

林业经济体制 转变研究

张春霞 等 著

5.22

中国林业出版社

《林业经济体制转变研究》

著者名单

张春霞 许文兴 谢永添 陈秋华 蔡剑辉
吴德敬 陈开铨 黄平颖 张建生 章 静

前 言

党的十四大确立了以社会主义市场经济体制为我国经济体制改革的目标，这也就明确了原来的计划经济体制必须向社会主义市场经济体制转变。林业作为国民经济的一个部门，毫无疑问地也必须进行这一转变。而且由于林业的特点，使这一转变更具紧迫性和艰巨性。

紧迫性。因为随着人口的增加，经济增长和人民生活水平的提高，林业面临着愈来愈大的来自环境和物质产品需求的双重压力。这是原来的计划经济体制所无法解决的。计划经济实质上是行政配置资源，它的低效性已为中外社会主义经济实践所证明，也为几十年的林业经济实践所证明。长期以来，造林不计成本，加工业不讲核算，造成了宝贵的林业资源的极大浪费。可见，历史已宣告此路不通，唯有通过改革建立起适合林业特点的新体制，既发挥市场机制在资源配置方面的基础性作用，又有有效的宏观调控体系，才能彻底改变长期以来林业广种薄收的粗放经营方式，才能很好地协调林业的多种效益的矛盾，获得最佳的整体效益，才能切实提高林区资源的综合利用率和林业职工、林农的生活水平。

艰巨性。一方面是因为过去的林业经济体制是最典型的计划经济体制，其主产品木材从生产到流通到消费，均实行严格的指令性计划管理。在这样的体制下，林业产权是严重弱化的，所有权主体

模糊，经营权又为木材的统购统配制所约束，这样的体制窒息了林业的活力。经过十多年的改革，传统的计划经济体制虽已受到严重的冲击，但旧体制的堡垒尚未攻破，影响还未根除。另一方面，还因为林业自身的特点，人们对于林业的多种效益的强烈需求同有限的供给之间始终处于尖锐的矛盾中，使林业不可能像其他行业那样，可以在供求基本平衡的宽松条件下进行改革。供求矛盾的重大压力妨碍了林业改革的进程，使林业转制处于顾此失彼的艰难状态，表现出明显的滞后性：

——在70年代末80年代初，当大包干的农业生产责任制在神州大地掀起改革的大潮，并创造了举世瞩目的伟大奇迹时，同在农村的林业虽也推广了生产责任制，却因未能找到适合于林业的普遍形式，不仅没有奇迹发生，许多地方直至90年代还在补修落实林业生产责任制的旧课。

——80年代中期，在南方集体林区进行了开放木材市场的重大改革，这虽冲破了已实行20年之久的木材统购统配制的坚冰，但也由于诸多原因，没有能取得预期的效果。经短暂的实践，为克服混乱无序的现象，终又回到由林业部门一家进山收购，对产区仍维持行政性垄断的局面。显然这种行政性的垄断是一种无奈的选择，也是基于现实的合理的选择。因为森林作为陆地上最大的生态系统，资源的兴衰关系到人民生活、生产的环境，对森林资源进行强有力的管理无疑是必要的。然而，这种管理却未必一定要通过对木材流通的行政性垄断来实现，基于当时条件的合理的选择也未必就是永恒的。林业经济体制改革虽然步履蹒跚，却最终必须融入社会主义市场经济体制的大厦中，在实现这种趋势的过程中，过去木材统购统配制所需要的庞大的森工队伍，已作为计划经济的遗产留了下来，成为深化改革必须克服的障碍之一。因为要打破行政垄断制改革木材流通体制，首先必须考虑这支队伍的再就业及相关的就业问题。这些是改革必要的社会成本的构成部分，也增加了转制的难度。

——80年代末90年代初，农村再次掀起了推广股份合作制的热潮，它从根本上改革了农村产权制度，使农民由大包干责任制下的经营者变成了所有者，实现了质的飞跃，也调动了农民的积极性，推动了农业的适度经营，从而有力地推进了农业经营方式的转变。实际上，这一变革的意义可以同大包干责任制相媲美。在这样的背景下，林业股份合作制搞得有声有色。有些已经分林到户的林区，在明晰的产权基础上建立了股份合作制，既无阻力又有活力。然而在一些森林资源较多、林业基础较好的老林区，林业股份合作制却难以按它自身的逻辑发展：有些仍以集体统一经营为主，而又因没有建立起有效的机制，分配不能兑现，林农处于经营无权、所有者无利的境地，这样的林业经济组织就缺乏生机与活力。因此这些地区的群众看到了股份合作制的成功之处，也要求进行深化改革，通过产权重组，划小核算单位，改变原来政经重合的组织制度，以减少行政对林业收入的支配和侵占，从分配上还林于农，变“干部林”“行政林”为农民集体林。但此举阻力重重，因为在耕地大包干之后，林业收入是经济不发达山区基层政府的唯一或主要的财政来源，因而成为这些地区政府和政权存在的物质基础。如管理费、干部补贴、民兵训练和计划生育费用、招待费、公共事业费等等，这是当今农村基层组织运作的必要费用。所以，尽管林业主管部门和地方政府均认同群众的合理要求，但深化改革的进展却很艰难。

总之，林业转制的困难性和滞后性已是不可否认的事实，这已引起社会各界的共同关注。福建省“八五”社科基金课题中唯一的一个有关林业的，便是“福建林业建设与体制改革的研究”，我们承担了这一课题的研究任务，并按预定计划于1993年底完成。该课题的研究由张春霞教授主持完成，参加研究的人员还有：许文兴、谢永添、陈秋华、蔡剑辉、吴德敬、陈开铨、黄平颖、张建生、章静。

本书正是以这一课题研究成果为基础，围绕经济体制转变的主线，抓住体制改革中的重点、难点和热点问题，进行了深入的探讨

和跟踪研究。如对林业税制的研究时间跨度就比较大，贯穿了新税制实施前后的情况，并提出了完善林业新税制的设想。所以本书的内容虽以我们承担的福建省“八五”社科基金课题研究成果为基础，却超越了课题任务的时间和空间。我们研究的林业转制问题已不限于福建，事实上，我们是以它为视点和剖析点，研究了南方集体林区及全国的林业经济体制转变中的一般问题。

本书共分四篇十三章。在第一篇的总论中，我们构想了新的林业经济体制的总体框架，之后在第二、三、四篇中进行了具体的阐述，它们是管理体制改革篇、市场体系建设篇、微观经济改革篇。显然，改革的落脚点是搞活微观经济，而产权制度又是微观经济的根基，所以本书是以第四篇为主要着力点，着重研究了林业产权制度，包括了林木产权和林地产权制度的改革。另一方面，微观经济能否搞活，并不是微观本身所能解决的问题。因为要从直接行政管理型的计划经济转向市场经济，关键是政府对微观经济的管理制度要改革，从直接的行政管理为主转变为以间接的经济管理为主。因此我们把管理体制的改革作为转制的首要问题进行研究。在第一篇中，我们不仅探讨了如何建立起一个符合林业特点的宏观调控体系，以便在市场机制发挥基础性作用的条件下，更好地来协调多种效益的关系。此外，我们还着重探讨了林业税制问题，把林业税收作为林业经济管理的重要手段，从税制运行的内在机理出发，揭示了林业税收与生产的关系，并以此为据指出了改革林业税制的必要性，提出了完善林业税制的思路。

虽然，我们力求对林业经济体制转变中的诸个重大问题进行全面系统的研究，但转制是一个较长时期的艰巨的任务。正如江泽民总书记在党的十四大报告中所指出的：“在 90 年代，我们要初步建立起新的经济体制，……再经过 20 年的努力，到建党 100 周年时，我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。”如上所述，同其他行业相比，独具特点的林业背负的计划经济的遗产特别沉重，

转制的路程将更难也更长，90年代上半期仅是这个过程的初始阶段。而与新体制初创阶段的实践相适应的必然是不成熟的理论，因此本书的内容难以概括转制理论的全部，观点也难免偏颇。虽如此，我们还是把它奉献给读者，希望能起抛砖引玉的作用，也诚恳地希望能得到同行的指教。

我们仅把本书的出版看作是研究转制理论的开端，“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。我们愿与同行一道，为能在本世纪末初步建成、以及在下个世纪前20年基本建成新的林业经济体制，以保障两个体系建设的顺利进行而不断地探索和奋力耕耘。

著 者

1996年9月6日

目 录

前 言

第一篇 总 论

第一章 福建林业发展道路的选择	(1)
第一节 福建林业发展的实证分析	(1)
第二节 走产业化道路是福建林业发展的必然选择	(14)
第三节 林业产业化道路探索	(22)
第二章 林业经济体制改革的目标与基本要点	(27)
第一节 林业经济体制改革的目标与任务	(27)
第二节 林业经济体制改革的特点	(30)
第三节 林业经济体制改革的基本要点	(38)

第二篇 管理体制变革

第三章 林业管理体制的改革——机构与职能探讨	(43)
第一节 传统林业管理体制的形成及其弊端	(43)
第二节 林业管理体制改革的的方向和原则	(45)
第三节 机构改革的重点	(47)
第四章 林业站的改革与发展	(51)
第一节 林业站的历史地位	(51)
第二节 林业站的改革与发展方向	(57)
第五章 林业宏观调控及其运作	(61)

第一节	对林业宏观调控的重新认识	(61)
第二节	林业宏观调控的环境建设	(68)
第三节	林业宏观调控体系的建设与运作	(75)
第六章	林业税收制度的改革	(84)
第一节	我国林业税收制度的现状	(85)
第二节	林业税收负担问题分析	(88)
第三节	林业税收制度存在的主要问题	(93)
第四节	林业税收的作用	(95)
第五节	林业税收制度的改革设想	(105)
第七章	完善林业新税制研究	(114)
第一节	林业新税制的现状	(114)
第二节	税收原则及林业税收原则	(120)
第三节	降低林业税费的必要性	(124)
第四节	林业税收管理体制的改革思路	(133)
第五节	木材税费征管制度的目标模式	(144)

第三篇 市场体系建设

第八章	健全与完善木材市场体系	(153)
第一节	集体林区林产品市场的现状与问题	(153)
第二节	改革木材流通体制和发育木材市场的必要性	(155)
第三节	木材市场的目标模式	(156)
第九章	福建林产化工市场开发问题的研究	(164)
第一节	福建林产化工的现状	(164)
第二节	福建林产化工市场开发的主要制约因素	(165)
第三节	福建林产化工市场开发机制的要点	(168)

第四篇 微观经济改革

第十章	乡村集体林业微观结构的再造	(171)
第一节	再造乡村集体林业微观结构的必要性	(171)
第二节	乡村集体林业产权制度的特点	(177)

第三节	乡村集体林业经营方式的选择	(180)
第十一章	森林产权制度的改革	(190)
第一节	根据林权特点,改革乡村林业管理制度	(190)
第二节	界定森林产权,明确产权主体	(194)
第三节	改革森林产权结构	(198)
第四节	培育森林产权交易市场	(201)
第十二章	林地产权制度的改革	(206)
第一节	林地所有权制度	(206)
第二节	林地使用制度	(221)
第三节	需要进一步讨论的几个问题	(240)
第十三章	国有林业企业经营机制的转换	(243)
第一节	转换经营机制应处理好的几个问题	(243)
第二节	股份制是国有企业改革的必然选择	(245)
第三节	国营林业采育场经营机制的转换	(256)
主要参考文献		(287)

第一篇 总论

第一章 福建林业发展道路的选择

第一节 福建林业发展的实证分析

全面、准确地把握福建林业发展条件、历史进程及现状是探索福建林业发展和改革的基点。本节拟从如下几个方面进行分析。

一、社会经济条件和自然条件

福建省地处东南沿海，地域格局可概括为山、海两线，山区和沿海的国民经济和社会发展是不平衡的，由此形成了地域性的二元经济特征，沿海经济和社会发展较为发达。以农林业为主体的山区经济相对较差，当前山区和沿海的差距有日益扩大的趋势。

福建是我国实行改革开放政策的省份之一。改革开放政策给福建经济、社会发展注入了新的活力。充分发挥山、海两大优势是福建社会、经济发展的必然选择。

由于历史原因，长期以来福建相对于我国沿海其他省份，经济发展较慢，经济实力较弱，基础较差。特别是基础设施至今仍是制约福建经济发展的主要因素。要根本消除有关“瓶颈”制约因素短期内难以实现。

因此，从总体上看，福建社会经济发展条件是优势与劣势并存，

且各地社会经济发展不平衡。这些都是研究福建林业发展必须考虑的。

林业发展在很大程度上受制于自然条件,而福建省在这方面则具有得天独厚的优势,也有其不利之处,主要表现在如下两个方面:

(1) 气候温暖湿润,雨热同步,有利于林木速生丰产,但季风影响大,气候不稳定,自然灾害频繁。

全省大部分处于中亚热带,闽侯白沙、连江黄岐以南,戴云山、博平岭以东为南亚热带,热量资源丰富,年平均气温全省有80%的年份介于 $18.1\sim 23.3^{\circ}\text{C}$ 之间,无霜期在270天以上者也约占80%,高于 10°C 的积温有92.4%的县份为 $5500\sim 7700^{\circ}\text{C}$ 。

福建省年平均降雨量一般超过1400mm。由于地势起伏变化大,降雨量的地域分布有明显差异,西北山区多,达 $1800\sim 2100\text{mm}$,东南沿海、沿海低丘、平原岛屿仅900mm左右,月雨量超过100mm者,普遍在7个月左右,降水资源丰富。

雨热同季,水热共济,是福建气候条件优势的另一突出体现。福建80%以上地区雨量集中在3~10月份的温暖和炎热季节之间,高温多雨保持季节同步,这对于喜欢温暖湿润的亚热带林木生长十分有利,为林木的速生丰产,提供了良好的气候条件。

由于福建境内多山,群峰耸峙,山岭蜿蜒,丘陵起伏,兼之各地山体大小、山脉走向、坡度、坡向以及海拔高度相差悬殊,温、光、水、土等条件亦随之变化较大,形成许多各有特点的区域小气候。林业生产垂直分布甚为明显,可以在同一纬度的不同高度上,分别培养热带、亚热带以及温带林木,发展与自然生态条件相应的各种林业生产,利于立体林业的发展。

(2) 林业用地广阔,土地肥沃,但山陵起伏较大,林业I、II类用地数量有限。

福建素有“东南山国”之称,境内山地主体由并列的两大山带构成,由于断裂发育,断块山、断崖、断谷等地貌显著而普遍,地

质结构复杂,岩性多样,加之流水侵蚀为主的外营力长期作用,地形破碎,山岭耸峙,丘陵起伏,坡度较大。据福建省林业部门 1978 年调查,全省林业用地中,坡度 25° 以上占一半以上。而平坡 ($0^{\circ} \sim 5^{\circ}$) 不到 3%,全省林业用地中 I—II 立地条件类型的宜林面积比重仅占 20%~30%,而且难以集中连片,往往是在群山起伏中,或山洼、谷地、在山坡中下部,分布着 I—II 类,在山坡中上部,山脊部或近山丘陵山顶,分布着 III—IV 类地。

二、森林资源分析

福建省山地资源丰富,自然条件优越,林业用地广阔,森林资源是福建自然资源的优势主体,而且森林经营历史悠久。

建国以来,福建森林资源经历了曲折的发展过程,其中 50 年代末期,“文革”期间,70 年代末和 80 年代中期,对森林资源的冲击较大,严重影响了森林资源的发展。福建森林覆盖率增长的情况见图 1—1。

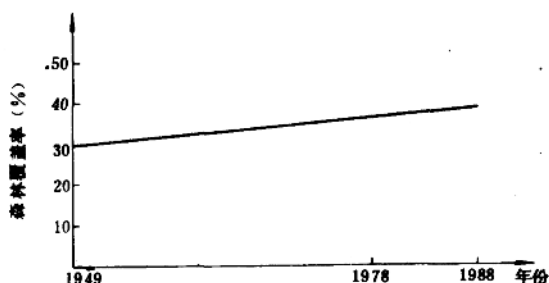


图 1—1 福建森林覆盖率增长图

近几年来,森林资源保护和发展都受到普遍重视。据 1988 年森林资源连续清查资料,全省林木总蓄积量为 35 796 万 m^3 ,其中林分蓄积量(包括用材林,防护林,薪炭林和特用林)为 32 658 万 m^3 。在林分蓄积量中,用材林占 89.68%,防护林占 6.66%,薪炭林占

1.46%，特用林占 2.2%，森林覆盖率为 43.98%，绿化程度为 58.44%。

在林种面积比例方面，用材林占 67.6%，防护林 4.5%，薪炭林 3.8%，特用林 0.6%，经济林 11.5%，竹林 12.2%。

在地域分布上，山区多，沿海少。现有森林资源主要分布在闽江流域和九龙江流域的山区县，地处山区的三明、南平、龙岩三地市覆盖率分别为 63.3%，58.5% 和 62.6%；而沿海的福州、厦门等地只有 20%~30%，差距较大。

在树种结构方面，用材林中杉木、马尾松占 89%，其中杉木蓄积量有进一步扩大的趋势，马尾松资源蓄积量却持续下降。1985 年森林资源清查，松木为 162.93 万 ha，比上期清查下降 23.75%，蓄积量为 10 201 万 m^3 ，比上期 11 753 万 m^3 下降 15.21%，又据 1988 年森林资源连续清查资料，马尾松蓄积量比 1983 年减少 1366.52 万 m^3 ，平均每年减少 1322.79 万 m^3 ，中龄林增加 1103.25 万 m^3 ，可见马尾松资源已呈持续下降的局面。马尾松资源蓄积量变化情况见图 1—2。

在用材林龄组结构方面，幼、中龄林多，成过熟林少。其中幼龄林占 43.54%，中龄林占 40.14%，已成熟林 7.3%，成过熟林占 9.02%，幼、中龄林面积共为 4281 万 ha，占林分总面积的 83.68%。

在用材林株数比例方面，小径级组占 56.5%，中径级组占 34.4%，大径级组占 6%，特大径级占 3.1%。

在森林资源消长结构方面，据资料，第一次清查和第二次清查的 5 年期间，林木总生长量为 2878.79 万 m^3 ，年生长率为 7.43%，而在这期间，全省林业总消耗量 16 234.98 万 m^3 ，年均消耗量 3247 万 m^3 ，消耗率为 8.3%，其中采伐量为 15 253.04 万 m^3 ，占总消耗量的 94%，自然枯损量为 981.94 万 m^3 ，占消耗量 6%，因此，在这 5 年中，森林资源赤字 1941.05 万 m^3 ，平均年赤字 338.21 万 m^3 。近几年来，营林工作日益受到重视，特别是在“三五七”工程实施后，

福建森林资源生长量已超过消耗量。



图 1—2 福建马尾松资源蓄积量变化情况

综合上述情况，当前福建森林资源的基本态势是森林面积扩大较快，林分蓄积量有所增长，但从总体上看，今后相当长时期内，森林资源形势仍然很严峻，主要表现为：

用材林比重很大，防护林、薪炭林、经济林等林种比重还很小，而且森林分布不均，严重制约着森林多功能多效益的发挥。

用材林结构中，杉木林面积增长很快，而且以马尾松为主体的工业原料林基地建设同森林利用发展方向、规模，以及同林产工业的迅速发展不相适应，在未能根本摆脱总量不足的情况下，将陷入极其深刻的“结构性危机”。

林分龄组结构不均衡，成熟林比重小，可采资源明显下降，后备资源危机日益加重。目前采伐中龄林已是普遍现象，使得林分龄组结构更趋不合理，由于营林业生产周期长，不确定性因素多，林分龄组结构合理化需要相当长时间，难度很大。

可见，我们不能断定福建森林资源态势已发生实质性变化，森林资源发展的滞后性还将长期存在，营林基础还很脆弱，而随着福建林产工业规模的扩大，森林资源无论是在总量上，还是在结构上，其制约作用将表现得尤为明显。因此，我们没有理由对森林资源态

势持乐观态度，以此为基本出发点的福建林业发展研究也必须是谨慎的。

三、营林业分析

营林业是林业发展的基础，也是林业产业结构极其重要的组成部分。福建 1978~1991 年造林面积情况见图 1—3。

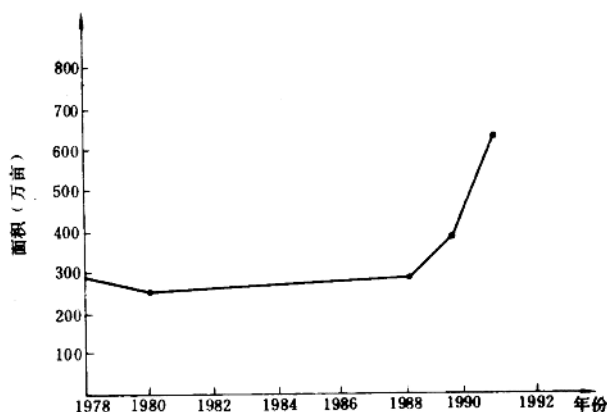


图 1—3 造林面积变化图

从图 1—3 可知，1978~1988 年的十几年间，造林面积都在 300 万亩以下徘徊，1989 年以后，造林面积有较大幅度的增长，1989 年为 364.41 万亩，1990 年为 421.81 万亩，而 1991 年则达到 621.06 万亩，营林工作上上了一个新台阶。同时造林质量也有明显提高，1988~1990 年造林面积核实率和成活率的平均值为 92.2%，居全国第二位，荣获“造林成绩优异奖”和“造林质量优秀奖”。随着“三五七”工程的进一步实施，实现八闽绿化，到 1995 年，有林地面积将达到 1 亿亩，绿化程度为 75%，森林覆盖率为 55%，这将是福建营林业的一次重大进展。

四、森林采运业分析

福建森林采运业包括国营和集体两大部分。建国以来,全省共生产木材1亿多 m^3 ,毛竹4亿根。1957~1991年木材产量变化情况见图1—4。

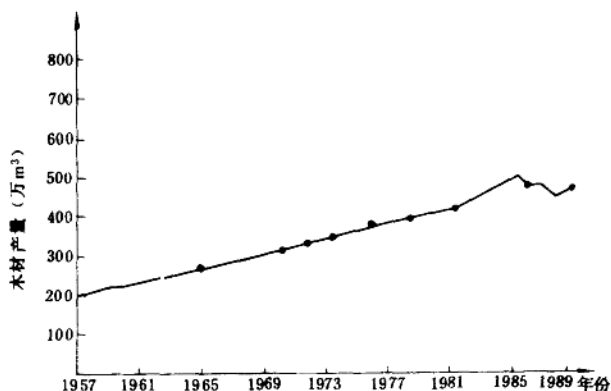


图1—4 木材产量变化情况

从图1—4可知,福建木材产量1957年为249.2万 m^3 ,1986年达到610.3万 m^3 ,为最大值,近几年的木材产量都在500万 m^3 左右。

目前,全省拥有国营林业采育场115个,木材采购站210个,国营林场110个,贮木场、搬运站14个,拥有各种机械设备1万多台套,修建林区道路、便道80 000多km,国营木材生产机械化达78%,集材达75%,运材达81%,装车达38%,卸车达57%。近几年来,福建木材生产结构中乡村木材生产比例较大,1987年占80.4%,1988年占77.81%,1989年占75.48%,比例有所下降,主要原因是集体林中天然林比重下降,后备资源不足,也反映出集体林经营水平还比较低,林分质量不高。