

国有林场

State-owned Forest Farms

第1辑

国家林业局国有林场和林木种苗工作总站
北京林业大学国有林场法律与政策研究所

编

中国林业出版社

国有林场

State-owned Forest Farms

第1辑

国家林业局国有林场和林木种苗工作总站
北京林业大学国有林场法律与政策研究所

编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有林场·第1辑 / 国家林业局国有林场和
林木种苗总站等编. — 北京: 中国林业出版社,
2016.7

ISBN 978-7-5038-8597-6

I. ①国… II. ①国… III. ①国营林场—
经济体制改革—中国 IV. ①F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 145859 号

责任编辑: 李 伟 曹 慧

出 版 中国林业出版社 (100009 北京市
西城区刘海胡同 7 号)
网址: <http://lycb.forestry.gov.cn>
E-mail: forestbook@163.com
电话: (010)83143544

发 行 中国林业出版社

排版设计 北京涅斯托尔信息技术有限公司

印 刷 北京中科印刷有限公司

版 次 2016 年 7 月第 1 版

印 次 2016 年 7 月第 1 次

开 本 787mm×1092mm 1/16

字 数 170 千字

印 张 6.5

定 价 38.00 元

《国有林场·第1辑》编委会

主 任: 杨 超 吴 斌

成 员: 刘春延 严 耕 林 震

管长岭 侯元兆 尉文龙

徐小英 欧国平 张 志

李建锋 杜书翰

主 编: 韦贵红

副主编: 魏 华 展洪德

致 谢

山西省国有林管理局和山西省黑茶山国有林管理局为《国有林场·第1辑》协办单位, 对我们的工作给予了大力的帮助与支持, 在此表示衷心的感谢!

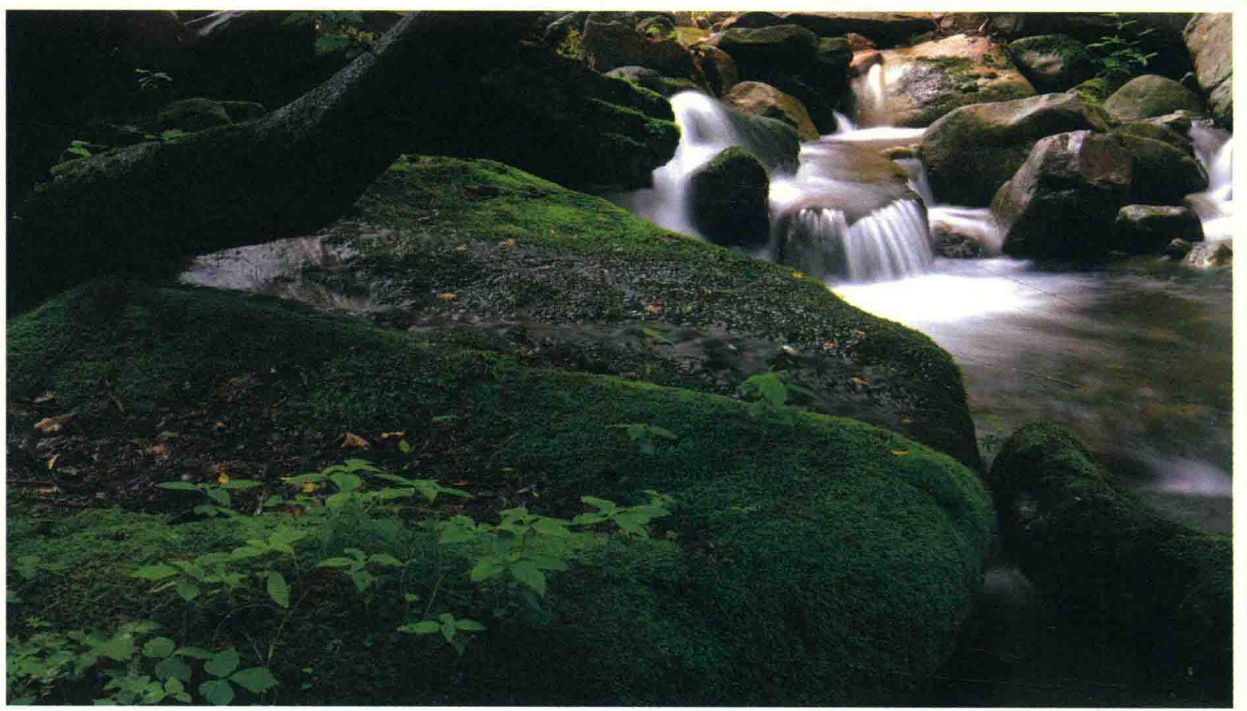
国有林场，美丽中国的建设者与守护者

“无山不绿，有水皆清，四时花香，万壑鸟鸣”，这是林场人的梦想。新中国成立初期，为了造林绿化、培育森林、发展林业，兴建国有林场。一代代林场人在祖国偏远山区栉风沐雨，辛勤耕耘，书写了新中国林业发展的一部部华丽篇章。林一代为绿化山河植树造林，为祖国建设提供木材；林二代在恶劣的环境下，精心呵护森林；林三代肩负生态建设的重任，践行保护和发展的历史使命。他们把山水踏遍，非为风雅，只为守护这美丽的山林；他们艰苦奋斗、无私奉献，无愧为中国的脊梁。

回首 60 多年风雨沧桑，国有林场经历了初建探索阶段，经历了快速发展阶段，经历了“文化大革命”停滞萎缩阶段，经历了改革开放逐步下放、生态建设限伐禁伐，当今的改革为国有林场涅槃重生带来了历史性发展机遇。4855 家国有林场分布在 31 个省（自治区、直辖市）的 1600 多个县，其中 3900 多家地处大江大河中上游、主要湖泊水库、各大风沙区和黄土高原等生态重点地区和生态脆弱地区，是实践科技兴林的示范基地、打造生态文化的重要载体。75 万国有林场职工历经岁月，依然坚守，是国家培育森林资源的先行者、保障生态安全的主力军、发展林业产业的核心力量。

《国有林场》创办宗旨是宣传艰苦创业、无私奉献、科学求实、开拓创新的林场精神，传播国内外国有林管理与经营的先进理念，推广国有林场改革与发展的实践经验，建立国有林场之间的交流平台，展示林场人的风采，反映林场人的心声。

“替河山装成锦绣，把国土绘成丹青，新中国的林人，同时也是新中国的艺人”，林场人艰苦磨练意志，奉献造就人生，是美丽中国的建设者与守护者，是中国林业可持续发展的先行者与实践者。



State-Owned Forest Farms

Volume 1, 2016

Sponsored by:

General Station of State-owned Forest Farms and Nursery,
State Forestry Administration

Contractor by:

Institute of Law and Policy for State-owned Farms,
Beijing Forestry University

China Forestry Publishing House

Editor Board

Directors: Yang Chao, Wu Bin

Members: Liu Chunyan, Yan Geng

Lin Zhen, Guan Changling

Hou Yuanzhao, Yu Wenlong

Xu Xiaoying, Zhang Zhi

Li Jianfeng, Du Shuhan

Editor-in-Chief: Wei Guihong

Deputy Editors-in-Chief: Wei Hua, Zhan Hongde

Editors: Li Wei, Cao Hui

Address: No.35 Tsinghua East Road, Haidian District, Beijing

School of Humanities and Social Science

Beijing Forestry University

Tel: 86(10)62338360

Email: guoyoulinchang66@163.com

CONTENTS

State-Owned Forest Farms

Volume 1 2018

Editorial	1
State-Owned Forest Farms: A Review of the Reform and Development in the Past Five Years	5
The Construction of a Modern Forest Management System	15
The Construction of a Modern Forest Management System	25
The Construction of a Modern Forest Management System	35
The Construction of a Modern Forest Management System	45
The Construction of a Modern Forest Management System	55
The Construction of a Modern Forest Management System	65
The Construction of a Modern Forest Management System	75
The Construction of a Modern Forest Management System	85
The Construction of a Modern Forest Management System	95

“保护森林和生态是建设生态文明的根基，深化生态文明体制改革，健全森林与生态保护制度是首要任务。国有林场是我国生态修复和建设的重要力量，是维护国家生态安全最重要的基础设施，在大规模造林绿化和森林资源经营管理工作中取得了巨大成就，为保护国家生态安全、提升人民生态福祉、促进绿色发展、应对气候变化发挥了重要作用。”

——摘自中共中央、国务院《国有林场改革方案》

刊首语

政策解读..... 1

- 明确定位保生态 创新机制促发展 尉文龙 1
《山西省国有林场改革实施方案》解读 盖强 耿焕忠 5

改革与实践..... 10

- 坚持保护发展并重 深化国有林场改革 王慧珍 11
科学定位转观念 生态建设做贡献 姜世忠 李勇 14
浅谈太原市国有林场现状及未来改革发展方向 韩胜华 16
为绿色发展奠基 为生态文明护航 夏小岗 19
森林管护站建设的实践与探索 王永杰 22
国有林场改革发展调研报告 郭彩红 25
实施林场精准扶贫 加快贫困林场脱贫步伐 刘鹏 29
竹溪国有林场精准定位脱贫路径 秦新 32

经营与管理..... 35

- 国有林场森林资源“精细化资产化管护”的探讨与建议... 盖强 35
国有林场林权纠纷成因分析及调处对策 李成华 38
对加快林下资源开发利用的思考 周小杏 41
省直林区科学培育森林初探 李效东 44
关帝林局合作造林探讨 梁鉴 武福生 成国强 47
中条林区森林生态旅游的发展 武红柱 50

林业技术..... 55

- 林中空地补植补造探讨 邱桃元 55
浅析中幼林抚育在公益林建设中的作用 赵万成 58
退化林分改造的主要做法 周喜军 60
购买式造林的探索与实践 王金龙 63

林场故事..... 67

- 情系山林 共筑绿色长城 武江 67
绿树映丹心 红旗永飘扬 刘睿 68

林场风采..... 71

- 创新造林护林机制 推进流域综合治理 白晓东 71

他山之石..... 75

- 法国森林的委托管理 胡雄 韦贵红 75

共同关注..... 81

- 张建龙局长在江西调研林业改革发展工作 刘小虎 81
大森林论坛 2016 年年会在云南举行 韦贵红 84
中法国有林国际研讨会在山西临汾召开 韦贵红 85
大力发扬竞赛精神, 全面推动国有林场改革 刘露霏 87
全国总工会、国家林业局领导赴党川林场调研 陈明琦 89
全国国有林场思想政治工作演讲大赛在山西举办 韦贵红 90

- 《国有林场》征稿启事 93
北京林业大学 2016 年公共管理硕士(国有林场班)招生简章 ... 94

CONTENTS

Policy Interpretation

- Give the Ecological Protection a Clear Role and the Innovation Mechanism Ensure its Development YU Wenlong 1
- An Interpretation of the Implementation Plan for the Reform of Jiangxi's State-owned Forest Farms GAI Qiang, GENG Huanzhong 5

Reformation and Practice

- Pay Equal Attention to Protection and Development, Deepen the Reform of State-owned Forest Farms WANG Huizhen 11
- Position Scientifically and Change Concept to Make Contribution to Ecological Construction JIANG Shizhong, LI Yong 14
- A Discussion on the Present Situation and Reform Direction of the State-owned Forest Farms in Taiyuan City HAN Shenghua 16
- Lay Foundation for the Green Development and Protect the Ecological Civilization XIA Xiaogang 19
- Practice and Exploration on Constructing the Forest Management Station WANG Yongjie 22
- Investigation Report on the Reform and Development of State-owned Forest Farms GUO Caihong 25
- Implement the Targeted Poverty Alleviation of State-owned Forest Farms to Accelerate the Pace of Poverty Alleviation of Poor State-owned Forest Farms LIU Peng 29
- Zhuxi State-owned Forest Farms Set the Poverty Alleviation Path Accurately QIN Xin 32

Operation and management

- Discussion and Suggestion on the "Precise and Capitalized Management" of Forest Resources of State-owned Forests GAI Qiang 35
- A Cause Analysis on the Forest Property Rights Dispute at Present in State-owned Forests and Counter Measures and Mediation Suggestions LI Chenghua 38
- Thoughts on Accelerating the Development and Utilization of Under-forest Resources ZHOU Xiaoxing 41
- A Research on Scientific Forestation in Provincial Forests LI Xiaodong 44
- A Discussion on the Cooperative Forestation of Guandi Forestry Bureau LIANG Jian, WU Fusheng CHENG Guoqiang 47
- The Measure Research on Developing the Forest Eco-tourism in Zhongtiao Forest Zones WU Hongzhu 50

Forestry Technology

- Discussion on Plant and Fill the Forest Open Space DI Taoyuan 55
- An Analysis on the Effect of Tending Middle-aged and Young Forests in the Public Welfare Forest Construction ZHAO Wancheng 58
- The Main Methods for the Reconstruction of Degraded Forest ZHOU Xijun 60
- Exploration and Practice on Afforestation by Means of Purchase WANG Jinlong 63

Forest Farm Story

- Fall in Love with Forests and Build the Green Great Wall Together WU Jiang 67
- The Green Trees were Shining and the Red Flags were Waving LIU Rui 68

The Charming Forest Farms

- Develop the Innovative Mechanism of Planting and Protecting Forests to Speed Up the Watershed Comprehensive Management BAI Xiaodong 71

Information of Foreign Experiences

- Entrust Management of the forest in France Jean Philippe FRUCHON, WEI Guihong 75

Focuses

- Minister Zhang Jianlong Researched on Forestry Reform and Development in Jiangxi Province LIU Xiaohu 81
- The 2016 Annual Meeting of Forest Forum was Held in Yunnan WEI Guihong 84
- Sino-French International Seminar on State-owned Forest Farms was Held in Linfen, Shanxi WEI Guihong 85
- Strongly Encourage the Spirit of Competition, Promote the State-owned Forest Reform in all-round Way LIU Lufei 87
- Officials of ACFTU and SFA visit Dangchuan Forest Farm CHEN Mingqi 89
- Shanxi: National Speech Contest on Ideological and Political Works in State-owned Forest Farms WEI Guihong 90
- Contributions Invited 93
- The Student Recruitment Brochure of Master of Public Administration of Beijing Forestry University in 2016 94

明确定位保生态 创新机制促发展

尉文龙

十八大以来,习近平总书记高度重视生态文明建设,提出“绿水青山就是金山银山”“森林是水库钱库和粮库”“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”等许多新理念。2015年党中央、国务院密集出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等文件,加强生态文明建设。生态文明建设相关政策的出台,促进了生态文明建设步伐不断加大,力度不断增强,生态文明成为全面建成小康社会的重要指标。

2015年2月8日,中共中央、国务院印发《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》(中发〔2015〕6号),国有林场改革工作在全国全面推开,国有林场发展将迎来新的契机。山西省认真贯彻落实中央文件和习近平总书记系列重要讲话精神,省委、省政府主要领导多次听取汇报并作出批示,省委全面深化改革领导小组第十三次会议和省政府第97次常务会议专题研究国有林场改革工作。

国有林场改革工作对山西生态文明建设,乃至经济社会发展具有重大意义。国有林场是生态修复和建设的重要力量,是维护全省生态安全最重要的基础设施,在大规模造林绿化和森林资源经营管理工作中取得了巨大成就,为国家生态安全、提升人民生态福祉、促进绿色发展、应对气候变化发挥了重要作用,在生态文明建设中的地位和作用无可替代。搞好山西省国有林场改革,进一步明确国有林区发挥生态功能、维护生态安全的战略定位,明确国有林区提供生态服务、



维护生态安全的基本职能,可确保国有森林资源不破坏、国有资产不流失,为坚守生态红线发挥骨干作用。国有林场改革关系国土安全、生态安全、人民福祉、公众利益;搞好国有林场改革,是一项利在当代、功在长远、兴晋强晋的大事好事,必将在山西省改革发展史上留下浓墨重彩的一笔。

一、山西国有林场发展现状

山西国有林场始建于1919年,经过多年建设,现有267个国有林场,实行省、市、县三级管理,其中省直9个林业局辖147个林场,市县属120个林场。从实践看,管理层级越高,管理效果越好。全省国有林场主要分布在太行山、吕梁山主脊两侧的河流源头、水库周边等生态区位十分重要的区域,担负着维护山西省国土生态安全的基础保障作用,保护着全省最精华的森林资源。全省国有林场现有林地总面积4009万亩,占全省林地面积的31.5%;有林地面积2406万亩,占全省有林地面积

积的 61.3%；活立木蓄积 7893 万立方米，占全省活立木蓄积的 71.3%。国有林场公益林面积达到 3647.85 万亩，占经营总面积的 91%。

近年来，山西国有林场紧紧围绕山上治本、身边增绿、产业富民、林业增效的总体思路，以“敬天为民”为基本理念，以求真求实科学为总要求，规范管理、创新发展，管理能力得以提升，改革发展取得突破，资源保护再创佳绩，生态建设成效显著。“十二五”期间，全省累计新建或改造管护站 468 个，场部危旧房改造 168 处；林区危旧房改造项目共改造 15770 户，全省已建成 12445 户，占总户数的 79%；天保区国有林场职工基本实现了养老保险和医疗保险的全覆盖。

同时，山西省国有林场存在着功能定位不明确，内部经营机制不活，人员年龄结构老化，专业技术人才短缺等问题，严重制约着国有林场的可持续发展。

二、山西省改革方案的起草过程

山西省国有林场改革工作得到了省委、省政府的高度重视，各级各部门的大力支持。王儒林书记初到山西提出，“山西之长在于煤，山西之短在于林，山西之少在于水，这是采煤沉陷区治理、涵养水源、改善生态环境的关键，推动绿色发展要坚持生态优先、林业为重点。”中央 6 号文件印发后，王儒林书记批示“要高度重视，认真落实”，李小鹏省长多次作出批示和指示，两次听取了省林业厅专题汇报，并提出指导意见；2015 年 7 月 8～9 日，李省长亲率省编办、发改、财政、交通、林业等部门的主要负责同志，赴长治、临汾、太岳林局进行国有林场改革专题调研，省长专题调研国有林场改革是其他省市所没有的。郭迎光副省长多次听取林业厅汇报，并就许多具体工作进行了周密详细的安排。2015 年 6 月 4 日，郭迎光副省长带队赴国家林业局，就山西省国有林场改革进展情况及下一步工作思路和需要国家林业局支持的事项进行了汇报。

《山西省国有林场改革实施方案》先后多次征求了省编办、发改、财政、人社、交通、水利、住建、民政、银监局、国土厅、环保厅和省总工会等 12 部门，11 个市、96 个涉及国有林场的县，以及 9 个省直林局的意见，反复修改完善，六易其稿。经省政府第 97 次常务会议和省委全面深化改革领导小组第十三次会议审议并原则通过。2015 年 12 月 16 日，国家发展改革委和国家林业局（国家国有林场林区改革工作小组）复函，指出《山西省国有林场改革实施方案》指导思想明确、改革重点

突出，符合中发〔2015〕6 号文件精神，原则同意。并对山西省《方案》及改革工作提出了意见建议。

2016 年 1 月 22 日，省政府召开国有林场改革电视电话会议，对全省国有林场改革进行动员部署，副省长郭迎光参加并讲话。1 月 23 日，中共山西省委、山西省人民政府印发《山西省国有林场改革实施方案》（晋发〔2016〕9 号）。《方案》明确改革的总体目标是生态功能显著提升，生产生活条件明显改善，体制机制创新取得实效。

三、多措并举，积极探索，稳步推进国有林场改革工作

国有林场改革，是省委、省政府认真贯彻落实党中央、国务院的战略部署，站在全省经济社会可持续发展的战略高度作出的一项重大决策，是生态文明建设的一项重大举措，是山西省国有林业发展史上的一个里程碑。

《方案》共分为三个部分，对改革提出了总体要求，明确了改革的主要任务和举措，加强组织领导，保障改革顺利推进。可以简单地归纳为：一个明确，两个落实，实现三三目标，搞好四个创新，解决好五个问题。

一个明确：即明确国有林场的功能就是保生态。山西省国有林场保护着全省最精华的森林资源，承担着保护和培育森林资源、维护国土生态安全、示范带动全省林业生态建设的重要职责。主要功能定位于保护培育森林资源、提供生态公益服务和生态产品，按从事自然资源保护类公益服务的事业单位管理，在事业单位改革分类目录中就是公益一类事业单位。这个定位符合国家的改革精神，也是我们多次和省领导汇报，反复和省编办、财政等部门沟通的结果。

两个落实：即落实公益性事业单位的性质和编制，落实财政对编制内人员及相关经费的保障。目前，山西省国有林场功能性质落实不到位。绝大部分还是自收自支性质，与所承担的生态建设职责任务不相适应。全省现有 36 个全额财政保障林场，67 个差额预算林场，164 个自收自支林场（其中省直 136 个）没有固定保障，林场的生存与发展受到严重制约。部分职工生活贫困。2014 年，国有林场年人均收入 4.04 万元；其中市县属国有林场年人均收入 3.45 万元（部分林场人均年工资不足 1 万元），是山西省 2013 年城镇在岗职工年人均工资收入 4.64 万元的 74%。基础设施建设滞后。特别是市县国有林场基础设施欠账多，部分林场场部年久失修，大部分管护站租用民房或 20 世纪建造的土坯房，

职工工作生活条件比较艰苦,管护手段落后。

国有林场改革以“因养林而养人”为方向,落实编制,落实人员和基础设施建设经费,要保障工程管理中的设施建设及必要的购买劳务的支出。《方案》要求,按照事权划分、分级负责的原则,将国有林场事业编制内人员相关经费纳入同级财政预算,改革后财政保障水平不低于改革前的水平。

实现三三目标:即“三减、三增、三加强”的改革目标。“三减”就是精减林场、缩减编制、精减非林单位。到2016年,林场机构整合精简到位,财政预算保障到位,全省国有林场由267个减少到220个以内,国有林区非林单位减少30%,全省国有林场全部纳入公益性事业单位管理。到2020年,全省国有林场总数减少到200个以内,事业编制减少30%左右,领导职数显著减少,国有林区非林单位总数减少到改革前的50%左右,基本完成国有林场改革任务。“三增”就是增面积、增蓄积、增覆盖。使全省国有林场经营面积增加到5000万亩以上,有林地面积增加到3000万亩以上,活立木蓄积量增加到1亿立方米以上,对全省森林覆盖率的贡献率由11个百分点增加到20个百分点,国有林场范围内的宜林荒山全面绿化,森林结构得到优化,生态功能显著提升。“三加强”就是加强森林保护与培育、加强资源管理、加强基层基础设施建设。通过创新管理体制、多渠道加大对林场基础设施建设投入,优化国有林场布局,拓宽职工就业渠道,完善各项社会保障,场部、管护站点逐步实现“五通”(通水、通电、通路、通网络、通电视),职工住房条件明显改善。改革将确保森林资源不破坏、国有资产不流失、林区社会和谐稳定。

搞好四个创新:一是科学划定永久性生态公益林地,实施立法保护。山西国有林场的生态公益林主要分布在吕梁山、太行山和主要河流源头,用30%的林地,培育了60%的有林地,蓄积量占了全省的70%,是山西生态的基础。为了进一步优化山西省的生态、生产和生活“三大空间”,通过这次改革山西省拟将现有的国有森林资源及其插花、毗邻,以及生态区位比较重要且集中连片的集体所有的生态公益林通过赎买和托管使国有林场经营面积达到5000多万亩。通过精准提质增效,使有林地及特种灌木林地面积达到4500万亩左右,为全省提供20%左右的森林覆盖率,作为山西的生态底线。按照党的十八届四中全会精神,贯彻依法治国的理念,划定永久性生态公益林地,予以立法保护,这在全国是

首创,是山西国有林场改革最大的特点。以国有森林资源为主体,将生态区位特别重要或生态状况特别脆弱,对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用,以发挥森林生态和社会服务功能为主要目的的生态公益林地,划定为永久性生态公益林地,一经划定,将严格保护。除非有重大特殊需要,经严格审查审批外,不能改变其用途。因特殊需要占用,审批权限在省人民政府,并严格实行等量置换、限期恢复森林植被,使永久性生态公益林地面积保持长期不变。

二是树立近自然经营、多目标培育的营造林理念,构建健康稳定的森林系统。国有林场在加大造林绿化力度,强化森林资源管护的同时,应该进一步优化林分结构,构建健康稳定的森林生态系统。以“增绿量、增覆盖、增景观、增蓄积、增效益”为目标,以提升质量、增强效益为着力点,牢固树立“安全性、稳定性、多效性、景观性”的营造林理念。以适地适树为原则,以乡土树种为根本,大力营造针阔混交林、乔灌混交林,全面提升营造林质量。以近自然、低扰动、斑块状改造为主要改造方式,通过灌木林改造形成乔灌混交林、乔木林和灌木经济林,提高森林覆盖率。以科技为引领,以穴盘苗造林为突破口,着力解决困难立地条件下阔叶树造林难的问题以及苗木结构性过剩和短缺问题,为造林绿化提供苗木保障。构建完善的森林生态系统,要立足当前,着眼未来,以提高森林质量、促进森林生态系统健康发展、促进森林资源总量持续增长为目的,多目标经营,因地制宜、分类施策、注重成效,积极开展森林抚育和低质低效林改造工作。通过森林抚育和低质低效林改造,调整树种组成,调整林分密度,提高森林的生长量,增加森林碳汇,增强林木抵抗自然灾害的能力,降低林业有害生物和森林火灾发生率。

三是实施“精细化管理、资产化管护”的资源管理模式,实现森林资源质量精准提升。国有林场改革后,如何调动管护人员的积极性,精准提升森林质量成为我们首要解决的问题。立足山西林业发展实际,我们探索出“精细化管理、资产化管护”的资源管理模式。“精细化管理”就是推动传统的森林管护责任制向新型的森林管护经营责任制转变,将国有林场的森林管理的基本单元细化到每个管护责任区。在严格保护、科学培育、合理利用的原则指导下,做到资源底数清、培育目标清、资源动态变化清、林下资源利用的种类规模清、管护设施建设和维护情况清。“资产化管护”就是将一个管护经营责任区内的森林资源保护、培育、利用和设施建管

任务，以合同的形式整体核定给管护人员，并依据各项工程投资量进行货币化计量和考核。让管护人员做好管护工作的同时，做好森林资源的培育、管护设施的建设维护、新造林地管护等工作，并可以适度开发利用林下资源，发展林下经济，森林资源质量得到精准提升，管护人员收入得到根本保障，进而推动林区实现可持续发展，实现资源的保护、培育、利用“三结合”，做到“保护有酬、植绿有偿、合理利用，损失赔偿、破坏受罚”，使管护人员的利益与林地生产力的提升有机结合起来。

四是实施“全流域治理、全林分经营”治理模式，保障治理的系统性。“全流域治理、全林分经营”治理模式是在国有林场经营范围内，以流域（沟系、水系）为治理单元，整合工程项目、资金，优化工程空间布局，实行系统治理，走出一条富有特色的生态建设提档升级、提质增效、内涵式发展新路径，是山水林田湖综合治理理念在山西国有林场的具体体现，是工程建设的基本方向。全流域治理模式不是简单地把任务放在一起，而是要把最新的成果、最好的技术、最优的管理整合进来，形成一个示范园区，逐步推开扩大，由点上的治理发展到面上的治理，将林区示范流域打造成为资源保护示范区、森林经营集约区、产业发展潜力区、森林文化展示区、旅游观光休闲区、科学技术试验区。

解决好五个关键问题：一是明晰林场产权，加快纠纷调处。《方案》要求，各级政府应当做好林地、林木权属争议调处工作，切实做到权属清晰、职权明确、监管有效。

二是经费纳入同级财政保障。省财政统筹中央补助资金，按照“全额算账、收支分开、差额补足、总额不减”的原则对省属国有林场经费予以保障。市县要按照事权划分、分级负责的原则，将国有林场事业编制内人员相关经费纳入同级财政预算。具备条件的支农惠农政策适用于国有林场。将国有林场扶贫工作纳入各级政府扶贫工作计划，加大扶持力度。加大对林场基本公共服务的政策支持力度，促进林场与周边地区基本公共服务均等化。省级财政安排资金，统筹解决国有林场改革成本问题。中央财政安排的国有林场改革补助资金由省级统筹安排，主要用于补缴国有林场拖欠的职工基本养老保险和基本医疗保险费用、国有林场分离场办学校和医

院等社会职能费用、先行自主推进改革的奖励补助、购买公益林等与改革相关的支出。

三是基础设施纳入区域发展规划。加强基层基础设施建设，县级以上人民政府将国有林场的房屋、道路、供电、通讯、广播电视、饮水安全，管护站点用房、森林防火设施、有害生物防治等基础设施建设纳入同级政府建设规划，“十三五”期间实现全覆盖。通过创新管理体制，多渠道加大对林场基础设施建设投入，优化国有林场布局，场部、管护站点逐步实现“五通”（通水、通电、通路、通网络、通电视），职工生产生活条件明显改善。积极推进国有林场生态移民，将位于生态环境极为脆弱、不宜人居的场部逐步搬迁到小城镇，提高与城镇发展的融合度。落实国有林场职工住房公积金和住房补贴政策。在符合土地利用总体规划的前提下，按照行政隶属关系，经地方政府批准，依据保障性安居工程建设的要求，允许国有林场利用自有土地建设保障性安居工程，并依法依规办理土地供应和登记手续。

四是妥善安置现有在编职工及长期聘用人员。制定优惠政策，引进国有林场发展急需的管理和技术人才，建立公开公平、竞争择优的用人机制。加强国有林场领导班子建设，加大林场职工培训力度，建立健全国有林场人才交流机制，提高国有林场人员综合素质和业务能力。适当放宽艰苦地区国有林场专业技术职务评聘条件，适当提高各类林业专业技术和技能岗位职称比例。确实解决市、县国有林场职工年龄结构老化问题，有计划面向社会按专业需求公开招聘补充人员。我们将按照以人为本，确保稳定的原则，妥善安置富余职工，不将一名职工推向社会。坚持“依法依规、公平公正”的原则，兼顾各方利益，尽最大努力化解用人风险。要在法律和政策的范围内，尽量让长期为林业、林场服务的人员享受改革的成果，努力做到管理不乱、收入不减、待遇不降。

五是完善社会保障体系。按照改革后国有林场相应类别及标准，实现职工“五险一金”全覆盖。以前年度欠缴的各项保险一次性给予补缴，所需资金由中央财政安排的国有林场改革补助资金中解决，不足部分按现行渠道解决。将符合低保条件的林场职工及其家庭成员纳入当地居民最低生活保障范围，切实做到应保尽保。

（尉文龙，山西省国有林管理局）

《山西省国有林场改革实施方案》解读

盖强 耿焕忠

国有林场改革是党中央、国务院着眼生态文明建设全局做出的重大战略部署。2015年2月8日，中共中央、国务院印发了《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》（中发〔2015〕6号），3月7日，国务院召开了全国国有林场和国有林区改革工作电视电话会议。2016年1月22日，山西省政府召开了全省国有林场改革工作电视电话会议，1月23日，山西省委、省政府印发了《山西省国有林场改革实施方案》（晋发〔2016〕9号，以下简称《实施方案》），标志着山西省国有林场改革全面启动。

一、加快国有林场改革意义重大，影响深远

山西省现有267个国有林场，其中省直9个林业局辖147个，市县属120个（其中市级国有林场6个）。现有林业在职职工10683人，离退休人员5474人。全省国有林场林地总面积4009万亩（其中省直2262万亩，市县1746万亩），占全省林地面积的31.5%；有林地面积2406万亩（其中省直1445.66万亩，市县960.13万亩），占全省有林地面积的61.3%；活立木蓄积7893万立方米，占全省活立木蓄积的71.3%。国有林场公益林面积达到3647.85万亩，占经营总面积的91%。国有林场保护着全省最精华的森林资源，主要分布在太行山、吕梁山主脊两侧的河流源头、水库周边等生态区位十分重要的区域，在维护国土生态安全、提升人民福祉、促进绿色发展中发挥了重要作用。但长期以来，国有林场存在着管理体制不顺、经营机制不活、投入渠道不畅等问题，基础设施和公共服务严重滞后，林场职工收入低，

住房条件差、子女上学难、就业渠道窄等问题突出。这些已严重影响国有林场的可持续发展，必须通过改革破解长期以来制约林场发展的体制机制障碍，通过转型创新，增强林场发展活力；通过完善各项保障，为国有林场可持续发展奠定坚实基础。

二、《实施方案》出台的背景

省委、省政府高度重视国有林场改革，王儒林书记指出：“国有林场管护着我省最优质、最精华的森林资源，是生态修复和建设的主战场。必须认真贯彻落实党中央、国务院关于深化国有林场林区改革的决策部署，统筹推进国有林场改革发展，确保改有所成、改有所进。”李小鹏省长多次听取汇报，多次召开会议研究，2015年7月带领省直有关部门主要负责同志，利用两天的时间深入长治、临汾、太岳林业局实地调研，并召开专题座谈会，现场协调解决改革的经费保障、基础设施建设、政策落实等重大问题。李小鹏省长强调指出“国有林场是生态建设的重要力量，是维护生态安全最重要的基础，要按照中央的安排部署，结合实际，深化改革，激发活力，切实发挥好国有林场在生态建设中的先锋队和主力军作用”。郭迎光副省长多次听取汇报，并就许多具体工作进行了周密详细的安排。2015年6月，亲自带队赴国家林业局汇报改革工作。2015年8月，省人大专门对全省国有林场改革及森林生态效益补偿制度实施情况进行调研督导。省林业厅会同省直有关部门在全面调查摸底、广泛征求意见的基础上，研究起草了《山西省国有林场改革实施方案（代拟稿）》。先后两次征求了省编办、发改、财政、人社、交通、水利、住建、民政、银



2015年7月8日，山西省省长李小平专题调研国有林场改革（作者提供）

监局、国土厅、环保厅和省总工会等12个部门，11个市、96个涉及国有林场的县，以及9个省直林局的意见，反复修改完善，六易其稿，最终形成《实施方案》。《实施方案》全面贯彻落实党中央、国务院关于深化国有林场改革、加快推进生态文明建设的一系列部署和要求，紧密联系我省实际提出了国有林场改革的目标和任务，2015年9月8日，经山西省人民政府第97次常务会议通过，10月8日经山西省委全面深化改革领导小组第十三次会议审议通过。12月16日，国家发改委、国家林业局以发改经体〔2015〕2977号文批复实施。

三、山西国有林场改革的总体思路

根据中央改革精神，山西省紧紧围绕生态公益性改革导向，牢牢守住保护生态、保障民生两条底线；始终坚持有利于保护和改善森林资源、有利于改善生态民生、有利于增强林业发展活力这三条原则。按照“定性、整合、定编、保障、发展”的线路图，分别划定2016年和2020年两个阶段时间表，到2016年完成向公益性事业单位转型和机构整合的主体改革任务，建立功能定位明确、政策保障有力、管理科学规范的国有林场管理体制和经营机制。到2020年，通过资源整合，加强保护，科学经营，增量提质，完成全部改革任务，森林结构得到优化，生态功能显著提升，基础设施全面加强，生产生活条件明显改善，实现资源增长、林场增效、职工增收。

四、《实施方案》的主要内容

《实施方案》共分为三个部分，即总体要求、主要任务和推进举措、组织领导。

（一）总体要求

1. 指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以习近平总书记关于生态文明建设的重要指示为指针，紧紧围绕省委省政府“绿色发展”总体部署，实施以生态建设为主的林业发展战略，以保护生态、保障民生为总目标，因地制宜推进政事分开、事企分开，管干分离、主副分离，建立有利于保护和改善森林资源、有利于改善生态和民生、有利于增强林业发展活力的国有林业体制机制，确保森林资源不破坏，确保国有资产不流失，确保林区社会和谐稳定，为建设生态文明、实现美丽山西做出更大贡献。

2. 基本原则

一是坚持生态优先原则。要把维护和提高森林资源生态功能作为改革的出发点和落脚点，建立严格的国有林地和林木资源管理制度，充分发挥国有林场在林业生态建设中的骨干中坚、示范带动作用。

二是坚持民生为本原则。国有林场改革事关全省人民的生态安全与民生福祉，要以改革促发展、增活力、保民生，切实解决好全省人民最为关心的生态问题。同时，要努力化解历史遗留问题，解决林业职工最关心、最直接、最现实的利益问题，为职工转岗、就业、增收创造良好的发展环境，充分调动职工的积极性、主动性和创造性，确保林区稳定、生态安澜。

三是坚持创新驱动原则。以创新的思路和法治的思维深化改革，建立功能定位明确、层级清晰有序、运行规范高效的国有林场管理体制，创新管林护林机制、造林营林机制、产业开发机制和投融资机制，增强国有林场改革发展活力。

四是坚持分类指导原则。坚持改革总目标不动摇，认真研究，立足实际，创造性地推进改革。根据区域特点、资源状况、不同人员结构提出改革实施意见。

五是坚持政府主导原则。各级政府对所辖国有林场改革负总责，严格把握政策，细化分解任务，认真落实措施，正确处理改革、发展、稳定的关系，扎实有序推进改革。

3. 总体目标

可以概括为“三减、三增、三加强”。“三减”就是精减林场、缩减编制、精减非林单位，到2020年，全省国有林场总数由267个减少到200个以内，事业编制减少30%左右，国有林区非林单位总数减少50%以上。“三增”就是增面积、增蓄积、增覆盖。到2020年，全省国有林场经营面积由现在的4009万亩增加到5000万亩以上，有林地面积由现在的2400万亩增加到



2016年1月22日山西省召开国有林场改革工作电视电话会议（作者提供）

3000 万亩以上；活立木蓄积由现在的 7900 万立方米增加到 1 亿立方米以上；国有林场范围内的宜林荒山全面绿化，实现增绿量、增覆盖、增蓄积、增景观、增效益。到 2030 年，国有林场对全省森林覆盖率的贡献率由目前的 11 个百分点增加到 20 个百分点，“三加强”，就是要全面加强资源保护与培育，全面加强资源管理，全面加强基层基础建设。

（二）主要任务和推进举措

可归纳为完成十项任务，推进三大创新。

1. 十项任务

一是明确功能定性，即明确国有林场的公益性功能定性。《实施方案》将山西省国有林场主要功能定位于保护培育森林资源、提供生态公益服务和生态产品，按从事自然资源保护类公益服务的事业单位管理，即按公益一类事业单位管理。

二是适度规模整合。综合考虑区位、规模和生态建设的需要，科学划分国有林场类型，一般 10 万亩以下为小型林场，10 万～30 万亩为中型林场，30 万亩以上为大型林场。通过减少机构，把一些规模过小，分布零散的小林场，整合为比较大的林场，以利于充分发挥规模效益。把一些与管林营林不相匹配的专业机构、服务机构精简撤并，在此基础上，坚持规模与机构相适应的原则，科学核定事业编制，用于聘用管理人员、专业技术人员和骨干林业技能人员，明确岗位职责，加强监督考核。编制核定总的原则是优化人员结构，减少管理人员，增加技术人员，减少工勤人员，增加一线管护人员。

坚持以人为本，多渠道就业的原则，妥善分流安置事业编制外正式职工及长期聘用的临时人员。

（1）转岗分流。把富余人员分流到资源保护、造

林营林一线，从而降低管理成本，提高工作效率。

（2）自然减员。在 2020 年前人员分流过渡期内，采取定编定岗不定人的办法，通过自然减员，逐步消化，逐步达到核定编制。

（3）产业安置。2020 年前，允许国有林场职工创办管林、造林、营林等经营性实体或自主择业，

三是理顺管理体制。《实施方案》要求，完善省、市、县三级管理的国有林场管理体制，加快推进政事分开、管干分离、事企分开、主副分离。改革后，国有林场主要从事保护森林资源等公益事业，森林日常管护、森林消防。各项林业生产，通过合同、委托等方式面向社会购买服务，让更多的市场主体和社会公众参与国有林场林业建设。对现有的经营性项目，组建经营实体，实行公司化管理、市场化运作，并逐步与林场主体分离。积极发展森林生态产业。在此基础上，推进政事分开、事企分开、管干分离、主副分离，创新管理模式，剥离社会职能，让林场轻装上阵抓保护，集中精力搞营林。

四是创新管理模式。《实施方案》要求，国有林场实行场长负责制和场长任期目标考核责任制，林场场长对本场资源保护、森林培育、林业产业开发、林场社会稳定负总责。国有林场要切实加强党的组织领导，坚定正确的改革方向。加强林场工青妇组织建设，设立林场管委会、工青妇等机构组织。进一步健全职工代表大会等民主管理形式，保障职工合法权益。

五是加快森林培育。《实施方案》要求，“十三五”期间全面完成国有林场宜林荒山造林绿化；积极发展场外林业，大力实施购买式造林、合作式造林、股份制造林；积极鼓励国有林场引进战略投资者，认领国有荒山荒地开发造林。建立森林经营制度，制定省级森林抚育规程，建立和完善森林抚育补贴政策，实施森林培育工程，加强森林抚育，优化森林结构，增加森林蓄积，提高林分质量，强化生态功能。

六是强化资源保护。建立“国家所有、省级管理、林场保护与经营”的国有森林资源管理制度；进一步创新森林资源管护办法，引入市场竞争机制，提高管护效益；建立归属清晰、权责明确、监管有效的森林资源产权制度；全面加强林业“三防”体系建设，巩固林业生态建设成效，确保林地资源安全；完善绩效管理和考核机制，落实领导干部自然资源资产管理保护情况离任审计制度。

七是建立监管机制。强化省、市两级林业行政主管部门森林资源监管机构和职能，对森林资源消长、林地

资源变更进行严格监测和检查,加强森林资源资产核算、考核等工作,保持国有林场森林资源的长期稳定发展。

八是增强发展活力。国有林场要依托自然资源和人才技术优势,发展培育珍贵用材林、特色经济林、生物质能源林、森林旅游、森林食品药品和森林养殖等特色产业。按照严格保护、科学规划、合理利用的原则,鼓励社会资本和林场职工开发利用森林资源,开发森林旅游、生物质能源林、中草药种植加工等项目,盘活森林资源资产,增强国有林场发展后劲。

九是加强队伍建设。制定优惠政策,引进国有林场发展急需的管理和技术人才,建立公开公平、竞争择优的用人机制。加强国有林场领导班子建设,加大林场职工培训力度,建立健全国有林场人才交流机制,提高国有林场人员综合素质和业务能力。适当放宽艰苦地区国有林场专业技术职务评聘条件,依据《关于国有林场岗位设置管理指导意见》(人社部发〔2015〕54号),适当提高国有林场林业技能岗位比例结构。切实解决市、县国有林场职工年龄结构老化问题,有计划面向社会按专业需求公开招聘补充人员。

十是完善保障政策。《实施方案》进一步明确了政府及各部门对国有林场改革发展的政策支持、社会保障等事项。按照事权划分、分级负责的原则,将国有林场事业编制内人员相关经费纳入同级财政预算,改革后财政保障水平不低于改革前的水平。省财政统筹中央补助资金,按照“全额算账、收支分开、差额补足、总额不减”的原则对省属国有林场经费予以保障;按照改革后国有林场相应类别及标准,实现职工“五险一金”全覆盖。以前年度欠缴的各项保险应一次性给予补缴,所需资金由中央财政安排的国有林场改革补助资金中解决,不足部分按现行渠道解决;对国有林场所欠金融债务情况进行调查摸底,按照平等协商和商业化原则积极进行化解。对于正常类金融债务,到期后依法予以偿还;对于国有或国有控股金融机构发放的、国有林场因营造公益林产生的不良债务,按国家有关部门制定的政策进行化解;其他不良金融债务,确因客观原因无法偿还的,经审核后依据实际情况采取贷款展期等方式进行债务重组。符合呆账核销条件的,按照相关规定予以核销。严格审核不良债务,防止借改革逃废金融机构债务;加大基础设施建设的力度,将电网、饮水安全、管护站点等基础设施纳入同级政府建设规划统筹安排,将道路按属性纳入全省公路网建设规划;全面加强林区林场资源保护、生态建设的现代化装备能力建设;加快林业棚户

区改造和深山、远山的职工搬迁,通过政府扶持和林区自力更生,尽快使林区林场的生产生活水平上一个新的台阶;将林场林区贫困职工和群众纳入当地政府脱贫攻坚范围,建档立卡,实现精准脱贫,确保林区职工与全省人民一道迈进全面小康社会。

2. 推进三大创新

(1) 立法保护永久性生态公益林。为了进一步优化山西省的生态、生产和生活“三大空间”,通过这次改革山西省拟将以国有森林资源为主体,将生态区位特别重要或生态状况特别脆弱,对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用,以发挥森林生态和社会服务功能为主要目的的生态公益林地,划定为永久性生态公益林地,作为山西的生态底线,予以立法保护。除非有重大特殊需要,经严格审查审批外,不能改变其用途。因特殊需要占用,审批权限在省人民政府,并严格实行等量置换、限期恢复森林植被,使永久性生态公益林地面积保持长期不变。

(2) 努力扩大国有林场经营面积。《实施方案》指出,鼓励支持国有林场通过购买、租赁、承包、托管等方式,积极探索林地所有权、承包权、经营权三权分置的林地经营管理机制,探索国有+国营的发展模式,最大限度地激发林业内在活力,努力扩大固有经营面积,所需资金由中央、省、市、县分级筹措。力争“十三五”期间,净增经营面积1000万亩。

(3) 建立和完善森林经营制度。制定省级森林抚育规程,建立和完善森林抚育补贴政策,以“增绿量、增覆盖、增景观、增蓄积、增效益”为目标,以提升质量、增强效益为着力点,实施森林培育工程,加强森林抚育,优化森林结构,增加森林蓄积,提高林分质量,强化生态功能。

(三) 组织领导

(1) 加强组织领导,协调推进改革。各级政府对国有林场改革负总责。成立由省长任组长、分管副省长任副组长的全省国有林场改革工作领导小组。成员单位由省编办、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省林业厅、省民政厅、省总工会、山西银监局等单位组成,领导小组下设办公室,办公室设在省林业厅,负责全省国有林场改革日常工作。领导小组的主要职责是审定改革方案、研究制定相关配套政策、协调解决重大问题。各成员单位要按其职能各负其责,各司其职,通力合作,密切配合,切实做好国有林场改革的总体指导和