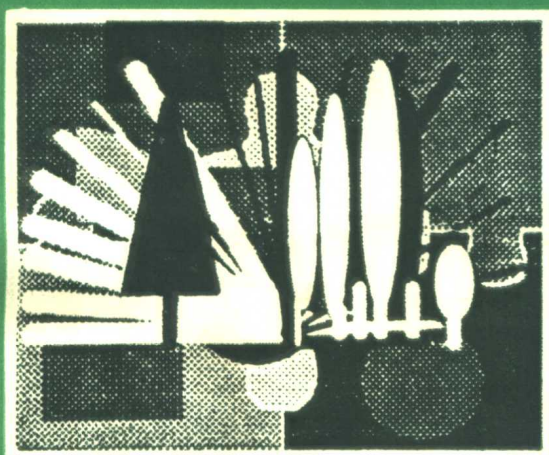


林地分类经营

——管理与开发

李清盛 毕国力 等编著



中国林业出版社

林地分类经营—— 管理与开发

李清盛 毕国力 等编著

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

林地分类经营: 管理与开发/李清盛, 毕国力等编著. —
北京: 中国林业出版社, 1996.12
ISBN 7-5038-1713-5

I. 林… II. ①李… ②毕… III. 林业经营-分类 IV. S
75

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第17246号

中国林业出版社出版

(100009 北京西城区刘海胡同7号)

河北省三河市艺苑印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

1996年10月第1版 1996年10月 第1次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 4.625

字数: 96千字 印数: 1—1200册

定价: 8元

编著者: 李清盛(吉林林学院)

毕国力(长春市净月潭北方绿化中心)

赵成才(长春市净月潭北方绿化中心)

刘福金(吉林省林业科学院)

计洪双(长春市净月潭北方绿化中心)

王选珍(吉林市林业科学研究所)

审稿人: 柴恒忠(吉林林学院)

前 言

到公元2000年，我国林业用地占国土总面积的比重将达1/3左右，在土地利用类型中居首位。林业将成为占有、使用土地面积最多的行业。

林地是森林资源中的基础成分。在森林资源资产化管理过程中，林地具有不动产性质，管好、经营好林地资产是经营林木资产的前提条件。我国有“留得青山在，不怕没柴烧”之说。林业经营在可采林木越来越少的形势下，是否可以由经营林木为主向经营林地为主转移的策略。林业发展的历史证实，商品用材林的经营仅仅是林地经营开发的内容之一，而不是全部，在不放松“栽树、砍树、林木产品精深加工”这一经营之道的同时，把林业的振兴寄希望于林业用地的科学管理与综合开发经营是可供选择的科学决策。林业的分类经营首先应从林地开始。“保住林业用地在，何惧林业不兴旺！”林业经营者眼睛总盯在“树”上，是认识上的片面性。我们认为林业科学工作者应当为创立中国的《林业土地管理学》做出自己的努力。

以上就是这本小册子的编著者要向读者交待的写作意图。但是，由于作者水平所限，书中展示的内容能在多大程度上令读者有所受益，就只好由读者去评价了。

本书的写作过程也需要交代一下。6位编著者都是多年在基层林业单位工作的年轻的林业工作者，多年来都有一个将自己工作实践中的心得著述发表以利交流的希望，但苦于

理论水平、写作能力有限难以实现。在一次学术会议期间，经李清盛、毕国力提议，做出了编著此书的行动计划，并得到了专家教授的支持。6位作者分别执笔写出初稿以后，交给吉林林学院林业经济学教授柴恒忠。柴教授以我们写作的成果作为素材，从名词概念、语法修辞、层次结构、逻辑论述、学术观点等多方面进行了润色加工，最后予以审定。本书得以出版，与柴教授的劳动是分不开的。6位作者在此声明：作为统稿、审稿者的柴恒忠教授共同享有本书的著作权。

在本书写作过程中，我们参考了诸多同行的论文、著作、科技资料等，对有关的作者在此一并致以谢意。

作者

1996年8月10日

于吉林林学院

目 录

前言

第一章 林地管理概论	1
一、我国的林地资源	1
二、林地管理在土地管理中所占的地位	3
三、林地管理的基本理论与方法	9
四、林业区域经济	20
第二章 林地权属管理	32
一、林地所有权及其权能结构分析	32
二、林地资源的资产化	36
三、林地产权制度	45
四、林地权属变更管理	52
五、建立与完善林业地籍管理制度	57
第三章 林地分类经营	73
一、森林分类经营概述	73
二、林地分类经营与林木分类经营的关系	78
三、林地分类经营的策略	89
第四章 林地开发	99
一、林地开发概论	99
二、林地开发的途径	103
三、林地开发实例	114
第五章 林地资产价值评估	122
一、林地资产价值评估的必要性	123
二、林地资产价值评估的理论基础	126
三、林地资产价值评估的方法	129
主要参考文献	137

第一章 林地管理概论

林地是林业用地的简称。林业用地是土地资源的一种。

土地是地球表面的有限资源，是人类生存与发展的基础条件。没有土地，人类的一切社会活动将失去依托，没有立足之地或安身之所，生存与发展受到制约，更谈不到繁荣和富强。在人类社会的发展与进步过程中，对土地的开发、利用是多目标、多用途、多方位的，如农牧耕作、道路交通、城镇建设、工厂矿山都需要一定数量的土地。按照土地的经济用途可以划分为若干类型，其中，用于培育森林、经营森林、利用森林的各种活动所使用的土地属于林业用地。

人类社会开展的一切经济活动，都是以消耗资源为前提的，在社会经济活动与生存发展所消耗的自然资源中，土地资源的消耗是不可缺少又不可代替的。林业用地资源是土地资源中数量最多的重要组成部分。

一、我国的林地资源

我国的土地面积约 144 亿亩，也就是我们常说的 960 万平方公里。我国 12 亿以上的人口在这块国土上从事各种社会活动，都要占据、使用一定面积的国土。留给林业使用的土地只是其中的一部分。据粗略的估计，城市、乡镇建设用地，道路交通用地要占去 10% 左右；耕地要占用 10%~12%；水域面积（不包括海洋）接近 4%；大约有 19% 的土地为沙质荒漠、戈壁滩、寒漠、永久积雪、冰川、石骨裸露地等，开

发利用的难度很大。在土地利用的格局上，除了城镇居民区的园林绿化用地之外，基本上是各行各业需要占用的土地，所余可利用的土地就留给了林业。

林业用地是个广义的复合概念。它包括：林木集中生长形成森林群落，林分郁闭度 0.3 以上的土地，称为乔木林地；虽有林木生长但不能构成森林群落，林分郁闭度低于 0.3 的土地，称为疏林地；已经造林成功，保存率符合规定标准，因树木年幼尚未成林的，称为未成林造林地；还有灌木林地；森林被采伐而形成的采伐迹地；森林被火灾焚毁而成的火烧迹地；专门用来培育树苗的苗圃用地；经国家科学规划认可适于植树造林发展林业使用的宜林地等。

林业用地在国土中所占的比重大小，随着经济政策的变化与经济发展的进程不断发生变化，但从总体上来看，林业用地在各种经济建设用地中占据首位则是肯定的。80年代末，我国在土地利用区划中，划为林业用地的面积约占国土面积的 28%。目前，我国林业用地的比重已经接近国土面积的 30%。

在林业用地中，占有重要经济地位的是有林地，有林地面积与林业用地面积之比，称为有林地比率或林地利用率，这个指标可以表明一个国家林业的发达程度，一般经济发达国家的有林地比率均达 60% 以上，而我国则不到 50%。我国有林地比率水平较低的主要原因是我国森林不多，属于少林国家。有林地占国土面积的比重称为森林覆盖率，我国的森林覆盖率目前为 13.92%，根据推算，预计到 2000 年将达到 15% 左右，2010 年预计将达到 16% 左右，与世界发达国家相比，仍然是低水平的。林业用地占国土面积的比重，随着森林覆盖率的提高也相应的增大。我国林业用地的数量、比重在可

以预见的未来期限内显然是呈增加趋势的。

一个国家森林覆盖率的高低，是自然历史、经济发展多因素综合作用的结果。我国的森林覆盖率自从50年代以后不断提高，大致的情况是：

1950年 5.18% 森林面积 7.6 亿亩

1958年 9.36% 森林面积13.5亿亩

1978年 12.7% 森林面积18.3亿亩

1990年 12.98% 森林面积18.7亿亩

1993年 13.92% 森林面积20.1亿亩

其中1993年的数据是我国第四次森林资源清查的统计结果。总起来看，我国森林覆盖率提高的速度是缓慢的，但是林业用地的面积将不断增长则是不可逆转的发展趋势。

二、林地管理在土地管理中所占的地位

国土是国民最主要的生存空间与发展的基地。国家的繁荣富强要从每一寸国土的管理与开发做起。我国已经开始了国土经济学的研究，但还处于创立的起步阶段。自然地理科学工作者，土地科学工作者，农业战线的土地利用、土地管理工作，都从不同角度来研究土地管理与开发。林地在国土中占有相当的比重，忽略了对林地管理与开发的研究是不明智的。

（一）林地管理是土地管理的分支

我国的土地管理作为一门科学在农业科研及院校中受到一定的重视。它的主要研究对象是耕地。耕地是衣食之源，“民以食为天”，把农业列为国民经济发展的基础是客观规律的反映。我国在传统习惯上把林业看作是大农业的一部分，称之为农林牧副渔。历史与实践证实，这种归纳是不科学的。

从产业发展史与人类种植耕作史来分析是先有林业，后有农业，地球上先有森林后有人类，人类最早的取食劳动是源于对森林植物的采集与森林动物的猎取，以后才学会了种植农作物。现代的农业是建立在生态平衡基础上的，森林是陆地生态系统的主体，没有以森林生态系统的屏障作用，农业的丰收是没有保障的。正确地科学排序是：林、农、牧、渔、副。毛泽东也曾提出过：“农业是林业的儿子”这一论断。习惯的称谓可以沿用，非科学的见解不应被长期传播。对林业地位认识上的偏差导致了对林地管理研究的忽略，这种失误不应该继续发展。

林地是土地经济分类中最重要的地类，其数量居各类土地之首位。林地中占主导地位的是有林地即森林面积。我国目前的森林面积（森林覆盖率）与耕地面积大致相当。但是随着森林覆盖率的提高，森林面积肯定要超过耕地面积。全世界每年人工造林面积超过10万公顷的国家有10个，我国居首位。我国目前的森林覆盖率是自然、经济、历史发展的产物，不是最佳格局。从我国维护生态平衡，形成良好的生态环境，满足国民经济对林产品的需求等多方面考虑，我国的森林覆盖率应当达到的水平是：森林面积应占国土面积的40%~50%；考虑需要与可能，长远计划的低限也应达到34.6%，参见表1-1。

考虑我国不同的地貌类型，兼顾生态防护与产品需求，适宜的森林覆盖率水平是：

平原区比较适合的覆盖率为15%~20%。

丘陵区比较适合的覆盖率为30%~40%。

山区比较适合的覆盖率为40%~70%。

据各种土地类型分布情况加权平均计算，可知适宜的森

表 1-1 适宜的全国森林覆盖率

单位：亿亩

项 目	总面积	森林面积	非森林面积	森林覆盖率 (%)
总 计	144.00	49.81	94.17	34.6
水源林, 水土保持林	18.00	14.40	3.60	80.0
平原防护林	21.78	3.28	18.50	15.0
山区森林	40.89	21.20	19.69	52.0
丘陵森林	18.94	10.13	8.81	53.4
草原森林	4.08	0.60	3.48	14.7
西北沙漠森林	25.88	0.20	25.68	0.8
青藏高原寒漠	14.41	—	14.41	—

注：资料来源：李克亮等著。中国林业发展战略问题研究。中国林业出版社，1986年。

林覆盖率应该是40.4%，照此水平，全国林业用地的总面积肯定要超过国土总面积的一半以上。在土地管理的研究中，占国土面积一半以上的林地的管理研究，理所当然地要占据首要地位。

(二) 林地管理与国家经济建设

产业兴则国家富。如果国家支柱产业处于不景气状态，那么国家的富强也就步履维艰。我国林业目前还不能说它是国家的支柱产业，但林业产业在国民经济中的地位是不容忽视的，林业在国民经济中具有不可缺少性与不可代替性。在某些重点国有林区，如黑龙江与吉林，林业曾经处于支柱产业的地位，随着“森林资源危机，企业经济危困”的两危局面的出现，其经济地位发生了改变，由利税大户变成了亏损大户。但是，林业的兴衰与国家经济建设有不可分割、紧密相

关的联系，这种情况并没有改变。所有的世界经济发达国家，都同时具有兴旺发达的林业，这是客观存在的事实。

从80年代以后，我国的林业进入了以“两危”为标志的低谷阶段，在总结导致“两危”的原因时，从宏观决策层到行政管理层，以至科学技术界都发表了很多有益的见解，有一点取得了共识，就是部分的宏观决策失误及管理落后，对林地的管理一直处于被忽略的落后状态，这是导致两危的原因之一。林业经营历来是以林产品为经营对象，从林木产品的经营中获得效益，一旦无林可采，效益随之下降；而对林木生长于上的林地这一基础性自然资源，具有不动产性质的自然财富缺乏经营意识，也是林业管理落后的表现之一。

林地管理与经营开发具有极大的经济潜力，以下的分析可以证实：我国现有林业职工约250万人，附属人口按一比四推算，居住在大中型林业企业及其附近以林业经营为谋生来源的人口约1000万人。1000万人口面对着占国土面积28%的林业土地或者占国土14%的森林面积，这与8亿农民，面对着占国土10%左右的耕地相比差距何等悬殊。再看重点国有林区，我们以吉林省国有林区为例。吉林省林业职工约25万人，加上附属人口估计约100万人。占吉林省总人口2300多万的4.3%，4.3%的人口经营的林地面积占全省土地的40%以上。在私有制条件下，谁控制了大面积的山林、土地，就会成为“地主”“庄园主”“林主”之类的人物，一般属于富裕阶层。在社会主义公有制的条件下，经营着最大数量的山林、土地的林业职工为什么不能致富呢？答案之一应当说在林业管理与经营方面管理存在着失误与落后。

（三）林业经营以地为本

我国早在60年代就提出了“以营林为基础”的方针，并且

对以营林为基础这一方针的重要性，理论含义也有过不少的论述分析，其中也不乏明智的见解。例如在阐明造林与采伐的相互关系时，主张“采一造十”，森林更新面积要大于森林采伐面积等等。但是，30多年来对“以营林为基础”认识理解始终没有摆脱片面性的失误。

没有营林，采伐会成为无源之水，无本之木，这一点已成为林业界的共识。营林的含义是什么呢？

营林中的“营”，习惯的理解是经营管理。科学的逻辑关系是管理在先，经营在后，“林”是经营管理的劳动对象与生产资料，如果管不住或管不好，它的存在本身就有风险，经营则无从谈起。管理是经营的先决条件。

营林中的“林”是什么呢？它可以有多种理解：林地、林木、森林、林业、林区、山林等，它们是各有不同的概念，各有不同的含义，其共同特点是均可作经营对象。

林地是林业用地的简称，包括有林地、疏林地、灌木林地、未成林造林地、苗圃用地、采伐迹地、火烧迹地、规划中的无林地（宜林地）、林业工程设施与生活设施占用的土地等。林地是土地资源的一种。山林是个不太准确的概念，山是地球表面的一种地貌类型，山上不一定长树，林也不一定长在上。多年来，出自政府林业主管部门的具有法律约束力的文件中多次使用“山林”或“山林权”这一提法是欠妥当的。山地是土地的一种，山上有林或无林，但划归林业部门管辖则是林地的一种类型。

林木是构成森林的主体，是森林植物群落的主要成分，是用以生产木材的原料，符合采伐标准的林木则是采伐对象。我国地域辽阔，在不同的林区有不同的成林树种与林木发育特征，导致经营管理上的差异性。

森林是一个生态系统，它是以林木为主体的生物生态系统，它是林地、林木、林区野生动植物、森林环境的统一体，森林作为一个生态系统，具有一定的生态系统生产力，在遵循生态规律的经营中，可以大幅度提高经济效益。把森林生态系统作为经营对象是林业经营的进步。

林业是一个产业划分的经济学概念，以培育森林、管理森林、利用森林为劳动对象的行业称之为林业。它是一个物质生产部门或一类经济活动。在国家的高层次决策部门，把林业作为国民经济中的重要产业来对待，这就为林业的发展创造了有利条件，如果林业不被重视，其发展也相应受阻。

林区是一个地域空间概念。以森林资源作为物质基础，以林业企业为经济活动中心，以林业生产为劳动内容的某一类地理空间称之林区。我国按森林资源所有制的不同分为国有林区与集体林区。我国林区是一个既不同于城市又不同于农村的经济地域类型，如何发展林业区域经济则是林业经济改革研究的课题。

通过上述分析可以知道，“营林”这个概念可以有：经营林地或山林，经营林木，经营森林，经营林业，经营林区几种不同的理解。这几种不同的用词比较其含义，经营林地应当是最重要的。因为林地是基础资源，林木、森林都是长在土地上的，有了林木与森林才会有林业与林区派生出来。如果没有林地，“皮之不存，毛将焉附？”即使有生命的林木丧失了，也“留得青山在，不怕没柴烧”，管好林地是林业发展的根本，我们应当确立“林业经营以地为本”的经营概念。林业两危局面的出现，原因之一在于过分强调以经营林木为重点，把营林局限在栽树、砍树的有关范围内，而忽视经营林地。值得借鉴的是农业经营，耕地是农民的命根子，农业管

理与经营始终把土地管理放在重要的地位，甚至把土地改革作为政治革命的重要内容之一，把土地所有制作为区别国家政治制度的标志，我国农村的变革也从改革土地经营的责任制入手，收到了发展农业生产，农民致富奔小康的丰硕成果。林业的经营应当从中得到启发。加强林地管理应当提到林业改革的议事日程上。

三、林地管理的基本理论与方法

一个国家的国土是政治斗争与历史演变的结果，在国土管辖范围之内，除了涉及土地所有制的一些基本政策以外，不同行业对土地的管理会有不同的要求与方法，例如工业建设用地、城市建筑用地、农业用地等在管理上应当有不同的理论与方法。我国到目前为止尚未建立林地管理学的学科体系，林地管理的基本理论与方法还处于研究探索阶段。笔者在此提出一些粗浅的设想，作为林地管理学术研究的一家之言，供有志于此项研究者的参考。

（一）林地资源的行政管理

林地资源是土地资源中的一个类型，土地资源属于自然资源，是地球表面自然演化的产物。行政管理就是国家凭借政府的权力对土地资源实行地域控制的方式。国家土地管理局是土地管理的最高行政职能机构，它在国家法律的约束下，代表国家对土地资源行使行业的行政管理权。林地资源是土地资源中重要的组成部分，但在林业系统内，尚未建立专职的林地管理机构。我国林业主管部门把林地资源视为森林资源的一部分，由资源林政部门行使林地资源的行政管理权。笔者认为这种机构设置与林地管理的重要性并不相称，应当通过改革强化林地管理机构与职能。

我国林地资源的行政管理机构有加强与完善的必要性。森林与林木不能脱离林地而存在，但是林地则可以脱离森林或林木而独立存在与经营，森林与林木就其生物发展过程来看，可以视为林地的附属物，今天的有林地，明天可能变成采伐迹地、火烧迹地等无林地。而林地则是相对稳定的，林地在变为非林地时，要受到行政的、经济的、法律的制约，所以林地资源的存在形态与森林、林木相比稳定性高得多，有必要设立专门的林地管理的行政职能机构。林地资源在森林资源构成中是主体与基础，我国的森林资源管理重在管树而忽略了管地，这在认识上是一种片面性，在实践上是舍本求末的做法。

林地资源行政管理的本质是政权性质与基本经济制度的体现。我国是社会主义国家，政权是代表劳动人民利益的，经济体制上实行生产资料公有制为主。这就决定了林地资源的公有制为主体。各级林业行政管理机构，在行使林地资源管理权时都必须服从这一前提，维护林地资源公有制为主体的经济制度。这是由社会主义国家性质所决定的。

林地资源行政管理的原则有如下几点：首先是符合国家的政治制度与经济体制；其次是有利于林地资源的优化配置，适应市场经济体制的竞争原则与价值规律；第三要有利于发展、提高林地生产力。也就是说通过行政管理手段，使林地资源的权能归属合法，处于最佳的经营状态之下，最大地发挥其生产潜力，创造出较高的经济效益。这是衡量林地行政管理是否科学或成败的基本标准。新中国之后我国在这方面有许多失误，如许多国有荒山荒地，因为经营权属不落实，国家投资不足，荒芜了很多林地；还有不少荒山陡坡被毁林开荒，造成严重的水土流失与生态失调，获得微薄的农产品