

山地制度建设试验与思考

田 千 禧

(湖南农学院农经系, 长沙, 410128)

提 要 本试验针对怀化地区山地制度建设问题, 通过建立山地档案制度, 使山地产权制度、使用权流转制度和山地开发管理制度更趋规范化、科学化, 消除由于流转不规范而影响山地开发的隐患, 对促进山地的集中, 规模开发和利用, 提高山地生产力取得了明显的成效。

关键词 山地 管理 分配制度

怀化地区是我国南方典型山区, 具有“八山一水一分田”的土地资源特征, 随着农村改革的不断深入, 本地区逐步把农村经济发展重点由人平“一亩耕地”转向“八亩山地”, 明确提出了“八亩山地奔小康”的口号, 发动群众大搞山地开发, 取得了显著的成效。1988年8月, 湖南省委正式批准怀化地区为“山区开放开发试验区”。1991年1月《山地制度建设试验》在北京通过专家论证, 被列为国家科委软科技项目, 在本地区的10个乡进行试点研究。经过2年多的试验研究, 从理论和实践上都取得了可喜的成效。本文就试验的监测结果作一粗浅分析, 并提出一些构思。

一、基本情况及山地产权制度的缺陷

怀化地区位于湘西南边陲, 西邻贵州, 南连广西, 属云贵高原向湘桂丘陵盆地的过渡地段, 总人口450万, 山地总面积220万公顷。怀化地区自然资源丰富, 经济区位条件优越, 水陆交通便利, 现为我国连接东西, 贯穿南北的重要交通枢纽。自农村实行家庭联产承包责任制以来, 怀化地区经济得到了迅速的发展。但是, 随着农村改革的不断深入, 山地联产承包责任制与山地产权制度不相适应的矛盾日益突出, 主要表现在以下几方面:

1. 山地产权关系模糊。从1981—1984年, 怀化地区林业“三定”使全区180多万公顷山地均分到户经营, 占山地总面积的82%, 全部由县一级政府统一颁发权属证书, 即《自留山证》和《责任山证》。在这期间, 大部分《自留山证》均已发到农民手中, 权属和界址比较清楚, 面积也做了粗略估计, 而《责任山证》绝大多数没有发到农民手中, 界址和面积都没有准确的核实。多数是指手为界, 由村民委员会干部闭门造册, 重填、错填、漏填的现象相当严重。按当时的政策规定, 自留山上的林木归农户所有, 责任山上的林木属集体所有, 但实际上, 农民凭指标砍伐自留山和责任山的林木, 收入全部归农户, “集体所有”只徒有虚名。不少农民对山地所有权和使用权认识不清, 买卖山地, 乱占滥用山地, 占而不用, 多占少用, 优地劣用的现象比比皆是。掠夺性的经营和短期行为也相当突出, 山地权属纠纷屡

本文改回日期: 1993-03-05.

见不鲜。

2. 山地无偿使用,所有权主体“虚置”,而且是无限期使用,导致农民不愿对山地投入。由于使用山地不付代价,不承担任何经济责任,使用者自然不会珍惜山地。这种山地的无偿使用,一方面,山地所有权在经济效益上难以得到最终的实现;山地承包到户后,山地的收益以绝对地租和级差地租的形式分流于国家和农户,集体山地所有权的经济实现只是表现在“三金”的提留上。但在许多农民看来,只要上交合同定购的农产品,其它收益全部可以归己,没有再向集体交纳“三金”和其它费用的义务,所以这种“三金”的提留也是极为微薄,许多乡村没有公共积累,发展福利事业,建设公路,水利和公共设施无法开展,山地的基础设施相当薄弱,经不起旱、洪、涝灾害的袭击。另一方面,集体对山地的占有只表现在法律形式上的占有,而在所有者中最有实质性的山地处分权却仅仅表现在农民承包山地的调整上,这与我国宪法和土地管理法明确农村土地属劳动农民集体所有的方针相背离。

3. 山地管理制度不健全,山地管理失控。首先,山地的主管部门不清楚,集体所有的山地国土部门要管,林业部门在管。具体的职责没有明确分工,自行其事,各自为营,有些事两个部门都管,有些事两个部门都不管,对承包者乱伐林木,随意荒芜和非法处分山地等违反山地管理制度的行为得不到制止和纠正。其次是山地管理制度不健全,使许多山地经营合同,山地流转契约条款,利益分配等形式不合理,不规范,阻碍了山地的开发和利用。

4. 山地经营缺乏宏观指导和微观调节,导致山地经营规模的细碎化。实行家庭联产承包责任制后,山地的使用权分散到千家万户,而且当时是按有林山和荒山,近山和远山搭配平分,形成“一山多户主,一户多山头”的局面。一般情况下,农户对近山、林山还可以维持独立经营,但对于立地条件差,投入多,难度大,周期长的荒山、远山开发就感到力不从心。加之道路、水利、电力,护林等基础设施差,分散经营就只能是望山兴叹,任其搁荒了。

除此之外,还有山地使用权流转无序,手续不完备,地价混乱,利益分配不合理等现象都不可避免地使山地开发存在着很多不稳定因素和潜化的隐患。

二、山地制度建设的内容

为了探讨山地制度建设的科学理论和方法,我们以山地产权制度,流转制度和管理制度为山地制度建设的主要内容,旨在实现“三个转变”,即由现在的无偿使用向有偿使用转变;由无限期使用向有限期使用转变;由隐形、非法流动向公开、依法流动转变。最后达到山地资源合理配置和有效利用,促进山地利用技术和管理方法的改进。

(一)建立规范化的产权制度

进一步明确山地的集体所有权和农户的使用权,形成严格而完整的山地产权制度,并使之法律化和制度化。

1. 明确山地所有权归村经济合作社(或村委会),山地所有者,可依法对山地进行管理,制订山地开发规划,控制和监督山地的使用方向,参与山地流转。山地所有权的经济实现形式是向山地使用者收取山地使用费。发租后,每年按山地等级和收益的5%左右标准

收取租金.收取的租金坚持“取之于山,用之于山”的原则,不交国家,不搞平调,主要用于山地的基础建设和公益事业.资金的使用按贷款一样,还本付息,取得的利润按山地租金上交比例返回,多交多得,少交少得.

2.明确、稳定山地使用权.按原来林业定权发证的山地权属,把山地的使用权稳定到农户.山地使用权主体具有山地经营权、收益权和部分处分权.山地使用权的实现方式为1)入股;即以山地使用权作为股份,加入山地开发联合体或开发性合作企业,并参加其经营利益分配.2)出租;即让出山地使用权,取得地租,实现山地使用权.3)抵押;即以山地使用权作抵押,取得金融机构和银行的信用.4)兑换;以山地换山地,以耕地换山地,或以林山换荒山,以近山换远山,以好换次,舍多求好,弃远取近等形式达到集中连片,规模开发的目的.

3.在稳定山地承包制基础上,推行租佃制.山地与耕地不一样,山地附着物的生长周期一般都在20年以上,这在客观上要求山地使用者获得的使用权必须长期稳定.所以租佃制明确规定农户的租佃期为60年.在租佃期内,农民对山地的投入,不会担心政策变而承担风险.租佃制还给予农户对租佃山地更多的处分权,只要农户履行租佃义务,即可有偿转让其山地使用权.租佃期满以后,山地所有者对山地使用权进行再次发租,原承租者仍可继续承租.

(二)建立健全山地使用权有偿流转制度

随着改革开放的不断深入和农村商品经济的发展,山地隐形市场日趋活跃,地价混乱,无规范合同手续,甚至转手买卖,从中牟取高额利润的现象时有发生.山地使用权有偿流转制度的建立.首先以政府文件承认山地使用权有偿流转的合法性.其次是规范山地有偿使用评价制度和标准,确定山地使用权职能范围(继承,出租,转让,入股,抵押和兑换).根据山地开发需要,流转双方可自由选择流转形式,议定流转的价格,在山地所有权主体代表的参与下签订流转合同,然后经山地所有权和主体登记认定,报上一级土地管理部门备案.对过去自发流转的山地,重新进行清理、登记、规范合同文书,尽量做到没有漏洞和矛盾发生.再其次是开放山地地产市场.土地(包括山地)是一种特殊商品,必然要进入流通领域,要依赖市场,这种山地产市场,是在公有制和国家宏观调节基础上的一种特殊山地使用权流转市场,通过建立山地使用权流转的中间组织和金融机构如:山地开发公司,地区性综合开发组织或金融公司,为山地使用权流转形成媒介和提供方便,根据市场需求,直接参与山地使用权流转.使山地流转双方的权益得到公证和法律保护.

(三)建立完善山地管理制度

山地管理制度的内容很多,这里先从管理机构、监察机构和建立山地档案制度入手,明确任务和职责.山地管理机构是国家的土地管理部门,主要执行国家对山地管理的一些政策法规,加强山地开发的总体规划,做好山地建设的一些基础性工作和实行必要的监督.建立山地档案制度是由山地所有权主体按原林业定权发证的山地权属,将山地概貌,界址,面积,山地产权,使用状况,山地流转情况等,进行登记建档,报土地管理部门存档备案.

三、山地制度建设的成效分析

经过两年多的试验,山地制度建设发挥了明显的作用。

(一)建立山地档案制度,明晰权属关系

山地档案管理是本试验改革山地管理制度的尝试,在全国尚属首创,到目前为止,已有 3.2 万户建立了山地档案,领取《山地承租使用证》,注册登记承租山地 5.3 万多公顷。昔日指手为界的山地,如今建起了档案,使多年积累下来的 2855 起各类山地权属纠纷得以解决。同时还完善和补办了 4541 份山地使用权流转合同,基本上消除了由于流转不规范而影响山地开发的隐患。山地档案管理制度的建立,加强了山地的统一管理和分散经营功能。使农村山地在实行联产承包责任制以后,山地平分到户,权属不明,界址不清,流转无序的问题得到了改善,山林纠纷明显减少。这样,不仅避免了因主体模糊而造成联产承包制发展过程中的混乱,增强和奠定联产承包制“统”的功能和基础,而且克服了乱占滥用山地的现象,促进了山地的合理开发和利用。

(二)建立山地有偿使用制度

长期以来,农村山地的无偿使用已在人们头脑中留下了根深蒂固的印象,认为土地的公有就是无偿,所以不合理的开发利用山地和浪费山地的现象极大地阻碍了山地生产力的发展。山地使用权作为一种特殊商品,通过价值规律的作用,进入市场流通,这是农村生产力发展对山地使用制度的客观要求,自试验开展以来,全区山地使用权有偿流转面积(表 1)。这里有开发山地 206 公顷的典型户黔阳县岩垅乡村民钦万有,雇佣工人 80 多人,固定资产达 1300 多万元,每年纯

利润达 50 万元以上。还有新晃侗族自治县波州镇村民张承建,1991 年与苗冲村签订租赁山地合同,从农行贷款 3 万元,开发山地 8 公顷,种植柑桔水果等苗木 4000 多株,合同规定植苗 7 年后,将总收入的 15% 作租赁山地费返回村里,现已初见成效。据调查统计全区开发山地 6.6 公顷以上的大户共 2333 户,全年家庭总收入都在万元以上。全区

工程造林,封山育林和经济林的建设也取得了显著的成效。溆浦县祖市天乡山地面积 3132 公顷,其中 1840 公顷残林荒山分别由 4200 户农民,兴办股份制工程封山育林林场,全部种上松、杉、果树和药材。全乡森林覆盖率由 1989 年的 44.4%,提高到 1993 年的 58.4%,防风固沙,涵养水源,调节气候的效果增强,取得了良好的生态效果。

(三)建立了山地产权制度

山地产权制度是整个山地制度建设的核心,处理好坏,直接关系到整个山地制度建设

表 1 山地使用权流转面积统计

Table 1 Statistics of transforming areas for farming right of mountain land

流转形式	数 量	户 数 (万户)	面 积 (万公顷)	占流转面积百分比 (%)
参与山地 流转的总数		7.76	7.3	100
其中	折价入股山地	6.90	3.77	51.50
	租 赁 山 地	0.75	3.43	46.80
	兑 换 山 地	0.11	0.03	0.46
	买 卖 山 地	26(起)	0.05	0.73

试验的成效。山地所有者,负责调处承租之间的山地权属纠纷。山地所有者有发租权,农户向集体承租山地,必须领取《集体山地承租使用证》并缴纳租金,农户转让山地使用权,必须按时到村合作经济社,办理登记手续,承租农户如不缴纳租金,不按规定期限绿化荒山,不服从管理,集体有权收回山地使用权。这样,农户承租山地后,每年都要为山地付出一定的代价,迫使山地使用者考虑如何开发利用山地,不开发就划不来。即使自己无力开发,也可转让给有能力的农户开发。这样有利于山地向种地能手集中,发展集约经营,打破“小而全”的生产格局,为山地集中和实现适度规模经营创造条件。

(四)山地由无限期使用改为有限期使用

根据本地区《关于山地制度建设若干问题的规定》的要求,山地界址、权属以林业“三定”为基础,实行经济关系更明确,更稳定的长期租佃制,租期为60年不变,通过对山地纠纷的调处,山地面积,界址,利用现状和基础地力的进一步监察(一般都采用丈量,勾图,分摊,踩山评估等方法)把山地落实到户。同时通过对流转合同的修订和完善,使流转双方的利益得到了调整和进一步认定。为了发展规模经营,保护经营成果,有关文件还规定:“山地流出方不得以任何理由单方撕毁合同,提出收回山地自己使用”;“任何人不得以任何理由哄抢和破坏开发成果”,使开发者的利益得到进一步巩固。

(五)山地制度建设,优化了山地开发环境

群众在大胆实践的基础上,创造了多种山地开发形式,按不同的开发主体来划分,开发形式共有八种(表2)。他们以各种形式集中山地,筹集资金,招集闲散劳力,组织工程造林专业队,承包荒山垦殖,创办私营绿色企业,实行单独核算,自立经营,利益归己。大大地加快了山地开发步伐,促进了山地生产力的发展,取得了明显的经济效益,社会效益和生态效益。

表2 山地开发主要形式统计

Table 2 Statistics of main types for mountain

land exploitation

开 发 形 式	筹集资金(万元)	开发面积(万公顷)
党政机关示范开发	1700	0.80
专业公司集团开发	1100	1.00
国营企业与农户联营开发	1031	0.91
乡、村、组集体开发	710	2.00
能人承包开发	370	1.00
农户合作开发	245	0.93
大 户 开 发	2200	7.33
农户庭院开发		0.40

四、山地制度建设试验进一步思考

山地制度建设试验取得了初步成效,但还有许多问题需要继续试验和研究。

1. 山地开发需要从法律上和政策上作进一步保证和监督,山地开发是一项投资大,风险大,见效慢的系统工程,由于国家缺乏在总体上的开发政策,法令,加上所有权和经营权分离机制不明晰,一系列山地开发制度还难以推广执行,还需要从理论和实践中继续深入研究,探索切实可行的管理方法完善政策法规。

2. 进一步完善山地地产开发公司。由于山区经济欠发达,山地开发难度大,投资效益低,周期长,完全依靠自身的能力开发山地的能力弱,需要制定一系列优惠政策,吸引外单

位,外商和有开发能力的能人来投资开发,建立多元化山地开发体系。

3. 加强山地资源开发利用的平衡性和系统性研究. 从生产结构角度来看,各林种和树种之间存在着相互依存和制约的关系. 要根据因山制宜的原则,坚持一切从实际出发,满足经济与生态的各种需求,综合发挥山地资源的各种效用,制定山地开发的中、长期计划。

4. 认真搞好山地评价监察工作. 在山地详查的基础上,通过社会性的山地评价活动,初步确立山地使用权理论价格,级差价格和转让价格,使山地价格和利润分配更趋于合理化。

5. 积极引进人才和技术,科学地指导山地的开发和利用,搞好山地基础设施的建设,以调动农民开发山地的积极性,从而提高劳动生产率和山地生产力,以满足社会日益增长的生态、经济需求。

A TRIAL FOR BUILDING THE MOUNTAIN LAND SYSTEM

Tian Qianxi

(*Department of Agricultural Economics, Hunan Agricultural College, Changsha. 410128*)

Abstract

The trial for building the mountain land system in Huaihua defined that the property right of mountain land belongs to the village economy cooperative. On the basis of stabilizing the contract system of mountain land, the long-term tenancy system is pursued, as well as the system of farming and transferring of the farming right with paying should be practised. The management system of mountain land archives and valid management to the resources should be strengthened so as to improve using of mountain resources. There has been an obvious decrease in dispute on the property right of mountain land. The mountain development and the productive forces have been increasingly progressed.

Further protecting and supervising from laws and policies will be needed for building mountain land system to strengthen the supervising work on appraising it, enhance studies on belateness and systemationess of exploiting its resources, launch scientific guidance and a whole plan, optimize the circumstance of developing mountain areas, accelerate the proper utilizing and improve ecologic environment.

Key words mountain land, management, distribution system