

国家体改委、林业部

关于颁发《林业经济体制改革总体纲要》的通知

<http://www.gdf.gov.cn/index.php?controller=front&action=view&id=3114>

(1995年8月30日 体改农〔1995〕108号)

各省、自治区、直辖市人民政府、体改委(办)、林业厅(局):

“九五”期间是林业改革和发展的关键时期。林业是国民经济与社会发展的基础产业和重要的公益事业，起着优化环境和促进发展的重要作用。保护生态环境，实现林业持续发展，是我国林业发展紧迫而艰巨的任务。为了贯彻落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，适应新形势下环境建设与经济发展的需要，尽快建立起既适应社会主义市场经济要求，又反映林业特点的林业经济新体制，转变林业经济增长方式，发展林业生产力，在我国逐步建立起比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系，特制定《林业经济体制改革总体纲要》。

《林业经济体制改革总体纲要》是根据国务院领导批示，经征求国务院有关部门、委、局意见后，由国家体改委和林业部联合颁发。请你们结合当地实际，贯彻执行。

附：林业经济体制改革总体纲要

附件：

#### 林业经济体制改革总体纲要

一九九五年八月

为了贯彻落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，加快林业改革步伐，转变林业经济体制，转变林业经济增长方式，发展林业生产力，为国民经济持续、快速、健康发展，逐步建立比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系创造有利条件，特制定林业经济体制改革总体纲要。

#### 一、林业经济体制改革面临的形势和任务

1、党的十一届三中全会以来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的指导下，我国林业改革和建设取得许多突破。全社会办林业，全民搞绿化，普遍实行领导干部造林绿化任期目标责任制；多渠道筹集林业资金，国家、集体、个人、部门和各种联合体共同造林绿化；转换国有林业企业和国有林场、苗圃(以下称场圃)经营机制，深化内部改革，调整产业结构，增强自身活力；改革集体林业经营形式，以多种方式有偿流转集体宜林“四荒”地使用权，调动广大群众兴林致富的积极性，兴办股份合作林场，推进林业适度规模经营；改革木材等林产品流通体制，发育林产品、林业技术和劳务市场，推进贸工林一体化经营；建立健全森林防火、病虫害防治、制止乱砍滥伐、乱捕滥猎野生动植物的林业“三防”体系，森林资源监督、监测体系和林政管理制度；进一步扩大林业的对外开放，推进国际交流，开展国际合作等。但是，林业的改革和发展尚有一些深层次的矛盾亟待解决，主要是：森林资源产权不清，林业企业改革滞后；森林资源的培育、管理和开发利用，没有完全摆脱旧体制的束缚，难以适应市场经济和转变经济增长方式的要求；林业市场体系不健全；内外经济关系及投资体制没有理顺，林业投入不足；林业法制不完善等。解决上述问题的根本出路在于深化改革，逐步建立和完善林业经济新体制。

2、林业肩负着优化环境和促进发展的双重使命，是一项兼有生态、经济和社会三大效益，集第一、第二、第三产业为一体的基础产业和社会公益事业，是国民经济中的一个特殊行业。九十年代是林业改革和发展的关键时期，到本世纪末，林业改革的目的是：初步建立起既适应社会主义市场经济又反映林业特点要求的林业经济体制。主要任务是：要建立分类经营、科学管理的营林体制；调整林业产业结构，完善林业产业政策；建立森林资源林政管理和森林资产监管、运营并重的管理体制；推进森林资源资产化管理，建立现代林业企业制度；建立布局合理、规则健全、管理有序的林业市场体系；建立以林业基金为保证，经济、法律、行政手段相结合的林业宏观调控体系。

#### 二、建立科学的营林体制

3、森林资源培育要按照森林的用途和生产经营目的划定公益林和商品林，实施分类经营、分类管理。

——在依据《森林法》的规定划分用材林、防护林、经济林、薪炭林、特种用途林五大林种的基础上，将用材林、经济

林、薪炭林纳入商品林类，将防护林和特种用途林纳入公益林类。

——商品林的经营作为基础产业，以市场为导向，由经营者自主经营、自负盈亏，国家给予必要的扶持。重点商品林生产项目列入基础性建设项目管理，采伐限额依据经营方案单独审批。

——公益林以满足国土保安和改善生态环境的公益事业需要为主，一般只进行抚育和更新性质的采伐，列入社会公益事业，实行业务化管理。根据中央和地方事权划分，维持现有经费渠道，由各级人民政府通过财政统筹解决资金，组织社会力量共同建设和管理。

——中央和地方政府根据生态环境建设需要和社会经济发展水平，采取上下结合的方法，制定总体规划，先重点，后一般，因地制宜，分步、分批划定商品林和公益林。在商品林类中，将用材林中的速生丰产林、定向培育的工业原料林、竹林、经济林作为重点，实行集约化经营，提高林木增长质量；在公益林类中，将对国土保安、生物多样性保护、农业生态保障和城市生态环境影响突出的防护林和特种用途林作为重点，首先划定，落实相应的经济政策。

4、将国有场圃划为商品经营型、生态公益型和混合经营型场圃。

——对立地条件好，地理位置优越，资源丰富，以经营商品林为主，发展潜力大，多种经营基础好，并已形成产业规模的，定为商品经营型场圃。作为生产性事业单位，实行业务化管理。

——以涵养水源、保持水土、防风固沙、物种保护、美化环境等为主要经营目的的，定为生态公益型场圃。作为公益性事业单位，实行业务化管理。

——以经营商品林类为主，但自然、地理条件和外部经济环境较差的国有场圃或以经营公益林为主，但外部经济环境较好，多种经营基础较好的国有场圃，可定为混合经营型场圃。作为生产性事业单位，实行业务化管理。

——从事旅游活动的森林公园，作为事业单位，有条件的实行业务化管理。

5、森林和野生动植物类型自然保护区，按照事权划分，分别列为中央事业单位和地方事业单位。

6、国有林业局要全面实行林价制度，按专业化分工原则，组建企业内部的森林经营公司，实行营林造林产业化。

三、调整林业产业结构，完善林业产业政策

7、调整和优化林业产业结构。

——选择对林业整体实力支撑力大，带动性强，效益高的木浆造纸业、人造板业、以松香为主的林产化工作为林产工业的发展重点，辅以林机工业、家具和木竹制品业等，加大投资力度，加快技改步伐，优先扶持一批林产工业龙头、骨干项目，大力开发市场短线产品，发展精深加工、系列加工，实现行业内部产业和产品结构的合理布局，形成开拓市场竞争能力强的林业主导产业。

——实行择优扶强战略。在现有林业企业中，选择一批技术、管理水平和市场占有率较高，综合经济效益较好，有一定规模的企业作为扶持发展重点，促其尽快成为行业骨干。鼓励优势企业兼并弱小企业，或对其他企业控股、参股，推动国有林业资产合理流动，向高效领域转移，盘活存量，用好增量，实现林业资产重组和林业企业改组。

——克服地区间产业结构雷同的倾向，突出区域特点，形成相对集中、优势互补的林业产业布局。

——对商品林坚持定向改造现有中幼林和新建速生丰产林相结合的方式，发展与利用结构相配套的林产工业(包括林产化工)原料林基地。

——优先安排和扶持利用林区“三剩物”、“次、小、薪”材、抚育材资源的林产加工业，努力提高木材利用率。

——发展可替代大径材的产品、可大幅度增加木材附加值的精深加工产品、与国家新兴工业和重要支柱产业配套的产品，以及与其它材料结合可提高产品使用价值和扩大使用领域的复合型产品。

8、实施山区、沙区林业综合开发，把发展林业产业与解决我国农村、农业和农民的问题结合在一起；与减少我国频繁发生的旱、涝、风、沙等灾害，改善贫困地区生态环境，促进群众脱贫致富奔小康结合在一起。

——广泛吸引城乡的多种生产要素投入山区、沙区资源的培育与开发。允许尚未开发的集体宜林荒山(坡)、荒沟、荒滩、荒地(沙)的使用权有偿流转；允许农民和乡村林业合作经济组织引进外资合作开发山区，发展林业；允许投资者跨所有制、跨行业、跨地区到山区、沙区、林区投资开发；允许兴办私营林场；允许基层林业部门运用多种方式与农民、乡村林业合作经济组织联营。继续实行农村林业建设中的义务工、积累工制度。

——以市场为导向，进行专业化、系列化、规模化、基地化区域开发。发展深加工、精加工、高附加值的龙头企业，带动干鲜林果、木本油料、木本粮食、木本药材、木本香料、工业原料、茶、桑业的发展；提倡林粮、林牧、林药、林渔等综合经营；林业和旅游结合，各地区逐步形成以名、特、优、新林产品为基础的特色优势产业、龙头产品。

9、提高林业产业组织化程度。在自愿互利的基础上，联合林产工业企业法人，组建区域性或专业化企业集团，对外开放、对内联合。

——引入现代企业管理制度，改造现有的各类国有和乡村林场；鼓励林农或其他独立法人，以资金、实物、技术、土地使用权、劳务等做为股份，组建各类林业股份合作组织。

——集体林区要积极推广贸工林一体化的经营形式。发挥国有林场的辐射作用，与农民及乡村林业合作经济组织联合发展。以市场为导向，以社会化服务为依托，以特色规模经济为基础，逐步形成融资源培育、生产、加工、销售为一体的城乡结合的林工商集团公司或国有林场集团公司。

——以统贷统还，互相参股，联合销售等经济联系为纽带，以名特优产品为龙头，逐步组建人造板、竹材制品、松香、木片、林果、林药、花卉、森林旅游等专业化企业集团。

10、改革林业统计制度，变林业系统统计为面向社会的林业全行业统计，建立一套与林业一、二、三产业相适应的林业统计制度。

四、建立健全森林资源和野生动植物资源保护管理基本制度

11、按照资源管理和资产管理并重的原则，分林种实行分类管理。

——用材林按照消耗量低于生长量和合理经营、持续利用的原则确定采伐限额。主伐和抚育间伐限额分项单列，分项使用，其中定向培育的工业原料林、商品薪炭林按经营方案确定采伐量，优先保证抚育更新所需的采伐限额；

——具有用材价值的经济林更新、薪炭林按合理经营的原则确定采伐限额；

——防护林和特种用途林只准进行抚育和更新性质的采伐，按县级以上林业主管部门逐块审批的方案确定采伐限额；

——采伐限额每五年制定一次。根据实际需求在年度间可以按规定进行调剂，但不得突破五年控制总量。

——严格实行凭证采伐、凭证运输制度，继续实行持证加工、经销制度。对加工、经销许可证要实行年审制度。

——建立森林资源和野生动植物资源监测制度。

——建立森林资源和野生动物资源开发利用环境影响评价制度。

——建立森林消防设施建设与造林绿化、森林公园、国有林场、自然保护区建设及新林区开发等规划、设计、施工、验收四同步制度，逐步建立森林消防的高级、中级、初级指挥员制度。

——建立森林资产实物量帐户和基准林价体系，进而建立森林资源价值量帐户，加强森林资产管理。

12、坚持森林资源上管一级的原则。根据国务院授权，林业部向有关省(区)派驻监督机构，对森林资源和林政管理进行全面监督和管理。上一级林业主管部门向下派驻监督机构监督派驻地区的森林资源消长，在人事上受派出机构管理，在业务上受上一级监督机构领导。

13、建立健全林地管理制度。

——依法领取的林权证是森林、林木、林地权属的法律凭证，未经发证机关的上一级政府批准，不得随意变动。变更林地、林木权属，需到林业主管部门办理权属变更登记；改林地为非林地，需经有审批权限的林业主管部门同意，并依法办理使用林地许可证。

——非林建设项目，凡按国家规定，要以行政划拨方式取得国有林地使用权，须经由省级以上林业主管部门或其授权单位审核同意。

——非林建设项目，通过直接转让方式取得国有林地使用权，要经由省级以上林业主管部门或其授权单位同意。

国有林地有偿使用收入的管理使用办法由财政部商林业部另行规定。

14、对野生动植物实行狩猎证、特许猎捕证、运输证明、允许进出口证明书和驯养繁殖许可证制度；猎枪、弹具要依法实行定点、限额生产，定点销售，实行凭证、持证使用制度。

五、培育和发展木材及林产品市场

15、深化木材及林产品流通体制改革，形成布局合理、规则健全、管理有序的木材及林产品市场。

——有组织、有计划地在主要产区和重要集散地建立木材及林产品批发市场和交易中心。区域性的大型骨干性木材及林产品交易市场由国家林业主管部门规划布局；地县以下的木材及林产品初级市场和批发市场由省、自治区、直辖市林业主管部门规划布局。

——加强木林流通的宏观调控和管理。在新旧体制转换过渡时期，综合运用经济、法律和行政的手段，逐步取消木材流通的“双轨制”，对国家重点用材实行“保质、保量、不保价”供应；对重点集体林区，继续实行林业部门“一家收购”制度，

逐步过渡到由林业部门统一管理收购。

——积极发挥国有林业企业、物资流通企业的骨干作用，着力发展集团化、连锁化经营。

16、积极培育和发展木材和林产品市场中中介机构，建立健全会员制度及市场规则。发展对企业行为起协调作用的市场协会、商会等自律性组织；发展直接为交易服务的经纪行、拍卖行；发展为保障市场公正交易、公平竞争的会计、审计、律师事务所及资产和资信评估机构，以及咨询、质检、计量等服务机构。

六、建立明晰的林业产权制度

17、清产核资、界定产权。

——国家投入国有林业单位的林业投资、财政拨款、银行贷款由国家授权部门统贷统还部分，按照规定提取的国有林育林基金和更新费等投资和投资收益形成的经营性、非经营性和森林资源性(包括林木、林地和野生动植物资源以及由此构成的自然环境资源)资产，以及依据法律收归国有的天然林、人工林，依据《森林法》认定的国有森林资源属于国有林业资产。

——国家、集体、个人和其他组织所有的森林资源都必须领取林权证，其权益受法律保护。

18、搞好国有林业资产监管。

——国有林业资产中，经营性资产和非经营性资产的产权按国家有关法律、法规实行国有资产的常规管理，明晰产权关系，维护所有者权益，落实经营权；国有森林资源资产作为特殊性的资源性资产，实行国务院统一所有，依照国有资产管理方针、政策，由县级以上林业主管部门行使行政管理权，中央和省、自治区、直辖市两级政府林业主管部门和同级国有资产管理部行使监督权，由国务院授权的机构行使所有者权益。

——东北、内蒙古国有林业企业的森林资源资产，由国务院林业主管部门监管，并接受同级国有资产行政主管部门的监督；其他国有森林资源资产由各省、自治区、直辖市林业主管部门监管，并接受同级国有资产行政主管部门监督。

——根据《森林法》和中共中央、国务院规定纳入林业基金的各项资金，由各级林业主管部门，按其职权划分进行管理。按照谁投资，谁拥有产权的原则，由其授权的机构行使出资者的资产收益、重大决策和选择管理者等权力，对林业资产的保值增值负责。

19、实现森林资源资产化经营。

——在保持森林面积不减少、不改变林地用途的前提下，依法推进不同地区、不同产业、不同行业、不同单位之间的人工商品林产权交易。遵照林木所有权与林地使用权一致的原则，进行林木所有权及林地使用权的有偿流转。

——开辟人工林活立木市场，允许通过招标、拍卖、租赁、抵押、委托经营等形式，使森林资源资产变现，实现林木商品化经营。

——鼓励以森林资源资产为资本控股、参股，与其它资本联合组建股份制企业，实行以林为主，多元化经营。

20、根据国务院《国有资产评估管理办法》规定，由林业主管部门负责组成独立、公正、具有权威性的森林资源资产评估机构，会同国家国有资产管理局制定国有森林资源资产评估管理办法及实施细则，报国务院批准执行。

国务院和省、自治区、直辖市林业主管部门在调查掌握森林资源实物量的基础上，进一步掌握森林资源资产价值量，汇总全国森林资源资产数据信息，报国务院国有资产管理局，为资源开发与优化配置提供基础数据。

21、林业企业、国有场圃等法人单位对国家授权其经营管理的森林资源资产拥有法人财产权。在清产核资的基础上，将林业企事业单位的森林资源经资产折算成国家投入的资本金，作为森林资源资产，由经营单位按照国家法律、法规的有关规定，行使森林资产的经营权。

七、建立现代林业企业制度

22、建立现代林业企业制度，重点是转换国有大中型林业企业经营机制。根据“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的原则，从林业实际出发，区别不同类型林业企业的不同情况，把企业改革同企业改组和技术改造结合起来，同依靠科技进步和科学管理结合起来，选择有代表性的国有林业企业先行试点，制订试点方案，分类指导，分步实施，重在制度创新和规范运作。

——国有林业企业有条件的可改组为国有独资公司或股份有限公司、有限责任公司和其它组织形式，形成公司制与非公司制并存的林业企业组织形式。

——国有林业企业进行改革、改组或改造，首先要有步骤地清产核资，界定产权，清理债权债务，评估资产，确定资产投资主体，核实企业法人财产占用量，核定企业资本金。投资主体对企业以其出资额为限对企业债务承担有限责任。

——采取各种措施解决国有大中型林业企业由于历史原因形成的负债问题。视其负债结构、负债原因，在企业公司制改组时，采取国家政策允许的多种方式进行化解和处理。

——按《公司法》规定，建立企业权力机构，在组织上保证投资主体、经营者和职工权益的实现和制衡，保证森林资源和资产管理制度的贯彻执行。

——大中型国有林业企业要在本世纪末建立起现代林业企业制度的框架。办好列入国家 56 个大型企业集团试点的东北、内蒙古四大森工企业集团，进一步理顺管理体制和产权关系。加快转换企业经营机制，以新的内容、方式和手段实现科学管理，走内涵集约型经济增长的道路。

——制定选拔、培养、规范林业优秀企业家人才的科学政策，形成造就与选拔林业优秀企业家人才的机制，提高林业企业的整体素质。

### 23、进行企业内部组织结构调整。

——在现有林业企业普通实行内部承包制、内部银行制或分段专业化经营改革的基础上，逐步剥离非林业生产经营部门。可以原建制整体分离或重新组合，成为非独立法人的分公司或有独立法人资格的子公司。

企业内部的社会服务机构，逐步建成服务性经济实体，实行面向社会有偿服务。医院、学校等也要按独立核算，自负盈亏或定额补差的方式分步剥离。

——制订优惠政策，拓宽生产经营领域，大力发展第三产业，要搞成一个项目，就转移一批职工；提倡企业富余人员自谋职业，可以发给一次性安置费用。

---对企业规模较大，布局分散，森林资源状况不好，缺乏主导产品、缺乏整体优势、长期效益低下、改制难度大的林业企业，可采取先划小、后分立的方式，分解责任和利益，划小核算单位，或各自作为独立法人，自主经营，自负盈亏，分块搞活，促全局搞活；有的可以通过部分“嫁接”、实行“一厂两制”或“一局多制”，分块搞活。通过分立重组，几年内达到整体新生。

——对一些国有林业小型企业，可以从各自实际出发，依照国家法律、行政法规