

文章编号: 1000-5692(2005)02-0221-05

浙江省绍兴市非公有制林业发展现状及对策

支钢伟, 何彬林, 曹杨生

(浙江省绍兴市林业局, 浙江 绍兴 312000)

摘要: 绍兴市非公有制林业目前存在的问题和困难有: ①认识不足, 缺乏宽松的外部环境; ②融资贷款难; ③采伐限额管理制约着林农的木材生产经营自主权; ④活立木难以作为资产抵押; ⑤经营规模小, 管理水平低, 服务体系仍不健全等。通过调研, 作者认为应从以下几方面着手解决上述问题: ①把发展非公有制林业经济作为今后一个时期林业工作的战略重点, 加快创新机制和林业法律法规的建设; ②培育活立木市场, 建立森林资源评估机构, 做好流转服务工作; ③拓宽融资渠道, 鼓励具备条件的非公有制林业企业上市融资; ④允许林木资产以抵押形式向银行贷款; ⑤运用经济杠杆作用, 引导社会参与投资; ⑥培育龙头企业, 实施“公司+基地+农户”的经营方式; ⑦健全林业社会化服务体系。参6

关键词: 非公有制林业; 林业法制建设; 森林资源评估; 社会参与; 抵押贷款; 绍兴市

中图分类号: S7-9 **文献标识码:** A

非公有制林业是相对公有制林业而言的民营林业和外资林业。除国有林业、集体林业之外的一切投入林业建设领域的非公有经济成分都属于非公有制林业的范畴。非公有制林业是现代林业发展过程中的一个重要组成部分, 是未来林业改革的方向。大力发展非公有制林业, 对充分调动社会各方面力量投入林业建设, 促进我国新时期林业跨越式发展具有重要作用。目前, 非公有制林业正处于发展阶段, 我们通过对浙江省绍兴市(指所辖的绍兴、诸暨、嵊州、新昌、上虞)非公有制林业发展情况的调查, 发现还有许多需要完善和解决的问题。现将我们的调查情况和想法提出来, 以便与同行共同探讨如何促进非公有制林业健康有序稳步发展。

1 绍兴市非公有制林业发展现状

改革开放以来, 绍兴市率先引进农村改革的成功经验, 开展了林业生产责任制改革, 落实了家庭承包形式的自留山、责任山, 开始了非公有制林业的萌芽。随着绍兴市经济实力的不断增强, 一批勤劳致富的经商者, 把工商积累的资金投向林业开发, 促进了非公有制林业逐步发展壮大, 出现了蓬勃发展的局面。

1.1 非公有制经济投资造林现状

据统计, 2003年绍兴市造林合格面积为1 323 hm², 其中, 国有经济造林占3.7%, 集体经济造林占48.3%, 私有经济造林占48.0%。现在全市非公有制经济投资造林的有45.6万人, 投资额为9.5亿元, 就业人数为60.8万人, 营造用材林1.8万hm², 经济林4.5万hm², 花卉1.5万hm²。

收稿日期: 2004-07-06; 修回日期: 2005-01-09

作者简介: 支钢伟, 助理工程师, 从事林业理论和森防检疫等研究。E-mail: zgangwei@zjly.gov.cn

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

绍兴市非公有制林业原来的开发主体是农民, 主要经营茶叶 *Camellia sinensis*, 香榧 *Torreya grandis*, 板栗 *Castanea mollissima*, 银杏 *Ginkgo biloba* 以及水果类树种。近年来, 绍兴市非公有制林业逐步发展壮大, 成为全市林业建设的重要组成部分, 不少个体工商业业主和外商纷纷开发林业, 注入了新的经营管理理念和市场意识, 带动了资金、技术、人才和劳动力向林业领域的流动, 在很大程度上解决了林业发展不快、投入不足的问题。据1996年资料, 诸暨市有208位个体老板将投资重点从工商企业转向优高林业, 投资1000余万元, 承包1500hm²山地, 种上了花卉果木。浙江振越房产开发公司老总何氏1999年初承包诸暨市枫桥镇8个村所属的山地200.1hm², 承包期48 a, 建立花果山庄, 经过5 a的努力, 优质梨基地已开始结果投产, 被列入国家级综合农业开发项目。他还计划增加投入, 建成休闲观光于一体的现代化农业示范园区。台商杨氏2000年投资50万美元, 在诸暨市承包土地33.3hm², 用于花卉种苗设施栽培项目的开发, 目前项目已见成效。一日本商人, 2002年在绍兴越城区承租土地87.0hm², 建设高标准茶园, 2004年又在绍兴县的王坛、富盛2镇扩租土地40hm², 投资热情高涨。非公有制林业的崛起, 加快了山区产业结构调整的速度, 带动了众多农民朋友脱贫致富奔小康。

1.2 非公有制林产品加工业和旅游业发展现状

由于经济社会需求的拉动, 绍兴市涌现了一批科技含量高, 辐射能力强, 有一定规模的民营企业。据统计, 2003年绍兴市非公有制企业的林产品加工业产值达28.6亿元, 占全市当年林业总产值的32.7%。在林产品加工业中, 民营企业及个体工商投资锯木加工、地板、家具、胶合板、竹材加工、木制品加工和林副产品加工等7个项目的有881个, 注册资金5.2亿元, 安排就业人员1.9万人。诸暨光裕竹业有限公司, 联结农户7500多户, 经营竹林330hm², 年耗用毛竹4万t, 较好地实现了企业和竹农利益的双赢。绍兴县捷利竹胶板厂投资1200万元, 年产竹胶板18万张, 对4000hm²竹林所产的竹子进行了深加工利用, 有效地提高了竹农收益。

民营企业及个体工商业主投资森林旅游和木制品销售这2个项目的有631个, 注册资金8495万元, 产值1.4亿元, 就业人数2523人。绍兴县旅游发展股份有限公司在成功开发了柯岩风景旅游度假区后, 2003年又开发了鲁镇旅游区, 年接待游客35万人次, 门票收入4500万元。绍兴吼山旅游观光园区占地108hm², 年接待游客20万人次, 创利税200余万元。森林旅游已成为林业新的经济增长点。

2 绍兴市非公有制林业发展中存在的问题和困难

2.1 认识不足, 地位不明

绍兴市目前的城市综合竞争力在全国200个大中城市中列居第23位, 全省排名第4位。其中充满生机和活力的非公有制经济是重要的组成部分。它的迅猛发展已成为推动全市经济体制改革和经济发展的重要力量。但在发展非公有制林业上, 不少人思想尚不够解放, 认识存在偏差; 鼓励扶持政策还不够具体和配套; 对林业产业发展的引导和调控手段贫乏; 发展非公有制林业还未得到全社会的认同, 仍然缺乏宽松的外部环境。由于缺乏相应的法规保障, 非公有制林业经营主体缺乏应有的法律地位, 其合法权益得不到应有的保护, 侵犯经营业主合法权益的现象时有发生。也有部分群众因为林业生产周期长, 见效慢, 怕林业政策多变而不敢投资林业, 严重制约了非公有制林业的发展。

2.2 资金短缺, 后劲不足

融资贷款难, 渠道单一, 投资不足, 这些仍是非公有制林业发展面临的主要困难。一方面投资者自身原始积累不够, 另一方面众多非公有制中小型林工企业因信用担保问题得不到解决, 很难得到银行方面强有力的信贷支持。贷款难的原因: 一是银行认为森林经营周期长, 见效慢, 贷款风险大; 二是由于林业机制的不完善, 未形成“产品”市场——活立木市场。活立木难以作为资产抵押, 从而限制了非公有制林业投资主体的借贷能力^[1]。由于投资不足, 多数经营业主难以进行集约规模经营, 难以更新产品品种, 难以提高市场占有率和产品竞争力, 制约了经营业主的扩大再生产。

2.3 采伐限额管理制约着林农的经营自主权

木材采伐限额制度是我国森林资源保护管理的一项基本制度。但在市场经济条件下, 这项制度却使造林者不能按照林木生长的特性, 根据市场需求以及森林经营单位的具体情况灵活地进行采伐, 造林者对自己所造林木的处置权难以落到实处, 在一定程度上影响了其投资回收及效益。如嵊州市金庭镇林业大户王氏, 于 20 世纪 80 年代末期, 在四明山承包了 66 hm^2 山林, 现已可以采伐更新利用了, 但因受采伐指标的限制, 虽然拥有较大的森林资源, 却因对木材产品自主处置的权利受到极大的限制而负债累累, 难以为继。这种带有浓厚的计划经济色彩的管理方式, 难以满足商品生产者追求利益最大化的要求, 不符合市场经济条件下经营者根据市场供求关系自主经营的客观规律, 因而成为限制非公有制林业发展的最主要的制约因素。

2.4 经营规模小, 集约化程度低

非公有制林业是在我国社会主义初级阶段特殊历史背景下发展起来的, 由于受资金、技术、人才和市场信息等诸多因素的制约, 致使目前除少数林业龙头企业外, 其他大部分企业经营规模偏小, 科技含量低, 产业化程度不高, 效益差。绍兴县平水镇的笋干菜, 是绍兴一大旅游产品, 开发前景大, 但生产限于各家各户人工晒制, 单个家庭买不起用于笋干菜生产的烘干机, 因受气候、场地等影响, 导致产量不高, 质量参差不齐, 市场销售难以扩大。

2.5 缺乏科学规划, 经营管理水平低

一些业主在开发中缺乏长远规划, 在经营上缺乏产品的可行性分析, 存在较大的盲目性和随意性, 没有顾及立地条件的适应性和市场预测, 基地建设质量不高, 企业经营管理粗放。如花卉种植业, 当市场上某些品种价格高时, 一些农户盲目跟风, 以高价买入小苗种植。几年后, 由于苗木市场过剩, 地租涨价, 几年的培育付之东流, 只能亏本低价销售。一些竹制品生产企业, 设施简陋, 生产手段和生产条件落后, 产品粗糙, 竹材利用率低, 资源消耗大, 经营水平差, 生产成本居高不下, 市场竞争力弱。

2.6 林业社会化服务体系仍不健全

目前, 绍兴市非公有制林业经营者(企业)由于缺乏人才和技术, 对林业病虫害防治、森林防火、林木采伐和森林资源保护以及企业技术改造、产供销信息等工作有赖于基层林业站提供服务, 但是多数基层林业站机构不健全, 人员知识老化, 服务手段落后, 服务功能不强, 无法适应非公有制林业发展的需求。

3 发展非公有制林业的对策和建议

3.1 进一步解放思想, 创新观念, 创造非公有制林业发展的良好外部环境

加快发展非公有制林业, 是加速实现新时期林业发展战略目标的一项重要而紧迫的任务。要进一步解放思想, 破除对非公有制经济的各种偏见、歧视和限制, 要把发展非公有制林业经济作为今后一个时期林业工作的战略重点^[2], 加快机制创新、体制创新和政策创新, 促进政府政策的支持和民间投资的增长, 努力为非公有制林业发展营造良好的外部环境。

3.2 加强林业法律法规建设, 明确非公有制林业主体的法律地位

大力发展非公有制林业, 不仅需要政策扶持和科技支撑, 在市场经济体制日益完善的今天, 更需要法律的保障^[3]。通过立法, 明确非公有制林业在新时期林业跨越式发展中的法律地位, 认真落实“谁造谁有, 合造共有”的政策, 切实维护经营者的合法权益。政府要进一步制订和完善鼓励发展非公有制林业的政策, 研究管理非公有制林业的新办法, 统一税费政策、资源利用政策和投融资政策, 切实在“扶持, 管理, 服务”上狠下功夫, 为各种林业经营主体创造公平竞争的环境, 真正使非公有制林业“管而不死, 活而不乱”, 实现持续快速健康发展。

3.3 切实促进林地和林木的转让, 让森林资源依法进入市场, 实现资源增值

在明确权属的基础上, 应鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转, 重点推动国家和集体所有的宜林荒山荒地使用权的流转。森林、林木和林地使用权可以依法继承、抵押、担保、入股和作为合资

合作造林、经营林木的出资或合作条件。各级人民政府和林业主管部门要积极培育活立木市场，加快林业资金的周转，缩短生产周期，降低经营风险，实现规模效应的递增；应加快建立森林资源评估机构，做好流转服务工作，及时办理权属变更登记手续，保护当事人的合法权益。在流转过程中要防止乱砍滥伐林木，改变林地用途，改变公益林性质和国有资产流失。

3.4 拓宽民营企业融资渠道，加大对非公有制林业的扶持力度

投资林业具有成本高、生产周期长、风险大和规模递增的特点，对投资者缺乏足够的吸引力。各造林大户由于前期资金投入很大，有的亟须资金周转，以维持正常经营；有的急需资金扩大经营规模，以求更大的发展。信贷的困难，造成资金的短缺，规模经营和发展受到限制。在这种情况下，资金支持的导向和力度就显得尤为重要。一是国家对个人造林育林，应继续给予林业以长期限低利息的信贷支持，并适当放宽贷款条件，扩大面向农户和林业职工的小额信贷和担保服务。积极推行林木抵押贷款政策，允许森林资源经资产评估后，以林木资产作抵押向银行贷款，以扶持非公有制林业的发展。二是政府要积极运用税收、贴息和补助等多种经济杠杆，鼓励和引导各种社会力量和民间资本通过承包、租赁、转让、拍卖和划拨等形式参与建设个体、股份制和股份合作制林业。对各类非国有生态公益林，政府要给予合理的补偿，要安排部分造林投资，探索直接收购各种社会主体营造的非国有生态公益林。三是鼓励具备条件的非公有制林业企业特别是民营高科技企业上市融资，弥补林业建设资金的不足^[4]。四是结合农村税费改革，全面清理和规范林木税费，轻税薄赋，充分调动各种社会主体参与非公有制林业建设的积极性。

3.5 改革采伐限额管理办法，真正赋予非公有制林业经营者以自主权

限额采伐的目的是为了限制林木过度采伐，保护生态环境，防止管理层的短期行为。随着林业管理体制的转变，采伐限额原有特定的概念及其具体措施和管理范围等，已成为严重束缚非公有制林业发展的因素。这一改革如果不能有所突破，非公有制林业发展就不可能有后劲。非公有制林业经营者所追求的是经济效益最大化，经营者种什么树，什么时候采伐，采伐多少是按照市场的需求来进行的。因此在非公有制林木采伐量问题上，应给予经营者足够的自主权，依法保护投资者对林木的处置权和收益权，使所有权、经营权、处置权和收益权在实践中得到统一。这样才能调动社会各方面投资林业生产的积极性，加快林业发展步伐^[1]。在非公有制林木采伐限额管理方式上，应按照林业分类经营改革的要求实行分类管理，对生态公益林实行严格管理；对有一定规模的速生丰产商品林，应由经营者根据市场行情，按照森林经营方案，自主进行处置，优先或单列安排采伐限额指标。当然，调整限额采伐管理办法，要考虑到林业对自然生态环境的影响，加大林业部门服务和管理的力度，根据具体情况适当限制采伐或者限定皆伐的面积，重点监督伐后的及时更新，缓解林木采伐可能给生态带来的不利影响。

3.6 加快培育龙头企业，带动非公有制林业发展

对符合林业产业政策，发展前景好，规模和效益达到一定要求的非公有制林业企业，应实行择优扶强，培育有市场竞争能力的林业龙头企业和名牌产品，坚持国家、集体、个人，私营、合资、外资一齐上，提高科技含量，提升产品质量^[5]，积极开拓市场，扩大市场占有率。同时，要积极引导林业龙头企业进入资本市场，多渠道筹措资金，发展规范化股份制公司，壮大林业龙头企业的经济实力。在林业龙头企业的带动下，全面实施“公司+基地+农户”的经营方式^[6]，“利益均享，风险共担”，带动山区群众造林种果，推进非公有制林业的发展。

3.7 建立健全林业社会化服务体系，引导非公有制林业健康发展

根据市场经济规律，健全和完善各类中介服务机构，加大对林业产业协会和合作经济组织的扶持力度，提高生产的组织化程度。林业行政主管部门应围绕产业链中的各个环节，建立社会化服务体系，扩大服务内容，完善服务制度，增强服务功能^[4]，为产业化发展提供产前、产中、产后的服务，做好规划、组织、协调、指导、信息和监督等工作，用市场经济的办法抓非公有制林业的发展，少干预多服务，少限制多支持，为非公有制林业的健康发展提供更好的服务。

参考文献:

- [1] 王兆君, 曹兰芳. 我国非公有制林业发展的问题和对策[J]. 中国林业企业, 2004, (3): 15—16.
- [2] 雷加富. 解放思想与时俱进推进非公有制林业健康发展[J]. 林业经济, 2003, (2): 4—7.
- [3] 陈永富, 姬亚岚. 对南方集体林区非公有制林业发展的思考[J]. 林业经济, 2003, (5): 47—49.
- [4] 林江. 浅谈非公有制林业的发展障碍与对策[J]. 四川林勘设计, 2003, (3): 11—15.
- [5] 俞阿峰, 毛承芳. 衢州市非公有制林业发展现状与对策. 浙江林业科技, 2004, 24(1): 69—72.
- [6] 徐秀英, 沈月琴, 顾蕾, 等. 临安市乡镇企业参与农业产业化的实证分析[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(2): 182—186.

Study on non-public sectors of the forest in Shaoxing City

ZHI Gang-wei, HE Bin-lin, CAO Yang-sheng

(Forest Enterprise of Shaoxing City, Shaoxing 312000 Zhejiang, China)

Abstract: The problems and difficulties in the non-public sectors of the forest in Shaoxing included lack of knowledge and loose external environment, difficulties in financing and loan provision, restriction of farmers' independent rights to operate the timber production by cutting quota, living trees being unable to be mortgaged as assets, small operating scale, low management level, and incomplete service systems. The above problems and difficulties could be solved through the following perspectives: attaching great importance to the development of the non-public sectors of the forest economy; quickening the system innovation and forestry legislation; cultivating market of living trees; establishing organizations for evaluating forest resources; improving the circulating services; expanding channels of financing; encouraging the qualified non-public sectors of the forest enterprise to become listed companies; allowing forest to be mortgaged as assets, guiding the social investment in forestry with the economic leverage; developing leading enterprises and implementing the operation model of "companies, bases and farmer households"; and improving the socialized forestry service systems. [Ch, 6 ref.]

Key words: non-public sectors of the forest; forestry legislation; forest resources evaluation; social participation; mortgage; Shaoxing City