

# 黑龙江省国有林场管理体制机制改革立法研究

谢非非, 齐婉婉, 陈玮, 崔瑾, 姜鑫, 王佳艺 (东北林业大学文法学院, 黑龙江哈尔滨 150040)

**摘要** 在对黑龙江省国有林场管理体制机制的立法现状和立法中存在的问题进行分析后, 从立法角度探讨黑龙江省国有林场改革的新思路与措施, 进而提出改革的建议, 为国有林场的改革提供理论和法律支撑。

**关键词** 黑龙江省; 国有林场; 管理体制机制; 改革

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)17-345-04

## Legislation Research on Reform of the Management System and Mechanism of State Forest Farm in Heilongjiang Province

XIE Fei-fei, QI Wan-wan, CHEN Wei et al (College of Humanities and Law, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040)

**Abstract** Based on the analysis of the current situation and existing problems in the legislation of management systems and mechanisms of Heilongjiang Province state forest farms, the paper explores new ideas and measures of the reform of state forest farms, then puts forward suggestions for the reform of state forest farms of Heilongjiang Province from the angle of legislation, providing theoretical and legal support for the reform of state forest farms.

**Key words** Heilongjiang Province; The state forest farm; The management system and mechanism; Reform

党的“十八大”报告中首次单篇论述了生态文明, 明确提出我国建设生态文明的战略思路。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调了“制度”对于生态文明建设的重要性, 并将推进环保立法。“制度”的推进对于在生态环境的保护和改善中起着重要作用的国有林场来说, 也将使其功能得到更有效的发挥。而在十八届四中全会做出的《中共十八届四中全会公报》中将生态良好作为我国社会主义现代化建设事业的重要目标, 并将其置于“更好地发挥法治的引领和规范作用”的语境下, 强调了以法制手段来推进生态文明建设的重大战略, 为进一步推进我国环境法治建设, 深入实施以生态建设为主的林业发展战略提供了重要的依据。同时也为推进我国林业生态体系建设主力军的国有林场的改革提供了方向。

国有林场是从新中国成立初期开始, 国家为加快森林资源培育, 保护和改善生态状况, 在重点生态脆弱地区和集中连片的国有荒山荒地上, 采取国家投资的方式建立起来的专门从事营造林和森林管护的林业基层单位。据统计, 至2012年底全国国有林场总数为4 855处, 分布在31个省(区、市)的1 600多个县(市、旗、区), 是我国林业事业发展的重要组成部分, 在2014年1月召开的全国林业厅局长会议上指出, 当今的国有林场在运行和管理体制机制上存在诸多漏洞, 无法将主要精力集中到森林资源培育和保护上来, 生态服务的潜力远未充分发挥, 国有林场改革迫在眉睫、势在必行。

据统计, 作为我国的林业大省, 黑龙江省至2012年底全省共有林场(包括有森林面积的苗圃、营林站)724个, 约占

全国总数的15.78%。自建场以来, 黑龙江省国有林场的管理体制机制经过“全额拨款”事业单位、“差额拨款”事业单位、“自收自支”事业单位几次变化, 但其都是国家投资, 以营林、造林及培育森林为主要任务的生产性林业事业单位。黑龙江省国有林场承担着保护、培育森林资源, 开展生态环境建设和产业建设的双重任务, 其所拥有的丰富的森林、湿地以及野生动植物资源是我国经济和社会可持续发展的重要基础。然而, 在为我国林业建设发挥重要作用的同时, 黑龙江省国有林场也暴露出了属性界定法律规定不完善、职责分配不符合法律规定、功能定位不符合法律规定等多方面问题。笔者通过从立法角度探讨黑龙江省国有林场管理体制机制改革的新思路与措施, 进而对其改革提出立法建议, 为全国范围的国有林场的改革提供理论参考和借鉴。

## 1 黑龙江省国有林场管理体制机制的立法现状

为了加强国有林场管理, 保障国有林场改革顺利进行, 维护国有林场合法权益, 促进国有林场科学发展, 从2005年到2015年10年间, 中共中央、国务院、国家林业局、国家发展和改革委员会等相关部门对于国有林场管理体制机制的改革印发了多部规范性文件(表1)。

2011年11月11日, 为了维护国有林场合法权益, 保障国有林场改革顺利进行, 国家林业局印发了《国有林场管理办法》, 明确将国有林场的属性界定为国家建立的专门从事植树造林、森林培育、保护和利用的具有独立法人资格的林业事业单位。对于国有林场的管理职责分配, 提出国务院林业主管部门负责全国国有林场的管理工作, 具体工作由其国有林场管理机构负责。县级以上地方人民政府林业主管部门按照行政隶属关系, 负责所属国有林场管理工作, 具体工作由其国有林场管理机构负责。跨地(市)、县(市、区)的国有林场, 由所跨地区共同上一级林业主管部门负责管理。国有林场管理机构的主要职责有拟定、贯彻实施国有林场相关法律、法规; 协调编制国有林场发展规划; 组织编制并会同资源管理部门审批国有林场森林经营方案和国有林场森林采

**基金项目** 黑龙江省哲学社会科学规划项目“国有森林资源管理体制改革立法研究”(13B001)的阶段性研究成果; 东北林业大学大学生科研训练项目“黑龙江省国有林场管理体制机制改革立法研究”(KY2014051)的研究成果。

**作者简介** 谢非非(1957-), 女, 黑龙江哈尔滨人, 副教授, 硕士生导师, 从事宪法学、立法学研究。

**收稿日期** 2015-04-27

伐、抚育作业设计;审核国有林场的设立、变更、分立、合并、和撤销等事项;受委托对国有林场森林资源资产进行监管;受委托对国有林场森林资源资产评估进行核准或备案;指导和检查考核国有林场生产经营活动;法律、法规规定的其他职责等。成为指导国有林场管理体制机制改革的重要依据。

2015年3月17日,为促进国有林场科学发展,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,充分发挥国有林场在生态建设中的重要作用,中共中央、国务院印发了《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》,指出国有林场存在功能定位不清、管理体制不顺、经营机制不活等问题,突出强调了分类推进国有林场改革的思路。要求围绕保护生态、保障职工生活两大目标,推动事企分开、政事分

开。具体来说,按照分类推进国有林场改革要求,推动事企分开,合理界定国有林场属性就是将国有林场划分为事业单位性质的国有林场和企业性质的国有林场两类。事业单位性质的国有林场承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责,剥离企业经营性业务;企业性质的国有林场从事经营活动,实行市场化运作,提高企业性质国有林场的运营效率,实现国有资产保值增值。按照分类推进国有林场改革要求,推动政事分开,就是建立健全权责明确、分级管理的监管体制。在依法治国的今天,中共中央、国务院印发的此部规范性文件为加快推进国有林场改革,深入实施以生态建设为主的林业发展战略给予了最高层次的政策上的支持。

表1 2005~2015年国家对于国有林场管理体制机制改革的规范性文件

发布日期	发布部门	效力级别	法规类型	法规名称
2015年3月17日	中共中央、国务院	团体规定	林业管理	《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》
2012年10月29日	国家林业局	部门规范性文件	林场与林业企业	国家林业局关于加强国有林场森林资源管理保障国有林场改革顺利进行的意见
2011年11月11日	国家林业局	部门规范性文件	林场与林业企业	国家林业局关于印发《国有林场管理办法》的通知
2011年10月17日	国家发展和改革委员会(含原国家发展计划委员会、原国家计划委员会),国家林业局	部门规范性文件	林场与林业企业	国家发展改革委办公厅、国家林业局办公室关于开展全国国有林场改革试点工作的复函
2005年7月4日	财政部,国家林业局部门规范性文件	部门规范性文件	林场与林业企业	财政部、国家林业局关于印发《国有贫困林场扶贫资金管理办法》的通知

但是由于种种原因,无论是黑龙江省地方人大还是黑龙江省政府都没有针对黑龙江省的国有林场管理制定具体的地方性法规、地方政府规章,国有林场所在地的有立法权的市的人大和政府也并未针对本行政区域内的国有林场管理制定具体的地方性法规、地方政府规章。

## 2 黑龙江省国有林场管理体制机制立法存在的问题

### 2.1 黑龙江省国有林场属性界定法律规定不完善

在2011年11月11日国家林业局关于印发《国有林场管理办法》的通知中规定,国有林场是指国家建立的专门从事植树造林、森林培育、保护和利用的具有独立法人资格的林业事业单位。在2015年3月17日中共中央、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》的通知中,明确提出合理界定国有林场属性。将国有林场划分为事业单位性质的国有林场和企业性质的国有林场两类。将事业单位性质的国有林场又划分为原为事业单位的国有林场,主要承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责的,继续按从事公益服务事业单位管理;基本不承担保护和培育森林资源、主要从事市场化经营的事业单位的国有林场,要推进转企改制。对于被划分为企业性质的国有林场,原则上保持企业性质不变,但是也要通过政府购买服务实现公益林管护,或者结合国有企业改革探索转型为公益性企业。

分类推进国有林场改革是中共中央、国务院在新时期为全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,充分发挥国有林场在生态建设中的重要作用而提出的思路。按照分类推进国有林场改革要求,推动事企分开,合理界定

国有林场属性就是将国有林场划分为事业单位性质的国有林场和企业性质的国有林场两类。而在2011年11月11日国家林业局关于印发《国有林场管理办法》的通知中对于国有林场属性界定并未将主要从事市场化经营的事业单位国有林场的事业性质和从事市场化经营的企业性质的国有林场的企业性质纳入其中。作为国有林场的主管部门,国家林业局这部部门规范性文件使得国有林场属性界定法律规定不完善。

黑龙江省本身并没有结合黑龙江省的国有林场管理而制定具体的地方性法规,地方政府规章,对黑龙江省国有林场属性界定更缺乏相应法律规定。

### 2.2 黑龙江省国有林场职责分配不符合法律规定

在2011年11月11日国家林业局关于印发《国有林场管理办法》的通知中,因其只将国有林场属性界定为国家建立的专门从事植树造林、森林培育、保护和利用的具有独立法人资格的林业事业单位。所以其规定的国有林场的主要职责仅包括国家事业单位应承担的职责,即只包括拟定、贯彻实施国有林场相关法律、法规;协调编制国有林场发展规划;组织编制并会同资源管理部门审批国有林场森林经营方案和国有林场森林采伐、抚育作业设计;审核国有林场的设立、变更、分立、合并、和撤销等事项;受委托对国有林场森林资源资产进行监管;受委托对国有林场森林资源资产评估进行核准或备案;指导和检查考核国有林场生产经营活动等资源管理和公益服务职责。

在2015年3月17日中共中央、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》的通知中,社会公益型事业单位的国有林场对森林资源拥有管理权,承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责。目前已经转制为企业性质的国有林场,对森林资源拥有经营权,但是也要通过政府购买服务实现公益林管护,或者结合国有企业改革探索转型为公益性企业。对商品林采伐、林业特色产业和森林旅游等暂不能分开的经营活 动,严格实行“收支两条线”管理。按照市场经济的要求进行运作,鼓励国有林场兼并重组,整合国有林场企业资源,提高企业性质国有林场的运营效率,实现国有资产保值增值,防止国有资产流失。

但是由于历史原因,事实上黑龙江省国有林场处于经营权和管理权不分(政企不分)的尴尬境地,使得国有林场森林资源消耗过大,国有资产流失的现象日益严重。另外用行政手段指挥企业导致企业不能实行市场化运作,政府计划投资财政体制不健全导致的运营效率低下等问题也日渐突出。黑龙江省国有林场职责分配事实上不符合法律规定,使黑龙江省国有林场管理体制机制的改革陷入困境。

**2.3 黑龙江省国有林场功能定位不符合法律规定** 2011年11月11日。国家林业局印发的《国有林场管理办法》通知因只将国有林场属性界定为国家建立的专门从事植树造林、森林培育、保护和利用的具有独立法人资格的林业事业单位。所以其规定的国有林场的功能定位仅包括国家社会公益型事业单位应承担的功能,即将国有林场的功能定位是培育和保护森林资源,维护国家生态安全和木材安全;开展科学试验和技术创新,推广先进技术;保护林业生态文化资源,促进人与自然和谐发展等公益服务功能。

在2015年3月17日中共中央、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》的通知中,要求明确国有林场的功能定位。无论是主要承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责的事业单位的国有林场,还是主要从事市场化经营的事业单位的国有林场,还是主要从事市场化经营的事业单位企业性质的国有林场,都应该将国有林场的办社会职能分离出去。逐步将林场所办学校、医疗机构等移交属地管理。积极探索林场所办医疗机构的转型或改制。使各类国有林场轻装上阵,更好地履行各自的功能。

黑龙江省国有林场既有对森林资源的开发,也包括改善我国局部生态环境以及维护生物多样性的功能,同时还兼顾了一定的国防、科学研究和科普教育的作用。多样化的功能使得国有林场在运作中从多个方面发挥了其特有的功能,管办集于一身,林场办社会的现象普遍存在。由此可见,如何使黑龙江省国有林场功能定位符合法律规定成为了国家和黑龙江省在新时期发展国有林场的一次探索。

### 3 黑龙江省国有林场管理体制机制的立法改革

**3.1 完善国家立法,修改瑕疵规定** 在2011年11月11日国家林业局关于印发《国有林场管理办法》的通知中规定,国有林场属性仅为国家建立的专门从事植树造林、森林培育、保护和利用的具有独立法人资格的林业事业单位,并不包括主要从事市场化经营的事业单位和从事市场化经营的企业

性质的国有林场。但是随着时代的发展和社会现实的变化,特别是党的十八大和十八届三中、四中全会的召开,中共中央、国务院提出分类推进国有林场改革的思路。对于我国仍存在的主要从事市场化经营的,要推进转企改制,对于目前已经转制为企业性质的国有林场保持企业性质不变。由于对于国有林场的属性界定不全面使得对于国有林场的职责分配和功能定位存在缺陷。作为国有林场的主管部门,国家林业局应该尽快按照分类推进改革的要求完善《国有林场管理办法》不符合实际的规定,修改对国有林场的属性界定的瑕疵,增加对推进转企改制和目前已经转制为企业性质的国有林场的规定,为国有林场管理体制机制改革提供明确科学的法律保障。

**3.2 制定地方性法规或地方政府规章** 由于种种原因,黑龙江省并没有结合黑龙江省自身的国有林场而制定具体的地方性法规或地方政府规章,在依法治国的今天,黑龙江省国有林场管理体制机制的改革需要地方立法予以支持,黑龙江省人大、黑龙江省政府或者国有林场所在地的有立法权的市的人大、政府应该制定地方性法规或地方政府规章,规范和保障黑龙江省国有林场管理体制机制的改革,在地方性法规或地方政府规章制定时,应着重从以下三个方面加以规定。

**3.2.1 科学界定黑龙江省国有林场的属性。**2015年3月17日中共中央、国务院印发了《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》的通知,该规范性文件明确提出分类推进国有林场改革和合理界定国有林场属性的要求。黑龙江省可以利用这一契机,针对黑龙江省国有林场历史形成的“政企事”合一的现实,通过制定地方性法规或地方政府规章将黑龙江省国有林场明确划分为两种:一种是定性为社会公益型事业单位国有林场,应明确将这类国有林场定位为“全额拨款”事业单位,从事公益事业管理,纳入政府管理的范畴,其建设管理、人员工资、社保等所需事业经费投入按行政隶属关系由同级政府负责,由中央财政和地方财政共同负担,为社会公益事业的发展提供保障。将职工纳入事业编制,建立健全职工转移就业机制。主要通过林场提供林业产业等工作岗位逐步过渡到退休,引导部分职工转岗就业等途径进行安置。确保职工退休后生活有保障。建立完善的社会保障体系,尤其是完善城市最低生活保障制度,保证弱势群体最低基本生活的费用。将符合低保条件的林场职工及其家庭成员纳入当地居民最低生活保障范围,切实做到应保尽保,在省范围内实现统筹统一。另一种是定性为企业性质的国有林场,按照市场经济的要求进行运作,鼓励兼并重组,建立现代企业制度,实现公司化运营,整合国有林场企业资源,提高企业性质国有林场的运营效率,实现国有资产保值增值,防止国有资产流失。

**3.2.2 厘清黑龙江省国有林场的职责。**黑龙江省国有林场的职责应实行“管”、“办”分离。“管”具备公益服务性,关注的是对国有林场森林资源的保护;“办”为市场经营性,关注的是对国有林场森林资源的生产经营和其他资产的商业运

营。要实现“管”、“办”分离,即令明确定位为公益型事业单位的国有林场拥有管理权,由国家和地方政府全额拨款,代表国家对国有森林资源和其它资产进行监管,主要承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责,剥离企业经营性业务。对商品林采伐、林业特色产业和森林旅游等暂不能分开的经营活,严格实行“收支两条线”管理;令目前已经转制为企业性质的国有林场拥有经营权,从事以获取经济效益为目的的商品经营性活动,按照市场经济的要求进行运作,政府对其实行宏观管理和间接管理,加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施。鼓励国有林场兼并重组,整合国有林场企业资源,提高企业性质国有林场的运营效率,实现国有资产保值增值。给予在信贷、税费等方面的更灵活优惠的政策,让其在市场竞争中求得更好的发展。

**3.2.3 推进国有林场“事企”分开体制。**要加快分离各类国有林场的办社会职能。无论是主要承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责的事业单位的国有林场,还是主要从事市场化经营的事业单位的国有林场,还是主要从事市场化经营的事业单位企业性质的国有林场,都应该将国有林场的办社会职能分离出去。逐步将国有林场原来承担的教育、医疗、公安、消防、水电热供应等多项社会职能移交属地管理,逐步理顺国有林场与代管乡镇、村的关系。移交过程中发生的费用和移交后保证这些社会职能正常运转的费用(继续由中央和省级财政补贴,一般都保持三年不变)都应由中央和地方财政负担,保证正常运转的费用。积极探索林场所办医疗机构的转型或改制。使各类国有林场轻装上阵,更好地履行各自的功能。

#### 4 结语

国有林场是我国林业事业发展的重要组成部分,它既承担着我国生态环境建设的重要角色,也为我国的经济提供了不可或缺的动力。笔者认为只有依据中共中央、国务院提出分类推进国有林场改革的思路,跟随时代的发展和社会现实的变化,特别是党的十八大和十八届三中、四中全会的提出生态文明建设的契机,从立法角度探讨国有林场管理体制

机制改革的措施,完善国有林场管理体制机制的国家立法,修缮瑕疵规定、制定相关地方性法规和地方政府规章,使得规范国有林场管理体制机制的法律条文明确具体,做到有法可依,依法依规,才能全面贯彻落实党的十八届三、中全会精神,使得国有林场管理体制机制的改革和今后的发展切实得到法律的保障,推进国家生态文明建设的长足发展。

#### 参考文献

- [1] 褚利明. 关于国有林场改革有关问题的思考[J]. 林业经济, 2012(6): 7-11.
- [2] 刘春延, 李建锋. 关于国有林场功能定位的思考[J]. 林业经济, 2013(4): 7-10.
- [3] 严青珊, 田明华, 贺超, 等. 关于我国国有林场经营管理体制的改革构想[J]. 林业经济, 2014(11): 10-16.
- [4] 李朝霞. 基于生态功能区建设的国有林区社会转型研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2014: 17.
- [5] 李占兴. 黑龙江省生态公益型国有林场改革研究[D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2013: 16.
- [6] 国家林业局. 财政部、国家林业局关于印发《国有贫困林场扶贫资金管理暂行办法》的通知(林扬发[2005]104号)[R]. 2005: 104.
- [7] 国家发展改革委员会办公厅、国家林业局办公室关于开展全国国有林场改革试点工作的复函(林场发[2011]2498号)[R]. 2011.
- [8] 国家林业局关于加强国有林场森林资源管理保障国有林场改革顺利进行的意见(林场发[2012]264号)[R]. 国家林业局公报, 2012.
- [9] 国家林业局关于印发《国有林场管理办法》的通知(林场发[2011]254号)[R]. 2011.
- [10] 中共中央、国务院印发《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》的通知[R]. 2015.
- [11] 于游. 论我国森林资源的法律保护[J]. 中国林业经济, 2007, 9(5): 12-14.
- [12] 林德荣, 王少亮, 鹿永华, 等. 国有林场事业化改革后发展路径及对策研究[J]. 林业经济, 2014(11): 22-25.
- [13] 林资发. 国家林业局关于东北、内蒙古重点国有林区森林资源管理体制改革的意见[J]. 国家林业局公报, 2004(3): 114.
- [14] 王志杰. 浅论国有林场的现状和改革对策[J]. 河北林业科技, 2013, 4(2): 74-76.
- [15] 田明华. 我国国有林场分类经营改革探索[J]. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2009(12): 5-11.
- [16] 谢非非. 国有森林资源管理体制改革的初探[J]. 黑龙江社会科学, 2010(6): 37-39.
- [17] 郑少武. 我国国有林场改革中必须考虑的问题[J]. 林业经济, 2012(12): 30-53.
- [18] 罗攀柱, 潘丽, 李思, 等. 新形势下国有林场的性质、功能和目标探讨[J]. 林业经济, 2013(7): 16-21.
- [19] 王树义, 郭少青. 资源枯竭型城市可持续发展对策研究[J]. 中国软科学, 2012(1): 1-13.

(上接第344页)

际化的重要内容<sup>[6]</sup>,这要求农技协加快与国际接轨的步伐,研究国际农业市场的标准和要求,转变生产经营理念,提高农技协的专业化水平与规模,促进农业资源与产品的国际性流动,扩大和丰富农业市场,为农业国际化战略的深入发展提供持续的指导和带动作用。同时,深入研究其他国家农业社会化服务体系的经验教训,借以用于我国农技协的改善。通过多种渠道和形式与国际的相关机构组织进行技术交流,加强国际合作,促进我国农业组织管理运行的国际化。

**3.4.2 学习借鉴发达国家的农业科技服务体系。**通过分析研究世界各国的农业科技服务体系发现,多数国家的农业科技服务体系是在政府和市场的共同影响下,逐渐形成并完善

的综合性体系。在土地及气候类型地区差异很大的我国,这种模式更加符合农业多样化的客观实际,尤其值得借鉴。

#### 参考文献

- [1] 彭立颖. 支持农村专业技术协会发展,促进新型农业社会化服务体系建设[J]. 学会, 2011(1): 8-13.
- [2] 彭立颖. 农村专业技术协会与农村科普[C]//任福君. 中国科普理论与实践探索. 北京: 科学普及出版社, 2010: 524.
- [3] 张玉台. 发展农村专业技术协会为农业和农村经济跨世纪发展作出新贡献[J]. 科协论坛, 2000(1): 19.
- [4] 万江红. 管册. 农村专业技术协会的实践形态与发展定位——基于与农民专业合作社的比较[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2013(4): 10-11.
- [5] 刘志民, 欧阳晓光. 多模块复合型: 我国现行农村科技服务体系的组织架构[J]. 科技与经济, 2005, 18(2): 41-44.
- [6] 袁慎庆. 山东省农村专业技术协会发展问题研究[D]. 泰安: 山东农业大学, 2004: 52.