林改后农户承包林地基本情况评析

——基于国家林业局2013年七省调研数据的分析

**田文佳**

**摘 要：**基于国家林业局集体林权制度改革监测小组2013年对我国福建、甘肃、湖南、江西、辽宁、陕西和云南7个省份农户抽样调查的数据，本文对样本内农户林地承包情况、林权证发放情况、林地流转现状进行了统计描述。结果发现，几个省份林地承包到户的任务基本完成，但林权证的发放不到位，20%农户没拿到林权证，且在某些地区有集中。林地流转率低，只有7%左右，流转方式传统，统一价格市场未形成。文章针对家庭林地现状，提出了完善确权工作、促进林权流转、加大宣传教育的建议。

关键词：家庭承包林；林地承包到户；林地确权；林地流转

**Analysis of the Situation of Household Contracted Forestland after the Forestry Reform**

--Based on State Forestry Administration’s Survey Data in 2013

Tian Wenjia

**Abstract:** Based on the State Forestry Administration’s household-level data of Fujian, Gansu, Hunan, Jiangxi, Liaoning, Shaanxi and Yunnan provinces in 2013, this paper analyzes the woodland contracting situation, the [forest](http://dict.youdao.com/w/forest/) [right](http://dict.youdao.com/w/right/) [certificate](http://dict.youdao.com/w/certificate/) issued circumstance and the forest rights circulation situation. Main findings show that the forest land contracting reform is almost done. But 20% of all household haven’t got their [forest](http://dict.youdao.com/w/forest/) [right](http://dict.youdao.com/w/right/) [certificate](http://dict.youdao.com/w/certificate/), and only 7% participate in the forest right circulation markets. On the basis of these analyses, some suggestions are given in the end.

**Kew Words:** household contracted forestland; [forest](http://dict.youdao.com/w/forest/) [right](http://dict.youdao.com/w/right/) [certificate](http://dict.youdao.com/w/certificate/); forest rights circulation

2013年初，国家林业局集体林权制度改革监测小组对福建、甘肃、湖南、江西、辽宁、陕西和云南七省进行了随机抽样，抽取了容量为3502户农户的样本，对每个农户2012年的家庭基本情况、集体林权制度改革情况、农户家庭生计情况、林改政策需求四个方面进行了细致的问卷调查。本文基于调查中集体林权制度改革情况的数据，对农户林地的特征和林权流转的相关情况进行了描述性统计分析，以期读者能够了解样本所在7省的集体林权制度改革后农户林地的现状，为后续的相关研究的展开做铺垫。

调查小组在每个省随机抽取10个县，每个县抽取5个村庄，每个村庄抽取10户农户进行问卷调查（福建省政和县长垅村抽取了12户）。本文涉及的调查针对对样本中每个农户每一块地的信息展开，调查问卷共统计了每个农户最多12块地的数据。表1给出了平均每户的地块数据和平均每块的面积。总体而言，共有12282块地，每个农户平均有3.5块地，每块林地为28亩，但各省情况有别，且农户与农户之间家庭林地差别较大，导致平均林地面积方差很大。

1. 各省家庭林地平均情况统计

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 家庭林地块数 | 每块面积（亩） |
| 福建 | 2.84 | 34.62 |
|  | (1.89) | (156.52) |
| 甘肃 | 3.03 | 12.87 |
|  | (1.96) | (21.12) |
| 湖南 | 4.19 | 16.10 |
|  | (3.17) | (56.23) |
| 江西 | 4.49 | 24.40 |
|  | (2.84) | (39.97) |
| 辽宁 | 2.92 | 25.53 |
|  | (2.14) | (41.91) |
| 陕西 | 3.41 | 57.09 |
|  | (2.19) | (110.12) |
| 云南 | 3.65 | 25.01 |
|  | (2.91) | (56.93) |
| 总体 | 3.50 | 28.01 |
|  | (2.56) | (82.95) |

（括号内为标准差）

下文的统计描述从各省县乡具体情况和样本总体情况、每户12块林地各自的情况和每户林地总体的情况多个维度进行。

# 农户林地承包情况分析

## 林地类型

图1 各省公益林与商品林块数

统计数据以划给农户的块数作为单位。从类型来看，公益林和商品林的总数量分别为4885、7397块，商品林要多一些。各省情况不同，大部分省都是商品林居多，而甘肃和陕西则以生态林为主。这与不同地方的生态环境特点是相一致的：福建、江西作为林业产业大省，其商品林的比例能达到85%以上，占据绝对的优势；而辽宁森林覆盖率虽然高，但其所在的东北林区是我国最大的天然林区，公益林的面积要更多一些；甘肃和陕西由于特殊的地理和历史原因，其林地多为退耕林、防护林等的生态公益林类型。据此在进行研究和政策制定时，具体情况需因地制宜。

## 家庭承包林地时间

1. 林改前后得到家庭承包林地的农户统计

（单位：户）

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 总体 | 福建 | 甘肃 | 湖南 |
| 林改前 | 2706 | 410 | 326 | 417 |
| 林改后 | 1953 | 196 | 481 | 122 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 江西 | 辽宁 | 陕西 | 云南 |
| 林改前 | 392 | 352 | 428 | 380 |
| 林改后 | 213 | 319 | 412 | 210 |

从表2的数据可以看出，58%的农户在林改前就获得了家庭承包林地自己的林地，尤其在福建、湖南、江西等林业大省，更是占到了70%到80%，说明在林权改革正式实施之前，样本所在省份的大部分林地已经开始以家庭承包的方式进行经营。

从12块地的维度，对于拥有多块地的农户，只有33.7%的农户多块地的承包时间不一致，主要集中在甘肃省、陕西省，在林业较发达的省份，如福建、江西、湖南、云南，这个比例要更小，均在20%以下，尤其是湖南，只有8%的农户在林改前后承包的土地块数有变动。这说明土地分配基本上是一次性完成的，对大部分农户而言，林改并没有造成在林改前就得到承包地的农户已有林地的流失或改变。

## 获得方式

表3给出了不同分配方式的林地块数占林地总块数的比例，表中包括7各省各自的分布信息和总体的分布信息，对每个省圈出了占比前两位的分配方式。

1. 各省不同分配方式的林地块数占林地总块数的比例

单位（%）

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 自留山 | 原责任山确权承包 | “谁造谁有”承包 | 按人均分、承包到户 | 招标拍卖等 | 退耕地 | 流转获得 | 其他方式获得 |
| 福建 | 31.5% | 12.2% | 16.2% | 23.7% | 6.2% | 1.7% | 4.0% | 4.6% |
| 甘肃 | 1.1% | 1.7% | 0.0% | 58.3% | 0.2% | 38.5% | 0.1% | 0.1% |
| 湖南 | 14.0% | 40.5% | 0.6% | 33.9% | 0.0% | 4.3% | 2.5% | 4.1% |
| 江西 | 39.9% | 35.6% | 1.3% | 14.4% | 1.0% | 2.5% | 4.0% | 1.3% |
| 辽宁 | 27.1% | 8.8% | 8.8% | 33.1% | 10.6% | 6.2% | 3.2% | 2.1% |
| 陕西 | 17.8% | 3.7% | 1.3% | 23.5% | 4.4% | 35.5% | 0.3% | 13.4% |
| 云南 | 30.2% | 26.5% | 1.6% | 22.6% | 1.9% | 12.4% | 1.6% | 3.1% |
| 总 | 22.9% | 16.8% | 4.3% | 29.9% | 3.7% | 15.8% | 2.2% | 4.5% |

可以看到，不管是分省信息还是总体而言，按人均分、承包到户是最常用最基本的分配方式。而其他的方式根据各省不同的情况各有差别。从表中可以看出，对于如福建、湖南、江西、云南等林业比较发达的省份，农民大多在林改前就参与既有林地的经营，农户承包的多为自留山和原责任山；而对于甘肃和陕西，由于特殊的地理和历史情况，土地沙漠化等原因造成原有林地破坏严重，现在农户分到林地多为退耕地，分配方式较单一，自留山、原责任山和其他方式的占比很小。

# 权证发放情况分析

## 农户获得林权证情况

总体而言，调查所在的7省的林权证发放是比较理想的，有87.9%的家庭承包林地都有林权证。但林权证发放情况各省之间有别。从图2可以看出，对于林业较发达的湖南、江西等省份，林权证的发放比例能达到95%以上，与之相对比的是，福建作为林业发达地区，却有36%左右的林地没有林权证。这是由于林权证发放政策是由各省独自制定的，导致了权证发放情况参差不齐，有部分扣证不发的情况产生。

图2 各省有林权证和无林权证林地块数

在调查数据发现，在有林权证的农户中间，有且农户的林权证在村级政府存放，并没有发放到农户手中。这种情况在陕西、甘肃、辽宁个别出现，且多为某个村庄普遍存在的现象，如甘肃省南峡村。在分析具体数据时发现，这些村的林地多为村小组集体经营。从改革监测小组的报告中了解到，一些村庄存在“以股代改”、“以卖代改”的现象，未经村民统一，或者违背农民意愿，对集体林地实施股份制承包、联户承包、招投标拍卖承包。

1. 不认为林权证重要农户所在村庄举例

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 不认为林权证重要农户比例 | 林权证发放情况 | 林地类型 |
| 陕西波洛池村 | 60% | 均未发放 | 公益林 |
| 福建梧店村 | 40% | 均未发放 | 商品林 |
| 甘肃白杨村 | 40% | 已发放 | 公益林 |

有3335户农户觉得林权证对于他们而言是很重要的，占了所有3502户农户中的绝大多数。对林权证重要性持否定或怀疑态度的农户中，有一部分呈现村镇集中性，且大部分占以下两个原因中的一个或全部：经营的林地为商品林；林权证没有发放或存放在村小组。如表4举例的几个村庄。

## 农户对所在村确权情况的评估

1. 农户对所在村确权情况的评估

（单位：户）

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 是否对所有林地确权 | | 是否全部核发林权证 | |
|  | 是 | 否 | 是 | 否 |
| 福建 | 438 | 62 | 321 | 181 |
| 甘肃 | 500 | 0 | 497 | 3 |
| 湖南 | 484 | 15 | 457 | 43 |
| 江西 | 481 | 19 | 476 | 24 |
| 辽宁 | 479 | 21 | 325 | 175 |
| 陕西 | 494 | 6 | 472 | 28 |
| 云南 | 497 | 1 | 463 | 6 |
| 总体 | 3373 | 124 | 3011 | 460 |

表5是对农户进行访谈得到的农户对所在村林地确权情况的评估。表中数字为选择相应项的农户的数目。

表中数据一个明显的特点是，认为林地已经确权的农户数量总是大于认为已经全部核发放林权证的农户数量。由此可以看出农户对于林地确权的定义尚不清晰，许多农户所理解的确权可能只是得到了承包土地并能在其上经营。

## 其他林权相关情况调查

1. 农户林权纠纷及调解情况比例

（单位：%）

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 有林权纠纷 | 不满意调解结果 |
| 福建 | 9.7% | 63.0% |
| 甘肃 | 0.4% | 50.0% |
| 湖南 | 4.4% | 63.2% |
| 江西 | 6.4% | 60.0% |
| 辽宁 | 2.0% | 50.0% |
| 陕西 | 1.8% | 87.5% |
| 云南 | 0.8% | 50.0% |
| 总体 | 3.6% | 65.2% |

表6是各省农户林权纠纷情况的汇总，表中数据是存在对应项所述情况的农户的占比。

总体而言，有林权纠纷的农户还是占少数，总体只有3.6%。但可以看到，在几个林业经济比较发达的省份，如福建、湖南和江西，林权纠纷的比例都要高于平均水平。这可能归因于农户对自己林地的权利意识和经营能力都要强一些，导致林农对侵权行为更为敏感。

福建省的情况更为突出，在前面我们了解到，福建省林权证的发放并不彻底，有40%的人没有拿到林权证，在上表中，福建的林权纠纷比例是最大的，接近10%，并且纠纷调解情况不甚理想，有63%的纠纷没有得到合理的解决。因此我们可以猜想，林权证的可能会对减少纠纷有一定的帮助。

# 林地流转现状分析

## 流转规模

表7统计了农户承包林地的流转情况。对于有多块地的农户，若其部分林地参与流转而部分未参与，则在流转项和未流转项下都有记录。

数据显示，3503户农户只有289家有林地流转，只占到7%左右，这289户共流转了498块地，平均每户1.7块，流转比例相对还是很低的。并且流转没有呈现集中性，在各省的情况是比较均匀的。没有某省份大规模流转的情况。

1. 农户林地流转情况及流转方向

（单位：户）

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 承包林地流转情况 | | 流转方向 | |
|  | 流转 | 未流转 | 流入 | 流出 |
| 福建 | 74 | 426 | 57 | 18 |
| 甘肃 | 67 | 433 | 2 | 65 |
| 湖南 | 55 | 445 | 20 | 35 |
| 江西 | 39 | 461 | 19 | 23 |
| 辽宁 | 39 | 461 | 12 | 28 |
| 陕西 | 3 | 497 | 0 | 3 |
| 云南 | 12 | 488 | 6 | 7 |
| 总体 | 289 | 3213 | 116 | 179 |

图3是2001-2012年每年参与林地流转的农户数目。从图上可以明显看出，在2007年林改开始之前，参与流转的林地数量是极少少的，2007-2008年林改的启动，参与林地流转的农户数量有了一次明显的提升，且在此后的年份迅速增长。尤其在2012年，参与林地流转的农户数量明显增多。在2009-2012年，许多省份推出了林权流转补贴政策，流转数量增多可能与这一政策的实施有一定的相关性。

图3 分年份参与林地流转农户数量

在对参与林地流转的农户的地区分布进行分析时，发现林地流转在村县级别集中进行的现象是很明显的。如湖南省和吕村，绝大多数的农户都将林地出租给了企业；而甘肃省清水县在 2012年有大规模的农户转包林地给企业的现象。即使是散户进行林地转让时，也常呈现地区集聚现象。如江西省黎川乡的林地流转现象比较普遍，但流转方式各不同；而辽宁省的边哈达村，农户在不同的时间相继将承包林地租给了外村村民。我们可以假想，流转观念和规模林业发展状况可能是影响林农进行林地流转的重要因素。

## 流转方式及对象

图4给出了调查的7个省份各种流转方式所占比例。从图中可以看出，转包、转让、出租三种传统方式占了绝大多数比例，有极少部分的农户参与了入股的方式，而抵押和互换这种较为新颖的流转方式在统计数据中并没有出现。可见总体而言，林地流转还是处于非常传统的阶段，形式单一。

图4 各种流转方式所占比例

图5 各种流出对象所占比例

从图5中流转对象的比例来看，村民和工商企业是流转的主要对象，合作社等一类的集体经营组织占比并不大。

流转方向中选择其他的农户集中在甘肃和福建两省，在对数据进行逐个分析时，发现选择其他的农户都是没有得到林权证的农户。如甘肃省永靖县，县内林地均为生态林，该县许多村民都将所属林地流转给村政府，比如尤塬村，2011年全村都将林地转给了村小组进行绿化。而在前文的分析中我们知道，福建省林权证发放工作进行的很不彻底，也因此导致了许多农户林地流转给村镇的情况。

## 其他流转信息

在这一部分分别分析了流转目的、流转期限和金额的情况。

1. 流转目的统计

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 代管照看 | 扩大营林规模 | 增加收入 | 其他 |
| 农户数目 | 33 | 63 | 124 | 85 |
| 比例 | 15% | 29% | 56% | 39% |

表8中可以看出，农户进行林地流转的最主要目的还是为了增加收入，为扩大营林规模的基本都为流入林地。流转中也有一部分是为他人代管照看这种经济效益不高的流转方式。

图6 流转金额分布直方图

从流转期限和金额看，流转期限平均为36年，其中以30年最为常见，最大期限为70年，但也有个别林地只进行3-5年的流转。流转金额平均为2288元每亩，但一方面，数据中有一些数目很大的异常值，达到1万甚至10万元/亩，另一方面，293户流转的数据中有115户的流转金额为0，导致平均值不能代表普遍的情况。如图6所示，流转金额具体情况参差不齐，一般流转金额集中于500元/亩以内，以100-300元居多，但在30元以下、1000-3000元的区间内也出现了较为集中的峰值。从流转类型分，对于公益林流转金额一般为几十块到一二百块不等，商品林一般为一百到几百元，有少数能达到一二千元，并且对于被村小组收走的土地或者入股、加入合作社的土地，流转金额只有象征性的几块到十几块，或者直接为0。综合来看，林地流转并没有形成统一的价格市场，我们可以推断林地价值的评估系统是很不到位的，价格被低估的现象明显。

# 总结

本文简单分析了以福建、甘肃、湖南、江西、辽宁、陕西和云南七省为代表的农村家庭承包林地的基本情况。从文章的分析可以得到以下几个结论：

1. 样本所在几个省林地包产到户的工作开始的是比较早的，分地工作进行的也比较完整，得到土地的农户由于林改政策导致的土地变动率不高。
2. 基本的林权证发放工作很不到位，没有林权证、有林权证却不发给农户的情况较多，存在“以股代改”、“以卖代改”的现象，对下一步的林改工作推进造成很大障碍。
3. 农户对自己林地的经营意识还很封闭，林地流转比率很低，林地流转的方式传统，流转的对象和途径也比较单一，林地流转的价格被低估，综合来说，不管是林地供给方还是需求方都没有得到有效的匹配，流转市场还处在非常初期的阶段。

样本几个省份跨越我国三大林区和中原退耕林区，对我国的林地的整个情况有一定的代表性，我们从中也可窥一斑。总的来说，我国的林改的基本工作是做的比较全面的，但林改的覆盖率高，深度却不够，许多配套的改革措施进行的还不到位。在接下来的林改工作中，提出以下几个建议：

1. 加强林地的确权工作，要保证权利的准确性，加大政策执行力度，增强监管，建立权利保护机制，以保证农民对林地的基本权益，维护农民的利益。
2. 促进林地流转的发展，一是要确保农民对土地的权益；二是要推动流转市场的发展，以减少搜索匹配成本，建立有效的林地价值评估体系，规范化流转程序。
3. 加大宣传和教育，改变农民观念，使农民能够以灵活的方式行使对自己林地权利，增加林地经营效率。