

明晰产权 创业创新

努力构建浙江特色林兴民富新格局

中共浙江省委 浙江省人民政府

【摘要】浙江省在基本完成集体林权主体改革任务的基础上，围绕放活经营权，落实处置权，保障收益权的要求，积极调整林业生产关系，切实转变林业发展方式，加大配套改革力度，坚持明晰产权、金融创新、规范流转、完善政策等做法，林业产权制度改革取得了显著成效。

【关键词】浙江；产权；改革

【中图分类号】F326.20

【文献标识码】A

【文章编号】1673—338X（2009）07—0013—02

浙江是“七山一水两分田”的省份。全省土地总面积 10.18 万 km²，山地、丘陵占总面积的 70%。林业用地面积 668 万 hm²，占全省土地总面积的 64%。目前，全省森林覆盖率 60.5%，名列全国前茅。近年来，浙江省在党中央、国务院的正确领导下，深入贯彻落实科学发展观，全面实施“创业富民、创新强省”总战略，按照中央关于全面推进集体林权制度改革的总体部署，立足浙江省情林情，在基本完成集体林权主体改革任务的基础上，围绕放活经营权、落实处置权、保障收益权的要求，积极调整林业生产关系，切实转变林业发展方式，加大配套改革力度，加快现代林业建设，有效调动广大林农和社会各界发展林业的积极性，出现了资源增长、林业增效、农民增收、生态良好、林区和谐的良好态势。2008 年全省共到位林业建设资金 350 多亿元，林农自筹资金 60 多亿元；全省新增林业就业人数 265 万；林业总产值达到 1457 亿元，农民人均纯收 9258 元，其中山区林农 50%以上的收入来自于林业；全省森林面积、活立木蓄积量、森林覆盖率实现了“三增长”，森林生态效益达到 2300 亿元，生态公益林年蓄积量净增在 1000 万 m³ 以上。回顾总结近年来浙江省林业改革发展的实践，我们的做法和体会是：

1 明晰产权，为农民增收致富提供创业平台

通过实施以明晰产权为核心的集体林权主体改革，浙江省完成核发林权证 425.9 万本、面积 576.97 万 hm²，签订责任山承包合同 143.9 万份，实现了山定界、林定权、人定心，确立了林农的经营主体地位，为林农增收致富搭建了平台，极大地激发了他们的创业激情。

一是拓宽了林农就业渠道。全省从事林业人员 1680 万人，特别是国际金融危机的影响，一些农民返乡从事林业。据开化县调查，2009 年已有 400 多位农民工返乡兴林创业，并带动 1 万多名农民就业。

二是形成了一批创业主体。在政府的有效引导下，通过山林代管、收益分成等形式，形成了一批以从事山林托管经营为主的新型经营主体（俗称“林保姆”），有效解决了“有山无人经营、有人无山经营”的问题，目前浙江省“林保姆”式专业户已达 3.58 万家，经营面积达 26.4 万 hm²。

三是激发了林农创业热情。落实产权后的林农“把山当田耕，把树当菜种”，自己经营山林、投资林业的积极性空前高涨，同时也涌现了一大批兴林富民的创业典型。如安吉县 2008 年林业总产值达到 115 亿元，全县农民平均收入 10343 元，其中林业为全县农民平均增收达 6500 元，占农民人均收入的 63%。

四是吸引了大量社会投资。林业产业良好的发展前景也吸引社会主体参与林业开发的热情，据统计，全省共有 8600 多家非公有制单位投资林业，累计投资 150 多亿元，有力地促进了林业生产的基地化、规模化、集约化、现代化，极大地增强了林业发展的生机和活力。

2 金融创新，为林业产业发展提供新的源泉

为了满足林业经济快速发展、林农创业致富愿望迫切的需要，浙江省积极推进金融体制创新，着力破解制约林业产业发展的融资难题。

一是拓宽金融服务渠道。开展了林农小额信用贷款、林农联保贷款、林业中小企业贷款、林业龙头企业贷款等多种适合林业产业发展需求的贷款方式，2008 年发放各类林业贷款总额超过 260 亿元。

二是积极推进林权抵押贷款。制订了森林资源资产抵押贷款的相关管理制度，引导农村信用联社、农发银行、农业银行等多家金融机构开展林权抵押贷款业务，全省累计发放林权证抵押贷款 8.26 亿元，贷款农户（含企业等）19526 户。

三是实施政策性林木综合保险工作。省政府将林木保险纳入政策性保险范围，全省所有用材林、经济林和竹林种植户都可投保，目前全省投保生态公益林 197 万 hm²，投保用材林、经济林、竹林 217.11 万 hm²，有效地增强了林业风险防范能力。

四是加大对林业金融政策的支持力度。落实林权抵押贷款财政贴息政策，对通过林权抵押实施林业发展项目给予贴息，省财政贴息 3%；对政策性林木保险，规定省、县两级财政补贴保费 45%。林业金融创新使“活树变活钱、叶子变票子”，实现了资源向资产的转变，弥补了林农创业资金的不足，拓展了林业产业的发展空间，达到了“用少量的钱支付最需要钱的人，帮最需要钱的人办最需要办的事”的目的。丽水全市共发放林权抵押贷款 4.28 亿元，涉及农户 10135 户，其中投资林业一产（种植业）为 16316 万元、4435 户，投资林业二产（加工）为 11776 万元、1802 户，投资林业三产（流通）为 5054 万元、1013 户，其它的有 9636 万元、2885 户。云和县去年共有 1617 户贷款 5054 万元，其中已有 1161 户（贷款 824 万元）产生效益 2807 万元。

3 规范流转，为保护和利用森林资源提供持久动力

为了进一步优化森林资源配置，盘活森林资源资产，浙江省积极推进林权流转交易市场建设，着力规范流转行为，确保林业生产要素的合理流动，维护林农的合法权益。

一是加强流转管理。省委、省政府在多个政策性文件中对林权流转管理作出了具体规定，并出台了《浙江省森林、林木和林地流转管理办法》，60 多个林区县（市、区）都建立了林权管理中心。

二是强化流转服务。49 个县（市、区）建立了统一、规范、公开的森林资源交易平台，实现信息发布、市场交易、林权登记、森林资源流转、林权抵押贷款、中介服务、法律政策咨询等一站式服务，同时建立健全森林资源资产评估机构。

三是创新流转形式。开展了租赁、赎买、股份合作等多种山林流转形式的探索。古田山国家级自然保护区以每年 525 元/hm² 的价格租赁集体山林 1448hm²，浙江会稽山保护区采取政府赎买转为国有的方式，以 20.52 万~45 万元/hm² 共赎买山林 1069.33hm²。通过规范流转行为，初步达到了生态受保护、林农得实惠的效果。一方面，规范流转切实保障了林农的合法权益，让林农深切地体会到，不砍树自己的山林同样有收益而且可以多受益，从而增强了林农保护森林的自觉性。据统计，自 2007 年以来，在浙江全省林业部门登记备案的林木、林地流转面积就达 9480hm²，流转交易金额 40.46 亿元，比评估标的

增值 30.1%，增值 12.18 亿元。江山市张村乡龙头店村小南坑村民小组通过林业交易平台，将 42.93hm² 集体山林以 156 万元流转出去，户均可得资金近 8.84 万元。另一方面，也大大促进了林业的规模经营、集约经营，促进了林业产业的蓬勃发展。林业产业已成为浙江农业农村经济的支柱产业，全省林业总产值达 1457 亿元，涌现出了一批林业经济强市、强县，36 个县（市）林业产值超过 10 亿元，15 个县（市）超过 20 亿元；6 个县（市）超过 50 亿元，其中安吉达到 115 亿元，嘉善县达到 90 亿元。

4 完善政策，为强林惠农提供制度保障

浙江各级政府高度重视集体林权制度改革，按照“多予、少取、放活”的方针，不断完善强林惠农的各项政策措施，切实加大林业投入，建立支持林业发展的公共财政制度。

一是减轻林农负担。全面实施全额返还林业“两金”（育林基金和更新改造资金）改革，总额达 2.5 亿元，其中：省级财政每年转移支付总额 1.6 亿元，惠及全省 84 个市县的 3262 万农村人口，实现了山区林农“零税赋”。江山市塘源口乡福石岭村，全村有山林面积 357.13hm²，仅免征林业“两金”一项就使全村人均增收 300 多元。

二是建立完善森林生态效益补偿基金制度。实施了 200 万 hm² 重点生态公益林建设，逐年提高补偿标准，补偿标准从 2004 年的补偿 120 元/hm² 提高到 2009 年的 255 元/hm²，惠及全省 87 个县（市、区）、1304 个乡镇、14416 个行政村的 1600 多万人。

三是建立林业投入补贴制度，对林业主导产业、重点生态项目、林区基础设施给予补贴。整合实施了竹产业和珍稀干果（油茶）生产发展项目，加大重点防护林建设项目财政补助，实施雨雪冰冻灾害灾后恢复重建和国有林场基础设施建设项目，累计安排省级以上财政资金 10 亿元。强林惠农的各项政策为林农的持续增收提供了有力保障，仅竹产业一项就增加 3 万个就业岗位，实现产值 250 亿元。总的看，近年来浙江省围绕深化集体林权制度改革、发展现代林业做了一些工作，也取得了一些成绩，但按照建立“产权归属清晰、经营主体到位、责权划分明确、利益保障严格、流转规范有序、监管服务有效”的现代林业产权制度的总要求，深化集体林权制度改革的任务仍十分艰巨。