

文章编号: 1000-5692(2005)03-0322-04

商品林可持续经营问题探析

宣裕方^{1,2}, 周伯煌²

(1. 浙江大学 法学院, 浙江 杭州 310028; 2. 浙江林学院, 浙江 临安 311300)

摘要: 在分析商品林可持续经营现实意义的基础上, 指出了目前制约我国商品林可持续经营的主要因素: 投入政策不宽松; 现有的限额采伐政策与市场经济条件下商品林经营规律相悖; 林业税费繁重, 经营者负担过重; 商品林经营管理体制与社会生产力发展不相适应等。提出了完善商品林可持续经营的主要对策: ①加强对商品林发展的金融支持, 创造良好的投资环境; ②改革商品林的采伐管理制度, 促进商品林建设; ③改革林业税费制度, 减轻商品林经营者的负担; ④构建新型商品林经营管理体制。参10

关键词: 商品林; 可持续经营; 采伐管理制度; 税费制度

中图分类号: S7-94 **文献标识码:** A

实行林业分类经营是社会主义市场经济条件下林业发展中全局性的改革。根据社会对林业生态和经济的不同需求, 按照森林各种功能主导利用的不同和森林发挥这2种功能所产出产品的商品属性和非商品属性各异, 相应地把森林划分为公益林和商品林。商品林作为森林资源重要组成部分, 既有调节气候、保持良好生态环境的作用, 又有提供我国国民经济增长所需的商品材的作用, 是环境保护与经济增长两者间的平衡调节器。发展商品林是世界各国满足日益增长的林产品需求, 保护日渐脆弱的生态环境的重要而有效的途径^[1]。然而在当前商品林的可持续经营中, 起指导作用的商品林经营政策仍受传统林业经营的惯性影响, 在某种程度上严重制约了我国商品林的可持续经营, 为此必须改革。

1 商品林可持续经营的现实意义

1.1 商品林可持续经营目标的可实现性

由于林业经营成果成熟期的多样性和相应效益的多样性, 商品林相应地具有多种使用价值: 提供木材、提供林产品或者提供活立木以保护生态环境等等。商品林是把活立木当作商品来经营, 因此经营商品林可以通过出售木材或其他林产品得到收入补偿, 或者直接转让活立木给其他经营者或社会公益机构而获得收入补偿。商品林的经营目标主要是为了获取经济效益, 它要求为经营者带来一定的利润收入。在市场经济条件下, 商品林的经营目标是完全能实现的, 这是由森林资源的稀缺性和人们对森林的需求正日益扩大所决定的^[2]。

1.2 商品林可持续经营是林业发展的基本前提

首先, 商品林的可持续经营有利于天然林的保护, 为林业发展提供一个宽松的环境。商品林经营

收稿日期: 2005-04-08; 修回日期: 2005-04-29

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划项目(NX03ZF22); 浙江省教育厅资助项目(20030667)

作者简介: 宣裕方, 副教授, 硕士研究生, 从事管理研究。E-mail: xuanyf@zjfc.edu.cn

主要是为了充分发挥森林的经济功能，建立起强大的木材培育产业，以解决我国木材供需矛盾这一关键问题，为林产品的加工和综合利用提供可靠的原料，并为生态保护区的建立、发展和巩固提供可靠的保证。因此，商品林可持续经营能从根本上缓解天然林生产木材及其他林产品的压力，有利于天然林的保护。第二，商品林的可持续经营有利于森林资源结构调整。从长期看，商品林经营的林种、树种与木材市场的需求是一致的。因此，发展商品林，改善森林资源结构，有利于优化林业结构。第三，商品林的可持续经营有利于调动林农的生产积极性。要调动林农耕山育林的积极性，其根本的做法就是使林木的产权清晰化，而实现这一点，商品化经营是林业经营体制改革的主要方向之一。第四，商品林的可持续经营有利于提高林业劳动生产率。长期以来，林业经营方式以粗放经营为主，劳动生产率十分低下。加快林业生产方式的转变，即从粗放型生产方式向集约型生产方式转变，是摆在林业面前十分紧迫的问题。能否实现这个转变，提高林业劳动生产率，将直接决定着林业在国民经济发展中作用的发挥。同时由于价值规律的作用，商品林的经营必然促进林业劳动生产率的提高，为林业的发展源源不断地供给质优价廉的原料^[4]。

2 制约商品林可持续经营的主要因素

2.1 发展商品林的投入政策不宽松

林业生产的长周期性带来林业投资的预期收益不确定性非常大，人为的和自然的灾害等意外事件都能导致森林在生长期产生不可预料的后果。这些因素决定了林业与其他行业相比，缺乏投资的激励。虽然对商品林的经营资金投入渠道可以有国家财政投入，银行贷款，林业原来的经营主体自筹资金投入，吸收社会其他企业、单位和个人投入，引进外资投入等，但是国家财政主要投入到生态公益林项目的建设上，商品林经营主体绝大多数都存在资金短缺；向银行贷款，吸收社会其他企业、单位和个人投入，取决于投资项目所能获得的预期收益及其风险的比较。在当前收益低风险大的情况下，商品林项目难以吸收资金，包括利用外资。其次，林业项目具有初期一次性投入和多年后一次性的效益回收的特点，贷款利息的高低和还贷的时间安排是非常关键的。还贷安排不适当，容易引起贷款单位的债务危机，进而影响到贷款单位的正常运转^[3]。因此，如何解决经营商品林所需的资金，是摆在广大商品林投资主体面前迫切需要解决的一大难题。

2.2 现有的限额采伐政策与市场经济条件下商品林经营规律相悖

目前，商品林经营者不能根据市场的变化去决定自己投资经营的林木的生产，而是由行业主管控制。无论是大径级用材林还是工业原料林，只有行业主管部门才有权决定何时采伐，采伐多少，何时更新，更新什么树种，包括商品林抚育间伐的营林措施都要由主管部门审批才可进行。在整个生产过程中，经营者只有服从，被动地听从行业主管的指令。生产与市场销售脱节严重，销售旺季，无商品材可销；销售淡季，商品材积压，甚至出现木材腐烂现象。因此，现有的限额采伐政策其严格规定的采伐方式、采伐时间、采伐数量与定向培育工业原料林、短周期高效商品林的经营不协调；其严格限制的可采伐林木销售区域范围与商品流通规则不相通；其严格控制的可采伐树种之间串换调整与市场要求和生产具体情况不衔接^[3]。现有的限额采伐政策没有随社会主义市场经济的改革而改革，造成对商品林经营过程环节的阻碍，这显然与市场经济条件下现代林业分类经营的思想不同步。

2.3 林业税费繁重，经营者负担过重

林业税费过重是长期以来困扰商品林可持续经营的重要因素之一。林业的税费政策是在以往对天然林采伐作为重点，同一森林既要实现经济目标，又要实现环境目标的条件下所形成的。对森林的宏观管理控制得越严，就越要增加管理的队伍，而维持这些管理队伍运转的费用开支相应就越高。在国家财政难以追拨资金用于林业时，林业部门只能由自己寻找资金的来源，最直接的做法就是对木材增收税费，多年的积累结果形成了今天的状况。而在当今实行分类经营的情况下，采用原有的高税费的林业政策，无疑对商品林的经营权极其不利^[4]。据报道，在木材生产区，各种税费占木材售价的80%以上，而林农所得仅占10%多一点，连营林成本都补偿不了。这种状况对商品林的可持续经营产生了较大的负面影响，造成林业资金的流失，并严重挫伤商品林经营者耕山育林的积极性。

2.4 商品林经营管理体制与社会生产力发展不相适应

尽管林业改革已进行多年,但所涉及的大多是政府管理企业的具体形式,没有打破计划经济体制下政府直接控制林业企业的基本框架。商品林经营的企业存在政企不分,产权不明,权责不清,改革不到位,结果一方面其经营活动受制于政府有关部门,丧失在市场经济条件下法人主体和经营实体应有的法律地位,企业缺乏生机和活力;另一方面对商品林经营企业的规范经营缺乏内在约束机制,造成国有资产流失及效益低下。现有的商品林经营管理体制不能适应社会主义市场经济的要求^[5]。

3 完善商品林可持续经营的主要对策

3.1 加强对商品林发展的金融支持,创造良好的投资环境

要实行新的投资机制,转变商品林投资融资的方式。对营造商品林要加大信贷扶持,给予更多的资金配套和补贴支持。要切实加大政策性贷款和商业性贷款的力度,在政策性贷款中,要保证政策性贷款可以用于商品林的总量,并随国民收入的增加而同步增加;建立新项目的专项贷款,拓宽政府性贷款的渠道;延长贷款期限,加大贴息幅度;建立各级银行对商品林贷款风险共担制度,促进贷款政策的落实。有关金融机构对个人造林育林,要适当放宽贷款条件,扩大面向农户和林业职工的小额信贷和联保贷款,商品林经营者可依法以林木抵押申请银行贷款。吸引外资资本参与高优商品林基地建设,鼓励林农经营商品林,充分发掘潜力,多渠道融资,从根本上解决商品林建设的投入问题^[6]。其次,国家应当考虑通过对商品林生产过程中的成本费用给予适当补助,调节商品林生产的边际收益,提高商品林生产的比较效益,吸引社会经营性资金对商品林的投入,以缓解商品林投资不足。

3.2 改革商品林的采伐管理制度,促进商品林建设

无可否认,我国目前实行的采伐管理制度,包括限额采伐制度及相应的计划管理制度和采伐许可证制度,对我国森林资源的保护和合理利用起了重大作用。然而,以限额采伐制度为核心的采伐管理制度实际上限制了森林培育与经营单位的自由采伐权,这体现在采伐量、采伐方式和采伐时间受到政府的管制与约束。而对于以市场为导向、以经济效益为主要目标的商品林来说,如果商品林经营者不能随木材市场行情的变化而自主选择采伐量和采伐时间,则无法进行有效的经营活动。不能在经济成熟期或工艺成熟期及时采伐森林,则必然加大培育成本,降低盈利水平。同时,采用行政的办法决定采伐权的归属,则会产生制度租金问题,不可避免地会引发商品林经营者和管理者的寻租行为^[7]。限制商品林经营者的采伐自主权,必然影响其对木材市场反应的灵活性,增加了商品林的经营风险,不利于商品林的可持续经营。建议推行适应市场经济需要的采伐报告制,在法律上承认经营者对自己经营的林木有采伐决定权;在操作上,停止层层下达采伐限额和采伐指标,改由在采伐前由林权权利人向林业主管部门报告采伐地点、面积,由主管部门审查。合法就应该批准;不合法,则由主管部门对其进行说服,劝其改变。如果坚持采伐,由当事人自行承担法律责任。在采伐限额制改为报告制以后,废弃现在强制进行的采伐设计检尺、运输检查、销售环节和加工的众多许可和审批^[8]。

3.3 改革林业税费制度,减轻商品林经营者的负担

林业部门应为商品林经营者争取税费的优惠政策,切实减轻商品林经营者的负担。必须调整林业税费的结构,下决心取消其他部门或基层政府在林木经营上的各种乱收费项目^[8]。当然,对不合理林业税费体系的改革不是一个简单降税的过程,它涉及到各级地方财政、各级林业部门的切身利益,是一个包含基本目标和最终目标的系统工程。林业税费改革的基本目标是为林业争取合理的税赋水平,使林业的税费水平至少等同于一般商品生产,保证林业在国民经济发展中享受公平待遇。林业税费改革的最终目标是保证林业税费体系能够体现商品林生产中基础产业及兼有公共品(环境服务和社会发展)生产功能的特征,特别是对商品林生产给予一定的税收优惠和扶持,支持其发展。因此,只有合理调整林业税费政策,确保商品林经营与其他产业在面对市场时站在同一起跑线上,才能逐步建立起一个符合商品林生产特征,支持商品林可持续经营的资金循环机制^[9]。

3.4 构建新型商品林经营管理体制

第一,转变行政职能,强化商品林管理。对商品林应实行企业化管理,由市场机制调节。政府行政职能部门不直接插手商品林企业的经营管理,而把职能转变为林业行政执法、制定产业政策、宏观

经济规划、计划管理、市场监督、总量调控、信息技术服务等方面，统筹整个行业，为促进企业发展创造有利条件，建立政府间接管理企业的新型政企关系。政府对商品林的管理主要通过林业税收、林业信贷和行政执法等手段进行宏观调节。第二，要积极探索并建立市场经济条件下商品林宏观管理制度和实现形式。将林业管理方式从现行的微观管理为主转变为宏观管理为主，从林业部门管理向林业行业管理转变，从全林管理向管严生态公益林，放宽搞活商品林转变。充分利用价格、供求和竞争机制，实现森林资源的优化配置，促进商品林建设。第三，要建立以科技作为投入参与商品林建设的机制。加大人才的开发利用，鼓励科技人员到第一线入股参加商品林建设，建立各类林业科技示范基地，加快科技成果的推广应用，促进商品林经营从资源利用型向人工培育型转变，提高商品林的产业效益。第四，要改变机构设置。组建森林资源综合监测机构，承担森林资源的保护工作；组建商品林产业服务机构，为商品林经营者提供产前、产中和产后服务；建立与林业主管部门脱钩的木材检测中心和森林资源评估中心，成为合伙制或股份制的市场中介服务机构，实行有偿服务，林业主管部门对两个中心的市场准入实行管理；加强林业站的职能，强化林业站的服务，在执行行政许可制度中，除签发采伐证外，其余办证手续均可放到林业站，使林业站真正成为基层林业执法和直接服务林农的机构^[10]。

总之，商品林的可持续经营不仅仅是一个观念转变的问题，更需要各方面制度和政策的配套与完善。因此在建设社会主义市场经济的框架下，需要各方面统一思想，互相协作，统筹安排，共同推动我国商品林的可持续健康快速发展。

参考文献：

[1] 邓安邦. 国内外商品林建设的现状分析[J]. 森林工程, 2003, (2): 19—20.
[2] 黄玉梓, 刘燕娜, 余建辉. 商品林经营是林产业可持续发展的基本前提[J]. 林业经济问题, 2000, 20 (6): 343—346.
[3] 徐珍源, 曹建华, 庄道元. 有条件地取消采伐限额制度探析[J]. 农村经济, 2004, (6): 49—51.
[4] 曹建华, 王红英. 商品林经营政策现状评价[J]. 林业资源管理, 2002, (6): 20—23.
[5] 周伯煌, 宣裕方, 徐金锋. 浙江省非公有制林业发展的法律问题探讨[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22 (1): 109—113.
[6] 何友军, 何秀伟. 关于建设生态公益林与商品林的政策思考[J]. 湖南林业科技, 2001, 28 (4): 74—75.
[7] Baumol W J, Dates W E. 环境经济理论与政策设计: 第2版[M]. 严旭阳, 译. 北京: 经济科学出版社, 2003. 207—211.
[8] 田明华. 对林业税费的经济学分析[J]. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2002, 1 (2/3): 14—19.
[9] 孙晓梅, 孔凡斌. 中国林业税费制度的法律原则探析[J]. 世界林业研究, 2002, (5): 61—68.
[10] 杨汉章, 廖宝生. 调整林业法律与规章 大力促进商品林建设[J]. 林业经济问题, 2001, 21 (3): 146—149.

Sustainable management of commercial forest in China

XUAN Yu-fang^{1,2}, ZHOU Bo-huang²

(1. College of Law, Zhejiang University, Hangzhou 310028, Zhejiang, China; 2. Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: Some problems in sustainable management of commercial forest are showed, the tight policy of restricting the sustainable management of commercial forest, a contradiction between the existing rationed logging and the rule of market economy, heavy taxation that forestry operators can not bear, management system of commercial forest not adaptive with the productivity, and so on. Some relevant countmeasures are made: (1) reinforcing financial support and creating favorable investment environment; (2) innovating management system of logging to promote the construction of commercial forest; (3) reforming existing taxation system and easing the burden of forest operators; (4) establishing new management system of commercial forest. [Ch, 10 ref.]

Key words: commercial forest; sustainable management; management system of logging; taxation system