

关于落实南方集体林区重点产材县 木材收购政策的思考

陈永富 林夏珍

(浙江林学院经济管理系, 临安 311300)

摘要 以浙江省 2 个重点产材县(市)遂昌县和临安市为基点, 分析了南方集体林区重点产材县木材收购政策难以落实到位的原因。认为主要是林业收益分配不合理, 配套的林政管理措施没有跟上, 木材公司经营机制不完善。提出改革现行木材收购体制, 调整林业税费, 加强林政管理, 转换木材公司经营机制等措施, 使木材收购政策得以顺利实现和尽快落实到位。

关键词 南方集体林区; 重点产材县; 木材收购政策; 林政管理

中图分类号 S7-94; F326.2

木材收购和木材销售是木材流通的两大环节。南方集体林区重点产材县(市), 由林业部门统一管理和进出收购木材, 这是现阶段林业政策的一项重要内容。贯彻实施这项政策, 对整顿木材流通渠道, 控制林木超量采伐和乱砍滥伐, 保护森林资源等方面起着十分重要的作用。为此, 我们以浙江省 2 个重点产材县(市)遂昌县和临安市为基点, 调查研究木材收购政策的落实情况, 探讨影响政策执行的原因, 寻求政策得以顺利实现和尽快到位的途径和方法, 以保证政策的权威性和严肃性, 促进林业产业经济的发展。

1 现行木材收购政策执行的现状和问题

木材既是重要的生产资料, 又是广大人民生活中必需的生活资料。在南方集体林区重点产材县(市), 木材是统一管理的产品。1984年前, 木材商品由国家实行统购统销, 即由国家计划部门和各地方木材公司组织收购和统一经营。1985年, 南方各林区取消了木材统购统销制, 开放了木材市场。但由于种种原因, 出现了大面积林木超量采伐和乱砍滥伐森林资源等问题。为了加强森林资源管理, 坚决制止乱砍滥伐, 1987年, 南方集体林区的林业政策进行了调整和修订, 颁布了新的木材收购政策, 明确规定了重点产材县由林业部门统一管理和进

收稿日期: 1996-08-27

第 1 作者简介: 陈永富, 男, 1963年生, 讲师

出收购的木材收购政策。这项具体政策颁布实施将近 10 a, 但从我们对遂昌县和临安市调查情况看, 执行是不到位的, 还有相当一部分商品材通过非法渠道流走, 非法收购、非法交易木材的现象依然存在

1.1 木材公司收购任务难以完成

遂昌县和临安市均为浙江省的重点产材县(市), 按照政策规定, 商品材只能由木材公司统一管理和进出收购。因此, 木材公司的每年收购任务数照理应为每年商品材的计划数。但是, 据我们对这两个县(市)木材公司近 4 a来的收购情况调查(表 1)说明, 2县(市)木材公司收购木材的情况不十分理想, 每年将近有 20%的木材通过各种渠道非法外流, 即每年有逾 1 万 m^3 的木材没有收购上来。

表 1 木材公司收购木材情况

Table 1 Purchasing timber of Lin'an in comparison with that of Suichang

年度	遂 昌 县			临 安 市		
	商品材计划 /m ³	木材公司收购数 /m ³	收购数 占计划比重 %	商品材计划 /m ³	木材公司收购数 /m ³	收购数 占计划数比重 %
1992	122 500	99 208	80.90	45 258	43 816	96.80
1993	122 500	107 109	87.40	56 156	43 431	77.30
1994	122 500	98 643	80.50	52 755	46 669	88.00
1995	122 500	92 143	75.20	54 290	43 524	80.16

1.2 非法流通木材情况严重

非法流通的木材主要来自两大部分: 一部分是超量采伐和乱砍滥伐的林木; 另外一部分是计划内采伐的商品材。暂且不论超量采伐和乱砍滥伐的木材量的多少, 单计划内商品材就有几万立方米之多。当然, 其中有一部分商品材是被当地小木加工企业非法收购加工掉的。我们在遂昌县调查中发现, 与非重点产材县龙游交界处的北界镇, 1993年前, 每年非法外流的木材量达 0.5~0.6 万 m^3 。而 1993年, 进入北界市场交易的无证木材竟达 2 万 m^3 , 足见非法流通木材情况之严重。

1.3 林业政策执行不到位负面效应

林业政策执行的不到位不仅扰乱和影响了重点产材县(市)的木材流通秩序和木材公司主渠道作用的发挥, 而且不利于年森林采伐限额制度的执行和森林资源的保护。与此同时, 还造成大量林业税费的偷漏, 使林业扩大再生产所需要的资金更加紧缺。每流失 1 m^3 的杉木将意味着近 130 元林业“两金”税费的损失。试以遂昌县和临安市为例, 每年偷漏的税费近几十万元。这是一笔相当可观的林业再生产资金, 切不可等闲视之。

2 木材收购政策执行难以到位的原因

林业政策是经营林业的指导原则, 作用是巨大的。但其具体执行效果如何, 则受到多方面因素的制约。重点产材县(市)木材由林业部门统一管理和进出收购政策为什么难以执行到位的问题是复杂的, 作者认为主要有如下 3 方面。

2.1 林业收益分配不合理, 林农得益太少

林业收益分配合理与否会对木材生产、经营及林区经济发展产生重大影响。长期以来,我国木材经营实行统购统销、垄断经营政策。在这种体制下,林业收益分配在很大程度上是通过行政手段实现的,而且是以牺牲林农利益为代价的。显然,这种林业收益分配是不合理的,甚至是严重扭曲的。根据对遂昌县杉木产销利益结构的分析,结果表明,在林农、木材公司、国家与地方三者利益主体的分配关系中:林农得益比重偏低,获益越来越少。1995年,林农每年生产 1 m^3 杉木,平均盈利仅 117.3元;木材公司经营收入却持续上升;以林业税费形式表现的国家与地方所得基本稳定。1995年,三者之间大体比例为 13:46:41。造成这种状况的主要原因有 2 个。

2.1.1 林农税费负担过重 合理的林业税费是必不可少的,是联接生产和消费的桥梁和纽带。但林业本身是一个弱竞争性部门,生产周期长,资金周转慢,投资风险大,同时又具有生态、社会等公益效益。过高的税率和过重的税费负担,不利于林业生产的发展,不利于调动林农生产积极性和发挥木材经营企业的活力。据调查,遂昌县木材税费种类达 17种,其中林农负担的有 6种,木材公司负担的有 11种,不包括林农负担的隐性费用。以 1993 年为例,林农每生产 1 m^3 杉木,平均上交税费合计 124.6元,占收购价的 39.9%;木材公司每经营 1 m^3 杉木,平均上交税费合计 194.2元,占销售价的 23.9%。税费过高还极易诱导木材经营者为偷漏税费,牟取暴利去铤而走险,进行违法犯罪活动。

2.1.2 木材收购价格偏低 由于重点产材县木材由木材公司独家经营,使林农失去了进入市场参与公平竞争的机会,木材被排斥在价值规律和市场机制作用之外。木材公司为追求自身利益最大化,依靠行政手段制定木材收购价格。这种价格往往背离价值较大。1992~1995年,遂昌县杉木平均收购价格增长速度为 11.1%,平均销售价格增长速度为 16.7%,平均购销差价增长速度为 21.9% (表 2),平均销售价格增长速度明显高于平均收购价格的增长速度,购销差价的距离在继续拉大。收购价格一直偏低,而营林和采运成本却在不断提高,致使林农得不到正常合理的利益。尤其是非规格材和小径材,扣除税费和营林及采运成本后所剩无几。

表 2 遂昌县杉木平均价格增长速度

Table 2 Increase rate of average price for Chinese fir timber in Suichang

年度	平均收购价格		平均销售价格		平均购销差价	
	绝对值 元·m ⁻³	环比增长速度 %	绝对值 元·m ⁻³	环比增长速度 %	绝对值 元·m ⁻³	环比增长速度 %
1992	234	-	482	-	248	-
1993	258	10.26	610	26.57	352	41.94
1994	284	10.08	684	12.13	400	13.64
1995	312	9.86	723	5.70	411	2.75

由此可见,收购价格偏低和林农税费过重直接导致林农收益过少,影响了林农将木材出售给木材公司的积极性。这也是木材收购政策执行不到位的最直接和最主要的原因。

2.2 相配套的林政管理措施没有跟上

木材收购政策的推行在很大程度上依赖于相配套的林政管理措施的执行。林政管理薄弱是影响政策执行到位的一大制约因素。目前林政管理薄弱的主要表现在以下 3 方面。

2.2.1 木材市场发育不健全, 市场管理规范化水平低 南方集体林区开放木材市场后, 销区建立了为数不少的木材市场。应当肯定木材市场对林业生产和林区经济发展所起的积极作用, 但也不能否认目前销区木材市场的组织度和发育度还相当不够。一方面, 木材市场和木材经营者泛滥; 另一方面, 多数木材市场法规建设落后, 管理规范化水平低。据对浙江省 19 县(市) 调查, 共有 103 个市场, 有执照的 6 200 户, 无执照的更多。结果偷漏税费现象严重, 非法木材越来越多。又以永康市和临海市为例, 永康市大小市场 16 个, 其中无人管的占 13 个, 不收税费; 临海市 13 个市场, 上市的木材中有 40% 是非法木材。木材市场变相成为乱砍滥伐林木者和非法经营木材者的销赃场所。特别是产、销区边界的木材市场上, 黑材交易情况更为严重。因此, 现状是重点产材县(市) 木材一旦被偷运出境, 就能堂而皇之地在销区木材市场上销售。

2.2.2 当地木材加工企业和用材单位非法收购和采购木材 近几年来, 林区为了发展山区经济, 充分利用和发挥山区资源优势, 建立了相当数量的木材加工企业。据对浙江省 10 县(市) 统计, 有各种木材加工企业 1 757 个。由于这些小木加工企业规模普遍偏小, 资源消耗大, 木材利用率低, 产品单一, 加上林区交通不便, 信息不灵, 管理、技术、人材素质等方面存在较大缺陷, 经济效益普遍较差。其之所以能生存, 不仅得益于就地取材节省运费, 更主要是得益于税收的优惠或偷漏税。因林政管理薄弱, 小木加工企业又身在林区, 非法收购和加工木材有种种便利条件。而林农因抱怨木材收购价格太低愿意将木材卖给他们。此外, 有些用材单位, 为贪图便宜, 不顾木材收购政策, 不顾是否偷逃税费, 或向个体户购买木材, 或直接进入林区采购木材, 扰乱了木材流通秩序。

2.2.3 木材运输管理薄弱 产区木材公司没有收购上来的木材很大一部分是被不法木材经营者偷运、抢运和超运出境后流向销区的。木材检查站是杜绝非法木材流通的关键一环。从木材运输管理现状看, 偷运、抢运、超运等非法运输木材案件有增无减。木材检查人员经受不了权势压力及人情、金钱的诱惑, 对非法运输木材放行的现象常有发生, 木材检查站的执法作用没有充分发挥。此外, 木材检查站人员素质低, 交通和通讯设备落后, 难以适应现代林政管理的要求。

2.3 木材公司经营机制不完善

重点产材县(市) 木材公司一直在木材流通中发挥着主渠道的作用。现行的林业政策颁布实施后, 重新赋予木材公司独家经营的权力。这种木材流通体制既有保护森林资源和稳定木材流通秩序的积极的一面, 也有不利于保护林农利益和改善木材公司经营思想、经营管理水平和工作作风的消极的一面, 产区木材公司没有很好地领会和掌握现行林业政策精神, 没有把握好产区特殊收购政策的有利条件, 适时转变经营机制。相反在经营思想和工作作风上均存在着一定问题。突出反映在: 一是收购网点少, 林农交材不方便; 二是收购不及时; 三是压级压价收购林农木材情况也常有发生; 四是现金支付不及时, 向林农“打白条”。这也是林农不愿交木材, 木材公司收材难的一个重要原因。

3 对策

3.1 改革现行木材收购体制

现行木材收购体制以严格限制木材收购环节的经营者为其手段, 有效地达到缓解森林资

源破坏的目的,这是现行收购体制积极的一面。但是,在木材收购环节上实行独家经营,排斥市场竞争与市场机制,与市场供求相脱节,不能反映森林资源的稀缺性^[1]。不改革现行木材收购体制,就无法建立良好的企业经营机制,就无法保障林农的经济利益,无法调动林农的生产积极性,从而也无法使政策落到实处。当前,完全开放重点产材县(市)木材市场的条件尚未成熟,而改革现行木材收购体制已刻不容缓。改革的基本思路是:一是用行政手段保护木材最低收购价,以切实保护林农经济效益。二是引入市场竞争机制,有条件地选择 2~3 家林业企业作为木材经营单位,打破由木材公司独家经营局面,以建立良好的企业经营机制。三是在森林采伐有序,管理得力的重点产材县(市)试建 1~2 个木材市场,使那些处于边远山区的林农有进入市场的机会,有选择木材流通渠道的权利。当然,这绝不是 1985 年开放木材市场的简单回复,也不是销区木材流通体制的简单仿照,而必须以加强林政管理为前提,尤其要加强木材市场管理和木材运输管理。

3.2 调整和改革现行林业税费

林业税费的调整,一方面要体现国家和地方政府对林业发展的经济扶持政策,另一方面又要使之成为管理木材收购、木材经营、木材运输和木材市场的有效手段。现行的林业税费集中在木材流通中征收,弊端甚多。一是人为地扩大了购销差价。二是刺激人们为取得这一高额差价而进行冒险的非法收购、非法运输和非法经营。这也是木材收购政策难以到位的一个重要原因。三是使林农和木材公司负担过重,不利于调动木材生产和经营的积极性。四是不利于税费的征管工作。调整和改革现行林业税费的设想如下:第一,理顺税制结构,剔除重复课税,凡不合理的税费项目,如村、乡、县(市)层层追加的各种名目的税费项目一律取消。第二,适当降低税率,免征非规格材、小径材和采伐剩余物的税费。第三,改对流通中的木材课税为对采伐的木材征税,按木材采伐量征收而不是按收购的木材量征税。第四,把木材税收的纳税点改在发放采伐证的环节上,以有效防止无证木材流通^[2]。如能按上所述实施,可以较好地达到调整和改革林业税费的目的。

3.3 切实转变木材公司经营机制

要按照社会主义市场经济发展的要求,把木材公司推向市场,使之成为自主经营、独立核算、自负盈亏、自我约束和自我发展的林业企业。木材公司要以市场为导向,转变经营机制,树立竞争意识,服务意识,用户意识,改变等货上门的官商作风,增加收购网点,及时收购木材和支付货款,为方便林农交售木材和用户购材提供优质服务。同时,要不断加强内部经营管理,改变经营方式。如改革木材收购制,推行代理制或代销制,既可保障林农收益,优化配置森林资源,又可促进木材公司经营水平的提高。

3.4 加强林政管理

要使木材收购政策落实到位,必须强化林政管理。首先,加强林政管理队伍建设,不断提高其业务素质、职业道德水平和执法水平。其次,强化木材运输管理和木材市场管理,正确处理“源头”管理与中间环节管理和“源尾”管理之间的关系。整顿销区木材市场,加强市场法规建设。只有管理好木材市场和木材运输,才能彻底防止非法木材流通,确保木材公司收购任务的完成。再次,要加强木材加工企业的管理,合理布局木材加工企业,控制企业数量,严厉打击非法收购木材活动。

参 考 文 献

- 1 陈永富, 汤肇元, 梅艳. 木材产销利益结构剖析. 浙江林学院学报, 1993, 10 (3): 318~ 324
- 2 张春霞. 改革管理体制促进木材市场发展. 林业经济, 1993, (1): 18~ 23

Chen Yongfu (Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, PRC) and Lin Xiazheng. **Reflection on Fulfilment of Wood Purchasing Policy in the Major Wood Producing Counties in Southern Collection Forest Region.** *J Zhejiang For Coll*, 1997, 14 (1): 67~ 72

Abstract By setting two major wood producing counties of Suichang and Lin'an as their research centres, the authors analyze the reasons why it is difficult to fulfil the wood purchasing policy. The key reasons are that: the unreasonable distribution of forestry profits, the lack of necessary management measures in forestry improvement, the bad management of the wood company. It is advanced that the current wood purchasing system should be improved, the forestry taxes should be adjusted, the management of forest administration should be strengthened and the management system of wood company should be changed so as to fulfil the wood purchasing policy successfully and quickly.

Key words southern collective forest region; major wood producing county; wood purchasing policy; management of forest administration

本刊被中国科学引文数据库列为来源期刊

《浙江林学院学报》从 1996年开始被中国科学引文数据库收录为来源期刊

中国科学引文数据库利用该库的数据资源已开发出 2种产品,即《中国科学引文索引》光盘版和印刷版。欲购者请与中国科学院文献情报中心中国科学引文数据库联系。

电话: (010) 62564354 传真: (010) 62566846