

农村经济政策丛书

关于林业经济政策 若干问题

林 燕 石



中国林业出版社

农村经济政策丛书

关于林业经济政策若干问题

林燕石

中国林业出版社

农村经济政策丛书
关于林业经济政策若干问题
林燕石

中国林业出版社出版（北京朝内大街130号）
新华书店北京发行所发行 遵化印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 3.375印张 66千字
1982年3月第1版 1982年3月遵化第1次印刷
印数 1—20,000册
统一书号 4046·1009 定价 0.37 元

出版说明

为了帮助县、社干部掌握农村经济政策，提高政策水平，在中共中央宣传部直接领导和国家农委的支持下，经过国家出版局的统一规划和组织，由农村读物出版社、农业出版社、中国林业出版社、中国财政经济出版社、工商出版社、山东人民出版社、江苏人民出版社、浙江人民出版社分工协作，共同出版了一套《农村经济政策丛书》，包括《农村经济政策汇编》、《农村经济政策五十题》、《关于林业经济政策若干问题》、《森林法（试行）简释》、《林业生产经济责任制》、《努力发展畜牧事业》、《努力发展渔业生产》、《谈谈农村粮油购销政策》、《谈谈农副土畜产品收购政策》、《谈谈肉禽蛋购销政策》、《农村集市贸易的开放和管理》、《家庭副业是农村经济的补充部分》、《农业生产责任制》、《谈谈按劳分配》、《怎样使山区尽快富起来》、《贫困地区的翻身之路》等，共十六本。

这套丛书的编写，旨在宣传和讲解中国共产党十一届三中全会以来的各项农村经济政策和法令。这套丛书，力求联系我国农村的实际，研究农村新情况，解答新问题。这套丛书都特请有关政策研究部门编写；并约请有关领导部门审订。这套丛书注意了文字通俗易懂，内容深入浅出，可作为农村干部集训时的学习材料。

由于这套丛书涉及的问题政策性较强，而且出书时间紧迫，缺点错误在所难免，敬希读者指正。

一九八一年十月

目 录

一、绪言	(1)
二、稳定山权林权，落实林业生产责任制	(6)
(一) 稳定山权林权	(6)
(二) 认真处理山林纠纷	(9)
(三) 划分自留山	(10)
(四) 落实林业生产责任制	(12)
三、木材实行集中统一管理	(15)
(一) 国家为什么要对木材实行集中统一管理	(15)
(二) 木材统一计划	(17)
(三) 木材统购统销	(19)
(四) 木材统一经营	(21)
(五) 木材采伐、运输和市场管理	(22)
四、对林业实行经济扶持	(25)
(一) 调整木材价格	(26)
(二) 建立林业基金制度	(27)
(三) 增加育林基金	(28)
(四) 增加更新改造资金	(30)
(五) 合理调整林区粮食购销指标	(31)
五、木材综合利用和节约代用	(33)
(一) 发展木材综合利用	(34)

(二) 大力开展木材节约代用·····	(38)
(三) 切实改变林区烧好材的习惯·····	(39)
六、抓紧林区的恢复和建设·····	(41)
(一) 合理划分林种·····	(41)
(二) 调减木材产量, 恢复森林资源·····	(43)
(三) 认真贯彻以营林为基础的方针·····	(45)
(四) 国有林区要全面兼顾国家、集体、个人 三者的利益·····	(48)
(五) 妥善安置国有林区知识青年·····	(50)
(六) 搞好林工商联合企业试点工作·····	(52)
七、大力造林育林·····	(54)
(一) 正确贯彻植树造林方针·····	(55)
(二) 广泛发动各行各业植树造林·····	(58)
(三) 落实造林规划, 实行分类指导·····	(64)
(四) 科学造林育林·····	(78)
八、发展林业科学技术和教育·····	(84)
(一) 发展林业科学技术·····	(84)
(二) 发展林业教育事业·····	(90)
九、加强党和政府对林业的领导·····	(93)
(一) 主要领导亲自抓林业·····	(93)
(二) 健全林业机构·····	(95)
(三) 健全林业公、检、法机构·····	(97)
(四) 各级林业部门主动做好工作·····	(99)

一、绪 言

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。我国原是个森林资源丰富的国家，但经过历代长时期的严重破坏，到新中国成立时，全国遗留下来的森林已经很少，林业的基础极为薄弱。

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努力，林业建设取得了一定成绩，为国家提供木材九亿立方米以及大量的各种林产品，人工造林保存面积四亿二千万亩，对社会主义建设做出了重要贡献。但是，长期以来，由于对林业的重要性认识不足，在工作指导上又有“左”的错误影响，林业建设进度缓慢，我国林业的落后面貌仍然没有改变。据前几年调查统计，全国森林面积只有十八亿多亩，林木蓄积量九十五亿立方米，森林覆盖率为百分之十二点七，平均每人占有森林面积不到二亩，蓄积量不足十立方米。我国森林覆盖率和平均每人占有森林面积，在世界一百六十个国家和地区中，分别居于一百二十位和一百二十一位。显然，林业的这种状况，同我们这样一个拥有九百六十万平方公里、十亿人口的大国是极不相称的，同社会主义现代化建设的需要也是很不适应的。多年以来，林业一直是国民经济建设中的一个突出薄弱环节。

尽管我国是一个少林国家，但是，保护森林、发展林业的问题长期没有引起人们的重视，林业工作没有摆上各级领导的重要议事日程。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。许多地方相当严重地忽视林业，乱砍滥伐、毁林开荒、森林火灾等破坏森林的情况十分惊人。近期出现的森林大破坏，损失之大是建国以来所罕见的。仅十四个省、区的粗略估算，一九八〇年消耗森林资源达一亿八千多万立方米，高出国家计划内的木材采伐量的几倍，大大超过了这些省、区的森林生长量。许多林区的森林面积和蓄积量大幅度减少，有的甚至面临资源枯竭的严重局面。目前，木材和各种林产品的供需矛盾越来越尖锐，国家每年要花大量外汇进口木制纸浆、纸张、纸板等，弥补部分木材缺口。特别是由于森林植被的大量破坏，致使许多地方自然生态环境进一步恶化，风、沙、水、旱等自然灾害频繁发生，农牧业生产受到严重影响。目前，全国水土流失面积已扩大到一百五十万平方公里；每年损失的土壤达五十多亿吨，被水土带走的氮、磷、钾数量相当于四千万吨；仅黄河、长江两大水系冲走的泥沙，就使沿海的海水变成一片浊黄。从六十年代初期开始，在北方万里风沙线上，平均每年沙化面积达二千万亩，沙漠已吞噬了大片的农田和牧场，沙化线还在南移。这种状况如果不加以改变，不仅影响当地和临近地区的国民经济建设，危害农牧业生产，而且还将给我们的子孙后代带来无穷的灾难。因此，保护森林，发展林业，是社会主义现代化建设进程中的一项十分紧迫的战略任务。

党的十一届三中全会以来，党和政府为了加快林业建设的步伐，根本改变我国林业的落后面貌，采取了一系列重大决策。一九七九年，国务院发布了《关于保护森林制止乱砍滥伐的布告》；第五届全国人民代表大会常务委员会第六次会议原则通过《中华人民共和国森林法》（试行）；确定三月十二日为中华人民共和国植树节；国务院恢复了林业部。一九八〇年三月五日党中央、国务院发出了《关于大力开展植树造林的指示》；十二月国务院又发布了《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》。一九八一年三月八日，党中央、国务院作出了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》。

鉴于长期以来，林业建设上积累下来的问题太多，许多带根本性的问题还没有得到解决，一九八一年三月，国务院召开了全国林业会议，认真总结建国以来林业建设正反两个方面的经验，清理“左”的错误和影响，研究解决林业的治本措施。会议期间，中共中央、国务院讨论通过了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》。这是党中央、国务院对我国林业建设事业的高度重视、关怀和支持。

党中央、国务院作出的《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，是近年来党和国家关于林业问题的又一个极为重要的文件。《决定》从林业发展的客观规律出发，根据我国的实际情况，制定了保护森林、发展林业的方针、政策和重要措施，进一步明确了林业发展的方向，解决了当前林业建设急待解决的几个重大问题。因而，《决定》是治林的根本大计，对于我国林业建设有着重要而深远的意义。可以预

期，随着这个《决定》的贯彻落实，我国林业将会沿着健康发展的道路前进。

中央的这一《决定》的内容十分丰富，包含了保护森林、发展林业各个方面的重要问题。集中起来讲，主要有八个方面：（一）稳定山权林权，落实林业生产责任制；（二）对木材实行集中统一管理；（三）加强对林业的经济扶持；（四）开展木材综合利用和节约代用；（五）抓紧恢复、建设现有林区；（六）大力造林育林；（七）发展林业科学技术和林业教育；（八）加强党和政府对林业的领导。从上述内容可以看出，中央林业《决定》的基本精神，就是充分调动广大人民群众和各行各业积极性，坚决制止乱砍滥伐，切实保护好现有林木，积极造林育林，加速恢复、发展森林，使我国林业建设逐步走上健康发展的轨道。《决定》反映了全国各族人民绿化祖国、改造自然的强烈愿望，体现了各族人民的根本利益，受到了广大人民群众的热忱拥护。

中央林业《决定》对保护森林、发展林业的方针和各项政策，进一步作出了明确的规定，提出了当前林业调整和今后林业发展的战略任务。但是，要使它变成现实，成为保护森林、发展林业的强大物质力量，还需要做大量的工作，作艰苦的努力。当前，我们的首要任务是，要在各级党委和政府的领导下，继续广泛深入地学习、宣传、贯彻中央林业《决定》，使广大干部群众深刻领会《决定》精神，提高对保护森林、发展林业的重要性和紧迫性的认识，把中央林业《决定》的内容一项一项地认真贯彻好，落实好，推动我国

社会主义林业建设迅速向前发展。

现将对中央林业《决定》若干问题的学习体会，分述如下。

二、稳定山权林权，落实林业生产责任制

稳定山权林权，落实林业生产责任制，是保护森林，发展林业的一项根本性政策和措施。多年来的实践证明，什么时候山权林权稳定，生产责任制明确，群众造林护林的积极性就高，林业发展就快；什么时候山权林权多变，权属不清，责任不明，林木就遭破坏。群众说得好：“政策兑现，树木连片，政策乱变，山光林败”。

长期以来，许多地方由于受“左”的思想影响，山林树木所有权几收几放，林业体制多变，使党的政策失信于民，严重挫伤了干部群众发展林业的积极性，导致乱砍滥伐，破坏林木。同时，许多地方由于山界林权、行政区划界限不清，或者由于过去对山权林权处置不当，国营单位之间、国营与集体之间、以及集体与集体之间的山林权纠纷十分普遍，影响林业的发展，不利于安定团结。为了妥善解决林业生产上权、责、利的问题，调动各方面的积极性，党中央和国务院在林业《决定》中，把稳定山权林权，落实林业生产责任制列为首要问题，要求各级党委和人民政府认真抓紧解决。

（一）稳定山权林权

中央林业《决定》指出：“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，由县或者县级以上人民政府颁发林权证，保障所有权不变”。对稳定山林树木权属的依据、原则和要求，作了明确规定。

目前，我国山林树木所有制，主要为社会主义全民所有和社会主义劳动群众集体所有，少量林木属个人所有。在全民所有制中，还有属于机关、团体、部队、学校和国营企业事业单位所有的林木。此外，还有国营和集体共同所有的林木。现行的山林树木所有权，都是解放以来，根据党和政府的有关政策、法令确定的。按照中央林业《决定》精神，凡是权属清楚的，都应当予以承认，不能轻易变动，更不能打乱重新确定山权林权，以保持林业政策、法令的连续性和稳定性。对于那些山林界限明确，权属没有争议的，由县人民政府颁发山林权证或林地使用证，切实保障国家、集体和个人的山林树木所有权不受侵犯。一般来讲，在多数情况下，山权和林权是统一的。但是，有的地方，山权林权的归属也有不统一的情况。比如，山权属国家，林权属集体，或林权属国家，山权属集体，或者山权属生产队，林权属公社、生产大队所有。因此，在颁发山林权证的时候，要根据《决定》“稳定山权林权”的精神，从实际出发，分别情况，区别对待。山权林权同属一个单位的，就可颁发山林权证；山权林权分属两个单位的，就可分别颁发山权证、林权证（或林地使用证）。集体和个人所有的林木及使用的林地，以及国营林场、部队以及其它单位所有的林木，由县人民政府发证；跨县的地区或省属国营林场及部门和单位的山林，由地区行

署或省人民政府发证，也可以由林场所在县的人民政府分别发证。颁发山、林权证的具体办法，应按省、市、自治区的规定执行。

各地山林权属的情况非常复杂，存在的问题也各不相同，许多地方都遵循中央林业《决定》的精神，结合实际情况，制定了定权发证的具体政策和办法，并普遍进行了试点，取得了不少经验。从目前一些地方试点的情况看，开展定权发证落实责任制的步骤和方法大体是：首先，在当地党委和政府统一领导下，吸收公安、法院、检察、农业、林业、水利等有关部门的领导参加，由党政领导同志负责，成立定权发证领导小组，统一组织领导定权发证工作；第二，组织定权发证工作队（组），进行培训，制订工作计划；第三，学习文件，宣讲中央林业《决定》和有关方针、政策，发动群众进行调查研究摸底，弄清山林权属的基本情况，制订定权发证的具体方案；第四，确定山林权，标定四至，颁发山林权证和林地使用证；第五，发动群众建立健全护林组织和护林制度，制订林业发展规划，建立健全林业生产责任制。一些地方在定权发证工作中还坚持先易后难的原则，凡是山林权属清楚、界限明确的先发证；山林权争议较大，一时难以解决的，暂时放下留待最后处理，避免因为少数权属纠纷不能解决而影响整个定权发证工作。定权发证是一件严肃的工作，在颁发山林权证的时候，应当召开群众大会，举行发证仪式。通过颁发山林权证进一步学习宣传党和政府的林业政策、法令，教育广大干部群众自觉执法守法，积极维护国家、集体和个人的山林树木所有权。不少地方还在定权发证

工作中把清理乱砍滥伐、打击严重破坏林木的犯罪分子结合起来进行，收到了很好的效果。

确定山林树木权属，颁发山林权证，对于制止乱砍滥伐，保护山林树木，发展植树造林十分紧迫，同时，这一工作涉及面广、政策性强，因此《决定》要求“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”。这就是说，各级党政应把定权发证工作，列入重要议事日程，加强领导，抓紧做好。

（二）认真处理山林纠纷

解决山林纠纷，是搞好定权发证的一项重要工作，也是防止乱砍滥伐森林，增进林区安定团结的一项重要措施。

山林纠纷大部分为历史遗留问题，情况非常复杂，政策性也很强，需要各级党政领导机关出面解决。中央林业《决定》提出“凡林权有争议的，由有关政府，组织有关双方，协商解决。”根据《决定》规定的精神，一般来讲，公社范围内的队与队，集体与个人之间的争议，应由大队或公社出面处理；公社之间的争议，应由县人民政府出面处理；县与县之间的争议，由专署出面处理；地区与地区之间的争议，由省人民政府出面处理；省与省之间的争议，主要由双方协商解决，必要时国务院有关部门也应从中多做工作。处理山林纠纷，需要双方从保护森林、发展林业和有利于安定团结的大局出发，有关领导同志应本着互谅互让的精神，做好各自下属的干部和群众的政治思想工作，主动迅速地协商解决。山林权属的争议是当前引起乱砍滥伐、破坏森林的一个

重要原因，为了避免久拖不决，争砍抢伐林木，造成更大损失。中央林业《决定》明确规定：山林权争议双方“协商无效时，提请人民法院裁决”。这就需要各级人民法院，把审理山林纠纷案件，视为自己的法定任务，充实加强有关机构和力量，抓紧做好这方面的工作。

许多地方的经验证明，处理山林纠纷，需要做好深入细致的调查研究工作，听取各方面的意见，切实搞清引起争议的历史和现状，根据党的有关政策，规定具体的政策界限。比如有的地方规定：凡过去双方协商签定的协议，一般应当维护，不得以任何借口加以改变。解放以后经上级党政机关作过处理决定的，应按决定执行；同一争议问题，如果有过多次处理决定，以最后一次的决定为准。既无协议，又无县级以上党政机关处理决定的，一般以“四固定”时确定的权属为准，“四固定”时未定权属的，可参考合作化或土改时确定的权属，并参照现状，协商处理。

为了防止国家和集体的林木因山林纠纷而继续受到破坏，中央林业《决定》明确规定：“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”。

（三）划分自留山

目前，我们一方面有大面积的宜林荒山、荒地和荒沙、荒滩没有造林绿化，另一方面，许多地方的群众却守着荒山没柴烧，没材用。党中央和国务院为了解决群众烧柴、用材困难问题，调动广大群众参加林业建设的积极性，加快绿化的步伐，在《决定》中明确规定：“要根据群众的需要，划