



研究 与 纪实

中国林场协会十年工作回顾

中国林场协会
国家林业局场圃总站 编

中国林业出版社

研究与纪实

——中国林场协会十年工作回顾

中国林场协会 编
国家林业局场圃总站

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

研究与纪实：中国林场协会十年工作回顾/中国林场协会，国家林业局国有林场与林木种苗工作总站编. —北京：中国林业出版社，2014. 11

ISBN 978-7-5038-7725-4

I. ①研… II. ①中… ②国… III. ①林场—协会—概况—中国
IV. ①F326. 2-26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 262153 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail forestbook@163.com 电话 010-83228427

发行 中国林业出版社

印刷 北京北林印刷厂

版次 2014 年 11 月第 1 版

印次 2014 年 11 月第 1 次

开本 880mm × 1230mm 1/32

印张 9.75

字数 253 千字

印数 1 ~ 1500 册

定价 40.00 元



中国林场协会第二届会员代表大会合影

2001. 11. 四川·瓦屋山



中国林场协会第二届五次常务理事（扩大）会议

2006. 3. 13--2006. 3. 15

广东省龙眼洞林场凤凰山宾馆



前 言

国有林场是国家设立的林业事业单位，其主要任务是保护、培育和经营管理国有森林资源，为国家林业和生态建设及经济社会发展服务。新中国成立后，国家投资在全国 31 个省、自治区和直辖市建立了国有林场 4855 个。经过国有林场广大干部半个多世纪的艰苦奋斗，国有林场经营面积达到 11.5 亿亩，其中森林面积 6.7 亿亩，森林蓄积量 20 多亿立方米，分别占全国的 1/5。如今，国有林场为我国生态建设和经济发展作出了突出贡献，已经成为区域林业和生态建设的主体，在保障国家生态安全、促进经济社会发展中起着越来越重要的作用。

党的十六届三中全会指出：“要按照市场化原则规范和发展各类行业协会等自律组织。”十六届四中全会进一步强调：“要坚持培育发展和监督管理并重，完善培育扶持和依法治理社会组织的政策，发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用为经济建设服务。”为贯彻上述两次全会精神，适应经济体制改革的需要，进一步加强国有林场的行业管理，推动国有林场事业的发展，1993 年 3 月 15 日，经原林业部批准和民政部登记，中国林场协会正式成立。协会是由国有林场、乡村林场、联办林场、家庭林场、森林公园，有关企事业单位和群众团体，以及有关专家、学者和专业人员，自愿组成的跨地区、跨部门、跨所有制的行业社会团体，是全国性林场系统非营利性质的社团组织。2000 年前，协会做了大量的工作，对加强行业管理起了积极的作

用，后因政府机构改革、人事变动等原因，协会工作曾一度处于停顿状态。2001年11月，在原林业部党组的重视支持下召开了第二届会员代表大会，选举产生了原林业部副部长沈茂成为会长，刘于鹤副部长为副会长，孔明为秘书长等181名理事的新一届理事会。第二届理事会在主管部门的领导和支持下，为开创协会工作新局面，始终坚持为会员服务、为行业服务、为政府主管部门服务的宗旨，并以为基层林场服务为出发点和落脚点。根据建设现代林业的要求，每年通过举办国有林场改革、森林经营、生态文明建设等内容的培训班，多次组织部分林场场长到国内外特别是国内先进林场考察学习，不断提高林场场长的政治和业务素质；利用报刊、网络、林场信息（10年共发行137期）为林场提供技术、市场咨询服务，加强协会与会员林场的沟通、交流、联络与合作。同时，协会还采用聘请信息员，制作光盘，邀请记者到林场采访，推广先进林场经验，缩小了东西部林场的差距。在自身建设上，不断加强自律，严格按协会《章程》办事，主动接受监督，形成民主决策，自我约束，正确处理好协会与主管部门的关系，做到定好位，不越位，帮忙不添乱。协会开展的各种活动，事先与主管部门沟通，争取支持，协同开展；对主管部门的重要决策，积极响应和大力支持；对委托承办的工作，积极承办，配合行动，形成合力，共同推动工作的开展，不断提高协会的凝聚力和公信力。

社团组织作为政府、企业并列的第三部门，推动了我国社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展。中国林场协会第二届会员代表大会后，理事会在政府主管部门领导和支持下，紧紧围绕国有林场改革与发展的中心任务，利用自身的优势，充分发挥协会的桥梁纽带作用，推动了林场行业管理，促进了国有林场持续、健康、协调发展。10年来，协会在沈茂成会长的领导

下，开创了协会工作新局面，创建了调查研究、干部培训、组织论坛、评选先进四个工作平台，为基层林场服务，既促进了国有林场的改革发展，又为政府机构改革和职能转变创造了条件。2003~2010年，沈茂成会长和场圃总站林场处领导带领调研组先后深入到25个省（自治区、直辖市）的200多个林场调研，亲自撰写了调查报告20余篇，对林场体制改革、森林经营、发展优质高效珍贵树种、场外发展林业、立法及建设社会主义现代国有林场等提出了政策性的建议，为国家制定有关国有林场政策提供了依据，得到了国务院有关领导和国家林业局领导的充分肯定，并作了重要批示，为此，国家为国有林场发展生产、加强基本建设、棚户区改造、解决林场职工社保和林场债务等方面加大了投入，使国有林场得到了实惠。从2006年起，协会组织国有林场地级领导干部异地挂职学习考察，到2013年共有青海、贵州、新疆等20余个省（自治区、直辖市）的314名场级干部到江苏、山东、福建、广西、河北、湖南、湖北等10多个省的先进林场挂职学习，提高了挂职干部的思想素质、领导能力和工作水平。为了广泛开展协会活动，从2008年起，先后组建了北方（包括东北、华北）、中南、华东、西部（包括西北、西南）地区国有林场改革发展论坛（现改为年会）活动，开展经验交流、现场观摩，为场级领导干部外出学习交流开辟了一条新途径。

2003~2006年，协会每年开展一次评选全国国有林场管理奖活动，已有40个国有林场获此殊荣。2010年又将评选管理奖改为评选全国十佳国有林场活动，为林场行业树立了先进典型，从而使中国林场协会起到政府主管部门的参谋助手作用。

《研究与纪实》主要收集了10年来，沈茂成会长对国有林场改革发展中的重大政策问题超前性的研究成果及协会主要工作情况。它的出版发行，必将对国有林场改革、加强森林经营、提高

森林质量、搞好生态建设、发展林业产业、建设社会主义现代国有林场发挥重要作用，同时，对如何办好社团组织提供了经验。我们希望各级林场主管部门和广大林场继续重视和关心林场协会建设，以科学发展观为指导，解放思想，实事求是，按照健全组织、提升能力、培育扶持、规范管理、发挥作用的基本思路，把中国林场协会建成充满活力，富有成效，不断开创协会新局面的社团组织，为建设社会主义现代林场作出新的更大的贡献。

编 者

2014 年 5 月

目 录

调查研究 建言献策

关于解决国有林场体制问题的建议	(2)
关于建设国家珍贵优质高效森林基地的建议	(7)
关于建立国有林场持续经营长效保障机制的建议	(12)
中国林场协会关于国有林场立法的建议	(21)
关于加强国有林场森林经营 培育发展优质高效多功能森 林的建议	(30)
关于改革国有林场体制问题的几点建议	(37)
关于国有林场改革发展需要立法解决的几个问题的报告 2011 年 12 月	(42)
关于将“建设社会主义现代国有林场”作为国有林场长远 建设目标的建议	(46)
关于实行林业战略转型发展的建议	(54)
抓住根本 重点突破	(66)
关于加强国有林场森林经营问题调查报告	(73)

宣传林场改革 推动现代国有林场建设

困扰国有林场改革和发展的四大难题	(84)
关于深化国有林场改革问题的思考	(88)
关于确立国有林场建设发展长远目标的研究报告	(95)
关于建设社会主义现代国有林场问题的探讨	(105)

发展现代林业 建设生态文明	(117)
关于建立省级国有林场森林资源资产管理体制的参考提要 ...	(127)
关于改革国有林场内部经营体制机制的参考提要	(135)
关于国有林场场外发展林业 推进区域林业和生态建设的调查 报告	(141)
坚持科学发展观 创建社会主义现代国有林场	(153)
认真贯彻落实科学发展观 促进国有林场事业又好又快发展 ...	(163)
深化国有林场改革需要切实解决的几个根本性问题	(168)
国有林场脱困振兴关键要建立一个长效保障机制	(177)

坚持为基层服务 为行业服务

对于《关于加快国有林场改革的实施意见（征求意见稿）》 的意见和建议	(188)
关于青岛和潍坊绿化建设经验和做法的调研汇报	(192)
关于华东和中南地区国有林场存在问题的汇报	(194)
关于湖南和河南国有林场工作经验的调研汇报	(197)
关于国有林场存在几个问题的汇报	(199)
在全国林场信息经验交流会暨通讯员培训班上的讲话（摘要）	(203)
在国有林场场级领导干部异地挂职学习考察座谈会上的讲话	(207)
在华东地区第二届国有林场改革论坛结束时的讲话	(211)
在西部地区首届国有林场改革发展论坛上的讲话	(213)

加强自律 搞好协会自身建设

在中国林场协会二届三次常务理事会上的讲话	(218)
----------------------------	-------

中国林场协会二届四次常务理事会会议纪要	(223)
在中国林场协会二届五次常务理事会上的讲话	(229)
在中国林场协会二届七次常务理事会上的讲话	(234)
在中国林场协会二届八次常务理事通信会议上的讲话	(239)
在中国林场协会二届九次常务理事会上的讲话	(243)
在中国林场协会二届十次常务理事会上的讲话	(247)
在宁夏国有林场改革发展座谈会上的讲话	(254)
谈谈建设林场协会问题	(257)

附 件

国家林业局关于印发《社会主义现代国有林场建设标准及 指标体系参考提要》的通知	(262)
国家林业局关于转发《中国林场协会关于国有林场场级 干部异地挂职学习考察活动开展情况及建议的报告》 的通知	(269)
国家林业局关于国有林场森林经营方案编制和实施工作的 指导意见	(277)
中国林场协会关于国有林场场级领导干部异地挂职学习考 察办法(试行)	(282)
关于组建北方地区国有林场省际区域学习交流联络组织座 谈会的纪要	(284)
全国十佳林场推选办法(修正案)	(287)
中国林场协会秘书处工作制度	(291)
中国林场协会财务管理制度	(298)
后 记	(302)

调查研究 建言献策

关于解决国有林场体制问题的建议

2004 年 10 月

全国国有林场达 4466 个，森林面积和蓄积量均占全国五分之一，在国家林业生态体系和林业产业体系建设中，具有重要的地位和作用。搞好国有林场的建设，加快国有林场发展，对全面实现林业战略转变和跨越式发展，建设秀美山川，具有十分重要的意义。

当前，国有林场面临的突出问题是，改革普遍滞后，发展乏力，“两危”情况严重，有些甚至连生计都无法维持。长此下去，国家投巨资多年建设起来的林业基地和生态屏障将遭受重大损失。造成这一问题的原因固然很多，但最根本的是国有林场的体制问题没有解决好。主要表现在以下三个方面：

（一）国有林场的性质与其担负的任务和职能不相适应

过去，在计划经济时期，国家把以采伐木材为主的国营采育林场，定性为国营森工企业，职工为国家产业工人；把以造林经营为主的国有林场，定性为实行企业化管理的国营事业单位，职工为类似国营农场的农业工人。两种林场分别实行国营工业企业和国营生产性事业单位管理体制和相应的政策、制度。事业性国有林场，名为国家事业单位，实际上国家既不列事业编制，也不给事业经费，职工也不享受国家事业单位的劳保福利待遇，林场经营管理森林的生产管理费用，也要由林场自己创收解决。长期以来，许多国有林场为了养活职工，管护林木，不得不为找钱过日子而疲于奔命，无钱无力培育和经营森林，不少还要靠砍伐所剩无几的可采资源，甚至砍伐未成熟的中龄林卖钱维持生计。明

知这无异于杀鸡取卵，但为了生存不得不为之。企业性质的国有采育林场，也因可采森林资源越来越少和国家实行限额采伐制度，木材生产锐减，财源日枯，无余力更新和经营森林，后续资源质低、断档，发展前景暗淡。国有林场这种“企不企、事不事”的性质和定位，以及与之伴随的一些政策、制度，既不符合现今林场任务发展变化的要求，也不符合经营森林的长周期性和连续性特点，与社会主义市场经济体制也不相适应。这是束缚林场生产力发展的一个根本性问题。

(二)国有林场森林资源管理体制与森林资源的保护、发展和持续利用的要求不相适应

新中国成立以来，国有林场的森林资源法定为国家所有，实行省地县三级政府分管，由林场经营管护和开发利用，生产木材归计划部门统一调拨，所获利润上缴政府主管部门。但森林资源的产权主体一直不明确，各级政府、林业主管部门乃至林场都认为自己可以代表国家，有权管理、处置国有林场的森林资源资产。由于这个原因，导致许多国有林场的林木、土地等资产不时被地方政府部门无偿平调、占用，甚至转让出卖，使国有森林资源蒙受重大损失。对于这些政府行为，当地林业主管部门由于不是国有林场森林资源资产的法定出资人代表，无权干预；林场是当地政府管属的单位，更是无能为力。另一方面，由于森林资源产权主体不明确，对国有林场培育、经营和保护管理森林资源所必需的资金、基础设施建设和需要解决的困难和问题等，又无具体部门承担义务和责任。在实行社会主义市场经济体制和依法行政全面实的新形势下，这种有名无实的资源管理体制，怎么能有效地保障国有林场的森林资源资产不流失、不破坏呢？怎么能有效保障国有林场森林资源增长增效、持续经营呢？

(三)国有林场以县为主的行政管理体制与林场面临的建设和发展任务不相适应

目前，在全国4466个国有林场中，有3361个由县(市)管理，

占林场总数的 75%，省(自治区、直辖市)和地(州、市)管理的林场中占 10.06% 和 14.94%。国有林场大都分布在边远山区和沙荒地帶，培育经营的大多为生态公益林和中幼林，林场的生产生活基础设施普遍比较落后，交通条件也差，森林经营管护和林场续建任务相当繁重，需要国家注入相应生产建设资金和事业经费，林场才能得以巩固和发展，充分发挥效益和作用。但是，国有林场所在县(市)多为老少边穷地区，过去林场木材生产上交的利润和税费是当地政府财政的一个重要来源，当时县管林场有利可图，颇有积极性。如今，随着森林分类经营和天然林保护工程的实施，林场可采资源减少，木材收入一落千丈，县里从林场所获的经济利益也随着减少或消失。在县财政减收的情况下，再要这些贫困县自己拿钱养活林场、建设林场是不可能的。况且，林场林业生态建设主要是县外受益，利在国家，要林场所在县埋单，也不合情理。同时，过去国有林场的建设规划，主要是从有利于实行规模经营、集约经营，充分发挥森林的功能和效益出发，按照山脉、水系森林经营区划和生态区域治理进行布点安排的。一些大型国有林场、林场群都跨越县(市)行政区。建场早期，依据林场的规模、分布和区位等，实行以省为主，中央、省、地(州、市)、县分级管理的办法，林场的生产建设投资和管理费用，基本上由中央和省两级承担。当时，由于林场管理体制与林场的任务和特点较为适应，生产建设卓有成效，林场现有的森林主要是那个时期培育起来的。后来，由于种种原因，林场被层层下放，变成了今天的以县为主的管理体制，造成了森林经营区划体系割裂破碎，生产建设投资渠道断失，林场发展严重受制，以至陷入“两危”困境。

解决好国有林场的体制问题，关系国有林场的巩固和发展，系及国家林业生态建设的全局，望能进一步引起重视，抓住当前贯彻落实中央林业决定的有利时机，把国有林场的体制问题妥善解决。对此，提出如下建议：

(一)把国有林场的性质统一定位为国家社会公益性事业单位

中央林业决定明确提出,“林业必须坚持以生态建设为主的可持续发展战略。”“实行林业分类经营和管理”。这是我国林业发展战略的重大调整。国有林场是国家建立的专门经营林业的单位,其经营宗旨和任务,必须随之从过去的以木材生产为中心,转移到以生态建设为主的轨道上来。这不仅要求,划为生态公益型林场要把主要力量投放到森林资源的培育、经营和管护,建设良好生态环境上;划为商品经营型林场,也不能单纯以盈利为目的,对森林的经营利用,也必须顾及生态需求,保护生态安全。何况,我国林业主要是属于国家公益性建设,又是经营生产周期长、风险高、产量受限制的特殊行业,森林资源的培育、经营和利用,不适宜完全按市场化方式运作。因此,无论是生态公益型林场还是商品经营型林场,都应当定位为国家公益性事业单位较为适宜。林场的技术、行政管理、护林人员实行定岗定员,列入国家事业编制,所需经费列入政府财政预算,林业生产建设投资纳入国民经济和社会发展计划,林场经营林业的经济收入,上缴地方财政,实行收支两条线。国有林场实行这种事业化的管理模式,有助于解除林场的后顾之忧,使之能够倾力专注森林资源的培育、经营的管护,保持森林资源的稳定增长,实现可持续经营。

(二)建立权责利相统一,管资产与管人、管事相结合的国有林场森林资源管理体制

要参照重点国有林区森林资源管理体制 reform 模式,根据国有林场的规模、区位、森林价值、以及管理林场的县级政府财力情况等,并本着有利林场的建设和发展的精神,确定相应的管理国有林场森林资源资产的地方政府,并由该政府的林业行政主管部门,代表国家履行出资人职责,享受所有者权益、权利和义务,具体管理国有林场的资产、人员,指导林场的生产建设事业。只