

库区后续发展助推“森林重庆”建设

熊建立

(重庆三峡学院经济与管理学院)

为深入贯彻落实“314”总体部署，促进重庆科学发展，重庆市委作出“五个重庆”建设的战略部署，提出建设宜居、畅通、森林、平安、健康重庆。中共重庆市委三届七次全委会提出“森林覆盖率达到40%，城区绿化率达到35%，建成国家森林城市、生态园林城市、环保模范城市”的目标，重庆“十二五”规划建议稿再次提出“建设‘森林重庆’。实施大规模城乡绿化造林，建成国家森林城市、生态园林城市”。随着三峡工程竣工和移民搬迁任务的完成，把三峡库区建成生态建设示范区、生态文明景观区、可再生资源库、可持续发展特色产业区，成为三峡库区的新使命。

在库区后续发展中，应给予森林工程“四个第一”的明确战略定位：将森林工程定位为库区的“第一生态环境工程”；将森林景观培育成为库区“第一生态文明景观”；将森林资源培育成为库区“第一可再生优势资源”；将林业产业培育成为库区“第一可持续产业”。三峡库区在生态建设和环境保护上，是一个质量水平要求高、难度特别大的特殊地区，不仅需要资金投入上给予倾斜，更需要在政策机制上给予特殊安排。

一、施行“林重于耕”、“林耕统筹”的农地利用政策

对库区实行“林重于耕”的特殊政策。根据库区生态建设的特殊需要，采取争取中央支持，在坚持“确保基本农田不减少”、“区内基本实现粮食自给”、“耕地林用经济效益不降低”原则的基础上，对库区采取“宜林则林、能林则林”的灵活的特殊土地利用政策。

第一，根据三峡库区特殊的环保要求，调整农村土地利用规划，扩大林地面积。允许库区坡度低于25度的旱耕地，包括在25度以上无法真正实现稳产、高产的基本农田一律退耕还林，粮食生产选择条件好的地块集中开发。允许林地成片开发特殊需要将少部分基本农田种植林木。允许库区农民自主利用承包的非基本农田的耕地（尤其是撂荒地）植树造林，并享受造林优惠政策。

第二，作为对库区的生态补偿措施之一，将库区区县林业使用耕地产生的耕地占补平衡差额，纳入全国统筹平衡，确保库区森林建设用地需求。

库区实行“大农业用地统筹”的土地利用管控政策。

第一，模糊和弱化政府对耕地和林地性质的刚性控制。根据库区已经出现的“林地有种养殖、耕地有种树”的实际情况，尊重农民对承包农地的经营自主权，政府只作农用地和非农用地控制，以利于农户统筹整合利用两种土地。政府林、农发展规划，主要通过政府补贴、奖励等经济手段来实现。在具体操作上，可考虑对农民承包的林地和耕地，都统一颁发不分林、耕性质的农业用地使用权证，经林管部门验收，承包地经营达到森林要求的，另发给林主林木所有权证。

第二，鼓励林、耕土地生态复合利用。通过扩大林、耕复合利用，既实际扩大实际林地面积，又实际扩大耕地实际面积，变林耕争地为林耕相互依存、相互促进，并取得更好的生态经济效果。政策上，鼓励农民和基层政府发展林下种养，对林下

种养殖收入达到一定标准的规划林地，同时享受农业支持政策，并在耕地控制考核时，允许同时纳入耕地总量统计；鼓励农民自主利用耕地种树，经验收达到森林标准的耕地，追补享受退耕还林及其他林业政策，并在考核库区区县政府时，允许将其纳入森林面积计算。

二、试点林地使用权与林木所有权“两权”分离保护配套改革，采用“扩林、改制、移民”结合的方案，以解决库区周边生态屏障区建设难题

试行“两权两证”制度，分别办理土地使用权证和林木所有权证，配套完善林木产权市场准入制度、价格评价体系和市场服务体系，相应制定完善管理监控制度和机制。通过“两权两证”方式，使两权的权利人的合法权益，都得到有效的法律保护，并使林木所有权在技术上成为可交易的独立产权，充分释放其资产、资本功能，消除林权融资障碍，扩大社会投资，增强林业自我滚动发展和可持续发展能力。

为解决库区周边生态屏障区建设问题，可采用三种方案：

一是“扩林”。库区周边生态屏障区除保留基本农田，其余土地全部转为生态经济林地。

二是“改制”。在库区周边生态屏障区“镇乡-水库管理-林场”职能综合化行政体制改革。即行政体制实行镇乡政府、水库管理部门与国有控股林场“三位一体”管理体制，实现水域与库岸土地资源统筹开发、生态环境统筹保护、多渠道政策统筹利用。农民及移民就地转化为林场工人，通过“工资+社会保障+分红”，实现生态屏障区农民及移民“逐步能致富”目标。

三是“移民”。在加大区外城镇化转移移民的同时，对散居在林区的农户实施生态移民，集中搬迁到生活居住条件较好的场镇或居民点。

三、注意引导库区城市存，资产资本化转移，建立林业投资本土化基础

林业属长线产业，推进产业本土化，是实现产业可持续发展的客观要求。采用经济手段，盘活城市存最资产，快速形成林产业综合开发本土规模化投资能力，创造全社会参与植树造林、支持新农村建设的氛围，并为大量城乡居民增加资本收益和劳动收入创造条件。

争取金融机构支持，鼓励企业、居民利用城市房屋、土地等有效存量资产融资投资林业，特别注意引导、支持拥有大量存量资产的本地房地产企业，转向投资林产业，争取短期内形成一批在库区影响大、带动力强的大型林业龙头企业。安排部分库区扶持基金及其他政策资金，专项用于企业、居民投资林业贷款贴息，其他可利用的中央、市、区相关政策，尽可能向林业倾斜。

扩大对外开放，特别注意引进有成熟技术和经营经验的林产业专业公司与本土企业合作，实现本土资本、外来资本、专业化经营的融合，推进林产业开发集约化、专业化、本土化。

四、创新林业产业组织模式

第一，积极探索“专业合作社实体化”的集体经济新模式

为解决集体经营可能出现经营主体实际缺位、运作不规范、管理难度大的问题。可考虑通过农村专业合作社将分散的农户生产资源组织起来，在此基础上进行公司化改造，考虑股份制企业股东数限制等法律障碍，也可采取合作社集体人股与社会投

资者建立股份制公司等办法，推进以村社基层组织为依托的专业合作社实体化。

通过专业合作社实体化，强化集体合作经济组织的自我组织能力、外部投资对接能力、市场适应能力、抗风险能力和组织行为的规范性，逐步形成以农民为主体、专业户为基础、集体经济为主导、农民基层组织为依托、龙头企业为支柱、城乡居民广泛参与的产业组织体系。

第二，积极探索农民出地、企业出资、按市价分成的农、资结合模式

这一模式具有“地权不变、林权共有、增值共享、分配透明、长期合作”的突出特点。从农民角度看，这一模式的优点在于：

一是农民不失地权，农民只是将承包土地的部分功能使用权转化为部分林木所有权，其他土地功能使用权实际仍然在农民手中，避免现有的一些土地流转模式可能导致农民数十年实际失地的种种社会问题；

二是农民可以获得因造林带来的土地增值收益；

三是农民不是完全意义的土地入股，不参加企业决策，也不承担股东风险；

四是农民不仅可以获得林木产品收益及务工增收机会，仍可发展林下种养殖及林旅游，取得土地其他功能使用及林环境形成带来的其他收入；

五是这一模式迫使企业不去投机性地觊觎和炒作农民承包地的土地使用权，而致力于谋求林产品本身带来的收益，与农民利益一致，使农民在与企业合作中取得预期产品成果更有保障；六是林木收益分配按当期市价销售收入分成，公开透明，农民维权可操作性强。

从企业角度看，其优点在于：一是虽然农民参与最终分配额，远高于一次土地流转的现金支付额，但企业土地使用“零成本”，可以用有限的投资集中于林种植和管护，快速扩大林业发展规模，取得规模效益；二是这一模式大大提高了农民种林、护林的积极性，可大大降低管护成本和增强投资的安全性。