

闽西社会林业 发展研究

张春霞 杨汉章 等 著

75.7

中国林业出版社

课题完成单位：

福建省龙岩地区林委、福建林学院

课题负责人：

张春霞 杨汉章

参加研究与撰写的其他人员(按姓氏笔画为序)：

王文烂 许文兴 杨建洲 林宝泉

范启有 金德凌 钟森瑞 童长亮

黄楚光 谢志忠 蔡剑辉

书名题字：徐有芳

序

闽西是福建省重点林区之一，又是老区和贫困区的集中地，如何根据闽西特殊的社会经济和自然环境条件，探索闽西林业发展的特殊道路，不仅直接影响闽西地区国民经济的健康发展，而且也间接地影响我省林业经济的整体素质，影响到老区和贫困地区人民生活水平的提高。我省林业在全国有一定的地位，但我省林业发展极不平衡，沿海地区不仅林业产业基础差，林业生态体系也比较脆弱，而闽西北地区不仅林业产业体系比较发达，而且林业生态体系也比较完备。我省林业经过十几年的改革与发展，取得显著成绩。闽西根据自己所处的社会、经济、自然条件走出了一条以社会林业组织方式发展林业的新路子，这既为全国贫困地区林业的发展走出了一条路子，也是建设林业两大体系实现林业体制转变的一项有益尝试。它已成为继三明林业改革试验区、南平林业科技示范区之后的又一个具有自己特色的社会林业发展区域。闽西林业发展的创造性经验和格局坚定了我们建设林业强省的信心，也为实现林业的“两个”转变奠定了基础。

《闽西社会林业发展研究》一书，从理论和实践两方面总结了近年来龙岩地区以社会林业的组织方式所进行的探索和创造的经验，它的成功表现在以下几方面：一是按被国际社会普遍接受的社会林业理论来指导闽西林业建设与改革，结合实际，形成了具有闽西特色的社会林业发展模式。二是率先理顺了部门林业与社会乡村林业的关系，林业部门实施“3810”工程，乡村推行多种形式的林业生

产责任制，并在全区范围内实行乡镇一级的林业区域管理任期目标责任制，从而保证了闽西社会林业发展模式的顺利实施。三是充分发挥山区资源优势，尊重当地居民参与林业活动的意愿和确保林农利益，为贫困山区农民的脱贫解困探索出一条新途径。四是林业经营管理制度有重大创新，林业体制在向市场经济体制转变过程中的关键问题是如何最大限度地发挥市场功能的有效性和最大限度地克服或弥补市场的“失效”性，而社会林业作为一种协调人与自然关系的组织形式，在市场经济体制下的一种行之有效的林业经营管理制度，而这种制度在闽西林业发展的实践中又有了创新：在落实林业生产责任制中进行了产权制度的改革，界定了林业产权，尤其是明确了各权能主体，进行了产权重组，划小经营单位，使其主体责任与权利统一；在林业管理体制上，着重进行了林政资源管理的改革，由林业部门的条条管理逐渐向地方政府的块块管理过渡；在市场体系建设中，有效地管住一级市场，放活二级市场，从而保障了集体林农成为社会林业的真正主体。

总之，闽西这一集老区、林区和贫困区于一体的特殊区域，近年来的经济有了长足的发展，林区人民生活水平有了明显的改善，这正是社会林业这一组织形式的成功之处，因为社会林业所强调的是广泛调动社会各界力量参与林业活动，并充分保障林农的经济利益，因而就从根本上解决了林业发展的动力问题。《闽西社会林业发展研究》既是林业科学技术研究成果，也是闽西林业改革实践的成果，它的出版发行，不仅丰富和发展了林业经济理论，对指导林业的深化改革有着重要的意义，而且它还将对其他领域的体制改革与建设提供有益的借鉴。

福建省人民政府副省长

朱小晶

1996年2月13日

前 言

闽西是福建三大林区之一，又是老区、贫困区，森林资源总量和社会经济基础都比较薄弱。然而，近几年来闽西从自己的区情、林情出发，在社会林业的理论指导下，在吸收国外的社会林业实践经验的基础上，通过体制改革和政策调整，有力地促进了原来的部门林业向社会林业的转变。从而闯出了一条具有中国特色的、对中国林业发展具有普遍意义的社会林业发展新路子。

社会林业在国外已有 20 多年的发展历史，它是对传统部门林业的扬弃。因为在工业化时期产生的部门式林业发展，忽略了广大居民对森林的依赖与需求，剥夺了他们参与林业经营和利用森林资源的正当权益，导致了部门与当地居民、林业与区域社会的矛盾，社会林业正是在克服这样的矛盾中产生的。在我国，社会林业的发展则是近几年的事。在福特基金会、联合国粮农组织等国际组织的资助下，在云南、贵州、湖南等省的老、少、边地区的社会林业有了一定的发展。毫无疑问，国外援助对于中国社会林业的起步起了重要的启动作用，国外社会林业的实践经验包括项目计划、技术措施、评估手段等，我们可以也应该加以借鉴和吸收。然而，这种外援式的社会林业毕竟不能成为中国社会林业的主要形式，也不具有普遍的意义。因为中国幅员广大，这是外援式的社会林业所无法覆盖的，更重要的是，我国有特殊的社会文化背景，尤其是独特的体制背景，使我国社会林业具有独特的发展道路，这是一条适合我国国情、林

情的中国式的社会林业发展道路。

这种中国式的社会林业发展道路具有以下几个特点：

第一，中国社会林业的发展必须以体制改革为前提条件。社会林业的本质内涵是强调当地居民参与、得益，然而这种“参与”和“得益”在传统的计划经济体制下是难以实现的，因为在计划经济体制下，无论是国有或集体林业均是以模糊的产权关系为基础，实行的是高度集中的管理体制，这就从制度上排斥了当地居民参与管理的可能性；同时，国有林业采取国营的模式，就是集体林业，法律虽承认其集体所有的地位，而事实上却是产权主体不明，经营权受限和得益权严重受侵，结果是居民不可能有经营参与权，更不可能有受益权，长期以来，集体农民视林业为异化物的普遍现象便是佐证。所以没有经济体制的改革，农民就根本无法成为林业经营主体，更谈不上得利，这就是中国社会林业在 80 年代末才得以产生和发展的根本原因。所以社会林业的深入发展，并成为中国现代林业的主要形式，必须以经济体制改革为前提条件。

第二，中国社会林业的发展需要有政府的适当干预、介入和推动。因为计划经济实际上是一种行政推动型的经济，我国自 50 年代以来已逐步建立起了比较完整的行政管理体系。在计划经济向市场经济转轨的过程中，市场的资源配置功能将逐渐起主要的基础的作用，但行政管理在转轨中仍将起重要作用，并且对于像林业这样的特殊行业有着特别重要的意义和影响。因此，离开了各级政府的参与和推动，社会林业项目将无法付诸实施并实现其预期目标。

第三，中国的社会林业是自给性生产与商品性生产并存，并以后者为主要内容。国外的社会林业项目大多是在资源贫乏、生态环境条件差、人口分布稀少的边远地区实施，是以满足当地居民生活需要的自给性生产起步，并以自给性生产为主要内容，当然也有少数地方已逐渐向商品性生产转化。我国的广大林区虽然从总体上是相对贫困的，所以也有以自给性生产起步的。但各地的社会条件

不一，经济发展水平也有很大的差异，许多地方的社会林业一开始就是瞄准市场发展商品生产，成为脱贫致富的重要途径。事实上，也只有这种能有效地促进当地农民脱贫致富和区域经济发展的社会林业，对中国林业发展才具有重要意义，也才能成为现代林业的重要形式。

第四，中国的社会林业必须从中国的现实出发，并吸收中国优秀的文化遗产，包括源远流长的农桑活动的丰富经验，也包括调查研究、发动群众、宣传群众等优良的工作经验和方法等。因为社会林业的核心内容是群众参与，并在参与中建立保证群众得益的机制。这就离不开宣传与发动群众，让群众了解社会林业的本质及内容，制订规划并付诸实施，实施过程中还要进行评估等。国外已从社会林业实践中总结出一套项目规划、实施及评估的方法，这些方法我们可以借鉴，吸收其精华但绝不是照搬。如中国的多数农民既具有从事林业进行农林复合经营的经验，也具有接受社会林业知识和技术的人文基础，所以在宣传发动群众参与社会林业时，可以有中国的方式，而不必生搬国外的一套套繁琐的方法。如，通过在地上摆石头的方法来示范育苗、造林，就不适应中国农村的情况，中国的多数农民既具有接受理解林业的文化基础，又有农桑经验。再如，进行社会林业项目调查时，应继承和发扬毛泽东倡导的农村调查方法，而不是硬套国外的方法，等等。

第五，中国社会林业的发展必须正确处理其同部门林业的关系。就世界林业发展的趋势而言，社会林业是为克服部门林业的缺陷而产生、发展的，因而是对部门林业进行扬弃的对立物。但中国的部门林业的产生与发展有着特殊的历史条件和轨迹，其历史起点是半封建半殖民地的旧中国林业，这里没有发生过对农民进行大规模的剥夺。面对这样的历史现实，新中国的林业不是采取单一国有林业的形式，而是有两种形式：在国有林业外还有集体林业。而部门林业实际上是以国有林业形式存在的，主要包括国有林区的林业和集

体林区林产品购贮运加工及少量国有森林资源的经营。在 40 多年的发展过程中,部门林业同集体林业之间有矛盾的地方,但主导的还是相互协调、相辅相成的关系。因此,中国社会林业的发展不应割断历史,它不可能通过完全否定部门林业,不可能通过解散或消灭部门林业的方式来产生和起步。如在构成部门林业主要部分的林产品贮运加工领域,社会林业不可能取而代之;在荒无人烟的如大小兴安岭的国有林,社会林业也无能为力。反之,社会林业的意义在于动员广大群众参与林业经营管理,并以保障群众的得益为推动其参与的动力,因而通过社会林业的发展,使部门林业建立在居民参与林业,充分调动农民生产积极性的牢固基础上,从而使部门林业的社会基础发生根本的质变,使部门林业不仅具有发达的技术基础,并且还具有牢固的社会基础,使之间社会林业很好地协调起来,构成中国林业的有机整体。林业内部结构的这一变化必然导致功能的提高,实现这种质变的中国林业的整体功能也将会得到提高。可见,社会林业作为现代林业的重要组织形式,它并不是在经营范围上完全取代部门林业,而是通过社会林业的发展来促进中国林业的社会基础的质变,更好地发挥部门林业在林产品的贮运加工等方面对于林业生产的带动和辐射作用,更好地开拓市场,促进林业的整体功能的提高,这样才使国有林业的技术示范作用得以发挥。所以,相比较而言,社会林业在集体林区将有更大的作为。

正是基于这样认识,我们从闽西这一特定的区域出发,探索了中国社会林业的产生与发展道路。我们的研究活动起始于 1993 年,经过立题、外业调查、资料收集、撰写研究报告、征求意见、反复讨论修改后,于 1995 年 4 月定稿。几年中,我们坚持了边研究边实践,吸收了国外社会林业的最新成果,从实践到理论,又以理论去指导实践,促进了闽西社会林业的健康发展。我们在研究中,始终坚持以马克思主义经济理论为指导,同时注意吸收现代生态经济学、社会学、发展经济学和产权理论等学科的最新成果,采取规范

分析与实证分析、定性研究与定量研究相结合的方法,对闽西社会林业发展的战略、规划、模式、政策等重大问题进行了深入研究。全书共分5篇13章,战略篇在概述世界各国社会林业的实践与发展趋势的基础上,结合闽西的区情、林情提出把社会林业作为闽西区域经济发展的战略选择的构想。规划篇从闽西地区实施“三五七”造林绿化工程后的资源基础和林产工业现状出发,用系统论的方法,对闽西社会林业经济系统的结构进行了深入分析,对闽西社会林业的发展进行总体和分类规划。模式篇对闽西社会林业实践模式进行了总结和升华,强调不同模式均应体现社会林业“居民参与,居民得利”的本质内涵。体制政策篇根据市场经济的总体要求,指出闽西要发展社会林业,必须以体制改革为基础,以强化林权为主要内容和方向,通过部门林业的示范与引导,实现长期、持续、稳定的发展。实践篇介绍了闽西地区发展社会林业的政策规定及典型实例。

本书虽来自闽西这一特定区域的实践,但我们意在以闽西为着眼点,提出“中国的社会林业”的命题,探索区别于国外的“中国式”的社会林业的内涵及发展道路。正是从这样的 viewpoint 出发,我们在对闽西社会林业实践经验进行科学总结升华的基础上,力求在理论上有所创新和突破,以期能对“中国的社会林业”的研究与发展有所裨益。我们希望这一以闽西为视点的研究成果能超越“闽西”这一特殊区域的界限。

本书由福建省龙岩地区林委和福建林学院共同研究完成,衷心感谢林业部徐有芳部长为本书题写了书名;感谢福建省人民政府黄小晶副省长为本书撰写了序言。

由于我们水平有限,偏颇与不足之处敬请同行批评指正。我们谨以此书抛砖引玉,希望有更多的有识之士共同关心和致力于探索中国的社会林业的发展。

著者

1996年2月

目 录

序 前 言

第一篇 战略篇

第一章 社会林业——世界林业发展的必然趋势	(1)
第一节 国际社会对社会林业的共识	(1)
第二节 社会林业兴起的历史背景分析	(8)
第三节 社会林业的实践	(13)
第四节 社会林业在中国	(20)
第二章 社会林业的内涵与类型	(29)
第一节 社会林业的定义与本质	(29)
第二节 社会林业的类型	(35)
第三章 社会林业——闽西林业的必然选择	(39)
第一节 区情分析	(39)
第二节 林情分析	(44)
第三节 战略转移：部门林业向社会林业的转变	(55)
第四节 闽西发展社会林业的意义	(58)
第四章 闽西社会林业发展战略	(61)
第一节 社会林业同闽西乡镇工业发展的关系	(62)
第二节 社会林业同区域经济发展的关系	(64)

第二篇 规划篇

第五章 社会林业的系统分析	(67)
第一节 社会林业的资源基础分析	(67)
第二节 林业经营现状分析	(74)
第三节 林产工业现状	(83)
第四节 系统的结构与功能分析	(94)
第六章 社会林业发展规划	(104)
第一节 规划的目标、方法	(104)
第二节 总体规划	(108)
第三节 社会林业的分类发展规划	(113)
第七章 社会林业系统发展的数学模型	(121)
第一节 社会林业系统描述	(121)
第二节 社会林业发展的数学模型	(124)
第三节 模型的应用	(133)

第三篇 模式篇

第八章 社会林业的模式及分析	(135)
第一节 社会林业发展的模式	(135)
第二节 社会林业模式分析	(139)
第三节 公共机构及组织对社会林业活动的影响分析	(143)
第九章 社会林业模式分析的计量方法	(149)
第一节 家庭生产和消耗的计量模型	(149)
第二节 改进炉对薪材消耗的计量方法	(151)
第十章 闽西社会林业发展模式及评价	(156)
第一节 闽西社会林业发展模式	(156)
第二节 闽西社会林业发展模式的主要内容	(161)
第三节 闽西社会林业发展模式的理论评价	(165)

第四篇 体制政策篇

第十一章 体制转换的总体设想	(172)
----------------------	-------

第一节	社会林业与传统部门林业的区别	(172)
第二节	闽西发展社会林业的条件和意义	(177)
第三节	社会林业的发展要求体制转换	(183)
第十二章	产权制度改革——社会林业发展的首要问题	(190)
第一节	林业产权的特点	(190)
第二节	乡村集体林业产权制度的根本缺陷	(199)
第三节	乡村集体林业产权制度改革的历史反思	(206)
第四节	林业产权制度改革：林业股份合作制的创新	(217)
第五节	林业产权制度的改革：政府参与强化林木产权	(231)
第十三章	闽西社会林业发展的宏观调控与政策取向	(240)
第一节	加强对闽西社会林业发展的宏观调控	(240)
第二节	闽西社会林业发展宏观调控的环境建设	(246)
第三节	闽西社会林业发展宏观调控体系的建设	(252)
第四节	闽西社会林业发展中的木材经营体制改革	(256)
第五节	闽西社会林业发展的政策取向	(263)
第五篇 实践篇		
一、	落实生产责任制，建立林农参与林业经营的制度	(272)
二、	实施森林资源区域管理责任制	(295)
三、	发挥国有林业的技术示范、市场引导作用，保护林农利益	(304)
四、	政府积极干预、介入和推动社会林业的发展	(314)
主要参考文献		(317)

第一篇 战略篇

第一章 社会林业—— 世界林业发展的必然趋势

第一节 国际社会对社会林业的共识

长期以来，人类为了纠正农业发展过程和工业化过程中由于片面追求过伐森林收获木材的效益而引起的生态、社会问题，为了建立人与生态环境和工农业生产与自然环境协调的秩序进行了不懈的努力。各国政府及其林业部门在集中人力、财力和物力开发天然林和营造大面积人工林，以满足工业化发展对木材等林产品的需求。同时通过建立国家森林公园，建立自然保护区以及其他森林保护区域等形式，发挥森林的环境与社会功能，林业在社会经济发展与生态环境保护的协调上作出了巨大的贡献。但是，随着社会经济的进一步发展，世界林业目前又面临着新的困境，那就是各国政府及其林业机构一贯实行的部门式林业发展战略，忽略了广大居民对森林的依赖与需求，并剥夺了广大居民参与林业、保护和利用森林的正当权益，从而也使部门林业的发展陷入困境。在发展中国家，林业面临的最大问题就是乡村贫困，由此产生的毁林种粮、过度樵采、乱砍滥伐、过度放牧等，导致了森林资源迅速减少，进而造成了生态环境的恶化，严重阻碍着社会经济的发展。部门式林业在这一问题面前已无能为力，人们开始寻求借助社会的力量来恢复森林的生态

与社会功能，并使林业在广大乡村生存和发展，于是一种新的现代林业组织形式——社会林业正在成为世界林业发展的新趋势。

一、世界林业大会对发展社会林业的共识

1978年在印度尼西亚召开的第八届世界林业大会发表了《雅加达宣言》，大会强调指出，林业要为农村的综合发展服务，要把林业为基础的活动转变为对农村社会经济变革有效的动力，指出发展中国家人口为世界的4/5，拥有世界森林资源的一半，因此，发展林业是发展中国家谋求全面发展的重要环节。“林业如不能为乡村发展，为国家经济建设做出应有的贡献，其自身也难以生存和发展”。大会主题扭转了传统林业脱离乡村发展的倾向，提出了要吸引广大农民在自愿的基础上参加到林业发展规划中来，要使农民认识到：林业既是自身的工作，又是自身的利益所在。

1985年在墨西哥召开的第九届世界林业大会，回顾第八届世界林业大会以来，“认识到森林应该为人类服务，并注意到林业对于改进社会，特别是贫困部分所做出的贡献；回顾土地改革、乡村发展和自然与能源保护的全球战略得以制订下来，促进了对社会需求、人类与森林资源的相互关系以及实行综合发展措施的了解；认识到在大多数发达国家，森林资源是经济增长和提高生活质量的手段，而在大多数发展中国家，森林具有未被完全利用的潜力，可为改进乡村地区社会经济生活提供极好的机会”。这次大会宣布：“林业领域必须是社会综合发展的一部分，通过充分利用其生产、保护和社会的潜力，为城乡人民的福利作出贡献”。大会基于“人类的利益应该是发展的主要目标，而居住在林中及森林周围人口的进步应当是优先发展的方向”的认识，指出：“有必要制定政策，并实施以全社会共同负责和共同参加为基础的战略”。

1991年在巴黎召开的第十届世界林业大会发表了《巴黎宣言》，宣言指出：“考虑到发展中国家毁林真正的原因不是经营不当，而是

贫困、债务和不发达问题，以及满足迅速增长的人口需要”，因为“当乡村居民依靠林木来满足其食物需求及生活能源需求时，林木就会受到某种压力。在这种情况下，要想叫乡村居民遵守森林保护法规，是极其困难的”。因此，“首要问题是满足这些需求”。“考虑到森林资源是社会经济，尤其是乡村发展的一个重要因素”。大会建议“吸收全体人民参与国土整治，为他们提供机构上、技术上和财政上的手段，以制定土地利用长期规划，根据土地潜力划定林业用地，在规划时要注意到居民特别是以森林为生的居民需求”。因此，“为了在有关土地的综合整治中留出森林的位置，规划人员应该超脱自己的部门偏见”。

自八届世界林业大会以来，人们对社会林业的共识可以归纳以下两点：一是林业要为乡村发展，为消除农村贫困服务。传统林业发展的盲目与误区在于忽视了林业与乡村问题之间十分紧密而又严峻的关系事实，以部门管理和专业化的经营剥夺了当地居民对森林保护与利用的正当权益，并且招致了自身发展陷入困境。林业如不能为乡村综合发展作出应有的贡献，自身必难以生存发展。二是，林业为人民，更要依靠人民。要吸引全体林中及其周围的居民参与国土整治，参与地区林业发展规划，只有从专业化的林业生产中分离出群众性的林业——即人人参与式林业，才能真正协调人与自然的关系，担负起发挥森林的社会、经济与生态三大效益的重任。

二、各国政府对发展社会林业的广泛关注

（一）印度

有几千年历史的印度原是一个森林资源丰富的国度，然而印度在独立之前，遭受了殖民统治者多年的疯狂掠夺，森林资源急剧减少，在印度独立后的20多年中，政府又采取优先发展重工业的国民经济发展战略，仍加速对森林的开采，以满足工业发展对木材的需求；加上每年以2.2%的增长率迅猛增加的人口及毁林、轮垦现象十

分普遍，森林资源迅速减少，薪炭材严重缺乏，林地退化和水土流失加剧，生活在贫困线以下的人口不断增加。

面对严峻的林业形势，印度政府认真总结了几十年来林业发展的经验与教训，认为尽管历届政府努力恢复和发展森林资源，但成效不大，其原因就是人民没有广泛参加林业活动，当地村庄和社会各界没有给予大力支持。因此，印度农业委员会于1973年正式提出了“社会林业计划”，将林业划分成“生产林业”和“社会林业”两大部分，政府对社会林业从行政管理上给予高度重视，从财力、物力上给予重点扶持，从“一五”（1954～1959年）到“四五”（1969～1974年）国民经济计划，印度的社会林业总投资还不到1.9亿卢比，而“六五”（1979～1984年）计划，社会林业总投资达30.18亿卢比，比“一五”～“四五”计划的总投资增加了15倍，占该期国家林业总投资的44%， “七五”（1984～1989年）计划，国家林业总投资猛增到700亿卢比，比“六五”计划又增长了10多倍。在短短的20多年内，印度社会林业有了很大发展，目前，印度的森林资源损耗量大幅度减少，林产工业迅速发展，尤其是广大农村的能源短缺、水土流失、经济危困等已得到缓解，这一切均归功于印度的社会林业，被联合国粮农组织誉为发展中国家发展林业的楷模。

（二）泰 国

泰国是东南亚的一个发展中国家，约80%的人口分布在广大的农村。在过去的30年中，在泰东北地区由于人口的剧增，毁林开荒十分严重。泰北部地区的农民仍采用力耕火种的轮作方式，对集水区域的森林造成了严重的破坏，以及薪材短缺而过度樵采等原因，使泰国的天然林资源遭受了巨大损失，1961～1991年间泰国的天然林从2736.29万公顷降至1366.98万公顷。为了制止乱砍滥伐，改善林业面貌，1975年泰国皇家林业部实施了“林业村计划”。由皇家林业部会同其他有关部门向林业村提供林业和农业技术指导以及教育和医疗服务，向林农分配土地和住宅，并帮助农民建立协会，农民