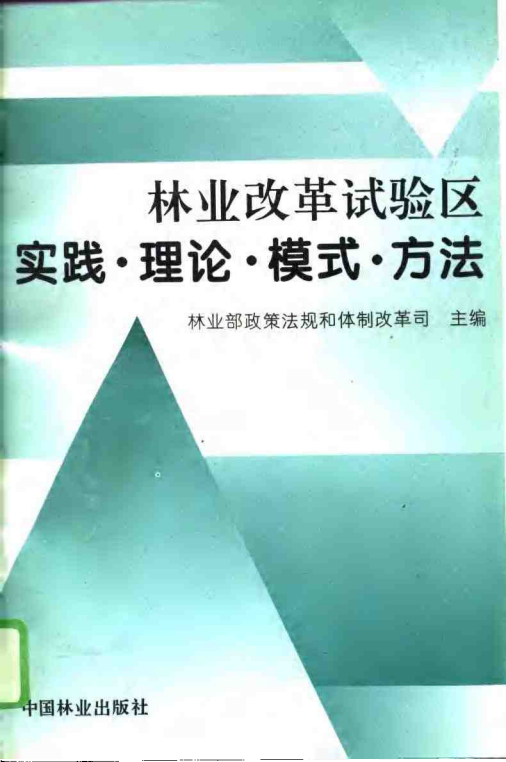




林业改革试验区 实践·理论·模式·方法

林业部政策法规和体制改革司 主编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

林业改革试验区实践·理论·模式方法/林业部政策法规和体制改革司主编. —北京:中国林业出版社,1995.10
ISBN 7-5038-1486-1

I. 林… II. 林… III. 林业经济-经济体制改革-概论
IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 08505 号

中国林业出版社出版

(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

北京林业大学印刷厂印刷 中国林业出版社发行

1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:20.5

字数:520 千字 印数:1—5030 册

定价:30.00 元

编 委 会

主 编	林业部政策法规和体制改革司			
编 委	陈根长	刘炳麟	胡民生	王忠林
	郑国友	朱祖就	吴银莲	
编辑人员	汪 绚	刘志东	周金锋	
	王俊中	李淑新		

办好林業改革
試驗區推動林
業全面發展

陳俊生

一九五七年十月一日

長遠探路不
近期做示範
徐有芳

序

90年代是我国建立社会主义市场经济体制,实现现代化建设第二步战略目标的关键时期。林业作为国民经济的重要组成部分,是兼有生态、经济、社会三大效益,集第一、第二、第三产业为一体的基础产业和社会公益事业,肩负着优化环境和发展经济的双重使命。在改革开放的大潮中,林业要顺应社会主义市场经济体制建设的大趋势,既面临着难得的发展机遇,也面临着新的严峻挑战。我国林业要保持与国民经济相适应的发展速度,充分发挥林业在社会发展、国民经济建设和生态环境建设中的应有作用,必须遵循党的十四届三中全会精神,解放思想,转变观念,从我国国情和林情出发,全面推进林业改革,促进林业建设事业的持续发展。

建立林业改革试验区,是适应全国改革开放新形势,建立社会主义市场经济体制,深化林业改革的内在要求。根据国务院的统一部署,自1987年以来,我们先后建立了8个不同类型,各具特色的林业改革试验区。建立林业改革试验区的根本目的,就是围绕林业改革与发展的总体部署和重大问题,有组织、有领导、有规划、有步骤地进行改革试验,为林业的政策、立法提供决策依据。其主要任务是,一方面对已有的改革成果加以总结、提炼、规范,上升为指导面上工作的宏观政策;另一方面是根据不断变化的新形势,探索既符合社会主义市场经济规律,又体现林业自身特点的管理体制、运行机制、经营模式、规范、制度的有效实现形式。八年来的实践证明,林业改革试验区的路子是对的,工作是有成绩的,在整个林业改革和发展中起到了探路子、出经验、做示范的作用。《林业改革试验区实践·理论·模式·方法》这本书,以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指针,从理论与实践的结合

上,比较全面系统地回顾总结了八年来我国林业改革试验区的实践过程和成功经验,是对林业改革实践具有现实指导意义的一本好书。希望通过这本书的出版发行,使试验区的经验更加广泛地运用于面上的改革,并在实践中使之不断丰富、完善、提高,以推动我国林业改革向深层次发展。

改革是第二次革命,既没有前人的经验,也没有固定的模式,需要我们在实践中探索,在探索中创新。当前,我国林业改革和建设进入了一个非常重要的发展时期,当务之急是要针对国家为建立社会主义市场经济体制出台的一系列重大改革政策和措施,抓住机遇,深化改革,大力推进林业经济体制的建立。按照生态效益、经济效益、社会效益的有机统一,三大功能最佳结合的要求,到本世纪末要初步建立起既适应社会主义市场经济体制、又反映林业特点的林业经济体制,为建设比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系奠定良好的基础。主要任务是:建立分类经营、科学管理的营林体制;建立森林资源林政管理和森林资产监管、运营的管理体制;建立现代林业企业制度;完善林业产业政策,调整林业产业结构;建立布局合理、规则健全、管理有序的林业市场体系;建立以林业基金为保证,经济、法律、行政手段相结合的林业宏观调控体系。进入“九五”,林业改革的目标和任务,要求我们要进一步发扬邓小平同志一贯倡导的解放思想、大胆探索的精神,“看准了的,就大胆地试,大胆地闯”。林业改革试验区要继续坚持改革与发展相结合,以新的思维方法,拓展改革试验的新领域,特别是要把试验的重点放在体制改革、机制转换和组织建设、制度建设上。改革试验要紧紧抓住那些改革层次深,与国家宏观改革接轨,同国家政策、法规配套,关系全局,推广意义大的课题,并在理论上具有探索性,实践上具有可操作性,政策上具有超前性,充分发挥政策储备、经验储备、人才储备、理论储备和典型示范作用。试验课题要与发展项目相配套,加大试验力度,强化项目管理,提高试验水平,多出成功经验,保持试验区旺盛的生命力。各级林业部门要

热情关心和大力支持林业改革试验区的工作,使林业改革试验区越办越好,在过去的基础上再上新台阶,再出新成果,再创新经验,为振兴我国林业做出新的更大的贡献。

沈其明
一九九四年四月

目 录

序	沈茂成
---------	-----

一、林业改革试验区综述

(一)试验区创建的背景	(1)
(二)指导思想、试验类型、课题布局	(2)
(三)林业改革试验区在管理体制、运行机制、经营模式、操作方法、 规章制度上的重大突破和改革创新	(4)
(四)试验区改革试验成果的效益评述	(7)

二、体制建设

(一)福建省三明市林业管理体制改革的	(10)
(二)四川省宜宾地区建立大林业管理体制	(24)
(三)湖南省怀化地区山林经营体制股份制改造	(33)
(四)关于广东省韶关市组织林业联合经营体制的研究	(44)
(五)福建省三明市三元区集体林区森林防火体系建设	(50)
(六)三明市林业科技教育体制的改革	(57)
(七)三明市林业资金制度的改革	(68)
(八)福建省尤溪县食用菌行业管理新体制探索与实践	(81)
(九)福建省永安市建立毛竹行业管理新体制	(86)
(十)林业双层经营体制新探索 ——湖南省新晃股份合作林场改革纪实	(90)

三、经营模式

(一)集体林区林业发展的新的经营形式——林业股份合作制	(94)
(二)多元开发主体,多种开发形式,让资源优势变为经济优势	(101)
(三)“大林业”全面开发,综合经营 ——宜宾“大林业”开发试股区建设阶段性成果报告	(106)
(四)黑龙江省森工企业走向市场的主要问题及对策	(128)

(五)黑龙江省苇河林业局关于森林经营方式改革的探索	(140)
(六)实行林农复合经营,发展小区域生态林业	(144)
(七)带岭林业局实现林木商品化经营,转换森林经营机制	(150)
(八)黔东南州活立木有偿转让综述	(160)
(九)四川省宜宾试验区珙县林业改革初探	(167)
(十)江西铜鼓县创办村级股份合作制林场纪实	(174)

四、制度建设

(一)福建省三明市村林业股东会示范章程	(183)
(二)福建省三明市尤溪县林业股东协会章程	(192)
(三)湖南省怀化地区会同县山门股份合作林场章程	(202)
(四)湖南省怀化地区山地制度建设若干问题的暂行规定	(209)
(五)广东省始兴县林地、林权管理办法(试行)	(217)
(六)福建省森林转让办法	(223)
(七)四川省宜宾地区森林转让试行办法	(234)
(八)黑龙江省苇河林业局林场区域经营管理办法	(240)
(九)黑龙江省带岭林业实验局营林商品化经营管理暂行办法	(246)
(十)黑龙江省桃山林业局集体和个体自费造林暂行管理办法	(254)
(十一)福建省三明市林业基金管理暂行办法实施细则	(259)
(十二)福建省三明市国乡(村)合作林场管理办法(试行)	(268)
(十三)福建省永安市毛竹行业管理办法	(274)
(十四)福建省尤溪县食用菌行业管理办法	(281)
(十五)广东省始兴县木材流通管理规定	(287)
(十六)福建省永安市森林资源和林政管理工作规则	(288)

五、运作方法

(一)福建省永安林业集团公司股份制改革预可行性研究报告	(299)
(二)福建省永安林业集团资产评估结果报告书	(313)
(三)福建省永安林业(集团)股份有限公司招股说明书	(319)
(四)福建省永安市林业总公司(集团)关于申请改制设立永安林业	

永安林业股份有限公司的报告	(331)
(五)福建省经济体制改革委员会关于同意设立福建省永安林业 (集团)股份有限公司的批复	(336)
(六)黑龙江省苇河林业局建立现代森工企业制度综合改革试验 方案	(338)
(七)湖南省怀化地区会同县山门股份合作林场山林资产评估、折 股方法	(346)
(八)湖南省怀化地区会同县山门股份合作林场山林评价折股标准	(349)

六、专题报告

(一)福建省三明市林业股份合作制改革试验总结报告	(354)
(二)集体林区现行分户经营体制的重大突破 ——湖南省怀化地区山林经营体制股份制改造试验报告	(367)
(三)湖南省怀化地区山地制度建设试验	(401)
(四)湖南省怀化地区工程封山育林产权和组织制度建设试验报告	(408)
(五)武汉城郊型林业建设	(418)
(六)拍卖“四荒”使用权,加快造林绿化步伐	(426)
(七)以国有林场为依托,创建股份有限公司 ——广东省南雄县帽子峰国营林场改制调查	(435)
(八)广东省翁源县适应市场经济要求,联办新型的股份合作林场	(439)
(九)黔东南州“活立木有偿转让”	(444)
(十)贵州省锦屏山集体林区体制改革试点工作总结报告	(451)
(十一)江西省崇义林业改革的基本总结	(460)

七、政策法规

(一)中华人民共和国公司法	(468)
(二)中华人民共和国会计法	(511)
(三)中华人民共和国企业财务通则	(516)
(四)中华人民共和国企业会计准则	(524)
(五)中华人民共和国企业破产法(试行)	(534)
(六)中华人民共和国担保法	(541)

(七)股份制试点企业财务管理若干问题的暂行规定	(556)
(八)股份制试点企业会计制度	(566)
(九)国有企业财产监督管理条例	(585)
(十)国有资产评估管理办法	(593)
(十一)国有资产产权登记管理试行办法	(599)
(十二)国家国有资产管理局、国家经济体制改革委员会股份制 试点企业国有资产管理暂行规定	(602)
(十三)股份制试点企业土地资产管理暂行规定	(607)
(十四)国家国有资产管理局关于印发《股份制试点企业国有资 产管理暂行规定》的几点说明》的通知	(609)
(十五)关于企业兼并的暂行办法	(612)
(十六)国家国有资产管理局关于印发《国有资产产权界定和产权 纠纷处理暂行办法》的通知	(616)
(十七)林业部林业改革试验区管理办法	(624)
(十八)福建省人民政府关于加快三明集体林区改革试验的若干政 策措施	(628)
(十九)中共宜宾地委、宜宾地区行政公署关于大林业开发若干政 策措施问题的意见	(630)
后记	(637)

一、林业改革试验区综述

1978年12月党的十一届三中全会揭开了中国改革的帷幕。农村改革走在全国改革的前列,打破人民公社“三级所有,队为基础”的管理体制,实行了以家庭联产承包为主的责任制,逐步建立、完善分散经营和统一经营相结合的双层经营体制,赋予了广大农民比较充分的经营自主权,使他们的积极性像火山一样迸发出来,极大地促进了农村经济的全面发展。农村改革取得的巨大成功,推进了国家整体改革的开展。1984年10月党的十二届三中全会中共中央做出了《关于经济体制改革的决定》,标志着我国的改革进入了一个新的阶段。与此同时,创建改革试验区的工作开始列入日程。

(一)试验区创建的背景

为了适应改革的阶段性变化,推动农村改革更深入地开展,中央做出了“在农村有计划地建立改革试验区”的决定。“在改革的深入阶段,可以在一个市(地区)、一个县(市)的范围内,按照改革方案进行实际试验”。改革试验区的建立,对于分散农村改革的困难和风险,通过局部的超前改革探索来因势利导地推进全局改革具有重大意义。它是中央根据深化农村改革的实际需要而提出的带有长期性和具有战略意义的部署。

我国农村经济是一个涉及面广而复杂的整体,林业是这一整体的重要组成部分。在改革之初,农村林业经营体制的改革也取得了相应的进展,各种形式的林业生产责任制、股份合作制等林业经营形式如雨后春笋不断涌现,农村林业经济出现了前所未有的活

跃局面,广大农民的林业生产积极性空前高涨。但是,林业有其自身的自然规律和经济规律,它既不能等同于农业,也不能等同于畜牧业。随着改革的深入,林业深层次问题的不断被触及,林业的特点也日益显露,仍套用农业的办法已不能完全解决林业改革中遇到的种种问题。如何适应林业的特点,推进农村林业的全面发展,成为农村林业改革的突破口。中央在建立农村改革试验区中,充分考虑了这一问题。在经国务院批准建立的 21 个农村改革试验区中,就包括了 3 个以林业经营体制改革为主的试验区,这就是 1987 年 9 月批准的黑龙省苇河林业局试验区,1988 年 4 月批准的福建省三明市集体林区改革试验区,以及 1988 年 8 月建立,1990 年 11 月经国务院批准列入全国农村改革试验区的湖南省怀化山区开发和改革试验区。另外林业部根据林业改革的发展变化,又陆续批准建立了四川宜宾大林业开发试验区、广东韶关综合改革试验区、湖北武汉城市林业建设试验区、河南郑州林产品流通体制改革试验区和内蒙古赤峰防治沙漠化改革试验区等林业改革试验区。迄今为止,列入全国农村改革试验区系列的和经林业部批准建立的林业改革试验区已达 8 个,加上省级试验区、林业部各业务司局专项试验点,林业改革试验区(点)已经遍布全国 15 个省市自治区的 80 多个县(市)。林业改革试验区经历了从初始创办、稳步推进、充实调整三个阶段,已经形成了一个比较完整的改革试验体系。实践证明,林业改革试验区的建立,对深化林业改革,促进农村经济发展发挥了重要作用,并为加快地方经济发展做出了积极贡献。

(二)指导思想、试验类型、课题布局

各林业改革试验区以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导,遵循中央确定的改革总体目标,按照中央关于建立农村改革试验区的有关指示精神,结合林业的实际,解放思想,实事

求是,改革试验逐步由单项改革走向综合配套改革;试验内容与促进林区生产力的解放和林业经济的不断发展紧密结合,为建立既符合市场经济规律,又体现林业特点的林业管理体制和经济运行机制探路子、出经验、做示范;紧紧围绕改革和发展这两大主题,本着有利于做到“一个推进、两个坚持、三个加强”的原则来研究工作,深化改革。

在试验类型、课题布局上,林业改革试验区注重选择与林业发展密切相关的项目展开改革试验。一是林业改革试验区作为领导力量强,专业队伍素质高,实践经验丰富的示范基地,选择那些改革层次深、推广意义大的课题,抓住重点开展试验。例如农村林业基本经营制度问题,重点探索林地有偿流转的程序和方式、组织制度建设与适度规模经营方式;林业合作经济组织建设问题,重点探索林业股份合作组织建设、利益分配及资产监管、运营等;市场体系发育与市场中介组织建设问题,重点探索产供销一条龙、林工商一体化组织形式创新,建立森林市场、森林资产评估、转让服务中介组织以及木材和林产品流通体制改革、发育市场主体等问题;林业综合开发与扶贫工作相结合问题,重点探索新的生产方式的选择、资源优化配置与扶贫资金有效使用、贫困地区林业资源综合开发,形成特色产业优势,与外来资本的结合等问题;发展高产、优质、高效、持续林业的问题,重点探索资源高效开发利用模式,资源优化配置动力和方式,产供销一条龙的组织形式与社会化服务体系建设,引导林业资源和产品进入市场,促进资源向资本转换等问题。二是林业改革试验区要选择那些与国家宏观经济体制改革接轨,同国家大方针、大政策相配套的课题。当前国家宏观经济体制改革已从财税、金融、投资、计划等体制改革方面进入综合配套改革阶段,林业改革试验区的试验课题要紧紧跟上,与之衔接。例如现代林业企业制度改革,重点试验林业企业产权重组的多种形式、多种经济成分之间的财产关系、分配关系、组织制度、经营机制转换等课题;林业部门事权划分问题,重点弄清哪些事应由企业来

办,有些事应作为事业来办,有些事应由政府来办。当然,在呼应林业外部改革角度选题的同时,还应从林业特点和实际出发,选择一批具有独立性质的改革试验课题,进行对比试验。三是要重视关注热点问题,进行超前探索。四是要与国家立法相结合进行选题。我国进入建立社会主义市场经济体制新阶段的一个显著特点就是注重体制和政策的规范化,用法律来引导、推进和保障改革的顺利进行。林业改革试验的选题必须适应这个特点,与立法工作紧密结合,发挥试验区的政策储备功能。既要把实践证明是正确的做法用法律形式确定下来,又要使改革决策与立法决策紧密挂钩。林业改革试验区要为各种林业配套法规的出台,提供前期的政策储备和后期的实施经验。

另外,在课题选择、项目设置、思路设计上,林业改革试验与面上的改革的区别,体现超前性、创造性、突破性、关键性。着眼于理顺管理体制和运行机制,开展组织创新。

(三)林业改革试验区在管理体制、运行机制、经营模式、操作方法、规章制度上的重大突破和改革创新

林业改革试验区自1987年创建至今,已有8年时间。在这段时间里,国家的形势在发展,试验区的范围在扩大,试验的领域在拓展,改革的内容在不断深化。林业改革试验区已经成为为林业改革、发展探路的试验、示范基地和与国家宏观政策接轨的前沿阵地,也成为出经验、出政策、出效益、出人才的示范基地。林业改革试验区的工作,对于推动林业改革和建设事业已产生了十分重要的作用。

苇河林业局改革试验区以进行森工企业转换经营机制改革试验为核心内容,几年来围绕体制创新、制度创新和组织创新,进行了大胆试验。先后建立了森林经营局、多种经营局、林产品经销公

司、木材采运公司,使其成为相对独立的经营实体。同时把专业性业务科室全部同机关分离,变成实体性经济组织,形成了林业局统一领导下的不同产业专业化管理新格局,为国有森工经营机制改革走出了一条新路。它们通过制定《搞活基层单位暂行办法》,赋予生产经营单位 13 种权力,使其成为自主经营、自负盈亏的实体;通过制定《林场区域经营管理办法》,把车间式的林场和经营区转变为区域性经营实体。对多种经营单位实行全线放开经营;对国有商业企业、效益低的小企业全部实行租赁、拍卖;以贸促林,发展外向型经济;以工兴企,壮大主导产业;以农养林,发展非林产业;以最终产品和木材综合利用为龙头,调整产业、产品结构,走贸工林一体化道路,带动整个森林资源的合理经营和利用。按资源状况、最终产品和企业经济发展需要,把全局林业用地分为商品林、多功能林、公益林三种类型并施以不同经营方式;建立局内市场,木材生产实行成本价与模拟产值利润承包;林产加工业,实行以产品成本、质量、价值转换为中心的工资、奖金与利润挂钩承包;营林,实行“拨改买”的森林资源商品化经营;内部银行,实行有偿拨款、有偿使用制度。苇河林业局从森工实际出发,为建立现代林业企业制度做了重要探索。

三明市集体林区林业综合改革,从构造以股份合作制形式为主的微观经营主体、发育林业市场体系、加强宏观调控三个层次入手,以资源、资产、资金、体制为重点,走出了一条集体林区试验区加快资源培育、加强森林保护、强化林业管理、发展加工利用,提高林区整体经济实力的路子,先后开展了 20 多个项目的区域性、综合性改革试验,其中有 10 多个项目已取得阶段性成果,并形成了 17 个配套的规章和管理办法,在不同范围内得到推广。特别是在重新构造集体林区经营主体,建立高标准、高质量培育森林制度,加强森林资源保护管理,探索大林业管理新体制,培育发展林区木材、资金、森林、科技市场,推进林业产业开发,探索组建市森林转让服务中心和股份制经济实体,推广食用菌、毛竹行业管理新体制