

# 国有林场发展问题探讨

## ——陕西省马头滩林业局发展调查研究

杨文杰<sup>1</sup>, 徐小茸<sup>2</sup>, 方丽<sup>1</sup>, 锥和忠<sup>3</sup>

(1. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100; 2. 陕西省林业厅, 陕西 西安 710082; 3. 陕西省宝鸡市林业局, 陕西 宝鸡 721000)

**摘要:**对陕西省马头滩林业局存在的问题及困难进行调查分析,提出了国有林场如何走出困境、持续发展的5项对策与建议:加强资金管理;更新职工观念,加强职业技术教育;调整产业结构,走林业产业化道路;强化企业内部管理;建立活立木市场。

**关键词:**国有林场;问题;对策

**中图分类号:**F307.26 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-7461(2005)01-0189-04

### On the Development Problems of State Forest Farms

YANG Wen-jie<sup>1</sup>, XU Xiao-rong<sup>2</sup>, FANG Li<sup>1</sup>, LUO He-zhong<sup>3</sup>

(1. Faculty of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China; 2. Forestry Department of Shaanxi Province, Xi'an, Shaanxi 710082, China; 3. Forestry Bureau of Baoji City, Shaanxi Province, Baoji, Shaanxi 721000, China)

**Abstract:** This paper analysed the difficulties and problems existed in Matou-tan Forestry Bureau of Shaanxi Province. Five strategies and suggestions for the state-owned forest farms how to get over the hardships to develop sustainably were put forward: reinforcing the management of capital; changing the concept of staff and strengthening the education of professional technology; adjusting the industrial structure, practising forestry industrialization; strengthening the internal management of enterprises; founding the market of living trees.

**Key words:** state forest farms; problems; strategies

国有林场是我国森林资源的重要经营主体,其经营状况不仅关系到我国的生态环境状况,同样也关系到社会经济发展。天然林资源保护工程实施以来,全面禁止了天然林资源的采伐,陕西省甚至连人工林也禁止采伐,加之中国加入WTO,以木材生产为主要收入来源的国有林场发展遇到了空前的挑战,国有林场如何走出困境,进入良性发展,已经成为一个亟待研究解决的课题。本文在对陕西省马头滩林业局发展现状调查的基础上,提出了国有林场发展的对策及建议。

## 1 马头滩林业局概况

马头滩林业局位于秦岭主梁两侧,年平均气温7.5℃,年降水量758 mm,7~9月份降水量最多,土壤为棕色沙壤土。秦岭北坡的森林植被属暖温带落

叶阔叶林带,南坡的森林植被属暖温带针阔叶混交林、落叶阔叶林带,垂直分布比较明显,树木种类繁多,构成林分的优势树种有冷杉、红桦、华山松、油松、栎类、杨树等。该局经营总面积34 668 hm<sup>2</sup>,其中有林地26 666 hm<sup>2</sup>,疏林地3 334 hm<sup>2</sup>,灌木林地667 hm<sup>2</sup>,幼林地667 hm<sup>2</sup>,宜林地3 334 hm<sup>2</sup>,活立木总蓄积量213.456 3万m<sup>3</sup>,森林覆盖率为76.9%。该林业局共设3个林场,一个景区,即神沙河林场、岭南林场、沙坝林场和天台山森林公园。现有职工207人。

马头滩林业局自1999年全面停止天然林采伐后,森林资源的采伐利用、项目区矿业开采均已停止,林业局自身没有资金来源,经济状况不容乐观,现在正在加快开发嘉陵江源头景区,发展森林旅游业。

收稿日期:2003-12-18

基金项目:陕西省软科学项目“陕西省国有林场危困及对策研究”(2002KR37)

作者简介:杨文杰(1965-),男,陕西佳县人,副教授,主要从事林业经济和审计学的教学和科研工作。

## 2 马头滩林业局面临的问题及困难

### 2.1 资金管理中的问题

2.1.1 财务状况不佳,筹资方式单一 国家启动“天然林资源保护工程”后,要求国有林场全面停止对天然林的采伐,使长期以木材生产为主的单一化产业结构的国有林场不能适应市场经济的发展,断绝了收入来源,经营上陷入严重困境。以马头滩林业局为例,2000年主营业务收入为17.675万元,2001、2002年连续两年主营业务收入为零,国有林场除了天然林保护资金外,主要通过银行借款筹集资金才能维持企业正常的经营活动。该林业局2001年天然林资源保护工程实际拨款为172.85万元,而实际支出为184.55万元,2002年天然林资源保护工程实际拨款为156.50万元,而实际支出为180.13万元。国家实际下拨的天然林保护资金不能满足天然林保护支出资金的需要。从该局现金流量表中可以看到,筹集资金的主要渠道是银行借款,而银行借款的主要用途是还债和支付利息,真正用于企业扩大再生产的资金微不足道。在这种财务状况下,银行并不愿意提供贷款,即使取得银行借款,财务风险也会增加。这种状况如不扭转,林业局的资金将越来越紧张,负债将越来越多,包袱也将越背越重。

2.1.2 资金安排和划拨不合理 国家实施“天然林资源保护工程”,要求国有林场实现以木材生产为主向生态建设为主的转变,为保证工程的顺利实施,国家每年给国有林场拨付一定的资金用于森林管护等项目支出。尽管国家出台“天保林资金管理方案”,要求做到专款专用、单独建账、独立核算,但“天保林资金”在具体实施过程中仍存在如下管理问题:第一,部分资金没有统一的分配标准和具体的使用管理办法。以马头滩林业局为例,管护人员的工资标准、公务费等没有具体的规定,没有科技支出。据1999年统计,林场60%以上的华山松发生虫害,但因为资金而未进行有效的防治。天保林资金中没有病虫害防治经费项目,影响了天保资金的使用效益。第二,林业资金预算指标下达迟。调查中发现,国有林场每年编制的造林方案于1月份上报,10月份林业部门才做出审批,方案在政府部门滞留的时间太长,而资金年末才拨付给具体的使用单位和项目,资金的到位与造林时间的错位,势必影响营林、造林工作。

### 2.2 职工素质不高,技术力量薄弱

2.2.1 职工观念落后 国有林场大多地处偏远地区,信息闭塞,致使职工的思想观念比较陈旧,市场经济的意识不强,知识结构与当前形势和发展的要求还有很大差距,林场职工普遍存在着“坐、等、靠”的思想,不积极利用企业为其创造的有利条件为自己增加收入,为企业减轻负担。以马头滩林业局为例,林业局鼓励护林员在林区兴办养殖业或开发林下资源,资金不足者林业局提供无息贷款,收入归个人所有,工资照发,然而,面对如此优惠的条件,没有一个职工愿意去做,长期以来养成懒散的习惯难以改变。

2.2.2 技术力量薄弱 马头滩林业局现有职工207人,尽管中专以上学历占75%,但具有中级职称的职工仅有4人,而且技术人员普遍存在知识老化的现象。干部职工安于现状,没有意识到技术上的劣势,不努力学习现代林业科学技术。由于国有林场目前正面临的经济困难,不注重引进人才,原有的人才留不住,技术力量相对薄弱,智力储备不足,不利于国有林场的改革与长远发展。

### 2.3 国有林场管理体制落后

2.3.1 遵循计划经济体制的管理模式 长期以来,我国国有林场实行的是“国家所有,地方管理,企业经营”的方针,存在着所有权不清晰,责、权、利不明确,国家投入的负担重,地方分担的责任不够,企业无偿经营森林资源,导致森林资源浪费严重<sup>[1]</sup>。如马头滩林业局在营林造林方面,要求中央投入与地方配套资金一起上,但具体操作中,只有中央投入的资金,地方配套资金一直空白,从而使中央财政负担加重,国有林场造林资金不足。

2.3.2 管理水平低 国有林场陷入困境与内部管理有关,如机关内部冗员太多,人浮于事,办事效率不高。企业职工也很少履行其职能,形成了干部管工人,工人管民工的怪圈。事实上,许多工作由工人去干既可保证质量,又节约费用,同时还可以增加职工的收入。

### 2.4 产业发展滞后

“天然林资源保护工程”实施后,林场的主要职能应该是保护和扩大森林资源,积极发展林业产业,建立比较完善的林业生态体系和比较发达的林业产业体系。而陕西省目前的现状是林业产业发展严重滞后,这也是国有林场出现危困的主要原因之一。以马头滩林业局为例,以前从事木材生产,只对木材进行粗加工,木材产品销往南方市场,企业没有走多

元化经营战略,禁伐后,企业主要经营竹扫,每年可获得四、五十万元的收入,发展森林旅游业,其收入仅够景区开销,对整个企业而言贡献并不显著,且林业局还承担着景区700多万元的债务。由此可见,马头滩林业局的第二、三产业并未减轻企业的经济负担。林业产业结构急需调整与升级。

### 2.5 没有进行林木资产核算

陕西省国有林场和全国一样,也没有进行林木资产核算,没有按林班、小班核算林木资产,致使国有林木资产家底不清,给今后的分类经营和国有民营带来困难。国有林场要实行分类经营,即将森林划分为生态公益林和商品林,对于生态公益林进行生态效益补偿,对于商品林主要依靠市场机制来经营,政府进行管制和政策扶持。而无论是生态效益补偿还是商品林的市场化都离不开林木资产核算。林木资产核算是国有林场科学管理的必不可少的基础性工作。林场不进行林木资产核算无异于企业不进行成本核算。

## 3 对策与建议

### 3.1 加强资金管理

3.1.1 扩大资金投入渠道 扶持林业发展,加速森林资源培育,加快林业建设是促进区域经济协调发展,实现经济社会可持续发展的重要战略举措,在资金投入方面建议采取如下方式:(1)国家可实行长期贴息贷款,推行林木抵押政策,扶持国有林场的发展。同时,应根据不同情况,延长贷款期限,降低贷款利率,例如,我国在林业方面贷款年利率为6%,而法国利率仅为0.25%~1.50%。给予财政贴息,放宽担保条件,允许森林资源经评估后,以林木资产作抵押向银行贷款,发挥信贷政策的调控作用。(2)政府可发行生态环境建设福利彩票,面向全社会积极筹措资金,让全社会参与林业。

3.1.2 健全、完善天保资金的分配使用管理制度 在天保资金的分配环节,确定资金分配的重点部门和重点项目,制定可操作性强的资金分配方法和分配标准,使资金分配在公开、公平的基础上进行,从而减少天保资金分配的随意性和盲目性。在资金的使用管理方面,应建立使用项目法人制度和责任追究制度,政府审计部门和林业内部审计部门要加大天然林资源保护资金的专项审计,确保资金使用的合法、合规和效益性。

3.1.3 天保资金要及时、按量到位 天保资金与造林时间的错位,使造林工程不能按时完成,因此,对

中央和地方政府来说,应确保资金及时、按量到位。对于工程主管部门而言,应将财政转移支付真正用于天保工程,对于天保部门而言,要做到专款专用,不得挪作他用,要提高资金的使用效益。

### 3.2 更新职工观念,加强职业技术教育

3.2.1 加强对职工的职业技术教育工作 林业要发展,国有林场要摆脱困境,关键要靠科技,靠创新,而职工的继续教育则是关键环节,但国有林场的继续教育是一个薄弱环节。因此,笔者建议国有林场应采取积极的措施,加强对林业专业技术人员的职业技术教育,加强对实用人才的定向培训,从而为国有林场更好的服务;同时,通过职业技术教育,更新下岗职工的知识技能,提高他们的竞争能力,开发他们的创业潜能。

3.2.2 解放思想,更新观念 针对国有林场职工观念落后的问题,国有林场应利用各种机会对其加以引导,改变职工头脑中“等、坐、靠”的懒散思想,增强职工的危机感和差距感,创造适应市场经济条件下更新观念的新思路、新体制、新办法,盘活国有林场中现有的人才、智力资产,使企业内部人才开发与林业经济发展相适应。

### 3.3 调整产业结构,走林业产业化道路

3.3.1 树立大林业观念 国有林场在今后的发展中,不能以传统的“就林业看林业,为发展林业而发展林业”的狭隘木材观念为指导思想,应树立大林业发展观,强调林业的发展受制于经济和社会发展的环境,同时也受制于经济和社会的发展影响,林业政策的制定要考虑经济和社会发展的实际情况,使林业政策同经济和社会政策相互协调,同时,经济和社会政策的制定,也要切实考虑到森林资源的实际承受能力<sup>[2]</sup>。

3.3.2 调整产业结构,发挥林特资源优势 充分发挥林区资源优势,推进资源利用和生态环境建设有机结合。在市场调研的基础上,坚持以种养业为基础(如养蜂业),以封山育林、水土流失治理和基础设施建设为先导,以矿产、药用植物的开发与种植为重点,尽快形成支柱性产业,调整产业结构,具体做法如下:

(1)加快引进、选育和推广优良品种,大力开发高附加值的特色林产品,逐步实现林产品优质化。如引进经济动物,发展药用植物。

(2)大力发展林产品加工业,提高初级林产品的附加值,延伸林业产业链条,提高林业的整体效益,提高林业在国际市场上的竞争力<sup>[3]</sup>。

(3)发展森林旅游业,使林场的生态效益、经济效益、社会效益得到协调发展。就码头滩林业局而言,应该进一步开发和完善天台山森林公园的旅游设施,开发特色旅游产品,加大宣传力度,强化内部管理,提高经济效益,使其成为该林业局新的经济增长点。在森林旅游产品的开发上要开阔视野,不要局限在本林业局,如可以考虑和眉县的汤峪、陇县的关山牧场、临潼的兵马俑等旅游景点联合开发旅游产品<sup>[4]</sup>。

### 3.4 强化企业内部管理

3.4.1 裁减冗员,提高办事效率 完善人事制度,从根本上杜绝纪律涣散、人浮于事的不良现象,建立与市场相适应的竞争机制、用人机制和分配机制,使林场职工能在新的机制面前公平竞争,发挥其最大潜能。一提到裁减冗员,人们便会想到下岗,其实不然,笔者认为应该采取考试、考核等形式竞争上岗,对于那些没有竞争上的职工要进行职业技术再教育,使他们能够胜任新的工作,做到人尽其才。事实上,象马头滩林业局这样的单位,如果积极发展以林为依托的产业,不但可以完全消化本企业的职工,而且还可以带动林区的农民脱贫致富,吸纳农村剩余劳动力。

3.4.2 走科技兴林道路 注重科技对林业的贡献,借鉴其他发达国家的成功经验。国有林场可与农业、林业院校合作,开展林业科学技术和林业经济等项目的研究,如原材料与木材市场、造林与保护、育种与繁殖、GIS 在森林资源管理中的应用等。研究项目由林业部门和政府共同资助,项目由林业科研院所与国有林场合作完成<sup>[5]</sup>。

3.4.3 实行林木资产核算制度 林木资产是国有林场生产经营的主要对象,也是国有林场最重要的资产,既不同于固定资产,也不同于流动资产,分布范围广,成长时间长,组成内容复杂,难于计量和计价。笔者认为在目前情况下先以实际成本计价,按制造成本法计算累计成本,按小班进行核算。

### 3.5 建立活立木市场

国家应推动活立木市场机制的建立,使林场可以降低营林周期,降低经营风险,保障营林者的投资回报。天然林资源保护工程只有 11 a,期满后国有林场的资金来源如何解决,笔者认为除了公益林国

家继续投资外,主要靠林场自身的造血功能来发展,所以,发展商品林,依靠市场机制是未来国有林场发展的必由之路。当然,活立木市场机制的运行离不开政府管制。

首先,要认识活立木商品的特殊性,即与林地的不可分割性;活立木成本价格计算的复杂性;自然风险、市场风险大;林木效益具有外溢性;受法律(政策)的限制性很强等。其次,要明确活立木市场交易的客体是林权,即活立木的所有权和林地的使用。第三,林权转让的原则应该是林权、林地权属清楚、证件齐全、平等自愿,转让活立木必须经政府审核,林业主管部门批准,司法部门公证。第四,政府可利用理论林价、木材市场价倒算法和收益现值法等林价计算方法指导活立木的市场价格,但绝不能制定价格。第五,实行森林资源强制保险,国家支付全部或部分保险费用。第六,政府进行活立木市场的宏观调控与管理<sup>[6]</sup>。如提供交易场所,提供信息服务,办理转让手续等;第七,建立森林资产补偿制度。商品林也同样存在效益外溢的现象,所以也应该进行生态效益补偿,只有这样,才能使商品林的经营者以平等的地位参与社会竞争,才会有更多的人力资本和货币资本投入到营造商品林的产业中。通过活立木市场,可以对公益林进行公有民营,商品林则可在政府管制下任何时间进行市场交易。这样可以调动国有林场的营林积极性,培育林场新的经济增长点。

### 参考文献:

- [1] 邓惠珍. 广东非公有制林业发展现状及对策[J]. 林业经济, 2003(2):23-25.
- [2] 马爱国. 论我国古代林业思想及政策中的和谐观[J]. 林业经济, 2003(2):52-53.
- [3] 姚昌恬. WTO 与中国林业[M]. 北京:中国林业出版社, 2002. 187-243.
- [4] 庄世宏, 刘国强, 吴锋. 西北地区森林旅游业发展探讨[J]. 西北林学院学报, 2003, 18(1):53-55.
- [5] 谭伟清. 解决国有林场“双危”的对策[J]. 林业财务与会计, 2003(3):41.
- [6] 杨文杰, 刘国强, 代军, 等. 西北地区林业发展战略研究[J]. 西北林学院学报, 2004, 19(1):149-151.