

乡村振兴背景下浙江省新型林业经营主体培育问题的思考

江丽娟¹, 马英刚², 冯博杰³, 肖宏亮⁴, 叶邦宣¹ 李兰英⁵

(1. 松阳县生态林业发展中心, 浙江 松阳 323400; 2. 浙江省林业产业联合会, 浙江 杭州 310020; 3. 浙江省林业技术推广总站, 浙江 杭州 310020; 4. 浙江省林业局, 浙江 杭州 310020; 5. 浙江农林大学, 浙江 杭州 311300)

摘要: 产业兴旺是乡村振兴的重点, 新型林业经营主体是实现乡村振兴战略的骨干力量和重要载体, 因此, 需要大力培育新型经营主体, 实现乡村振兴。基于实地调查和相关文献研究, 介绍了浙江省新型林业经营主体的发展现状——以林业规模化经营为方向, 不断完善林业经营体制和机制, 出台政策措施, 扶持新型林业经营主体发展, 逐步形成以农户家庭承包为基础, 专业种养大户、家庭林场和农民林业合作社、龙头企业、林保姆式专业户为骨干的经营体系。指出了浙江省新型林业经营主体在培育过程中存在财政政策支持不到位、林业基础设施落后、生产经营水平低、综合服务能力弱、示范带动作用不强等问题。提出了落实政策措施、加强规范管理、健全培训体系、强化整合提升、创新发展机制的对策和建议。

关键词: 浙江省; 新型林业经营主体; 发展现状; 问题; 对策

中图分类号: F326.27 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-3776(2021)04-0122-05

About New Type of Forestry Operating Entities in Zhejiang Province

JIANG Li-juan¹, MA Ying-gang², FENG Bo-jie³, XIAO Hong-liang⁴, YE Ban-gxuan¹, LI Lan-ying⁵

(1. Eco-Forestry Development Center of Songyang County, Songyang 323400, China; 2. Zhejiang Forestry Industry Federation, Hangzhou 310020, China; 3. Zhejiang Forestry Extension Administration, Hangzhou 310020, China; 4. Zhejiang Forestry Administration, Hangzhou 310020, China; 5. Zhejiang A & F University, Hangzhou 311300, China)

Abstract: During May and November 2020, typical investigation on 15 key information person and 30 new type of forestry operating entities in Pujiang, Huangyan, Longquan and Qingyuan of Zhejiang province. The result demonstrated that by the end of 2019, there were 3957 large family farms, 1858 family forest farms, 5076 forestry cooperatives, 4210 leading forestry enterprises, 3.6 specialized households. Meanwhile, challenges were also existed, such as inadequate support of fiscal policies, poor infrastructure, low operating level, etc. Countermeasures were put forwarded for better promotion like implementing policy measures, strengthening management, improving training systems, etc.

Key words: Zhejiang province; new type of forestry operating entities; typical investigation; countermeasures

产业兴旺是乡村振兴的重点。新型林业经营主体是山区产业兴旺从而实现乡村振兴战略的骨干力量和重要载体, 加快培育新型林业经营主体是构建现代林业产业体系、生产体系和经营体系的重点战略任务。2013 年中央一号文件和一系列支持政策多次强调以激发农村生产要素潜能为目的, 培育和壮大新型农业(林业)经营主体, 共同推动了林业龙头企业、农民专业合作社和示范性家庭林场等新型经营主体的快速发展。但新型林业经

收稿日期: 2021-03-03; 修回日期: 2021-06-17

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划重点课题(19NDJC033Z)资助

作者简介: 江丽娟, 工程师, 从事林业经济管理研究; E-mail: wjmmbb@126.com。通信作者: 李兰英, 教授, 博士, 从事林业经济理论与政策研究; E-mail: llycds@zafu.edu.cn。

营主体总体上还比较脆弱^[1], 难以支撑现代林业的高质量发展, 受农村要素市场化改革滞后、内生发展扶持政策不足、政府支持效能较低等体制和机制的制约^[2]。部分经营主体存在名不符实、实力不强、运行机制不健全等问题^[3], 如当前中国大多数农民专业合作社是具有合作制属性、产业化和制度性色彩鲜明的股份合作制的改进型中间组织^[4], “空壳社”问题成为专业合作社发展的突出现象, 质量监管不完善、农户经营规模小且异质性强、有效的外部资源支持缺失^[5]。新型林业经营主体发展存在人才缺乏、品牌意识淡薄、基础设施差、资金缺乏且融资难、经营水平低等问题^[1,6]。需要采取针对性的扶持措施, 如由物质支持转向制度建构以推动新型经营主体的高质量发展^[7-8]。

浙江省是“绿水青山就是金山银山”理念的发源地, 近年来, 深入紧紧围绕政府引导、政策鼓励、典型示范、规范管理的要求, 以“全国深化林业综合改革试验示范区”建设为契机, 通过整合林业生产要素、推进林业经营体制改革和发展现代林业产业示范基地等措施, 推动林业专业大户、家庭林场、林业专业合作社、股份合作社和林业龙头企业等新型林业经营主体发展, 2020 年的林业产业总产值达 6 100 亿元, 为全国林业践行“两山”理念探索新路子、提供新示范。但是, 浙江省新型林业经营主体在社会化服务、融资、林业基础设施等方面依然存在亟待解决的问题。为了更好地促进新型林业经营主体的发展, 基于浙江省新型林业经营主体的发展现状, 2020 年 5—11 月, 本文对金华市浦江县、台州市黄岩区、湖州市安吉县、丽水市龙泉市和庆元县等地进行了关键信息人和新型林业经营主体典型调研, 共调研关键信息人 15 人、新型林业经营主体 30 家。基于实地调研和文献研究, 采用归纳分析方法, 总结新型林业经营主体发展情况, 分析培育过程中存在的问题, 提出相关对策与建议, 旨在为相关部门决策和研究提供参考。

1 浙江省新型林业经营主体发展概况

浙江省以林业规模化经营为方向, 不断完善林业经营体制和机制, 出台政策措施, 每年投入数千万元扶持新型林业经营主体发展, 逐步形成以农户家庭承包为基础, 专业种养大户、家庭林场和农民林业合作社、龙头企业、林保姆式专业户为骨干的经营体系。同时, 探索实行“租金保底+利润分红”等多种分配方式, 积极吸引工商资本投入林业, 让企业与林农形成利益共同体, 实现双赢。近年来, 浙江省按市场机制引进工商资本, 引导林农以林地、林木作价入股, 组建林业股份合作社和公司, 取得了初步成效。

1.1 新型林业经营主体的发展历史和发展规模

浙江省新型林业经营主体萌芽于 20 世纪 80 年代末, 为提高林业经营的规模效益和解决集体林地承包经营权纠纷而产生。农民承包集体荒山营造林而产生家庭林场的萌芽, 农民联合采伐和更新造林等形成合作社的萌芽。之后, 浙江省新型林业经营主体逐步发展, 尤其是 2006 年新一轮林业产权制度改革相关支持政策的实施, 极大地促进了新型林业经营主体的数量增长。到 2019 年底, 浙江省有专业种养大户 3 957 户, 经营面积 7.1 万 hm^2 ; 家庭林场 1 858 家, 其中示范性家庭林场 268 家, 经营面积 4.12 万 hm^2 ; 农民林业合作社 5 076 家, 其中国家级示范合作社 36 家、地方级示范合作社 482 家、股份制合作社 244 家, 入社农户 18.63 万户, 经营面积 19.22 万 hm^2 ; 林业龙头企业 4 210 家, 经营面积 10.54 万 hm^2 , 带动农户数 21.8 万户, 实现产值 350 亿元; “林保姆”式专业户 3.6 万户, 经营面积 26.40 万 hm^2 。2019 年, 浙江省各级政府共对新型林业经营



图 1 2019 年浙江省新型林业经营主体数量分布图

Figure 1 Distribution of New Forestry Management Entities in Zhejiang province

主体培训超过 1.6 万人次, 其中对主体负责人培训 3 200 余人次; 支持新型林业经营主体建设投资 1.07 亿元。

1.2 新型林业经营主体的分布

根据调查结果表明, 新型林业经营主体主要分布在台州、杭州、绍兴、宁波和丽水市(见图 1)。专业大户主要分布在宁波、杭州、绍兴和丽水市, 分别有 931、808、538、423 户。宁波市和丽水市家庭林场的数量较多, 分别有 490 和 471 家。湖州市在龙头企业方面一枝独秀, 有 1 252 家, 其次是金华, 有 935 家。农民林业专业合作社, 以台州市最多, 达到 1 574 家, 其次为绍兴、杭州和丽水市, 分别有 783、722 和 684 家^[11]。

2 存在的主要问题

产业兴旺的关键在于科技进步, 需要引入现代生产要素, 如现代科技要素、人力资本要素、物质资本要素等^[12]。浙江省新型林业经营主体虽然整体发展相对较快, 但还处在改革发展与提质并重的关键时期, 普遍存在着主体量小质弱、基础单薄、人才缺乏、融资困难等问题, 亟待进一步改革创新和完善提升。

2.1 量小质弱, 示范带动作用有待进一步强化

新型林业经营主体是实现林业现代化助力乡村振兴的重要载体, 虽然浙江省新型林业经营主体的数量总体较多, 经营规模有所扩大, 但区域差异明显, 如浦江县引入工商资本发展以香榧 *Torreya grandis* 'Merrillii'、油茶 *Camellia oleifera* 等产业为主成立的股份制合作社或公司, 户均面积超过 66.67 hm²; 安吉县以原先从事农林业的主体成立家庭林场或专业合作社, 面积相对较小; 庆元县个别经营主体的经营面积仅 3.33 hm²。总体上, 浙江省新型林业经营主体仍处于量小质弱的发展阶段, 50% 以上的新型林业经营主体的经营规模较小, 处于兼业状态。同时, 产品投入产出比低、流通环节多、示范带动能力不强, 仍然是推动林业“两山”转化和建设高质量绿色富民产业中最薄弱的环节。

2.2 基础单薄, 生产经营水平有待进一步提高

由于新型林业经营主体经营的林地多位于偏远的山区, 交通不便, 林道、厂房等基础设施较为缺乏, 再加上国家对生产设施用地的严格限制, 影响了生产条件的改善、生产经营效率以及生活质量。同时, 高质量的经营主体比例较低, 空壳合作社、僵尸合作社有一定的存在, 家庭林场运行机制不健全, 法律意识和生产经营水平有待提升。如衢州市的林业专业合作社从 2016 年的 506 家下降为 2019 年的 263 家, 降幅高达 48.02%, 不少合作社登记之后就没有开展过任何业务或活动, 有的在实地调查中已找不到踪影, 表明大量合作社成为僵尸合作社或空壳合作社而被清理。

2.3 人才缺乏, 综合服务能力有待进一步加强

新型林业经营主体大都存在从业人员综合素质偏低、难以跟上市场需求创新步伐等问题。目前, 浙江省林业乡土专家只有 156 名, 懂技术、会管理的高素质复合型人才有待进一步挖掘。根据对 30 个新型林业经营主体的典型调研, 负责人平均年龄为 55 岁, 平均受教育程度仅为初中, 大部分新型林业经营主体以生产初级产品为主, 他们有心延伸产业链, 却缺乏高附加值产品的开发应用能力, 对电商平台等数字化流通应用能力偏弱, 整体服务功能有待进一步加强。不少新型林业经营主体期望能引进懂经营、善管理的人才, 但大多表示由于地处偏僻, 难以聘请到专业人才。

2.4 融资困难, 利益联结机制有待进一步完善

林业项目前期投资大、经营周期长, 新型林业经营主体普遍存在贷款需求。尽管财政补贴与金融扶持政策双管齐下, 却难以在政策上形成有效互动, 发挥政策合力, 严重影响了财政金融支持新型经营主体的预期效果^[13]。近年来, 金融机构加大了对新型林业经营主体的扶持力度, 积极推进产品创新、改善服务^[14], 但依然无法满足资金需求。在实地调研中, 新型林业经营主体普遍反映贷款难、贷款成本高、贷款周期过短, 严重掣肘了林业产业的发展。新型林业经营主体普遍希望根据主营品种延长贷款期限, 如香榧林经营, 贷款期限至少需要十年。中央虽然相继出台了林权抵押贷款、贴息贷款、森林保险等政策, 但这些政策在基层还没有真正地落实到位, 在林业产业发展的专项资金倾斜、税收优惠等方面有些政策落实还不够有力, 往往存在扶持新型农

业经营主体强而扶持新型林业经营主体弱的现象。同时,基层能够提供社会化服务的机构较少,服务能力有限,服务体系不够完备,新型林业经营主体联基地、带农户的利益联接机制尚未有效建立。

3 对策及建议

培育和发展新型林业经营主体,必须围绕高质量绿色富民产业发展,以激发市场活力和解放林业生产力为突破口,加强改革创新,优化要素配置,不断提高经营管理能力和创新竞争能力。

3.1 改善新型林业经营主体的发展环境

解决好林地流转问题是扩大新型林业经营主体经营规模,提升带动能力的前提。结合当地经济发展的实际,按照“民办、民管、民受益”原则,因地制宜、积极稳妥地推进林地流转,鼓励农民以各种形式流转林地承包经营权,使更多林地向林业龙头企业、家庭林场、股份制合作社等新型林业经营主体集中。加快制定出台符合新型林业经营主体发展的规章制度,落实国家、省政府等关于龙头企业、家庭林场等新型林业经营主体在财政、金融、税收、人才等方面的支持政策,尤其是要加强对林区道路、给排水、供热、供电等基础设施建设提供政策支持,为新型林业经营主体提供发展动力和良好环境。

3.2 强化新型林业经营主体的培训提升

新型林业经营主体能否可持续发展,关键要有一个好的“领头雁”。为此,各级政府一要充分利用浙江农民大学、林技通网络等平台,加强对新型林业经营主体的培训,制定中长期培养规划,完善分级培训机制,扩大覆盖范围,提高补助标准,使“领头雁”成为林业乡土专家等;二要加强外部人才引进,从项目扶持、金融保险、林地流转、职称评定等方面制定优惠政策,吸引大学毕业生、专业技术人员等深入山区、投身林业。如实施“乡贤反哺回归”“大学生回乡创业”等行动,引导乡贤、大学生进家乡、资金富家乡、智力援家乡,鼓励他们回乡投资林业产业发展,加快破解山区发展不平衡不充分问题;三要建立“产学研用”合作交流平台,加强与高等院校、科研机构的紧密协作,推动科研单位与企业以产权为纽带、以项目为依托,形成优势互补、利益共享、风险共担、共同发展的创新共同体。

3.3 提高新型林业经营主体的发展水平

各级政府应坚持“市场需求、农民主体、分区特色”的原则,通过边探索、边发展、边规范、边提高,引导新型林业经营主体积极完善内部运行机制,不断提升从业人员综合素质和业务能力水平,使其在林业产业兴旺中发挥骨干作用;应设立专项资金,深化开展以示范性家庭林场和股份合作制林场等新型林业经营主体创建活动,建立浙江省示范性新型林业经营主体名录,实行动态监测,挖掘培育一批可学可比的标杆和样板,引导带动新型林业经营主体规范发展。如着力打通小农户与林业高质量绿色富民产业发展有机衔接通道,新型林业经营主体可与农民开展“合股联营”,完善利益联结机制,把小农生产引入现代林业发展轨道,因地制宜推进各类新型林业经营主体健康发展。

3.4 优化整合新型林业经营主体实力

各级政府通过公共服务平台和产业基金支持,加快新型林业经营主体转型升级,通过整合现有资本、人才、技术等要素,组建具有现代林业经济发展形式的新型林业经营主体联合体;强化利益联结,采用“林农入股+保底收益+按股分红”等方式,把更多的家庭林场、专业大户等联合成利益共同体,释放创新创业活力,共享林业“两山”转化的生态红利;指导新型林业经营主体发展林产品精深加工、高效能贮藏和数字化流通等服务业,支持智慧化、品牌化建设,加快提升其生产营销水平和示范带动能力。如在产业布局上,浙江省注重培育和组建一批林业骨干龙头企业,做大、做强林产品深加工企业,积极打造林产品品牌,并鼓励龙头企业与大专院校、科研院所合作,建成“产学研用”一体化示范基地,形成以加工促生产的良性循环格局。

3.5 持续降低新型林业经营主体的融资成本

在可以预见的将来,融资成本仍然是制约新型林业经营主体发展的重要因素^[14]。控制金融风险,降低交易成本,是金融企业关注的重要问题,理论上需要解决信息不对称问题。建立完善的金融征信系统,有利于金融

企业分析新型林业经营主体财务信息,从而降低融资风险;也有利于新型林业经营主体自主规范经营,从而为解决融资难、融资贵奠定制度基础。获得较长期限、较低成本的融资是新型林业经营主体所盼,政府应鼓励金融企业根据林业生产规律和不同林种设计较长期限的涉林贷款;在市场融资成本较高的前提下,采取财政贴息政策可起到财政资金“四两拨千斤”的作用,有效降低新型林业经营主体融资成本。

4 结语

浙江省始终重视新型林业经营主体的培育工作,已相继制定出台多个政策性文件,鼓励新型林业经营主体发展适度规模经营,保障他们的合法权益。因此,深入推进林权流转机制改革,完善“三权分置”机制,通过政策扶持、示范引导、完善服务,积极稳妥地培育新型林业经营主体以适应林业高质量绿色富民产业发展和乡村振兴的需要,具有重要的现实意义。鉴于各地发展新型林业经营主体的实际情况不同,建议各级林业主管部门要统筹好传统农户与新型林业经营主体之间的关系,协调处理好效率与公平的关系,采取分类施策、有序管理、精准服务等方式,科学合理地推进浙江省新型林业经营主体高质量、可持续发展。

参考文献:

- [1] 柯水发,王亚,孔祥智,等. 新型林业经营主体培育存在的问题及对策——基于浙江、江西及安徽省的典型调查[J]. 林业经济问题, 2014(6): 504-509.
- [2] 楼栋,孔祥智. 新型农业经营主体的多维发展形式和现实观照[J]. 改革, 2013(2): 65-77.
- [3] 孔祥智,周振. 新型农业经营主体发展必须突破体制机制障碍[J]. 河北学刊, 2020(6): 118-125.
- [4] 陈晓华. 突出扶持重点,切实增强新型农业经营主体发展带动能力[J]. 农业经济问题, 2020(11): 4-7.
- [5] 徐旭初,吴彬. 异化抑或创新?——对中国农民专业合作社特殊性的理论思考[J]. 中国农村经济, 2017(12): 2-17.
- [6] 邓衡山,徐志刚,应瑞瑶,等. 真正的农民专业合作社为何在中国难寻?——一个框架性解释与经验事实[J]. 中国农村观察, 2016(4): 72-83, 96-97.
- [7] 奉钦亮,覃凡丁,马龙波. 广西新型林业经营主体的SWOT-AHP发展战略选择研究[J]. 林业经济, 2019(2): 98-105.
- [8] 汉斯·H·缪恩克勒. 合作社法律原理十讲[M]. 成都:西南财经大学出版社, 1991.
- [9] 许建明,李文溥. 合作社与政府:制度性建构优于物质性支持[J]. 制度经济学研究, 2015(1): 21-40.
- [10] 邓衡山,王文烂. 合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民专业合作社[J]. 中国农村经济, 2014(7): 15-26, 38.
- [11] 钟真. 中国新型农业经营主体发展的逻辑:内在机制与实践案例[M]. 北京:经济科学出版社, 2020.
- [12] 黄东. 集体林权制度改革统计数据年报[R]. 北京:国家林业和草原局林业和草原改革发展司, 2019.
- [13] 洪银兴,王荣. 农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J]. 管理世界, 2019(10): 113-119, 220.
- [14] 王睿,周应恒. 乡村振兴战略视阈下新型农业经营主体金融扶持研究[J]. 经济问题, 2019, (3): 95-103.
- [15] 吴成浩. 乡村振兴背景下新型农业经营主体发展存在的问题与对策研究[J]. 粮食科技与经济, 2019, 44(2): 155-159.