

# 穷山如何变金山

## ——福建省集体林权制度改革调查

经济日报·中国经济网记者 黄俊毅 薛志伟

### 阅读提示

东南形胜，林海无际，这是福建武夷山区。武夷山形成于6000万年前的火山大喷发，自古砂岩广布，丹霞地貌举世闻名。就在20年前，这里还是远近闻名的穷困山区。

如今，山区生态越来越美好，山民的日子越过越红火。富林产业在福建省林区蓬勃发展，2016年全省实现林下经济总产值616亿元，成千上万的贫困林农因此摘掉了贫困帽。穷山正变成金山！这些变化源于集体林权制度改革。近日，记者走访福建省武平县、永安市等地，对集体林权制度改革开展调查。

### 改革怎么推动

捷文村在充分尊重群众意愿的基础上，采取“山要平均分，山由群众自己分”的办法，在全国集体林权制度改革中领跑

群山怀抱里，一座座新楼掩映在竹林间，这是福建省武平县万安乡捷文村。

提起分田到户，人们就会想起先行先试的安徽省凤阳县小岗村。提起集体林权制度改革，我们就不能不说福建省武平县捷文村。

武平县地处闽粤赣三省接合部，是革命老区县、原中央苏区县、全国南方重点林区县。2001年以前，武平县和全国大小林区一样，虽然相继开展了林业“三定”、落实完善林业生产责任制等改革工作，但由于没有触及产权问题，集体林产权不清、经营主体不明等体制机制问题一直没有解决，影响林农的积极性，当地陷入乱砍滥伐难题制止、林火扑救困难、造林育林难投入、林业产业难发展、望着青山难收益等“五难”问题。捷文村耕地只有680亩，林地多达2.6万多亩，作为武平县重点林区村，“五难”问题尤为突出。有一年，捷文村竟然有7人因乱砍滥伐被判刑。

改革势在必行。武平县委、县政府最初并没选择捷文村试点。2001年4月，在充分调研、广泛征求意见的基础上，武平县在万安乡上镇村开展新林权证换发工作。让人想不到的是，不管工作组人员怎么做工作，由于山林权属不清、界址不明、有山无证、有证无山，村民纠纷不断，新林权证换发工作始终无法推进。时任万安镇捷文村党支部书记的李永兴听说这个消息，主动向上级申请，要求在捷文村开展集体山林确权发证试点。于是，2001年6月，武平县重新选择万安乡捷文村作为试点村。



武平县万安乡捷文村村民李桂林展示2001年时领到的全国第一本林权证。

作为集体所有的财产，集体林权几十年来从未动过。没有先例，政策不明朗，工作开展起来困难重重。李永兴回忆说，试点工作首先面临两大难题，一是山要怎样分，二是山由谁来分。对于山要怎么分，有两种截然不同的主张：一是采取家庭承包，按人口均分确权到户，显示公平；二是采取大户承包，按竞价方式，体现效益优先。对于山由谁来分，也有两种截然不同的意见：一是由县乡制定方案，由上级来分；二是村里组织村民讨论决定。在充分尊重群众意愿的基础上，捷文村党支部决定，“山要平均分，山由群众自己分”，当年年底之前，捷文村集体山林全部平均分给了农户。全村共发放林权证352本，涉及26763亩，林权发证率100%，林权到户率100%。2001年12月30日，53岁的村民李桂林领到第一本全国统一式样林权证。

2002年4月，武平县委、县政府正式出台《关于深化集体林地林木产权制度改革的意见》。在既没有上级授权，也没具体法律依据，更没其他地方经验可供借鉴的背景下，武平拉开了全县林改的序幕，在全国跑出第一步。

分山可是像当年安徽小岗村分田到户一样的大事啊！山分了，林权证发了，但没有上面的红头文件，发下去的证算不算数，分下来的山会不会被收回？武平人心里很没底。

2002年6月21日，时任福建省省长的习近平同志专程来到这个距省城最远的山区县调研林改工作，作出了“集体林权制度改革要像家庭联产承包责任制那样从山下转向山上”“林改的方向是对的。要脚踏实



武平县东香花卉富贵籽产业基地。

地向前推进，让老百姓真正受益”等指示，为武平林改一锤定音。

2003年，福建全省推行集体林权制度改革。

2006年，福建深化集体林权制度改革并得到中央认可。

2008年，全国集体林权制度改革全面启动！

### 山林怎么管护

武平县通过赎买、租赁、置换、合作经营等多种方式，把重点生态区位商品林调整为生态公益林

山林分到家家户户手中，会不会导致乱砍滥伐呢？

“老百姓都明白：烧了自己的林子，自家受损失；烧到别人的林子，自家还要赔钱。”捷文村村主任李美元说。集体林权制度改革之前，村民烧荒经常引发山火，现在再也没有过。即使不慎失火，小火还没蔓延开就已被扑灭。

山分到了自家手上，村民吃了定心丸，舍得投入，“把山当田耕，把树当菜种”，不仅没有出现乱砍滥伐问题，反而出现了全家护林、合作造林、昼夜护林的可喜景象。“山还是那座山，可那是我的山。这山不再没人管，我就是永久的护林员。”如今已近古稀之年的李桂林笑呵呵地说。

当生态保护与林农利益发生冲突时怎么办？解决的办法是：赎买。赎买对象是江河两岸、水源地等重点生态区位商品林。

2009年，武平县将县城饮用水源捷文水库周边约3.7万亩的重点生态区位商品林，以租赁的方式进行赎买，给予林农每年每亩6.75元的租金，并形成长效的补偿资金投入制度，实行“一卡通”直补到户。李桂林家260亩山林，其中100多亩在捷文水库边上。这片林子山路险，进出不便，如何开发利用曾着实让他发愁。赎买之后，每年每亩6.75元是固定租金，另有天然林停伐补偿款15元。他不用操心，每年可净挣2000多元，别提多高兴了。

2015年，福建在全国率先开展重点生态区位商品林赎买改革，武平被列为7个首批试点县之一。备受鼓舞的武平县进一步将县城及乡镇饮用水源林、城区公园、国省道高速公路沿线山林，通过赎买、租赁、置换、合作经营等多种方式，调整为生态公益林。原本待砍伐的商品林，立马变身为大众绿色不动产。

按《福建省重点生态区位商品林赎买等改革试点方案》的设计，重点生态区位商品林赎买改革实施主体为县级政府，改革方式为赎买、租赁、置换，“十三五”时期计划实施试点面积20万亩。截至目前，福建省级财政投入1.4亿元补助，完成试点面积10.9万亩。福建省林业厅副厅长严金静说，从2007年开始，以城市工业用水和生活用水量为依据，全省共筹集资金10.3亿元用于生态公益林保护补偿。福建省计划逐步将重点生态区位针叶纯林改造成针阔混交林，改善和提升生态功能和景观功能。当然，重点生态区位商品林虽然被赎买，如果条件适宜，仍然允许发展林下经济。

重点生态区位商品林赎买后，林权收归国有，林地所有权仍属集体，由县级国有林场或其他国有林业经营单位进行统一经营管理。

统一经营管理可是大有学问。

38岁的刘金友是福建省永安市森林资源巡防大队和市森林消防大队管护队员。他也是永安市金盾森林资源管护有限公司员工。金盾公司成立于2013年5月28日，一支队伍两套牌子，设10个管护中队，有队员190人，管护230万亩林地，是永安市委、市政府组建的福建省首家专业化森林资源管护单位，实行森林资源保护社会化、一体化管护。刘金友负责管护黄荆区域9259亩林地。管护山林，每天游山玩水，似乎很惬意，其实不然，他可不轻松。每天规定巡山时间为9:00至17:00，其余为责任时间，仍要对所管辖区负责。10:00至17:00之间，中队随时会查岗，经查岗缺勤未在岗的，每次扣罚5分，并按旷工论处；月度累计被查缺勤未在岗3次，年内旷工达3日及以上，将被解除劳动关系。

进山后找个阴凉地方歇着行吗？不行。中队指定了巡山线路，刘金友每天必须在指定时间到达指定点位，用定位智能手机上传定位图片，才可视为巡山到位。发现盗砍或其他破坏生态的行为，应立即定位上传图片。

借口信号不好或电池没电关机行吗？上级规定：通

### 采访札记

林改没有先例，政策不明朗，要推向纵深，确实很难。这么难办的事，为何福建先人一步干成了？原因无他：功夫到了。

下功夫就是工作做细，大胆探索，不断解决新问题。比如集体山林权属不清，界址不明，有山无证，有证无山，确定如何分配时，村民各执一词，纠纷不断。当地在充分尊重群众意愿的基础上，决定把集体山林平均分给农户，做到了公平公正，分配难的问题就迎刃而解了。

再比如林权抵押贷款，虽然是为了解林农造林、育林资金短缺的燃眉之急，但运作了几年效果并不理想。有关部门通过深入调研发现：林农以林权抵押贷款，一旦发生贷款风险，银行、担保公司都难以处置林木资产变现，故而积极性不高。为此，政府牵头组织收储担保，让林农凭林权证直接在银行办贷款。

还比如当生态保护与林农利益发生冲突时，当地想出赎买、租赁、置换、合作经营等多种方式，将重点区域的林地调整为生态公益林，并大力发展林下经济、森林旅游等绿色富民产业，帮助林农“不砍树也致富”。随着改革的深入，一系列的难题不断出现，福建千群坚持不断摸索，不断创新机制，激发新活力，不断破解新难题，从而推动林改不断走向纵深。

世上无难事，功到自然成。

黄俊毅

### 案例

#### 三明：

## 林农融资享受一站式服务

本报记者 黄俊毅

以前，银行为降低风险，林权抵押贷款期限一般不超过3年。最近，福建永安林农周爱民用1300亩山林作抵押，却从兴业银行三明分行拿到200万元，还款期限竟然长达15年，因为三明中闽林权收储有限公司为他作了担保。

林木成材短则十几年，长则几十年，三明中闽林权收储有限公司为何愿意为林农作担保呢？原来，这是一家政府主导的专为林农排忧解难的企业。2014年，为了进一步深化集体林权改革，福建省林业厅、三明市政府与福建乾元金融控股集团有限公司联合组建三明中闽林权收储有限公司。这家以政府主导、民营资本参与的混合型所有制企业，专门为林企、林农、林业经营组织办理林权抵押贷款，提供一站式服务。

三明中闽林权收储有限公司为林农作担保，自身效益如何实现呢？公司董事长陈金曜表示，经营收入主要来自林权按揭贷款综合服务费和林权托管费。林权按揭贷款综合服务费按贷款额每年收取1.2%，林权托管费按每年每亩4元收取。周爱民说，以前办理林权抵押贷款，银行利率一般要比基准利率上浮50%以上，加上评估、担保等费用，月息能到1.5%以上。现在通过三明中闽林权收储有限公司办理贷款，实际融资成本降到了月息0.7%以下，而且当时就能拿到贷款。

2014年11月至今，经三明中闽林权收储有限公司担保，商业银行对林农、林企共授信7.9亿元，目前已放款70笔，金额为56493万元，涉及抵押林地面积42.58万亩，未发生一起不良贷款，深受林农欢迎。



武平县东留镇智能温控大棚种植的花卉。



无人机正在永安林区上空巡逻。

本版照片均由本报记者 黄俊毅摄

本版编辑 董磊 王宝会

电子邮箱 jjrbyxkd@163.com