

林业国企改革中的管理创新与法制化规范路径及改进策略

徐轶枫

吉林长白山森工集团白河林业分公司 吉林延边 133613

摘要: 国有林业企业是国家推进绿色发展、“双碳”战略的核心主体,是国家生态文明战略的核心。目前,在我国生态文明建设不断深化、国有资产结构不断优化的背景下,我国林业国有企业进入一个重大的转变时期。但是,现有的经营机制与经营方式已经不能满足新时期企业发展的需要,迫切需要通过治理的革新与法制的建立来增强企业的生命力与竞争能力。林业国有企业是我国林业资源开发的重要组成部分,也是我国林业资源保护的重要组成部分。

关键词: 林业国企改革;管理创新;法制化规范路径化

到2025年,中国的林业经济总量有望达到9000亿,而国有林业对经济增长的贡献率将达到40%以上。随着国有企业改革三年推进,全国林业国有企业中,大约有65%实现了企业重组,如原有五大森工中长白山森工集团收购吉林森工集团。尤其是在混改的过程中,我国林业企业参与度还不到30%,远远落后于其他产业。同时,随着《林业法》的修改,林业企业依法管理的压力也越来越大,到2025年,涉及林业企业的违法行为将比2020年减少23%,因此企业合规管理制度的完善程度还有待提高。

一、林业国企改革中管理创新与法制化建设的意义

(一) 保障国家生态安全的必然要求

林业国有企业改革中的管理创新和法制建设,对维护国家生态安全具有重要意义。仅以国有五大森工集团为例,经营面积6000多万公顷,森林蓄积量达35亿立方米,担负着维护国家生态屏障的重要作用。在2022年的审计数据中,部分企业造林成活率不足65%,违法占用林地现象严重。黑龙江林业试点地区森林资源监测覆盖率提高了40%,非法盗伐案件同比下降了28%,建立了现代企业制度,建立了数字监督体系。在法制建设上,在修订《中华人民共和国森林法》的过程中,出台了17部行政法规,将森林覆盖率和生物多样性等指标纳入考核体系,内蒙古森工通过司法协作机制挽回了1.2亿元的生态损失。这一制度重构解决了因政企不分造成的监管缺口问题,也为天然林可持续经营提供了法律保证,使我国国有林区在保持每年500万立方米木材供应的前提下,将天然林保护工程区域的生态服务价值提高到每年600亿元。改革实践证明,只有把技术创新嵌入到法治的框架中,才能使生态效益和管理效率达到一个动态平衡^[1]。

(二) 推动国企高质量发展的内在需求

实现国有企业的高质量发展,就需要通过改革开

放和依法治理来实现。如,在我国东北地区主要林区实施“森林经营方案”,即按照《中华人民共和国森林法》和《国有林场经营管理办法》,编制五年科学合理的采伐和管护规划,并利用“智慧林业”平台,构建“森林规划”和“林木生长模型”等技术的规范化运用。黑龙江省林业集团按照《中华人民共和国企业国有资产法》的规定进行了改制,健全企业的内控和风险防范体系,把企业的环境效益评价与企业的业绩挂钩,保证企业的各项生产行为符合《森林采伐更新管理办法》等相关法律规定。通过“技术+制度”的改革,可以很好地改变以往“重采轻育”、权责不明的弊端,促进企业由资源消耗型到可持续管理,为我国的林业现代化打下良好的基础。

(三) 实现“双碳”目标的重要支撑

林业碳汇的市场化是国有企业改革的一个新契机。具体而言,可以分为三个步骤:先构建基于Lidar的碳源汇测量与观测系统,准确估算出碳储量。第二个步骤为发展碳汇计划,主要针对能增加碳汇的工程,如人工林培育、低效林改造等;第三个步骤就是对碳排放进行研究,比如发展碳排放质押和碳排放保险等。广东韶关的一座林场,通过开展“碳汇”工程,实现林业的可持续发展。“资源变资产、资产变资本”的转变方式,为林业国有企业实现“绿色”转变,探索出一条可行的途径^[2]。

二、当前林业国企改革面临的主要问题

(一) 管理体制滞后性问题

我国林业国有企业长期以来实行的行政体制,已成为制约国有企业发展的瓶颈。对东北地区一家大型林业企业的调查表明,一件普通的装备购置手续,要经过7级12个部门的审核,一般要45天才能办好。某国有森工集团木材精深加工项目因环评审批延迟,导致进口设备采购成本上升及订单违约案例。在人员管理上,依然沿

袭着“铁饭碗”的计划经济体制，在过去五年里，一批高校毕业生的离职率达到了68%，其根本原因在于工资待遇低于同行业的30%~40%。如一家林业勘测设计机构的资深工程师，其平均工资低于同级主管2000多元，使其工作热情受到极大的打击。由于对职工的考评只是一种形式，每年的平均成绩都保持在98%左右，这种做法没有发挥出应有的激励和约束功能。这样的制度，不但使人力资源大量流失，也使企业缺乏创新的积极性^[3]。

（二）市场化转型困境

目前，东北林业国有企业改革面临着许多现实的困境。五大国有林业集团，包括龙江林业，伊春林业，大兴安岭林业，吉林长白山林业和内蒙古林业，长期以来都受到体制和机制的制约，难以适应市场竞争的需要。其中，龙江森工集团控制的林地面积达658万公顷，但资源利用率普遍较低。制度障碍是目前我国林业产业转型中的一大现实瓶颈。我国森林资源保护管理体制存在着诸多问题，其中部分国家法规标准相对滞后，不能充分满足森林资源多样化发展的需要，造成了地方实践中缺乏明确的依据与操作空间。如国有林区禁止林下参等高附加值种植，桦树汁采集仅在黑龙江部分地区进行，吉林省尚未完全开放，造成毗邻林区“一林两制”发展差异，制约资源整体效能转化。黑龙江、吉林等省近3年已发生多起林蛙养殖群体性事件，并引发赴京上访事件，凸显出政策不统一、配套措施不完善等社会风险与经营困境。数据显示，2022年，五大林业集团营业收入不到300亿元，这与它们庞大的生态资源规模极不相称，反映了我国森工企业顺利转型、实现资源可持续利用的政策体系需要优化。尤其是在“生态保护优先”的政策导向下，如何兼顾保护和发展，已成为市场化转型过程中的深层矛盾。虽然各森工集团都在尝试发展森林旅游和林下经济，但是受到国有林地使用管制的制约，实际操作空间非常有限^[4]。

（三）法制化建设短板

在当前国有企业改革过程中，林业法制建设的短板尤为突出。我国国有林面积约为1.1亿公顷，占全国森林总面积的40%，而相关法律制度却不能满足管理要求。我国《中华人民共和国森林法》虽然经过了多次修改，但是关于国有林经营权、采伐限额和生态补偿等关键问题的规定还比较笼统，造成了实践中的监管盲区。以东北国有林区为例，在过去5年里，森林权属纠纷案件年均增长12%，反映了由于法律概念不明确而产生的矛盾。从产权制度上看，国有林所有权、使用权和收益权的法律界限不清，以及一些地方政府和林业企业的权责重叠现象比较严重的问题。虽然我国《中华人民共和国环境

保护法》已将生态保护红线划定纳入其中，但是对国有林区的特殊保护规定却相对薄弱，2022年中央环保督察发现，国有林区违规占用林地整治率仅为67%，严重制约了我国林业可持续发展。此外，国有林区碳汇交易和森林健康产业等新业态的法律法规尚不完善，导致企业在探索创新过程中面临着法律风险。我国国有林区执法队伍普遍不到1人/万亩林地，与发达国家相比相差甚远，盗伐、滥伐等现象时有发生。这一立法粗疏和执法不力的双重困境，已经成为我国国有林业企业可持续发展的一个重大瓶颈。

三、林业国企改革中的管理创新与法制化规范路径及改进策略

（一）构建现代企业管理体系

林业国有企业要打破原有的经营模式，就要构建符合市场经济要求的现代企业制度。推行职业经理制，是解决国有企业行政化问题的重要措施，云南普洱国有林业企业改制为国有企业提供了有益的借鉴。在全国范围内进行总经理职位的选拔，并对具有十年以上林业企业的管理工作经历进行了严格的考核，经过笔试、面试和实地考察，在87个应征者中选出了一位职业经理人。在聘任协议中，对三年的工作任务进行了详细的规定：每年的林木蓄积量增幅不少于3%，经营收益年均增幅15%，并建立分级奖励制度。在实践上，需要构建“双向进入，交叉任职”的体制，在原有的领导班子中，通过选拔产生的优秀人才进入监督委员会任职，以保证改革顺利进行。

工资制度的变革必须打破传统的“大锅饭”，浙江丽水某国有林场实行的“基本工资+业绩+股份”三个层次的组织形式是很有价值的。这个林场把职工基础薪酬的30%改成了可调整的业绩指标，并建立一个员工持股的平台，按照职位的价值进行了虚拟股份的发放，每年的奖金也和林场的收益直接联系在了一起。实行此项措施后，三年间，林场营业收入增加了180%，员工的人均增收增加了65%。从可实施性角度看，公司的股票期权应设定一个合理的解禁条件，如30%的股票回报率和生态目标的实现相结合，以保证公司的经济效益和生态效益的同时提高。在对企业的日常管理中，可以引进OKR评价手段，把“精确提高林业质量”这类的战略性目标，通过每一次的回顾，对企业的运营战略进行适时的修正。福建南平林业股份有限公司利用信息化技术对考评进行全程跟踪，构建12个维度56个指标的考评库，提高考评的准确性和有效性^[5]。

（二）深化市场化经营机制

打破原有的管理方式，构建符合现代市场制度的运

作体制是森林国有企业实现市场化转变的核心。对于引进战略投资人,可以采用“存量资产证券化+增量式混合所有制”相结合的方式。在实际运作中,可以从具备较好运营和管理能力的企业中,通过产权交易市场进行不多于49%的股份的公开交易。湖南某国有林业企业于2022年采取这一方式,顺利地将一家上市公司纳入了战略投资人行列,不但得到了2亿3000万的投资,而且还将最好的种苗繁育技术与营销途径,提高了每亩地产量65%以上。在资金运用方面,应建立专门的森林工业投资基金,以发展林下经济和生态旅游为主要方向。云南普洱成立10个亿的森林开发基金,以“持股不持股”的形式,培育了3个年产值超过一亿的森林龙头企业。

要做好生态产业链的拓展,就必须在高增值环节上进行创新。提出“医药+观光+养老”相结合的发展模式。在具体实施过程中,应抓住三个关键步骤:第一,区位评价,要选在交通便捷(距中心城区2小时车程以内),负氧离子含量高(3000多个/毫升)的森林地区;基础设施,以“轻资产,重体验”为理念,打造具有独特功能的森林康复步道和自然教育中心;三是提供支持,发展以森林静心、园艺治疗为主要内容的学科。经过改造,四川洪雅某林业企业的林业健康产业已经达到了营业总收入的42%,平均每人每天消费800多元。在碳汇交易中,应构建从测量、监控、交易等环节的完整制度。在技术上,利用“无人机测量+地基改正”的方式提高遥感估算的准确性,四川凉山州将估算的碳汇估算误差降低到5%以下。在交易方面要主动融入国家碳市场,到现在为止,福建和三明已经开展了12个森林碳汇试点,总交易额超过了5000万元人民币。

尤其是在以市场为导向的体制创新的进程中,要注重构建一种有效的风险防范体系。对引进的各类企业,实行“负面清单”,并有具体禁止的行业;对新建的运营工程,应采取“试验—考核—示范”的逐步发展战略。浙江丽水率先在3家已具有一定规模的林场开展试验,两年运行考核合格后,逐步向全国范围内扩散,可有效规避盲目投入所造成的潜在危险。

(三) 完善法制化保障体系

在吉林省国有林区改革的过程中,其法制保障制度的构建具有鲜明的地方实践特征。吉林省是国家重点林区,依托省直管林区法院制度优势,创新实施“森林法官”机制,全省林区法院在2023年受理的涉林案件同比下降18%,充分体现了司法介入的有效性。这一将司法服务嵌入林业治理末梢的模式,既延续了传统林区“政企合一”体制下的管理惰性,又以司法专业化力量下沉

化解历史遗留问题引发的矛盾。数据显示,2020年长白山重点林区涉林信访总量由327件下降到2022年189件,体现了法治化路径对森林治理效能的积极作用。

当前我国国有林区法治化进程中最大的矛盾就是法规制度的现代化转型。原吉林森工集团改制过程中暴露出来的产权纠纷案件中,大约42%的涉林诉讼都是由于历史用地审批程序上的瑕疵所引起的。这就要求林业法规体系要与国有企业改革同步进行动态调整,尤其是森林资源资产评估、流转监管等关键环节,要加强司法审查和行政监督的衔接。实践中,延边林区中级人民法院建立“绿标”分类管理体系,将生态保护和经济发展的双重价值纳入司法裁量基准,使案件调撤率提高到67%,为保护和发展平衡提供了区域性的判例经验。我国林业法制建设并不能简单地照搬工商企业改革的模板。在吉林蛟河林业局试点过程中,由于没有充分考虑林区特有的“场户混居”的生态社区特点,极易引发群体性维权事件。这意味着,我国林业法治建设仍需建立以生态补偿和社区治理为核心的专门制度安排,以适应国有企业改革的总体要求,并回应林区特殊的社会—生态复合体系需求。

结语

综上所述,加强国有企业的经营改革和法治化规范路径,是促进我国经济社会高质量发展的必然选择。今后,在我国生态文明建设和国有企业改革深入推进的背景下,必须从治理机制创新、治理结构优化、法治保障三个方面入手,加速构建现代企业制度。这对于提高企业运营效益、提高生态产品的供应水平、实现人类与环境的协调发展具有重要的现实意义。

参考文献

- [1]冯羽双.林业可持续发展视域下国有森工企业经营创新探索——评《东北国有森工企业改制分析与评价研究》[J].林业经济,2022,44(07):98.
- [2]刘云凌,刘听众.林业发展助力乡村振兴的探索与实践[J].现代园艺,2025,48(13):187-189.
- [3]林芳,徐丽英,何友均.动力机制转换视角下我国林业高质量发展路径探析[J].世界林业研究,2025,38(02):78-84.
- [4]董玮,高洪飞,田淑英.中国林长制改革的绿色发展效应研究[J].生态文明研究,2025,(02):25-41.
- [5]李峰卿.中国林业科学研究院林下经济创新团队助力广西集体林权制度改革[J].林业科技通讯,2025,(03):76.