

中共中央 国务院

**关于保护森林发展林业的
重要文件**

D922.29

2
3

中国林业出版社

中共中央 国务院
关于保护森林发展林业的重要文件

中国林业出版社出版发行 (北京朝内大街130号)
农业出版社印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 1册装 18千字
1981年3月第1版 1981年3月北京第1次印刷
印数 1—29,000 册

统一书号 17046·1004 定价 0.13 元

目 录

中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定（一九八一年三月八日）	（1）
中共中央、国务院关于大力开展植树造林的指示（一九八〇年三月五日）	（13）
国务院关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知（一九八〇年十二月五日）	（20）
附：林业治本的大计（《人民日报》一九八一年三月十二日社论）	（22）

中共中央 国务院

关于保护森林发展林业

若干问题的决定

一九八一年三月八日

林业是国民经济的重要组成部分。发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。在相当长期的历史上，我国林业基础极为薄弱，森林破坏却非常严重。因此，在社会主义现代化建设进程中，保护林木，发展林业，是一项十分紧迫的战略任务，必须引起全党和全国各族人民的高度重视。

建国以来，在党和人民政府的领导下，经过广大人民群众和林业职工的艰苦奋斗，林业建设取得了一定成绩，为国家提供木材九亿立米，人工造林保存面积四亿二千万亩，对社会主义建设作出了重要贡献。但是，由于历史上遗留下来的森林很少，我们对林业的重要性认识不足，工作指导上又有“左”的错误和影响，因此尽管做了大量工作，林业的落后面貌仍然没有改变。

当前突出的问题是，森林破坏严重，砍的多，造的少，消耗过多，培育太少。这就使我国木材和林产品的供需矛盾

更加尖锐，自然生态环境进一步恶化，这种局面如果任其发展下去，必将给农牧业生产和人民生活带来极其不利的后果，贻患子孙后代。

发生上述问题的原因是，长期以来，没有把林业放在与农牧业同等重要的地位。林权不稳，政策多变。营林资金很少，木材价格不合理，取之于林多，用之于林少。林区没有因地制宜，以林为主，多种经营。林业生产重砍轻造，没有坚持以营林为基础的方针。木材多头经营，体制混乱，“一把锄头造林，百把斧头砍树”。森林管理不严，法纪长期废弛。所有这些，都严重地挫伤了广大群众和各方面造林育林护林的积极性，阻碍了林业的发展。

为了迅速扭转林业面临的严重局面，坚决制止乱砍滥伐，切实保护现有森林，严格控制采伐，降低资源消耗，进一步落实林业政策，充分调动各方面的积极性，大力开展造林育林，使林业建设逐步走上健康发展的轨道，特作如下决定。

稳定山权林权，落实林业生产责任制

（一）国家所有、集体所有的山林树木，或个人所有的林木和使用的林地，以及其他部门、单位的林木，凡是权属清楚的，都应予以承认，由县或者县以上人民政府颁发林权证，保障所有权不变。各级党委和人民政府，必须尽快作出部署，组织力量在明春以前完成这项工作。

凡林权有争议的，由有关政府，组织有关双方，协商解

决。协商无效时，提请人民法院裁决。在纠纷解决之前，任何一方都不准砍伐有争议的林木，违者依法惩处。

（二）要根据群众的需要，划给社员自留山（或荒沙荒滩），由社员植树种草，长期使用。划自留山的面积和具体办法，由各省、市、自治区规定。

社员在房前屋后、自留山和生产队指定的其他地方种植的树木，永远归社员个人所有，允许继承。

（三）国营林场和社队都要按照中央《进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》精神，结合林业生产的特点，认真落实林业生产责任制。要根据各尽所能、按劳分配的原则，切实把责任和报酬、整体利益和个人利益紧密地联系起来。社队集体林业，应当推广专业承包、联产计酬责任制。可以包到组、包到户、包到劳力。联系造林营林成果，实行合理计酬、超产奖励或收益比例分成。具体办法，要从实际出发，走群众路线，因地制宜，允许多种多样。

木材实行集中统一管理

（四）各省、市、自治区要根据用材林的消耗量低于生长量的原则，严格控制采伐量。要以国营林业局和林区县为单位，按轮伐要求，合理确定年度木材、毛竹采伐量。国家统配材、地方用材、国营林业单位和其他部门自用材等，都要纳入采伐计划，实行全国“一本帐”。省、市、自治区和国家有关部门的年采伐计划，由国家计委会同林业部进行综合平衡，与各省、市、自治区协商确定，统一下达执行。各级不

准层层加码和计划外采伐，木材不进行议购议销。

国有林的采伐，由省、市、自治区林业主管部门统一安排。集体林的采伐，由县林业行政部门发给采伐证；其他部门采伐自己经营的林木和社队集体采伐自用材，由当地林业行政部门按照《森林法》（试行）的有关规定进行审批，发给采伐证，无证采伐的，以破坏森林论处。

（五）国营林业局生产的规格材，除自用的和地方按规定留成的部分外，全部由国家统购。林区社队集体生产的规格材，国家统购 70% 至 90%，具体比例由省、市、自治区确定。林区的非规格材和社员的木材，国家不实行统购。

非林区社队和社员生产的木材，国家不实行统购。

（六）林区木材及半成品由林业部门统一经营管理，其他任何部门和单位都不得进入林区采伐、收购和加工。销区的木材供应和市场销售体制不变。

供销、轻工、外贸、社队企业等部门需要的柴、炭、木柄、木棍及大宗木制成品、半成品等，均应纳入计划，由林业部门组织生产，提供货源。

林区社队和各单位办的木材加工厂，必须认真进行整顿。凡是产品质次价高、浪费木材或本身没有林木资源的，要坚决关停并转；允许继续开业的，所需原料要纳入计划。

林区及毗邻县不开放木竹自由市场。林区社队集体生产的非规格材、自留材（包括社队集体参加国营林业生产建设分得的木材）及其加工的大宗成品、半成品，由林业部门代销，也可以由林业部门批准，统一组织产区和销区互通有无。社员自有的木材，可以凭大队证明，由林业部门代销。

非林区木竹自由市场是否开放，由省、市、自治区人民政府确定。

对林业的经济扶持

(七) 有计划有步骤地调整集体林区和国有林区的木材价格。提价增加的收入，应当留给木材生产单位，不准截留。具体方案由国家物价总局和林业部另文下达。

(八) 建立国家林业基金制度。要把国家的林业投资，财政拨款，银行贷款，按照规定提取的育林基金和更改资金，列入林业基金，由中央和地方林业部门，按规定权限，分级管理，专款专用，年终结余允许跨年度使用。各地每年要尽可能从地方财政中，拿出一部分资金来扶持林业。支援公社的投资，老区、少数民族地区、边疆地区支援不发达地区的基金，以及银行用于农业的贷款，由地方政府规定一定比例，用于发展林业。国家林业基金制度的具体条例，由林业部会同财政部制订，报国务院批准执行。当前国家营林、森工投资和社队造林补助费，由中央和省、市、自治区林业、财政部门掌握使用。

(九) 适当提高集体林区和国有林区（黑龙江、吉林、内蒙古林区除外）育林基金和更改资金的征收标准，扩大育林基金征收范围。具体办法由林业部、财政部拟定。

(十) 各省、市、自治区凡没有划定林区县和林区社、队的，必须根据实际情况，明确划定。为了进一步落实林区以林为主的方针，要合理安排林区县和林区社、队的粮食购

销任务。粮食自给有余的，征购任务要稳定下来；粮食不能自给的，应该减购或者增销，保证林区群众的口粮标准不低于邻近产粮区。

木材综合利用和节约代用

（十一）要充分利用林区的采伐、加工和造材的剩余物，大力生产木片，开展小材小料加工，发展人造板生产。

当前要重点搞好现有木材加工和综合利用工厂的挖潜、革新、改造，提高生产能力和产品质量。今后要有计划地发展林区加工和综合利用。木材综合利用属于轻工业性质，各地区、各部门要从资金、燃料、动力等方面给予支持。

为了弥补木材供应不足，要大力开展木材的节约、代用工作。煤炭、铁道、建材等用材较多的部门，在采用金属矿柱、水泥轨枕、钢铁门窗等多种代用品方面已经取得显著效果，应当积极推广，并继续研制新的代用品。

（十二）努力改变林区烧好材的习惯。林区职工、社员群众，以及机关、部队、学校、厂矿企业等单位，都要改烧枝丫、茅柴。有条件的地方，应当实行以煤代木，发展沼气和水电等，大力节约木材。要采取经济补贴办法，鼓励林区的单位和群众不烧好材。要有一定的流动资金，并把节约木材的收入继续用于这项工作。这方面潜力很大，应以林业部为主，会同有关部门进行试点，总结经验，制订方案，逐步实行。

抓紧林区的恢复和建设

(十三) 各省、市、自治区，要根据森林的不同效益，抓紧搞好主要林区的林种划分工作，确定不同林种的经营方针和经营措施。有计划地扩大防护林、薪炭林、经济林，以及自然保护区等特种用途林。对过量采伐的林区，要坚决把木材产量调减下来，并稳定一个时期，给以休养生息的机会。要加快新林区的开发建设，抓紧后续森林资源的培育。同时，要认真搞好护林防火，严禁毁林开荒。

(十四) 认真贯彻以营林为基础的方针，切实纠正以原木生产为中心，重采轻造的错误做法。要在思想上和实际工作中把森林工业和营造抚育森林真正统一起来。今后开发新林区，要从全面经营森林出发，统筹安排森工与营林的生产建设和投资。对尚未建设的后期林场，主管企业要抓紧进行建设，逐步实现合理布局、合理经营。林业企业必须做到在采伐后当年或次年更新。今后对林业企业的考核，要把更新造林和育林列为首要标准，并与企业利润留成、职工经济利益紧密联系起来。没有完成任务的，要追究领导责任。

(十五) 国营林业单位要因地制宜地采取多种形式，组织林区社队参加护林、造林、育林、采伐、修路等各项生产建设活动，付给合理报酬；建设新的林业企业，应当尽可能吸收林区群众参加生产建设。要通过多种途径，使社队和群众从发展林业中得到好处。但不能采取把国有林划给集体的办法，来解决林区社队群众的经济利益问题。

(十六) 民族自治地方的国有林区，要把保护和开发森林同民族自治地方的经济利益密切结合起来。经上级领导机关批准，可在木材产品的分配和利润分成等方面，采取不同于一般地区的办法，给民族自治地方以更多的自主权和经济利益。要吸收当地少数民族群众参加林业生产建设，积极培养少数民族林业干部和技术人材。

(十七) 黑龙江、吉林、内蒙古等林区的地方政府和企业要组织当地知识青年参加林业生产建设。可以组织他们利用林区采伐、加工和造材剩余物以及部分抚育间伐的小材小料，开展综合利用，发展集体经济。产品由林业企业按照国家或省（区）规定的价格统一经销。

对知识青年为主的集体所有制单位，要按照国务院对城镇上山下乡知识青年在农村或城镇郊区所办的场（厂）队有关规定，实行减税、免税等优待政策。

安置林区知识青年所必需的资金，可以采取借款方式予以扶植。资金来源，由企业利润中留成解决，不足部分报请省（区）人民政府批准，从地方财政中适当给予补助，或者在企业营业外支出项下列支。

(十八) 各省、市、自治区要继续搞好林工商联合企业的试点工作，条件成熟的地方可以逐步推广。

大力造林育林

(十九) 要进一步贯彻 1980 年中共中央、国务院《关于大力开展植树造林的指示》，坚持依靠社队集体造林为主，

积极发展营造林，并鼓励社员个人植树的方针，发动城乡广大人民群众和各行各业，扎扎实实地植树造林。要因地制宜，保质保量，包栽包活包成林，防止形式主义和无效劳动。

绿化祖国，人人有责。全国广大干部、职工、学生和人民解放军指战员，除老弱病残者外，每年都要参加几天植树造林的义务劳动。各级领导干部，每个共产党员、共青团员，更要带头造林。要按单位划分责任区，限期完成绿化任务。

农村社队都应因地制宜地每年安排适当的劳动日，从事造林育林。

农垦、水利、铁路、交通等部门，都应当把造林绿化作为本部门的一项生产建设任务。煤炭、造纸和其他以木材为原料的大型企业，都应提取一定数量的育林费，建立原料林基地。各部门可以在国家划定的地方植树造林，自造自有；也可以同林业部门或社队联合造林，按比例分成。

各大、中、小城市，都应当把造林绿化纳入城市建设规划，发动群众种树、种草、种花，美化市容，改善人民生产生活环境，亦应建立责任制。

（二十）各省（市、区）、地、县，要在今年内，制定并落实植树造林、扩大森林覆盖率的五年规划，并提出十年、二十年的奋斗目标，每年检查一次造林成果。

平原、丘陵广大农区和林区内条件好的荒山荒地，植树造林潜力大，见效快，各地应当采取有力措施，尽快地把这些地方绿化起来。对于地广人稀、交通不便的大山区，主要采取封山育林和飞机播种的方式发展林业。继续抓好“三北”

防护林体系和速生用材林基地建设，因地制宜地大力发展各种经济林木。

在烧柴困难的地方，要把发展薪炭林作为植树造林的首要任务，划定地段，组织社队、社员，以及机关、部队、厂矿、学校、农牧场等单位，积极营造，谁造归谁所有。

（二十一）科学造林育林，提高造林质量。要搞好造林技术训练和规划设计；建立林木种子公司和种子管理制度，抓紧良种基地和苗圃建设，培育良种壮苗；要普遍建立造林检查验收和奖励制度。加强森林抚育和病虫害防治，积极开展抚育间伐和次生林的改造，提高森林质量。坚决克服只造不管的偏向。

森林抚育要纳入各级林业计划，逐年增加投资，加快抚育进度。

（二十二）国营林场当前要抓好抚育间伐。各地应当尽可能地在投资上给以支持。林场要以林为主，多种经营，综合利用，以短养长。国营林场在抚育期间，收入不上交，以林养林。

整顿巩固社队林场、专业队，有条件的应继续发展。过去由生产队抽调上地、劳力、资金兴办的林场，要明确山林权属和收益分配办法。可以联合办场，按股分配收益。要加强经营管理，搞好劳动计酬，广开生产门路，增加经济收入。

发展林业科学技术和教育

（二十三）林业科研必须为林业生产建设服务。科研、

教学和生产单位要密切协作，切实解决好林业生产建设中的关键技术问题。要集中力量开展林木良种、适地适树、治沙造林、病虫害防治、森林调查技术、采伐更新方式、林业机械、林产工业的技术改造、林业经济和技术政策等项目的研究。同时，搞好科研成果的推广工作。

我国是世界上森林植物种类最多的国家之一，有许多经济价值很高的珍稀动植物。要大力加强自然保护区的管理，开展野生动植物的调查、研究和利用。

要努力改善科技人员的工作条件和生活条件，稳定林业科技队伍。

加强林业调查和资源管理工作。各省、市、自治区要尽快弄清森林资源的基本情况，搞好规划设计，为林业生产建设提供科学依据。为此要充实调查力量，改善技术装备。

（二十四）努力发展林业教育事业。当前，应当集中力量办好几所林学院及重点学科，提高教学质量。要开办大学专科和函授教育，加强和发展中等林业教育，为基层生产单位培养技术骨干。要重视林业职工和林区县、社领导干部的培训。办好林区的中、小学教育。要积极创造条件，把一部分普通中学改为林业职业学校。同时积极抓好林业知识的普及教育，在中、小学教材中要增加林业常识内容。

加强党和政府对林业的领导

（二十五）各级党委和政府要把林业摆到重要位置，列入议事日程，切实加强领导，主要领导同志应当亲自抓，并

要有负责干部分管。健全各级林业机构。对于在林业工作上作出优异成绩的单位和个人，应当给予表扬和奖励。

坚决贯彻执行《森林法》(试行)。大力加强林业法制的宣传，建立群众性的护林组织、护林制度和护林公约。要提倡人人爱林、护林作为建设社会主义精神文明的重要内容。各级干部，特别是领导干部，必须严格执法、守法。对于破坏森林的行为和违法犯罪分子，要分别情况，给予纪律处分，情节严重的，要依照《刑法》的有关规定，追究刑事责任。林区要抓紧建立和健全林业公、检、法机构。

各级林业部门要深入实际，调查研究，改进领导作风和工作方法，认真加强思想政治工作，关心林业职工和林区群众的生活，充分调动他们的社会主义积极性。

发展林业是一项长远的社会主义建设事业和改造自然的百年大计。我国幅员辽阔，人口众多，树木品种丰富，发展林业的潜力很大。中央相信，只要全党和全国各族人民奋发图强，艰苦奋斗，发扬愚公移山的革命精神，并且善于总结历史的经验教训，彻底清除“左”的思想影响，继续贯彻执行党的十一届三中全会以来确定的路线、方针、政策，我国林业的落后面貌就一定能够得到逐步改变，我国林业的发展是大有可为，大有希望的。

中共中央 国务院

关于大力开展植树造林的指示

一九八〇年三月五日

一

在实现四个现代化的历史进程中，大规模地开展植树造林，加速绿化祖国，是摆在我们面前的一项重大战略任务。当前，林业是国民经济中一个极为薄弱的环节。我国的森林覆盖率只有百分之十二点七，在全世界一百六十多个国家和地区中占第一百二十位。由于森林少，而且不断遭到破坏，使自然生态失掉平衡，不能有效地减免水旱风沙等自然灾害，保障农业高产稳产，木材和林副产品也十分短缺。但是，对于这种严重的情况，我们的许多同志却往往认识不足。应当指出，农林牧互相依赖，缺一不可，居于同等重要的地位。水利是农业的命脉，森林能够涵养水源。植树造林是一项根本的农业基本建设，林业没有一个大的发展，我国农业是过不了关的。搞好绿化，对于防治空气污染，保护和美化环境，增强人民身心健康也有着重大意义。因此，必须动员全党、全军和全国各族人民，发扬愚公移山、艰苦创业的精神，大搞植树造林运动，持久地坚持下去，扎扎实实地奋斗几十年，

从根本上改变我国的自然面貌和经济面貌。

二

实行大地园林化，把森林覆盖率提高到百分之三十，是全国人民一项建设社会主义、造福子孙后代的长期奋斗目标。第一步，到本世纪末，要力争使全国森林覆盖率达到百分之二十。要坚韧不拔地抓好西北、华北北部和东北西部防护林体系，华北、中原、东北等地的农田林网化和“四旁”绿化，南方、北方的速生用材林基地和以木本油料为主的经济林基地，东北等林区的迹地更新等重点建设。

各地要结合农业区划，根据《森林法》对不同地区森林覆盖率的要求，尽快作出本省、本地区、本县的植树造林和森林覆盖率的规划，提出五年、十年和本世纪末分别达到的目标。五年规划，要作得扎实具体，并且层层落实。到一九八五年，要基本实现平原地区的农田林网化和“四旁”绿化；林区的迹地更新要跟上采伐，并还清旧帐；主要经济林产品要达到或者超过历史最高水平；绿化居民点及其附近的宜林荒山荒地。

为了加速我国林业建设，尽快解决木材和经济林产品供应不足问题，各地应选择条件较好的地方和适宜的树种，大力营造速生丰产林，在资金和物资上给予重点保证，进行集约经营。少林缺材的省（区），更要力争早日实现木材自给或半自给。在烧柴困难的地方，还应大办沼气和积极发展薪炭林。城乡各个单位和家家户户，有条件的都要种植干、鲜果树。