

走向大市场

复关与林业：机遇·挑战·对策

葛祖群 王毓良 杨桂兴 主编



中国林业出版社

主 编:蒋祖辉 王焕良 胡培兴

副主编:贲国杰 夏学良 钱兆宇 张司光

参加编写及参与研究工作人员:

王幼臣	徐晋涛	王亚军	穆志明
夏自谦	田志威	孟新华	梁志民
胡国民	张殿维	陈云道	远继连
赵风瑞	丛利民	王成仁	洛如顺
李晓波	丁玉国	王明臣	张义斌
崔永年	关德生	国洪新	班德军
刘继文	苏伟东		

序 言

“复关”是当前我国经济生活中的一件大事。“复关”引起的振荡波及到社会的各个方面。

伴随“复关”进程，各部门都在加紧对由此带来的机遇、面临的挑战进行深入研究，以期制定出符合关贸总协定原则，免受强烈冲击、增强自身实力、积极参与国际竞争的有效对策。

中国重返关贸总协定是走向世界并将中国纳入世界经贸体系，争取稳定的贸易环境的必然选择。从长远看，利大于弊。但就各部门的具体情况而言，由于现实基础和竞争实力存在着差异。因此，“复关”带来机遇与挑战的程度也不尽相同。

林业是一个受资源约束较强的产业。其竞争力的强弱在很大程度上取决于资源的存量与禀赋、工业整体素质及贸易环境。

中国在森林资源总量上无疑属世界大国，居第五位；但从相对水平——相对于国土面积，相对于人口，相对于社会经济发展——比较，中国又具有明显的“小国”特征。森林与环境、与经济利用始终处于紧张状态并且相互调节的余地十分有限。同时，经过几十年的开发利用，森林资源的经济承载力已呈现出明显的下降趋势：可采资源日益减少；高商业价值木材比重降低；人工林效率低下。从全球商业竞争角度进行比较，资源状态并不理想。

在林产工业竞争实力方面，平均规模、劳动生产率、技术装备水平等主要指标都与世界平均水平有较大差距。这预示着，“复关”后林产工业将面临激烈的市场竞争。

关税和非关税措施长期以来对国内林产品市场起着重要的保护作用，使国内企业未明显感到进口产品的冲击。但是，“复关”后林产品关税和非关税必须进行减让，国内市场的保护能力将随

之减弱，其结果肯定会将企业推向竞争的前沿。

“复关”对林业及林产工业的影响是严峻而深刻的，我们必须正视，与此同时，应紧紧抓住“复关”带来的机遇，积极参与国际竞争。

从林业整体看，“复关”带来的机遇是前所未有的。首先，在劳动密集型产品上，我国具有明显的比较优势；其次，与我国资源结构相适应，发展木浆及人造板业大有作为，并有形成战略产业的前景；第三，参与国际竞争的过程必然使林产工业在内外力的推动下得到调整，从低效型转向高效型，从而增强竞争实力。

总之，“复关”对于林业及林产工业来说挑战与机遇同在。

面对“复关”的紧迫形势，林业各级决策者都应认真学习，了解并掌握有关知识，并在此基础上结合企业的实际制定相应的对策。

这本书是林业部“八五”重点课题研究的初步成果。它从不同角度分析了我国“复关”后面临的挑战、机遇、对策，具有较高的参考价值。希望大家能认真学习，积极做好“复关”准备。

王志宝

1994. 3. 10

市场经济体制下我国林业的若干问题

董智勇

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,努力创造平等、自由、竞争的市场环境。林业作为国民经济的重要组成部分,关系到自然生态环境的改善、经济和社会的发展,有必要认真研究探讨在新形势下林业的问题。

一、我国林业的现状

1. 资源。从总体上看,我国拥有的森林资源居世界前列;前苏联(859 亿 m^3),巴西(584 亿 m^3),加拿大(230 亿 m^3),美国(201 亿 m^3),我国居第五位(105 亿 m^3)。但从森林覆盖率看,居世界后列。世界森林覆盖率超过 50% 的国家有 34 个,其中发展中国家 31 个,发达国家 3 个。覆盖率低于 10% 的国家有 36 个,其中发展中国家 32 个,发达国家 4 个,我国目前的森林覆盖率为 13.63%,略高于 10%。从人均来看,世界人均森林面积为 0.97ha,蓄积 77.07 m^3 ,我国“六五”清查森林面积为 1.24 亿 ha,总蓄积量为 105 亿 m^3 ,人均森林面积 0.11ha,人均蓄积 9.46 m^3 ,分别为世界人均的 11.3% 和 12.27%。从森林资源的现状来看,我国在国内或在国际上的竞争并不理想,一是可采资源严重不足,仅为 14 亿—15 亿 m^3 ,单位森林面积的资源存量少,仅为 77.1 m^3 /ha。人工林平均蓄积仅为 28.27 m^3 /ha。

由此可以表明:中国是森林资源相对贫乏的国家。森林与国土、环境之间的关系始终处于紧张状态。林业仍然是国民经济中的一个薄弱环节,森林资源的现状决定了我国主要林产品(以木材为主),走向市场,走出国门参与竞争的条件并不充分,在资源方面不具备国际竞争的优势。

2. 市场。90 年代我国经济建设将实现两个战略目标。一是国

民生产总值再翻一番，二是人均收入达到小康水平，这预示着社会需求将呈明显的增长趋势。

(1)目前我国人均消费水平距世界平均水平尚有较大差距，增长潜力较大。

(2)受经济增长的拉动，林产品总需求将表现出明显的增势。据专家预测，1995年和2000年的木材消费量分别为2.37亿—2.64亿和2.4亿—3.0亿 m^3 ，供给分别为2.27亿—2.4亿 m^3 ，供需差额1995年为5730万—7130万 m^3 ，2000年为3500万—6500万 m^3 。

(3)90年代，我国住宅建设需要的木材将达到16.5亿 m^3 ，比80年代增加3.5亿 m^3 ；住宅装修将成为一大新兴产业，1992年仅广东省用于装修的支出就达18.2亿元。

(4)目前我国木浆在造纸原料中的比例仅为14.62%，世界造纸大国一般在95%以上，增加木浆比重将是90年代适应市场经济转换、参与国际竞争以及适应国内对纸制品需求转换的重点。

以上四个方面展示了我国林业、林产工业与世界差距以及在国际贸易的现实状况。从中可以看出，由于我国森林资源相对贫乏，短期内增加供给的潜力极为有限，90年代供需矛盾将更加尖锐，复关后林业将纳入世界体系，竞争和冲击难以避免。

3. 现行的林业管理体制急需改革，不适应市场经济体制的要求，特别是复关后，更是一个急待研究解决的问题，关键是自主权问题。现在是政企不分，企业没有完善的自主经营机制，缺乏自主经营、自负盈亏的能力。

4. 林产品价格体系和价格制度还没有从根本上摆脱传统的影响，价格无法真正反映资源的短缺程度。如木材流通领域仍存在“双轨”价格制度，统配材与非统配材价格相差悬殊。统配材根本不能真实反映木材价值。

5. 现阶段林业企业经营机制不适应国内国际市场的客观需要，特别是复关后，林业企业将面临着来自世界各方面的竞争，这

就迫使我们尽早按国际标准、市场需求、价格水平和营销惯例来组织生产经营活动，并促使企业运行机制逐步向国际规范的方向转变，最终建立起适应国内外市场竞争的内部运行机制。特别是企业的进出口权和缺乏外汇及外汇使用权，对林业的发展十分不利。

6. 我国林业经济在计划经济体制下经历了 30 多年。改革开放以来，虽然引入了市场机制，但仍未摆脱传统体制的束缚，同时也缺乏市场经营管理的知识和经验。

以上可看出，我国林业的发展，多年来是以计划经济和国内市场为基础，封闭经营、价格扭曲，管理体制和企业经营机制制约着林业生产力的发展。

二、对策研究

1. 正确认识森林和林业，转变林业经营思想。

森林——是以多年生木本植物为主的生物群落，是一个生态系统。

森林生态学——把森林当作一个生物群落来研究，研究这个群落与所有的自然环境之间的相互关系，也就是研究森林生态科学的一门科学，这门科学成为揭示森林本质、认识森林规律、经营培育森林的一门重要的林学基础理论科学。

森林生态系统——通过人类的保护、培育、利用，为人类的经济和社会发展服务，这是经济学所要研究的内容。在林业上来说，就是森林生态经济学。

因此，森林决不是简单的木材生产基地。它关系到环境问题、农牧业问题、工业问题，如大庆油田所需的水，来自嫩江，而嫩江的水来自大兴安岭林区，如果这个林区资源衰竭，则影响大庆油田生产原油所需的水。

林业——是一个独立的产业，不同于工业、不同于农业，是一个大林业产业，林业包括采运业、林产加工、林化、药材（动、植物药材）、三产（旅游等）种植、养殖业。

多年来，把森林和林业只限于挖坑栽树，砍大木头，在经营思想上不对头，随着科学技术的进步，人们对森林和林业的认识也是逐步提高的，认识提高了，视野也广阔了。

经营思想的转变，不仅在中国，而且在世界，各国都面临的一个重大问题。

我们现在正在深化改革，向市场经济体制过渡，就林业本身来说，是不是向市场经济体制过渡就能加快林业的发展呢？资本主义世界各国的林业，早就实行市场经济了，是不是他们的林业就不存在问题呢？

美国是一个移民国家，移民经济的一个特点是通过牺牲资源积累资本。在这期间，美国 1.3 亿 ha 的原始林资源砍伐殆尽。随着美国社会经济的发展，森林的公益性引起社会人们的关注，由此促使国有林经营由木材生产转向生态环境改善与提供多效用经营，明确了国有林经营目标是旅游、放牧、生产木材、保护集水区、栖息和保护野生动物等多种利用。用材林面积减少了，木材需求却没有下降，加上国有林经营的经费不足，投资过低，以致经营粗放，问题很多。

日本的森林覆盖率高达 67%，国有林的面积、蓄积和木材产量均占全国的 1/3 左右，由于受进口材的冲击，木材价格下跌，工资增长，赤字加剧，造成严重的经济危困。

德国是社会主义市场经济国家，国有林经营也连年亏损。我国国有林经营，企业亏损严重，与西方林业发达国家相比情况大同小异。

这里有些问题要研究，国有林区如何走出困境？我国的重点林区，今后应该建设成为一个什么样的林区？

因此，转变经营思想，是一个值得研究的大问题。

林区多资源利用——生物多样性、环境多样性、产品多样性，来源于森林资源的多样性。因此，纯林的弊端有四个方面：一是土地肥力下降；二是土壤退化；三是生物物种减少；四是病虫害

发生。因此，必须营造混交林，维护森林资源的多样性。改造单效林业，发展多效林业。实行林、农、牧、特、渔、工、商、贸、第三产业等全面发展。

此外，重点国有林区是我国林业的基础和命脉，林区衰败下去造成一系列问题，如农业、牧业灾害频繁，工业用水短缺、生态环境恶化等。

2. 改革现行管理体制，向企业集团方向发展，参与市场竞争，自主经营，自负盈亏。

(1) 人财物、产供销、内外贸要统一起来，不能脱节。

(2) 内引外联，与相关的产业配合，发展养殖业、种植业、采集业、加工业、采矿业、水电业、建材业、造纸业、商业、服务业、旅游业。合理利用资金、技术、劳动力和森林资源，建立信息网络、经销网络、服务网络。

(3) 企业要与科研相配合，建立自身的科研开发机构。

(4) 要有进出口权、外汇使用权。

(5) 国有林区要实行资产化管理。如：吉林“上卖青山、下买青苗”的改革，已具有资产化管理的雏形。这样做的特点：对国有林实行有偿使用；改革育林资金的管理办法；建立资源管理与监督的新体制。

3. 培育人才，加强科技和管理工作。具有先进科学技术的科技人才和具有现代化管理知识与能力的企业管理人才，是第一生产力的开拓者和推动者，是企业成功的先决条件，也是企业兴旺发达的先决条件，要作为一项战略任务去抓。

4. 向市场经济转变，要有宏观规划。就全国来说，林业作为我国的基本国策，担负着生态环境的改善，促进和保障国民经济的发展和人民生活水平的提高，除了正确的指导方针和政策措施以外，要研究林业发展战略，以区域为单元，全面规划林业各项生产建设，明确布局和重点，制定切实可行的奋斗目标。

当前，林业部正在研究制定“九五”规划和到2010年的林业

发展规划。对于一个省来说，也应该制定林业发展规划，胸中有全局，分年实施。

我国林业的根本问题，还是森林资源少，在今后一个相当长的时期内，首要任务要保护好现有森林资源，合理开发，利用资源，扩大资源。没有资源一切都是空的。

5. 要建设高产、优质、高效林业，必须加强林业教育，发展林业科技事业。

6. 强调国家对林业的扶持。一是投入要适当增加，起码应与水利的投入持平；二是政策上的调整，要修订森林法和制定有利于保持森林发展林业的政策。

目 录

一、复关：现实与未来的选择	(1)
(一) 关贸总协定形成的历史背景	(4)
(二) 总协定的缔约国与组织机构	(7)
(三) 总协定的宗旨和基本原则	(13)
(四) 关贸总协定面临的挑战	(18)
(五) 乌拉圭回合及结果	(23)
二、复关：林业面临的挑战	(27)
(一) 森林资源的国际比较	(27)
(二) 林产工业竞争力的国际比较	(35)
(三) 贸易比较	(43)
(四) 市场变化分析	(70)
三、复关：前所未有的机遇	(77)
(一) 复关：机遇与中国	(77)
(二) 复关：机遇与林业	(82)
四、复关：对策的选择	(91)
(一) 对策的基本框架	(92)
(二) 主要产品的对策选择	(106)
五、国际林产品贸易中的关税及非关税措施	(120)
(一) 背景	(124)
(二) 贸易障碍的定义	(125)
(三) 贸易障碍的分类	(126)
(四) 贸易在经济发展中的作用	(126)
(五) 贸易与发展	(128)
(六) 发展与贸易障碍	(129)
(七) 保护程度的衡量	(130)
(八) 工业化的利益	(132)

(九) 贸易障碍与工业化	(133)
(十) 贸易障碍	(135)
(十一) 贸易变化趋势	(145)
(十二) 降低壁垒的结果	(148)
(十三) 壁垒和贸易政策	(160)
附 录	(168)
一、欧洲、北美洲林产工业结构调查	(168)
二、1990 年联合国粮农组织森林资源清查结果	(183)

一、复关：现实与未来的选择

1978年以前，中国基本上是按照自力更生、自给自足的经济战略来发展经济的。当时，国内需求尽量由国内生产满足，对外贸易仅仅是为弥补国内生产之不足，而进口一些粮食、原材料等。

对外贸易部按计划来确定贸易水平和贸易构成，每年根据国家的需要来确定需进口的商品，再按预定的进口商品所需资金确定出口商品。在此基础上编制年度外贸计划，计划确定后下达给12家（技术、机械、五金和矿产品、化工产品、设备、粮油食品、纺织品、轻工产品、工艺美术产品、土畜产品、医药产品和包装）统一经营的专业外贸公司执行。这些外贸公司在指定的业务范围内享有进出口贸易的垄断权，它们在国内征购所有的出口物资，并以国内价格销售从国外购买的进口物资。在对外接触方面，1978年以前也是非常有限的，除一年两度的广交会外没有更多的贸易来往。外国商人通过广交会同中方的外贸公司洽谈生意。

这种贸易体制，是在计划经济的基础上产生并发展起来的，在当时的历史条件下曾产生过积极作用。但是，这种体制也同时存在着明显的弊端，经贸部李岚清部长分析指出：第一，对外贸易由少数的国家外贸公司垄断不能调动各方面发展对外贸易的积极性；第二，外贸财务制度由国家统收统支，统负盈亏，使大多数外贸企业不能自主经营，自负盈亏，实行企业化管理；第三，由于价格体系特别是汇价不合理，国家的进出口补贴负担沉重，而且补贴的标准不一，又助长了不平等竞争，助长了抬价争购，低价竞销，影响了正常的贸易秩序；第四，工贸“两张皮”，不但不能很好结合，而且有时还相互制约。

自1979年实行改革开放政策以来，随着外贸体制的不断变

革,中国的对外贸易发生了巨大的变化,对外贸易额从1979年的不足200亿美元,上升到1991年的1350亿美元,12年间外贸额增加了5.75倍;参与外贸的单位从国家统一的12家专业外贸公司,发展到上万家企业直接从事进出口贸易业务;进出口总额占国内生产总值的比例,从1978年的不足10%上升到1990年的30%,而且,中国的贸易额已达国际贸易总额的2%左右。

表1 不同年份中国经济中的对外贸易

	1978	1984	1990
出口:亿美元	97.5	261.4	620.9
亿人民币	167.6	580.5	2985.8
占国内生产总值比率(%)	4.7	8.4	17.1
进口:亿美元	108.9	274.1	533.5
亿人民币	187.4	620.5	2574.3
占国内生产总值比率(%)	5.2	8.9	14.2
进出口贸易占国内生产总值比率(%)	9.9	17.3	31.3

表1表明,改革开放使中国的经济获得了长足的发展,中国的经济已同世界经济紧紧地结合在一起,成为世界经济不可分割的一部分,扩大对外贸易已成为促进中国经济持续发展的重要支撑条件。但是,中国的对外经贸发展正面临着两个关键因素的制约:对内,是如何提高对外经济贸易的经济效益;对外,是怎样为经济的发展创造良好的国际贸易环境。

尽管中国的对外贸易在改革开放的有力支持下取得了长足的进步,但对外贸易经济效益低的事实却难以回避。主要表现在:出口方面,10年来商品的换汇成本直线上升,单位出口商品的创汇额减少,汇率虽多次调整,仍赶不上出口成本的上升;原来那些在国际市场上紧俏适销的初级产品大部分已由盈利转向亏损,出口生产资源破坏和浪费严重,虽然出口商品结构已从初级产品为

主改变为以工业制成品为主，但主要仍是劳动密集型产品，档次和附加值都比较低，在国际竞争中仍然是以廉取胜，创汇额不高。进口方面，10多年来中国曾三次重复出现经济过热——进口失控——进出口贸易逆差增大——被动调整的恶性循环；盲目重复引进了大量成套设备和生产线，而消化吸收和利用率甚差。

从内部来讲，提高效益将是我国改革的重点，而效益的提高又有赖于增强国内产出的竞争能力和建立与之适应、符合国际规范的贸易体制。因此，产业和制度的双重建设是参与国际竞争和分工、实施出口导向战略的关键。

同时，随着外贸的进一步发展，中国还将面临日趋严重的贸易保护主义。目前，形形色色的非关税壁垒已成为贸易保护主义的重要组成部分。发达国家通过限制性的贸易政策，政府间的歧视性安排等推行贸易保护主义，严格限制发展中国家那些具有竞争力的产品，从而损害了发展中国家的利益。据关贸总协定的不完全统计，截至1990年12月，各国之间达成的限制出口的歧视性安排已达284项；另据联合国开发计划署最近的一项研究，发展中国家每年从发达国家得到的援助大约为500亿美元，而发达国家的贸易壁垒每年给发展中国家造成的损失却达5000亿美元，相差10倍之巨。

表2 限制出口的歧视性安排（截至1990年12月）

单位：项

类 别	数 量
农产品	59
纺织和服装*	51
钢材和钢产品	39
电子产品	37
公路交通工具	23
鞋 类	21
机械产品	15
其 他	39
合 计	284

* 不包括MFA协议限制，MFA协议是指多种纺织品协定。

抵制贸易保护主义的有效方法就是参与到以关贸总协定为代表的国际贸易体系中去，使中国的外贸活动受益于国际贸易体系的一整套法规，利用这些法规来维护中国的权益，并与其它发展中国家一起，积极创造一个良好的外部贸易环境。

当前，世界政治经济格局仍处在不断变化之中，与冷战结束、东西方关系缓和形成鲜明对照的是，世界经济形势严峻，困难重重，增长速度明显放慢。世界经济的区域集团化趋势明显增强，集团化竞争趋势逐渐形成，世界经济发展中存在许多不稳定因素。大量事实表明，面对增长乏力的世界经济，处于僵局的乌拉圭回合谈判和日趋紧缺的发展资金，发展中国家的处境越来越困难。

乌拉圭回合的成败将对发展中国家和世界经济及经贸关系产生重大影响。如果谈判成功则开放的国际贸易体系将给发展中国家提供有利的外部环境。但是我们也必须看到，发展中国家之间的竞争将会更加激烈。因此，提高中国的竞争力既是当务之急，也是保证对外贸易稳定发展的战略取向。

（一）关贸总协定形成的历史背景

关贸总协定诞生于风行世界的国际贸易保护主义的背景下，19世纪末20世纪初，西方主要资本主义国家普遍实行高关税的贸易保护主义政策，美国是其中典型的代表。

1776年美国独立时，第一任财政部长汉密尔顿就主张实行贸易保护，以维护美国制造商的利益。以后各届政府都把高关税作为一项重要的财政收入而加以重视，直到19世纪末，关税收入仍占美国政府财政收入的一半。1861—1866年美国的南北战争后，代表北方制造商利益的共和党上台，并连续执政，实行定期地提高关税的政策。1890年通过的《麦金利关税法》制定了很高的税率，1894年的《威尔逊与戈曼关税法》和1897年的《丁利关税法》又使进口关税进一步提高，1909年的《佩恩—奥尔德里奇关税法》使进口关税体现出更加严厉的保护主义倾向。

第一次世界大战打破了各国实行的金本位制和自由贸易政策，取而代之的是奖出限入的贸易保护主义政策。美国国会又一次通过了进一步提高关税的《1922年福德尼—麦坎伯关税法》，1930年通过了《霍利—斯穆特关税法》，把关税提到历史最高水平。美国的高关税政策引起了当时欧洲各国的抵制，各国纷纷效仿，提高关税报复美国，并停止支付对美国的战争欠款，由此引发了资本主义国家之间激烈的“关税战”。高关税严重损害了当时的国际经贸关系，阻碍了商品的国际流通，最终成为导致30年代世界经济大危机的重要原因。

大危机给资本主义世界的各国经济带来了沉重打击，工业生产急剧下降，其中美国缩减50%，德国缩减52.1%，法国缩减36.2%，英国缩减23.8%，致使各国的工业产量倒退到20世纪初甚至19世纪末的水平，整个资本主义世界的失业人数高达3500万人。大危机导致了美国新政府的上台，富兰克林·罗斯福出任总统。新政府一上任就相继提出并实施了一系列新政策。在最初短短的三个月内，罗斯福政府先后提出了70多个法案，并得到国会的通过，其中包括政府对工业、贸易、财政和信贷等方面对付危机的基本政策。

新政策中的“睦邻政策”，包括同拉丁美洲各国缔结贸易协定、关税互惠协定，使美国的关税降低了30%—50%，也使美国的高关税贸易保护政策有了初步的改变。

1939—1945年的第二次世界大战，使世界经济遭到沉重打击，国际经济秩序全面崩溃。第二次世界大战后，除美国以外的发达国家几乎都受到战争的洗劫。世界各国在战后认识到，国际经济矛盾是导致二次大战爆发的重要原因。当时美国国务卿韦尔斯认为：“各国实行经济歧视并提高贸易壁垒，而完全不考虑这些歧视和壁垒对贸易及对其它国家人民产生的有害影响……最终产生的苦难、迷惑、怨恨及其它危害因素为那些把整个世界推入战争的极权统治者的上台铺平了道路”。