

林业的改革 与发展

陈根长 著
尚克敏 文 平 著

中国改革研究丛书
薄一波题

重庆出版社

2 021 1443 4



2 021 1443 4

林业的改革与发展

陈根长 尚克文 顾凯平 汪绚等著



重 庆 出 版 社

1988年·重庆

责任编辑 赵文林

封面设计 王庆伦

技术设计 刘黎东

陈根长等著
林业的改革与发展

重庆出版社出版、发行（重庆长江二路205号）

新华书店经销 达县新华印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张 3 插页 4 字数 62 千

1988年10月第一版 1988年10月第一版第一次印刷

印数：1—3,110

ISBN 7-5366-0792-X/F·31

定价：1.20元

《中国改革研究丛书》编委会名单

主 编 童大林

副主编 宋廷明 郑新立 李松展 陈佳贵

编 委 (按姓氏笔画排序)

孙祥剑 刘溶沧 刘福垣 吕 政 李松展

宋廷明 陈佳贵 郑新立 郑海航 高铁生

童大林 董京泉

常务副主编 陈佳贵

60090/26

让理论之树常青

(代序)

童大林

有一句名言：生活之树常青，而理论是灰色的。这是针对那种理论脱离实际、理论发展落后于实践进展的状况而言的。我国近十年城乡改革的历程，展现在人们面前的则是另一番绚丽多彩的图景：不仅实践繁花似锦、争奇斗艳，而且理论之光璀璨夺目，熠熠照人。无限丰富的改革实践为科学正确的改革理论提供了肥沃的土壤和良好的气候条件，理论上的新思想、新观点破土而出，生机勃勃，联翩涌现。在这改革的年代，不仅实践之林根深叶茂，理论之树也四季常青。

伟大的社会变革必然产生出无愧于时代的先进理论。近十年来，在我们中国这个既古老而又年轻的国度里所进行的这场伟大变革，犹如大海的波涛，猛烈地冲破了旧体制的堤坝，摆脱了旧观念的束缚，荡涤了“左”的僵化思想的积习，使整个国家的面貌发生了巨大而深刻的变化，给我国理论界注入了新的生机与活力。党的十一届三中全会关于实事求是、实践是检验真理的唯一标准理论，为我们党制定一系列马克思主义路线奠定了基石。关于社会主义社会的根本任务是发展生产力的理论，为全党胜利实现工作重点转移、集

中全力搞好改革和建设，确立了行动的准则；关于我国还处在社会主义初级阶段的理论，为我们进行这场震惊世界的改革，提供了根本依据；关于大力发展社会主义商品经济的理论，为在城乡进行经济体制改革，指明了总的方向；关于国营经济必须实行所有权与经营权分离、使企业成为独立的商品生产者和经营者的原则，为增强企业活力、广泛推行承包、租赁经营责任制，提供了依据；关于培育和发展社会主义市场经济体系的观点，为搞活城乡经济，开辟了无限广阔的天地；关于以公有制为主体发展多种所有制经济的设想，为调动各方面的积极因素、繁荣社会主义经济，创造了良好的条件；关于以按劳分配为主体实行多种分配方式的理论，为实行正确的分配政策和建立新的社会保障制度，找到了正确的途径；关于广泛开展社会主义竞争的理论，为增强企业在国内外市场上的应变能力和使各种人才脱颖而出，提供了新的机会；关于充分发挥中心城市功能的方针，为发展各种横向经济联合和建立以中心城市为依托的各种经济区，找到了科学的根据；关于政府要由直接管理为主向间接控制为主过渡的设想，为宏观经济管理体制和政府机构的改革，指出了奋斗的目标；关于社会主义国家必须实行对内对外开放的政策，为打破旧体制格局和建立开放型的新体制模式，提供了有力的论据；关于实行党政分开、建立社会主义民主政治和法制的构想，为进行政治体制改革，勾画出了宏伟的蓝图；关于经济发展必须依靠科学技术进步，科学技术必须与经济建设相结合，教育要面向现代化、面向世界和面向未来的观点，为进行科技、教育等体制的改革，确立了指导方针；关于要进一步解放思想、更新观念的观点，为上层建筑和意识形态领

域的改革、建设社会主义精神文明，打下了思想基础，等等。所有这些新的理论、新的思想、新的观念，将构成指导我们今天这场伟大变革的改革理论体系和框架。不断丰富、完善和发展改革的理论体系，正是摆在我们广大理论工作者、实际工作者和千千万万改革者面前的一项光荣而艰巨的任务。

近十年来如此丰富的城乡改革实践，为我们全面系统地研究改革的理论，提供了非常宝贵的矿石和原料。当前，迫切需要理论工作者按照党的十三大精神，进一步解放思想，大胆探索，紧密结合中国改革的实际，对十年改革的实践经验，从理论上加以概括和总结，进行一番去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的精炼和加工，使认识发生飞跃，概念得到升华，由经验上升为理论，由思想的火花变成指路的灯塔，把零星的观点提炼成系统的理论，逐步形成一个完整的具有中国特色的改革理论体系。这无疑是一个宏大的社会系统工程，需要理论工作者和实际工作者，老的理论工作者和中年理论工作者，专业理论工作者和业余理论工作者，社会科学工作者和自然科学工作者等各方面专家、学者的密切协作和共同努力。改革越深化，理论的指导作用越显得重要。应该说，脱离了改革实践的理论是空洞的理论，没有正确理论指导的改革实践是盲目的实践。现在需要我们更好地把理论与实践有机地结合起来，不断把各项事业推向前进。

党的十三大向全国人民提出的中心任务是加快和深化全面改革。改革的实践造就了一大批改革人才。近年来，许多颇有建树的中青年理论工作者在改革的实践中崭露头角，给理论界带来了一股清新的空气。他们在改革的大潮中搏浪前

进；采撷浪花，探索规律，提出了很多新的观点和见解，已经引起了理论界和国内外的普遍重视。这次，重庆出版社捷足先行，特地将这些同志的一批最新研究成果汇集在一起，准备陆续出版一套“中国改革研究丛书”。这套丛书的出版，对于加强改革的理论研究和舆论宣传，对于加快和深化政治、经济、科技、教育等体制的全面改革，无疑是一个很大的推动和促进。当然，任何理论都要经受历史和实践的检验。这套丛书中的许多理论观点，也需要在实践中不断充实、发展和完善。但是，这毕竟是一个良好的开端。我们希望，这套丛书中的许多一家之言和一得之见，能够迎来改革理论研究百花齐放、百家争鸣的新局面。

一花引来万花开。又一个姹紫嫣红、百花争艳的春天到了。1988年，这是中国大地上第十个改革的春天，让我们张开双臂欢迎她！愿灿烂的实践之花，在这大好的春天里结出丰硕的理论之果。

1988年春，于北京

序

林业问题既是经济问题，又是生态环境问题，但首先是经济问题。“六五”期间我国进口木材、纸和纸浆等林产品大约满足了国内1/10的需求，花去外汇折合人民币约200亿元。按现行状况运行下去，我国国内木材生产能力在下世纪初有崩溃危险。那时如靠进口，无论是国际市场货源、外汇支付和港口装卸都无法承受。如继续消耗国内的中幼林，将造成森林面积急剧减少，近年来在全民植树、绿化祖国方面作出的巨大努力将很快被抵消，生态后果不堪设想。

中国林业的问题是长期累积的结果。中国林业早已处在由主要采伐利用天然林到主要培育利用速生林的转换之中。解放后，由于在采伐利用天然林时期形成的、与旧的国民经济体制相适应而长期保留下来的林业经济体制的阻碍，这种转换十分缓慢。虽然造了不少林，林木生长量逐年提高，但需求上升更快。进入70年代以来，森林资源“赤字”迅速递增。眼前经济需要和保护生态环境难以兼顾，产业基础正在瓦解，产业经济效益快速下降。

林业周期很长，我们已经失去了很多时间，许多本来应该有效的措施已经失效。按传统生产方式，现在每年无论造多少林都已不能解除这种危险。必须当机立断，采取特殊措施，防止崩溃情况发生。否则，我们将成为历史的罪人！

解决林业问题，增加资金投入必不可少，但找准路子，改变那种抑制造林、育林而鼓励砍伐和浪费森林资源的体制更为重要。林业的头等大事是端正发展道路，深化林业改革。

路子找对了，体制改好了，解除危险需要的资金投入并不多。当前最大的危险是：用一般产业的观念对待林业，对这一危险视而不见，听而不闻，能拖则拖，坐失最后的一点机会。

当前，林业应该采取“抑制消耗，加速培育森林资源”的方针，在“开源”和“节流”两方面下功夫。在经济需要和生态需要上固执一端的各种发展战略是行不通的。用进口替换国内生产的战略也不合国情。振兴林业的主战略应是：增加科技投入，改变传统林业的生产方式，加强培育短周期速生林，突破林业长周期的约束。通过“科技替代”实现现有森林的休养生息，恢复和提高其经济和生态供给功能，逐步走上良性循环。

为实现上述战略，必须改革现行林业经济体制，健全林业经济运行机制，适应变化的经济社会环境，发挥价值规律的调节作用。主要办法是：实现森林资源和林地使用权商品化，利用林价、地价等经济杠杆调节森林资源供求，刺激生产，抑制消费和浪费，提高林业自我循环、自我发展的能力；增加国家对营林的投入，广泛地向社会筹集营林资金，通过集约经营，提高资金使用效果，冲破资金约束；利用林区多种资源，发展多种产业，用“多点支撑”的办法，减轻现在集中在森林资源上的林区财政、人口和就业的压力，冲破林业发展的社会约束，通过提取林业基金，预留森

林资源更新费等办法，对林业的收入进行分段分配，提高造林、育林的劳动报酬，改革目前“林业收入和国家投资集中在采运、加工上，而负担和风险集中在营林上”的动力倾斜机制，解决由于周期长，市场和价格信息传递不到营林上的问题；在加速森林资源培育的同时，适度发展林产加工，充分合理地利用采伐下来的森林资源，调整木材消耗结构，适当进口国内短缺林产品，满足市场需要，扭转产业结构失调；改革森林资源经营管理体制、手段和方法，纠正培育和保护森林资源在组织上依附于采运的状况，建立健全管理机构，对森林资源实行系统化、科学化管理，防止和克服社会及企业的短期化行为。

这些战略措施目前都有起步条件，有现实可行性。

本书内容吸收了林业系统许多同志的研究成果。除署名者外，直接参加研究和写作的还有林业部政策研究室陈泽、王祝雄、张永利、李近如、徐世珍、张健民、严晓凌等同志。

作 者

1988年4月4日

目 录

一	中国林业发展道路的选择.....	(1)
	(一) 中国林业的现状.....	(2)
	(二) 中国林业处在转换时期.....	(10)
	(三) 战略构想.....	(13)
	(四) 仿真试验的结果.....	(16)
二	林业经济体制缺陷.....	(23)
	(一) 久矫不正, 屡屡激化的积极性倾斜.....	(23)
	(二) 林业资金循环上的障碍性“贫血症”.....	(27)
三	林业体制缺陷的导因.....	(31)
	(一) 误入歧途的林业经济理论.....	(31)
	(二) 掠夺性的财务制度.....	(38)
	(三) 反调节的经济杠杆.....	(46)
	(四) 由来已久的森林资源“软管理”.....	(53)
	(五) 决策目标倾斜.....	(57)
四	九年改革的推动和冲击.....	(62)
	(一) 林业步入了有计划商品经济新环境.....	(62)
	(二) 新环境中的新情况、新问题.....	(65)
	(三) 反思改革, 汲取教训.....	(68)
五	林业改革的深化.....	(73)
	(一) 观念更新.....	(73)

(二) 组织调整.....	(4)
(三) 体制补缺.....	(76)
(四) 端正目标.....	(79)
(五) 管理强化.....	(80)
(六) 优惠的宏观调控政策.....	(84)

附表一.....	(1)
----------	-------

附表二.....	(3)
----------	-------

附表三.....	(2)
----------	-------

一 中国林业发展道路的选择

仅管国家和人民始终热切地期望有一个发达的林业，我国林业还是无可挽回地面临着衰败和危机！多年来，中国林业经历了一条艰苦创业、曲折发展的道路，总的概括是成绩明显，贡献突出，代价很大，后果严重。

一个产业，如同一个国家，认清现状，选择发展道路，在其发展战略中处于首要地位。解放以来，党和国家为解决林业问题采取过多项政策措施，发布过许多重要文件，但是有一个根本问题未解决，这就是中国林业到底要走一条怎样的发展道路。

北京林业大学等单位用系统动力学(S-D)方法，建立了中国森林资源动态模型。该模型应用有关权威部门的数据，确定各种参数，以全国“四·五”清查数据为初期，并用“五·五”资源清查数据验证，运行可靠。专家们认为此项研究在国内居领先水平。我们应用该模型仿真数据进行了定性定量相结合的分析，从中看出：在经济政策上以采掘业为模式、生产方式上以粗放经营为特点的传统林业，举步维艰，目前已找不到走出危机的途径。中国林业的希望唯有改革，即实现生产方式和体制模式的双重转换。

（一） 中国林业的现状

我国现有森林面积1.2亿公顷左右，占世界森林总面积（28亿公顷）的4.4%，人均占有森林面积不足0.13公顷，仅为世界平均水平（1.07公顷）的11.9%，居世界第129位；森林覆盖率12.0%左右，大大低于世界22.0%的平均水平，居世界第121位。我国现有林木总蓄积量是90多亿立方米，占世界总蓄积量（3100亿立方米）的3.0%，人均占有林木蓄积量不足10立方米，仅为世界平均水平（83立方米）的12%。就总体而言，我国是个森林资源十分贫乏的国家。

由于森林资源稀少，不少地方水土流失严重，塘库淤塞，水旱灾害严重，人们生产、生活环境不如人意。

解放以来，我国林业建设取得了一定的成就。林业职工由1950年的2.07万人，发展到1985年的228万人。目前已建成国营森林工业局131个，现有林地0.214亿公顷，国营林场有4000多个，现有林地0.24亿公顷，自然保护区有333处，面积0.187亿公顷。林业系统所属林业大专院校11所，中等专业学校37所，林业科研机构679个。各类林产加工制造修理工厂948个。森工系统固定资产130多亿元，营林、采运、林产工业、木材加工机械14万多辆（台、套），拥有森林铁路干线3600多公里，支线3000多公里，岔线近3000公里，建成林区公路近16万公里。此外，依靠集体和群众力量，到1983年底共建成乡村林场17.76万个。现有专业人员133万人，经营面积0.17亿公顷。近几年还涌现出大批林业专业户和联合体。

30多年来，林业共为国家建设提供木材33亿立方米（其中计划内14亿立方米），80年代比50年代初年均木材产量增加了近10倍。全国人造板产量由解放初的1.7万立方米增加到165万立方米，增加了97倍。林产化工产品由21种增加到112种，产值增加338倍。

林业已发展成为包括林产种植、森林采伐、林产化工、林产机械、林产运输、林产贸易、森林旅游，以及林业科研、林业教育在内的、独立的综合性的产业体系。

但是，与整个国民经济的发展速度相比，与人民日益增长需要相比，林业的形势非常严重，已从生态环境、原材料供应等多方面影响和制约着国民经济的发展。

目前，林业产值统计存在着严重问题。林业在农业和工农业总产值中的比重计算失实，但森林工业产值是比较准确的。由此可以想见林业与国民经济失衡的状况。1952年森工产值占工业总产值的6.5%，1965年降至2.9%，1978年降至1.8%，1985年降至1.6%，在11个工业部门中，森工产值比例所居位次，由50年代的第二、三位降至80年代的倒数第一位。1985年与1984年、1978年、1952年三个时期的工业总产值对比，森林工业的增长指数是最低的。在原煤、原油、钢、水泥、木材五种原材料工业品中，以1952年为基期计算的工业产品产量指数，木材也是最低的。以经济效益来看，80年代以来，国营森工企业每个从业人员每年创造产值、每百元固定资产原值创造产值及利润等指标都居最末位，而且一般只相当工业平均水平的一半，百元产值提供利润亦位居后列。森工企业留利很低，1985年全行业人均214元，不足一般工业企业的1/3，1986年下降到164元，不少

企业连职工必得的生活补贴等也难以保证。即便如此慢速度、低效益的森林工业，在很大程度上还是依靠超量消耗原始积累的森林资源而实现的。这种状况，在传统林业的生产方式下，短时间内很难有大的改观。其理由是：

1. 林业的产业基础已严重衰败。

从事森林资源培育保护的营林生产、采伐森林资源的森工生产和利用林产原料进行加工的加工生产是林产业的三大部门，其中营林是基础和主导。林产业与其它产业最大的区别在于：要维持年度正常产量，必须要有相当于年消耗量几十倍的森林储备。然而，我国森林资源的现状早已不能达到这一要求。但由于我国目前还有一定数量的森林蓄积，使相当一部分同志（包括某些领导同志），至今感受不到林业的危机！S-D模拟的结果证明，我国林业按现状发展下去，将会出现：

（1）森林资源蓄积量持续下降。1980年的92亿立方米活立木蓄积量到2000年仅存74亿立方米；林分面积2000年前基本稳定，以后随着成熟林可采资源的枯竭，转为迅速减少；覆盖率在2000年前缓慢上升，2000年为13.1%，以后转为下降，2010年为12.1%。

（2）林龄结构转向低龄化。要保证林业生产的持续稳定，除了使生长量和消耗量均衡外，还必须使森林面积和蓄积量在林龄序列上合理分布。一般要求，面积比例：幼、中、成林各占1/3；蓄积量比例：1:3:6左右。S-D模型模拟结果表明，幼、中、成林蓄积比：“四·五”期末为1:4:8；“五·五”期末为1:3.8:6.6，“六·五”期末为1:3.8:5.3；