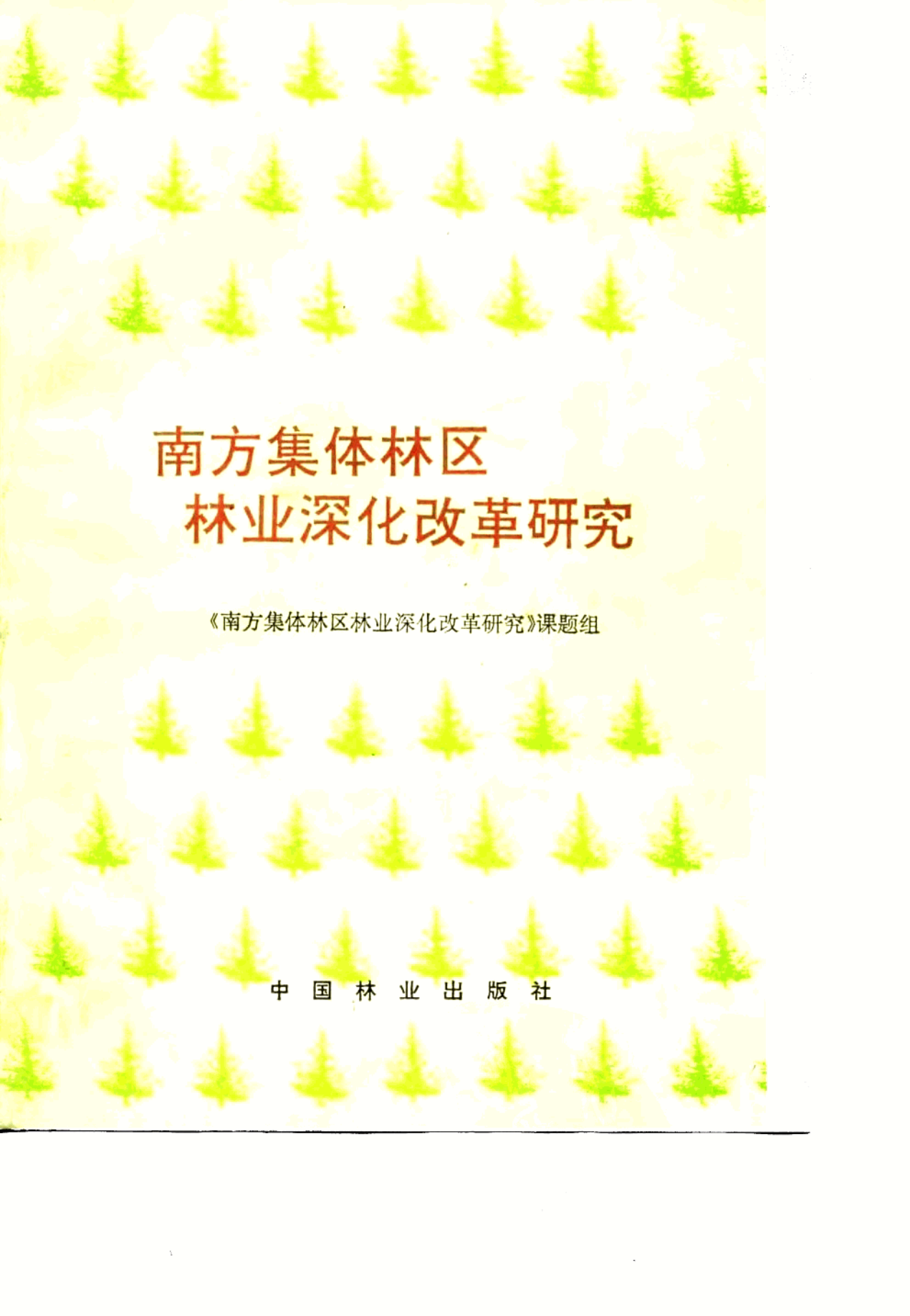




南方集体林区 林业深化改革研究

《南方集体林区林业深化改革研究》课题组

中国林业出版社

主 编 张建国
副主编 余建辉 刘伟平 张春霞
课题组成员 张建国 余建辉 刘伟平 张春霞
金德凌 杨建洲 段敏仪 黄和亮
白建卫 吴静和 刘平康 蒋振球

3



前 言

南方集体林区是我国重要的商品材产区之一，随着我国经济体制的深化改革，特别是党的十四大明确指出：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力”。这就为南方集体林区进一步改革指明了方向。

随着我国经济体制向着市场经济的转变，南方集体林区林业深化改革已成为既现实又迫切的问题。通过深入调研，我们依据当前面临的环境问题和林业发展的现状，从世界林业发展趋势中分析林业的地位、作用和林业发展的优劣条件，特别是对影响林业发展的背景：人口、经济、森林和环境等要素进行剖析；对深化林业改革的重要因素：所有制与经营形式、资金运行和林产品市场现状与问题进行重点分析，提出把林业指导思想建立在森林生态经济理论上，走生态与经济协调发展的林业建设道路——“生态林业”道路的新构思。并从理论和实践相结合的角度，对生态林业的基本内涵作了初步阐述，从而明确了集体林区林业改革的目标。按照建立社会主义市场经济体制的方向，选择林业经济体制中一些关系重大的问题进行专题性的、深层次的研究，提出了深化改革的体制模式和相应对策。值得自慰的是，我们的研究受到有关专家的好评，对林业改革与发展也有一定的促进作用。

当前林业的改革与发展已进入一个新阶段，又面临着一些新问题。为了继往开来，更好地促进林业经济理论与实践的健康发展，在中国林业出版社、福建林学院等单位的领导和同志们的支持下，我们决定将此研究成果按原貌出版，让林业发展的实践来检验我们的观点，也借此机会与林业经济界的同行进行交流切磋。我们真诚地希望得到广大林业经济实践与理论工作者的批评指正，更真诚地希望在与争鸣中繁荣我国林业经济学科理论，促进我国林业建设健康发展。

参加本课题研究工作的除了福建林学院的部分同志以外，浙江林学院的吴静和同志和安徽农业大学的蒋振球同志以及福建省南平地区林业委员会的刘平康同志也参加了本课题组的研究工作，在此谨向他们表示感谢。

作 者

1992年10月

目 录

前 言

上篇：总体报告

第一章 区情分析	1
第一节 人口、经济、森林、环境	1
第二节 森林经营方式现状分析	6
第三节 林业资金运动的特点与问题	11
第四节 木材市场的现状与问题	16
第二章 南方林业发展的指导思想	19
第三章 生态林业：中国林业发展的必然选择	25
第四章 生态林业模式的基本思路	34
第五章 林业经济体制深化改革研究	40
第一节 坚持以社会主义市场经济取向的深化改革	40
第二节 集体山林经营方式的深化改革	44
第三节 林业资金运行机制的构想	49
第四节 深化木材流通体制的改革	52
第五节 林业经济管理体制改革	61

下篇：专题报告

南方集体林区森林资源现状分析	69
南方集体林区森林资源动态预测	75
浙江省森林资源的承载能力	83
南方集体林区林业经营形式的研究	90
南方集体林区所有制形式与经营形式	98
南方集体林区林业教育调研	114
论实施生态林业模式的法制建设	120
福建林业财务管理和林业会计核算体系的几个问题	128
南方林区林业经济管理体制改革的基点：县级林业局	131
南方集体林区林业集团的形成原因和发展趋势研究	137
滥伐盗伐原因分析及对策	141

上篇 总体报告

第一章 区情分析

第一节 人口、经济、森林、环境

林业发展，与众多的自然、经济、社会因素息息相关，其中，人口、经济、环境是最重要的基础性因素。认真分析这些因素现状、组合及发展趋势，是选择正确的林业发展模式的必要前提。

南方集体林区绝大部分属湿润热带、亚热带。这里雨量充沛、水热相济，经济发达，市场广阔，是林业建设的重要基地，林业发展的优势条件十分明显。但是，积40年之经验，左右林业发展的往往是种种劣势条件。正由于轻视甚至忽视这一点，几十年来林业发展模式的选择上往往走向误区：急于求成，目标过高，导致林业发展大起大落，效益低下。有鉴于此，我们致力于剖析林业发展的限制因素，以期全面把握区情，合理选择好林业发展模式。

1. 人口：基数庞大，增长过速 随着人类社会的发展，人口的过速增多，人口与自然界（包括森林资源）的矛盾在全球范围内日益突出，对自然资源的压力也越来越大。就我国情况看，人口增长态势更加严峻。解放初期的1949年，我国人口已超过5亿，到1982年7月1日第三次人口普查即已突破10亿大关，继世界“50亿人口日”（1987年7月11日）和亚洲“30亿人口日”（1988年7月1日）后，“11亿人口日”（1989年4月14日）也降临中国大地。虽然我国人口自然增长率近年来基本上在14%左右，已低于世界和亚洲平均人口自然增长率（分别为17%和19%），但由于人口基数大，近年来我国人口净增数都达1500万人。而且，我国又面临着一个长达十多年新的生育高峰（据调查，1962年到1975年，全国平均每年出生2580万人，这些人现已进入婚育高峰年龄，一对新婚夫妇只生一个孩子，平均每年就要生育1200万人），人口压力势必持续地影响到下世纪。在这整体人口规模膨胀的形势下，南方集体林区的人口问题又显得特别严重。南方十省区土地面积155.1961万平方公里，占全国国土面积16.17%，而南方人口总数达4.85亿，占全国同期人口10.96亿的37.26%（1988年），人口自然增长率1988年全国为14.21%，而南方十省区就有七个省区的人口自然增长率超过全国平均数。贵州省人口自然增长率高达17.82%。福建省1949年底人口1187.9万，到1990年末人口已达3037万人。事实上，人口失控问题已成为南方集体林区大部分区域经济和社会发展中的一个突出矛盾，它直接或间接地影响着林业建设与发展。第一，人口激增，造成人均耕地不断减少，林地蚕食不断加剧，按1988年资料，南方十省区人均耕地0.0586

公顷, 低于同期全国人均耕地 0.0873 公顷的水平。在粮食需求压力下, 从 50 年代末开始, 毁林造田、挤占宜林地造田的事件就不断发生, 而且近年来发展更为迅速。据报道(《林业资源管理》1989 年第 5 期 52 页), 我国近七、八年来, 全国被侵占的林地面积已达 1794 万公顷, 其中森林面积为 382 万公顷。在一些山区, 陡坡毁林开荒往往导致水土流失, 使原来肥沃林地变成土层脊薄、岩石裸露的荒坡。如贵州省 25° 以上的陡坡垦建面积达 73.3 万公顷。这是水土流失、土地退化的重要原因。但由于人口与粮食的尖锐矛盾, 退耕还林困难重重。有关专家甚至认为毁林开荒是一种比森林火灾、乱砍滥伐更加惨重的林业灾难, 它从根本上破坏了林业发展的土地基础。第二, 人口过速增加, 加大了对森林需求的直接压力, 导致人均有林地和人均森林资源量的不足。我国森林资源绝对数字虽位世界第五位(1980 年), 但人口众多, 有林地每人平均不足 0.13 公顷, 而世界人均 0.8 公顷, 在 160 个国家和地区中, 我国排在第 120 位; 我国森林蓄积量按人口平均, 每人约 9 立方米, 根据 73 个国家和地区统计, 每人平均为 65 立方米, 我国排在第 63 位。而南方十省区平均每人有林地面积也只有 0.0993 公顷, 平均每人活立木蓄积量仅 4.2 立方米, 分别是全国平均水平的 5% 和 47%(林业部《全国森林资源统计》1984—1988)。国外有专家认为, 一个国家或地区达到木材自给自足的临界值标准为每个人平均森林约 0.33 公顷左右。按这一标准, 南方集体林区森林资源自给水平已低于临界值。随着人口不断增加, 森林的供求矛盾势必更加尖锐。因此我们必须审慎地把握南方林区林产品生产和消费方向与目标, 以期在发展模式选择和体制改革方向上更加符合南方林区的实际情况, 求得林业稳定协调发展。

2. (林区) 经济: 基础薄弱, 发展落后 经济水平的高低, 是决定林业发展的重要因素。事实表明, 林业的总体投入往往依赖于区域经济水平的高低、财力基础状况。林业发达的国家, 往往与这些国家发达的经济状况分不开。广东省近年来林业发展迅速, 全省 4 年来(1985—1989)造林种果面积达 333.3 多万公顷, 已基本消灭宜林荒山。这其中有一条重要的原因就在于广东省具有雄厚的区域经济实力, 通过国家、银行、省财政、市县财政、乡镇、部门、群众等多渠道、多层次集资, 1987 年全省共筹集造林绿化资金 2.3 亿元, 1988 年更高, 达 3.4 亿元(此外, 还有农民的劳动投入, 资金投入与劳动投入大体比例为 1:1)。这些资金分别相当于同期林业部下达的全国营林总投资的 90% 和 130%。可以说, 在其它条件大体相当的情况下, 区域经济水平越高, 林业就越有希望得到社会支持, 因而得以超常规发展。

遗憾的是, 担负着南方集体林区 80% 以上商品木材生产和全区主要江河水泥涵养和水土保持重任的重点林区, 如黔东南、湘西、粤北、桂北、闽西北、赣南等, 往往集中在山区, 又往往是老区、少数民族区、边区和贫困地区, 属于经济不发达区。这里交通不便, 信息闭塞, 自给自足的自然经济占一定地位, 人均工农业产值和人均国民收入低下, 人民生活尚不富裕, 工商企业往往靠微利维持生存, 因而这一地方财政贫乏, 形成资金需求刚性。据统计 1989 年湖南省湘西自治州财政应补未补所亏损达 9000 万元。第二, 信贷资金短缺。广大林区, 企业经营规模小, 居民收入低, 储源不大。据统计, 贫困地区人均储蓄额只有全国人均数的 1/5, 造成银行存款负债, 不仅来源少, 而且极不稳定。1989 年湘西自治州工商银行资金自给率仅 31.8%, 鄂西州工商银行为 38.9%, 分别比全国低 41 和 34 个百分点。第三, 经济发展的产业倾斜化。改革开放以来, 广大林区经济发展大有起色, 但往往是集中扶持那些短平快、利大税高的产业, 财政、银行往往把资金倾泻到“优势行业”。如 1989 年鄂西州和湘西

州的卷烟行业贷款分别达 25,789 万元和 15,899 万元,占两地工商行工业贷款 47%和 50%左右。同样,农行也对烟草种植、经济作物发展大开绿灯。第四,林区居民收入低,素质差,与发达地区的差距继续扩大。1987 年,广东 47 个山区县(也是主要的林业县)农村人均收入只有 66 元,1986 年也仅有 386 元,到 1987 年,全省还有近 300 万人温饱问题尚未完全解决,生产落后与经济贫困又必然伴着人民文化素质的落后,商品意识淡薄,合理开放利用资源的能力低下。

在这些因素综合作用下,林业发展受到很大影响:第一,对林业投入少,相当部分地区各级财政、银行及农民,既无能力也无动力投资于直接经济收益低、见效慢的林业生产建设;第二,对林业索取多。木材市场开放,广大重点林区生产的木材,是以低价形式由中央统购,成为不等价交换的“贡品”。木材市场开放后,林业收入的分配,也由于各级地方政府、部门经营者的参与,林农收益及返回林业生产的比例仍过小。

因此,在林业发展模式的设计中,有必要正视以上事实,从整体大区域观念(上游地区与下游地区、沿海与内地、乡村与城市、山区与平原等)出发,对山区经济开发进行必要扶持,增强山区经济发展后劲,从而为林业发展创造一个良好的宏观经济环境。同时,也必须注意面向区域开发,自觉地把林业纳入山区整体发展的轨道,为区域经济发展服务,使林业建设与区域经济发展、社会进步协调同步。

3. 森林:消长失衡,结构退化 森林资源是林业生产基础。南方集体林区,虽然自然条件优越,但由于人口众多,人均蓄积量不足,社会经济发展对森林产品的需求量大,加上其它种种原因,本区的森林资源现状及发展趋势并不尽人意。从林业部主持的全国森林资源“五五”清查(1977—1980)与“七五”清查(1984—1988)成果对比情况,并综合本区土地利用现状及趋势来看,主要存在问题有:

第一,森林资源数量与质量明显下降,表现为:(1)森林蓄积量减少。两次清查间隔期内,森林蓄积量由 14.79 亿立方米减少到 13.19 亿立方米,净减 10.75%,年均净减 1948.22 万立方米。据用随机性变动态模型预测结果表明,整个集体林区的森林蓄积量到本世纪末仍处于持续下降状态。(2)可采伐利用的资源急剧下降。从全区可采伐利用的资源现状分析,现有用材林成过熟林蓄积量仅剩 1.84 亿立方米,除不可及部分(目前全区成过熟林资源,主要分布在高山、远山的偏远林区),可采伐利用的成过熟林至多仅 1.5 亿立方米,按目前过伐消耗水平计算(且不计人口增加和人均消耗量增大因素),则可采伐利用的成熟林仅可维持 7 年的采伐任务。(3)单位面积平均蓄积量下降。全区平均每公顷森林蓄积量由“五五”清查的 49.58 立方米下降到本次清查的 43.65 立方米,平均每公顷下降 11.96%。(4)林分年龄及结构日趋不合理。目前用材林中,中幼龄林面积占总面积 85.76%,蓄积占 69.89%,而成过熟林面积仅占 6.6%。(5)林木径级结构以小径级占多数。全区用材林成过熟林按株数统计,小径级占 59.2%,中径级占 35.70%,大径级仅占 5.1%。

第二,林地占总土地面积中的比重太少,而且存在进一步压缩林地比重的趋势。林业是一种土地生产事业,只有在全区土地利用结构中,林地占有合理的比重,才能使森林生态系统在国土保安中发挥应有作用,保持整体土地利用与自然环境之间的平衡关系。综合分析南方集体林区具体的自然、社会经济条件,我们认为,在本区保持较高的森林覆盖率,势在必行。从国外看,与南方林区自然条件相似的日本,森林覆盖率达 68%,许多亚洲湿润森林

地区国家,都有较高的森林覆盖率。如朝鲜为69%、柬埔寨72%,马来西亚62%—79%。此外,1957年的中国林业区划草案和1987年正式出版的中国林业区划都提出南方山地丘陵森林覆盖率应达到55%—60%。而从目前情况来看,即使把几千万公顷荒山全部绿化,森林覆盖率也不过达到40%左右。林地占总土地面积已是过低,况且,各地区实际上仍存在着进一步压缩林业用地发展农、牧业的倾向。如前所述的开荒造田,现在趋势有增无减。更有甚者,现有上报的土地利用形态严重失实,特别是耕地面积大大少报,据有关专家分析,全国耕地实际面积比1983年上报的统计数多43%左右,其中浙江64.9%,少报117.93万公顷;福建62.3%,少报73.2万公顷;江西86.4%,少报205.86万公顷;湖北78.8%,少报291.53万公顷。显然,这些少报的耕地,都是挤占林业用地的结果。而且,还以林业用地的形式出现在统计数字中,给人们一种林业用地比例在南方颇大的假象。此外,随着经济发展,人口增加,挤占林地建房修路、开矿、筑城等现象不可避免。我们认为,这是一个值得重视的问题。保护林地、应如同保护耕地一样,要引起全社会的重视。印度《森林保护法》规定,凡占用林地的建设项目都须经过联邦政府批准。法国制定了专门的《开荒法》,严格控制开荒毁林。这是值得我们借鉴的方法。

第三,有林地内部的利用比例不合理,林种结构劣化,树种单一。目前的林种结构中防护林仅占6.24%,而用材林和经济林高达78.95%;从树种比例看,南方十省区杉木林占人工林比重达48.47%中,福建达61.2%,江西8.7%、湖南79.7%、贵州67.4%、广西6.3%,针叶化倾向严重。从开采利用来看,现有森林可采伐利用资源多集中山地大江大河上游,具有重要的水源涵养作用,如黔东南,雪峰山和南岭山脉各林区是长江中游和珠江水源区,闽北的武夷山林区是闽江水源地。森林采伐必然影响到当地水量循环。从发展趋势看这些区域,林木生长快,产量高,往往规划为用材林基地,进行集体经营,以换取木材,满足社会需要。凡此种种,导致天然阔叶林不断减少,针叶纯林大面积出现,病虫害面积及病虫害种类都有所扩展;针叶树连栽,幼林生长不良,林地生产力下降;森林生态系统的稳定性减弱,维系生态平衡能力降低。从世界林业发展趋势和我国经济社会发展需求来看,合理调整林业用地内部的比例关系,充分发展森林多种效益作用,势在必行。

近年来,由于各级政府逐步重视林业生产,在营林护林方面取得较大进展。两次清查间隔期内,全区林地面积已从3935.32万公顷增加到4065.45万公顷,森林覆盖率由25.36%提高到26.4%。广东已实现了全省荒山绿化目标,福建省也提出到1995年全省消灭荒山,绿化的目标。可以预计,“七五”清查期间全区有林地占全部林业用地49.69%的比例,将在今后十年内有很大提高。但森林蓄积下降的扭转,森林结构的合理,还需要一个相当长时期的调整,特别是强大的人口失控压力的长期存在和经济发展过程中的人均消费水平的提高,势必增加森林的过伐压力,可以说,全区森林资源的发展前景仍不容乐观,特别不能盲目乐观。

4. 环境:平衡不易,质量下降 南方集体林区,自然环境有几个显著特点:(1)山地丘陵比重大、地形复杂多样;区内多为“七山二水一分田”或“八山一水一分田”。群山耸峙、丘陵广布,地面高差显著,在重力梯度、水力梯度以及阻隔作用下易造成水土流失。还有分布广泛、类型多样、演变迅速的生态环境弱带。(2)典型的东亚季风气候区。本区大部分区域夏季多雨,气候温暖湿润,冬季少雨,气候干燥寒冷,雨热同季、水热共济,既带来了农林业之利,又形成种种为害之弊:降水年际,年内变化大,暴雨分布广,降水强度大,台风频

率高，成灾多。(3) 易风化侵蚀的土壤母岩分布广泛：土地侵蚀与地面组成物质及其上层的土壤性质有密切的关联。从南方林区的主要成份土母质（花岗岩、石英岩、砂岩、石灰岩等）来看，花岗岩为不均质结晶岩类，在南方高温多雨条件下，极易化学风化，且风化层深厚，高达 20—70 米，由花岗岩风化所形成的红壤（在南方区有广泛分布），土壤侵蚀的发展和演化最为严重。江西光国、宁都等地的土地都属此类。(4) 可见，南方自然生态环境先天脆弱，平衡不易。若地被物遭受破坏，红色土地裸露，在高温多雨、地势陡峭的条件下，上述水热优越即会转化为强烈的破坏力量，导致水土流失，造成林地土壤贫瘠化。一旦红色粘土底土裸露，植被不易很快恢复，林地生产力急剧下降，而且，复杂多样的自然环境结构，也使科学地认识自然规律，进而利用自然规律发展农林生产，带来了困难。

综上所述，南方林区自然生态系统是相当脆弱的，其大部分能量储存在森林中。由于林地比例太小，林业生产经营方向不当，人类对这一地区森林系统的干扰超出了自身维持和调节能力，在相当大的部分破坏了这一地区原有的生态平衡，导致了生态环境质量下降，产生了严重后果：各地区已普遍出现了水土流失和河流的枯水期延长，流量锐减，含沙量增加，河道淤塞等危害，不少河流已由清水常流变为平时断流，降雨时洪水暴涨，发源广西南岭和云贵高原的珠江已是常年多浊浪，四季难见清流，支流河道淤塞，良田冲毁，灌溉航运之利日趋减少，长江泥沙量不断增加，每年通过三峡下泄的泥沙已高达 6 亿吨，因而引起了“长江将变为第二条黄河”的惊呼。长江中游的生态环境也因森林的减少而严重恶化。赣南于山一带由于水土流失严重，已有“兴国将无国，宁都要迁都”的说法。森林的破坏，导致西双版纳的许多珍贵动植物品种已经绝灭或正濒于绝灭的边缘，也使该地区 20 年来气温升高，湿度降低，雨量减少，气候向干热方向转变，风害、旱害、水灾等日益加剧。

5. 瓶颈：多向、连锁、长期 南方集体林区发展林业的条件是优越（相对国内其它区域而言）的，潜力是巨大的。但是南方集体林区内的人口、森林和环境的现状及发展趋势的事实已十分清楚而冷峻表明：南方林业发展的这些基础性的瓶颈，将是多向、连锁和长期的。多向，即意味着制约因素是多元化的，隐伏在这些制约因素后面的原因更深入地涉及到自然、经济和社会的方方面面；连锁，就是说众多制约因素是相互关联，错综复杂的，对任何一方面问题的解决都有“牵一发而动全身”之势；长期，不论是人口压力，还是森林危机，或是环境恶化，既是长期历史演变的结果，更是未来长期的制约和压力。

从这一基本事实出发，我们得出如下几点结论：(1) 南方林业发展模式是一个长期持久、以持续渐进发展为特征的模式，与此相应的体制改革，也只能是逐步深化，循序渐进。盲目乐观，速决速战只能达成林业生产的大起大落，结果必然是欲速而不达。(2) 南方林业现代化的目标应是中国式的，适合中国国情和南方集体林区区情的，只能是以林产品的适度消费为特征，严格控制森林人均消费总量为前提的林业发展模式，即在总需求的严格控制下，以提高林业三大效益为中心，搞好林业生产结构和社会对林业的需求结构调整和协调，从而使林业生产稳步发展，与此相关的体制模式，必然是计划与市场调节有机结合的林业运行机制。(3) 南方林业发展，必然要求区域社会经济相协调。一方面，需求在区域经济社会发展的总体战略下，抓好人口控制、环境保护、增加林业投入（产业结构调整）等工作，摆正林业在社会经济发展中应有地位；另一方面，也要求林业生产要注意发挥森林多种功能，依据不同地区的条件，调整林种结构，确定林业发展的经济、生态和社会效益目标，从而满足社会对林

业建设的综合性要求(见附表)。

附：南方集体林区人口、森林、经济、环境基本情况一览表

省指项 区标目	土地总面积 (百公顷)	年末总人口 (万人)	自然增长 率 % (1988)	国民收入 (亿元) (1987)	耕地面积 (万亩) (1988)	林业用地占 总面积 %	有林地面积 (百公顷)	活立木蓄积量 (百万立方米)
浙 江	101 800	4 170	9.19	503.35	2 604.7	58.5	40 372	1 013 763
安 徽	138 165	5 377	15.20	357.36	6 573.2	30.3	22 605	849 310
福 建	121 500	2 845	14.71	225.22	1 860.9	73.9	50 034	3 788 824
江 西	166 723	3 609	13.99	218.94	3 537.9	63.00	59 924	2 421 919
湖 北	185 862	5 185	12.64	464.77	5 247.7	40.8	38 537	1 240 299
湖 南	211 835	5 890	16.50	401.20	4 989.6	55.5	67 537	1 826 343
广 东	177 901	5 928	15.83	704.28	3 715.2	56.4	48 641	1 523 089
广 西	237 600	4 088	15.82	207.55	3 854.1	57.0	52 272	2 415 434
海 南	34 104	628	15.37	45.52	647.4	50.5	8 664	625 475
贵 州	176 471	3 127	17.82	140.83	2 781.9	47.9	22 206	1 396 886
南方十省区 合 计	1 551 931	40 847		3 260.2	35 812.6		406 545	17.1(亿)
全国合计	9 600 000	109 614	14.20	9 361	143 582.7			
南方十省区 占全国比重 %		37.26		35.01	24.94			

资料来源：(1)国家统计局：中国统计年鉴1989

(2)林业部：全国森林资料统计(1984—1988)

第二节 森林经营方式现状分析

一、山林所有制格局

南方集体林区山林所有制结构具有一个很突出的特点，这就是山林大部分归集体所有。这种山林所有制格局对山林的经营组织方式、林产品流通、山林经营收入分配等林业生产关系以及林业经营管理体制都产生了深刻的影响。

南方集体林区山林所有制格局的形成具有特定的历史渊源。1949年以前，南方九省(区)(浙、皖、闽、赣、鄂、湘、粤、桂、黔)的山林基本上归私人占有，并且大部分山林归大地主所有，建国后，随着土地改革的进行，南方九省(区)的山林所有制发生了根本的变化。1950年6月30日中央人民政府公布了《中华人民共和国土地改革法》，其中第十六条规定“没收和征收的山林、鱼塘、茶山、桐山、桑田、竹林、果园、芦苇地、荒地及其他可分地，应按适当比例，折合普通土地统一分配之。为利于生产，应尽先分给原来从事此项生产的农民。……”第十八条规定：“大森林、大水利工程、大荒山、大盐田……，均归国家所有，由人民政府管理经营之。……”根据土地法和历史条件，南方九省区都制定了土地改革中山林处理实施办法。总体上，山林所有制改革的原则是，占少数部分的较大面积的森林和有特殊防护效能的森林收归国有，而占大部分的小面积和较分散的人工林等分给农民和乡村。因此土改后，南方九省区山林所有制结构格局的主要特点就是，国有山林仅占极少部分，而农民和乡村所有山林占绝大部分。50年代中后期我国进行了农业社会主义

改造,南方九省区农民和乡村所有的山林相应转为乡村合作社集体所有,人民公社化之后,集体林则根据各地的具体情况调整为生产队、大队和公社所有。1980年以后,农村大规模展开了经济体制改革,林业也相应实行了稳定山权林权,划定自留山责任山和落实生产责任制(即林业三定)的改革措施,因此,集体山林权则具体落实到乡、行政村和自然村,其中行政村所有山林占集体山林的绝大部分。纵观建国后几十年来的山林权属演变过程,可以看出:南方集体林区山林权虽然几经调整,但是集体山林占绝大多数、国有山林仅占极少数的所有制结构并没有改变。这种结构格局可以从第四次全国森林资源清查资料反映出来(见表1)。

表1 1988年十省(区)国营林场情况

省(区)	权 属	土地总面积 (万公顷)	林业用地面积 (百公顷)%	活立木总蓄积 (百立方米)%	存林面积 (百公顷)
浙 江	合 计	1 018	59 528	1 013 763	40 372
	国 有	山地 70%	2 201	93 703	1 790
	集 体		57 327/96.3	920 060/90.75	38 582
安 徽	合 计	13.9	41 806	849 310	22 605
	国 有	山地 31.2%	3 896	100 942	2 274
	集 体	丘陵 29.5%	37 910/90.68	748 368/88.11	20 331
福 建	合 计	12.13	89 790	3 788 824	50 034
	国 有	山地 90%	7 873	535 610	5 657
	集 体		81 917/91.23	3 253 214/85.86	44 377
江 西	合 计	16.65	104 962	2 421 919	59 924
	国 有	山地 35.9%	12 215	485 299	8 202
	集 体	丘陵 42.3%	92 747/88.36	1 936 620/79.96	51 722
湖 北	合 计	1 873	75 792	1 240 299	38 537
	国 有	山地 56%	5 365	232 541	3 413
	集 体	丘陵 24%	70 427/92.92	1 007 758/81.25	35 124
湖 南	合 计	2 118	117 494	1 826 343	67 537
	国 有	山地 51.22%	6 084	180 273	3 234
	集 体	丘陵 29.27%	111 410/94.82	1 646 070/90.13	64 303
广 东	合 计	2 120	100 353	1 523 089	48 841
	国 有	山地 32.91%	7 628	243 593	5 299
	集 体	丘陵 24.96%	92 725/92.40	1 279 496/84.01	43 412
海 南	合 计	(并广东)	17 160	625 475	8 664
	国 有		10 944	493 268	6 168
	集 体		6 216/36.23	132 207/21.14	2 496
广 西	合 计	2 366	135 360	2 415 434	52 272
	国 有	山地 82.6%	10 848	424 676	6 912
	集 体		124 512/91.99	1 990 758/82.42	45 360
贵 州	合 计	17.61	84 491	1 396 836	22 206
	国 有	山地 87%	2 546	42 086	669
	集 体	丘陵 10%	81 945/96.99	1 354 800/96.99	21 537

注:湖北神农架林区统计在内

二、国营山林经营组织形式的重要地位

以集体山林为主的南方十省(区)⁽¹⁾, 气候条件优越, 土壤肥沃, 山地资源占土地资源的大部分; 并且乡村散布于林区之中, 广大山区农民在千百年的生产、生活中养成了经营山林的习惯, 再加上国家对林业生产经营的指导。因此, 山林经营组织形式呈现出多种多样化的特征。在多种山林组织中, 国营山林经营组织在多种经营组织形式中始终属于独特的地位。国营山林经营组织基本是建国后随着我国经济建设的发展逐步建立起来的, 建设的基本出发点有两个方面, 其一是为了经营国有山林, 绿化边远大荒山, 以培育具有一定规模的后备森林资源基地。其二是以实际的山林经营过程来指导林区农民开展科学造林和科学营林活动。为了这两个目的, 国家在 50 年代开始在部分国有大荒山和利用行政手段划拨过来的集体所有荒山基础上集中投资陆续建立起一大批国营林场, 基本上每个县建立了一个国营林场。经过几十年的建设, 目前南方集体林区的国营林场不仅已初具规模和具备了较强的经营山林的能力(见表2); 而且在建设过程中为乡村经营山林提供了包括科技和管理在内的多种生产服务和指导; 初步发挥了经营山林的先锋和示范作用。国营林场占极少部分的山林面积上建成了南方集体林区主要用材林基地, 本身就是一个极好的经营山林的教材。国营山林经营组织中还有一种形式是国营伐木场, 南方十省(区)中, 有的省有, 有的省则没有这种形式。目前全区就有伐木场 350 个左右, 其中福建省 110 个, 经营面积 39.6 万公顷; 江西省 156 个, 经营面积 46.4 万公顷。国营伐木场早期是国家开发集体林区的国营采伐专业队, 既采伐国有森林, 也以支付集体山价方式采伐集体拨交的森林, 随着可采伐资源的减少, 国家调整了国营伐木场的经营方针, 使之成为“以场定居, 以场轮伐, 综合经营”的营林采伐相结合的采育场。目前伐木场在组织结构上与国营林场相同, 在管理体制上国营伐木场是企业单位而国营林场则是事业单位实行企业管理。

表 2 1988年十省(区)国营林场基本情况

	浙江	安徽	福建	江西	湖南	湖北	广东	海南	广西	贵州	全国
国营林场(个)	102	119	111	162	220	181	194	28	151	87	4183
经营面积(万公顷)	22.7	267	36.19	53.35	33.77	67.55	67.18	11.97	110.8	22.66	5172.23
蓄积量(万立方米)	893.7	1040.9	1792.5	1375.9	937.7	2135.1	2320.4	163.7	4443	657	204427.1
国有林面积(万公顷)	22.01	38.96	78.73	122.15	53.65	60.84	76.28	109.44	108.48	25.46	—

注: 湖北神农架林区统计在内

三、集体山林经营方式的改革

集体山林的经营组织形式本身也是多种多样的, 不仅各省(区)有所不同, 而且以 1980 年农村经济体制改革为分界线, 前后两个阶段有很大的差别。1958—1980 年集体山林由人民公社及其下属的大队和生产队组织经营, 众所周知, 当时人民公社生产经营范围涉及农、林、牧、副、渔, 因此, 林业生产基本上安排在农闲时进行, 再加上当时提倡“以粮为纲”的农村

(1) 海南原为广东省的一个行政区, 1988 年从广东省划出, 独立建省, 故称十省区。

经营方针，林业生产在农村的经营活动中基本上属于次要地位，50年代末期，人民公社也开始建立集体的林业生产专业组织，名称有林业专业队、耕山队（南方集体林区妇女耕山队十分著名）、造林远征队以及社队林场。例如1957年湖北省黄梅县永安乡永安村成立了全国第一个社队林场。1960年1月全国林业工作会议提出林业生产“基地化、林场化、丰产化”。这次会议对社队林场的发展起到了大力的推进作用，当年9月全国社队林场达到8万多个，劳力达到100万余人。到1975年全国社队林场达到25.6万个，经营面积约0.13亿公顷，劳力252万人。但是，人民公社时期，农村大部分林业生产是由临时抽调来的农民，甚至是“一蜂窝”式动员而来的农民来完成的；甚至有相当一部分集体山林完全放任自流无人经营。因此，当时南方集体林区大部分山林经营水平低下，在这一时期重采轻育而引起的森林资源衰退问题十分严重。

党的十一届三中全会以后，农村经济体制改革全面展开，政企合一的人民公社及其所属的大队和生产队随之解体，农业经营方式的改革对林业经营组织方式的改革产生重大的影响（有人称为严重的冲击）。农村经济体制改革的基本思想既来源于社会主义经济理论上的探讨，也来源于农民和干部们直观地自主选择解决当时农业体制存在的种种问题的策略。由理论和实践共同形成的农业体制改革理论认为，当时人民公社及大队和生产队的统一生产、统一核算、统一计酬的农业经营方式与我国农业的生产力水平和农业经营管理水平不相适应，而改革的方向是建立一种以家庭联产承包责任制为主的统分结合的双层经营新体制。按照这一改革思想，农村的耕地就分到农户，由农村家庭自主经营；而农村集体经济组织则负责总体上计划与协调；农户可以根据农产品订购合同自由安排农业生产，家庭生产收入交给国家和集体后余下的全是自己的。从当时的实际情况来看，家庭自主经营层次大大加强而集体总体上计划与协调大大减弱。在集体层次减弱情况下，集体所有山林的经营应当怎样调整自然成为迫在眉睫的问题，也必然成为林业经济体制改革不可避免的问题，因此要求承包经营集体山林的农户应运而生（后来称这些农户为林业两户一体）。1979年福建省仙游县盖尾公社连进大队李金耀向大队承包800公顷荒山，借助个人资金和个人向银行贷款进行荒山经营。此后农户承包集体山林的情况越来越多。在这一背景下，1981年3月8日中共中央、国务院发布了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》（即林业二十五条）。其中第二条规定：“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，长期使用划分自留山的面积和具体办法，由各省、市、自治区规定。……”；第三条规定：“……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。联合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。”根据中共中央、国务院的统一布置，1982年6月林业部召开全国林业“三定”会，会议要求全国迅速开展林业“三定”工作，并提出林业要发展专业户。在这一政策引导下，南方十省区很快开展了林业“三定”工作，林业专业户迅速增加，如湖北省咸宁地区当年底林业专业户达1670户。随着林业改革浪潮的进展，1983年6月的全国林业会议上进一步提出了“一放二包”，把那些长期荒芜的近山、肥山划给群众发展经济林、用材林。从此，集体所有山林的经营方式改革全面展开，各种新型的经营组织形式不断涌现出来。

四、新型的集体山林经营组织形式

集体山林经营方式改革全面开展后所出现的集体山林经营组织名称繁多，形式也多种多样。不过，如果以是否具备比较完整的经营权限为标准，可以把各种组织形式归为三大类，即家庭经营形式、乡村行政组织经营形式和乡村林场经营形式。出现最早争议最大的组织形式是以农户为主的山林家庭经营。林业“三定”后，南方集体林区集体山林分到户发展迅速，并出现了在地区上从少林地区向多林地区推移，以一般产材区到重点产材区挺进的发展趋势；在林种上，由荒山、疏林地、经济林地到成片用材林、近成熟林的发展趋势。据1986年林业部政研室组织调查表明，当时除福建外，南方省(区)的大部分农民家庭经营山林的比重大大超过(见表3、表4)。集体山林分到户后，以农民家庭为基础的山林经营自然出现，山林到户后，家庭具备了经营山林的自主权，农民积极性调动起来了，许多地方出现了农民自筹资金，自行组织劳力造林，护林的好势头。随后，南方集体林区出现了两大问题，致使家庭经

表3 1949—1980年整山林到户情况

单位：万公顷

	浙 江	安 徽	湖 北	湖 南	广 东	福 建
自 留 山	146.67	15		281.07	817.13	17.1
责 任 山	250.07			352		191
两户一体	3 500个	53 200个			166 586个	217 300个
占集体比重	70%	80%	70%		68.49%	9.4%

表4 4省10个地区15个县国家、集体和农民家庭经营山林比重

单位：%

省 别	地 市 别	县 别	家 庭 经 营 山 林				集体经营 山 林	国家经营 山 林
			小 计	自留山	责任山	两山并一山		
江 西	吉 安	遂 川	88.2	22.1	66.1		4.8	7
湖 北	恩 施	利 川	87.2	25.1		62.1	7.7	5.1
湖 南	常 德	桃 源	86	86			13.2	0.1
湖 南	湘 西	龙 山	85.5	85.5			9.8	4.7
湖 南	怀 化	会 同	83.3	10.9	72.4		15.9	0.8
湖 北	宜 昌	长 阴	81.5	47.4		34	16.9	1.6
湖 北	宜 昌	五 峰	81.4	81.4			8.1	10.5
湖 北	咸 宁	通 化	79.5	37.2	42.3		12.3	8.2
浙 江	金 华	开 化	77.3	18.3	59		15.7	7
浙 江	杭 州	淳 安	72.3	15.2	57.1		12.9	14.8
湖 北	恩 施	鹤 峰	65.6	65.6			31.2	3.2
湖 北	咸 宁	崇 阳	62.6	24.2	38.4		27.3	10.1
江 西	赣 州	崇 义	47	12.3	34.7		40	13
湖 北	恩 施	来 凤	62.3	45.2		17.1	24.3	3.4
江 西	吉 安	新 干	35.5	18.2	17.3		52.2	12.3

营引起了广泛的争议。其一是1985年南方集体林区木材开放后，除福建省外，其余各省普遍出现了大规模的滥砍乱伐森林问题。其二是农民家庭经营山林重视了采伐而不注意科学地

经营森林，尤其是家庭造林发展迟缓。这两大问题出现后，中共中央国务院于1987年发布《关于加强南方集体林区森林资源管理，坚决制止乱砍滥伐的指示》，《指示》第三条提出，集体所有的成片林没有到户的不得再分，已经到户的，要以乡村为单位组织专人统一护林，并积极引导农民实行多种形式的联合采伐、联合更新和造林。根据这一改革，各省（区）普遍把家庭经营山林的权限大部分上收到乡村集体层次，而家庭经营局限于林业生产作业的承包。实质上，这种山林经营组织形式已基本不具备完整的家庭经营特点。不过，南方集体林区仍然存在家庭经营组织形式，特别是那些自筹资金、自主投劳在自留山或责任山造林的家庭仍然存在，但是由于概念上的混乱使这一种经营组织形式的比重很难统计。

乡村集体林场组织形式历史悠久，几十年来在集体山林经营中发挥了重要作用。林业“三定”开展初始，由于人民公社的解体和林业政策上的失误，原来的社队林场受到了冲击，一部分林场人员解散了，山林分到了户，但是由于林业政策引导得当，大部分社队林场在改革初期冲击中保存下来，并随着林业改革的深入进行，转化为乡村林场，成为经营山林的新型组织形式之一。乡村林场在经营结构上基本模仿国营林场，即有固定的经营面积也有比较稳定的经营人员，只要经营资金来源可靠就有可能进行独立自主地经营。长期以来，林业部门一直比较重视乡村林场的发展，并在政策指导上不仅注意了保持经营区内合理的现有林结构，而且在资金上也给予经常的补助和扶持。因此，许多乡村林场都是乡村造林、护林等并成为次于国营林场的用材林基地。但是由于种种原因，南方集体林区仍然有半数林场处于极端困难的经营状况之中。

除上述两类经营组织形式外，余下部分的集体山林则由乡村行政组织统一经营。农业经营方式改革后，乡村行政组织基本上不具备直接生产经营能力，集体山林的经营依赖乡村林场以外，就只能依赖本地农户和外来承包经营者。因此，乡村行政组织经营山林就必须依靠建立多种形式的林业承包责任制。由于南方集体林区乡村之间的自然和社会经济条件差异很大，各地的林业承包责任制不可能相同，组织效率也不相同。在乡村行政组织统一经营山林的林业责任制中比较著名的是福建三明市的林业股东会，林业股东会是乡村林业行政组织利用“分股不分山，分利不分林”方法组织起来的经营集体所有山林的林业生产组织，林业股东会的基本生产力量仍然是乡村的农户。目前林业股东会已经往乡村林场的方向发展，并试用按照股份制的方法来调节乡村行政组织与本地农户之间的经济关系。从这例子可以看出乡村行政组织统一经营山林由于不具备林业专业队伍，其组织经营是很不成功的。

第三节 林业资金运动的特点与问题

林业资金问题，一直被视为南方集体林区林业经济生活和建设发展中的一个大难题，它既与微观资金的使用效益有着密切的关系，又与宏观资金运动的特点相关联。因此，对林业资金问题的认识，需要联系我国林业，特别是南方集体林业建设与发展的历史、现状和今后的发展目标、相应的林业投资需求进行具体地分析。

一、南方集体林资金运动的特点

如果与一般意义上林业资金运动相比较，把南方集体林的资金运动当作一种在特殊历

史条件，特定林业区域经济环境中的价值运动来考察，它又具有以下几个隐形的运动特点：

1. 南方集体林资金运动的区域性和不平衡性 这可以说是由南方林业集体所有制始终居主导地位，以及森林资源的分布所决定的。南方集体林所处的这种特殊环境，作为林业再生产过程价值表现的资金运动，也必然自觉地、直接间接地依据和接受各自不同的森林资源所有者，根据各自的林业发展的目标，各自在相对独立的区域福利的轨道上运动。1985年南方木材市场开放后，南方集体林一直笼罩着一片“乱砍滥伐”的阴影，可以说正是由于我们在很大程度上忽视了林业资金运动的这种区域性和不平衡性，而简单地把南方集体林业统一纳入市场经济轨道所导致的一种报复。

当然，这里所说的区域性并不是过去那种完全建立在产品经济、自然经济思想的基础上，通过高度集权、高度集中和以行政手段为主的管理模式，而是建立在价值规律的客观要求和商品经济原则基础上，根据林产品市场参数来考虑森林资源转换为商品经济的区域性资金循环、周转模式。正如森林资源布局不平衡，并掌握在不同集体乡村所有者手中一样，南方集体林资金的连续运动，不断周转，也总是在各自不同的区域内筹集、分配和使用开始，而且不同区域的林业资金在运动过程中在量上完全可能是悬殊的。这种资金运动的区域性和不平衡性成了南方集体林资金运动区别于一般意义上，或者说是区别于北方国有林资金运动的一个显而易见的特征。

2. 南方集体林资金运动的重经济效益性和短期行为性 作为现代经济社会中具有经济和生态双重功能的林业，它不仅提供木材产品和其它林副产品，又是保护生态平衡的重要支柱，森林资源过伐会破坏人类赖以生存的和发展的生态环境，林业生产周期长和多效益的特点，客观要求林业资金在运动过程中，在经济上和生态上应两者兼顾之。但是，在南方森林资源乡村集体所有制占主导地位的条件下，作为相对独立的商品生产者和经济者的乡村集体林场，由于有着独立的与其林业经营成果紧密相连的自身的物质利益，在林业经济效益和生态、社会效益的天平上，往往对资金运用权限、资金运动状况和资金使用效益的考核方面，总是以有利于自身短期经济壮大为出发点，这是不言而喻的。南方集体林这种资金本身的运动状况，以及它对林业再生产所产生的影响，在很大程度上应该说是制约着森林生态效益和社会效益的有效发挥，这种重视经济效益，轻生态、社会效益的资金运动，从而成了区别林业一般意义上的资金运动的一个特征。

3. 南方集体林资金运动过程中劳动力的兼业性和非商品性 在南方集体林资金运动的历史长河中，森林资源与山区广大农民的结合，即 $G-A$ 的转化形式，是以劳动合同的性质，建立起乡村集体林场与劳动者之间为纽带的，这种劳动组合也是建立在相互选择、自愿结合，充分尊重劳动者利用集体山林参加联合劳动的基本权利，实现劳动者在充分发挥才干的基础上，并非依借行政手段来进行“拉郎配”、“一次分配定终身”等非自愿的，甚至是强制、半强制的劳动组合方式。在 $G-A$ 的转化过程中，可体现的已不是那种对劳动力商品的购买。其收入分配形式往往是以传统年终分红来体现出它的收益报酬。因而山区农民在林业劳动组合过程中，从本质上说不具备商品性，即使是个体林的劳动组合中，也经常是以相互帮工的方式来解决短期的劳动者缺乏问题的。

同时，作为自然再生和社会再生产相统一的林业，客观上要求包括劳动力在内的生产诸

要素的灵活转移与流动,也需要根据林业生产季节性和规模来灵活地组织林业生产经营。由于南方集体林业经营具有规模小、分散等特殊情况,南方集体林业的人力资源,因而自始至终是以“兼业”面目出现的,所谓“林农”充其量不过是“兼业林户”而已。他们始终与农业水乳交融,形成你中有我,我中有你。那种把南方集体经营者,不分清红皂白,一概称为“林农”的提法,在南方集体资金运动中,“G—A”的转化形式上就未免太牵强附会了。

二、南方集体林资金问题

南方集体林区在林业新旧体制、新旧经济管理模式、新旧经济发展战略转换的过程中,虽说不会象北方国有林那样,基本上陷入“经济危困”的窘境,但出现的问题还是很多的。这些问题的产生,既有现实的原因,又有历史的原因;既有林业资金结构失调形成的有效供给不足,也有林业管理上的松弛。林业资金的这种“沉淀与短缺并存,流失与浪费同在”的矛盾现象相互交错,就是目前南方集体林资金运动状况的写照。

(一) 林业资金“短缺与沉淀并存”的表现

1. 财政资金投入不足,待加强的林业产业缺乏相应的林业资金来源保证 江西省“六五”期间,用于林业的资金总投入为1.34亿元,但是对比同期江西林业上缴税利2.9亿元而言,就显得“取之于林多,用之于林少”。根据南方集体林区现行的林业经济体制,财政资金仍然是林业资金的主要来源,财政资金投入林业产业的多少,便成为林业发展的重要约束条件之一。这种情况意味着南方各省区在经济发展中林业薄弱环节的加强,仍处在“加”而不“强”的滞后增长状态。

2. 作为整个国民经济基础设施产业的营林投资严重不足,实际投资额与发展营林生产、增加营林投入的客观需要差距甚大 长期以来,南方集体林区,林业生产经营一直无法摆脱“重采伐、轻培育”、“重森工、轻营林”的困境,森工投资与营林投资一直处于很不相适应、很不相协调的局面。近几年来,南方集体林区在林业后劲,造林成活率低,以及木材采伐等方面暴露出来的诸多问题,可以说与营林资金来源不足、投资分配比例不公平有着直接间接的关系。

3. 现行的林业资金缺乏统一的管理制度,人为地使相当部分的林业资金不能实现“惊险的跳跃”,而沉淀或闲置在木材销货环节,致使林业资金的循环形态从出发点返回到出发点的回收运动比较困难 湖南省1985年对33个产材县的木材公司和森工企业进行财务收支情况审计资料表明:永兴县木材公司将1982年木材收入中的74,853元直接转入“其它应付款”内;益阳地区安化县木材公司1984年末上报存木材13258立方米,而实际存木材29854立方米,隐瞒木材16596立方米,隐瞒率为55.6%。……林业资金在销售环节沉淀十分严重,使得林业资金运动的完整性受到破坏,从而严重地妨碍了林业资金的正常循环。

4. 与上述情况相联系,就是在林业资金管理体制上,过份地强调“专户存储,专款专用”的原则,造成了整个资金周转速度缓慢,资金连续、系统运动性能较差,“钱到户头死”的现象十分严重 从南方各省区现行的林业资金管理体制上看,有一种通病就是都过份强调林业各种资金专款专用,忽视了林业部门内部相应的资金融通,割裂了林业资金正常循环系统,使有限的林业资金分散使用,形不成“合力”,据福建省1986年财务决算资料表明,全省育林基金银行存款额达5356万元,其中省级437万元,占8.1%,地市级1214万元,占22.7%,县级3705万元,占69.2%。不但木材产区县育林基金有结存,而且沿海地区也有结存。林