

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》

新华社北京3月17日电 中共中央、国务院近日印发了《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

国有林场改革方案

保护森林和生态是建设生态文明的根基，深化生态文明体制改革，健全森林与生态保护制度是首要任务。国有林场是我国生态修复和建设的重要力量，是维护国家生态安全最重要的基础设施，在大规模造林绿化和森林资源经营管理工作取得了巨大成就，为保护国家生态安全、提升人民生态福祉、促进绿色发展、应对气候变化发挥了重要作用。但长期以来，国有林场功能定位不清、管理体制不顺、经营机制不活、支持政策不健全，林场可持续发展面临严峻挑战。为加快推进国有林场改革，促进国有林场科学发展，充分发挥国有林场在生态文明建设中的重要作用，制定本方案。

一、国有林场改革的总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入实施以生态建设为主的林业发展战略，按照分类推进改革的要求，围绕保护生态、保障职工生活两大目标，推动政事分开、事企分开，实现管护方式创新和监管体制创新，推动林业发展模式由木材生产为主转变为生态修复和建设为主、由利用森林获取经济利益为主转变为保护森林提供生态服务为主，建立有利于保护和發展森林资源、有利于改善生态和民生、有利于增强林业发展活力的国有林场新体制，为维护国家生态安全、保护生物多样性、建设生态文明作出更大贡献。

（二）基本原则

——坚持生态导向、保护优先。森林是陆地生态的主体，是国家、民族生存的资本和根基，关系生态安全、淡水安全、国土安全、物种安全、气候安全和国家生态外交大局。要以维护和提高森林资源生态功能作为改革的出发点和落脚点，实行最严格的国有林场林地和林木资源管理制度，确保国有森林资源不破坏、国有资产不流失，为坚守生态红线发挥骨干作用。

——坚持改善民生、保持稳定。立足林场实际稳步推进改革，切实解决好职工最关心、最直接、最现实的利益问题，充分调动职工的积极性、主动性和创造性，确保林场稳定。

——坚持因地制宜、分类施策。以“因养林而养人”为方向，根据各地林业和生态建设实际，探索不同类型的国有林场改革模式，不强求一律，不搞一刀切。

——坚持分类指导、省级负责。中央对各地国有林场改革工作实行分类指导，在政策和资金上予以适当支持。省级政府对本国有林场改革负总负责，根据本地实际制定具体改革措施。

（三）总体目标。到2020年，实现以下目标：

——生态功能显著提升。通过大力造林、科学营林、严格保护等多措并举，森林面积增加1亿亩以上，森林蓄积量增长6亿立方米以上，商业性采伐减少20%左右，森林碳汇和应对气候变化能力有效增强，森林质量显著提升。

——生产生活条件明显改善。通过创新国有林场管理体制，多渠道加大对林场基础设施的投入，切实改善职工的生产生活条件。拓宽职工就业渠道，完善社会保障机制，使职工就业有着落、基本生活有保障。

——管理体制全面创新。基本形成功能定位明确、人员精简高效、森林管护购买服务、资源监管分级实施的林场管理新体制，确保政府投入可持续、资源监管高效率、林场发展有后劲。

二、国有林场改革的主要内容

（一）明确界定国有林场生态责任和保护方式。将国有林场主要功能明确定位于保护培育森林资源、维护国家生态安全。与功能定位相适应，明确森林资源保护的组织方式，合理界定国有林场属性。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，从严控制事业编制；基本不承担保护和培育森林资源、主要从事市场化经营的，要推进转企改制，暂不具备转企改制条件的，要剥离企业经营性业务。目前已经转制为企业性质的国有林场，原则上保持企业性质不变，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，确有特殊情况的，可以由地方政府根据本地实际合理确定其属性。

（二）推进国有林场政事分开。林业行政主管部门要加快职能转变，创新管理方式，减少对国有林场的微观管理和直接管理，加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，落实国有林场法人自主权。在稳定现行隶属关系的基础上，综合考虑区位、规模和生态建设需要等因素，合理优化国有林场管理层级。对同一行政区域内规模过小、分布零散的林场，根据机构精简和规模经营原则整合为较大林场。科学核定事业编制，用于聘用管理人员、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。强化对编制使用的监管，事业单位新进人员除国家政策性安置、按干部人事权限由上级任命及涉密岗位等需使用其他方式选拔任用人员外，都要实行公开招聘。

（三）推进国有林场事企分开。国有林场从事的经营活动要实行市场化运作，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。鼓励优强林业企业参与兼并重组，通过规模化经营、市场化运作，切实提高企业性质国有林场的运营效率。加强资产负债的清理认定和核查工作，防止国有资产流失。要加快分离各类国有林场的办社会职能，逐步将场所办学校、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。根据当地实际，逐步理顺国有林场与代管乡镇、村的关系。

（四）完善以购买服务为主的公益林管护机制。国有林场公益林日常管护要引入市场机制，通过合同、委托等方式向社会购买服务。在保持林场生态系统完整性和稳定性的前提下，按照科学规划原则，鼓励社会资本、林场职工发展森林旅游等特色产业，有效盘活森林资源。企业性质国有林场经营范围内划分为公益林的部分，由中央财政和地方财政按照公益林核定等级分别安排管护

资金。鼓励社会公益组织和志愿者参与公益林管护，提高全社会生态保护意识。

（五）健全责任明确、分级管理的森林资源监管体制。建立归属清晰、权责明确、监管有效的森林资源产权制度，建立健全林地保护制度、森林保护制度、森林经营制度、湿地保护制度、自然保护区制度、监督制度和考核制度。按照林地性质、生态区位、面积大小、监管事项、对社会全局利益影响的程度等因素由国家、省、市三级林业行政主管部门分级监管，对林地性质变更、采伐限额等强化多级联动监管，充分调动各级监管机构的积极性。保持国有林场林地范围和用途的长期稳定，严禁林地转为非林地。建立制度化的监测考核体制，加强对国有林场森林资源保护管理情况的考核，将考核结果作为综合考核评价地方政府和有关部门主要领导政绩的重要依据。加强国家和地方国有林场森林资源监测体系建设，建立健全国有林场森林资源管理档案，定期向社会公布国有林场森林资源状况，接受社会监督，对国有林场场长实行国有林场森林资源离任审计。实施以提高森林资源质量和严格控制采伐量为核心的国有林场森林资源经营管理制度，按森林经营方案编制采伐限额、制定年度生产计划和开展森林经营活动，各级政府对所管理国有林场的森林经营方案编制和实施情况进行检查。探索建立国有林场森林资源有偿使用制度。利用国有林场森林资源开展森林旅游等，应当与国有林场明确收益分配方式；经批准占用国有林场林地的，应当按规定足额支付林地林木补偿费、安置补助费、植被恢复费和职工社会保障费用。启动国有林场森林资源保护和培育工程，合理确定国有林场森林商业性采伐量。加快研究制定国有林场管理法律制度措施和国有林场中长期发展规划等。探索建立国家公园。

（六）健全职工转移就业机制和社会保障体制。按照“内部消化为主，多渠道解决就业”和“以人为本，确保稳定”的原则妥善安置国有林场富余职工，不采取强制性买断方式，不搞一次性下岗分流，确保职工基本生活有保障。主要通过以下途径进行安置：一是通过购买服务方式从事森林管护抚育；二是由林场提供林业特色产业工作岗位逐步过渡到退休；三是加强有针对性的职业技能培训，鼓励和引导部分职工转岗就业。将全部富余职工按照规定纳入城镇职工社会保险范畴，平稳过渡、合理衔接，确保职工退休后生活有保障。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。

三、完善国有林场改革发展的政策支持体系

（一）加强国有林场基础设施建设。国有林场基础设施建设要体现生态建设需要，不能简单照搬城市建设。各级政府将国有林场基础设施建设纳入同级政府建设计划，按照支出责任和财务隶属关系，在现有专项资金渠道内，加大对林场供电、饮水安全、森林防火、管护站点用房、有害生物防治等基础设施建设的投入，将国有林场道路按属性纳入相关公路网规划。加快国有林场电网改造升级。积极推进国有林场生态移民，将位于生态环境极为脆弱、不宜人居地区的场部逐步就近搬迁到小城镇，提高与城镇发展的融合度。落实国有林场职工住房公积金和住房补贴政策。在符合土地利用总体规划的前提下，按照行政隶属关系，经城市政府批准，依据保障性安居工程建设的标准和要求，允许国有林场利用自有土地建设保障性安居工程，并依法依规办理土地供应和登记手续。

（二）加强对国有林场的财政支持。中央财政安排国有林场改革补助资金，主要用于解决国有林场职工参加社会保险和分离林场办社会职能问题。省级财政要安排资金，统筹解决国有林场改革成本问题。具备条件的支农惠农政策可适用于国有林场。将国有贫困林场扶贫工作纳入各级政府扶贫工作计划，加大扶持力度。加大对林场基本公共服务等的政策支持力度，促进林场与周边地区基本公共服务均等化。

（三）加强对国有林场的金融支持。对国有林场所欠金融债务情况进行调查摸底，按照平等协商和商业化原则积极进行化解。对于正常类金融债务，到期后依法予以偿还；对于国有或有控股金融机构发放的、国有林场因营造公益林产生的不良债务，由中国银监会、财政部、国家林业局等有关部门研究制定具有可操作性的化解政策；其他不良金融债务，确因客观原因无法偿还的，经审核后可根据实际情况采取贷款展期等方式进行债务重组。符合呆账核销条件的，按照相关规定予以核销。严格审核不良债务，防止借改革逃废金融机构债务。开发适合国有林场特点的信贷产品，充分利用林业贷款中央财政贴息政策，拓宽国有林场融资渠道。

（四）加强国有林场人才队伍建设。参照支持西部和艰苦边远地区发展相关政策，引进国有林场发展急需的管理和技术人才。建立公开招聘、竞争择优的用人机制，营造良好的人才发展环境。适当放宽艰苦地区国有林场专业技术职务评聘条件，适当提高国有林场林业技能岗位结构比例，改善人员结构。加强国有林场领导班子建设，加大林场职工培训力度，提高国有林场人员综合素质和业务能力。

四、加强组织领导，全面落实各项任务

（一）加强总体指导。有关部门要加强沟通，密切配合，按照职能分工抓紧制定和完善社会保障、化解债务、职工住房等一系列支持政策。国家发展改革委和国家林业局要做好统筹协调工作，根据不同区域国有林场实际，切实做好分类指导和服务，加强跟踪分析和督促检查，适时评估方案实施情况。方案实施过程中出现重大问题及时上报国务院。

（二）明确工作责任。各省（自治区、直辖市）政府对国有林场改革负总责，按照本方案确定的目标、任务和政策措施，结合实际尽快制定具体方案，确保按时完成各项任务目标。加强国有林场管理机构建设，维护国有林场的合法权益，保持森林资源权属稳定，严禁破坏国有森林资源和乱砍滥伐、滥占林地、无序建设。做好风险预警，及时化解矛盾，确保社会稳定。

要聞

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

新聞摘要

设置，加强对重点国有林区森林资源保护管理的监督。建立健全以生态服务功能为核心，以林地保有量、森林覆盖率、森林质量、护林防火、有害生物防治等为主要指标的林区绩效管理和考核机制，实行森林资源离任审计。科学编制长期森林经营方案，作为国有森林资源保护发展的主要遵循和考核国有森林资源管理绩效的依据。探索建立国家公园。

（六）强化地方政府保护森林、改善民生的责任。地方各级政府对行政区域内的林区经济社会发展和森林资源保护负总责。要将林区经济社会发展纳入当地国民经济和社会发展总体规划及投资计划。切实落实地方政府林区社会管理和公共服务的职能。国有林区森林覆盖率、森林蓄积量的变化纳入地方政府目标责任考核约束性指标。林地保有量、征占用林地定额纳入地方政府目标责任考核内容。省级政府对组织实施天然林保护工程、全面停止天然林商业性采伐负全责，实行目标、任务、资金、责任“四到省”。地方各级政府负责统一组织、协调和指导本行政区域的森林防火工作并实行行政首长负责制。

（七）妥善安置国有林区富余职工，确保职工基本生活有保障。充分发挥林区绿色资源丰富的优势，通过开发森林旅游、特色养殖种植、境外采伐、林产品加工、对外合作等，创造就业岗位。中央财政继续加大对森林管护、人工造林、中幼龄林抚育和森林改造培育的支持力度，推进职工转岗就业。对符合政策的就业困难人员灵活就业的，由地方政府按国家有关规定统筹解决社会保险补贴，对跨行政区域的国有林业单位，由所在的市级或省级政府统筹解决。

三、完善国有林区改革的政策支持体系

（一）加强对国有林区的财政支持。国有林区停止天然林商业性采伐后，中央财政通过适当增加天保工程财政资金予以支持。结合当地人均收入水平，适当调整天保工程森林管护费和社会保险补助费的财政补助标准。加大中央财政的森林保险支持力度，提高国有林区森林资源抵御自然灾害的能力。加大对林区基本公共服务的政策支持力度，促进林区与周边地区基本公共服务均等化。

（二）加强对国有林区的金融支持。根据债务形成原因和种类，分类化解森工企业金融机构债务。对于正常类金融债务，到期后应当依法予以偿还。对于需确中央支持化解的不良类金融债务，由中国银监会、财政部、国家林业局等有关部门在听取金融机构意见、充分调研的基础上，研究制定切实可行、有针对性的政策，报国务院批准后实施。严格审核不良债务，防止借改革逃废金融机构债务。开发适合国有林区特点的信贷产品，拓宽林业融资渠道，加大林业信贷投放，大力发展对国有林区职工的小额贷款。完善林业信贷担保方式，完善林业贷款中央财政贴息政策。

（三）加强国有林区基础设施建设。林区基础设施建设要体现生态建设需要，不能简单模仿城市建设，建造繁华都市。各级政府要将国有林区电网、饮水安全、管护站点用房等基础设施建设纳入同级政府建设规划统筹安排，将国有林区道路按属性纳入相关公路网规划，加快国有林区棚户区改造和电网改造升级，加强森林防火和有害生物防治。国家结合现有渠道，加大对国有林区基础设施建设的支持力度。

（四）加快深山远山林区职工搬迁。将林区城镇建设纳入地方城镇建设规划，结合林区改革和林场撤并整合，积极推进深山远山职工搬迁。充分考虑职工生产生活需求，尊重职工意愿，合理布局职工搬迁安置地点。继续结合林区棚户区改造，进一步加大中央支持力度，同时在安排保障性安居工程配套基础设施建设投资时给予倾斜。林场撤并搬迁安置区配套基础设施和公共服务设施建设等参照执行独立工矿区改造搬迁政策。切实落实省级政府对本地棚户区改造工作负总责的要求，相关省级政府及森工企业也要相应加大补助力度。对符合条件的困难职工，当地政府要积极研究结合公共租赁住房等政策，解决其住房困难问题。拓宽深山远山林区职工搬迁筹资渠道，加大金融信贷、企业债券等融资力度。切实落实棚户区改造住房税费减免优惠政策。

（五）积极推进国有林区产业转型。推进大小兴安岭、长白山林区生态保护与经济转型，积极发展绿色富民产业。进一步收缩木材采运业，严格限制矿业开采。鼓励培育速生丰产用材林特别是珍贵树种和大径级用材林，大力发展木材深加工、特色经济林、森林旅游、野生动植物驯养繁殖等绿色低碳产业，增加就业岗位，提高林区职工群众收入。利用地缘优势发展林产品加工基地和对外贸易，建设以口岸进口原料为依托、以精深加工为重点，以国内和国际市场为导向的林产品加工集群。支持国有优强企业参与国有林区企业的改革重组，推进国有林区资源优化配置和产业转型。选择条件成熟的地区开展经济转型试点，支持试点地区发展接续替代产业。

四、加强组织领导，全面落实各项任务

（一）加强对改革的组织领导。有关部门要明确责任，密切配合，按照本意见要求制定和完善社会保障、化解债务、职工住房等一系列支持政策。国家发展改革委和国家林业局要加强组织协调和分类指导，抓好督促落实。各有关省（自治区）要对本地区国有林区改革负总责，结合本地实际制定具体实施方案，细化工作措施和要求，及时发现和解决改革中出现的矛盾和问题，落实好各项改革任务。

（二）注重试点先行、有序推进。要充分考虑改革的复杂性和艰巨性，积极探索、稳妥推进改革。各有关省（自治区）可以按照本意见精神，选择部分工作基础条件较好的国有林业局先行试点，积累改革经验，再逐步推广。

（三）强化依法依规推进改革。要强化各级政府的生态保护责任，加强森林资源监管，加强对森林资源保护绩效的考核，严格杜绝滥占林地、无序建设、乱砍滥伐、破坏森林资源的现象。要认真执行国有资产管理有关规定，严格纪律要求，防止国有资产流失。要依法保障林区职工群众的合法权益，维护林区和谐稳定。