

DOI: 10.16832/j.cnki.1005-9709.2018.06.005

## 亚热带地区国有林场可持续经营问题研究\*

苗丰涛<sup>1,2</sup>, 刘碧强<sup>2</sup>

(1. 厦门大学 公共政策研究院, 福建 厦门 361005; 2. 福州大学 经济与管理学院, 福州 350016)

**摘要:** 通过实地调研与文献研究, 分析亚热带地区国有林场可持续经营存在的问题, 结果表明: 国有林场生产经营水平低、社会支持较少、政府管理及政策待完善是产生林地林权有争议、林下经济发展差、人才队伍建设水平待提高等问题的主要原因。故, 从政府、社会、林场三方面提出促进国有林场可持续经营的针对性对策。

**关键词:** 国有林场; 可持续经营; 亚热带地区

**中图分类号:** F326.25      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1005-9709 (2018) 06-0027-07

亚热带林区是中国森林资源的重要组成部分, 而国有林场经营模式又是亚热带林区重要的森林经营模式, 因而亚热带地区国有林场可持续经营对中国林业发展具有重要影响。中国学者针对国有林场经营状况进行了深入研究, 认为林场可持续经营观念不强、资源禀赋受束缚、基础设施建设不足、林权纠纷、国有林场改革不确定性等因素影响国有林场可持续经营<sup>[1]</sup>; 指出国有林场实际处于非事非企地位, 政事不分、事企不分经营体制严重制约可持续经营<sup>[2]</sup>; 国有林场林木资源存量和质量偏低, 产业结构不合理, 产品单一困扰其经营发展<sup>[3]</sup>; 国有林场位置偏远, 工作条件艰苦, 职工薪酬福利相对较低, 国家对林场职工的福利政策也没有很好落实到位, 很难吸引并留住人才<sup>[4]</sup>; 应通过改革国有林场现有管理体制, 依法转换林场经营权并合理定价, 引入外部资本发展国有林场<sup>[5]</sup>; 建议调整林种、树种结构, 转变以杉木和松木为主的资源结构, 增强生物多样性; 科学界定国有林场, 划分出生态林场和商品林场, 进行分类管理; 健全职工社会保障, 缩小林场间、林场与其它行业间社会保障水平差距, 提高林场职工积极性<sup>[6]</sup>; 提出实现林场可持续经营, 应集约化经营, 应以营林为基础, 发展多种类型林业业务<sup>[7]</sup>。中国国家林业局《林业发展“十三五”规划》中指出: 林业信息化建设水平滞后, 森林大数据融合程度低, 互联网等现代先进技术应用不足, 不能主动将现代信息技术创新地融入林业发展任务中, 服务林农群众的手段落后; 国有林区和国有林场改革刚刚展开, 存在困难较多、历史包袱繁重、改革动力不足、融入当地经济社会发展进程滞后、社会保障薄弱、产业转型困难等问题<sup>[8]</sup>。外国学者认为, 各个国家和地区对森林可持续经营具体指标内容及其测量方式持有不同看法和见解, 因而要根据地区实际制定适合当地林业发展的森林可持续经营指标评测体系<sup>[9]</sup>; 研究新西兰林业可持续发展的专家指出, 采用非化学手段治理森林病虫害, 进行科学研究以防止或减少水土流失和侵蚀, 有助于实现森林可持续经营<sup>[10]</sup>; 研究非洲部分国家林业可持续发展的专家指出, 通过在经济欠发达地区开发非木材林产品生产, 发展林下经济, 拓宽非木材林产品加工产业链条, 可以增加就业、增收和减贫<sup>[11]</sup>。多数研究者认为国有林场可持续经营主要包含生态、经济和社会三方面可持续, 对人力及其管理、外部社会环境等因素重视不够, 仅侧重于主要因素森林, 试图将国有林场森林可持续经营等同于国有林场可持续经营, 忽略了人力资源、社会资源等因素对国有林场可持续经营的影响。因此, 深入亚热带地区国有林场进行实地调查, 研究该地区国有林场可持续经营中遇到的问题及其原因, 提出系统性的解决对策, 并选取福建

\* 收稿日期: 2018-09-21

基金项目: 国家社会科学基金项目 (15BZZ071)

作者简介: 苗丰涛 (1989-), 男, 山东菏泽人, 博士研究生, 从事公共资源与公共政策方面的研究, (E-mail) 2698252596@qq.com。

通讯作者: 刘碧强 (1977-), 男, 湖南邵阳人, 副教授, 硕士, 从事公共资源管理方面的研究, (E-mail) 1154112973@qq.com。

省S国有林场进行验证,希望研究有益于中国亚热带地区森林可持续经营及其标准指标体系的制定。

## 1 亚热带地区国有林场可持续经营存在的问题

借鉴原有研究成果及调研情况,从林场可持续经营保障、森林及其状态可持续、林场生产、林场人力资源、林场经济社会资源等方面,对亚热带地区国有林场可持续经营存在的问题展开论述<sup>[12]</sup>。

### 1.1 林场可持续经营保障问题

#### 1.1.1 部分林地林权归属存争议

林地是森林经营与受益的基础,林地权属清晰是经营主体进行林地经营、收益和处分的先决条件。中国南方集体林区的林地大部分归集体所有,而国有林场的林权归国有林场和国家管理。有些市县因历史原因,存在部分林地权属、林权归属划分不清的问题,出现地方和林场争地争林的现象,甚至发生村民围攻林场场部的恶性事件。以福建省S国有林场为例,其近80%的林地是属于集体所有的,约有13.33 hm<sup>2</sup>林地权属不清,存在争议,致使其生产经营活动受到严重影响。

#### 1.1.2 经营理念滞后

尽管中国森林经营、林场管理理念不断发展,从以木材生产利用为主转变为以森林多功能开发为主,但在林场经营现实中,森林可持续经营、森林分类集约经营、近自然森林经营等理念仍不能落实,依旧沿着以木材生产为主的老路行进,尤其是对森林经营前沿的碳汇经济、林下经济等代表林业发展方向的理念认识不到位,仍旧处于从“砍树经济”向“看树经济”过渡阶段。

### 1.2 森林及其状态可持续问题

#### 1.2.1 生态多样性差

森林系统能成为最丰富的生物基因库之一,得益于森林系统树种和林种的多样性。混交林能吸引更多的动植物生存,树种多样可在一定程度上减少森林病虫害,这是森林具有重要生态价值的关键所在。福建地区,单一树种的纯针叶林森林面积很大,以S国有林场为例,杉木树种比例高达67.95% (表1),天然林面积较小,杉木天然林面积仅97.87 hm<sup>2</sup>;森林种类结构不合理,以用材林为主,生态公益林和混交林面积较小。因此,限制了森林生态效益的发挥。

#### 1.2.2 森林受破坏面积大

森林受破坏面积指森林遭受病虫害、牲畜啃食及人为破坏的面积。福建省“十二五”期间主要林业有害生物成灾率约为0.77%<sup>[13]</sup>,而部分林场森林遭受破坏面积远高于全省平均值。如S国有林场的成灾率高达7%,主要是遭受松毛虫、松墨天牛、白蚁等森林病虫害,部分地区受到野兔危害和牲畜啃食破坏。由于部分林场分布面积较大,客观上难以实现精细管理和监控,因此在具有争议的林地或林区,出现居民盗伐林木破坏森林的现象。

### 1.3 林场生产可持续问题

#### 1.3.1 林下经济发展水平低

林下经济是指利用森林下部空间进行林下种植、养殖和森林旅游开发,以提高森林潜在经济效益、社会效益的产业。林下经济对促进林场可持续发展具有重要意义。例如,福建省适合发展林下经济的集体林地面积约为330万hm<sup>2</sup>,约有260万hm<sup>2</sup>有待开发<sup>[13]</sup>。福建省从2013年开始连续三年,省级财政每年拨付3000万元支持林下经济发展;2016年《福建省“十三五”林业发展专项规划》中指出,将林下经济作为一项富民重大工程,争取至2020年福建省林下经济用地达66.67万hm<sup>2</sup><sup>[14]</sup>。由此可看出,地方重视林下经济建设发展,但未能提出系统可行的发展规划和引导举措,不能形成规模,且缺乏产业链支持,林下经济收益占林场总收益的比例极低,林下经济发展处于孵育阶段。林场获取发展林下经济专项资金后,多用于林下经济用地的修整与准备,林下经济建设和

表1 S国有林场树种结构  
Table 1 Tree species composition of S state-owned forest farm

树种类型	面积 /hm <sup>2</sup>	比例 /%
马尾松	517.60	12.49
杉木	2 816.87	67.95
木荷	114.27	2.76
枫香	27.00	0.65
巨尾桉	3.00	0.07
楠木	5.07	0.12
栲类	1.07	0.03
秃杉	14.73	0.36
福建柏	20.07	0.48
柳杉	6.27	0.15
拟赤杨	10.73	0.26
毛竹	114.40	2.76
其它阔叶树	494.60	11.93
合计	4 145.67	100.00

说明:数据来源于福建省S国有林场生产科(2016)。

发展的实际水平很低。

### 1.3.2 森林认证与碳汇交易工作不到位

森林认证作为国际间森林规范化经营方式,是各国森林经营交流与合作的基石,是规范森林经营,实现森林可持续经营的重要手段。然而,鉴于木材市场处于卖方市场,且森林认证也需投入大量的人力和财力,故侧重于海外市场木材交易的林场会热衷于开展森林认证工作,而有些国有林场对开展森林认证工作认识不到位,相当数量的国有林场还未开展森林认证工作。森林认证是开展森林碳汇交易的基础和前提,个别国有林场已进行森林认证,并与相关方展开碳汇交易工作的前期协商,而相当数量国有林场未进行森林认证,无法开展森林碳汇交易工作。很多国有林场,如S国有林场因未进行森林认证而未将森林碳汇交易工作纳入林场工作计划,这无疑会降低其未来可持续经营能力。

### 1.3.3 信息化与机械化水平低

由于受技术、资金、地形、机械研发不足和林道建设滞后等因素影响,致使林场信息化与机械化生产经营水平较低,加之未来继续进行定岗缩编改革,在一定程度上会加剧生产压力。美国一个营林区约需要管理森林2万 $\text{hm}^2$ 至12万 $\text{hm}^2$ ,由固定10名职工负责造林、森林保护、林道建设及其维护工作,其生产效率之高很大程度上得益于信息化与机械化经营模式。亚热带地区国有林场自1996年以来信息化机械化经营水平有所提高,但并未得到根本性改善。截至2016年,很多林场在制定森林经营方案、监控森林病害、动物危害、森林防火等方面未能建设林场信息化监测预警平台;也未购置或租用大型育林、采伐等机械设备,其造林、抚育、采伐、集材等工作多是依靠人力进行,如S国有林场近百人职工队伍管理4000 $\text{hm}^2$ 林地。由此可窥中外林场生产管理效率差距之大。

### 1.3.4 历史包袱沉重

国有林场依旧肩负着相当大的社会经济压力,包括因机构撤并整合而遗留的债务问题及原有未纳入社保体系的职工养老医疗问题。在以往国有林场撤并整合过程中,国有林场系统所辖医院、学校实行归口管理,撤并整合进卫生、教育系统,而原来所辖医院和学校机构离退休人员、遗属人员养老医疗则仍由国有林场承担。时至今日,部分林场仍在赡养部分过世职工遗属,体现了国有林场社会担当和人文关怀,但也增添了压力。在经济转型期,社会将部分本应承担的职责推给国有林场和林场职工,使林场承担了过重负担,致使其承担过多历史包袱,掣肘其可持续经营。

## 1.4 林场人力资源可持续问题

### 1.4.1 人才结构不合理

国有林场人员类型分为管理人员、专业技术人员和工勤人员,作为事业单位属性的国有林场面临着职工结构类型不合理问题,管理人员比例偏大,专业技术人员和工勤人员比例较低。2015年6月人力资源社会保障部、国家林业局印发的《国有林场岗位设置管理指导意见》指出“管理岗位一般不高于单位岗位总量的20%,专业技术岗位一般不低于单位岗位总量的40%,森林管护等林业技能岗位一般不低于单位岗位总量的35%,后勤保障、服务等一般性工勤技能岗位一般不高于单位岗位总量的5%;承担国家林木良种基地等科研实验任务的林场,专业技术岗位一般不低于单位岗位总量的45%,可相应核减管理岗位、工勤技能岗位比例”<sup>[15]</sup>。因此,S国有林场响应中央和地方事业单位定岗定员暨转岗分流工作进行减员:生产人员减少最多,一方面是因为林场生产水平相对提高了,另一方面反映出林场生产人员招聘和留人难;管理人员依旧占有较大比例;专业技术人员自2006年以来就一直保持40人,专业人才队伍规模未能随林场的发展而壮大。这与林业发达国家从业人员高学历、专业化、专才化发展趋势形成鲜明对比。

### 1.4.2 职工队伍建设难度大

国有林场因事业单位属性,在人才引入和发展方面严格执行事业单位人才管理规定,又因其工作地点、工作环境及收入方面不存在明显优势,甚至存在劣势,因而在人才方面陷入两难境地:林场虽然缺乏人才,但现行事业管理体制不允许其广泛地选拔人才,很难招募到所需要的高素质人才;加之工作任务、工作收入及发展前景等因素的影响又使其很难留住所需的高素质人才,尤其是高技术工勤人员。林场需要招聘一定量工勤人员,并必须为其办理保险,因薪资、发展前景等因素的制约,不易招到年轻劳

动力,而年龄较大的劳动力又因年龄大不能办理保险而不能招募。例如,福建省2015年城镇单位在岗职工年平均工资5.8719万元,事业单位在岗职工年平均工资7.3414万元,而农林业在岗职工年平均工资4.5764万元<sup>[16]</sup>,林场在岗职工年平均工资普遍低于同等级事业单位在岗职工年平均工资,工资收入低也是制约国有林场人才队伍建设的重要因素。

## 1.5 林场社会经济可持续问题

### 1.5.1 林场文化传承不足

林场多是贯彻和执行上级管理精神,对自身经营历史和组织文化建设宣传不够,未形成自身特有的经营理念和企业文化,缺少组织向心力和凝聚力,缺乏人文精神传承。由于经济压力、认识不到位等因素的影响,林业系统和林场对林业人才奉献精神 and 勇攀科研高峰精神宣传不足,甚至是不到位。如南京林学院陈岳武教授,生前绝大部分工作时间在福建省度过,从事杉木良种选育工作,主持“杉木良种选育”(第一代种子园)项目,与福建省林木种苗总站、S国有林场、G国有林场合作研究,使用选出的杉木一代良种苗木造林,比一般杉木材积增产15%~20%,其中最优家系子代良种增产60%~70%,达到国际先进水平,获林业部科技成果一等奖和国家科技进步一等奖,是全国林业系统第一个国家科技进步一等奖。长期从事杉木遗传育种工作的陈岳武先生积劳成疾仍坚持工作,终年50岁。由于舍不下对杉木的情谊,陈岳武先生立下遗嘱,要求将其骨灰分别葬于南京、S国有林场、G国有林场3处。但与陈岳武先生相关的精神文化传承工作开展有待加强。

### 1.5.2 林场休闲观光产业建设滞后

国有林场具有良好生态环境和自然景色优势,部分林场保育有珍稀树种,具备发展林场休闲旅游的先决条件。然而资源开发不到位、交通不便和资金不足等问题,导致其未进行旅游休闲观光建设或建设滞后。据调研结果显示,除了少数林场设立森林公园外,福建省国有林场多数未开展林场旅游休闲观光产业的相关项目。

## 2 亚热带地区国有林场经营问题的原因分析

针对亚热带地区国有林场经营问题利用SWOT方法进行原因分析,其面临挑战:在新中国成立后,国有林场迅速发展,并取得辉煌成果,但因财政投入不足、林场管理政策定位不当、政策反复、法律法规建设不完善、基础设施建设滞后等原因,致使林权界定不清、生产成本低、经济效益差等问题。从林场自身看,经营弱势是林场未能积极转变经营理念:经营观念落后,生产技术粗放,森林资源结构不合理,林分质量不高;经营机制僵化,缺乏与周边社区和社会交流,获得社会支持较少;严格的事业单位人才管理模式,加上福利待遇和工作生活条件低等原因,造成林场职工队伍结构不合理,人才队伍素质不能满足工作需要。林场的经营机遇是国家高度重视生态建设,并着手进行国有林场改革,增加财政资金和政策支持,改善林场职工福利待遇和工作生活条件,引导社会资源参与林场建设,为亚热带地区国有林场发展提供有利环境和物质条件。林场自身优势包括森林经营的自然资源条件较好,悠久的森林经营传统,具备发展生态观光、林下经济等朝阳产业的先天优势。可以得出:外部发展环境不利和自身弱势造成林场经营存在种种问题,因而应当抓住生态建设机遇,发挥自身优势,解决或改善存在的问题。

## 3 对策与建议

亚热带地区国有林场可持续经营中林场生产、森林及其状态、可持续经营保障、林场社会经济、林场人力资源等内容都涉及林场、政府、社会等主体,故从此三方面提出对策建议。

### 3.1 林场层面

#### 3.1.1 提升森林培育质量

国有林场存在林种、树种单一问题,极大制约林场森林培育质量,应在保护现有天然林基础上,以培育高品质森林和改造低效林为重点,稳步提升森林培育质量。首先,各林场应重视天然林保护,严格落实禁伐天然林管理规定,科学开展天然林、混交林经营,扩大天然林经营面积。其次,应推广苗木良种,增加乡土树种林种经营面积和战略性林木经营面积,大力培育珍贵用材和大径材,如增加闽楠、红

豆树为代表的珍贵树种大径级用材林面积。同时, 设定禁伐区和保护区, 强化林区野生动植物保护, 提高林区生物多样性。

### 3.1.2 转变林场经营理念

林场需积极学习借鉴先进森林经营理念, 用“近自然林”思想指导森林经营, 转变“砍树经济”经营思维, 追求实现林场生态效益、经济效益之和最大化。继续加强和扩大与国内外森林可持续经营单位的交流合作, 组织林场管理人员、科技人员、生产人员组成考察团, 学习借鉴西方林业发达国家森林经营理念和技术。在学习借鉴过程中结合林业和林场发展实际状况, 创新经营管理理念, 探索具有特色的林业可持续发展道路和林场可持续经营管理道路。

### 3.1.3 深化人力资源开发

林场务必继续落实国家地方有关国有林场人才改革政策, 优化职工结构和提高人才队伍水平。首先, 依照《国有林场岗位设置管理指导意见》缩减管理人员规模, 结合林场业务增加专业技术人才数量。可通过业绩考核和科研岗位阶段性竞聘, 置换高素质人才及增加专业技术人员数量, 减少管理人员岗位, 增加森林管护和后勤保障人员, 提升林场人才队伍规模和质量。其次, 邀请专家学者开展技术和技能交流, 加强林场职工培训, 鼓励参加林业经营管理技能竞赛, 到示范性国有林场参观学习。最后, 还应积极引进高素质人才, 内外兼修以建设专业化高素质职工队伍。

### 3.1.4 把控林业发展趋势

林场应立足长远, 把握林业工作发展趋势。首先转变不正确观念, 重视开展森林认证、碳汇交易等林业新兴工作; 森林认证是进行碳汇交易的前提, 要按照森林认证标准调整经营工作和展开认证工作。其次是通过认证后, 着手开展森林碳汇交易, 广泛接触潜在客户寻求合作机会; 还应借鉴开展森林认证和碳汇交易工作模范单位的先进经验和技能。再次要大力发展林下经济, 一定程度上林下经济发展水平已成为衡量森林可持续经营发展水平的重要指标; 要积极响应政府号召, 申请政府补助资金, 抓住林下经济建设发展机遇; 探索发展符合自身情况的林下种植、养殖、休闲观光产业; 强化与企业合作, 延长林下经济产业链条。

### 3.1.5 健全林场文化建设

健全林场文化建设, 既包含林场组织文化建设, 又包含林场历史文化建设, 是促进林场发展和发挥林场社会人文价值的必由之路。林场组织文化建设可增强林场组织凝聚力和向心力, 提升林场职工精神面貌; 进行林场历史文化传统建设, 是指林场发掘梳理自身历史文化, 通过建设林场历史文化馆或文化长廊, 宣传林场的优良传统和敬业奉献精神。结合国民林业教育需要, 与林业专业学校、中小学校进行合作, 建设林业教育实践基地和林事活动体验中心, 结合林场休闲观光建设逐步完善林场文化建设, 并不断提高林场文化建设水平。

### 3.1.6 探索机械化与信息化建设

借鉴林业发达国家的机械化育林、生产、管理的先进经验, 从林场生产经营的实际出发, 分阶段引进国外林业培育、采伐设备, 并联合国内机械制造单位合作研发林业机械设备。应认识到林场信息化建设的重要性, 响应国家地方进行林业信息化建设的号召, 争取政策资金支持, 加强林场管理经营信息平台、执法监管平台、资源监测预警平台的建设, 努力实现森林经营和灾害防控信息化, 实现林场森林经营管理升级换代。

## 3.2 社会层面

### 3.2.1 尊重和维护林场权益

一是定期开展林场经营历史、林场建设成就展等图片宣传进社区的形式, 增强公民对林场的认同感; 二是培养公民牢固树立国有林场森林与林地不可侵占意识, 坚决及时处理非法侵占国有林场森林与林地案件, 加强林场权益保护, 增强公民对林场权益的认同与尊重。

### 3.2.2 增强国民对林场的亲近感

林业部门和社会组织应加大对国有林场的宣传, 使社会认识到国有林场为国民经济发展和社会主义生态文明建设做出的贡献, 培养国民知林、爱林、助林意识, 搭建林场与各种非政府组织、社团、学校

等互动平台,为林业和林场可持续经营发展塑造有利大环境,促使广大国民关心和支持林场事业发展。

### 3.2.3 鼓励社会资本参与森林康养等森林新业态建设

国有林场是国家现代林业建设重要抓手,据国外林业发展规律,中国林业发展潜力较大。社会资本参与林场建设大有可为:一是科学规划,在保护的前提下进行合理开发;二是建立机制,为金融行业、国有企业进入林场提供方便;三是树立品牌,走特色精品之路。政府主导引导,林场积极建设,社会组织、社会公众积极参与做大做强森林旅游休闲产业,大力推广森林体验和康养,发展集旅游、医疗、康养、教育、文化、扶贫于一体的林业综合服务业<sup>[17]</sup>。

## 3.3 政府层面

政府强化国有林场可持续经营顶层设计,继续深化国有林场改革,明晰林地产权,推广先进营林理念,制定科学经营方案,加强林业重点工作引导等促进国有林场可持续经营。

### 3.3.1 深化国有林场改革

在国家印发国有林场改革方案、指导意见基础上,结合地方国有林场改革方案和意见,借鉴以往林业、林地改革经验,合理协调国家、集体和林农利益,精确界定林地所有权归属,并保证林地林权划分的权威性和持久性。如《林业发展“十三五”规划》中“按照产权规律和林业经营特点分置三权,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活经营权,加强承包经营合同管理”的文件精神,以法律约束和三方协商为基础,对所有权存在争议的林地进行划分,稳定林地承包权,开展多种形式的经营合作模式。国家地方出台法律法规时,要清理过去所发布与其有抵触的条文、管理规定和技术标准,并考虑延长林地经营权周期,以林业生产经营周期为基础,采取几倍于林业生产经营周期的林地经营承包方式,以保障经营者权益,同时提高林地经营者责任意识。深化林场改革,合理界定林场功能定位,开展分类经营,针对生态型国有林场,将林场定性为生态事业单位,林场经营费用由财政拨款,林场职工纳入事业单位编制,享受同等福利待遇;针对商业型国有林场,进行林场管理体制改革,按照现代企业制度改制,建立林业生产经营公司,自负盈亏。按照伙伴关系理论,制定社会资本参与林场经营的政策法规,明确权利义务。

### 3.3.2 给予政策资金支持

在国有林场进行分类经营,即在生态和商品经营的基础上借鉴国际生态补偿经验制定科学的生态补助补贴机制,增加生态型林场生态补助和财政拨款,针对商品型林场所发挥的生态效益也进行补贴。建立森林认证和发展林下经济的规划,并给予政策资金支持。各级林业部门和财政部门继续支持和引导林场发展林下经济外,并对林下经济经营产业链进行适当支持和补贴,完善林业经济产业服务体系,以减少发展林下经济风险,增强林场发展林下经济的积极性,提高林下经济发展水平。应建立健全林下经济资助补贴项目的考核评估体系,确保资源、资金使用的针对性和有效性。应探索亚热带地区国有林场林业金融服务新途径,制定出台地方性林业金融管理服务意见或条例,尝试引入PPP合作模式。

### 3.3.3 强化林业工作引导

在战略上,林业部门应努力创新和推广先进经营理念和技术,引导林场开展对外交流合作。具体上,各级林业管理和财政部门要继续引导和支持林场进行大径材林、混交林和乡土树种经营,鼓励增加混交林面积。将森林认证和碳汇交易列为林业发展工作重点,出台支持性政策,研究探索此类工作规则和模式,引导培育碳汇交易林。应看到森林机械化生产管理的必然趋势,由林业部门牵头,借鉴国外机械化营林、护林经验,除引进设备和技术外,还应尝试研制生产机械,选择林场试点,探索机械化生产管理新模式。加快林场基建及信息化建设,中国国家林业局《林业发展“十三五”规划》指出加快林场水电设施、道路、管护站点等基础设施建设;建立林业工作线上审批平台、林业数据开发和智慧决策平台;建设林业资源数据库和动态监管系统、智慧林区综合服务平台、智慧营造林管理系统等,为林业核心业务提供精准信息服务和优化的解决方案<sup>[17]</sup>。

### 3.3.4 加强林业人才队伍建设

人才对于林业发展壮大所具有的不可替代作用,结合林业发展制定人才建设和发展目标,有重点适量引进顶级专家人才;分步骤有规划地优化林业系统、林场系统人力资源结构,缩减管理人员规模,增

加生产、科研方面专业人才数量。林业主管部门主导研究亚热带地区人才发展需求,以域内林业高校科研单位培养为主和域外引进为辅,搭建林业生产单位与林业人才培养单位沟通桥梁。继续开展林场职工技能竞赛等,促进人才交流与培养;建设既能满足生产需要又能支撑林场不断发展创新的高素质林业人才队伍。继续深化国有林场改革,完善生态补偿和碳汇交易等市场机制,为职工增收奠定基础,提高其福利水平。加强投入并善用各类资源,改善林场职工住房、办公条件。最后,还要加强省市县林业执法队伍建设,实现森林公安“基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化”<sup>[18]</sup>目标。

### 3.3.5 处理林场历史包袱

国有林场历史包袱多是因过多承担社会责任或是经营管理不善造成。林业和财政部门应在国有林场系统进行历史包袱排查,针对承担社会责任过重问题<sup>[19]</sup>,如养老医疗等遗留问题应由地方财政支持统一纳入社会保障体系。针对经营不善等人为因素,应当由相关管理部门查清问题,划清责任,调整管理队伍,针对违法犯罪问题应依法进行追究,以弥补损失。

### 参考文献:

- [1] 李杰. 国有林场森林可持续经营面临的问题及政策建议: 以福建五一、海南岛东两个国有林场为例 [J]. 林业经济, 2013 (6): 18-20, 29.
- [2] 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, 8 (4): 5-11.
- [3] 张颖, 易爱军. 国有林场: 问题和挑战 [J]. 环境保护, 2011 (13): 20-22.
- [4] 刘燕, 刘佳, 支玲. 国有林场森林资源管理条件评价: 以福建省将乐国有林场为例 [J]. 中南林业科技大学学报, 2015, 35 (8): 115-121.
- [5] 舒美英, 李兰英. TOT 模式运作在国有林场的应用研究 [J]. 吉林林业科技, 2005 (5): 4-6.
- [6] 沈文星, 余光辉. 福建省集体林区国有林场改革问题探讨 [J]. 南京林业大学学报 (自然科学版), 2007 (5): 135-138.
- [7] 徐正春, 谢正生. 广东省国有天井山林场可持续经营模式研究 [J]. 林业经济问题, 2000, 20 (5): 315-317, 320.
- [8] 国家林业局. 林业发展“十三五”规划 [EB/OL]. (2016-05-19) [2018-06-29]. <http://www.forestry.gov.cn/uploadfile/main/2016-5/file/2016-5-19-4e0699f79b4b4a2ab03843684dd32c76.pdf>.
- [9] ANGELINE D G, JOHN L I, ALLEN S D. Development of common indicators of sustainable forest management [J]. *Ecological Indicators*, 2008 (8): 425-430.
- [10] ROCHE M, KROTT M. Forest governance and sustainability pathways in the absence of a comprehensive national forest policy: The case of New Zealand [J]. *Forest Policy and Economics*, 2017 (77): 33-43.
- [11] VERINA I, MARCUS E, LOUIS N N, et al. Challenges to governing sustainable forest food: *Irvingia* spp. from southern Cameroon [J]. *Forest Policy and Economics*, 2017 (84): 29-37.
- [12] 苗丰涛, 叶勇. 亚热带地区国有林场可持续经营指标体系研究 [J]. 林业经济问题, 2016, 36 (6): 558-564.
- [13] 福建省林业厅. 福建省“十二五”林业发展规划 [EB/OL]. (2011-07-12) [2018-06-15]. <http://www.fjforestry.gov.cn/InfoShow.aspx?InfoID=&InfoTypeID=5&LanMuType=737>.
- [14] 福建省人民政府. 福建省“十三五”林业发展专项规划 [EB/OL]. (2016-04-29) [2018-06-15]. [http://www.fujian.gov.cn/zc/zwgk/ghxx/zxgh/201605/t20160503\\_1166666.htm](http://www.fujian.gov.cn/zc/zwgk/ghxx/zxgh/201605/t20160503_1166666.htm).
- [15] 中国人力资源和社会保障部, 国家林业局. 关于国有林场岗位设置管理的指导意见 [EB/OL]. (2015-06-26) [2018-06-15]. <http://www.forestry.gov.cn/main/4461/content-778307.html>.
- [16] 福建省统计局. 福建统计年鉴 2016 [EB/OL]. (2016-01-11) [2018-06-15]. <http://www.stats-fj.gov.cn/tongjinnianjian/dz2016/index-cn.htm>.
- [17] 国家林业局关于印发《林业发展“十三五”规划》的通知 [EB/OL]. (2015-06-26) [2018-06-15]. [http://www.forestry.gov.cn/Zhuanti/content\\_201406hmgghr/880566.html](http://www.forestry.gov.cn/Zhuanti/content_201406hmgghr/880566.html).
- [18] 汉英德. 响鼓重锤开创民生警务新局面 [EB/OL]. (2015-04-14) [2018-06-15]. <http://www.hunchunnet.com/archives/14401/>.
- [19] 韩锋, 高月, 赵荣. 国有林场改革若干问题研究: 以福建省属国有林场为例 [J]. 林业经济问题, 2017, 37 (5): 39-43.

DOI: 10.16832/j.cnki.1005-9709.2018.06.005

## Study on the Sustainable Management of State-Owned Forest Farms in Subtropical Regions

MIAO Fengtao<sup>1,2</sup>, LIU Biqiang<sup>2</sup>

(1. School of Public Policy, Xiamen University, Xiamen 361005 China;

2. School of Economics&Management, Fuzhou University, Fuzhou 350016 China)

### Abstract

(1) **Background**——Subtropical forest regions is an important part of forest resources in China, and the management mode of state-owned forest farms is an important forest management mode in subtropical forest regions. Therefore, the sustainable management of state-owned forest farms in subtropical regions has an important impact on the development of forestry in China. In order to improve the management level of state-owned forest farms in China, a series of reforms and policy adjustments have been carried out.

(2) **Methods**——By using the methods of literature study and field investigation, the current management status of state-owned forests and state-owned forest farms at home and abroad was sorted out, and the problems and difficulties in the sustainable management of state-owned forest farms were analyzed. The paper also investigated the production, operation and management activities of state-owned forest farms in the representative S state-owned forest farm in Fujian Province, and participated in the small-scale survey of forest farms and recorded the relevant information of the forest farms. Through interviewing forest farm principals, forest farm staff, forest farm neighboring residents and forestry department officials, questionnaires were distributed to the different departments of state-owned forest farm so as to collect various data involved in the study. Based on the useful management experience of foreign state-owned forests and state-owned forest farms, countermeasures were found out by combining with the status quo and research situation of state-owned forest farms.

(3) **Results**——Through field investigation and literature research, the following problems were found: disputes over the ownership of some forest land, lagging management concepts, poor ecological diversity, large area of forest damage, low development level of under-forest economy, lack of forest certification, low level of informationization and mechanization and heavy historical burden. From the perspective of government, these problems are due to insufficient financial input, inappropriate positioning of forest farm management policies, repeated policies, imperfect laws and regulations, and lagging construction of infrastructure. From the perspective of state-owned forest farms, these problems are due to the failure to actively change their business philosophy, backward management concepts, extensive production technology, unreasonable forest resources structure, low forest stand quality, rigid operating mechanism, lack of communication with neighboring communities and society, less social support, and strict personnel management mode of institutions and so on.

(4) **Conclusions and Discussions**——The sustainable management of state-owned forest farms investigated is good, but there are still some problems that hinder the sustainable management of state-owned forest farms. According to the actual problems and shortcomings of sustainable forest management, the paper puts forward some countermeasures from three levels of government, society and forest farms to promote the sustainable management of state-owned forest farms. Forest farms should improve the quality of forest cultivation, change the management concept of forest farms, deepen the development of human resources, control the development trend of forestry, vigorously develop the under-forest economy, improve the cultural development of forest farms, explore the construction of mechanization and informationization; society should respect and safeguard the rights and interests of forest farms, enhance people's sense of closeness to forest farms, and encourage social capital to participate in the construction of new forest formats such as forest rehabilitation; government should deepen the reform of state-owned forest farms, increase policy and financial support, strengthen the guidance of forestry work, build a contingent of forestry talents, help the construction of infrastructure and informationization of forest farms, and deal with the historical burden of forest farms.

**Key words:** state-owned forest farms; sustainable management; subtropical regions

**Original Article in** 苗丰涛, 刘碧强. 亚热带地区国有林场可持续经营问题研究. 林业经济问题, 2018, 38(6): 27-33.