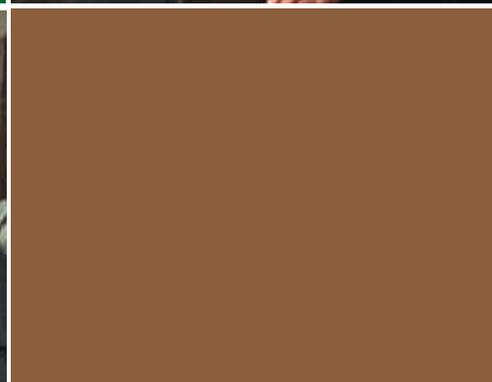


湖南省林权交易中心 研究报告



本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2010

如需更多信息请联系：

马蔷

联合国粮农组织林业经济、政策、产品司林业官员

通讯地址：Viale delle Terme di Caracalla

邮编：00153 意大利，罗马

电子邮件：qiang.ma@fao.org

姜春前

项目首席专家

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 310 室

邮编：100013 中国,北京

电子邮件 1：jiangchq@caf.ac.cn

电子邮件 2：chunqian.jiang@fao.org

祁宏

国家项目主任

通讯地址：北京市和平里七区 25 号楼 中林商务 312 室

邮编：100013 中国,北京

电子邮件：sfa8608@126.com

欢迎评论及反馈！

GCP/CPR/038/EC 工作报告: WP-016-C

湖南省林权交易中心 研究报告

武汉大学环境法研究所

湖南省林业厅

中国国家林业局

联合国粮食及农业组织

罗马, 2010

目录

1. 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 文献综述	1
1.2.1 关于集体林权流转的国家法律、法规和政策及主要内容	1
1.2.2 集体林权流转的主要内容	2
1.2.3 林权流转和交易市场的建立和运作	5
1.2.4 湖南省的集体林权流转概况	6
2. 研究目标和方法	8
2.1 研究目标	8
2.2 研究方法	8
3. 基本情况	8
3.1 研究区域和研究对象	8
3.1.1 洪江市	8
3.1.2 资兴市	9
3.1.3 浏阳市	9
3.2 案例调查一般情况	9
3.3 调研的林权交易中心的情况	10
3.3.1 洪江市	10
3.3.2 资兴市	10
3.3.3 浏阳市	11
4. 林权交易或流转的方式和运作程序	12
4.1 林权交易和流转的现有方式和程序	12
4.2 林权交易中心在整体集体林权交易中的重要性	13
4.3 各种林权交易方式的优势与劣势	14
5. 林权交易中心的交易和流转运作分析	15
5.1 交易和管理制度、运作程序	15
5.1.1 洪江市	16
5.1.2 资兴市	16
5.1.3 浏阳市	17
5.2 流转和其他服务	17
5.2.1 流转服务	17
5.2.2 其他服务	17
5.3 与其他交易方式相比林权交易中心的优势和劣势	18

5.4 林权交易中心的经验和教训	19
6. 不同利益相关者的评价.....	20
6.1 工作人员	20
6.2 受益者	20
6.3 县乡政府部门	21
6.4 省林业厅	22
7. 挑战和胁迫因素的 SWOT 分析.....	22
8. 改革和改进林权交易中心工作的政策、法律、财政和机构方面的建议.....	26
8.1 政策.....	26
8.2 法律法规	27
8.3 机构和管理	28
8.4 交易体系（软件和硬件）	29

1. 引言

1.1 问题的提出

林权改革以后，我国许多省的市县陆续开展了建立林权交易中心的试点工作，目的是在明晰林权基础上，开展林权流转，推进林业适度规模经营，为优化林业生产要素配置和促进林业社会化服务提供市场平台。那么，林权交易中心的试点工作开展得怎样，有没有实现上述试点目标，成为集体林权改革政策研究的前沿问题。联合国世界粮农组织、国家林业局、欧盟“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”(GCP/CPR/038/EC)二期选择了这个前沿政策问题，针对改革试点市县的林权交易中心的建设、运行和成效进行案例分析和研究。

2009年11月-12月经过招投标程序，武汉大学环境法研究所入选二期项目的承担单位，承担安徽省黄山区、黟县和湖南省洪江市、资兴市和浏阳市的林权交易中心的案例研究。本报告是湖南省林权交易中心研究的综合成果。

1.2 文献综述

1.2.1 关于集体林权流转的国家法律、法规和政策及主要内容

国家的法律、法规主要有：(a)《土地管理法》(1998)规定农村土地使用权可以依法转让。¹ (b)《森林法》(1998)规定，在不改变林地用途的条件下用材林、经济林、薪炭林的所有权及其林地使用权可以采取转让、作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件的方式流转(第15条)。² (c)《农村土地承包法》(2002)在“第五节土地承包经营权的流转”(第32-50条)中相对详细地规定了土地承包经营权转包、出租、互换、转让或者其它方式流转。(d)《物权法》(2007)规定通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照农村土地承包法等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以转让、入股、抵押或者以其他方式流转(第133条)。(e)《退耕还林条例》(2002)规定退耕

¹ 《土地管理法》(1998)原则性规定了农民集体土地的承包经营权和转包。相关条款有：第14条规定“农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产”；第15条规定“农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产”；第63条规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”

² 《森林法》(1998)第15条原文有4款规定，依次为：“下列森林、林木、林地使用权可以依法转让，也可以依法作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件，但不得将林地改为非林地：(一)用材林、经济林、薪炭林；(二)用材林、经济林、薪炭林的林地使用权；(三)用材林、经济林、薪炭林的采伐迹地、火烧迹地的林地使用权。(四)国务院规定的其他森林、林木和其他林地使用权。”(2)“依照前款规定转让、作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件的，已经取得的林木采伐许可证可以同时转让，同时转让双方都必须遵守本法关于森林、林木采伐和更新造林的规定。”(3)“除本条第一款规定的情形外，其他森林、林木和其他林地使用权不得转让。”(4)“具体办法由国务院规定”。

还林土地和荒山荒地造林后的承包经营权可以依法继承、转让（第48条）。

国家政策文件主要有：主要有：（a）《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：要依法保护各类产权，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转，保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利。（b）2004年中共中央、国务院《关于加快林业发展的决定》提出：在明确权属的基础上，国家鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转，各种社会主体都可以通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与流转。（c）2009年10月，国家林业局颁布的《关于切实加强集体林权流转工作的意见》是目前在国家层面关于集体林权流转规定最为集中的文件，该意见从五个方面规范集体林权流转行为：一是稳定林地家庭承包经营关系；二是建立规范有序的集体林权流转机制；三是加强集体林权流转的引导；四是切实维护集体林权流转秩序；五是禁止强迫或妨碍农民流转林权。

1.2.2 集体林权流转的主要内容

（1）林权流转主体

在我国当前的林权流转中，参与流转的社会主体是完全开放的，包括农户、城镇居民、科技人员、私营企业主、外国投资者、企事业单位和机关团体及其干部职工，涉及自然人(包括外国人³)、法人(包括外国公司)和其他社会组织。全社会参与林业、参与国土绿化的局面逐步形成。其中出让方一般以村组集体为主，受让方以农民为主，其次是非农个人，如企业法人、城镇居民、个体承包户等。⁴目前存在争议的是国家机关、社会团体及其干部职工参与林权流转的法律地位。⁵实践中，有的国家机关利用自有资金参与了林权流转。⁶

（2）林权流转标的

《森林法》（1998）第15条规定，“可以依法转让，也可以依法作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件”的森林、林木、林地使用权是指：“（一）用材林、经济林、薪炭林；（二）用材林、经济林、薪炭林的林地使用权；（三）用材林、经济林、薪炭林的采伐迹地、火烧迹地的林地使用权。（四）国务院规定的其他森林、林木和其他林地使用权”；明确规定除此之外的森林、林木、林地使用权不可转让。这可以说是对林权流转标的的最权威的法律规定和依据。值得注意的是，上述界定的流转是关于物权性质的权利和权能，那么对合同权利性质的权利是否属于流转？对此法律法规和政策的规定不清楚，如通过租赁取得的使用林地的权利可否参与流转，因为租赁不需要办林权变更登记，也不可能取

³ 实践中有很多地方不允许外国人以个人名义参与林权流转，而是要现在国内注册公司之后才能发给法人林权证，也就是只支持外国公司作为林权流转主体。有的学者支持外国人作为林权流转主体，如曹祖涛：《论我国林权流转法律制度》，载于《绿色中国》2005年第8期，第29页。有的学者则认为对于外国人参与林权流转应谨慎，需要保证交易安全，防范可能的风险。如叶知年，林怡仙：《论我国林权流转制度之完善》，载于《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》，2010年第1期，第10页。

⁴ 李丽丽：《关于林权流转政策法律层面的对策思考》，载于《内蒙古农业大学学报（社会科学版）》2008年第3期，第145页。

⁵ 参见叶知年，林怡仙：《论我国林权流转制度之完善》，载于《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》，2010年第1期，第10页。

⁶ 李友谊：《浅谈我国林权流转制度的建立和完善》，载于《科技资讯》，2010年第1期，第154页。

得林权证。⁷

(3) 林权流转方式

对于林权流转的方式，在上述主要法律法规和政策文件中都有规定，但是各文件的规定不是完全一致，具体如下表所示：

表 1：主要法律政策的林权流转方式规定

法律政策	流转方式
《森林法》（第 15 条）	承包、转让、作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件等。
《农村土地承包法》（第 32 条、第 44 条）	转包、出租、互换、转让、招标、拍卖、公开协商、作价入股等。
《物权法》（第 133 条）	承包、转包、互换、转让、招标、拍卖、公开协商、入股、抵押等。
《关于加快林业发展的决定》（第 14 条） ⁸	承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨、继承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件等。

从表 1 可以看出，《关于加快林业发展的决定》对林权流转方式的规定较多样化，《森林法》中对租赁和抵押均未作规定，《农村土地承包法》规定了出租而没规定抵押，《物权法》规定了抵押而没有规定出租。从林业承包人的角度来看，出租和抵押正是最能实现变现和融资的两种流转方式，法律对二者规定不明，大大限制了林权的流转范围和效率。⁹

(4) 林权流转程序

关于林权流转的具体程序和要求，各个地方的规定不尽一致，总体而言，一般需要经历三个阶段。第一是申请，即林农持林权证，提供需要进行林权流转的相关资料，向当地乡镇林业站或县级以上（包括县级）林业主管部门提出申请。第二是受理、核实，对已经受理的登记申请，在森林、林木和林地所在地进行公告。在公告期内，有关利害关系人如对登记申请提出异议，登记申请受理机关应当对其所提异议进行调查核实。如有关利害关系人提出的异议主张合法有效，属于林权权属争议的，应暂停登记申请的受理并移交权属争议调处机关处理后，依据处理结果，再重新受理；属于申请人侵权的，应停止受理，并通知申请人。第三是交易，经审核后办理相关手续，集体林要经森林资源资产评估后并签定林权流转协议进行林权交易，直至交易完成。农户、个人之间流转是否需要进行评估由当事人协商确定。对于国有林和农村集体共有林的林权的流转，还要有一个前置条件，就是要获得最少法定比例的国有林场职工（如按照《湖南省森林资源流转办法》是 70%）或农村集体经济组织成员（按照《农村土地承包法》是三分之二）的同意。

(5) 林权流转限制要求

⁷ 曹祖涛：《论我国林权流转法律制度》，载于《绿色中国》2005 年第 8 期，第 29 页。

⁸ 2003 年国务院颁布《关于加快林业发展的决定》第 14 条“加快推进森林、林木和林地使用权的合理流转，在明确权属的基础上，国家鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转，各种社会主体都可通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与流转”。

⁹ 徐丰果，周训芳：《论集体林权制度改革中的林权流转制度》，载于《林业经济问题》2008 年第 8 期，第 284 页。

根据《森林法》的相关规定，对林权流转有着以下几方面的限制：一是范围限制，即并不是所有的林权都可以有偿流转，如对防护林和特种用途林和公益林限制流转；也不能进行抵押贷款。二是用途限制：即林权流转后不得改变林地的用途，要防止森林资源因转让而流失。三是经营限制，即转让双方都必须遵守森林、林木采伐和更新造林的规定，有关的采伐限制不因权属变动而变化，防止在流转过程中森林资源受到破坏。

(6) 林权登记管理

明确的森林资源权属是林权得以有效流转和交易的前提。林权证是权利人取得林地使用权和林权流转权的法律凭证，是权利人维护自身合法权益的依据。¹⁰林权流转中的出让方必须事先登记取得林权证，且林权不得存在收益分配、经营主体、经营范围等争议。如果林权证的发放问题不能落实到位，将会严重阻碍林权的顺畅流转。林权在流转后，也要求进行及时的林权变更登记，登记是林权流转生效的法定确认程序。

(7) 林权资产评估

林权流转交易离不开对标的物市场价值的合理评估，而目前林农还不能够客观评价出自己持有林木的价值，加上合法的森林资产评估机构少，“贱卖”的情形屡见不鲜，所以加强林业资产评估及其机构建设很重要。¹¹林权资产评估机构的组建应当强调其资质的合法性、地位的独立性、评估的准确性、监管的严格性。1996年，国家国有资产管理局、林业部发布的《森林资源资产评估技术规范（试行）》，只是针对森林资源资产评估的技术操作方面做出的规定，并没有涉及评估机构的资质、地位等规定。

2007年，财政部和国家林业局联合出台了《森林资源资产评估管理暂行规定》，对森林资源资产的评估范围、评估机构和人员、核准与备案及监督管理作了规定。其第13条规定“非国有森林资源资产的评估，按照抵押贷款的有关规定，凡金额在100万元以上的银行抵押贷款项目，应委托财政部门颁发资产评估资格的机构进行评估；金额在100万元以下的银行抵押贷款项目，可委托财政部门颁发资产评估资格的机构评估或由林业部门管理的具有丙级以上（含丙级）资质的森林资源调查规划设计、林业科研教学等单位提供评估咨询服务，出具评估咨询报告。”可见，目前国家层面缺乏关于集体森林资源资产评估管理的正式的规章，尤其欠缺对森林资源资产评估机构的性质定位、机构组建和人员资质的明确规定。

(8) 林权投资和金融体系

林权确权到户后，随着林权流转的大幅度展开，规模化和集约化的林权交易肯定能带来更高的效益，这就会引发资金相对短缺的林农或社会投资者的融资需求。2009年5月，中国人民银行会同财政部、银监会、保监会、国家林业局颁布了《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》，该意见根据林业投资周期长、前期投入大、后期收

¹⁰ 叶知年，林怡仙：《论我国林权流转制度之完善》，载于《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》，2010年第1期，第9页。

¹¹ 《入场交易助推林权改革》，载于《中国企业报》，2008年10月9日，第3版。（作者不详）

益稳的特点，通过采取加大对林业发展的有效信贷投入、引导多元化资金投入林业、建立森林保险、加强信息共享机制和内控机制建设、营造有利的金融政策环境等举措来推进集体林权制度改革与林业发展的金融服务工作。

1.2.3 林权流转和交易市场的建立和运作

目前，全国有 19 个省（区、市）成立了 426 个林权交易机构，427 个资产评估机构。已流转集体林地 4360 万亩，占已确权林地的 3%，流转宗地 1215 万宗，流转总金额 169 亿元，平均每亩流转价格为 387 元。全国 18 个省共建立林业专业合作社 35.6 万个，加入合作社的农户为 1757 万户，占总农户数的 12%，合作社经营的林地面积为 1.6 亿亩，占已确权林地总面积的 11%。¹²

在全国林权流转初步展开，合作经济崭露头角之时，搭建林权交易平台的工作也有序的推动发展。有观点认为，应当建立专门的林业产权交易场所，通过整合重点林业县（市）林业产权交易中心及其他相关中介机构，按照统一交易规则、统一交易凭证、统一交易系统、统一资金结算、统一信息发布、统一监管要求，组建区域性林业产权交易场所，推动森林资源资产集约化和规模化经营，完善林业市场化资源配置。¹³

有观点认为，林业产权交易中心应是经有关政府部门批准设立，由有关单位发起，部分企业、科研院所、金融机构共同出资组建的股份制企业。¹⁴交易中心实行独立核算、自主经营、自负盈亏、积累发展，所有者(出资者)与经营者相分离的运作方式，是交易中心以全部资产承担债务的有限责任公司的企业法人。

2009 年 11 月 23 日中国林业产权交易所在北京正式成立，它是国务院批准成立的全国性林权及森林资源市场交易平台，由国家林业局联合北京市人民政府共建，采用国有控股公司制的组织形式。该交易所由林业要素交易中心、林权交易托管登记中心、森林资源资产评估中心、大宗林业商品综合交易中心等部门组成，提供全国范围林木林地交易托管及信息查询、林权证抵押贷款、森林资源资产评估、大宗林业商品交易等服务，并对外公开发布林权流转交易、林权证抵押贷款、林木交易市场行情等相关信息。

综合而言，林权交易中心的运作涉及的主要内容包括以下方面：

(1) 交易主体。一般而言，林业产权交易中心的市场参与者主要包括：业主、林木托管公司、投资人、相关从业人员、林权经纪人等。

(2) 交易标的。主要有：(a) 林木所有权，是指依法取得林地使用权，符合国家《造

¹² 国家林业局：《我国林业发展 60 年回顾——集体林权制度改革进展情况》，资料来源：<http://www.glyj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=797>，于 2010 年 1 月 29 日访问。

¹³ 国家林业局：《进一步深化集体林权制度改革——各省贯彻落实中央林业工作会议精神情况综述（四）》，资料来源：<http://lygg.forestry.gov.cn/ZhuantiAction.do?dispatch=content&id=205562&name=lqgg>，于 2010 年 1 月 13 日访问。

¹⁴ 孙炜：《浅析地区性林产权交易中心的建立和运作》，载于《环境》，2007 年第 11 期，第 101 页。

林质量管理暂行办法》要求并依法取得中华人民共和国林权证的产权。(b) 林地使用权：是指由国家林业主管部门和土地主管部门核定的只能用于植树造林而不能随意改作他用的特定地域，并须依法取得林地使用权证明。(c) 森林生态补偿证，是指国家根据森林面积、蓄积及其他反映生态环境功效的指标，确定相应的森林生态环境当量，以此为据，发给林主相应的“森林生态补偿证”；国家法律规定“规定用户”必须购买与其“生态环境消费水平”相当的“森林生态补偿证”，否则其生态消费或其他与生态环境相关的行为将被视作违法而被取缔。¹⁵ (d) 林股权，是指采取股份合作制造林或对原由集体统一经营管理的山林进行股份制改革过程中形成的股权。¹⁶ (e) 森林期权。¹⁷

(3) 交易方式。林业产权交易中心实行会员式运作方式，其交易方式实行交易中心会员主导下的委托代理交易。市场参与者不能直接进入现场交易，必须书面委托交易中心会员出让或购买产权；交易中心会员根据交易所规定向委托方收取代理佣金和委托交易保证金；成交后，交易双方办理各项手续，缴付相关费用。主要交易方式有协议转让、竞价交易、拍卖、撮合交易及法律、法规允许的其他交易方式。¹⁸

1.2.4 湖南省的集体林权流转概况

湖南属于“七山二水一分田”的省份，全省60%以上的国土面积是林地，60%的县市区属于重点林区，60%以上的农村人口生活在林区，林业在全省经济社会发展全局中占有十分重要的地位。¹⁹

2004年，以贯彻中央9号文件为契机，省委省政府《关于贯彻〈中共中央国务院关于加快林业发展的决定〉的意见》（湘发[2004]6号）提出了鼓励和支持森林资源流转的原则意见。2005年省林业厅下发《湖南省森林、林木和林地使用权流转办法》（试行）；并颁布《湖南省森林资源资产评估办法》（试行）。2006年省林业厅分别下达了《关于进一步加强森林资源管理的通知》和《关于切实加强国有林场森林、林木、林地使用权流转管理的通知》，规定国有和集体的森林、林木和林地流转，必须经国有单位70%以上的职工或农村集体经济组织内部成员同意。

2007年，湖南省委省政府颁布《关于深化集体林权制度改革的意见》，并在怀化全市和浏阳、安化、绥宁“1市3县”开展以明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要内容的集体林权制度改革试点。在试点取得成功经验后，全省在2008年11月全面推开了集体林权制度改革。到2009年完成林权主体改革，通过家庭承包方式，将集体林地使用权和林木所有权，落实到本集体经济组织的农户，并依法进行林权四

¹⁵ 张大红：《中国林业经济发展问题：基点·视角·途径》，载于《绿色中国》，2005年第2期，第27页。

¹⁶ 孙炜：《浅析地区性林产权交易中心的建立和运作》，载于《环境》，2007年第11期，第101页。

¹⁷ 湖南省洪江市林权交易中心提倡。

¹⁸ 孙炜：《浅析地区性林产权交易中心的建立和运作》，载于《环境》，2007年第11期，第101页。

¹⁹ 张春贤：《大力推进湖南林业改革发展》（在湖南省委林业工作会议上的讲话摘录），载于《湖南林业》，2009年第12期。

至勘界登记,发放全国统一式样的林权证,确立农民作为林地承包经营权人的主体地位。截至 2009 年 10 月底,全省已完成林权勘界现场核实面积 10643.58 万亩,林权发证面积 6031.78 万亩,调处山林权属纠纷 294.41 万亩,分别占总任务的 58.3%、33.1%和 67.7%。湖南省政府要求 2010 年底完成全省的林权勘界发证工作。全省所有市州、县市区都成立了林改领导小组和办事机构,并相继出台林改意见,全面启动了林改。

在森林资源流转方面,2007 年 4 月省人民政府以第 213 号省长令公布《湖南省森林资源流转办法》。这是湖南省规范森林资源流转的首部政府规章,对森林、林木和林地使用权流转的原则、范围、条件、方式、审批管理、交易程序等作出了详细规定。据此,各地相应成立了森林资产评估机构,部分市州按区域设立了林权交易中心,规范有序地开展林权交易和流转服务。

全省已建立林业产权交易中心 29 个,从 2006 年到 2009 年 7 月,全省在产权交易中心实现交易 2129 宗,交易面积 195.19 万亩,交易蓄积 881 万立方米,成交金额达 9.3 亿元,在原有报价的基础上实现增值 2700 多万元。²⁰

另外,全省已成立各类林业专业合作组织近 3976 个,经营林地面积达 12.4 万平方米,林业生产组织化程度、林农自律意识和自我管理水平的提高。林业投资结构由国家投入为主向市场投入为主转变。²¹

在森林资产评估方面,2005 年湖南省林业厅已经颁布《湖南省森林资源资产评估办法》(试行)。湖南省在 2007 年《湖南省森林资源流转办法》第 14 条授权由省人民政府会同省人民政府财政主管部门制定森林资源资产评估管理办法,加强了上述规章的法律地位。另外,在 2008 年由湖南省物价局、林业厅下发了《关于林业技术服务收费有关问题的通知》,明确了森林资源资产评估等服务项目的收费办法及标准。依据这些省级规章,全省目前已成立森林资源资产评估机构 48 个,从 2006 年到 2009 年 7 月实现评估 3050 宗,评估森林面积 1342.05 万亩,评估价值 21 亿元。

在金融支持林业发展方面,2008 年 9 月 12 日,湖南省农村信用社联合社、湖南省林业厅联合发出《关于印发〈湖南省森林资源资产抵押贷款管理办法(试行)〉的通知》,明确了“贷款对象和条件、森林资源资产抵押范围、森林资源资产抵押贷款程序、抵押森林资源资产的监督管理、抵押森林资源资产的处置”。全省林改以来金融机构向林业累计投放贷款 28.9 亿元,其中发放林权抵押贷款 5.5 亿元。政策性森林保险试点启动,争取到国家将湖南列为中央政策性森林保险试点省份之一,2010 年以来试点地区政策性森林保险投保面积达 2480 多万亩,保额 99 亿元。²²

在税费整顿方面,湖南省财政、物价、国税、地税、林业等五部门于 2007 年联合下发《关

²⁰ 湖南省林改办:《湖南省林权流转调研报告》,2009 年 9 月。

²¹ 易宣:《湖南省集体林权制度改革促进林农增收》,载于《湖南林业科技》,2009 年第 6 期。

²² 张海寅:《我省集体林权制度改革取得重大进展》,原载于《湖南日报》,资料来源:

http://www.hunan.gov.cn/tmzf/xjlb/zwx/200911/t20091109_179518.htm,于 2010 年 1 月 12 日访问。

于进一步规范木竹产品税费征收管理的意见》，全面清理整顿涉林税费项目，取消不合理收费和“搭车收费”；2009年7月1日起又将育林基金计征标准由20%降低至10%。全省每年减税让利8亿多元。

2. 研究目标和方法

2.1 研究目标

以林权交易中心试点情况为研究对象，考察林权交易中心的性质定位、运作程序、配套服务；了解不同利益相关者对林权交易的立场和观点；分析林权交易中心的优势劣势及机遇挑战；探讨林权交易中心发展中的政策、法律、财政和机构建设问题，为今后完善林业产权流转制度，深化林权制度改革提出对策建议。

2.2 研究方法

本研究运用了多元的研究方法：（1）文献研究法：对有关集体林权改革和林权流转的相关管理办法、政策和文件，进行规范研究。（2）实地调查法：通过问卷调查、入户访谈及相关利益者座谈，了解有关国家林业制度的执行情况；林农和林农合作社，林业加工企业主、小型林场主、林权交易中心（包括服务所）工作人员和林业局管理人员对林权交易中心的运作和发展的看法。（3）综合分析——理论与实践结合：运用规范分析与SWOT分析法，分析林权交易中心合法性和合理性，提出完善建设的专家对策和建议。

3. 基本情况

3.1 研究区域和研究对象

经湖南省林业厅的推荐，纳入本次林权交易中心案例研究的市有洪江市、资兴市和浏阳市。

3.1.1 洪江市

洪江市是湖南省重点林区县市之一，辖25个乡镇和2个国有林场，316个行政村，总土地面积325.9万亩，人口43.23万人。洪江市林业用地面积230.16万亩，占总土地面积的70.6%，其中国有林地13.43万亩，集体林地216.73万亩，活立木蓄积量485万立方米，森林覆盖率达64.4%，农业人口36万人。按林地使用权经营主体划分：国有林场13.43万亩，占林地总面积的6.0%；乡村组集体经营9.62万亩，占林地总面积的4.0%，家庭承包经营10.2万户，面积207.11万亩，占林地总面积的90%；按林地用途划分：用材林104.5万亩，经济林53.5万亩，生态公益林59.2万亩。

3.1.2 资兴市

资兴市是湖南省重点林区县（市），全市国土总面积 420 万亩，现有林地面积 317 万亩，占全市土地面积的 77%，森林覆盖率达 74%。²³全市共区划界定重点公益林 610.8 平方公里，省级公益林 46 平方公里。²⁴其中集体林地面积 293.38 万亩，截至 2010 年 2 月已经确权发证面积 203.09 万亩，发证率达 69.2%。

资兴市在 2004 年开始林业体制改革。这些改革与现阶段国家层面开展的集体林权配套改革具有类似性和可比性。资兴市为此先后出台了《资兴市森林、林木、林地经营权或使用流转管理办法（试行）》和《关于加强森林资源管理促进森林林木林地经营权或使用流转实施办法》等文件，为配合森林资源资产流转建立了森林资源资产评估机构——市林业勘查设计院。随着 2007 年湖南省出台了《湖南省森林资源流转办法》，资兴市停止实施上述市级规范文件，而且基本停止了林地的流转活动。

3.1.3 浏阳市

浏阳市位于湖南省东部，属于亚热带温暖湿润气候区，雨量充足，土壤肥沃，常绿落叶针叶阔叶树种丰富，是我国南方重点集体林区，长沙市饮用水的重要水源地，也是湖南省林业“十强”县（市）之一。全市林业用地面积 517 万亩，占全市土地面积的 68.8%，其中 90%以上为集体林，森林覆盖率 65.82%，森林蓄积量 1180 万 m³，楠竹立竹 8872 万根，年产商品材 20 万 m³，年产商品竹 800 万根。浏阳市现辖 37 个乡镇、街道办事处，总人口 138 万，其中涉林人口 98 万人。

2007 年 5 月，浏阳市在湖南省率先启动集体林权制度改革试点工作，推进以明晰产权、放活经营、规范流转、保障收益为主要内容的林权制度改革。截止 2009 年 12 月底，全市 507 万亩集体林已完成明晰产权 504 万亩，产权到户率达 98%；完成现场核实 490 多万亩，现场核实率达 95%；完成林权发证 380 多万亩。

3.2 案例调查一般情况

在国家林业局和湖南省林业厅项目办公室的协调和指导下，本研究选择洪江市林业产权交易中心，资兴市森林、林木、林地使用权流转交易服务中心及乡镇交易服务所（汤市乡林权交易服务所、兴宁镇林权交易服务所与龙溪乡林权交易服务所），和浏阳市林地林木流转中心作为案例研究对象。针对以上三个市县交易中心，研究人员分别选择了洪江市双溪镇—（桐坪村）、江市镇（双龙村），资兴市汤市乡（陈家洞村、坪子村、汤边村）、龙溪乡（下洞村、秋木村），和浏阳市的官渡镇（观音堂村）和张坊镇（七星村）共近 100 家林户、造林大户、林农合作社进行问卷调查和访谈。此外，访谈了林加工企业，林权交易中心的工作人员，省林业厅、县林业局、乡镇林业站的主管干部和工作人员。

²³数据参见《资兴市森林资源流转情况调研报告》，资兴市林业局（2007 年 10 月）。

²⁴数据来源 http://www.zixing.gov.cn/sitepublish/site1/zwgk/ghjh/fzgh/content_1074.html。

3.3 调研的林权交易中心的情况

3.3.1 洪江市

2008年3月，洪江市林业局整合原有的森林资源评估中心和交易中心，组建“洪江市林业产权交易中心”（下文简称林权交易中心），是湖南省第一家配套较为齐全的县级林业产权交易中心。林权交易中心为洪江市林业局差额拨款的二级事业单位。其组建资金为270万元，经费来源有三：财政或主管部门拨款，在核定的范围内开展活动或服务的收入，和其他合法收入。到2008年8月，机构和人员配置完成，交易中心的管理人员有4人，另有8人从林业局其他科室调过来，按原有科室归口管理。

洪江市林业产权交易中心是不以营利为目的的便民服务平台和政务公开的窗口，下设办公室、信息咨询、资源评估、产权交易、产权变更登记、权证抵押贷款、行政服务和财务部8个部门。中心的主要职能有：（1）制定林业产权交易规则，建立完整的交易规则。（2）产权交易。包括：产权交易受理；对交易主体资格和交易标的合法性进行审查；对进入市场交易的林地林木在交易前进行地籍调查，对交易林地林木的四至界限进行现场核查；主持林业产权“招拍挂”业务，包括受市政府委托，分乡镇对下到乡镇的年度采伐计划木材的收购价主持拍卖。（3）受理授权的行政许可和审查。包括：受政府委托办理林权变更登记；核发林木采伐许可证、木材运输证、植物检疫证；代办森林保险业务；林权档案资料查询。（4）提供林业融资平台。具体内容有：受理和审查林权证抵押贷款；提供林业直接融资平台（此项业务尚在筹备之中）；林业产权交易中心代政府履行出资人职责，管理市林业投资公司，林业投资公司作为洪江市政府林业融资信用平台，开展林业直接投资和提供林业信用担保服务。

3.3.2 资兴市

2004年资兴市林业局设立了“资兴市森林、林木、林地使用权流转交易服务中心”，开设了交易大厅，安置了电子显示屏，配备了电脑及交易设施。同时，各乡镇也成立了相应的“森林、林木、林地流转交易服务所”（以下简称“乡镇交易服务所”）26个，每个交易所配备了电脑、打印机等办公自动化设备。交易所与交易中心实行联网，同时对外发布林木林地招标交易信息。

资兴市森林、林木、林地使用权流转交易服务中心负责全市森林、林木、林地流转交易和对交易的管理，具体职责为：负责全市森林、林木、林地交易工作的指导，管理森林、林木、林地资产的评估、流转信息综合发布，指导和组织重大的森林、林木、林地流转。乡镇交易服务所是市森林、林木、林地使用权流转中心的下级机构，其主要职责为：负责本辖区内森林、林木、林地流转工作，管理审核流转申请、发布流转信息等。²⁵。市交易中心和乡

²⁵ 见资兴市《关于加强森林资源管理促进森林林木林地经营权或使用权流转实施办法》。

镇交易服务所的权限划分是：100 亩以下的林木林地流转交易在本乡镇的林木林地流转交易服务所进行交易，凡 100 亩以上的林木林地流转交易统一到市交易服务中心进行交易。²⁶

目前市交易服务中心工作人员有 3 人，都是原林业局林业产业管理站办公人员，每个交易所的工作人员都是原林业站办公人员，因此资兴市新设林权交易服务机构，并没有增加额外的工作人员。市交易服务中心和乡镇交易服务所的创办费用和运作经费都是由林业局统一划拨，在交易服务机构工作的人员也经过市林业局统一业务培训。

资兴市交易服务中心发布的信息，来源主要有三：出让方的森林资源流转申请，需求方发送的求购信息，和市交易服务中心和服务所主动了解的供求信息。所获信息主要通过纸制的公告、网络发布。传统的纸制公告被证明是有效地信息传递方式，主要在市、各乡林业站及乡重要场所、出让方所在的村、组张贴。另外，对林木加工企业和林场主则提供有针对性的短信平台或电话通知服务。

市交易服务中心的建设和运作成本（包括基础设施建设费用、工作人员的工资薪水支出和日常运作费用）由林业局解决，具体为市交易服务中心共 15 万元左右，给每个乡镇交易服务所配备的办公设施为 1 万元共 26 万元。在目前机构人员配备情况下，市交易服务中心成立后每年办公经费需 1 万元，乡镇服务所办公经费需 5000 元。

3.3.3 浏阳市

浏阳市负责林权交易的机构是“浏阳市林地林木流转中心”，其与“浏阳市山林权属管理办公室”同属一个机构。浏阳市山林权属管理办公室成立于 2007 年 3 月，属于浏阳市林业局下属的二级单位，现有人员 18 人，为全额事业编制，另有临时工 4 人。主要职能包括：林权证登记发证；山林权属纠纷调处确权；林地林木流转交易管理；征占用林地权属管理；受市政府指派代理市政府参加诉讼和复议答复；指导监督乡镇山林权属管理日常工作。在乡镇一级，相应交易机构主要依托基层林业站，在乡镇政务服务中心设立专门的林业服务与山地流转窗口，从事相关的政策咨询和资料提供服务，是集体林地流转的一个中间环节。

2009 年 8 月，经浏阳市政府批准，“浏阳市山地资源产权交易服务中心”正式挂牌，隶属“浏阳市林地林木流转中心”（即“浏阳市山林权属管理办公室”）。该产权交易服务中心，人员从林权办征调了 6 个人，其中专职人员 4 个，在浏阳市行政中心国土局东栋一楼办公，主要通过 LED 电子显示屏公开展示林权流转信息。其职能是集山地产权交易、林权流转信息发布、林权担保抵押、森林保险业务等服务于一体，提供相关林业法律、政策的咨询服务，为广大林农和林业经营者提供一个公平、公正、高效运行的市场平台。

2009 年 6 月交易服务中心专门成立了“流转林场行业协会”，该协会是全市性流转林场行业组织，由从事科学育林、木竹生产、加工、销售、储备和管理等有关流转后林场和林业经营大户组成的行业性、专业性、非营利性社团组织。从机构设置和工作人员看，浏阳市“流

²⁶ 参见《资兴市森林资源流转情况调查报告》，资兴市林业局（2007 年 10 月）。

流转林场行业协会”和“山地资源产权交易服务中心”属于“两块牌子，一套人马”。该协会的经费，目前主要依靠社会上的捐赠与资助、成员单位缴纳的会费。协会建立的网站²⁷，同时也是浏阳市林权交易中心的信息平台和社会宣传窗口。流转林场行业协会成为浏阳市山地资源产权交易服务中心向企业提供经营信息、业务交流、咨询服务，促进企业产品流通，宣传与林业产业相关的政策、法规及科研成果、实用技术的主要执行主体和载体。

在办公经费方面，浏阳市山林权属管理办公室成立每年经费缺口 120 万，通过自己找项目解决，或部分通过收费予以弥补。收费形式有：一是收取技术服务费，每年 3 万，二是经市发改委同意，针对成功流转的林地，以每亩收取 10 元的标准收取流转服务费，每年大概收取 20 万元。不足部分通过其他方式解决，如获得技术援助项目资助。

4. 林权交易或流转的方式和运作程序

4.1 林权交易和流转的现有方式和程序

森林资产交易，从标的物上看有两类——林木、木材等林业要素的交易，和林地的流转。森林资产交易的方式，主要有在交易中心的交易，中介交易和直接交易。中介或直接协商交易是最传统、也是到目前为止采用较多的交易方式。它的运用也是多样的，比如可以采用小型竞卖或竞价的交易手段。

关于林木（原木和毛竹）所有权的交易，基本上采取自由贸易的形式，完全由林农自己选择买家和采取何种出卖方式。基本程序是：林农了解需求信息、送货上门（偶尔也有加工者或收购方上门收购）、参考市场价格双方议价和定价、清点数量、当场付款。由于湖南省仍然保留部分森工企业，因此林木和木材的交易主要由森工企业、林产品加工厂进行收购，新建的林权交易中心都没有把木材、苗木、木竹制品等纳入交易服务范围，而留待传统的购销体系进行市场配置。

林地资源的流转的形式实践中经常采取的是如下四种。

（1）初始林权的直接转让。其是以家庭承包林地使用权转包、林木所有权和使用权的转让为表现形式的林权流转。这种形式占浏阳市林权流转的 90%以上。其具体程序是：林权流转双方按照《湖南省森林资源流转办法》和《土地承包法》的规定，通过签订森林资源流转协议的方式约定权利义务。林权出让方在征求本集体经济组织同意的情况下，将在承包期内的责任山使用权转包给受让方使用；将林木的所有权和使用权转让给受让方。林权流转的期限一般为 10—40 年左右，最长的到 2052 年底。

村集体共有的初始林权的流转，其主要流转到森工企业或联营的乡镇林场，基本上流转完毕。村集体共有林权的流转必须经过森林资产评估和到交易中心交易。

²⁷网址 www.ly-lx.com.cn。

林农的初始林权的流转，主要被私人老板、林业大户、加工企业等从林农手中直接流转取得，林农在林权证到户后，一般不愿意长期流转出林权，短期流转主要是为了活立木的交易。

(2) 入股林场联营的形式。其是以林地使用权、林木所有权和使用权入股成立股份林场形式进行林权流转。具体做法是：由一位或者多位有林业经营的“能人”或村集体组织（村委会）发起，林农自愿带山入股组成的股份制林场，林场根据入股山林面积大小明确各自的股份，依股分红并承担各自的责任和义务。如浏阳市官渡镇观音塘村股份林场、资兴市秋木村股份林场。此外，还有过去联合造林（国有林场与村集体、造林大户与村集体）进行改制所形成的股份制林场。这种流转方式的程序是，村集体分山，村民获得林权证；过去联合造林的合同仍然有效，但可以进行修订，联营体成为林农林权证的受让方，农民的林权证交给联营体并经变更登记，农民则获得联营体发给的林股权证。

(3) “公司+农户”的合作形式。这方面的典型例子是洪江市恒达木业有限公司、浏阳市固港镇的虎康厨具用品厂和郴州华兴木制品有限公司。其采取的方式是和林农签订合同，约定原材料购销合作。郴州华兴木制品有限公司还为长期供应其木材的农户担保，进行林权证的抵押贷款。

(4) 加入林农合作社的形式。其是以林农农村集体成员的身份加入林业专业合作社或林农理事会，按照自然的分工，根据不同的经营目的，由多户林农带山入社。入社后的林地依然归林农各自种植管理，而生产的林产品全部由合作组织按照一定的价格统一收购经营，经营的利润扣除成本和公益金后，按照成员与专业合作社的交易量（额）比例返还。这方面的例子是浏阳市张坊镇星海楠竹生产加工专业合作社。林农合作社模式的流转在资兴市和洪江市尚属萌芽阶段。很多林农合作社尚未开展实质性的经营活动。

4.2 林权交易中心在整体集体林权交易中的重要性

林权交易中心在林权交易和流转中起到了积极的作用，主要表现在：（1）规范了林权流转程序和权属管理，减少了林权纠纷的发生。如资兴市自 2000 年以来就出现了民间林权流转，但是操作很不规范。在林权交易中心成立以后，林权流转有了统一的地方规则，要求权属不清或者存在争议的林地不能流转，要求流转完成后办理相关变更或备案手续，这就大大减少了林地流转后发生争议的可能性。（2）集体共有林地的流转得到规范，遏制“暗箱操作”。过去，村集体林地的流转往往是村干部私下协商流转，流转不评估、不公开，价格不高，村民反响很大。现在，村集体林地必须在林权交易中心流转，必须经过森林资源资产评估，并通过招标形式公开竞卖，这就保证了流转的公开、透明和公正，村集体林地流转后村民也没有发生争议。（3）提升了林地资源的价值和流转价格，一定程度实现了森林资源的优化组合。

但是，更广大的林业社会主体——农民，他们对林权交易中心这一新鲜事物的认知是非

常有限的。表 1 所示的问卷统计表明，被调查者中约 5%（洪江市）、13%（资兴市）和 0%（浏阳市）的人在交易中心发生过交易，其中，资兴市因为把林木采伐指标与林地流转捆绑，催生交易量增长²⁸；有 35%（洪江市）、27%（资兴市）和 17%（浏阳市）的人与交易中心有过信息往来活动²⁹，其中包括了被调查者从林业站了解技术、供求信息的活动；约 46%（洪江市）、37%（资兴市）和 69%（浏阳市）的人认为林权交易中心（或林业站的流转和交易服务）对他们的林事活动没有发挥任何作用。

表 1 林业生产要素流转和交易是否通过林权交易中心

	认为林权交易中心重要者		认为林权交易中心不重要者	
	A.在交易中心完成过交易	B.与交易中心有过交往	C.完全没有交易中心的影响	D.其他
洪江市（39 份）	5.1%	35.9%	10.3%	46.2%
资兴市（39 份）	13.5%	27.0%	24.3%	37.8%
浏阳市（23 份）	0	17.3%	13%	69.7%

被调查者认为林权交易中心不重要的因素有：（1）非林地的林业要素的市场流通和交易主要依赖原有的交易体系和方式，由于木材、竹子等林产品市场价格近年来一直上升，不存在滞销的问题，并不需要经过林权交易中心。（2）大部分的集体共有林地的使用权都已经完成了 1-2 个采伐期的流转，而大部分林农不愿意将确权后的林地随意进行流转，更加偏好自己经营。（3）就股份制林场而言，其在入股协议中就严格限定了林产品的统一收购和销售，不存在林权流转的情况，与林权交易中心不发生关系。

可见，第一轮流转期过后，如何发挥林权交易中心在林地、林木资源的市场配置方面的作用是一个非常现实的挑战。

4.3 各种林权交易方式的优劣与劣势

（1）林地流转方式

集体共有林地使用权和林木所有权的流转，目前都必须在林权交易中心进行，而且是林权交易中心的主要业务。集体共有林地具有连片和共有的特征，容易流转。它可以让林场或造林大户得到连片林地，便于规模化造林和林业管理。如果采取直接交易，则程序简单，交易不公开，成交价格低，容易产生村干部以权谋私、损害集体组织成员的利益；通过林权交易中心交易，程序上保障交易的公开、公平和公正，提高交易的价格，但是需要经过评估和其他程序，需要缴纳评估费和交易费，增加交易成本。

林农流转个人林地使用权，如果采取不同的方式流转，则优劣势有所不同。林农以转让方式流转林地使用权，优势是林农一次性得到较高的收益，被转让方得到比较稳定的林地使用权。劣势是林地规模小，难流转；连片的林地，则需要多个林农的一致同意，协商困难；容易造成林农失地，林农如果没有稳定的收入来源，林地长期流转后则生活保障成问题；被

²⁸ 林地流转中存在为了套现采伐指标的虚假交易。

²⁹ 之所以黔县的比例高，可能因为黔县的林权交易中心——也就是林业综合服务中心和服务所是依托林业综合执法大队和林业综合执法中队而建立，而黄山区相对独立。

转让方一次性投入资金压力较大。

林农以出资入股、出租形式流转林地使用权，优势在于林农仍享受对林地的长久收益但收益不好，劣势是被转让方一次性投入费用较少也不能得到稳定的林地使用权。农村集体经济组织内部林农之间林地使用权的互换和转包，有利于林农连片经营管理，节约劳动力成本，简单方便，但仍难以形成林业的规模化经营。

林农以投入合作社形式流转林地使用权和林木所有权、使用权的，优势是有利于实现规模化经营，农民不失地参与经营；劣势是，需要有能力和财力和实力的“领头人”——“能人”或村委会牵头组建，需要通过项目和优惠政策予以引导和支持。

（2）非林地林业要素的交易和市场流转

与安徽省的情况不同，湖南省三个县市的林权交易中心都没有把非林地林业要素的交易和流转纳入交易中心的业务范围，因此这方面的交易和流转完全依赖自由贸易方式。

林农出卖木材普遍采取直接与需求方交易，产品价格的确定主要采取参考市场价格双方协商的方式。这种交易方式的优势在于：简便易行，一般不会产生经济纠纷，即便有纠纷也能够协商解决、体现交易双方的自愿，并且对于加工企业和收购商来说可以节省木材的短途运输成本、专业收购人员的费用等；劣势在于林农受制于价格信息的不对称、交通运输等原因，会形成交易价格的不公平。

分散的林农在出卖林木和木材时，还会采取中介交易的方式。这种交易方式的优势分别是：交易方式灵活（可以协议定价也可以竞价），形式相对公开，交易主体能动性、互动性强，交易成本低，交易程序简便，采用竞价交易还可以抬升森林资源价格；劣势是中介人可能哄抬价格或压价，不利成交。

湖南省的非林地林业要素交易，还存在一个体制性影响因素，那就是湖南省部分保留了森工企业体制。森工企业无论从经营背景、经济实力、经营管理上说在自由贸易中都是市场的主角和强势主体。由于历史的原因，森工企业同时与政府和林业局有着紧密的人脉关系和利益联系。调查发现，分散的林户与森工企业的博弈中，农民甚至林农合作社都是处于弱势，行政干预木材自由贸易（如要求以保护价收购，或者要求林农或合作社只能将木材销售给木材公司或者指定龙头企业）仍然时有发生，林农的利益往往受到损害。这种情况在洪江市和浏阳县尤为明显。

5. 林权交易中心的交易和流转运作分析

5.1 交易和管理制度、运作程序

湖南省三个县的林权交易中心，其遵循的交易和管理制度、运作程序是不同的。

5.1.1 洪江市

洪江市林权交易中心是湖南省第一家配套制度齐全的林权交易中心。2008年它制定了一整套规则：《洪江市林权交易实施细则》、《洪江市林业产权流转暂行办法》、《洪江市林业产权交易中心章程》、《洪江市林业产权交易中心服务指引》、《洪江市林业产权交易中心协议交易规则》、《洪江市林业产权交易中心挂牌交易规则》、《洪江市林业产权交易中心招标交易规则》、以及《洪江市林业产权交易中心拍卖会（竞价会）规则》等文件，明确和规范了交易主体、交易对象、交易方式、交易程序等，让林权交易有据可查，有法可依。

对于集体林权³⁰的流转，洪江市林权交易中心的运作程序规定如下：职代会、村民或村民代表大会→主体提出转让申请→林业主管部门批复→资产评估（评估报告）→提交交易申请→交易中心审查受理→发布招标、拍卖公告→拍卖竞价→签订森林资源流转合同→办理产权变更登记。其他管理制度还有，集体林权的流转必须坚持民主公开的原则，经本集体经济组织的村民会议或村民代表会议 2/3 以上同意方可流转，且流转收益不少于 70% 分给农户。集体森林资源的流转必须进行评估，评估结论自评估认定之日起一年内有效，评估由洪江市林业调查设计队开展。林业产权变更登记由政府委托林业产权交易中心办理。

对于在林权交易中心进行的农户个人林权的流转，农户可以自由选择以下交易方式和相应的运作程序：（a）协议交易程序：评估报告或转让协议→交易申请→交易机构审查受理→双方协议确认办理产权变更登记手续。（b）“招拍挂”交易程序：评估报告或转让协议→交易申请→交易机构审查受理→发布拍卖、招标或挂牌交易公告→拍卖竞价或挂牌交易→签订森林资源流转合同→办理产权变更登记。

5.1.2 资兴市

资兴市森林、林木、林地交易服务中心的业务主要针对林地使用权的流转和活立木（所谓“青山”）的流转。在 2004 年-2008 年间，无论何种权属关系的林地和活立木，其流转都必须进行森林资产评估并且在林权交易服务中心进行，都适用统一的一个交易程序。主要流程为：流转申请，村委会签署意见，林管站、乡政府提出意见，市林业局审批采伐限额指标和许可证，市评估机构进行森林资产评估并缴费³¹，供求双方到乡镇交易服务所登记，发布信息，交易项目挂牌向社会公示 7 天，公开招标或协商，签订成交合同，缴纳交易费用³²和相关林业税费（如造林预留金等），办理权属变更手续，资料交给交易服务中心和林业部门存档。其中流转申请者如果是个人，要出具村组委员会证明、村委会签署的意见；如果申请者

³⁰ 本报告根据语境的不同使用了“集体林权”、“集体统管林权”、“集体共有林权”等术语，都是指没有分配到家庭的集体的林地使用权、林木所有权和使用权。

³¹ 《资兴市森林、林木、林地经营权或使用权流转管理办法（试行）》第三十八条的规定：“按下列标准收取评估服务费：1.近、成、过树林 10 元/木；2.中幼林 5 元/木；3.未成林造林地 3 元/木；4.荒山 1 元/亩；5.竹林、经济林 2 元/木；6.灌木林、疏残林 2 元/木；7.公益林 2 元/木。”

³² 资兴市《关于加强森林资源管理促进森林林木林地经营权或使用权流转实施办法》规定：“买卖双方在交易部门签订合同，交纳交易费 5%，由双方各自负担 50%，另有约定的除外。”

是村集体成员，则依据《农村土地承包法》召开集体成员大会，并由 2/3 成员同意通过。

此外集体经营管理的林木、林地的流转必须采取公开挂牌招标方式交易。对于当事人擅自进行林地流转不办理林权证³³，不予办理林权变更登记。对于经过交易服务中心进行流转的较大林场，专门设定或优先安排木材采伐指标。³⁴

5.1.3 浏阳市

由于浏阳市山林权属管理办公室职能众多，人员多专注于林权证勘界发放、林权纠纷处理等事务，虽然成立了山地资源产权交易服务中心，但是还没有实质性开展林权流转和交易活动，也没有产生出台统一的交易规则和管理制度细则。所涉及的林地使用权流转，基本上没有进行评估。对于村集体共有的土地使用权的流转，必须要进行评估的，则采用一般产权评估规则和程序请会计师评估，或由当事人选择林业调查设计队进行评估；在流转程序方面，除了遵守《农村土地承包法》的规定外，按照湖南省的规定必须在林权交易中心进行公开交易，如果涉及拍卖，则委托有资质的拍卖公司进行，招投标则遵守《招标投标法》的规定。所有的流转规则和程序，都按照个案的形式，由当事人一致同意后执行。

5.2 流转和其他服务

5.2.1 流转服务

被调查的三个县的林权交易中心都开展了以下的流转服务：（1）林地林木流转信息收集和发布。出让方提出林地林木流转申请后，市林权交易中心和各乡镇林权交易服务所发布流转信息，信息发布主要采取在林权交易中心电子显示屏发布并在林业局和各乡镇林权交易服务所显著位置张贴纸质的公告，在网上发布，和通过手机短信通知林业大户等形式。（2）流转申请的审核。各乡镇林权交易服务所，对于本辖区内的森林、林木、林地流转申请负责管理和审核，由于其挂靠林业站，而林业站工作人员熟悉本辖区内的林业资源，确保了权属无争议和流转标的合法。（3）招投标的组织和成交服务。对通过招投标形式流的，交易中心要制定招标规则，审核竞买者身份、交易标的的真实性和有效性，提供招标场所，主持招标会议，联合公安等部门维持招标现场秩序，中标后指导中标人与招标单位签订中标确认书，最后指导交易双方在交易部门签订合同等。

此外，洪江、浏阳市林权交易中心对于集体林权的流转都进行收费（涉及交易受理费、交易费、登记费），对林农个体林权交易则不收费；资兴市林权交易中心对集体林权和个人林权交易都要收取交易费，收费形式和标准各有不同。

5.2.2 其他服务

林权交易中心及关联机构（如森林资源评估机构、林权登记部门或林权管理办公室）还

³³ 同上，第四十二条第一款。

³⁴ 同上，第三十五条。

提供与交易相关的其他服务，主要涉及森林资产评估、林权证抵押贷款、森林保险、争议处理及法律援助，国家、地方林业法律、法规、政策的宣传和咨询服务，保存交易档案。

(1) 森林资产评估服务

洪江市、资兴市和浏阳市都成立了森林资产评估中心，其业务与林权交易中心分立，评估中心承担业务评估，交易中心则负责监督管理森林资产评估中心的工作。评估服务都收取费用。例如，洪江市森林资源资产评估中心是该县目前唯一的一家森林资源资产评估机构，暂挂靠洪江市林业调查设计队，在国家出台森林资源资产评估的相关资质认定规则之前，评估人员的资质由林学会认定。洪江市对于森林资源资产的评估收费采用差额定率分档累进计费，向委托人收取。收费标准为评估值 10 万元以下的，收费为 600 元/宗；评估值在 11 万-100 万元的（含 100 万元），收费为评估值的 0.6%；评估值在 101 万元-500 万元的（含 500 万元），收费为评估值的 0.4%；评估值在 500 万元以上的，收费为评估值的 0.15%。

(2) 林权抵押贷款服务

洪江市和浏阳市的林权交易中心都开展了林权证的抵押贷款服务，资兴市则尚未开展。洪江市交易中心成立了“权证抵押贷款服务部”具体负责实施林权抵押贷款业务。林权证抵押贷款服务的内容为：认定资质，确认评估的真实准确；办理权证抵押登记手续、审核抵押合同文书；出具抵押报告，监督抵押物资产；保管抵押权证物件。这些工作加强了林权抵押物的合法性审查，降低了林权抵押贷款的风险。

浏阳市林业产权交易中心在林权证抵押贷款业务方面服务了 68 起业务，贷款金额 3800 多万元。对于林权证抵押贷款，由于经营风险较大，银行往往采取保守的态度，现有的林权抵押贷款期限都在 3 年以下，远远低于林木的生产周期，无法从根本上满足林业生产经营对资金使用的需求。

(3) 林业保险

湖南省市国家政策性林业保险的试点省，洪江市和浏阳市成为湖南省试点县，资兴市则不是。商业保险则普遍开展得不好，虽然农林、造林大户和有基地的林加工企业（如郴州市华兴木制品有限公司）都有森林保险的意愿，但是保险公司参与意愿低，风险大，保险费率 and 保险额度也很难谈妥。

5.3 与其他交易方式相比林权交易中心的优势和劣势

通过林权交易中心进行交易通常具有以下优势：（1）管理正规、明确权属。例如资兴市在 2004 年就实施林地流转必须出具初始林权证（1981 年和 1984 年山林定权所发证明），这样就减少了流转之后发生林地林木权属争议的可能，并且通过交易中心流转后，可以及时变更林地林木权属，有利于林业资源的行政管理。（2）提高流转林地、林木的价格，拉动森

林资源的升值。³⁵国有和集体林地林木经过评估后进行招投标形式交易，大大提高了交易的价格。如资兴市东江镇仁里村大地垅杉木林 28 亩，评估价 6.93 万元，挂牌交易以 17 万元成交。³⁶（3）一定程度保证交易的公正性。通过交易中心交易，及时广泛发布交易信息，尽可能保证信息的对称，吸引更多的主体进入交易，保证了交易的公开、透明、公正。（4）提供及时、便利的配套服务，如交易前的评估、交易后林权变更登记。从浏阳市的县情看，其优势主要在于协助交易过程中对林权权属纠纷的处理。林权权属纠纷调处是吸引社会主体（如企业和林业大户）参与非集体林地流转和交易的重要方面。

存在的劣势：（1）需要审批的环节较多，申请程序一般要从村委会、乡镇林业站、乡政府到林权交易中心。（2）交易周期长，按照严格的交易程序，需要较长的时间，对于林农小量的林地林木流转来说太繁琐。（3）交易费用较高，在交易中心交易需要进行评估缴纳评估费用，交易成功后缴纳交易费用，这些增加了交易的费用。（4）交易标的种类少，仅限于林地和林木流转。

5.4 林权交易中心的经验和教训

主要经验有：（1）资兴市和洪江市探索出可行的、较为合理的林地林木流转的县级地方规则，保证了森林资源的有序流转，减少了流转纠纷的发生。（2）洪江市明确了比较全面交易标的，包括林地使用权、林木所有权和使用权、林木采伐权、股份制林场股权、公益林管护权、林产品远期期货等内容。（3）资兴市设立了市林权交易中心和乡镇林权交易服务所二级体系，具有相对完善的信息发布途径，方便了交易的进行。（4）建立了配套的林权流转的评估机构和评估程序，保证了交易的公正。（5）促进林权权属的确认。资兴市林权交易和流转在集体林权改革之前，通过流转解决了林业“三定”时期造成的部分“一山多户、一户多山”和林场界址不清的问题。（6）有利于形成更开放的木材交易市场，全市内木材的自由交易。

不足之处在于：（1）业务专用于林地的流转以及采取流转林地方式的林木的交易（活立木交易），都不涉及非林地的木材、木竹制品的市场交易服务。（2）机构设置具有试点的性质，缺乏法律依据，机构定位是市场中介还是行政综合服务不明，实践看，市场中介的倾向较重。（3）交易中心、评估机构及其人员都缺乏合法资质。（4）流转规则存在漏洞，例如没有制定流转最少年限，致使部分流转偏向于短期行为，有的流转期限只有一年，流转双方都不愿对林地过多投入，不利于造林绿化和林业规模经营。对于资兴市来说，最大的规则漏洞莫过于将木材采伐指标审批与流转交易捆绑，为流转交易项目单设林木采伐计划和指标的规定。³⁷（4）地方改革的做法与国家法律法规有冲突。资兴市林权交易和流转在集体林权改

³⁵ 注：提高价格的原因有许多，其中包括了资源紧缺市场行情看好等因素，因此挂牌交易是其中的一个重要因素。

³⁶ 数据来源《资兴市森林资源流转情况调研报告》，资兴市林业局（2007年10月）。

³⁷ 根据资兴市委、市政府《关于批转〈资兴市林业局关于进一步完善林业资源管理体制改革的实施办法〉的通知》（资办发【2007】51号），资兴市全年林木采伐计划分为三部分：非流转部分占45%（包括集体和

革之前已经进行，有些具体做法与国家有关法律冲突，如允许公益林在不改变林地用途的条件下流转，与国家林业局的文件不一致。顾及这点，浏阳市对林权交易的改革工作持保守态度，在国家和省级部门没有出台相关的统一政策的条件下，选择不作为和少作为，以避免产生更多的纠纷。从另一角度说，这种在试点工作中不丧失“依法行政”原则的做法也堪称可取。

6. 不同利益相关者的评价

6.1 工作人员

关于问题和限制因素，林权交易服务中心工作人员认为主要包括：（1）交易规则和规程具有试验性和改革性。目前《湖南省森林资源流转办法》的规定也比较原则，地方实践不一而同，建议省林业厅制定具有可操作性的交易规则。（2）当前交易中心缺乏从事评估和拍卖等活动的合法资质。浏阳市集体林的流转大多没有经过评估，交易双方自己拟定价格然后公示；国有林都委托会计师事务所进行评估，也无法很好地反映林业资产的真实价值。评估和拍卖这类需要专门资质的活动，如果长期依附于交易中心之外的专业机构，势必增加交易成本，不利于吸引更多的交易者进入交易中心。（3）经费和办公条件不足。地方政府虽然给了事业编制但经费拨给严重不足，缺口由林业局负担或自谋财路。交易服务中心都采取了交易收费，这与林权交易中心目前非营利性质不符。（4）交易信息的收集问题。目前交易服务中心收集并发布的信息主要来源于当事人的申请，缺乏对于辖区内整体信息的把握，获得的信息很有限。（5）交易量不大。

在林权交易中心发展趋势上，交易服务中心工作人员设想，应该将现有职能分为三类进行区别处理：林权交易和登记、纠纷调处等行政职能进入市政府土地不动产交易、管理体系，并成为其下一专门业务领域；资产评估、贷款抵押、保险、担保职能独立出来成为林权交易的中介服务机构，人员应稳定在 20 人左右；其他管理职能由林业主管部门归口管理，同时林业主管部门监督、管理前述的林权交易中介服务机构。

6.2 受益者

普通林农进入中心交易的情形不多见。调查发现，林农普遍不知道林权交易中心的存在，如果知道也是通过林业站了解，而对林权交易中心的认知，基本上认为是林业站的又一个机构。林农了解信息的渠道还是依赖传统的农村组织方式——村干部和近来成立的林业合作社、理事会。他们主要是通过纸质的公告了解林地林木流转的供求信息和价格信息。他们认为个人的林地林木流转经过评估和在交易中心交易，成本高、手续繁琐，不如自己协商交易。建议交易中心提供供求信息、协助办理采伐许可证、提供林权证抵押贷款服务等，

个人自留山林木采伐），流转部分占 47%（适用于流转的山场），局预留指标占 8%（用于林政处罚、火烧林木采伐、征占用林地林木采伐等）。这一规定滋生很多为争取采伐计划而进行的流转交易，或者引发直接倒卖计划的不法活动。

林业合作社或林业理事会是林业经营的新型主体。林业合作社的经营基本上都基于当事人之间的自愿协议与合作经营,经营销售也基本上有各自的渠道,也不存在林权流转的需求,也没有在交易中心进行过交易,与现有的林权交易中心基本上不发生直接联系,因此认为“市里的交易中心和我们关系不大”。³⁸林业理事会目前处于起步阶段,只是帮助林农办理木材交易的手续,为林农提供相关林事信息,指导本村造林、森林防火、病虫害防治、林政管理、林业信息发布等工作,没有实际开展具体的经营业务。³⁹他们对林权交易中心的发展提不出什么改进意见,但是总体希望:为了便于林业理事会开展统一木材收购和销售,现有的原木交易收购市场完全放开,不要实行乡镇封锁和个别收购者垄断收购;林业税费应当如农业税费一样,得到进一步减免和优惠;应当提供更多的林业技术服务和项目扶持。

林场和林业加工者到林权交易中心了解国家政策法规、办理交易手续等,都了解市林权交易中心和乡镇林权交易服务所。他们认为林业交易中心对交易对象进行合法性审查核准,降低了交易风险;对交易过程也有监督指导和公证的作用,避免了纠纷的产生。他们认为,交易中心提供的信息丰富,竞拍是市场运作,体现公正、公平和透明,出价高者中标理所当然,中心服务可以接受;但是林地林木评估价格偏高,评估应科学准确些,拍卖的林地林木价格太高难以保证交易价格真实。他们认为林权交易中心需要改进的地方在于:对交易程序应当进行简化,尤其对于小宗交易,有些程序没有必要设置;对交易价格的认定上应当更加客观公正;应当协助林权纠纷的解决,及时解决纠纷;应加大在科技、防火、防虫等方面的服务,协助开展林权证抵押贷款。

6.3 县乡政府部门

关于林权交易中心的运作,林业局等政府部门认为:(1)国家法规政策对林权交易中心的定位和性质还没有统一规定,机构合法性不足。(2)林权交易中心面临的首要问题是业务量不足的问题。林农的林权证落户以后,林权流转业务更少。(3)林权交易规则和评估细则没有统一的国家规范。(4)林权交易中心的经费不足,财政只给予差额拨款,容易导致为了维持运营而高收费乱收费的现象发生。

对此,相应的改善建议为:(1)林权交易中心应当走向社会,以中介服务组织的形式存在。(2)为了保证交易业务量,不应当在每个县市或者每个乡镇都设置一个林权交易中心,要打破林权交易的行政区划限制只在重点林区县市设立交易中心。(3)国家应当制定林权交易规则和评估细则,使交易中心的交易活动有法律依据。(4)对交易中心的试点运营需要财政资金扶持。

³⁸ 访谈对象:浏阳市星海楠竹生产加工专业合作社和观音塘村股份林场,时间:2010年3月14日。

³⁹ 访谈对象:洪江市双龙村和桐坪村林业合作社,2010年3月7日。

6.4 省林业厅

关于交易中心工作中的问题和限制因素和相应的对策，省林业厅认为：

(1) 林权交易中心的法律地位和性质问题。林权交易中心到底该如何设置和定位，这是一个值得深思的问题。目前的交易中心在森林资源评估和拍卖方面都没有合法资质。在评估方面，国家规定两个森林资源评估师、二个会计师事务所，才能成立森林资源评估所。现在全国还没有成立一个合法的评估所。在拍卖上，由于不是《拍卖法》规定的合法机构，所以很多地方的林权流转避免“拍卖”的提法而用“竞价”等词汇。浏阳市在这方面是委托专业拍卖公司进行相关程序。为此，湖南省人民政府有设想将林权交易归入到“湖南省产权交易中心”体系之中，优点在于可以解决林权交易中心的资质问题，基础设施也可以共同利用。难以实施的地方在于涉及到林业部门的权限问题，不好协调。

(2) 森林资产评估资质的问题。森林资产评估有其独特性和专业性，专业的会计师或资产评估师也难以胜任，需要有林业勘察设计人员的配合。湖南省出台了相应的《湖南省财政厅、湖南省林业厅转发〈财政部、国家林业局关于印发森林资源资产评估管理暂行规定的通知〉的通知》，赋予林业调查和设计机构有森林资产评估资格，暂时解决了林业专业评估资质问题。但是国家应当尽快出台森林资源资产评估师的认证资格规定。

(3) 现行规范不完善。2007年出台的《湖南省森林资源流转管理办法》存在不足。在该办法中只规定了国有森林资源流转应当评估，而集体森林资源的流转是否需要评估没有明文规定。对此，为了防止集体森林资源流转的暗箱操作，同样应当规定集体森林资源资产进行评估。

(4) 林业的市场化程度较低。近二三十年来林业的发展主要是靠政策带动，这导致林业行政管理制偏多，加上部分地方政策的限制，森林资源的流转具有区域性限制，跨行政区域流转还有待完善和疏通。林木资源交易的区域限制壁垒仍然坚固，林业产权经营地方保护主义和政府寻租现象仍然存在。对策是，政府职能要真正向服务型职能转变，维护农民利益。

7. 挑战和胁迫因素的 SWOT 分析

综合以上调查和分析，湖南省林权交易中心的挑战和胁迫因素可以分析如表 2。

表 2 SWOT 分析林权交易中心挑战和胁迫因素

因素	分析现状	优势	劣势	机遇	胁迫
	<ul style="list-style-type: none"> 名称“洪江林业产权交易中心”，2008 年设立，事业性服务机构，行政权限与服务职能混合为一。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供综合服务，建立便民窗口。 交易服务市场化运作色彩浓厚，积累了市场中介服务的经验，为以后走向 	<ul style="list-style-type: none"> 作为公共服务性质的机构，政府应当全额资助但是没有，不应当收费但却在收费，收费依据不足、缺乏授 	<ul style="list-style-type: none"> 为未来向市场中介组织转化，市场化发展积累经验；政府成立综合性服务中心；改革试点阶段政 	<ul style="list-style-type: none"> 交易业务量小，林业市场化程度低，维持机构运转的资金源尚无保障。

机构定位	有些交易收费。	市场奠定基础。 • 政府综合行政服务完善交易管理服务服务。	权。 • 行政行为与市场行为混淆,造成行政过分干预市场。	府鼓励和引导发展,政策环境相对宽松。	• 国家和升级对林权交易中心的机构定位和地位规定不清,县级试点在摸索经验,对此政府在人事机构改革和财政体制改革中要有所考虑。
	• 名称“资兴市森林、林木、林地使用权流转交易服务中心”,2004年设立,事业单位;与林业产业办公室合署办公。	• 仅从事交易服务,不涉及相关行政服务,交易服务职能明确。 • 林业局保障经费。 • 节省办公经费。	• 交易收费与公共服务性质冲突;不提供相关配套交易服务。 • 不便林农办理相关业务。	• 县级地方政府已经给出机构的定位,提供合法的机构和人员编制,实现定编定岗。 • 划清交易中心和相关部门的职能分工。	
机构协调	• “浏阳市山林权属管理办公室”在2009年设立了“山地资源产权交易服务中心”,林业局的二级事业机构,兼有行政职能与市场服务职能。	• 交易服务中心只是窗口,权属办公室是实际主体,提供综合服务,林权交易是其中的非主流事务。	• 行政职能过多、过强,排挤了市场服务功能的发挥。	• 市政府正在兴建统一的产权交易中心。 • 山地权属管理办公室有计划加强林权交易中心工作。	• 如何协调林业局在乡镇一级设的资源站与乡政府内林业工作站之间的关系。 • 协调部门利益,实现分工合作。
	• 洪江:属于林业局的二级机构,有独立的交易窗口;只设县级交易中心,乡镇不设分支机构。 • 资兴:设立市林权交易中心,每个乡镇都设林权交易服务所。	• 便于聚集交易业务量,利于提升市场化程度; • 便于开展业务,便于基层宣传,林农认知度高。	• 局限于林业系统内部,与国土资源等相关部门缺乏联动。 • 基层宣传不足,供求信息不畅。 • 乡镇林权交易服务所挂靠林业站,两个机构职能模糊;服务所太多不利于聚合交易业务量。	• 乡镇人民政府有意愿支持,必要时委托其办理相关业务。 • 正在开展的林权配套改革。	
人员	• 基本上从林业局原相关科室调拨。	• 较强的林业技能。	• 较弱的资产评估、经济管理、财务会计技能;	• 相关业务领域的国家、国际能力建设项目。	• 缺少综合型技术人才,欠缺能力建设平台和资源。
交易主体	• 交易中心的交易主体主要是造林大户、加工企业、村集体、集体林场。 • 对于林农个人,在洪江、浏阳个体林农可以自愿进入交易中心交易;但是在资兴个体林农的林权	• 相对具有规模经营能力。 • 在资兴,需要采伐指标的都要履行交易手续,在交易中心交易的主体广泛,便于相关的行政管理。	• 个体林农基本没有进入交易,忽略了个体林农的参与,即使有林农参与的联营形式中,林农处于弱势。 • 在资兴,交易主体的自主交易权受到限制。 • 在资兴交易主体以获取采伐指标	• 鼓励林业专业合作社的发展,加强林业市场主体建设。 • 引导林农通过入股、联营的方式实行规模化经营。 • 放开普通林农的自主交易。	• 分山到户产权明晰后,林农自主经营的意愿高,联营入社难度大。 • 国家设计和实施有效的激励政策和经营项目引导和扶持规模化经营。 • 国家和省级相关规定已经出台,资兴县级管制规定应当

	流转也必须进入交易中心，因为采伐指标与交易中心的交易活动是捆绑的。		为目的。		废除。
交易范围	<ul style="list-style-type: none"> 在交易中心交易的标的，从林种上说是商品林及其林地；从所属上说是指共有的和个人的集体土地的使用权，森林和林木所有权； 公益林的林地使用权是否可交易各地的做法不同； 脱离了林地的原木和其他林业生产要素不在交易中心的交易范围。 	<ul style="list-style-type: none"> 按照湖南省规定，都要求将共有的集体林地使用权的流转须经交易中心交易，这保障了集体森林资源价值的最大化，防止集体利益的减损。 个人的林权自由处置维护林农的处置权。 	<ul style="list-style-type: none"> 共有的集体林地使用权（资兴县的个人林地和林木的流转）必须在交易中心交易，限制了权利人按照《物权法》所享有的财产处置权，缺乏合法性。 实际交易标的种类少于规划的交易标的。 增加了交易成本。 林木的交易存在行政限制。 	<ul style="list-style-type: none"> 正在开展的林权配套改革对此应当有所应对。 在法律层面对林权交易标的做出统一规定。 	<ul style="list-style-type: none"> 公益林流转问题不确定，对保护公益林是一个大的挑战。 自由处置与强制交易间的矛盾；强制交易的合法性问题。 如何做到与一般产权交易体系融合。
交易程序	<ul style="list-style-type: none"> 洪江建立了一整套林业产权交易的县级地方规则和程序。 资兴根据县级规章设立了一个通用的林业产权交易程序。 浏阳的林权流转没有设定统一的程序，交易方式协议决定。 洪江和资兴规定集体林权流转中评估是必经程序，浏阳则不是必经程序。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方制定管理和程序规范，权属明晰，纠纷少便于管理，有利公开、公正。 在浏阳，交易程序和规则的设定基于各方当事人的事先同意，具有合法性；便利交易完成后进行林权变更登记。 集体林权流转要求评估保障流转的公正和收益。 	<ul style="list-style-type: none"> 没有国家级的管理规范，不能对违反地方规定的采取制裁，可能产生暗箱操作。 没有国家和省级的统一的交易规则，交易不合法，林权交易中心没有诉讼地位。 手续繁杂，交易时间长，一事一议，耗时耗力。 集体林权流转必须评估的县级规定与集体林权评估与否由村集体成员决定的国家政策相左。 	<ul style="list-style-type: none"> 国家制定统一的林权交易规则。 	<ul style="list-style-type: none"> 理顺林业产权交易与相关产权交易程序（拍卖、招投标等）的衔接。

交易环境	<ul style="list-style-type: none"> • 洪江、浏阳：林地流转市场开放；林木资源交易市场存在地方保护、行政干预现象。 • 资兴：林地和林木交易市场开放；但流转与林木采伐指标相捆绑。 	<ul style="list-style-type: none"> • 提高了林地资源价值，吸引了社会资本投资林业。 	<ul style="list-style-type: none"> • 对木材交易的限制损害林农利益；地方保护，政府寻租。 • 流转与林木采伐指标相捆绑，可能造成利用流转骗取林木采伐指标，短期流转现象普遍林木采伐限额与流转业务捆绑，把流转交易项目设为获取林木采伐限额的前置或优先条件，违反行政许可法原则。 	<ul style="list-style-type: none"> • 林权改革中政府职能转变，理顺林业市场经营和行政管理体制。 • 完善林木采伐指标划分体系。 	<ul style="list-style-type: none"> • 如何严格执行有关法律规定，加强廉政建设， • 平衡经济发展与生态保护。
交易费用	<ul style="list-style-type: none"> • 洪江、浏阳：集体林权交易涉及受理费、交易费、登记费；林农个人林权交易不收费 • 资兴：集体和个人林权交易都要收取交易费。 	<ul style="list-style-type: none"> • 保证中心的运作经费 	<ul style="list-style-type: none"> • 增加交易成本；收费明目多，不尽合理。 • 没有国家和省级政策法律依据。 	<ul style="list-style-type: none"> • 林权制度配套改革可能出台相应国家政策。 	<ul style="list-style-type: none"> • 如何科学合理的确立收费原则和标准。 • 收费服务与公共服务协调。
信息发布	<ul style="list-style-type: none"> • 都有电子显示屏公告、选择性电话通告、偶尔电视广告，纸质公告，网站（资兴尚无专门的网站），短信信息发布平台，信息发布的多样化。 	<ul style="list-style-type: none"> • 节约成本。 • 一定程度扩大了交易中心在基层认知度。 	<ul style="list-style-type: none"> • 途径单一，林农获取信息被动，信息滞后。 • 信息传播区域仅限于本市，信息对市外辐射不够。 • 网络是主要的信息传播方式，但是在农村并不普及。 	<ul style="list-style-type: none"> • 依靠常规的乡镇人民政府和部门、农村自治基层组织 and 村干部的力量，加大宣传力度。 	<ul style="list-style-type: none"> • 需要专门的经费保障和信息技术人员。 • 农村和山区信息化建设落后，网络不发达，农村人口结构的改变，素质高的外出务工，参与度减弱。
配套服务	<p>评估：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 洪江、资兴：林业调查和设计队及其专业人员；会计师事务所。 • 浏阳：由当事人估算，或由会计师事务所进行评估。 	<ul style="list-style-type: none"> • 国家林业局已经出台林业资产评估技术规范。 • 湖南省出台了相应的省级规范，规范评估机构、人员的资质和收费标准。 • 林调查和设计队具有林业专业技能，能够相对科学的确定森林资源价值，但是它的林业资产评估没有合法资质 • 会计师事务所的评估具有合法资质 • 协商估算评估成本低，双方认可度高。 	<ul style="list-style-type: none"> • 国家尚无林业评估专业人员和机构的资质认证体系。 • 评估收费尚无政策法律依据。 • 会计师事务所评估的林业专业性不够。 	<ul style="list-style-type: none"> • 国家有意愿设立林业评估行业，对此已有一些试行规章。 	<ul style="list-style-type: none"> • 如何制定林业评估资质认定标准，建设林业评估规范体系。 • 如何协调林业产权评估与一般产权评估的关系。

贷款： • 林权证抵押贷款少量进行。	• 一定程度上解决林业融资难题；促进林业资源—资产—资本的转化。	• 林权证产权属性弱；商业银行意愿低；手续多、周期短、利息高、额度低；林产业风险高。	• 国家鼓励开展林业小额贷款业务。	• 当前制约林业发展的瓶颈之一就是林业融资难问题，现行的林木所有权抵押贷款，金融部门一般规定林木所生长的林地的使用权也必须一同抵押。 • 育林周期长、风险大、管理成本高、林权证社会认可度低。
• 保险：在洪江和浏阳开展了政策性林业保险，无商业保险。	• 林农对林业风险防范意识高。 • 降低林业风险，国家补贴强度大。	• 商业保险保费高、保额低。 • 林农分散，保险公司收取保费难。	• 国家对林业保险进行财政补贴。	• 标的难评估、保费难协调。

8. 改革和改进林权交易中心工作的政策、法律、财政和机构方面的建议

综合以上调查和分析，我们提出湖南省改进林权交易中心工作的如下建议。

8.1 政策

目前林权交易中心发展的最大问题是林业市场化程度低、林权社会认可度低的问题。在国有林的林地使用权和集体林的林地使用权完成了确权和第一轮流转以后，林权交易中心在未来相当长一段时间内所面临的将任务将是，如何让农民承包的林地使用权开展流转或者采取多种方式进行资产经营，发挥林权交易中心在交易、流转服务和资产经营服务方面的作用。对此，提出相应的对策建议如下：

(1) 国家从财政政策上加大对林业的扶持。采取的措施包括：(a) 进一步减免林业税费，将林业与农业同等对待，提高广大林农参与林业、参与造林的积极性。(b) 对林权证抵押贷款造林应实行贴息或免息政策，还款周期应当在 10 年以上。(c) 加强林权证的资产属性，突破目前银行林权抵押要求林木所有权与林地使用权一起抵押的瓶颈，将林木所有权与林地使用权权能分离，明确林地使用权的独立抵押物的权能；简化林权证抵押贷款的手续，提高贷款的额度。(d) 扩大开展政策性森林保险的范围，对森林保险实行政府财政补贴政策。

(2) 国家实施引导林权流转的鼓励政策。包括：(a) 鼓励林农的商品林林地使用权以多种方式参与经营和流转，尤其鼓励通过林权参股、联营、发展林业合作社和抵押的形式进行产权流转，不鼓励林农失地的转让和出租形式。(b) 通过项目扶持和政策优惠，鼓励林农组成林业专业合作社，鼓励社会资本与林业专业合作社的联合经营和共同投资林业项目，促进林业经营主体的市场化和规模化。(c) 允许和规范公益林在不改变用途前提下的林地使用

权、林木所有权和管护权的流转，开发公益林的景观资源价值和林下经营，鼓励社会资本投入公益林经营并保障其权益。

8.2 法律法规

目前在林权流转和交易问题上，国家层面的规范或者太原则、太零散，或者有些方面缺失、不明确。湖南省是林权改革中积极探索地方立法、大力开展政策试点先行的省份，出台了林地流转的省级行政规章和评估方面的部门规定，一定程度上调整了林地流转、林权交易中心交易、森林资产评估方面的活动，取得了良好的社会效果。但是，省级的规范没有国家级的规范作依据，其制度合法性和法律拘束力仍然受到质疑。因此，我们提出如下建议。

(1) 国务院制定森林资源产权流转的条例。具体对策是：

首先，在法律形式上，要在国家法律或行政法规层面，进一步明确森林资源产权制度和产权流转的原则规定⁴⁰，授权国务院制定国家森林资源产权流转法规或规章。根据《森林法》第15条，此项授权已经存在，只是需要更加细化授权事项。国家林业主管部门要敦促国务院及时、尽早制定这一条例。

其次，在立法内容上，明确森林资源产权的范围、流转标的、流转程序、流转规则、交易机构和人员资质、交易机构的管理和收费等内容。可以考虑：森林资源资产的流转标的和范围，除了林地使用权、林木所有权和林木使用权外，增加林股权等相关权益；公益林、防护林和特种用途林在不改变林地性质的前提下进行合法流转，并加强公益林、防护林和特种用途林流转后的监督管理机制，保证公益林的用途不改变。

(2) 国务院林业和财政主管部门应当制定规范林权交易机构及其交易活动的配套管理规章，以改变在这方面国家缺乏统一规范的状况。有关林权交易机构和交易活动的规章，主要内容涉及：(a) 明确森林资源产权交易的范围及其法律约束性（是强制还是自选）。(b) 明确森林资源产权交易的法律原则和交易（拍卖、招投标或挂牌交易等）规则和流程。(c) 确立森林资源资产交易人员的资质认定和考试制度（如林业专业拍卖师）。(d) 明确森林资源资产交易机构的法律地位。(e) 明确交易服务的收费事项和标准等。

(3) 针对森林资源评估缺乏国家规范的状况，建议：

在国家法律或行政规范层面确立森林资源产权评估制度，并通过行政法规或规章制定具体的管理制度，基本制度为明确以林业行政主管部门监管为主，成立以林业调查规划设计队伍为基础、林业专业技术人员为主体、吸纳具有会计师、审计师资质的经济类专业人员的森

⁴⁰ 《森林法》第十五条原则规定了可以流转的林权及其所指的标的——主要是商品林及其林地使用权，对非商品林及其林地使用权明文规定不许转让。该法关于林权流转没有具体规定，但授权国务院对林权转让规定具体办法。目前国务院没有出台具体办法。

林资源资产评估机构，加强评估人员的管理、业务培训和资质资格审查认定工作。为此，国家法规应当对以下事项进行规定：

- 应当明确森林资源产权评估使用的范围及其法律约束性（是强制还是自选）；
- 明确森林资源产权评估的法律原则和科学技术准则；
- 确立森林资源资产评估师资质认定和考试制度；
- 规范森林资源资产评估机构的建立和管理；
- 明确试点时期授权林业勘察设计院的技术人员评估森林资源产权；
- 明确评估服务的收费事项和标准等。

8.3 机构和管理

林权交易中心对发展林业、促进林业市场化和林权社会化方面有着积极意义。今后的任务，是如何在试点经验的基础上，对林权交易中心的机构建设和管理进行进一步的完善，使之规范化。从案例县的调查发现，湖南的林权交易中心的设置是公共事业编制，但其运作都存在浓重的市场化色彩。在林权交易中心的机构性质和地位上，应当取公共事业服务机构还是市场化中介组织的道路？考虑到森林资源的公益和经济双重属性，尤其是目前我国林业产业化水平低的现状，我们认为，林权交易中心建设应当采取这样的基本思路，即：它是由政府引导，林业主管部门具体指导、监管的公共事务服务机构，是实行政府综合行政服务的载体之一；它的设置，可以采取分区设置的原则，重点林区按县、非重点林区按片设立林权交易服务中心；在乡镇则依托林业站将林权交易中心的服务辐射到所有乡镇，为广大林农提供方便、低廉、快捷、高效的林权流转交易服务和政策信息咨询服务。因此，在机构建设和管理服务上，坚持强调以下原则：

（1）在机构的法律地位上，在林业市场化水平不高的相当长时期内，林权交易中心应当以定位为林业行政服务为主的事业单位，机构设置主要在区（县）；在林业市场化程度提高以后，林权交易中心可以转变为市场中介机构。在市场化程度不高的初期，如果完全进行市场化运作，林权交易中心将为了生存、按照市场竞争原理势必放弃对弱势群体——农民的服务。而能否将广大农民占有的占林地大多数的林地使用权、林木所有权和使用权，实行规模化和市场化经营，是未来实现我国林业产业优化的关键。

（2）应当加强对林权交易中心和乡镇林业站的财政支持和技术支持，提供人员的业务培训和技术服务。在将林权交易中心定位为行政服务的事业机构以后，中央和地方财政应当提供相对充分的资金和技术支持，为人员和机构的建设提供能力培训的资源 and 机会。

（3）乡镇林权交易服务机构的存在是非常有必要的。乡镇林权交易服务所的职能主要是林权变更登记、行政许可事项、交易市场信息调查、负责组织小面积林地林权和林产品的流转、协助和指导林农组建林农合作社等。它能够将服务功能辐射到基层林农，扩大林业服务网络。应当依托已有的林业工作站，加强林权交易市场信息服务和林业要素市场服务。

（4）林权交易中心、乡镇林权交易服务所和林业站要树立优先服务农民服务宗旨。应

当发挥县镇基层优势，通过实施林业项目和优惠政策，扶持林农合作社的建立和发展，正确引导农民开展林业经营的规模化。在黔县的乡镇林业综合服务所，实行着少于 100 亩林地的农户不能获得政府的资金和技术支持的“土”政策，这种机械执行规模化经营政策的做法，不仅不能够达到规模化的目的，而且只会拉大农村分配不公、发展不均的差距，不利于社会的和谐与稳定。

8.4 交易体系（软件和硬件）

从林权交易中心的试点实践考察，林权交易体系应当在以下方面加以完善。

（1）服务范围应当进一步扩大。从交易标的看，应当基于广泛意义的“林业要素”的市场服务，包括木材、苗木、林业技术和资金的流转和配置，而不是仅仅局限于林地使用权和林木所有权。就产权交易的环节说，服务范围不应当局限于“产权易主”，而更应当针对采取入股联营、租赁、转包等方式的产权流转和重新配置。只有这样，才有可能把交易中心的服务辐射到占面积和人口大多数的农民。

（2）产权交易中心提供的服务要遵循平等的原则。目前，产权交易中心的工作重心是服务大户和规模化的企业，是林业大户、林加工企业的“贵族俱乐部”，普通林农对其了解很少，也很少受到特别服务。

（3）营造更宽松的交易环境，解除林业要素贸易壁垒。目前县市林也要素贸易——主要是木材和木制品交易中还存在比较严重的行政干预。在黔县就存在林权交易中心组织的木材竞卖活动不能遵循自由贸易，受到严重的行政干预的现象。例如，县政策规定各镇木材不得外运，特别是不成文规定外镇的木材不得进入本镇；在购销环节，政府对不同企业有不同的对待，对外来投资企业、工业园区内的企业比较优惠而对本地企业比较压制。政府还指定某些木材只能由特定的几个企业收购，即使由黔县林业综合服务中心组织的竞卖也不例外。这种行政干预限制了自由贸易和竞争，不利林权交易中心的发展。

（4）供求信息的收集和传发。农村现有信息通讯方式中最为常见和有效的仍然是村干部通知和张贴公告的传统方式。因此，现阶段应当注重现代的网络平台与传统方式相结合的方式，发挥林业站、村集体组织、村干部、农村合作社等基层组织和机构的优势，有效地收集和传发林权交易的供求信息。

（5）林权交易体系要处理好与现有产权交易体系的衔接。现有的产权交易（如国土资源交易、房产交易体系）具有产权市场化成熟、社会认可度高的优势。应当借助现有产权交易体系的交易窗口、交易平台和交易网络，发展林业产权交易业务，提高整个社会对森林资源产权的认可度，提高林权的市场化程度。

出版目录

GCP/CPR/038/EC 工作报告

编号	标题
WP001C	安徽省林农合作组织研究报告
WP002C	福建省林农合作组织研究报告
WP003C	贵州省林农合作组织研究报告
WP004C	湖南省林农合作组织研究报告
WP005C	江西省林农合作组织研究报告
WP006C	浙江省林农合作组织研究报告
WP007E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Anhui Province
WP008E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Fujian Province
WP009E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Guizhou Province
WP010E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Hunan Province
WP011E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Jiangxi Province
WP012E	Assessment of Forest Farmer Cooperatives in Zhejiang Province
WP013C	安徽省林权交易中心研究报告
WP014C	福建省林权交易中心研究报告
WP015C	贵州省林权交易中心研究报告
WP016C	湖南省林权交易中心研究报告
WP017C	江西省林权交易中心研究报告
WP018C	浙江省林权交易中心研究报告
WP019E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Anhui Province
WP020E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Fujian Province
WP021E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Guizhou Province
WP022E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Hunan Province
WP023E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Jiangxi Province
WP024E	Assessment of Forest Tenure Trade Centers in Zhejiang Province



“支持中国集体林权改革的政策、法律和制度建设并促进知识交流”项目在中国南方的六个省份：浙江、安徽、福建、江西、湖南、贵州开展项目活动，加强中国集体林管理的政策、法律和制度建设，支持中国集体林权改革，并促进中国国内及与其他国家间林权改革的知识经验交流。项目由欧洲联盟出资，中国国家林业局和联合国粮农组织共同实施。

网址：<http://www.fao.org/forestry/tenure/china-reform/zh>