本版编辑：曾西雅
E-mail：m8@studytimes.cn
Tel：010—62806245

深化集体林权制度改革提升经营发展水平

□ 张建龙

集体林权制度改革是一个不断探索、创新、深化的过程，改革的目的是要充分释放27亿多亩集体林地的巨大潜力，全面提升集体林业经营发展水平，满足经济社会发展和人民群众对林业的多样化需求。当前，全国集体林权制度改革已经进入新的阶段。如果说完成明晰产权、承包到户的改革任务，落实了农民的林地承包经营权，解决了产权和公平问题，那么深化集体林权制度改革的主要任务就是创新机制、解决发展问题。面对集体林业经营发展遇到的许多新情况新问题，全面深化集体林权制度改革势在必行。

充分认识深化集体林权制度改革的重大意义

深化集体林权制度改革是全面推进林业改革的重要内容。当前，我国林业改革已进入了国有林场改革、国有林区改革、集体林权制度改革全面推进的新阶段。集体林业占我国林业的半壁江山，是全国林业建设的重要阵地，与广大农民的利益密切相关。集体林权制度改革作为我国农村改革的重要举措，任务十分艰巨，内容十分丰富，需要不断深化、常抓不懈。目前，这项改革明晰产权、承包到户的任务已经完成，但这仅是万里长征的第一步，决不能认为集体林权制度改革已经差不多了，可以松口气了。承包到户只是落实了集体经济组织成员的林地承包经营权，发展林业还面临着如何科学经营、增强活力、提升效益等问题，深化改革的任务依然十分繁重。解决这些问题，没有现成的“药方”，也没有统一的模式，各地情况千差万别，只有继续深化改革，才能全面提升集体林业发展的质量和效益。

深化集体林权制度改革是推动林业发展的动力源泉。改革是推动事业发展的最大动力，推动林业发展必须全面深化改革。今年中央6号文件已经把国有林场和国有林区的主要功能，定位于保护培育森林资源、发挥生态功能、维护生态安全，这意味着国有林场和国有林区的发展，今后将主要依靠各级政府投入。相对于国有林场和国有林区，集体林业不仅鼓励社会资本进入，而且允许林权流转，是社会参与度最广泛、与市场结合最紧密、亿万农民最关切、林业发展潜力最大的领域，是增强林业发展活力和动力的希望所在。通过深化集体林权制度改革，更好地完善政策措施、活化经营机制，可以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进社会资本等各种生产要素向林业聚集，为林业改革发展提供不竭动力。

深化集体林权制度改革是提高林产品供给能力的迫切需要。近年来，虽然我国林业产业快速发展，主要林产品产量持续增加，但仍然难以满足市场的巨大需求。2014年，全国木材需求达5.39亿立方米，其中进口2.59亿立方米，对外依存度高达48.1%。随着各国保护森林资源、限制木材出口的力度不断加大，我国保障木材供给、维护木材安全的任务将会更加艰巨。目前，全国商品材产量中，集体林业已经占据主导地位，2014年71%的商品材来源于集体林业。我国全面停止天然林商业性采伐后，木材需求矛盾更加突出，集体林业将要承担更大的林产品供给任务。同时，木本粮油等林产品以其无污染、高营养，名贵中药材、干鲜果品等森林食品以其天然、绿色等独特优势，市场需求将与日俱增。深化集体林权制度改革，可以吸引更多社会力量发展森林培育、林下经济、木本粮油、特色经济林等林业产业，有利于全面提升我国林产品供给能力，更好地满足持续增长的林产品市场需求。

深化集体林权制度改革是促进农民就业增收的有效途径。我国集体林大都分布在边远的山区林区，林地是农民主要的生产资料，森林是农民主要的家庭财产，林业是农民主要的就业领域和收入来源。在经济发展新常态下，林业作为生态建设的主体和规模最大的绿色经济体，发展前景更为广阔，不仅成为绿色城镇化的重要支撑，而且成为亿万农民就近就业创业的最好选择。目前，全国林业总产值已达到5.4万亿元，一大批农民走上了致富之路，全国农民来自林业的收入平均已占总收入的17%。特别是林下经济的兴起又为农民开辟了新的致富之路。可以说，发展林业是山区农民脱贫致富的最大希望，也是平原地区农民就业增收的重要领域。深化集体林权制度改革，既可以引导农民自己经营林业，实现发家致富的梦想，也可以通过林地转包、出租、互换、合作等方式，增加财产性收入，推动山区林区与全国同步实现全面建成小康社会的目标。

深化集体林权制度改革是提升林业经营水平的必然选择。相对于林业发达国家，我国林业经营水平明显偏低，其中集体林质量不高、林地产出低的问题尤为突出。总体看，明晰产权、承包到户后，有效调动了农民经营林业的积极性，集体林业经营水平逐步提高。但一些承包农户仍然存在不愿经营、不会经营的问题，林业经营方式普遍粗放、效益低下，有的林地甚至长期闲置，没有发挥应有的效益。解决这些问题，迫切需要深化集体林权制度改革，一方面，要为承包农户经营林业创造更好的条件，支持和帮助他们科学经营林业，提高林地产出效益；另一方面，可以通过林地流转，解决一家一户经营难的问题，实现规模化、标准化、集约化经营，全面提升林业经营发展水平。

着力抓好深化集体林权制度改革的主要任务

探索推行集体林地三权分置。中央明确提出，要坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。这是根据农村经营主体变化、农村土地流转等生产力发展要求作出的适应性调整，也是深化集体林权制度改革的重要内容。实现林地三权分置，核心是要按照产权规律和林业经营特点来分置三权，界定好三权之间的权利关系，落实好三权的具体权能。一是落实集体所有权。农村林地属于农民集体所有，这是农村基本经营制度的“魂”。农村林地集体所有权是林地家庭承包经营权的基础和本位，必须坚持和落实。当前落实农村林地集体所有权主要是落实作为发包方的责任，不能一包了之。对林地承包后承包方不经营或改变林地用途的，发包方有责任加以监管，避免造成闲置浪费和破坏。基层林业主管部门也要督促发包方、承包方按照书面承包合同，落实双方的造林育林、保护管理等责任。二是稳定农户承包权。农户是集体林地承包经营的法定主体，其他任何主体都不能取代农户的林地承包地位。农户通过承包获得林地承包经营权后，依法享有对承包林地占有、使用、收益、流转及林权抵押、担保权利，任何单位和个人都不得剥夺和非法限制农户的林地承包经营权和自主经营权。只有在依法、自愿、有偿的前提下，通过流转林地经营权，才能分置为承包权和经营权，承包权仍归原承包农户，经营权归新的经营主体。这样就既保障了农户承包权长期稳定、长久不变，又可以实现林地多种经营方式共同发展，搞活林地经营，实现“多赢”。三是明确经营权权能。林地承包经营权权能已有明确规定，经营权流转分离出来后，也需要明确经营权权能。这样才能保障经营者的基本权利，让其放心经营、放手经营。经营权权能首先需要通过林权流转合同加以约定，更需要能保障权能实现的相应凭证。可以通过对流转取得的林地经营权进行确权登记颁证，发放林权流转证，并赋予流转证按照流转合同约定实现林权抵押、评优示范、享受财政补助、林木采伐和其他行政审批等事项的权益证明功能，使承包者、经营者的权利获得有效保护。

积极推进多种形式的适度规模经营。实现适度规模经营是中央确定的基本原则，也是林业发展的必然趋势。要推动家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种方式共同发展，引导开展适度规模经营，不断提高劳动生产率、林地产出率和资源利用率。一是鼓励林权流转。当前，全国家庭承包林地18亿多亩，但这部分林地流转率不足2%，与家庭承包耕地30.4%的流转率相比有很大差距。中央已经明确，各地要采取财政奖补、税费减免等措施，引导农户流转承包林地、实现规模经营。二是规范林权流转行为。林权是否流转、价格如何确定、形式如何选择，总的原则是由承包农户自主决定，流转收益归原承包农户所有。各地要做好林权流转服务和政策引导，决不能搞强制流转。要依托林权管理服务机构，建立完善多级联网的林权交易服务平台，引导林权有序流转。要建立林权流转市场主体信用监管制度，防止工商资本“下乡圈地”、搞资本炒作，杜绝以林权流转为名搞非林化经营或融资诈骗。三是建立利益共享机制。积极推广收益比例分成或“实物计价、货币结算”方式兑付流转费，激发更多的农户主动参与林权流转。有条件的地方，可以根据农民意愿，组织集中连片承包农户的林权在公开市场上招商引资。鼓励龙头企业与农户或家庭林场或林业合作社以股份式、合作式、托管式、订单式等运作模式建立紧密的利益联结机制，让农民分享产业链增值收益。

吸引各种资本进入林业。当前，我国社会资本充足但很难找到合适的投资领域，发展集体林业迫切需要投入却很难找到资金来源。要通过深化集体林权制度改革，创新机制，完善政策，把财政、工商、金融等各类资金吸引到林业上来，为提升集体林业经营发展水平提供资金保障。一是加大财政资金支持力度。争取财政资金加大对造林、林木良种、森林抚育的投入，各类补贴资金要覆盖到新型林业经营主体。要将木材战略储备林基地建设扩大到集体林区，争取将营造林和林业基础设施建设列入政府和社会资本合作机制（PPP）试点目录。要争取建立集体林业大县财政奖励补助政策，加快完善森林生态效益补偿制度。二是引导工商资本投资林业。支持工商资本投资林木良种繁育、高标准设施林业、林下经济等林业产业，开发农村“四荒”资源发展多种经营。充分利用各种平台，加强林业招商引资信息服务，总结推广林权抵资注册制度、林权收储制度和风险担保制度等。三是加大金融扶持力度。林权本身就是最好的金融工具，要建立健全林权收储机制，扩大林权金融功能和规模。积极推进林权收储财政激励机制建设，鼓励企业、合作社为农户提供贷款担保服务。综合运用货币和财税政策工具，引导金融机构完善针对新型林业经营主体的信贷、保险支持机制，针对不同林种、树种的生产周期创新金融产品和服务，逐步建立起适应林业生产特点、经营者愿意借贷、金融机构敢于放贷的林业金融支持体系。

培育壮大新型经营主体。培育新型林业经营主体，是应对山区村庄空心化、林农老龄化、林业经营兼业化的重要举措。一是大力发展家庭林场。抓住国家鼓励大众创业、万众创新的契机，利用好农民工返乡创业政策，培育新型职业林农。要总结典型，争取政策，鼓励发展各类专业大户，重点培育家庭林场，打造农户家庭承包经营的升级版。二是创新集体经营形式。大力发展“公司+合作组织+农户”“公司+农户股份制”等经营形式。认真贯彻落实中央关于健全城乡发展一体化体制机制的有关要求，深入推进均股、均利改革，落实好农户对集体林业资产股份的合法权益，赋予农民更多财产权利。三是加快发展合作经营。深入开展林业专业合作社示范社创建活动，发挥典型示范导向作用。加强合作社征信体系建设，为市场运作和政策扶持提供基础信息支撑。推进合作社能力建设，加强人员培训和人才引进，提高经营管理能力。鼓励组建林业合作社联合社，实现产加销融合发展。四是落实扶持政策。新型林业经营主体与农民都是林业建设主体，财政项目对经过确认经营权的新型林业经营主体要同等对待，优先支持列入示范名录的主体。各级林业部门要主动加强与财政、发改、金融等部门的协调，积极落实产业扶持、财政支持、税收优惠、金融服务等优惠政策，协调出台相关配套措施。

推进绿色富民产业发展。发展集体林业目的是国家得生态，农民得实惠，用老百姓的话说就是“国家要被子，农民要票子”。实现这个目标，必须大力发展绿色富民产业。一是把促进产业发展作为集体林改的重要内容。集体林业既要培育森林资源发挥生态效益，更要把提高经济效益作为主攻方向，把增加林产品供给和农民增收致富作为主要任务。二是大力发展森林旅游业、特色林果业、林下经济等绿色富民产业。近年来，社会对非木质林产品和生态服务的需求快速上升，林下经济发展潜力巨大。要看到这一重大需求变化，大力发展林药、林菌、养生休闲、景观利用等绿色产业，实现生态和经济“双赢”。三是完善财政激励机制。林业产业是生态节能产业，是绿色扶贫产业，是可持续发展产业，是一、二、三产业融合发展的产业，发展潜力巨大。要争取财政支持，把林业产业纳入促进农民就业增收、山区扶贫开发、节能环保等扶持政策领域，这也是间接的森林生态效益补偿方式。

加强社会化服务体系建设。明晰产权、承包到户后，迫切需要健全社会化服务体系，建立林权收储交易中心、互联网+电商等林产品销售平台，为各类林业生产经营主体提供技术指导、市场信息、法律援助、林产品销售、有害生物防治、森林管护、森林防火、森林经营方案编制等服务，为经营者发展林业创造更好条件。一是了解林农服务需求。真正把林农需求放在第一位，深入基层调研，走村入户摸底，全面了解林农最迫切、最广泛、最便利的服务需求，丰富服务内容，创新服务方式，增强林业服务的针对性和有效性。充分利用现代信息技术，通过网络服务平台、微信公众平台等方式，让林农免费享受点对点的技术和信息服务。鼓励新型经营主体为农户提供技术培训、林权收储担保、森林保险资助等服务。二是强化服务支持。公益性服务要由政府主导并给予财政扶持；经营性服务要实行市场化运作。要通过财政扶持、信贷支持等措施，加快培育林业经营性服务组织，争取开展政府购买林业公益性服务试点，研究提出政府购买社会化服务指导目录。三是加强承包经营纠纷调处。纠纷调处已经成为一项日常性工作，要加强县、乡、村林地承包经营纠纷仲裁体系建设。集体林业大县要建立农村林地仲裁委员会，有条件的地方，要建立林业法律援助机制，推进纠纷社会化调处工作制度建设，为维护农民权益、深化集体林权制度改革创造更好条件。

抓好改革试验示范区建设。与明晰产权、承包到户的改革任务相比，深化集体林改没有统一的政策要求和目标任务，有的还需要突破现行的法律法规和政策限制，各地的情况也千差万别。深化集体林改不能只依靠自上而下的行政推动，而是要更多地依靠典型示范带动。去年，我们按照中央的部署，启动了林业改革试验示范区建设，就是要鼓励各地不等不靠，大胆探索，先行先试，在试点成功的基础上再总结推广。浙江、江西、四川、甘肃等省在这方面已经取得了一些成效。林业改革试验示范区建设，重点要在林木采伐管理、公益林流转抵押担保、规范工商资本进入林业、林地承包经营权退出等方面，探索总结出一批可复制、能推广的典型经验，为指导和推动全国林业改革发展提供有益借鉴。

（作者系国家林业局党组书记、局长）

如何推进基层治理法治化

□ 李 平

党的十八届四中全会指出：“全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。”推进基层治理法治化对建设社会主义法治国家具有重要的现实意义。在新的历史时期，如何正确理解和把握基层治理法治化的要求，是摆在所有基层组织和基层干部面前的重要课题。

深化认识是推进基层治理法治化的先决条件

推进基层治理法治化，是依法治国在基层的具体实践，是依法治国的重要组成部分，对于推进国家治理体系和治理能力现代化、维护改革发展稳定大局、全面建成小康社会，具有十分重要的意义。深化认识是深入推进的先决条件。如何把这一事关根本、事关全局、事关长远的战略部署贯彻好、落实好，关键是要深化对推进基层治理法治化的重要性、紧迫性的认识。一是建设法治国家的必然要求。基层是依法治国的根基，法治中国建设的薄弱环节在基层，活力源泉也在基层，法治国家最终要体现在基层，法治政府最终要服务到基层，法治社会最终要落脚在基层。实现依法治国的目标，必须以基层为基本载体，推进基层治理法治化。二是保持和谐稳定的坚实基础。基层稳则国家稳，基础牢则国家安。习近平同志深刻指出，和谐社会本质上是法治社会。当前，基层大局总体是稳定的，但维护社会和谐稳定任务仍然艰巨繁重。深入推进基层治理法治化，把基层治理纳入法治化轨道，强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，推动形成行止有法、办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好社会氛围，对于维护基层和谐稳定具有基础性、长久性作用。三是维护群众权益的重要手段。随着经济社会的快速发展，人民群众的法律意识也在不断地增强，对于日常生活中的法治和公平正义也越来越关注。人民群众的合法权益能否受到公平对待、合法利益能否得到有效保护，直接取决于基层治理法治化程度。对于基层政府来说，回应百姓呼声、维护群众利益是工作的出发点和落脚点，必须大力推进基层治理法治化，不断提高基层治理的能力和水平。

依法行政是推进基层治理法治化的核心内容

基层治理法治化的重点是约束和规范公权力，防止权力太“任性”。目前，基层部分党员干部法治水平不高，仍习惯于用行政命令办事，一些地方损害群众合法权益的现象时有发生。对于基层政府来说，真正做到依法行政，要做好四件事：一是坚持科学决策。科学决策是依法行政的重要环节，也是促进依法行政的重要前提。要注重依法科学民主决策，在制定出台政策措施、组织实施项目、安排部署工作时，要对是否合法合规进行论证，确保重要决策和改革措施符合法律法规的规定。严格按照法律规定和法定权限想问题、办事情，重要事项集体决策，广泛听取基层群众的意见建议，决不能“拍脑袋”决策，真正让群众参与、让群众监督、让群众检验，切实增强决策科学性、可行性、有效性。二是规范行政行为。确保权力的合法规范运行，就是为行政权力画出一个清晰的边界，为正确履行行政职能提供精准依据。基层政府必须严格按照“法定职责必须为、法无授权不可为”的原则，深入推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，大力实施政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。规范基层行政执法行为是解决“行政行为不规范”问题的重点。基层要常常面对推动征地拆迁工作、化解历史遗留问题和处理应急突发事件等复杂问题，更要规范行政执法行为，细化完善行政执法裁量权基准制度，建立健全执法全过程记录制度，探索开展行政复议体制改革试点，真正运用法治方式推动复杂的基层工作。三是做到司法公正。公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用，必须牢牢守住公正司法这条底线，进一步完善基层司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。四是推进政务公开。公开透明是推进基层治理法治化的重点，也是老百姓关注的焦点，很多基层矛盾就是不公开、不透明导致的。因此，必须把公开透明作为基层工作的基本原则，以公开为常态、不公开为例外，深入推进“一事一议”和“阳光村务”，切实把群众反映强烈的突出问题，明明白白、清清楚楚地公开公示，让老百姓看得懂、信得过。

机制创新是推进基层治理法治化的动力源泉

在推进基层治理法治化进程中，如何适应基层治理的新变化新要求，创新体制机制，充分体现“以人为本、服务为先”的理念，成为摆在基层政府面前的一项现实任务。目前，基层诉求表达、矛盾调解和权益保障等方面的体制机制还不够完善，部分制度执行落实不到位，尚未形成有效的监督制约机制。实际工作中，要重点突出四个方面的机制创新：一是推进为民服务平台化。推进基层治理法治化的过程，本质上就是为基层群众提供公共服务的过程。基层政府或办事机构应按照“一口受理、集中办理”的原则，切实加强便民服务平台建设，努力为人民群众提供优质高效便捷服务。二是推进社会管理网格化。网格化服务管理是当前基层社会治理方式的创新举措，是转变政府职能、密切服务群众的有效途径，更是基层治理的重要抓手和有效载体。按照“定格、定人、定责”要求，将“一格一员、综合履职”模式向“一格多员、共同履职”方向改革，构建“专兼合一”的服务管理队伍。要进一步优化网格设置，构建服务管理功能完善、参与主体多元的网格化服务管理体系，充分发挥网格化服务管理体系的综合效能。三是推进信访工作法治化。信访工作法治化能有效畅通群众申诉渠道，有助于群众用法律的武器维护自身合法权益。做好新时期的信访工作，必须将信访工作纳入法治化轨道，构建通畅、有序、高效的基层信访工作体制，大力推行依法治访、阳光信访、逐级走访、访诉分离，主动运用法治方式处理信访矛盾纠纷，正确引导群众利用诉讼、仲裁、调解、行政复议等合法渠道解决问题，努力增强信访工作的规范性和公信力。四是推进矛盾纠纷处理常态化。化解基层社会矛盾，运用法治思维和法治方式是关键。要针对矛盾纠纷诉求多元、参与部门多元、工作手段多元的新形势，进一步理清思路，整合资源，推动多元化矛盾纠纷解决机制长效化、规范化。要建立畅通有序的基层群众诉求表达、矛盾调处、权益保障机制，进一步完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，以及调处化解民间矛盾纠纷的综合协调机制，使基层群众有问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。

（作者系安徽省阜阳市人民政府市长）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：许宝健 广告部电话：（010）62805980 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂