

黑龙江省是全国最大的重点国有林区和森林工业基地。长期以来,由于过量采伐,国有林区和森工企业出现了资源危机和经济危困。1998年,国家启动了重点国有林区天然林资源保护工程(以下简称天保工程),将我省龙江森工集团和大兴安岭森工集团列入了实施范围。天保工程的实施,不仅为林区走出困境创造了有利条件,也给林区发展带来了千载难逢的机遇。在天保工程实施中,财政部门和森工主管部门积极探索保证和促进林区职工生存、社会稳定和经济发展的新思路,改革森林资源管护方式,推行管护承包责任制,使往昔的“砍树人”变成了“护林人”、“造林人”、“致富人”,从而开启了保护森林资源、提高林区职工收入和促进林区经济良性发展的新局面。

按照天保工程实施方案,我省森工集团木材产量由1997年的670万立方米调减到2003年的419万立方米,减少251万立方米。将有23万职工从木材生产及相关领域退出。2000—2010年,中央累计补助我省天保工程资金将达150亿元,用于森林资源管

推行森林管护承包责任制 开启森林资源保护利用新局面

○ 黑龙江省财政厅

护、富余职工安置、基本养老保险补助和政策性社会性支出补助等。但如果2010年以后国家停止了补助,森林资源能否继续管护好,森工企业能否自我生存和发展?这是一个摆在我们面前的严峻课题。面对机遇和挑战,财政部门和森工主管部门就如何将过去的“砍树人”转变为现在的“护林人”、“造林人”和“致富人”,如何培育林区新的经济增长点等诸多问题进行了认真研究和深入探讨。在总结林区基层成功经验的基础上,找到了一个既能保护好森林资源,又能促进林区经济发展,实现生态效益、社会效益、经济效益协调发展的森林资源管护模式——森林资源管护承包责任制,即以保证国家天保工程顺利实施为根本目的,借鉴农村家庭联产承包责任制的做法,打破森林资源管理“大锅饭”,划小经营区域,以林区职工家庭为单位,以对森林资源管理、保护、培育、经营为主要内容,林场与承包人签订管护承包合同,把实施天保工程具体的内容承包到户,责任落实到人。承包人对承包区内的森林火灾、病虫害、乱砍滥伐、破坏植被等负有责任。承包人在不损害森林资源的前提下,适度开发利用林冠下部分资源从事多种经营,获得的经济收入归承包户个人所有。管护承包的具体内容可以概括为“三规”、“五定”、“四不变”。“三规”即做好森林资源勘察规划、建立管护承包规程档案、出台管护承包有关规定;“五定”即定管护承包



海林林业局野生动物养殖场自天保工程实施以来,积极开展多种经营,2001年养鹿场创产值150万元,利润20万元,安置职工30人。

区域、定管护承包责任、定管护承包年限、定管护承包权利、定管护承包利益分配关系;“四不变”即在管护承包期内森林资源所有权不变、林地使用用途不变、森林经营规划不变、营林技术规程不变。

管护承包责任制主要通过三个环节进行操作。一是划分责任区。在搞好森林资源清查的基础上,根据林业局或林场的总体规划、资源条件、林木分布结构、生态地理位置等因素,将施业区按林班号划分为若干责任区,然后将每个责任区承包给林业职工。林业局或林场与职工签订承包合同,一定10年到30年不变。二是明确承包人管护和经营的责任。管护责任主要是负责承包责任区内护林防火、森林病虫害防治和制止乱砍滥伐、毁林开荒及各种破坏森林资源活动。经营责任主要包括承包责任区内造林、抚育等生产任务。同时,在确保不破坏地表植被、不降低森林生态功能、不影响林木生长的前提下,允许承包者开发利用林下资源,适度发展种植业、养殖业和采摘山野菜、野生浆果等。三是确定承包人的利益。根据承包人所承包的责任区面积和天保工程管护费的开支标准,向承

包人支付管护费;对承包人合理利用林下资源取得的收入,除缴纳资源补偿费外,全部归承包人个人所有。

三年来,龙江森工集团实施森林资源管护承包面积559.6万公顷,占有林地面积73.6%,参加管护承包的职工家庭61599户,落实承包责任人65711人。初步缓解了“管林”与“养人”的矛盾,减轻了人对林木资源的压力,一个“保护资源、责任到人,人向管护去、钱从经营来”的新机制在黑龙江林区形成并迅速发展,出现了“一人承包,全家从业,全年管护,四季经营”的局面。

一、支持林区职工转岗分流,逐步由“砍树人”变为“护林人”和“造林人”

1.合理分配管护事业费,有效保护森林资源。过去,国有林区森林资源管理的传统模式是局场两级管护,主要依靠专业队伍专职人员管理。由于这种管护方法虚拟管护责任,存在“大帮哄”的问题,管护职工按月领取工资,管好管坏一个样,管护效果不明显,没有将“砍树人”变成真正的

“护林人”。1998年实施天保工程后,我们对国家补助的管护事业费进行合理分配,重点支持管护承包责任制的实施。在不改变森林管护资金用途的基础上,将森林管护事业费大致按照3:7的比例分成两部分:一部分用于远山区森林资源统一管护,依靠专业队伍进行管护;另一部分用于近山区个人承包责任区管护。对各个承包责任区的补助标准,根据林场与承包人签订的合同逐年兑现,打破了平均分配资金的“大锅饭”,建立了新的分配制度。这一分配方法调动了林业局和职工护林的积极性,使原来的“砍树人”变成了真正的“护林人”,促进了管护承包责任制的推广,有效地保护了森林资源。

2.利用育林基金和天保工程公益林建设资金,提高森林资源培育质量。造林、育林是管护经营的一项主要任务。过去,各林业局主要采取林场、经营所统一造林的方式,林业局按造林面积支付造林成本。这种方式弊病很多,造林质量难以保证。为了调动职工的积极性,确保造林、育林的质量,实现森林资产保值增值,我们与森工主管部门商定,根据每年造林、抚育任务计划,将指标下达达到每一个林业局,要求林业局把任务分配给管护承包户,由承包户承担责任区内的造林和抚育任务,使“砍树人”又变成了“造林人”。在支付造林、抚育费用时,采取收购的形式,即用育林基金和公益林建设资金将职工造林买回来。方正林业局将苗木作价分给承包户,并预付一部分资金,成林验收后由林业局统一收回,并一次性补齐造林费,达不到验收标准的不但不支付造林费,还要给予一定的罚款。该局三年回收成林30342亩,当年成活率91.3%,三年保存率达86%,造林、育林质量明显提高。

3.妥善安置下岗职工,保持林区社会稳定。在管护承包责任制实施的初始阶段,大多数职工都在观望,但经过一年多的实践,特别是承包者获得一定收益后,申请承包的职工越来越多。由于施业区的面积有限,不能满足全部职工的要求,部分林业局采取

招标的方式对责任区进行发包。对没有中标的职工采取先进入再就业服务中心,领取基本生活保障费,然后再进行一次性安置。去年,国家补助我省一次性安置费后,我们对41244名职工进行了一次性安置,发放了经济补偿金70588万元,并引导他们把“死钱”变成“活钱”,鼓励发展庭院经济,逐步走向致富之路,保持了林区社会的稳定。

二、支持林区职工发展林下经济,逐步由“造林人”、“护林人”变为“致富人”

一是制定税收优惠政策,鼓励职工发展林下经济。为了确保森工林区管护承包责任制的顺利实施,调动承包户发展林下经济的积极性,减轻财政负担,经省政府同意,我们对森工林区职工在森林资源管护经营责任区内从事种植、养殖和采集生产所得的农业及农业特产收入,从2000年7月起至2003年免征农业税和农业特产税,从2004年至2005年减半征收。据不完全统计,到2001年7月已减免农业税和农业特产税2400万元。

二是扶持“龙头”企业发展,增加责任区承包户收入。在扶持森林管护承包户发展林下经济过程中,我们注重走产业化的路子,从扶强扶壮“龙头”企业入手,带动承包户发展林下经济,解决管护承包户产品销售问题,实现产品价值,增加承包户职工收入。从1998年到2000年,除中央财政投入森林管护费4.5亿元外,省财政筹集资金5300多万元,重点扶持了管护区内“北药开发”项目,三年间共投入资金3000多万元,对森工集团所属的东方红、山河屯、南岔三家制药厂和方正西洋参加工厂等“龙头”企业进行了技术改造,带动管护区承包户2万多户,发展“北药”种植面积40200亩,平均每户增收2400元。同时,依托林区资源优势,打绿色牌,走特色路,重点扶持了管护区内“绿色食品”项目,先后投入资金2300多万元,支持朗乡山野菜加工厂、清河林蛙加工厂、桃山刺五加饮料加工厂和友

好兔制品加工厂建设,带动管护区林蛙养殖承包户2100多户,放养面积132万亩,肉兔饲养户1800多户,饲养量90600只,平均每户增收1880元。经过几年的扶持,我省林区开始呈现出了“山上建基地,山下办工厂,龙头带基地,基地连万家”的喜人景象。

三是实施名牌带动战略,不断提高产品市场知名度。林下产品大部分为绿色食品,我们注重“绿色+品牌”的推进战略,以“源于黑土地,产自大森林”为重要标志,积极支持森工企业全力打造“黑森”品牌。通过与省工商局协调,为森工系统6大类60多个品种的产品在国家工商局统一注册了“黑森”商标,对“黑森”产品标准、质量、包装、商标、品牌、价格实行六统一。同时,加大扶持力度,安排专项资金,把“黑森”品牌做大、做强、叫响,努力提高“黑森”产品的影响力和牵动力。积极支持林产品加工“龙头”企业参与我省绿色、特色食(产)品在港澳及北京、上海、广州、昆明等地的展销活动,借助多种媒体进行广泛宣传,使“黑森”品牌在国内外市场享有了一定的知名度。通过实施名牌战略,既解决了林下产品销售问题,保证了产品合理价格,又提高了林区职工的收入。

三、支持林区产业结构调整,培育新的经济增长点

木材生产、营林生产、林产业、多种经营是林区的传统产业。随着天保工程的实施,木材产量大幅度下调,林区产业结构发生了很大变化。林产业受原料短缺的影响,不但难以达产,而且还连年亏损。为了扭转这种局面,我们下决心对企业进行产权制度改革,调整产业结构。一是支持林区中小型亏损企业出租、出售或进行股份制改造,使国有经济从竞争领域中尽快退出。二是对产品有市场、科技含量高的项目在资金上给予重点扶持,发展非林脱木产业,培育林区新的增长点。三是支持林区发展森林旅游项目,增加企业收入,扩大林区的知名度。在财政部门的支持下,方正林业局投资2000多万元,建起了西洋参加工厂,生产西洋参补酒、胶囊、含片,目前已形成4大系列12个品种,年产值1500多万元,实现利税450万元。清河林业局投资2800多万元,建起了五味子饮料和山野菜加工厂,年创产值9000多万元,实现利税1200多万元。

(黑龙江省财政厅农业处、黑龙江省森林工业总局计财处)



通北林业局自天保工程实施以来,克服困难发展养牛业,2001年养牛业创产值1200万元,实现利润350万元,安置下岗职工650人。

图为该局养牛基地。