

乡村中国丛书 I

丛书主编 郑风田 崔海兴



温铁军 孔祥智 郑风田 崔海兴 主编

中国林权制度改革

困境与出路



华中科技大学出版社

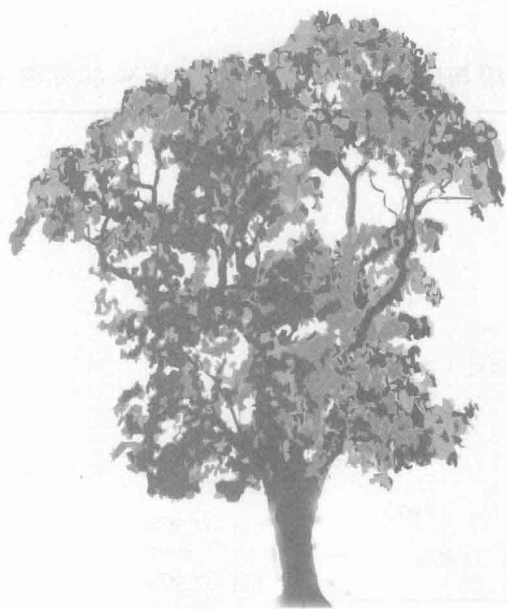
<http://www.hustp.com>

乡村中国丛书 I

丛书主编 郑风田 崔海兴

中国林权制度改革

困境与出路



温铁军 孔祥智 郑风田 崔海兴 主编



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

图书在版编目 (C I P) 数据

中国林权制度改革: 困境与出路 / 温铁军 孔祥智 郑风田 崔海兴 主编. — 武汉: 华中科技大学出版社, 2010年6月

ISBN 978-7-5609-5873-6

I. 中… II. ①温… ②孔… ③郑… ④崔… III. 林业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国
IV. F326.22

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第227220号

中国林权制度改革: 困境与出路

温铁军 孔祥智 郑风田 崔海兴 主编

策划编辑: 亢博剑

责任编辑: 郝婷婷

封面设计: 唐 宇

责任监印: 熊庆玉

责任校对: 姜一镭

出版发行: 华中科技大学出版社 (中国·武汉)

地 址: 武昌喻家山

邮政编码: 430074

电 话: 027-87556096 010-84533149

网 址: <http://www.hustp.com>

印 刷: 湖北新华印务有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

印 张: 13.75

字 数: 200 000

版 次: 2010年6月第1版

印 次: 2010年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5609-5873-6 / F·551

定 价: 33.80元

内 容 提 要

本书从制度变迁视角出发,探讨改革开放以来我国林业建设政策演变;对国有林区林权制度改革进行回顾与评价,分析国有林区"三危"局面的演变过程,解析造成这一问题的深层次原因;分析宏观经济波动与我国集体林权制度改革问题,以福建省集体林权制度改革为例,从林产品生产绩效和林地分配平等性视角进行实证分析;对平原林的发展及其负外部性问题进行了探索;并实证分析林业经济发展路径及其制度变迁问题。

本书编委会

主 编:温铁军 孔祥智 郑风田 崔海兴

编 委:(按姓氏笔画排序)

石春娜 邢 熙 刘小强 刘 珉 阮荣平

李晨捷 邵玉娟 郎晓娟 程艳军 裴 培

国家林业局委托课题：中国林权制度改革 与林业发展问题研究

课题合作单位： 国家林业局经济发展研究中心

课题负责人： 温铁军 中国人民大学农业与农村发展学院 院长、教授
孔祥智 中国人民大学农业与农村发展学院 党委书记、
副院长、教授

课题组成员： 郑风田 中国人民大学农业与农村发展学院 副院长、教授
崔海兴 中国人民大学农业与农村发展学院 讲师、博士
阮荣平 中国人民大学农业与农村发展学院 博士
郎晓娟 中国人民大学农业与农村发展学院 博士
程艳军 中国人民大学农业与农村发展学院 博士
石春娜 北京林业大学经济管理学院 博士
邵玉娟 中国人民大学农业与农村发展学院 硕士
刘小强 北京林业大学经济管理学院 博士
裴 培 中国人民大学农业与农村发展学院 硕士
邢 熙 中国人民大学农业与农村发展学院 硕士
刘 珉 中国人民大学农业与农村发展学院 博士
李晨婕 中国人民大学农业与农村发展学院 博士

前言

Preface

我国的林业分为国有林、集体林和平原林三大部分。这三个部分既相互联系又各自独立,经营和行政管理分属不同的利益主体。我国现有林业用地面积 $2.85 \times 10^8 \text{ hm}^2$, 森林面积 $1.75 \times 10^8 \text{ hm}^2$, 按所有制分,国有林 $7\,285 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 占 42.16%; 集体林 $6\,483.6 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 占 37.52%; 公司、个体及其他林 $3\,510.1 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 占 20.32%。

当前,我国林业正在经历由木材生产为主到生态建设为主的转变,发展现代林业既是经济社会发展的客观需要,也是贯彻科学发展观的现实要求。而发展现代林业就必须对林业建设中不适应生产力发展要求的部分进行改革,这已成为当今林业发展的根本出路。而林权制度是林业建设与发展的核心和基础,基于此,本书分以下五个部分。

第一部分,改革开放以来我国林业建设政策演变。从制度变迁视角对改革开放30年来我国林业建设政策进行回顾梳理,根据政策侧重点的不同和政策出台的社会背景,划分为四个阶段:林业建设恢复发展阶段、林业建设深化发展阶段、林业建设可持续发展阶段、林业建设全面发展阶段。在探索我国林业建设政策演变规律的同时,对我国未来林业建设政策的发展趋势进行了展望。

第二部分,国有林区林权制度改革回顾与评价。国有林区是以森林资源为主体而形成的特殊区域。国有林区的改革不仅关系到林区资源的培育和发展,也关系到林区千万职工群众的生计问题。本部分内容以国有林区林权制度改革为主线,在对国有林区林权制度变迁进行回顾的基础上,分析国有林区“三危”局面的演变过程,解析造成这一问题的深层次原因,对以伊春为试点的改革进行评价,探讨伊春外的国有森工企业改革问题,并通过介绍国外森林资源管理经验,为我国国有林区林权制度改革提供相关政策建议。

第三部分,集体林权制度改革回顾与评价。集体林权制度改革是集体林区经济社会发展的一项重大变革,是贯彻落实科学发展观和解决“三农”问题的一项重要实践活动。本部分内容在对我国南方集体林权制度改革回顾的基础上,以福建集体林权改革为案例,从林产品生产绩效视角和林地分配平等性视角,对南方集体林权制度进行实证分析。

第四部分,平原林发展及其负外部性问题探索。近年来,我国平原林业迅速增长,在造就一个又一个“神话”的同时,也出现了不可忽视的负面作用,产生了非常严重的负外部性问题。本部分内容在阐述平原林迅速发展的同时,揭示其迅速发展的原因及存在的问题,并提出相关政策建议。

第五部分,浙江丽水林权改革调研分析。从林业经济发展路径及制度变迁角度对浙江省丽水市的林业改革进行实证分析,揭示南方集体林权改革的基本特征和原因。

目 录

Contents

第一部分 改革开放以来我国林业建设政策演变	1
一、 改革开放以来林业建设政策演变	1
(一) 林业建设恢复发展阶段(1978—1983 年)	1
(二) 林业建设深化发展阶段(1984—1991 年)	3
(三) 林业建设可持续发展阶段(1992—1997 年)	4
(四) 林业建设全面发展阶段(1998 年至今)	5
二、 改革开放以来林业建设政策演变规律探析	8
(一) 由改革开放初期单一的植树造林发展为综合性的林业建设政策 ..	8
(二) 由早期的以木材生产为主,发展为以生态建设为主的林业产业政策	8
(三) 由“林业三定”为主到明晰产权为主的林权改革政策	9
(四) 由以国内为主发展为国际国内并重的林业建设政策	9
三、 我国林业建设政策未来发展展望	10
(一) 继续以林业六大重点工程建设为主体	10
(二) 继续加强湿地保护与恢复	10
(三) 继续推进林权制度改革	11
(四) 积极发展碳汇林业	11
(五) 积极发展林木生物质能源	11
(六) 积极构建生态文化体系	12
参考文献	12
 第二部分 国有林区林权制度改革回顾与评价	 13
一、 国有林区林权制度改革历程	13
(一) 国有林权概貌	13
(二) 我国不同经济体制和所有制结构下的林权制度改革	14
二、 国有林区改革的困境和出路	20
(一) 危机条件下的国有林区森工企业改革	21
(二) 问题:国有林区开展林权制度改革的动因分析	22
(三) 对国有林区改革的总体评价	23
(四) 进一步做好国有林权制度改革的几点建议	24

三、 国有林区现状——“三危”困境及演变	26
(一) 国有林区危困局面的演变	26
(二) 国有林区“三危”问题的现状	31
(三) 国有林区“三危”问题激发国有林区改革	35
四、 国有林区森工企业困境成因解析	36
(一) 国有林区森工企业“垄断”优势的形成及丧失	37
(二) 国有林区森工企业为何丧失“垄断”优势	40
(三) 国有林区森工企业为何是“不具备垄断条件下的垄断”	43
(四) 森工企业在“不具备垄断条件”下强行维持“垄断”体制的后果	45
五、 伊春国有林区改革试点评价	48
(一) 伊春进行国有林产权制度改革的动因	48
(二) 伊春国有林改革的主要做法	52
(三) 改革的成效	56
(四) 原因剖析：在实现产权激励的基础上保证了公平合理	59
(五) 伊春国有林区产权制度改革存在的问题	61
六、 国有森工企业林权改革存在的问题及成因分析	66
(一) 国有森工企业发展及改革历程	66
(二) 国有森工企业改革中存在的主要问题	69
(三) 存在问题的成因分析	71
七、 国外国有森林管理经验	74
(一) 从困境到“钱”景——国有森工企业的发家史	74
(二) 产权改革的灵活方式——国有商品人工林资产拍卖制度或承包制度	75
(三) 林业分权与中央集权——探索中的比较	76
(四) 森工企业改革方向之一——高度集中统一核算的管理体制	77
(五) 国有林产权改革的极端方向——私有化	77
(六) 国有森林的可持续经营重要出路——加强林业分类经营	78
(七) 对我国的启示	79
八、 国有林区林权改革的政策建议	80
(一) 建立森林资源交易市场	80
(二) 建立投融资金融体系	81
(三) 从根本上解决国有林区“三危问题”	82
(四) 进行配套改革	83
(五) 保护弱势群体利益	84
参考文献	85



第三部分 集体林权制度改革回顾与评价	89
一、 南方集体林权制度改革回顾与分析	89
(一) 新中国成立以来南方集体林区林权制度变迁历程	90
(二) 制度变迁的特点、趋势以及规律性分析	98
二、 集体林权改革评价:林产品生产绩效视角	109
(一) 我国集体林权改革	109
(二) 集体林权改革评价的文献回顾	111
(三) 林权改革与效率改进的关系理论模型	112
(四) 林权改革与效率改进的实证研究	113
(五) 林权改革研究结果和改革建议	118
三、 集体林权改革评价:林地分配平等性视角	123
(一) 2003 年以来的集体林权改革——公平是其重点之一	123
(二) 方法与模型	125
(三) 福建三明、南平两地调查数据	127
(四) 林地分配的平等性调查结果和影响因素分析	128
(五) 对林地分配平等性的基本评估结论	137
四、 宏观经济波动与我国集体林权制度改革	139
(一) 第一次林改的“分”:1979—1991 年的林业“三定”改革时期	139
(二) 第二次林改的“合”:1992—1998 年的荒山使用权拍卖与林业股份合作制试验	144
(三) 再分:2003 年至今再次实行“均山制”	149
参考文献	153
第四部分 平原林的发展及负外部性问题探索	157
一、 平原林业概貌	157
二、 平原林快速发展加剧粮食安全问题	159
(一) “林木争地”减少粮食种植面积	159
(二) “林木胁地”降低粮食产量	160
三、 平原林快速发展加剧生态安全问题	162
(一) 平原地区种植耗水量大的林木使水资源贫乏加剧	162
(二) 树种单一,病虫害发生严重,影响生态平衡并且造成二次污染	164
四、 平原林快速发展的原因分析	166
(一) 直接原因是在负外部性存在时较高的经济利益驱动	166
(二) 相关法律法规执行空间模糊,对“林转农”缺乏有效限制	168
五、 结论与政策建议	168
(一) 强制手段	168

(二) 经济手段	169
(三) 信息手段	169
参考文献	169

第五部分 林业经济发展路径及其制度变迁 171

一、 宏观背景——浙南模式简析	172
二、 林改历史——始于上世纪 80 年代初期的第一次林改	173
(一) 上世纪 80 年代初到中后期的林业“三定”时期	173
(二) 上世纪 80 年代中后期到 90 年代初的股份合作时期	174
(三) 上世纪 90 年代中期出现“家庭手工作坊”和公司制经营模式	174
三、 丽水经济发展呈现较为典型的“浙南模式”	175
(一) “浙南模式”特征之一——民间资本活跃	176
(二) “浙南模式”特征之二——产业链条实现平均利润	176
(三) “浙南模式”特征之三——当地政府积极保护民营经济发展	178
四、 过剩金融资本寻求低风险投资载体	179
(一) 当地金融资本过剩	180
(二) 当地政府的配套改革	181
五、 小结	182
参考文献	183

第六部分 附 录 185

中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见	185
中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定	191
中共中央、国务院关于加快林业发展的决定	199

第一部分 改革开放以来我国林业建设政策演变^①

林业是生态环境建设的主体，是农业乃至整个国民经济发展的生态屏障，肩负着优化环境与促进发展的双重使命，具有调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙、改良土壤、减少污染、美化环境等多种功能，对改善生态环境、维护生态平衡起着不可替代的作用。新中国成立以来，尤其是改革开放30年来，我国政府制定了一系列方针政策，重视、支持林业建设，探索出了一整套适应我国国情、林情的林业建设经验。从20世纪50年代的沙荒造林、70年代的防护林建设、80年代的全民义务植树运动、90年代的林业重点生态工程建设，到21世纪的六大林业重点工程建设、生物多样性保护、应对全球气候变化等，中国的林业建设是一个不断发展、不断完善、不断适应国民经济和社会发展需要的过程。本部分内容从制度变迁的角度对改革开放30年来我国林业建设政策进行回顾、梳理，根据不同的政策侧重点和政策出台的社会背景，改革开放以来的中国林业建设大致分为四个发展演变阶段，即林业建设恢复发展阶段（1978—1983年）、林业建设深化发展阶段（1984—1991年）、林业建设可持续发展阶段（1992—1997年）、林业建设全面发展阶段（1998年至今）。在探索我国林业建设政策演变规律的同时，文中对我国未来林业建设政策的发展趋势进行了展望。

一、改革开放以来林业建设政策演变

（一）林业建设恢复发展阶段（1978—1983年）

在我国的广大地区，由于长期以来取之于林多，用之于林少，“一把锄头

^① 执笔：崔海兴、温铁军、孔祥智。部分内容发表于《林业经济》2009年第3期。



造林、百把斧头砍树”，造成森林资源减少，风沙危害与水土流失严重，导致生态平衡失调。因此，加强林业建设，大力植树造林，加快造林绿化步伐，从根本上改善我国生态环境状况，不仅是实现社会经济全面发展的必然选择，也是广大人民群众的要求。1978年12月，党的十一届三中全会作出了把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。在这一历史背景下，我国的林业建设重新步入正确的发展轨道，进入恢复发展阶段。在此后的几年时间内，党中央、国务院对林业作出了多项重大决策（见表1-1）。在这一时期党的相关决议、国务院政府工作报告、国民经济和社会发展规划及相关政策法规中，均对林业生态环境建设作出指示，这是新中国成立以来从未有过的。这一阶段以植树造林为主，造管并举，主要政策措施包括：开展全民义务植树活动、启动“三北”防护林体系建设工程、积极推行林业“三定”工作、保护森林资源等。

表 1-1 1978—1983 年林业建设相关政策

时 间	政策名称	相关内容
1978年12月	《农村人民公社工作条例（试行草案）》	充分发动群众，植树造林，绿化祖国
1979年2月	全国人大常委会《关于植树节的决议》	决定3月12日为我国的植树节
1979年9月	中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定》	大力开展植树造林
1980年3月	中共中央国务院《关于大力开展植树造林的指示》	大规模地开展植树造林，加速绿化祖国
1980年5月	《国务院批转“三北”防护林建设领导小组会议纪要》	积极发展国营造林，并鼓励社员个人植树的方针
1980年12月	国务院《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》	许多地方……对森林资源破坏很严重，必须采取有力措施，迅速予以制止
1981年3月	中共中央国务院《关于保护森林发展林业若干问题的决定》	林业是国民经济的重要组成部分。发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。大力造林育林
1981年12月	全国人大《关于开展全民义务植树运动的决议》	植树造林、绿化祖国……是维护和改善生态环境的一项重大战略措施
1982年1月	中共中央《全国农村工作会议纪要》	要把振兴林业作为国土整治的一项根本大计。制止某些地区生态环境继续恶化
1982年2月	国务院《关于开展全民义务植树运动的实施办法》	凡中华人民共和国公民……均应承担义务植树任务
1983年1月	中共中央《当前农村经济政策的若干问题》	认真执行各项林业政策，发动群众造林护林，绿化祖国，增加植被，建设生态屏障



（二）林业建设深化发展阶段（1984—1991 年）

随着经济体制改革的不断深入，木材市场开始逐步放开，允许林农和集体的木材自由上市。这一方面进一步激发了植树造林的积极性；另一方面在利益的驱动下，出现了乱砍滥伐现象，局部地区毁林现象严重，生态环境遭到不同程度的破坏。在这种背景下，迫切需要进一步加强我国的林业建设，为国民经济和社会发展提供生态保障。以 1984 年《中华人民共和国森林法》的出台为标志，我国林业建设进入了深化发展阶段。

这一时期在继续加强植树造林的同时，开始注重对森林资源的保护，生态建设的立法工作得到重视，防护林体系建设得到加强。在国家法律法规、国务院政府工作报告、国民经济和社会发展“七五”及“八五”计划等相关政策中，均提出要强化林业建设（见表 1-2）。这一阶段除了继续实施“三北”防护林体系建设工程外，又陆续启动了四个大型防护林体系建设工程，即太行山绿化工程、长江中上游防护林体系建设工程、沿海防护林体系建设工程和平原农田防护林体系建设工程，同时启动了全国防沙治沙工程。经过这一时期的发展，初步探索出了一条适合我国国情、林情的林业建设道路，为林业可持续发展积累了宝贵经验，为国民经济和社会持续发展提供了生态保障。

表 1-2 1984—1991 年林业建设相关政策

时 间	政策名称	相关内容
1984 年 3 月	中共中央国务院《关于深入扎实地开展绿化祖国运动的指示》	深入开展全民义务植树运动，认真保护林草植被
1984 年 9 月	《中华人民共和国森林法》	林业建设实行以营林为基础的普遍护林、大力造林、采育结合、永续利用的方针
1985 年 1 月	中共中央国务院《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	集体林区砍伐须依法经政府批准，严禁乱砍滥伐
1986 年 4 月	《中华人民共和国森林法实施细则》	凡采伐林木都必须申请林木采伐许可证
1987 年 6 月	中共中央国务院《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》	严格执行年森林采伐限额制度，坚决保护国有山林权属不受侵犯，要完善林业生产责任制
1987 年 8 月	国务院《森林采伐更新管理办法》	森林采伐更新要贯彻林业建设方针，实行限额采伐
1988 年 1 月	《森林防火条例》	保护森林资源，促进林业发展，维护自然生态平衡

续表 1-2

时 间	政策名称	相关内容
1988 年 8 月	国务院《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》	大力植树造林，保护森林资源，加快国土绿化，改善生态环境
1989 年 12 月	《森林病虫害防治条例》	保护森林资源，促进林业发展，维护自然生态平衡
1989 年 12 月	《中华人民共和国环境保护法》	开发利用自然资源，必须采取措施保护生态环境
1990 年 9 月	国务院《关于 1989—2000 年全国造林绿化规划纲要的批复》	植树造林、绿化祖国是一项关系国民经济发展和人民长远利益的伟大事业
1991 年 6 月	《中华人民共和国水土保持法》	进行封山育林育草、轮封轮牧，防风固沙，保护植被
1991 年 11 月	中共中央《关于进一步加强农业和农村工作的决定》	抓好防护林体系建设和治沙工程，改善生态环境

（三） 林业建设可持续发展阶段（1992—1997 年）

针对全球气候变化、大气臭氧层破坏、土地沙漠化、生物多样性减少等引起的一系列全球性经济、社会、资源和环境重大问题，联合国于 1992 年 6 月在巴西里约热内卢召开了世界环境和发展首脑会议，通过了《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》、《关于森林问题的原则声明》等文件，开放式签署了《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。李鹏总理代表中国政府作出了履行《21 世纪议程》等文件的承诺，从此，中国的林业建设开始步入可持续发展的新阶段。这一时期，国家对林业发展高度重视，林业的地位得到全面提升，生物多样性资源保护、森林资源保护、植树造林等被放到了突出位置，出台了一系列可持续发展的政策法规（见表 1-3）。这一阶段的主要政策措施包括：加强对森林资源和生物多样性资源保护、编制《中国 21 世纪议程》、扩大林业重点工程建设等。

表 1-3 1992—1997 年林业建设相关政策

时 间	政策名称	相关内容
1993 年 2 月	国务院《关于进一步加强造林绿化工作的通知》	坚持全社会办林业、全民搞绿化，总体推进造林绿化工作，切实抓好造林绿化重点工程建设
1993 年 7 月	《中华人民共和国农业法》	国家实行全民义务植树制度。保护林地，制止滥伐、盗伐森林，提高森林覆盖率



续表 1-3

时 间	政策名称	相关内容
1993 年 8 月	国务院《九十年代中国农业发展纲要》	林业生产要以培育森林资源、提高森林覆盖率、增加木材和林产品供给能力为出发点
1993 年 11 月	中共中央国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》	林业既是农村经济的重要组成部分,也是农业高产稳产的生态屏障
1994 年 5 月	国务院办公厅《关于加强森林资源保护管理工作的通知》	严格执行森林采伐限额和木材凭证运输制度
1994 年 3 月	《中国 21 世纪议程》	资源的合理利用与环境保护
1994 年 10 月	《自然保护区条例》	重点保护生物多样性
1995 年 3 月	《中国 21 世纪议程林业行动计划》	到 21 世纪中叶,建立起比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系
1996 年 9 月	《中国跨世纪绿色工程规划(1996—2000 年)》	近 1 600 个项目,其中许多涉及生物多样性保护
1996 年 9 月	《野生植物保护条例》	保护生物多样性,维护生态平衡
1996 年 11 月	林业部《关于全国重点生态林业工程建设项目及投资使用管理暂行办法》	加大对生态林业工程建设资金、劳动、技术等投入力度,逐步建立完备的生态林业体系
2007 年 8 月	江泽民在《关于陕北地区治理水土流失建设生态农业的调查报告》上的指示	经过一代一代人长期地、持续地奋斗,再造一个山川秀美的西北地区,应该是可以实现的

(四) 林业建设全面发展阶段(1998 年至今)

20 世纪 90 年代以后,我国连续发生了几次特大洪涝灾害,特别是 1998 年,我国南方和松花江流域发生了历史上罕见的洪涝灾害,给国家和人民财产造成了巨大损失。随后几年,北方又连续出现强烈的沙尘暴天气,严重影响了人民的生产生活。在这种情况下,中共中央、国务院对林业的重视程度进一步提高,确定了以生态建设为主的林业发展战略,保证林业建设向纵深发展。以 1998 年天然林保护工程的实施为标志,我国林业建设步入了全面发展的新阶段。

这一时期,国家林业建设政策出台的频率和力度都明显加强(见表 1-4)。其主要政策措施有:启动跨世纪的六大林业重点工程,加快实现林业的五大转变,实施应对气候变化国家方案,加快林权制度改革等。可以说,林业建设在这一阶段取得了突飞猛进的发展。随着六大林业重点工程的全面实施,

造林绿化步伐显著加快，森林资源保护得到有效加强，初步形成了全社会、大规模进行林业建设的局面。在世界森林资源总体下降的情况下，我国实现了森林面积和蓄积量双增长。据第六次全国森林清查（1999—2003 年）的结果显示，全国森林面积 $17\,490.92 \times 10^4 \text{ hm}^2$ ，森林覆盖率 18.21%，活立木总蓄积 $136.18 \times 10^8 \text{ m}^3$ ，森林蓄积 $124.56 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。林业建设为国家经济建设和生态状况改善作出了重要贡献，对促进新世纪农业和农村经济的发展、扩大城乡就业、增加农民收入，发挥着越来越重要的作用。

表 1-4 1998—2008 年林业建设相关政策

时 间	政策名称	相关内容
1998 年 1 月	中共中央国务院《关于做好 1998 年农业和农村工作的意见》	要加强生态环境建设，尽快遏制生态环境恶化的趋势
1998 年 8 月	国务院办公厅《关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》	建立自然保护区，是保护自然环境、自然资源和生物多样性的有效措施，是社会经济可持续发展的客观要求
1998 年 8 月	国务院《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》	把保护和培育森林资源作为改善生态环境的重要任务来抓，立即停止一切毁林开垦行为
1998 年 10 月	中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》	调整森工企业的主营方向，变伐木为营林，有计划地停止天然林的采伐，切实保护好大江大河上游的森林植被。对过度开垦、围垦的土地，要有计划有步骤地还林、还草、还湖。改善农业生态环境
1998 年 10 月	中共中央国务院《关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》	实行封山育林、退耕还林，防治水土流失，改善生态环境。停止长江、黄河流域上中游天然林采伐。加强对现有天然林及野生动植物资源的保护
1998 年 11 月	国务院《关于印发〈全国生态环境建设规划〉的通知》	完成一批对改善全国生态环境有重要影响的工程，扭转生态环境恶化的势头。力争到下个世纪中叶，大部分地区生态环境明显改善，基本实现中华大地山川秀美
2001 年 4 月	《全国生态环境保护纲要》	对具有重要生态功能的林区、草原，应划为禁垦区、禁伐区或禁牧区，严格管护；已经开发利用的，要退耕退牧，育林育草，使其休养生息。实施天然林保护工程，最大限度地保护和发挥好森林的生态效益
2001 年 5 月	《天然林资源保护工程管理办法》	天保工程的建设目标是，停伐或调减木材产量，保护好现有天然林，加快宜林荒山荒地造林种草，加强森林管护，妥善安置富余人员，缓解企业社会负担，为林区发展和改善生态环境创造条件



续表 1-4

时 间	政策名称	相关内容
2002 年 12 月	《退耕还林条例》	退耕还林必须坚持生态优先
2003 年 6 月	中共中央国务院《关于加快林业发展的决定》	确定以生态建设为主的林业发展方向
2003 年 12 月	中共中央国务院《关于促进农民增加收入若干政策的意见》	继续搞好生态建设
2004 年 8 月	国家林业局《天然林资源保护工程森林管护管理办法》	森林管护应本着有利于生物多样性保护、有利于促进森林生态系统功能恢复和提高的原则,根据森林的生态区位重要程度实行分类管护,重点区域实行重点管护
2004 年 12 月	中共中央国务院《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》	坚持不懈搞好生态重点工程建设
2005 年 2 月	国务院《全国防沙治沙规划(2005—2010 年)》	防沙治沙,遏制沙化扩展,改善生态环境
2005 年 12 月	中共中央国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》	继续推进生态建设,切实搞好退耕还林、天然林保护等重点生态工程……巩固生态建设成果
2006 年 1 月	《国务院第 119 次常务会议纪要》	正式决定将伊春设为国有林权制度改革试点
2006 年 3 月	《国民经济和社会发展“十一五”规划》	继续推进天然林保护、退耕还林……湿地保护和荒漠化石漠化治理等生态工程
2007 年 1 月	中共中央国务院《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》	继续推进天然林保护、退耕还林等重大生态工程建设
2007 年 5 月	《中国应对气候变化国家方案》	大力开展植树造林,加强生态建设和保护。到 2010 年,努力实现森林覆盖率达到 20%,力争实现碳汇数量比 2005 年增加约 $0.5 \times 10^4 \text{ t}$ 二氧化碳
2007 年 12 月	中共中央国务院《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	全面推进集体林权制度改革。在坚持集体林地所有权不变的前提下,将林地使用权和林木所有权落实到户
2008 年 5 月	中共中央国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》	用 5 年左右时间,基本完成明晰产权、承包到户的改革任务……逐步形成集体林业的良性发展机制,实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标
2008 年 10 月	中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	继续推进林业重点工程建设,延长天然林保护工程实施期限,完善政策、巩固退耕还林成果