



· 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利益
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查 · 2010年..

· 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

· 新农学院 ·

· 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

· 新书推荐 ·

农民家庭内部分工及其专业化演进
对农村土地制度变迁的影响研究您现在的位置: [首页](#)>>[乡村视野](#)>>

现代林业的两大改革可结合起来共同推进

作者: 程海林

来源: 作者赐稿

发布时间: 2010年5月14日

中央林业工作会议的召开,必将给我国林业带来全面发展。要抓住这一千载难逢的机遇,就得加大林业改革力度,为国家建设提供足够的生态保障和力所能及的物质支持。

进入21世纪以来,我国林业由传统林业向现代林业转变。集体林权制度改革(以下简称林改)和国有林场改革与建设现代林业同时提出,而成为我国进入现代林业发展阶段的标志,受到越来越广泛的社会关注,可以说这两大改革的成败关系到我国现代林业建设成败。

集体林权制度改革在党中央国务院大力推动下,在全国各地开展得如火如荼,并因涉及千万农民而为社会各所悉,而国有林场改革因难度大,涉及人员特定,为林业行业以外的人所陌生。从国家改革发展趋势来看,国有林场改革终久也将实施,国为这不仅涉及到全国数十万林场人生存发展问题,更关系到国家林业生态安全。这两大林业改革是分开推进的,但本人觉得把我国现代林业两大改革结合起来,似能取得更好的生态、经济和改革效果。

一、森林分类经营是现代林业发展的必由之路

现代林业是时代和社会发展对我国林业的必然要求。国家林业局局长贾治邦给现代林业作了科学精确的定义:“现代林业是科学发展的林业,是以人为本、全面协调可持续发展的林业,是体现现代社会主要特征,具有较高生产力发展水平,能够最大限度拓展林业多种功能,满足社会多样化需求的林业”。现代林业的三大目标是建设完善的林业生态体系、发达的林业产业体系和繁荣的生态文化体系¹。为实现现代林业这三大目标,森林分类经营成为现代林业发展的必由之路。

森林分类经营是按照森林主导功能的不同,把森林划分成以生态效益为主要目标的公益林和以经济效益为主要目标的商品林。公益林经营属社会公益事业,由政府组织社会力量和财政投入。商品林经营属于市场行为,以经济和法律手段进行管理。

1995年原国家林业部颁发《林业经济体制改革总体纲要》,就提出森林分类经营这一概念²。后来国家又陆续出台《国家林业局财政部重点公益林区划界定办法》、《重点公益林认定核查办法》和《重点公益林管护核查办法》等政策法规。到2008年底,全国各地陆续完成国家重点公益林和省级公益林区划界定工作,使森林分类经营成为可能,为我国走上现代林业发展之路打下基础。

二、国有林场改革势在必行

国有林场改革是与集体林权制度改革几乎同时提出来,但集体林权制度改革全国各地都已启动并逐渐走向深入,而国有林场改革却在60多万林场务林人热切期盼中,仍然是“只听楼梯响,不见人下楼”。其实国有林场改革紧迫性和重要性并不比集体林权制度改革低。

首先,我国现在国有林场管理方式和运作机制到了非改不可的时候了。大部分国有林场建于上世纪,建立初衷是为了更好采伐木材,以支持当时国家进行的各项建设。到了上世纪九十年代,由于我国林业采伐利用量太大,远远超出了生态承受能力,有的地方已无木可采,出现森林资源危机和林区经济危困的“两危”局面,林业生态环境质量急剧下降。为此,国家调整林业生产政策,强调森林生态效益。国有林场一下由木材生产者变成森林管护者,即由“砍树人”变成“种树人”,但“事业单位,企业化管理”尴尬定位却没随之改变,使国有林场即不能真正像企业那样按照市场需求,以经济效益为中心进行木材生产,又享受不到财政支持的事业单位待遇,结果国有林场陷入非“事”非“企”的“两不靠”境地。

原来生产木材所需的大量人员没有得到安置,木材生产的经济收益也没有从其它方面得到补充,国有林场守着森林,不仅没有经济收益,还得为森林支出管护经费,而自身发展建设与其他行业日益拉开距离:国有林区的道路、通信、基础设施建设享受不到新农村建设的优惠政策,林场职工因收入过低,住破房、穿烂衣,有病不敢就医,有药无钱去买,沦为最弱势群体。有门路的转到其他行业,没门路的去打工。国有林场的贫困在从业人员年龄结构上反映最为明显,尽管现在就业形势严峻,但国有林场职工平均年龄在40岁以上,很少有年轻人再进入这个行业。因为贫困,国有林场被求职者视为火坑而避之唯恐不及。这种状况得不到及时扭转,林场务林人会被其他行业吸收转化尽净,国

有林场可能因后继无人而崩溃。

其次，全国有3900个国有林场在我国江河沿岸、水库周围及风沙源头等生态区位重要的地方³，占有林场总数的86.5%。而国有林场建场之初，大多是一些不毛之地，经过几代林场人的努力，这些不毛之地长成茂密森林。现在国有林场普遍陷入贫困，经济的贫困不可避免给这些好不容易建成生态屏障造成损失，如熟悉当地气候、土壤的造林人员的流失，使后来造林质量明显低于以前。一旦国有林场崩溃，将造成不可估量的生态损失，原本不太稳固的生态将会逆转。

第三，林业改革具有关联性，单方面突进式改革往往受到其它方面制约。我国集体林权制度改革已全面展开，随着国家林改惠农政策的逐步实施，经营林业的农民收入将会大幅增加。但同样经营林业，甚至更专业的国有林场职工收入却没有增加，一些来自农村的国有林场职工将想方设法变回农民身份，要求参加原户口所在地的林改。另一些无法拥有自己生产资料的职工，可能会对周边分给农民的森林资源构成威胁。这样不仅会形成新的社会冲突，还将给即将成功的集体林权制度改革带来不利影响。

三、集体林权制度改革只能限于商品林

1、国家生态安全不能交由个体经营

农民个体经营森林以经济利益为目的，这种做法无可厚非。而森林的经济效益与生态效益实际存在一定冲突，当经营森林以经济效益为中心时，必然会削弱其应有的生态效益。如经营经济林就得年年挖垦及施肥治病，而这种经营可能造成水土流失和对生态环境造成污染，森林的生态效益和经济效益通常不能兼得。

如果把生态林也林改交给农民经营，农民按劳动投入产出的经济核算，会把经济产出低的生态林转换成经济产出高的商品林（从实际发生的情况看，主要是见效快、易管理的果品林）。现在即使还没启动林改的地方，一些基层林业部门的大部分精力放在制止生态林内毁林（生态林）造林（经济林）上面，表现了农民经营森林强烈的经济取向。当林改以法定形式把生态林划归农民经营后，农民的经济取向就会顺理成章发挥出来，当生态林换为经济林在大范围内蔓延开来，会极大削弱国家生态安全。

2、从经营效率角度看，个体经营只适合商品林而不适合生态林

生态林要求以一个国家或一个地区综合效益核算，单从个体或一个单位经济核算可能是亏空甚至是净投入。将生态林交由农民按政策规定经营，农民要花费时间、精力去管护，一年仅靠每亩几元至多几十元的效益补偿，没有与经营其它项目的同等经济收益，不符农民个体经济成本核算。同时，生态林的经营管理措施也不是从经济角度出发，要求农民个体来做不处于符合经济规律。而商品林较短的投入产出间隔期，且市场对林产品千差万别的需求也适合个体灵活经营。

农民现在可务农、打工、跑运输、搞经商等，付出时间、物质、劳力等成本，期望得到大致相当的收益，而将生态效益补偿标准提高到农民经营经济林的水平，现在和将来国家财力都难以保障。况且当今农民谋生手段多样，致富途径广泛，对森林依赖度与当时土地承包到户时农民对土地的依赖不可同日而语。

集体林权制度改革只限于商品林，虽会少量影响到部分农民收入增加，但不会从根本上制约农民经济收入增长大局，且能避免农民户户上山护林，使更多农民可从事其它行业，开创新的经济收入点。与其现在把生态林分下去，以后再收起来，不如现在集体林权制度改革只限于商品林，不把生态林纳入林改范围，能有效避开生态建设可能发生的风险。

3、实际进行的集体林权制度改革有只改商品林的

虽然《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》将生态林和商品林一起列入林改范围，大部分省（区）也将生态林纳入林改范围，但也有一些省份只把商品林纳入林改范围，如四川、贵州、云南、湖北等省。

尽管集体林权制度改革允许各地政策有所不同，但在关键的改革对象都还不统一，足以证明现在正在推行的林改有许多不确定因素。尤其是让千万农民个体在“不破坏生态功能的前提下”经营生态林，这项规定在实际操作中很难实现。前几次“划自留山”、“划责任山”、“两山合一山”的林改都是在法律明文规定“不得乱砍滥伐”的情况下，把林子交给农民后引发了大规模的林木砍伐，给我国保持水土、涵养水源等造成的危害至今没有完全消除。前车之鉴并不遥远，在现行限额采伐管理制度面临改革的巨大压力下，我们集体林权制度要慎之又慎，一定不能为了改革而改革。力求避免新一轮大规模破坏生态现象的发生，把集体林权制度改革限于商品林是十分必要的。

四、生态林国有国营成为必然选择

生态林作为国有林由国家经营国家管理，这早已为林业发达国家所证实是林业发展的必然选择。在我国这种选择从表面上看，似乎是改革的一种倒退。但当认真分析生态林纳入林改的巨大风险后，有理由相信，国有国营这种起源于计划经济时代的经营模式，剥离商品林经营内容后，对生态林经营有着大量合理成分。

生态安全作为国家安全的一种，不能由个体来经营和提供，它只能是国家财政提供经费建设，由国家掌握实施。优质足量的生态林是国家生态建设的主体，理所当然由国家经营建设。商品林经林改交由农民个体经营后，生态林国有国营与以前所有林分都由国家经营有着本质区别。

五、遍布全国各地的国有林场是经营管理生态林的天然承担者

1、生态林国家经营需要确定具体承担者

生态林国有国营要避免全民经营的模式，确定具体的经营承担者，遍布全国的国有林场是经营管理生态林的天然承担者。为了在新形势下把生态林经营管理好，国有林场要定编定责定岗，落实生态林经营措施，保障生态林对经济社会的发展提供稳定的生态服务。

2、国有林场储备有大量经营管理生态林的人才

大多建于上世纪五、六十年代的国有林场，一度成为我国林业的中坚（我国曾设立森林工业部），吸引了大量有识之士加入这一行业。虽然现在国有林场因贫困流失了一些林业人才，但大量熟悉森林经营管理技术的人员还在留在国有林场。经营管理森林实践知识经过口耳相传，现在国有林场几乎人人都是防治森林病虫害、防火扑火能手。经过几代林场人不懈努力，在国家建设需要木材时，不仅生产了大量木材支持各项建设，还营造了面积处于世界第一位的人工林，特别在生长条件恶劣的大江大河源头、风沙源地，营造的防护林有效扭转了我国生态恶化的趋势，为我国经济、社会高速发展做出不可磨灭的贡献。承担生态林经营管理职能，国有林场具有“血统上”的优势。

3、国有林场已经承担起我国经营管理生态林职责

事实上，大多数国有林场实际上已承担着生态林经营管理职责。现在国有林场主要职责就是护林防火、森林病虫害防治等生态林管护。要不然我国生态环境不可能在经济飞速发展同时，还能保持现在这种状况。只是社会享受了国有林场提供的生态服务，但没有给国有林场应有的回报。

六、两大林业改革结合起来推进，经济、生态各有所求、各得其所

集体林权制度改革与国有林场改革结合起来，商品林交由农民经营，生态林实行国有国营，对居住在生态林区内的农民，可发展其它产业或从国家政策层面给予一定补偿扶持，这种补偿比生态林交由农民经营而农民又没有相应报酬会更公平，也给林场人带来重新效力国家生态建设、改善自己生存状况的契机。

生态林交由国有林场经营，国家可实施统一生态林经营管理措施，确保国家生态安全，为经济社会发展提供生态服务。对商品林可放开经营，这样才符合市场经济自主经营的起码要求，才能实现农民经营森林经济目的。从国家层面来讲，生态安全和经济发展双双得到有效保证。把集体林权制度改革与国有林场改革结合起来，不仅可给国有林场改革提供动力，还能避免集体林权制度改革可能发生的负作用。

当然实行公益林国有国营也有一些困难需要克服，如克服国有国营是种倒退的错误认识、对现在正在进行的集体林权制度改革正确评价等问题等。但只要本着对历史负责的态度，这些在两大林业改革进程中的问题都能得到解决。

在两大林业改革结合方面，湖南省已经做了起来，这确实难能可贵。但湖南的做法还没做到本文所提倡的“集体林权制度改革商品林，生态林国有国营”这步。看来在这方面我们还有大量工作要做。

作者单位：湖北省武当山特区林业局

参考文献：

- 1、王珊子 《绿色中国》 2007年第03期
- 2、张凯义 《中小企业管理与科技·学术版》 2008年第03期
- 3、苑铁军 《改革渐近，国有林场加紧知识储备》

原文发表在：中国绿色时报 2009年4月28日

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来信或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail:newccrs@yahoo.com.cn