

安徽省林权交易中心 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-013-C

安徽省林权交易中心 研究报告

武汉大学环境法研究所

安徽省林业厅

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 集体林权改革概述	1
1.2.2 新时期集体林权改革的成效及困境	2
1.2.3 集体林权流转的国家法律、法规和政策及其主要内容	3
1.2.4 安徽省的集体林权流转	6
2. 研究目标和方法	9
3. 基本情况	9
3.1 研究对象和研究区域	9
3.2 案例调查一般情况	10
3.3 调研的林权交易中心的情况	10
3.3.1 黄山区	10
3.3.2 黟县	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	12
4.2 林权交易和流转的程序	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 林权交易和流转各方式的优势与劣势	14
5. 林权交易中心的交易和流转运作分析	14
5.1 交易和管理制度、运作程序	14
5.2 流转和其他服务	15
5.2.1 流转服务	15
5.2.2 融资服务	15
5.2.3 行政服务	15
5.3 与其他交易方式相比林权交易中心的优势和劣势	16
5.4 林权交易中心的经验和教训	16
6. 不同利益相关者的评价	17
6.1 工作人员	17
6.2 受益者	17
6.3 乡政府部门和县林业部门	18
6.4 省林业厅	19
7. 挑战和胁迫因素分析	19

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.....	21
8.1 政策.....	21
8.2 法律法规.....	22
8.3 机构和管理.....	23
8.4 交易体系（软件和硬件）.....	23

1. 引言

1.1 问题的提出

集体林权制度改革以后，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，目的就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项目”（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承担单位承担二期项目中的安徽省黄山区、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。本报告是安徽省县级林权交易中心案例研究的综合成果。

1.2 文献综述

1.2.1 集体林权改革概述

自新中国成立以来，我国的森林资源产权制度经历了数次重大变迁。学术界对1949年以来我国森林资源产权制度改革的阶段划分大致可以归类为四阶段说、五阶段说、六阶段说和八阶段说，¹但总体而言，基本都认为我国的林改经历了土地改革、合作化、人民公社化、“三定”改革和林权制度改革这几个重要阶段。结合本项目的研究目标，本报告集中关注林权改革的深化时期，也就是2003年以后的集体林权改革。

从2003年开始，林业产权制度步入深化改革时期，此阶段国家对林业发展和林权制度的重视程度和改革力度都超越了以往。尤其是在2003年全国林业工作会议之后，各地陆续开始了新一轮的集体林产权制度改革。这一时期有以下三个里程碑式的重要文件尤其值得关注：

2003年6月，中共中央、国务院颁布《关于加快林业发展的决定》，明确提出了加快集体林权制度改革的总体要求，要求将林业产权制度改革纳入到整个农村工作中，林业产权制度改革与农村税费改革、机构改革和社会保障体制改革相结合，进一步落实林农的收益权，放手发展非公有制林业。

2008年7月，中共中央、国务院颁布《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，将农村土地家庭承包责任制延伸至林业领域，在我国南方集体林区掀起新一轮的集体林权改革。

¹ 参见乔永平，聂影，曾华锋：《集体林权制度改革研究综述》，载于《安徽农学通报》，2007年第8期，第5页。

该意见指出要用 5 年左右的时间，基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。在此基础上，通过深化改革，逐步形成集体林业良性发展机制。由此，以“明晰产权”为主体改革、以“放活经营权、落实处置权、保障收益权”为配套改革的集体林权制度改革在全国范围内陆续实施。集体林权改革步入了一个新的发展阶段，在全面推进集体林权制度主体改革的同时，还要全面启动林改配套改革。

2009 年 6 月，新中国成立 60 年来的首次全国林业工作会议要求强化林业支持保护体系，优化林业改革发展的政策环境。在完成明晰产权、承包到户的改革任务的同时，完善林业管理体制，创新林业运行机制。会议要求，建立健全集体林权流转制度，规范林地承包经营权、林木所有权流转，推进林业适度规模经营，优化林业要素配置，建立健全林业社会化服务体系，加快构建公益性和经营性服务相结合、专业服务与综合服务相协调的新型林业社会化服务体系。

1.2.2 新时期集体林权改革的成效及困境

新时期集体林权改革取得了巨大成效。到 2009 年下半年，全国 27 个省（区、市）已确权面积 14.7 亿亩，占 59.8%，其中：家庭承包经营的 9.88 亿亩，占 67.2%；集体经营 3.31 亿亩，占 22.5%；其它形式经营 1.51 亿亩，占 10.3%，包括大户承包 0.45 亿亩。全面推开改革的 19 个省，已确权 14.26 亿亩，占 62.96%，继福建、江西、辽宁、浙江、云南之后，河北、湖北、安徽、重庆也已基本完成明晰产权的改革任务，这 9 省已确权面积为 9.35 亿亩，占到 93.78%。全国已发放林权证 4464 万本，发证面积 10.5 亿亩，占已改林地总面积的 71.4%。²

从解放农村林业生产力和森林资源产权配置的角度，集体林权改革的积极作用表现在：（1）集体林权制度改革从生产关系和利益分配关系入手，将林地的承包经营权和林地的所有权通过家庭承包经营的方式落实到农户，一定程度上促进了林地资源的盘活、林地潜力的挖掘、林业生产力的解放，也对农村基本经营制度进行了重大创新和改革。³（2）调动了农民造林育林护林的积极性，促进了生态建设。（3）促进了林农增收。（4）促进了新农村建设和社会和谐。

但是，新时期集体林权改革同样存在困境。关于这点，学界讨论得最多的方面主要包括：（1）林地权属关系模糊，权能不明。具体表现为：产权明晰度差；林木处分权、收益权的残缺，林地收益分配制度不合理；林地所有者与经营者间的责权利关系不清；所有者与代理者间的委托代理关系扭曲，等。（2）林权流转制度不健全。其表现为：集体林权的市场化运行受阻；交易成本高、交易标准不统一、交易层次较低、交易方式单一化、交易服务不规范、交易监管跟不上等问题；出资人绕开交易中心，低价圈地，使林农利益受损。（3）林权改革

² 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。

³ 齐联：《集体林权制度改革述评：中国农村改革的重大突破》，载于《绿色时报》，2008 年 7 月 29 日。

配套制度跟不上。⁴

1.2.3 集体林权流转的国家法律、法规和政策及其主要内容

关于林权流转和林权交易市场的法律政策规定，主要有以下方面。

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。⁵ (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)。⁶ (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)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《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。

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、

⁴ 参见刘德钦，夏勇明，田晓丽：《集体林产权制度探析》，载于《中国林业经济》，2006年第5期，第10页。

⁵ 《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。”

⁶ 《森林法》(1998)第15条原文有两款规定，依次为：“其他用途的森林、林木和林地使用权不得转让。也可以作价入股或作为合资、合作的条件下列森林、林木、林地使用权可以依法转让，也可以依法，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。”

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⁷)、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。⁸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。⁹实践中，有的国家机关利用自有资金参与了林权流转，其利益怎样保护。¹⁰

关于林权流转标的，《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，也不可能取得林权证。¹¹

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)	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》

⁷ 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。

⁸ 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。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

¹¹ 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。

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。¹²

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。

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。¹³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。”在省级层面，安徽省没有出台关于森林资源资产评估的专门规定，只是在 2007 年由安徽省林业厅发布的《安徽省集体林权制度改革实施方案》中第二部分的第 9 条和 11 条原则性的规定了，分包到户的森林资源资产流转的评估，由双方当事人协商确定；集体经营的林地流转要经森林资源资产评估机构评估后流转。可见，国家和省级目前都缺乏关于集体森林资源资产评估管理的正式的法规依据，尤其是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。

¹² 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。

¹³ 《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）

1.2.4 安徽省的集体林权流转

安徽省是全国南方集体林区之一，全省 6605 万亩林地中，有 92% 属集体林地。由于产权归属不清、权利责任不明、经营机制不活，无法调动广大林农发展林业生产的积极性。20 世纪 80 年代初虽然实施林业“三定”，全省 83% 的集体林地分户经营，但由于当时勘界粗糙、“四至”界限划分不明等原因，林农造林积极性不高。在经历了 20 世纪 80 年代中后期的大户承包造林阶段、20 世纪 90 年代的消灭荒山和全社会办林业阶段以后，安徽省迎来了 2006 年以后的集体林权改革阶段。2006 年初，安徽省分别选择代表山区的宁国市、黄山区，代表丘陵地区的南谯区，代表平原地区的怀远县四个单位开始进行集体林权制度改革试点。2007 年 4 月，在认真总结试点经验的基础上，省委、省政府出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》（皖发[2007]11 号），林改工作在全省 17 个市全面推开。

但是，安徽省在林权流转方面还没有形成专门的行政规章或部门规章，而是通过一系列的安徽省委、省政府和安徽省林业厅颁布的政策性文件加以指导和规范。例如，2004 年安徽省林业厅颁发的《关于进一步加快林业经济体制改革的意见》要求成立森林资源资产评估机构，在重点林区市、县要依法设立活立木交易市场，促进森林、林木和林地使用权合理流转。随后省林业规划设计院成立省级森林资源资产评估机构，开展咨询评估服务。2004 年安徽省林业厅《关于进一步推进全社会办林业的通知》是一个鼓励全社会投资林业的政策文件，它鼓励国内外投资者积极投资种苗花卉、营造林、森林旅游、木材加工、林产品开发以及林业社会化服务项目，积极参与收购国有、集体林业企业或与其联合开发，并把引资开发的成效当作加快林业发展的一项重要指标进行考核；它鼓励和支持社会投资者（包括党政机关、企事业单位、社会团体的干部职工，城乡居民、个体私营经营者及国内外投资者）以资金、土地、技术、信息和劳动力等生产要素投资公益林建设、并采取独资或股份制等多种形式经营商品林；它鼓励经营者采取承包、租赁、拍卖、转让等形式实现森林资源的有序流转，经营者的合法权益受法律保护，并允许继承、抵押、入股。

2007 年中共安徽省委、省人民政府《关于推进集体林权制度改革的意见》对集体林权流转提出了更多指导性意见。值得注意的内容有：第一，按照“依法、自愿、有偿、规范”的原则有序流转，对山区农民主要生活来源的林地的流转，要防止农民失山失地。第二，规定了流转的主要程序“向当地林业部门提出申请，凭合法有效的林权证和其他相关材料，签订林权流转合同进行流转”。第三，规范了流转期限，一般应控制在 1-2 个轮伐期内。第四，规范了林木和林地流转中的共生关系，即“林木所有权流转的，其已登记的林地使用权随之一并流转；林地使用权流转的，其已登记的林木所有权也可随之一并流转”。第四，规定了集体经营的山林流转的流转方案的公示制度，将森林资源资产评估机构评估作为流转的前置条件。第五，对林权登记，规定林地承包经营权采取互换、转让方式流转，当事人要求登记的，应当向县级以上地方人民政府申请登记（与《农村土地承包法》同）。第六，重视流转合同，以及流转中的意思自治，规定林权再流转的，必须征得原承包人同意，采取转让方式流

转的,应当经发包方同意,采取转包、出租、互换或者其他方式流转的,应当报发包方备案(与《农村土地承包法》同)。第七,加强森林资产评估管理机构的管理。要求根据国家森林资源资产评估管理有关规定,省财政部门应加强对资产评估机构资格的认定和从业管理,省林业主管部门应当加强对具有丙级以上(含丙级)资质的森林资源调查规划设计、林业科研教学单位从事森林资源资产评估咨询服务的管理,引导、规范其开展相关森林资源资产评估活动。第八,对发包方将农村林地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人承包加强管理,要求“应当事先对承包方的资信情况和经营能力进行审查”,然后经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意,“并报乡镇人民政府批准”(与《农村土地承包法》同)。

以此为依据,2007年安徽省林业厅制定了《安徽省集体林权制度改革实施方案》,对集体林权流转设定了更为具体的实施方案。首先,关于林权流转的服务机构,它要求到2009年完成全省农村集体林权林地林木的确权发证任务,并基本建立适应市场发展需要的林业要素市场,使林业的经营管理、采伐运输管理、林权抵押、信贷支持、证件管理等综合服务水平提高到一个新的阶段,要建立覆盖全县(市、区)的林业要素市场,山区县(市、区)至少有3个以上乡镇建立林业要素市场,丘陵平原县(市、区)至少建立1个以上,林业站建立了以条为主的管理体制,经费纳入财政预算。在安徽,林业要素市场的建设与林业行政服务中心、林业站的建设是紧密联系、合而不分的,是为社会办理行政许可事项和业务服务项目、提供一站式服务的机构。其次,关于流转的程序,要求林权流转的一方应当向当地乡镇林业站或县级以上林业主管部门提出申请,凭合法有效的《林权证》和其他相关材料,办理相关手续,并签订林权流转合同进行交易,其流转结果受法律保护。再次,关于流转的森林资源资产是否需要经过评估,规定由当事人双方协商确定。最后,规定了社会保护性措施,要求流转的期限根据林木轮伐期不同,速生林木(如杨树)最长为2个轮伐期,其他应控制在一个轮伐期内;竹林、经济林的流转期限一般不超过30年;但无论何种情况,流转的期限都不得超过承包期的剩余期限;农户没有固定收入或除林地外没有其他生活来源的,要确保其生活保障必须的林地面积不得流转,防止农民因失山失地造成的生活贫困。

上述两个省级政策文件都没有涉及林权交易中心交易活动的规定,对林地流转的拍卖和招标也没有提供具体程序性指导意见。

自2007年启动全省集体林权制度改革以来,到2009年9月,安徽省林权流转数已达4.25万宗,涉及面积297.3万亩,金额21.9亿元。至2009年上半年,安徽全省共完成勘界面积5289万亩,占应勘界面积的99.1%,涉及农户数达658万余户;已发放林权证233万本,发证面积5000万亩,占已勘界面积的93.7%。通过改革,林农的合法权益真正受到了法律保护,群众投资林业积极性得到进一步释放,森林资源保护得到进一步加强,农村社会

稳定和谐得到进一步保证。¹⁴

据不完全统计，截至 2009 年 9 月中上旬，安徽省共成立林业行政服务中心（要素市场）81 个，其中县区级 45 个，乡镇级 36 个；整合县区级林业行政综合执法机构 41 个；成立森林资源资产评估机构 38 个，其中市级 2 个，县区级 36 个。安徽省共成立 273 个农民林业专业合作社，涉及农户 10.4 万户，面积达 208.6 万亩。全省林权流转宗地数达 4.4 万宗，涉及面积 301.4 万亩，金额达 22.3 亿元；林权抵押贷款宗地数为 1264 宗，涉及面积 32.2 万亩，金额达 8.2 亿元。滁州、芜湖、宣城和安庆四市已率先开展森林保险业务，累计参与森林保险的宗地数为 226 宗，涉及面积 4.25 万亩，政策性补贴保费达 30 万元，农民缴纳保费 7.53 万元，保额达 9794 万元。¹⁵

今后的集体林权改革，安徽将培育规范林业市场体系作为重点任务之一，计划在全省建立林区交易信息查询服务中心，各县和重点林区乡镇要建立林权交易服务中心，为林农提供林权变更、政策咨询、资产评估等服务。安徽省林业厅正着手拟定“规范林权流转意见”。¹⁶

在县市级，林权流转管理办法也随着林权流转的增多而应运而生。如，2004 年为了规范民间无序的林地流转，黄山区制定了《黄山区林权流转管理暂行办法》。它规定了总则、流转范围、流转方式和程序、流转合同、流转登记、林地流转收益、鼓励措施、法律责任和附则等，是较早关于林权流转管理的县级规章，为安徽省出台林地流转管理政策提供了现行经验。该暂行办法的修订稿已经形成，并在讨论中。《暂行办法》值得注意的内容有以下方面：第一，没有强行要求集体经济组织林权流转时进行森林资产评估。第二，规定进行森林资产评估要由资质的机构承担，为县级资产评估机构确立地位。第三，为了防止集体经济组织林权流转时的不公开操作，规定了“流转方案由农村集体经济组织报乡（镇）人民政府审核后，按本办法规定的程序进行流转”的程序限制（与《农村土地承包法》同）。第四，强化了“林权登记”，要求转让、出租、出资、抵押方式流转的林权都需要变更登记，合作不变更但要备案（与《农村土地承包法》不同）。第五，没有涉及林权交易中心交易活动的规定，对林地流转的拍卖和招标也没有提供具体程序性规定。

2009 年《黟县林权流转管理暂行办法》是以安徽省《关于推进集体林权制度改革的意见》依据制定的。它规定了总则、流转范围、流转方式和程序、流转合同、流转登记、林地流转收益和法律责任等。值得注意的具体内容有以下方面：第一，要求“林地使用权发生流转时，林地上的林木所有权、使用权随之一并流转”，把林地使用权和林地上的林木所有权、使用权的权能不可剥离，与物权法原理不相符。第二，确定了“生态优先、增量高效”的原则，这一原则在政策上有推行，就是严格控制采伐指标，大力采取封山育林的措施。第三，通过

¹⁴ 王三运：《把安徽林业改革发展推向深入——在全省林业工作会议上的讲话》，载于《安徽林业》，2009 年第 4 期，第 9 页。

¹⁵ 安徽省林业厅副厅长、省林改办主任赵波：《安徽省集体林权制度改革情况——在首届安徽推进集体林权制度改革高峰论坛上的讲话》，安徽林业网，访问日期：2010 年 4 月 13 日。

¹⁶ 安徽省全面贯彻落实中央林业工作会议精神，国家林业局政府网，2009 年 10 月 20 日。

“国有企事业单位、集体经济组织林权的流转须经森林资源资产评估；其流转交易由县林业行政主管部门按照有关规定公开组织进行”；“森林资源资产评估由具有相应资质的评估机构进行”；“集体经济组织林权流转申请经批准后，其林权流转由县林业要素市场公开组织实施”的规定，为集体经济组织林权的流转设立了必须到县森林资源资产评估机构评估、必须到县林权交易中心交易的管制性规定。第三，将公益林及林地的使用权纳入流转范围。第四，对农村林地流转给本集体经济组织以外的单位或者个人承包，与《农村土地承包法》相比，增加了“应当事先对其资信情况和经营能力进行审查，并报乡镇人民政府批准”的程序。第五，对不同方式的流转规定了不同的林权登记要求，如租赁、转包、合作的不需要变更登记。第六，没有涉及林权交易中心交易活动的规定，对林地流转的拍卖和招标也没有提供具体程序性规定。

2. 研究目标和方法

研究目标主要是：考察市（县）级林权交易中心的设置和运作现状；调查、分析林权交易中心的运作和不同利益相关者对其的评判，分析林权交易中心面临的挑战和制约，提出完善林权交易中心运作的政策、法律、财政和机构的建议。

研究方法主要是：（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，提出完善对策和建议。

3. 基本情况

3.1 研究对象和研究区域

经安徽省林业厅的推荐，纳入本次林权交易中心案例研究的市有黄山市黄山区和黄山市黟县。黄山区是安徽省集体林权改革的试点区，于 2007 年 12 月完成主体改革，开始林权交易比较早。黄山区土地总面积 246.2 万亩，林地面积 192.8 万亩，占总面积的 78.3%。全区总人口 16.3 万人，其中林农人口 12.5 万人。林业用地面积中有林地面积为 175.1 万亩，灌木林地面积为 15.1 万亩，疏林地 0.6 万亩，未成林造林地 1.6 万亩，其它林业用地 0.4 万亩。全区商品林面积 121.3 万亩，占林地面积的 62.9%，生态公益林总面积 71.5 万亩，占林地面积的 37.1%。全区国有林面积 18.8 万亩，占林地面积的 9.8%，集体林面积 174 万亩（含国有代管山场 7 万亩），占林地面积的 90.2%。截止 2008 年，经勘界确权，共发放林权证 4.8

万本，发证面积 164 万亩，占集体林地面积的 95 %。¹⁷

黟县是安徽省的重点林区县，林权交易中心的成立也有一年多。黟县位于皖南山区中部，总面积 861 平方公里，其中北部山区面积 425 平方公里，南部低山丘陵区面积 436 平方公里。现辖 4 乡 4 镇、66 个行政村和 3 个社区（居委会），人口 9.67 万。林业在黟县国民经济的发展中一直处于重要的基础地位。黟县国土资源面积为 128 万亩，森林覆盖率为 79.79%，其中：林业用地面积为 109.13 万亩，占（国土资源面积的 85.26%）。

黟县是旅游文化、森林景观资源丰富的历史名县，木竹产业是其传统产业，今后旅游业是其新兴主导产业。为了保护生态和森林景观，县政府针对森林资源优势采取了封山育林、鼓励造林、发展竹制品产业的兴县政策。这些政策都对林权交易和流转有着重要影响。

3.2 案例调查一般情况

在国家林业局和安徽省林业厅项目办公室的协调和指导下，黄山市黄山区林业要素市场、黟县林业综合服务中心及其两个镇级（渔亭镇和宏村镇）林业综合服务所被确定作为案例研究的对象。对应上述两个县级林权交易中心和两个镇级林权综合服务所，研究人员分别调查走访了黄山区永丰乡祥符村、乌石镇桃源村共两个村 27 家农户；黟县宏村镇星光村、竹坑村、泗溪村，洪星乡红光村，碧阳镇丰梧村，渔亭镇下阜村、团结村、外坑村、三友村、楠玛共六个村 48 家农户；访谈了 10 多个林业大户和林加工企业，和林业要素市场中心的领导和部分员工、林业局的主管干部（主要访谈人员参见项目执行工作报告）。

3.3 调研的林权交易中心的情况

3.3.1 黄山区

黄山区林业要素市场（黄山区行政服务中心林业分中心）是黄山区人民政府依据《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》和《中共安徽省委、安徽省人民政府关于全面推进集体林权制度改革的意见》于 2007 年 9 月成立的安徽省首家林业要素市场。要素市场现有办公面积 120 平方米，设立了“六个中心和一个窗口”，“六个中心”即林权登记管理中心、森林资源资产评估中心、林权产权交易中心、林权抵押贷款中心、林业投资担保中心和森林资源评估中心，“一个窗口”即行政服务窗口，它为受理对象提供一站式服务。林业要素市场目前在岗工作人员 8 名，从林业局系统内部调剂，由林业局内部或参加外地会议等形式进行业务培训。林业要素市场的办公经费、办公场所、电子信息查询系统、电脑和打印机等设备都由林业局提供。

黄山区林业要素市场作为黄山区行政服务中心的派出机构，实行区行政服务中心和林业局双重领导、业务指导以区林业局为主的管理体制，是集信息发布、交易实施、中介服务、林业行政综合服务于一体的林业综合性管理与中介服务机构。它目前暂不定机构规格和人员

¹⁷ 数据来源：《2008 年黄山区林情公报》，<http://hsly.gov.cn/DocHtml/1/2009/4/17782536093135.html>。

编制，所需工作人员从区林业局调剂。¹⁸要素市场的主要职能有：（1）统一受理并组织、协调林业行政审批、行政登记与服务事项，实行一站式服务。（2）负责全区林木林地权属的登记和动态管理、林权流转管理、林权抵押管理；（3）负责林业供求信息的收集、整理与发布。（4）负责林权流转交易、木竹等林产品交易的组织实施。（5）提供林业法律、法规、政策的咨询服，提供林业科技服务等。

黄山区在两个乡镇依托林业站建立了“林木资产交易市场”（或交易服务所），做为区林业要素市场的延伸和补充，其主要功能是适时发布商品木竹的交易信息，撮合木竹产品交易成交，签订协议，办理相关手续，负责信息传送工作，与区行政服务中心林业分中心（林业要素市场）对接。

此外，为配合林业要素市场开展相关业务，黄山区林业局依托黄山区林业勘察设计院成立了森林资源资产评估中心，在“黄山区中小企业信用担保有限公司”下设立了“林业担保分公司”。

3.3.2 黟县

本次调研的对象为“黟县林业综合服务中心”，和两个乡镇林业综合服务机构——“渔亭林业行政综合执法中队”和“宏村林业综合行政执法中队”。黟县于2008年10月20日成立了“黟县林业综合服务中心”，于2009年1月15日发布了《黟县林权流转管理暂行办法》。2009年7月21日，黟县林业综合服务中心正式获得黟县机构编制委员会批准，将其定位于股级建制机构，核定全额事业编制10名。中心的职能主要是：（1）统一受理并组织、协调林业行政审批、行政登记与服务事项，实行一站式服务；（2）负责全县林木林地权属的登记和动态管理、林权流转管理、林权抵押贷款及抵押登记管理；（3）负责林业供求信息的收集、整理与发布；（4）组织实施森林资源资产评估、林业调查与规划设计；（5）组织实施林权流转交易、木竹等林产品交易；（6）提供林业法律、法规、政策的咨询服务，提供林业科技服务、林业劳动力培训等。¹⁹

黟县林业综合服务中心目前在岗人员7人，其中5人工工资纳入地方财政拨款，2人身份为自收自支事业单位，其工资由林业局解决。中心目前运行经费完全依赖林业部门筹集，办公设在黟县林业局科技中心大楼一楼，现有办公面积130平方米，设立木竹运输证和检疫证签发、林业行政许可与审批、林权登记和林权抵押登记、森林资产评估和林业规划设计、林业政策与林业科技咨询和林农培训等5个服务窗口，1个交易大厅，1个档案室，是集林业行政综合服务、信息发布、交易实施服务于一体的林业综合性管理与服务机构。

黟县林业综合服务中心依托黟县林业局网站，搭建了林业服务的网络信息平台，全市联网并与市级、市内其他区县及外地相关网站进行了链接。服务中心的大厅安装了大屏幕LED

¹⁸ 参见《关于设立黄山区行政服务中心林业分中心的批复》，黄编〔2007〕10号。

¹⁹ 《关于同意成立黟县林业综合服务中心的批复》，黟编字[2009]8号文件。

显示屏一个，滚动播放有关林权交易信息；立式触摸屏电脑一台，供服务对象查阅相关林业信息。

黟县林业综合服务中心同时开展了在乡镇一级的综合服务试点工作，依托已有的林业行政执法队伍建立了渔亭镇和宏村镇林业综合服务中心。2007年8月渔亭镇党委政府在黟县林业局的指导下组建了“渔亭林业行政综合执法中队”。渔亭林业行政综合执法中队与渔亭森林公安派出所合署办公，人员分别从渔亭森林公安派出所、渔亭木竹检查站、渔亭林业站与西递林业站抽调而共同组成。该综合执法中队依靠林业部门原有的经费运作，从黟县林业局拨给渔亭森林公安派出所的经费里分配使用，并未获得单独的新增财政经费。渔亭林业行政综合执法中队负责辖区内（含渔亭镇、西递镇）林业行政执法工作，其主要职能包括木竹采伐证办理、林业费金征收及外运证办理、林业法规咨询、林业案件受理、林权争议受理等。2008年10月13日，宏村镇由镇森林公安派出所牵头，组建林业综合执法中队，人员组成为从宏村林业站的7个人员中抽调2人，加上木竹检测站的5名人员和森林派出所的5名人员，共有12人。换言之，这两个乡镇“林业综合服务中心”与其相应的“林业行政综合执法中队”是“一套班子两块牌子”，在林业综合服务的工作方面，没有增设专门的人员。

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

黄山区和黟县的林权交易中心²⁰的森林资产交易，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的交易方式，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。

4.2 林权交易和流转的程序

（1）林木、木材等林业要素交易的程序。与湖南省的林权交易中心专职于林地资源流转不同，黄山区和黟县的林权交易中心的业务包括木材、种苗等林业要素的交易。林木、木材等的交易，实行自由贸易，交易双方可以选择在林权交易中心交易，也可以中介或直接协商交易的方式。调查发现，农民家庭经营的少量木竹和其他林产品资源的出售，多采取中介或直接协商交易，这种交易形式也很少产生纠纷；大宗木材的出售，则愿意采取通过交易中心竞价交易的方式。

（2）林地资源的流转程序。林地资源流转，可以采取转让、抵押、出资入股、租赁、互换、转包方式进行。程序上，林农个人林地的使用权的流转，可以选择在交易中心按照交易中心的程序进行，也可以直接与需求方协商进行，不过通常通过直接方式流转。但是，采取转让或者抵押方式流转的，应经林地使用权的发包方（即村集体）同意，流转双方应当到

²⁰ 虽然他们的名称有别，为了叙述的方便，统一使用“林权交易中心”。

林权登记机关办理抵押登记；采取出资入股的方式成立具有法人资格的企业，应当到林权登记机关办理林地使用权变更登记；林地使用权作为合作条件的，不办理变更登记，但需要到林权登记机关办理备案手续。

村集体共有林地的使用权流转，必须依法制定并公布流转方案，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意流转方案，该方案报乡镇人民政府审核。村集体共有林地的使用权流转，必须经过具有资产评估资质的机构评估，并必须在林权交易市场按照相应程序进行交易。

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中的重要性，首先表现为它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。例如，黄山区自 2001 年以来就开始了林权流转，但是操作很不规范如流转合同不完善，往往也不办理权属变更登记，流转的林地权属有时还存在争议，这些容易造成林地流转发生纠纷。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，村集体林地的流转不需要经过评估，也不需要进行公开招标拍卖，往往是村干部私下协商流转，流转不公开，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）及时发布供求信息，激活森林资源市场。林权交易中心通过网络和其它信息平台，让更多的社会主体了解交易信息，吸引更多的社会主体进入林业产业，促进了整个林业的持续发展。（4）提升了森林资源的价值和交易价格，林农享受升值的惠益。林地使用权和大宗木材通过林权交易中心公开竞卖，提高了林地和木材的价格，增加了林农和林场的收益。如黄山区每亩杉木林地使用权 30 年转让的价格由 2006 年的 1000 元左右，提高到现在的 2500 元—3000 元。

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 2 所示的问卷统计表明，被调查林农中约 8%（黄山区）、15%（黟县）的人参与过交易中心的活动（不局限于发生交易，还包括有信息往来的活动）²¹，约 92%（黄山区）和 84%（黟县）的人认为林权交易中心对他们的林事活动没有发挥任何作用。因此，今后在如何扩大和加强林业交易中心的服务功能和作用方面还存在很大的挑战。

表 2 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
--	-------------	--------------

²¹ 之所以黟县的比例高，可能因为黟县的林权交易中心——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。

	A.有比较多是在交易中心完成的	B.有些交易是在交易中心帮助下完成的	C.完全没有交易中心的影响	D.其他
黄山区（27份）	0	7.4%	70.4%	22.2%
黟县（53份）	5.7%	15.1%	34.0%	50.9%

4.3 林权交易和流转各方式的优势与劣势

（1）林地流转方式

集体共有林地使用权流转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。劣势是林农如果没有稳定的收入来源，林地长期流转后则丧失林地这一重要生产资料，生活保障成问题，被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高，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。

（2）木材和林产品交易方式

大宗木材和林产品通过林权交易中心交易，其优势是交易程序管理规范，避免了“暗箱”交易，通过竞卖可以提高交易的价格，保证林业加工者获得大宗木材。劣势是交易程序严格，时间成本高，收取交易费用，林农少量木材不便于进入交易。

少量木材和林产品通过买卖双方自由协商交易，交易简便易行，但是往往会出现成交价格过低。

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

集体经济组织的林地使用权、林木所有权或使用权的流转必须通过林权交易中心组织交易。具体交易程序为：集体经济组织制定流转方案、三分之二以上村民代表或村民会议成员同意、乡镇人民政府审核、向林权交易中心申请流转、进行森林资源资产评估、与林权交易中心签订委托竞卖合同、发布招标投标公告、发送竞买资格书、召开招标大会、签订中标协议书、签订流转合同、到林权登记机关办理林权变更登记或备案手续。

林农个体林地使用权的流转，如果选择在林权交易中心交易，则程序为：向林权交易中心提出流转申请、协商交易、签订流转合同、办理变更登记或备案手续。与集体林权交易的程序相比，省去了召开村民会议环节，森林资源资产评估环节也成为自选程序。

林农所有的林木所有权的流转，可以选择是否在林权交易中心交易。在交易中心交易的，以木材竞买为例其程序为：在交易中心发布招标公告→参加竞买者报名→参加竞买者提交标书→开标→确定中标者→签订供货合同→供货和结清货款。

5.2 流转和其他服务

5.2.1 流转服务

目前林权交易中心开展的流转服务主要有：

(1) 信息服务。主要通过林业信息发布系统和林业信息网发布包括林地流转、木材买卖、苗木供应及其价格的供求信息。林权交易中心都把造林大户和加工企业作为重点服务对象，提供有针对性的电话或发送手机短信的供求信息。

(2) 林地林木流转、交易申请的受理和招标的组织和实施。

(3) 提供交易服务。包括：提供林业要素（木竹产品及其制品、加工设备）的交易洽谈场所，撮合交易成交；对林木林权拍卖标的物的事前审核、发布拍卖公告、组织竞买人现场勘验、报名、领取招标文件，并委托拍卖行对林木林权标的物进行拍卖交易。

5.2.2 融资服务

包括：(1) 林业资产评估。可以委托会计事务所进行，也可以委托森林资源评估中心开展，收取评估费。(2) 林权证抵押贷款。两个林权交易中心都已经开展林权证抵押贷款服务。黄山区为协助林权证抵押贷款业务，成立了为中小企业信用担保有限公司林业分公司，办理林权证抵押贷款 56 宗，涉及抵押林地面积 4.7 万亩，抵押贷款金额 2939 万元，其中农户抵押 12 宗，抵押面积 1000 亩，抵押贷款金额 48 万元。黟县进行的森林资源资产抵押贷款总额约 1755 万元，在林业综合服务中心建立以后抵押贷款总额 1640 万元，占 93.45%。

5.2.3 行政服务

黄山区和黟县的林权交易中心，都属于政府行政综合服务体系中的一个分支机构，除了提供林地林木的流转和交易，同时提供于此相关的行政许可和管理的便民服务。主要包括：

(1) 办理经林业局授权的行政许可和审查。具体包括：木材运输证核发、森林植物检疫证书核发、林木和林地权属登记、林权抵押贷款登记。

(2) 统一受理并代转服务。统一受理并代转相关林业局科室和事业单位办理业务包括：林木采伐许可证核发（森林资源管理科）、木竹加工许可审批（森林资源管理科）、森林资源

资产评估（林业勘察设计院）等。

（3）受理林业来信来访。调查核实答复来信来访，协调调处林权纠纷；为服务对象提供林业法规、政策及林业技术等方面的咨询服务。

5.3 与其他交易方式相比林权交易中心的优势和劣势

通过林权交易中心交易的方式，具有以下优势：（1）程序公正，管理规范，减少了林地流转纠纷的发生。（2）交易公开、透明，参与主体广泛。避免了集体经济组织林地流转的“暗箱操作”。（3）提高了交易标的的价格，保障了交易的公正。如黄山区乌石乡清溪林场 2009 年 9 月 14 出让林地 865 亩，保留价为 70 万元，经过交易中心组织的竞卖，最后成交价为 268 万元，价格增加了近 200 万元。如黟县，在一交易量为 3600 余立方米的原木竞价交易中（占全县木材总交易量的 10%），成交价为 244.8 万元，其单位交易价格比平均市场价提高了 87 元/立方米，提高幅度约 12.8%。²²（4）方便林农办理相关业务。黄山区林权交易中心提供林业综合行政服务，林农可以直接办理相关业务。（5）有利于规模化经营。方便加工者获得大宗的木材。通过大宗木材的竞卖，节省加工者直接向一家一户林农收购木材的成本，利于加工者专心发展生产。

存在的劣势有：（1）交易时间成本高。交易程序相对自主协商交易复杂，交易时间相对较长。（2）交易业务受限制。只有国有林地、林木或有些集体林地、林木流转、或大宗木材在林权交易中心进行交易，林股权和个人少量林地林木很少进入要素市场流转。（3）收取相关费用，增加交易成本。集体林地必须评估，缴纳评估费用，²³并交一定的交易费用。（4）交易信息不够丰富。林权交易中心的交易都局限于本县范围内，交易信息的搜集较被动，都是乡镇林业综合执法中队或林业站上报，或者交易主体主动到服务中心询问交易需求。而中间商交易和供需方直接交易已经形成相对固定的渠道，信息来源较稳定。

5.4 林权交易中心的经验和教训

主要经验有：（1）把林权交易中心定位为社会服务性质，与行政综合服务体系相衔接，为广大林业管理相对人提供统一受理林业行政服务事项，实现了一站式服务模式，方便群众办理林业相关业务，提高了行政服务效率。（2）制定了相对完善的地方性的林权流转管理办法，配合林权流转建立了森林资源资产评估机构，探索新的制度模式（组建担保公司等方式）向社会提供林权证融资服务。（3）将集体林地林木的流转和交易，强制纳入森林资产评估和林权交易中心的程序，实现了交易过程的公平、公正和公开，打击“暗箱操作”，维护了农民的利益。（4）将木材交易纳入交易体系，而不仅仅是林地和林木，且交易平台延伸至乡镇，扩大了要素市场的影响范围。木材交易市场具有牵涉的社会主体多，辐射到散户和林农的特点，因此借助木材交易体系，能够更好拓宽服务渠道。（5）积极探索生态林在不改变林地性

²² 信息来源：黟县林业局负责林业综合服务中心工作的陈龙飞主任介绍。

²³ 黄山区森林资源资产评估收费标准为评估价值的 2-2.5%。

质的前提下进行的流转²⁴，保证投资人敢于投资生态林建设。

教训主要表现为：（1）林权交易中心市场化运作条件远没成熟。由于传统交易方式仍占主导地位，基层对林权交易中心的认知度不高，林业交易中心的交易数额非常有限。（2）林权交易中心的服务重大户轻小户。林权交易中心重点服务加工企业、林业合作社或造林大户，或是大宗交易，个体林农的需求被严重忽略。（3）信息发布过于依赖网络，没有建立有效的信息传达渠道。网络服务平台的搭建无疑是必要的，不过当前农村最为常见和有效的信息方式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的通告方式相结合的方式。

6. 不同利益相关者的评价

6.1 工作人员

关于林权交易中心的存在问题和限制因素，林业交易中心的工作人员认为：（1）林权交易中心的法律地位和管理制度没有国家规范。国家法规和政策没有明确规定林权交易中心的性质，也没有关于交易人员资质、交易规则和程序、评估机构性质、评估人员资质；评估标准、收费标准也只有技术指导规范，致使林权交易中心运作存在不合法性。一旦发生产生纠纷后，其诉讼地位问题尚不可知。（2）人员和经费得不到保障。由于国家没有明确林权交易中心的法律地位，目前县级地方政府将交易中心的机构性质定位为行政服务，属于免费的社会公益事业，在交易中心开展的交易活动都是不收费的。虽然政府都给予林权交易中心以正式的行政编制，但是中心的人员往往没有配备足额人员，财政也没有给予足够的经费、甚至没有额外拨经费（如黟县），人员和办公费用、场地使用都是有林业局解决，而林业局也不堪负重。（3）交易量不足。目前集体林地和林木的流转和交易时交易中心的主要业务而且基本流转完毕，因此如何让林农小宗林地林木进入交易中心的流转，这是关系提升林业社会化和市场化的发展问题，也是交易中心未来的发展问题。（4）现有的竹木市场发育比较健全，让更多的竹木进入要素市场交易难度大。

关于林权交易中心未来的发展趋势，他们认为：目前林权流转还处于初始阶段，林权交易中心应以国家引导为主，纳入行政综合服务体系，纳入全额财政支付范畴。在未来，在林业市场化程度提高以后，林权交易市场可以向市场中介机构转变。

6.2 受益者

小型林场、林产品加工企业是林地流转中的活跃的市场主体，经常在林权交易中心办理相关手续，因此他们基本都了解林权交易中心的存在并都获得了要素市场的服务。他们认为，林权交易中心具有交易信息发布快，是一次性获得大宗原材料的有效途径，交易过程公平、公开，虽然价格比从村集体、朋友手中购买成本高些，但是节省了与林农和村集体协商的时

²⁴ 在新的《黄山区林权流转管理办法（送审稿）》第八条第三款规定公益林及其林地使用权可以依法流转。

间与其他成本，总体成本相差不大。在市场经济条件下，他们更愿意选择在林权交易中心交易。他们建议要让更多的集体林权标的进入要素市场交易和流转，交易中心能够提供更丰富的木材供求信息、组织更多的大宗木材买卖。他们认为在乡镇一级设立林权交易服务所不太必要，更愿意去区林权交易中心交易。小型林场都有林权证抵押贷款的需求，但因与其他形式的贷款相比手续过于麻烦、利息更高，且银行对林权证抵押贷款也不乐意，业务成交量少。小型林场希望林权交易中心加大林业科技服务，增强对规模化造林的融资服务。²⁵林产品加工企业则更希望政府减少对木材收购的行政干预，形成一个龙头企业、招商引资企业和本土企业都平等、公平的木材交易政策环境。

林业合作社对林权交易中心的认识，取决于合作社发展的水平和领导者的眼界和能力。黄山区永丰乡文祥村祥符林业专业合作社是安徽省第一家林业专业合作社，是一个林农投入入股，按股分红，规模经营的高级林业合作社。该合作社的主要管理人员和社员（主要通过合作社）对林权交易中心认知度很高。该合作社认为林权交易中心应提供更好的林业技术服务和林产品供求信息。一些尚处于起步发展阶段的林业合作社，如黟县楠玛村林业合作社（目前还只是一个木材出售联合体），合作社管理人员对林权交易中心不熟悉、社员对此也不知晓，也没有获得相应服务。

对于广大的普通林农，约四到五成的调查者不知道林权交易中心的存在²⁶。林农认知度最高的是林业站、林业公安派出所和行政综合执法中队。黄山市是国家级旅游区，但是农村网络并不普及，农民对网络发布的信息关注度低。总体而言，林农对林权交易中心的认知非常不足，认为区林权交易中心与其没有多大关系。

6.3 乡政府部门和县林业部门

县乡林业部门认为目前交易中心工作存在以下问题：（1）国家和省级政策都没有明确林权交易中心的性质、机构职能，导致各地方林权交易中心名称不一，业务开展也不尽相同，由于法律地位不明，如果出现法律纠纷其诉讼地位、法律责任都存在问题。（2）现有的法律法规没有明确林权流转的标的、流转的具体程序和要求，致使基层只能不断摸索，有时会产生与国家相关法律法规发生冲突的现象。（3）国家有关部门没有明确林权交易中心相关服务的收费依据和收费标准，收取费用的合法性存在问题，目前没有进行收费。如果请拍卖行进行拍卖交易，其收费标准太高，增加交易成本。（4）目前从事森林资产评估的机构和人员缺乏合法性。虽然会计师事务所所有资产评估的资质，但是由于欠缺林业知识导致评估不够科学。（5）基层林农对林权交易中心了解度不高，如果设立乡镇林业服务所，缺乏经费支持。（6）集体林权改革完成后，林地使用权大都承包到户，如何盘活小面积林地的流转，需要国家政策引导。

²⁵ 信息来源：黄山区清溪乡景泰林场、黄山市三信木业有限公司、黟县杏枫商贸有限公司等。

²⁶ 参见《黄山区林权交易中心调研分析报告》表4和表5、《黟县林权交易中心调研分析报告》表4和表5的问卷调查结果。

乡政府的领导则认为，林权交易中心设在区里在乡镇一级没有设点，这造成林农对交易中心的设立很陌生，在乡一级开展林权交易中心的业务也比较难。造林大户和林业企业都直接区交易中心了解情况，而林农现在在林权证落实后不会轻易流转土地。但是林农仍然不知道怎样盘活林权证，怎样经营林权。乡政府通过林业项目推广，鼓励林农合作社和公司加农户的流转和经营方式。

6.4 省林业厅

省林业厅的有关工作人员对目前林权交易中心工作提出如下评论：(1)在机构的地位上，目前林业社会化程度不高，林权交易中心的服务暂时定位为社会公共服务，纳入政府行政综合服务体系是合理的。甚至林权交易平台的建设，也可以依托现有的产权交易窗口和平台，不另设独立的林权交易场所和平台，以节省成本。等到林业社会化程度提高，存在合理的交易量，林权交易平台可以完全独立，走上市场中介服务的道路。(2)林权交易和相关服务如林权交易中心拍卖、招投标规则、林业资产评估等应当具有独立的、统一的规则和规范，目前国家没有这方面的规定，安徽省林业厅也没有计划出台省级相关规则。(3)目前，集体共有林地和林木的流转和交易被强制纳入林权交易中心交易，这是有必要的，能够保证程序的公开、公正。(4)林权交易中心的交易范围应当是“林业要素”，而不仅仅是林地和林木的权益。产权交易的概念也仅仅是“林权易主”的狭义意义，而应当把租赁、转包、入股合作社等流转形式都纳入服务范围。产权流转中农民失地现象存在，不利于保障农民利益，应当给予重视。林权交易中心应当引导拥有林权的农民走专业合作社的道路，开展农民不失地前提下的产权流转业务的尝试。(5)林权交易中心的收费问题，由于国家没有这方面的规定，省林业厅也没有成熟的看法，地方的试点做法以不收费为主是谨慎的、可取的，但是林业局的负担就重了。针对交易服务适当收费是必要的，因为交易中心付出了技术、人力，给交易主体提供了增益服务证。

7. 挑战和胁迫因素分析

综合以上调查和分析，安徽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

内容	分析现状	Strength 优势	Weakness 劣势	Opportunity 机遇	Threat 挑战
机构定位	- 黄山区: 名称“黄山区行政服务中心林业分中心”(林业要素市场) - 黟县: 名称“黟县林业综合服务中心” - 都是林业综合性管理与服务机构。	统一受理或办理林业行政审批事项和其他服务, 为林农提供一站式服务。提供综合服务, 建立便民窗口; 从管理向服务的行政职能转变。	实行双重领导, 管理体制不清晰 行政行为与市场行为合体, 易造成行政过分干预市场。	林业市场化发展; 政府成立综合性服务中心; 改革试点阶段政府鼓励和引导发展, 政策环境相对宽松。	交易业务量小; 维持机构运转的资金开源尚无保障; 政府人事机构改革和财政体制改革难度大; 林业市场化程度低。

机构设置	- 属于黄山区行政服务中心派出机构；实行区行政服务中心和林业局双重领导，业务指导以区林业局为主 - 属于黟县林业局内设机构，股级建制，在两个乡镇试点设立服务所	借助林业局业务平台，便于集中办公，节约费用；深入基层，便于宣传和聚集交易量。	局限于林业系统内部，与国土资源等相关部门缺乏联动；供求信息渠道有待拓宽。	可以依托林业站，设立服务所扩大基层宣传，代办一些业务；正在开展的林权配套改革。	政府根据机构的定位提供合法合理的机构设置和人员编制，实现定编定岗；协调部门利益，实现分工合作。
工作人员	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。	缺少复合型技术人才，欠缺能力建设平台和资源。
交易主体	主要是造林大户、加工企业、村集体、集体林场、林业合作社，个体林农较少。	相对具有规模经营能力。	单个农户因林地面积小，有的林地分散不连片，加上单户的林木产量有限，难以进入交易中心交易。	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。	产权明晰后，林农自主经营的意愿高，联营入社难度大；需要国家设计和实施有效的激励政策和经营项目予以引导和扶持。
交易标的	广泛的“林业要素”，主要是森林（包括了公益林）林地的使用权、林木所有权，木材、苗木等的所有权；集体林地和林木强制交易	放开了公益林的林权流转。	限制了共有的集体林地使用权的处置方式，缺乏合法性；增加了交易成本；公益林所占比例高。	正在开展的林权配套改革对此应当有所应对；国家《森林法》有原则性统一规定林权交易标的，并授权国务院具体做出规定。	硬性规定集体林权进中心交易的合法性问题；公益林能否流转的问题。
交易程序	制订了县级林权流转管理暂行办法和交易程序。	程序规范，便于管理，有利公开、公正；权属明晰；纠纷少。	没有国家和省级的统一规范，严格地说非法；手续繁杂，交易时间长。	国家制定统一的林权交易规则。	理顺林业产权交易体系与一般产权交易体系的关系，与相关产权交易程序（拍卖、招投标等）的衔接。
交易环境	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。	提高了林地资源价值，吸引了社会资本投资林业；发展地方林业产业，保护地方经济发展。	对木材交易的限制损害林农利益；地方保护，政府寻租。	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。	如何严格执行有关法律规定，加强廉政建设，
交易费用	仅涉及登记费，交易相关的费用暂不收。	有利于吸引交易者进入服务中心交易。	不利于服务中心运作开支的负担；服务中心的经费来源有限，没有国家和省级政策法律依据。	林业配套改革可能出台相应国家政策。	如何科学合理的确立收费原则和标准。
信息发布	网络平台信息；针对性的纸质公告和邀请函。	节约成本；争取了潜在交易大户。	途径单一，林农获取信息被动，信息滞后。	依靠常规的乡镇人民政府和部门、农村自治基层组织和村干部的力量，加大宣传力度。	农村和山区信息建设落后，网络不发达；农村人口结构的改变，素质高的都外出务工，参与度减弱。

配套服务	评估：林业调查和设计队及其专业人员；会计师事务所。	具有林业专业技能，能够相对科学的确定森林资源价值。	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	国家有意愿设立林业评估行业，对此已有一些原则性规定。	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。	林权抵押标的受限制；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。	育林周期长、风险大、管理成本高、林权证社会认可度低。
	保险：未开展政策性和商业性林业保险。	可以降低林业风险，政策性补贴强度大。	商业保险保费高、保额低。	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

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。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。内容包括：(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) 加强林权的资产属性，在林权证抵押贷款方面，要简化手续，提供担保等服务，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) 国家出台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。

(3) 克服抵押贷款林业部门规章与《物权法》的立法冲突，放宽抵押物条件。国家林业局 2004 年 7 月 5 日制定的《森林资源资产抵押登记办法(试行)》与《物权法》在不可抵押林地承包经营权之间的矛盾，在一定程度上阻碍了林权抵押业务的发展。首先，其对“以家庭承包方式获得的集体林地使用权均不得抵押”的规定存在效力障碍，《物权法》在第 184 条规定不可抵押财产时，以兜底条款的形式规定“法律、行政法规规定不得抵押的其他财产”，

因此在我国能规定不得抵押财产的最低效力法律形式为行政法规,《森林资源资产抵押登记办法(试行)》作为国家林业局颁布的部门规章并无权规定不可抵押的财产;其次,《物权法》第 184 条将不可抵押的土地使用权限定为“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权”,也就是说将不可抵押的林地承包经营权限定为“集体所有的自留山土地承包经营权”;而《森林资源资产抵押登记办法(试行)》以“一刀切”的方式规定以家庭承包方式获得的集体林地使用权均不得抵押,无疑扩大了不可设押的林地承包经营权的范围,将很多普通林农排除在林权抵押业务大门之外。因此,应当对《森林资源资产抵押登记办法(试行)》进行调整,使之符合法律的规定,便利林农开展林权抵押贷款。

8.2 法律法规

从前面部分的分析可以发现,国家、省级和县级对林权流转的规范都有着探索性和改革性特征,正式的法律、行政规范对此不够详细,不能满足林业发展的现实需要,对新兴的管理环节法律规范供给不足。省级对此也没有形成专门的规范,县级的规范填补了无“法”可依的局面,但是所依据的“法”效力太低。在加强法律法规建设方面,我们建议:

(1) 填补森林资源产权流转国家立法空白。

在立法形式上,加强《森林法》对森林资源产权制度和产权流转制度的原则规定,或制定新的关于森林资源产权制度和流转制度的国务院行政法规。《森林法》第 15 条原则规定了可以流转的林权及其所指的标的,对林权流转已经采取授权条款责成国务院制定具体办法,目前国务院没有出台具体办法。应当充实《森林法》的森林产权流转原则性规定,运用授权条款,国家林业局等有关部门要敦促国务院尽快制定国家森林资源产权流转法规或规章,明确流转规则、林权交易机构的地位、交易管理和收费等基本制度。

在立法内容上,要完善森林资源资产的流转标的和范围的规定。比如,县级规范将林地使用权与林木所有权流转捆绑的规定,不利于实现林地使用权和林木所有权的独立权能,应当改变;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;应当允许公益林在不改变林地性质的前提下进行合法流转,应当加入公益林流转后的监督管理机制,保证公益林的用途不改变。

(2) 制定管理林权交易机构及其交易活动的国家规范。

这一专门性国家规范可以在国务院出台的森林资源产权流转的行政法规中规定,也可以由国家林业局会同相关部门制定国家行政规章,吸收各地不尽而不同的林权流转和交易的地方立法和实践经验。在内容上,应当明确:森林资源资产交易机构的法律地位;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);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;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);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, 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); 森林资源产权评估的法律原则和科学技术准则、评估规则和流程; 森林资源资产评估师资质认定和考试制度; 森林资源资产评估机构的建立和管理; 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。安徽省的林权交易中心——更确切地说是林业要素市场, 是走的行政服务路线、森林资产交易的大林业方向。这个模式值得坚持和学习。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。对此, 建议:

(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, 应当坚持林权交易中心定位为林业行政服务为主的事业单位的做法, 机构设置主要在区 (县) 和重点林区的乡镇; 加强其与行政综合服务体系、执法体系的衔接; 在林业市场化程度提高以后, 可以考虑将林权交易中心转变为市场中介机构。

(2) 应当加强对基层林权交易中心的财政支持和技术支持, 提供人员的业务培训和技术服务。

(3) 乡镇一级的林权交易服务机构是非常有必要的。它能够将服务功能辐射到基层林农, 扩大林业服务网络。但是在机构设置上应注意: 乡镇一级林业综合服务所的设置应当慎重考察, 根据各地的实际状况和林权交易潜力进行设置, 而不是每个乡镇都需要设立; 如果乡镇一级林业综合服务所择镇而建, 应当要考虑尽量为周边乡镇也提供便利服务, 并且应当保证各个乡镇林权交易的公平公正性; 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) 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。

(5) 应当加强乡镇林业站、林权交易服务所以对林农的重视和提供优先的服务, 发挥基层优势, 通过林业项目和优惠政策组建和扶持林农合作社的发展。在黟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, 这种单纯以实现规模化经营为导向的作法, 不仅不能够达到规模化经营和管理的目的, 而且只会拉大农村分配不均、发展不均的差距, 不利于分配的公平和社会的稳定。

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, 安徽省将产权交易中心定位于林业要素市场的建设, 这是值得肯定和称许的。林业要素市场的标的范围和服务范围具有广阔性和延伸性的特点。

林权交易中心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。

今后，安徽省林业要素市场的建设还应当注意一下方面。

(1) 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。

(2) 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。在黟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，即使由黟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。

(3) 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。

(4) 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>