

烟台市 林业产业发展战略

司继跃 姜振民 等著

中国林业出版社

前 言

林业产业是国民经济的重要组成部分，是经营和利用以木本植物为主体的森林资源为社会提供林产品和生态效益的物质生产事业兼环境保护事业。从整体的角度研究林业产业发展问题，既有利于更好地发挥林业的生态效益，也有利于挖掘林业的生产潜力；为社会提供更多更好的林产品，提高经济效益。

烟台市是全国首批 14 个沿海开放城市之一，林业产业在全市国民经济和人民生活占有重要的地位，并且具有强大的生产潜力和发展后劲。建国 40 多年来，烟台市各级党委和政府发动群众进行了大规模的以建设海滩防护林为核心的造林绿化活动，并取得了显著的成绩，林业产业在国民经济和社会发展中的作用日益增强。随着社会主义市场经济体制的确立和经济增长方式的转变，以及烟台市宜林荒山荒滩的基本消灭，烟台市林业产业面临着重大的战略转折。全面剖析烟台市林业产业的现状，根据国民经济发展形势的要求，制定切实可行的林业产业发展战略，调整有关林业产业的政策，特别是林业产业投资政策，制定国有林业经济发展战略，改革国有场圃的管理体制，已经成为非常迫切的任务。为了满足实际工作需要，我们编写了《烟台市林业产业发展战略》一书。

本书是在承担烟台市科委“烟台市林业产业发展战略”课题研究的基础上撰写的。林业经济学家、中国林业经济学会

理事长陈统爱研究员为本书作序，在收集资料和撰写过程中，林业部经济发展研究中心、山东省林业厅、山东省财政厅、烟台市林业局、烟台市财政局等单位的许多同志给予了大力支持，我们在此表示衷心的感谢。

参加本书写作的还有龙口市龙口林场的张祖歧、智华同志，牟平林工商公司的曲恒学、柳建明同志，莱州市林业局张洪敏同志，长岛县林业局于国祥同志。

由于时间仓促，水平有限，缺点错误在所难免，恳请批评指正。

编 者

1997年6月

充分认识林业产业的战略地位， 加快林业产业的发展 (代序)

随着人类社会的不断发展，人们对森林资源及林业产业有了更深刻的认识。林业产业发展已经跳出了单一植树造林和采伐木（竹）材的那种狭义的范畴，成为国民经济和社会发展中一个十分重要的产业部门，肩负着优化环境和促进发展的双重使命。各级领导干部越来越充分地认识到林业所具有的战略地位，把林业的发展摆上了重要的议事日程。

林业产业是培育、保护和开发利用多种生物资源，为社会提供资源、能源和良好生态环境的物质生产事业兼环境保护事业。林业生产的对象，既有高大的乔木资源，又有灌木资源，还有森林中的其他木本植物和草本植物，还有众多的微生物和动物资源。通过对这些对象的保护、培育，人们可以利用森林生物本身的生产力生产出木材、竹材、木本粮食、木本油料、木本药材和其他木本工业原料，极大地丰富了人们的生活，同时也为人类维护和改善着生态环境。

林业产业又是由第一、第二、第三产业组成的产业群。林业的第一产业，就是为人类提供森林食品、药材、花卉、野生动物资源等初级林产品的产业。森林中有着丰富的物种资源，有的已经被人类开发利用，还有很多尚未被人们所认识的物种资源对人类也有巨大的潜在价值。加快林业第一产业的发展，对于缓解我国人多耕地少、粮食供给压力、进一步

改善生态环境都具有十分重要的作用。林业第二产业，就是为人类提供木材、竹材、纸浆、人造板、林化产品、家具、建筑装饰材料及其他初级林产品的加工制成品等产品的产业，这一产业有着广阔的前景。随着社会的发展，人们对这些林产品有愈来愈大的需求，尤其是对纸浆和纸制品、家具和装饰材料的需求增幅会更大。加快林业第二产业的发展，是林业经济的新的增长点和振兴林业的重要出路。林业的第三产业，就是利用森林的自然景观，为人类提供旅游、休憩、疗养及其他服务的服务业。利用森林的物种和基因的多样性，为教学和科研提供服务。利用森林的调节作用，为人类提供美好生存环境，从广义上讲，也属于林业第三产业。随着国民经济的发展和人民生活水平的提高，对森林服务的需求会显著上升，发展林业第三产业，是林业经济的具有极其广阔前景的新领域。

林业与工农业生产和山区经济的发展有着极为密切的关系。农业是国民经济的基础，而林业是农业的屏障。我国水土流失面积占国土面积的40%，影响和制约着农业的进一步发展。频繁发生的自然灾害，对农业和整个国民经济的发展都有严重的威胁。只有发展林业，从根本上减少水土流失，才能保障农业的健康发展，减轻自然灾害造成的损失。我国林业用地面积大于农业的可耕地面积，绝大多数生物物种都分布在森林中，发展林业可以直接促进林产工业的发展，也可以为一般工业提供大量丰富的原材料，为工业的发展提供可靠的物质基础。全国山区面积占国土面积的69%，山区人口占56%，绝大多数农村贫困人口都生活在山区。以林为主，综合开发是发展山区经济的根本途径。发展林业对于改变山区落后的自然面貌和经济状况都有直接的作用。

建国以来，党和政府十分重视林业建设，直接投资兴办了国有林业产业，对集体林业产业给予了一系列的政策扶持，初步建立了相对独立的比较完整的林业产业体系，林业产业在国民经济和社会发展中的地位越来越突出，作用越来越显著。森林覆盖率已经由建国初期的 8% 左右，提高到 90 年代初期的 13.92%，一些原来少林无林地区的森林面积明显增加，生态环境明显改善，木料、燃料、饲料、肥料奇缺的状况得到有效缓解，许多地区特别是山区农民依靠发展林业生产走上了致富之路。

40 多年过去了，我国的国情和林情发生了深刻的变化。一方面，国民经济和社会发展对林业的需要发生了很大的变化，在对木材等主要林产品需求基本稳定的情况下，对经济林、花卉、森林旅游等的需求明显上升，国民经济和社会可持续发展对林业在维护和改善生态环境，提供多种资源、能源和保护物种多样性方面的需要越来越强烈。另一方面，林业产业发展的条件也发生了深刻的变化。全国已经有 12 个省（区、市）基本消灭了宜林荒山，出现了多种林业产业的经营方式和组织形式，单一木材生产的产业结构明显改善。同时，支持林业发展的一些条件已经发生了这样或那样的变化。特别是建立社会主义市场经济体制和实现林业经济增长方式转变对林业产业提出了许多新的更高的要求，这就需要我们不断研究新情况，总结新经验，解决林业产业发展过程中出现的新问题。

必须运用系统工程的思想，把林业产业发展纳入整个国民经济中系统运筹。加快林业产业的发展，已经成为许多地区的共识，重要的是要制定出切实可行的林业产业发展战略，用以指导林业的发展。制定林业发展战略，必须克服部门的

局限性。制定林业发展战略，必须把林业放在国民经济的大系统中，从全局的角度来看待林业。找出本地区在发挥林业产业地位与作用上的坐标点，明确林业在国民经济中所发挥的作用和国民经济长远发展对林业提出的要求。如果一个地区经济林对国民经济的作用大，发展的重点就应该放在经济林上；如果用材林对国民经济的作用大，则林业发展的重点就应该放在用材林上。不能只局限于林业部门的管辖范围之内，要跳出林业看林业、想林业。

要研究林业产业发展的新形势，实事求是地分析林业产业发展所处的发展阶段。由于林业发展的起点不同，社会经济条件不同，林业发展的水平也不相同。各地林业发展处于不平衡的状态，这也是正常的。由于全国各地林业产业发展的先天条件和后天环境不同，经过 40 多年的建设，林业产业所处的发展阶段也不尽相同，在研究林业产业发展问题时，首先必须弄清当地林业究竟处于什么发展阶段，以此为起点，制定切实可行的目标，这样提出的战略才有针对性。烟台市林业产业发展战略紧紧抓住了烟台市林业处在重大转折时期这样一个基本林情，分析了烟台市林业产业发展面临的任务和完成任务所具备的条件，使产业发展战略有的放矢。

要制定林业发展战略，必须树立分类经营的思想。林业生产经营活动的一个显著特点就是林业既具有经济效益，也具有生态效益。不同地区、不同阶段，社会对林业这两大功能的要求不尽一致，森林资源发挥两大功能的能力也不尽相同。这就决定了每个地区的林业都有应该发挥而且可以发挥的主导功能。主导功能的不同，决定了发展目标、发展重点和发展措施的完全不同。制定林业发展战略必须运用分类经营的思想，对以发挥直接经济效益为主的商品林业和以发挥

生态效益为主的公益林业在发展战略上要区别对待，分类指导，分类施策。必须结合我国国情，走具有自身特色的林业产业发展道路。由于林业生产经营活动具有明显的社会性，特别是林业发展具有长远效益和明显的社会效益，林业的发展离不开全社会的参与和支持。在制定林业发展战略时，必须充分注意这一点。在全社会办林业上，也要实行分类指导。对商品林业建设，要采取放权让利、利益激励等手段吸引多种主体积极投资，形成多元化经营格局。对公益林业建设，要充分动员广大干部群众参加义务植树运动，投工投劳，同时，建立起以政府投入为主、社会投入为辅的投入机制。

《烟台市林业产业发展战略》是在烟台市基本消灭宜林荒山、林业经济增长方式由粗放经营和集约经营转变的重要转折时期出版的。该书系统地论述了烟台市林业所处的历史转折时期及对林业产业发展提出的新要求，运用分类经营、分类指导的思想，对林业产业发展中存在的新问题和新情况做出了明确的回答。该书对林业产业的发展方向、重点和对策，林业产业结构、组织和发展政策，特别是投资政策进行了详细的设计，对国有林业经济的改革与发展进行了专门的论述，在林业产业发展的指导思想上有新的发展。该书集理论性与实践性于一体，集宏观改革要求与微观经验于一体，集优化环境和促进经济于一体，体现了作者研究新情况、总结新经验、解决新问题的责任感、使命感和实事求是的科学态度，可供林业主管部门、教学科研单位和林业生产单位借鉴和参考。

中国林业经济学会理事长 陈统爱

1997年8月

目 录

前 言

充分认识林业产业的战略地位，加快林业产业的发展(代序)

.....	(1)
一、烟台市林业产业发展战略总论	(1)
(一) 客观评价林业产业现状	(1)
(二) 明确林业产业发展方向、任务及对策	(6)
(三) 调整林业产业结构	(17)
(四) 加强和改造林业产业组织	(23)
(五) 制定林业政策，促进林业产业发展	(30)
(六) 调整林业投资政策	(36)
二、烟台市林业产业现状分析	(44)
(一) 各个历史时期的林业发展	(44)
(二) 林业在“八五”期间取得的成就和经验	(52)
(三) 林业发展中存在的问题	(56)
(四) 林业产业正处在转折时期	(58)
三、林业产业发展方向、任务及对策	(60)
(一) 林业产业发展的指导思想	(60)
(二) 林业产业发展方向	(64)
(三) 林业产业发展的战略任务	(66)
(四) 经济林产业发展战略	(69)
(五) 公益林业发展战略	(72)
(六) 森林旅游业发展战略	(75)
(七) 花卉业发展战略	(77)
(八) 木材生产和加工业发展战略	(79)

(九) 林业产业发展战略对策	(82)
四、林业产业结构	(87)
(一) 林业产业结构现状	(87)
(二) 存在的主要问题	(93)
(三) 产业结构调整的主要任务	(94)
(四) 结构调整对策	(96)
五、林业产业组织	(100)
(一) 组织现状	(100)
(二) 存在的主要问题	(103)
(三) 组织合理化的方向	(104)
(四) 组织改造的基本途径	(106)
(五) 组织改造的重点	(108)
六、林业产业发展政策	(115)
(一) 林业产业政策的回顾	(115)
(二) 存在的问题	(117)
(三) 林业产业特点及其政策要求	(119)
(四) 制定政策的原则	(121)
(五) 政策设计	(124)
七、林业产业发展投资政策	(135)
(一) 投资政策目标	(136)
(二) 投资来源政策	(138)
(三) 投资结构政策	(146)
(四) 投资扶持政策	(149)
八、国有林业发展战略	(153)
(一) 国有林业的地位与作用	(153)
(二) 现状和问题	(157)
(三) 国有林业发展的指导思想	(160)
(四) 国有林业发展战略	(164)
(五) 发展战略对策	(174)

九、国有场圃管理体制改革的改革	(177)
(一) 国有场圃管理的历史沿革	(177)
(二) 对国有场圃管理的基本估计	(180)
(三) 改革的指导思想	(182)
(四) 国有场圃管理模式	(185)
十、结论和建议	(201)

一、烟台市林业产业发展战略总论

林业产业是国民经济的重要组成部分，是经营和利用木本植物为主体的森林资源，为社会提供林产品和生态效益的物质生产事业兼环境保护事业。从整体的角度研究林业产业发展问题，既有利于更好地发挥林业的生态效益，也有利于挖掘林业的生产潜力，为社会提供更多更好的林产品，提高经济效益。

烟台市是全国首批 14 个沿海开放城市之一，自改革开放以来，国民经济和社会发展取得了很大成就，林业建设也迈出了可喜的步伐。目前，烟台林业面临重大的战略转折，必须适应林业产业发展的新要求，制定切实可行的发展战略，调整产业结构，优化产业组织形式，调整有关林业政策特别是林业投资政策。

（一）客观评价林业产业现状

1. 烟台市林业产业的地位和作用

①林业产业为保护人类生存环境提供不可替代的生态屏障。烟台市现有有林地面积中，防护林占 42.2%，这些防护林护卫着 909.1 km 的海岸线和 451 990 hm² 的农田。

②林业产业是烟台市国土资源开发不可缺少的重要组成部分。山区面积占全市的 3/4，人口占 2/3，且自然资源丰富，具有发展农林牧副渔各业得天独厚的条件，经过全市人民的共同努力，到 1995 年，森林覆盖率达到 31.3%，山区林果牧

总收入达到 55 亿元。

③林业产业特别是经济林的发展是提高农民收入的重要途径。1995 年,果品总产量 190.4 万 t,水果收入 307 704 万元,占农村总收入的 2.3%,占农业收入的 25.34%。水果收入占农村集体经济农业收入的 37.05%,占家庭经营农业收入的 23.71%。

2. 烟台市林业产业在“八五”期间取得的成就和经验

“八五”期间,烟台市的林业工作取得了显著成绩,为未来林业的发展奠定了良好的基础。烟台市林业取得的主要成就表现在:

①造林绿化取得重大进展,提前两年于 1993 年实现了灭荒任务,提前一年达到省委、省政府颁布的“八五”绿化标准。

②森林资源结构得到进一步调整,经济林发展迅速。1990~1994 年,经济林造林面积占全部造林面积的比重由 15.76%上升到 92.5%，“八五”期间的经济林生长速度之快、规模之大、质量之高、种类之多烟台市历史上没有过的。

③经济林发展进入产业化发展的新阶段。以市场为导向,以科技为依托,强化服务,优化结构,全面实施名牌带动战略,奋力开拓国际、国内两大市场,使烟台市经济林生产进入了以高产、优质、高效和产业化为特点的新阶段。到 1995 年底,全市果园面积达到 12.5 万 hm^2 ,果品总产量 190 万 t,总产值 31 亿元,果品出口 8 万 t,各项指标都超过历史最好水平。

④森林资源保护逐步走上法制轨道。全市认真贯彻《森林法》、《野生动物保护法》等林业法律法规,积极开展森林防火、病虫害防治和林政管理工作,逐步配套完善了地方法

规，加强了林业执法队伍建设，形成了市、县、乡三级林政、公安体系和森林资源保护管理网络，使森林资源得到了较好地保护。森林火灾受灾面积占全部森林面积的 2.36/10000，森林病虫害发生面积占全部森林面积的比重由 18.03% 下降到 10.13%。

⑤森林蓄积稳步增加。到 1995 年末，实有林地面积 430 551 hm²，森林蓄积量达到 350 多万 m³，分别比 1990 年增长 24% 和 15%。

“八五”期间，烟台市的林业建设之所以取得这些成绩，是全市上下认真贯彻落实党的各项林业方针政策，从烟台市实际出发，全党动员、全民动手、全社会办林业的结果。这主要表现在以下几个方面：

①关键是领导重视林业建设。“八五”期间，各级党委、政府把消灭荒山列入重要议事日程，实行领导绿化目标责任制，层层签署任期绿化责任状，身先士卒，真抓实干，促进了全市林业生产的发展。

②领导抓林业，兴办“三长”（市长、县长、乡镇长）工程。全市上下，大搞“三长”绿化责任工程，实行“三配套”（育苗配套、资金和物资配套、管护配套）、“四结合”（与建立义务植树基地相结合、与工程造林相结合、与科技兴林相结合、与精神文明建设相结合），“一长”带“两长”，“三长”带全市，有力地推动了面上工作的开展。“三长”工程造林占到全市造林总面积的 70%，被林业部誉为领导抓林业的新创举。

③建立义务植树基地，推动全社会办林业、全民搞绿化。兴办了市、县、乡三级义务植树基地，每年参加义务植树的人数达到 120 万人次以上，义务植树 2000 多万株。

④ 狠抓造林绿化工作重点。烟台市里先后实施了“135”工程（在烟青一级公路两侧3年造林绿化5万亩，即3333hm²）和门楼水库绿化工程，消灭集中连片、绿化难度大的荒山1.3万hm²，并将占全市荒山、疏林地70%以上的58个乡镇列为造林绿化重点，专门制定奖惩措施，加大工作力度，使这些乡镇全部提前或按期完成了任务，确保全市消灭荒山荒滩目标的实现。

⑤ 把林业科技进步作为烟台市林业发展的内在动力。在消灭荒山荒滩中，烟台市为提高造林成活率，大力推广了容器苗和高分子吸水剂沾根造林、提前一季细致整地、加强抚育保护等配套措施，全市累计培育各种容器苗2亿多袋，在山滩针叶树造林用苗中，容器苗的比例占到90%，使造林成活率由过去的40%提高到90%以上。

3. 烟台市林业产业发展中存在的主要问题

① 对巩固造林绿化成果的重要性认识不足。在市场经济的新形势下，由于造林绿化的直接经济效益较低，有些同志的绿化意识淡薄，特别是消灭荒山荒滩之后，有的领导同志对林业工作有所放松。

② 绿化档次有待进一步提高。烟台市的平原绿化、村庄绿化和公路绿化明显落后于一些兄弟地市；很多路旁、河边树木缺株断行、参差不齐，有的村庄只见白墙，不见绿树；还有灭荒不彻底的地方，例如部分深山、远山、零星的荒坡、隙地还没有栽上树；由于火烧、滥牧、缺乏管理等原因，“返荒”情况还相当严重，有的乡镇达到了50%。高标准绿化工程进展缓慢。这些问题极不适应烟台市社会 and 经济发展对环境的要求。

③ 林木管护工作有待进一步加强。森林病虫害防治率不

够稳定。各级领导的执法意识还不够强，重造轻管的问题尚未解决，农田林网和公路树木破坏比较严重，因森林火灾、乱砍滥伐和林木病虫害危害，每年都损失大量的林地。国际检疫病虫美国白蛾尚未消灭，松材线虫病又在蔓延。不经批准，城市乱占绿地、农村滥伐树木、占用林地的现象也时有发生。

④林业经济效益还比较低。全市干杂果管理粗放，产量很低，板栗已达 4 万 hm^2 ，而每公顷平均产量只有几百千克，离高产园片 8310kg 的产量还有很大距离。

⑤林业产业结构不合理。林业二三产业仍然是全市国民经济中的一个薄弱环节，发展滞后，特别是林业系统内部兴办二三产业不力，林业第二、第三产业开放、开发滞后，各地区在第二、第三产业发展上很不平衡。

⑥林业经济增长质量和效益不高。全市 1994 年林业产业收入为 34.7 亿元，仅为全市农业收入的 3%，全市林业内部 1994 年收入为 6378 万元，仅为林业产业的 1.83%。

这说明烟台市林业工作面临的形势仍然比较严峻，任务非常艰巨，需要克服困难，以更大的气魄和干劲，把烟台市的林业工作推向一个新的台阶。

总之，烟台市林业经历了多年的努力，已经取得了很大成绩，为实现林业发展由造林绿化向产业发展的重大转折奠定了良好的基础。必须明确新的林业产业发展目标，制定新的发展战略，调整林业产业结构，改革林业经济管理体制和运行机制，调整林业产业发展政策，发挥好政府对林业产业发展的宏观调控和引导作用，动员和依靠社会各方面特别是农民群众的力量，把烟台市林业产业推向一个新的发展阶段，为烟台市改革开放和国民经济的健康、持续发展做出新的更大的贡献。

（二）明确林业产业发展方向、任务及对策

1. 烟台市林业产业发展的指导思想

根据党的十四届五中全会提出的我国经济发展要实行两个根本转变的要求，必须用改革的精神和新的观念、新的思维指导林业发展。“九五”期间，烟台市林业工作总的指导思想是：从烟台市国民经济和社会发展的需要出发，充分考虑林业产业发展的实际，立足发挥自身的比较优势，分类指导，梯次推进，充分挖掘林业产业发展的潜力，建立起覆盖山区、平原、沿海、城镇、海岛的完备的森林生态体系和包括种养加、林工贸、林科教三个一体化在内的发达的林业经济体系，充分发挥林业维持生态平衡、优化生态环境的主导作用，全面提高林业产业的综合效益，振兴繁荣林业经济。

①正确认识对林业产业的需要：生态环境建设对林业产业的需要。巩固造林绿化成果，是今后相当长一段历史时期林业发展的首要任务。烟台市经济社会发展已进入新的历史阶段，要求林业在改善环境方面的工作重点向美化环境、进一步提高当地居民的生活质量方面转移。

国民经济发展对林业产业的需要。烟台市林业在农业收入和农民收入中占有相当大的地位。林业综合开发是山区经济的重要支柱。发展林产品生产，提高市场占有率和商品率，对增加农民收入有显著的作用。

国际市场对烟台林业产业发展的需要。烟台市地处沿海开放区，对外经济交流频繁。林产品在国际市场上有一定的声誉，随着烟台市进一步对外开放，国际市场对林特产品和森林旅游的需要也会日益增大。

②客观分析林业产业自身实际。烟台市林业产业的实际