

当前我国造林工作存在的问题及对策的思考

刘 萍

(北京林业大学 经济管理学院, 北京 100083)

摘 要:造林工作是林业各项工作的基础,是新时期林业建设的主要任务之一。该文首先对当前我国造林工作中存在的问题进行全面的剖析,系统的论述了由于现行造林管理体制、产权制度、管理手段和关键技术等方面存在许多问题,致使我国造林工作总体进程和造林成效受到了很大影响。在此基础上,该文提出了新时期造林工作应采取的对策建议,诸如积极探索造林工作的新机制,深化林业产权制度改革,调整木材税费政策,为造林创造良好外部环境等。

关键词:造林;管理体制;产权制度

中图分类号:S72 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-7461(2005)02-0130-03

Thoughts on the Problems and Countermeasures of Afforestation in China

LIU Ping

(School of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China)

Abstract: Afforestation is the foundation in forestry. It is also a main task of forestry construction in new stage. The paper first analyzes the problems existing in China's planting and points out that the problems existing in management system, property right system, management measure and key technology have influenced on the course and effect of planting. At last the countermeasures are given, such as to explore new system, deepen reform in property right system, adjust policy of tax and charge in lumber, construct better exterior environment, etc.

Key words: afforestation; management system; property right system

造林工作是林业各项工作的基础,是快速增加森林资源、满足经济社会发展的重要举措。在全面贯彻落实中央《决定》精神,建设以生态为主的高效现代林业之际,我国造林管理体制、管理方式、造林新技术研发等方面,面临新的挑战,需要尽快解决。

1 当前我国造林工作存在的主要问题

1.1 管理体制和运行机制问题

多年来,我国造林管理基本上沿用了计划经济管理模式,造林生产计划、资金计划实行层层下达、层层分解落实,再层层上报任务完成和资金使用情况。从造林项目立项、实施到资金管理,都由各级政府林业主管部门负责^[1],这种管理体制和运行机制给造林工作带来了许多问题:一是制定造林规划科学性不强,部分规划甚至是为了争项目、要投资、求政绩仓促而做,实践中难以执行;二是造林组织靠行

政命令,造林盲目追求数量忽视质量,造林质量不高问题较为突出;三是造林投资主体和造林项目实施主体没有分离,林业行政主管部门往往既是出资人,又是造林者,形成了政府主管部门当家长、包打天下的局面,难以实行有效监督和制约。这种源自于造林体制和机制上的障碍,大大的阻碍了我国造林工作发展的步伐。

1.2 林业的产权制度问题

多年以来,我国林业是建立在以公有制为主体的基础之上的,这种在公有制框架下形成的林业产权制度并没有将国有或集体单位造林的成效和参与造林的每个人的切身利益紧密挂起钩来,难以在真正意义上形成物质利益激励机制^[2]。改革开放 20 多年来,我国林业所有制结构虽然也在发生着细微变化,特别是 20 世纪 80 年代初,在全国开展了稳定山林权、划定自留山、确定林业生产责任制为核心的

林业产权制度改革,许多农户、有经济实力的个人、企业和单位纷纷承包荒山造林,打破了林业内部长期以来单一的产权结构^[3]。但是,由于这些造林投资者没有林地和林木的长期使用权,林木采伐利用受限额管理制度约束,而且林木所有权不能自由流转,对其投入造林的资金财产缺乏自主支配权,采伐利用无法按市场化运作。即使获准采伐,木材销售往往又要受当时木材购销体制和过重税费的压力,收益甚微。因此,使得造林者对林地和林木没有真正的使用权、收益权和处置权,缺乏实实在在的“拥有感”和获取经济利益的权利。这就使得非公有制造林者很难产生投资造林、发展林业的积极性,也是造成在过去相当长的时间内,个人承包、租赁造林逐步萎缩的重要原因之一。

1.3 木材税费问题

现行林业税费体系是在计划经济体制下木材生产以采伐天然林为主的时期形成的,税费名目之多、额度之高,是现阶段以采伐人工林为主的生产经营者所难以承受的。据江西、福建两省调查,林业税费占销售收入的比重高达47%—61%,其中:同时征收两重农林特产税占17.6%,林业两金(育林基金12%和维简费8%)占20%,增值税占13%,其它税费占10%左右^[4]。林业税费过重既挫伤了经营者的积极性,又使众多想投资造林的人望而却步。

1.4 造林技术问题

经过相当长一个时期的发展,高科技含量的造林技术研究取得了较好的成果,许多成果在实验和示范阶段,对提高造林成活率、缩短幼林郁闭时间起到了很好作用^[5]。但是,由于种种原因,在大面积造林工程中很少使用,许多地方对营造林技术认识仍停留在刨坑栽树阶段,没有进行新的技术培训^[6]。另一方面,基层林业机构真正能够进行造林规划设计的技术人员不多;有些地方对人工造林强调过分,封山育林、飞播造林没有得到应有的重视^[7];还有的地方为了能够在检查验收中达到成活率要求,超标准加大造林密度,使得后期抚育工作量很大而又无力抚育^[8]。总的来说,缺乏科学的营造林理念,没有充分发挥科学技术的作用,这也是部分地方造林工程质量不高的原因之一。

2 新时期造林工作应采取的对策措施

2.1 积极探索市场经济条件下,造林工作的新机制

新时期要求我国各级林业部门要顺应市场化经济规律,以利益驱动为动力,进一步深化林业改革,

改变营造林过分依赖资金扶持和行政干预的做法,用现代产业理念来研究制定投资渠道和管理措施。同时要加强宣传和政策引导,大力发展非公有制林业,吸引更多的生产要素进入林业建设领域。对宜林荒山、荒地、采伐迹地等的植树造林,在保持林地所有权不变的前提下,要因地制宜,采取多种形式,将使用权交给那些能够和善于经营的单位和个人,调动其积极性,使商品林的经营真正成为产业,建立起投资主体、造林主体、经营主体和管护主体多元化的营造林新机制。

2.2 深化林业产权制度改革

按照“明晰产权、放活经营、落实责任、保障利益”的原则,在明晰产权的基础上,实行所有权和使用权分离,积极推进林地使用权和林木所有权的流转;积极鼓励各种经济主体以各种形式参与森林、林木和林地使用权的流转,盘活森林资产,尤其要促进非公有制林业发展。对目前仍由集体统一经营管理的商品林,采取承包、租赁、招标、拍卖、划分自留山等形式,将林木所有权、林地使用权明晰到具体的经营实体或个人;对国有商品林也可以实行职工承包,创办家庭或联合经营林场,发展自营经济,引进木材加工企业办原料林基地等形式,实现产权多元化,活化经营机制;对于国有林区和集体林区现有林经营,也应采取类似做法,以充分调动个体造林者积极性。

2.3 调整木材税费政策,充分调动造林者的积极性

当前,木材税费过重,税费政策不合理,严重制约了整个营造林事业的发展,需结合农村税费改革,对现行木材税费进行清理、调整 and 改革。一是应取消木材销售环节的农业特产税(部分地方已实施),降低生产环节农业特产税税率,对林业实行低税制,对原木、原竹只征收5%的农林特产税,对次小薪材免征农林特产税;二是取消不合理收费,改革育林基金、维简费征管办法。对速生丰产林基地和商品林基地,所提取的育林基金应返还给经营者或者加大返还比例,取消维简费。应杜绝各种搭车收费和乱收费,切实减轻造林者负担,使造林者得其利,植树者受其益,经营者有利可图。

2.4 依靠科技,提高营造林技术和管理水平

在造林技术不断提高的大背景下,加强基层林业技术人员的专项技术培训,增加技术装备,是提高造林技术和管理水平的重要措施。可结合造林现场开展形式多样的实用技术现场操作培训,使造林管理工作必须由依靠传统的人工手段的数量型管理方

式逐步向依靠现代科学技术手段的质量型管理方式转变。尽快利用现代信息管理技术,全面检测造林任务的完成情况。同时应逐步建立营造林分级管理目标和责任体系,明确每个管理层应该管什么,管到什么程度,采取什么考核指标等。

2.5 为造林创造良好的外部环境

各级林业主管部门要加强技术指导和服务,鼓励各地建立市场经济条件下的乡村林业社会化协调和服务组织,帮助造林者连接市场。积极做好法律咨询和法律服务,当前最重要的是要对非公有制造林者及时依法核发林权证,以落实“谁造谁有”政策,取信于民。同时各地资金信贷部门应针对非公有制造林者项目,开展必要的金融支持服务。制定适合非公有制造林者的长周期、低利率贷款政策和管理办法,建立为非公有制造林者贷款造林的信用担保机制和风险投资基金,解决非公有制造林者资金不足的问题。

总的来说,在国家经济形式根本好转的大环境下,林业快速发展的基本条件已经成熟,林业内部改革以显得尤为重要,特别是造林管理体制和运营机

制的完善,对提高造林工作成效、加快林业发展,具有极其重要的意义。

参考文献:

- [1] 黄开源. 集体林区改革困惑与出路探讨. 林地、林木权属与社会林业[M]. 成都:成都科技大学出版社, 1995.
- [2] 梁与延. 林地、林木权属研究情况和问题. 林地、林木权属与社会林业[M]. 成都:成都科技大学出版社, 1995.
- [3] 郭正模. 林地、林木权属与社会林业研讨会观点综述. 林地、林木权属与社会林业[M]. 成都:成都科技大学出版社, 1995.
- [4] 郭利娜. 福建省外资造林现状与发展探讨[J]. 林业经济问题, 2002(2): 11-14.
- [5] 程京华. 世界银行贷款林业项目科研推广管理现代模式初探[J]. 林业经济, 1998(8): 20-23.
- [6] 国家林业局. 中国林业资源报告[M]. 北京:中国林业出版社, 1996.
- [7] 国家林业局. 世界银行贷款项目管理中心. 世界银行贷款国家造林项目竣工文件[M]. 北京:中国林业出版社, 2000.
- [8] 国家林业局. 2003 中国林业发展报告[M]. 北京:中国林业出版社, 2003.
- [9] 韩长纲. 世界银行贷款项目管理工作指南[M]. 济南:济南出版社, 1992.
- [10] 邱俊齐. 林业经济学[M]. 北京:中国林业出版社, 1998.

(上接第 108 页)

角叶鞘柄木较适宜的培养基为 B_5 , 激素浓度配比 2, 4-D 1.0 + 6-BA 0.5。不同浓度的激素配比和对外植体的消毒时间是无菌培养建立的关键环节。建议唐棣的消毒时间为 4 ~ 5 min, 角叶鞘柄木的消毒时间为 5 ~ 6 min。

参考文献:

- [1] 张天麟. 园林树木 1000 种[M]. 北京:学术书刊出版, 1990.
- [2] 牛春山. 陕西树木志[M]. 北京:中国林业出版社, 1990.
- [3] Jo Reinert, Mo Mo Yeoman. 植物细胞组织培养实验手册[M]. 北京:北京大学出版社, 1988.
- [4] 毛春英. 园林植物栽培技术[M]. 北京:中国林业出版社.

- [5] 李岭明. 植物组织培养教程[M]. 北京:北京农业大学出版, 1992.
- [6] Bayley J M, King J, Gamborg O L. The effect of the source of inorganic nitrogen on growth and enzymes of nitrogen assimilation in soybean and wheat cells in suspension culture[J]. Planta, 1972, 105: 15-24.
- [7] Gamborg O L, Eveleigh D E. Culture methods and detection of glucanases in suspension Cultures of wheat and barley[J]. Can, J. Biochem. 1968, 46: 417-421.
- [8] O. L. 盖博格. 植物组织培养方法[M]. 北京:科学出版社, 1980.
- [9] 程家胜. 植物组织培养与工厂化育苗技术[M]. 北京:金盾出版社, 2003.