

林业经济管理丛书

国有林区林业经济责任制

中国林业出版社

326.25

019

林业经济管理丛书

国有林区林业经济责任制

金锡洙 陈国明 李天送 编著

中国林业出版社

林业经济管理丛书

国有林区林业经济责任制

金锡洙 陈国明 李天送 编著

中国林业出版社出版 北京市西城区刘海胡同7号
新华书店北京发行所发行 河北遵化县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 3.125印张 65千字

1987年4月第1版 1987年4月北京第1次印刷

印数 1—4,000册

统一书号 4046·1037 定价 0.70元

ISBN 7—5038—0058—5/F·0005

前 言

这里所讲的国有林区，指的是分布在吉林、黑龙江、内蒙古、陕西、甘肃、新疆、四川、云南八省区的大片原始林区。森林面积 6159 万 ha，森林蓄积 62.8 亿 m^3 ，分别占全国森林面积和总蓄积的 53.4% 和 70%。新中国成立以来，在国有林区已先后建起了 131 个林业局，50 多个木材综合加工厂和林机厂，拥有固定资产 80 多亿元，职工 93 万，年产木材 2600 万 m^3 ，占全国木材总量的 2/3，是我国主要木材生产基地。

国有林区大都分布在江河上游和少数民族聚居的地方。大、小兴安岭和长白山的莽莽林海庇护着东北大平原和呼伦贝尔盟大草原；雅砻江、金沙江、大渡河、白龙江等林区是长江的源泉，哺育着四川盆地和长江中下游的农牧业生产；秦岭、祁连山、阿尔泰山、天山等林区是大西北牧业、农业、水利的命脉。可见，建设好国有林区、发展国有林区的林业生产，对保证我国有一个良好的生态环境、农牧的丰收、繁荣山区经济、和睦民族团结，特别是对加速我国四化建设都有着极为重要的作用。

国有林区的林业生产，既具有林业的共性，还有诸多不同于集体林区之处，如生产力发展水平和社会化程度比较高、所有制结构不同、生产经营的内容和管理层次也比较复杂，等等。

正是基于上述情况，我们专门编写了国有林区林业生产经济责任制这本小册子，目的在于，国有林区在完善和健全经济责任制中有所借鉴。但是，由于编者水平所限，切望读者批评指正。

此书在编写过程中，得到了中国林科院陈统爱副院长的关怀和指导，林业经济研究所吴德礼曾为本书收集过部分资料，在此一并表示衷心地谢意。

编 者

1986年5月

目 录

前 言

一、林业经济责任制	1
(一) 林业经济责任制的含义	1
(二) 国有林区经济责任制的沿革	1
(三) 国有林区建立林业生产经济责任制的原则	6
(四) 当前国有林区企业内部经济责任制的形式	10
二、国有林区林业企业现行的经济责任制选例	15
(一) 局、场长负责制	15
1. 白石山林业局实行局长负责制的作法	15
2. 大丰林业局丰丽林场实行场长经营承包	19
3. 能人承包林场的尝试	20
(二) 营林生产经济责任制	22
1. 带岭林业实验局种子生产经济责任制	22
2. 带岭林业实验局育苗生产经济责任制办法	23
3. 个人承包造林的试点	26
4. 李和家庭经营林场	28
5. 组织待业青年承包经营森林	31
6. 林农结合, 经营森林	34
7. 云南省卫国林业局工农联合管护森林	35
8. 合江林管局林农联营造林育林	37
9. 穆稜林业局代马沟经营所的内包外联经济责任制	38
10. 新疆新源林场实行经营区全面承包	41
11. 牡丹江林区大力营造劳动储蓄林	44
(三) 木材生产经济责任制	47
1. 龙湾林场采伐工队承包与机械管理经济责任制	47
2. 牡丹江林区迎春林业局永丰林场实行木材生产单工 序承包	50

3. 吉林省白石山林业局汽车三队承包办法	52
4. 内蒙古牙克石林区阿龙山林业局木材生产实行立米 工资包干	54
5. 大兴安岭林区十八站林业局采集装运和更新造林联 合作业承包责任制	56
(四) 基本建设承包责任制	58
1. 新林林业局基本建设实行一条龙经济责任制	58
2. 鹤北林业局实行基建承包制效果显著	62
3. 白石山林业局基建工程处经济承包办法	65
(五) 后勤服务单位经济责任制	67
1. 白石山林业局幼儿园承包办法	67
2. 白石山林业局理发承包办法	68
3. 白石山林业局浴池承包办法	68
4. 白石山林业局职工食堂承包办法	69
5. 白石山林业局烧柴运输队承包办法	70
6. 白石山林业局职工医院承包办法	71
(六) 综合性经验材料	71
1. 临江林业局实行多种形式承包责任制	71
2. 三岔子林业局内部承包核算办法	74
3. 绥棱林业局实行全面承包的作法	77
4. “三材”生产实行承包责任制	81
5. 实行目标管理全面落实经济责任制	83
6. 白石山林业局机械检修厂承包办法	85

三、建立和完善林业经济责任制需要注意的几个

问题	89
----------	----

一、林业经济责任制

(一) 林业经济责任制的含义

经济责任制是生产经营活动中的一项管理制度。林业企业的经济责任制包括两个环节：一是正确处理国家与企业的经济责任关系；二是正确处理企业与职工的关系，即企业内部经济责任制。几年来，国有林区林业企业在学习农业联产承包责任制和借鉴首钢经验的基础上，不断地健全和完善企业内部经济责任制，使其得到了进一步的发展，即：实行责任制的范围由基本生产岗位扩大到各种技术业务工作岗位和管理岗位；由单纯的技术经济指标的分解承包发展到围绕经营目标的实现的全面承包；根据责任大小和效益好坏，对人员的奖惩范围从奖金扩展到工资领域；由单纯的纵向经济责任制发展到涉及整个经营范围的纵横连锁的经济责任制网络体系。

我国实行的林业生产经济责任制是以坚持社会主义方向，以保护、培育、扩大森林资源和合理利用森林资源，全面提高经济效益为目的，以责、权、利相结合为特征，以正确处理国家、企业、个人三者利益为核心，做到职工劳动所得与劳动成果相联系的综合性的管理制度。

(二) 国有林区经济责任制的沿革

在研究我国林业企业经济责任制问题时，很有必要回顾国有林区林业生产与经济体制的发展沿革。

1. 1949——1952 年。

我国最早开发的国有林区当属东北、内蒙古林区。1950 年，东北人民政府开始健全林业机构，成立了农林部森林工业总局，下属按经营区设立森林工业管理局。管理局直接领导森工分局、作业所、森铁分局。到 1953 年，森工分局改为森工局，直接领导伐木场（原作业所）、中间楞场、森铁处和贮木场，实现了集中管理，森工局变为真正独立核算的生产企业。

从生产方式上看，这期间大多实行手工作业，采用大肚子锯或弯把锯采伐、畜力原木集材；西南地区则进行肩扛、人抬或串坡，采用水运将原木运到贮木场。在劳动组织上，东北林区主要采取群众大包工的办法，即每年冬天动员大批农民和牛马套子上山，砍伐木材并集运到林区道路旁和推河地点。这种包工制尽管很粗放，但已经孕育着责任制雏型。1952 年，东北、内蒙古林区推广了临江森工局夏采夏运的经验，木材生产由季节性作业开始转向常年流水作业。

2. 1953——1960 年。

在这一阶段，由于常年流水作业方式得到应用，陆续招用大批固定工人。首先，在木材生产、后又在营林生产的各项作业均实行了计件工资制。其次，实行计划生产，定额管理和成本核算。第三，对木材生产工艺进行了重大改革。1953 年，东北林区的带岭、双子河林业局先后进行了电锯采伐、绞盘机或拖拉机集材、装车场电锯造材、森铁运原木的试验，并获得成功，1954 年，开始采用原条运材新工艺；1956 年，在国有林区全面推行连续带状皆伐为主的主伐方式；1957 年，推广简易装车场和森铁无路碴岔线。第四，建立了专职工段长领导的伐区工段制度，在伐区采用单项计件

的混合工段劳动组织，并加强了伐区工艺设计，为编制作业计划和实行合理采伐提供了可靠依据；实行了生产任务通知书制度；改进了原始记录；建立了技术负责制，森工局设总工程师，车队和贮木场设技术员，伐区设工段长。工段形式的劳动组织一直延用到六十年代初。工段一般有30—40人，规模较大的可达50—60人。段内分采伐、打枝清林、集材、装车各个工组，实行工组计件。与过去不固定工种工组比，由于工段做到了统一领导，工序之间矛盾有所克服，但是，单工序按工组计件，生产工人的经济利益与劳绩贡献脱钩，工序之间配合和协作不好的问题仍没有从根本上解决。营林生产，是根据季节作业内容，组建临时工组进行。临时工组成员多为家属工，老弱人员多，人员流动性大，加上计件方法上也存在有一些问题（春天造林按背苗计酬，检查验收采取随造随检的办法），在营林生产上存在着扔苗、丢苗现象和造林质量不好等问题。

3. 1961—1965年。

为了解决和克服上述生产实践中的问题，在六十年代初，黑龙江省翠峦林业局在营林生产继续实行了“七定五包一奖制”（定作业地点、定作业时间、定人员、定任务、定质量要求、定设备工具、定成本，包任务量、包质量、包出勤率、包成本、包安全生产，在完成定任务规定项目的前提下，成本节约按比例计奖），把以往造林作业随造随检收，改为当年秋天验收，作业结束时只发一部分工资，其余留到验收后结算，根据造林成活率大小决定其余工资或奖或罚，这样使造林成活率提高了20%左右。

1961年双子河林业局罗圈河林场在木材生产工段试行了“四包一奖五固定”奖惩制（包任务、包质量、包出勤率、包成本、包安全，奖超额完成任务，固定作业地点、固定作业时间、固定人员、固定设备工具、固定成本）。

资、包安全生产；油脂材料节约奖；定伐区、定任务、定人员、定设备、定材料费用）。在此基础上，1962年试行了“伐区作业综合小工队”的劳动组织形式。小工队的特点一是人少，一般为几个人，最多的也只有10人；二是实行混合计件；三是多项作业。人少遇事好商量；混合计件使工人在经济利益上具有一致性，保证了小工队全体成员在行动上的统一；多项作业，小工队负责采伐、打枝、集材、清林、装车、打木样、机械修理、装车场搬迁、烧水和送饭等多项工作，可以串通使用劳动力，避免了窝工浪费，提高了效率，与过去大工段相比，工人劳动生产率提高了61.8%，拖拉机台班产量提高31.7%，伐区生产成本降低18%，工人工资提高19.6%。“伐区作业综合小工队”试点的成功立即在东北、内蒙古国有林区推广开来。

1961年，刘少奇同志在视察东北、内蒙古林区时，提出了建立营林小村经营林业的设想。根据刘少奇同志的建议，根河林业局、带岭林业实验局等开始试点。营林村，一般是20户左右人家，经营2000—3000 ha的林子，国有森林按集体经济办法进行管理；营林村的生产方针是“以林为主，林农结合，多种经营，全面发展”；经营方式是“独立核算，自负盈亏”；分配原则是“各尽所能，评工记分，按劳分配”，家属等都可以参加生产；主要任务是按林业局下达的计划，经营、管理和保护现有森林，有计划地进行更新造林、抚育间伐、低产林改造和部分主伐生产，同时开展农牧业生产。实践证明，这是保护森林、发展林业、繁荣林区经济、改善林区群众生活的一种较好的经营方式和组织形式，在东北、内蒙古林区很快得到推广。到1965年，仅黑龙江省就建起营林村156个，入村户数达4100户，人数达到1.9万人。

遗憾的是，这一新生事物在“文化大革命”中认为是所有制的倒退而冲垮了。

4. 1966——1976 年。

“文化大革命”的十年，社会动乱，事业衰败，人民遭殃，林业生产力遭到极大的破坏，各级林业管理机关受到严重的冲击，合理的规章制度被污蔑成是“管卡压”，按劳分配和必要的物质鼓励被说成是“资本主义的物质刺激”，“伐区作业综合小工队”遭到批判，营林村被冲垮了。更为甚者，在国有林区各企业执行已久的计件工资制先后被取消。虽然小工队名称得以保留下来，但是，由于混合计件的基础——计件工资的取消，小工队实际上是名存实亡。

1975 年，邓小平同志主持中央工作期间，林业工作有所转机，在国有林区又恢复了计件工资制。1976 年，由于当时形势所迫，部分林业企业又改行计时工资制，随着“四人帮”的垮台，这些企业又很快恢复了计件工资。

5. 1977 年至今。

“文化大革命”的结束，特别是党的十一届三中全会以来，我国林业进入了恢复振兴的新时期。党中央、国务院为振兴林业作了一系列重大决策，特别是在 1979 年颁发了《中华人民共和国森林法》（试行），1980 年 3 月，党中央和国务院发布了《关于大力开展植树造林的指示》，1981 年发出了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，1984 年正式公布了《森林法》。在国有林区，首先恢复了计件工资，恢复和建立起必要的规章制度。1981 年开始在全国范围内开展了确定山林权属、划定自留山、推行林业生产责任制的林业“三定”工作，解决了一些国有林区长期悬而未决的山林权属不清的问题。在学习农业承包责任制基础上，试办了多种

形式的责任制。实践证明，凡是因地制宜，结合林业和自身实际情况，做到责权利相结合的责任制形式，都收到比较好的效果。

“青山遮不住，毕竟东流去”，回顾林业生产经济责任制发展的曲折过程，说明建立林业生产经济责任制是一切生产经营活动的客观需要，是现阶段广大林业职工的迫切要求。当前我们面临的问题是如何进一步完善林业生产经济责任制。为此，我们必须从林业特点和国有林区的实际出发，加强承包的基础定额工作和检查验收工作，去掉死角，使国有林区林业企业内部各个层次和每个职工，都有明确的责任、权力和相应的利益，做到国家、企业、职工三者利益相统一，使国有林区林业生产经济责任制发展到更高的、更科学的水平，以促进林业生产的发展。

（三）国有林区建立林业生产经济责任制的基本原则

党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》把企业实行经济责任制应当遵循的基本原则规定为“责、权、利相结合，国家、企业、职工利益相统一，职工劳动所得和劳动成果相联系”。对国有林区林业企业来讲，所谓责、权、利相结合，就是说不管采用什么形式的经济责任制，对于林业局内部各林场（车间）、工队（工组）和每个岗位、每个职工都要明确规定其责任、权力和经济利益。“责”是前提，“权”是条件，“利”是动力，三者相辅相成，缺一不可。讲国家、企业、职工三者利益相统一，这是社会主义的属性、社会主义生产目的所决定的。国家得大头，全局性的利益方能得到保证；企业得中头，企业方可具备自我改造、自我发展的能力；个人得小头，个人能增收，才能更好地调动起职工的积极性和创造性。只有职工劳动所得和劳动成果

相联系，才能克服大锅饭和平均主义带来的弊端，切实地贯彻按劳付酬的原则。

建立和完善林业经济责任制，必须考虑到国有林区和集体林区之间的差别，从林业生产特点和实际情况出发，在国有林区，既不能照抄照搬农业和工业企业经济责任制的形式，也不可套用集体林区经济责任制经验。

林业生产的特点，主要是森林资源的再生性、林木生长的长期性（指用材林），生态效益的社会性和作业场地的广阔性。森林资源是木材生产的原料，具有再生的特点，只要遵循自然规律和经济规律，森林资源则可以失而复得，周而复始，做到永不枯竭，反之，单纯取材、杀鸡取卵，不注意森林资源的培育，势必导致林业企业生产原料的枯竭，由此决定了林业企业首要任务是培育森林资源。所以，建立林业经济责任制时，必须把培育森林资源作为第一目的。林木生长长期性说明从采种育苗到林木工艺成熟的漫长周期里，经营者不断投入林木生长过程中的活劳动和物化劳动，其效益只能到林木采伐利用时方能得以反映。同时，由于森林生长与自然界有着密切的依存关系，增加了经营上的风险和短期考核上的难度。因此，对林业问题的决策，不能急功近利，既要立足于当前，又要着眼于长远，建立营林生产经济责任制时，既要考核短期阶段效果，更要以长远最终效益为落脚点。森林生态效益的社会性，说明培育和经营森林的是林业企业，受益的则是整个社会。因此，在建立企业与国家之间的经济责任制时，应当把企业为社会提供的生态效益落实到责、权、利中去。作业面积的广阔性的特点，是由森林资源再生性、林木生长长期性以及企业合理的经营规模所决定的。国有林区林业企业经营面积小的为十几万ha，大的可

达七八十万 ha；按职工人数计算，每人平均经营林地面积，小局为 14ha，大局可达 100ha。经营面积如此广阔，作业场地不断地搬迁，林道也不断地延伸，还要不断地新建一些生产设施，从而决定了林业生产需要不断地投入大量的维持再生产费用。这是任何其他工业部门不可比拟的。在确定林业生产经济责任制的承包指标、承包内容等问题时，必须考虑到这些特点。

除林业的这些共同特点之外，与集体林区 and 地方国营林场比，国有林区还有自己的独特之处：

第一，经营规模不同。国有林区的森林集中连片，面积大，跨省区、越地县，是根据森林自然分布和合理经营规模，按山脉水系区划的。集体林区和地方国营林场的经营面积小，农林交错，分布零散。

第二，林业生产力水平和社会化程度不同。国有林区林业企业大都是大中型企业，全民职工多，生产规模大，机械化程度高，专业分工细，协作配合紧凑，社会化大生产。从生产内容上讲，国有林区企业包括了从培育森林、采伐木材以及木材加工、综合利用的全过程，并且有与此相适应的一整套管理手段和专业管理人员。而合作林场或地方国营林场，生产项目少，经营规模小，手工作业比重大，生产效率低，生产经营者多为身兼数业，既务农，又营林，还兼搞他业。

第三，经济成分不同。在集体林区，社队林场经济和社员个人的自留山、责任山经营都属于集体和个体所有制经济。国有林区，全民经济比重大，除此之外还存在集体经济和个体经济成份，需要理顺的经济关系层次较多，在摆正企业与国家、企业与职工的关系的同时，还要注意摆正全民经

济与集体经济、个体经济的关系。

第四，生产经营和社会管理的复杂程度不同。国有林区在开发之前，大都是人烟稀少的原始林区，林区的社会建设是随着企业的建设逐步发展起来的，因此，国有林区林业企业，既是生产经营单位，又承担着政府、社会服务的职责，党政工青妇、工农兵学商、农林牧副渔，无所不包，无所不有，有些企业本身就是政企合一的。而集体林区中，不管是乡、村集体林场，还是联营林场都没有这种多行业、多层次的复杂结构。

第五，计划管理体制不同。从1985年开始，南方集体林区实行放开经营，取消了指令性木材生产计划，木材价格随行就市，每立方米木材平均收购价与过去统一定价比，大约提高了一倍多。1985年10月，国家物价局和林业部联合通知，在集体林区放开经营的同时，规定最低收购价和最高限定销售价。前者主要是为了保护林农的利益，后者则是为了照顾消费者的承受能力。集体林区在计划管理体制上的这一改革，对于调动广大林农发展林业的积极性从物质利益上给予保证。国有林区则不然，木材产量是指令性计划，价格是国家统一牌价，尤其是国有林区现行木材价格水平过低，已经导致林业企业盈利甚微，不少企业目前入不敷出，严重地影响着林业的发展。

鉴于国有林区的上述特点，在建立和完善国有林区经济责任制的过程中应当遵循以下原则：第一，坚持社会主义方向，有利于贯彻落实党和国家的政策法规；第二，有利于加速恢复和发展森林资源，充分合理地利用森林资源；第三，有利于贯彻按劳分配的原则，克服吃“大锅饭”、搞平均主义的弊端，调动起企业（林业局、林场、经营所、小工队等）

和职工林业建设的积极性和首创精神；第四，要坚持责权利相结合，国家、企业、职工三者利益相统一，眼前与长远、局部与全局效益相兼顾的原则；第五，有利于实行科学管理、生产发展和技术进步，提高企业的综合经济效益；第六，在可比条件下，职工的工资、奖金和福利待遇的增长幅度，不能高于劳动生产率、实现利润和人均利税的增长幅度，单位产品或作业量的工资含量和产品成本在可比条件下，只能降低，不能提高。

（四）当前国有林区企业内部经济责任制的形式

目前，在国有林区企业内部实行的林业生产经济责任制主要有两个层次：一是林业局对林场（经营所、车间）；二是林场（经营所、车间）对职工。第一个层次中可归纳以下3种形式。

1. 按模拟利润实行联责联利分成责任制。

这种形式，主要用于木材生产战线。企业按平均利润率的标准，确定伐区、运材阶段的林木产品的内部价格，设立内部银行和内部货币，运用资金、价格、利润等经济杠杆和价值规律的作用，调动基层单位生产经营的积极性，克服各林场之间苦乐不均、吃企业大锅饭的弊病。伐区生产、运材和贮木场之间，随着在产品在各阶段间的转移，按内部价格结算，售价与成本之差，即为该阶段的模拟利润。贮木场的模拟利润则是以木材实际销售额扣除贮木场的生产成本（包括购买运材处的原料费）、税金、更改资金、育林费和企业管理费后的余额。企业根据各单位模拟利润实现额，按既定比例进行联责联利收益分配。

各企业在确定留利比例时，一般都考虑了各单位职工人数，生产任务的大小，福利费和奖励基金的最低额度，以及