

放手发展非公有制林业实现重庆林业发展的新跨越

周克勤

《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》公布后，举国上下反响热烈。毫无疑问，这是党中央、国务院在全面建设小康社会的关键时期、在中国林业由以木材生产为主向以生态建设为主转变的关键阶段所作出的具有重大指导意义的关键性的决定，它是我国林业建设史上新的里程碑。《决定》内容丰富，笔者仅就“放手发展非公有制林业”这一命题，谈谈加快重庆林业发展的思路。

发展非公有制林业是历史进程的必然选择

当前，对“非公有制林业”的定义见仁见智。笔者以为，“非公有制林业”不能与“非公有制经济”相提并论。众所周知，具有生态效益、社会效益、经济效益本质特征的森林、林木，是建立在最广大的国土面积基础上的行业。而我国法律明文规定，土地的所有权归国家所有或集体所有，我们讲“公有制林业”、“非公有制林业”，无外乎是指林地的使用权归谁罢了，不可能是严格意义上的“公有制”、“非公有制”。因此，非公有制林业，应当是以林地的国家所有或集体所有为前提，以租用林地的使用权为基础，以集体、个人或社会经济组织为主体，通过多种投资渠道参与的森林经营或林业生态建设活动，它是非公有制经济主体所从事的林业生产经营活动的，总和。

非公有制林业的产生和发展是历史的必然。

在“一大二公”、“割资本主义尾巴”的年代，非公有制没有萌芽的环境和生存的空间，“非公有制林业”就更无从谈起。这并不奇怪，任何一个新事物的产生和发展，在其初始阶段往往不被重视，甚至引来非议，但当它发展到一定阶段，逐步显示其优越性的时候，自然而然会产生强大的吸引力，这是一条规律。

20世纪70年代末，农村土地承包制在安徽出现，此后如星火燎原，得到党中央、国务院的充分肯定。农村土地联产承包制的成功经验，孕育了非公有制林业的诞生。同时，随着国家经济体制改革的深入和配套政策的逐步完善，随着国有森林资源资产多种流转方式的实施，林业领域内的公有成份逐步减少，私营林业主越来越活跃，从而刺激了非公有制林业的不断发展，“非公有制林业”应运而生。

1981年，中共中央、国务院作出《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，当时的重庆市率先引进农村改革的成功经验，普遍开展了稳定山权、林权，实行家庭承包经营形式的自留山、责任山制度，此后，不断涌现出乡村(集体)林场、个体(大户)承包造林护林的典型。据不完全统计，全市承包经营的乡村林场近2000个，大户承包造林近7万 hm^2 ，全国劳模、巫山造林大户廖清良1987年承包营造的400 hm^2 林子，其资产已达1000万元以上。

1997年重庆直辖后，非公有制林业得到迅速发展，特别是随着退耕还林工程的启动，全市非公有制林业更是如雨后春笋，个体承包造林52.3万 hm^2 ，其中个体造林66.7 hm^2 (千亩)以上的大户就有40多个。据2002年统计，全市社会投资林业的非公有制单位4457个，累计投资11亿元，投资方向主要是第一大产业中的育苗、造林、花木种苗、药材香料、野生动物养殖；第二产业中的木材加工、林产化工、果品加工、药材香料加工、野生动物加工；第三产业中的林产品经营、花卉经营、森林旅游、林产品运输等。在一二三产业中，从业人员比例分别为51.8%、21.8%、26.4%；投资比例分别为75.1%、9%、15.9%；实现产值31.5亿元，占全市林业总产值的78%。非公有制林业占了重庆市林业的大半壁河山。

中央《决定》明确指出：“国家鼓励各种社会主体跨所有制、跨行业、跨地区投资发展林业。凡有能力的农户、城镇居民、科技人员、私营企业主、外国投资者、企事业单位和机关团体的干部职工等，都可单独或合伙参与林业开发，从事林业建设”。可以肯定地说，中国发展非公有制林业的春天已经到来。

发展非公有制林业是重庆林业再跨越的动力

重庆市直辖后，紧紧抓住西部大开发的历史机遇，6年来先后实施了一系列林业重点工程，重庆林业迎来快速发展的春天。

天然林资源保护工程自1988年启动以来，全市已对238.8万 hm^2 天然林资源实施了常年管护，营造了37万 hm^2 公益林，停止了木材的商业性采伐，一次性安置富余人员4954人。退耕还林工程从2000年试点至今，全市累计实施退耕还林71.7万 hm^2 ，完成投入27亿元以上。在绿色通道工程中，全市已完成公路绿化6045km，水系绿8309km，铁路490km，林带2816km，累计投入5.8亿元。长江干流生态林工程于1998年启动，三年间累计完成营造林3.3万 hm^2 。

三峡库区环湖绿色屏障工程营造林总规模6.7万 hm^2 ，目前已完成5.67万 hm^2 建设任务。2001年启动的6.67万 hm^2 （百万亩）优质笋竹产业化工程，目前已完成新造麻竹、甜龙竹等优质笋竹近2.67万 hm^2 ，一批笋竹加工企业正在形成。中德合作重庆造林项目计划营造林3万 hm^2 ，已完成营造林2.1万 hm^2 。此外，2000年底竣工的长江中上游防护林体系建设工程，累计完成营造林70.6万 hm^2 ，四旁植树11亿株。2002年接受验收的世界银行贷款多功能防护林工程，累计完成营造林10.2万 hm^2 。

据不完全统计，全市累计实施重点工程营造林173万 hm^2 ，完成投资35亿元，其生态效益、经济效益、社会效益十分明显。

一是“绿了山”。直辖六年年均造林速度为直辖前的3倍，森林增长速度达到全国平均水平的4倍。全市森林面积增加近20万 hm^2 ，总量达到190万 hm^2 以上；森林蓄积上升2700万 m^3 ，总量超过1亿 m^3 以上；森林覆盖率提高到24%。二是“富了民”。一方面，直接为农民提供了就业机会，增加了农民收入；另一方面，带动了生产要素的重组，森林旅游、花卉苗木等产业兴起，促进了农村经济结构的调整。同时也为林业富余职工的分流开辟了途经。三是“升了位”。通过实施林业重点工程，各级党委政府把林业纳入了重要的议事日程，摆上了农村工作的主要地位，在相当多的地方，林业已在地方经济中起着举足轻重的作用。四是“育了人”。通过实施林业重点工程，全市林业管理机构普遍得到充实，林业职工队伍普遍得到锻炼，一大批林业干部走上了各级党政领导岗位。

林业的重点工程，已将重庆林业带进了发展的“快车道”。然而，林业重点工程结束后怎么办？重庆林业新一轮跨越的动力在哪儿？重庆林业人在思考。

重庆改革开放的实践证明，非公有制林业的发展，给林业的发展注入了新的动力。一是增大了林业的投入。通过吸纳大量的社会资金投入林业，在一定程度上弥补了林业建设资金的不足。二是加快了生态建设的进程。由于非公有制成分介入了生态林或经济林的营造，使大量的荒山绿化了，有效地促进了生态建设。三是促进了公有制林业的改革和发展。通过非公有制林业的发展，加速了国有林业企事业单位的改革步伐和转产分流。四是增加了林农的收入。非公有制林业的发展，带动了农业产业结构的调整，创造了林农增收的条件，加快了林农脱贫致富的步伐。五是提升了林业的地位。

非公有制林业的发展，引起社会各界对林业的高度重视，带动了愈来愈多的人来关注林业、投资林业。六是引进了先进的管理。一些业主在带来资金的同时，也带来了先进技术和管理经验，从而有效地促进林业向集约化经营方向发展。显而易见，重庆林业要实现新的跨越，出路就在于放手发展非公有制林业。

诚然，重庆市非公有制林业也存在一些突出的问题。一是投资领域单一，主要集中在第一产业，二三产业是薄弱环节，没有形成推动林业可持续发展的产业链。二是投资主体块头小，零星分散。全市非公有制林业业主中，投资上千万元的仅9个，

其余都较小，辐射带动功能很差。三是投资回报率低，与其森林资源拥有量和经营状况极不相称。四是大户承包造林中的问题突出，特别是贷款营造的用材林只有管护权，没有采伐权。五是缺乏游戏规则。投资者们普遍希望有关部门尽快出台相关管理办法，使非公有制林业步入规范化管理轨道。这些矛盾和问题应在发展中加以解决。

发展非公有制林业重点在放手培育

全面建设小康社会，林业肩负着越来越重要的使命。围绕重庆市经济社会发展战略目标，重庆林业未来 17 年分“三步走”：第一步到 2005 年，全市森林覆盖率达到 30%，大江大河流域的水土流失得到控制，林业产业发展迅速，林业总产值达到 70 亿元。第二步到 2010 年，全市森林覆盖率达到 36%，生态状况得到明显改善，林业产业结构趋于合理，林业总产值达到 130 亿元。第三步到 2020 年，全市森林覆盖率达到并稳定在 45%以上，生态状况步入良性循环，基本实现山川秀美，林业总产值达到 300 亿元。

要实现上述目标，我们必须放手培育非公有制林业。

第一，对非公有制林业的发展布局要放手

各级政府和林业主管部门要将非公有制林业的发展纳入本地区林业发展的总体规划。在第一产业领域，突出用材林、经济林、薪炭林和花卉等商品林基地建设。引导非公有制经济参与在渝东南地区营造纸浆林等工业原料林和速生丰产用材林；在渝西地区和主城区建立园林绿化、苗木花卉以及优质笋竹等基地；在渝东山区发展核桃、板栗等干果林及中药材；在三峡库区发展优质柑桔等。在第二产业领域，突出木材和林副产品加工生产的培育。

引导非公有制经济大力发展林浆纸、竹笋加工及花椒、核桃、板栗等干果精加工，延长林业产业链，实现多次增值。在第三产业领域，突出森林旅游业的培育。引导非公有制经济开发森林旅游资源，打造重庆森林旅游精品，开辟旅游黄金线路，做大做强重庆市森旅集团。

第二，对非公有制林业的中介机构要放手

要鼓励一些真正具有实力和资质的社会单位和个人，承担林地流转、森林认证、工程设计、工程施工监理、工程竣工验收等林业中介事务，让林业生产逐步迈向社会化生产行业。市场是非公有制林业生存与发展的关键，应切实加强林业市场的服务，在建、加、销的各个环节搞好市场衔接，扶持发展各种专业合作组织，建立培育林业投资咨询、招标代理，资产评估等中介机构，为非公有制林业提供政策、法律和市场等方面的服务，使投资者的劳动转化为实实在在的经济效益。

第三，对非公有制林业的龙头企业要放手

发展非公有制林业，一定要注重培植龙头企业。对符合林业产业政策、发展前景好的非公有制林业企业，应放手让其走上集约经营的轨道，发挥更好的示范带动作用。对有条件的非公有制林业企业，应放手支持其通过兼并、收购、租赁等形式参与国有和集体林业企业的改革，进一步提高市场竞争能力。

要放手培育一批依托森林资源，具有市场开发能力、科技开发能力和精深加工能力的林业龙头企业，实行“公司+基地+农户”的经营形式，推动速生丰产用材林、名特优新经济林、生态旅游、竹藤花卉、森林食品、珍贵树种和药材培植以及野生动物驯养繁殖等新兴产品产业，培植新的林业增长点。同时，对造林面积较大(1000 亩以上)的经营大户应重点扶持，以带动更多的业主上山营林护林。

第四，对非公有制林业的投融资机制要放手

国家应继续对林业实行长期限、低利息的信贷扶持政策;金融机构对非公有制经济主体从事林业建设要放宽贷款条件，扩大小额信贷和联保贷款;要下决心解决目前存在的林地林木不能抵押贷款的问题。

各级政府应加大对非公有制林业的投入把非公有制经营主体发展起来的公益林建设、管理以及重大林业基础设施建设的投资纳入各级财政预算给予扶持。鼓励从事林业的非公有制经济主体上市融资，同时还要逐步建立非公有制林业的财产保险机制，增强其抵御各种自然灾害的能力。

发展非公有制林业关键靠政策引导

发展非公有制林业，政策是关键。各地应进一步宽松环境，宽松政策，让非公有制经济主体投资林业有机可乘，有利可图，有钱可赚。

一要营造外部氛围，努力为非公有制林业的发展提供舞台

目前国家实施的大规模退耕还林和天然林资源保护工程，给非公有制林业提供了发展良机。各级政府和林业主管部门要抓紧完善有关的法律法规，统一税费政策、资源利用政策和投融资政策;改变公有制林业的经营管理机制，改革由国家向国有林场提供特殊的采伐政策、税费政策以及信贷、资金扶持机制，让非公有制林业与公有制林业平等竞争。

切实落实“谁造谁有、合造共有”的政策，营造的商品林要允许采伐，营造的生态林应给予补偿，让投资者有实实在在的财产拥有感和经营自主权。

二要坚持以法治林，切实保护好非公有制林业主体的合法权益

非公有制林业的投资者常常既担心政策多变，又担心收益得不到保护。为了使他们一心一意谋发展，政府部门应加强依法治林力度，切实保护非公有制林业经营者的合法权益。要像减轻农民负担那样，严禁向非公有制林业经营者乱收费、乱摊派、乱罚款。要尊重非公有制林业经营者的经营自主权，如用人、分配、经营方式、产品处置等，不得进行行政干预。

在林木采伐上要给予经营者更多的自主权，控制总量，允许调剂，变过程控制为结果控制。对侵害非公有制林业经营者合法权益的，如撕毁合约、盗伐林木、非法占用林地、哄抢造林经营者成果等违法犯罪行为，要坚决依法查处。

三要加快林地流转，培育活立木市场，为非公有制林业经营者提供实现规模效益的条件

针对我市林地分散在千家万户的现状，要加快推进林地的流转工作，以解决规模经营与经营权分散的矛盾，促进林业生产要素的合理流动和有效配置。鼓励各种社会主体通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与林地的流转。

各级林业部门应认真做好林地流转的各项服务工作，及时办理权属变更登记手续，保护好当事人的合法权益。要抓紧研究和制定活立木交易的各项规范，建立起发达的活立木市场，把取得林权证作为活立木上市的必要条件之一，以此推动政府林权证发放的进度和林权人申请登记的自觉性。

四要减轻税费负担，尽量让非公有制林业经营者得到投资回报的最大化

非公有制林业经营者投资林业，最根本的目的是追求效益，追求利润。而多年来沉重的林业税费，使不少经营者难以得到预期的投资回报，导致许多人对投资林业望而却步。因此，要逐步减免农林特产税和林产品运输管理等费用，清理废除一些不合理的林业收费项目，统一收费标准，规范收费程序，建立收费登记备案检查制度，为非公有制林业的发展创造更有利的环境。

发展非公有制林业任重道远。只要我们认真贯彻落实中央《决定》精神，统一思想，开拓进取，放手发展非公有制林业，重庆林业追求新一轮历史性跨越的奋斗目标就一定能够实现。