

国有林场

# 改革与实践 (三)

国家林业局国有林场和林木种苗工作总站林场处 编



中国林业出版社

国有林场

# 改革与实践 (三)

国家林业局国有林场和林木种苗工作总站林场处 编

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区对门胡7号)  
地址 [www.cflp.com.cn](http://www.cflp.com.cn)  
E-mail [cflp@public.pta.net.cn](mailto:cflp@public.pta.net.cn) 电话 (010) 83234477  
发行 中国林业出版社  
印刷 北京瑞图印刷厂  
版次 2009年1月第1版  
印次 2009年1月第1次  
开本 820mm×1108mm 1/32  
印张 13  
字数 328千字  
印数 1-3000册  
定价 28.00元

中国林业出版社

405

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国有林场改革与实践. 3/国家林业局国有林场和林木种苗  
工作总站林场处编. —北京: 中国林业出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-5038-5409-5

I. 国… II. 国… III. ①国营林场—林业政策—中国  
②国营林场—农业企业管理—条例—中国 IV. F326. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 004596 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](http://www.cfph.com.cn)

E-mail [cfphz@public.bta.net.cn](mailto:cfphz@public.bta.net.cn) 电话 (010) 83224477

发行 中国林业出版社

印刷 北京地质印刷厂

版次 2009 年 1 月第 1 版

印次 2009 年 1 月第 1 次

开本 850mm × 1168mm 1/32

印张 13

字数 338 千字

印数 1 ~ 5000 册

定价 28.00 元

## 前言

截至2007年底，全国已建国有林场4507处，经营面积9.3亿亩，其中林业用地7.5亿亩，森林面积6亿亩，森林蓄积量22亿立方米，分别约占全国有林地面积、森林面积和森林蓄积量的18%、23%和17%，为维护我国生态安全、培育后备森林资源和促进经济社会发展作出了突出贡献，已经成为绿化荒山的中坚力量、资源保护发展的成功典范和科学研究的重要基地，在现代林业建设中具有举足轻重的地位。

国有林场改革是林业三项重大改革之一。从2004年开始，国家林业局会同有关部门对国有林场问题进行了深入细致地调研，并在此基础上，着手起草国有林场改革文件。在国家尚未出台国有林场改革文件的情况下，许多省（市）不等不靠，充分结合本地实际，在国有林场改革方面做了大量的实践和探索，迈出了新的步伐。浙江省人民政府出台了《关于加快推进现代国有农林渔场建设的若干意见》，对深化国有林场改革、大力发展国有林场经济、推进国有林场新农村建设、加强国有林场资产管理、努力解决国有林场职工就业和社会保障等问题提出了明确要求。湖南、江西等省在林场职工参加养老保险等方面也已经有所突破。山西省从政策层面对省直林区的职能和性质进行了定位，赋予了国有林场以保护和培育森林资源为主要职能的社会公益建设任务，明确了省直九大林区公益事

业性质。青海省将全省国有林场全部转成财政全额拨款的事业单位。这些做法具有很强的代表性和推广价值。

为总结各地国有林场改革的经验，加强对国有林场工作的指导，继 2005 年国家林业局国有林场和林木种苗工作总站林场处编辑的《国有林场改革与实践（二）》一书之后，我们收集整理了近几年来与国有林场改革发展相关的政策性文件和部门规章等内容，汇编成《国有林场改革与实践（三）》，供各地林业主管部门及国有林场工作者学习参考。

参加本书编辑工作的有管长岭、李建锋、郝明、杜书翰、吴丽萍、何发银同志。同时，各省（区、市）林业厅（局）国有林场管理部门在此书编辑工作中给予了大力支持，在此表示感谢。

编 者

2008 年 12 月

# 目 录

## 前言

## 中央文件

- （1）中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革  
的意见 ..... (3)
- （2）国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的  
通知 ..... (10)
- （3）国务院办公厅关于深化国有农场税费改革的意见 ..... (15)
- （4）国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知 ..... (20)
- （5）国务院关于做好促进就业工作的通知 ..... (33)
- （6）国务院办公厅关于做好清理化解乡村债务工作的  
意见 ..... (41)
- （7）国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干  
意见 ..... (46)

## 部门规章文件

- （1）劳动部关于印发《违反和解除劳动合同的经济  
补偿办法》的通知 ..... (57)
- （2）国家林业局办公室关于建立国有林场改革联系点  
的通知 ..... (60)

- 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 ..... (62)
- 国家林业局关于加强国有林场灾后恢复重建工作的通知 ..... (69)
- 国家林业局关于进一步加强和规范林权登记发证管理工作的通知 ..... (74)
- 国家林业局关于进一步加强森林资源管理促进和保障集体林权制度改革的通知 ..... (79)
- 国家林业局关于加强森林凋落物及腐殖质开发利用管理的通知 ..... (86)
- 国家林业局关于印发《森林经营方案编制与实施纲要》（试行）的通知 ..... (88)

## 地方文件

- 北京市人民政府关于建立山区生态林补偿机制的通知 ..... (107)
- 重庆市人民政府关于全面推进林权制度改革的意见 ..... (110)
- 浙江省人民政府关于加快推进现代国有农林渔场建设的若干意见 ..... (121)
- 云南省人民政府关于推进全省华侨农（林）场改革和发展的实施意见 ..... (130)
- 云南省劳动保障厅 云南省财政厅 云南省人民政府侨务办公室关于华侨农（林）场纳入企业职工基本养老保险社会统筹后有关具体问题的处理意见的通知 ..... (139)
- 湖南省人民政府办公厅关于印发湖南省深化国有农场税费改革实施意见的通知 ..... (142)

- 湖南省农村综合改革领导小组办公室 湖南省林业厅 湖南省财政厅关于深化国有林场税费改革有关问题的通知 ..... (149)
- 湖南省财政厅关于印发《深化国有农场税费改革减收补助办法》的通知 ..... (153)
- 湖南省劳动和社会保障厅 湖南省财政厅 湖南省农业厅 湖南省林业厅关于未参保国有农业企事业场所和农户型国有林场参加基本养老保险有关问题的通知 ..... (157)
- 湖南省劳动和社会保障厅 湖南省财政厅 湖南省林业厅关于未参保国有林业事业场圃参加城镇企业职工基本养老保险有关问题的通知 ..... (163)
- 湖南省发展和改革委员会 湖南省水利厅关于做好国有林场农村饮水安全工作的通知 ..... (167)
- 湖南省林业厅关于切实加强国有林场森林、林木、林地使用权流转管理的通知 ..... (168)
- 中共潍坊市委潍坊市人民政府关于加快林场建设的意见 ..... (171)
- 河南省洛阳市人民政府关于进一步加快国有林场发展的意见 ..... (177)
- 延安市人民政府关于加快林业产业发展的意见 ..... (180)
- 福建省人民政府关于调整林地使用费稳定国有林场和林业采育场经营区的通知 ..... (187)
- 福建省国有林场占用征用林地管理办法 ..... (190)
- 龙岩市林业局关于市管国有林场停止从事木材加工的通知 ..... (196)
- 重庆市人工商品林管理试行办法 ..... (197)
- 重庆市国家重点公益林管理办法 ..... (200)



江西省深化国有农场税费改革方案 .....	(205)
江西省城镇企业职工养老保险制度改革实施方案 细则 .....	(211)
江西省建立城镇职工基本医疗保险制度总体规划 ...	(226)
江西省统一企业职工基本养老保险制度实施办法 细则 .....	(233)
江西省人民政府办公厅关于进一步规范事业单位 参加企业基本养老保险办法的通知 .....	(250)
江西省劳动和社会保障厅关于国有农垦、农场、 林场、水利困难企事业单位和城镇困难大集体 企业职工参加医疗保险有关问题的通知 .....	(255)
安徽省林业厅关于进一步加快林业经济体制改革的 意见 .....	(257)
安徽省国有林场商品林采伐销售招投标管理暂行 办法 .....	(262)
贵州省森林公园管理条例 .....	(267)

## 工作指导工作研究

在全省深化国有农场税费改革工作会议上的讲话 ...	(279)
关于全省华侨农林场改革与发展情况的调研报告 ...	(292)
辽宁省深化国有林场改革调研报告 .....	(302)
陕西省国有林场改革发展调研报告 .....	(311)
安徽省国有林场职工社会保障等情况的调查报告 ...	(325)
关于省林业厅所属龙里林场、扎佐林场职工养老 保险纳入省级管理实施方案 .....	(331)
安徽省黄山市黄山区国有林场改革工作总结 .....	(334)
江西省铜鼓县国有林场体制改革情况介绍 .....	(349)

内蒙古自治区兴安盟林业局以标准化林场建设为载体促进国有林场又好又快发展 .....	(355)
---	-------

### 法律法规

中华人民共和国劳动合同法 .....	(367)
城市居民最低生活保障条例 .....	(387)
社会保险费征缴暂行条例 .....	(392)
失业保险条例 .....	(399)

# 中央文件



# 中共中央国务院关于全面推进 集体林权制度改革的意见

中发〔2008〕10号

新中国成立后，特别是改革开放以来，我国集体林业建设取得了较大成效，对经济社会发展和生态建设作出了重要贡献。集体林权制度虽经数次变革，但产权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等问题仍普遍存在，制约了林业的发展。为进一步解放和发展林业生产力，发展现代林业，增加农民收入，建设生态文明，现就全面推进集体林权制度改革提出如下意见。

## 一、充分认识集体林权制度改革的重大意义

（一）集体林权制度改革是稳定和完善农村基本经营制度的必然要求。集体林地是国家重要的土地资源，是林业重要的生产要素，是农民重要的生活保障。实行集体林权制度改革，把集体林地经营权和林木所有权落实到农户，确立农民的经营主体地位，是将农村家庭承包经营制度从耕地向林地的拓展和延伸，是对农村土地经营制度的丰富和完善，必将进一步解放和发展农村生产力。

（二）集体林权制度改革是促进农民就业增收的战略举措。林业产业链条长，市场需求大，就业空间广。实行集体林权制度改革，让农民获得重要的生产资料，激发农民发展林业生产经营的积极性，有利于促进农民特别是山区农民脱贫致富，破解“三农”问题，推进社会主义新农村建设。

（三）集体林权制度改革是建设生态文明建设的重要内容。建设生态文明、维护生态安全是林业发展的首要任务。实行集体林权制度改革，建立责权利明晰的林业经营制度，有利于调动广大农民造林育林的积极性和爱林护林的自觉性，增加森林数量，提升森林质量，增强森林生态功能和应对气候变化的能力，繁荣生态文化，促进人与自然和谐，推动经济社会可持续发展。

（四）集体林权制度改革是推进现代林业发展的强大动力。林业是国民经济和社会发展的重大公益事业和基础产业。实行集体林权制度改革，培育林业发展的市场主体，发挥市场在林业生产要素配置中的基础性作用，有利于发挥林业的生态、经济、社会和文化等多种功能，满足社会对林业的多样化需求，促进现代林业发展。

## 二、集体林权制度改革的指导思想、基本原则和总体目标

（五）指导思想。全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，大力实施以生态建设为主的林业发展战略，不断创新集体林业经营的体制机制，依法明晰产权、放活经营、规范流转、减轻税费，进一步解放和发展林业生产力，促进传统林业向现代林业转变，为建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会作出贡献。

（六）基本原则。坚持农村基本经营制度，确保农民平等享有集体林地承包经营权；坚持统筹兼顾各方利益，确保农民得实惠、生态受保护；坚持尊重农民意愿，确保农民的知情权、参与权、决策权；坚持依法办事，确保改革规范有序；坚持分类指导，确保改革符合实际。

(七) 总体目标。用 5 年左右时间，基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。在此基础上，通过深化改革，完善政策，健全服务，规范管理，逐步形成集体林业的良性发展机制，实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。

### 三、明确集体林权制度改革的主要任务

(八) 明晰产权。在坚持集体林地所有权不变的前提下，依法将林地承包经营权和林木所有权，通过家庭承包方式落实到本集体经济组织的农户，确立农民作为林地承包经营权人的主体地位。对不宜实行家庭承包经营的林地，依法经本集体经济组织成员同意，可以通过均股、均利等其他方式落实产权。村集体经济组织可保留少量的集体林地，由本集体经济组织依法实行民主经营管理。

林地的承包期为 70 年。承包期届满，可以按照国家有关规定继续承包。已经承包到户或流转的集体林地，符合法律规定、承包或流转合同规范的，要予以维护；承包或流转合同不规范的，要予以完善；不符合法律规定的，要依法纠正。对权属有争议的林地、林木，要依法调处，纠纷解决后再落实经营主体。自留山由农户长期无偿使用，不得强行收回，不得随意调整。承包方案必须依法经本集体经济组织成员同意。

自然保护区、森林公园、风景名胜区、河道湖泊等管理机构和国有林（农）场、垦殖场等单位经营管理的集体林地、林木，要明晰权属关系，依法维护经营管理区的稳定和林地权利人的合法权益。

(九) 勘界发证。明确承包关系后，要依法进行实地勘界、登记，核发全国统一式样的林权证，做到林权登记内容齐全规范，数据准确无误，图、表、册一致，人、地、证相符。各级林业主管部门应明确专门的林权管理机构，承办同级人民

政府交办的林权登记造册、核发证书、档案管理、流转管理、林地承包争议仲裁、林权纠纷调处等工作。

（十）放活经营权。实行商品林、公益林分类经营管理。依法把立地条件好、采伐和经营利用不会对生态平衡和生物多样性造成危害区域的森林和林木，划定为商品林；把生态区位重要或生态脆弱区域的森林和林木，划定为公益林。对商品林，农民可依法自主决定经营方向和经营模式，生产的木材自主销售。对公益林，在不破坏生态功能的前提下，可依法合理利用林地资源，开发林下种养业，利用森林景观发展森林旅游业等。

（十一）落实处置权。在不改变林地用途的前提下，林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件，对其承包的林地、林木可依法开发利用。

（十二）保障收益权。农户承包经营林地的收益，归农户所有。征收集体所有的林地，要依法足额支付林地补偿费、安置补助费、地上附着物和林木的补偿费等费用，安排被征林地农民的社会保障费用。经政府划定的公益林，已承包到农户的，森林生态效益补偿要落实到户；未承包到农户的，要确定管护主体，明确管护责任，森林生态效益补偿要落实到本集体经济组织的农户。严格禁止乱收费、乱摊派。

（十三）落实责任。承包集体林地，要签订书面承包合同，合同中要明确规定并落实承包方、发包方的造林育林、保护管理、森林防火、病虫害防治等责任，促进森林资源可持续经营。基层林业主管部门要加强对承包合同的规范化管理。

#### 四、完善集体林权制度改革的政策措施

（十四）完善林木采伐管理机制。编制森林经营方案，改



革商品林采伐限额管理，实行林木采伐审批公示制度，简化审批程序，提供便捷服务。严格控制公益林采伐，依法进行抚育和更新性质的采伐，合理控制采伐方式和强度。

（十五）规范林地、林木流转。在依法、自愿、有偿的前提下，林地承包经营权人可采取多种方式流转林地经营权和林木所有权。流转期限不得超过承包期的剩余期限，流转后不得改变林地用途。集体统一经营管理的林地经营权和林木所有权的流转，要在本集体经济组织内提前公示，依法经本集体经济组织成员同意，收益应纳入农村集体财务管理，用于本集体经济组织内部成员分配和公益事业。

加快林地、林木流转制度建设，建立健全产权交易平台，加强流转管理，依法规范流转，保障公平交易，防止农民失山失地。加强森林资源资产评估管理，加快建立森林资源资产评估师制度和评估制度，规范评估行为，维护交易各方合法权益。

（十六）建立支持集体林业发展的公共财政制度。各级政府要建立和完善森林生态效益补偿基金制度，按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，多渠道筹集公益林补偿基金，逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准。建立造林、抚育、保护、管理投入补贴制度，对森林防火、病虫害防治、林木良种、沼气建设给予补贴，对森林抚育、木本粮油、生物质能源林、珍贵树种及大径材培育给予扶持。改革育林基金管理辦法，逐步降低育林基金征收比例，规范用途，各级政府要将林业部门行政事业经费纳入财政预算。森林防火、病虫害防治以及林业行政执法体系等方面的基础设施建设要纳入各级政府基本建设规划，林区的交通、供水、供电、通信等基础设施建设要依法纳入相关行业的发展规划，特别是要加大对偏远山区、沙区和少数民族地区林业基础设施的投入。集体