

# 国家林业局关于合作(托管) 造林有关问题的通知

林策发〔2004〕228号

各省、自治区、直辖市林业(农林)厅(局), 内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭森工(林业)集团(公司), 新疆生产建设兵团林业局:

最近一段时间以来, 部分地区陆续出现了一些公司吸收社会公众资金合作(托管)造林的现象, 具体方式是公司通过租赁、承包或其他方式获取林地使用权及林木所有权, 再转让给社会零散投资者, 然后投资者再将林地和林木委托给公司经营, 同时, 公司在宣传中向投资者许诺几年后会有很高的投资回报率。这一现象在社会上引起了广泛关注。为了更好地指导各种社会主体投资造林, 防止和纠正某些偏差, 维护和发展林业的大好形势, 现就有关问题通知如下:

一、认清方向, 把握大局, 积极鼓励和支持各种社会主体投资发展林业

发动全社会的力量参与和支持林业发展是我们一贯的指导思想。社会力量造林在过去为推进我国林业建设做出了积极贡献, 在新的形势下, 也必将发挥更为重要的作用。以《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》颁布为标志,

我国林业进入了一个新的发展阶段，呈现出盛世兴林的大好局面。实施以生态建设为主的林业发展战略，林业的地位、作用和效益得到全社会的广泛认同，社会公众生态意识不断提高，对林业的关注程度和投资热情日益增强，以多种所有制经营形式和多种投资形式发展林业的景象空前活跃。要引导这种良好的发展势头，使林业保持持续快速协调健康发展。

二、加强服务，及时指导，保护好群众造林的积极性，维护好投资者的利益

越是在林业发展的大好形势下，林业主管部门越是要保护好群众造林的积极性，维护投资者的利益。国家鼓励各种社会主体参与林业建设，但市场经济条件下从事林业生产经营必须符合法律规范。目前，社会上出现的合作（托管）造林公司的集资和招商行为，必须符合社会融资和广告宣传等有关法律法规，并接受国家金融和工商管理行政部门的监管和规范。有些公司隐讳林业投资风险，片面夸大投资造林的收益水平；有些公司对投资者宣传合同到期时，林木即可采伐上市获利，对限额采伐制度的规定和各种经营成本避而不谈；有些公司承诺林地和林木可以抵押贷款，却回避了现实的困难；有的公司在不适宜营造速生丰产林的地域进行造林，却宣称自己营造的是速生丰产林。广大群众愿意投资发展林业，但对某些公司招商造林所宣传的投资回报率和有关林业政策存在着种种担心。由于这些问题给吸收社会公众投资林

业带来很大的隐患，各级林业主管部门有责任、有义务，主动向公众宣传并积极提供有关林业政策法规和林木生长规律等方面的咨询服务，并通过执行林业法律程序，加强对公司集资合作（托管）造林行为的规范，切实依法行政、尽职尽责，做到“不缺位、不越位、不错位”。

三、抓住重点，宣传到位，加大对林业政策法规和林木生长规律的普及力度

各级林业主管部门要广泛地利用电视、广播、报刊杂志等媒体，宣传林业的方针政策 and 法律法规。宣传重点是鼓励和支持社会力量投资造林，大力发展非公有制林业是加快林业发展的方向；林权证的法律地位、林权证的核发程序、用林木进行抵押的前提条件和现实可能性；当地速生丰产林生长量和出材量、速生丰产林工程的规划布局、涉及速生丰产林的有关政策、速生丰产林与普通营造林之间的不同；林木限额采伐制度和林木采伐许可证制度、林业税费政策等。各地要结合本地实际，根据现实需要有重点、有针对性地开展好宣传服务，广而告之。

关于投资回报的宣传，重点是：林业投资风险和平均收益情况；林木生长周期长，培育过程存在气候、森林火灾、病虫害等不确定因素；投资造林收益受树木生长量、市场行情、社会环境和不可预知风险等多因素的影响；树木的生长量取决于品种选择、立地条件和经营管理水平的科技含量等；

木材价格主要取决于木材品质、材积和当时当地的市场行情，还要受到国际市场的影响。

关于采伐的宣传，重点是：森林法规定的限额采伐制度，林木采伐许可证制度和国家林业局 2003 年发布的《完善人工商品林采伐管理的意见》。让公众认识到林权所有者申请人工商品林的采伐必须依据有关法律法规和该意见办理。

关于抵押贷款的宣传，着重要明确：国家法律、政策允许森林、林木和林地使用权用于抵押，但不是所有的森林、林木和林地使用权都可以进行抵押。根据担保法规定，抵押人依法承包的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权可以抵押，但必须经过发包方同意；除法律特别规定的以外，一般情况下，耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得进行抵押；抵押是一种双方合意的民事行为，是否能够实现抵押由抵押人和抵押权人双方商定；林木抵押必须经县级以上林业主管部门登记后，方能产生法律效力；国家对林木采伐实行限额管理制度，而活立木资源资产评估体系目前尚不健全，用森林、林木和林地使用权进行抵押贷款，金融企业一般不愿受理，实施难度较大。

各级林业主管部门要从践行“三个代表”的实际出发，从维护广大人民群众的根本利益出发，以高度的责任心做好对群众的咨询服务工作，客观评价投资造林的收益回报，科学引导社会广大投资者，在投资前充分了解有关林业政策法规

律法规和林木生长规律，指导群众客观分析投资造林的经济收益，以维护其自身权益。

#### 四、依法行政，加强监管，严格执行林权证发放的法律程序

林权证是确认森林、林木和林地所有权或者使用权的法律凭证，也是确认农村林地承包经营权的法律凭证。根据森林法的规定，国务院林业行政主管部门依法负责国务院确定的国家所有的重点林区的林权证书核发；县级以上地方各级人民政府负责本行政区域内林权证书的核发工作。根据目前的规定，国务院林业行政主管部门只是依法负责东北、内蒙古国有林区国有林业单位的林权证书核发工作。除此之外，其他地区的林权证书核发工作，均由县级以上地方各级人民政府负责。林权登记和林权证书的核发必须严格按照 2000 年国家林业局令第 1 号《林木和林地权属登记管理办法》的规定执行。对违反法律规定和程序发放林权证书的，依法予以撤销；对违反法律规定占用基本农田植树的，一律不得发放林权证书。各级林业主管部门要进一步加强林权管理，严格按照法律法规的规定办理林权证，严格把住林权证与实地相符这一关，对已经发放的林权证要进行复查，发现问题及时纠正。严禁违法、违规发放，切实把住林权证审核的每一道环节。

#### 五、勤政爱民，公正廉洁，严格执行有关党纪政纪规定

目前，绝大多数的林业法律法规都要依靠林业主管部门来执行，林业主管部门是否能够做到依法行政，直接涉及到广大人民群众的根本利益，直接影响到林业主管部门的执法权威和社会公信力，甚至关系到林业历史性转变的实现和林业事业的兴衰。通过调查，我们发现某些公司在宣传中，以超出正常的高回报率诱导吸引公众投资造林，采取城市集资、异地造林，“两头不见面”方式，而资金使用周转期长（一般6-8年），这种“托管造林”，缺乏全过程监管的有效手段，存在很大风险和隐患。同时，公司向社会公众集资合作（托管）造林，属于以追求经济目标最大化的商业性经营，按照党纪政纪的规定，各级林业主管部门及工作人员一律不得参与，已经参与的要立即退出。各级林业执纪执法部门要进一步加大监督检查力度，依法严厉查处打着“社会招商托管造林”旗号，实质损害群众利益的行为。

各级林业主管部门及工作人员要倍加珍惜林业来之不易的大好形势，要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，始终把维护好、实现好、发展好最广大人民的根本利益作为依法治林的出发点和落脚点。要进一步规范各级林业主管部门权力、责任和义务，构建高效、公正、廉洁和权威的执法机制，不断提高执政水平，恪尽职守，为林业营造良好的发展环境和氛围。

各级林业部门要密切关注林业发展过程中出现的新情况、新问题，并及时上报。

以上，特此通知。

二〇〇四年十二月十一日