

林区改革探索

三明集体林区改革试验区调研

LINQU
GAIGE
TANSUO

Sanming Jiti Linqu

Gaige Shiyangu

Diaoyan

中国林业出版社

林区改革 探索

三明集体林区改革试验区调研

福建省经济研究中心
三明市集体林区改革试验区办公室 编
三明市林业委员会

中国林业出版社

LINQU GAIGE TANSUO

林区改革探索——三明集体林区改革试验区调研

福建省经济研究中心 三明市集体林区改革试验区办公室 三明市林业委员会 编

国防科工委印刷厂印刷

中国林业出版社出版发行(北京西城区刘海胡同7号)

850×1168毫米 32开本 16印张 352千字

1991年9月第一版 1991年9月第一次印刷 印数1—5,100册 定价:7.80元

ISBN7-5038-0858-6/S·0442

序

三明市集体林区改革试验区是1988年4月经国务院批准建立的。当时，林业部认为，就林业改革的总体安排来看，在南方集体林区办一个试验区是非常必要的，福建三明市具备办试验区的条件。因此，积极建议和支持把三明市办成林业综合改革试验区，列入了全国农村改革试验区序列。三明试验区启动以后，工作抓得很紧，按照福建省政府批准的《改革试验的总体方案》，本着改革为发展服务，理论与实践结合的原则，以组织、制度、体制建设为重点进行了扎实细致的改革试验。在短短的三年多时间内，从初创布局转入稳步发展阶段，形成了比较完整的试验体系，取得了一批阶段性成果。通过试点，既为长远改革摸索经验，又为当前林业工作树立样板。为林业生产建设提供了决策依据和政策储备，促进了林业的改革和发展。

我曾多次参加听取三明试验区的同志向林业部汇报工作，也

Lingu
Gaige
Tansuo

曾到三明林区进行过短时间的考察。三明的林业改革和建设给我留下了深刻的印象。可以这样说，三明是一颗绿色的明珠，是一个巨大的绿色企业，也是绿色银行和绿色粮仓。三明的同志，发扬积极进取，勇于探索的精神，在原有工作的基础上，深化改革，有新创造和突破。

三明市委、市政府和各级党政领导对林业在山区建设中的地位和作用有充分的认识，而且真抓实干。他们在实践中看到：希望在林，兴旺在林；充分发挥山多林丰的优势，在山上大作文章，把林业建设作为经济发展的支柱产业来抓。在组织机构上专门成立林业委员会，加强对林业工作的领导，而且林委的同志工作很得力，基层林业机构也比较健全，这些都是搞好林业改革与建设的基本保证。

三明在林业体制和制度方法，进行了许多富有成效的改革和探索。他们创建林业股东会；这是一种新型的林业合作经济组织。它采取“分股不分山，分利不分林”，“折股联营，经营承包”的办法，调动了群众发展林业的积极性。这种方式是适应于集体林区林业特点的，是符合林业发展规律的，是一种很好的规模经营林业体制。对于三明来说，林业股东会在稳定林区大局，保护和發展森林方面立下了汗马功劳。他们改革森林培育制度。用商品经济的观点来指导林业生产，并且进行森林分工试验，划分了商品林业、生态林业和多功能林业三大类型。商品林业实行集约经营、科学管理，建设高标准的用材林基地。用35%的林地担负起80%以上商品材的生产任务。森林分工将会更好地发挥和实现林业的生态、经济和社会三大效益。他们改革林业资金管理体制，实行有偿投放，滚动增值，大力发展各种形式的合作林业。各级林业部门（包括市县林委、乡镇林业站、国营林场）和乡、村集体、群众在资金、技术、劳力、山场等方面的联营合作，有力地促进了多种生产要素的优化组合。同时，创办森林市场，探索活立木

商品化的途径。随着森林市场的发育，将会使林业社会化，对发展林业起到积极作用。他们还开展了林纸一体化、林菌（食用菌）一体化、毛竹归口林业管理等大林业行业管理体制的探索，有利于保护森林资源促进林业生产的发展。

三明林业部门坚持物质文明和精神文明一起抓。他们把十年树木和百年树人结合起来。一方面对林业劳动者提高政治素质，另一方面创办林业学校，发展林业教育；同时创建林业技术、管理培训中心，培训林业股东会和乡村林场的骨干，不断提高他们的科学技术水平。充分发挥科学技术的作用，从而提高劳动生产力，这是重大的战略措施。他们还重视建立和完善林区社会保障制度，大力建设林业新村。使长年累月工作、生活在艰苦的环境条件下，为林业发展作出了很大贡献的林业职工“老有所依、幼有所学，”解决后顾之忧。

总之，三明林业改革和林区建设的经验是十分丰富的，也是比较全面的。

福建省经济研究中心、省林业厅和三明市的同志，最近对三明集体林区的改革试验进行了调查、研究和阶段性的评估、分析。他们提交了综合调研报告和十个专题报告；还编撰了三明林业改革试验区在制度建设方面的十三项成果和二十四篇典型经验，汇编成《林区改革探索》一书交中国林业出版社出版。我认为这是一项很有意义的工作。这本书对三明集体林区改革试验区产生的背景、指导思想，改革试验的主要内容、做法成效和基本经验作了全面的介绍。他们从三明的实践经验出发，对林业改革中的一些重要问题，包括集体林区林业经营形式、森林产权制度、森林培育制度、森林资源管理制度、林业管理体制、林业资金管理制度、林业科技教育体制、林业结构调整、林业市场机制以及林区社会生活等，进行了深入的探讨。同时，还提供了一批可供操作的林业组织、制度建设的规章、办法，以及具体的经验。这是一

本理论与实践相结合，比较系统阐述集体林区改革的著作，具有一定的指导性，实用性。我相信此书的出版不但有利于巩固、提高、完善三明集体林区的改革试验工作，更好地发挥示范、样板作用；而且可供各林业改革试验区，特别是集体林区，进行林业改革时，学习、借鉴。我希望，此书出版后，能进一步推动我国林业的改革和发展。

刘广运

一九九一年七月

主 编 杨 涛 张寿标

副主编 王善扬 张 琅 刘炳麟 杨益生

主要编写人员

杨稚平 潘子凡 江永良 胡建荣

陈 岩 林剑锋 李世义

目 录

总 报 告

3	改革·突破·发展
	——三明市集体林区改革试验阶段性成果综合调研报告
4	一、三明试验区产生的背景
10	二、改革试验的指导思想、重点和方式
15	三、改革试验的内容和过程
39	四、改革试验的评估分析
50	五、改革试验进一步深化的设想

专题报告

57	1. 林业经营形式的改革
76	2. 森林产权制度的改革
93	3. 森林资源管理体制的改革
112	4. 森林资源培育制度的改革
127	5. 林业管理体制的改革

- 143 6. 林业资金制度的改革
- 158 7. 林业科技教育体制的改革
- 171 8. 林业市场机制的培育和改革
- 191 9. 林业产业结构的调整和改革
- 206 10. 林区社会生活方面的改革

制度建设

- 221 1. 村林业股东会示范章程
- 231 2. 尤溪县林业股东协会章程
- 243 3. 永安市森林资源和林政管理工作规则
- 254 4. 永安市森林采伐限额计划管理暂行办法
- 263 5. 三明市工程造林管理办法
- 281 6. 三明市林业基金管理暂行办法实施细则
- 291 7. 三明市乡(镇)林业工作站管理办法实施细则
- 301 8. 三明市乡镇林场管理办法
- 309 9. 三明市国乡(村)合作林场管理办法(试行)
- 317 10. 三明市林业科技推广网络管理办法
- 324 11. 永安市毛竹行业管理办法
- 332 12. 尤溪县食用菌行业管理办法
- 339 13. 三明市农村普及推广改燃、改灶节柴实施办法

典型经验

- 345 1. 兴林富民百业旺
——宁化县黄庄村林业股东会在发展中巩固提高
- 353 2. 促进股份合作经济的健康发展
——尤溪县建立林业股东协会的经验
- 358 3. 发展和壮大“绿色企业”
——将乐县完善乡村集体林场的经验
- 364 4. 以林为主 多种经营
——将乐县万安镇林场建设经验

368	5. 走合作造林道路
	——建宁县加快森林培育的新形式
373	6. 工程造林 集约经营
	——明溪县把森林资源培育推向新阶段
378	7. 探索林脂结合新路子
	——宁化县实现松香原料基地化
383	8. 绿了山头 富了村民
	——清流县封山育林经验
386	9. 加速治理水土流失
	——宁化县造林绿化改善自然条件的作法
391	10. 完善森林资源管理体系
	——永安市森林资源和林政管理经验
397	11. 加强领导 落实责任 防患未然
	——三元区建设森林防火体系的探索
102	12. 象抓树木那样抓竹子
	——永安市建立毛竹行业管理新体制的探索
408	13. 强化管理 林菌结合
	——尤溪县建立食用菌行业管理新体制的探索
413	14. 节约森林资源的重要途径
	——大田县实施改燃、改灶节柴的经验
420	15. 筹集管好活林业资金
	——建宁县探索建立林业基金制度
429	16. 加强组织制度建设 促进林业科技进步
	——沙县建立林业科技推广网络的经验
436	17. 科技兴林见成效
	——尤溪县林业科研成果推广经验
440	18. 林纸结合探索
	——尤溪、泰宁、沙县三种形式的尝试
452	19. 实行活立木有偿转让
	——大田县培育森林市场的初步尝试

- 457 | 20. 繁荣林区经济
 - 永安市发展多种经营的经验
- 462 | 21. 老有所居 幼有所教
 - 永安市解除林区职工后顾之忧的经验
- 468 | 22. 建立林业新村
 - 沙县探索林区住户制度改革的路子
- 473 | 23. 艰苦创业 开拓前进
 - 三元区岩前林业站建设经验
- 477 | 24. 增强造血功能 加快林业发展
 - 梅列区陈大镇林业改革与建设经验

附 录

- 487 | 1. 国务院关于福建省建立三明市农村改革试验区报告的批复
- 487 | 2. 福建省人民政府关于同意三明集体林区改革试验的总体方案的批复
- 488 | 3. 三明集体林区改革试验的总体方案
- 497 | 4. 有关统计资料
- 501 | 后 记

总报告

改革·突破·发展

——三明市集体林区改革试验阶段性成果综合调研报告

三明试验区产生的背景

改革试验区的指导思想、重点和方式

改革试验的内容和过程

改革试验的评估分析

改革试验进一步深化的设想

LINQU GAIGE TANSUO

改革·突破· 发展

——三明市集体林区改革 试验阶段性成果综合 调研报告

福建省三明市集体林区改革试验区是1988年4月经国务院批准建立的国家级改革试验区,属于全国农村改革试验区序列,也是福建省改革开放综合试验的有机组成部分。3年多来,在原有工作的基础上,试验区进行了一系列改革试验,取得了明显成效。为了系统地回顾改革历程,总结改革经验,客观地评估改革的成果,促进改革的深化和完善,在理论与实践的结合上对试验区所提供的丰富的第一手材料进行归纳、概括和提炼的任务已经摆上了日程。为此,福建省经济研究中心、三明市集体林区改革试验区办公室和三明市林业委员会决定共同组织力量进行调查研究,提交一份比较完整的试验区改革阶段性成果的调研评估报告。本文是这项研究成果的综合报告。该成果还包括十个专题研究报告和一批典型材料,以及经过实践验证的规章制度。作为三明试验区改革的阶段性成果总结,我们希望本报告能够帮助人们更深入地思考、更准确地把握我国集体林区改革所面临的基本问题及解决这

些问题的可能前景。

一、三明试验区产生的背景

三明试验区的产生，既是 80 年代我国农村改革深化的产物，也是林区群众要求变革林业生产关系及发展林业振兴林区经济的自觉要求。它的出现体现了客观条件与主观需要相一致的原则。

（一）建立三明试验区，是构成我国农村改革试验区完整体系的需要

我国的改革事业，率先迈出第一步的是农村。第一阶段的农村改革，进展顺利，成效显著，有目共睹。但是，近年来全面推进农村改革遇到了一系列新的问题和困难，以至农村经济在经历了前一个时期令人鼓舞的高速增长后发展速度骤然下降。这并不奇怪，正象历史上许多重大的社会变革一样，率先突破的农村改革同时也引发了更为广泛、更为深刻的深层次问题。与第一阶段的农村改革相比，首先是改革的实际风险增大了。任何改革都会因其涉及利益结构的调整而带来风险，搞不好就会引起社会经济的动荡。农村改革的第一阶段之所以比较顺利，是由于它牵动的利益调整远不如现在这样广泛深刻，同时长期压抑下的生产力的迅速释放也及时弥补了利益调整中的摩擦，有效地凝聚了各方面推进改革的力量。而改革深入到现阶段，不仅改革本身涉及到更广泛更复杂的利益调整，而且与此相配套的经济发展任务更艰巨，改革的近期风险由此而增大。其次，是改革面临着大量超经验的问题，我们过去所积累的改革经验已经不能适应现在深化改革的需要。因此，从决策的角度看，引导农村深化改革的认识难度和协调难度增大，在改革之初即存在的理论、思想、信息、干部准备不足的问题开始显露。

能否分散风险、分解难题，使改革尽快走出新旧体制僵持的局面，关系到我们能否把握改革的主动权。显然，当改革面临着深层次的利益结构调整和组织创新、制度建设的任务的时候，仍然沿袭以往“放开搞活”、“放权让利”的改革方略指导我们的思想和行动已经不合时宜了，改革比任何时候都更加需要精心组织和具体的指导，而不仅仅是改革的愿望和勇气。农村改革试验区正是在这样的背景下被纳入农村深化改革的总体战略布署的。

中央在 1987 年初作出了有计划地建立农村改革试验区的决定。它实际上是为主动适应农村改革的阶段性变化而在改革方略的调整上采取的具有重大意义的实际步骤，是一项富有远见的战略抉择。试验既是一种认识事物的手段，也是一种将领导和群众相结合的有效工作方法。而试验区的建立，则有助于分散风险、分解难题，相对集中力量，通过局部的超前改革探索来获得最必要的知识和经验，进而推进全局改革。因此，农村改革试验区的基本任务，就是要为全局改革出经验、出政策、出法规，为中央和地方有关决策提供经过实践检验的科学依据。

我国农村经济结构是一个涉及面广而复杂的整体，林区（林业）是这一整体的重要组成部分。因此，完整的农村改革试验体系必然要求包涵林区（林业）改革试验这一内容。林区（林业）改革试验区的建立正是为了适应这一需要，1987 年和 1988 年国务院先后批准建立了黑龙江国有林区的苇河林业局试验区和福建三明集体林区试验区。迄今为止，经国务院批准，全国已在 16 个省、市、自治区建立了 21 个农村改革试验区，这些试验区围绕我国农村最基本的经济关系和最迫切需要解决的全局性问题推进改革试验，在农村改革的前沿形成了一个包括土地制度、粮食购销体制、乡镇企业制度、合作经济组织、农村金融体制改革，以及林区（林业）、牧区、渔区、贫困区和国营农场改革的较为完整的试验体系。