

武汉市人民政府文件

武政〔2016〕51号

市人民政府关于印发武汉市国有林场 改革实施方案的通知

各区人民政府,市人民政府各部门:

《武汉市国有林场改革实施方案》已经省国有林场改革工作领导小组批复同意,经研究,现印发给你们,请认真组织实施。



武汉市国有林场改革实施方案

为加快推进我市国有林场改革工作,健全国有林场管理体制机制,充分发挥国有林场在生态文明建设中的重要作用,根据《中共中央国务院关于印发〈国有林场改革方案〉和〈国有林区改革指导意见〉的通知》(中发〔2015〕6号)和《中共湖北省委湖北省人民政府关于印发〈湖北省国有林场改革实施方案〉的通知》(鄂发〔2016〕7号)精神,结合我市实际,制订本实施方案。

一、指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,围绕保护生态、保障职工生活两大目标,推动国有林场政事分开、事企分开,实现管护方式和监管体制创新,建立有利于保护和發展森林资源、有利于改善生态和民生、有利于增强林业发展活力的国有林场管理体制机制,为维护生态安全、促进经济社会可持续发展、建设国家中心城市提供生态支撑。

二、基本原则

——坚持生态导向、保护优先。把维护和提高森林资源生态功能作为改革的出发点和落脚点,实行最严格的国有林场林地和林木资源管理制度,确保国有林场森林资源不破坏、国有资产不流失。

——坚持民生导向、保持稳定。把解决国有林场职工的就业、社会保障等利益问题放在突出位置,充分依靠群众、发动群众、惠

及群众,确保林场稳定。

——坚持问题导向、分类施策。立足林场实际和本地经济社会发展水平,因地制宜制订改革方案,着力解决国有林场功能定位不清、管理体制不顺、经营机制不活、公共服务滞后、可持续发展能力不强等问题,推进管理体制改革的机制创新。改革不强求一律,不搞一刀切。

——坚持责任导向、分级负责。市人民政府负责统一指导全市国有林场改革工作。各区人民政府对所属国有林场改革负直接责任,确保改革扎实有序推进。

三、改革目标

到 2020 年底,实现以下目标:

——生态功能显著提升。通过森林抚育、科学营林、严格保护等多措并举,国有林场生物多样性更加丰富,森林质量及景观环境显著提升。森林蓄积量由 81.21 万立方米增加到 89.3 万立方米以上,森林覆盖率由 86% 提高到 88.41% 以上,生态公益林面积占森林面积的比例稳定在 88% 以上。对生态公益型的国有林场按照国家及省森林公园建设标准实施建设,进一步提升森林资源生态及休闲健康功能,满足市民休闲旅游及弘扬森林文化的需求。

——生产生活条件明显改善。多渠道加大对林场基础设施投入,切实改善国有林场职工生产生活条件。拓宽职工就业渠道,加强社会保障工作,逐步提高工资水平,使职工就业有着落、基本生活有保障。

——管理体制全面创新。基本形成功能定位明确、人员精简高效、森林管护购买服务、资源监管分级实施的国有林场管理新体制,确保政府投入可持续、资源监管高效率、林场发展有后劲。

四、改革内容

(一)科学界定国有林场属性和责任。国有林场的主要功能是保护培育森林资源、提供生态公益服务、维护国家生态安全。与此相适应,科学界定国有林场属性,明确森林资源保护组织方式。主要承担保护和培育森林资源等生态公益服务职责的,按照公益类事业单位定性和管理。基本不承担保护和培育森林资源,主要从事市场化经营的,进行转企改制。已经转制为企业性质的国有林场,原则上保持企业性质不变。

公益类国有林场主要职责是:保护培育和合理利用森林资源,保持生物多样性,维护生态安全;负责辖区内森林防火、林业有害生物防治、区域良种示范、种质资源保存与创新、林木良种生产、生态监测、科技示范,协助做好林业资源规划、监测、保护和科技推广工作。在保持林场生态系统完整性和稳定性的前提下,因地制宜发展苗木花卉、林下经济和森林旅游业,有效盘活森林资源。

(二)合理推进国有林场整合重组。稳定国有林场现行隶属关系。各区可对规模过小、分布零散的林场,根据机构精简和规模经营的要求就近进行整合。鼓励国有林场通过合作、联营等方式,增加经营面积。过去由国有林场在集体林地上投资造林的,由国有林场履行国家出资人权利实行联营,明确各自经营职责和收入

分配方式。在林科所、种苗场、林业站等单位基础上加挂国有林场牌子的,要按照功能定位、面积大小和历史沿革,由各区人民政府确定是否纳入国有林场序列管理并进行整合。将市人民政府投资建立的环城生态林带纳入国有林场改革范围,按照国有林场改革要求,理顺管理体制。

(三)健全国有林场干部人事管理制度和加强社会保障工作。对界定为公益类事业单位的国有林场,按照“因养林而养人”和精简效能的原则,科学核定事业编制,编制数根据国有林场经营面积、管护难易程度等在本级事业编制总量内科学核定。改革期间,职工人数只减不增,按照省人民政府规定的经营面积每 1200—1500 亩配备 1 人的标准,纳入当地财政保障;对挂牌森林公园的生态型国有林场,按照经营面积每 1000—1200 亩配备 1 人的标准进行核定。设置岗位时,按照《人力资源社会保障部国家林业局关于印发〈关于国有林场岗位设置管理的指导意见〉的通知》(人社部发〔2015〕54 号)的相关要求进行。全面推行人员聘用制度和岗位管理制度,除国家政策性安置、按照干部人事权限由上级任命和涉密岗位外,新聘人员全面实行公开招聘。建立以合同管理为基础的用人机制,配套完善竞聘上岗、按岗考核、解聘辞聘办法,形成干部能上能下、职工能进能出、工资能升能降的管理机制。转制为企业性质的国有林场根据自身经营情况自主聘用人员。

国有林场富余的职工,按照“内部消化为主、多渠道解决就业”和“以人为本、确保稳定”的原则妥善安置,不采取强制性买断

方式,不搞一次性下岗分流。主要通过以下途径进行安置:一是通过购买服务方式从事森林管护抚育;二是由林场提供森林旅游服务岗位、林业特色种养业岗位等逐步过渡到退休;三是对距法定退休年龄不足5年的,经职工本人申请,可以实行内部退养,达到退休年龄时按照国家规定办理退休;四是经协商一致同意,可依法解除(终止)劳动合同,依法支付经济补偿;五是加强有针对性的职业技能培训,鼓励和引导部分职工转岗就业,对其中年龄大且难以通过市场实现就业的,各区人民政府可提供公益性岗位帮助解决就业。

国有林场职工要全部参加社会保险,做到应保尽保、平稳过渡、合理衔接,确保职工退休后生活有保障。参加社会保险办法由各区人民政府依据国家、省、市社会保险有关政策,结合林场实际制定,所需资金由各区人民政府统筹解决。市财政将按照中央和省财政下拨补助资金的标准及相关要求,安排人员补助资金和工作经费。国有林场林农和所代管行政村农民,按照政策规定参加当地城乡居民基本养老保险和基本医疗保险。符合条件的困难家庭按照规定纳入当地最低生活保障范围。落实国有林场职工住房公积金和住房补贴政策。在符合土地利用总体规划的前提下,经依法批准,允许国有林场利用自有土地建设保障性安居工程,并依法依规办理建设用地审批、土地供应和确权登记手续。

(四)分离国有林场办社会职能。各区国有林场代管的村,原则上移交属地乡镇(街道)管理,暂不具备条件的,先在内部分开

运行和管理,创造条件逐步移交。

(五)创新国有林场资源管护和经营机制。国有林场公益林日常管护要引入市场机制,通过合同、委托等方式面向社会购买服务。国有林场经营性业务必须采取市场化运作,通过组建经济实体负责运营,国有林场负责对经济实体的国有资产进行监管,不参与经济实体的具体经营,实行事企分开。暂不能分开的经营活动严格实行“收支两条线”管理,经营收入主要用于国有林场基础设施建设和林业事业发展。企业性质国有林场经营范围内划分为公益林的部分,通过政府购买服务的形式实现管护,中央和省财政将按照公益林核定等级分别安排管护资金。同时,要主动面向市场,通过合资、合作等形式,发展苗木花卉、森林生态旅游、野生动物驯养等替代产业,提高运营效率和经济效益。各区人民政府应当做好林地、林木等不动产确权登记发证工作。

(六)建立国有林场森林资源监管体制。按照林地性质、生态区位、面积大小、监管事项、对社会全局利益影响程度等因素,由各级林业行政主管部门分级监管。市、区林业行政主管部门要加快职能转变,加强对国有林场发展战略、规划、政策、标准等制定、实施和林地、森林资源的监管,减少对国有林场的微观管理和直接管理,落实国有林场法人自主权。加强国有林场管理机构建设,强化监管职能,加大对国有林场森林资源消长与林地资源变更的监测、检查、考核力度,确保林场森林资源权属稳定、持续增长。保持国有林场林地范围和用途的长期稳定,严禁林地转为非林地。经批

准占用国有林场林地的,应当按照规定足额支付林地林木补偿费、安置补助费、植被恢复费和职工社会保障费用。实施以提高森林资源质量和严格控制采伐量为核心的国有林场森林资源经营管理制度,每5年编制一期森林经营方案,按照森林经营方案编制采伐限额、制订年度生产计划和开展森林经营活动,各区人民政府负责对所管理国有林场的森林经营方案编制和实施情况进行检查。加强国有林场森林资源监测体系建设,建立健全国有林场森林资源管理档案,定期向社会公布国有林场森林资源状况,接受社会监督。建立制度化的监测考核体制,将国有林场森林资源保护管理情况纳入森林资源保护和发展目标责任考核体系,作为综合评价各区人民政府和有关部门主要负责人政绩的重要依据,对国有林场场长实行森林资源离任审计。

五、步骤安排

(一)科学编制改革实施方案。各区人民政府以及各国有林场要在全面调查、摸清情况的基础上,按照中央、省、市文件要求,结合实际制订各自改革实施方案。各区改革实施方案经本级人民政府审议后,报市国有林场改革工作领导小组审批,并报送省国有林场改革工作领导小组备案。

(二)精心组织实施。各区要按照审批的改革方案,召开改革动员会进行部署;要广泛宣传动员,让职工了解改革的历史背景、重要意义、政策措施和目标要求,形成有利于改革的良好氛围;要认真抓好改革的每一个环节,做到方向不走偏、工作不走样、时间

不拖延,确保按照全省统一要求完成改革任务。

(三)积极配合做好省级检查验收。省人民政府将于2017年7—12月对各地国有林场改革工作进行检查验收。届时,各区要积极配合,做好我市国有林场改革检查验收工作。同时,要认真总结国有林场改革的经验做法和存在的问题,健全完善相关管理制度,巩固改革成果,建立长效机制。

六、保障措施

(一)加强组织领导。市国有林场改革工作领导小组负责全市国有林场改革工作的组织、协调、推进,市直相关部门要按照责任分工,各司其职、各负其责,形成合力。各相关区要成立由区人民政府主要负责人任组长的区国有林场改革工作领导小组,组建工作专班,具体做好本区国有林场改革的各项工作。市各相关部门责任分工如下:

市发展改革委:负责做好国有林场改革的综合协调,配合相关部门制定和完善配套政策措施;指导各区依法依规制订本区国有林场改革实施方案;按照国有林场改革公益性取向和功能定位,合理界定林场属性;组织开展国有林场基础设施调查研究,将国有林场纳入各区人民政府建设规划和精准扶贫范围进行统筹安排。

市园林和林业局:负责做好对各区的政策指导、统筹协调,确保按期完成国有林场改革任务;加强森林资源监管工作,维护和提高森林资源的生态功能;进一步摸清国有林场林地和森林资源家底,严防国有资产流失;建立分级负责的监管体制,明确监管范围、

监管事项、监管责任；建立国有林场制度化的监测考核体系，并作为各级政府考核的重要依据。

市财政局：负责指导各区做好改革成本测算及财政政策支持；将国有林场纳入养老保险补贴政策、就业政策、支农惠农政策、扶贫政策、政府购买服务政策范围，并给予大力支持；在国有林场改革成本方面，市级财政按照省补助标准及相关要求按比例给予配套，用于林场职工参加社会保险和就业安置；在国有林场改革工作经费方面给予支持；配合支持国有林场基础设施建设，促进国有林场与周边地区基本公共服务均等化。

市人力资源社会保障局：负责指导各区做好国有林场职工安置和社会保障工作；将与国有林场建立事实劳动关系的聘用人员、工作年限较长的超龄人员，按照政策纳入社会保险参保范围；按照人社部发〔2015〕54号文件要求，对国有林场职工实行人员聘用制和岗位管理制。参照支持西部和艰苦边远地区发展相关政策，引进国有林场发展急需的管理和技术人才。

市编办：负责指导各区做好国有林场定性定编工作，对界定为公益类事业单位的国有林场，按照分类推进事业单位改革的要求，实行政企、事企分开和规范管理，在本级事业编制总量内，科学核定国有林场编制。

市城乡建设、交通运输、水务、园林和林业、通讯、供电等部门和单位要优先将国有林场基础设施建设纳入支持范围，加大专项资金的支持和投入力度，力争用3年时间使全市国有林场水、电、

路、通讯等基础设施达到周边地区同等水平。

市、区金融机构要积极支持国有林场改革,按照平等协商和商业化原则,分类化解国有林场金融债务。各区财政、金融工作、审计、园林和林业等部门要加强对国有林场债权、债务和资产的清理认定及核查工作,防止国有资产流失和借改革之机逃废债务。

市档案、民政、国土规划、卫生计生、审计、法制、农业等部门,负责根据各自职能制定和落实支持国有林场改革发展的政策措施,对口指导各区抓好国有林场改革相关工作落实。

(二)强化督导检查。各区要高度重视国有林场改革工作,加强督促检查,对改革中出现的新情况、新问题要及时研究解决,对改革中一些好做法、好经验要及时总结推广,对作风不实、工作不力、不能按时完成任务、改革中造成不良影响的要予以通报、问责。

(三)确保社会稳定。正确处理改革发展稳定的关系,严格落实维稳责任制。坚持以人为本,认真做好职工思想政治工作,严格落实改革相关政策,妥善化解各种矛盾。坚持公开公平公正,充分尊重和保障职工知情权、参与权和监督权,充分发挥职工在推进改革中的积极性和主动性。严厉打击借改革之机破坏国有森林资源的违法行为。注重保持改革政策的连续性、稳定性,防止“翻烧饼”;注重及时处理改革中苗头性问题,防止引发重大不稳定事件,确保国有林场改革平稳顺利进行。

抄送：市委办公厅，武汉警备区，各人民团体，各民主党派。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院、检察院。
各新闻单位，各部属驻汉企业、事业单位。

武汉市人民政府办公厅

2016年11月14日印发
