

S75-01

森林资源林政 管理与监督

林业部资源和林政管理司编

中国林业出版社

森林资源林政 管理与监督

林业部资源和林政管理司编

封面设计：袁运昌

森林资源林政管理与监督

袁运昌 薛有祝 苏春雨 张松丹 编

* * *

责任编辑 张松丹

中国林业出版社出版(北京西城区刘海胡同7号)
新华书店北京发行所发行 北京管庄印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8.6印张 214千字

1992年12月第1版 1992年12月第1次印刷

印数1—8,000册 定价:5.00元

ISBN 7-5038-1045-9/S·0582

序

森林资源林政管理与监督是林业发展的基础和保证，随着林业改革的不断深化，这项工作将越来越上升到突出重要的地位。近年来，在党的一个中心两个基本点的正确路线的指引下，各级森林资源和林政管理部门以及有关专家、学者，在建设有中国特色的森林资源和林政管理与监督体系的工作中，进行了积极的探索和卓有成效的工作，初步建立了符合我国国情的森林资源林政管理与监督体系。资源林政管理与监督作为一门独立的学科，也正在我国形成。随着林业的发展和改革的深化，其理论将不断得到完善，其工作将不断被新的内容充实。森林资源林政管理与监督工作也必将会更加科学化、规范化、制度化和系统化。

森林资源是林业工作的出发点和落脚点。目前，我国的森林资源在总体上已经基本实现了消长平衡，这是党和政府重视森林资源保护和管理工作的结果，也是全国从事森林资源林政管理和监督工作的同志们工作成绩的最集中的体现。尽管全国的资源林政管理与监督工作取得了一定的成绩，但是，我国的森林资源现状仍不容乐观：森林覆盖率只有13.4%，与30%的目标相差甚远；用材林的消耗量远远大于生长量；东北、内蒙古国有森工企业的部分林业局的可采资源已经枯竭，“两危”仍严重地困扰着森工企业的发展。为此，保护、管理好森林资源仍然是一项长期的、艰巨的工作，仍然需要各级林业主管部门和林业工作者不懈努力，开拓进取，加倍工作。

作为长期从事林业工作的一名老同志，我衷心地希望这本小册子能为我国的森林资源林政管理与监督的理论和实践起到抛砖引玉的效果，更希望能有益于森林资源林政管理与监督工作的科学化、规范化和制度化建设，为我国的森林资源能够早日走上良

性循环的轨道，最终实现“越采越多，越采越好，青山常在，永续利用”的宏伟目标作一点贡献。

林龍卓

1992年9月

前 言

近年来,森林资源林政管理与监督工作日渐受到各级政府和各级林业主管部门的重视。森林采伐限额、“三总量”、凭证采伐、凭证运输,以及保护资源的意识在全社会,尤其是林业系统中得到了加强,森林资源管理工作不断登上新台阶,东北、内蒙古的森林资源监督工作也已经由试运行转入了正式运行的新阶段。森林资源过量消耗的局面有所改变,后备森林资源的培育有所加强。森林资源林政管理与监督工作正在逐步地实现规范化、科学化和制度化。为了进一步推动我国的森林资源林政管理和监督工作再上新台阶,提高森林资源林政管理与监督人员的政策水平和业务素质,我们在林业部举办的东北、内蒙古森林资源监督人员培训班教材的基础上,组织编写了这本册子。

本书的作者大多数为长期从事森林资源林政管理与监督工作的同志。他们以翔实的材料、丰富的内容、准确的数据为我们提供了值得一读的文章。该书是各级森林资源林政管理与监督人员的必备手册,更是各级森林资源林政管理与监督部门举办培训班的参考教材。

由于时间仓促,水平有限,错误之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

1992年10月

目 录

序	
前言	
贯彻执行党的基本路线 全面加强森林资源林政管理 与监督	(1)
我国的森林资源林政管理监督工作和今后的想法	(11)
国外森林资源管理与监督情况介绍	(21)
我国森林资源现状及消长趋势与森林资源发展目标预测	(34)
建立森林采伐限额制度 有效控制森林资源过量消耗	(61)
木材流通管理与监督	(81)
林地及林木权属管理与监督	(92)
森林经营方案的实施与监督	(114)
森林资源档案工作	(124)
加强对“三总量”的监督检查 严格控制森林资源消耗	(132)
浅谈林价	(147)
营林监督	(156)
合理采伐 及时更新 永续利用	(166)
森林法基本知识	(193)
行政法与行政诉讼	(225)

贯彻执行党的基本路线

全面加强森林资源林政管理与监督

——林龙卓司长在森林资源监督人员培训班开学典礼上的讲话

这次森林资源监督人员培训班是部里第一次举办。有的省、管理局可能已经办过了，但作为部里，这次培训班是第一次。由于是第一次，没有现成的教材，反正大家都是干森林资源监督这一行的，请部里有关司（局）熟悉某些方面情况的同志讲课，或叫介绍经验也可以。主要是要通过这次培训班来共同讨论、研究如何进一步搞好森林资源监督工作。

从部里来讲，森林资源监督工作整整搞了三年了。1989年5月初，由高部长亲自主持，找了东北、内蒙古四大家有关领导同志开会，研究如何在森工企业开展森林资源监督工作。在此之前，吉林省已经建立了初步的监督体系，黑龙江的有些企业也开展了一定的资源监督工作。部里就是在这些工作的基础上，或是根据当时我国林业，尤其是森工企业资源消长的情况，决定建立东北、内蒙古国有林区森林资源监督机构的。三年来，应该说做了很多工作，从基层到各林管局、到省厅，一直到部里，对这个工作都是重视的。拿高部长来说，每年的厅（局）长会议，都专门找监督专员听取汇报，研究每年的工作如何开展。去年九月又召开了一个森林资源监督工作会议。高部长在会上讲了话，大家也都学习了，也分头传达贯彻了。高部长在讲话中，把开展资源监督工作的重点、方法、要求等都讲得很明确了。我们这次培训，总的精神也是根据高部长的讲话，来逐项研究讨论落实，以便使森林

资源监督工作规范化、制度化。当然，三年来的监督工作也有不少问题，包括管理体系、经费、监督手段、规章制度的建立、监督工作方法、内容等等都存在很多问题。正因为有这些问题，才需要我们更加努力把监督工作做好。如果都是老一套，就不需要建立这么个队伍了，也不需要专门抽调这么多得力的干部来充实资源监督队伍的力量了。所以，这次培训班的目的，主要是研究我们的监督工作在当前的情况下应当怎样搞好，既研究办法，也探讨问题。

有些问题，通过培训班，通过交流经验、沟通情况、学习有关文件，可得到明确和答案；有些问题还要继续摸索，在当前或短期内得不到解决。这种情况，不仅资源监督工作是这样，应该说不论是哪个行业、哪个部门都存在这样的问题。这就是我们为什么要改革。改革不光是资源监督部门，其他部门都搞了许多年了，如煤炭、森工等部门都搞了几十年了，危机仍然很严重。虽然我们找到了一些解决问题的办法，但还没有找到解决问题的根本办法。总之，我们对有些问题应该有个充分的认识，资源监督工作不是通过一次培训班或者通过一两次会议就能够把所有的问题都解决了。黑龙江省委书记孙维本有个提法，叫做：“治理‘两危’应树立持久战的思想”。我认为这个提法是对的。因为林业的周期长，不能急于求成，不能要求在短期内把什么问题都解决了。大家通过培训要尽可能地熟悉监督业务，对有些问题要统一认识，对一些文件、规定要通过学习，领会得更加深刻。不能要求把什么问题都解决了，这是做不到的。但是应该看到，通过三年来资源监督工作的开展，对东北、内蒙古国有林区森工企业的资源消耗和资源管理工作逐步得到了加强。尽管有些老问题克服了，新的问题又会出现。譬如说，这一两年林场卖木材的问题就比过去严重。这是新情况，因为发不出工资，三角债清理不动。从宏观来讲，国家对东北、内蒙古四大家的木材总产量，国家计划每年

在调减，大的方面国家是下决心的。譬如说，和1985年相比，东北、内蒙古四大家国家计划的木材产量由3000万立方米出头减到了2000万立方米，减少了1000万立方米还多一点，减少了三分之一，其中黑龙江一家就减少了500万立方米，这个是不容易的。企业要养活职工，又在短短的5年时间内大幅度减产，一方面说明国家下了很大的决心，宁愿多进口木材，也要保护森林资源；另一方面也说明企业承受了很大的压力，尤其是黑龙江省，这是很不容易的。今年四大家中有三家要按照“八五”国家批准的木材采伐限额进行生产。因此，从大的方面来看，我们的资源消耗在“七五”期间，特别是最近的三年，逐步得到了控制。所以，我们应当看到我们工作的成绩。这么大幅度地减产，国务院是点头的，现在的国家领导人以及各级林业部门的领导，都看到了资源消耗失控的恶果，所以要逐步使东北、内蒙古国有林区实行长期经营，永续利用。这个过程是很艰难的，说句话容易，做起来就困难重重，减产以后经济怎么办？人员安排怎么办？虽然国家给了不少优惠政策，如减税、让利、增加基建投资等等，但同减产速度相比，这些政策都解决不了根本问题，只能缓解问题而已。东北、内蒙古国有林区森工企业就是在这么困难的情况下，逐步实现了减产到位，按国家批准的采伐限额，按经营方案确定的合理年产量来安排生产的。这个工作如果提前10年开始做起，其难度比现在要小得多。但10年前没有这个条件，国家的经济还没有发展到这种程度。现在要真正控制森林资源的过量消耗，贯彻执行国务院批准的采伐限额，按合理的年伐量进行生产，还是可以补救的。

上面我把资源监督工作的重要性以及取得的成绩和存在的问题简单地做了说明。从部里来讲，对三年来的资源监督工作，领导是满意的。你们虽然遇到了许多困难，但成绩是主要的。这不是老生常谈而是事实，因为整个东北、内蒙古国有林区的森林资

源消长已经基本持平，已经改变了过去大幅度的消大于长的状况。这是我们工作成绩的最集中表现。衡量工作成绩的标准就应该是资源消长，说千条，道万条，说建国四十多年生产了多少木材，对国家多大的贡献，最后把资源搞垮了，主要成绩也就没有了。反过来，如果资源能逐步地得到恢复，到本世纪末，到下世纪中叶，东北、内蒙古国有林区的资源能实现永续利用，就是林业工作者的最终成果，就是最大的成绩。林业工作的出发点和落脚点都是森林资源，过去没有这个提法，这个提法仅仅是近两三年的事。以上是如何看待三年来的资源监督工作。下面我讲三个问题，和大家共同讨论。

一、要坚定、准确、全面地

贯彻党的基本路线

这是袁木同志在《人民日报》上发表的文章，我主要讲讲该文章的主要精神，因为它对指导我们搞好资源监督工作是很重要的。这篇文章是对邓小平同志的南巡讲话从理论上进行阐述。我这里仅挑几段与大家共同学习。袁木同志说：“小平同志巡视南方的重要讲话，具有重大的现实意义和深远的历史意义。我们应当深刻理解和充分认识。目前，国内外形势对我们很有利。从国际上看，近几年世界形势发生了第二次世界大战以来最深刻、最巨大的变化。东欧演变、苏联解体，东西方集团和两个超级大国相互对峙的世界旧格局已经终结，新的格局尚未形成，世界正朝着多极化的方向发展”。前年底去年初，从东欧巨变到去年下半年苏联解体，曾经有人认为：西方国家，尤其是美国，先是在东欧搞“和平演变”，之后是苏联，将苏联搞垮后，就会集中力量搞中国。从主观上讲，西方国家也可能有这样的打算，这样按部就班地，一步一步地把中国搞垮，直至搞垮全世界的共产主义事

业。但是事实不是这样，东欧巨变，经济上搞上去了没有？政治上安定了没有？可以说，这两个目的他们都没有达到。前几天，波兰的瓦文萨总结团结工会治理波兰两年多来时承认：人民生活比过去大大降低了，政治上混乱，得不到安定，国民生产总值连续负增长，且幅度很大（10%、20%的往下降），物价大幅度上升，通货膨胀。从整个东欧（包括匈牙利）来讲，也不行，也是比以前要差，水平要低。反过来对西方国家来说是背上了一个包袱，要从政治上、资金上不断给东欧国家进行援助。到去年苏联的解体，他们的包袱就更大了。西方七国集团要集资240亿美元援助独联体，其中60亿美元支持卢布。所以说，他们的包袱更大了。大家也知道，非洲、南美等国家动乱频繁，政府不断更替。对美国来说已经捂不住了。可能美国会设想：两个大集团垮掉一个，两个大国也垮掉一个，今后就由美国说了算，由西方国家说了算。我们的看法不是这样。我们的看法是：“东西方集团和两个超级大国相互对峙的世界旧格局已经终结，新的格局尚未形成，世界正朝着多极化的方向发展”。这是很重要的观点，是我国对世界形势的估计。下面袁木同志进一步分析道：“西方经济衰退，美、日、欧、德竞争日趋激烈，矛盾进一步激化，南北矛盾则更加突出”。这是再深入一个层次来讲世界为什么是多极化。整个西方国家的经济在走向衰退。经济增长率很低。如过去很富的加拿大，这几年失业的很多，也包括美国本身。德国过去的经济实力很雄厚，一旦背上了东德这个包袱，其经济增长速度就减慢下来。前一段出现了二次世界大战以来最大规模的工人罢工，交通、通信、机场等工人一起罢工，时间长达半个月。这都是经济衰退的表现。由于经济衰退，原来掩盖着的矛盾就慢慢地暴露出来了，如欧共体同美国关于农业贸易的谈判，由于贸易保护主义的原因，到现在还没有谈成。乌拉圭回合到现在好几年了也没谈成。我们如果注意一下时事的话，西方国家在大的问题上几乎没有一件是谈成

的。这包括欧共体内部，搞什么统一货币、统一市场等，都没有成功。所以说矛盾进一步激化。南北矛盾更加突出主要是说近几年，第三世界穷国和发达的富国收入差距加大，穷的比过去更穷，富的比过去更富，必然使南北矛盾更加突出。这是文章中的第二个层次。再一个层次是：“世界各种力量重新分化组合，矛盾错综复杂，一些旧的不稳定因素在消退，一些新的不稳定因素又在增长，国际局势动荡不安，世界依然很不安宁。在这种情况下，人们在观察国际局势的时候，往往容易对其严峻的一面看得过重，特别是对国际社会主义事业处于低潮，西方敌对势力会把和平演变的重点转向我国的现实威胁看的过重。而实际上，一方面我们固然不能丧失警惕，掉以轻心，但另一方面也完全不必惊慌失措，丧失信心。对于我们来说，挑战和机遇，困难和希望并存，机遇和希望大于挑战和困难，我国在国际上仍然有着很大的回旋余地”。这是结论性的意见，我们应该认识到这一点，这是邓小平同志对当前国际形势的精辟分析。对我国来讲，现在的国际形势比50年代，60年代，70年代要好得多。50年代我们同美国帝国主义在朝鲜打仗；60年代在越南同美国打仗，当时不仅同美国打，后面还有个超级大国苏联与我们对峙，关系很紧张，对我国的压力很大；70年代末我国同越南打仗时，我们的主要力量其实是放在了北边防止苏联动手。现在的局势就大不一样了。苏联已经没有力量来威胁我们。我们同周边国家几乎是百分之百的友好（包括越南、韩国和台湾地区在内），这是新中国成立以来所没有过的国际形势。尽管美国经常给我国找麻烦，但他们终究不敢同我国翻脸，因为翻脸后对双方都没有好处。这种国际形势是中国历史上难得的机遇，我们应抓住这个时机，将经济建设搞上去。这是邓小平同志的看法，是一个伟大人物的看法，非常英明。

“实践证明，这几年我国在动荡不定的国际形势下，坚持奉

行独立自主的和平外交政策，发展了同周边国家的睦邻友好关系，巩固了同第三世界国家的团结合作，保持了同原苏联各共和国和东欧各国的正常关系，打破了西方国家的制裁并在和平共处五项原则基础上恢复了同他们之间的关系，在多边关系和广泛的国际活动中提高了我国的国际地位和声望，开拓了外交工作的新局面，为我国社会主义现代化建设创造了更为良好的外部环境”。这是邓小平同志的观点，也是党中央的观点。

“从国内情况看，政治和经济形势都比较好，而且正在继续朝着好的方向发展。三年治理整顿是必要的，进展得比较顺利，达到了预期的目标。治理整顿基本任务的顺利完成，是同改革开放以来我国的经济实力有了很大增强分不开的。这一点，我们一定要看到。十三年的改革开放，虽然遇到过一些波折，但总的情况很好，经济发展了，国力增强了，人民生活水平提高了。一些社会主义国家急剧演变而我国巍然屹立于世界东方，这是一条根本原因”。这几年，我国经济发展，国力增强，形势稳定。我们靠的是什么呢？就是靠的改革开放的十三年。经济能够大发展，是邓小平同志准确分析和抓住了国际国内的有利形势后，作出了正确决策的结果。

这几年我们林业的发展也有长足的进步。我三月份去广东搞调查研究，回来后建议高部长去看看。五月初，高部长在广东走了10多天，认为广东的林业搞得确实不错。林业的发展离不开经济的发展，到2000年要达到小康水平，那时的林业应是个什么样子，是个什么样的标准？我认为广东已经找到了一条路子，有了一个标准。1985年木材放开之后，虽然近几年已经走出了一条新路，但仍然赶不上别的行业。广东的始兴县是个林业县，在广东该县的经济属中等偏下。他们的木材产量从150000立方米降到了80000立方米，而老百姓的收入却从500多元增加到了900多元。林业的产值增加了77%，增加将近一倍。林业经济与整个广东的

经济是分不开的。始兴县的竹子由原来的卖原竹改为现在的卖成品或半成品，全部加工，这还不够，还要从外省进原料，其产品90%外销出口日本等地。乐昌市林业局贮木场已经没有木材可收购了，700多人曾一度开不出工资，现在制衣厂安排了300人，家具厂安排200人，他们搞了产品结构的调整，产品方向也转了，虽然赶不上珠江三角洲，也总算走出了困境和低谷。现在经济发达地区都在搞庭院林业，如新会县县长在向高部长汇报时说：“只有绿了才能富，要越富越绿”。我们要看到我国的经济（包括林业经济）正处在有利于发展的好时机，我们要抓住这个有利时机，要对林业的发展充满信心。

二、森林资源监督工作的重点

应放在控制资源的消长上

现在，我们的森林资源已经实现了长大于消。这是根据91年最新的资源调查汇总得出的结论，经过大家讨论分析一致认为长大于消是实事求是的。拿东北、内蒙古国有林区森工企业来说，85年木材产量为3072万立方米，91年为2004万立方米，减少了1068万立方米，按资源消耗比1:2计算，就减少了约2000万立方米。这几年森林资源生长量增加了，主要是中幼龄林的面积增加了。根据全国第三次（1984—1988年）全国森林资源清查结果，年生长量为3.5亿立方米。而资源消耗量85年最高达3.54亿立方米，这几年在持续降低。现在的消耗量（包括房前屋后）为3.2亿立方米，每年盈余3000万立方米，对外讲可以说是基本平衡。现在的造林面积在增加，造林核实率、合格率都在提高。关于烧材管理，东北、内蒙古国有林区近几年有进步，取得了一定成绩，但还比较落后。

“八五”期间之所以能达到消长平衡，主要是由于我们推行

了限额采伐，有效地控制了森林资源的过量消耗。现在全国实现长大于消的省已有16个，赤字省还有7个，他们是黑龙江、广西、福建、云南、贵州、四川、江西。除了四川和云南两个赤字大省以外，其余的消长已经基本持平。四川省计划在92年实现消长平衡。云南省要在“八五”期末实现消长平衡。总之，我们已经把实现资源的消长平衡的任务落实到各省了，各省对这个问题都很重视，很敏感。

三、商品经济的发展必将有利于

森林资源的管理和监督

关于这个问题，有许多不同的看法。最近，有的省将木材检查站全部撤销，运输证也不要了，要实现大地无红灯。这些做法与《森林法》的规定是违背的。木材是个特殊的商品，在改革开放的大潮中，保护森林资源不能有任何放松。在这里我要着重地讲一讲，林业只有真正实现商品化以后，才能对林业经济的发展起促进作用。过去我们的林子一直是无价的，林价制度的实行使森林资源有了价值。我这次到广东省始兴县了解到，他们把林子已全部分到各家各户，重新入股，实行了规模经营。该县司前镇的一个林业股东会，将一块面积为61亩，立木蓄积量801立方米，实际出材为580立方米的林子，由股东会确定标底为5.2万元，公开招标。到处张贴广告，省内省外都可以投标，投标者需先交1000元人民币作为押金。投标前进行伐区设计经林业站批准，并保证不超森林采伐限额，现地将防火线砍出，以防越界采伐。最后中标者以5.9万元中标，中标者具有这片林子的采伐销售权，并承担“两金一税”的缴纳。股东会将这5.9万元除了提留一部分作为营林护林、集体福利和扩大再生产开支外，其余部分全部直接用于分红。实现了产品林业向商品林业的转变，立木真正实

现了商品化。我们现在实行的林价是比较原始的，是个死价钱，是一种过渡形式。我们的森林资源监督也存在着过渡阶段。当前，开展森林资源监督工作，对整个林业是有利的。虽然我们初步实现了长大于消，但不等于林业实现了良性循环。目前增加的是幼中龄林，而减少的却是成过熟林，可采资源日渐枯竭的状况短期内还改变不了，90年代这个矛盾还会加剧。前些天，世界银行的10几位专家看了我国的速生丰产林后提出：中国的木材市场疲软，要求提供大径材，而大径材越来越供不应求。这个矛盾在短期内是不可能解决的。我们的工作复杂的，需要研究寻求成功的办法，许多事情不能操之过急，要本着解决问题的观点去研究问题。