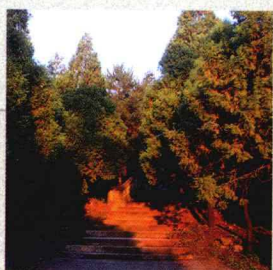


林业经济与管理
学术文库

新时期国有林场改革与 可持续发展研究

Study on the System Reform and Sustainable Development
of the State-owned Forest Farms in China in New Period



◎ 王自力 田明华 李红勋 等 编著

◎ 中国林业出版社

林业经济与管理学术文库

新时期国有林场改革与 可持续发展研究

王自力 田明华 李红勋 等编著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期国有林场改革与可持续发展研究/王自力, 田明华, 李红勋等编著. —北京: 中国林业出版社, 2009. 5

(林业经济与管理学术文库)

ISBN 978-7-5038-5576-4

I. 新… II. ①王… ②田… ③李… III. 国有林场 - 经济体制改革 - 研究 - 中国
IV. F326. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 046817 号

出 版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: www.cfph.com.cn

E-mail: forestbook@163.com 电话: (010)83222880

发 行: 中国林业出版社

印 刷 北京林业大学印刷厂

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 11.5

字 数: 220 千字

印 数: 1 ~ 1000 册

定 价: 45.00 元

《新时期国有林场改革与可持续发展研究》

作者名单

主要作者 王自力 田明华 李红勋

参编作者 (以拼音为序):

蔡 飞	陈建成	崔一梅	段卫红	侯小龙
康会欣	李红勋	李 庆	冉福祥	田明华
王东亮	王富炜	王 锦	王自力	徐 军
杨秀英	张 庆			

主 审 宋维明

国有林场是以生态公益林管护为主要经营内容的基层林业单位，在发展过程中取得了巨大的成就，是我国生态安全的重要屏障，重要的后备森林资源基地和木材生产基地，国有林场的可持续发展对于我国生态、经济和社会实现协调、永续发展具有重要意义。但是近年来，国有林场面临严峻的危困局面。国有林场问题，已经和正在影响到国有林场有效开展森林保护和营林工作，影响到实现林业建设的跨越式发展，影响到我国生态、社会的全面协调、可持续发展，与新时期林业发展形势不相适应。目前我国政府正积极推动事业单位的分类改革，国有林场面临着严峻的发展战略选择的问题。

本研究首先系统归纳了国有林场改革与可持续发展研究中涉及的主要经济和管理理论，探讨了研究中可能使用的相关概念，综述了相关研究进展。为了深入了解和掌握国有林场改革和发展的实际情况，选择广东省肇庆市国有林业总场的北岭山国有林场和大水口国有林场、辽宁省凤城市通远堡国有林场和湖北省太子山林管局的仙女国有林场等4个国有林场作为典型案例的研究对象，进行了全面调查，为本研究奠定了比较坚实的理论和实践基础。

在我国国有林场发展现状部分，本研究介绍了我国国有林场建设成就，总结了国有林场的重要地位和作用，指出了我国国有林场发展面临严重的危困局面，探讨了我国国有林场普遍存在的困难与问题，介绍了我国政府、林业主管部门对国有林场改革和发展的重要举措和部分地区对国有林场改革和发展的举措和成效。

在我国国有林场改革与发展分析和比较研究部分，本研究通过研究国有林场改革历程，分析国有林场的宏观管理体制和微观运行机制，借鉴国外国有林业管理与经营体制经验，比较分析国有林场与集体林场、私营林

场成效,研究优秀国有林场经营与管理经验,认为国有林场体制不顺、动力不足是制约国有林场可持续发展的主要原因。

国有林场的改革和可持续发展受到多方面因素的影响。本研究对影响我国国有林场可持续发展的自然因素、社会因素、政策因素等外部因素,和资本、资源、人员、技术等内部因素,以及国有林场自身性质与定位、管理体制、经营机制等体制因素进行了分析,运用利益相关者理论构建了国有林场改革的利益相关者分析框架,通过确定利益相关者的位置和国有林场改革对主要利益相关者的影响来构建国有林场改革动力。

为了探索国有林场改革的方向,本研究对国有林场的性质和现行管理体制进行了分析,认为国有林场事业化管理体制和经营机制是制约国有林场可持续发展的重要原因。针对目前国有林场事业化的观点和趋向,本研究提出生态建设不是国有林场事业化的理由,多元化发展混业经营使国有林场难以事业化,国有林场事业化面临诸多体制难题,进而提出企业化才是国有林场改革与发展的方向。由于国有林场复杂多样,不可能只存在一种改革和发展模式,本研究分析了我国国有林场体制改革与发展可供选择的模式,并提出了生态经营型林场的概念。本研究在构建国有林场可持续发展的动力系统基础上,对于3种类型的国有林场进行了管理体制和经营机制构建,并分析了不同区域条件下的国有林场可持续发展的模式选择和总体推进战略。

目前国有林场改革已经具备了一定的思想基础和宏观政策条件,但是还需要进一步完善和落实。本研究从林业主管部门和各级政府两个层面对国有林场可持续发展的保障框架提出了建议,如林业部门需要进行的林场分类经营改革、林业行政管理体制改革、林地林权制度改革等,以及各级政府需要进行的社会保障体系改革、财政政策改革等。本研究提出应统一国有林场隶属关系,理顺国有林场管理体制,各级政府应承担起对生态公益林而不是国有林场的出资职能,切实解决国有林场的历史负担问题,完善社会保障体系,积极运用市场化手段构建国有林场的可持续发展机制。这些问题的解决,将为国有林场的改革与发展创造良好的外部条件,否则国有林场改革将难以进行。

综上所述,本研究比较系统地分析了我国国有林场普遍存在的困难与问题,总结了近期我国国有林场改革的进展,比较全面地对影响我国国有

林场可持续发展的因素进行了分析,首次把利益相关者分析的思想和方法引入到国有林场研究中,以分析国有林场改革和发展过程的阻力和动力因素。本研究提出的生态建设不是国有林场事业化的理由,多元化发展混业经营使国有林场难以事业化,国有林场事业化面临诸多体制难题,进而提出企业化才是国有林场改革与发展的方向,这是以前关于国有林场的研究中没有的。本研究首次提出了生态经营型国有林场的概念,以区别于常规的生态公益型国有林场和商品经营型国有林场,并将其与商品经营型国有林场并称为企业型国有林场,与生态公益型国有林场所代表的事业型林场相对应。本研究还完整描述了3类国有林场生产经营过程及环节,构造了它们完整的投入产出链。对于政府在国有林场改革和发展中的职能,本研究也提出了一些创新性看法,例如各级政府应对其各自确认的生态公益林全部、分类、足额补偿,行使公共物品出资人职能,构建一个生态公益林的供给和需求的市場,取消国有林场的行政级别,减少管理层次,改变现在国有林场归属于不同级别林业管理部门的情况,使国有林场成为真正的企业经营主体。本研究的诸多研究成果对推动我国国有林场改革和可持续发展具有现实指导意义。

国有林场体制改革与发展,是一个工作点多、牵扯面广、政策性强、极其复杂的社会工程,不是一蹴而就、一步到位的,有个很长的历史过程,也必定是艰难的、复杂的。本研究在大量的文献研究和国有林场改革与发展调查基础上,运用各种经济管理理论和方法,对我国国有林场和改革发展进行了多角度的分析,探讨了国有林场改革和可持续发展中的若干关键问题,但本研究未包括国有林场的改革与发展的全部,对于国有林场走向市场化、企业化过程中的许多具体问题还有待于深入研究。本研究在此仅为国有林场的改革与发展提供了一种思路,或者一个目标方向,以期抛砖引玉,希望更多的人关心、参与、支持国有林场的改革与发展,为国有林场改革与发展提供建议,将国有林场建设成为体制创新、机制灵活、生态良好、产业发达、生活富裕、社会文明的新林场,充分发挥国有林场在我国生态建设、和谐社会建设、经济建设中的重要作用,为全面建设绿色、文明、和谐、小康社会做出应有的贡献。

编著者

2009年2月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 研究背景	(2)
第二节 研究目的和意义	(7)
第三节 研究方法和技术路线	(8)
第二章 研究的理论基础和实地调研	(12)
第一节 研究的理论基础和相关研究进展	(12)
第二节 国有林场改革与发展实地调研基本情况	(32)
第三节 小 结	(40)
第三章 我国国有林场发展现状	(41)
第一节 我国国有林场建设成就和地位作用	(41)
第二节 我国国有林场发展面临严重的危困局面	(43)
第三节 我国国有林场改革进展	(52)
第四节 小 结	(62)
第四章 我国国有林场改革与发展分析和比较研究	(64)
第一节 我国国有林场改革历程及其分析评价	(64)
第二节 我国国有林场运行系统分析与评价	(71)
第三节 国外国有林业管理与经营体制分析与借鉴	(74)
第四节 我国集体林区林权改革基本情况及经验借鉴	(83)
第五节 我国优秀国有林场经营与管理经验分析	(89)
第六节 小 结	(92)
第五章 影响我国国有林场可持续发展的多因素分析	(94)
第一节 影响我国国有林场可持续发展的外部环境因素分析	(94)
第二节 影响我国国有林场可持续发展的内部条件因素分析	(98)
第三节 影响我国国有林场可持续发展的体制因素分析	(109)
第四节 小 结	(117)

第六章 我国国有林场改革的利益相关者分析	(118)
第一节 国内外利益相关者理论研究情况	(118)
第二节 我国国有林场改革的利益相关者分析框架	(121)
第三节 国有林场改革的利益相关者需求分析	(125)
第四节 基于利益相关者分析的国有林场改革动力构建	(126)
第五节 小 结	(130)
第七章 新时期我国国有林场改革发展的方向研究与模式构建	(131)
第一节 我国国有林场改革发展的方向研究	(131)
第二节 我国国有林场发展的模式构建	(140)
第三节 小 结	(153)
第八章 国有林场可持续发展的保障框架构建和政策建议	(154)
第一节 加快相关林业改革，建立国有林场可持续发展基础	(154)
第二节 采取有效措施，创造国有林场可持续发展条件	(160)
第三节 小 结	(168)
参考文献	(169)

第一章

绪 论

加强生态建设,维护生态安全,是 21 世纪人类面临的共同主题,也是我国经济社会可持续发展的重要基础。全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,必须走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,实现经济发展与人口、资源、环境的协调,实现人与自然的和谐相处。森林是陆地生态系统的主体,林业是为进行森林经营组织起来的,以进行木材、林产品生产和保护性资源经营并以后者为基础的一项重要的公益事业和基础产业,承担着生态建设和林产品供给的重要任务,是实现生态与经济协调发展的重要部门。鉴于能源和环境成为制约当代世界经济与社会发展的关键因素,林业的可持续发展能力引起了越来越多的关注。首先,作为国民经济体系的重要生产部门,没有林业的可持续发展,就没有经济与社会的全面发展。其次,森林生物质能源的大规模应用,必将为缓解能源危机提供有利契机。最后,林业是环境保护的主力军,离开了森林这个最大和最后的生态屏障,难以想像人类社会的可持续发展如何实现。

国有林场是我国林业系统的重要组成和特殊存在。50 多年来,国有林场从少到多、从弱到强,逐步发展壮大。截至 2006 年底,全国国有林场已发展到 4466 处,分布在 31 个省(自治区、直辖市)的 1600 多个县(市、旗、区),有 3600 多个国有林场分布在江河两岸、水库周围、风沙前线、黄土丘陵、石质山区等水土流失、风沙危害严重地区,是生态建设的前沿。现有资产总额达到 582.3 亿元,职工总人数 65 万人,其中:在职职工 48 万人,离退休职工 17 万人。经营总面积 5666.67 万 hm^2 ,其中林业用地面积 4400 万 hm^2 ,占全国林业用地总面积的 15.5%。现有森林面积 3666.67 万 hm^2 (含灌木林 666.67 万 hm^2),森林蓄积量 22 亿 m^3 ,分别约占全国森林总面积的 1/5 和森林总蓄积量的 1/6。2006 年国有林场生产木材 1192.42 万 m^3 ,占全部木材产量的 1/5。国有林场累计人工造林保存面积 1100 万 hm^2 ,抚育和改造天然疏、残林 1800 余万 hm^2 ,营造管护灌木林 667 万 hm^2 (国家林业局,2007)。国有林场为加快荒山造林绿化,缓解木材矛盾,带动山区经济发展做出了积极的贡献。特别在党的十一届三中全会以后的 10 年间,改革开放政策的实施,国有林场一度焕发出勃勃的生机和

活力。

但是,从20世纪90年代中期起,由于多方面的综合原因,国有林场的改革明显滞后于我国经济体制改革的整体步伐。在整个改革开放链条中,不仅落后于其他各行业,还落后于国有林场所处的各区域。自1996年开始,国有林场连续多年出现了全行业亏损或勉强盈亏平衡的局面,有20多万林场职工基本处于待业状态,呈现了全行业危困状态与当前林业发展的形势以及社会对生态的需求极不相称的尖锐矛盾。

解决国有林场的贫困,推动全国国有林场的可持续发展已成为林业发展和生态建设的重要议题。国家林业局场圃总站制订的“十一五”国有林场基本工作思路中指出:要“全面扎实推进国有林场改革,逐步建立起符合市场经济规律、有利于生态建设和产业发展的分类经营的新型国有林场管理体制和运行机制,从根本上彻底解决好当前国有林场面临的主要困难和一系列历史遗留问题”。

与此同时,党中央的科学发展观已经深入人心,全社会保护生态的意识大大增强,为推进国有林场改革打下了坚实的思想基础;国家和地方的经济实力不断增强,财政对生态建设投入的承受能力大幅度增强,为国有林场改革打下了坚实的物质基础;重庆、江西等省(直辖市)的林业制度改革为国有林场改革奠定了坚实的工作基础。尤其在2003年以来,各地做了大量的准备工作。河北、辽宁、山西、湖南、安徽、湖北等省组织了国有林场专题调研,对国有林场现状进行摸底;江西等省对两类林场划分、生态公益型林场定员定编等进行了详细测算;2005年重庆市政府出台了《关于深入推进国有林场改革与发展的意见》,实施成效明显;浙江等省选择部分市、县开展国有林场改革试点,摸索经验和办法。

造成国有林场目前局面的原因是多方面的,既有地处偏远山区,社会经济发展程度较低等客观原因,也有体制、机制和政策的问题,更主要的是国有林场的发展缺乏内在的长效动力机制。本研究将从我国国有林场的发展历程与现状比较分析着手,分析国有林场全行业危困的外在表象和内在根本,重心落在新时期我国国有林场发展的方向研究和国有林场的可持续动力系统构建上,同时提出对策建议。

第一节 研究背景

一、国有林场正面临我国事业单位分类改革的挑战

改革开放30年来,我国的经济生活发生了巨大的变化,我国正处于完善社会主义市场经济体制的时期。据《瞭望》新闻周刊2008年第9期报道,伴随新一

轮国务院机构改革,我国正统筹考虑事业单位的分类改革。根据改革方案,事业单位将被分成三类:第一类是主要承担行政职能的事业单位,属于“政事不分”,改革目标是逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构。目前一些实行“参照公务员管理”的事业单位,其中一部分具有行政执法权,履行行政管理职能。此类事业单位是否应该回到政府体系或将行政职能划归出去,需要明确。第二类是主要从事生产经营活动的,属于“事企不分”,改革目标是逐步转为企业,走向市场。第三类是主要从事公益服务的事业单位,改革目标是整合资源,强化公益属性,加强政府监管。我国拥有 3000 万正式职工的 126 万个事业单位将面临重新界定的问题(杨琳等,2008)。全国政协委员、中国人事科学研究院院长吴江指出,通过分类改革,事业单位将回归公益性质,以后的事业单位将主要以公益性事业单位为主。作为事业单位的国有林场(其中的大部分都是差额拨款的事业单位),同样面临着如何进行改革的问题。是改为事业单位,还是改为企业单位?怎么改才能符合林场的发展实际?可以说,国有林场正面临着严峻的发展战略选择的问题。

二、新时期国有林场的性质和历史使命发生了深刻变化

2003 年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》明确指出,经济社会可持续发展迫切要求我国林业有一个大转变:“随着经济发展、社会进步和人民生活水平的提高,社会对加快林业发展、改善生态状况的要求越来越迫切,林业在经济社会发展中的地位和作用越来越突出。林业不仅要满足社会对木材等林产品的多样化需求,更要满足改善生态状况、保障国土生态安全的需要,生态需求已成为社会对林业的第一需求。我国林业正处在一个重要的变革和转折时期,正经历着由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。”

国有林场的性质和历史使命随着时间的推移、社会经济的发展和林业发展战略的变化而变化。总的来说,可分为表 1-1 所示的 3 个阶段。

表 1-1 我国国有林场历史使命与性质的发展变化

Tab. 1-1 Evolution of mission and character of stated-owned forest farm in China

阶段/时期	历史使命	性质
计划经济时期	独立进行以培育、抚育、经营、利用森林,以木材生产为中心	林业企业生产单位、全额拨款的事业单位
改革开放以后至 20 世纪末	国家培育森林资源和优良苗木的基地,以木材生产为中心,开始重视生态功能	全民所有制生产性事业单位
21 世纪以来	从木材生产为主逐步转向以生态利用为主	分类划分

目前, 国有林场正在从单一的以木材利用为主向以生态建设为主的生态资源的多样性利用转变。国有林场绿化荒山的任务已基本完成, 其示范作用和良种基地作用仍在发挥, 但国有林场的历史使命正在发生变化。随着生活水平的提高和党的十六大提出的全面建设小康社会的目标, 人们对国有林场在文化、娱乐、旅游、绿色、天然、观光、休憩等方面的需求日益增加。生态公益林作为一种重要的生态资源, 在发挥植被保护、改善自然景观、涵养水源等生态效益方面有着不可替代的作用。

新时期国有林场的性质和历史使命发生了深刻变化, 为国有林场改革和可持续发展提出了新的要求。因此, 应根据国有林场的生产经营特点和分类经营的原则, 按照政府对林场的管理和国土生态安全、战略安全功能进行划分, 并相应进行一系列改革。国有林场改革是新时期国有林场历史使命发生深刻变化的必然要求。

三、国有林场面临严重的危困局面

国有林场在发展过程中取得了巨大的成就, 但是, 近 10 年来, 国家全面实施森林资源禁伐或限伐政策, 国有林场收入骤减, 加之不少地方取消了国有林场的事业费和政府财政补贴, 从 1996 年起, 我国国有林场出现了全行业连年亏损的严重局面, 2004 年起才随着国家对生态建设的重视出现转机, 但全行业危困的局面仍然严重。到 2005 年底, 全国贫困国有林场 3800 多个, 占国有林场总数的 4/5 以上, 债务总额达 186.8 亿元。许多林场职工收入低, 生活贫困。一些林场职工工资不能按时发放, 国家规定的调资、补贴无法兑现, 职工看病难、上学难问题突出, 林场生产生活举步维艰(刘琴, 2007)。据 2005 年统计, 全国国有林场共累计拖欠职工工资 49.5 亿元, 30.4 万职工没有进入当地基本养老保险, 占全部职工的 46%, 47 万职工没有加入医疗、失业保险等社会保障, 占全部职工的 72%(中国林场协会, 2005)。2006 年全国国有林场职工年人均工资只有 7800 元(刘琴, 2007), 而同年我国城镇居民人均可支配收入 11759 元, 农村居民人均纯收入 3587 元(国家统计局, 2007)。很多林场房屋、交通、通讯、电力、饮水等生产生活基础设施差。目前, 全国国有林场有 1/4 的职工居住的是危房, 有 45% 的国有林场不通干线公路, 有许多林场不通电, 有 2147 个林场没有正常的生产生活用水设施(刘琴, 2007)。国有林场的贫困化问题, 已经和正在影响到国有林场有效开展森林保护和营林工作, 影响到实现林业建设的跨越式发展, 影响到我国生态、社会的全面协调、可持续发展, 与新时期林业发展形势不相适应。据统计, 国有林场还有近 10 万 hm^2 的宜林荒山需要绿化, 15 万 hm^2 的中幼林亟待抚育(国家林业局国有林场和林木种苗工作总站, 2008)。党的十七

大报告明确指出,我国要“坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”,“构建社会主义和谐社会”,实现“人与自然和谐发展”(胡锦涛,2007),因此,国有林场的可持续发展研究对于实现我国生态、经济和社会实现协调、可持续发展具有重要意义。

四、部分省份的国有林场改革不断深入

部分省份的国有林场改革,为国有林场改革和可持续发展奠定了坚实的工作基础。2003年以来,各地做了大量的准备工作。河北、辽宁、山西、湖南、安徽、湖北等省组织了国有林场专题调研,对国有林场现状进行摸底;江西等省对两类林场划分、生态公益型林场定员定编等进行了详细测算;2005年重庆市政府出台了《关于深入推进国有林场改革与发展的意见》,实施成效显著;浙江、安徽等省选择部分市、县开展国有林场改革试点。江西等省的国有林场改革主要是对国有林场进行分类定性,把国有林场区分为生态林场和商品林场。定为生态林场的,管理和技术人员要纳入编制;要集中解决职工的养老保险和医疗保险,这是最重要的一条;要妥善安置富余职工,千方百计、多渠道分流富余职工;要争取银行支持,解决历史债务的挂账;要剥离林场办社会的职能和“场带村”,能剥离的尽量剥离出去。

2003年开始,国家林业局会同相关6部门联合调研,提出了《关于加快国有林场改革与发展的实施意见》,明确了不同类型国有林场的建设方向和目标任务,要求根据各地实际情况和国家生态建设的需要,做好生态公益型林场和商品经营型林场的界定工作;重新核定生态公益型林场的事业人员编制,将其工作经费纳入同级财政预算;采取积极稳妥的措施,制定优惠政策,妥善解决林场的债务、富余职工分流安置、基本养老保险、拖欠职工工资和医疗费等问题,确保国有林场可持续发展。目前国家林业局正与有关部门协调,争取国务院尽快批转《实施意见》,全面启动国有林场改革工作。虽然国务院目前仍然没有出台国有林场改革的文件,但部分省市的国有林场改革没有停步,已经摸索出了一批成功的经验。

五、科学发展观已经深入人心

科学发展观已经深入人心,是国有林场改革和可持续发展的思想基础。随着科学发展观和2003年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》的深入贯彻落实,以生态建设为主的林业发展战略日益深入人心,我国林业正焕发出新的生机与活力,呈现出全国动员、盛世兴林、加快发展的喜人局面。

党的十七大报告明确指出,“要完善社会主义市场经济体制,推进各方面体

制改革创新,加快重要领域和关键环节改革步伐,全面提高开放水平,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,为发展中国特色社会主义提供强大动力和体制保障”,“深入贯彻落实科学发展观,继续解放思想,坚持改革开放,推动科学发展,促进社会和谐”(胡锦涛,2007),为国有林场改革和发展提供了时代背景和要求,为国有林场改革和发展指明了方向。将国有林场建设成为体制创新、机制灵活、生态良好、产业发达、生活富裕、社会文明的新林场,充分发挥国有林场在我国生态建设、和谐社会建设、经济建设中的重要作用,是国有林场体制改革和发展的根本目标。

六、国家和地方的经济实力不断增强

国家和地方的经济实力不断增强,是实现国有林场改革和可持续发展的物质基础。我国经济社会的发展,财政对生态建设投入的承受能力大幅度增强,为国有林场资源的生态利用和产业发展提供了广阔的发展前景。在2003年《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》颁布实施后,自2004年开始逐步取消农业特产税,国有林场上缴的税金随之大幅减免,同时各地也加大了对国有林场的生态建设投入。

1998年,为帮助国有贫困林场脱贫致富,中央财政设立国有贫困林场扶贫资金,专项用于改善国有贫困林场生产生活设施、利用自身资源优势发展生产、推广科技项目和开展技术培训。到2006年底的9年间,中央财政累计投入扶贫资金8.2亿元,扶持国有贫困林场的建设和发展。中央扶贫资金使800多个国有贫困林场生产生活条件得到改善,400多个国有贫困林场发展了以种植山野菜、经济林等林下资源开发为主的林业生产(刘琴,2007)。

七、社会主义新农村建设蓬勃展开

农业、农村和农民问题,始终是关系我国经济和社会发展全局的重大问题。当前,我国总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段,初步具备了加大对农业和农村支持保护的条件和能力。借鉴国内外的成功经验,必须加快建设社会主义新农村,实现城乡和农村经济社会的协调发展。建设新农村,是提高农业综合生产能力、建设现代农业的重要保障,是增加农民收入、繁荣农村经济的根本途径,是发展农村社会事业、构建和谐社会的主要内容,是缩小城乡差距、全面建设小康的重大举措。

建设社会主义新农村是《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中最引人注目的亮点之一。建设社会主义新农村,是在全面建设小康社会的关键时期、我国总体上经济发展已进入以工促农以城带乡的新阶段、

以人为本与构建和谐社会理念深入人心的新形势下，中央做出的又一个重大决策，是统筹城乡发展，实行“工业反哺农业、城市支持农村”方针的具体化。

我国大部分林场地处山区、农村，与农村发展紧密相连。因此，建设社会主义新农村是新时期国有林场改革和可持续发展的重要时代背景。如何将国有林场改革和可持续发展与社会主义新农村建设关联、协调、配合是需要研究的重要问题。

八、世界经济一体化的加速和我国加入 WTO

世界经济一体化的加速和我国加入 WTO，是国有林场可持续发展的重要推力。主要表现在两个方面：

第一，我国改革开放力度的进一步加强，有力地推动了我国国有林场的对外开放进程。

第二，这使得国有林场在开展国际合作方面，拥有更多的优势，可以有效利用外部优质资源实现快速发展。

森林与环境密切相关，随着环境问题的全球化，与森林相关的非法采伐生产和贸易、森林认证、森林碳汇等日益引起各国的关注和国际社会的讨论，并已付之于行动。这些国际环境的变化对我国林业建设影响越来越大，也对国有林场的改革和可持续发展提出了新的挑战 and 机会。

第二节 研究目的和意义

一、研究目的

在文献综述和实地调研基础上，掌握我国国有林场发展现状，发现我国国有林场普遍存在的困难与问题；通过研究国有林场改革历程，分析国有林场的宏观管理体制和微观运行机制，借鉴外国国有林业管理与经营体制经验，比较分析国有林场与集体林场、私营林场成效，研究优秀国有林场经营与管理经验；通过影响我国国有林场可持续发展的多因素分析，发现影响我国国有林场改革发展的关键因素；通过我国国有林场改革发展的利益相关者分析，寻找改革的切入点和结合点；通过国有林场的性质和现行管理体制分析，针对国有林场的可持续发展目标，寻求我国国有林场改革发展的方向，分析国有林场体制改革与发展可供选择的模式，构建国有林场可持续发展的动力系统，提出不同区域条件下的国有林场可持续发展的模式选择和总体推进战略；为实现新时期国有林场改革和可持续发展构建保障框架和提出政策建议。

二、研究意义

研究国有林场的改革和可持续发展的问题,不仅可以在一定程度上弥补我国国有林场经营管理理论欠缺的状况,有助于推动国有林场管理水平的提高,而且也有助于国家对国有林场出台一揽子切实可行的改革政策,对政府政策的制订具有重要的理论指导意义,特别是对国有林场尽快摆脱贫困、职工生活得到改善有着重要的实用价值。同时,解决国有林场发展的长效动力机制问题,将增强国有林场的市场竞争力,使林场真正走向健康可持续发展之路,以推动我国生态建设的进程。有利于实现将国有林场建设成为体制创新、机制灵活、生态良好、产业发达、生活富裕、社会文明的新林场的目标,充分发挥国有林场在我国生态建设、和谐社会建设、经济建设中的重要作用。

第三节 研究方法和技术路线

一、研究方法

本研究运用定量与定性分析相结合、比较与综合分析相结合等方法,广泛收集数据资料,通过加工整理、比较与综合分析,得出比较科学的结果,并以实地调查研究的结果为实证,探索我国国有林场改革方向和可持续发展模式构建问题。

(1)文献研究:中外文献的阅读和综述。所谓文献研究法,就是从所要研究的课题的历史出发,搜集与该课题有关的文献资料,从中抽取有规律性的东西为我所用,并在此基础上,进一步调查或者比较分析,展开深层次的研究。

(2)比较研究:比较研究法是根据一定的标准,对两个或两个以上有联系的事物进行考察,寻找其异同,探求教育之普遍规律与特殊规律的方法。本研究中主要用于我国国有林场和集体林、乡村林场比较分析,国外国有林经营和管理先进经验借鉴,我国优秀国有林场先进经验借鉴等。

(3)系统分析法:系统分析方法是把要解决的问题作为一个系统,对系统要素进行综合分析,找出解决问题的可行方案的研究方法。本研究主要在影响我国国有林场可持续发展的多因素分析中使用。

(4)模型研究法:模型研究就是通过建立一定的模式规范,以揭示同一类事物所具有的共同规律,同时可以使地方便地解释那些难以直接观察到的事物的内部关系、过程的变化以及各部分之间的关系。本研究主要使用利益相关者分析模型展开我国国有林场改革的利益相关者分析。