

[文章编号] 1005 - 1597 (2022) 03 - 0107 - 08

1949—1966 年我国林业建设的实践探索

■ 任 铃

[摘要] 新中国成立以后,为推动我国林业建设和发展,党和政府进行了一系列实践探索。比如,在林业建设中明确党的领导地位,确立各级党委负责林业工作的管理体制,广泛发动社会各界参与造林,并大力培养林业人才;坚持护林造林育林,有计划地发展林业,并对木材资源进行更加合理的利用,同时不断提高我国林业科学技术水平;制定林业工作管理规章制度,明确山林林权归属,建立育林基金制度,等等。1966年,我国召开全国林业工作会议,对新中国成立后的林业建设工作进行总结。至此,我国开始摸索出来一条我们自己的发展林业的道路,而且取得了初步成效,基本满足了国民经济社会发展需要,同时较好保障了人民生活,有效改善了自然生态环境。

[关键词] 新中国;林业;社会主义建设

[中图分类号] K279

[文献标识码] A

新中国成立之时,由于长期过度开垦、战乱破坏、乱砍滥伐等历史原因,我国已经是一个贫林国家,全国森林覆盖率仅为 8.6%^[1],加之资源分布不平衡、运输困难,林业工作的基础非常薄弱。新中国成立以后,中国共产党深刻认识到森林资源对于一个民族独立国家所具有的重要意义和价值,高度重视在发展国民经济的同时有序推进林业建设。毛泽东指出,“森林是很宝贵的资源”,一个国家获得解放后既要发展工业、农业、畜牧业,也“要发展林业,林业是个很了不起的事业”。^[2]此后,经过实践和探索,我国逐步形成了发展林业的多项行之有效的举措。1966年,我国召开全国林业工作会议,对新中国成立后林业建设取得的成就经验进行了总结,并集中讨论了第三个五年计划时期林业工作的方针任务等问题,成为我国林业建设的重要历史节点。正如此次会议所总结的:“十六年来,林业建设的发展不仅取得了很大成绩,积累了丰富的经验,而且开始摸索出来一条我们自己的发展林业的道

路。”^[3]1949—1966年是我国林业发展的起步和奠基期,对这一时期林业工作举措的梳理总结,对于今天更好开展林业工作、推动生态文明建设,仍然具有一定启示意义。

一、确立林业工作的领导力量和建设主体

新中国成立时,全国林业工作缺乏统一领导,护林造林育林的专门队伍和专业人才极为稀缺,同我国开展林业建设以满足国民经济与社会发展需要的需求严重不相匹配。在党的领导下,我国积极建立林业工作领导体制,广泛发动社会各界参与造林,着力培养各级各类造林队伍和专业人才,为我国林业工作的科学持续发展提供了保障。

(一) 坚持党的领导,确立各级党委负责林业工作的管理体制

林业事关国计民生,加之过去落后薄弱的基础,新中国急需在林业工作方面实现统一协调领导。1949年10月,在党的领导和部署下,中央人民政府林垦部成立,下设四个司,负责

[1] 参见国家林业局编《中国林业五十年:1949—1999》,中国林业出版社1999年版,第5页。

[2] 《毛泽东论林业》(新编本),中央文献出版社2003年版,第50、57页。

[3] 《中共中央文件选集》第50册,人民出版社2013年版,第372页。

全国林业经营和林政工作。其中,林政司负责发布护林防火、封山育林、清理林权和制定山林管护法规等,造林司负责领导组织治山治水活动,森林经理司负责在森林资源调查的基础上开展科学经营和业务管理,森林利用司负责采伐、运输、林产化工产品的利用。此后,党对林业工作的领导机制逐渐建立起来,各级党委负责林业工作的领导体制逐步形成。1951年7月25日,《中共中央批转中南局关于山林经营和分配问题的报告》提出:“山区及林区的各级党委应把领导林业生产列为重要任务之一”^[1]。同年11月,为进一步优化工作分工、提高政务效率,中央人民政府委员会第13次会议决定将林垦部更名为林业部,将其所管辖的垦务工作移交给农业部负责,从而使林业部专门承担与森林管理工作相关的职责。同之前相比,这是林业建设更为专门的管理机构,为我们党更加有序地领导全国的森林保护和造林绿化等工作,提供了更为有力的抓手。1958年,“一五”计划完成后,为适应经济发展新的任务要求,我们党开始进一步改进完善中央和地方党委的工作方法,完善工作内容。毛泽东在《工作方法六十条(草案)》中就提出,要由县以上各级党委主抓林业、绿化等社会主义建设工作的重要建议。^[2]到20世纪60年代,我国已经初步确立了各级党委在林业工作中的领导地位,并在林业企业中充分发挥党委的作用,在已经试行基本核算制的林场或相当于林场一级的生产单位,实行党总支领导下的场长负责制。同时,我们党还不断加强各省(区)、地(盟)委对林区生产建设的全面领导,定期检查各项林业方针政策和国家计划的执行情况,审查林区生产建设的总体规划。县(旗)以下的地方党委积极领导林区的政法、财贸、文教、卫生,特别是农业生产和护林防火工作,监督企业对党和国家政策、法令的贯彻执行。

(二)贯彻群众路线,广泛发动社会各界

[1]《中共中央文件选集》第6册,人民出版社2013年版,第358页。

[2]参见《毛泽东文集》第7卷,人民出版社1999年版,第345、346页。

参与造林

与自然更新相比,人工造林能够根据国家需要和自然条件,合理安排种植数量与比例,具备诸多优势。而人工造林需要由稳定的造林队伍来完成。为此,在党的领导和政府推动下,我国大力组织动员社会各界力量参与到造林工作中。1953年9月,政务院下发《关于发动群众开展造林育林护林工作的指示》,对群众在造林、育林、护林等方面的行动进行了全面指导,推动我国逐步开创了“坚持群众路线,坚持自力更生,坚持艰苦奋斗,坚持技术革命,大搞群众运动,全党全民办林业的道路”^[3]。尽管受主客观条件影响,当时的群众性造林运动还存在诸多局限,但这一做法在总体上充分肯定了群众在造林工作中的主体地位,有效调动了群众力量,显著增加了造林面积,培养了群众的生态环境保护意识。比如,据《关于一九五五年国家决算和一九五六年国家预算的报告》显示,“在林业方面,1955年完成造林面积2560多万亩,比1954年完成数增长47%”^[4]。1956年,中共中央进一步向全国发出“绿化祖国”的伟大号召。此后,群众性植树造林运动得到更为深入的发展。在广泛鼓励和发动群众造林的基础上,我国不断探索创新组织形式,壮大造林主体。1957年7月17日,陈云出席国务院常务会议时,指出林业是个大问题,并根据我国实际情况,将造林作为解决林业问题的主要出路。他提出,要“个体造林、合作造林、国家造林一齐上”^[5],以便扩大造林规模,既为未来开发利用储备森林资源,又可发挥其改善自然气候环境的作用,从而更好改善人民生活、满足国家需要。20世纪60年代,为改变一些地区水土流失非常严重的状况,中央又决定建立专业化部队,在群众力所不及的地区实施大兵团作战,植树种草、保持水土。当然,在各种组织形式中,国营林场是中坚力

[3]《中共中央文件选集》第50册,第373页。

[4]《建国以来重要文献选编》第8册,中央文献出版社1994年版,第332页。

[5]《陈云年谱》(修订本)中卷,中央文献出版社2015年版,第569页。

量。为了更好地激发广大林业职工的工作积极性，加强对森林的抚育、保护和管理，1961年，刘少奇在视察东北林区时，提出建立营林村的设想。简单来说，营林村是全民所有制的经济组织，在经营管理上按照人民公社的办法进行，是国有林区营林的基层事业单位。林业部后来还提出：“为了发挥营林村社员的劳动积极性，林业局、国营林场对营林村可实行任务包干制，按照计划把各项生产任务按季或全年一次包给营林村，并要实行定期检查，按照各项生产的劳动定额和生产进度发工资，少做了少得，多做了多得。”^[1]这样，国家森林有人管理，林区职工也有了生产增收的动力。仅1961年，“黑龙江省办起了150多个营林村，取得了一定的经济效益”^[2]。此后，营林村这一长期建设林区、发展林业生产的组织形式也在全国得到推广和巩固。

（三）夯实林业建设基础，大力培养林业工作人才

人才培养是新中国林业建设的基础性工程。1949年林垦部成立后，只有27名组成人员^[3]，其中多为林学专家，并且有着较为丰富的教学、科研和工作经验。但从全国范围看，我国林学专业人才数量极为稀少。因此，通过专业化院校大批量培养林业人才，成为新中国成立后林业建设工作的一项重要任务。党和政府对教育工作高度重视，大力支持对包括培养林业人才在内的教育体系的建设。1950年10月，全国林业教育会议召开，决定在南京大学、金陵大学等院校的农学院和北京农业大学等7所高校设置学制2年的森林专修科。1952年，借全国高校院系调整之机，教育部在已有基础上设立北京林学院、东北林学院、南京林学院3所专门学院，并保留12个农学院的森林系。通过以上举措，不仅培养了大量林业人才，而且初步完成了新中国林业教育体系的构建。这

些林业院系建成后，师资力量不足又成为亟待解决的问题。为此，林垦部在1952年将全国各大学、农学院森林系以及林业专修科的毕业生共计1200人左右，统一安排到各个林学院和一些农学院森林系任教，并让这些年轻教师在完成授课任务后，到林业生产第一线进行调查研究、亲自参加生产实践、编写新教材等，以便将专业知识和丰富的实践经验结合起来，从而有效解决了林学院等设立以后的师资短缺问题。1954年，林业部成立教育司，促使全国的林业教育逐渐走向正轨。^[4]1958年，全国多地开办起专门的林学院，除了全国3所重点林学院外，云南、四川、广西、湖南、广东、山东、浙江、内蒙古、吉林等地先后都开办了林学院。截至1958年，全国独立的林业高等院校和设在农学院中的林学系的在校生已经达到3万多人。^[5]1961年8月8日，刘少奇在视察东北林学院时，对我国林业人才培养提出进一步要求。他强调，要大力培养懂林业知识和林业科技的优秀人才，选拔知识分子参加各级领导班子，培养精通林业业务管理人员，并将这些专业人才输送到林业管理岗位等，通过多层次、多渠道的人才培养和使用，使他们为我国林业建设作出贡献。“只有这样，我们的林业事业才能兴旺发达！”^[6]此后，全国各地兴办的林业类学校不断增加，为中国林业事业的持续发展提供了人才保障。

二、坚持护林造林育林，合理采伐利用森林资源

在政务院（1954年改为国务院）的支持推动下，林垦部于1950年2月28日至3月8日，在北京召开首届全国林业工作会议，提出了“普遍护林，重点造林，合理采伐与利用”^[7]的林业建设基本方针。4月14日，政务院第28次政务会议审议通过了《关于全国林业工作的指示》，

[1] 《刘少奇论林业》，中央文献出版社2005年版，第216—217页。

[2] 《李范五回忆录》，中央文献出版社2012年版，第350页。

[3] 参见《李范五回忆录》，第255页。

[4] 参见《李范五回忆录》，第262—263页。

[5] 参见《李范五回忆录》，第265—266页。

[6] 《刘少奇论林业》，第156页。

[7] 《1950年林业大事记》，国家林业和草原局政府网2000年12月9日。

将这一方针进一步确定下来。通过严格落实护林造林育林的指示精神以及对森林资源的合理采伐利用,我国林业建设取得了扩大林木资源总量和提升林木利用效率等初步成效。

(一) 保护森林,有计划地发展林业

新中国成立之初,由于人民生活困难、管理经营不善等原因,林木遭到大量砍伐,自然灾害频发,造成我国本就匮乏的森林资源受到进一步破坏,林地面积不断缩小。林垦部成立后,在首届全国林业工作会议召开前,对华北等5个省的山荒、沙荒、碱荒和林业情况进行了调查。在调查中发现,1950年,全国各地的水灾、旱灾接连不断,与森林被大量采伐破坏有密切关联。时任林垦部部长梁希认为,产生自然灾害的一个重要原因是生态环境中森林的缺位,指出“这都是森林生态遭到破坏后大自然对人们的报复”^[1]。因此,保护当时已有的森林资源,成为新中国成立之初林业工作需要首先着力之处。1950年5月,政务院审议通过的《关于全国林业工作的指示》提出,“我们当前林业工作的方针,应以普遍护林为主,严格禁止一切破坏森林的行为”^[2]。同年8月,中央批转了《华东局关于禁止盲目开荒及乱伐山林的指示》,要求各地禁止盲目开荒,提倡保护山林。上述要求在提升人民群众的护林意识和规范护林行为等方面取得一定成效,减少了人为烧山、盗伐森林等毁林行为的发生。“重点造林”是新中国发展林业的又一方针举措,即“有计划地进行造林,并大量采种育苗以备来年造林之用”^[3]。仅1949—1952年,全国造林面积就达171万公顷。^[4]但是,在新中国成立后的一段时间内,我国的林业主要是被作为以木材生产为中心的经济产业,在为尽快恢复和发展国民经济作出重要贡献的同时,也使我国原本就不充裕的天然林资源仍在继续减少。尽管人工造林取得一定成绩,但无法完全弥补天然林

面积的下降,也难以完全遏制生态环境的恶化。1952年底,林业部在北京召开全国林业工作会议,决定除继续贯彻普遍护林、重点造林、合理采伐利用等方针外,应有目的、有计划地造林和开发新林区。在这一时期,中央不仅审议通过《关于进一步开展与改进造林工作的指示》《关于在全国大规模造林的指示》等重要文件,而且通过制定规划和发展纲要等,开始有计划、按比例地大力推动人工造林工作。

(二) 合理利用木材资源,大力开展木材的节约代用

木材是国家经济建设的重要资源。在新中国成立之初,我国木材生产尚未实现正规化、科学化,作业方式落后,木材采伐和使用标准不合理,导致在木材的生产利用过程中,不仅生产成本低,而且资源利用效率低。比如,进行木材采伐时,伐根高达80—100厘米以上,仅此一项每年就浪费木材40万立方米,优材劣用的现象也十分普遍。就此,林垦部提出了伐木时要掌握树倒方向,伐根降到30厘米以下,禁止优材劣用等要求。通过实施这一系列措施,我国的木材节约利用工作取得明显成效。比如,1950年,仅东北地区就因此节约木材50万立方米。^[5]随着我国国民经济的迅速恢复和不断发展,国家对木材需求量逐年增长,木材生产任务逐年提高,但由于采育失调,更新速率跟不上采伐,加之当时的造林技术和质量等存在问题,木材产量难以充分满足国家开展大规模经济建设对木材的需要。因此,党和政府将扩大再生产作为增加林木资源的重点任务。经过努力,1950—1957年,全国木材产量从764万立方米增加到2787万立方米。^[6]“一五”计划完成后,我国国民经济发展迈上新台阶,经济社会发展对森林资源的需求也愈加增多。为此,我们开始探索对木材的综合利用,以期帮助缓解森林资源数量少同消耗多之间的紧张矛盾。1958年5月20日至6月15日,林业部召开全国林业厅(局)长会议,将木材综合利用作为林业部门的重要任务。但这时,“大跃进”运

[1] 《李范五回忆录》,第257页。

[2] 中央人民政府法制委员会编《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,人民出版社1952年版,第429页。

[3] 《中央人民政府法令汇编(1949—1950)》,第429页。

[4] 参见《中国林业五十年:1949—1999》,第6页。

[5] 参见《中国林业五十年:1949—1999》,第7—8页。

[6] 参见《中国林业五十年:1949—1999》,第8页。

动开始在全国范围内开展起来，由于各地大炼钢铁、大办公共食堂，大量的天然林甚至原始林遭到掠夺性砍伐，森林资源受到破坏。“大跃进”运动结束后，党和国家开始调整国民经济，林业政策也随之相应调整。发展科学技术，开展木材综合利用、提高木材利用效率成为这一时期林业政策调整的重要内容。1962年9月，周恩来在同林业部负责人谈话时，作出“第三个五年计划期间，必须大搞综合利用”^[1]的安排部署。同月，中共中央、国务院批转国家经济委员会、计划委员会《关于充分利用木材资源、大力开展木材的节约代用工作的报告》，提出了包括以煤换木，增产纤维板、胶合板、刨花板、厚纸板等充分利用木材资源和节约代用的22项措施。^[2]上述举措，有力解决了过度采伐、人为浪费等不良问题，为我国节约了大量木材，提高了木材资源的产出和利用效率。

（三）努力提高我国林业科学技术水平

新中国成立前，我国林业科技水平非常落后，全国仅有几处林业科研机构。新中国成立后，党和政府非常重视林业科技事业的发展，并通过建立林业科技管理部门和设立林业科研机构来大力推进这项工作。截至1962年，“全国已有25个省、自治区建有林业科研机构”^[3]，大体完成了从国家到县各级林业科技管理部门的设置。与此同时，伴随国民经济各方面状况的逐渐好转，党和政府开始在各项工作规划中加大对林业科技的资金投入和政策支持，推动我国林业科学技术发展进入了快车道。1963年林业计划投资达到1.3亿元，相比1962年增长14%。^[4]1963年3月，在全国农业科学技术会议精神基础上形成的《关于全国农业科学技术工作会议的报告》，将林业科学技术研究工作纳入拟制定的1963至1972年农业科学技术发

展10年规划。报告指出，林业科学技术研究工作的着重点，是对当时已有林区的经营管理、荒山造林、农田防护林、用材林、木本粮油林、“四旁”（路旁、沟旁、渠旁、宅旁）植树，以及提高木材采运劳动生产率和木材利用率等生产中存在的科学技术问题，进行全面系统规划。其中，在经营利用方面，重点研究合理的森林采伐方式；成林的抚育管理和次生林的抚育改造技术；用材林、木本粮油林和特种经济林良种选育与丰产培育管理措施；迅速绿化荒山的方法；营造农田防护林以及提高其防护效益的技术等。在森林工业方面，重点研究木材采运生产工艺过程机械化及其所需设备制造；利用木材采伐加工剩余物制造纤维板、刨花板、厚纸板和各种木材加工所需的生产工艺和机械设备；木材干燥和防腐技术等。^[5]1966年2月，林业部召开全国林业工作会议，根据国家经济社会发展要求的进一步要求，拟定了第三个五年林业工作计划，其中提出要广泛开展群众性的林业科学实验和技术革新、技术革命运动，不断提高我国林业科学技术水平的具体要求。总之，一系列大力推广林业科学技术发展应用的要求和举措，为我国林业工作的开展奠定了重要的技术基础，提升了我国林业的整体水平。

三、制定规章制度，确定山权林权，建立育林基金

我们党历来重视建章立制，以此规范保障各项工作的顺利推进，在林业工作方面同样如此。根据我国在林业建设中遇到的现实情况和未来发展需要，保证我国林业基本方针得以贯彻执行，党和政府制定了一系列制度规章作为林业管理工作的重要遵循，明确了山权林权归属，规定了育林资金来源，为林业建设的有序开展提供了保障性条件。

（一）制定管理规章，为林业的有序推进提供制度保障

新中国成立之初，我国各项事业百废待兴，在林业行政管理方面基础薄弱，一些地方一味

[1] 《周恩来论林业》，中央文献出版社1999年版，第104页。

[2] 参见《中共中央文件选集》第41册，人民出版社2013年版，第26—31页。

[3] 《中国林业五十年：1949—1999》，第255页。

[4] 参见《建国以来重要文献选编》第16册，中央文献出版社1997年版，第59页。

[5] 参见《中共中央文件选集》第44册，人民出版社2013年版，第94—95页。

毁林种粮、伐木增收,使得林木短缺的现象进一步加剧。为此,党和政府紧急制定了一系列林业工作的规章制度,制止破坏森林的错误做法,保护和发展森林资源。比如,1950年以后,政务院、林垦部、交通部等相继发布了《关于公路行道树栽植试行办法》《关于禁止砍伐铁路沿线树木的通令》《各部队不得自行采伐森林的通令》《关于防止森林火灾问题给各级党委的指示》《关于木材供应及收购问题的处理办法》《关于严防森林火灾的指示》等指示和文件,禁止烧山及滥伐、滥垦,计划开展大规模造林。此后,为了真正规范林业建设中各方面的工作流程、工作计划,我国进一步探索通过健全和利用规章制度来科学完成林木采伐任务、推动护林育林工作。比如,1955年1月和12月,林业部分别颁发了《国有林主伐试行规程》和《森林抚育采伐规程》,开始探索通过制定专门规定章程的方式以指导森林采伐实际工作,在实践中发挥了制度规范的作用。随着林业工作向纵深推进,我国开始探索建立更加正式的林业管理制度。比如,将在工业企业管理中探索形成的党委领导、厂长负责的制度运用到林业生产中。为节约森林资源,我国还推行了材料消耗定额、领料卡片、检查考核等制度。1962年4月,林业部发布《东北、内蒙古林区国营森林更新工作试行条例》,作出森林更新必须坚持多快好省的原则,全面认真地更新技术措施,保证更新质量,保证成林,并提出森林更新的林种和树种要服从于国民经济发展的需要,同时兼顾生物要求等原则性规定。1963年5月,国务院发布《森林保护条例》,从总则、护林组织、森林管理、预防和扑救火灾、防治病虫害、奖励和惩罚、附则等方面作出7章43条的规定,总结了新中国成立后森林保护工作积累的经验,并把这些经验以法令的形式固定下来,有力促进了森林资源保护工作的深入发展。上述行政法规制度在当时起到法令性的重要作用,极大保障和促进了我国林业建设的有序发展。

(二) 明确自然资源所有制, 确定山权林权

党和政府通过明确自然资源所有制, 确定

山权林权, 以鼓励群众护林造林的积极性, 是我国保护和发展林业的重要举措。新中国成立后, 为解放农村生产力和更好发展农业生产, 1950年6月, 中央人民政府委员会第8次会议通过《中华人民共和国土地改革法》, 对山林、大森林等特殊土地的分配问题进行了相关规定: 没收和征收的山林、茶山、竹林等, 要按适当比例折合为普通土地统一分配; 大森林、大荒地等均归国家所有, 由人民政府管理经营, 其中原由私人投资经营的, 仍由原经营者按照人民政府法令继续经营。^[1] 这是我国以法律形式对包括森林在内的自然资源的所有权进行的初步界定。此后一段时期, 我国逐步在全国范围内确立了国有、村公有、农民个体所有等不同类别的林业所有制。1951年2月, 党和政府还对新造林林权进行了规定: “公有荒山荒地, 鼓励群众承领造林, 造林后, 林权归造林者所有。”^[2] 这保障了农民拥有具有明确产权的山林, 保护和促进了他们发展林业生产的积极性。

1956年底, 我国基本完成了对生产资料私有制的社会主义改造, 通过农业合作化, 广大农村普遍建立起劳动群众集体所有制经济, 推动全国各地围绕山林权属问题进行了新的积极探索。林业合作社(简称林业社)是农业合作化过程中农业合作社的组成部分, 是农民按照自愿互利原则组成的经营林业的社会主义集体经济组织。在林业社发展的过程中, 出现了大片森林尚未确定林权、土地改革中确定为村公有林而在合作化后尚未进一步处理以及私有林入社等问题。为此, 1957年7月12日, 在中央批转林业部党组《关于农林业生产合作社当前林业生产中几项具体政策问题的请示报告》中, 提出扩大国有林范围, 将面积较大或面积不大但与国有林或大片荒山相连、有发展前途的和面积虽小但在水土保持等方面起重要作用的山林纳入其中; 坚持合作社所有即社有林的林权形式, 原则上要将以往确定为村公有的林木划

[1] 参见《建国以来重要文献选编》第1册, 中央文献出版社1992年版, 第341页。

[2] 《建国以来重要文献选编》第2册, 中央文献出版社1992年版, 第30页。

为合作社或生产队所有，并说服土地改革时分得过多林木的农民划出一部分归合作社所有；私有林入社应按照自愿互利和有利生产的原则，采取作价入社等方式将社员私有林木等生产资料逐步转为集体所有；社员私有的零星树木，仍由社员自己经营，不需入社。^[1]

在高级合作社阶段，社有林成为很多地方的主要林权形式。在发展合作社过程中，由于没有充分考虑到社员个人收益问题，导致农民植树育林的积极性受到影响。以福建为例，土地改革后分配给林农的山林大部折价入社，“公社化后，社有林全部归公社所有，山林收益也全归公社。林农对此有意见，生产积极性不高，有些地方还发生了‘乱砍乱伐’、‘只伐不造’等现象”^[2]，引起了党和政府的高度关注。1961年5月，有同志结合调研情况，在给毛泽东的信中提出，“山林问题，大家认为要迅速确定林权，明确所有制，并规定应尽的义务和应有的权益，山林恢复起来很快”^[3]。毛泽东对信件中的意见表示同意，要求转发各中央局与各省、市、区党委参考。1961年6月，中央发布《关于确定林权、保护山林和发展林业的若干政策规定（试行草案）》，明确了国有林、社有林、个人所有林之间的界限。具体来看：“天然的森林资源，和在人民公社化以前已经划归国有的山林，仍然归国家所有。高级合作社时期，划归合作社、生产队集体所有的山林和社员个人所有的山林，应该仍然归生产大队、生产队集体所有和社员个人所有”，而人民公社化后新造的林木，都要坚持“谁种谁有”的原则，“国造国有，社造社有，队造队有，社员个人种植的零星树木，归社员个人所有”。^[4]1961年11月，为了保护已有山林，同时尽快增加林

木种植面积，邓子恢在给毛泽东并报华东局、福建省委的调查报告提出：“关于山林问题。有林木的山，不应划归小队所有，以免群众因对林权不相信而大量采伐。至于荒山，则应完全划归小队所有，并发证立界，以确定所有权。靠近乡村的荒山，可以分给社员作为自留地”，进一步细化了社有林划归为生产队所有的山林权属问题。毛泽东对此批示指出，“目前各地正在普遍试点，此件可发至地、县、社三级党委参考”。^[5]为了更好地发展林业，1964年5月，中央印发的《第三个五年（一九六六——一九七〇）农业发展计划的初步设想》提出，“今后社、队造林和群众植树，必须切实贯彻执行谁造、谁有、谁管、谁收益的政策”^[6]。最终，党和政府在明确林权国有制、集体所有制占主体的基础上，提出将山林的所有权、经营权和收益权结合起来的解决思路，初步解决了在社会主义制度下通过厘清所有制关系保护群众林业生产积极性的问题。

（三）建立育林基金制度，实现以林养林

育林经费是进行林业建设的重要保障。林垦部成立后便开始着手推动解决育林经费问题。1950年，政务院将林业建设支出纳入国家统一管理财政当中，使我国林业建设有了专门的资金支持。1951年7月21日，政务院又发布《关于育林费的征收及使用办法之补充规定》。尽管如此，林业建设经费仍然不足。这样，我国便开始探索新的制度化举措，通过建立育林基金，扩宽林业建设的资金来源。简单来说，育林基金就是国家在财力有限的情况下设立的一种专项基金，即按国家规定从木材销售成本中提取育林经费，实行专款专用，只供森林更新、造林、育林之用，以不断扩大森林资源。在这个问题上，同样是国家、集体、个人发挥合力。最初，我国尝试在私有林业中征收育林费作为育林基金。1954年，政务院、林业部、财政部先后发布《关于征收私有林木育林费作为育林

[1] 参见《中共中央文件选集》第26册，人民出版社2013年版，第48—50页。

[2] 《中共中央文件选集》第30册，人民出版社2013年版，第512页。

[3] 《毛泽东年谱（1949—1976）》第4卷，中央文献出版社2013年版，第588页。

[4] 《中共中央文件选集》第37册，人民出版社2013年版，第157页。

[5] 《建国以来毛泽东文稿》第9册，中央文献出版社1996年版，第607、605页。

[6] 《中共中央文件选集》第46册，人民出版社2013年版，第42页。

基金的决定》《育林基金管理办法》《关于征收私有林育林费问题的联合通知》。这些政策的推行缓解了林业资金缺乏的问题。此后,在“建立育林基金以林养林”^[1]要求的指导下,我国开始在国有林区筹集育林基金。1961年12月,林业部、财政部联合发出《关于在国有林区建立“育林基金”的联合通知》,规定“将现行更新费改为育林基金制,由每立方米原木销售成本中提取10元育林费作为育林基金”^[2]。1962年3月,财政部、林业部颁发的《国有林区育林基金使用管理暂行办法》,具体规定了育林基金的来源比例、使用范围、管理方法,包括实行专款专用、专户存储、先存后用,实行林业部、省、市、自治区分级管理,按年季编制育林基金收支计划等。1964年2月5日,财政部、林业部等发出《关于建立集体林育林基金的联合通知》,将育林基金的适用范围进一步扩大到集体林,同时要求从集体林提取的育林基金只供社队集体更新、造林、育林、护林之用。育林基金这一发展林业专项基金的设立,为我国林业建设提供了多渠道的资金保障。

新中国成立后,党和政府高度重视并正确领导我国林业工作,从不同层面协同发力,推动林业工作克服困难、扎实前进。截至1966年,全国已经成长起来的新造幼林达2亿多亩,其中有的已经开始发挥防风固沙、保持水土、保障农业生产的作用,有的已经开始提供木材和

林副产品。同时,在森林更新、封山育林、“四旁”植树、次生林培育和森林保护等方面,也取得了显著成绩,有效地培育和扩大了森林资源。此外,随着林业的发展,林业工作队伍迅速壮大,我国建立社队林场、专业队伍10多万个,人员超过100万,建立国营林场3500多个,拥有职工22万多人,使全国造林能力达到每年约4000万亩。^[3]党和政府采取的一系列重要举措,逐步缓解了我国在社会主义建设中面临的森林资源紧缺、经济效益低下、生态环境恶劣以及林业人才短缺等现实问题,推动形成了全党全民办林业的新态势,既有效地促进了农业增产,支援了工业建设,又有利于巩固和发展经济事业,改善人民生活,取得了新中国林业建设的初步成效,其中蕴含的坚持党的领导、坚持走群众路线、坚持具体问题具体分析等宝贵经验,对今天开创我国林业工作新局面,推进生态文明建设取得新成效,依然具有启示意义。

(本文系教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平生态文明思想的马克思主义生态理论基础、传承与贡献研究”的阶段性成果,项目编号为2022JZDZ007)

[作者任铃,南开大学马克思主义学院副教授,天津300350]

(责任编辑:赵丛浩)

[1] 《刘少奇论林业》,第77页。

[2] 《刘少奇论林业》,第183页。

[3] 参见《中共中央文件选集》第50册,第371-372页。