

刘于鹤 ◎ 编著

中国

森林经营研究



Research on
Forest Management in China



中国林业出版社

刘于鹤



中国森林经营研究



Research on
Forest Management in China

R e s e a r c h o n F o r e s t M a n a g e m e n t i n C h i n a

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国森林经营研究 / 刘于鹤编著. —北京: 中国林业出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5038 - 7505 - 2

I ①中… II. ①刘… III. ①森林经营 - 研究 - 中国
IV. ①S75

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 103613 号

出 版: 中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

E-mail: fwlp@163.com 电话: (010) 83227317

发 行: 中国林业出版社

印 刷: 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次: 2014 年 6 月第 1 版

印 次: 2014 年 6 月第 1 次

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15

字 数: 302 千字

彩 插: 12

定 价: 75.00 元

中国森林经营研究

中国老科学技术工作者协会 森林经营调研组成员名单

组 长 刘于鹤

成 员 （按姓氏拼音顺序排列）

陈 勇 陈秀保 程志民 董若砖

郭辅卿 姬 金 赖炳辉 李葆珍

林 进 林凤鸣 彭 希 秦德顺

邱凤杨 施 红 宋会川 汪祥森

王幼臣 徐筱如 张久荣



中国森林经营研究

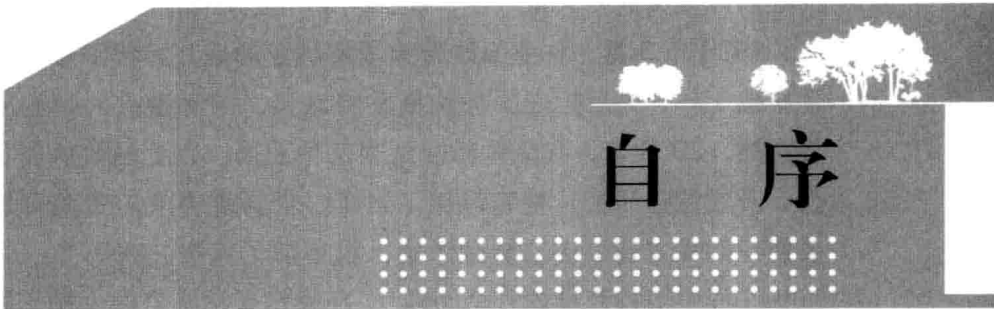
编委会

主 任 刘于鹤

编 委 (按姓氏拼音顺序排列)

陈秀保 李葆珍 林 进 刘春华

秦德顺 邱凤杨 孙传玉 张久荣



自序

1961 年 10 月，我从前苏联列宁格勒林业工程技术学院毕业回国后，进入林业部（现国家林业局）至今整整 53 年了。这期间，我经历了无数次国务院国家机关机构改革，从林业部到农林部、国家林业总局，而后又恢复林业部，直至国家林业局。我也目睹了林业部（局）内设机构的调整和工作重心的转移。“文化大革命”前的林业部第一要务无疑是保障国家的木材需求，林业部直接管理设在哈尔滨的东北森工总局以及下属松花江、合江、牡丹江、伊春、内蒙古、吉林等林业管理局及其 140 多个林业局的人事、生产、计划、财务及物资供应等等。林业部内设编制 1150 人，设有木材生产局，还有计划司、财务司、机械局、物资局、设备局等等，大都是为木材生产服务的，所以，南方各省林业厅（局）长们讽刺地说国家林业部是东北林业部。如今，国家林业局主要职责是造林绿化，为此设有造林绿化管理司，还有众多的直属机构，如场圃总站、治沙办、长防办、速生办、天保办、退耕办等等，实际上包括一些综合部门，如发展规划与资金管理司等在内，也主要是为造林绿化、生态建设服务的。我应当算是新中国林业建设的见证人。毫无疑问，60 年来，我国林业工作取得了举世瞩目的成就，特别是人工林面积达 6900 多万 hm^2 ，占我国有林地面积的 $1/3$ 。然而，最深刻的教训是没有坚持两手抓，即在加强森林培育的同时，没有积极发展林业产业，加之长期忽视森林经营，致使森林质量低下，既不能满足国家生态安全，也不能保障国家的木材安全。这是否与我国 60 多年来林业工作的指导思想有关，如果说改革开放前受大环境影响，国际封锁，国内经济发展水平所限，

而经济建设又需要大量木材，那么改革开放以来呢？值得我们深思。

1998年3月，林业部改建为国家林业局后，经组织安排我离开了林业工作，先后担任国务院稽察特派员、国有重点大型企业监事会主席。2003年，我又重新回到国家林业局，以全国政协委员的身份，开展调查研究，建言献策。当年，全国政协人口资源环境委员会组织到黑龙江、吉林林区考察，我参加了考察并撰写了“天然林保护工程中值得商榷的几个问题”，在肯定天然林资源保护工程的同时，指出了“天保”工程10年期不足以使规划区内森林得以恢复，必须一期一期坚持下去；在“天保”工程中，对森林应当积极培育，而不仅仅是消极管护，其经费也应主要用于培育。2004年，我开始担任中国老科学技术工作者协会副会长、林业分会理事长，此时，国家启动了“振兴东北老工业基地”战略部署，而东北森工历史上就是东北老工业基地的重要组成部分。因此，2005年，我们在中国老科学技术工作者协会立项开展“加强森林培育，振兴东北老森林工业基地”的调研，调研报告中指出：“要重新振兴东北老森工基地，林区改革是前提、森林培育是基础、发展产业是关键、政策支持是保障”。紧接着2006年开展了以“加强森林培育是东北内蒙古重点国有林区可持续发展的基础”的调研，调研报告重点阐述森林经营工作。自此，我们调研组围绕森林经营开展了系列调研，一年一个题目，各有侧重又有内在联系。2007年，集体林权制度改革进入高潮，我们经过调研提出，集体林区林权制度主体改革完成后，要强化配套改革的各项政策措施，并要逐步引导农户向规模化经营方向发展，因为现代林业不可能建立在个体经营基础上。2008年，以“加强森林培育，提高森林质量”为题开展调研，调研报告中指出，森林经营是林业工作的永恒主题，我国林业工作一直是抓两头，即造林更新和木材生产，而中间环节森林经营长期被忽视。报告详细分析了忽视森林经营的原因和严重后果，并提出了加强森林经营提高森林质量的意见和建议。2009年，针对普遍存在着强调生态忽视产业的倾向，我们开展了中国木材安全问题的调研，详细剖析了我国木材对外依存度高达50%的严峻形势，强调在重视生态安全的同时，也要注重木材安全，指出“加强森林培育、科学利用木材是实现我国木材安全的根本保障”。在以后几年的调研中又指出：加强森林经营关键是要编好并实施好森林经营方案；2010年，在“加强

森林经营 强化人才建设的调研报告”中指出：人才问题已成为制约森林经营的瓶颈；2011年，我们开展了“森林经营和营林机械化调研”，并提出“关于努力提升森林经营水平的建议”。2012年，针对林业界普遍存在的重点公益林禁伐、一般公益林限伐的现象，我们经过调研又提出了“加强防护林经营、改善生态与民生”的意见和建议。2013年，我们考察了国家林业局造林司和资源司所确定的4个可持续经营和管理的示范样板，提出“要举全局之力办好示范样板、推动我国森林经营健康发展”的建议。

我们认为，近一个时期以来，森林经营工作面临着前所未有的发展机遇，但也受到长期以来存在的深层次矛盾与问题的困扰，做到森林经营持续健康发展仍然任重道远。为此，我们以“新形势下森林经营工作的思考”为题，全面系统地阐述了新形势下森林经营工作面临的机遇与挑战，以及如何做好森林经营工作的意见，作为10年来系统调研的总结。

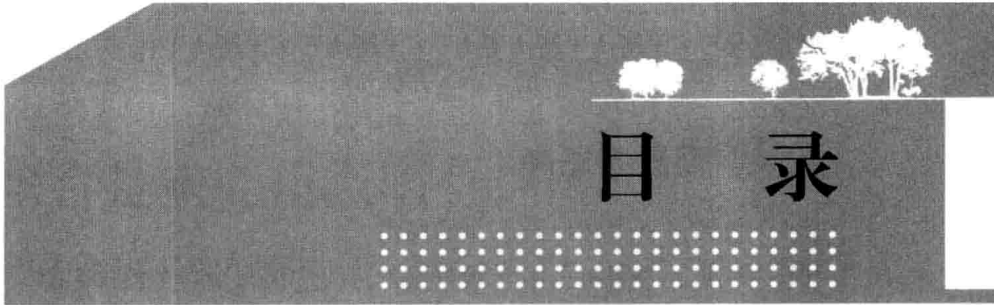
10年来，我们的调研足迹遍及祖国20多个省、区、市的大小山川和无数个基层林业单位，他们积极支持我们的工作，认为我们表达了他们的心声，说出了他们想说或想说又不便说的话。每次调研报告形成后都要召开专家论证会，邀请沈国舫、唐守正院士及盛炜彤研究员等知名专家学者论证、评审并提出意见，也都得到他们的肯定和赞许。特别是一些调研报告所形成的建议，报送国务院领导得到了肯定性批语。时任国家林业局局长贾治邦，更是重视我们的调研成果，将一些观点纳入到厅局长会议的报告中。在他的重视下，经过各司局的共同努力，国家出台了一系列促进森林经营的政策措施，使我国森林经营工作进入了一个新的时期。2011年，贾治邦局长为纪念中国老科学技术工作者协会林业分会成立20周年题词“夕阳红似火 余热再生辉”这既是对我们工作的肯定，也是对我们的鼓励。

10多年前，面临花甲之年，我曾经考虑在紧张工作一辈子之后，如何在老有所乐方面下点儿功夫。没想到转到完全陌生的国有大型企业做监管工作，干了5年收获颇丰，扩大了知识面，也为探索国有大型企业监管制度尽了微薄之力。回到国家林业局后又毫不情愿地被推到中国老科学技术工作者协会的岗位。一晃又过了10年，回想起来，这10年过得十分充实，也十分有意义。这期间充分发挥了

老科技工作者的优势，他们有丰富的实践经验，有一定专业知识，没有私利，看问题比较超脱、客观，践行了老有所为。我们能专下心来深入一线为中国森林经营调研，做了过去一直想做而未做成的事，看到了几代森林经理工作者所期盼的中国森林健康持续经营的曙光。然而，再好的事情不能只有起点而没有终点。2014年，中国老科学技术工作者协会及其林业分会都面临换届，我们现将10年调研成果汇编成《中国森林经营研究》一书作为献礼，也为我们的调研工作划上句号。全书分为调查与研究（上篇）和回顾与思考（下篇），上篇是中国老科学技术工作者协会林业分会调研组的调研报告和在其基础上形成的建议；下篇是调研组成员有关森林经营的文章。在调研和编辑本书过程中，主要参与人员有：张久荣、林进、李葆珍、邱凤杨、陈秀保、秦德顺、施红、董若砖、刘春华等，在此对他们表示感谢。期望通过本书出版，广大务林人能从中得到一些借鉴。更希望我们中国老科学技术工作者协会林业分会的继任者，接过接力棒，为推进我国现代林业建设作出新的贡献！

刘于鹄

2014年5月·北京



目 录

自 序

上篇 调查与研究

- 002/ 加强森林培育 振兴东北老森工基地
——东北重点国有林区调研报告
- 011/ 关于加强森林培育 振兴东北老森工基地的建议
- 017/ 加强森林培育是东北重点国有林区森林可持续经营的基础
——东北重点国有林区森林培育调研报告
- 029/ 一场伟大的变革
——集体林权制度改革调研报告
- 041/ 认真总结试点经验 探索具有中国特色的森林经营模式
——林业改革和森林经营调研报告
- 056/ 关于加强森林经营 提高森林质量的建议
- 064/ 中国森林经营事业将进入历史新起点
——内蒙古林区森林经营专题调研报告
- 077/ 加强培育和科学利用森林资源是木材安全的根本保障
——关于保障中国木材安全的调研报告
- 089/ 关于保障中国木材安全的建议
- 096/ 人才问题已成为制约森林经营的瓶颈
——加强森林经营 强化人才建设的调研报告
- 104/ 关于加强森林经营人才建设的建议
- 108/ 提升森林经营水平是现代林业建设的核心
——森林经营和营林机械化调研报告
- 119/ 关于努力提升森林经营水平的建议
- 126/ 加强防护林经营 改善生态与民生
——水土保持林与水源涵养林经营状况专题调研报告

- 139/ 关于切实加强防护林经营 改善生态与民生的建议
145/ 举全局之力办好示范样板 推动全国森林经营工作健康发展
——新形势下森林经营调研报告

下篇 回顾与思考

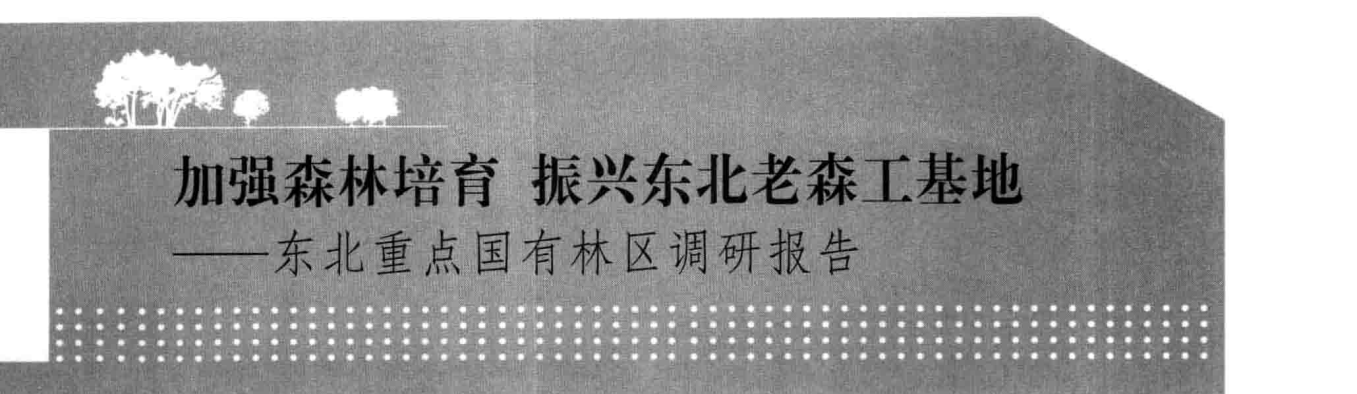
- 154/ 新形势下森林经营工作的思考
165/ 东北、内蒙古林区天然林保护工程中值得商榷的几个问题
170/ 为我国现代林业建设再立新功
——在国家林业局调查规划设计院建院 50 周年院庆时的讲话
172/ 北京林业应该走在全国的前列
——关于北京林业的调查与思考
180/ 发展大好形势 开创森林经理工作新局面
——在森林经理分会学术研讨会上的讲话
183/ 编好实施好森林经营方案是加强森林经营提高森林质量的关键
191/ 加强森林经营 提高森林质量研讨会会议纪要
197/ “文化大革命”时期的林业调查规划工作
200/ 我国森林资源清查技术步入世界先进行列
——60 年清查工作的回顾与启示
205/ 深化林权制度改革 加强森林科学经营
216/ 加强森林经营 任重道远
224/ 关于实施好森林抚育补助工作的意见
227/ 我国林业将在增汇减排应对气候变化中发挥重要作用
——《气候变化与中国林业碳汇》序
229/ 值得广大森林经理工作者一读的好书
——《中国森林经理管见》序

调查与研究

上篇

本篇收录了由中国老科学技术工作者协会部分专家组成的以加强森林经营为主题的调研组，在国家林业局的支持和有关部门的配合下，从2005年起，历时10年，深入国有、集体林区以及国家林业局森林经营试验示范单位与样板基地，就森林经营、木材安全、森林经营人才、营林机械化、防护林经营以及集体、国有林区改革等问题开展调研，完成了《加强森林培育、振兴东北老森工基地》等10篇专题调研报告及6个主题建议。





加强森林培育 振兴东北老森工基地

——东北重点国有林区调研报告

(2005 年 10 月)

东北重点国有林区是我国森林面积最大、资源分布最为集中的国有林区，其森林工业是东北老工业基地的重要组成部分。《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》中提出“必须把林业建设放在更加突出的位置”，“在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位，在生态建设中，要赋予林业以首要地位”。党的十六大又提出以人为本，全面协调可持续发展的科学发展观。这些都对林业发展提出了更高的要求。为了更全面、更准确地认识东北重点国有林区在我国社会和经济建设中的地位和作用，探索振兴东北老森林工业之路，中国老科学技术工作者协会调研组在国家林业局、黑龙江省大兴安岭林业管理局（大兴安岭林业集团公司）、黑龙江省森工总局（中国龙江森工集团）、吉林省林业厅、中国吉林森工集团、延边森工集团的支持和配合下，于 2005 年 6~8 月先后赴大兴安岭、小兴安岭、长白山等国有林区的 5 个林管局、11 个企业局进行调查研究及实地考察，广泛听取各方面的意见，与有关人员和专家进行了座谈。

一、东北重点国有林区在我国社会经济发展中具有重要战略地位，既是重要的生态屏障，又是重要的木材及林产品基地

东北重点国有林区是指龙江、吉林、内蒙古和大兴安岭四大森工（林业）集团公司所构成的林区，总人口 258 万，林业职工 85 万；总面积 6078 万 hm^2 ，占国土面积的 6.33%，森林覆盖率 62.17%；有林地面积 3728 万 hm^2 ，占全国有林地总面积的 22%；森林蓄积 31.6 亿 m^3 ，占全国森林蓄积的 26.3%；天然林面积和蓄积均接近全国天然林的 1/3。东北林区具有独特的物种组成，丰富的植被类型，辽阔的面积，巨大的木材蓄积和重要的生态服务功能，在全国森林资源和林业建设全局中占有举足轻重的地位。20 世纪 80 年代初，林业部曾集中了中央和地方众多的专家、学者开展全国林业区划工作（将全国划分为八大林区，其中东北林区定为用材、防

护林区)，区划成果获国家科技进步 2 等奖、林业部科技成果 1 等奖。

由此可见，东北重点国有林区具有两大功能：一是重要的生态屏障；二是重要的木材和林产品生产基地。首先，东北林区是我国北方重要的生态屏障。林区广泛分布的大面积森林和沼泽，有着特殊的生态区位优势，是东北地区众多江河和中心城市的水源地。东北平原商品粮基地的农业生态系统能否持续稳定，东北老工业基地的用水及生态状况能否保持良好，很大程度上依赖于周边地区森林和湿地生态系统的生态功能的发挥。正因为如此，东北地区的生态状况比较好，不属于生态脆弱地区。因此，东北林区在保障社会、经济可持续发展和生态安全方面起着重要的作用，是整个东北大平原乃至北方地区不可替代的生态屏障。

同时，东北重点国有林区还是我国重要木材和林产品的生产基地。新中国成立以来，党和国家都十分重视林区的开发建设，一直是我国主要的木材生产基地，商品材产量占全国的 $2/3$ 。实施天然林保护工程以来，木材产量逐年下降，2004 年年产木材 1058 万 m^3 ，还占全国商品材的 $1/4$ 。50 多年来，累计生产木材超过 10 亿 m^3 ，保障了国民经济建设和人民生活对林产品的需求。形成了包括林场、林业局，木材加工企业，规划设计部门，林业科研机构和林业院校在内的较为完整的产业体系，具备建设现代化林业体系的基本条件。然而，近百年来历经帝国主义侵占和掠夺、连年战乱、自然灾害以及人为过度采伐，导致森林资源数量减少，质量下降。自 1998 年开始实施天然林保护工程以来，国家投入了大量的“天保”资金，减轻了企业因减产而带来的经济困难，使国有林区森林资源得到有效的保护，实现了活立木蓄积和有林地面积双增长，扭转了森林消耗量大于生长量的局面。以黑龙江森工总局所辖 40 个林业局为例，1998 ~ 2004 年 7 年间，累计减少木材产量 1456 万 m^3 ，减少森林资源消耗量约 2426 万 m^3 ，有林地面积增加 10.8%，森林蓄积增加 15%，森林覆盖率提高了 8.2%，充分显示了森林资源所具有的再生潜力。应当看到，东北重点国有林区当前乃至今后一个时期，经过天然林保护，使林区得到休养生息，逐步增强活力，同时也为继续打造成为全国木材资源战略储备基地奠定更加坚实的基础。另外，天然林保护工程实施后，木材供给相应减少，但是社会对林产品的需求却日益增长，供需之间的矛盾日益加剧。目前进口木材占国内木材市场供给的半壁江山，每年要用 110 亿 ~ 150 亿美元外汇进口木材和林产品，折合原木约 1 亿 m^3 以上。从长远来看，满足我国对木材的需求不可能长期依赖进口，立足于国内才是长久之计。因此，加速培育东北重点国有林区的森林资源，充分发挥老森工基地的作用是解决我国木材供需矛盾的重要途径之一，重振老森工基地雄风是历史的必然。

国务院领导指出：“林业在东北经济发展和生态环境建设中占有重要地位”，并提出“要用新思路、新体制、新机制、新方式，走出加快老工业基地振兴的新路子”。因此，在实施东北老工业基地振兴的战略中，也应把老森林工业基地的振兴

作为重要组成。要深入贯彻落实《中共中央 国务院关于加快发展林业的决定》，牢固树立科学发展观，走可持续发展道路，扎扎实实地把东北老森工基地建设成为资源丰富、生态良好、产业发展、社会繁荣的新型林区。

二、加强森林培育、强化科学经营，实现森林资源持续利用是振兴东北老森工基地的基础

东北重点国有林区森工企业多数是 20 世纪 50 ~ 60 年代，个别在 70 年代建局。森工企业虽然作出了重大贡献，但在森林经营方面的教训也是很深刻的。以营林为基础的指导思想没有很好贯彻，重采轻造，重造轻育，采伐方式不科学，造成天然林资源减少，现有森林资源质量下降。

现行天然林保护工程的重点也不在森林资源培育上。工程实施以来，虽然森林经营思想转到生态优先，但加强森林培育的措施不力，扶持政策缺位。到 2003 年，林区天然林保护工程补助资金总额达 219.6 亿元，主要用于企业的森林管护费、基本养老保险、政策性社会支出补助、下岗职工一次性安置补助和基本保障费等，占天然林保护资金的 86%。正如林区工人所说，是维持职工生活的“救命钱”，而直接用于森林经营，改善群落结构，提高林地生产力的资金十分有限。所谓森林管护费，也只是解决管护人员的生活补助费，没有更多实质性的培育措施，森林资源的恢复进程必然要受到制约。

要正确处理森林资源保护与利用的关系。鉴于我国天然林长期过度采伐的历史状况，实行保育结合，科学经营，持续利用森林资源的方针，完全符合东北林区的实际状况；加强中、幼龄林抚育和低产林改造，是建设东北重点国有林区作为我国木材资源战略储备基地的重大措施，也是提高现有森林的生态功能和木材生产能力的重要手段。合理的森林采伐是森林培育的重要手段之一，不要把两者对立起来。东北国有林以天然林为主，经过几十年的开发利用，成过熟林比例大幅度降低，60% 以上为中、幼龄林，林分密度普遍较大。采取间伐等抚育措施，一方面可以调整林分结构，促进林木生长，同时还能提供一定数量的木材和就业岗位。特别是现在和今后木材精深加工主要是木材纤维利用，为抚育间伐材的合理利用提供了空间。但是，现行政策不利于中、幼龄林抚育，当前公益林禁伐区禁止商品性采伐。严格保护是必要的，但东北林区不是生态脆弱地区，公益林的比重要因地制宜确定。从长远考虑，除了对特殊林种要实行绝对保护外，其余的天然林在严格保护下也应科学合理利用。国内外对森林的科学保护、培育和利用都有成功的经验可以借鉴。在天然林经营方面：马来西亚把天然林列为永久保存林，但允许合理采伐，天然林是永久存在，但林中的每一棵树不是永久存在。通过合理的采伐方式和更新方式，把天然林永久保存和永续利用结合起来，不仅可以优化天然林结构，还可以更好地发挥天然林生态功能。吉林省汪清林业局早在 1959 年开始实施采育兼顾的实践工作，

努力将采伐利用森林的过程作为培育森林的过程。他们的做法是：控制采伐强度，间密留稀，保护幼树幼苗。这种采育兼顾林实现了森林生产最大化，缩短了采伐回归期，调整了资源结构，提高了林分质量。到2004年底，全局实现“3个3000万”，即建局时森林蓄积3200万 m^3 ；迄今为止共采伐消耗森林蓄积3600万 m^3 ；目前森林蓄积量仍达到3891万 m^3 ，基本上探索出一条青山常在，永续利用的道路。在科学经营方面：北欧的芬兰国土面积为33.8万 km^2 ，大部分土地位于北极圈内，森林总面积2300万 hm^2 ，年平均采伐量5600万 m^3 ，年生长量为7500万 m^3 ，林产品出口占总出口值的1/3以上。芬兰的主要经验是：国家鼓励林主提高森林经营深度。该国1928年颁布的《森林改造法》规定：国家通过预算拨款资助增加林道、林地施肥等森林改造工程。瑞典也是一个林业非常发达的国家，在20世纪80年代制定的《森林法》中，对森林间伐和森林经营方案作出了明确规定。全国每10年进行一次森林资源清查，对每个林班都进行具体的规划设计，建立完整的森林资源档案。国有和私有林主都必须按规划设计进行经营管理。与自然条件类似芬兰的黑龙江省面积为45.4万 km^2 ，其中森林面积1797万 hm^2 ，相当于芬兰森林面积的90%，但生长量和采伐量仅为芬兰的1/3。可见，黑龙江森林生产力是很低的，但如果加强科学经营，潜力也是很大的。

因此，我们要借鉴国外和国内的经验，在森林培育和科学经营上要在4个方面下大工夫。

(1) 森林经营主体体制要创新，实行产业化经营，经营方式因地制宜，灵活多样。

(2) 强化政府对森林培育扶持政策，鼓励各种经营主体积极开展森林抚育活动，提高森林经营强度。

(3) 积极采用新技术，加强森林资源调查，依法编制和实施科学的森林经营方案，最终实现每一块林地都按照科学的经营方案进行经营和管理，使林地生产力得以最大提高。

(4) 根据市场需要的预测，在现有林和新造林中大力发展定向培育工业原料速生丰产林。

三、深化森工企业改革，建立现代企业制度，强化体制创新，增强发展活力是振兴东北老森工基地的前提

林区是先有企业，后有社区，长期以来政企合一，政事合一。大兴安岭林区跨黑龙江省、内蒙古自治区行政范围，大兴安岭地区行署、大兴安岭林业管理局、大兴安岭林业集团公司（国家直属企业）3块牌子一套机构，纯粹的政企合一体制。黑龙江森工总局和中国龙江森工集团总公司是一套人马，省人民政府授权总局行使所辖林区的行政职能。黑龙江省森工总局下属的伊春林管局又和伊春市人民政府政

企合一，辖1市、1县、2个行政区、13个政企合一区（企业局）、4个企业局。吉林省国有森林资源由省林业厅行使行政监督管理权，而市场主体的吉林森工集团和延边森工集团分别隶属省人民政府和延边朝鲜族自治州人民政府。政企合一体制的条件下，森工企业无需以平等的身份参与市场竞争，更多的是以自身利益为准则，有悖于行政执法的合法程序，有损于行政严肃性和公平性。国有森工公、检、法机构实行林业与地方双重领导体制，人事、经费、行政执法队伍建设等以林业投入为主，体制也极为不顺。

现行森工企业是全民所有制，森林资源属国有，但企业既保护森林资源，又利用森林资源。森林资源管理者和经营者两者集于一身，一方面承担公益性林业任务，即天然林保护，另一方面生产商品材和林产品；一靠国家扶持，二靠生产利润维护。这种企业机制造成产权制度缺位，事权不清。其结局是国家要森林资源，保生态恢复；地方政府要效益，保资产经营费用足额上收；企业要生存保职工开工资，保林区社会稳定。相互之间的矛盾严重制约了森林资源保护，同时也制约了企业的发展。

现行体制下，管理机构层次繁多，重叠臃肿，效率低下，管理费高。黑龙江省森工总局下属4个管理局、40个林业局、17个林产工业企业以及科研院所、规划设计、商业服务、文教卫生及公、检、法等，仅县处级以上企事业单位多达140个。40个林业局2004年要向总局上交管理费1.68亿元。伊春市总人口132万人，下辖市、县、区、企业局21个县级机构。以友好林业局（也是伊春市友好区）为例，人口仅6.7万人，党委、政府、人大、政协几套班子齐全，下属政府、社会职能机构67个、职工2734人，每年由企业营业外支出经费达3415.5万元。

由于林区地理位置的特殊性和过去贯彻“先生产，后生活”的建设方针，林区自成体系，一直承担着大量的社会职能和大量的营业外支出，给企业带来沉重负担，至今尚未剥离。黑龙江森工企业办中小学校694个、卫生医疗机构787个、公检法机构154个，每年总支出达5.8亿元。大兴安岭林业集团公司年负担政府行政和社会职能经费达10亿元。吉林森工集团是1994年从省林业厅分离出来的独立企业法人，目前集团每年承担社会支出5.9亿元。企业在职职工125151人，文教卫生及公、检、法机构职工9071人，虽然只占职工总数的7.3%，但工资总额占全员工资总额的27.9%，为7823万元。

早在20世纪80年代中期，东北重点国有林区就出现“资源危机，经济危困”。20年过去了，国有林区社会经济发展仍然缓慢。到2004年，黑龙江森工企业拖欠职工工资7.2亿元，福利费超支挂账9.4亿元，拖欠银行贷款26亿元，潜亏挂账26亿元。相对较好的吉林省国有林区，林业经济也是长期处于低水平徘徊，增长速度在5%以下，林业职工年收入在5600元以下，也大大低于全国林业职工年均收入（8439元）的水平。发展缓慢的原因是观念落后，体制不顺，机制不活，所有制单一，国有一股独大，缺乏动力和活力，致使整体生产力水平低。近几年来，林区也