



基于林业新定位的国有林区经济重构研究

JYU LINYE XINDINGWEI DE GUOYOU LINQU JINGJICHONGGOU YANJIU

蒋敏元 著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于林业新定位的国有林区经济重构研究/蒋敏元著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2005.4

ISBN 7-81076-720-8

I. 基… II. 蒋… III. 国有林-林区-经济结构-研究-中国
IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 038522 号

责任编辑: 王 巍

封面设计: 彭 宇



NEFUP

基于林业新定位的国有林区经济重构研究

Jiyu Linye Xindingwei De Guoyoulinqi Jingji Chonggou Yanjiu

蒋敏元 著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

哈尔滨工业大学印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 8.75 字数 219 千字

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-720-8

F·172 定价: 26.00 元

前 言

“林业新定位下，国有林区经济重构研究”是国家社会科学基金资助一般项目，于2002年6月批准立项，批准号为02BJY035。本书即该项目的研究成果。

本项目研究的目的在于以新的思维创新国有林区发展理论，丰富和发展现代林业经济管理理论；在国有林区全面落实国家林业建设方针政策；对国有林区实现两个根本性转变，适应国家经济结构调整要求，发挥其在生态环境建设上的主体和能动作用，确立新的国有林区经营方向、发展模式、运行机制具有重要的战略意义和紧迫的现实意义。

本项目研究成果的内容共分六个部分。

第一部分是总论性研究，历史地分析了国有林区发展建设的理论与实践历程；确定了课题的总体研究思路和研究方法。

第二部分是关于国有林区的重新定位及经济重构框架的研究。论述了国有林区重新定位的原则；提出了国有林区新定位的基本内容；研究并提出了国有林区经济重构的总体框架。

第三部分是关于国有林区经济结构重构的研究。在研究经济结构重构的一般原则与思路的基础上，分别就国有林区的所有制结构重构、产业结构重构、森林资源结构重构、生产力布局重构进行了具体研究。

第四部分是关于国有林区林业微观主体重构研究。研究并提出了国有林区林业微观主体重构的思路，新的林业微观主体的运行；以及微观主体重构的策略。

第五部分是关于国有林区社会结构重构的研究。本部分主要研究了经济重构与社会重构的关系；分析了国有林区现行的社会状况；研究了国有林区的社会结构重构、劳动力资源配置重构、

政府社会管理职能重构、社会组织重构、社会文化结构重构、城镇化建设。

第六部分是关于国有森林资源经营管理体制重构的研究。研究了国有林经营管理的基本制度；国有森林资源的经营模式、管理体制和国有森林资源经营管理的组织。

本项目研究成果的重要观点或对策建议主要归纳如下：

1. 东北、内蒙古国有林区重新定位是确定林区在国民经济和社会发展中地位、把握其发展方向的需要，是确定林区发展阶段、制定其发展战略的需要，是转变林区发展模式和运行机制的需要，是实施“天保工程”、建设现代小康林区的需要。提出了东北、内蒙古国有林区新定位的基本内容，即“保护和改善生态环境，维护国家生态安全的主体；是维护生物多样性，实现山川秀美的主导力量；是国家林产品的生产基地。”提出了东北、内蒙古国有林区发展的指导思想和发展方向，即建设现代小康林区，进行林区产业经济向林区区域经济的转换，实施生态战略；发展特色经济，建设现代林区生态系统。

2. 提出了国有林区经济重构的目标和具体任务。目标是按照生态优先和可持续发展的原则，遵循市场经济规律，重新确立国有林区经营发展方向，对林区发展模式、运行机制、制度选择等进行重构，实现国有林区经济要素的重新组合和配置。其中包含经济体制的重新安排，经济结构的重新调整，经济制度的重新制定，社会制度等多方面的变革。主要任务是根据国有林区经济新定位，将恢复和管护好森林资源，发展壮大和完善生态系统，建设发达的林区产业体系作为林区发展的根本指导思想；用可持续发展观和现代林业、生态林业思想指导林区发展；打破国有林区以木材生产为中心的传统森工产业发展模式，构建多资源、多产业综合发展的产业发展体系。

3. 国有林区所有制结构的调整，应实现所有制形式的多元

化,特别是加大非公有制林业的比重;产业结构调整的重点是加大对第一产业的投入,增加第二产业的比重,以森林旅游为龙头,加速第三产业的发展;对森林资源的价值(功能)多样性进行重新认识,并在新的认识的基础上进行结构调整;要打破原有的生产力布局,在区域范围内打破林业局界限,进行生产力布局的调整,为林业企业(林场)未来发展提供了新思路。

4. 市场经济的基本规则是国有林区林业微观主体重构的经济基础,新的微观主体构造符合帕雷托改进原则,突出了国有林区林业生产的专业化分工,可以节约交易费用,提高资源配置效率,促进国有林区林业的市场化进程,因此重构是目前条件下较为理性的选择。国有林区林业微观主体重构是制度创新过程。新的林业微观基础的主要特征是:各主体目标的专业化与整体目标的综合化由产业单一、分散向产业间系统复合转化,由有利于木材生产向有利于森林资源培育方向转化,以及企业制度的差异化,等等。

5. 新的林业微观主体主要包括两类:一类是基础性林业企业;另一类是商品性林业企业。前一种以森林资源的培育等经营内容为主,后一种以各种林产品加工生产为主。

6. 国有林区林业微观主体重构的基本思路。在打破现行国有森工企业格局的基础上,建立起符合相关基本准则的林业企业群,依据不同的类型,分别建立不同的运行机制,管理体制和企业制度,并通过对其运行的科学预期,进而构想了国有林区林业企业的发展道路和未来发展的基本格局。

7. 提出国有林区经济结构重构与社会结构重构是互动式协调发展的。国有林区经济结构调整是社会结构重构的基础;产业结构调整推动着国有林区社会结构的高级化;国有林区社会结构重构是经济结构重构的外生影响变量。

8. 指出国有林区政府社会管理职能的发挥是隐性的,实质

上在国有林区是不存在一个完全独立的、具有相对理性和有效性的、能全面发挥林区社会管理职能的林区政府。国有林区社会管理职能长期以来都是隐含在国有森工企业的管理职能体系当中的。重点从林区政府社会管理的职能主体、职能客体、职能方式以及职能环境四方面探讨了国有林区政府社会管理职能的重构,并提出了有效发挥政府社会管理职能的原则。

9. 从国有林区社会组织的特点出发,分析了它的新变化,提出缺乏有效率的、规范的、自治的社会组织是国有林区社会组织目前存在的明显缺陷,认为社会组织重构是国有林区社会实现现代化的基础,设计了重构国有林区社会组织应坚持的原则,在此基础上构建了社会组织重构的路径:一是加强对原有传统组织的建设,二是吸收现代化的先进要素,构建新型社会组织:(1) 组建健全而有效的国有林区社会自治组织;(2) 组建小城镇的社区组织;(3) 组建一个以产前、产中、产后服务为主要功能的产业协会组织。

10. 认为社会文化重构是国有林区社会结构重构的起点,分析了国有林区社会文化重构的动因,指出价值观的重构是国有林区社会文化结构重构的核心。提出重构国有林区社会文化应从两方面入手:一是改造国有林区社会文化的传统层面;二是构建国有林区社会文化的现代层面。探讨了国有林区社会文化重构的运作机制,并提出了规范性对策。

11. 国有林区小城镇的建设和发展应该成为国有林区社会发展的主体模式。现代林业的制度创新是国有林区域镇化建设与发展的根本保证;林区小城镇的建设要科学规划、合理布局;林区小城镇建设投资的多元化和经营的市场化;建立新型的林区小城镇管理体制。

12. 首次提出了国有森林资源经营管理的任务和原则;对国有森林资源经营模式和管理体制进行设计,提出国有森林资源应

采取森林多效益主导利用模式，采取由国家林业局直接经营管理的政府主导的管理体制，提出了国有森林资源经营管理组织的具体方案；提出了国有森林资源的政府主导、社会公众参与的监督新模式。

本项目研究的主持人：蒋敏元教授。主要参加人：王海博士、万志芳教授、王玉芳讲师、李尔滨、韩松岭。

本项目研究是在国家哲学社会科学规划办公室、黑龙江省哲学社会科学规划办公室的指导下，在东北林业大学科学技术处和经济管理学院的具体指导和支持下，由课题组全体成员共同努力完成的。在整个课题的调研过程中得到了国家林业局有关司局、中国林业科学院信息中心、吉林省林业厅及森工集团、黑龙江省林业厅及森工总局、黑龙江省林业科学院、大兴安岭林业集团公司等林业管理单位和有关院校领导、专家、学者热情的帮助。在此，我们对为本项目研究做出过贡献的所有单位和个人一并表示由衷谢意！

由于课题研究设计领域宽、问题新、难度大，加之课题组成员的能力和 time 有限，本项目研究成果会存在许多缺点与不足，敬请批评指正。

作 者
2004 年 9 月

目 录

1 导 论	(1)
1.1 课题研究的背景、目的和意义	(1)
1.1.1 研究的背景	(1)
1.1.2 研究的目的和意义	(4)
1.2 国内外研究现状	(5)
1.2.1 林业和国有林区定位和发展战略的研究	(5)
1.2.2 国有林经营指导思想问题研究	(9)
1.2.3 国有林区产业发展问题研究	(13)
1.2.4 国有林区社会结构变迁问题	(14)
1.2.5 国有林区森工企业改革问题	(16)
1.2.6 国有林经营管理体制问题研究	(17)
1.3 本课题的研究思路、研究方法	(23)
1.3.1 基本思路	(23)
1.3.2 研究方法	(23)
2 国有林区的重新定位及经济重构框架	(24)
2.1 国有林区的形成与发展	(24)
2.1.1 国有林区的形成	(24)
2.1.2 国有林区的现状特征	(27)
2.2 国有林区发展存在问题的原因剖析	(30)
2.3 国有林区重新定位的必要性及意义	(31)
2.3.1 确定林区在国民经济、社会发展中的地位,把握发展 方向	(31)
2.3.2 确定林区发展阶段和本质属性,科学制定发展战略	(32)

2.3.3	转变林区发展模式和运行机制	(33)
2.3.4	实施天然林保护工程,探索林区建设小康社会途径 ..	(34)
2.4	国有林区重新定位的构想	(34)
2.4.1	国有林区重新定位的基本内容	(34)
2.4.2	新定位下国有林区基本发展框架	(39)
2.5	国有林区经济重构的框架设计	(41)
2.5.1	经济重构的内涵界定	(41)
2.5.2	新定位下国有林区经济重构的主要目标	(43)
2.5.3	国有林区经济重构的具体任务	(44)
3	国有林区经济结构重构	(47)
3.1	国有林区经济结构重构的指导思想、依据和原则	(47)
3.1.1	指导思想	(47)
3.1.2	重构的依据	(48)
3.1.3	重构的原则	(50)
3.2	国有林区所有制结构重构	(53)
3.2.1	政策背景	(53)
3.2.2	从“六大工程”分析所有制结构重构的必然性和可能性	(54)
3.2.3	所有制结构重构的策略	(56)
3.3	国有林区产业结构重构	(59)
3.3.1	当前国有林区产业结构存在的问题	(60)
3.3.2	国有林区产业结构重构的原则	(62)
3.3.3	国有林区产业结构重构策略	(62)
3.4	国有林区森林资源结构重构	(70)
3.4.1	对森林资源价值的再认识	(71)
3.4.2	国有林区资源结构重构的方向和策略	(73)

3.5 国有林区生产力布局重构	(76)
3.5.1 国有林区生产力布局存在的主要问题	(77)
3.5.2 国有林区生产力重新布局的对策	(78)
4 国有林区林业微观主体的重构	(83)
4.1 重构的理论基础	(84)
4.1.1 现代林业理论是重构的行业理论基础	(85)
4.1.2 现代市场经济理论是重构的经济理论基础	(86)
4.1.3 重构的经济可行性	(87)
4.2 国有林区林业微观主体重构的内涵	(88)
4.2.1 重构对象的两重性	(89)
4.2.2 重构的实质	(89)
4.2.3 重构内容的复合性	(90)
4.2.4 重构的目标	(91)
4.3 新的林业微观基础确立的基本准则	(92)
4.3.1 生产经营内容体系要与森林资源系统综合开发整体 匹配	(92)
4.3.2 微观基础目标是生态优先, 综合效益协调产出	(93)
4.3.3 微观经济主体要坚持区域化、开放式	(94)
4.3.4 微观经济基础要符合社会主义市场经济体制的总体 要求	(95)
4.4 林业微观主体重构思路	(96)
4.4.1 打破现行国有森工企业的制度安排	(96)
4.4.2 建立新的林业微观经济基础	(99)
4.5 基础性林业企业的运行	(103)
4.5.1 公益林生产经营企业的运行	(103)
4.5.2 商品林生产经营企业的运行	(106)
4.6 商品性林业企业的运行	(109)

4.6.1	商品性林业企业运行的基本模式	(109)
4.6.2	商品性林业企业运行的基本规律	(110)
4.7	国有林区微观主体重构的对策	(111)
4.7.1	建立新的林业微观基础运行的制度基础	(111)
4.7.2	实施有效的过渡性对策	(114)
4.7.3	国有林区林地资源重新配置对策	(118)
4.7.4	林产品加工企业的整合对策	(120)
4.7.5	国有林区政企分离的步骤与策略	(127)
5	国有林区社会结构重构	(131)
5.1	国有林区经济结构重构与社会结构重构的互动 ..	(132)
5.1.1	国有林区经济结构调整是社会结构重构的基础	(132)
5.1.2	国有林区产业结构调整推动着国有林区社会结构的 高级化	(133)
5.1.3	国有林区社会结构重构是经济结构调整的外生影响 变量	(135)
5.2	国有林区社会结构因素分析	(136)
5.2.1	国有林区社会结构现状分析	(137)
5.2.2	国有林区社会结构重构过程中的障碍	(142)
5.2.3	现阶段国有林区社会发展水平评价	(144)
5.3	国有林区社会结构重构的基本模式选择	(149)
5.4	国有林区社会结构重构的总体思路	(151)
5.4.1	确立社会发展向中心社区倾斜的国有林区社会发展 战略	(152)
5.4.2	完善中心社区的社会管理功能, 转换国有林区 政府社会管理职能	(153)
5.4.3	加快劳动力调整和转移, 加快城市化步伐	(154)
5.5	国有林区劳动力资源配置重构	(154)

5.5.1 国有林区劳动力资源配置重构的必要性	(154)
5.5.2 国有林区劳动力资源配置重构的制约因素	(156)
5.5.3 国有林区社会劳动力资源主体角色转变	(157)
5.5.4 国有林区劳动力资源配置重构的主要思路、原则和 转换框架	(159)
5.5.5 国有林区劳动力资源配置重构的主要途径	(160)
5.5.6 国有林区劳动力资源配置重构过程中应注意的 问题	(162)
5.6 国有林区政府社会管理职能重构	(164)
5.6.1 国有林区社会管理组织体制的形成与现状	(164)
5.6.2 国有林区政府社会管理体制重构的设想	(166)
5.6.3 国有林区政府社会管理职能有效发挥应该遵循的 原则	(174)
5.7 国有林区社会组织重构	(175)
5.7.1 国有林区社会组织的特点	(175)
5.7.2 社会组织重构是国有林区社会实现现代化的基础	(179)
5.7.3 国有林区社会组织重构的原则	(180)
5.7.4 国有林区社会组织重构的路径选择	(182)
5.8 国有林区社会文化结构重构	(185)
5.8.1 社会文化重构是国有林区社会结构重构的起点	(185)
5.8.2 国有林区社会文化重构的动因	(187)
5.8.3 国有林区社会文化结构重构的核心——价值观的 重构	(190)
5.8.4 国有林区社会文化重构的思路	(192)
5.8.5 国有林区社会文化重构的机制	(194)
5.8.6 国有林区社会文化重构的原则	(195)
5.9 国有林区城镇化建设	(198)
5.9.1 城镇化是国有林区社会结构重构的重要内容	(198)

5.9.2 国有林区城镇化模式选择	(201)
5.9.3 国有林区城镇化建设的动力机制	(208)
5.9.4 国有林区城镇化建设发展的主要对策	(220)
6 国有森林资源经营管理体制创新	(238)
6.1 国有林经营管理的基本制度	(238)
6.1.1 产权管理是森林资源经营管理的基本制度	(238)
6.1.2 国有林区森林资源管理的产权安排	(239)
6.2 国有森林资源经营管理的任务与原则	(241)
6.2.1 国有森林资源经营管理的任务	(241)
6.2.2 国有森林资源经营管理的原则	(242)
6.3 国有森林资源的经营模式和管理体制设计	(244)
6.3.1 我国国有林经营模式的基本设定	(244)
6.3.2 我国国有林管理体制模式的选择	(245)
6.3.3 国有森林资源经营管理的组织	(247)
6.3.4 国有森林资源经营管理业务关系	(250)
参考文献	(255)

1 导 论

1.1 课题研究的背景、目的和意义

1.1.1 研究的背景

20 世纪 90 年代初,特别是 1992 年联合国环境与发展大会以后,世界林业在经历了森林原始利用和工业利用两个阶段后,开始进入一个新的发展阶段——以可持续发展为目标的现代林业阶段。各国林业已经或正在出现如下共同特征:一是随着经济发展和社会进步,林业开始由传统的以产业为主的发展方式向生态经济型林业转变,林业的生态和社会功能逐渐成为各国林业经营的首选或重要目标;二是可持续发展理论和现代林业思想的提出为遏止生态危机,实现经济、生态、社会的协调发展提供了理论指导。以生产木材为主要目的的永续利用转向林业整体的可持续发展,人们由单一对木材和林产品的需求转化为对生态、社会和木材等多方面的需求,出现了享受型需求超过物质产品需求的趋势,能够满足多元化目标的林业可持续发展模式应运而生;三是林产工业的发展由依靠天然林转向以依托人工林为主;四是产品结构出现了以原木利用产品为主转向以纤维利用产品为主的趋势,各种纸产品和非单板型人造板产量不断增加,而锯材、胶合板等产品相对趋于减少;五是营林业由以发展用材林为主转向用材林和公益林共同发展。世界林业发展的这些特征,反映出人们对森林的依赖和科学开发利用意识的增强,是人类文明进步的重

要体现。

世界各国国有林和国有林区是林业发展的重要组成部分，发挥着举足轻重的作用。19世纪前后，发达国家国有林开始形成，如俄国于1786年、日本于1871年、美国于1891年、新西兰于1920年、瑞典于1859年、加拿大于1885年，先后由国家制定并颁布了法令、法规，划出了国有林区域，成立了国有林管理机构，并对国有林有关管理做了明确规定。到20世纪初，一些发达国家国有林区先后进入全面发展阶段，其特点是：管理体制逐步理顺，国有林面积迅速扩大，经营水平逐步提高，林区经济稳步发展。“二战”以后，各国都十分重视森林恢复，扩大了国有林比重，加强了相关理论研究，采取了十分有效的措施，使国有林得到良好发展，林区经济发展也较快。国有林逐步迈入集约经营、多种利用发展阶段，国有林区也步入良性发展的轨道。但也存在一些矛盾和问题，主要是：管理体制尚需进一步完善，同时财政负担不断加大等。

我国在由前工业化阶段进入工业化迅速发展时期后，经济、资源、环境之间的矛盾日趋突出，大自然的警示和我们遭到的报复也不断增加，从某种意义上说，我们在经济发展中对自然界的侵犯已经超出了自然界对这种侵犯的同化能力，实质上透支了后代的生存和发展条件，产生了严重的生态危机。如今，我国已经确立了可持续发展战略，中国的未来发展要在把握发展经济同保护资源和环境的内在规律基础上，从国家和民族的长远发展考虑，正确处理好经济建设同人口、资源、环境之间的关系。这是我国可持续发展战略的精髓，是生态文明社会开始形成的标志，必将引发我国林业主导需求的改变。

当前我国林业面临着前所未有的发展形势：国家已不再依靠采伐森林进行原始资本积累；农业条件基本过关，为森林恢复提供了空间；可持续发展基本国策的确立决定了我国要走环境经济

模式；中国林业的资源短缺、适宜环境短缺、制度短缺已引起世界范围的关注，市场经济的发展逼迫林业重新进行制度设计。中共中央、国务院作出《关于加快林业发展的决定》，将生态建设、生态文明、生态安全作为新时期林业发展的指导思想和新世纪上半叶中国林业发展总体战略思想的核心内容，并从全局战略高度对林业做出全面的科学定位：“林业是一项重要的公益事业和基础产业，承担着生态建设和林产品供给的重要任务。在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位；在生态建设中，要赋予林业以首要地位；在西部大开发中，要赋予林业以基础地位。”在林业新的定位下，我国林业发展目标和方向将发生根本改变，林业将实施生态优先的发展战略，承担培育、管护和发展森林资源，保护生物多样性、森林景观、森林文化遗产和提供多种森林产品的根本任务，肩负着优化生态环境、促进经济发展的双重使命。

我国国有林区经济发展模式是仿照前苏联的模式形成的，带有自然经济特征的产品经济管理模式。国家依据林业发展指导思想对国有林区直接引入了森林三大效益一体化发展战略和经营模式，并以国有森工企业这一特殊的政企合一体制来经营开发国有林。改革开放以来，国有林区不断加大改革力度，努力适应社会主义市场经济的要求，林区经济发生了很大变化，开始建立适应社会主义市场经济要求的新体制。特别是实施天然林保护工程，加强了国有森林资源的保护，促进了国有林区经济与社会发展；国家实施振兴东北老工业基地战略，为国有林区森工企业发展提供了新的发展机遇。但由于自然和社会环境的限制，以及森林资源经营的特殊性，林区经济体制改革十分缓慢，远不能适应市场经济和生产力发展的要求，暴露出一系列深层次矛盾。林区经济的进一步发展应建立在现有问题得以解决的基础上。同时，随着我国林业重新定位，国有林区在社会发展中的作用必然也要重新

定位,发展方向应进行相应调整。形势的发展、社会的进步和人们观念的变迁迫切要求国有林区加快变革,并实现全方位综合变迁。

1.1.2 研究的目的和意义

1.1.2.1 研究的目的

(1) 破除渐进式改革造成的各种扭曲局面,走出路径依赖,提出国有林区发展的根本方案,实现理论创新,为国有林区发展提供理论指导。

(2) 重新设计国有林区发展方向、定位、经济体制、运作方式、发展模式,进而提出国有林区经济体制新构架理论,即重新构造国有林区经济和社会发展模式。

1.1.2.2 研究的意义

市场经济的引入给中国经济带来了前所未有的机遇,呈现了经济繁荣。对国有林区这一特殊行业的特定区域而言,这种机遇带来了更快发展的希望,也带来巨大的挑战。林业的弱质特征、林区目前存在的经济危困和资源危机现象,都使国有林区特别是森工企业在市场竞争中处于不利地位。社会对林业的特殊要求,使林区发展要承受更大的压力。研究国有林区现状,剖析其发展中的困难和深层次的问题,把握好国家实施天然林保护工程给林区带来的发展机遇,创造一种可以培育市场要素的机制和为这种机制服务的社会环境,在复杂的利益关系和各种因素交织的网络结构中对错综复杂的国有林区运行机理做出准确的理论概括,并在理论的指引下提出一种可行的制度变迁方案,对于国有林区的可持续发展和建设现代小康林区具有重要的意义。