

国有林场 改革与实践

(二)

国家林业局场圃总站林场处 编

中国林业出版社

国有林场 改革与实践

(二)

国家林业局场圃总站林场处 编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有林场改革与实践.2/国家林业局场圃总站林场处编.

北京:中国林业出版社, 2005.10

ISBN 7-5038-4106-0

I. 国... II. 国... III. ①国有林—林场—经济体制改革—文件—汇编—中国 ②国有林—林场—经济体制改革—规章制度—汇编—中国 IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109761 号

出版: 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: 66184477

网址: www.cfph.com.cn

发行: 中国林业出版社

印刷: 中国林业出版社

版次: 2005 年 10 月第 1 版

印次: 2005 年 10 月第 1 次

开本: 850mm×1168mm 1/32

印张: 8.875

字数: 222 千字

定价: 40.00 元

前 言

目前,全国已建国有林场4466个,经营总面积8.5亿亩,其中林业用地6.6亿亩,占全国林业用地面积的16.9%;有林地面积4.3亿亩,森林蓄积量20亿立方米,约分别占全国森林总面积和总蓄积量的1/5,成为我国最重要的后备森林资源基地和主要的生态屏障。

随着新时期林业建设指导思想的转变,国有林场的经营思路、发展方向、建设目标和主要任务也转向了以加快森林资源培育,提高森林质量和林地生产力水平,充分发挥森林的多种功能方面上来。为便于国有林场主管部门及国有林场工作者学习和掌握有关法规,研究解决国有林场出现的新问题,加强对国有林场的指导和管理,促进国有林场事业的健康发展,继1999年国家林业局场圃总站林场处编辑的《国有林场改革与实践》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(二)》,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张耀恒、管长岭、吴丽萍、赖炳辉、魏江、刘锡良、梅建波、房西文同志。

国家林业局场圃总站林场处

2005年8月

目 录

前言

中央文件

- 中共中央国务院关于加快林业发展的决定 (3)

部门规章、文件

- 国有贫困林场扶贫资金管理办法 (19)
- 国家林业局财政部重点公益林区划界定办法 (23)
- 国家级森林公园设立、撤销、合并、改变经营范围或者
变更隶属关系审批管理办法 (29)
- 森林资源资产抵押登记办法(试行) (34)
- 林木和林地权属登记管理办法 (42)
- 占用征用林地审核审批管理办法 (45)
- 林木种子生产、经营许可证管理办法 (49)
- 林业科技重奖工作暂行办法 (56)
- 林业重点工程资金违规责任追究暂行规定 (60)
- 国家林业局关于完善人工商品林采伐管理的意见 (64)
- 国家林业局关于加强国有林场林地管理的通知 (67)

省级政府、部门文件

- 浙江省森林管理条例 (73)

重庆市人民政府关于深入推进国有林场改革与发展的 意见	(87)
河南省人民政府办公厅关于加强国有林场林地管理的 通知	(94)
黑龙江省人民政府关于加快林区经济发展的若干意见	(97)
山西省林业厅印发《关于加快省直八大林区改革与发 展的实施方案》的通知	(105)
福建省国有林场国有资产管理暂行规定	(113)
甘肃省国有林场管理办法 (试行)	(127)
浙江省林业局关于切实维护国有林场合法权益的通知	(135)
湖北省林业局关于切实维护国有林场合法权益的通知	(138)

工作指导、工作研究

湖北省副省长刘友凡在全省国有林场工作会议上的 讲话	(143)
重庆市副市长陈光国在全市国有林场改革与发展工作 会议上的讲话	(151)
福建省三明市国有林场管理规定	(162)
安徽省国有林场商品林采伐销售招投标管理暂行办法	(187)
来自贫困国有林场的强烈呼声	(192)
四川、陕西省国有林场改革发展情况的调研报告 ...	(205)
关于山西省国有林场富余职工分流和社会保障问题的 调研报告	(220)

关于江西省国有林场改革与发展情况的专题调研报告	(227)
内蒙古克什克腾旗以林木资源分流安置职工深化国有 林场改革	(239)
宁夏青铜峡市树新林场以改革为动力 以效益为目标 促进林场全面持续快速发展	(248)
国外国有林管理	
美国、日本的国有林管理	(257)
司法解释	
最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件具体应 用法律若干问题的解释	(265)
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国 刑法》第二百二十八条、第三百四十二条、第四 百一十条的解释	(270)
中华人民共和国刑法修正案(二)	(271)

中央文件

1988年12月15日

1. 1988年12月15日



中共中央国务院关于加快林业发展的决定

中发〔2003〕9号

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，做好林业工作意义十分重大。为加快林业发展，实现山川秀美的宏伟目标，促进国民经济和社会发展，现作出如下决定。

一、加强林业建设是经济社会可持续发展的迫切要求

1. 我国林业建设取得了巨大成就。建国以来，特别是改革开放以来，党中央、国务院对林业工作十分重视，采取了一系列政策措施，有力地促进了林业发展。全民义务植树运动深入开展，全社会办林业、全民搞绿化的局面正在形成。“三北”防护林等生态工程建设成效显著，近几年实施的天然林保护、退耕还林、防沙治沙等重点工程进展顺利，部分地区的生态状况明显改善。森林、湿地和野生动植物资源保护得到加强。林业产业结构调整取得进展，各类商品林基地建设方兴未艾，林产工业得到加强，经济林、竹藤花卉产业和生态旅游快速发展，山区综合开发向纵深推进。森林资源的培育、管护和

利用逐渐形成较为完整的组织、法制和工作体系。建国以来,林业累计提供木材 50 多亿立方米,目前全国森林覆盖率已达到 16.55%,人工林面积居世界第一位。林业为国家经济建设和生态状况改善作出了重要贡献,对促进新阶段农业和农村经济的发展,扩大城乡就业,增加农民收入,发挥着越来越重要的作用。

2. 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 and 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。

3. 加快林业发展面临的形势依然严峻。目前我国生态状况局部改善、整体恶化的趋势尚未根本扭转,土地沙化、湿地减少、生物多样性遭破坏等仍呈加剧趋势。乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、乱捕滥猎野生动物、乱采滥挖野生植物等现象屡禁不止,森林火灾和病虫害对林业的威胁仍很严重。林业管理和经营体制还不适应形势发展的需要。林业产业规模小、科技含量低、结构不合理,木材供需矛盾突出,林业职工和林区群众的收入增长缓慢,社会事业发展滞后。从整体上讲,我国仍然是一个林业资源缺乏的国家,森林资源总量严重不足,森林生态系统的整体功能还非常脆弱,与社会需求之间的矛盾日益尖锐,林业改革和发展的任务比以往任何时候都更加繁重。

4. 必须把林业建设放在更加突出的位置。在全面建设小

康社会、加快推进社会主义现代化的进程中，必须高度重视和加强林业工作，努力使我国林业有一个大的发展。在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位；在生态建设中，要赋予林业以首要地位；在西部大开发中，要赋予林业以基础地位。

二、加快林业发展的指导思想、基本方针和主要任务

5. 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻十六大精神，确立以生态建设为主的林业可持续发展道路，建立以森林植被为主体、林草结合的国土安全体系，建设山川秀美的生态文明社会，大力保护、培育和合理利用森林资源，实现林业跨越式发展，使林业更好地为国民经济和社会发展服务。

6. 基本方针。

——坚持全国动员，全民动手，全社会办林业。

——坚持生态效益、经济效益和社会效益相统一，生态效益优先。

——坚持严格保护、积极发展、科学经营、持续利用森林资源。

——坚持政府主导和市场调节相结合，实行林业分类经营和管理。

——坚持尊重自然和经济规律，因地制宜，乔灌草合理配置，城乡林业协调发展。

——坚持科教兴林。

——坚持依法治林。

7. 主要任务。通过管好现有林，扩大新造林，抓好退耕还林，优化林业结构，增加森林资源，增强森林生态系统的整

体功能,增加林产品有效供给,增加林业职工和农民收入。力争到2010年,使我国森林覆盖率达到19%以上,大江大河流域的水土流失和主要风沙区的沙漠化有所缓解,全国生态状况整体恶化的趋势得到初步遏制,林业产业结构趋于合理;到2020年,使森林覆盖率达到23%以上,重点地区的生态问题基本解决,全国的生态状况明显改善,林业产业实力显著增强;到2050年,使森林覆盖率达到并稳定在26%以上,基本实现山川秀美,生态状况步入良性循环,林产品供需矛盾得到缓解,建成比较完备的森林生态体系和比较发达的林业产业体系。

实现上述目标,必须努力保护好天然林、野生动植物资源、湿地和古树名木;努力营造好主要流域、沙地边缘、沿海地带的水源涵养林、水土保持林、防风固沙林和堤岸防护林;努力绿化好宜林荒山、地埂田头、城乡周围和道渠两旁;努力建设好用材林、经济林、薪炭林和花卉等商品林基地;努力发展好森林公园、城市森林和其他游憩性森林。同时,要加快林业结构调整步伐,提高林业经济效益;加快林业管理体制和经营机制创新,调动社会各方面发展林业的积极性。

三、抓好重点工程,推动生态建设

8. 坚持不懈地搞好林业重点工程建设。要加大力度实施天然林保护工程,严格天然林采伐管理,进一步保护、恢复和发展长江上游、黄河上中游地区和东北、内蒙古等地区的天然林资源。认真抓好退耕还林(草)工程,切实落实对退耕农民的有关补偿政策,鼓励结合农业结构调整和特色产业开发,发展有市场、有潜力的后续产业,解决好退耕农民的长远生计问题。继续推进“三北”、长江等重点地区的防护林体系工程

建设，因地制宜、因害设防，营造各种防护林体系，集中治理好这些地区不同类型的生态灾害。切实搞好京津风沙源治理等防沙治沙工程，通过划定封禁保护区、种树种草、小流域治理、舍饲圈养、生态移民、合理利用水资源等综合措施，保护和增加林草植被，尽快使首都及主要风沙区的风沙危害得到有效遏制。高度重视野生动植物保护及自然保护区工程建设，抓紧抢救濒危珍稀物种，修复典型生态系统，扩大自然保护面积，提高保护水平，切实保护好我国的野生动植物资源、湿地资源和生物多样性。加快建设以速生丰产用材林为主的林业产业基地工程，在条件具备的适宜地区，发展集约林业，加快建设各种用材林和其他商品林基地，增加木材等林产品的有效供给，减轻生态建设压力。

9. 深入开展全民义务植树运动，采取多种形式发展社会造林。不断丰富和完善义务植树的形式，提高适龄公民履行义务的覆盖面，提高义务植树的实际成效。义务植树要实行属地管理，农村以乡镇为单位、城市以街道为单位，建立健全义务植树登记制度和考核制度。进一步明确部门和单位绿化的责任范围，落实分工负责制，并加强监督检查。绿色通道工程要与道路建设和河渠整治统筹规划，合理布局，加快建设。城市绿化要把美化环境与增强生态功能结合起来，逐步提高建设水平。鼓励军队、社会团体、外商造林和群众造林，形成多主体、多层次、多形式的造林绿化格局。

四、优化林业结构，促进产业发展

10. 加快推进林业产业结构升级。适应生态建设和市场需求的变化，推动产业重组，优化资源配置，加快形成以森林资源培育为基础、以精深加工为带动、以科技进步为支撑的林业

产业发展新格局。鼓励以集约经营方式，发展原料林、用材林基地。积极发展木材加工业尤其是精深加工业，延长产业链，实现多次增值，提高木材综合利用率。突出发展名特优新经济林、生态旅游、竹藤花卉、森林食品、珍贵树种和药材培植以及野生动物驯养繁殖等新兴产品产业，培育新的林业经济增长点。充分发挥我国地域辽阔、生物资源和劳动力丰富的优势，大力发展特色出口林产品。

11. 加强对林业产业发展的引导和调控。根据市场需要、资源条件和产业基础，抓紧编制林业产业发展规划，制定产业政策，引导产业健康发展，避免低水平重复建设。鼓励培育名牌产品和龙头企业，推广公司带基地、基地连农户的经营形式，加快林业产业发展。扶持发展各种专业合作组织，完善社会化服务体系，培育、规范林产品和林业生产要素市场，对农民生产的木材允许产销直接见面，拓宽农民进入市场的渠道，增强林业产业发展活力。

12. 进一步扩大林业对外开放。充分利用国内外两个市场、两种资源，加快林业发展。针对我国林业基础薄弱、建设任务繁重的情况，要加大引进力度，着力引进资金、资源、良种、技术和管理经验。努力扩大林业利用外资规模，鼓励外商投资造林和发展林产品加工业。制定有利于扩大林产品出口的政策，完善林产品出口促进机制，提高我国林产品的国际竞争力。坚持实施“走出去”战略，加强海外林业开发。积极开展森林认证工作，尽快与国际接轨。采取有效措施，加强对我国种质资源的保护和输出管理，防止境外有害生物传人。认真履行有关国际公约，加强生态保护领域的国际交流与合作。

五、深化林业体制改革，增强林业发展活力

13. 进一步完善林业产权制度。这是调动社会各方面造林积极性，促进林业更好更快发展的重要基础。要依法严格保护林权所有者的财产权，维护其合法权益。对权属明确并已核发林权证的，要切实维护林权证的法律效力；对权属明确尚未核发林权证的，要尽快核发；对权属不清或有争议的，要抓紧明晰或调处，并尽快核发权属证明。退耕土地还林后，要依法及时办理相关手续。

已经划定的自留山，由农户长期无偿使用，不得强行收回。自留山上的林木，一律归农户所有。对目前仍未造林绿化的，要采取措施限期绿化。

分包到户的责任山，要保持承包关系稳定。上一轮承包到期后，原承包做法基本合理的，可直接续包；原承包做法经依法认定明显不合理的，可在完善有关做法的基础上继续承包。新一轮的承包，都要签订书面承包合同，承包期限按有关法律的规定执行。对已经续签承包合同，但不到法定承包期限的，经履行有关手续，可延长至法定期限。农户不愿意继续承包的，可交回集体经济组织另行处置。

对目前仍由集体统一经营管理的山林，要区别对待，分类指导，积极探索有效的经营形式。凡群众比较满意、经营状况良好的股份合作林场、联办林场等，要继续保持经营形式的稳定，并不断完善。对其他集中连片的有林地，可采取“分股不分山、分利不分林”的形式，将产权逐步明晰到个人。对零星分散的有林地，可将林木所有权和林地使用权合理作价后，转让给个人经营。对宜林荒山荒地，可直接采取分包到户、招标、拍卖等形式确定经营主体，也可以由集体统一组织

开发后，再以适当方式确定经营主体；对造林难度大的宜林荒山荒地，可通过公开招标的方式，将一定期限的使用权无偿转让给有能力的单位或个人开发经营，但必须限期绿化。不管采取哪种形式，都要经过本集体经济组织成员的民主决策，集体经济组织内部的成员享有优先经营权。

14. 加快推进森林、林木和林地使用权的合理流转。在明确权属的基础上，国家鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转，各种社会主体都可通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与流转。当前要重点推动国家和集体所有的宜林荒山荒地荒沙使用权的流转。对尚未确定经营者或其经营者一时无力造林的国有宜林荒山荒地荒沙，也可按国家有关规定，提供给附近的部队、生产建设兵团或其他单位进行植树造林，所造林木归造林者所有。森林、林木和林地使用权可依法继承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件。积极培育活立木市场，发展森林资源资产评估机构，促进林木合理流转，调动经营者投资开发的积极性。

要规范流转程序，加强流转管理。认真做好流转的各项服务工作，及时办理权属变更登记手续，保护当事人的合法权益。在流转过程中，要坚决防止出现乱砍滥伐、改变林地用途、改变公益林性质和国有资产流失等现象。要切实加强对流转后应当用于林业建设资金的监督管理。国务院林业主管部门要会同有关部门抓紧制定森林、林木和林地使用权流转的具体办法，报国务院批准后实施。

15. 放手发展非公有制林业。国家鼓励各种社会主体跨所有制、跨行业、跨地区投资发展林业。凡有能力的农户、城镇居民、科技人员、私营企业主、外国投资者、企事业单位和机关团体的干部职工等，都可单独或合伙参与林业开发，从事林