

林业经济管理丛书

国营林业计划管理

中国林业出版社

林业经济管理丛书

国营林业计划管理

刘壮飞 编著

中国林业出版社

林业经济管理丛书
国营林业计划管理
刘壮飞 编著

中国林业出版社出版（北京朝内大街130号）
新华书店北京发行所发行 遵化印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 3.75 印张 73 千字
1983 年 6 月第 1 版 1983 年 6 月遵化第 1 次印刷
印数 1—8,000 册
统一书号 4046·1019 定价 0.40 元

4046·1019

前 言

国有林是我国林业的主体，面积占全国森林总面积的52%，蓄积占全国森林总蓄积的75%，原木产量（统配）占全国原木总产量的70%，是我国的主要木材生产基地。更重要的是，国有林大多分布在大江大河的中上游，在保持自然生态平衡中，也发挥着重大作用。如，大兴安岭、长白山、完达山的森林，抚育着三江平原、松嫩平原、松辽平原和内蒙古草原，是东北粮仓和内蒙古牧场的天然屏障。西南高山地区的原始森林，是长江、黄河等主要江河的水源涵养林，也是“天府之国”和“渔米之乡”的“绿色长城”。此外，在国有林区，有大面积的荒山荒地可供造林；有大量的幼壮林和许多成过熟林急待抚育和开发；有丰富的林特产品有待发掘和利用。显而易见，认真保护、合理开发、综合利用国有森林资源，充分地永续地发挥森林的综合效益，是直接关系到四化建设、国土保安、有益当代、造福子孙的一项伟大的社会主义建设事业。

我国是社会主义国家，保护森林，发展林业，必须坚持计划管理的原则，认真做好林业计划管理工作。党的十一届三中全会以来，广大林业干部和群众进一步重视了林业企业经济管理知识的学习，举办了不少各种类型的学习班，编写

和翻译了许多教材和资料，这反映了广大林业干部和群众奋发图强、振兴中华林业的意志，预示着我国林业大有希望，大有可为。

但是，在重视学习林业企业经济管理知识的同时，还要十分重视整个林业部门经济管理知识的学习，特别是要认真学习和研究林业部门计划管理的理论和知识。国内外发展林业的理论和实践都证明，林业的特点决定了在经济管理上，必须要实行计划指导，特别是要从战略角度制定长期计划，充分发挥长期计划的作用和长远的林业经济效益。基于这种认识，编写了这本小读物，就国营林业长期计划中的几个问题，从理论和知识的角度，作些必要的介绍，试图为国营林业建设做一点力所能及的工作。

在编写过程中，承蒙东北林学院林经系副教授张文琪、苑文仲、施荫森，林业部工程师李奋，黑龙江省林业科学院工程师王德源，吉林省林业厅计划处长阎俊国，财务处长孙秉衡，计划处工程师马遼，生产处工程师张云涛等同志的指导和审阅，在此一并表示衷心的感谢。

作者是刚刚开始学习林业经济科学的新手，这本小读物是边学边干的大胆尝试，其中一定会有不少的错误或缺点，恳请读者批评指正。

作 者

1981年7月初稿

1982年4月修改稿

目 录

一、林业计划管理的意义	(1)
(一) 林业计划管理的客观依据	(1)
(二) 林业计划管理的主要任务	(11)
(三) 林业计划管理的基本原则	(20)
(四) 正确认识客观规律, 做好林业计划管理工作	(26)
二、林业计划的种类、指标和编制方法	(30)
(一) 林业计划的种类	(30)
(二) 林业计划指标	(34)
(三) 积极、稳妥地改革现行考核指标体系	(37)
(四) 林业计划编制方法	(39)
三、营林长期计划	(44)
(一) 营林长期计划的重要性	(44)
(二) 营林长期计划的主要指标	(45)
(三) 营林长期计划中的几个主要平衡关系	(51)
(四) 实现营林长期计划的措施	(52)
四、木材采运长期计划	(56)
(一) 木材采运长期计划的意义	(56)
(二) 确定木材生产发展指标的依据	(57)
(三) 合理的木材生产量指标的确定	(59)
(四) 标准采伐量的选择	(63)

(五) 适宜的道路网的规划·····	(66)
五、木材综合利用长期计划·····	(75)
(一) 木材综合利用长期计划的重要性·····	(75)
(二) 发展木材综合利用的途径·····	(82)
(三) 发展木材综合利用的条件·····	(85)
六、世界林业发达国家管理经验借鉴·····	(90)
(一) 世界林业经历的“之”字形历史·····	(90)
(二) 发展林业的正确指导思想和经营方针·····	(95)
(三) 重视和发挥长期计划的作用·····	(97)
(四) 运用法律手段, 保障长期计划的实施·····	(104)
结束语·····	(110)

一、林业计划管理的意义

(一) 林业计划管理的客观依据

我国是社会主义国家，实行计划经济，国家通过制定和实施计划来管理国民经济。计划是人们根据自然规律和经济规律的要求，从自然条件和经济条件的实际出发，推断和预测未来一定时期经济发展的目标，它是国家管理国民经济的基本方法。

林业是国民经济的一个重要部门，林业计划是国民经济计划的重要组成部分。林业计划和国民经济计划是互相依存、互相促进的。林业计划为编制国民经济计划提供依据，国民经济计划又给林业计划规定任务和发展方向。这样，林业计划和国民经济其它部门的计划彼此紧密相联，共同组成了一个国民经济的统一计划。国家按照统一的计划，指导、组织和管理社会生产，有计划地发展社会生产力，逐步满足国家建设和人民生活对物质日益增长的需要。

林业计划管理，就是林业部门在国家统一计划指导下，根据林业生产特点及其实际条件，通过制定长期、中期、短期计划的形式，来管理林业的经济活动。

1. 林业计划管理是林业生产力发展的客观要求

建国以来，我国林业生产由于党和国家的重视，发展

水平逐步提高。在国营林业中，已经广泛地使用了现代林业机械和运输工具进行生产，从而使建国前的那种只靠人畜力为动力的单纯采集原木的简单生产组织形式，发展为营林、木材采运和综合利用三位一体的复杂的生产组织形式。由于林业生产力的发展，使得林业内部的分工越来越细，生产部门越来越多，生产专业化越来越发展。可见，机器的应用扩大了社会内部的分工，增加了特殊生产部门和独立生产领域。随着林业生产分工的发展，各种生产活动之间的依存关系更加密切，协作的规模也更大。例如，营林生产、木材采运生产、综合利用生产三者之间的关系就是这样。三者在发展速度和规模上，必须保持一定的比例关系，如果砍的多造的少，消耗多培育少，则育、采、用的比例就会失去平衡，任其继续下去，就必然使森林资源枯竭，林业生产中断。再如，每一类生产内部再生产的各个环节之间，也都是按着它们客观固有的一定比例关系一环扣一环的互相制约着。营林生产中的采种、育苗、更新、造林和幼林抚育；木材采运生产中的采伐、集材和运输；综合利用生产中的各个工序之间，其中无论哪一个生产阶段或工序发生了问题，都必然会直接牵连着其它生产阶段或工序，如果得不到及时的调整，最后就会影响林业再生产的正常进行。

由上可知，机器的应用，技术的进步，专业化分工和协作的发展，要求生产者之间，生产的各个环节之间，都必须紧密配合，相互协调，统一步骤。因此，就需要严密的科学的计划管理。这正如马克思指出的：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人

的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”^①这就是说，一切大生产都需要计划管理。

在实现林业现代化的过程中，林业生产专业化和社会化的程度越高，林业计划管理就越重要，就越需要按照林业生产内在的比例关系和经济联系来分配生产资料和劳动力。否则，现代化的林业大生产就不会顺利进行，现代化的林业机械设备和技术措施也就不能产生预期的经济效果。所以，林业生产手段的现代化，必然要求林业生产组织管理特别是计划管理的现代化。

2. 林业计划管理是国民经济有计划发展的客观要求

在我国，由于生产资料的公有制消除了生产的社会性和生产资料私有制的矛盾。因此，国民经济各个部门和各个企业被共同的根本利益紧紧地结合成一个统一的整体，彼此相互协作，共同发展。在这样的经济基础上，便产生了国民经济有计划发展的客观经济规律。国家遵循这个经济规律的客观要求，制定统一的计划，并用这个统一计划来管理国民经济。这就是恩格斯早就预言的：“一旦社会占有了生产资料，……社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替。”^②国民经济有计划发展规律，要求国民经济的各个部门都必须严格地按照国家的统一计划组织生产经营活动，全面完成国家计划规定的任务，保证整个国民经济按照计划健康发展。列宁曾经指出：“个个生产部门的一切计划都应当严密地协调一致，相互联系，共同组成一个我们迫切需要的统一的经济计划。”^③如果各个部门的生产经营活

动，不是按国家规定的统一计划来进行，而是各自为政，自由发展，那整个国民经济就必然陷入无政府状态，社会主义计划经济就流于形式。

林业是国民经济的一个重要部门，林业是否按照国家统一计划发展，是否同国民经济发展保持协调、均衡的关系，是直接关系到整个国民经济能不能有计划发展的全局大事，因为林业计划管理对于保证国民经济有计划地发展，具有极为重要的作用。

同时，林业计划管理还直接关系到国民经济发展的速度。国民经济发展速度问题，是社会主义制度下的一个根本问题。因为，社会主义生产目的是，“不仅满足社会成员的需要，而且充分保证社会全体成员的福利和自由的全面的发展。”④实现社会主义生产目的，就要扎扎实实地加快国民经济的发展速度，为不断提高人民的物质文化生活水平创造可靠的日益雄厚的物质基础。而国民经济的发展速度，其基础是每一个部门的发展速度。没有每一个部门的发展速度，就没有国民经济的发展速度。林业的发展速度怎样适应国民经济发展速度的要求？需要从各方面做许多艰苦复杂的工作。其中最重要的是，通过林业计划管理工作，安排好林业内部的各种比例关系。因为比例和速度，二者是一种因果关系。要想有较快的速度和较大的经济效益，各种比例关系就必须协调和均衡。我国森林稀少，林业是国民经济中的一个薄弱环节，在当前和今后一个时期，全面调整好林业内部严重失调的比例关系，保证林业生产发展的速度，就为国民经济的发展速度奠定了必不可少的重要基础。

三十多年来,我们在林业发展的速度和比例的关系上,是有着切肤之痛的教训。例如,在“大跃进”中,只要速度,不要比例,高指标,放卫星,创高产,整山整沟的剃光头,造成了空前严重的采育比例失调,不但未赢得高速度,反而使森林资源遭到空前的大破坏。

在这里需要引申的一个问题,有计划地发展国民经济,是社会主义制度特有的优越性。根据马克思关于社会再生产的原理,任何社会的生产和再生产,都必须根据当时的社会生产条件,在国民经济各部门以及每一个部门内部各个环节之间,按照一定的比例分配生产资料和劳动力,这是存在于各种社会形态的一个共有规律,不会因社会制度不同而消失。但是,这个规律的表现形式,在不同的社会制度里,却是各有差异的。

在社会主义社会,对社会再生产中,必须按照一定的比例分配生产资料和劳动力这一规律,是人们自觉地通过制定和实施国民经济计划来实现的。社会主义国家的国民经济计划,是“按照全社会和每个成员的需要对生产进行的社会有计划的调节。”^⑤国家通过制定和实施计划,在国民经济各部门以及每一个部门内部各个环节之间,合理地分配生产资料和劳动力。如合理利用自然资源,正确规划生产布局,有效地使用资金,恰当安排速度和比例的关系等。自觉地实现按比例发展的要求,保证国民经济持续的、稳定的、迅速的增长,以不断满足人民日益增长的物质文化生活的需要,这是社会主义计划经济最根本的优越性,也是社会主义经济的基本特点。

在过去的一个长时期里，由于在经济指导思想上存在“左”的错误，计划体制和计划方法上存在许多缺点，使计划经济固有的优越性，没有充分地发挥出来，有些时候甚至给经济发展造成停滞倒退。这种情况并不是计划经济本身不好，而是不遵守客观规律，靠长官意志想当然瞎指挥，违背了计划经济要求的结果。在认识计划经济优越性的问题上，应当把有计划发展的客观经济规律同我们主观的计划管理工作科学地区别开来。斯大林曾指出：“国民经济有计划发展的规律，使我们的计划机关有可能去正确地计划社会生产。但是，不能把可能同现实混为一谈。这是两种不同的东西。要把这种可能变为现实，就必须研究这个经济规律，必须掌握它，必须学会熟练地应用它，必须制定出能完全反映这个规律的要求的计划。不能说，我们的年度计划和五年计划完全反映了这个经济规律的要求。”^⑥这就告诉我们，社会主义社会制度本身，并不能自动地保证我们按照客观经济规律办事，因而也并不能自动地保证我们的经济始终有计划地发展。社会主义社会制度，给了我们按照客观经济规律办事的可能性，这是社会主义制度的优越性。但是，要把可能性变为现实性，使人们熟练地运用客观经济规律正确地制定和执行计划，还必须要做出更大的努力，特别是要及时地认真地总结正反两方面的经验，坚持改进计划工作和计划体制中的缺点，自觉地按照客观经济规律办事，才能使计划经济的优越性日益充分地发挥出来。

近几十年来，特别是在第二次世界大战之后，各主要资本主义国家，迫于生产社会化发展的压力，普遍地实行了国家

干预经济的政策。在一些行业和一定经济部门内，在跨国公司或经济共同体的范围内，也采取了一些某种程度某种性质的计划管理措施，对生产进行干预和调节。如有的国家在林业中，建立森林计划体系，保证投资，实行补贴，甚至进行预测等。在一定范围和一定程度内，对促进资本主义生产的发展起了一定的作用。但是，无论现代资产阶级国家怎样竭力加强国家干预，只要仍然存在着生产资料的私有制，就根本不可能对整个国民经济实行计划管理。当前，西方资本主义世界的经济普遍陷入困境，这是不可避免的。

3. 林业计划管理是保护和改造自然生态环境的客观要求

自然生态环境是人们赖以生存和进行生产、生活必不可少的护卫者。怎样使这个护卫者长期保持下去，是社会主义经济和社会发展的重要目标。在实现这个目标的过程中，林业计划管理起着重要的作用。

近代生态系统学说研究证明，无论是保护适宜的天然生态平衡，还是经过合理改造建立适宜的人工生态平衡，森林都发挥着巨大的不可替代的独特作用。森林所特有的间接效益，对生态环境的影响非常巨大而长远，不仅作用于一个局部区域的生态环境，而且对更广大范围的生态环境也产生影响，是人类赖以生存和发展的良好环境的护卫者。森林如果长期遭到严重破坏，失去了间接效益的功能，必然导致生态平衡失调，生物的生存与发展就会受到严重地损害。

据考证，我国的黄土高原，在西周时期，曾经是个植被繁茂的森林草原地带，约有森林4.8亿亩，覆盖率高达53%，林茂草丰，农牧业兴盛，许多封建王朝都曾在那里建

都。从秦朝起，由于长时期的破坏森林，逐渐使自然生态环境失去了平衡，到处童山秃岭，千沟万壑，赤地千里，气候干旱，水土流失，成了穷山恶水之地。直到今天，那里人民的生产和生活仍受其害。

号称我国“天府之国”的四川，历史上森林没有受到严重破坏，解放初期又注意育林植树，因而过去水土流失的问题并不严重。但是，1981年7月至8月间，却两次遭到严重的洪水灾害，使国家和人民的生命财产遭受了惨重的损失。究其原因，经过专家、干部、群众的实地考察证明，除了大气环流是造成特大洪灾的自然因素外，主要是自五十年代后期以后的20多年里连续破坏森林，使水土失去了森林植被的保护，因而一遇暴雨，就山洪暴发，泛滥成灾。

世界上也有不少国家由于滥伐森林，造成土壤侵蚀，洪水泛滥成灾。如美国自1830年开采东部各州山地原始森林后，很大一部分高地已成为不能进行农业生产的侵蚀山地，已失去原有陆地表土的1/3。有的山区，由于坡地森林被毁，几年之内的泥沙淤积量比过去2000年内的淤积量还多。有些水库由于泥沙淤积，丧失了原有蓄水量的32%。苏联1954—1963年间，在哈萨克、西伯利亚、乌拉尔、伏尔加河沿岸和北高加索的部分地区滥伐森林，盲目开荒近6000万公顷，引起“黑风暴”的灾难，每当春季，尘沙飞扬，天昏地暗。1960年3—4月间，“黑风暴”使垦区受灾耕地面积达400万公顷以上。1963年“黑风暴”使哈萨克受灾耕地面积达2000万公顷。哥伦比亚在150多年内砍伐1500多万公顷的森林，致使200万公顷的土地变成荒漠，水土流失面积

达 2000 万公顷，每年约有 21 万公顷耕地收成极少，约有 600 万公顷宜农地不再适宜耕作。

古今中外破坏森林的教训说明，乱砍滥伐，破坏生态环境，损害人类，后患无穷。反之，合理开发，保护森林，就能够创建一个有益当代，荫及后人的优越的环境。有些林业发达国家的经验证明，一个国家的森林覆盖率达到 30%，而且分布又比较均匀，就可以有效地保护和改善国土环境。

为了保护和改造我国的生态环境，就必须使林业有一个大发展，作出长远规划，确定我国不同地区合理的森林覆盖率，安排好林种的划分，扩大防护林的比重，制定实现规划的步骤和措施，使全国人民有一个明确的奋斗目标和实现目标的途径和方法，万众一心，愚公移山，一代接一代的奋斗几十年、几百年，以便达到振兴林业，绿化祖国山河大地的目的。显然，要完成这样的造福子孙万代的建设事业，没有科学的计划管理，是达不到预期目的的。因此，林业计划管理不仅是经济的需要，而且也是保护人类生存环境的需要。

4. 林业计划管理是林业经济管理现代化的客观要求

发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。因此，尽快地改变林业落后的面貌，是社会主义现代化中一项十分紧迫的战略任务。林业落后，一方面表现为林业科学技术落后，林业生产力水平低；更突出地是，经济管理落后。

理论和实践都证明，经济管理先进，会促进生产力的发展；经济管理落后，就阻碍生产力的发展。因此，发展林业生产，在逐步实现林业生产手段和生产技术现代化的同时，

还必须使林业经济管理科学化、现代化。甚至在一定意义上讲，后者比前者更重要。因为没有认真地及时地对落后的经济管理体制进行调整和改革，既或采用了先进的生产手段和生产技术，也很难加快林业现代化的进程。

林业经济管理现代化，其内容是很广泛的，既包括林业部门的经济管理现代化，又包括林业企业的经济管理现代化，还包括采用现代化的管理工具和方法。但是，其中起决定性作用的则是计划管理现代化。因为，我国是计划经济，一切经济活动都是在国家统一计划组织下进行的。“计划能决定我国经济在全国范围内将来发展的方向”^⑦，它对林业再生产的全过程和各个方面都发挥控制和支配作用，它决定着其它管理（技术管理、劳动管理、财务管理、物资管理等）的目的和方向，也决定着各种经济杠杆（价格、利润、信贷等）的性质和方向。周恩来总理还在建国初期就提醒人们，

“计划所造成的节约是最大的节约，计划所造成的浪费是最大的浪费。因此，各级国家机关和企业部门应该首先做好计划工作。”^⑧周恩来总理的重要论述，对于指导我们正确认识做好林业计划管理工作，加速林业经济管理现代化，有着重要的现实意义。

至于其它管理，虽然也是经济管理现代化的必不可少的重要内容，但它们毕竟只是在某一方面或某一范围内发挥作用。如技术管理，它是林业生产的各个方面都离不开的，但它毕竟只是解决如何充分利用现有技术条件，尽力采用新技术，不断研究、改进和发展技术的专业管理，它不仅不能决定林业生产的性质和方向，反而要按照计划管理的目的和要