

文章编号:1001-7380(2015)06-0049-04

对泗洪县国有林场改革的调查与思考

戴怀宝

(江苏省林业局,江苏 南京 210036)

摘要:对泗洪县2个国有林场现状进行了调查,分析了目前国有林场发展中存在的突出问题,提出了改革的思路及当前工作重点,并针对泗洪县国有林场的改革提出了4个建议。

关键词:国有林场;改革;属性;资源;泗洪县

中图分类号:F307.26

文献标志码:C

doi:10.3969/j.issn.1001-7380.2015.06.012

2015年2月8日,中共中央、国务院印发了《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》(中发[2015]6号),标志着国有林场改革进入实质性推进阶段。国务院、省政府先后召开专题会议,对国有林场改革进行具体部署。为参与推进本省国有林场改革,2015年7月14至17日,作者对泗洪县城头林柴场和成河林场进行实地调研,并作了解剖与分析。调研期间,通过召开不同层次的座谈会、个别交流探讨、实地调查走访、深入分析思考等方式,对2个林场基本情况有了较深的了解,对泗洪县国有林场改革形成了粗浅的想法和建议。

1 迫切需要改革解决的问题

城头林柴场位于泗洪县城东南19 km处,南临洪泽湖,东依老汴河,是苏北地区较大的国有林场之一。该林场辖9个行政村,9个林业分场,总人口21 635人,其中国有林场职工3 563人,正式职工885人,临时工2 678人。土地总面积6 590 hm²,其中国有林地面积2 264.2 hm²,林地面积1 151 hm²,农田面积580 hm²,水面面积533 hm²,栽植的树种主要是杨树、池杉、水杉、侧柏,省级生态公益林637.5 hm²,林木蓄积量10万m³,林木覆盖率26.53%。

成河林场可以说是全省最小的“微型”国有林场。目前,全场共有26名职工,其中15名已退休,3名今年即将退休,其余8名在职。林场总面积超66.7 hm²,其中水产养殖水面12 hm²,农业种植面积20 hm²,滩地20 hm²,有林地16.7 hm²(约6.7 hm²梨树,10 hm²杨树农田林网林带)。

从调研的2个林场看,存在一些共性的问题,主要表现在“六不”:

(1)管理体制不一。从体制沿革看,国营泗洪县城头林柴场原是淮阴专区洪泽湖林柴总场,始建于1959年底,属省管辖。1969年10月,改名为国营城头林柴场,属泗洪县辖。1990年,城头林柴场辖14个行政村,9个国营分场。1996年2月,经省政府批准,当时淮阴市民政局根据省民政厅《关于泗洪县城头林柴场撤场建乡的批复》(苏民行[1996]6号)以淮民[1996]16号文件批复泗洪县人民政府,同意撤销泗洪县林柴场,以其原辖区域设立泗洪县城头乡,乡人民政府驻城头村。撤乡建场后,原城头林柴场的土地、林木等国有资产性质不变,职工性质不变,并加强管理,确保国有资产不流失。1996年6月,泗洪县人民政府下发关于城头林柴场撤场建乡的通知(洪政发[1996]64号),明确撤场建乡后,原林柴场的土地、林木等国有资产和职工性质不变,并加强管理,确保国有资产不流失,同时将原林柴场所属的9个林业分场改设为城头林业1,2……9场,由乡政府负责管理。1996年7月,国务院同意江苏省人民政府《关于调整淮阴市行政区划新组建地级宿迁市的请示》(苏政发[1996]32号)和《关于调整淮阴市行政区划新组建地级宿迁市有关问题的补充请示》(苏政发[1996]79号),同意调整淮阴市行政区划。撤销县级宿迁市,设立地级宿迁市,将淮阴市的沭阳、泗阳、泗洪3个县划归宿迁市管辖。1997年12月26日,江苏省农林厅批复宿迁市人民政府《关于同意保留泗洪县城头林柴场体制的批复》(苏农林[1997]62号),一是同意保留城头林柴场建制,保留国有城头林柴场与城头乡人民政府实行一套班子、两块牌子管理体制;二是按现有体制,国有林场林业基本建设投资渠道不变,国有林场的资产和集体经济的资产分户建账,经济2本账,分开核算,不得互相平调或挪占;三是国有林场

收稿日期:2015-11-30;修回日期:2015-12-08

作者简介:戴怀宝(1966-),男,江苏南京人,高级工程师,大学本科毕业,主要从事林业行政管理工作。

和乡人民政府的管理机构和人员由县人民政府核定,列入编制。国有林场内部设立相应管理科室,编制林业建设规划和森林经营方案,经县、市林业行政主管部门审核报省农林厅批准后实施。国有林场依法经营管理国有森林、林木、林地等资源;四是在干部配备上,国有林场党委书记、场长可由乡党委、乡政府主要领导兼任,并明确副职专管国有林场日常工作。

成河林场始建于 1955 年,原隶属洪泽县林柴总场,是洪泽县林柴总场的 4 个分场之一。1985 年,区划调整时由洪泽县划归泗洪县多种经营管理局管理,1994 年以前每年以事业单位性质进行法人登记,1995 年县民政局就不允许以事业单位年审发放法人登记证。2003 年,县政府召开会议并形成办公会议纪要,决定将成河林场等 4 家单位分别划归所在乡镇管理。之后,成河林场的管理体制就变成由当时的成河乡管理,后乡镇调整合并,现划归龙集镇管理。

(2) 林场属性不明。就城头林柴场而言,管理体制的严重不顺,造成林柴场的性质既不是事业单位,也不是企业单位;其建制既不是原来的副科级,也不应是现在的行政村;其管理权属名分虽然是国有,但管理模式和方法却是实实在在被当成集体资产在经营。场乡合一后,名义上乡镇即林场,实际上是乡里注册了 1 个林业公司,具体承担着管理林场的职责。据乡里干部反映,目前全乡基本农田保护率达 98%,也就是意味着林柴场的农田(实际上土地性质是国有林地)也属基本农田的范畴。而成河林场自转由成河乡管理后,林场就变成了一个“特区”。虽然挂着事业单位的头衔,实施企业化管理的经营制度,但都是“空头支票”,事业单位干部职工的调资政策一直没有兑现,向乡里反映,往往是石沉大海,杳无音讯。造林、抚育、管理经费等无人问津。

城头林柴场这一全省特殊的场乡合一的管理体制,已难以说清目前林场的属性,究竟是乡一级政府,还是实实在在、地地道道的集体经济组织?也是作者这次调研的最大困惑。

(3) 职工身份不清。对林场干部职工而言,其编制既不是事业编制,也不是企业职工;其身份既不是城镇居民,也不是农村农民(养老保险是企业的,医疗保险是农民的新农合)。林柴场职工租用林场的农地还需支付土地租金,和周边农民相比还增加了生产成本,让人啼笑皆非。非城非乡的地域特点,非事非企的单位性质,非工非农的个人身份,决定了国有林场的职工是一个比农民还要差的弱势群体。

(4) 技术人员不济。1996 年,泗洪县对国有林场最后 1 次正式招录人员,之后就再也没有新人加入,尤其是林业技术人员。当时城头林柴场招录了最后一批正式职工(当时年满 18 周岁以上,父母是林场双职工的才有资格享受),算下来,这些人最小年龄也在 37 周岁以上,再过 20 年,这些人将成为国有林场最后一批退休的人。而成河林场同样面临干部职工年龄普遍偏大、没有技术人员的问题,近年来,已先后有 15 名职工退休,目前又有 3 人即将退休。在现有的干部职工中,连 1 名林业技术人员都没有,现任林场场长已年届 60 周岁,大多数干部职工思想观念保守陈旧,工作热情难以激发,市场开拓缺乏手段,“等靠要”的思想意识较浓。

(5) 资源流失不少。林场的资源流失表现在:一是被周边农民逐年逐步地蚕食;二是国有林地采伐后,逐步逆转为农田种植农业和水面开发养殖;三是国有资产的平调。从城头林柴场的国有资产看,场乡合一后,泗洪县从保护湿地资源和开发旅游的角度,将原城头林柴场的 1 667 hm^2 土地及洪泽湖水面(这也是目前洪泽湖湿地的核心区域)划归省级洪泽湖湿地,后几经变迁,目前洪泽湖湿地变为国家级湿地公园,行政关系隶属省环境保护厅,是省环境保护厅的 1 个直属事业单位,其管理委员会主任由泗洪县 1 位常委兼任。2003 年,泗洪县政府将城头林柴场林业 5 场 330 hm^2 以上的水面(林场职工开发整理出来的高规格养殖水面)无偿划归泗洪县金水集团(为县水产公司),林业 5 场的职工除享受低保外没有任何补偿。据 1985 年全省国有林场资源调查,当时城头林柴场林地面积 5 867 hm^2 ,而最新数据表明,现林柴场的林地面积 2 264 hm^2 ,其中有林地面积 1 151 hm^2 ,农田面积 580 hm^2 ,水面面积 533 hm^2 。林地资源的减少幅度相当惊人。

(6) 民生保障不好。调研期间,大家反映最集中也是问题最突出的就是林场职工的养老保险和医疗保险了。2010 年 5 月,泗洪县政府办公室转发了全县“小三场”职工养老保险工作实施方案的通知(洪政办发【2010】49 号)。具体时间实际从 1999 年县劳动和社会保障局就开始执行,在实际操作过程中,将国有林场也纳入“小三场”一同对林场职工进行养老保险,同时错误地执行个人缴纳 20%(近年来,此部分上涨幅度很大)、集体缴纳 8%的保险费率缴交比例,致使林场相当部分职工缴纳不起。在医疗保险缴纳上,乡里都把林场职工等同于农村农民,缴纳的是新农合标准。这些都不同程度地损害了国有林场职工的利益。从城头林

柴场缴纳养老保险情况看,全场 885 名职工,当时 350 人已办理退休手续,这部分人是当时推进这项工作的重点对象,加上县级财政的 4% 和乡级的 4% 是足额到位的,因此较为顺利地执行了。有 316 人因为考虑个人缴交比例高、当时自己年轻,加上经济困难等因素,一直没有缴纳。而还有 219 人当时按要求缴交了,但后来(实际上 2010 年起,县里的 4% 也转让乡里缴交)乡里要承担 8% 的缴交比例后财政压力加大,致使一再延交,多次被县社保部门催缴,目前已严重影响缴交的连续性和政策执行。而成河林场也是如此,若要按照县里目前执行的养老保险缴交规定,每人每年要缴纳 7 000 元,且每年还要递增,而目前职工年收入还不到 6 000 元,集体的 8% (不管是龙集乡还是林场本身)就更没有资金来源,致使林场干部职工的保障不能到位。

从全县情况看,关于国有林场改革,目前还没有引起各级政府和各业务主管部门的重视,还没有开展一些前期的基础工作,存在着等省政府进一步部署的想法。就全县 5 个林场上报的基础数据看,有些应该一致的还没有统一。

从林场干部职工看,座谈中,感到林场干部职工对党中央国务院推进国有林场改革这件事情非常关心,通过各种途径了解一些主要内容,但细节知道不多,说明政府的宣传发动还有很多工作要做,因为他们是改革的参与者、执行者。

2 改革的重点工作

中央 6 号文件是全面推进国有林场改革的行动指南,也是全面推进生态林业、民生林业加快发展的重大方略,明确了国有林场改革的重点任务、总体要求、时间节点和主要目标。当前,要紧密结合江苏国有林场改革的实际,重点做好以下工作:

(1) 加大学习宣传。调研过程中,发现各地尤其是县以下政府及有关部门对中央 6 号文件学习还远远不够,对国有林场改革的认识不到位。省级林业主管部门要充分发挥政府的参谋助手作用,精心策划,周密部署,开展不同层次、多种形式的学习宣传活动,让市县乡各级政府、林业主管部门及相关职能部门、国有林场广大干部职工掌握文件精神,了解熟悉政策,努力在全社会形成有利于改革的良好氛围,让广大干部职工理解改革,参与改革,支持改革。

(2) 精心编制方案。省级林业主管部门要尽快按照中央 6 号文件精神,主动会同省有关部门,研究制定本省国有林场改革实施方案,进一步明确改革

的具体目标、任务措施和方法步骤,确保改革方向不走偏,不走样。要根据国有林场“保护培育森林资源,维护国家生态安全”的功能定位,按照公益性改革方向,科学合理界定国有林场生态责任和保护方式,积极推进政事分开、事企分开。

(3) 明确责任分工。国有林场改革是一个系统工程,涉及多个部门。要根据各自职责,抓紧落实部门责任,制定出台和落实支持国有林场改革的具体政策措施,明确时间节点,形成倒逼机制。特别是要尽快拿出债务化解、林区道路和事关林场干部职工民生改善等重大问题的意见,公益性国有林场事业编制的核定、优化和统筹方案。

(4) 强化政策研究。要加强林场基础设施建设的支持政策研究,将林场基础设施建设纳入省和地方固定资产投资计划和社会主义新农村建设工程中统筹考虑。目前,林场的水、电、路、通讯、住房等基础设施,相当一部分已经老化落后,与当地社会经济发展不相适应。在近几年国家以及省政府 2 轮农村实事中实施的村村通公路、乡乡通油路、农村电网改造、村村通广播电视、社会主义新农村建设工程中,不少项目把林场排除在外,错过了机会,基础设施建设欠账太多。加强国有林场科技人才队伍建设,对公益性国有林场的事业编制核定后,建立竞争择优的用人机制,确保专业技术人才进得来,留得住,干得好。

3 改革的措施与建议

泗洪县地处苏北,经济基础薄弱。而几个国有林场有相似之处,都是建场于 20 世纪 50 年代中后期,地处洪泽湖周边,远离城镇交通不便,当时建场目的主要是解决洪泽湖周边生态环境、减风降浪护岸固滩、提供薪材供应等问题。为缓解与周边土地和环境的矛盾,以场带队形式的管理体制较为普遍。随着林场功能的变化和体制的变革,林场各个方面已严重滞后当地社会经济的发展,成为制约全县经济发展的一个特殊组织和群体。为此,建议在此次国有林场改革过程中,泗洪县要立足实际,重点解决好以下问题:

(1) 理顺国有林场的管理体制。在新的形势下,要实现泗洪县国有林场的良性发展,必须改革现有的管理体制。一是优化重组。目前,泗洪县 5 个国有林场有林地总面积只有 1 667 hm^2 ,省级以上生态公益林只有 1 200 hm^2 ,明显表现出“主业不主、副业不富”的经济发展疲态。要按照分类经营、分类管理、适度规模的原则,对现有国有林场进行整合合并为 1 个;二是明确林

场的科级建制。1996 年以前,泗洪县几个国有林场都是副科级以上单位,改革时只是简单地将其并入乡镇管理,而对林场干部职工没有妥善地安排。泗洪县政府及相关部门应认真研究,尽早采取措施,将林场从乡镇管理中剥离出来,明确行政级别,在县林业行政主管部门的指导下,独立行使管理权限,履行林场改革发展的职能;三是明确林场的法人地位。目前,泗洪县两个不由县林业主管部门管理的城头林柴场和成河林场,都不能作为 1 个法人组织和单位独立对外主张权利,致使不能在银行作为 1 个基本户单位开设银行账户。各级财政资金或项目资金往往不能直接汇到林场,而必须经过乡镇财政所转拨。而现实苏北乡镇经济状况大多捉襟见肘,资金被占用或挪用现象时有发生,影响项目的实施和质量。泗洪县编制办公室等部门应尽快明确林场事业单位的法人地位,质量监督局给予办理机构代码证,以便林场能尽早恢复正常的工作秩序;四是明确林场的单位性质。按照《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》和国家林业局国有林场管理办法的要求,泗洪县应将林场重新予以单位性质定位,恢复原差额拨款的事业单位,使之取得组织机构合法化。明确林业主管部门是国有林场的唯一主管部门,改变目前多头领导、管理混乱的状况,避免造成职责不明,政策不一;五是明确林场职工的编制身份。要按照尊重历史,正视现实,妥善处理的原则,明确林场职工的编制身份。要区别不同情况,研究制定相应政策,确保林场干部职工真正成为 1 名合法合理合情的“社会人”。

(2) 解决林场干部职工的民生保障。在泗洪县政府完成对林场定性定编,明确职工合法身份(包括

对原离退休职工身份的梳理和确认)的前提下,县财政及人事社会保障、劳动部门要共同研究协调,对林场职工“五险”及符合城镇低保条件家庭成员等同城镇居民统筹解决;对尚未办理保险的,采取“财政补一点,林场出一点,个人拿一点”的方式,确保应保尽保。尤其是对城头林柴场,因不少资产已被划拨,建议由县乡 2 级财政兜底解决林场职工的养老和医疗保险。

(3) 完善国有林场资源资产管理。改革中,泗洪县政府应当对所辖国有林场界址范围重新勘定,向社会公示,重新核发国有土地证、林权证等。保持国有林场林地范围和用途的长期稳定,严禁违法违规将林地转为非林地。已经发生违规流转的国有林地林木,县政府要协调限期收回。对已转为非林地的,必须限期整改,恢复林地性质和功能。建立国有林场森林资源管理档案,加强对国有林场森林资源保护管理情况的考核,考核结果作为县乡政府和有关部门主要领导任期政绩的重要评价依据。同时,对国有林场场长实行国有林场森林资源离任审计。

(4) 加大对国有林场的扶持力度。要建立长期稳定的公共财政投入林业的资金渠道,对国有林场建设的重大项目,要列入各级政府的基本建设投资计划。林业重点工程建设项目要向国有林场倾斜,林业专项经费要优先考虑国有林场。同时逐步建立国有林场政策性贷款的政策、制度,加大贴息总量,提高贴息利率。抓好国有林场社会职能的剥离和债务化解工作,林场办的学校、医院要全部移交当地政府管理。林场内道路交通、水利设施建设也应由当地政府纳入当地建设规划。对历史遗留的各种债务,要依照国家有关政策,采取不同方式解决。

(上接第 31 页)

4 结语

城市街旁绿地是传承地域文化的载体,为市民提供文化休闲活动的生活场所。街旁绿地景观设计应挖掘城市独特的记忆,使绿地景观能在时间上和空间上与城市地域文化紧密融合,并使城市历史文脉得以延续和传承,让市民在休闲活动中了解城市历史,学习和感知城市独特的传统文化。

参考文献:

- [1] 伍昌友,李古浩.城市绿地特色的塑造——以武穴市绿地系统规划为例[J].安徽师范大学学报:自然科学版,2014,37(6):

575-580.

- [2] Li W, Jin Y. Designing urban roadside green area [J]. Journal of Landscape Research, 2009, 1(6): 24-25.
- [3] 申永涛,闫奕心.浅谈城市街旁绿地景观设计——以大通县双桥怡园景观设计为例[J].陕西林业科技,2014(4): 66-68.
- [4] 李 勇.一次新的尝试——江苏盐城城南新区中央公园规划设计[J].中国园林,2008,24(4): 27-32.
- [5] 胡元珍.关于街旁绿地建设的几点思考[J].广西城镇建设,2010(7): 26-27.
- [6] 李晓琼.浅谈城市街旁绿地景观设计[J].山西建筑,2008,34(29): 347-348.
- [7] 曹爱生.盐城城市文化建设中应凸显海盐文化特色.盐城工学院学报:社会科学版,2012,25(1): 1-5.
- [8] 蒋继华.盐城城市文化建设的战略思考[J].盐城工学院学报:社会科学版,2013,26(1): 18-22,34.