# 国有林场改革财政政策研究

来源：网络 作者：流年似水 更新时间：2024-06-09

*国有林场是吉林省林业的重要组成部分，全省共有地方国有林场337个，地方国有苗圃31个，经营总面积5806万亩，在全省重点生态区域构建了生态防护林体系主体框架，多年来为改善吉林省生态环境、维护生态安全做出了巨大贡献。近年来由于受机制体制等因素...*

国有林场是吉林省林业的重要组成部分，全省共有地方国有林场337个，地方国有苗圃31个，经营总面积5806万亩，在全省重点生态区域构建了生态防护林体系主体框架，多年来为改善吉林省生态环境、维护生态安全做出了巨大贡献。近年来由于受机制体制等因素影响，国有林场面临可采资源枯竭、债务包袱沉重、社会保障欠账严重、职工生活水平低等诸多困难和问题，当前国有林场发展状况已不适应国家生态建设要求，亟需通过改革破解国有林场发展中的障碍和难题。按照中共中央、国务院最近印发的《国有林场改革实施方案》总体要求，结合全省各地实际情况，就国有林场改革的重点、难点问题以及需要财政政策支持的几个方面，提出具体的保障措施，以确保国有林场改革目标的实现。

>一、确定国有林场管理体制

吉林省地方国有林场有70%按照事业单位性质管理，经济上实行的是自收自支方式的企业化管理模式，有近30%的东部山区国有林场是按照企业性质管理，并按照企业经营方式经营生产，同时兼顾林业事业工作，是典型的不城不乡，不工不农，不事不企的形式，发展经营都处于两难尴尬境地。按照十八大所确定的生态建设宏伟目标，尤其是习总书记提出的建设美丽中国，实现《中国梦》设想，林业处于首当其冲的位置，国有林场发挥的作用更是不可替代，只能加强不能削弱，从国家生态建设大局出发，将国有林场确定为生态公益性事业单位管理是科学的、合理的，也是十分必要的。通过改革将国有林场统一整合为按照从事公益事业单位管理。将生态区位重要、生态系统脆弱、不能或不宜由市场配置资源的，确定为公益一类事业单位;对可以部分由市场配置资源的，有一定的事业和经营收入的确定为公益二类事业单位;对于以创收为主要经营手段的企业性质国有林场，按照企事业分开原则，剥离企业经营性业务，也可以研究探索转型为公益性企业，国有林场的培育和管护职能通过政府购买服务方式来实现。通过改革使国有林场发展理念和经营方式有根本的改变，使其职能转变到以保护和培育森林资源为首要任务上来，其任务和职责也更加明确，工作重心转移到国家生态建设上来。

>二、国有林场的收支纳入财政预算

国有林场的公益属性确定后，要按照国家对事业单位的要求进一步精简和整合机构，定编定岗定人员，确定年度所安排的林业事业费———国有林场经费。按照吉林省现有经营管理区、规模、交通条件等因素，科学设定、调整国有林场布局。改革后的国有林场在原有数量基础上压缩15%，确定保留286个;按照精简、高效、协调的原则，科学核定管理人员、工程技术人员、护林人员，平均每个国有林场核定30人编制，全省国有林场人员编制确定在8580人。改革后的国有林场机构和人员经费初步估算每年4.8亿元，需要纳入同级财政预算，确保财政供给。对确定为二类公益性事业单位国有林场，财政补助不低于全额经费的50%，且根据本地财政支持能力在5年内逐步过渡调整为全额拨款事业单位。国有林场所发生的事业性和经营收入全额上交同级财政，实行收支两条线管理。

>三、解决林业职工社会保障问题

国有林场改革以“围绕保护生态、保障职工生活两大目标”为原则，按照这一原则，国有林场改革应彻底解决林业职工社会保障问题，但这一问题多年来一直困扰着国有林场干部、职工。截止到2024年底，吉林省地方国有林场尚有26849人没有参加基本养老保险，已经参加基本养老保险的职工有14702人由于国有林场经济困难，没有能力按时缴纳职工保费而出现脱保情况，致使全省地方国有林场职工养老保险参保率仅有62%，在全国排在最末位。已经参加养老保险的林场中大部分按照企业最低标准执行，并普遍存在医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保率特别低等情况，参保职工分别占职工总数的43.1%、31.2%、22.37%、19.7%。因此，国有林场在林业职工参加社会保障上欠账严重，最主要原因就是国有林场贫困，林业职工收入水平低。早在1991年国家人社部等四部门就针对国有四场参保情况联合发文，明确规定:“农、林、渔、牧四场暂不纳入社保，已经纳入的不退出”。国家当时对农林渔牧行业职工参加社保问题已做规划，待条件具备时机成熟时统一解决。然而事过二十余年了，目前国有林场经营十分困难，发展举步维艰，职工生活水平低下，林业职工情绪低落，已经严重影响到生态建设进程，国有林场的社会保障问题到了应该彻底解决的时候了。建议国家在国有林场改革期间，在确定国有林场生态公益事业功能定位同时，将国有林场职工的社会保障问题参照机关事业单位政策规定执行，可以实行“老人老办法，新人新制度”，实现社会养老保险的双规制并轨的过渡。国有林场参与养老保险制度所发生的成本，由中央、地方、单位及个人合理负担。根据国务院近期下发的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，国有林场应按照事业单位社会保障政策规定执行，以体现出公平与效率相结合，权利与义务相对应，保障水平与经济发展水平相适应，解决突出矛盾与保证可持续发展相促进原则，彻底解决多年来一直困扰国有林场而解决不了的老大难问题。

>四、有效化解国有林场债务

国有林场改革还应该卸掉在生产经营中的沉重包袱，达到轻装上阵，使之更好地发挥国有林场在生态建设中的重要作用。截止到2024年底，吉林省地方国有林场债务达25.2亿元，其中公益事业性债务12.5亿元。化解国有林场债务也是国有林场改革的一项重要内容，应严格区分公益事业性债务和生产经营性债务，细化各种负债类型，对国有林场贷款(包括世行贷款)营造生态公益林、办社会公益事业活动所形成的政策性债务，准确合理划分中央与地方事权责任范围，建议按照确定的事权责任比重，由中央及地方财政给予免除化解;对国有林场办企业产生的经营性债务，由所办企业通过处置资产所得予以偿还，企业已破产的，由银行依法追偿后予以核销;对改革后纳入事业编制的职工、内部退养和离退休人员被拖欠的工资，统筹纳入国有林场收支预算，逐步加以解决;对解除人事劳动关系人员在岗时被拖欠的应发工资，在改革过程中通过多种方式筹集资金一次性解决。

>五、剥离国有林场办社会职能

剥离国有林场办社会职能，实行属地管理，按照属地把目前国有林场代管的乡(镇)村以及国有林场自办的学校、医院等剥离出来，移交当地政府管理，现有人员、资产等成建制转移，国有林场不再承担社会职能。当地政府要接收到位，整合资源、统筹配置、加强管理，确保服务网点不减少，服务质量有提高，对剥离所发生的成本，国家及省级财政应予以适当补助。

>六、妥善安置国有林场富余职工

国有林场改革定编定岗后，通过公开考试、竞聘等手段，将年富力强的有文化、懂技术、会管理的年轻干部选拔到领导岗位，建组一支责任心强、专业化程度高、能打胜仗的林政执法和护林员队伍，按照林业技术管理需求配备工程技术人员和管理人员。在改革过程中坚持改善民生，保持稳定，是国有林场改革过程中的一个重点内容。因此，富余职工安置应该主要通过以下四个渠道:

1．在国有林场原有的产业项目基础上，组建营林公司、半专业扑火队、合作社、专业户安置富余职工。这是安置富余职工的主要形式。组建新的企业法人主体，与国有林场公益事业剥离开来，按照企业方式运作，自主经营，自负盈亏。为了妥善安置富余职工，国有林场也可以将一部分国有耕地、商品林地以及其他生产用固定资产以股份的形式参股经营。如果是国有林场附属企业也可以采取划拨的形式拨给组建的营林公司经营，国有林场林业生产经营作业项目，如:育苗、造林、补植、幼林抚育、抚育间伐、森林管护等林业生产作业项目，还有林业专项工程项目可以实行政府购买的形式通过营林公司完成，通过发展林业产业、第三产业、林下经济等多种经营项目安置职工，给予职工优惠政策，确保职工实际收入水平不低于全国其他行业水平。

2．经过职工个人申请，可以将年龄较大的、身体健康状况不好的职工办理病退或退职手续。

3．经过职工个人申请，根据当地经济条件，制定富余职工一次性安置所需生活补助办法，参照职工工龄给与职工一次性补偿，解除与国有林场劳动合同关系。

4．对于没有工作岗位，不能坚持正常工作的老、弱、病、残职工，由地方政府参照当地最低生活保障标准发放生活费，确保林业职工的最低基本生活所需。

>七、落实扶持国有林场发展优惠政策

整合林业行业优惠政策，项目工程和投资要向国有林场倾斜。将国有林场基础设施建设，纳入各级政府经济和社会发展规划以及相应专项规划。国有林场的水、电、路、房、通讯等基础设施享受中央和地方有关强农惠农富农政策，对生态区位特别重要的国有林场给予倾斜。加大对国有林场的扶持力度，将国有贫困林场扶贫开发纳入各级人民政府的扶贫开发规划。国有林场改革情况复杂，积累的问题较多，尤其改革的各方面内容大部分都涉及到财政政策，针对国有林场改革中面临的实际问题，需要统一研究制定切实有效的财政政策，以国家财政政策做支撑，通过落实一系列国有林场改革政策，把国有林场建设成“生态建设优先，经营管理科学，基础设施完备，森林优质高效，产业充分发展，资源持续经营，林区富裕和谐”的现代化林场。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找