



# 勐海县国有林场改革实施方案

为加快推进勐海县国有林场改革，健全国有林场管理体制机制，充分发挥国有林场的生态功能，进一步激发国有林场的发展活力，按照《中共中央国务院关于印发〈国有林场改革方案〉和〈国有林区改革指导意见〉的通知》（中发〔2015〕6号）和《中共云南省委 云南省人民政府关于印发〈云南省国有林场改革实施方案〉的通知》（云发〔2016〕13号）以及《中共西双版纳州委 西双版纳州人民政府关于印发〈西双版纳州国有林场改革实施方案〉的通知》（西发〔2016〕18号）文件精神，结合勐海县实际，制定本方案。

## 一、勐海县国有林场现状

（一）国有林场现状。勐海县国有林场改革于2003年12月25日开始，至2004年6月改制为民营企业。将原勐海县国有林场224名职工改制为5家林业企业，根据自愿的原则，愿意买断工龄的职工有56名。其他的168名职工进入各林业企业就业，承包管护勐海县11个乡镇的国有林。2007年，金华公司拆分为金华、布朗山两家公司。随着天保工程的继续，改制后的企业职工退休、退职，至目前，现有在岗职工82名。为弥补管护力量的不足，勐海县林业局依据天保二期方案，陆续聘请了88名长

期护林员，102名短期护林员分布在6家林业企业，管护全县11个乡镇的国有林。

（二）森林资源。勐海县现有林地总面积597.23万亩，其中集体林面积349.38万亩，国有林面积247.85万亩（含保护区），勐海县6家林业企业国有森林管护总面积203.19万亩其中：布朗山林业有限公司611905亩，勐海佛海林业有限公司156859亩，宏盛林业发展有限公司174086亩，金华林业有限公司457832亩，康寿林业发展有限公司315925亩，勐阿林业发展有限公司315337亩。勐海县2017年国有森林蓄积量为2132.69万立方米，国有森林覆盖率为90.66%。

## 二、指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记考察云南重要讲话精神。紧紧围绕“保护生态、保障职工生活”两大目标，按照分类推进改革的要求，明确国有林场保护培育森林资源、维护国家生态安全的职责，实行“政事分开、事企分开”，实现管护方式和监管体制的创新，推动国有林场健康持续发展，为努力构筑“绿色生态屏障”，着力建设“美丽生态勐海”，实现勐海县林业跨越式发展作出新的更大的贡献。

## 三、基本原则

（一）坚持生态导向、保护优先。以维护和提高森林资源生

态功能、持续改善生态环境状况作为改革的出发点和落脚点，建立严格的国有林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积极作用。

（二）坚持改善民生、保持稳定。立足国有林实际，坚持依法依规、民主公开操作，确保国有林场职工的知情权、参与权和监督权，维护国有林场职工的合法权益，确保改革在和谐稳定中进行。

（三）坚持因地制宜、分类施策。根据生态建设情况，以“因养林而养人”为方向，在明确国有林场公益性的前提下，结合勐海县实际，稳步推动国有林场管理体制改革的机制创新。

（四）坚持政府主导、分级负责。勐海县人民政府对国有林场改革负总责，统一指导全县国有林场改革工作。县林业局组织实施国有林场改革工作，有关职能部门密切配合、统筹推进。

#### **四、改革目标**

《西双版纳州国有林场改革实施方案》为推进国有林场和国有林区改革指明了方向，要坚持公益性改革的方向，坚持“保生态、保民生”两条底线，坚守“森林资源不破坏、国有资产不流失”两条红线。

（一）通过全面深化国有林场改革，切实做到森林资产不流失、森林资源不减少、生态功能和生物多样性有提高、职责更明

确、经费有保障；全面建立职工社会保障体系，尽快建立符合现代林业发展要求的森林资源管理信息化系统；加大基础设施建设力度，确保林区社会和谐稳定。

（二）编制《勐海县国有林场中长期发展规划》，建立森林资源档案，做到归属清晰、权责明确，明确林地性质、范围和用途。以此次国有林场改革为契机，积极争取相关部门的支持，对有争议的林权纠纷进行核实，确保林地林木资源不减少，资产不流失。

（三）按生态文明建设和国有林场改革的总体要求，实施人工造林、采伐迹地更新，加强森林经营管理，进一步提高森林面积、蓄积量和森林覆盖率。到 2020 年，国有森林蓄积量达到 2255.96 万立方米，国有森林覆盖率达到 96.44%。

（四）到 2018 年底，基本完成“公益性质明确到位、财政预算保障到位、基础设施建设资金安排到位”等改革任务。

（五）到 2020 年，全县生态功能进一步提升，生物多样性进一步恢复，生态安全屏障进一步筑牢。国有林场实现“资源增长、林场增效、职工增收、队伍增强”的改革目标。

## **五、改革内容**

### **（一）功能职责定位**

科学界定国有林场属性。坚持国有林场改革的公益性取向，

将国有林场主要功能定位于保护培育森林资源、维护国土生态安全和提供生态公益服务，勐海县国有林场管理办公室属性为公益性事业单位，主要从事营造森林资源，管理和保护森林资源，向社会提供生态公益服务。

## （二）管理体制改革

1. 积极推进政事、事企分开。勐海县林业局要加快政府职能转变，创新管理方式，减少对承包管护的林业企业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，落实法人自主权。

2. 合理设定管理层级。设立勐海县国有林场管理办公室，为隶属于县林业局管理的公益一类事业单位。其主要职责为：

（1）宣传国家有关森林防火的法律、法规；加强森林防火安全检查，及时掌握火情动态；组织、培训森林防火、灭火专业人员，制订扑火预案，并组织演练；配合有关机关查处森林火灾案件，并建立相关档案。

（2）加强森林资源管理，通过造林、育林、护林和合理利用森林资源等一系列森林经营活动，培育森林、保护森林资源，使森林发挥生态效益的作用越来越大。

（3）加强森林资源管护，对林场管护区内的森林加强巡护，对当地村民开展宣传教育，保护和发展珍贵稀有野生动植物资源。

(4) 加强森林病虫害防治，防止危害植物的病、虫、杂草的传播蔓延，及时采取有效措施对病虫害进行防治，确保森林资源安全。

### (三) 职工安置

勐海县现有国有林场改制后企业职工 82 名，按照“以人为本，确保稳定”的原则，在保证现有待遇不变的情况下，以购买服务方式继续从事森林管护。退休后的职工进入社保后，退一补一，通过招聘长期护林员稳定管护力量总体平衡。

### (四) 完善社会保障体制

勐海县原国有企业改制的职工，已参加企业职工基本养老保险、工伤保险的仍继续参加。对符合提前退休条件且已参加企业职工基本养老保险的林场在职职工，按照国家和省有关规定办理退休。

### (五) 创新发展机制

整合管护力量，理顺管理机制。为避免国有资源的流失，规范承包国有林管护的林业企业在国有林区违规活动，解除原来与承包管护的林业企业签订的管护合同，在保障原国有林场职工队伍稳定的前提下，对管理混乱、违规使用林地的企业进行兼并重组，重新签订管护合同。将经营权和管护权分开，明确承包管护的企业只享有管护权。承包管护的企业主要职责是负责森林管

护，未经主管部门批准，不得利用国有林资源进行经营活动。加强资产的清理认定和核查工作，防止国有林地资源流失，对国有林区可经营部分进行统一经营，保证国有林资源的稳步增长。

国有林营造林、森林抚育等生产活动需要政府购买社会服务的，由国有林管理办公室制定工作计划，通过合同、委托等方式，向社会公开购买。明确森林资源监管主体，对林地性质变更、采伐限额等强化多级联动监管。实施森林资源经营管理制度，启动森林资源保护和培育工程，合理确定国有林森林商业性采伐量，建立森林资源有偿使用制度。深化收入分配制度改革，实行岗位绩效与职工收入挂钩的分配制度，切实调动职工的积极性、主动性和创造性，增强发展活力。为有效保护森林资源和利用林地资源，通过“以项目促管理”模式促进森林资源管护，因地制宜，充分发挥自身资源优势，积极向上级主管部门申请项目资金，大力发展林下种植、养殖试验和珍贵树种培育项目。通过与高等院校、科研院所合作，开展科研、教学活动，提供科研教学实习示范基地。通过提高林区生物多样性、修复林区生态功能，配套林区生态旅游硬件设施，打造森林体验、森林疗养等为一体的休闲场所，充分发挥森林资源的生态效益。

**（六）加强森林资源管理和资金审计。**建立森林资源监管机制。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、监督制度和考核制度。保持国有林地范围和用途的长期稳定。强化国有林管理办公室的森林培育与管护责任，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森林资源经营管理制度。加大天然林保护力度，严厉禁止任何组织或个人随意侵占、破坏、划拨和非法流转国有林地。编制国有林森林资源培育与管护实施方案，加强营造林、森林抚育、低产林改造、珍稀植物培育与保护等工程，稳步增加国有林资源量，提高森林质量，增强森林生态功能。建立国有林林地面积、森林面积、森林蓄积为基础指标，森林生态功能为核心指标的国有林管理考核制度，纳入对国有林管理办公室年度工作目标考核。对国有资产和森林资源进行清理审查工作，对因工作不力、管护不到位，造成国有森林资源流失的，按照国家有关规定严肃问责。

（七）职工队伍建设。加强国有林管护人才队伍建设。参照支持西部和艰苦边远地区发展相关政策，加快引进管理急需的技术人才，建立公开公平、竞争择优的用人机制，营造良好的人才发展环境。要以转换用人机制为核心，深化管理用人制度改革，建立新型的人事劳动关系。要加强国有林管理办公室领导班子建设，通过学历深造、专业技能培训、干部管理培训等方式，加强对单位职工队伍的培训力度，提高单位职工的综合素质，提升林

业科学新技术和现代先进林业管理技能。

## 六、改革成本测算

### （一）人员及公用经费

2017年天然林资源保护工程二期森林管护费2100万元；根据森林管护费主要用于人员经费的原则，2018年人员工资经过调整，预算支出森林管护人员年工资和补助支出为1731.12万元，占2017年森林管护费的82.43%，公用经费368.88万元，主要用于管护站点建设及林区道路建设。

### （二）社会保险费

职工按期缴纳社会保险费，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等。

### （三）加强国有林场基础设施建设

将国有林场基础设施建设纳入县政府建设规划，按照支出责任和财务隶属关系，在现有专项资金渠道内，加大林区道路、供水、供电、通信、森林防火、管护站点用房、有害生物防治等基础设施建设投入。将国有林区道路按属性纳入相关公路网规划，加快国有林区电网改造升级。国家天保工程、森林抚育、防护林建设、石漠化治理等项目优先安排在国有林区。各种基本设施建设和事业性开支，纳入国家和地方的建设计划和财政预算内开支。至2020年，完成全县国有林区20个管护站点的新建及改扩

建工作；完成林区主要道路 150 公里的硬化；在林区重点防护区域设置监测装置。

## 七、 国有林场改革资金筹措及使用方案

积极争取中央财政国有林场改革资金，在中央、省财政补助的基础上，县财政安排资金，统筹解决国有林改革成本问题，要多渠道筹集资金用于国有林场改革，确保改革的顺利推进。具备条件的支农惠农政策可适用于国有林区，加强对国有林区的财政支持。

## 八、 工作步骤

（一）准备阶段。2018 年 1 月中旬全面启动国有林场改革工作，成立林业、发展改革、机构编制、财政、人力资源社会保障等相关部门参与的国有林场改革工作领导小组。

（二）编制方案。2018 年 1 月底编制完成改革方案及时上报审批。编制《勐海县国有林场改革实施方案》，由县人民政府审定，上报州人民政府审核后，再上报省国有林场改革试点工作领导小组审批。

（三）组织实施。2018 年 2 月底要按照批准的《勐海县国有林场改革实施方案》，认真抓好改革的每个环节，统筹协调推进改革。勐海县人民政府是国有林场改革的责任单位。各有关部门要主动作为，全力支持，密切配合，及时帮助解决改革过程中

出现的新情况、新问题，抓好相关政策的落实，确保改革顺利进行。林业行政主管部门要集中精力投入改革，落实责任。

**（四）评估验收。**2018年6月底前完成评估验收，确保改革达标。基本完成改革任务，做好有关资料的整理和归档。由县人民政府提出评估验收申请，逐级上报。要加强对改革实施情况的跟踪指导，倾听职工对改革的意见，掌握职工的满意度。加强改革实施情况跟踪指导，及时发现困难，解决问题。

## **九、保障措施**

**（一）加强组织领导。**国有林场改革是全县深化改革的重要组成部分，要高度重视，将国有林场改革纳入重要议事日程，定期不定期研究解决改革中的重大问题。要层层签订责任状，层层抓好各项改革任务的落实。县人民政府成立国有林场改革工作领导小组，领导小组下设办公室在县林业局，协调相关部门要做好日常工作。

**（二）明确工作职责。**相关部门要加强沟通，密切配合，按照职能分工抓紧制定完善配套措施。机构编制部门要依据国有林场管理办公室的属性和职能定位，科学核定编制数量。财政部门负责按照事权与支出责任相适应的原则，分级统筹解决改革成本、落实改革资金。人力资源社会保障部门负责维护好职工合法权益，督促落实各项社会保险政策。发展改革、国土资源、交通

运输、水利、电力等部门要加大国有林区基础设施建设。金融部门要督促金融机构加大对国有林区的金融支持力度,开发适合国有林特点的信贷产品。宣传部门要加强舆论宣传,营造有利于国有林场改革的良好社会氛围。林业行政主管部门要负责做好统筹协调工作,加强指导和督促检查。

(三)依法规范操作。在国有林场改革过程中要按照国家有关法律法规进行,做到以人为本,保障林区可持续发展;确保职工在改革中的知情权、参与权、监督权,林场改革方案要经林场大多数职工或职工代表大会同意,按程序报批后方可实施。要签订国有林场改革工作目标责任状,明确改革目标、任务和主要职责。相关部门要加强对改革工作的监督检查,及时掌握改革动态,对改革不到位或政策执行有偏差的应及时纠正,对改革过程中出现的新情况、新问题,要积极研究探索解决的办法和途径,做好风险预警,及时化解矛盾,确保社会稳定。

(四)严格检查督导。勐海县国有林场改革领导小组要加强督导、统筹谋划、协调推进,林业行政主管部门要牵头建立信息沟通和报告制度,按照改革时间节点,加强调度,定期或不定期抽调人员组成督导组,深入基层督促检查,对已经落实的查成效、对正在落实的查进度、对没有落实的查原因、对影响落实的查责任。

（五）维护林区稳定。国有林是生态建设的重要组成部分，国有林场改革是保证国有森林资源可持续发展、解决职工生产生活中困难的重要手段，要统筹兼顾，正确处理好改革发展和稳定的关系。加强对改革形势的分析和研判，及时排查各种苗头性、倾向性问题；强化教育疏导，协调各方面利益，尊重历史，尊重事实，维护职工的合法权益，积极化解改革中出现的问题和矛盾，保持政策的连续性、稳定性、防止出现反复，确保林区社会稳定。

（六）严肃工作纪律。各部门在改革过程中必须按政策办事，严肃纪律，改革期间不得以筹措改革资金等为由把国有林场森林资源对外作价入股、合资合作、租赁、抵押、担保和转让，坚决防止国有林场森林资源破坏和流失。对于疑难问题和重大问题不得擅自越权答复或处理。要防止借改革之机破坏国有森林资源的违法行为，杜绝以牺牲森林资源和生态环境安全为代价换取改革一时迈进的现象，确保改革有序平稳推进。

---

西双版纳州人民政府办公室

2018年6月7日印发

---

