

探析我国林权流转过程中存在的问题及对策

杨 威

(赤峰市林权管理服务中心,内蒙古 赤峰 024000)

摘要:在我国林权流转取得成果的基础上,对我国林权流转过程中存在的林地性质改变、百姓失地严重、林权纠纷复杂、经济利益和生态利益受损等不规范的问题进行了深入的探讨,并从流转主体观念、流转制度保障及流转管理执行等方面原因进行了细致的分析。结果表明:我国的林权流转业务的开展尚处在探索的初级阶段,仍需从引导、服务、审核与监管等方面进行提高与改善,逐步推进林权流转的规范性,进而保证林权流转有序发展。

关键词:林权流转;存在问题;不规范;分析

中图分类号:S01:F323.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2767(2015)10-0166-04 **DOI:**10.11942/j.issn1002-2767.2015.10.0166

随着林权改革主体框架的完成,林地产权逐步明晰,国家对林地经营权的放活,在落实处置权和保障收益权方面也有着政策引导和制度支持,林权流转市场开始活跃起来^[1]。但由于林地性质的特殊性,在流转过程中各种问题开始凸显,林权流转推进之后从政策理解到实际操作以及监督管理方面都存在着一定的问题。

1 林权流转的含义与意义

林权流转是在林业产权清晰并具备了林权流转的市场的前提下应运而生的一种活跃林业要素市场的产物^[2],主要包括林地使用权、林木所有权、林木使用权的流转,流转方式主要有转包、出租、互换、转让、入股、抵押等。林权流转开展以后

具有一定的积极意义,如林区经济得到发展,农民得以致富、生态得以改善^[3],增强了林业发展活力,扩大了林权持有人的自主经营权,又使林权利人能灵活处分所有权和经营权,盘活既有资产,实现森林资源价值的最大化,同时也促进了林业专业合作组织的发展^[4]。但在林权流转过程中也有一些问题,如在林权交易^[5]、林权保障、林权制度等方面都存在着缺陷,一些不规范的流转行为和由此产生的不良后果也逐渐凸显。

2 林权流转不规范的表现及后果

2.1 林地用途改变使百姓永久失地

在林地抵押的流转方式中,受抵押条件的限制,常常因为抵押获得贷款后便忽略对林地的经营或者因为不可抗拒因素导致林农不能按抵押期限内达到抵押条件,则林农有可能面临着永久失地的境地,而林农一旦失去承包地,将可能会丧失基本生存条件,这不仅影响了林业的健康有序发展,也将影响社会稳定^[6-7]。

收稿日期:2015-07-08

作者简介:杨威(1986-),女,河北省承德市人,硕士,工程师,从事林业研究。E-mail:yangweipengyou@126.com。

Reformation and Practice Research on Teaching System of Plant Tissue Cultivation

XU Ya-ying, HUANG Xiao-mei, LIU Yun-li

(Heilongjiang Agricultural Vocational and Technical College, Jiamusi, Heilongjiang 154007)

Abstract: In order to adapt the need of innovative, compound and applied talents training, according to the actual situation of Heilongjiang Agricultural Vocational and Technical College, plant tissue cultivation teaching reform was studied, including the traditional teaching mode and method, adopt teaching mode of the "work-integrated learning", strengthen the practice teaching link, use a variety of teaching methods and examination way, and pay attention to manipulative ability and comprehensive quality enhancement of the students so as to achieve good teaching effect.

Keywords: plant tissue cultivation; content of teaching; mean of teaching; reform; practice

2.2 林权纠纷较多且隐患大涉及的问题较复杂

在目前的社会大环境下,林木、林地的优势逐渐提高,林农对林地的重视程度也日渐提升,一些历史承包过程中遗留的林权纠纷等问题越来越多,主要表现在:涉林矛盾逐年增多、林木资源保护压力重、“均山到户”与集体经营的矛盾日益增大、林业生产科技推广比较难、林业技术组织化程度低等,林农只注重利益而忽略保护林地的现象尤为突出^[8]。其中在转包的过程中出现的纠纷尤其明显,由于在转包方式中涉及三方当事人和两层承包关系,这既增加了处理林权纠纷的难度,也给纠纷的当事人的利益造成了损失,同时还影响着争议林地、林木的合理经营。

2.3 林权流转后发生征占地收益分配争议多

由于林权流转的随意性和不稳定性,许多流转都没有建立稳定的流转关系,突出表现在流转期限短、口头协议多、书面合同少的问题,有合同的也经常存在权利义务表述不清,利益分配不规范等不完善之处^[9],因而在林权流转后发生征占地时,林转的当事人时常会因为流转的利益分配界定不清,而对征占地收益的争议产生矛盾纠纷。

2.4 短期私下流转较多为管理事业带来不便

个别林农将自己的山林以简单的形式或简单的协议与受让方签订后,就算进行了林地流转,留下许多悬而未决的问题。林权流转中出现的山林倒卖、炒卖现象比较严重^[10],不仅破坏了林权合理有序的流转,扰乱了正常的林地流转秩序,而且加大了林业投资的风险^[11],这无疑增加了林权管理的难度。

2.5 不当的流转程序造成利益损失严重

在林权流转过程中,一些受让方利用林农的观念淡薄、对政策和形式的了解程度低等心理,常出现损害林农利益的流转行为^[12-13],最典型的案例是廖元昌在德宏州集体林权制度改革中的林权流转及规范问题研究中发现云南德宏州存在大量不公平流转的情形,曾出现了最低价 $1.2\text{元}\cdot\text{hm}^{-2}\cdot\text{a}^{-1}$ 的流转价格,给林农造成了很大的损失^[14]。

3 林权流转不规范的原因分析

3.1 流转主体观念淡薄

3.1.1 权属观念模糊 流转主体的权属观念模糊^[15],这在集体林权流转过程中表现的尤为明显,由于在集体林地流转中出现的林权主体包括乡镇集体、村集体、村民小组等,到底林地所有权主体是谁,在实践中模糊不清,在涉及利益问题时往往又出现多个主体争当所有权行使者,而集体

中的个人对权属概念模糊^[16],在流转中将林地使用权当成林地所有权,随意处置,私下交易,既损害了林地所有权人的利益,也干扰了流转的正常秩序^[17]。

3.1.2 价值观念淡薄 对林权流转价值评估观念淡薄^[18],一方面由于资产评估需要一定的时间,同时资产评估程序需要花费一定的费用,且涉及的点多、面广,而忽略此步骤,使得在实际流转过程中随意估价、不公平交易的情况出现,这严重影响了林权流转的公平性^[19],另外林农对流转评估的意愿不强、对林权的重视程度不够,直接影响着林权的有效健康流转。

3.1.3 备案与变更登记观念缺失 流转主体的备案与变更登记观念缺失,也是导致林权流转不规范的主要原因之一^[20]。在实际操作中,由于流转主体不及时办理备案或变更登记手续而导致同一林权被多次流转而出现争议的情况时常出现,这不仅为不法分子为获取经济利益提供了机会,更增加了林权纠纷的隐患。

3.2 流转制度缺失

3.2.1 流转备案、登记监管制度缺失 根据流转方式的不同,原则上都需要向集体经济组织或者林业行政机关备案,以便加强对林权流转的监督、管理或备查。在流转备案登记制度的缺失中表现最明显的是多次流转登记备案制度缺失,许多流转周期短、流转频繁的林权的备案和登记复杂^[21],目前针对此类情况的登记制度尚不完善,从而出现同一地块多次流转办证复杂混乱的情况。另外按法律程序进行林权流转的成本问题也是制约林权规范流转的重要因素^[22]。

3.2.2 流转的资产评估制度缺失 林权流转价值评估的准确性是林权顺利流转的前提和基础^[23],但从实践来看目前的资产评估制度缺失情况比较严重,主要表现在林权流转价值评估的机构和专业人员少、操作规范陈旧^[24],而且缺乏科学合理的林地价格体系,在实践中,流转的资产评估往往遇到很多障碍,林地流转价格的确定有很大的主观随意性^[25]。这不仅可能导致林权流转合同出现显失公平或乘人之危的情形^[26],为日后的纠纷埋下伏笔,而且不利于林业的长远和持续发展。

3.3 流转管理不完善

3.3.1 流转服务体系建设滞后 目前林地流转尚处于起步阶段,林权的各种合同、流转、发包不够规范,流转服务体系建设相对滞后,缺少流转服务平台,流转信息不畅,林农对林地流转对象与范

围选择余地小;另外相关组织机构引导和服务不到位、林地流转政策宣传不到位^[27],未对林地流转合同进行指导和管理,这些都影响着流转的规模和效益。

3.3.2 流转监督难度大 集体林权改革确权到户后林权单位变小、变多,这无疑增大了管理的难度^[28],在林权登记阶段没有较高法律位阶的立法对登记进行统一的规范,从而使林权登记规定较为分散、范围有限、效力较低,林农对登记不够重视^[29],从而出现对私下林权流转合同的审核力度不够,对流转过程的监管不够,无法对林权流转的公平性进行监管,故常出现强买强卖、集体林权流转资产流失问题。另外对林权变更登记重视不够,流转后不进行变更登记的比例偏大,阻碍了林权流转在更大范围和更高层次上进行。同时流转林地使用情况缺乏后期监管,毁林、改变林地用途情况时有发生^[30]。这就需监管部门针对这些问题不断地探索和改进工作方法,更好地履行监管的职责。

3.3.3 流转干预因子多 在现实的流转中,流转干预因子多也是影响林权正常有序流转的重要因素。政府和干部过度干预的情况较多,导致林农受到多方因素的影响,从而出现被迫交易、低价交易的现象^[31],而且存在着流转程序与手续不够规范,随意性大,操作上缺乏透明度,对流转的受让方、租金或承包金的标准和交付方式、流转的期限等都由个人决定的情况^[32]。另外,有的地方规定不登记流转就不生效、不受法律保护,把持有林权证作为流转的首要条件,这种作法与当前的社会实际不符,也不利于更好的保护林业生产者的合法权益,不利于调动林业生产资料合理流动的积极性^[33]。

3.3.4 流转后林地管理薄弱 我国林权立法滞后,导致林权流转制度“先天不足”,现行立法对林权流转又没有良好的规制,使我国林权流转制度“后天失调”,给林权流转后的监管工作也造成诸多不便^[34]。而林权流转制度尚不完善^[17],使得流转后管理可依之据薄弱、主管部门在林权流转过程中相对缺位,没有重视林权流转时的引导和监督,没有强制要求合同备案,普遍缺乏监督机制^[35],使得在流转的过程中时常存在同一林地上的多种权属关系不清的问题,为流转后的管理制造了很大的障碍。

4 规范林权流转的对策

4.1 加强政策引导与宣传

在引导过程中要进一步明确林权流转的方

式,对每一种流转方式进行细化,从流转合同的形式、流转办法的制定等方面加以诠释,使流转主体更清晰地了解不同的流转方式的区别。另外还要做好政策的宣传,使林农真正清楚林权流转的目的,并能明白活化林权流转不仅要保障林农自身的经济利益,同时也要保障林业发展的生态利益。

4.2 加强流转审核与监管

由于林权流转具有多样性和复杂性的特点,所以更需要完善的审核和监管体系,严格审核林权流转条件,有力监督林权流转程序、流转合同的执行,防止有争议的林地进入流转行列,从而减少林权纠纷的概率和林农利益受损的情况。

4.3 完善配套服务体系

搭建林权流转服务平台,为林农提供全面配套的服务体系。收集和发布详尽的林权流转信息,使林农能获取更多更广的信息;加强资产评估服务的专业性,建设规范的评估标准,保证评估的合理性;提供流转法律咨询,增强林农的法律意识,促进林权流转的成功率。

5 结论

林权流转作为集体林权改革的重要成果,其对带动林农增收和促进林业经济发展起到了一定的作用,但在流转过程中出现的问题仍不容忽视,更应根据存在的问题有针对性的从引导、服务、审核^[36]与监管等方面进行提高与改善^[37],加大对有益的流转行为进行宣传,强化林农爱林护林意识,激发林农发展林业生产经营的积极性,真正拓宽林农的增收路子^[38],另外从立法上进一步完善对林权流转的范围、程序等的规定^[39],从而规范和指导林权合理有序流转^[40],最大程度的保护林农的根本利益,维护林业事业的可持续发展。

参考文献:

- [1] 曾华锋,裴影.林地流转的必然性和弱市场化趋势调控——以福建省为例[J].北京林业大学学报,2009,8(3):120-125.
- [2] 喻胜云.论林权流转的前提[J].中国林业经济,2008(1):15-18.
- [3] 徐丰果,周训芳.论集体林权制度改革中的林权流转制度[J].林业经济问题,2008,28(4):283-286.
- [4] 董加云,刘金龙.中国集体林地流转研究进展与展望[J].林业经济问题,2012(3):189-194.
- [5] 张立,温作民.我国林权交易市场存在的问题及其成因分析[J].经济论坛,2013(8):92-94.
- [6] 展洪德.浅析我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.
- [7] 邵艺,文冰,赵钧.我国林权抵押贷款研究综述[J].中国林业经济,2012(1):5-9.
- [8] 王万峰,魏来,赵新强,等.我国林权纠纷问题的研究分

- 析[J]. 林业科学, 2014(2):118-119.
- [9] 张侃:不同类型失地农民征地补偿机制研究[D]. 武汉:华中农业大学, 2010.
- [10] 张立,温作民. 我国林权交易市场存在的问题及其成因分析[J]. 经济论坛, 2013(8):92-94.
- [11] 孔凡斌,杜丽. 集体林权制度改革中的林权流转及规范问题研究[J]. 林业经济问题, 2008, 28(5):337-384.
- [12] 冉陆荣. 集体林权制度改革背景下辽宁省农户林地流转行为及经营效率研究[D]. 沈阳:沈阳农业大学, 2011.
- [13] 刘小强,徐晋涛,王立群. 集体林权制度改革对农户收入影响的实证分析[J]. 北京林业大学学报, 2011, 10(2):69-74.
- [14] 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, 10(5):119-122.
- [15] 蓝帅. 农户林权流转意愿影响因素实证分析[D]. 北京:北京林业大学, 2013.
- [16] 李智. 集体林权制度改革中的农户林地流转意愿调查——以浙江丽水市 180 户农户为例[J]. 安徽农业科学, 2011(30):18940-18942.
- [17] 邓扶平,徐本鑫. 论集体林权流转的制度前提及其立法完善[J]. 内蒙古社会科学, 2012, 33(1):41-44.
- [18] 李智. 农户集体林权流转意愿及影响因素分析——基于辽宁、浙江、陕西、重庆四省(市)的调研[J]. 广东社会科学, 2014(1):13-19.
- [19] 柯水发,王庭秦,李红勋. 林地使用权流转与林地福利变化的经济学分析[J]. 北京林业大学学报, 2012, 11(3):69-73.
- [20] 叶知年,林怡仙. 论我国林权流转制度之完善[J]. 西南科技大学学报, 2010, 27(1):7-11.
- [21] 石焱. 建设我国林权登记管理信息系统的关键问题与建议[J]. 林业资源管理, 2013(4):114-119.
- [22] 蓝帅,张晓丽,张大江. 林权流转的制约因素及对策[J]. 现代农业科技, 2013(1):163-165.
- [23] 高庆浩,曾华锋. 我国林权流转评估现实问题研究[J]. 林业资源管理, 2011(5):15-19.
- [24] 高庆浩,曾华锋,聂影. 大邑县林权流转及评估问题研究[J]. 林业经济问题, 2012, 32(3):258-262.
- [25] 聂影. 林权流转的效率及其制约因素分析[J]. 生态经济, 2009(6):90-94.
- [26] 甄丽琴. 陕西省集体林权流转影响因素研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学, 2012.
- [27] 张松,仲从涛. 林权流转与法律规定问题的探讨[J]. 林业勘查设计, 2008(1):14.
- [28] 朱小静. 论林权流转的监管——基于福建省南平市集体林权制度改革的经验[J]. 安徽农业科学, 2009, 37(1):394-396.
- [29] 吴朝桦,李媛辉,姜国华. 我国林权登记制度研究——以不动产登记制度比较为视角[J]. 安徽农业科学, 2013, 41(14):6536-6539.
- [30] 谢彦明,刘德钦,曹超学,等. 云南省集体林权流转现状及对策[J]. 林业调查规划, 2011, 36(6):39-43.
- [31] 李丽丽. 关于林权流转政策法律层面的对策思考[J]. 内蒙古农业大学学报, 2008, 10(3):145-146.
- [32] 梁建忠,文冰. 我国林权问题的经济学分析[J]. 中国林业经济, 2008(1):1-4.
- [33] 曹祖涛. 论我国林权流转法律制度[J]. 绿色中国, 2005(4):28-30.
- [34] 李友谊. 浅谈我国林权流转的建立和完善[J]. 科技资讯, 2010(1):154.
- [35] 韦贵红. 集体林权制度改革中有关法律问题研究[J]. 北京林业大学学报, 2008, 7(1)59-64.
- [36] 陈先中,田云辉. 林权流转中的审核制度与政府监管[J]. 中共福建省委党校学报, 2010(8):66-70.
- [37] 曹祖涛. 完善我国林权法律制度初探[J]. 林业科学, 2006, 42(6):94-99.
- [38] 吕孝侠. 集体林权制度改革与林地流转初步研究[J]. 林业经济问题, 2009, 29(1):81-83.
- [39] 杜群,王兆平. 集体林权改革中林地流转规范的冲突与协调[J]. 江西社会科学, 2010(10):158-167.
- [40] 缪光平. 关于规范集体林权流转的建议[J]. 林业经济, 2010(7):15-19.

The Problems and Countermeasures Analysis to the Circulation of Forest Property Right in China

YANG Wei

(Forest Right Management Service Center, Chifeng, Inner Mongolia 024000)

Abstract: Based on the achievements of forest property right in China, the irregular problems were deeply discussed during the circulation of forest property right for example the forest nature changed, the farmers lost their forest heavily, the forest property right disputes complex and the economic benefits and ecological benefits affected seriously, meanwhile the reasons including the farmers' ideas, the system guarantee and the management to the circulation of forest property right were carefully analyzed. The results showed that Chinese forest right circulation business was still in the initial stage of exploration, still in many aspects that guide, service, audit and supervision etc. which need to improve and advance, in order to ensure the orderly development of forest right circulation.

Keywords: circulation of forest property right; existing problems; not standardized; analysis