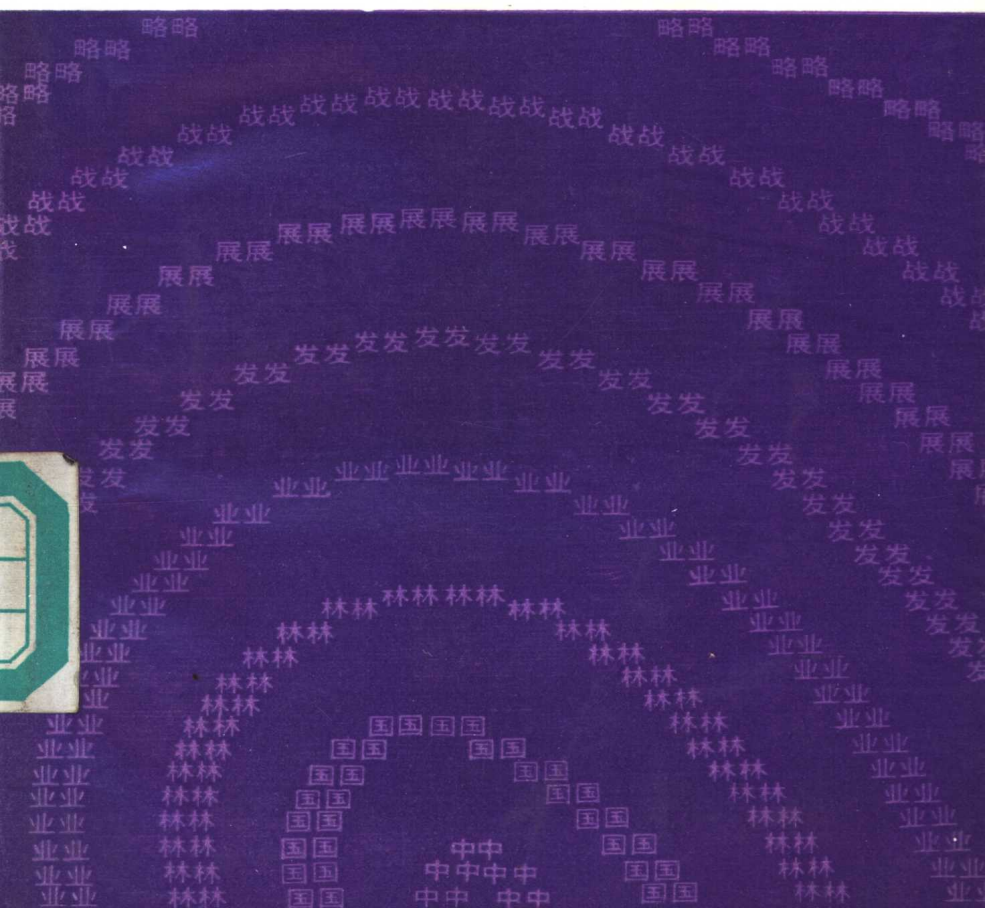


中国林业 发展战略问题研究

李克亮 宋宗水 宋继善 潘晨光 编著



中国林业发展战略 问题研究

李克亮 宋宗水 编著
宋继善 潘晨光

中国林业出版社

封面设计：黄华强

中国林业发展战略问题研究

李克亮 宋宗水 宋继善 潘晨光 编著

中国林业出版社出版（北京西城区刘海胡同七号）
新华书店北京发行所发行 河北昌黎县印刷厂印

787×1092毫米32开本 13印张 263千字

1986年9月第1版 1986年9月第1次印刷

印数 1—4,000册

统一书号 4046·1034 定价 2.95元

前 言

在我国工作着重点转移到经济建设的新的历史时期，发展林业生产，探索我国林业发展道路是当前迫切的任务。在党的十一届三中全会精神指引下，林业改革已迈出了可喜的一步，根据我国国民经济发展战略，林业还面临着许多亟待研究解决的问题。

由李克亮、宋宗水等同志撰写的本书，是他们近年来研究我国林业发展战略的科研成果，书中比较系统地论述了林业在国民经济中的战略地位和作用，提出了我国林业发展战略的特征，制订林业发展战略的原则和出发点，提出既要借鉴国外林业发展战略的经验，又要走具有中国特色的林业发展道路，系统地论述了作为确定林业发展战略基础的林业发展战略的指导思想，提出到本世纪末我国林业发展应该是平衡发展战略。

本书比较系统地论证了林业发展战略目标的确定及可行性，发展战略目标的预测，从定性与定量的结合上进行分析研究，论证自然条件和技术条件的可能性与经济上的合理性。分析论述了林业发展战略的重点、步骤和突破口，确定战略重点的原则以及战略重点的选择，战略步骤的要求，战略突破口的选择原则和方法，以至战略突破口在不同时期的

变化和关联。

本书从我国林业的历史与现状出发，论述了为扩大森林资源，首先必须保护和经营好现有林，从制止乱砍滥伐入手，有计划地控制木材采伐量，加强森林保护，合理经营利用森林。同时要动员国家、集体、个人的力量，特别是要依靠我国八亿农民，培育扩大森林资源，加快中、幼林抚育，营造速生丰产林，解决农村能源问题，根据我国的自然经济条件，运用多种途径，发挥多种经济形式优势发展林业。还系统论述了发展森林与合理利用森林的关系与途径，走多种经营、以短养长的发展林业道路。

为了保证林业的健康发展，要实行一系列的特殊政策，包括保护性的政策和经济扶持政策，动员全国广大人民力量，发挥各行各业的积极性，实行多种经营形式发展林业。

本书还论述了合理调整木材价格的必要性和可能性，增加林业智力投资，鼓励林业科学技术进步和改革林业管理体制的设置。

本书较好地总结了建国以来我国林业发展正反两个方面的经验，根据我国经济发展战略重点转移的新的历史条件，提出我国林业发展的战略目标以及实现战略目标的方针、政策和措施，是现阶段论述我国林业发展战略的一部较好的著作，可供各级林业部门工作者、大中专院校师生、科研工作者和有关部门的同志阅读参考。

董智勇

一九八五年六月

目 录

第一章 林业发展战略概论.....	(1)
第一节 林业发展战略的特征.....	(1)
第二节 制定林业发展战略的客观依据.....	(8)
第三节 林业发展的战略地位.....	(15)
第二章 走具有中国特色的林业发展道路.....	(18)
第一节 中国林业建设的经验教训.....	(18)
第二节 林业发展战略的转移.....	(21)
第三节 国外林业发展战略的借鉴.....	(25)
第四节 具有中国特色的林业发展战略.....	(31)
第三章 林业发展战略的指导思想.....	(35)
第一节 平衡发展战略.....	(35)
第二节 永续经营利用战略.....	(43)
第三节 综合经营森林的战略.....	(53)
第四章 林业发展战略目标与可行性.....	(61)
第一节 森林覆被率的目标与可行性.....	(62)
第二节 木材年产量的目标与可行性.....	(85)
第三节 林木年生长量的目标与可行性.....	(100)
第四节 林业工业总产值的目标与可行性.....	(110)
第五章 林业发展战略重点、步骤和突破口.....	(120)
第一节 林业发展战略的重点.....	(120)

第二节	战略步骤·····	(127)
第三节	战略的突破口·····	(129)
第六章	林业发展战略目标预测·····	(133)
第一节	林业发展战略目标预测分析·····	(133)
第二节	林业发展战略目标的预测方法·····	(140)
第三节	林业发展战略目标预测评价·····	(163)
第七章	保护和经营好现有林·····	(169)
第一节	制止乱砍滥伐·····	(170)
第二节	有计划地控制木材采伐量·····	(179)
第三节	加快国营林场、林业局的建设, 开发建设新林区·····	(184)
第四节	加强森林防火和病虫害防治·····	(189)
第八章	培育和扩大森林资源·····	(196)
第一节	依靠八亿农民改变林业面貌·····	(196)
第二节	采用以集约经营与粗放经营相结合的办法扩大森林资源·····	(193)
第三节	发展速生丰产用材林, 建立新的商品材基地·····	(202)
第四节	加快中幼龄林抚育·····	(218)
第五节	继续抓好封山育林·····	(222)
第六节	搞好飞播造林·····	(226)
第七节	发展薪炭林·····	(232)
第九章	节约和合理利用资源·····	(238)
第一节	节约和合理利用森林资源是缓和木材供应紧张的重要环节·····	(238)
第二节	节约森林资源的潜力和途径·····	(260)
第三节	发展木材综合利用·····	(267)
第十章	发挥多种经济和经营形式优势, 发展林业·····	(288)

第一节	林业存在多种经济形式的客观必然性·····	(288)
第二节	三十多年林业经济形式的变革及其经验教训·····	(290)
第三节	林业多种经济形式的性质、地位及作用·····	(297)
第四节	发挥多种林业经济形式的积极性, 加速林业发展 ·····	(302)
第五节	实行多种经营形式发展林业·····	(307)
第十一章	走多种经营, 以短养长的发展林业的道路 ·····	(325)
第一节	林业实行多种经营的必要性和可能性·····	(325)
第二节	三十多年来林业经营道路与经验教训·····	(330)
第三节	如何走多种经营, 以短养长的林业发展道路·····	(333)
第十二章	实行扶植林业发展的特殊政策·····	(344)
第一节	进一步依靠八亿农民, 放宽政策发展林业·····	(344)
第二节	逐步调整木材价格, 发展林业商品生产·····	(351)
第三节	实行多种渠道、多种办法筹集林业基金·····	(351)
第四节	增加开发林业的智力投资·····	(368)
第十三章	鼓励林业科学技术的进步 ·····	(377)
第一节	科学技术进步在林业发展战略上的重要地位·····	(377)
第二节	重视林业科技成果的推广·····	(380)
第三节	实行对林业科技发明创造优厚奖励·····	(383)
第四节	对林业作出贡献的人员实行奖励·····	(384)
第十四章	改革林业体制 ·····	(383)
第一节	改革林业体制的必要性·····	(383)
第二节	林业体制改革的原则和方向·····	(392)
第三节	林业体制改革的设想·····	(398)

第一章 林业发展战略概论

党的第十二次全国代表大会总结了历史经验，从我国的国情出发，实事求是，高瞻远瞩地确定了我国经济建设战略目标、战略重点、战略步骤和一系列的正确方针，确定了从1981年到本世纪末的二十年，我国经济建设总的奋斗目标是，在不断提高经济效益的前提下，力争使全国工农业总产值翻两番。实现了这个目标，我国的国民收入总额和主要工农业产品的产量将居世界前列，整个国民经济现代化建设将取得重大进展，城乡人民的收入将成倍增长，人民的物质文化生活可以达到小康水平，这是十分振奋人心的目标。

实现这个宏伟的战略目标，必须大力发展林业生产，使林业建设符合国民经济发展的要求。因此，制定符合我国国情的林业发展战略，是具有深远意义的。

第一节 林业发展战略的特征

林业是国民经济的重要物质生产部门，林业和国民经济各部门都有密切的联系，它对保护生态环境更具有特殊意义，这是任何种植业、养殖业对环境所起的作用所不可比拟的。因此，林业战略指导思想要建立大林业的思想。大林业

是人们通过多年的实践对林业的认识达到一个新水平的产物。这种战略思想既区别于单纯取材的森工观点，也区别于单纯的生态观点。

林业的经营对象是从种植到采伐、加工以及流通、消费的有机整体，它从培养到利用各环节的连续性和制约性很强，构成完整的林业生产体系和系统。林业的作用是多方面的，大林业的战略思想应该是：从森林的整体功能出发，建立生态效益与经济效益相统一的思想。林业经济作为山区经济的主体，它不仅在山区，而且在平原要形成陆地生态系统的主体作用。从林业内部构成看，包括森林主产品的育、采、用和木材产品的产、运、销，林副产品的种、养、加工，形成一个包括产前、产中、产后相互联系、制约的完整系统。用大林业思想指导我国林业生产建设，制定林业发展战略，要求我们在考虑林业发展远景目标时，到本世纪末要实现林业平衡发展战略。这种平衡包括三个内容：一是使林业内部各部门比例关系协调，地理布局合理。二是和国民经济发展适应。三是使采伐量控制在生长量以内，消减森林赤字，实现越采越多、永续经营利用和充分发挥森林总体功能的战略。

在方针和方法诸方面，用大林业的指导思想去解决和发展林业生产，使林业生产建设在本世纪末根本扭转被动局面，逐步做到森林永续经营利用。在不断增加林产品的前提下，更大幅度地改善和提高国土质量，为实现林业振兴奠定基础。

一、林业发展战略的概念

林业发展战略，是从林业生产的宏观角度出发，制定出符合国民经济发展需要的战略目标，总体地研究林业发展过程全局应该采取的方针政策，这些方针、政策属于林业总体发展的范围，它是决定林业发展建设的根本大计。

林业发展战略包括：战略指导思想、战略目标、战略重点及战略突破口、战略措施等。这些内容虽然由林业的各个局部和各个部分所组成，但重点是研究林业的全局战略。

在整个发展战略中，指导思想是根本的问题。指导思想是否正确，直接关系到发展林业的决策是否切合实际，关系到林业是否能实现预想的目标。

选择林业发展战略目标，是林业发展战略的核心问题。目标是有阶段性的，若干年内要实现一个目标，这之后又有下一个目标。我们当前提出的战略目标是到本世纪末，即今后二十年林业发展将要达到的总水平。这个水平能否达到，不仅关系到这一时期内林业发展能否适应国民经济建设的要求，更关系到今后林业自身的发展。目标定的过高，脱离客观条件，就容易挫伤群众的积极性。目标过低，又会同整个经济社会发展战略不相协调。同时，目标的选择、目标的高低等都影响到林业发展能否顺利进行。所以，合理、客观地确定战略目标，对于促进国民经济发展和使林业健康发展，都有着关键性意义。

林业再生产过程中的一定时期，生产内容所处的地位和所起的作用是不相同的，有主要矛盾和次要矛盾。主要矛盾

是重点，抓住重点，可以使整个工作在规定的时间内，收到事半功倍的效果。如果不分主次、不分轻重缓急，平均使用力量，甚至主次颠倒，轻重倒置，就会事倍功半，南辕北辙，走向反面。因此，要想顺利达到预期的发展目标，就要准确地确定主次方向，这是制定林业发展战略所必须解决的一个重大课题。

所谓突破口就是在整个林业发展战略中首先从哪里入手的问题。它是整个战略的开端，林业发展战略能否实现，与突破口的选择有重要的关系。因此，需要在最短的时间内集中精力得到解决。

林业发展战略措施，包括采取的一系列方针、政策和手段、对林业发展中将要出现的各种情况对策的论证、林业的发展速度、经济效果和林业内部的各种比例关系的合理安排，措施是否得当，决定目标是否能实现。因此，它对目标来说，起到促进保证作用，措施针对性强，切中要害，对实现目标是十分有利的。

林业发展战略是一种应用理论。它是政策性、理论性和技术性相结合的产物。制定林业发展战略，要依据马克思主义的基本原则，和我国经济建设实践相结合，研究发展战略理论，根据这些理论制定战略目标和为实现战略目标的各种方针、政策。因此，这些理论是为了寻求林业经济发展的一般规律。

林业发展战略是长期的宏观决策。它既有不同的发展阶段，每一阶段的战略目的、战略重点、战略措施各不相同；又有很强的连续性、整体性，必须互相协调，互相依存。它

将吸收多学科的研究成果融合于整个发展战略之中，反过来又从整体战略来丰富充实各分支学科的研究内容。

林业发展战略，是整个社会经济发展战略的一个重要组成部分。因此，在确定林业发展战略时，要从国民经济发展的整体战略的高度去考虑。但是，林业发展战略不是被动地安排自己的发展，而是通过林业的发展去积极地促进整体战略的实现。

二、林业发展战略的基本特征

林业发展战略的基本特征可以概括为平衡发展、永续经营和整体功能。

(一) 平衡发展，即：林业内部的比例协调，森林布局合理。森林是以乔木树种为主体的，包括草类、灌木植被、微生物、森林动物以及森林土壤、气候相互作用的完整整体。发展林业必须兼顾到各方面的平衡关系，在各个环节不断进行新的突破，在打破旧的平衡的基础上，建立新的平衡，在建立新的平衡过程中逐渐使森林布局趋于合理。

林业和国民经济发展相适应，协调地平衡发展。从宏观来说，包括林业部门联系国民经济的产出与人财物投入的平衡，林业发展与社会需要不断增长的平衡，林业要统一于整个国民经济发展的平衡，林业既应起到保证作用，还应起到促进作用。

采伐量控制在生长量以内，消灭森林赤字。从林业内部来说，有营林与森林工业的平衡，采运与加工的平衡，木材采运和木材综合利用，林业与多种经营的平衡，林产品产运

销的平衡。这一系列的平衡，核心是生长量与采伐量的平衡，要使生长量大于采伐量。

(二) 永续经营，即周恩来总理生前明确指出的：“森林要越采越多，越采越好，青山常在，永续利用。”它已完满地体现了森林永续经营的思想。永续利用，是包括森林资源不断扩大增长的永续，提供林木与多种林产品，逐步增长的永续，它包括森林内涵扩大再生产与外延扩大再生产的概念，使林业在国民经济中与各部门协调发展。

(三) 整体功能，即要充分发挥森林涵养水源，防风固沙，调节气候，改善人类生存环境质量，保护农田、畜牧、水产、工矿、交通各个方面的生态效益和防护功能。这种多功能已越来越被人们所认识，所承认。林业发展战略，就是要切实保障这种整体功能持续地发挥作用。发挥森林整体功能的保证是建立一个多林种、多树种，按比例地合理配置，各种林龄结构合理分布的战略。

三、林业发展战略的几个关系

(一) 速度和效益的关系。要迅速改变我国林业面貌，必须十分重视林业的发展速度。但是，这个速度是在提高经济效益前提下的高速度，是产出大于投入的高速度。

(二) 基础和远景的关系。我国林业基础可以概括为，经过三十多年的生产建设，已具备一定物质技术基础，但从整体讲，还是十分薄弱的基础。要重视巩固现有的基础，求得有阵地的发展前进。

(三) 需要与可能的关系。林产品的供需紧张关系由来

已久，而且需要量将越来越大。目前对于国土环境状态与改善环境的需要也是十分迫切的。这些都向林业提出一个要求，即尽最大可能去满足需要。我们应当努力创造一切条件向此方向努力。但是，我国林业的发展还受到种种条件的制约，特别是财力和技术条件的制约。这些决定了我国林业发展，今后一个相当长时期内满足需要方面只能是从低水平起步，循序渐进，逐步达到较高水平。

（四）专业与群众的关系。这是林业发展三十年来取得的重要经验。我们已经建立了一支比较强大的国营、集体专业队伍，有了一定的技术装备，也取得了管理、经营我国林业的一定经验。这是发展我国林业的骨干力量和领导力量，这是问题的一方面。更为重要的另一方面，我国有10亿人口、8亿农民、3亿农业劳动力，他们既是最大的林产品消费者，更是最大的林业生产者。党的十一届三中全会以后，放宽了农村经济政策，极大地调动了农民经营林业的积极性。所以，他们是发展我国林业的主要依靠力量，是主力军，我国林业发展战略必须处理好专业经营与群众经营的关系。事实上这两者并不矛盾，已经出现的林业专业户、重点户，既是群众经营林业的好形式，又在逐渐向专业化、协作和联合经营迈进。可以预见，通过专业化与群众经营林业的结合，我国林业生产力将大解放，劳动密集、资金密集、技术密集相统一的新型林业将出现。

第二节 制定林业发展战略的客观依据

总起来说，确定林业发展战略要尊重自然规律、经济规律和社会发展规律，这是制定正确的发展战略的前提。就林业来说，必须以营林为基础，森林采伐量不能超过生长量，从粗放经营过渡到集约经营，进一步放宽林业政策，确定合理的木材价格，等等。这些都是符合实际的客观规律，必须充分掌握与运用这些规律。具体说，我们认为以下几个方面是必须充分考虑的。

一、我国的国情和林情

认清国情，才能从我国实际出发，制定出科学的林业发展战略；摸清林情，才能使林业发展战略既符合国民经济发展的需要，又符合林业的客观实际和现实基础，二者是制定林业发展战略必须首先考虑的重要因素。

（一）就我国国情而言，不仅包括自然条件和经济条件，还包括科学、教育、文化发达的程度以及旧中国遗留下的各种影响，建国三十多年来发生的变化等。制定林业发展战略，主要考虑那些与林业发展关系最密切的国情。我们认为，人口、资源、经济、文化四大国情是制定林业发展战略所必须考虑的因素。

1. 人口特点。中国是一个拥有10亿人口的大国，是世界上人口最多的国家。胡耀邦同志在党的十二大报告中指出：

“在我国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的

问题”。不论是经济、社会发展战略，还是部门发展战略，都必须考虑这个重要国情。

我国人口的特点一是密度大，每平方公里104人，为世界人口密度的3.4倍。而且分布很不均匀，西北部人口稀少，大量分布在东南半壁。二是少年、青年人口比重大，15岁以下的未成年人口约占38.6%，16—30岁的约占27%，这种年龄构成决定着我国未来人口的增长是比较迅速的。因此，需要采取积极的控制人口增长的措施，预测到本世纪末争取不超过12亿。三是农业人口比重大，10亿人口中有8亿农业人口。

人口的增长速度要和经济的发展速度保持相互适应。因此控制人口的发展是我国的基本国策。经济的发展要适应的就是在合理增长情况下的人口，到本世纪末，满足这个人口水平的小康生活的需要。

2.资源特点。从绝对量上讲，我国被称为地大物博，但是，从平均水平看，许多资源并不丰富，甚至比较贫乏。例如，国土面积从绝对量上，我国名列前茅，但是我国有相当一部分土地资源近期难以开发利用，人均耕地面积不足2亩，而世界平均每人33亩；我国人均林地1.7亩，仅为世界平均水平的12%。这说明，我国资源并不十分丰富。利用有限的资源，创造出能满足需要的物质财富，是林业发展战略需要考虑的第二个国情。

3.经济特点。我国是在旧中国遗留下来的经济文化极端落后的基础上起步建设的，在三十多年经济建设中，又几经挫折，国民经济一度临近崩溃边缘。因此，经济实力还不