

国家社科基金资助项目

以生态环境建设为主 体的新林业发展战略研究

东北林业大学出版社基金资助出版

蒋敏元 等著



东北林业大学出版社

前 言

“以生态环境建设为主体的新林业发展战略研究”是国家社会科学基金资助的一般项目，于1998年6月批准立项研究，批准号为98BYJ035。本书即该项目的研究成果。

本项目研究的目的在于在我国林业建设上落实国家可持续发展战略，促进我国经济、社会可持续发展；促进我国林业适应当今时代发展的需求，实现战略转折和跨越式发展，走出困境，加速由传统林业向现代林业转变；以新的思维创新林业发展战略的理论与方法，丰富和发展现代林业经济管理理论。该项研究对林业实现两个根本性转变，充分发挥林业在生态环境建设上的主体作用和能动作用，有效改善我国的生态环境具有重要的长远战略意义和紧迫现实意义。

本项目研究成果的内容共分五个部分，包括十五个（章）专项成果。

第一部分是以生态环境建设为主体的新林业发展战略总论。包括两章：第一章林业发展战略的演进；第二章以生态环境建设为主体的新林业发展战略的构想（社会生态环境建设对林业的需求，建立新林业发展战略的指导思想、原则和依据以及新林业发展战略的框架设计）。

第二部分是生态环境建设为主体的林业大经营战略研究。包括五章（章次统列）：第三章以多资源为主体的多效益林业系统；第四章林业大经营的内涵和目标；第五章林业生态体系和林业产业体系的协同运行；第六章天然林保护工程和人工林基地建

设工程的协同建设；第七章林区、农牧区、工矿区、城镇区、荒漠区林业经营模式及协同发展。

第三部分是以生态环境建设为主体的林业大流通战略研究。包括三章：第八章林业大流通概述（林业流通的演进，建立林业大流通的必要性及林业大流通的特点和目标）；第九章林业大流通的渠道和市场；第十章林业大流通的运行调控。

第四部分是以生态环境建设为主体的林业大财经战略研究。包括四章：第十一章林业大财经概述（林业财经制度的演进，建立林业大财经战略的必要性，林业大财经的主要内容）；第十二章林业大财经的多重投资与多重补偿；第十三章林业大财经的财税政策和保险；第十四章林业大财经的多项资产综合核算体系。

第五部分（包括一章即第十五章）以生态环境建设为主体的新林业发展战略的实施，包括实施的过程及要点、原则及内容、环境及框架以及新林业发展战略的调控系统。

本项目研究成果的重要观点或对策建议主要如下：

1. 通过对国内外林业发展演进的历史分析得出结论：各国的林业发展战略都是在一定经营思想下产生的；都是与本国生产力发展水平相适应的；国家类型和地区不同，林业发展战略各不相同；不同的发展时期，林业发展战略也是变化的。但是，各国林业发展战略演进的总趋势是一致的：都体现由单效林业向多效林业转变，由传统林业向现代林业转变，林业发展战略取向都是林业的可持续发展。我们研究建立以生态环境建设为主体的新林业发展战略，是林业可持续发展战略的落实和具体化，它附合当今时代特征需求，符合林业特点和规律，适应社会对林业的需求和林业发展战略演进总趋势，符合我国的国情、林情。

2. 社会生态环境建设对林业需求，首先要求必须给林业新的正确定位：“森林是陆地生态系统的主体、林业是生态环境建设的主体，是从事维护国土生态安全，促进经济社会可持续发展以向社会提供森林生态服务为主的行业”，我们又必须在这一正

确定位下调整和建立新的林业发展战略；其次需要林业确保良性循环的森林资源系统；确保以生态效益为主，生态、经济、社会三大效益的统一和综合发挥，并能在发挥生态环境建设的主体作用中有效运行。

3. 建立以生态环境建设为主体的新林业发展战略的指导思想是：适应时代的要求，以环境与发展为主题，为满足社会对林业的多种需求为目的，以可持续发展理论为理论基础，以全面经营的森林资源为物质基础，以突出生态环境效益实现生态、经济和社会三大效益的统一和综合发挥为核心，以建立林业大经营、大流通、大财经三大经营管理体系（三大战略）为重点，以分类、分区、分块经营和重点工程建设基本战略对策，以系统协同为关键，以科教兴林为动力，从我国林业的实际出发进行全方位调整，从而确立起我国以生态环境建设为主体的新林业发展战略，以实现我国林业建设跨越式发展。

4. 按确立以生态环境建设为主体的新林业发展战略指导思想、原则和依据做出了新的林业发展战略框架设计（见图2-1）。

5. 以林木资源为主体的多种资源构成的森林资源综合系统是林业建设的物质基础；以生态环境效益为主体的由多种效益构成的森林综合效益系统是林业建设的根本追求；完善的、运行良好的、良性循环的林业生态经济社会综合系统是林业建设的基本动态。

6. 提出以生态环境建设为主体的林业大经营的新理念和经营模式，以森林资源综合系统的全方位、科学、有层次的经营为基础，林业部门和全社会共同参与，旨在获得以生态环境效益为主的多种效益，并实现森林资源综合系统良性循环的基本动态目标。

7. 林业大经营目标是一个目标体系（集），是多种功能目标、区域差异目标的综合目标体系，是动态、可持续发展目标体系。

8. 林业生态体系和林业产业体系共存于林业大系统中,二者既是对立的又是统一的,相互联系、相互依赖、互相渗透、密不可分;不能彼此孤立建设,必须正确处理二者关系,协同运行和发展。

9. 天然林保护工程与人工林基地建设工程必须协同建设。要在空间上、时间上、资金投入上、政策措施上全方位协同。要正确处理人工用材林规模,合理确定其树种、类型结构,科学规划、合理经营;要加大集约经营强度,提高林地生产力,加大投入,提高森林资源利用率和木材综合利用率,加大木材科学研究力度,提高人工林工程建设质量,加大营林和管理技术研究,提高人工林生长量和质量。

10. 林业建设要划分林区、农牧区、工矿区、城镇区和荒漠沙区五大类型区,分别实行不同的林业经营模式,并要协同发展,应在目标、组织、投资、技术、政策、网络等方面搞好协同。

11. 提出以生态建设为主体的林业大流通的新观念。林业大流通是林业物质产品流通与生态效益产品流通的有机结合;其总目标是建立符合社会主义市场经济要求的以生态环境建设为主体的林业大流通市场调控机制、市场体系和管理体系。

12. 建立林业大流通渠道:要转变观念,树立森林生态产品流通意识;要构建林业大流通的可分离的直接流通和不可分离的间接流通两个渠道;要完善林业流通的信息网络,建立林业流通信息中心。

13. 建立林业大流通市场:它是森林物质产品市场和森林生态产品市场相融合的市场,具有森林生态产品市场流通单向性和先期性;要构建以森林生态产品交换为主,或以森林物质产品交换为主和二者并重的不同复合市场;这三类市场都要与国内、国际两个市场衔接,要发挥政府宏观间接调控作用,为确立无形的森林生态产品市场创造条件。

14. 要建立以生态环境建设为主体的林业大流通战略,在流通组织形式上要重点解决好三个问题:一是加快国有林区流通组织形式改革,规范个体私营林业流通组织在国有林区的经营活动,强化监管;二是大力发展林区各类专业协会组织,加快非木材产品流通步伐;三是积极探索森林生态产品的流通形式。

15. 要搞好林业大流通的运行调控。要能保证林业生态职能、经济职能和流通导向职能;要建立健全运行调控主体和林业大流通调控体系;制定可行的调控政策;搞好运行调控政策的执行、调控结果的反馈、分析及政策修正。

16. 提出以生态环境建设为主体的林业大财经新观念。主要要广辟林业投、融资渠道,建立多重补偿机制,调整税收政策,建立完善的林业生产保障体系和多项资产综合核算体系,改进资金管理制度,建立林业生态项目审计制度。

17. 建立林业大财经的多重投资机制和制度。总体框架是:商品林业由其所有者(企业、社会团体及公众)投资;公益林业以政府投资为主,直接受益者为辅;形成企业、政府、社会团体、公众及受益者投资相结合的多重投资格局。

18. 建立林业大财经的多重补偿的机制和制度。林业补偿具有特殊性;主要是营林生产补偿对象的多样性和补偿方式的复合性;要科学、合理地按商品林生产和公益林生产分别确定森林资源经营补偿标准;还要建立林业大财经的合理补偿机制,总体框架是:森林物质产品生产通过市场直接实现完全补偿,森林资源生产经营通过市场和社会双重渠道实现完全补偿,国家进行宏观调控。商品林生产的市场补偿,还需建立林木资源的保护价和森林地租与林租制度;商品林生产的无形公益效益产品应由社会给予补偿;公益林生产经营补偿应以公益效益的社会补偿为主,有形物质产品的市场补偿为辅。

19. 提出林业大财经的财政、税收和保险的思路与措施。林业大财经的财政政策具有扶持性和补偿性;应选择积极的财政扶

持政策和补偿政策,基本思路是以保护和改善生态环境、提高森林生态经济生产力、实现林业可持续发展为目标,运用税收、转移支付、补贴等财政政策工具,发挥财政政策的宏观调控和导向功能。

20. 构建林业大财经税收体系:以森林生态税为主,补之以森林资源税、林地占用税及以减免和低税率为特征的优惠产业税构成的林业大财经税收体系。

21. 建立林业大财经的保险业:以国家政策性保险为先导,以维护良好的森林生态环境为重点,调动林业企业和林农的参保积极性,促进林业和林区经济持续稳定发展。

22. 建立林业大财经的多项资产综合核算体系。分三个层次,由三类核算构建。三个层次核算:第一层次是对每种资产进行核算;第二层次是对林业资产进行综合核算;第三层次是把林业资产与环境作为自然资源核算的一部分纳入国民经济核算体系。在业务核算、会计核算和统计核算中侧重提出林业资产统计核算与会计核算的理论与方法和将森林资产核算纳入国民经济核算体系。

23. 提出森林资产计价方法,包括有形森林资产的计价方法、无形森林资产的计价方法。

24. 系统提出以生态环境建设为主体的新林业发展战略实施的过程、要点、原则、内容、环境和框架(实施的三个层次、四个方面)。

25. 建立以生态环境建设为主体的新林业发展战略的调控系统,可分为中央政府综合部门,林业主管部门和地方政府三个调控系统。

本项目研究成果的突破和创新点主要如下:

1. 提出并构建了以生态环境建设为主体的新林业发展战略总体框架是一大突破。其中主要创新点:①提出并构建了生态环境为主体的林业大经营、大流通、大财经三大战略(三大林业经

营管理体系)；②突出生态效益，统一、综合发挥生态、经济、社会三大效益，提出森林综合效益系统概念；③划分五大类型林区林业、两大森林类型建设工程；④林业两大体系建设，大经营、大流通、大财经三大战略，三大效益，五大类型林区，四大块突破区，两大森林类型区以及六大林业重点工程的系统协同。

2. 提出并构建以生态环境建设为主体的林业大经营战略是一大突破。其中主要创新点：①指出良性循环的生态、经济、社会综合系统是林业建设追求的基本场态；②提出林业大经营目标是一个目标体系（目标集）；③提出森林有形物质产品、森林无形生态产品和生态成本等新概念；④论证了林业两大体系建设的辩证关系；⑤提出新的森林资源经营性资产和非经营性资产分立运行的管理体制和森林资源监督管理双约束检评机制；⑥指出要搞好天保工程必须以加速搞好人工用材林基地建设工程为保障，解决木材缺口问题，增加木材进口是一个渠道，但不是主渠道，从长远和全局看，应立足于国内；⑦提出了五大类型区林业各自的发展模式，其中荒漠沙区林业要以草、灌、乔为序增加植被。

3. 提出以生态环境建设为主体的林业大流通战略是一大突破。其中主要创新点：提出林业大流通是森林有形物质产品和森林无形生态产品两个流通渠道构成的双重流通渠道，它是把生态产品融合进传统流通的复合渠道，并予探索性构建，同样，林业大流通市场也是上述两种产品流通相融合的市场。

4. 提出以生态环境建设为主体的林业大财经战略是一大突破。其中主要创新点：①提出并构建了林业大财经的多重投资与多重补偿的制度；②提出林业大财经税收体系总体框架应该是：以森林生态税为主，辅之以森林资源税、林地占用税和以减免和低税率为特征的优惠产业税构成的林业税收体系；③提出林业大财经保险的发展应以国家政策性保险为先导，以维护良好的森林生态环境为重点；④提出把森林资产与环境再生产过程作为一个独立产业部门，在投入产出表中单独列示以反映该部门与其他产

业部门之间的相互依存关系。⑤提出森林生态效益的会计核算方法。

5. 提出以生态环境建设为主体的新林业发展战略三个层次(中央政府为主导,地方政府是关键,地区、企业和团体是主体)的实施框架是一个突破和创新。

本项目研究的负责人(主持人):蒋敏元教授;主要参加人:孙托宁教授、林翊华研究员、万志芳副教授、王兆君教授、王永青副教授、田国双副教授、李广副教授、杨长峰副教授、岳泽君教授、贾庆文教授、许俊杰教授、孙颖副教授以及田刚副教授、战立强讲师;此外,刘国成教授、张德刚副教授、宋彩平副教授也参加了一定的研究工作。

本项目研究是在国家哲学社会科学规划办公室、黑龙江省哲学社会科学规划办公室的指导下,在东北林业大学科技处和经济管理学院的具体指导和支持下,课题组全体成员共同努力完成的。在整个课题的调研过程中得到了林业部经济发展研究中心及有关司局、中国林科院信息中心、黑龙江省林业厅及森工总局、黑龙江省林科院大兴安岭林业集团公司、吉林省林业厅及森工集团以及“三北”防护林体系建设工程管理局等林业工程单位,陕西、山西、宁夏、云南、四川、福建、广西、江苏、安徽、山东、河北等省(市区)林业单位和有关院校的有关领导、专家、学者热情的帮助、提供丰富的资料、提出中肯的意见和建议。在此,我们对为本项目研究做出过贡献的所有单位和个人一并表示由衷的感谢!

由于课题研究涉及的领域宽、问题新、难度大,加之课题组成员的能力和 time 有限,本项目研究成果肯定会存在许多缺点和不足之处,敬请批评指正。

著者

2001年3月31日

目 录

- 1 林业发展战略的演进 (1)
 - 1.1 发达国家林业发展战略的历史演进 (1)
 - 1.2 发展中国家林业发展战略的历史演进 (8)
 - 1.3 中国林业发展战略的历史沿革 (14)
 - 1.4 “以生态环境建设为主体的新林业发展战略研究”的提出 (20)
- 2 以生态环境建设为主体的新林业发展战略构想 (23)
 - 2.1 社会生态环境建设对林业的需求 (23)
 - 2.2 建立新林业发展战略的指导思想、原则和依据 (28)
 - 2.3 以生态环境建设为主体的新林业发展战略的总体框架设计 (37)
- 3 以多资源为基础的多效益林业系统 (42)
 - 3.1 以林木资源为主体的多种资源构成的森林资源系统是林业建设的物质基础 (42)
 - 3.2 以生态环境效益为主体,多种效益构成的森林综合效益系统是林业建设的根本追求 (50)
 - 3.3 完善的、运行良好的、良性循环的林业生态经济社会综合系统是林业建设的基本场态 (54)
- 4 以生态环境建设为主体的林业大经营的内涵和目标 (63)
 - 4.1 林业大经营的内涵与特征 (63)
 - 4.2 林业大经营目标体系(集)及构建原则和内容 (70)

4.3	林业大经营目标体系的构建	(76)
5	林业生态体系和林业产业体系的协同运行	(83)
5.1	林业“两大体系”的内涵及其关系	(83)
5.2	林业“两大体系”协同运行	(87)
6	天然林保护工程与人工林基地建设工程的协同建设 ...	(104)
6.1	我国天然林、人工林及两大工程概况	(104)
6.2	天然林保护工程与人工林基地建设工程的协 同建设	(112)
7	林区、农牧区、工矿区、城镇区、荒漠沙区林业经营 模式及其协同发展	(119)
7.1	林业建设五大类型区的划分	(119)
7.2	不同类型区林业经营模式	(122)
7.3	五大类型区林业的协同发展	(133)
8	林业大流通概述	(138)
8.1	林业流通的演进	(138)
8.2	建立林业大流通的必要性	(143)
8.3	林业大流通的特点和目标	(146)
9	林业大流通渠道和市场	(151)
9.1	林业大流通渠道	(151)
9.2	林业大流通市场	(156)
9.3	林业大流通的形式	(161)
10	林业大流通的运行调控	(165)
10.1	林业大流通运行调控的必要性	(165)
10.2	林业大流通运行调控的职能和体系	(167)
10.3	林业大流通运行调控的步骤	(169)
11	林业大财经概述	(173)
11.1	林业财经制度的演进	(173)
11.2	建立林业大财经的必要性	(178)
11.3	建立林业大财经的主要内容	(181)

12	林业大财经的多重投资与多重补偿·····	(184)
12.1	林业多重投资·····	(184)
12.2	林业多重补偿·····	(188)
13	林业大财经的财税政策和保险·····	(201)
13.1	林业大财经的财政政策·····	(201)
13.2	林业大财经的税收·····	(205)
13.3	林业大财经的保险业·····	(209)
14	林业大财经的多项资产综合核算体系·····	(212)
14.1	建立林业大财经多项资产综合核算体系的 必要性、前提和原则·····	(212)
14.2	林业大财经多项资产综合核算的内容、对象及 指标体系·····	(215)
14.3	林业大财经多项资产综合核算体系的构建·····	(218)
14.4	森林资产计价方法·····	(231)
15	以生态环境建设为主体的新林业发展战略的实施·····	(245)
15.1	新林业发展战略实施的过程及要点·····	(245)
15.2	新林业发展战略实施的原则和内容·····	(248)
15.3	新林业发展战略实施的环境和框架·····	(251)
15.4	新林业发展战略的调控系统·····	(254)
	参考文献·····	(258)

1 林业发展战略的演进

林业发展战略是对林业发展全局的宏观设想和谋划，是林业经营思想、经营方针的延伸和具体化。世界各国林业发展战略的制定最早始于二次世界大战后，战前的欧美发达国家虽然已有了森林利用理论和森林经营思想，但还都没有正式制定林业发展战略。发展中国家在第二次世界大战前经济落后，大多数属于殖民地半殖民地国家，基本上没有制定国民经济发展战略，也就谈不到林业发展战略了，提出林业发展战略只是近 20 年的事情。战后，随着各国经济和森林资源的恢复，发达国家开始制定林业发展战略，但随着森林资源和林业经营思想的变化以及各个时期国民经济和社会发展对林业的要求，各国林业发展战略也在不断地演进。

1.1 发达国家林业发展战略的历史演进

发达国家的林业发展大多经历了从农业破坏森林资源发展到工业破坏森林资源；又从恢复和发展森林资源到工农业支援林业和退耕还林，促进林业可持续发展。许多发达国家都经历了几个世纪破坏森林的过程。到 18 世纪末和 19 世纪初开始迈入恢复森林阶段。在这一阶段，各国为保护和恢复森林资源相继制定了林业法令，建立林业机构，进行粗放经营和注重更新造林。

二战后，各发达国家先后进入发展森林阶段，他们开始制定林业发展战略，但在此后的经济和社会发展不同时期，林业发展

战略也不尽相同。如,在战争期间森林资源遭到严重破坏的一些国家,如德国、日本、前苏联等国,先是采取恢复森林资源的林业发展战略,以后逐步转为开发利用森林效益的林业发展战略;而森林资源未受严重破坏的国家,如美国、瑞典、芬兰、澳大利亚、新西兰等国,先是制定了保护和合理开发森林资源的林业发展战略,到20世纪70~80年代逐步由单效益林业向多效益林业发展战略转移。而21世纪各发达国家都将实行林业可持续发展战略。

尽管近20多年来发达国家都实行森林多效益林业发展战略,但由于国情、林情不同,各国林业发展战略的指导思想、理论基础和经营模式都存在着差异。大体可分为三类:以德国、奥地利为代表的森林经济、社会和生态三大效益一体化发展战略;以法国、新西兰、澳大利亚为代表的森林多效益主导利用发展战略;以美国、日本、瑞典为代表的森林多效益综合经营林业发展战略。我们选择几个有代表性的国家,对其林业发展战略分述如下。

1.1.1 德国

德国森林经营历史悠久,森林经营理论十分丰富。早在17世纪中叶就产生了“森林永续利用理论”,这一理论后来成为世界上许多国家传统林业的理论基础。18世纪德国林学家G·L·哈尔蒂希提出“木材培育论”,其中心思想是追求木材的经济利益,以实行获得木材为目的的森林永续经营。该理论在18世纪德国造林工作中起着主导作用。19世纪初期德国的经营理论又有很大发展,J·G·洪德斯哈根创立了“法正林”学说。1867年O·F·哈根提出了森林多效益永续经营理论,哈根认为:经营林业必须持久地满足社会对木材和其他林产品的需要,还要兼顾对森林其他方面的需要。这一理论突破了对森林单一的木材永续利用的思想,是现代森林多效益利用理论的基础。当时的德国根据哈根理

论提出森林效益永续经营的构想。但这一构想的付诸实施由于两次世界大战而中断。

战后，德国根据国民经济发展的总方针，首先采取了恢复森林资源的林业发展战略，用3年时间基本上完成了采伐迹地更新造林任务，恢复了战时遭受破坏的森林资源。20世纪50年代随着工业和经济的起飞，实行了工业支援林业的政策，出现了“林业政策效益论”、“船迹理论”、“和谐化理论”，并以森林永续经营为指导思想，制定森林为木材生产和社会效益双重目标服务的林业发展战略。

60年代以后，德国开始推行森林多功能理论，实行森林多效益林业发展战略，即以保护生态环境为原则，木材生产要服务于经济、生态和社会效益协同化的林业发展战略。“森林多功能理论”很快被美国、瑞典、奥地利、日本、印度等许多国家所接受，在全球掀起一个“森林多功能理论”的热潮。

70年代以后又发展为森林经济、生态和社会三大效益一体化的林业发展战略。这一发展战略不仅对德国，而且对世界林业发展都起着积极作用。在全球掀起一个实行多效益林业的浪潮。为实现林业发展战略，德国政府采取对私有林的扶持和国有林的优惠政策。如对私有林的扶持主要通过联邦和州政府进行补助，对林道、造林、游憩设施建设，联邦政府补助60%，州政府补助40%；而对国有林的优惠主要在税收上，从50年代的10%降到2%。

近些年，德国林学家又在研究“接近自然的林业”和林业可持续发展战略。

1.1.2 法国

二战时法国森林资源遭到严重破坏，战后首先制定了扩大森林资源的战略。其战略目标是营造200万 hm^2 高产用材林，战略重点是鼓励私有林主造林。这一战略对法国恢复和扩大森林资

源起到了重大作用，到 20 世纪 60 年代初基本上实现了这一目标。

60 年代针对森林质量差、林地散碎、经营粗放的情况，制定了森林集约经营的发展战略，通过私有林合作经营、次生林改造、推广科技成果等措施，实现提高林木生长量的战略目标。同时，从 1965 年起大规模兴建五大林业生态工程，用于海岸防风固沙、荒地造林和山地恢复。

70 年代随着工业化和环境污染的加重，又提出以经济效益为主的森林多效益林业发展战略。

80 年代法国林学家提出了“木材培育论”和“林业分工论”，并引起许多国家的关注。在这个理论上又提出“三大模块培育森林”发展战略，即森林结构逐步向工业人工林、公益林和多功能林三大模块模式演变。

为实现林业发展战略，法国政府设立了国民林业基金。该基金主要目的是向私人提供用于造林的无偿援助、奖励或长期低息贷款以及发展林道建设和防火等。此外，国家还通过国家预算拨款、农业指导津贴、税收减免、地区及官方机构临时资助、农业公会、农业贷款等途径为造林、防火、修建林道、森林采伐及制材现代化等林业经营活动提供资金支持。

1.1.3 澳大利亚

澳大利亚是一个少林的发达国家。自从 18 世纪欧洲移民涌入澳大利亚之后，森林资源遭到严重破坏。二战后，先制定了保护和发展森林资源的战略，随着对森林改善生态环境重要作用的逐步认识，又制定了森林多效益主导利用的林业发展战略。一方面，把传统的用于木材生产的天然林改为非生产林，主要发挥其生态效益作用；另一方面，大力营造辐射松人工林，实行集约经营，增加木材生产量，使人工林成为向国家提供木材的主要生产基地。为鼓励发展人工林，联邦政府对各州林业委员会或林业部

给予财政补贴，联邦政府和州政府用税收、采伐特许、低息贷款、赠款、免费传授技术、全额负担或部分补贴苗木费用等方法鼓励私人发展林业。为保护和发展本国森林资源，在一定时期内澳大利亚采取进口林产品政策。

1.1.4 前苏联

前苏联的林业发展战略，随着国民经济的发展经过四次较大的调整。

第一次是十月革命后的内战及国民经济恢复时期，即 1918～1928 年。十月革命后的内战和外国武装干涉，煤和石油产区暂告失守，并终止了煤炭进口。当时国内燃料极缺，林业既要满足经济建设的需要，还要出口大量的木材换取外汇，支援国家建设。这一时期，前苏联林业采取恢复战略，即从采伐薪材入手，迅速恢复林业生产，以满足国民经济建设对木材的需要，并为林业发展奠定基础，其目标是使林业生产恢复到革命前（1913 年）的水平。

第二次林业发展战略的实行是在 1929～1959 年。此时前苏联实行以重工业为中心的工业化和赶超资本主义为目标的经济发展战略。在这一大目标下，林业采取了优先发展木材采运业的发展战略。木材采运基地加快向东部转移，不断扩大木材生产规模，木材生产量迅速增长，到 1955 年已超过美国。但这一战略却造成更新跟不上采伐，森林资源减少，少林区过伐等状况。

第三次林业发展战略在 60 年代后。此时前苏联国民经济发展战略由“外延发展”转为“内涵发展”，林业发展战略也由优先发展木材采运业改为重点发展木材加工业，逐步加大木材加工业的投资比重，并且对森林工业生产结构、木材消费结构、生产组织结构、森林工业生产布局等都进行了调整，结果林业生产结构有明显好转，营林也有较大变化，更新造林逐渐跟上采伐，在一些少林地区造林面积已超过采伐面积，但直到目前，木材加工