

深化改革·发展林业

中国林经学会林业企业管理研究会论文集

蒋敏元 赵振华 主编



25-53

东北林业大学出版社

(黑)新登字第 10 号

深化改革 发展林业
中国林经学会林业企业管理研究会论文集
蒋敏元 赵振华 主编

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 8 号)

东北林业大学印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 11 字数 239 千字

1992 年 3 月第 1 版 1992 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—1000 册

ISBN 7-81008-320-1/F·36

定价: 5.50 元

主 编： 蒋敏元 赵振华

副主编： 陆永和 汤贞如

梁志民 杨长峰

耿玉德



前 言

林业对于国民经济建设和社会发展至关重要，这不仅在于它作为重要产业能为人类提供大量的必不可少的木材和其它林产品，而且更在于它作为重要的公益事业能为人类保护和改善不可替代的生态环境。林业的发展程度是人类文明和社会进步的重要标志。建国几十年来，我们的国家取得了举世瞩目的伟大成就，大大得益于林业，但是，由于违背自然规律和经济规律地经营，造成林业“两危”，又严重掣肘了经济和社会的发展，更给未来前进罩上阴影。“改革开放”的惊雷，震得人们的头脑清醒了，解放思想，深刻反思，放眼世界，洋为中用，中国林人，开始汇集人类的智慧，激发自己新的创造力，才使危困局面出现了转机，中国林业新的崛起有了希望。

要发展林业，就必须深化改革，一定要深化改革更快地发展我国的林业。靠深化改革，清除一切桎梏人们头脑的旧观念，思想再解放一点，胆子再大一点，步子再快一点；靠深化改革，建立起适应林业发展需要的宏观调控，微观搞活的新型林业管理体制；靠深化改革，调整政策，为林业发展提供宽松环境；靠深化改革，调整产业结构，形成以林为主，多产业协调发展的科学合理的产业体系；靠深化改革，强化森林资源管理，合理开发利用资源，更快地发展资源；靠深化改革，转换经营机制，把林业企业推向市场，使其充满生机与活力；靠深化改革，改善企业管理，使林业企业管

理水平不断上新台阶；靠深化改革，推动科技进步，用先进的科学技术武装林业；靠深化改革，动员和组织全社会办林业。总之，要靠深化改革，发展有中国特色的社会主义新林业。

深化改革，不能只喊在嘴上，写在纸上，停留在无休止的研讨中，坐而论道。有了基本认识，有了决心之后，更重要的是甩开双臂，迈开双脚，身体力行地去干、去实践。实干才能结出硕果；实干才能检验认识、深化认识，进而调整行动，做出更大成绩；实干才能真正将“深化改革，发展林业”落到实处。本着这一精神，我们中国林经学会林业企业管理研究会又选编了这本侧重改革实践的论文集，企望它能促进深化改革，发展林业。

编 者

1992年1月10日

目 录

我国林业管理体制新构想	蒋敏元等(1)
立足于自我解危着眼于林业发展	
——关于延边森工企业治危兴林	
的调查	姜恩雨等(11)
从苇河林业局天然幼壮林抚育	
谈治危兴林的途径	陈永昌等(19)
从分析伊春林区治危兴林系统工程	
启动情况谈解决“两危”的基本对策	王文才等(27)
对国营森工企业“两危”的几点对策思考	刘壮飞等(41)
兴利除弊 治危兴林	
——浅析“两危”形成的因素及应	
采取的对策	单义臣等(51)
黑龙江省森工企业合理产业布局 and 不同	
类型产业结构的研究	陆永和等(59)
加强产业结构调整是治危兴林的有效途径	杨振国(74)
黑龙江省林业厅系统产业结构的研究	杨克杰等(81)
对大兴安岭林区产业结构调整	
思考与探索	郑全昌等(89)
浅论林农复合经营	李文达(100)
关于国有林区实施林价制度的思考	曲喜和等(106)
东北、内蒙古国有林区的	
木材价格研究	戴宝国等(114)
论育林基金使用方向及核算	

对确定林价的影响 赵振华等(129)
苇河林业局实施林价制度的模式初探 许俊杰等(136)
对合理经营大兴安岭林区森林

资源的对策研究 陈明今(147)
关于政策负效应原因的系统分析 张玉波等(154)
林业生产特殊性的系统思考 耿玉德等(166)
对我国森林工业发展道路的思考 梁志民等(173)
刍议“治理两危”的近期对策 周华臣等(179)
老穷局发展战略问题的研究 刘忠敏等(186)
对林业企业经营管理体制的探讨 王 贵(194)
关于增强林业企业活力的思考 姜传军等(202)
林业企业森林资产损失管理问题的探讨 张树青(209)
加快培育、加速调整、加强管理

是森工企业的正确选择 徐承均等(218)
变危机为良机 向管理和科技要效益

——内蒙古大兴安岭林业管理局

推行“两翼”承包 卢云升等(225)
他山之石 可以引玉 曹克山(235)
论森工采育企业经营环境及其优化 张 谦(241)
发挥桦南林区的优势建设区域性复合型的林业经济

——桦南林业局调整产业结构问题

的探讨 谭志坤(249)
试论如何考核林业企业的经济效益 林文祥(258)
森工企业实行承包经营责任制的

回顾与探讨 赵志强(268)
陕西省森工采育企业承包经营指标体系的

思考与实践 张伯雄(273)

多种经营存在的问题及其对策	李思考(290)
黑龙江省森工林区多种经营	
发展战略思考	林翊华等(297)
大兴安岭林区发展水电的可行性探讨	荆家良(307)
加强贮木场的经营管理	霍学志(311)
走出大森林 进入大市场	吴景信(316)
东北、内蒙古国有林区林产工业急待解决	
问题的研究	杨长峰等(320)
加强桦木的开发和利用是避免图强林业局	
“两危”的一条重要途径	周可木(327)
浅谈“量本利”分析在林产工业	
企业管理中的应用	张 野等(333)

我国林业管理体制新构想

蒋敏元 刘家顺

(东北林业大学)

一、我国林业管理体制新构想

对我国现行林业管理体制进行根本改革：森林资源管理独立实行垂直领导；森林工业从林业部分离出来，组建企业集团，实行产销一体化；全国木材产品销售归口管理；实行全社会办林业。

林业部负责垂直管理全国的森林资源（森林资源调查、林政管理、森林资源监督等）、林业区划与规划、林业政策与法规的研究制订工作、发展公益林业（国家森林公园、自然保护区及大型防护林工程等）、全国绿化和森林资源的生产（林木资源和非木可培育资源的生产），还负责全国的林业科技教育工作。除了公益林业和森林资源生产之外，林业部主要行使国家管理机关的职能，待营林生产（森林资源培育）企业化经营之后，林业部只行使国家管理机关职能。森林工业企业的营林生产从企业分离出来作为独立的事业单位，由林业部系统领导。

其他各部委负责本部门的林业建设工作，工业部门主要负责本部门生产所需的原料林的培育和采伐、加工利用。农业部门负责农用作林的经营，发展乡村林业，经营农村防护林（农田林网、护路林、护岸林、护村林以及零星水土保持林

等)。铁路、公路交通部门主要负责国家铁路、公路的护路林以及本部门部分用材原料林。国防部负责国防林，以军用为主的零星用材林以及零星基地、军营的绿化建设。城市建设及环境保护部门负责城市园林建设和以城建为主的零星用材林。其他部门可经营本部门使用为主的零星用材林建设和按各级绿化办公室的统一部署承担一定绿化工作。

各部门的林业建设都要执行国家统一的林业方针、政策和有关法规，并按林业部森林资源管理的统一要求管理本部门的森林资源。各部门设立相应的林业管理机构，包括森林资源管理机构和林业生产管理机构等。所有部门的林业管理机构统一由部门林业管森总局领导。

森林工业建立企业集团，成立森林工业总公司，公司负责全国的木材采运生产、木材加工工业生产和非木资源开发利用生产。主要是直接领导国营森林工业企业，对集体、个体企业进行协调、指导和监督，执行国家林业方针政策有偿使用森林资源，按森林资源管理的统一要求合理开发利用森林资源。森林工业总公司所属的木材生产、木材加工、非木资源开发利用各总公司也可分别设立各自的产品经销公司，实行产销一体化。

成立林产品销售管理总局，统一管理独立于森林工业各总公司的产品销售主渠道——各种林产品的经销公司。

国务院设立国家林业建设委员会，统管上述林业部、部门林业管理总局和森林工业总公司、林产品销售管理总局四大业务机构，负责地方林业建设。

长远看，森林资源培育生产实行完全经济核算、企业化经营后，可以从林业部分离出来，形成企业集团，组建森林资源培育生产总公司，地方也做相应的调整。

全国的木材产品销售，包括森林工业总公司所属的木材产品销售和其他各部委的木材产品销售，统一归口由林产品销售管理总局管理。省（区）、县（市）林产品销售管理局（科）统一管理本地的木材产品销售。

上述基本构想如图 1 所示。

二、改革前我国林业管理体制的基本特征

新中国的建立，根本改变了半封建、半殖民地的旧中国的林业管理，建立了新型的社会主义林业管理体制。30 年间，随着国民经济的发展，林业管理体制经历了多次变动，从沿革过程可以看出，我国林业管理体制表现出如下基本特征：

1. 以木材生产为中心的管理体制

计划、财务、物资和价格管理体制，林业经营技术体系和决策体系均以木材生产为中心，形成了以木材采运生产为核心的畸型产业结构。木材采运几乎成了林业的代名词，林产工业、综合利用、多种经营也与木材生产混在一起管理，处于从属地位。林业科研和教育也相应表现出明显的木材生产为中心的特点，建立了以木材生产技术为主的畸型林业技术结构和以木材生产为业务专长的林业建设队伍。

2. 营林生产的事业化管理体制

国营林场、自然保护区都是事业单位，就连森工企业中的营林生产也是事业化管理。营林资金主要来源是国家财政预算拨款和育林基金。营林生产成果（林本资源）无偿果伐利用，营林生产不实行经济核算，不考核经济效果，完全是预算制管理，投入——产出不挂钩。由于森工企业内部营林生产事业化管理，营林生产不受重视，企业缺乏营林生产的

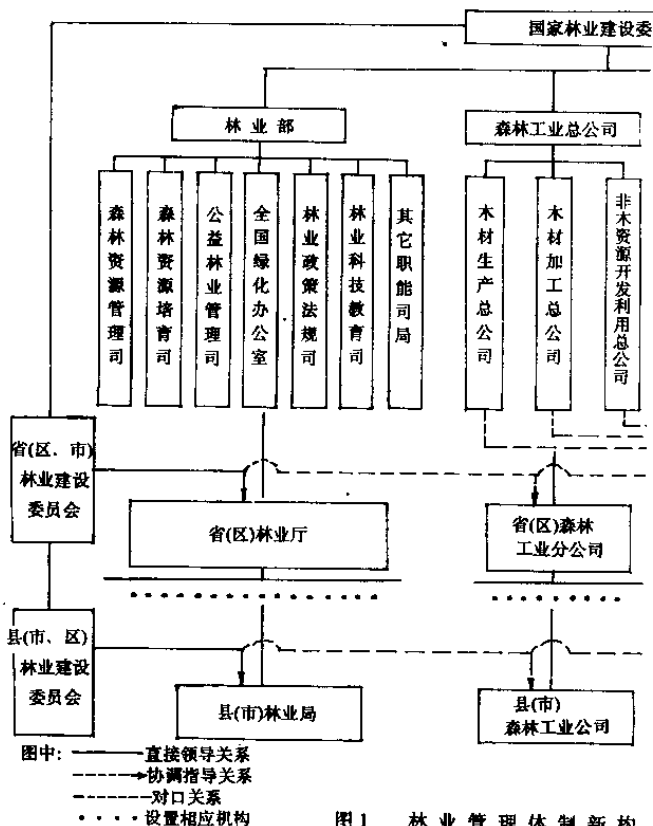
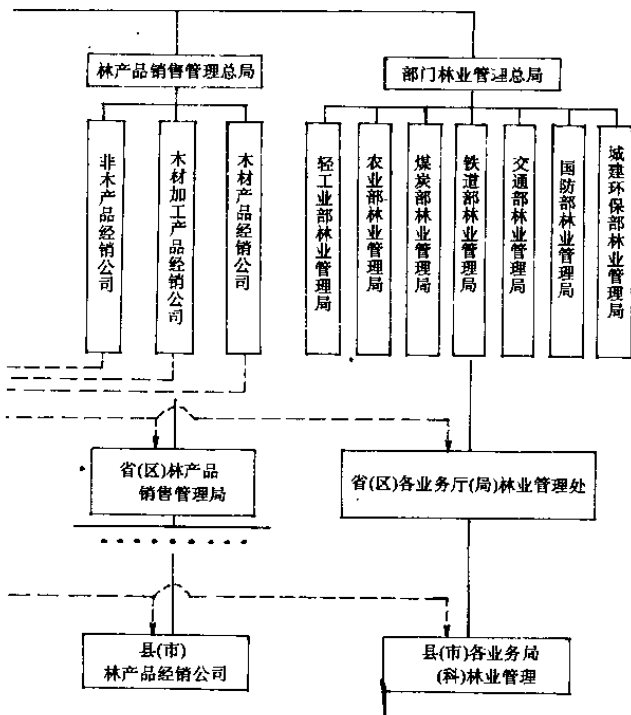


图1 林业管理体制新构

员会



想示意图

积极性和主动性。

3. 林业生产的部门化管理体制

全国林业由林业部统一实行部门管理，一方面林业部负责制订林业建设的方针、政策，统一管理全国的森林资源，制订全国的林业发展规划和计划，筹集林业建设资金，进行林业基本建设，自办林业科技教育和林区社会。其他部门和地方基本上不承担林业建设的责任；另一方面林业部只负责本部门的林业生产，无法管理其他部门和地方对森林资源的开发利用，形成一家投资营林，多家使用受益，部门外无补偿渠道的局面。

4. 政企不分、高度集中的计划管理体制

作为国家机关的林业部门长期以来直接领导和指挥林业企业的生产经营活动，主要以行政手段管理林业生产，林业企业又代行部分政府职能管理社会，背负沉重的社会负担。甚至在伊春、大兴安岭等林区政企合一、两套机构、一班人马，完全混淆了政府和企业职能界限。实行高度集中的林业计划管理体制，统得过多过死，计划僵化不灵活，基本上采用指令性指标，物资靠计划分配，产品实行计划调拨，决策权力多集中在上层主管部门，企业被捆住手脚，失去了应有的活力。

5. 林业生产的产品型流通体制

林业生产的主要产品本材一直作为国家重要物资实行统购统销。作为产品实行计划调拨，而不作为商品组织流通，供求关系由国家计划严格限定，价格统一由国家规定，不反映供求关系的变动，多年一贯制。经销企业实行统收统支，不讲求经济效益，缺乏商品经营的竞争意识。

三、近年来林业管理体制改革的的主要进展

1. 努力转变以木材生产为中心的林业管理体制

调整了林业建设的指导思想，积极抓产业结构调整。首先，加强对营林工作的考核，强化了营林机构职能；其次，加速发展林产工业和综合利用，增加了投资，进行了一定的技术改造，已形成可观的生产能力，成立了林产工业公司。推动林纸结合，林业部成立了造纸处；再次，建立和发展了多种经营产业，森工系统上下层层建立了多种经营机构，各种形式的多种经营生产单位大量涌现。

2. 大力发展林业商品经济

1985年起南方木材市场放开，实行议购议销，价格随行就市；北方国有林区缩小了指令性计划，增加了指导性计划，部分产品放开销售。一些企业实行了林工商一体化。国家木材调拨价四度上调，积极准备条件，开始试点推行林价制度。开发林特产品的国内市场，开展国际林产品贸易和技术、劳务合作。

3. 积极改革过分集中的管理体制，实行政企职贸分开

首先，层层放权，扩大企业在计划、劳动、工资、财务、销售等方面的权限，对部分企业给予了一定的外贸权；其次，推行政企职责分开，主管机关转变职能，不直接指挥生产、不直接进行投资，林业部成立了林业投资公司。企业开始注意讲求经济效益，按经济规律办事。实行责权利相结合，为适应社会化大生产和市场竞争的需要，开始酝酿组建企业集团。

4. 大力加强森林资源管理

建立了森林资源连续清查体系，制定和颁布《森林法》

及其实施细则等法规、条例，实行依法治林。自上而下层层设置相对独立的资源管理机构，建立健全以限额采伐管理、许可证制度、伐区拨交验收制度为代表的森林资源管理制度。成立了林业公检法系统，加强林政管理，强化了以森林防火为主的森林保护体系。各级领导实行资源消长任期目标责任制。近年来又建立了森林资源监督体系，森林资源管理有了很大改善。

5. 大力推行社会办林业

全国成立了绿化委员会，发布了《关于开展全民义务植树运动的决议》，确定了植树节，同时，通过各种渠道大力宣传林业建设的重要意义，增强全民绿色意识，广泛开展了群众性的造林绿化运动。林业部门积极开展横向联合，与其他各部门实行多种形式的合作，开始有了全社会办林业的雏型。

6. 大力兴办公益林业

改革以来，国家日益重视发挥林业的环境效益和生态效益，大大加强了公益林业建设。新区划林业自然保护区 330 处，新建国家森林公园 10 余处。积极发展城市园林和绿地。积极推进防护林体系建设，并设立专门管理机构，实行工程化管理。国有林区也在统一部署下承担一定的公益林建设任务。公益林业出现了蓬勃发展的局面。

7. 积极开展体制改革和政策研究

林业各级机关和企业单位自上面下都成立了体制改革和政策研究机构，组织领导林业系统干部、职工广泛开展了多层次、多方位、多领域的林业体制改革和林业政策调整的研究，取得了很大进展。

四、林业管理体制需要深化改革的主要问题

1. 尚未打破林业的部门管理体制

林业部不能有效地对其他部门的林业进行指导、协调和管理，难以真正实现全社会办林业，限制了林业的发展。

2. 林业部仍未摆脱政企不分局面

虽然林业部成立了各种企业化的公司，但这些公司并未从林业部的管辖中独立出去，林业部仍然是一方面行使国家机关的职能，另一方面行使经营企业、指挥企业生产经营的职能，政企职责不分。

3. 森林资源管理未彻底独立

森林资源管理仍然与林业生产混在一起管理，由同一领导层决策。“自己刀削不了自己把”，无法独立行使资源监控职能。

4. 森林工业与营林管理仍未分开

森工企业的营林生产仍从属于木材生产，林价靠生产、销售木材提供。营林不能为企业提供盈利，仍处于从属地位。从上层管理机构上，营林生产也归属森工主管部门，营林生产难以发展。

5. 森林工业内部木材生产、林产工业和多种经营未分开

首先，内部各产业都不独立核算，不自负盈亏，缺乏自我发展动力，各业经济关系不清，吃企业大锅饭，实质上是吃木材生产的大锅饭，木材生产不景气，就必然造成经济危困。其次，林产工业与多种经营同木材生产搅在一起，企业往往只考虑自身利益，妨碍林产工业多种经营的合理布局和规模经营。