确林草主管部门职责,统筹使用编制资源,适当增加专业技术岗位。强化林草主管部门行政执法职责,推动人员编制向执法一线倾斜。要切实加强基层林业工作力量,乡镇政府要明确相关机构承担林业工作。森林公安由公安机关直接领导管理,职能保持不变,基层森林公安队伍框架和力量布局保持基本稳定。实施生态护林员能力提升行动,增强生态护林员辅助服务的能力。

5.5创新林权登记管理机制,破解林权流转不顺畅、机制不完善问题。建立林权档案数据共享系统,为林业部门提供宗地图

形、林权登记等信息,为不动产登记部门提供林地审批、规划设计等数据,实现林权登记与管理信息互联互通,使用统一合同范本,规范林权流转。集体林地“三权分置”(所有权、承包权、经营权),农民承包权、林地经营权分项登记,前置权籍调查到发包前。前移登记窗口,随时申请、随时办证,推行林权登记全程免费服务,做到一个平台、一套数据、一张图,让数据“跑腿”代替群众“跑路”。

6 结语

总之,深化集体林权制度改革既要根据各地林业生产发展实际进行总体谋划,又要借鉴各地改革的经验结合本地的实际稳步有序实施。同时要坚持目标导向、问题导向和效果导向,尽力而为、量力而行,通过建立示范点、创建样板区,以点带面、稳步推进,探索符合实际、体现特色的林草高质量发展之路。

[参考文献]

- [1]深入学习贯彻省委十三届五次全会精神全面深化集体林权制度改革[N].贵州日报,2024-09-25(002).
- [2]山西省林业和草原局召开全省深化集体林权制度改革现场调度会[J].山西林业,2024,(05):3.
- [3]全省深化集体林权制度改革推进林业强村富民工作现场会召开[J].浙江林业,2024,(10):2+1.
- [4]郑金富,朱维毅.深化集体林权制度改革谱写兴绿富民新篇章[N].闽北日报,2024-09-26(002).

作者简介:

段坤林(1972--),男,汉族,云南陆良人,大学本科,高级工程师,主要从事林草产业改革发展、脱贫攻坚与乡村振兴工作。

*通讯作者:

李灿忠(1976--),男,云南陆良人,高级工程师,主要从事林业和草原技术推广、资源管理工作。