关于广东安徽浙江三省造林补贴试点的调查报告

联合调研组[1，2]

（1 财政部农业司北京 100820；2 国家林业局北京 100714）

【摘 要】介绍了广东、安徽、浙江三省造林补贴试点的情况。地方党委和政府高度重视造林绿化工作，非重点工程造林的比重逐步提高，油茶等木本油料产业发展迅猛。造林补贴试点政策极大地调动了地方政府和群众的造林积极性。针对存在问题，建议加大造林补贴政策宣传，逐步扩大造林补贴范围，适当提高造林补贴标准，改进造林补贴拨付方式，完善林业三项补贴制度。

【关键词】广东；安徽；浙江；造林补贴；建议

【中图分类号】F307.21　　**【文献标识码】**A　　**【文章编号】**1673-338X（2012）11-0043-05

为了解造林补贴试点政策落实情况，研究进一步完善造林补贴政策措施，财政部农业司会同国家林业局发展规划与资金管理司先后到广东、安徽、浙江等省进行了调研。期间，采取听取汇报、实地考察、入户走访等方式，重点调研了广东韶关市的乳源县和肇庆市的四会市，安徽省黄山市的黄山区和宣城市的宣城区、宁国市、绩溪县和泾县，浙江省杭州市的淳安县、富阳市等 3 个省 5 个市 9 个县区的造林补贴试点情况。

1 地方党委和政府高度重视造林绿化工作

广东、安徽和浙江三省省委、省政府高度重视以造林绿化为主体的生态建设。广东省委、省政府做出了《关于加快建设林业生态省的决定》，计划到 2015 年所有县（市、区）建成林业生态县，2020 年建成林业生态省。2011 年，广东省与国家林业局签署《合作建设广东现代林业强省框架协议》，在全国率先启动生态景观林带建设。2012 年，广东省委、省政府部署启动新一轮绿化广东行动，全面推进森林碳汇工程建设，计划在“十二五”期间消灭现有的 33.33 万 hm^2宜林荒山，改造 66.67 万 hm^2疏残林、纯松林和布局不合理的速生林，实现以乡土阔叶树种为主体的混交林全省覆盖；同时，完成 1 万 km 生态景观林带建设。安徽省 2011 年提出了“经济强省”、“文化强省”、“生态强省”的奋斗目标，将生态上升到与经济、文化并列的高度，并将“造林绿化，提高森林覆盖率”作为建设生态强省的主要任务和举措。浙江省近年来先后出台了《关于加快林业改革发展全面推进“森林浙江”建设的意见》、《关于推进生态文明建设的决定》，明确把“森林覆盖率、林木蓄积量、平原绿化面积稳步提高”作为生态文明建设总体目标之一。制定了“森林浙江行动方案”，提出了森林扩面提质工程，着力加强森林资源培育，优化森林布局。

广东、安徽和浙江三省财政不断加大对林业投入，支持造林绿化重点工作。广东省“十一五”期间省级以上林业财政投入 82.3 亿元，比“十五”期间增长 119.8%。2011 年，广东省省级以上林业财政投入 33.08 亿元，比 2010 年增长 23.2%，重点支持森林碳汇工程建设和生态景观林带建设。安徽省 2011 年省级以上林业财政专项投入 15.9 亿元，比 2006 年的 9.9 亿元增加 6 亿元，增长 60.6%。安徽省财政将发展油茶等木本油料、竹林基地、杨树速生丰产林基地作为支持重点，2011 年分别安排竹林增产增效资金和杨树产业发展资金 500 万元，支持实施竹林增产增效工程和开展杨树产业发展营造林示范补贴试点。安徽省财

收稿日期：2012-09-18
作者简介：联合调研组成员:财政部农业司褚利明、刘克勇、邓泽林、王鹏；国家林业局发展规划与资金管理司刘金富、袁卫国、李成钢、邓海艺。

政对新造林每 1/15 hm^2补助 280 元，现有林培育每 1/15 hm^2补助 100 元。安徽省宁国市 2009～2011 年 3 年市财政对林业累计投入 3175 万元，用于造林、生态修复、林区建设等。浙江省提高造林补贴标准，对沿海基干林带和红树林造林每 1/15 hm^2补助 1500 元，对平原造林每 1/15 hm^2补助 800 元。

广东、安徽和浙江三省造林绿化具有明显的特点。

一是非重点工程造林的比重逐步提高。广东省 2010 年造林面积 18.8 万 hm2，其中非工程造林 14.73 万 hm^2，占 78.4%；2011 年造林面积 23.66 万 hm^2，其中非工程造林 16.26 万 hm^2，占 68.7%。广东省韶关市 2010 年和 2011 年造林面积 5.65 万 hm^2，其中非重点工程造林 4.91 万 hm^2，占 86.8%。安徽省 2011 年造林面积 10 万 hm^2，其中非工程造林 6.21 万 hm^2，占 62.1%。安徽省绩溪县 2011 年造林面积 700 万 hm^2，其中非工程造林 400 hm^2，占 58.1%；宁国市 2011 年造林面积 1893.23 万 hm^2，其中非工程造林 980 hm^2，占 51.8%。

二是油茶等木本油料产业发展迅猛。广东省财政通过实施农业综合开发和现代农业产业等项目，推动油茶产业迅猛发展。2011 年广东省新造油茶林面积 2.23 万 hm^2，低产林改造面积 0.44 万 hm^2，使全省油茶林总面积达 16 万 hm^2。安徽省财政厅从 2009 年开始安排油茶产业发展专项资金 200 万元，目前增加到每年 1200 万元。2011 年，安徽省从现代农业生产发展资金切块安排 3000 万元支持发展油茶产业。同时，整合中央和各级财政资金 1.4 亿元，集中资金重点支持油茶、核桃等木本油料基地、优质种苗培育、木本油料新品种和新技术推广应用。2011 年安徽省完成油茶基地造林面积近 1.2 万 hm^2。安徽省宣城市宣城区 2010～2011 年累计完成新造油茶林 133.33 hm^2，2012 年计划完成新造油茶林 200 hm^2；绩溪县从 2010 年起，县财政每年安排 150 万元资金作为油茶产业发展基金，其中 50 万元支持良种种苗繁育基地建设，100 万元用于油茶新造林、低产林改造的补助以及奖补、贴息和培训等。安徽省绩溪县 2011 年新造油茶林 400 hm^2，2012 年计划建成高产油茶基地 666.67 hm^2；泾县从 2010 年起，县财政每年拿出 50 万元资金扶持油茶产业。

三是乡村绿化和珍稀树种支持力度加大。广东省 2009 年实施了“万村绿大行动”，每年扶持 2000 个村建设林业生态文明村，每个村补助 3 万～5 万元。至今已建成 6767 个林业生态文明村，促进了村庄绿化和美化。同时，积极支持开展珍稀树苗下乡活动，鼓励农民营造珍稀树种。2011 年广东省新增印度檀香、降香黄檀、沉香、柚木等珍稀树苗 4000 hm^2，累计面积达 2.53 万 hm^2。安徽省宁国市建立生态利益补偿机制，自 2011 年起安排 300 万元用于乡镇生态林业奖励，并按一定比例逐年递增。

2 中央财政造林补贴政策深受地方政府和农民欢迎

广东、安徽和浙江三省认真落实造林补贴试点任务。2010 年和 2011 年中央财政共拨付广东省造林补贴试点资金 3250 万元，广东省实际落实造林补贴试点面积 2.14 万 hm^2，其中：营造乔木林 1.27 万 hm^2、油茶林 0.55 万 hm^2，迹地更新面积 0.33 万 hm^2。2010 年和 2011 年中央财政共拨付浙江省造林补贴试点资金 1245 万元，浙江省实际落实造林补贴试点面积 1.25 万 hm2，其中：营造乔木林 0.31 万 hm^2、油茶林 0.23 万 hm^2灌木林 0.05 万 hm^2、竹林 0.11 万 hm^2，迹地更新 0.55 万 hm^2。安徽省从 2011 年起被列入中央财政造林补贴试点省，当年中央财政拨付造林补贴试点资金 2200 万元，安徽省落实造林补贴试点面积 1.38 万 hm^2，其中:营造乔木林 0.88 万 hm^2、油茶林 4000 hm^2、灌木林 330 hm^2、竹林 670 hm^2。

广东、安徽和浙江三省着力加强造林补贴试点资金使用管理。广东省财政厅与林业厅密切配合，从 3 个环节加强造林补贴试点资金监管。

一是规范申报程序，确保资金分配公平公正。广东省财政厅和林业厅按照有利于资源增长、有利于林农利益、有利于生态发展的原则组织评审，根据评审结果确定补贴项目，并对拟纳入试点范围的造林主体进行公告公示，公示无异议后再与造林主体签订合同。

二是及时下达资金，确保项目顺利实施。根据《财政部国家林业局关于开展造林补贴试点工作的意见》要求，及时下达造林补贴试点资金，并对补贴资金实行财政报账制管理。

三是加强资金监管，保障资金安全。省财政厅与省林业厅制定下发了《广东省造林补贴试点工作实施方案》，对补贴范围、对象、操作程序、资金管理等予以明确，并要求各级财政和林业部门切实加强资金监管，确保专款专用。浙江省财政厅和林业厅 2011 年联合印发了《浙江省造林财政补贴试点项目和资金暂行管理办法》，明确从 2011 年起列入中央造林补贴试点的乔木林、木本粮油造林每 1/15 hm^2补贴 300 元，其中中央财政补贴 200 元，省级财政补贴 100 元，省级财政资金在计划下达时一次性到位。安徽省财政厅和林业厅以实施中央财政造林补贴为契机，制定出台了安徽省造林补贴试点工作意见，进一步明确试点任务、补贴对象、补贴资金、组织实施和检查验收，规范试点工作。

造林补贴试点政策极大地调动了地方政府和群众造林积极性，造林面积大幅度增加。广东省韶关市反映，国家连续两年安排了他们造林补贴项目，虽然面积不大，资金不多，但这一举措对调动社会的造林积极性发挥了很好的作用。韶关市 2010 年安排乳源县和翁源县造林补贴面积 833.33 hm^2，补贴资金为 210 万元，两县造林任务已于 2011 年全部完成，发放补贴资金 110.6 万元；2011 年安排翁源县、新丰县、南雄市和曲江区造林补贴面积 1666.67 hm^2，补贴资金 275 万元，截至 2012 年 4 月，造林项目已完成了作业设计工作。调研期间，我们实地察看了韶关市乳源县乳城镇东山林场松毛岭中央财政造林补贴造林点。该造林点由东山林场职工郑辉雄承包，2010 年 3 月完成造林面积 28.8 hm^2，造林树种以湿地松为主，同时套种 300 多株香樟、海南黄花梨、含笑等珍稀名贵树种。造林直接成本每 1/15 $hm^2$400 元左右，包括树苗、人工、化肥、农药、租地等，加上抚育 2 次每 1/15 hm^2支出 300 元，每 1/15 hm^2总成本约 700 元。在造林现场我们看到，湿地松已高达 2m 以上，香樟、海南黄花梨、含笑也长势喜人。我们替郑辉雄算了笔账：暂且不算湿地松成材后的预期收益，仅两年前套种的 300 多株珍稀树种目前就收入不菲。香樟造林时为 2 年生苗，每株成本 20 多元，目前每株能卖 400 多元；海南黄花梨造林时也为 2 年生苗，每株成本 100 多元，目前每株能卖 700 多元。郑辉雄高兴地说，现在中央政策好，集体林权制度改革后，他用林权证抵押贷款 18 万元用来造林，贷款期限为 10 年，其中 5 年享受财政贴息政策；造林后又得到中央财政补贴资金，2011 年 4 月经过县林业局和财政局验收合格，县财政局已将 4.32 万元造林补贴资金拨付到位。另外，广东省从 2012 年开始被列入森林保险补贴试点范围，他造的林还能享受森林保险保费补贴。郑辉雄告诉我们，现在大家造林积极性非常高，希望中央试点面积再大些，补贴标准再高些。在安徽省黄山区，我们实地考察了黄山区仙源镇弦歌久盛油茶合作社造林补贴造林试点现场。该造林点规划总面积 133.33 hm^2，总投资 600 万元，目前已完成造林 66.67h hm^2，造林树种主要为油茶，采取合作社经营模式，收益分成比例为：村委会 10%，合作社 20%，农民 70%。2011 年 10 月造林，每 1/15 hm^2成本 1500 元左右，财政每 1/15 hm^2补贴 200 元。该合作社负责人讲，中央财政造林补贴政策非常好，在造林补贴资金的引导下，他们还整合了坡改堤工程、农业综合开发等资金，预计 2012 年年底能完成全部规划造林面积。黄山区谭家桥镇中墩村造林大户王文龙，2012 年 49 岁，家里 5 口人，承包了村里 61.8 hm^2荒山，租期为 50 年。2012 造林面积 6.67 hm^2，树种为杉木。每 1/15 hm^2造林成本约 1100 元，国家每 1/15 hm^2补贴 200 元。他说：“现在国家对造林越来越重视，连零星小面积造林都能得到补贴，使我们投资林业充满信心”。

3 地方政府和农民反映目前造林补贴试点中存在一些问题

3.1 造林补贴试点对象难以确定

广东省林业厅反映，根据现行政策规定，造林补贴试点对象为“林农、林业合作组织以及承包经营国有林的林业职工”，但在实际工作中“林农”和“林业合作组织”的概念难以明确。该省非工程造联合调研组：关于广东安徽浙江三省造林补贴试点的调查报告林主要由造林大户组织实施，造林大户有农民，也有非农民，但不是林业合作组织。安徽省宣城市反映，在实际操作过程中，各县市区林业部门在确定补贴对象时，参照的标准主要是造林面积和林种，造林补贴往往安排给面积大、投入多的造林大户，或是栽植油茶和竹林等投入多、效益高的林农，余下的仅对满足补贴对象基本条件、小面积、造湿地松等普通用材林的林农安排造林补贴项目。

3.2 造林补贴试点规模过小

广东省反映，中央财政造林补贴试点规模小、范围窄，难以满足造林绿化需要。2010 年、2011 年广东省利用中央财政造林补贴造林和迹地更新面积，仅占全省两年非工程造林面积的 7%、造林总面积的 5%。另外，目前林分改造、补植套种等尚未纳入造林补贴试点范围。广东省韶关市反映，2010～2011 年纳入该市造林补贴试点面积仅 0.25 万 hm^2，为全市同期造林面积的 4.4%。由于补贴面积少，绝大部分造林者无法享受该补贴政策，一些群众甚至对相关部门产生了误解。浙江省反映，根据全国“十二五”林业发展规划，浙江省每年需要造林更新 5.33 万 hm^2左右（其中造林 3.67 万 hm^2，更新造林和低产林改造 1.67 万 hm^2），除 1.33 万 hm^2列入国家防护林工程项目外，仍有 4 万 hm^2左右没有享受国家扶持政策。安徽省反映，2011 年造林补贴只安排造林积极性高、技术力量强、造林质量好、准备工作到位的 45 个县（市、区），还有 60 多个县（市、区）享受不到补贴政策。

3.3 造林补贴补助标准偏低

广东省反映，全省人工造林实际成本平均每 1/15 $hm^2$800 元左右，目前中央财政每 1/15 hm^2补贴 200 元的标准偏低。广东省韶关市反映，目前一般造林成本每 1/15 hm^2至少要 700 元，如果种植乡土阔叶树等“风水林”则成本更高。由于现行补贴标准与实际造林成本相差较大，即使林农能拿到造林补贴，仍需承担很高的造林费用。该省肇庆市石狗镇讴坑村村民陈秋连反映，种植珍稀树种效益好，但苗木价格太高，希望中央财政对珍稀树种多补一些。浙江省反映，一般造林更新每 1/15 hm^2需 600～800 元，困难地造林、大径材造林则每 1/15 hm^2需 1500 元左右。安徽省宣城市反映，目前已有的造林项目如退耕还林配套荒山荒地造林、抑螺防病造林等补贴标准已提高到每 1/15 $hm^2$300 元，中央财政造林补贴试点每 1/15 $hm^2$100 元的标准明显过低。安徽省黄山区仙源镇弦歌村造林大户余志平，2011 年造了 6.67hm^2（100 亩）杉木林，每 1/15hm^2造林成本约 1100 多元。具体如下：砍山整地每 1/15 $hm^2$300 元、种苗每 1/15 $hm^2$100 元、抚育 3 年每年两次 700 元（第 1 年 300 元、第 2 年和第 3 年各 200 元）。他说：“希望政府多一点补助，让农民少一点压力”。

3.4 造林补贴资金拨付不够科学

广东省反映，目前中央财政分两次拨付造林补贴资金到省，省级财政根据验收情况再分两次拨付到市县，这在一定程度上影响了资金拨付进度。该省乳源县认为，造林投入先期较多，后期较少。目前中央造林补贴当年拨付 50%，3 年后再拨付 50%，与林业投入特点不太符合。浙江、安徽省认为，造林补贴分两次拨付，弱化了造林补贴的刺激效果，不能在造林前期投入最大的时候起到“雪中送炭”的作用。在拨付时间方面，安徽省绩溪县反映，林业项目计划下达一般在每年的七、八月份，工程必须等到次年的二、三月份才能施工。而财政资金是当年预算当年下达，隔年便形成滞留，与林业项目的实施存在一定的时间差，致使每次检查都存在当年资金不能及时足额拨付的现象。

4 完善中央财政造林补贴政策几点建议

为充分发挥造林补贴在促进加快造林绿化步伐中的引导作用，建议从 2013 年起正式建立中央财政造林补贴制度。同时，加大造林补贴政策宣传，逐步扩大造林补贴范围，明确造林补贴对象，适当提高造林补贴标准，改进造林补贴拨付方式，使造林补贴政策逐步成为我国政府支持造林绿化的主体政策。

4.1 加大造林补贴政策宣传

通过报纸、杂志、电视、电台、网络等各种媒体，加大对造林补贴政策宣传。一方面，扩大中央财政造林补贴政策的影响，引导地方政府和社会群众参与造林绿化工作；另一方面，及时公开中央财政造林补贴政策，使所有造林主体都了解造林补贴政策内容和相关要求，自主选择是否造林和造什么林种。

4.2 逐步扩大造林补贴范围

根据第七次全国森林资源清查结果，我国现有宜林地 4400 万 hm2，其中质量好的仅占 13%，质量差的占 52%。全国宜林地 60%分布在内蒙古和西部地区。考虑到我国宜林地质量较差且分布不均，为实现“双增”目标，建议逐步扩大造林补贴范围，在目前对人工造林、迹地更新进行补贴的基础上增加对林分改造、补植套种进行补贴。同时，明确凡是组织实施造林的主体，包括农民、以个人或家庭为单位的中小规模经营者、造林大户、林业合作组织以及承包经营国有林林业职工等，符合规定条件的，均可申请造林补贴。

4.3 适当提高造林补贴标准

国外政府造林补贴占造林成本的比重一般较高。日本政府对私人造林的补贴率一般为 50%（中央补贴 40%，地方补贴 10%）。瑞典对造林、修路、森林灭虫等给予支持，造林补贴可占投资总额的 50%以上。美国为鼓励营造私有林，设立了林业奖励项目基金，各州统一实行造林奖励政策。该基金对造林费用补贴的最高幅度可达 65%。目前，我国造林成本平均每 1/15 $hm^2$800 元左右，建议参照国外支持政策，中央财政按造林成本的 40%即每 1/15 $hm^2$300 元左右予以补贴。现阶段，如果全面提高造林补贴标准有难度，可结合落实全国连片特困地区扶贫攻坚规划，在连片特困地区先行提高造林补贴标准，以促进贫困地区生态环境改善和农民脱贫致富。

4.4 改进造林补贴拨付方式

考虑到造林前期投入较大，建议改进造林补贴拨付方式。中央财政在造林任务安排当年拨付 70%补贴资金，第 3 年经林业部门验收合格后，再拨付余下的 30%补贴资金。地方财政可比照中央财政拨付方式逐级拨付补贴资金，也可以根据当地实际制定切实可行的资金拨付方式。

4.5 完善林业三项补贴制度

从林木生长规律和森林经营特点看，林木良种培育、育苗、造林、抚育等各个环节既环环相扣，又相互渗透。育苗需要用良种，造林需要用良苗，利用良种良苗造林后需要抚育，抚育中又要进行补植补造和林分改造。目前，中央财政分别建立了林木良种补贴、造林补贴和森林抚育补贴。为便于统筹安排使用补贴资金，提高补贴资金使用效益，建议将造林补贴与其他两项补贴归并，统称林业补贴资金。同时，制定林业补贴资金管理办法，将造林补贴作为其中一项内容予以规范。