

集体林区

林业改革与

发展纪实

集体林区林业改革与发展课题组 编著

中国林业出版社

《集体林区林业改革与发展纪实》编委会

顾问 段应碧

组长 雷加富

副组长 汪 绚 王韩民 黄守宏

编写人员（按姓氏笔画为序）

王汉忠	王 光	王建龙	王建平	王润章	王韩民
方尧宗	方 波	古定球	龙新毛	乔春芳	刘宗仁
严 成	严金亮	何团经	张文州	张佑华	张保国
张添根	李飞毅	李天送	李伟民	李丽婷	李金锋
李雪凌	苏恩平	汪 绚	陈世清	周 敏	周金锋
屈家树	郑纯昭	郑盛文	祝夕平	倪陈兴	涂慧萍
翁小杰	顾鸣炜	高 琼	曹仁福	曹长春	黄守宏
黄国兴	童长亮	童壁刚	葛汉栋	蒋 海	覃荣俊
谢 治	谢异平	熊 静	缪光平	蔡 恒	谭光明
潘子凡	颜文希	戴福康			

序 言

集体林区占据着中国林业的大半江山，是国家解决“三农”问题的重要领域，也是实现中国林业跨越式发展的后劲所在。建国以来，集体林区在提供林产品、维护国土生态安全、促进农村经济社会发展以及为国民经济建设和国家工业发展提供原始积累等方面发挥了重要的作用，做出过很大的贡献。长期以来，由于“一大二公”体制的束缚，集体林业发展一直处于停滞、萎缩状态。改革开放以来，国家和地方林业主管部门也在不断探索，并出台了一系列相关政策，努力调动农民和社会各界参与造林营林的积极性，收到了一定的成效。但是，从总体上看，如何强化政府对森林资源的管理，如何保障林农的合法权益，如何界定集体林业的产权、调整利益分配结构等根本性问题还没有得到很好的解决。为了加快集体林业发展，必须深化集体林区的改革，在实践中继续探索符合我国情况的集体林业发展道路。

人口、资源、环境问题，已经成为制约人类生存与发展的热点和难点问题，为全球所关注，森林资源的发展也因此人类可持续发展中被赋予重要地位。进入 21 世纪，中国林业面临的挑战更为严峻，但其发展机遇也更大。党中央、国务院对发展林业空前重视，国家把实施可持续发展战略、保护资源环境和加强生态建设作为一项基本国策，并把生态环境建设作为西部大开发的根本和切入点，这是新世纪林业发展强有力的政治保证；历经 20 多年的改革开放，我国综合国力得到了显著增强，为大幅度增加林业投入提供了可能；广大人民群众兴林致富的要求十分迫切，也是我国林业发展的不竭动力。贯彻最近召开的中央农村工作会议精神，要加快推进农业结构的战略性调整，优化产业结构和区域布局，推动农业生

产标准化、农产品优质化；充分利用世界贸易组织允许的政策，强化和完善对农业和农民收入的支持体系，使农业的整体效益在竞争中得到提高。这也为集体林区的林业发展提供了重要的机遇。

调动一切社会力量来发展林业，是国家林业局在新时期顺应新的历史要求提出的一项战略性措施。进入新世纪，国家林业局明确提出：要下决心调整已经不适应的林业政策，建立起一套真正能推动林业大发展的实用的政策，放手大力发展非公有制林业，对公有林也要通过个人承包等形式引入民营机制，优化公有制的实现形式，降低经营成本，提高经营效率。可以预测，新世纪林业政策的大调整，将更加顺应林业发展的需要，必将调动起亿万农民和社会力量投入林业的积极性，为我国林业发展赢得更大的空间。

群众是创造历史的真正英雄。事实上，自改革开放以来，特别是从20世纪90年代以来，各地群众在当地政府和林业主管部门的支持下，积极探索发展林业的有效途径，积累了大量的经验。为了推进集体林区林业的大发展，在21世纪中国林业实现跨越式发展过程中发挥出更大的作用，当前政府部门所要做的工作就是为林业“松绑”，即制定和完善林业政策体系。通过有效的政策牵引，营造出有利于集体林区以至于整个中国林业实现大发展的重要环境，使农村大量的剩余劳动力和大量的宜林国土资源得以有效利用，进而创造出无尽的物质财富和社会财富，使山更青、水更秀，使农村社会更繁荣、更富足，为中华民族的伟大复兴做出应有的贡献。

《集体林区林业改革与发展纪实》一书以实地调查、专题研究的形式，为我们提供了集体林区改革开放以来纪实性的实践总结、专题分析和对策探索，含有一定的信息量，很值得一读。当然，在这一领域，我们还需要不断深入的研究。我期望着更多的同志一起来研究探索，并预祝取得丰硕的成果。

中央财经领导小组办公室 段应碧

2002年2月27日

前 言

《集体林区林业改革与发展纪实》是国家林业局政策研究部门在中央财经领导小组办公室和国务院研究室有关领导的亲自指导下，为适应当前我国林业改革与发展需要而进行的林业软科学研究的一个重大课题。它是针对改革开放 20 年来，集体林区政策变革及其发展的现实，组织 15 省（区、市）林业有关部门就当前重要的政策问题进行了调查研究，并对 23 个省（区、市）进行了定向数据统计所得出的研究成果。

集体林业在我国林业建设中占有举足轻重的地位，其改革与发展直接影响我国林业发展的全局。第五次全国森林资源清查结果显示，集体林面积占全国有林地面积的 58.4%，全国 4667 万公顷人工林面积中集体所有的占 73.6%，经济林面积中集体所有的占 92.1%，竹林面积中集体所有的占 93.2%。

“九五”期间，我国林业取得了很大成就，集体林业也得到了较快发展。但是随着新时期林业生产力发展和体制改革的深入，集体林区林业改革与发展中的一些深层次的问题也不断暴露出来，如政府主管部门职能转换相对滞后；木材流通体制改革、服务体系建设滞后；森林资产权属和农民经营自主权益保障不够；林木生产成本越来越高，林业税费不堪重负，利益分配失衡，严重地挫伤了林农发展林业的积极性。针对这些问题，我们清醒地认识到：必须适时调整和制定新的机制和政策，解决集体林区改革和发展的实质性问题已刻不容缓。

党中央、国务院高度重视林业改革与发展。江泽民总书记、朱镕基总理等中央领导同志多次对林业作出重要指示，高度重视林业的改革与发展。温家宝副总理曾指出：“林业是生态建设的主体，

是经济社会可持续发展的基础，是我国社会主义现代化建设进程中必须认真抓好的一项重要工作”；最近又进一步指出：“发展林业是改善生态环境的最根本、最持久的措施。在贯彻整个可持续发展战略中，应该赋予林业以重要地位；在整个生态环境建设中，应该赋予林业以首要地位。”同时，社会各界对林业的关注也到了前所未有的程度。总的来看，林业跨越式发展的宏观环境空前之好，其思想基础、物质基础、群众基础、工作基础都大大增强，但同时，林业建设的艰巨性和工作难度也不可低估。我们只有始终保持清醒的头脑，认清形势，把握机遇，加倍努力，扎实工作，才能无愧于这个时代，完成历史赋予我们的神圣使命。

集体林区的林业改革与发展研究正是在这种大的背景下进行的。随着林业和林业经济形势的深刻变化，宏观决策面临的任务比以前更加宽广和复杂了，决策研究的理论和方法都在不断发展、丰富、深化。因此，为了使研究具有科学性、现实性、前瞻性，我们通过深入实地调研，汇集了大量第一手资料，进行了较为深入的政策分析并提出了带有一定导向性的政策调整建议。现将有关研究成果编纂成书，供有关方面进一步研究、参考。

我们要以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，运用战略思维，紧紧围绕集体林区林业改革和发展的热点、重点和难点问题展开研究，保障农民的经营权益，创造宽松的政策环境，进一步解放林业生产力，转换政府职能，完善服务体系，最大限度地调动社会各界和广大农民参与林业建设的积极性，为国家解决“三农”问题，推进林业改革和发展发挥更大作用。

编著者

2002年4月

目 录

序言

前言

中国林业的半壁江山,“三农”问题的重要领域

——集体林区林业改革与发展政策调研总报告…………… (1)

一、林业产权制度改革专题…………… (27)

1. 湖北省林地使用权流转调研报告…………… (29)

2. 福建省集体林产权制度改革的实践与思考…………… (37)

3. 江苏省林业产权制度改革调研报告…………… (52)

4. 陕西省太白县集体山林承包经营调研报告…………… (59)

二、非公有制林业专题…………… (65)

5. 福建省非公有制林业经济发展调研报告…………… (67)

6. 湖南省非公有制林业发展调研报告…………… (78)

7. 广东省非公有制林业现状及加速其发展的政策措施
…………… (86)

8. 山西省私有林发展调研报告…………… (96)

9. 河北省推动个体私营造林绿化机制建设的调查报告
…………… (108)

三、林业管理体制、生产力布局和所有制结构调整专题 …………… (115)

10. 福建省林业管理体制、生产力布局和所有制结构调整
初探…………… (117)

11. 广东省林业管理体制、生产力布局、所有制结构等战
略性调整思路…………… (125)

12. 湖南省浏阳市林业管理体制、生产力布局、所有制结构等战略性调整思路	(138)
四、股份制林业专题	(145)
13. 福建省三明市股份合作制林业发展现状与趋势	(147)
14. 湖南省靖州县股份合作林场建设调查报告	(156)
15. 江西省铜鼓县国有林场深化改革的调查与思考	(167)
五、林业产业发展专题	(173)
16. 福建省林业产业发展调研报告	(175)
17. 浙江省加快发展效益林业的对策研究	(187)
18. 山东省商品林发展调研报告	(197)
19. 福建省龙岩市木材流通体制改革探索	(204)
六、林业税费专题	(211)
20. 湖南省林业税费问题探析	(213)
21. 安徽省农村税费改革及林业税费政策调研报告	(227)
七、林业投融资专题	(235)
22. 广东省关于市场经济条件下林业投融资机制调研报告	(237)
23. 海南省关于市场经济条件下林业投融资机制调研报告	(252)
24. 浙江省关于市场经济条件下林业投资融资情况调研报告	(262)

中国林业的半壁江山，“三农”问题的重要领域

——集体林区林业改革与发展政策调研总报告

集体林区是中国林业的半壁江山，农民是实现中国林业跨越式发展的主体力量。根据第五次全国森林资源清查统计，我国活立木总蓄积量 1 130 637.98 万立方米，其中，国有 764 099.52 万立方米，占 67.58%；集体 366 538.46 万立方米，占 32.42%。我国有林地总面积 15 363.23 万公顷，其中，国有 6388.67 万公顷，占 41.58%，集体 8974.56 万公顷，占 58.42%。尽管目前农村林业生产力相对滞后，但却蕴藏着巨大的内在活力和发展潜力。集体林区作为国家解决“三农”问题的重要领域，林业的改革与发展已为国民经济社会可持续发展留下了至关成败的战略空间。根据《全国生态环境建设规划纲要》，到 2010 年，中国森林覆盖率要由 1998 年的 16.55% 提高到 19% 以上；到 2030 年，达到 24% 以上；到 2050 年，达到 26% 以上。要实现上述目标，林业必须在加强现有森林资源保护和发展的同时，在有限的时间内完成 9 亿多亩宜林荒山荒地和 53 万多平方千米可利用荒漠的造林绿化和植被恢复建设。但如果按照我国建国以来森林覆盖率每 10 年才增长 1 个百分点的发展速度，大约需要 100 年！因此，林业要与时俱进，必须最大限度地调动全社会民众，特别是集体林区广大农民植树造林，参与林业投入的积极性；最大限度地解放农村林业生产力，以超常规的方式推进中国林业跨越式发展！而以全新的市场经济思想理念进行体制创新、制度创新、所有制结构实现形式创新；调整政策，活化机制、明晰产权、公平分配等林业生产关系的变革，则是实现林业跨越式发展的根本保障。为此，最近集体林区林业改革与发展课题组组织力量，对 15 个省（区、市）进行了专题调研，对 23 个省

(区、市)进行了定项数据统计, 研究结果综述如下。

一、我国集体林区林业改革和发展的政策背景

1950年6月,《中华人民共和国土地法》正式实施后,人民政府依法管理和经营国家所有的森林和荒山荒地。在东北、西南、西北原始林区建立了一批全民所有制森工企业,以木材生产为中心满足国民经济的原始积累和工业基础建设的需求。在中原和南方大面积荒山荒地和天然次生林区,组建了一大批国营林场进行造林营林。在广大农村集体林区,通过土地改革,农民分得了个体所有山林。1953年开始的合作化把农民私人所有的山林变成了私人 and 集体共同所有。从互助组到初级社再到高级社,直至1958年,99%的农民都加入了人民公社,将原合作社的山林全部划归公社所有,建立了数万个乡村林场。在农村“一大二公”的体制下,只有国家和集体拥有森林、林木和林地所有权,私有林几乎被完全取消。

1981年,随着《中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》(中发[1981]12号)的颁布,在集体林区实施了以“稳定山权林权,划定自留山和落实林业生产责任制”为内容的林业“三定”政策,广大农民分到了自留山,承包了责任山,林业经营的积极性空前高涨,长期受“一大二公”体制束缚的林业生产力得到了初步的解放。各地开始涌现出一批承包荒山造林的专业户、重点户,多种经济成分的林业初露端倪。1985年,中共中央、国务院又颁布了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,在集体林区实行了“取消木材统购,开放木材市场,允许林农和集体的木材自由上市,实行议购议销”的政策,形成对林业生产经营的利益驱动。此时,农业生产实行联产承包、分田到户的政策已见成效,南方集体林区一些地方简单照搬农业做法,实行了“分林到户”和“两山并一山”(把自留山、责任山并为自营山)。由于配套政策和资源管理没能跟上,市场经济体制尚未建立,加之被束缚多年的农民对改革政策缺乏信心,木材经营放开无序,多家进山收购木材的

现象十分普遍，导致南方集体林区一些地方出现了乱砍滥伐林木，森林资源损失严重。对此，1987年中共中央、国务院发出了《关于加强南方集体林区森林资源管理，坚决制止乱砍滥伐的指示》（中发〔1987〕20号），提出要“严格执行年森林采伐限额制度”、“集体所有集中成片的用材林凡没有分到户的不得再分”、“重点产材县，由林业部门统一管理和进山收购”。在此之后，各地强化森林资源管理秩序、加强森林保护和培育，木材流通政策再未放开。

农村林业产权制度的变革主要受农村改革形势的引导，党的十一届三中全会后，通过推行农村土地承包经营制，集体林地所有权和经营权相分离，按照发包方集体和承包方林农之间的合同约定产生的权利义务关系，是一种债权债务关系。随着改革的深入，村集体对山林经营投入除了土地之外，很少再有其他投入。林农对山林承包经营权逐步演化为包山林投资、包经营收入、包经营损失、包经营风险，并拥有林地上的林木所有权。1993年颁布的《农业法》在继续明确土地承包经营权的法律地位外，规定了承包经营者的生产经营决策权、产品处分权和收益权、转包权、转让权；期满时的优先承包权以及其继承人的继承承包权。出现了农村产权发展的两个趋势，即向土地承包经营权物权化和强化土地使用权方向发展。

党的十四届二中全会确立了社会主义市场经济体制和以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。从生产关系入手，为林业所有制结构和利益分配结构实行战略性调整奠定了制度基础，产权制度的改革成为加快林业发展的必然条件和各地林农的迫切要求。特别是1995年经国务院批准，国家体改委和林业部联合颁布了《林业经济体制改革总体纲要》，在林业改革不断深化和市场经济的牵引下，根据1998年4月29日第九届全国人大常委会《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》修正森林法，2000年1月森林法实施条例由国务院颁布施行，为深化产权制度改革，保障林业经营者权益，建立森林、林木和林地使用权流转制度、建立森林生态效益补偿制度等提供了法律保障，拓宽了政策环境，各

地也相继完善地方法规，制定相应政策。随着党的十五大精神的贯彻执行，集体林区林业所有制结构、经营管理体制、组织经营形式、经济收益分配实现形式改革进一步深化，非公有制林业表现出旺盛的生命力。

二、集体林区林业改革与发展的主要成就

对各省的调查结果和各地反映的基本情况表明，集体林区林业改革的着重点是以林地所有权和使用权分离为核心的产权制度改革。“给我一根绳，我可以牵回一头牛！”这是广大林农对林业政策与林业生产力发展之间关系的最精辟的总结，也代表了他们对林业政策的热切期盼。各地通过改革探索，牢牢牵住了以林地为核心的产权制度改革这个牛鼻子，大力推动集体森林、林木、林地使用权的流转工作，并积极调整不适于林业发展的林业政策，实现了林地所有权和使用权的有效分离，极大地调动了亿万农民群众的生产经营积极性，进一步解放了广大集体林区的林业生产力。

（一）林地使用权有效流转，经营主体多元化，经营形式多样化

调查结果表明，近年来，各地在进一步深化改革开放、努力稳定和完善承包经营制度的基础上，林地使用权转让工作已在大部分地区展开，其形式有承包、租赁、股份合作制与股份制经营、拍卖等，呈现出多样化的趋势。

承包：山权不变，林权归己，自愿联户，承包经营，收益定额上缴集体；划片投标，押金承包，有偿经营，收益分成；集体所有，家庭经营，长期承包，收益分成；农户在自留山、责任山、承包山上林、果、竹、茶、药复合种植以及种植、养殖、加工一条龙经营。兴办初具市场经济性质和集约增长模式的“林业庄园”等。

租赁：包括农户租赁集体林地；外商公司租地营造速生丰产林、工业原料基地和优质林果等商品林基地；国有林场或其他单位租用集体林地或承租农户的林地使用权；反租倒包，即将已经让渡

给农户的林土地使用权再反租过来进行公益林建设或商品林林基地规模经营。

股份合作制与股份制经营：包括农户之间自愿组合，以林地、劳力、资金入股，联合开发，按股分红；外商企业以资金或技术入股，村组或农户以林地、管护入股，股份合作办场经营，按股分红；能人牵头，社会各界投资创办林业合作社，投入荒山开发经营30~50年，收益按协议分成；以森林资源为主要经营对象，依法组建股份有限公司。完善法人治理结构，将森林资产评估折股资产化运营，股票上市，广筹资金发展林业产业等。

拍卖：包括宜林荒山、荒地和荒滩、荒沙等“四荒”地按照区位、地类级差评估作价，乡村内公开拍卖或面向社会跨地区跨行业拍卖；活立木所有权连同林土地使用权进行资产评估后，公开拍卖；许多地方还采用单户公开竞争拍卖，联户购买、股份开发；本村均分到户，拍卖治理；改包为卖，将已承包地拍卖给原承包人；湖库周边或沟渠路边通道绿化路段拍卖给个人经营管理，收益全部或大部归个人所有等。

生产成果阶段性转让：包括伐区招标活立木现货交易，转让林木采伐权，将已成熟的林木作为商品直接推向市场；转让成林经营权，活立木期货交易，划出成片成熟林，双方议定转让价格、经营期限和双方责任，签订合同，一次或分期付款；转让果园经营权及“标花”、“标果”，即果树开花或挂果后，购销者与园主双方根据预测价承标当年的林果收成等。

调查和统计的结果表明，流转的林种地类，主要是宜林“四荒”地、经济林地、灌木林地、疏林地，也有部分用材林的中幼林地；流转的形式，以承包、租赁、股份合作与拍卖为主；流转的去向，则是以广大群众特别是农民为流向主体。浙江省26个山区县市，通过山地承包和流转，出现了8种类型经营形式：一是承包经营，其户数最多、面积最大，共有732 619户，面积达862.89万亩；二是租赁经营，总数为8412个，面积为65.90万亩；三是股

份制经营，总数为 1728 个，面积 71.63 万亩；四是拍卖，共有 1906 起，面积为 22.19 万亩；五是合作经营，总数 395 个，面积 44.45 万亩；六是反租倒包，共有 198 个，面积为 15.10 万亩；七是有偿转让，总数 1025 起，面积 6.28 万亩；八是外商外资经营，总数 34 个，面积为 4.5 万亩。海南省森林、林木、林地使用权主要经营形式中，承包占 45%，租赁占 40%，合作占 12%，拍卖和抵押占 3%。湖北省林地流转总面积已超过 700 万亩，其中承包 300 万亩，拍卖 150 万亩，租赁 100 万亩，股份合作 100 万亩，其他形式约 50 万亩。

（二）农民实实在在地拥有了长期稳定的林地使用权，把造林当作种田，舍得投资投劳

将林地合作权与所有权有效分离，并保持 30~70 年不变，给受让者以实实在在的拥有感，充分调动了广大农民群众和社会各界力量开发治理的积极性。

湖南省从 1984 年开始，通过划分责任山、承包租赁、股份合作等形式，造林 4800 万亩，占新增森林面积的 94%。全省森林覆盖率从 36.5% 提高到 52.44%，森林蓄积量由 1.8 亿立方米增加到 2.956 亿立方米，净增 1/3。靖州县农民合办的股份合作林场有 162 个，入股农户 1.2 万户，活立木蓄积达到 263 万立方米，占全县林木蓄积量的 34%，林业已成为农民收入的主要来源；会同县若水乡“三八”林场通过募集土地股、劳力股、资金股，办成了一个辖 2 省 3 县 9 乡 31 个村，总面积 3 万多亩、林木资产达 4500 多万元的股份制乡村林场。河北省承包林地面积 200 亩以上的大户 680 户，共承包宜林“三荒” 639 817 亩，投入资金 5580.71 万元，完成治理面积 404 542 亩，占承包总面积的 63.2%。截至 1999 年 10 月，陕西省太白县 89 个行政村 9100 户村民共承包山林面积 80 万亩，占应承包山林面积 84 万亩的 95%，集体共收取承包抵押金 234 万元，县政府确保承包合同 50 年不变。仅 1 年多，全县造林投资 591 万元，其中农民投资 481 万元，占 81%，新造林 37 000

亩；全县投资 478 万元，退耕还林 12 434 亩，完成小流域治理 5430 公顷。吉林省 70% 以上的地方国有山林和集体山林承包给职工和农民管护。有些把集体所有的中幼林有偿转让给农民经营，把无林地拍卖给农民使用。职工和农民管林有权、护林有责、治山有利，取得显著的成效。一是主动造林的人多了，成活率高了。全省森林覆盖率由 1983 年的 38% 提高到 42.5%；二是林木乱砍滥伐明显减少。山林承包后，家家都是护林站，人人都是护林员。巡山看护，清林抚育，补植林木。三是充分利用林下地种植山野菜、中草药、野山参，养蘑菇、木耳、林蛙，滚动发展。白山市调查结果表明，利用林地进行综合开发，立体经营，人均收入达到 2035 元，占农民收入的 75%。

（三）平原林业悄然兴起，机制活了，大地绿了，农民富了

一向被人忽视的非林区，因为有着相对宽松的政策环境，而得到快速发展，通过产权制度改革，积极推行承包、租赁、拍卖、股份合作等经营机制，广泛实行“树随地走，谁造谁有”和“谁投资，谁经营，谁受益”，自主经营、放宽采伐，以加工业带动造林绿化，生态和经济效益双兼顾等政策，不仅有效改善了农业生产条件，而且促进了农业和农村经济结构的调整，成为农村经济新的增长点。

江苏省 1999 年以前，全省每年完成造林面积在 30 多万亩左右徘徊不前。实行产权制度改革后，建立了投资者、经营者、管理者多元化的责权利统一的新机制，“先改制后栽树，谁造谁有落到实处”，为林业大发展注入了强劲动力。2000 年造林面积一跃达到了 80 多万亩，创历史最高水平。2001 年 4 月底全省已完成成片造林面积 174 万亩，为年初计划的 215%。河南省平原地区现有有林地 20.5 万公顷，占全省林地面积的 9.8%；活立木蓄积量 7464.6 万公顷，占全省活立林蓄积量的 56.6%。建立农田林网、农林间作面积 370 多万公顷，农田林网与农林间作控制率达 71.3%，沟、

河、路、渠绿化率达 73.1%，村庄绿化率达 43.1%；年木材生长量 836 万立方米，占全省的 52.5%；年均木材采伐量约 500 万立方米，占全省的 62.5%。2000 年，全省平原地区果树面积占全省果树总面积的 47%，年产水果约 15 亿千克，占全省总产量的 40% 左右。

（四）非公有制林业有了长足的发展

在市场经济条件下，非公有制林业具有产权明晰、利益直接的优点，又具有经营机制灵活、融资渠道多样化、善于吸纳先进管理技术和优秀人才的优势。南方集体林区经过近 20 年的改革开放，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度基本得到确立，非公有制林业有了很大的发展。据国家林业局造林司不完全统计，目前各地个体造林户数近 1160 万户，造林面积 18 000 万亩。按经营规定分类，造林面积在 2000 亩以下的为 1150 多万户，造林面积达 14 700 万亩；造林面积在 2000 亩以上的约有 1.6 万户，其中 5000 亩以上的有 1000 多户，面积为 3300 万亩。按经营方式分类，承包造林的达 730 万公顷，占 60.8%；租赁造林的占 270 万公顷，占 22.5%；通过拍卖取得造林地使用权的 900 多万亩，占 5%；其他造林方式 2100 万亩，占 11.7%。

据不完全统计，广东省到 2000 年，个体和其它非公有制投资造林总面积达 1560.1 万亩，其中外商投资造林 75 万亩，个体营造“小庄园”1340 万亩；全省非公营造造林共投入资金 23 亿元，造林户数达 54 万多户，木材和林产品累计收入约 76.5 亿元。全省林业共引进外资项目 98 个，合同利用外资 9.37 亿美元，相当于 10 年来广东省级财政林业投资的 15 倍。其中有 8 项外商直接投资造林 326 万亩、种果 3.4 万亩，合同利用外资 2.8 亿美元。海南省 72 万户非公有制林业企业承包、租赁或合作投资造林，非公有制林业资产已占全省林业资产总额的 65%，达 266 507 万元，已形成林业投资主体多元化局面。目前，全省林业发展迅猛。森林面积 2584.0 万亩，活立木蓄积量 9974 万立方米，森林覆盖率达

51.1%, 林业产值达 66.8 亿元。浙江省工商企业投资的林业生产基地 847 个, 投资额 6.56 亿元, 经营林地面积 11.27 万亩, 大大地促进了林业生产要素的合理流动组合和林业基地规模化、集约化经营水平的提高, 增强了林业发展的生机和活力。福建省永安林业(集团)股份有限公司, 总资产 9.49 亿元, 森林经营面积 140.7 万亩, 林木储蓄量 870 万立方米。1996 年 12 月成为全国首家以森林资源为主要经营对象的上市公司, 通过股票上市成功地发行了社会公众股 1950 万股, 筹措资金 9150 万元; 1999 年又进行增资扩股, 向社会募集资金 9388 万元。公司年生产木材 18 万立方米, 具有林板、林纸、林化多项加工业。2000 年开始建设速生丰产林基地 100 万亩, 项目总投资 45 806 万元, 并获得国家开发银行 1.87 亿元贷款。目前已初步建成了辐射全国的市场营销网络体系, 列入福建省 36 家重点骨干企业, 使“社会办林业”的口号逐渐变为现实。

三、集体林区林业所有制结构和经营形式调查分析

截至 2001 年 8 月 31 日, 我们对河北、山西、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、新疆等 23 个省(区、市)调查反馈的数据进行统计结果分析(附表 1):

(一) 调查结果

1. 所有制结构方面: 林地所有权不变, 使用权可以依法流转。23 个省(区、市)林地总面积 36 亿亩。其中: 国有林面积为 16.93 亿亩, 占 47.02%, 蓄积量占 69.9%; 集体林面积为 16.5 亿亩, 占 45.83%, 蓄积量占 27.68%; 非公有林面积仅限于做了该项统计的河北、山西、吉林、浙江、福建、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、贵州、云南、新疆等 14 个省(区、市), 共达 2.57 亿亩, 占 14 个省(区、市)林地总面积 17.98 亿亩的 14.31%。我们认为, 其他地区非公有制林业也有不同程度的表现, 只是至今尚未做过统计。因此, 上述 14 个省(区、市)的数据有