

广东省国有林场现状与可持续发展探讨 ——以佛山市云勇林场为例

唐敏聪¹ 陈世清² 潘秋霞³ 苏木荣⁴

(1 广东省龙眼洞林场, 广东广州 510520; 2 华南农业大学 广东广州 510642;
3 广东森科园林绿化工程有限公司 广东广州 510520; 4 佛山市云勇生态林养护中心 / 佛
山市云勇林场 广东佛山 5285187)

摘 要: 为探讨国有林场改革后可持续发展策略, 以广东省国有林场改革先行单位佛山市云勇林场为例, 围绕国有林场的改革目标及原则, 通过回顾云勇林场的林业发展历史, 剖析林场改革发展存在问题, 提出林场可持续发展策略建议, 为国有林场的未来发展提供参考。

关键词: 国有林场; 改革; 现状; 可持续发展

Study on the current situation and sustainable development of state owned forest farms in Guangdong Province: a case study of Yunyong Forest Farm in Foshan city

TANG Mincong¹, CHEN Shiqing², PAN Qiuxia³, SU Murong⁴

(1 Longyandong Foerst Farm of Guangdong Province, Guangzhou 510520, China;

2 South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China;

3 Guangdong Senke Landscaping Engineering Co.,Ltd, Guangzhou 510520;

4 Foshan Yunyong Ecological Forest Maintenance Center/Foshan Yunyong Forest Farm, Foshan 5285187)

Abstract: In order to explore the sustainable development direction of the state-owned forest farm after the reform, taking Yunyong forest farm of Foshan city as aforerunner case of state-owned forest farm reform in Guangdong province, focusing on the reform objectives and principles of the state-owned forest farm, this paper reviewed the forestry development history of Yunyong forest farm, analyzed the problems existing in the reform and development of the forest farm, and put forward the sustainable development strategy suggestion for the future development of the state-owned forest farm. It has certain reference and guiding significance.

Key words: State owned forest farm; reform; current situation; sustainable development

国有林场是国家建立的专门从事植树造林、森林资源培育、保护和合理开发利用的具有独立法人资格的公益事业单位^[1]。国有林场可持续发展对我国生态、经济和社会协调与永续发展有着重大意义^[2]。过去, 国有林场受定位不准、经营管理体制不顺、

政策支持不到位、人员素质不高、基础设施落后等一系列问题影响, 严重制约了发展^[3]。为摆脱这一困惑, 众多学者针对不同属性的林场, 从森林资源培育^[4,5]、林业发展与经营模式^[6-11]、发展历史^[7,8,13,14]、管理体制^[15,16]、基础设施^[17,18]、人才队伍^[19-22]等方

面开展研究,试图破解阻碍国有林场高质量可持续发展的困局,但受国家政治、经济、社会等相关发展因素制约,始终不能全面破解。为促进国有林场科学发展,充分发挥其在生态建设中的重要作用。2015年2月,中共中央、国务院出台了《国有林场改革方案》。《广东省国有林场改革实施方案》是全国第一个获国家批复的省份,广东省国有林场改革将围绕保护生态、保障职工生活两大目标展开。坚持国有林场改革的公益性取向,将国有林场主要功能明确定位于保护培育森林资源、维护国土生态安全和提供生态公益服务^[23]。截止2017年,全省217个国有林场整合成206个,定性为公益一类事业单位的有151个,核定为公益二类事业单位有51个,维护原企业性质的4个,分别占73%、25%和2%^[10];在职职工12499人,其中具专业技术岗874人,以中级职称技术岗位以下人员居多;大学本科以上学历人数843人,其中具研究生学历人数仅有36人,分别占比为6.5%和0.3%。而在主要森林资源配置上,国有林地面积达77.06万hm²,约占全省林地面积的7%,森林蓄积5085万m³,占全省森林蓄积的8.8%,森林覆盖率87%。全省国有林场的生态公益林面积47.95万hm²,商品林面积29.11万hm²,分别占有林地面积的62%和38%,肩负着110座大中型水库,57条大江大河的水源涵养和全省90%以上国家一、二级野生动植物种类保护和珍稀物种的保存^[4,10]。因此,在改革中的全省国有林场在森林资源培育、生态保护和科学利用上能否更上一层楼,事关我省的绿色发展和全民的生态福利。而佛山市云勇林场从2002年起,就主动开始探索森林资源培育、保护和利用,人才队伍建设等林场改革之路,2011年被广东省林业厅、佛山市政府定性为公益一类事业单位,成为广东省国有林场改革发展道路上的探索者及先行者,被誉为“珠三角的塞罕坝”^[24]。现以此为例,开展广东省国有林场可持续发展研究探索,对广东省国有林场的未来发展具有一定的参考和指导意义。

1 基本情况

1.1 林场概况

佛山市云勇林场位于广东省佛山市高明区,地理坐标112° 38′ 26″ ~ 112° 42′ 25″ E, 22° 41′ 54″ ~ 22° 46′ 50″ N,地界东西长6.2km,南北宽8.1km,与周边20个自然村的山地相接,总面积1977.89hm²,其中林业用地面积1961.59hm²。林场始建于1958年,原为广东省属林

场,1984年下放给佛山市管理,成为佛山市属唯一的国有林场(孙阁,2018)。2011年,林场经佛山市编委办核定为正科级,公益一类财政全额拨款单位。与“佛山市云勇生态林养护中心”、“广东云勇森林公园”实行“三块牌子、一套人马”的管理体制。原归佛山市农业局(同挂佛山市林业局)管理,现隶属佛山市自然资源局直接管理。核定人员编制40名,设置专业技术岗位34名。常设机构有办公室、养控股、林政股及森林防火办。

1.2 发展沿革

按我国林业发展模式,林场自创办至今61年,经历了以“经济优先”的经营性发展阶段(1958–1978年),以经济为主,兼顾公益性的经济、生态并举综合性发展阶段(1979–2001年)和以“生态优先”的生态性发展阶段(2002年–现在)。其中经营性发展阶段的主要特征为以木材生产为中心,以获取木材经济利益为首要目的。林场处于营造林为主阶段,森林资源培育的产品林种为用材林,培育树种以具材质优良、生长迅速、丰产特性的松、杉树种为代表,经济体制为计划经济,期间从营造林面积、种植树种与木材采伐等生产任务均按国家下达计划,建设资金纳入地方财政预算,全部由国家投入。综合性发展阶段的主要特征为前期以木材生产为中心,后逐步转变为生态修复和建设为主。林场既要承担获取经济利益职能,又要肩负生态效益的社会职能。林场发展进入商品林培育与森林资源利用并举多元化经营林业发展模式,资源培育与利用以市场为导向,在市场价格杠杆调节下,调整培育树种组成,按生长量大于采伐量理论,实行采育结合,加快林地资源的利用,同时围绕森林资源,开展多元化经营。后期则根据森林分类经营要求,调整林种,承担国家和省生态公益林建设任务。经济体制上,响应国家号召,进行了经济体制改革,实行市场经济。打破传统的计划生产经济体系,实行场长责任制和职工“三定”的经营责任承包,采用“以林为主,多种经营,综合利用,以短养长”的办场方针^[8]。所有生产建设资金,由林场在木材销售和其他第二、三产业收入中支付。生态型发展阶段的主要特征为以生态修复和建设、保护森林提供生态服务为首要目的。从地带性阔叶树为主的水土保持林、风景林林种面积不断增加到珍贵树种的大量应用和林分质量的精准提升,始终以国家和广大群众对生态文明建设社会与生态需求为导向,开展森林资源培育。后期则随着林场公益一类事业单位属性的落实,进一步明确了林场的生态保护职能。经济体制上,实行以生态文明建设需求为导向的社

会主义市场经济。生产建设资金从前期来源于林场自收及国家补贴,到后期林场的生产资金按建设项

目及任务编制计划,纳入佛山市财政预(结)算审核,详见表 1。

表 1 云勇林场不同发展时期森林资源培育与利用及经营管理体制一览表

发展阶段	时间	林业发展模式	林种及主要种植树种	资源利用目的	经济体制	管理体制
经营性发展阶段	1958–1978 年	以木材生产为中心、利用森林获取经济利益	用材林 100%, 树种杉、松、竹、木本果。	获取木材	计划经济	生产性事业单位
综合性发展阶段	1979–2001 年	前期以木材生产为中心、利用森林获取经济利益,中后期逐步过渡到生态修复和建设为主。	用材林 100% 逐步减少至 75%, 水土保持林从 0 增长到 75%。针叶树种比例逐步减少, 阔叶树种比例增加。	获取木材与兼顾生态产品多元化	市场经济	事业单位, 企业管理
生态性发展阶段	2002–2011 年	以生态修复和建设为主保护森林提供生态服务为主	水土保持林转变成风景林, 生态公益林从 75% 提高到 98.17%, 全部选用阔叶树种	提供生态产品与生态安全保护	生态文明建设需求为导向的	事业单位, 企业管理
	2012– 现在	以保护森林提供生态服务为主	选用珍贵阔叶树种造林		市场经济	公益一类事业单位管理

注: 1996 年后, 部分采伐迹地划入生态公益林(地)进行建设, 但种植树种未改变

2 现状

2.1 森林资源现状

根据 2019 年云勇林场森林资源二类调查的数据显示, 林场经营总面积 1977.89 hm²。其中林业用地面积 1961.59 hm², 占全场面积的 99.18%; 非林业用地 16.30 hm², 占全场面积的 0.82 %。林业用地中, 有林地(全部为乔木林)面积 1941.46 hm², 占林业用地面积的 98.98%; 灌木林地面积 20.13 hm², 占林业用地面积的 1.02%。森林覆盖率为 98.36%。林场森林总蓄积为 127456 m³, 乔木林单位面积蓄积量为 65.65m³/hm²。生态公益林面积达 98.17%; 其中省级生态公益林占 97%。优势树种(组)以阔叶混为主, 人工林中阔叶树种数量达到 135 种。

2.2 基础设施现状

林场建场 61 年, 其后的“广东云勇森林公园”成立及建设 17 年, “佛山市云勇生态林养护中心”成立与建设 9 年。近年来, 依托“三块牌子”, 林场在各项专项建设资金支撑下, 基础设施建设有了较大的发展。这既有老林场打下的坚实基础, 也有结合森林公园建设的新游憩休闲设施, 还有为更好开展生态林养护工作和推动林场高质量发展的森林巡抚新驿站和科普场馆等。据统计, 目前全场共有

路幅宽度达到 5m 的硬底化二级以上林区公路(含穿行林场的县、村公路) 28.0km, 1.5 ~ 2.0m 宽的游憩步道 13.6km, 办公场所 2454m², 以旅游为目的其他观光、赏景、休闲、游憩设施 5300m², 职工宿舍 3000m², 会议中心(林场发展历史展览馆) 4150m², 管护场所(森林驿站) 1900 m², 护林物质仓库 2500 m², 生物防火林带 103km, 护林瞭望塔 794 m², 森林防火蓄水池 300m³。场内 7 个工区管护场所(森林驿站)全部硬底化道路贯通, 208 个林业经营作业小班简易营林道可及率达到 67%。场内水电供应保证, 内外交通连通, 整个林场的基础设施达到广东省国有林场中上水平。

2.3 人才队伍现状

林场建场历经 61 年, 虽然当年的小伙子早已变成白发老人, 但林场历来重视职工队伍的年龄结构。通过各种途径及时补充新鲜血液, 保持队伍活力, 避免人员老龄化。近 10 年来, 为保证林场生态建设的可持续发展, 又通过各种人才引进政策, 在省内外大专院校广纳人才, 充实林场。据统计, 目前林场在岗人数 37 人。40 岁以下人员有 20 人, 所占比达 54%, 其中硕士研究生学历 4 人, 占比达到 10.8%, 大学本科学历 11 人, 占比达到 29.7%, 大学专科学历 19 人, 占比达到 51.4%, 高中及其

以下学历3人,占比达到8.1%。人员的年龄结构比较合理,专业人才储备充足。

3 可持续发展制约因素

3.1 给政府提供的绿色发展科学数据有限

云勇林场自2012年就成为公益一类事业单位,伴随林场的主要职能的转变,政府每年投入大量的资金用于林场生态保护及职工的生活保障。然而,当政府需要得到更多科学的绿色发展数据,支撑区域社会可持续发展时,林场由于缺乏高层次人才队伍,林业科研力量薄弱等原因,申请不到专项资金来打造林场森林资源经营管理信息化数据中心,无法提供可靠及定量的科学决策数据,与社会发展存在一定脱节,一定程度上影响林场的后续发展。

3.2 森林经营水平仍有待提高

虽然目前林场的森林覆盖率及生态公益林所占比例非常高,森林景观已初步形成,但森林多目标经营,数量向质与量转变,全周期先进、精准、多样的资源培育经营管理模式,尚处于起步阶段,而且森林单位面积蓄积量低于广东省国有林场平均水平的 $65.99\text{m}^3/\text{hm}^2$,在应对近年台风、洪涝、山体滑坡等自然灾害破坏后,森林修复及林分提质的经营策略、办法不多。

生态公益林不但需要保护,更加需要科学经营和发展。通过先进的森林经营理念和科学的经营手段和技术,提高包括林木活立木蓄积、森林生态功能、生物多样性,绿色旅游生态产品,林下经济等一系列的质量,以缓解国家对林木资源需求,广大群众对优质绿色生态产品的需求与经营水平矛盾问题。

3.3 森林旅游产品单一,基础设施建设滞后

对照同处于珠三角区域的广州市大岭山林场、流溪河林场,深圳沙头角林场,东莞樟木头林场、银屏山林场等,云勇林场的区位优势尽显。林场森林旅游产品单一,过分依靠森林风景资源现象严重,尚缺因地制宜、科学利用森林资源的办法。目前只有登山、骑行等休闲运动和森林景观欣赏,同质性的地区太多,在森林旅游发展上并无优势。而且基础设施建设稍显落后,尤其是特色鲜明的森林风景资源,森林休闲、游憩、康养等森林旅游的服务设施,道路资源、专业场所等基础设施建设偏少,同时又过分依靠政府资金进行森林旅游产品开发,难以满足游客日益增长的休憩游乐需要。

3.4 人才类型单一,客观影响因素较多

随着国家对林业发展的战略需求转变,森林从

过去以获取木材为主要目的,发展到应对气候变化、改善生态和民生、维护国家生态安全、保护生物多样性、建设生态文明等多方面发挥其作用,人才成为森林资源多目标可持续发展的第一要素。云勇林场目前仅有4位刚踏入社会的研究生,且多为森林资源培育相关专业,高端创新及经营型领军人才严重缺失。因此,还需要补充不同专业的高端人才。但受限公益一类事业单位职工工资发放基本不受考核指标或者生产任务的影响,存在干多干少都一样,容易产生惰性心理管理体制、用人机制影响而缺少创新动力,加上林场相对城市,生活条件较差,周边优质教育资源稀缺,子女就业机会少,养老看病困难都是目前无法回避的现实问题等原因,难以吸引及留住跨专业的高端人才,制约了云勇林场高质量可持续发展。

3.5 生产经营中长期计划缺少法律或政策保障

为加快林场的发展,林场围绕森林资源培育、经营科学编制出来的森林经营中长期发展规划,往往因上层主管领导的变化,导向策略变化,项目资金无法落实,经营发展方案无法按计划实施,没有按科学有序的计划进行森林资源和绿色生态产品的发展规律进行经营。

4 可持续发展策略建议

4.1 成为政府绿色发展信息库、数据“云”

引进现代化综合管理型人才,结合政府及社会需求,以“互联网+”和大数据为依托,加强与政府部门、国内外高等院校和科研机构合作,充分利用国有林场优质资源,大学、研究院所的高端人才及实验设备资源,主动开展政府关心、群众关注的绿色数据研究,构建林场信息多元信息化管理系统,打造信息化智慧林场,为政府的绿色发展提供可靠的科学数据。

4.2 成为森林资源经营和乡村振兴的示范区

云勇林场历经61年森林资源经营,有较丰富的森林资源经营经验。而且场内树种丰富,林分类型较多,与国内外科研院所合作,采用先进的森林资源经营技术成果,对现有的森林资源,进行包括中幼林抚育、现有林改造培育、珍贵树种大径材培育管理的森林质量提升经营,自然灾害预防应对策略研究,使其成为森林资源经营示范区。同时还应发挥林场在森林经营和管理技术优势,以林场为中心,整合周围林农经营效能低的森林资源,通过更科学有效的森林经营管理,加大林场的绿色发展空间与生态建设水平,带动周围的林农致富,实现乡

村振兴。

4.3 成为广大群众游憩休闲的目的地, 科普和自然教育的展示区

根据林场的《广东云勇森林公园规划(2018-2028)》、《云勇林场森林经营方案(2018-2025)》等专项规划, 加强与地方政府、上级主管部门和有意愿利用林场森林资源从事观光旅游、森林康养、林下经济的企业、社团或个人联系, 多渠道争取建设资金, 加快基础设施建设, 通过科学有序的经营, 促进森林健康发展, 让林场山更绿、水更蓝、景更美, 空气质量更好, 服务大众的优质产品更多, 使林场成为广大群众游憩休闲目的地。

林场森林群落稳定, 林分类型较多, 植物品种数量大, 生物多样性丰富, 森林景观类型优良, 是广大市民和中小学生科普和自然教育的理想场所。争取政府或企业、社团资金, 加快科普和自然教育地建设, 使其成为佛山乃至珠三角特点鲜明、知名度较高的科普和自然教育的展示区。

4.4 成为国有林场可持续发展经营管理人才的聚集地

重视人才引进与培养, 制定科学的选人、用人、留人机制, 创建“人才”聘任流动工作站, 以求切实可行的考核目标为任期, 建立“为才已用”的管理办法, 不以人员“在岗”为目标, 根据考核目标和发展方向科学合理引进人才, 作为传统岗位聘任制度的补充。此外, 争取政策支撑, 积极改善生产、生活环境, 建立公平、公正、公开的用人制度, 吸引及留住高端人才。重视并鼓励现有员工参加专业技能学习培训继续教育, 岗位工作配置时, 充分考虑理论人才与实践经验人员合理搭配, 实现理论与实践相结合的人才有机结合, 共同提高职工业务技能和专业理论水平, 为国有林场培养综合型管理人才。

4.5 加快森林经营和森林保护规划方案的法律立项保护制度

政府根据科学编制出来的森林经营方案, 通过加强法律立项保护或者制定地方政策等措施, 确保林场的中长期发展计划发展, 从政策的连贯性和资金的计划投入等方面立项, 使林场的森林资源经营更科学严谨。

参考文献

- [1] 国家林业局. 国有林场管理办法 [A]. 北京: 2011.
- [2] 田明华. 试论我国国有林场体制改革 [J]. 北京林业大学学报, 2008, 7(04): 54-59.
- [3] 廖家怀. 广西国有林场发展与改革问题研究 [D]. 长沙: 中南林业科技大学, 2015.
- [4] 米明福. 基于国有林场改革的广东省国有林场森林资源经营管理研究 [J]. 林业与环境科学, 2018, 34(04): 105-109.
- [5] 张雄. 广东省森林资源管理分析——以九连山国有林场为例 [J]. 林业与环境科学, 2018, 34(04): 119-122.
- [6] 肖玲. 林业发展阶段研究概述 [J]. 北京林业大学学报, 2002, 1(04): 23-26.
- [7] 杜书翰. 新时代国有林场现代化发展研究 [J]. 国家林业和草原局干部学院学报, 2019, 4(02): 10-14.
- [8] 闫平. 中国国有林场改革的进展与挑战 [J]. 林业资源管理, 2018(03): 15-18.
- [9] 蓝祝全. 我国林场经营管理存在的问题及对策探讨 [J]. 林业科技情报, 2019(11): 78-80.
- [10] 廖业佳. 广东国有林场改革形势下森林经营工作的思考 [J]. 安徽农业科学, 2018, 46(13): 127-128.
- [11] 伍珊. 新时代改革背景下福建连城国有林场经营现状评价与对策 [D]. 福州: 福建农林大学, 2019.
- [12] 杨军. 山西国有林场产业发展现状及对策 [J]. 林业经济, 2016(02): 75-77.
- [13] 邓炳区. 国营银盏林场发展历史与发展对策初探 [J]. 广东林业科技, 2007, 23(02): 86-89.
- [14] 陈世清. 广东省国有林场经营理论与实践研究 [D]. 北京: 北京林业大学, 2007.
- [15] 田明华. 试论我国国有林场体制改革 [J]. 北京林业大学学报, 2008, 7(04): 54-59.
- [16] 严青珊. 关于我国国有林场经营管理体制的改革构想 [J]. 林业经济, 2014(11): 10-16.
- [17] 韦玉政. 浅谈基础设施建设与林场发展 [J]. 南方农业, 2016, 10(36): 31-32.
- [18] 蔡兵. 国有林场基础建设面临的突出问题及解决对策 [J]. 林业经济, 2015(03): 16-18.
- [19] 米明福. 新形势下广东林业人才工作的几点思考 [J]. 中国林业教育, 2005, (04): 16-8.
- [20] 刘永杰. 云南省国有林场职工队伍建设研究 [J]. 林业建设, 2015, (04): 98-101.
- [21] 吴春花. 省属国有林场人力资源柔性化管理探析 [J]. 经济师, 2019(06): 259-260.
- [22] 黄承标. 广西河池市国有林场人力资源现状调查与分析 [J]. 科技教育, 2019(06): 209-210.
- [23] 中共广东省委, 广东省人民政府. 《国有林场改革实施方案》[EB/OL]. 广东省林业局 http://zwgk.gd.gov.cn/006939916/201510/t20151019_623723.html.
- [24] 刘泰山. 一个珠三角林场的坚守与进击 [N]. 人民日报, 2018, 2018-7-13(16).