

基于国有林场改革的广东省国有林场森林资源经营管理研究^{*}

米明福

(广东省国有林场和森林公园管理局, 广东 广州 510173)

摘要 中共中央、国务院印发的《国有林场改革方案》《国有林区改革指导意见》和中共广东省委、广东省人民政府印发的《国有林场改革实施方案》中明确了加强科学经营森林资源的重要性。随着广东国有林场改革的深入推进, 将逐步理顺与完善森林资源经营管理体制与政策, 不断提高森林资源经营水平。文章调研并分析了全省国有林场的发展历程、经营管理现状及森林资源经营中存在的问题, 在此基础上, 提出广东国有林场森林资源经营管理需明确经营单位属性和责任; 逐步完善森林资源经营政策及体制; 改变森林资源经营理念、加强人才队伍建设与森林资源经营等方面的研究的改革建议。

关键词 森林资源经营; 国有林场改革; 发展历程

中图分类号: S750 文献标识码: A 文章编号: 2096-2053 (2018) 04-0105-05

Research on Forest Resources Management of State-owned Forest Farms in Guangdong Province Based on the Reform of State-owned Forest Farms

MI Mingfu

(Guangdong State Owned Forest Farm and Forest Park Administration, Guangzhou, Guangdong 510173, China)

Abstract The document, the *State-owned Forest Farm Reform Program and Guidance on Reform of State-owned Forest* issued by the CPC Central Committee and the State Council, and the *Implementation Plan for the Reform of State-owned Forest Farms* issued by the CPC Guangdong Provincial Committee and the People's Government of Guangdong Province, clarifies the importance of strengthening the scientific management of forest resources. With the deepening of the reform of state-owned forest farms in Guangdong, the forest resources management system and policies will be gradually straightened out and the management level of forest resources should be improved continuously. This paper investigates and analyzes the development history and management status of state-owned forest farms in the province and the problems existing in the forest resources management. On this basis, it is proposed that the forest resource management of the state-owned forest farms in Guangdong needs to clarify the attributes and responsibilities of the business units; gradually improving the management policies and systems of forest resources; changing the concept of forest resources management, strengthening the construction of talent teams and forest resources management.

Key words forest resource management; state-owned forest farm reform; development process/history

^{*} 作者简介: 米明福 (1970—), 男, 高级工程师, 主要从事国有林场和森林公园管理工作, E-mail: 13302283368@163.com。

据2017年森林资源统计数据,广东省林地面积共1 095.89万 hm^2 ,其中国有林地面积77.06万 hm^2 ,约占全省林地面积的7%,森林蓄积4 783万 m^3 ,占全省森林蓄积的8.8%。由此可见,国有林场在维护广东省生态环境、提高林地质量等方面发挥了重要作用^[1]。然而国有林场长期发展以来存在一些问题,如定位不准确、体制机制不清晰等,绝大部分林场需要“找饭吃”,以采伐木材来增加收入,导致全省国有林场森林资源质量降低等^[2]。2015年中共中央、国务院印发的《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》及中共广东省委、省人民政府印发的《广东省国有林场改革实施方案》,明确了加强森林资源经营、提升森林资源质量是国有林场改革的主要目标^[3-4]。林业在生态文明建设中起着重要地位和作用,随着国有林场改革的逐步推进,使人们逐渐认识到森林资源经营工作的重要性和必要性^[5-6]。在全省国有林场改革形势下,森林资源经营的重要性被提升到一个新的高度,为提高我省国有林场森林资源经营水平创造了良好的环境条件。因此,本文根据广东国有林场改革的总体要求,找出制约森林资源经营发展的因素,并从广东国有林场改革这个角度对森林资源经营管理工作提出一些思考,为提高广东国有林场森林资源经营水平提供参考。

1 广东国有林场发展历程及经营管理现状

1.1 广东国有林场发展的沿革

广东国有林场发展的沿革大体经历7个阶段:(1)初建试办阶段(1950至1957年),主要以造林为主。(2)快速发展阶段(1958至1965年),以林为主,林副结合,综合经营,永续作业。(3)停滞萎缩阶段(1966至1976年),“文化大革命”时期,侵占国有林地、偷砍滥伐国有林木之风盛行,如果本提法没有出处,慎提部分林场土地因山林纠纷被划出,致使国营林场经营面积缩小。(4)恢复稳定阶段(1976至1983年),国家颁布了《森林法》,这一举措对国有林场的健康发展有积极的影响,为其提供了法律的保障,逐步形成了省、地、县三级管理的国营林场体系格局。(5)市场经济冲击阶段(1984至1999年),改革开放后,受市场经济影响,许多林场开始转

向投资非林业产业。(6)改革探索阶段(2000至2014年),随着林业工作指导思想的转变以及相关政策的调整,国有林场开始转向以生态建设为主,大部分林地地区划为生态公益林,并进行严格保护,国有林场木材产量大幅度调减,收入也明显减少。但财政支持又不到位,仅靠生态公益林补偿资金难以支撑整个林场的运作。(7)全面推进改革阶段(2015年至今),这一阶段确定了林场改革的出发点和落脚点,即保护森林自然资源、进行森林生态服务、维护国家生态安全。上述7个发展阶段,体现了森林资源经营工作理念的进步和发展。从造林消灭荒山、森林的过度利用、森林的保护恢复到森林的可持续发展的历史演变过程表明,国有林场森林资源经营理念也走过了从单纯追求木材生产经济效益、永续利用森林到森林可持续经营的历程。

1.2 广东国有林场现状

广东省位于大陆最南部,东与福建省接壤,西面连接着广西壮族自治区,北面是江西省和湖南省,南面靠南海。根据相关数据统计,2016年广东省共有217个国有林场,其中省属林场、市属林场和县属林场分别为10、99、108个;分别分布于21个地级市、94个县(市、区),总共有31 175个职工,其中在职人员和离退休人员分别为12 499、18 676人。国有林场在新丰江、南水、流溪河等110座大中型水库和东江、西江、北江等57条大江大河周边均有分布。

1.2.1 广东国有林场单位属性 截至2017年,广东省217个国有林场中核定为公益一类(财政核拨)事业单位只有26个,主要分布在东莞、佛山、河源、中山市等地;核定为公益二类(财政核补)事业单位有21个,主要分布在惠州、梅州、汕尾市等地;161个国有林场为资金自筹事业单位,9个为其他(表1)。

1.2.2 森林资源 据2017年森林资源统计数据分析,广东国有林场总面积为79.9万 hm^2 ,其中林业用地面积为77.06万 hm^2 ,占全省林业用地总面积(1 095.89万 hm^2)的7%;林场生态公益林面积47.99万 hm^2 ,占林场林业用地面积的62%(表2)。全省在国有林场的基础上建立的国家级、省级自然保护区和国家级、省级森林公园面积分别占总面积的38%、52%,广东省90%以上的国家一、二级野生保护动植物种类分布在国有林场。

表 1 广东国有林场单位属性统计
Table 1 Statistical table of unit attributes of Guangdong state-owned forest farms

单位属性 Unit attributes	林场个数 Number of forest farms	百分比 Percentage/%
公益一类 (财政核拨) Public welfare category 1 (financial allocation)	26	12
公益二类 (财政核补) Public welfare category 2 (financial supplement)	21	10
公益三类 (经费自筹) Three types of public welfare (self-funding)	161	74
其他 Other	9	4
合计 Total	217	100

表 2 广东省国有林场森林资源统计
Table 2 Statistical table of forest resources of state-owned forest farms in Guangdong province

林场名称 Forest farm name	数量 / 个 Number	林场总面积 Total area of forest farm/hm ²	林业用地面积 Forestry land area/hm ²					总蓄积 Total accumulation/ 万 m ³	森林覆盖率 Forest cover rate/%
			生态公益林 Ecological public welfare forest	商品林 Commercial forest	小计 Total	生态公益林 / 林业用地 Ecological public welfare forest / Forestry land/%	商品林 / 林业用地 Commercial forest / Forestry land/%		
珠三角 Pearl River Delta	74	261 812	173 319	78 939	252 258	69	31	1 633	87
粤东 Yuedong area	49	133 010	92 807	33 773	126 580	73	27	716	91
粤西 Yuexi area	35	108 438	57 931	49 205	107 136	54	46	528	92
粤北 Yuebei area	59	296 154	155 399	128 837	284 236	55	45	1 906	95
合计 Total	217	799 414	479 856	290 355	770 211	62	38	4 783	91

1.2.3 人才队伍 从表 3 可以看出,广东国有林场现有在职人员中专业技术人员较少,专业技术人员和林业专业技术岗位分别为 874 和 752 人,占全部在职人员的比例只有 7.0% 和 6.0%;在职人员的学历结构偏低,大专以下学历占了 93.2%,高层次人才较少(本科学历以上只占了总人数的 6.8%)(表 3)。

1.2.4 林场收入 2014 年,全省国有林场的收入主要以木材收入、小水电和物业出租为主,分别是 40 813 万元、9 809 万元和 6 297 万元。

2 广东省国有林场森林资源经营管理工作存在的问题

2.1 森林资源经营主体不清及责任不明

根据表 1 可以看出,广东 74% 的国有林场属

于资金自筹事业单位,公益一类(财政核拨)事业单位和公益二类(财政核补)事业单位分别只占总数的 12% 和 10%,林场以采伐林木、转让林地等资源消耗类为主。国有林场大部分林地生态公益林,承担着生态公益职能,国有林场到是以生态建设为主还是以商品经营为主,没有统一的认识,这种森林经营主体不清、定位不明的机制使林场无法明确其责任,在一些贫困地区,国有林场林地被大量出租、承包给私人经营,直接影响了国有林场的健康发展^[5,7-8]。

2.2 森林资源经营政策及体制不完善

目前,广东省在国有林场的管理方面还未出台相关的管理办法和政策,因此不能依照法律保障国有林场的管理。国家对财政金融支持力度不够,地方财政也没有相关政策进行配套资金投入,

表 3 广东省国有林场科技人员构成
Table 3 Table of science and technology personnel of state-owned forest farms in Guangdong province

项目 Item	在职人员 总人数 To- tal number of incum- bents	类型 Type		在职人员学历结构 Incumbent qualification structure				
		专业技术岗 位 Professional technical post	林业专业技术岗位 Forestry profession- al and technical post	高中以下 Below high school	中专（中 技） Second- ary school	大专 College	本科 Bachelor	研究生 Postgraduate
人数 Number of people	12 499	874	752	8 655	1 202	1 799	807	36
占在职人员总 人数百分比 Percentage of total number of incumbents/%		7	6	69.2	9.6	14.4	6.5	0.3

无法满足国有林场的实际森林经营需求。因此，导致了国有林场的管理者对林场的发展失去信心，从而打击了管理者的积极性。此外，还存在森林资源管理制度及监管体系不完善、国有林场森林资源档案不健全等问题。

2.3 森林资源经营理念较落后

广东属于亚热带气候区，日照时间长、积温高、雨水充沛，适合林木生长，在国有林场规范经营和专业技术支撑下，国有林场森林质量理论上应该远高于全国平均水平，但全省国有林场林地平均亩蓄积量仅为 4.2 m³，与全国平均亩蓄积量 6.0 m³ 相比，差距较大。国有林场在进行森林资源开发经营过程中普遍存在着缺乏长远发展目标、盲目追求短期利益的现象，收入主要来源于木材收益。

2.4 人才队伍缺乏，科技支撑不足

由于林场多地处贫困边远山区，工作生活条件艰苦，难以吸引和留住人才，从全省国有林场的数据显示（表 3），在职职工大专以下学历占 93.8%，研究生学历人员仅仅为总人数的 0.3%，以上数据表明广东国有林场科技人才严重缺乏，特别是高学历人才十分匮乏。国有林场在技术推广项目、林业行业标准等方面存在不足，森林资源经营系统研究少，科技支撑严重不足。

3 广东省国有林场改革建议

广东省是中发〔2015〕6 号文件印发以来，全国第一个经省委审议通过、第一个上报、第一个获得国家批复同意、第一个印发省级实施方案的省份。截至 2017 年 9 月，全省 21 个地级市上报

的国有林场改革实施方案已经批复，绝大部分国有林场定性为公益类事业单位，其中 75% 定性为公益一类，表明了广东省国有林场正式告别了以砍树为主的经营模式。到 2020 年，国有林场的生态功能将有明显的提升。广东省国有林场森林蓄积量将由 4 700 万 m³ 增长到 6 700 万 m³ 以上，森林覆盖率由 86% 提高到 90% 以上，生态公益林面积比例由 57% 提高到 75% 以上；生态功能等级一、二类林面积比例由 70% 提高到 85% 以上^[4]。广东省国有林场改革还将重点做好以下工作。

3.1 建立健全体制机制。广东省正在开展国有林场森林资源资产负债表编制及数据采集工作，目的是建立覆盖全省 217 个国有林场的森林资源档案数据库管理系统，实行国有林场森林资源连续清查，建立科学合理的森林资源评估体系^[9]。同时应尽快启动《广东省国有林场管理办法》的制定工作，结束广东国有林场管理长期无章可循、无法可依的局面，对国有林场场长离任时进行审计，并定期公开国有林场的森林资源状况。实现依法发展国有林场、依法保障国有林场，严厉打击蚕食、侵占等破坏国有森林资源的违法行为。

应建立国有林场林地和林木资源管理制度，严格执行《广东省林业厅关于严格控制建设项目占用国有林场林地行为的通知（粤林函〔2016〕323 号）》的有关规定，确保国有林场的林地范围和用途长期不变，已经出租的国有林场林地林木合同到期后不再续约，支持有条件的国有林场采用合法协商的方式将已向外出租的林地林木提前收回来。

应建立生态公益林管护购买服务机制，实现

人员队伍精简高效,建立符合现代生态文明建设需要的国有林场管理体制和资源监管机制,确保政府投入可持续、资源监管高效率、林场发展有后劲^[3]。

3.2 改变森林资源经营理念,提高森林资源质量。国有林场把大力开展森林资源经营工作作为促进提高林地质量、保护森林生态环境、维护森林安全的重要举措。现代森林资源经营是以培育健康稳定的生态系统、提高森林质量、增强生态功能为目标,不再是过去简单的造林和采伐^[1]。国有林场拥有丰富的野生动植物资源、森林景观资源和历史文化遗迹,开展森林旅游和森林康养等产业具有得天独厚的条件^[10-11]。广东省国有林场现建有3个国家级自然保护区(占全省国家级自然保护区面积的43%)、19个省级自然保护区(占全省省级自然保护区面积的37%)和31个市级和县级自然保护区。建立了13个国家级森林公园(占全省国家级森林公园面积的52%),38个省级森林公园(占全省省级森林公园面积的51%),83个市级和县级森林公园,这些保护区和森林公园成为群众科普、游览、健身、休养的好地方。同时可充分发挥国有林场森林资源的优势,进行林农复合经营,积极发展林下经济,创造出有特色的林产品。

3.3 加强人才队伍建设:(1)国有林场改革将落实编制保障。明确林场编制数量是落实职工人员的前提,应综合国有林场区位、功能职责和生态建设需求等相关因素,科学合理核定事业编制,用于国有林场聘用管理人员、专业技术人员和骨干林业技能人员,经费纳入同级政府财政预算^[3]。(2)落实人员保障。严格按照核定的编制数量引进国有林场亟需的技术和管理人才,不足部分通过社会购买服务方式实现,可根据林场不同季节和工作任务的不同阶段聘请数量不等的社会劳动力,弥补人员不足缺口。

3.4 加强森林资源经营基础研究。国有林场将加

大力度开展森林资源经营科学研究,有计划地将科技新成果、新经验推广到林业生产中,提高林业工程的质量,构建具有广东特色的国有林场森林资源经营理论和技术体系,提高科学技术对森林资源经营的支撑能力。应加强与林业科研单位、高校等合作开展森林资源经营基础工作,如森林调查、森林资源经营方案编制、森林资源经营指标体系构建等,从而建立林业科技推广体系。

参考文献

- [1] 李婷婷,陈绍志,兰倩,等.国有林场改革形势下森林资源经营面临的机遇与制约因素[J].林业经济,2016,38(10):13-17.
- [2] 卢耀明,黄永权,盘俭生.广东省国有林场现状及其发展对策[J].广东林业科技,2006,22(2):98-101.
- [3] 中共中央,国务院.《国有林场改革方案》《国有林区改革指导意见》[EB/OL].<http://www.forestry.gov.cn/main/4506/20150318/748772.html>.2015-03-18/2018-07-01.
- [4] 中共广东省委,广东省人民政府.《国有林场改革实施方案》[内部资料].2015.
- [5] 国家林业局场圃总站调研组,杨超,李建锋.关于广东省国有林场改革的调研报告[J].林业经济,2014,36(11):3-5.
- [6] 董静曦,冷华,谢晖,等.国有林场改革的理论与实践探索研究[J].林业经济,2017,39(03):22-26;34.
- [7] 刘于鹤,林进.新形势下森林资源经营工作的思考[J].林业经济,2013,36(11):3-9.
- [8] 吴秀丽,刘羿,祝远虹,等.我国森林资源经营管理与政策研究[J].林业经济,2013,35(10):86-92.
- [9] 李彪,龙永彬.改革背景下广东省国有林场森林资源管理研究[J].国家林业局管理干部学院学报,2016,15(4):12-15.
- [10] 廖业佳.广东国有林场改革形势下森林经营工作的思考[J].安徽农业科学,2018,46(13):127-128;135.
- [11] 郑庶云.开发森林旅游发展国有林场第三产业[J].广东林业科技,1995,11(2):21-22.