



# 青海省非公有制林业持续发展初探

邢 红 杨文智 张志庆

## 主要形式

### 1. 按其经营主体分：

社会支持型。这种类型包括社会援资支持型，如香港嘉道理基金会援助海晏县生态环境建设资金100万港元，用于生态环境建设及社区发展；社会投入支持型，如西宁市南北山绿化工程，湟源县南北山绿化工程。教育林业相互支持型，湟源县教育支持林业，林业扶持教育，全县中学11所，小学130所，每个学校在学校附近办了校办林场，少的3.5~4hm<sup>2</sup>，多达8hm<sup>2</sup>，共计515.9hm<sup>2</sup>地划拨给学校办林场搞绿化。宗教支持型。湟中县许家寨庙会护青，对当地林草植被管护工作起到了积极的作用。

集体经营型。以村社集体为单元，以村社经济为依托，集体营造，集体管护，如湟中的逯家寨村，湟源的小高岭村、申中村。

公司承包型。公司为经营主体，以承包荒山为基地综合治理，综合开发，整体发展，这种形式在西宁市郊较为普遍。到目前为止，有35个公司承包退耕地和荒山6733hm<sup>2</sup>。已绿化了1333hm<sup>2</sup>，办了林权证的有2家。

个体承包型。以农民个人为经营主体，承包荒山绿化或造林地管护。门源县泉口镇泉口台村农民杜俊正，东川镇寺儿沟村农民乔永宽，分别承包造林地13.3hm<sup>2</sup>(200亩)，现已初见成效。

### 2. 按其承包方式分：

荒山治理整体承包。这种承包以公司和农民个体承包为主，承包一定面积的荒山，整体经营综合治理，西宁市郊主要就是这种形式。这种形式，从造林、管护，到收益都是经营主体个人，是非公有制林业最完整的体现。

造林阶段性承包。主要是造林专业队形式和公司承包造林，这种方式

利益直接，关系明确，易于操作，必须有造林资金作保障。西宁市城北区组织了18个造林专业队，专门进行了造林作业培训，在造林季节专门造林，整地质量、造林质量得到了保证，提高了效率。

管护阶段性承包。由村乡集体组织造林以后，个体承包管护。乐都县洪水乡。双二村有400hm<sup>2</sup>柠条造林，就是以这种形式管护的。造林地的最终收益在保证林地的生态效益的前提下，归管护者所有。这种方式即管住了林子，又节约了管护资金。

### 3. 按其经营内容分：

苗木培育主导型。随着造林任务增大，个体育苗发展比较快，尤其是西宁市区。据统计全市个体育苗已经发展到31家，育苗面积169hm<sup>2</sup>，可育苗面积140.4hm<sup>2</sup>，实际育苗面积130.7hm<sup>2</sup>，年产苗量2547万株。相对造林而言，育苗生产周期短，资金周转快，以市场为导向，具有一定的发展潜力。与国有苗圃相比，由于利益直接，更注意降低成本，节约开支，增加效益。

荒山绿化主导型。荒山治理的投入在经济支出中占很高的比例，公司经营的主业为荒山治理。

以苗木培育为主带动荒山绿化型。湟中总寨逯家寨村育苗基地和荒山绿化配套进行，自己育，自己种，降低了造林成本，提高了造林成活率。多余的苗木销售收入，可以用于造林管护，实现以短养长。

以其它产业为主导以荒山绿化为基地全面发展型。在西宁市承包荒山的大部分公司都是多种经营综合发展的公司，杰森、绿源、正源、金泰、民建矿业等公司都以其它投资回报率较高的产业为主营业务，以荒山治理为基地，再辅之中藏药种植、西繁东育等项目取得整体的发展。这种形式相对来讲，有经济支撑较为稳定。

非公有制林业，以其经营灵活、形式多样、产权清晰、责任明确、利益直接等特点，在青海省林业事业发展中起到了十分重要的作用，经营个体承包荒山治理，给荒山注入了资金，增加了投入，改变了当地的自然景观，改善了当地的生态环境，使本来国家必须投入的可以不投入，多投入的可以少投入，这不仅弥补了林业生产建设资金的不足，也为提高造林效率，巩固造林成果提供了一定保障。

## 主要问题

1. 认识不完全。一方面是对青海省林业的生态性、公益性及经济上的弱质性认识不足，另一方面是国家对生态环境建设的优惠政策心中无数。由于青海特殊的自然经济地理位置，长期沉睡的荒山，实际上没有任何经济效益，荒山治理也只能是经济投入型，产出的只有生态效益和社会效益。同时，国家在目前这一时期，投资于荒山治理的能力是有限的，国家投资只能是补助性或扶持性。因此，承包经营荒山必须是踏踏实实。实实在在的付出，没有什么捷径可走。由于对承包荒山的公益性、社会性的认识不足，荒山承包过程中的优惠政策得不到体现。在西宁市郊承包荒山的过程中存在承包主体和客体之间一方面漫天要价，一方面苦不堪言的情况，如城中区的羊毛公司，承包24hm<sup>2</sup>地（含退耕地12hm<sup>2</sup>），农民享受了退耕还林的政策，还要从承包土地中取得400元，目前，还要增至600元，否则就要对承包者采取种种的措施，如中断合同，挖断上水、路，让牲畜进入造林地等，使承包者无法安心经营。

2. 承包程序不完全。在西宁市几个区的调研过程中，荒山承包缺乏行之有效的统一的政策指导，承包主体

和承包客体的身份不明确、承包主体和客体之间的关系不明确，责权利分配不一致，致使农民和承包商的利益都得不到保障。荒山承包合同没有公正，缺乏法律效力。大部分承包主体是区政府，如城中区政府全权代表将荒山和退耕地向承包商承包，农民认为承包不符合他们的意愿，承包商和农民之间的矛盾纠纷时常出现。由于在荒山承包过程中没有林业主管部门参与，林业的优惠政策无法直接体现到承包者的经营之中，承包的荒山没有纳入国家的重点工程，得不到应有的补助。

**3. 政策执行不完全。**《森林法》、《青海省绿化条例》中对荒山承包的有关事宜和林权证的使用范围作了明确的规定，但在政策执行中还存在一定问题，主要有：(1)一些经营者为了使自己的合法权益得到保障积极办理《土地使用证》，但在办证过程中收费过高且标准不一致，无法承担。(2)民和县在荒山承包合同中，注明了一条“造林成林以后，林木属国家所有”，违反了“谁治理、谁开发、谁管护、谁收益”的原则。(3)西宁市城中区承包者缴纳高额土地承包费和使用费，违反了“先开发，后交费”的原则。另外，绝大部分经济补偿，是通过给一定的种子和苗木实现的，有些种苗质量低，而折算的价格高，承包者的经济利益得不到保障。(4)西宁市南北两山荒山绿化收的水费、电费等费用高低不一致。

**4. 资金投入不足。**青海省目前实施的几项国家重点生态工程中，存在着项目之间资金不平衡和整体资金严重匮乏的状况，造林越多，基层林业主管部门和承包者的经济负担越重。2002年三北防护林建设资金没有按规划到位，而有些地区造林是承包给公司或造林专业队的，每hm<sup>2</sup>150~750元/hm<sup>2</sup>不等，由于资金不能到位致使合同不能兑现。种苗是造林的基础，资金是造林的保障，没有资金的保障，种苗生产也缺乏活力，私有苗圃更谈不上发展。

**5. 缺乏中介组织。**随着市场经济的进一步发展，林业行业的中介组织显得尤为重要。承包以后，投资投劳绿化的荒山流转过程中必须要有一个有资质的、有一定法律效力的，具备生态知识、林业财务、林业经济管理知识的资产评估和财产界定的中介组织，予以评估界定。比如，在城中区政府代

替村委会签订的承包合同，由于人员变更，村民要推翻原来的合同想自己干，公司因人不敷出也想撤出，苦于没有中介组织评估，投入的资金造的林得不到补偿，双方的矛盾一直得不到解决。

**6. 技术指导和市场引导不够。**非公有制林业发展过程中，盲目性、主观性很强，有些老板承包了荒山以后，热情很高，从山东、河北、陕西等地引进一些新品种树木，用于荒山绿化，种苗费很高，成活率很低，造成了很大的浪费。如城西区的杰森公司从陕西购买石榴、金太阳杏、油桃、李子等经济林种植8hm<sup>2</sup>，城北区毛胜寺的承包人李文桂从山东引进的侧柏等，浪费近30万元资金，另外在整地、栽植、苗木假植过程中也缺乏技术指导，如杰森公司用柽柳苗造林影响了造林成活率(仅50%)。湟中扎麻隆乡私人承包耕地建苗圃26.67hm<sup>2</sup>(400余亩)主要树种为大叶金丝柳、速生杨等，面向荒山造林耐旱、耐寒、耐瘠薄的树种没有，市场面窄，发展潜力不足。

## 建 议

**首先，政府要到位。**政府部门要摆正位子，明确职能，切切实实做好宏观指导、宏观调控和整体服务工作。既不能越位，也不能缺位，要明确服务职能，趋利弊害，制定并完善政策，搭建台子，使非公有制经济成分在青海生态环境建设的舞台上尽显风采。

**其次，政策要到位。**要充分认识青海荒山绿化的公益性、社会性和弱质性的特征，贯彻《森林法》、《青海省造林绿化条例》、《青海省林地林权管理办法》等法律法规，出台一套完整的切实可行、易于操作的优惠政策，以吸引社会资金，落实管护责任。政策的制定要体现优惠、扶持、公平、公正的原则，既要确保荒山早日绿化，造林成果得到巩固，又要使承包者的利益不能受到伤害。要重点考虑以下几方面：(1)承包实行准入制。要求甲方具备标地物的所有权益或使用权益，如：土地使用权益。要求乙方(个人、法人、法人代表)首先是遵纪守法，政治合格的优良公民，同时要有一定的经济支付能力，具有10万元以上的注册资金。(2)政策要维护投资者的合法权益，承包协议的签订必须合法、完备，合同签订过程要有当地林业主管部门参与，由中介

组织评估(费用由甲方承担)，确定各自的责任、权力和利益，使其清晰、明确、具体，协议必须经过公正方可生效。(3)承包过程实行拍卖、招标等方式。(4)如果属于荒山承包合同，应由林业主管部门颁发《林权证》，保护承包者的合法权益，如果承包者改变部分土地的用途，用以非林业项目，可以就改变的部分办理《土地证》。(5)承包荒山内的造林，要求实行计划管理，要根据协议编制年度计划，签订年度造林任务合同，落实造林责任。并体现责任经济补偿的原则。(6)林木成林以后，执行谁种、谁管、谁有的原则，并鼓励青山流转、转让。(7)进行造林绿化也享有同等待遇，至少在西宁市南北山绿化区应该使用同样的电费、水费标准。

**第三，资金要到位。**公益性事业市场化的关键是在资金补偿，公益林的最终产品主要是生态效益和社会效益，其主要受益人是国家和社会，同时造林绿化创造的是社会必要产品。因此，应将承包的荒山造林纳入重点工程落实资金，资金的使用不能采取林业主管部门越俎代庖供应种苗的方式，必须实行报帐拨付制，根据重点工程资金管理办法，以检查验收的面积、质量、成活率、保存率为依据，以某一地区的社会平均价格为标准，足额发放补助资金。

**第四，技术服务要到位。**林业技术部门在实行技术任务承包责任制的过程中，要把承包治理区纳入其责任范围。要严格工程管理，规范作业设计，确实做到按规划设计，按设计施工。在整地、种植、栽培、抚育、管护等工作环节中，做到事前管理与事后监督相结合，切实把好种子、苗木质量关。

**第五，支持、引导、鼓励社会中介组织的建设。**非公有制林业是使森林资源实现由事业性运作机制转为经营性运作机制有效途径。要实现市场经济的规范运行，增加林业发展的活力，缩短经营周期，促进林地的合理有效流转，切实保护所有者、使用者、经营者的合法权益必须逐步实行森林资源资产化管理。建议由省林业局会同有关部门确认、核发资质，由社会中介组织承担，根据国有资产管理局、林业部关于森林资源评估的有关管理规定和技术要求，以公平、科学、客观、独立、可行的基本原则评估核算。

(作者工作单位：青海省林业局)

(责任编辑 赵 萍)