

完善集体林业良性发展机制的思考

■ 丁文俊

2003年,为了推动现代林业发展,促进林农就业增收,我国开始实行集体林权制度改革,把集体林地经营权和林木所有权落实到农户,确立林农的经营主体地位,进而通过落实处置权、保障受益权等措施使生产资料发生流转,促进生产经营主体实现多元化。江西作为先行开展林权制度改革的省份,目前已基本完成主体改革任务,全省已累计发放林权证543万多本,涉及1115万宗、1.48亿亩林地,使用权宗地发证签收率为97.6%,到户宗地分户登记率为93.8%。林改提高了林农收入,激发了造林积极性。然而集体林业发展长久以来积累的矛盾,也通过改革进一步放大,对集体林业可持续发展形成了一定程度的制约。

(一) 经营主体分散性与林业生产规模性的矛盾。林业生产具有规模效应。集体林权制度改革后,经营主体分散、经营规模较小的弱点逐渐显现出来,出现一些无法回避的新问题,如单位管护成本高、经营水平低、组织实施难度大、抵御风险能力降低等等,对林业生产、管理和服务提出了新挑战。如修水县完成主体改革后,460余万亩集体林面积分为30万宗林地,平均每宗地面积不到16亩,很多宗地面积在1亩以

下,导致林农经营分散,山林管护难度加大。

(二) 追求经济效益与发挥生态效益的矛盾。集体林权制度改革后,经营主体内在的逐利性,决定了对森林资源存在过度消耗的倾向。但森林特有的巨大的生态效益,要求将林业作为国民经济和社会发展的重要公益事业。两者的矛盾,在以发挥生态效益为主的公益林和经济效益为主的商品林之间,表现得更为突出。改革后,商品林经营效益大幅度提高。以林业大县崇义县长龙镇茅坪村为例,林改后,全村人均分到竹林面积30.76亩,由于毛竹价格不断上涨,人均收入已达到5306元。与此同时,该县被纳入国家和省级生态公益林的面积达93.47万亩,除每年每亩可获得10.5元外,没有其他任何收入来源,给生态公益林管护带来了巨大压力。

(三) 生产效率低下和增加林农收入的矛盾。长期以来,集体林地生产效率低下,使林业促进林农增收的作用有限。除体制不活的原因外,林木资源普遍缺乏经营,林木良种使用率低等也是重要因素。集体林权制度改革在明晰产权,激发林农从事林业生产的积极性的同时,必然要求进一步挖掘林地生产潜力,提高林业产出能力,达到林业增效

和林农增收的目标。

(四) 市场发育滞后与产业发展要求的矛盾。林业产业的健康发展,需要有成熟的经营主体、健全的行业组织、合理的产业结构、高效的融资渠道、规范的市场秩序等必要条件。集体林权制度改革以前,我国林业产业发展受制于多种因素,市场发挥资源配置的功能有限。改革的全面推进,使得林业产业发展遇到的瓶颈问题更加突出,表现在林农经营分散、低效,行业协会匮乏、组织程度较低,融资渠道不畅,产业结构不合理,生产工艺落后等诸多方面。

解决上述矛盾,实现资源增长、林农增收、生态良好、林区和谐的目标,应按照国家关于全面推进集体林权制度改革的意见和中央林业工作会议的要求,逐步形成集体林业良性发展的机制。

(一) 完善林业防灾减灾机制。森林火灾和病虫害具有较强的公共危害性,分散的经营主体难以应对。因此,做好森林防火和病虫害防治工作,是政府应该提供的重要公共服务。一是要进一步加大对森林防火和病虫害防治工作的投入力度,并完善投入机制,从以扑救(治)补助为主转变为预防和扑救(治)并重。在按照森林火灾和病虫害发

生的程度安排补助资金的同时,通过适当方式支持各地做好灾害预防工作。如对长时间没有灾情或灾情较小的省(区、市)给予奖励,用以改善装备、加强监测等,提高应对灾情的处置能力。二是建立健全森林保险制度。通过财政投入扶持建立森林保险制度,是林业经营主体应对林业灾害的有效机制。要在总结森林保险保费补贴经验的基础上,研究逐步扩大森林保险保费补贴试点范围,合理确定保费补贴标准,逐步完善森林保险制度。

(二)健全森林生态效益补偿基金制度。随着集体林权制度改革的深入推进,森林生态效益补偿标准相对偏低等问题日益突出,不利于调动广大林农管护国家级公益林的积极性。公共财政应通过多种方式和手段,逐步完善森林生态效益补偿制度。一是按照中央林业工作会议要求,从2010年起对属集体林的国家级公益林,中央财政补偿标准由每年每亩5元提高到10元,并随着国家财力的增长逐步提高补偿

标准。二是按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,鼓励地方建立跨区域、跨流域的补偿机制,多渠道筹集公益林补偿基金。三是在开展先行试点并总结经验的基础上,探索通过赎买、置换等手段变更公益林权属,适当提高国家所有的比例。

(三)建立健全良种、造林、抚育等补贴机制。建立健全林木良种、造林、森林抚育等贯彻林业生产主要环节,符合林业生产自然规律的补贴机制,有利于提高森林资源质量和林地生产力,促进林业发展方式转变和林农增收。2009—2010年,中央财政分别开展了森林抚育补贴试点、林木良种补贴试点、造林补贴试点等工作。今后,应在总结补贴试点经验的基础上,进一步扩大试点范围,完善补贴政策。一是通过对林木良种基地良种生产和国有育苗单位良种育苗等环节给予补助,提升良种产量和质量,增强林木良种基地良种供应能力,降低良种生产使用成本,提高林木良种使用率。二是大力提高

林业经营主体造林的积极性。按照“谁造补谁”的原则,构建带有普惠性质的造林补贴机制,并随着造林成本的变化,适当调整造林补贴标准。三是扩大森林抚育补贴范围,改善林分结构,提高森林质量。

(四)积极引导林业产业发展。公共财政支持林业产业发展,应通过帮助构建宽松的信贷环境,制定优惠的税负政策,扶持弱势的市场主体等途径,发挥财政积极引导作用。一是完善林业财政贴息政策。对林农小额贷款加大支持力度,适当延长贴息期限。二是继续对林业产业实行增值税、所得税优惠政策,并按照建设资源节约型社会要求,不断完善林产品出口退税政策。三是通过现代农业生产发展资金、巩固退耕还林成果专项资金、农业综合开发资金等,加大对油茶等重点林业产业发展的投入力度。四是扶持林业专业合作组织发展。□

(作者单位:财政部农业部)

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



山东平邑: 实施太阳能进村入户工程

近年来,山东省平邑县积极实施能源节约和生态环境保护战略,大力支持太阳能在农村的使用推广。县财政拿出科技补贴资金为每户补助400元,加上厂家的优惠措施,用户只需花100元就能安装价值1360元的太阳能热水器。

(姜晓彬 夏天 摄影报道)