

全国林业经济研究会 编
中国林业出版社

林业 深化 改革研究

前 言

全国林业经济研究会一般每年召开一次林业经济学术讨论会，邀请全国林业经济界专家、教授、行政领导等就当时林业经济的热门题目进行探讨。会后将比较优秀的论文汇编成集出版。本书收进了1988年（在西安）、1989年（在青岛）、1990年（在武夷山）召开的三次讨论会的论文。这三次会讨论的内容虽各有所侧重，但都围绕着林业深化改革这个中心。故本书名为《林业深化改革研究》，包括国有林区“两危”及对策，南方集体林区管理体制及经营形式等内容。

本书收进的论文涉及全国林业各个地区、各种所有制、各个部门、各个层次、各个方面的问题，并且许多论点有创见、有新意，可供林业院校师生、林业经济研究人员、林业行政管理人员等参考。

由于编者水平有限，错误之处，敬请读者批评指正。

编 者

目 录

1. 全国林业经济学术讨论会纪要…………… (1)
* * * * *
2. 关于发展福建林业产业的思考…………… 赖纪锐 (10)
3. 国有林区深化改革的思考…………… 李克亮 (20)
4. 也谈我国林业“两危”及对策…………… 倪鹏伍等 (31)
5. 深化林业改革 加快绿化安徽步伐…………… 王履定 (40)
6. 关于发展林业产业问题的初探…………… 王立勋 (49)
7. 国有林业经济体制改革的理论探讨…………… 刘壮飞等 (55)
8. “三段式”经营方式的探讨…………… 范文仲 (65)
9. 集体林区改革之路…………… 李正柯 (69)
10. 试谈我国林业经济改革的两个理论问题…………… 蔡仁宝 (76)
11. 关于林业发展比较研究若干问题的探究…………… 季周等 (83)
12. 集体林区合作林业比较研究…………… 方 林 (92)
13. 有计划商品经济条件下的木材流通
——南方林区木材统一经营的意见…………… 王修瑜等 (101)
14. 论林业开发与开放…………… 朱惟豪 (111)
15. 论林业政策…………… 刘平康 (116)
16. 集体林区县级林业管理体制改革的初探…………… 曾继明 (122)
17. 关于建立林业资金良性循环机制的若干问题… 杨荣俊 (129)
18. 森林资源稳增 林业经济拓展
——辽宁林业改革的回顾与剖析…………… 周学安等 (138)
19. 林业企业经营机制…………… 宋继善 (145)
20. 抓住主要矛盾 加快林业发展…………… 王全新 (152)

21. 澳大利亚的林业经济管理体制研究……………张春霞(156)
* * * * *
22. 优化林区的区域经济和实施配套的
扶持政策是综合根治“两危”的良方……………荆家良(164)
23. 科学经营 强化管理 加速培育和
扩大森林资源……………王长福(176)
24. 加强资源管理 搞活林区经济……………马双柱等(184)
25. 国有林区林业企业走出困境的探索……………梁与延(189)
26. 科技兴林的战略思考与对策……………杨方西(195)
27. 走林纸一体化的道路……………卢起钉(201)
28. 论木材生产计划与东北内蒙古林区
森林资源危机……………司洪生等(205)
29. 林业“两危”的对策与发展战略的研究……………闻庆有等(210)
30. 浅析林业“两危” 迅速走出低谷……………杜广忠等(219)
31. 实习林场改进经营管理扭转“两危”初探……………赵杰等(223)
32. 林业的当务之急是认真实施森林经营方案……………姜孟霞(231)
33. 试论窄轨铁路在山区开发和“治危兴林”
中的作用和对策……………戴春田等(241)
34. 加强林业财会队伍建设……………白剑波(248)
35. 提高林业认识 促进林业发展……………章复翼(253)
36. 兼顾资源和经济双向平衡 核定国有
林区采伐限额……………田俊江等(256)
* * * * *
37. 国有林区经济发展的重新选择……………潘晨光(262)
38. 福建林业发展模式的初步研究……………张建国等(271)
39. 按贸工林模式发展福建外向型
林业的对策研究……………杨涛等(279)
40. 山区开发与实行双层经营体制的探讨……………谢家祜等(286)

41. 国营林场所有制结构改革的目标模式……………康汉华(292)
42. 对秦岭林区森工企业经营模式的探讨……………毛以让等(299)
43. 森工企业部门化目标管理新模式
——卫国林业局林兴财旺的经验与启示……………王春林等(305)
44. 山地适度规模经营初探……………涂世亮(313)
45. 集体林业要走适度规模经营的道路……………王信建(320)
46. 南方林区集体林业经营形式的研究……………吴静和(327)
47. 湖南省老集体林区经营的发展动向……………陈诗炯(333)
48. 南雄县帽子峰林场发展绿色企业的思考……………黄履星等(342)
49. 总结经验 完善承包经营责任制……………许典创(350)
- * * * * *
50. 浅探广东林业所面临的新形势与新任务……………钟文著(362)
51. 广东林业发展的启示……………罗定先(370)
52. 四川国有林区的问题和对策……………王国梁(377)
53. 河北林业发展态势及对策……………牛凤瑞(383)
54. 山东林业发展的实践经验浅析……………许润芳(389)
55. 开发贵州八分山是振兴林业的根本战略……………贺廷显(395)
56. 山东木材供需趋势分析及预测……………牛继荃等(402)
- * * * * *
57. 关于福建林业产业结构调整初步探讨……………张琅(415)
58. 塔河林区调整经济结构的对策……………杨恒春(422)
59. 关于林业产业、产品结构调整问题的
基本思路……………杨大起等(425)
60. 关于闽北发展林业产业的思考……………范宜云(432)
61. 调整结构 效益显著
——从广西钦廉林场前进中的启迪……………梁泰林(441)
- * * * * *
62. 黄土高原的综合治理应着重林草植被建设……………宋宗水(446)

63. 略论太行山生态经济沟建设.....么凤居(454)
64. 论南方集体林区木材及“三剩物”的综合
利用.....张广智(465)
65. 平原粮区农用林问题研究.....蒋振球等(475)
66. 试论山西省林价的制定.....张汝森(481)
67. 关于研究和建立“林业生态经济学”学科
体系的若干问题.....黄世典(491)
68. 对新建林办纸企业影响因素的探讨.....谢京湘等(497)
69. 南方集体林区林产化学工业的地位及发展
方向.....蔡静娟(502)
70. 关于建立健全森林保险制度若干原则问题...刘平康等(509)
71. 试论草原林业集约经营的经济问题.....郭斌泉(514)
72. 充分重视大兴安岭次生林区的战略地位.....李 炳(519)

全国林业经济学术讨论会纪要

全国林业经济研究会第十二届年会暨学术讨论会于1990年10月25日至10月30日在福建省武夷山市溪外楼宾馆召开。来自全国18个省、自治区的科研、教学、林业行政部门71名教授、专家及领导同志参加了会议。会议收到论文50多篇。

会议就国有林区解决“两危”对策和集体林区深化改革中的管理体制、经营形式、政策等问题进行了热烈讨论，提出了许多有参考价值的意见。主要内容纪要如下。

1.对国有林区41年发展的基本评估

纵观国有林区41年的发展，代表们认为，发展道路曲折，既取得了很大成绩，也作出了许多牺牲，目前面临的形势十分严峻。

虽然国有林区41年的发展经历了若干个阶段，其间发生若干变化，但始终没有摆脱传统的以木材生产为中心的经营模式。

这种林业经营模式并不是林业自身所决定的，而是宏观经济发展模式影响的必然结果。如果说建国初期，在百废待举又缺乏经验的情况下，它还有一定积极意义的话，那么，当社会主义建设向纵深发展的过程中，这种林业经营模式已不适应需要了。实践证明，国有林区如果不摆脱传统的经营模式，就不能摆脱“两危”的局面。

国有林区发展必须建立在依靠自己力量的基础上，我国经济的发展水平还不高，向林业的投入不仅是有限的，而且短期内也

不会有明显的增加，如果过重地寄希望于国家的投入，只会延误林区建设的发展。所以，立足点就是要走依靠自身发展的道路，靠自身的造血为主，逐步达到靠自身积累实现良性循环。这就必须发展林产加工业，形成以工养林为主，兼以农养林、以林养林、以多种经营养林。林产工业发展的水平代表一个国家林业发展的水平，也代表林业自身的经济实力。中国林业的发展，只能靠自身林产工业的发展，别无其他选择。

2. 产业结构调整是国有林区面临的根本任务

国有林区产业结构调整的基本目标是，以营林为基础，林产加工业为主导，辅助产业为补充，建立产业群体，全面综合利用林区多种资源，发挥林区资源优势，形成有主体的多维产业结构。

以工养林是国有林区从低级阶段向高级阶段发展的重要标志。林区发展的目标就是以林产加工业为主导，以骨干林产加工业为龙头，用发达的林产加工业创造的利润来支持营林的原料基地发展。

41年来以营林为基础的方针落不到实处，关键在于林业体制不适应。

在新的产业结构中，要把稳定产业与动态产业结合起来，林业产业与非林产业结合起来，靠稳定产业支撑，靠动态产业补充，形成独具特色的多维林区产业结构。

代表们认为，林区产业结构调整要处理好两个关系：第一，增量与存量调整的关系。林区产业结构调整初期应以存量调整为主，通过设备更新、技术改造、劳动力再培训、优化企业组合、调整经营方向、增强产业关联度等一系列措施，促使国有林区现有存量发挥更大的作用。第二，部门调整与区域调整的关系。过去对产业结构调整起点低、水平低、规模小、耗资多、效益差、越

调越畸型、越调包袱越大。今后林区的产业结构调整要纳入区域经济之中，与计划、财政、银行等有关部门相配合，协调动作。通过国家宏观改革和林业部门的微观改革相结合，达到产业结构合理化。

3. 深化林业体制改革

国有林区的“两危”已引起社会的关注。缓解林业“两危”的根本出路在于深化改革。而林业体制改革又是中心。

有的代表认为，在林业经济体制改革中，重要的是计划体制的改革。我国实行有计划的商品经济，在国有林区，国家应将国家计划体制改革的共性与林区经济的个性结合起来，实行间接调控与直接调控并重，在特定阶段里，把直接调控作为计划管理的主要形式。当然，指令性计划首先要自觉地利用价值规律，充分考虑市场供求和价格变动的影响作用。

在林业政治体制改革中，干部体制的改革尤为重要。就林业的所有制而言，公有制形式是适合我国林业生产力和森林资源发展需要的，因而必须强化。而林业公有制要求政府的行为必须跟上，应明确干部的管理权限，提高干部队伍素质，结合林业的特点，为避免干部短期行为，应相应延长林业干部的任期年限。并加强监督机制，使干部不仅对上级负责，而对森林资源负责。建议设立林业改革的试验区，以使政策出笼前有实施之地。

4. 科学制定采伐限额

制定采伐限额是解决国有林区“两危”问题的重要战略措施，也是“以法治林”的重要内容。但在林区实际经济运行中，按《森林法》要求制定出来的采伐限额，却控制不了林区的实际采伐。因此，如何确定现实中合理的采伐量值得研究。

有的代表提出：要以森林资源消长平衡为主要依据，兼顾国

民经济发展对木材需求的综合平衡及林业企业经济承受能力（即企业收支平衡）来确定采伐限额。亦即：现实采伐限额由3个平衡点求出。并以原亏损企业不增亏、盈利企业不转亏为基本原则。为保证现实采伐限额的实施，要制定相应的保证措施，这就是以法治林、科学治林、按经济政策治林。

对上述观点也有的代表提出异议：3个平衡点的关系，理论上容易弄通，但却缺少实际操作手段；国民经济对木材需求的平衡是不易找到；现实的采伐限额实际上反映了鞭打快牛的平均主义思想，不利于企业积极性的调动。

5. 建立林价制度，调整木材价格

长期扭曲的木材价格政策，是导致国有林区经济危困的根源之一。且不提森林资源作为发展国民经济原始积累所做的无私奉献，就是今天，大力提倡发展林业商品经济、国有林区“两危”十分严重的情况下，仍在进行着不平等的木材交易。现在，国有林区统配材虽几经调价，其平均水平仍在140—150元/米³。国营林业企业“虚盈实亏”，实际上将营林成本当成利润上交国家，营林的劳动成果得不到承认和补偿，营林工作跟不上，资源恢复困难，林业的简单再生产难以维持。正是由于木材价格低，也造成了人们不珍惜资源，资源利用率低，浪费十分严重。

调整木材价格，不是要求国家实施倾斜政策，而是在寻求公平合理，等价交换的公平环境，这是发展商品经济的基本要求。

制定合理的木材价格政策的基础和关键，是建立林价制度，它是营林劳动成果的一种社会承认。也是取得营林成本，进行森林资源再生产的物质基础。

代表们建议：鉴于国家财力的困难，木材价格的调整可以逐步到位。

6. 优化区域经济

为了综合解决国有林区“两危”问题，有的代表提出用系统工程的方法优化区域经济（而不仅仅是林业经济）的构思。具体地是国有林区按照一定的标准划分成若干个区域，结合各区域内不同的自然、经济、技术、社会条件，采取综合的、深层的、有序的、系统的综合措施来治理林区，优化林区的经济结构、产业结构、产品结构和所有制结构，制定林区区域经济优化方案。并将此方案报国家批准，批复后授权于林业企业，对该区各种自然资源实施立体开发。优化区域经济，就要求对原有的条块分割的管理体制进行改革，并有与之配套的优惠政策。

7. “两山”、“两户”并未完全解放生产力

“两山”、“两户”作为经济改革中经营形式的一种补充手段，从农业移植到林业以后，确曾一度激起过广大农民的热情。这种分山分林到户经营的做法，从社会办林业和发动群众积极性的角度看似乎有点道理，因为山权、林权的归属本身就是极大的冲动源。生产经营者从无权到有权，一时的热情是不可避免的。但是，由于权的概念不清，所有权、使用权、经营权一概被误认为“所有权”，可以自主，加之配套政策未跟上，终于出现了“砍而不造”、“分而不治”、“包而不管”等种种现象。有的省总结为：田分对了，山分错了；木材搞活了，山林搞乱了。有的省出现荒山没人要，林地纠纷多的情况。有的省表现为“一均、二散、三不落实”，生产责任制有名无实。诸如此类的情况在全国各集体林省、区普遍存在。凡是出现这种情况的地区，又多以凭权（已分得的山林权）——图利（只看眼前利益，不顾长远利益）——失责（毁林、砍林、弃地、让地）而告终。

8. 体制改革未从根本上着手，不利于林业的发展

在既定所有制条件下(集体林区理当是集体所有制)，经济管理体制应从有利于调整生产关系、合理分配经济利益入手。但实际并非如此，不少地方的体制改革仍围绕着“权力”大小和“利益”丰欠上大做文章，往往是体制随着政策变，机构重叠，权责不清，利益纷争，产权不明，流通混乱。结果是有林地区将林子作为“摇钱树”，把住不放；无林地区认为有了山地是负担，推给部门管理。管理体制的混乱必然延缓乃至阻滞林业的发展。

9. 投资与分配不当，挫伤群众积极性

在林业资金极其困难的情况下，“三防”投资过大，造成不少地方图排场、讲阔气、不管资源多寡、有林无林，乘机买车、买电台、增设机构、配置着装(公安、检疫、木检、森保、保安等)，大肆挥霍。而林农生产的木材承受的税赋越来越重，至少十五六种，多达三四十种，如此沉重的负担，使农民对林业生产何有兴趣可言。

10. 完善多种经营形式，落实生产责任制

巩固和发展现有集体林的各种经营形式，是前期改革中的基本经验。因为就总体而言，林业只有适度规模经营和集约经营才能体现生产要素合理组合的优势。这种优势正是林业生产力不断发展的先决条件。而乡办、村办、联办及合作林场等经营形式又最有条件实现规模经营和集约经营。因而这种类型的集体林场(也包括折股联营合作林场在内)应该是集体林业的主体。此外，在不同的自然、经济条件下，林业专业队、承包大户、专业户、重点户等也不失为集体林业经营形式的补充。对这些队、户也要引导他们向规模经营和集约经营转变，逐步向折股联营道路

发展。对完全适合于分户经营的山岙地区，应继续积极扶植“两户”的发展。完善多种经营形式必须因地因林制宜，做好统分结合，有统有分；必须做好技术、信息服务；必须尽快制定序列林价，为活立木转让创造条件。

在完善多种经营形式的同时，必须配套建设好上至各级领导干部，下至分户经营的经营者的各种目标、经营责任制度。并做到点——线——面责任网络化，考核计量化，奖罚严明化。唯有这样，集体林业才能一步一个台阶，扎扎实实地发展起来。

11. 注重生态效益，分类经营投入

集体林区由于区域很大，林业发展的主导思想就总体而言，应重在生态效益这是毫无疑问的。无论哪种经营形式，经营何种林种（用材、防护、经济等）均应服从生态效益这个大前提。但在具体经营上，又应考虑因林制宜，将有限资金投入最优组合中去。所谓最优组合，即对防护林以保成活为适度，采取粗放经营，投以较少资金；对以用材林为主（含经济林）的商品性林业采取集约经营，予以高投入，换取短周期高产出；对以庭园林业为主的多功能林业则取高集约度中等投入，以换取社会、生态、经济三种效益。这种分类经营分类投入的设想，无疑对林业资金的合理分配，投资效果较高期望值较大的目标是有益的。

12. 拓宽筹资渠道，创造宽松环境

即使是速生丰产林也好，森林培育的基本规律是早期投入集中，后续追加投资次数多投资少；投入产出时差极大，在较长甚至相当长时间内难以实现自我积累自我循环等等，这一系列特点是任何别的行业与部门所不见的。而从社会经济的平衡发展角度看，则要求林业（指森林培育而言）的发展步子应大大超前才好。越是进入人工林利用的时代，越要求林业必须以超前速度

去迎合跟上社会经济发展的步履。这样，较快的速度与短缺的资金之间，社会需求与林业供给之间矛盾突出显见。这就决定了林业发展必须依靠社会各方通融支持，必须有宽松的环境及经济政策的扶持。这就要求各级政策部门共同为林业创造宽松环境，进一步拓宽投资渠道。通过完善林业基金制度、建立林价、轻税薄赋、增加留成、低息无息贷款等优惠政策，保证林业发展进程。

13. 抓住“两基”建设，实现科技兴林

长期以来，集体林区林业始终未能从自然经济模式中脱胎出来。要想使林业真正步入商品经济行列，必须从根基上抓起。一是抓基础建设，二是抓基层建设。

基础建设是指：林业生产建设首先必须查清资源，做到家底清楚；其次是必须有长期规划；第三必须分区区划经营类型；第四必须合理布局生产力、生产经营网点；第五必须建立良种壮苗基地；第六必须完善森林保护设施（防火、防病、防虫）；第七必须建立科研教学体系。

基层建设是指：切切实实整顿、巩固和提高基层林业工作站的组织建设和业务建设。以林业工作站为基地将林业生产技术、经营管理方法、资源消长控制技能等辐射到各个乡、镇、村、屯，各个林业专业队、专业户。将多种科技信息散发到千家万户去。

离开这“两基”，集体林业的发展则是一句空话。

14. 森林资源动态保护论之辩

森林资源是发展林业最基本的物质基础，森林又是陆地生态的主系统。这两点是人所共识的，并无异议。

但就森林资源的保护和利用的关系处理上与会代表具有两种意见相持不下。一部分代表从森林生态经济学的立场观点出发，

认为只有首先保护好森林资源,使其最大限度地发挥生态效益,在这个前提下才谈得上合理利用,即利用资源是客观经济规律决定的,但决不能以破坏资源合理结构、损害森林生态效益为筹码。在生态效益与经济效益之间,生态是第一位的。所以,保护资源应是绝对第一位的。而另一部分代表则从生产经济学的立场观点出发,认为保护森林资源固然应该而必须,但保护资源的目的最终还是为了利用,森林又是可再生资源,因此,处理保护与利益的关系上应因林而异,总的原则应服从经济发展的需要。只要坚持及时更新,就应使森林资源尽多尽快地为经济建设服务。

15. 政企分开好,还是合一好

在讨论管理体制时,就林业管理究竟还是政企分开有利还是暂时政企合一好的问题,也持两种不同意见。

在经济改革中,根据中央指示精神,林业管理体制也相应作了调整,实行了政企分离。一些代表认为,政企分开是大势所趋,它对林业尤有重要意义,既不减轻林业的社会负担,又可使行业真正归口,扩大企业自主权,利于林业企业的竞争意识,独立经营,自我发展,符合经济发展的规律。而还有一部分代表则认为,集体林区既不同于国有林区,又不同于其它行业,林业需要依托社会,社会也需要林业。而办社会林业,涉及到各地区、各部门、各单位、各团体、各阶层,东西南北中方方面面经济利益的权衡和协调。工农兵学商各路人员的调动和组织,各种生产要素的组合,诸多经济关系的处理等等,没有一个权威性的行政机关不行,只有政府这个职能机构才能对社会进行宏观组织、控制和调节作用,所以林业还应条块结合,以块为主好,政企不宜分开。

关于发展福建林业产业的思考

赖纪锐

福建省是我国南方重点林区，山地资源丰富，自然条件优越，发展林业潜力很大。近几年来，随着林业改革的深入，尤其是去年省委、省政府作出了《关于加快造林绿化，大力发展林业的决定》，福建省林业有了新的发展。一个全党动员，全民动手，大办林业的气候已经初步形成。在1990、1991年两年中，我们将完成省委、省政府提出的“三五七”造林绿化工程的主体部分，1992年就能基本完成消灭宜林荒山的任务。但是，我们应该看到，实现了绿化八闽的目标，并不等于福建林业就此摆脱了困境，走上了良性循环的道路；也不等于真正地发挥了林业的优势和潜力。林业要真正成为福建省国民经济的支柱产业还有一个艰巨的奋斗过程，还要我们作出不懈的努力。下一步，我们的林业将往什么方向发展？如何走出一条振兴福建省林业的路来？这是我们每一个林业工作者不能不考虑的问题。

一、发展林业产业问题的提出

长期以来，福建省森林资源下降的问题一直非常突出。这几年，群众性的造林绿化活动取得了很大的成效，森林总面积有所增加，森林覆盖率有所提高，但是森林蓄积量下降的趋势并没有根本扭转。森工总产值在全省工业总产值中所占的比重也在逐步下降。据统计，1960年，全省工业总产值25.28亿元，森工产值3.4亿元，占12.6%；1978年，全省工业总产值上升为64.18亿元，

森工产值也上升到4.13亿元,所占比例却下降到6.4%,1989年,全省工业总产值又上升到272.82亿元,森工产值虽也上升到12.06亿元,但所占的比例则下降到4.39%。从以上可以看出,林业虽然在不断发展,但发展的速度远远地落后于全省国民经济的发展,没有发挥出支柱产业的潜力,还不能满足社会对林业多方面的需求。为什么会存在这些问题?从表面上看,似乎是由于森林资源危机和林业资金危困所致,但深入分析不难看出,问题的症结并不在于此。福建林业长期以来依靠国家的投入和采伐资源生存发展。一旦国家投资减少,资源匮乏,就出现资金危困,资金危困又导致造林困难,资源就上不去。因此,森林资源危机和林业资金危困仅仅是林业恶性循环的表现,而不是问题的实质。问题的实质是林业生产力水平低下,缺乏自我发展的机制。

多年来,我们的林业工作一直围绕着对现有森林资源保护这个中心进行,采取了建立限额采伐制度,积极推行木材代用品,推广改燃节柴等一系列压缩森林资源消耗的措施,取得了较大的成效。但这些办法和措施只能暂时缓和,而不能从根本上解决木材和林副产品的供需矛盾。要解决这一矛盾,只有转变传统的观念,在森林资源经营方式上,改变过去以保护为主为积极发展为主,处理好资源与资金之间的关系,对森林资源在一定限度内积极地利用。以现有森林资源为启动资本,以获得经济效益、社会效益、生态效益的最佳统一为经营目的,进行采伐利用,形成资源转化为资金、资金又转化为资源增长的最佳方案。从而提高林业生产力和建立起林业自我发展机制,不断地增长森林资源,增强林业活力,满足社会对木材和林副产品的需要,从根本上解决林业资源危机和资金危困的问题。为此,省委、省政府提出了福建省林业工作的指导思想应当是:以发展林业生产力为中心,以提高森林资源再生能力为基础,大力发展林业产业,规模生产,集约经营,不断增加森林资源,提高森林质量,实现林业经济效