

绿色中原建设

LÜSE ZHONGYUAN JIANSHE

探索

(2004)

赵顷霖 主编



黄河水利出版社

绿色中原建设

探索

(2004)

赵顷霖 主编

黄河水利出版社

图书在版编目(CIP)数据

绿色中原建设探索. 2004/赵顷霖主编. —郑州:黄河水利出版社, 2005. 1

ISBN 7-80621-874-2

I. 绿… II. 赵… III. 绿色规划—研究—河南省
IV. TU985.261

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 143166 号

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话及传真:0371-6022620

E-mail:yrp@public.zz.ha.cn

承印单位:河南第二新华印刷厂

开本:889mm×1 194mm 1/16

印张:11

字数:246 千字

印数:1—1 000

版次:2005 年 1 月第 1 版

印次:2005 年 1 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-80621-874-2/TU·50

定价:28.00 元

编委会名单

编委会主任	赵顷霖
编委会副主任	李健庭 乔新江 王德启 张胜炎 弋振立 丁荣耀 乔大伟 万运龙
主 编	赵 顷 霖
副 主 编	乔 新 江
执 行 主 编	徐 忠 谭 运 德
编 辑 人 员	(按 姓 氏 笔 画 排 序) 孔维鹤 王学会 王明付 邓建钦 甘 雨 任 朴 刘占军 刘宗仁 师永全 朱延林 张顺生 李 军 李志锋 李铁柱 李银生 杨智勇 汪万森 陈 卫 卓卫华 罗襄生 姚学让 赵海林 谢晓涛 雷跃平 裴海潮

前言

2004年是河南省全面贯彻落实《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》（以下简称《决定》）、《中共河南省委、河南省人民政府贯彻〈中共中央、国务院关于加快林业发展的决定〉的实施意见》（以下简称《实施意见》）和组织实施《绿色中原建设规划》的开局之年，也是省委作出《关于在省级领导干部和省直机关带头求真务实、狠抓落实的决定》、大兴求真务实作风之年。河南省林业厅党组按照省委、省政府的工作部署，紧密结合当前林业改革发展的新形势、新要求，明确提出了“不断强化作风、制度和精神文明建设，大力推进林业体制、科技和管理创新，确保实现资源培育、资源保护和产业发展的年度目标”的年度工作任务，并把广泛深入开展调查研究和工作创新的重要措施纳入了各处室局、厅直单位的年度责任目标，安排布置了28个调研课题。

一年来，各处室局和厅直单位经过深入调研提交的30篇调研报告，从各个侧面调查分析了河南省林业发展的现状和存在问题，并提出了解决问题的意见、建议和对策，对于进一步做好林业工作、推进绿色中原建设事业持续、快速、健康发展具有较高的参考价值。这些调研课题都是针对实施《绿色中原建设规划》需要解决的问题进行的。因此，也可以说是推进绿色中原建设的一次集中和有益的探索。为了记录和展示本年度的调研成果，供有关领导和各级林业部门决策参考，现将这30篇调研报告汇编成册，并以《绿色中原建设探索》作为书名出版发行。

调查研究是机关工作的基本方法和提高工作层次、水平的基本途径之一。为进一步改进工作作风，提高全厅干部职工的理论思维能力，省林业厅党组要求各处室局、厅直单位，结合各自的工作实际，每年至少开展一项调查研究活动，并提供高质量的调研报告。因此，我们也希望此书对进一步搞好今后的调查研究工作能有所借鉴。

编者

2004年12月15日

目 录

前言

改革激活了商水县林业职工的创造力

——关于河南省商水县林业局改革的调查 河南省林业厅厅长赵顷霖等 (1)

创新营林体制是加快河南省荒山绿化进程的有效途径

——关于河南省荒山开发利用情况的调查 河南省林业厅植树造林处 (4)

河南省非公有制林业发展现状、制约因素及对策 河南省林业厅政策法规处 (10)

河南省林权流转情况的调研报告 河南省林业厅资源林政管理处 (16)

河南省非公有制林业投资情况调查 河南省林业厅计划财务处 (22)

河南省非国有公益林收购的有关问题 河南省林业厅计划财务处 (29)

河南省林业专业合作组织发展模式与问题探讨 河南省林业厅产业管理办公室 (33)

河南省林业集约经营情况调查 河南省林业厅老干部调研组 (39)

关于森林资源资产评估机构建设有关情况的调查 河南省林业厅资源林政管理处 (45)

国债投资林业重点工程项目管理方法初探 河南省林业厅计划财务处 (49)

河南省“十一五”林业发展规划有关问题研究 河南省林业厅计划财务处 (55)

河南省林业产业发展现状与对策 河南省林业厅总工室等 (61)

河南省森林旅游业发展现状与对策 河南省林业厅野生动植物保护处 (68)

河南省野生动物驯养繁殖现状及对策 河南省野生动物救护中心 (74)

河南省国有苗圃经营现状与发展趋势 河南省经济林和林木种苗工作站 (78)

河南省已竣工世界银行贷款林业项目实施成效 河南省林业厅项目办公室 (85)

河南省森林消防队伍的建设现状及发展对策 河南省人民政府护林防火指挥部办公室 (91)

关于加强河南省森林公安工作的几点思考 河南省森林公安局 (96)

关于加强河南省林政稽查队伍建设的认识 河南省林业厅人事教育外事处等 (100)

实行重大森林资源案件责任追究制必要性探讨 河南省林业厅监察室等 (104)

河南省森林植物检疫工作的现状及对策 河南省森林病虫害防治与检疫站 (108)

河南省森林病虫害防治测报工作的现状及对策研究 河南省森林病虫害防治与检疫站 (114)

河南省林业科技工作中存在的问题浅析 河南省林业厅科学技术处 (123)



河南省林业技术推广机构建设情况调查	河南省林业技术推广站 (128)
河南省林农绿色证书发放情况调查	河南省林业厅人事教育外事处 (135)
河南省天然林保护工程实施中的问题及对策研究	河南省退耕还林和天然林保护工程管理中心 (139)
四川省天然林保护工程实施的经验与启示	河南省赴四川省天然林保护工程考察组 (145)
河南省退耕还林工程管理取得的成绩与存在的问题	河南省退耕还林和天然林保护工程管理中心 (150)
西部地区退耕还林工程建设情况考察报告	河南省赴西部地区退耕还林工程考察组 (154)
河南省森林资源评价及保护、发展建议	河南省林业调查规划院 (160)

改革激活了商水县林业职工的创造力

——关于河南省商水县林业局改革的调查

(河南省林业厅厅长赵项霖等)

河南省商水县林业局改革人事管理制度和项目资金使用办法，激活了林业职工的创造力，提高了项目资金的利用率，引发了一系列深刻的变化。

一、改革的主要做法

(一) 改革人事管理制度

一是打破技术人员技术职务聘任终身制。全局 86 名技术人员每人每月发人均工资的 70%，其余 30% 作为浮动工资。二是革新工作方式。除局办公室、财务股人员轮流值班和所有人员每周二、五到局机关集中学习、汇报工作外，其他时间由个人支配。三是改革考核办法。全局所有技术人员每人每年 20 亩的小杂果开发任务，年终考核以引进推广新技术、新品种的数量，发展高效精品林业园区的面积，带动林业科技示范户的数量为标准，按百分制评出一、二、三等，按等级发浮动工资。

(二) 改革项目资金使用办法

林业项目资金变无偿投资为有偿使用。县林业局把项目资金提供给全局技术人员搞林业开发和科学试验，开发项目收益后先归还单位投资成本，净收益中的 30% 归技术人员所有，70% 归林业局所有并滚动使用。

二、改革引发的深刻变化

(一) 激发了技术人员学习和求知的欲望

改革增强了全局人员的压力感和责任感，不少技术人员自费外出学习和聘请老师做技术指导。目前，该局已有 10 多名技术人员从北京林业大学和河南农业大学进修学习结束，聘请了中国林业科学院、北京林业大学和河南、山东、江苏等省林业科学院的著名林业专家、学者长年做技术指导。助理工程师张亚东从北京林业大学进修学习归来后，创办了园林绿化公司，除承担了商

水县城、县内高速公路等重点工程的绿化任务外，还承揽了郑州、洛阳等地的园林绿化工程，年创收 100 多万元。

（二）激活了林业职工的创造力和工作积极性

1998 年以来，全局技术人员共引进推广生物技术、设施园艺技术、反季节栽培技术、生物肥料技术、生物农药技术、微滴灌技术、无土无毒栽培技术、工厂化育苗技术等多项高新技术，从中国林业科学院、郑州果树研究所、山东果树研究所及甘肃兰州、云南西双版纳、四川峨眉山、浙江金华等地引进中华寿桃、凯特杏、特大罗盘柿、美国布朗李、红巨蜜石榴、美国树莓、红皮梨、美国红提、美国黑提、梨枣、珙桐、金丝垂柳、香花槐、金弹子、杜鹃、海棠等林果花卉品种 125 个，共获科研成果 30 多项，发表学术论文近百篇，出版专著 10 多本。林业职工年收入多的达 10 多万元，少的也有 2 万~3 万元。县林业技术推广站职工冉宝石承包土地 125 亩，开展林果新品种引进、繁育，年创产值 20 余万元。林业工程师朱璞玲、张志轩分别从中国林业科学院、农业科学院引进了组织培养、全光照弥雾嫩枝基质扦插育苗等高新技术，与林业专家许传森、组织培养专家陈琰芳合作，集资 96 万元，建林业高效开发示范园 25 处，办科技示范点 168 个 3 600 余亩，年产值 1 080 万元。林业工程师张国月承包土地 12 亩，繁育凯特杏、仲秋蜜桃、特大罗盘柿、爱宕梨、红皮梨等优良林果苗木，2003 年收入 13 万元。汤庄乡林业站站长高艳举租赁土地 120 亩，种植葡萄、猕猴桃、凯特杏，利用坑塘养鱼、种莲藕等，年收入 10 余万元。林政股干部郭拥军投资 3 万元，承包沟、河、滩地造林 100 亩，预计 10 年后可收入 320 多万元。退休工程师王得运原是全局有名的困难户，退休后承包县林业科学研究所土地 15 亩，依靠自身技术优势繁育林果新品种，年培育优质树苗 4.5 万株，收入 6 万余元。人事管理制度的改革，也激发了林政管理人员的工作积极性。林政股把人员分成四部分，加强森林资源源头管理，为林产品加工企业 provide 全方位服务，既杜绝了无证采伐、无证经营、无证运输的现象，又足额征收了育林金，并且促进了全县林产品加工企业的发展。目前，全县木材加工企业发展到 426 家，年产值 3.1 亿元。仅该县白寺镇就发展杨木板皮和合成板加工企业 215 户，年产值近 2 亿元，带动全县发展杨树原料林 1 万余亩。县森林病虫害防治站按照《森林病虫害防治条例》的规定，切实搞好林木病虫害的预测、预报和防治，2003 年对防治杨扇舟蛾不力的一个镇发出限期除治林木病虫害通知书，并罚款 2 000 元。县森林公安分局 2003 年查处林业案件 21 起，处理 63 人，其中副乡级干部 2 人、村干部 5 人。5 年来，全县共植树 1 800 多万株，森林覆盖率达到 20%，全县森林资源培育、保护和利用走上了健康、持续、快速发展的轨道。

（三）充分发挥了示范和带动作用

县林业局局长袁文臣带头投资入股 10 万余元租赁土地，营造示范园、示范林 300 余亩，引种推广中梨一号、金季红梨、无核葡萄、红灯樱桃等优良经济林。退休林业高级工程师张国长同女儿、儿子等 4 人承包土地 100 余亩，开展林业育苗和林果新品种示范，并长年 106 户果农做技术指导，带动农民发展优质小杂果 1 000 余亩，年创收 8 万元。据统计，近年来，全局干部、职工共

投资入股 190 多万元，与农民合作承包土地 22 200 多亩，引进推广了 107 杨、108 杨、84K 杨、四倍体刺槐、美人指葡萄、爱宕梨、安农水蜜、苦水玫瑰等名、优林果和花卉良种，带动全县 1 万余户农民发展名、优、特、稀小杂果和花卉 5 万多亩，形成了固墙镇万亩布朗李基地，城关乡万亩玫瑰基地和张庄乡、谭庄镇万亩桃、杏基地，建成了城关乡大井等 3 个花卉专业村、练集镇朱集葡萄专业村、胡吉镇胡吉石榴专业村和魏集镇洪桥优质梨专业村，全县呈现出“处处果园围村转、大型基地连成片”的林业产业新格局。

（四）提高了项目资金的利用率

2000 年 7 月，该县承担了国家高科技产业化“西部林木优良品种驯化繁育基地”项目，县林业局以该项目为依托组建了股份公司，走“公司+科技+基地+农户”的林技推广之路。公司技术人员采取股份合作的形式在黄寨、白寺、化河、魏集等乡（镇）建立科技示范基地 12 处、总面积 4 500 亩，年产各种名优林果苗木 2 000 万株，年产值 3 000 万元。

（五）树立了林业部门的良好形象

县林业局从原来的欠外债 500 万元、干部职工无心干活的困境中走了出来，形成了人心思干，比技术、比贡献的良好局面。目前，县林业局无内外债，拥有各种车辆 12 部，投资 500 万元、征地 50 亩、建筑面积 3 500 平方米的新办公楼正在建设中。县林业局已成为全县农业结构调整和县直各单位的排头兵。2001 年到 2003 年，商水县政府连续 3 年嘉奖县林业局，奖励袁文臣局长现金 10 万元。

三、启示

（1）人事管理制度的改革，不仅为林业职工实现人生价值创造了条件，激发了蕴藏在林业职工中的巨大创造力，有效地开发了林业部门的人力资源，增强了林业部门的经济实力，而且为林业科研成果的转化和农民兴林致富提供了有效载体。各级林业部门要结合实际，研究借鉴商水县经验，并不断深化人事管理制度改革，把林业部门建成充满生机和活力、林农和林业企业信赖的服务型机关。

（2）项目资金使用办法的改革，不仅为林业职工发挥聪明才智奠定了物质基础，开辟了提高林业项目资金使用率的新途径，实现了国有林业资金的保值增值，而且有效地解决了林业投资与需求之间的矛盾，促进了林业的快速发展。各级林业部门要在总结和完善商水县经验的基础上，优先在林业科技推广、林木种苗和花卉等项目上推广应用，并尽快出台林业项目资金使用新办法，抓住国家高度重视和大力发展林业的难得机遇，切实搞好森林资源培育、保护和开发利用，努力提高林业的生态效益、经济效益和社会效益，加快“建绿色中原、创高效林业”步伐，实现河南林业的跨越式发展。

创新营林体制是加快河南省荒山绿化进程的有效途径

——关于河南省荒山开发利用情况的调查

(河南省林业厅植树造林处)

为深入贯彻中共中央、国务院关于加快林业发展的《决定》和中共河南省委、河南省人民政府贯彻中央《决定》的《实施意见》精神,研究探索加快河南省荒山绿化进程的有效途径,推进河南省林业持续快速协调发展,加快绿色中原建设步伐,按照林业厅党组的统一部署,植树造林处在收集现有资料的基础上,于2004年8月中下旬,采取现场调查、走访农户与召开座谈会相结合的方法,对全省荒山开发情况进行了专题调研,共调查13个省辖市24个县(市、区)68个乡镇136个村的160个荒山承包大户。现将有关情况报告如下。

一、河南省荒山开发利用的基本情况

(一) 发展历程

河南省初期的荒山开发主要是在农村家庭联产承包责任制基础上发展起来的。20世纪80年代初,农村经济体制发生变革,农业经营方式开始转变,由过去的“三级所有、队为基础”转变为土地由农民承包、自主经营,这样给开发荒山、发展林业带来了前所未有的机遇。在山区,大面积的集体果园由会管理的农民接手承包经营。同时,对新造林实行统一规划,树随地走,谁造谁有,合造共有,比例分成,非公有制林业开始出现。到了20世纪90年代后期,农村土地实行延包30年不变,荒山、荒坡承包期可达50~70年,农民自主经营的范围越来越大,这给生产周期相对较长的林业带来了又一次发展机遇。随着国家生态环境建设的需要和国民经济发展对林产品的需求,社会各界投资经营林业的积极性越来越高。经营规模由过去承包经营几亩、几十亩到买断几百亩、上千亩、上万亩的荒山经营权;经营方式从传统的粗放经营开始向集约化经营转变,从小片荒地荒坡开发利用到承包宜林荒山发展以林为主的多种经营,获得单位土地面积上的最大收益;投资方式由独资、合资向股份制发展。2003年全省营造林体制创新座谈会和2004年全省宜林“四荒”使用权拍卖现场经验交流会之后,社会各界投资荒山开发再度掀起新的高潮,出现了资源增量、农民增

收、社会增效的“三增”局面，非公有制林业显示出勃勃生机和强大生命力。

据统计，自 20 世纪 80 年代以来，全省共计拍卖治理荒山 288.69 万亩，吸引社会资金 1.94 亿元。按年代分，80 年代拍卖治理荒山 23.56 万亩，吸引社会资金 774 万元；90 年代拍卖治理荒山 95.72 万亩，吸引社会资金 5 360 万元；2000 年以来拍卖治理荒山 169.41 万亩，吸引社会资金 1.33 亿元。按经营面积大小分，1 000 亩以上的 598 户，面积 102.86 万亩；500~1 000 亩的 1 159 户，面积 62.74 万亩；100~500 亩的 3 276 户，面积 64.17 万亩；100 亩以下的 15 511 户，面积 58.92 万亩。

（二）开发利用形式

河南省荒山开发依据林地使用权流转方式及经营方式的不同，可划分为责任山经营、个体承包和租赁经营、联合经营、股份合作经营等多种形式。

责任山经营。这是 20 世纪 80 年代林业“三定”以后出现的荒山开发的一种主要经营形式。

个体承包和租赁经营。即个体农户或私营业主通过承包、拍卖、租赁取得林地经营权，自行投资造林或经营现有林木，是目前荒山开发中最具生机和活力的经营形式。

联合经营。主要有两种方式，一是农户与农户之间通过山场、资金、劳力等生产要素的组合，共同兴办林（果、茶）场，收益按比例分成；二是由公司或单位提供资金、技术与信息，农民出土地、劳力营造林木。这种经营形式解决了一家一户无力开发的问题，有利于规模经营。

股份合作经营。主要是单位、集体和个体农户之间在平等、自愿的基础上，以山林、资金、劳务、技术入股，办场经营，收益按股分红。

私有和外资企业。即由私营业主和外商自行投资经营的造林项目与林业企业，其中在林产工业特别是木材加工业中占有很大的比例。

（三）取得的成效

一是林农造林护林积极性极大提高，造林绿化步伐明显加快。过去造的是无主林，管的是无主山，林农对林业发展极少关心。林权明晰到户后，广大林农有了实实在在的拥有感，现在老百姓是争着造、精心护、抢着管。鲁山县下汤镇西张庄村党支部书记赵章均说：“荒山承包到户，实现了山定主、树定根、人定心，农民真正吃上了‘定心丸’。自己的‘绿色银行’，我们没有理由不把它培育好、管护好。”禹州市鸠山乡党委书记赵智勇深有体会地说：“林权改革前后，林子管护有天壤之别。以前每年春天乡里都要组织管护工作队，到山上检查，到路口设卡，管理成本高，效果不理想。落实林权后，林农变成了护林的主体，根本用不着政府操心。”博爱县月山镇的 9 500 亩荒山，2003 年由 19 户造林大户承包，占全镇年度造林的 90% 以上。鲁山县在 2000~2003 年的 4 年中，发展非公有制造林近 50 万亩，涌现出个体承包大户 620 家，个体造林占全县造林面积的 90% 以上。信阳市平桥区通过宜林“四荒”使用权拍卖，使全区“四荒”面积由 1996 年的 12.5 万亩减少到目前的 2.5 万亩，全区森林覆盖率由 1998 年的 18.5% 提高到目前的 20.2%。

二是山林集约经营水平进一步提高，林地生产力大幅度提升。把山当田耕，把果当菜种，把承

包山当成责任田，像种粮一样育林，像管田一样管林。这些在林权制度改革前想都不敢想的经营方式，在林权明晰到户后，已成为广大农民群众的普遍行为。林农敢在资金上投入、在科技上投入、在劳动上投入，林业集约化经营程度明显提高。鲁山县司法局副局长宋健民 2000 年一次买断 5 140 亩荒山 50 年的使用权，创办了林丰庄园，投资 140 万元，引种日本斤柿、丰雪桃、凯特杏 9.8 万株，当年绿化 3 150 亩，并修环山路 11 400 米，开挖排水渠 4 360 米，修建蓄水池 18 座，建立杆喷头 1 277 个，使整个庄园 2 小时内可灌溉一遍。2003 年果品、苗木销售和旅游收入达 160 万元。沁阳市紫陵镇东紫陵村以“公司 + 基地 + 农户”的形式，开发万亩荒山，共有 360 农户参与，投资 2 000 余万元修通了道路，架设了电线，铺埋了地下管道，为园区的开发打下了坚实的基础。

三是森林培育目标更加明确，可持续经营理念深入人心。“今天有林就砍，明天怎么过不管”，这是林权制度改革前林农的普遍心态。林权明晰到户后，使林农真正认识到经营和管护好承包的山林，就是为自己谋利，就是为子孙造福。森林经营管理中只顾眼前利益、不顾长远利益的现象明显减少。农民知道什么时候采、怎样采，该砍什么、该留什么，森林可持续经营有了广泛的群众基础。光山县阴棚乡林农孟国新说：在林权制度改革中，他买了五岳水库周围 1 万多亩的马尾松和湿地松用材林的经营与采伐权，期限为 50 年。“如果在过去，买了林子马上砍；现在我得算算账，看看什么时候砍最合算。林子山上长的利润如果比银行利息高，我就不会急着砍，留出一部分培育大径材。”

四是林业产业建设蓬勃发展，各种生产要素快速聚集。“四荒”经营者以获取最大经济效益为目的，市场意识较强，经营机制灵活，能及时调整产业和产品结构。不少经营者树立了“产品围着市场转”的经营策略，使生产的林产品符合市场需要，在一定程度上缓解了林业生产与市场脱节的问题。如灵宝市朱阳镇农民罗眼科组建的天地生态科技有限责任公司，近年来发展杜仲 3 万余亩，生产杜仲茶和杜仲药，同时在林下间种药材，带动了当地杜仲产业的发展。禹州市鸠山乡老王沟煤矿矿主张建章投资 40 多万元承包荒山 5 400 亩，发展当地市场需求旺盛的刺槐坑木林。

二、主要经验

各地在荒山开发实践中，探索总结出了一套行之有效的做法，主要有以下几个方面。

（一）广泛宣传，充分发动

为了调动社会各界参与荒山开发的积极性，各地都把宣传发动放在重要位置。采取召开动员会、现场会和参观考察、印发宣传资料等多种形式，广泛宣传荒山开发的重要意义、优惠政策和经济效益，打消群众购买荒山使用权的顾虑。为了吸引外地投资者开发荒山，淇县连续 3 年多次在《鹤壁日报》上发布宜林“四荒”使用权拍卖公告。鲁山县分别在郑州、平顶山等地举行了荒山资源推介会和项目发布会，已吸引洛阳、南阳、郑州和平顶山等地的开发商 65 家，开发荒山 10.8 万亩，前期投资达 1 000 多万元。

（二）培育典型，示范带动

各地在荒山开发中，注意培育典型，充分发挥典型的示范带动作用。灵宝市在荒山经营大户罗

眼科、罗来科兄弟的带动下,许多机关、团体、工矿企业及致富大户,纷纷参与“四荒”开发。目前,全市已涌现出 500 亩以上的经营大户 31 户,投入资金 1 516 万元,开发面积 3 万多亩。2000 年以来,鲁山县在刘大国等大户的带动下,拍卖“四荒”43.6 万亩,涌现个体承包大户 520 家,累计吸引和利用社会资金 1.2 亿元。

(三) 制定政策, 利益驱动

为调动社会各界参与荒山开发的积极性,桐柏、襄城、鲁山、灵宝等地都先后制定了宜林荒山使用权拍卖工作的意见和办法,出台了很多优惠政策。如:打破身份和地域界限,面向县内外公开发包,吸引、鼓励和支持干部、职工、农民等各行业人士投资荒山开发;规定荒山承包期一般为 50 年,承包期内允许继承、转让、转租、入股、抵押;荒山开发者从有效益起,3 年内在税收等方面给予优惠。有关部门对投资开发者在水利、电力、基建、道路、通信等方面予以支持,对所有开发者一视同仁。许多县还要求县里各部门多服务、不干预,多协调、不扯皮,确保各项政策措施落到实处。

(四) 领导重视, 行政推动

荒山经营权能否顺利流转,关键是领导。鲁山县主要领导经常深入农户调查研究,每年深入基层指导荒山开发的时间都在 80 个工作日以上,全县 80% 以上荒山开发大户的庄园和基地都留下了他们的身影。为使“四荒”开发工作经常化、规范化,鲁山县成立了荒山开发领导小组办公室,各乡(镇)从本地实际出发,也都建立了相应的机构,为荒山开发工作的高效运作奠定了坚实的基础。

三、存在的问题

尽管河南省荒山开发取得了一定的成效,但是目前也存在着一些不容忽视、亟待解决的问题,主要有以下几个方面。

(一) 地处偏远、立地条件差、造林难度大的深山区荒山无人问津

由于受经济利益的驱动,荒山承包者为了尽快获得最大的经济回报,多选择交通、电力、水利、通信等基础设施完善、立地条件较好、回报期短的浅山丘陵区作为开发对象。而那些交通不便、土层瘠薄、生态区位重要、经济效益低的深山区,则基本上没有人愿意投资开发。目前,全省荒山基本处于深山、远山和立地条件差的区域。因此,要实现 3 年内基本拍卖完全省所有宜林“四荒”使用权的目标难度很大。

(二) 现行投资政策中缺乏对荒山开发的资金扶持

由于历史的原因,长期以来,荒山开发者基本上没有得到政府的扶持。存在林业生产周期长,部分商品林生产风险较大,技术含量不高,科技支持不力,易受市场波动的影响等,金融部门对林业生产的贷款支持很少,对荒山开发者的支持更少,现有的政策也因种种原因很难落实到位。据调查,资金不足成为荒山开发经营活动的主要制约因素之一。荒山开发经营者几乎得不到政府或金融

机构的资金扶持,现有的资金信贷也全都是短周期的,一般还贷期限只有3个月,这与林业生产周期较长的特点形成了尖锐的矛盾。同时,荒山承包户贷款困难,发展后劲不足。金融部门对荒山承包户的贷款条件苛刻,如必须用城镇的房产作抵押,造成承包户因缺乏后续经营管理资金而处于进退两难的境地。如此等等,极大地制约了有能力的投资者从事荒山开发、发展林业。

(三) 森林、林木和林地流转不活,活立木市场尚未形成

在森林、林木和林地流转中,政府和集体经济组织干预过多,限制了其流转,使林地固化在原经营者手中;即使有些流转的,由于交易成本过大,也难以得到预期利益。活立木既是林业生产的中间产品,又是林业生产必不可少的物质要素。建立活立木市场,促进活立木转让,有利于加速资金周转、降低营林风险、优化资源配置、广辟资金渠道、促进集约经营、提高林地生产力和林业综合效益。但是,由于活立木市场交易大多涉及林地使用权的转移,林地使用制度不完善对此有很大的制约;林业收入分配不合理,购买活立木的经济前景不好,活立木需求不旺;缺乏统一、规范的活立木市场交易规则,交易次序不合理。结果是活立木交易很不活跃,没有发挥市场机制在林业生产这一重要要素配置中的基础作用。

(四) 现行采伐政策制约了荒山开发造林的进一步发展

荒山开发投资者,绝大多数是发展用材林和经济林。对于用材林的发展,投资者大多认为投入后难以受益。目前,由于我国分类经营相关政策严重滞后,商品材采伐计划管得过死,与投资者的目标相距甚远。根据市场经济规则,所有者有权按市场需求采伐木材,可是现行采伐限额管理制度规定,任何单位和个人不准私自采伐林木,有些地区甚至连现行《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)规定的:“除自留地和房前屋后个人所有的零星林木外”都不例外,所有林木采伐必须经过审批,发放采伐许可证后才能进行采伐。荒山开发经营者无法按照自己的森林经营方案或根据市场需求进行采伐,经营自主权受到严重限制。同时,荒山开发经营中,有一部分划入了生态公益林,被严禁采伐,也影响了经营者的利益。

(五) 开发荒山的基础设施滞后

交通、电力、水利、通信等基础设施不足,一直是林业发展的重要制约因素。像灵宝、鲁山等原无林少林的山区,近年来,林业能够迅速发展,其中一个重要的原因是全社会基础设施建设上了一个新台阶,大幅度降低了投资林业的门槛。而在一些林业是主导产业和主要经济依托的林区、山区,林业发展所需的基础设施严重不足。想在林业领域投资的,也因此而犹豫、观望。多数投资主体,自己无力承担也不愿意承担社会性基础设施建设任务。由于基础设施得不到完善,荒山开发难以有大的发展。

(六) 荒山承包户的经营管理水平有待进一步提高

一是荒山开发多为分户承包,分散经营,规模小,难以形成规模效益。二是部分荒山承包户的种植结构不合理,经济林比例过大,用材林比例较小,且经济林多以小杂果为主,品种多而杂,不利于专业化生产和规模化经营,抵御市场风险的能力弱。

四、建议

针对上述问题，提出如下建议。

（一）积极引导和规范荒山拍卖、租赁和承包，加快“四荒”绿化步伐

荒山拍卖、承包是加快造林绿化的有效途径。要采取媒体宣传、召开推介会和发布项目招商信息等多种形式，引导社会资金向荒山投入，并按照公开、公正、公平的原则，依法规范荒山拍卖和承包程序，保护荒山经营者的合法权益。要根据不同的立地条件，确定拍卖底数，使投身于绿化事业的有志之士获得利益。对交通不便、立地条件差的区域，纳入国家或省重点生态工程建设范围，对承包经营者给予必要的资金扶持。同时也可以将重点工程项目中的新造林地无偿承包给业主经营。把经济林木和其他林下资源的开发（不准开采、破坏植被）作为其经营报酬。属于生态公益林的林地应按事权划分，给予生态效益补偿。

（二）建议创新林业金融贷款扶持政策的运行机制

通过与金融机构协商，制定出台《森林资源资产及林权证抵押贷款管理办法》和《农民及职工林业小额贷款管理办法》等，放宽对林业的贷款条件，切实解决好开发荒山、发展林业的资金需求问题。

（三）建议加速推进森林、林木和林地使用权的流转，建立规范的活立木交易市场

一是建立健全各级森林资源资产评估机构，完善森林、林木和林地的勘定、划界、资产评估等工作。二是建立真正的“自愿、依法、有偿，公正、公开、公平”的林地使用权流转机制，规范林地使用权流转。

（四）建议放宽商品林采伐限额管理，调动荒山开发者发展林业的积极性

首先，积极推进生态公益林和商品林的界定，尽快实施分类经营。其次，逐步取消对商品林的采伐限额管理，特别是要取消产权明确的非公有林的采伐限额管理，由非公有林经营业主依据培育目标及市场行情自主采伐，增大其适应市场需求灵活决策的空间，让非公有林经营主体对财产有实实在在的拥有感。

（五）建议组建非公有林业协会等中介组织，帮助其解决共性问题

在各级政府的支持下，组建适应市场经济条件下的非公有林业协会等民间组织，在政府和非公有林经营业主与市场间建立起桥梁和纽带，积极为非公有林业的发展提供政策、法律、技术、市场、信息等咨询服务，将分散经营的非公有林经营业主组织起来，解决他们在生产经营中出现的问题，帮助他们根据国家森林资源宏观管理的要求，制订经营方案，使其生产经营行为符合国家林业发展的需要。

（六）要采取飞、封、造相结合的造林方式，宜飞则飞，宜封则封

加大深山、偏远地区的飞播造林和封山育林力度，使那些立地条件差、生态位置重要的区域尽快绿化。

河南省非公有制林业发展现状、制约因素及对策

(河南省林业厅政策法规处)

非公有制林业,在我国林业建设中越来越显现出重要作用。认真总结非公有制林业发展的经验,积极探索非公有制林业发展的模式和途径,不断深化林权制度创新,建立与社会主义市场经济体制相匹配的林业生产、流通、分配体制,对于加快林业发展步伐,实现绿色中原建设规划确定的目标,具有十分重要的作用。

一、河南省非公有制林业发展现状

(一) 发展过程

河南省初期的非公有制林业,主要是在农村家庭联产承包责任制基础上发展起来的。20世纪80年代初,农村实行家庭联产承包责任制,土地由农户承包自主经营。平原地区农田林网和农林间作的树木,实行树随地走,作价转让给农户经营;山区大面积集体林、果园由懂经营、会管理的农民接手承包。同时,新造林由政府统一组织规划,划出不同地段,实行谁造谁有,合造共有,比例分成。20世纪90年代后期,随着农村土地改革的不断深入,土地承包期30年不变,荒山、荒坡承包期可达50年至70年,农民自主经营的范围越来越大,这给生产周期相对较长的林业又一次带来了发展机遇。农民投资经营林业的积极性越来越高,从开始承包几米的路段、河段,种植几棵、几十棵树,发展到承包经营整条路、渠或一段较长的河岸;从承包经营几亩、几十亩的荒地发展为买断几百亩、几千亩的荒山经营权;从小片荒山荒坡开发利用发展到以林为主的多种经营。非公有制经济成分越来越多,投资规模不断扩大,经营方式不断更新,非公有制林业显示出愈来愈旺盛的生命力。

(二) 非公有制林业的经营形式

1. 拍卖林地使用权

拍卖林地使用权是指通过法定程序对林地进行资产评估后,召开拍卖会,由买方竞价出资买断一定时期林业用地使用权。买卖双方签订协议,在林业部门统一规划的基础上经营管理,开发利用,收益全部归竞标人。鲁山县大多采用这种方式。一般情况下,县、乡成立以党委、政府主要领导为组长的领导小组。通过宣传发动,张榜公布拍卖地段的长度、面积、治理目标与任务,评估出