



甘肃 GANSU

林业发展战略政策与技术

LINYE FAZHAN ZHANLUE ZHENGCE YU JISHU

马尚英 编著



甘肃科学技术出版社

前 言

近一个世纪以来,中华民族在强国富民的道路上,付出了巨大的努力,取得了举世瞩目的成就。新中国的建立,使中国人民真正站了起来,中华民族开始进入崭新的发展时代;改革开放,使中国人民逐步富裕起来,国家综合实力显著增强;全面建设小康社会,必将使中华民族不断强盛起来,一个民主富强文明的社会主义现代化中国必将屹立于世界的东方。全面建设小康社会,实现生产发展、生活富裕、生态良好的宏伟目标,迫切要求林业有个大发展,同时,也为林业实现可持续发展提供了广阔舞台和历史机遇。盛世兴林成为神州大地林业建设的主旋律。

回顾甘肃林业艰难曲折的发展历程,大体可分为三个阶段:

第一阶段,即 20 世纪 50 年代到 70 年代末,在传统林业经营思想指导下,形成了以木材生产为中心的建设格局,经济发展必须依靠林业提供木材,以保证国家工业、建筑、军事建设之需和为打破国际经济封锁,恢复和发展经济所必需的木材,故而林业的首要任务是生产木材。在这种情况下,自然而然地把森林资源看作是一种经济资源,把林业当作是国民经济的一项基础产业,并把林业部门作为一个产业部门来对待。

第二阶段,即 20 世纪 70 年代末到 90 年代末,以邓小平同志倡导的全民义务植树运动和 1978 年启动实施的“三北”防护林体系建设工程为标志,甘肃林业逐步进入了较快发展时期。这一时期,甘肃林业在生产木材的同时,逐步加强了对森林资源的保护,开展了大规模的植树造林活动,陆续启动了“三北”、“长防”、“防沙治沙”等一批林业生态建设工程。林业逐步成为“既是重要的基础产业,又是重要的社会公益事业”,并相继提出了“绿起来、活起来、富起来”和建设比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系的奋斗目标。

第三阶段,即世纪之交,随着西部大开发战略的实施,天然林保护、退耕还林、三北四期和野生动植物保护及自然保护区建设等国家四大林业重点生态工程相继启动,甘肃省坚持走以大工程带动大发展,大产业带动大效益的路子,林业建设迎来了历史性转变的重大机遇,实现了新的转折,全社会林业生态意识显著增强,各级党政对林业工作的领导力度进一步加大,林业发展思路、建设机制、配套政策和资金投入渠道基本理顺,各项事业稳步向前推进,为新世纪、新阶段加快甘肃林业发展奠定了坚实的基础。

党的十六大把“促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”作为全面建设小康社会的重要内容,赋予了林业新的历史使命。中共中央、国务院又作出了《关于加快林业发展的决定》,对新时期我国经济社会对林业的需求变化、林业所处的发展阶

段、林业在经济社会中的地位和作用等赋予了新的内涵,林业肩负着比以往任何时候都更加重要的历史使命和更加繁重的建设任务,林业处在了历史发展新的起点上。贯彻中央《决定》精神,根据变化了的形势和任务,甘肃省委、省政府及时作出了《关于加快林业发展的决定》,进一步创新完善了新时期甘肃林业发展的政策平台,形成了以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照科学发展观的要求,以加快发展为主题,以提高质量为重点,保护与发展并重;坚持生态优先,分区指导,分类经营,科学经营利用;坚持深化改革、扩大开放,构建甘肃特色的林业生态和产业体系,增强林业发展活力,提高林业“三大”效益,为再造山川秀美的新陇原奠定基础,为全面建设小康社会提供生态保障的总体思路,力争林业生态建设实现新突破、林业产业建设再上新台阶、林业发展空间不断新扩张、林业发展模式实现新转变,从而最终实现整个林业生产力的大发展。

甘肃林业建设与全面建设小康社会的要求相比,还很落后,供给能力难以满足不断增长的多样化需求。林业还处在以木材生产为主转向以生态建设为主的初级发展阶段。按照发达国家常规的发展方式,我国林业将走过治理与破坏相持阶段、治理大于破坏阶段,并在相应的阶段中不断纳入新的发展理念、新的措施和技术,进而过渡到增长大于破坏的阶段,生态环境状况总体得到扭转,经营理念和措施得到修正,最终进入多功能利用阶段,然后顺利步入可持续发展阶段。如果我们选择这种常规的发展方式,经历发达国家

走过的全部历程,我们将长期徘徊于可持续发展的大门之外,永远落伍于时代,并为此付出更大的代价。所以,在全面建设小康社会的发展进程中,甘肃林业必须高质量快速发展,唯有如此,才能增加有效供给,满足社会多样化需求。这是基于甘肃发展现实的必然选择。

笔者长期在基层党政部门工作,对农村工作和林业工作都比较熟悉,特别是1998年5月,遵照甘肃省委安排,到省林业厅工作之后,奉行实践第一的原则,坚持一切从实际出发,实事求是,团结厅党组一班人,带领全省广大林业干部职工,为推进甘肃林业发展进行了不懈的努力和探索,为了比较全面的反映笔者亲历的林业发展实践,谨将笔者一些粗浅的认识和思考草编成书,希冀可为林业实际工作提供借鉴和参考。

在成书过程中得到了各有关方面不同方式的帮助和支持,特别是甘肃省绿化委员会办公室副主任魏至公同志、甘肃省林业科技推广总站高级工程师潘仕明同志、甘肃林业职业技术学院教授樊辉、姚德生、副教授赵子忠、陈西仓等专家和学者除对书稿中一些技术、政策和文字问题进行审核外,还提出了许多很好的建设性意见和建议;省林业厅办公室王作谊、王全德、寇明逸、何熙、刘兴贵等同志为成书做了许多编务工作,在此一并深表谢意。同时,由于本人水平有限,错误难免,敬请批评指正。

作 者

2004年8月

目 录

第一章 全省林业工作回顾	(1)
第一节 建设成就	(1)
第二节 主要经验	(3)
第三节 机遇与挑战	(7)
第二章 发展思路与目标	(13)
第一节 指导思想	(13)
第二节 奋斗目标	(14)
第三节 发展布局	(15)
第四节 建设原则	(17)
第三章 以大工程推动大发展	(23)
第一节 重点工程	(23)
第二节 城市林业	(31)
第三节 村镇绿化	(39)
第四节 绿色通道和农田防护林建设	(55)
第五节 严格检查	(77)
第四章 以大产业带动大效益	(87)
第一节 林果业	(87)
第二节 森林旅游业	(95)
第三节 种苗业	(101)
第四节 花卉业	(109)

第五节 养殖业	(118)
第六节 加工业	(121)
第五章 必须坚持适地适树	(125)
第一节 立地类型划分	(126)
第二节 整地模式选择	(138)
第三节 主要造林树种	(143)
第四节 名贵珍稀树种	(200)
第六章 管而不死活而不乱	(207)
第一节 依法治林	(208)
第二节 林地林权管理	(213)
第三节 自然保护区建设	(218)
第四节 封山禁牧	(224)
第五节 森林防火	(231)
第六节 病虫害防治	(239)
第七节 森林公安	(246)
第七章 政策产生动力和活力	(252)
第一节 调整林业经济结构	(252)
第二节 深化林业体制改革	(253)
第三节 创新林业事业单位机制	(259)
第四节 放手发展非公有制林业	(269)
第五节 用足用活林业扶持政策	(274)
第八章 科学技术是第一生产力	(276)
第一节 规划设计技术	(278)
第二节 混交配置技术	(297)

第三节	抗旱造林技术	(310)
第四节	节水灌溉技术	(323)
第五节	林业教育工作	(334)
第九章	抓项目就是抓第一要务	(339)
第一节	项目建设的意义	(339)
第二节	林业项目投资政策	(342)
第三节	林业项目管理	(347)
第四节	林业外援项目	(360)
第十章	以人为本是个大课题	(371)
第一节	队伍建设	(372)
第二节	工作指导	(382)
第三节	组织保障	(385)

第一章 全省林业工作回顾

第一节 建设成就

建国 50 多年来,在历届甘肃省委、省政府的正确领导下,经过陇原 2000 多万人民坚持不懈的努力,甘肃林业建设取得了显著的成就。特别是世纪之交,以全面启动实施天然林保护、退耕还林、三北四期和野生动植物保护及自然保护区建设等国家四大林业重点生态工程为标志,甘肃林业建设实现了历史性的重大转折,进入了高质量、高效益快速发展的新阶段。

森林资源总量持续增加。据第 5 次全省森林资源清查结果,甘肃省森林覆盖率已由 1996 年的 9.04% 提高到 2001 年的 9.9%,净增 0.86 个百分点;有林地面积扩大到 229.2 万 hm^2 ,净增 52.3 万 hm^2 ;活立木总蓄积增加到 1.99 亿 m^3 ,净增 0.25 亿 m^3 。

林业生态面貌明显改善。建国 55 年全省累计完成造林 533 多万 hm^2 ,其中近 6 年完成 167 多万 hm^2 。临泽等 12 个县(市)实现了平原绿化达标,泾川等 13 个县(市)实现了整县宜林荒山绿化。沿河西风沙前缘建起了长达 1200 多 km 、面积 11.4 万 hm^2 的防风固沙林带,整个河西走廊基本实现

了农田林网化。以“312”国道为主线,全省公路、铁路、水系绿化里程已达 2.59 万 km。

造林绿化质量显著提高。据甘肃省统计局调查,1998~2001 年全省年均造林合格率达 83%、造林保存率达 97%以上。2003 年国家林业局组织对 1999~2002 年全国营造林实绩进行了综合核查,甘肃省营造林实绩在全国名列前茅,居西部省区第二、西北省区之首。其中 1999 年度人工造林更新保存状况全国排名第二,2002 年度人工造林更新实绩综合评分全国排名第六,天保工程营造林实绩综合评分全国排名第二,三北工程营造林实绩综合评分全国排名第三,退耕还林工程人工造林实绩综合评分全国排名第四。

林业产业效益稳步增长。截至目前,全省林业总产值近 70 亿元,经济林总面积达 63.2 万 hm^2 ,果品年产量达 125 万吨;净增育苗面积 1.7 万 hm^2 ,年出圃各类苗木 30 亿株;森林公园年接待游客 243.3 多万人次,实现旅游收入 3117.6 多万元;各类花卉栽培面积达 0.18 万 hm^2 ,年总产值 4.14 亿元。核桃、花椒、茶叶、蚕桑、油橄榄、大枣等干鲜果品快速发展,已经形成或正在形成可观的基地规模。

林业经济改革逐步深化。1998 年以来,甘肃省大力推行林业分类经营改革,放手发展非公有林业经济,积极开展对外林业经济技术合作交流,林业经济体制改革不断深入。全省累计兴办各类非公有林业经济实体 78 万个,吸引个体、私营和社会林业资金 13 亿元,年创产值 25.66 亿元;引进各类林业外援项目 13 个,受援资金 10 亿元人民币以上。

林业建设投资显著增加。1998 年国家林业重点生态工程陆续启动后,林业建设资金大幅度增加。据统计,1999 年全省林业建设资金比 1997 年的 6000 万元翻了两番,2002 年林业建设资金是 1999 年的 6 倍,2003 年又比 2002 年增长了 49%。

林业法制建设不断加强。80 年代以来,甘肃省累计颁布实施了 11 部地方性林业法规,其中 1998 年以来近 7 年颁布实施了 6 部,并建立健全了林业行政执法责任制。森林治安案件和林政案件呈下降趋势,破坏森林资源的违法犯罪活动得到有效遏制。林地林权管理得到加强,非法侵占林地现象明显减少。

林业工作体系不断完善。目前,全省共有 293 个国有林场(站)和 128 个国有苗圃,70 处森林公园,41 处自然保护区,1 所林业高等职业技术学院、1 所国家级林业中等专业学校。省、市、县三级均设有专门林业管理机构和林木种苗、森林防火、森林公安、森林病虫害检疫与防治、林业科技推广等林业服务机构,乡(镇)还设有 819 个林业工作站。2003 年末全省在册林业职工人数达到 41558 人。

第二节 主要经验

在数十年全省林业建设实践中,经过甘肃几代“务林人”不断探索和总结,积累了一整套符合甘肃实际,有利于指导今后甘肃林业发展的宝贵经验。认真总结,不断完善经

验,对于进一步做好全省林业工作具有十分重要的意义。

实行“三个代表”是总揽林业全局的灵魂。邓小平理论和“三个代表”重要思想是统领党和国家各项事业的根本指针和灵魂。林业工作也不例外,任何时候都必须始终坚持,不能有丝毫的动摇。近年来,甘肃省各级林业部门把高举邓小平理论伟大旗帜,努力实践“三个代表”重要思想,贯穿于林业工作的全过程,不断解放思想,实事求是,与时俱进,有力地推动了全省林业建设事业的全面发展。

靠实领导责任是搞好林业工作的重点。甘肃省各级党委、政府切实按照党中央、国务院关于林业生态建设“五到省”的要求,坚持把林业建设纳入重要议事日程,摆到社会经济发展,特别是农村工作的重要位置,主要领导亲自抓,分管领导全力抓,各有关部门配合抓,进一步建立健全了行政领导和技术人员“双轨”承包责任制,身体力行、抓点示范,及时研究解决林业建设中的突出矛盾和问题,率领各族人民群众苦干实干,为林业发展提供了坚强的组织保障和领导力量。

落实政策措施是加快林业发展的关键。政策就是积极性,政策就是投入,特别对林业这样一个社会性、群众性、公益性极强的行业,如何千方百计落实好各项林业政策,至关重要。近年来,甘肃各地通过大力推行多种形式的林地个体承包和租赁,鼓励兴办私营林场;坚持拍卖宜林“四荒”和沟渠道路两侧土地使用权;在不改变林地用途的前提下,允许经营者根据市场需求,自主确定商品林经营目标,按规定自

主采伐、自主利用、自主转让,并允许继承;坚持任务不搞平均分配,宏观调控,奖优罚劣;突出重点,按山系整流域治理,整县整乡推进等,所有这些,都为进一步加快全省林业发展发挥了重要作用。

严格技术把关是提高造林质量的根本。甘肃省近年来总结的严把“六关”,提高造林质量的做法,不仅成效非常明显,而且在全国也有一定的影响。所有工程项目都委托具有相应资质的设计单位科学规划设计,并严格检查和审批制度,严把“设计关”;因地制宜地确定科学合理的整地方式,坚持春整秋栽、秋整春栽和不整不栽的原则,最大限度地保护原生植被,严把“整地关”;大力发展乡土优势树种和名贵珍稀树种,坚持自己育苗,就近供苗,就地造林的原则,严把“苗木关”;加强技术培训,组织专业队造林,积极推广抗旱造林技术,扩大混交林和生态林营造比例,有效提高造林成活率,严把“栽植关”;大力推广地膜覆盖、生根粉浸根、保水剂、容器苗造林等技术,不断加强工程建设的科技含量,严把“科技关”;科学合理地安排造林任务,选择造林地块,并通过集雨节灌、人挑畜驮等方式浇水保活,利用雨季、秋季补植补造,严把“保存关”。

加大管护力度是搞好林业工作的基础。甘肃省认真落实“严管林”的工作方针,坚持把林草植被和造林管护工作纳入各级政府目标责任制,采取政府行为、经济手段和群众管护相结合的办法,一抓到底。通过加强封禁管理,特别是对国家重点生态工程建设的重点区域,采取了封山禁牧、舍

饲圈养等办法,提高了工程建设成效。同时,各地还根据各自实际,采取国家和个体相结合,形式灵活多样的管护方式,与农户签订管护合同,统一治理、分户经营;由乡村选派专业护林员统一管护,责任共担、利益共享,或者由农户或社会组织承包管护,各负其责,分散管理,真正做到了造一片、活一片、成一片。

搞好监督检查是确保建设成效的重要手段。近年来,甘肃省各地坚持把监督检查贯穿于林业工作的全过程,为确保林业建设成效发挥了重要作用。坚持对林业重点生态工程建设资金,实行专户储存、专款专用、专人负责、单独建账、单独核算、封闭运行的“三专两单”制度,保证了资金安全运行;不断加快了工程管理信息化、网络化、定位化建设步伐,进一步改善了工程管理手段;通过设立举报电话和信箱,实行严格的案件查处制度,自觉接受社会、舆论和群众的监督,保证了工程建设的正常进行;坚持把检查验收作为重要环节来抓,实行定点、定人工作责任制,“谁检查、谁签字、谁负责”,保证了检查验收结果的客观性和准确性,为检验全省林业建设成效提供了重要依据。

加强林业机构建设是促进林业发展的重要保障。近年来,不断加大宣传力度,积极主动给省委、省人大、省政府、省政协汇报,进一步引起领导重视,争取领导支持。在省委、省政府上报中央机构改革方案中没有林业厅的情况下,又专文报告中央保留了省林业厅,为稳定全省林业管理体制,加强对全省林业建设的组织和管理奠定了坚实的基础。同

时还陆续增设了天然林保护办公室、退耕还林办公室等机构；充实和加强了省绿化委员会办公室，完成了森林公安系统改制，省林勘院、林科所更名，省林政稽查大队实体运作，小陇山林业局事业编制理顺，以及太子山林业总场收归省厅直管，尕斯库勒——则岔国家级自然保护区管理机构组建等工作。另外，还进一步加快了林业事业单位改革步伐，扩大了积累，增强了活力，促进了科技经济一体化进程。所有这些，都为进一步加强林业基础地位，稳定全省林业行业队伍，促进林业发展提供了重要保障。

第三节 机遇与挑战

一、甘肃林业发展面临的主要机遇

一是党和国家更加重视林业。以胡锦涛同志为总书记的党中央在新世纪伊始，明确提出了全面建设小康社会，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，实现经济发展与人口、资源、环境相协调，人与自然和谐相处的奋斗目标，赋予林业以新的内涵和更加光荣而神圣的使命。2003年6月，中共中央、国务院做出了《关于加快林业发展的决定》，9月召开了全国林业工作会议，把林业工作提到了前所未有的高度，林业建设迎来了重大历史机遇和更加有利的发展环境。

二是社会各界广泛关注林业。保护森林、发展林业，已成为全球环境问题的主题。中国是世界第5林业大国，在全

球林业发展中占据着十分重要的位置。天然林保护、退耕还林等国家林业重点生态工程的实施,不仅有效改善了生态状况,提高了生活质量,而且使广大农民群众通过林业建设直接得到实惠,各项林业政策深受地方各级干部和群众的欢迎,广大人民群众对林业的认识日益深化,全省上下迫切要求改善生态环境,为经济社会发展创造更为优良的条件。林业已引起社会各界的广泛关注和重视。

三是林业发展空间全面拓展。伴随退耕还林、三北四期和野生动植物保护及自然保护区建设工程的全面实施,全省林业建设的主战场从荒山造林,拓展到整个山区、沙区,建设领域越来越宽。同时,林业建设正在实现以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。尤其是我国加入世贸组织,更为保护我国森林资源和发展绿色产业拓展了新的空间。

二、甘肃林业发展存在的主要困难

在看到大好机遇和有利条件的同时,也应该看到,甘肃林业发展还存在不少困难和矛盾,克服这些困难,解决这些矛盾应该是当前和今后较长一个时期甘肃各级林业主管部门的施政重点。

一是全省森林资源总量严重不足。面对巨大的社会需求,林业供给既存在着绝对短缺,即从总体上不能满足不断增长的多样化需求,同时也存在着相对短缺,即供给总量虽然在不断增长,但需求增长更快,相对于社会需求的增长和变化,林业的有效供给相对滞后。物质短缺时代已经结束,

但生态短缺变得更为严峻。从第5次全省森林资源清查结果来看,甘肃省人均有林地占有量、人均可占有蓄积和森林覆盖率分别仅为 0.09hm^2 、 7.7m^3 、 9.9% ,低于全国平均水平 0.13hm^2 、 9m^3 、 16.55% ,同时大部分林区集中在南部和东部,林分质量不高,结构不合理,经营水平低,综合效益差,与促进区域发展、满足林产品有效供给的要求不相适应。另外,体制转轨缓慢,林区社会发育程度不高,机制不活,手段落后,与社会主义市场经济体制的要求不相适应。这些不适应,归根结底是落后的林业生产与全面建设小康社会日益增长的社会需求不相适应。

二是生态环境整体形势不容乐观。虽然通过多年努力,甘肃林业生态建设取得了明显成效,但整体形势仍不容乐观,严峻的生态环境形势和严重的生态环境问题,对林业建设形成了沉重的压力。林业发展面临着极为复杂的生态问题。全省水土流失面积达 12.7km^2 ,占国土总面积的 29.9% ,境内长江和黄河流域年输沙量分别占整个流域输沙总量的 $1/10$ 和 $1/3$ 。全省大部分地区干旱少雨,年均降水量 300mm 左右,最少的地区不足 40mm 。生物多样性锐减,全省约 $15\%\sim 20\%$ 的动植物物种濒危,高于世界平均水平。

三是森林资源保护面临巨大压力。据第5次全省森林资源清查,全省林木年消耗总量大于年生长总量。全省林木年均总生长量 580.86万 m^3 ,而年均总消耗量为 657.41万 m^3 ,林木年消耗总量大于年生长总量 76.55万 m^3 。同时,林地流失问题仍然十分严重。据不完全统计,全省1996~2001