

世界自然基金会资助出版

中国国有林 产权制度改革

国家林业局经济发展研究中心 编

理论与探索

中国大地出版社

中国国有林产权制度改革 理论与探索

国家林业局经济发展研究中心 编

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有林产权制度改革理论与探索/国家林业局经济发展研究中心编. —北京: 中国大地出版社, 2007.4
ISBN 978-7-80097-943-9

I. 中... II. 国... III. 国有经济: 林业经济—产权—经济体制改革—中国—学术会议—文集 IV. F326.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050054 号

责任编辑: 陈舒蕾

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话: 010-82329127 (发行部) 82329007 (编辑部)

传真: 010-82329024

网址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开本: 889mm×1194mm $\frac{1}{16}$

印张: 14

字数: 380 千字

版次: 2007 年 4 月第 1 版

印次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1~1000 册

书号: ISBN 978-7-80097-943-9/F·204

定价: 50.00 元

版权所有·侵权必究

《中国国有林产权制度改革理论与探索》

编辑委员会

编委会主任：张 蕾

编委会副主任：王焕良

编 委 (按姓氏笔画排序)：

万志芳	马存世	王 飞	王月华	王永清
王成国	王国庆	王善君	尤 浩	龙永生
朱春全	刘一贞	刘正祥	刘国良	孙连君
汤肇元	许兆君	邢 红	李文祥	李兴荣
李英瑞	李晟之	张玉伟	张光坤	张晓静
张雅丽	杨剑波	陈 飞	陈建成	陈根长
陈 蓬	欧阳君祥		柏广新	姚顺波
耿玉德	桂俊文	徐健君	高尚仁	唐小平
陶仁川	梁 丹	龚建群	董 珂	谢欣萍
蔡福水	潘焕学	穆志明	魏立斌	



序

为贯彻落实《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》，探讨国有林权制度改革的突破口和着力点，2005年11月29~30日，由中国林业经济学会、国家林业局经济发展研究中心、中国科学院农业政策研究中心、世界自然基金会在北京共同主办召开了“国有林产权制度改革研讨会”。近百名有关部门官员、专家、学者及国有森工企业和国有林场基层管理人员参加了会议，共同为国有林产权改革献计献策。

此次研讨会围绕国有林产权改革问题，从理论、实践及政策等多个层面进行了深入交流与探讨，达成了以下共识：

(1) 国有林区形成和发展有其特定的历史，有与特定历史发展阶段相适应的发展过程。在计划经济时代，我国国有林区实行的是党政企社合一、高度集权的管理体制，这种体制适合当时的国情林情，具有其合理性，为开发、建设林区，对促进国有林区发展和支援国家建设发挥了重要作用。但是，在由计划经济向市场经济转变的过程中，随着国有林区资源危机的加剧和社会对木材及其产品需求的增加，很多企业陷入无林可采的困境。要使国有林区摆脱“两危”的困境，出路只有一条，那就是深化改革。国有林区的改革必须尊重历史、正视现实。尊重历史能使我们理智地谋划改革，正视现实将使我们坚定改革的决心。

(2) 国有林区的改革要在资源保护、企业生存、社会稳定等多个目标中寻求正确的方向，要在错综复杂的矛盾中处理好改革、发展、稳定的关系，客观上改革存在着风险，并要支付巨大的改革成本。但是如果不改革，不但原有的矛盾和问题得不到解决，而且各种矛盾会随着时间的推移更具危险性和破坏性，积累的风险会更大，改革的成本会更高。改革并不容易，因此要求我们在改革的总体设计和措施的选择上要有理性的思考，要有更加深入的研究。

(3) 国有林区改革的核心是确定明晰、稳定、可靠的产权制度。森林资源所有权的拥有者，应充分享有对资源的管理权、收益权和处置权。按照政企分开的原则，把森林资源管理职能从森工企业中剥离出来，由国家派出的国有林管理机构代表国家行使管理职能，并履行出资人职责，享有所有者权益。通过改革，逐步建立权责利相统一，管资产和管人、管事相结合的森林资源管理体制。概括起来就是：“国家所有，强化监管，产权清晰，权责明确，企资分开，授权经营。”国有林管理机构负责辖区国有森林资源的培育、保护和经营管理，从而保障国有森林资源可持续经营。

(4) 实现国有林区政企的有效分离，重新建立与新的微观制度相适应的政企关系，这是国有林区新的林业微观制度变迁的重要支撑。国有林区政企分离应循序渐进、先易后难，在规范的政府制度和企业行为机制确定并运行的过程中逐步实现。政企分离不只是简单的经济问题，它牵涉到许多社会政治因素，应在目前的制度基础上采取有效策略逐步实现。首先是建立新的林业微观基础制度和新的国有资产管理体制。由国有资产经营管理公司作为国有资产出资人，取代原来的企业主管部门的出资者职能。其次出资者职能从政府分离出来之后，政府应站在客观的立场上依据法律对微观

经济主体实施外部管理，这是一种不能授权于他人代理的责权。第三，政府对整个社会经济活动行使基础性和调节性职能，即通常所说的政府宏观调控职能。主要通过制定相应的法律、政策及其执行来实现。

(5) 对国有森工企业进行战略性调整，运用市场机制优化资源配置，使企业真正成为自主经营，自负盈亏，自我约束，自我发展的市场主体。一是要以调整和优化产权结构为重点，通过规范上市、中外合资、相互参股、兼并收购等多种途径进行股份制改革。引入拥有优质资本、高效率管理模式及产业优势的战略投资者，积极鼓励和支持股份制、合作制、民营经济、个体私营经济进入林区经济发展的主战场。实现投资主体多元化，发展混合所有制经济，使股份制成为公有制的主要实现形式。但是在实行股份制改造的同时，一定要实行严格的资产评估制度，规范产权结构调整过程，避免国有资产流失。二是完善公司法人治理结构，加快现代企业制度建设步伐。要规范森工企业股东会、董事会、监事会和经营管理者的权责，形成有效的制衡机制，建立规范的公司法人治理结构。三是加快推进国有森工企业布局 and 结构调整，要按照突出主业、优势互补、增强核心竞争力等要求，进一步引导和推动企业间的兼并、联合、重组，加快形成一批核心竞争力强、拥有自主知识产权和知名品牌的大公司大企业集团。

(6) 使国有资本平稳从林产品加工业等商品性林业企业有序退出，完成林产品加工生产与原森工企业的剥离。国有森工企业及其他国有林产品加工企业中的国有资本退出必须依企业所处的产业领域及其企业具体的经营状况，科学选择退出的方式；并要建立有效的退出援助制度，主要包括国有林区林业产业结构调整援助基金和对国有林区的林业企业员工失业和再就业制定特别的政策。

(7) 建立一套科学、完整、符合国际通用规则的林业资产评估体系。国有林地产权交易要全面合理地展开，首先要明确运用价值概念表示国有林地资产的价值。所以，在国有林地产权交易中，聘请专门的资产评估人员对作为交易或流转的林地资产进行评估是基础性环节。同时，要建立独立的、公正的资产评估机构。目前，我国的一些林业资产评估机构，在评估方法上缺乏科学性，评估上主观性、随意性较大，且因该机构与国有林业资产管理部门的联系，缺乏公正性和独立性，评估结果畸高畸低，严重影响了国有林地产权交易的顺利进行。所以要建立专业的、规范化的、公正的、独立的林业资产评估机构。

(8) 在国有林地产权交易市场建立过程中，政府应该发挥引导作用，协调各方面关系，为国有林地产权交易创造良好的环境。应该积极组织制订产权交易的法规和政策，将产权交易纳入法制化轨道，改变现阶段产权交易市场立法层次较低的局面，即尽快进行最高立法机关的正式立法，如《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国企业产权交易法》等。为了使有关立法能够更符合国有林地产权交易的实际状况和国际先进经验，应在立法中加强对策性研究，并借鉴国际惯例、国际林地产权市场运作方式。需要注意的是，有关国有林地产权交易的立法是一个综合性的法制化工程，在企业制度、社会保障制度等方面的立法状况都间接影响着国有林地产权交易的法制化进程。只有用法律手段来制约和规范国有林地产权交易行为、维护和保障国有林地产权市场运作，才能使国有林地产权交易正常运行，促进社会资源合理、有序的流动。

国家林业局经济发展研究中心将此次研讨会上各位代表的发言材料和论文进行选编，出版《中国国有林产权制度改革理论与探索》(以下简称《理论与探索》)，是件非常有意义的事情。《理论与探索》反映了来自国务院研究室、国家发展和改革委员会、国务院发展研究中心、国家林业局等政府决策部门的官员和学者结合宏观改革形势对国有林区改革的观点和意见，并从林业发展的整体出发谋划推进国有林区改革的思路；展示了来自国家林业局经济发展研究中心、北京林业大学、东北林业大学、世界自然基金会等国内外学术机构和组织的专家、学者对国有林区深入的研究成果；阐述了来自黑龙江森工总局、大兴安岭林管局、吉林森工集团、伊春市政府等国有林区改革实践一线企

业面临的形势、存在的主要问题、推进改革中遇到的困难及对进一步深化改革的设想和期望；介绍了部分国有林区开展国有林改革的经验与探讨。因此，这本书可以说是凝集了国有林改革的理论与实践成果，对进一步研究和探讨国有林产权制度改革具有重要的参考价值。

当然，《理论与探索》反映的国有林产权制度改革的内容还不全面，比如，一是国有林是一个整体概念，目前面积依然占森林总面积的42%以上，涉及到多个省份，对于不同地区的国有林，今后发挥的主要功能不同，因此改革的方向和措施也不尽相同，对于不同地区的国有林产权制度如何改革，尚需研究。二是改革是存在风险并要支付成本的，就目前国有林区的改革而言，理想的目标与改革所具备的条件是我们设计改革方式的基本前提。因此有必要对各种改革设想需支付的成本进行估算，并对改革的风险进行评估。三是改革必须确保林区职工的基本利益。改革不能靠牺牲职工的利益来完成，否则改革不但没有生命力，而且是危险的。四是在改革中一定要充分借鉴国外和其他行业、其他地方的经验。中国20多年的改革积累了丰富的经验，目前集体林区进行的改革也会对国有林改革提供有益的启示；五是要认真总结国有林区自身改革的经验。国有林区并不是没有改革，它过去和现在一直在进行改革，并积累了一些很有推广价值的做法和经验。自主性改革往往是最有生命力的。因此，过去的改革工作要进行认真地总结，积极推广运用有价值的改革成果和经验。以上几方面问题都是今后需要进一步研究并引起重视的。

希望《理论与探索》的出版，再次增强社会各界对国有林区产权制度重要性及紧迫性的认识，充分认识国有林区改革既要抓住机遇，又要循序渐进；既要整体推进，又要分类指导，分区突破；既要寻求国家和地方政府的支持，又要充分调动企业与个人的积极性。要按照科学发展观的要求，借鉴、吸收国外成熟的管理机制及其他相关行业改革的经验，抓住产权制度改革这一核心，充分利用天然林资源保护工程实施的重大契机，重新构建政企关系，理顺国有林管理体制和经营体制，创新国有林经营模式，为国有林实现可持续发展奠定制度基础。

国家林业局副局长



2007年2月12日

目 录

主 题 报 告

解放思想 开拓创新 全面推进国有林的改革与发展	雷加富 (3)
-------------------------------	---------

第一部分 理论思考

加快国有林区产权制度改革势在必行	李希荣 (11)
对国有林产权制度改革若干问题的思考	吴晓松 (14)
借鉴国外的成功经验和做法 积极推进我国国有林产权改革与发展	张忠法 (17)
国有林产权制度改革必须使企业获得经营权	陈根长 (25)
深入实施“天保工程” 积极推进国有林区的改革与发展	陈 蓬 (27)

第二部分 实践探索

认真总结改革经验 积极推动国有林产权制度的深化和配套	柏广新 (35)
关于国有林区林权制度改革的思考	李英瑞 (38)
林业产权制度改革是实现国有林业可持续发展的必然选择	许兆君 (42)
浅谈桃山林业局进行林权制度改革的现实成因、初步成效及下步设想	孙连君 (46)
关于国有林产权制度改革的几点意见	李文祥 (52)
国有林产权制度改革的法律制度	尤 浩 (54)
把国有林业采育场建成产权多元的股份合作制企业	谢欣萍 (59)
福建省邵武市国有森工企业体制改革的探索	龚建群 张光坤 蔡福水 (63)
对国有林产权制度改革的几点认识	徐健君 (69)
浅谈国有林区产权制度与森工企业体制改革	王国庆 (72)
国有林产权制度改革对自然保护区发展的影响与对策	马存世 刘正祥 (75)
国有林产权制度改革与林业产业发展思考	龙永生 (79)
国有林产权制度改革与分类经营改革探索	广东省惠州市林业局国有林场科 (83)
国有林产权制度改革的重点和难点	王成国 (87)
国有林产权制度改革功在当代、利在千秋	王善君 (90)
保护资源 发展经济 努力构建社会主义和谐林区	黑龙江省清河林业局 (93)
国有林产权制度改革之浅见	张玉伟 (99)
森林资产管理是国有林产权制度改革的根本出路	陶仁川 (105)
国有林产权制度改革与林业产业发展思考	李兴荣 (119)
国有林产权制度改革模式研究	桂俊文 (124)

国有林产权制度改革的主要做法与经验	杨剑波 (129)
关于“天保工程”实施与森工企业改制的几点思考	云南省森龙集团 (133)

第三部分 研究报告

东北国有林区改革与制度创新路径探索	王月华 张 蕾 梁 丹 (141)
关于森林资源产权流转及市场建设问题的研究	高尚仁 (146)
外部效应与林业产权改革研究	潘焕学 陈建成 (154)
国有林区政企不分的问题分析	邢 红 (157)
东北国有林区建立生态经济特区的构想	王永清 (163)
国有森工企业改革的思路与对策	耿玉德 万志芳 (167)
国有林产权制度改革的突破口及需要解决的关键问题	王 飞 万志芳 (176)
国有林场改革的若干问题探讨	魏立斌 汤肇元 (181)
国有林产权制度改革方向研究	姚顺波 张雅丽 (187)
在林业新定位下对国有林产权制度改革的探讨	陈 飞 刘一贞 (191)
自然保护区旅游开发中国有林产权缺损之法律研究	李晟之 (195)
加拿大森林生态系统管理规划方法中年采伐限额的确定运用 ——吉林省白河林业局的案例分析	刘国良 朱春全 董 珂 唐小平 欧阳君祥 (200)
致 谢	(211)

Research on Tenure Reform of Stated-owned Forest in China

CONTENTS

Foreword

THEMATIC REPORTS

Emancipating the mind open up new ideas to promote the reform and development of state-owned forest	Lei Jiafu (3)
---	---------------

PART 1 THEORY AND THOUGHTS

Accelerate the forest tenure reform in state-owned forest areas is imperative	Li Xirong (11)
Some problems of forest tenure reform in state-owned forest areas	Wu Xiaosong (14)
Learn from the successful experiences and practices to actively promote the reform and development of China's state-owned forest tenure	Zhang Zhongfa (17)
State-owned forest tenure reform must make enterprises obtain the operating right ...	Chen Genchang (25)
Promote natural forest protection program and work actively to promote the reform and development of the state-owned forest areas	Chen Peng (27)

PART 2 PRACTICE EXPLORATION

Conscientiously sum up the experience to actively promote the deepening and matching of the state-owned forest tenure reform	Bai Guangxin (35)
On forest tenure reform of state-owned forestry areas	Li Yingrui (38)
Forest tenure reform is an inevitable choice to realize the sustainable development of state-owned forestry	Xu Zhaojun (42)
On the real causes, preliminary results and the next step of forest tenure reform in Taoshan forestry bureau	Sun Lianjun (46)
Some views of state-owned forest tenure reform	Li Wenxiang (52)
Legal system of state-owned forest tenure reform	You Hao (54)
Forestry farm diversified into joint-stock cooperative enterprises	Xie Xinping (59)
Reform of the state-owned forestry industry enterprises to explore in Shaowu of Fujian	Gong Jianqun, Zhang Guangkun, Cai Fushui (63)
The opinion to the state-owned forest tenure reform	Xu Jianjun (69)
On state-owned forest tenure and the reform of forestry industry enterprises	Wang Guoqing (72)
Impact and countermeasures of state-owned forest tenure reform to development of nature reserve	Ma Cunshi, Liu Zhengxiang (75)
State-owned forest tenure reform and thoughts of forestry industry development	Long Yongsheng (79)

State-owned forest tenure reform and classification management experiment	
..... State-owned Forest Farm Department of Huizhou Forestry Bureau in Guangdong Province	(83)
Focus and difficulty of state-owned forest tenure reform	Wang Chengguo (87)
State-owned forest tenure reform in the contemporary and benefit the future	Wang Shanjun (90)
Forest resource protection and economic development, strive to build a socialist harmonious forestry areas	
..... Qinghe Forestry Bureau in Heilongjiang Forest Province	(93)
Views of state-owned forest tenure reform	Zhang Yuwei (99)
Forest asset management is the fundamental for state-owned forest tenure reform	Tao Renchuan(105)
State-owned forest tenure reform and thoughts of forestry industry development	Li Xingrong (119)
State-owned forest tenure reform model	Gui Junwen (124)
Practices and experiences of state-owned forest tenure reform	Yang Jianbo (129)
Forest industry enterprise reshuffling and the implementation of Natural Forest Protection Program	
..... Senlong Forest Group in Yunnan Province	(133)

PART 3 RESEARCH REPORT

Reform of Northeast state-owned forest areas and institution innovation path	
..... Wang Yuehua, Zhang Lei, Liang Dan	(141)
On forest resources property transfer and market building	Gao Shangren (146)
External effect and forest tenure reform	Pan Huanxue, Chen Jiancheng (154)
On state-owned forest areas without a clear line between the functions of the government and enterprises	
..... Xing Hong	(157)
Establish forest ecological economic zone in Northeast state-owned forest areas	
..... Wang Yongqing	(163)
Reform of the state-owned forestry industry enterprises:thoughts and countermeasures	
..... Geng Yude, Wan Zhifang	(167)
Breakthrough and key issues to resolving in state-owned forest tenure reform	
..... Wang Fei, Wan Zhifang	(176)
Some problems of state-owned forest farm reform	
..... Wei Libin, Tang Zhaoyuan	(181)
Orientation of state-owned forest tenure reform	Yao Shunbo Zhang Yali (187)
State-owned forest tenure reform in the new forestry position	Chen Fei, Liu Yizhen (191)
China has legal ownership defect in the development of nature reserve forest tourism	
..... Li shengzhi	(195)
Determination of harvest quota by Canadian forest ecosystem management planning method	
——A case study of Baihe forestry bureau in Jilin Province	
..... Liu Guoliang, Zhu Chunquan, Dong Ke, Tang Xiaoping, Ouyang Junxiang	(200)
Acknowledgement	(211)

主题报告



解放思想 开拓创新 全面推进国有林的改革与发展

国家林业局副局长 雷加富

一、国有林概况

我国现有林业用地面积 2.85 亿公顷，森林面积达 1.75 亿公顷，全国森林覆盖率 18.21%，森林蓄积量 124.56 亿立方米。其中，国有林 7285 万公顷，占全国森林面积的 42.16%；集体林 6483.6 万公顷，占 37.52%；公司、个体及其他林 3510.1 万公顷，占 20.32%。按现行的管理体制，国有林区 and 国有林场经营管理着国有林。

新中国成立以后，在东北和西南地区陆续组建了 135 个以木材生产为主要任务的国有森工林业局，形成经营面积约 5313 万公顷的国有林区，占全国林业用地的 18.6%；活立木蓄积 36.37 亿立方米，占全国活立木蓄积量的 29.2%。135 个森工局经营的森林资源有 84 个局的直属中央管理，其余的归省级政府管理。国有林区在开发建设的同时，也进行了生活性和社会性设施的建设，现已形成包括公检法、文化教育、医疗卫生、邮政电讯、道路、商粮供销等社会管理和服务体系在内的及基础设施齐全的林区社会，共有 500 万人口。

国有林场是我国林业事业的重要组成部分，全国 4466 处国有林场，分 3 个层次进行管理，有 3361 个由县（市）管理，约占林场总数的 75%，省（区、市）和地（州、市）管理的林场分别约占 10% 和 15%。共有职工 66 万人，经营面积 5666 万公顷，森林蓄积量约 21 亿立方米，森林蓄积量占全国森林总蓄积量的 1/6。

二、国有林在国民经济和社会发展中不可替代的作用

我国国有林区拥有丰富的森林资源和生物多样性，生态区位极为重要，是国土生态安全体系的基本骨架，为维护国土生态安全发挥着重要的作用。同时，国有林又是国家的重要木材生产基地，为促进国民经济和社会发展做出了重要贡献。

（一）国有林是我国最大的森林后备资源培育基地

据全国第六次森林资源连续清查资料统计，我国森林资源的分布仍然以东北、西南国有林区为主体。森林蓄积量中，黑龙江、吉林、内蒙古、四川和云南 5 省、自治区占全国的 39.6%；天然林面积和蓄积中 5 省、自治区分别占 48.6% 和 54.6%。截至目前，全国国有林场人工造林保存面积达 1000 万公顷，抚育改造天然疏残林 1333 万公顷，使昔日大面积的荒山荒地变成青山绿洲，生长衰败的残次林恢复了生机。

（二）国有林是我国木材及林副产品供应基地

新中国成立以来，东北、内蒙古国有林区累计生产木材约 25 亿立方米，占全国同期木材产

量的 1/2, 上缴利税达 150 多亿元, 为中国工业化初期建设提供了巨大的原始积累, 有力地支持了国民经济建设。国营林场累计生产木材 2.2 亿立方米, 并为社会提供了多种多样的林副产品。

森林资源开发利用和培育为社会每年提供了大约 500 万个就业机会。

(三) 国有林是国家生态安全的重要屏障

国有林资源集中分布于我国长江、黑龙江、珠江、黄河以及大小兴安岭、长白山、天山、横断山、祁连山等大江大河的源头和重要山脉核心地带, 对保护东北平原、华北平原、长江中下游平原等重要商品粮基地和重要工业基地及重要水利设施等方面发挥着重要作用。丰富多彩的森林生态系统孕育了纷繁的动植物资源, 并为野生动植物栖息提供了得天独厚的生存空间, 为生物多样性保护提供了良好的生态环境。中国约有 3 万种野生植物, 2340 种陆栖脊椎动物, 在国有林中均有分布; 森林生态系统保护类型 1060 个, 面积 1000 万公顷, 60% 以上分布在国有林区。

三、国有林区发展历程与改革成就

国有林区的形成与发展与我国经济社会发展密切相关。新中国成立初期, 根据《中国土地法大纲》和中央人民政府 1950 年 6 月 30 日颁布的《中华人民共和国土地改革法》, 将集中连片的东北、西南等天然林划归国家所有。50 多年来, 我国陆续在国有林区设立了 155 个国有林业局和 4000 多个国有林场。

国有林的改革可以追溯到 20 世纪 80 年代中期。1985 年中共中央、国务院颁发《关于进一步活跃农村经济的十项政策》, 决定国营林场也可实行职工家庭承包或与附近农民联营。同年决定开始取消南方集体林区木材统购, 开放木材市场。

1987 年将缘由林业部负责的大兴安岭林业管理局的企业管理职能委托给黑龙江省代管, 成立大兴安岭林业公司, 实行政企分开、计划单列和投入产出包干。10 月林业部就东北四大家试行的投入产出承包经营责任制问题提出了初步方案。

1989 年林业部颁布了《东北、内蒙古国有林区森工企业试行采伐限额计划管理的决定》、林业部《关于加强林木采伐许可证管理的通知》, 实行全国统一木材采伐许可证制度。经国务院同意林业部对东北四大家所属各国营林业局核发林权证。1991 年 12 月国务院正式批准在东北、内蒙古国有林区组建四个企业集团。

1993 年林业部与国家国有资产管理局联合下发《关于加强国有森林资源产权管理的通知》, 要求森林资源实行资产化管理。1993 年各森工集团相继成立。“组建成立大型企业集团的目的在于促进林业企业组织调整, 推动生产要素的合理流动, 进一步增强国家宏观调控的有效性”。

这一时期, 改革只是初步的, 新的管理制度刚刚开始实施, 旧的管理制度还在发生作用, 在新制度逐步渗入的过程中, 也暴露出了国有林区存在的深刻的体制问题, 东北、内蒙古国有林区森工企业经济危困, 长期发不出工资, 群众生活陷入了严重的困境。

1995~1997 年的改革主要集中在两方面, 一是分类经营, 一是现代企业制度的建立。1995 年国家体改委和林业部共同制定并颁布了《林业经济体制改革总体纲要》, 明确指出林业分类经营的思想。1996 年林业部发出了《关于开展分类经营改革试点工作的通知》, 提出了实行分类经营的改革。9 月 13 日林业部发出了《关于国有林场深化改革加快发展若干问题的决定》, 对国有林场实行分类经营、调整组织结构、转换经营机制、合理利用资源、优化产业结构等工作提出了具体要求。与此同时, 国有森工企业为了跟上国企改革步伐, 围绕增强企业活力、建立现代企业制度进行试点。

1998年天然林保护工程在国有林区先行试点。“天保工程”的实施是国有林在国民经济建设中的主导地位 and 作用的战略转移,是社会经济可持续发展的必然选择。

为了顺利实施天然林保护工程,围绕着市场经济制度的建立,森工企业内部也逐步开始了一些颇有成效的改革。一是破产重组有了实质性的进展。通过“售、并、股”的方式改革公司直属企业,减轻了林业集团公司亏损补贴负担;二是所有制结构调整取得了突破。按照“卖、送、股、破、换、兼并、关停、撤销”等8种方式将国有小企业全面推向市场;三是按照“布局合理、设备转让、剥离非辅、分流到位、生产竞价、管理转型”原则,全面推进了林场改革;四是加快了劳动用工和养老保险制度的改革。五是实施了林场职工的再就业工程和一次性的安置。

渐进式、分阶段的改革,对国有林区发展有一定的推动作用,也产生了积极的效果。但涉及国有企业深层问题的改革还有待探索和突破。

四、当前国有林区和国有林场发展中存在的突出问题

随着由计划经济向市场经济的转变和林业以木材生产为主向以生态建设为主的转变,国有林区和国有林场越来越不适应新时期经济社会和林业发展的需要,历史积淀和发展过程的问题越来越突显出来,主要表现在:

一是森林资源结构性危机加剧,可采资源减少。单一的消耗木材经济结构,对森林资源的过大压力,造成天然林成过熟林面积和蓄积锐减,森林自我调节能力以及改善生态环境,防御自然灾害的能力下降。

二是企业社会负担沉重。国有林区既是企业,又是政府,随着人口的增多,社会的发展,负担越来越重,严重地制约了企业的发展。

三是经济危机没有从根本上解决。国有林区独木支撑经济的局面长期以来没有根本改变,企业亏损日趋严重,林产工业的经营管理不善,加之福利开支不断增加,使企业包袱越背越重,企业的发展步履艰难。

四是产业结构不合理。第二、第三产业起步晚、比重小。虽然近些年在木材加工上加大了投入,通过加工提升经济效益,但多为粗加工,低附加值,效益差。

造成以上问题的原因是多方面的,但最主要的是由于长期实行政企不分、政事不分的管理体制和重取轻予的经济政策;单一的所有制结构和产业结构,僵化的分配制度;管理粗放,人浮于事,权责不清,缺乏竞争激励的管理机制。

五、解放思想,开拓创新,全面推进国有林区和国有林场的各项改革

当前,中国生态建设状况正处于关键阶段,国有林区和国有林场发展面临着改善生态和发展经济的双重压力。保护、发展森林资源和为国民经济提供木材和林副产品的任务异常繁重。在新的形势下,加快国有林的改革是国有林区和国有林场自身发展的必然选择,是实现中国林业发展战略目标的必然要求,是构建林区和谐社会的必由之路。

当前和今后一个时期,国有林区改革的总体要求是:牢固树立和落实科学发展观,贯彻《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》精神,实施以生态建设为主的林业发展战略,按照林业持续协调发展的战略布局和要求,严格保护现有森林资源,加快培育稳定的森林生态系统,努力建设国有林区的大生态屏障;深化改革、扩大开放,着力体制创新和机制创新,实行森林工业

战略性调整、改造和重组,大力发展林区经济,重构国有林区大产业体系,促进国有林区经济社会的全面、协调、可持续发展。

要通过 10~20 年的努力,把国有林区建设成为森林资源持续增长、森林生态系统功能不断完善、生态产业良性循环、人居环境全面改善、人口资源协调平衡、职工收入快速增长、林区社会稳定有序、人与自然和谐相处的社会主义新林区。为此,我们着手从以下几个方面推进国有林区和国有林场的改革:

第一,按照分类经营的要求,大力推进国有林场的改革。根据国家公益林建设的总体布局和地方公益林建设的规划布局以及不同生态区位的自然经济条件,将国有林场的森林资源区划界定为公益林和商品林两类。根据两类林的不同特点和经营要求,采取不同的经营措施进行分类管理。生态公益型林场,将主要面向生态建设,以培育和保护管理国有森林资源为主要任务,按公益事业单位管理。商品经营型林场,将主要从事商品林和其他产业经营,全面推行企业化管理,按市场机制运作,通过适当资产重组改制成企业,按照现代企业制度的要求,在兼顾社会效益、生态效益的前提下,自主经营,自负盈亏,在市场竞争中求发展。

第二,稳步推进重点国有林区森林资源管理体制改革。在东北、内蒙古国有林区重点解决森林资源产权主体缺位的问题,按照政企分开的原则,把森林资源管理职能从森工企业中剥离出来,由国有林管理机构代表国家行使管理职责,并履行出资人职责,享有所有者权益。通过改革,逐步建立权责利相统一、管资产和管人、管事相结合的森林资源管理体制。概括起来就是“国家所有,强化监管,产权清晰,权责明确,企资分开,委托经营”。国有林管理机构负责辖区国有森林资源的培育、保护和经营管理,从而保障国有森林资源可持续经营。2004 年 5 月,国家林业局在内蒙古、吉林和黑龙江选定了 6 个试点局,进行重点国有林区森林资源管理体制改革试点,已取得了初步成效。在此基础上,将进一步深化试点,形成一整套比较完善的国有林区森林资源管理新体制和新机制。

第三,按照建立现代企业制度的要求,加快推进国有森工企业改革。对国有森工企业进行战略性调整,运用市场机制优化资源配置,使企业真正成为自主经营,自负盈亏,自我约束,自我发展的市场主体。一是要以调整和优化产权结构为重点,通过规范上市、中外合资、相互参股、兼并收购等多种途径进行股份制改革。引入拥有优质资本、高效率管理模式及产业优势的战略投资者,积极鼓励和支持股份制、合作制、民营经济、个体私营经济进入林区经济发展的主战场。实现投资主体多元化,发展混合所有制经济,尽快使股份制成为公有制的主要实现形式。二是完善公司法人治理结构,加快现代企业制度建设步伐。要规范森工企业股东会、董事会、监事会和经营管理者的权责,形成有效的制衡机制,建立规范的公司法人治理结构。三是加快推进国有森工企业布局 and 结构调整,要按照突出主业、优势互补、增强核心竞争力等要求,进一步引导和推动企业间的兼并、联合、重组,加快形成一批核心竞争力强、拥有自主知识产权和知名品牌的大公司和大企业集团。吉林森工集团有员工 13 万人,总资产 54.2 亿元,是从事森林采伐、森林培育、林产加工、木材及制品经营销售的特大型专业集团。他们坚持深化改革,狠抓结构调整,实行规模经营,从而逐步形成集团的核心竞争力,发展壮大主导产业,仅 2000 年至 2004 年末,累计实现销售收入 69.5 亿元,利润 1.42 亿元。

第四,政企分开、社企分开,剥离企业的社会职能。国有林区在开发建设中,形成了一整套“小而全”、“大而全”的自我服务体系。企业背上了沉重的“社会包袱”,由此产生的矛盾和问题日益突出,难以平等地参与市场竞争,严重影响国有森工企业改革、发展和稳定。为了给企业创造改革发展的良好环境,我们正在采取措施逐步将社会性职能从企业中分离出来,中小学校、社区管理等政府行政职能机构一次性成建制移交政府管理;符合企业化管理、市场化运作和社会化条件的医院、后勤服务、供水供电供暖等公益性机构,要通过多种途径分离,可探索实行民营