

“非同一般的困难”，每一位了解海南林改试点工作的人，恐怕都会有这样的感受。如今，海南林改已经在昌江、屯昌、澄迈、白沙四个县结束主体改革的试点工作，其他14个非试点县市也已于近日陆续展开林改工作。

海南林改难，难就难在有着兄弟省份无法比拟的深度利益调整格局。“人家是空手分到蛋糕，皆大欢喜；我们则是把早已分出去的蛋糕收回来，重新再分配，阻力很大。”

但是，海南的林改试点工作在时间紧、任务重的情况下，依然艰难探索出了一种适合本地实际的林改经验样本。日前在南宁召开的一次全国林改会议上，海南林改模式受到了全国林改办的高度赞赏。



海南林改探出样本

文\海南日报记者 单憬岗 特约记者 曾高文 王先 通讯员 谭永军

“林改的目的是什么？”

3月29日，昌江黎族自治县县委书记唐剑光告诉海南日报记者，海南省集体林权制度改革在昌江开展试点工作伊始，他就在思索，究竟什么样的林改之路才适合昌江、适合海南。

唐剑光的问题绝非空穴来风。“非同一般的困难”，每一位了解海南林改试点工作的人，恐怕都会有这样的感受。如今，海南林改已经在四个县结束主体改革的试点工作，其他14个非试点县市也已于近日陆续展开林改工作，唐剑光最初提出的问题，又摆在了非试点县市负责人的面前。

海南林改难，难就难在有着兄弟省份无法比拟的深度利益调整格局。但是，海南的林改试点工作在时间紧、任务重的情况下，依然艰难探索出了一种适合本地实际的林改经验样本。

海南症结：“三过”

2007年11月，昌江、屯昌、澄迈、白沙四个县在海南率先开展林改试点工作，为全省全面推进林改进行探索，积累经验。海南省林业局巡视员秦忠文表示，我省林改是在借鉴福建、江西等先行省份成功经验的基础上，采取先行试点、逐步推开的方式，有组织、有计划、分步骤开展的。但我省林改与福建、江西两省相比，存在明显的差别，“其症结在于我省普遍存在的‘三过’问题。”

海南省林改办综合组组长李华曾经对福建、江西等我国的林改先行省份进行过深入考察，熟谙海南与这些兄弟省份的林改差异。在他看来，双方主要有两个方面涉及到利益的重新分配：

首先是林改前集体林地的经营主体不同。福建、江西两省集体林地80%由集体统一经营，而海南省集体林地66.6%由农户、大户和企业承包或经营。

“人家是空手分到蛋糕，皆大欢喜；我们则是把早已分出去的蛋糕收回来，重新再分配，阻力很大。”屯昌县林业局副局长胡照勇用一个形象的比喻道出了双方差异所在。国家林改办提出的林改主要遵循的五项原则中的第一项就明确提出，要坚持尊重历史，保持政策的连续性和稳定性。

因此，这种差异的存在，也就决定了海南不能走兄弟省市林改以“均地”为主的模式，而应该转而以“均利”为主。

其次是林业“三定”后情况不同。1981年—1983年间，国家为了促进林业发展，出台了“林业三定”的政策，即稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制的工作。

李华介绍说，福建、江西两省林业“三定”后，1987年又大部分收回集体统一经营，林地林权纠纷相对较少，而海南省林业“三定”后，大部分集体林地没有收回，导致产权不清，历史遗留问题多，情况复杂。具体表现为对外发包或流转林地存在“面积过大、租金过低、租期过长”的“三过”问题，上世纪80年代中期国家实行“谁种谁有”政策所形成的各种造林问题，致使林地占有严重不均，以及林地

权属纠纷矛盾十分突出。

因此，我省林改比福建、江西两省历史包袱更沉重，难度更大，任务更艰巨。

昌江黎族自治县县长吉明江认为，作为一个旅游省份，作为我国首个生态省，在占我省林地面积41.4%的集体林地确权后，如何确保不出现乱砍乱伐现象，在农林获得生产资料、走上进一步富裕之路的同时，继续保护好优良的生态环境，是摆在已经结束主体改革的试点县面前的又一个巨大难题。

屯昌经验：“双包”

屯昌县屯城镇村民老陈是个勤快人。1980年代，国家号召农民自己上山开荒，“多劳多得”、“谁开垦归谁有”。他起早贪黑、披荆斩棘，在山上开垦出100多亩地用于种植经济林。但是，海南农民拥有林地面积严重不均的情况也主要是这个阶段造成的。

根据县林改办关于经营面积特别过大，其承包期限分别按不同树种的主伐期进行确定的指导意见，对老陈的承包期限确定为16年，承包期满后，经村民会议2/3以上成员同意可继续承包，或由集体无偿收回50%的林地重新分配给无林、少林的农户，剩余部分则由开垦者老陈继续承包经营。

“这样比较妥当。”虽然不太乐意，老陈还是不得不承认，县里的做法是避免造成他家与同村人对立的好办法。

3月27日，屯昌林业局已经没有了此前林改高峰期的繁忙景象，忙了1年多林改的胡照勇终于可以轻松地坐下来和海南日报记者好好唠一唠屯昌林改的始末了。

“一开始，我们也是一筹莫展。”2007年，胡照勇参加了省里的林改考察团，到福建、江西等地考察学习，但是学习完回来他依然是一头雾水。屯昌的实际情况与考察地点的差异太多了。“唯一的办法，就是埋头做调研。”

县里迅速组织了工作队，深入全县每个镇、村、经济社调查摸底，把各地的人口、林地面积、人均林地、承包情况、少林户、无林户，以及大大小小的林地纠纷，“摸了个透透彻彻”。心里有了谱的屯昌人，开始了他们稳打稳扎的林改步伐。

林地纠纷制约着林业的发展，不及时化解矛盾将影响林改正常开展。为此，屯昌首先对排查出的114宗林地纠纷案，规定时间，分解任务，成功调处了94宗。

根据调研情况，屯昌精确划分了家庭承包与其他方式承包两种方式。由于家庭承包是我国农村集体土地承包的基础，同等条件下由经济社内部农户优先实行家庭承包；其他方式承包的承包期最长不得超过30年，其承包金远高于家庭承包的金额。

同时，屯昌还结合本县实际出台了一套行之有效的“三过”应对方案。一是确定了经营林地面积过大的基数，即全县户均林地面积15亩左右，凡超过户均林地面积2倍以上的均为经营面积过大，超出部分须划为其他方式承包。二是根据1981年以来的历史沿革，分4类界定承包期过长的情况，一般

规定承包期超30年的即为过长。三是规定了承包金交纳标准，低于标准的须提高。

由于林改政策符合县情，并遵循“村民自己做主”的原则，屯昌林改进行得比较顺利。仅纠纷调处一项，屯昌就成功解决了近千户农民、近10万亩集体林地的租金分配问题。

昌江新路：“五结合”

三月的王下，繁花似锦，蜜蜂上下翻飞。

“满了满了。”王下乡钱铁村村民老符抓起一张布满蜂蜜的蜂板，喜滋滋地给海南日报记者看。养蜂不到2个月的他，已经沉浸在“甜蜜事业”中。

“林改的落脚点就是要让农民得到实在的利益。”唐剑光认为，昌江林改主体改革虽然已经结束，但配套改革的路还很长，只有通过配套改革，让林农有了多种多样的致富途径，才能有效地保护好生态。

吉明江表示，昌江林改的最大特点是“五个结合”，即与发展特色林业经济促农民增收、实施森林生态补偿促生态保护、结合海防林建设促进资源增长，等等。“这些都是兼顾生态与农民增收的措施。”

车行昌江，展现眼前的是一幅人与自然和谐发展的优美画卷。站在该县石碌镇保老村的山头上，一望无际的丘陵地中一行行橡胶幼木长势喜人。村委会主任介绍说，林改后村民在县委县政府的帮助下，舍弃了原本收入低的甘蔗，种上了橡胶。

仅仅1年前，这片上万亩的规划林地上还几乎看不到几棵树，点缀期间的都是一些收益低的短经济作物。林改启动后，县政府出台了无林地造林补贴政策，给予在集体公益林地中的无林地造林的农户进行补贴。在这一政策带动下，石碌镇、七叉镇在规划集体公益林地中的无林地上已经种植橡胶树13000多亩。

昌江主管林业的副县长何顺劲还告诉海南日报记者，近来该县动作频频。几天前的县政府常务会议通过了两个文件，一是加快发展养蜂产业的决定，一是为农村小额贷款贴息的决定。这与林改配套改革息息相关。

发展养蜂产业，是昌江找到的走林下经济之路的突破口。去年下半年以来，为让拿到林权证的农民有更多致富途径，县里先后两次组织镇村干部和农民到琼中等地学习经验，头脑灵活的农民回来就养起了蜜蜂。“七叉镇一个村的首批蜂蜜已经卖到了海口，赚了不少钱。”老符羡慕地说。而农村小额贷款则可以应用到林地抵押贷款上，让林改给农民带来的第一个抵押物，能够更好地落到实处。

为了巩固林改成果，昌江还成立了林业服务中心。县林业局局长关远武说，这将发挥林农利用林地使用权和林木所有权在经营、流转、评估和融资等方面的作用。

“以后林农可以在这里办理林权登记、产权交易以及林地抵押贷款，还可以将自己的土地和林产品在这里进行自由地流转和买卖，换取资金，还可以为自己的产品找一个好买家，卖一个好价钱。”

压题照片为屯昌屯城镇加宝岭，林权改革让这里的山林更苍翠。

海南日报记者 张杰摄