



生态建设与改革发展

■ 张建龙 主编

Reform and  
Development:  
Research Reports on  
China's Major Forestry Issues

# 林业重大问题

调查研究报告

■ 中国林业出版社

生态建设与改革发展



# 林业重大问题

Reform and Development:  
Research Reports on China's Major Forestry Issues

## 调查研究报告

张建龙 主编

常州大学图书馆  
藏书章

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态建设与改革发展: 2016 林业重大问题调查研究报告 / 张建龙主编. —北京: 中国林业出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5038-8755-0

I. ①生… II. ①张… III. ①林业 - 生态环境建设 - 调查报告 - 中国 - 2016 IV. ①S718.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 323377 号

策划编辑 徐小英  
责任编辑 何 鹏 梁翔云  
封面设计 赵 芳  
版式设计 骐 骥

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail forestbook@163.com 电话 (010)83143515

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2017 年 12 月第 1 版

印次 2017 年 12 月第 1 次

开本 889mm × 1194mm 1/16

印张 12.5

字数 258 千字

印数 1 ~ 3000 册

定价 128.00 元

# 2016 年林业重大问题调查研究报告

## 编辑委员会

---

### 领导小组

组 长：张建龙

副组长：张永利

成 员：刘东生 彭有冬 李树铭 李春良 谭光明

封加平 张鸿文 马广仁

### 编委会成员

孙国吉 赵良平 徐济德 杨 超 刘 拓 王海忠 闫 振

胡章翠 吴志民 程 红 潘世学 王连志 金 旻 周鸿升

潘迎珍 丁立新 王志高 李金华 王永海

### 编委会办公室

主 任：李金华 王永海

副 主 任：王月华 菅宁红

成 员：张志涛 蒋 立 张欣晔 郭 晔 张 宁

## 序

调查研究是发现问题、解决问题的重要手段。国家林业局始终高度重视调查研究工作，自2006年以来，连续组织多项林业重大问题调研活动，取得了一系列重要研究成果，为服务林业决策提供了重要支撑。2016年，国家林业局继续组织开展林业重大问题调查研究，围绕生态文明体制改革、林业现代化建设、维护国家生态安全、深化林业改革等全局性、战略性问题，确定了10多项专题研究任务。国家林业局经济发展研究中心牵头，联合国家林业局有关司局和单位，组织有关地方林业部门、高校和科研院所，深入基层一线开展调研，撰写了多份质量高的调研报告，许多政策建议被有关决策部门采纳，为推进林业改革发展发挥了重要作用。

党的十九大作出了中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾已经转化等重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位，明确了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，回答了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，站在新的历史起点描绘了新时代中国特色社会主义建设的宏伟蓝图。十九大报告明确指出，建设新时代中国特色社会主义，必须坚持人与自然和谐共生，树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，形成绿色发展方式和生活方式；要加快生态文明体制改革，实施乡村振兴战略；既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。这些重大决策部署对我国林业改革发展将会产生重大影响，林业现代化建设迎来了前所未有的大好机遇。

随着我国社会主义事业进入新时代和社会主要矛盾发生转化，我国林业的形势与任务正在发生深刻变化，需要各级林业部门深入研究、准确把握、积极作为。希望各级林业部门认真学习领会党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，紧紧围绕十九大报告中关于生态文明建设和林业改革发展的重大

战略思想、重要工作部署，大兴调查研究之风，坚持问题导向，深入基层一线，认真分析林业现代化建设面临的新形势新任务，着力解决影响林业长远发展的全局性关键性问题。林业重大问题调查研究工作要突出重点，抓住关键，科学选题，组织开展新时代林业现代化战略研究，系统谋划林业现代化建设的总体思路、目标任务和工作举措，为国家林业局党组决策提供科学依据。



2017 年 11 月



# 目 录

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| “一带一路”建设与林业合作发展战略研究报告 ..... | (1)   |
| 京津冀协同发展中的林业生态建设调研报告 .....   | (28)  |
| 林业建设与精准扶贫工作调研报告 .....       | (46)  |
| 关于中国林业现代化路径若干理论问题的研究 .....  | (61)  |
| 关于三北工程维护生态安全的调研报告 .....     | (77)  |
| 国有林场职工生计与社会保障问题调研报告 .....   | (87)  |
| 国有林场森林资源保护和监管调研报告 .....     | (112) |
| 东北、内蒙古重点国有林区民生监测报告 .....    | (124) |
| 东北、内蒙古重点国有林区改革监测报告 .....    | (145) |
| 林业供给侧结构性改革及生态产品供给研究报告 ..... | (163) |
| 林业建设 PPP 模式应用研究报告 .....     | (181) |

# “一带一路”建设与林业合作发展战略研究报告

**【摘要】**通过云南实地调研，分析云南省林业在“一带一路”建设林业合作中的优势与机遇。研究发现，“一带一路”建设在理论和实践两个方面都取得进展，超越了新自由主义发展观和传统地缘政治格局，林业“一带一路”合作在荒漠化防治、跨境森林防火和保护合作取得不同程度进展；缺乏顶层设计，传统林业经贸环境合作、边境合作与“一带一路”三张皮，是林业“一带一路”建设进展不足的主要问题；实施生态外交，与“一带一路”沿线国家共建生态与社会经济命运共同体，将国家生态安全与经济发展、边境林业建设与保护、周边国家森林生态保护和修复的有机结合，克服我国对境外森林和生态破坏的负面影响，应是林业在“一带一路”建设中的顶层设计；云南林业集“民族团结、生态建设和脱贫致富”三大任务于一身，是“一带一路”林业合作在南亚和东南亚落地的重点和突破口，应成为林业“一带一路”先行先试省份，加大政策支持力度；边境地区林业合作将是“一带一路”林业合作的重要突破口，以县为单位开展边境地区林业合作动态监测，是掌握林业国际合作动向和趋势、主动融入“一带一路”建设的重要途径，应及早启动。

在大量文献研究的基础上，我们到“一带一路”南亚、东南亚辐射中心的云南省进行了实地调研。调研期间，与云南省林业厅、腾冲、德宏和西双版纳林业局进行了座谈，实地考察了猴桥、瑞丽和磨憨三大口岸的木材及林产品贸易情况，访问了6个林产品加工、边贸等企业。实地调研得到云南省林业厅的大力支持。

## 一、“一带一路”建设理论与实践进展

“一带一路”自2013年提出，2015年完成顶层规划设计，2016年以来，“一带一路”已经进入全面落实阶段。

“一带一路”是丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的简称。借用古代丝绸之路的



历史符号积极发展与沿线国家的经济合作伙伴关系, 共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。“一带一路”战略, 包含了道路联通、贸易畅通、货币流通、政策沟通、人心相通五个方面的内容。“一带一路”建设构想的提出, 契合沿线国家的共同需求, 为沿线国家优势互补、开放发展开启了新的机遇之窗, 是国际合作的新平台, 体现的是和平、交流、理解、包容、合作、共赢的精神。

丝绸之路经济带包括北线、中线、南线: 北线主要为中国经中亚、俄罗斯至欧洲(波罗的海); 中线主要为中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海; 南线为中国至东南亚、南亚、印度洋。“一带”主要依托国际大通道, 以沿线中心城市为支撑, 以重点经贸产业园区为合作平台, 包括新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊。

21 世纪海上丝绸之路有两条线: 第一, 中国沿海港口过南海到印度洋, 延伸至欧洲; 第二, 中国沿海港口过南海到南太平洋。“一路”主要以重点港口为节点, 共同建设通畅安全高效的运输大通道, 包括中巴、孟中印缅两个经济走廊。

不同于美国主导的跨太平洋伙伴关系协定(TPP, 现已解散)、欧盟、上合组织等, “一带一路”倡议是一个和平、包容、相对松散的国际经济合作框架, 通过国家层面的政策沟通、软硬机制的建设等为国际合作建立平台。

### (一)“一带一路”理论进展

“一带一路”代表了一种全新的国际合作模式, 可以克服双边、区域和世界贸易组织(WTO)多边体制等存在的缺陷, 因而能够达到事实上的合作博弈的均衡, 使众多发展中国家在平等条件下获得实质性帮助和利益<sup>①</sup>。

“一带一路”是由中国倡导、全新的国际合作模式, 其背后是中国古典外交理念“天下无外”“和而不同”的回归。

#### 1. “一带一路”超越新自由主义发展观

强调基础设施投资是“一带一路”的重要特点, 是对新自由主义发展观的重大超越。新自由主义认为阻碍发展的关键是国家的政策, 其他因素比如地理条件却被忽略了。进入 21 世纪以后, 许多经济学家意识到, 地理障碍是束缚许多后发国家发展的核心障碍之一, 基础设施对于帮助这些国家发展经济以及进入全球生产网络, 都具有重要意义。

世界并不是“平”的, 存在很多坑坑洼洼。历史上, 亚洲大陆一直缺乏大规模的基础设施建设, 许多国家直到第二次世界大战后才开始工业化进程。第二次世界大战后因为有美国“马歇尔计划”的援助, 欧洲地区完成了基础设施的重建。随后, 虽然美国提出了“十四点计划”支持发展中国家的建设, 但是没有意愿也没有能力帮助亚洲发展中国家完

<sup>①</sup> 保建云. 论“一带一路”建设给人民币国际化创造的投融资机遇、市场条件及风险分布[J]. 天府新论, 2015.

成基础设施建设。而且在新自由主义发展观的指引下,发达国家、世界银行以及亚洲开发银行也没有能力和意愿组织国际合作和资源。这种发展观有意贬低政府的作用,也不鼓励国际合作。亚洲各国都认为基础设施建设是本国的事,但是仅仅靠私人投资又无法实现大型特别是跨国甚至跨洲际交通基础设施的建设。

基础设施的缺乏已经成为亚洲地区的突出特点,是束缚经济发展以及经济一体化进程的关键因素之一。大量研究都表明,完整的地区联系通道的缺失是影响亚洲地区贸易增长和一体化进程的重要因素。特别是亚洲的内陆国家、基础设施较差的国家,可能会因为不能从全球化中受益,导致发展水平较低。除了非洲地区以外,南亚和东亚地区一直都是世界上贫困人口规模最大和最为集中的地区。

中国基于自身的发展经验,一直强调公共基础设施投资对于经济发展的重要性。这与国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构宣传推广“华盛顿共识”教条的做法形成了鲜明的对比。美国经济学家萨克斯在2007年就已经指出,当西方国家还高高在上地教育非洲国家的官员如何发展经济的时候,中国人却在非洲与他们平等务实地帮助推进基础设施建设。二者究竟孰优孰劣,现实中已经有清楚的答案。

中国提出了“一带一路”倡议,并建立亚洲基础设施投资银行和丝路基金,正好响应了亚洲地区发展基础设施合作的强烈需求。因此,许多发展中国家代表在2015年博鳌亚洲论坛上由衷地表示:他们参与亚投行,并不是要跟中国选边站,而是选择了正确的发展潮流。

“一带一路”倡议突出基础设施建设在发展议程中的重要性,而且对平等、包容、市场主导等原则的强调,无疑将为全球发展理念带来更加丰富的内容。美国经济学家曾经指出,“华盛顿共识”所提倡的政策比如稳健的宏观经济政策、自由贸易和放松管制等,也并非完全错误。但是仅仅强调这些因素对于理解经济发展却是显得过于片面。真理多向前走一步就成了谬误。“一带一路”强调开放性和包容性,强调一国一策。它所代表的发展观认为,全球发展的复杂性和多样性需要更深刻和全面的理解,这种态度也是它超越新自由主义发展观的高明之处<sup>①</sup>。

## 2. “一带一路”倡议与地缘政治理论创新

地缘政治理论旨在解释地理因素在国际政治中的作用,分析地理因素对一国外交政策的机遇与挑战,并提出相应的地缘政治战略。西方地缘政治学历经百余年来发展演变,形成了系统、权威的古典地缘政治理论,提供了一整套有关地缘政治的思维模式和认识论框架。“一带一路”不以追求权力和控制为目的,不依循国家中心主义路径,也不采取海陆对立的“两分法”视角,尝试超越传统的地缘政治思维<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 谢来辉.“一带一路”超越新自由主义发展观[N]. 证券日报, 2015-10-24.

<sup>②</sup> 科林·弗林特, 张晓通.“一带一路”与地缘政治理论创新[J]. 外交评论, 2016.

“一带一路”尝试超越西方地缘政治的权力观,谋求增进理解和信任、加强全方位交流。古典地缘政治理论注重权力与控制。无论是马汉的海权论、麦金德的“心脏地带”说,还是斯皮克曼的“边缘地带”理论,都主张用军事力量对某一战略要地实施有效的控制,以此带来国家间权力地位的变迁。这种以对抗冲突为核心的思维模式,将其他国际事务参与者全都当成自己的竞争对手或潜在敌人,只有自己进占卡位、控制战略要地,国家安全与利益才能得到保障;即便如此,这种保障也只是暂时的,为了获得更长久的安全,还需要对潜在敌人进行遏制,以保持自己的绝对优势。而且,西方古典地缘政治理论都是从大国出发立论,尤其是从西方资本主义强国的角度,公然论述如何通过占领、控制那些战略要地从而取得优势,无视小国的利益诉求。在麦金德的理论中,基础设施项目被视为一国动员起来对抗另一国的工具,而中国在诠释“一带一路”时认为,通过促进自由贸易能给沿线国家带来福祉,结果是互利共赢的。中国方面强调,打造“一带一路”并不是为了谋求权力本身,而是旨在建立一条亲善、繁荣、交流之路,打造一条福泽沿线各国的发展之路。“一带一路”沿线国家大部分处于东亚和欧洲两个经济发展引擎中间的“塌陷地带”,发展经济与追求美好生活是该地区国家和民众的普遍追求。中国敏锐地注意到了该地区经济发展的巨大潜力与人民的美好愿望,结合地区国家共同利益提出的“一带一路”设想,充分考虑到了沿线国家的利益,超越民族主义与大国中心主义的狭隘视角<sup>①</sup>。

“一带一路”突破“国家中心主义”,倡导“多中心”的联动和转化。在西方地缘政治中,领土化的民族国家是参与世界竞争的基本单位,国家被定义为单一的行为体,是地缘政治的主要施动者。这种以本国、本民族为中心的地缘政治战略和实践,易于催生民族主义情绪,加剧国家间的竞争和冲突。而“一带一路”的施动者是多元的,多个行为体在同时发挥作用,这些行为体包括沿线国家、国际机构、区域合作组织(如东南亚国家联盟、上海合作组织、欧亚经济联盟、亚洲基础设施投资银行等)、跨国公司、地方政府、商业行会等,它们以一种混合交互的方式共同创造着“一带一路”的场域,充分调动各个行为体和市场主体的积极性,大家共商、共建、共享“一带一路”,超越单个国家视角的狭隘与某一方利益的局限。相对于西方地缘政治想象僵硬地将世界地缘政治空间区分为中心与边缘,“一带一路”构想实现了一种范式转换,代之以不同国家、地区、文化或文明的互为中心、互为边疆的空间思维<sup>①</sup>。

“一带一路”强调海陆融合,突破海权与陆权的截然对立。麦金德的“心脏地带”理论突出基于欧亚大陆板块在地球上的物理位置而形成的相对地缘战略优势,世界被划分为陆权和海权,欧亚大陆被赋予了特殊重要性。“一带一路”则尝试超越西方传统地缘政治“海陆两分法”的视角。“一带一路”所倡导的互联互通和交通枢纽建设将向世界表明,地

<sup>①</sup> 科林·弗林特,张晓通.“一带一路”与地缘政治理论创新[J].外交评论,2016.

方、国家或地区在宏大的历史变迁背景下,是如何逐渐改变其作用的,而这种变化将重构地缘政治的内涵。“一带一路”的目标就是通过非常复杂的交通网络对接,将海洋与陆地连接起来,以高速公路、高速铁路、油气管道、电网、海上通道等代表的互联互通,旨在创建一个连接海陆的、自由开放的功能区,维系这一功能区的主要是商业法则和市场逻辑,而非强权和战争<sup>①</sup>。

“一带一路”能够在多大程度上超越国家中心主义以及“海陆两分法”的视角,真正超越权力政治。特别是考虑到当今世界依然是一个由主要大国唱主角的威斯特伐利亚体系,“一带一路”的创新能否改变国际政治的无政府状态,仍有待时间和实践的检验<sup>①</sup>。

### 3. “一带一路”必须超越掠夺式资源与生态合作模式

掠夺他国自然资源用于发展本国经济,不仅是西方殖民时期的发展窠臼,而且仍在当今世界继续上演,只是掠夺和破坏的规模和程度有所收敛。在气候变化、资源能源短缺、生物多样性锐减等全球性生态环境危机下,掠夺式资源与生态合作模式难以为继。

中国与发展中国家合作的传统模式是输出廉价消费品、获取能源矿产资源,这种模式的潜力接近用尽,也越来越不受欢迎<sup>②</sup>。中国海外投资主要走向资源蕴藏丰富的地区,如非洲、拉丁美洲和大洋洲等。由于西方发达国家先入为主基本垄断了地理位置优越和资源蕴藏较为丰富的地区,中国企业进入这些地区的大多属于规模小、投入大、开采难度大的项目,而这些地区往往生态脆弱、环境敏感、基本都坐落在世界生物多样性热点地区内,开发不当极易对这些地区的生态环境产生显著的负面效应。2013年2月,商务部、环境保护部联合发布了《对外投资合作环境保护指南》,该指南从倡导企业树立环保理念、要求企业遵守东道国环境保护法律法规以及鼓励企业环保行为与国际形势接轨三个方面对企业境外环境保护进行要求和指导。2014年,国家林业局也发布了《林业企业境外投资指南》,要求企业在海外林业开发中,注意保护外国的生态环境。

实施生态外交、践行与“一带一路”沿线国家共建生态与社会经济命运共同体,是突破掠夺式资源与生态合作模式的途径。通过跨境生态补偿方式,打破或缩短生态掠夺的发展路径,实现中国与“一带一路”沿线国家林业的共同发展。

## (二)“一带一路”建设实践进展

### 1. 总体进展

2013年9~10月,习近平总书记正式提出包含“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的“一带一路”理念;2013年11月,十八届三中全会将“一带一路”上升为国家战略;2015年3月发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,其是“一带一路”首次公布的总体的顶层设

<sup>①</sup> 科林·弗林特,张晓通.“一带一路”与地缘政治理论创新[J].外交评论,2016.

<sup>②</sup> 赵华胜,“丝绸之路经济带”的关注点及切入点[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014,6.

计和战略规划；2016 年 3 月列入“十三五”时期主要目标任务和重大举措。政策逐层演进，由理念到框架，由框架到战略规划，由战略规划到深入实施。

“一带一路”提出以来，中国在国内外各个层面取得了一系列重要的政策进展。国内方面，中央和部委层面各项具体推进措施不断出台，大部分“一带一路”省市已经出台“一带一路”专项政策，国家发展和改革委员会、商务部等 13 个部门以及香港特区政府均已设立“一带一路”专门机构。国外方面，习近平总书记在 2013 年 9 月至 2016 年 8 月期间访问了 37 个国家（亚洲 18 国、欧洲 9 国、非洲 3 国、拉美 4 国、大洋洲 3 国）。截至 2016 年 9 月，我国已与 70 多个国家、地区和国际组织完成战略对接，达成联合声明、双边协议/合作协议、合作备忘录/谅解备忘录、中长期发展规划和合作规划纲要等成果。马来西亚、新加坡等和联合国已设立“一带一路”相关机构。

2013 年 9 月 7 日，习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时表示：为了使各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔，我们可以用创新的合作模式，共同建设丝绸之路经济带，以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作。2013 年 10 月 3 日，习近平主席在印度尼西亚国会发表演讲时表示：中国愿同东盟国家加强海上合作，使用好中国政府设立的中国—东盟海上合作基金，发展好海洋合作伙伴关系，共同建设 21 世纪海上丝绸之路。

2013 年 3 月 28 日，国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，标志着“一带一路”建设的顶层设计顺利完成，“一带一路”工作也从顶层设计转入到务实推进阶段。2013 年 11 月，“一带一路”写入党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

2014 年“一带一路”建设开始落地，亚洲基础设施投资银行和丝路基金提出。2014 年 5 月 21 日，习近平在亚信峰会上做主旨发言时指出：中国将同各国一道，加快推进“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”建设，尽早启动亚洲基础设施投资银行，更加深入参与区域合作进程，推动亚洲发展和安全相互促进、相得益彰。

2015 年 3 月 27 日在海南博鳌亚洲论坛上，国家发展和改革委员会、外交部和商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。这标志着对中国发展将产生历史性影响的“一带一路”进入全面推进建设阶段。

2016 年，习近平总书记在乌兹别克斯坦议会发表重要演讲，总结“一带一路”倡议提出以来取得的进展，提出中国愿同沿线国家携手打造“绿色、健康、智力、和平”四大指向的丝绸之路，明确了“一带一路”建设的大方向，描绘了共建“丝绸之路”的新愿景，得到国际社会普遍响应。《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》正式签署，实现了“一带一路”在双边经济走廊方面的突破。“一带一路”与欧亚经济联盟对接合作稳步推进。亚太经合组织首次在领导人宣言中写入共商、共建、共享等“一带一路”核心理念。



2016 年,与沿线国家的互联互通和产能合作加快推进。雅万高铁开工建设,中老、中泰铁路开工在即,泛亚铁路网建设提上日程。中国企业中标皎漂深水港及工业区项目,为规划中缅经济走廊提供了必要条件。瓜达尔港正式开航,使中巴经济走廊的脉动更加清晰。科伦坡港口城项目全面复工,预示着海上丝绸之路的重要支点正在形成。我国同哈萨克斯坦成立产能合作基金,中哈产能合作模式继续发挥引领作用。中亚最长的安格连—帕普铁路隧道建成通车,为打通中国、中亚和西亚走廊作出了贡献。中国企业中标希腊比雷埃夫斯港港务局项目,呼唤中欧陆海快线建设加快推进。匈塞铁路签署商务协议,中欧班列常态化运输机制已然形成。以中国装备和标准制造的亚吉铁路正式通车,为中非产能合作树立了成功范例。

2016 年 3 月,《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要(草案)》将“一带一路”列入“十三五”时期主要目标任务和重大举措部分。“十三五”时期主要目标任务和重大举措主要分为 6 个方面,“一带一路”作为“深化改革开放、构建发展新体制”重要组成部分,在国际产能合作、贸易升级、高标准自由贸易区网络建设方面发力,基本形成开放型经济新体制新格局。“一带一路”已经成为统筹国内区域开发开放与国际经济合作的新的战略。

2017 年 1 月,国家发展和改革委员会同外交部、环境保护部、交通运输部、水利部、农业部、人民银行、国资委、林业局、银监会、能源局、外汇局以及全国工商联、中国铁路总公司等 13 个部门和单位共同设立“一带一路”PPP 工作机制。旨在与沿线国家在基础设施等领域加强合作,积极推广 PPP 模式,鼓励和帮助中国企业走出去,推动相关基础设施项目尽快落地。

2017 年 5 月,中国将发起并主办第一届“一带一路”国际合作高峰论坛,这是中国继 2014 年 APEC 峰会、2016 年 G20 峰会之后最重要的一次国际峰会,也是 2017 年最大的政策亮点。“一带一路”峰会除了会邀请不亚于 G20 和 APEC 量级的各国政要参与之外,这还是中国第一次发起和主办如此高规格、大规模的国际峰会,将成为“一带一路”国际合作的关键节点和重要沟通平台。

2015 年,中国与“一带一路”相关国家双边贸易总额达 9955 亿美元,占全国贸易总额的 25.1%,吸引“一带一路”相关国家投资超过 20%,我国企业对“一带一路”相关国家直接投资增长 18%(商务部)。截至 2016 年,已有 100 多个国家和国际组织表达了积极支持和参与的态度,我国已同 40 个国家和国际组织签署共建“一带一路”合作协议。

## 2. 边境合作进展

2010 年 6 月 29 日,广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等地区被国家列为重点开发开放实验区建设对象。2011 年,国务院办公厅印发的《兴边富民行动规划(2011~2015 年)》中对推动发展边境旅游做了明确的阐述,提出大力培育开发涵盖民族、休闲、探险、农业、生态等具有边境特色的旅游项目和活动。《推动共建丝绸之路经济带和 21 世



纪海上丝绸之路的愿景与行动》将云南被定位为面向南亚、东南亚的辐射中心,通过发挥区位优势,推进国际运输通道建设,打造成为大湄公河次区域经济合作新高地,标志着边境地区开放开发已上升为国家战略<sup>①</sup>。2016 年云南磨憨被确定为国家级开发开放实验区。

2016 年 9 月 8 日,中国与老挝签署共建“一带一路”合作文件:《中华人民共和国和老挝人民民主共和国关于编制共同推进“一带一路”建设合作规划纲要的谅解备忘录》。双方一致同意,秉持“一带一路”合作、发展、共赢的理念,按照共商、共建、共享原则,扩大在双方共同关注领域的多元化、多层次合作,不断创新合作机制、模式和内容。双方商定,在中老两国《共同推进“一带一路”建设合作规划纲要》中纳入基础设施、农业、能力建设、产业集聚区、文化旅游、金融、商业与投资等合作领域,并围绕其开展合作。

2016 年 10 月 13 日下午,习近平总书记对柬埔寨进行国事访问期间,签署了《中华人民共和国和柬埔寨王国关于编制共同推进“一带一路”建设合作规划纲要的谅解备忘录》。该备忘录是继老挝之后,我国与中国—中南半岛经济走廊沿线国家签署的第二个政府间共建“一带一路”合作文件。

## 二、“一带一路”建设中的林业发展机遇、定位与进展

### (一)“一带一路”带来的林业发展机遇和战略定位

#### 1. 发展机遇

截至 2016 年,围绕“一带一路”建设,林业确定了防沙治沙和野生动植物保护两大重点,建立了中国—中东欧国家(16+1)、大中亚地区、中国—东盟等林业合作机制,成功举办世界防治荒漠化日全球纪念活动暨“一带一路”高级别对话,发布了《“一带一路”防治荒漠化共同行动倡议》(以下简称《防治荒漠化倡议》)。

共建绿色丝绸之路,对林业国际合作提出了新要求。加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作是“一带一路”战略对生态环境建设的总体要求。在推动生态环境合作的同时,加强生态外交,为“一带一路”经济合作提供绿色软实力,建立中国与“一带一路”沿线国家生态与经济命运共同体平衡发展的新模式,是林业在“一带一路”中义不容辞的责任<sup>②</sup>。

#### 2. 战略定位

林业在“一带一路”中的地位如何确定?我们认为有三个层次的定位,一是作为贸易

<sup>①</sup> 李凡. 云南边境口岸旅游发展模式及对策研究[D]. 昆明: 云南师范大学, 2015.

<sup>②</sup> 谢晨, 李颖明, 张坤, 等. 2016 周边国家林业外交战略研究报告[R]. 国家林业局经济发展研究中心, 2016.

畅通的一部分，传统林产品贸易在“一带一路”中的作用；二是共建绿色丝绸之路中，林业发挥的生物多样性保护、荒漠化防治、应对气候变化等生态保护与修复作用；三是中国与“一带一路”沿线国家生态与经济命运共同体建设中林业的作用，即林业的生态外交定位。通过与“一带一路”沿线国家建设国家生态与经济命运共同体，林业发挥生态外交作用，克服境外森林和生态破坏的负面影响，将国家生态安全与经济发展、边境林业建设与保护、周边国家森林生态保护和修复的有机结合，推动“一带一路”林业实质发展，实现共建、共享、共赢的“一带一路”发展理念。

## （二）“一带一路”林业合作进展

### 1. 中国与东南亚国家林业合作进展

中国—东盟林业合作论坛进一步深化。林业合作历来是中国—东盟全方位合作的重要组成部分。中国和东盟各国森林资源禀赋、林业产业结构各具特色，互补性强，合作潜力大。2015年，中国—东盟国家的林业贸易额达318亿美元，其中中国从东盟各国进口额达200亿美元。这些合作为促进亚洲乃至全球林业发展作出了积极贡献。

2016年9月11日，2016年中国—东盟林业合作论坛在广西南宁开幕，论坛主题为“维护森林生态安全，提高国民绿色福祉”。会上，张建龙局长就中国—东盟林业合作提出三点建议。一是积极构建中国—东盟林业合作长效机制，深化区域合作。本着优势互补、互利共赢原则，推动中国与东盟各国林业高层对话，以务实态度开展全方位林业合作，深化林业经济技术合作，促进中国—东盟林产品贸易，发挥区域林业合作机制作用。二是促进森林资源保护与利用。加强在森林生态系统综合管理、跨界自然保护区和生物多样性保护、林木种质资源的收集保护和开发利用等方面合作。建立畅通的信息沟通渠道，相互通报重大林业灾害信息，开展林业灾害联防。充分发挥林业在应对气候变化中的独特作用，共同推进绿色低碳发展，拓展各国发展空间。三是加强林业科技创新，驱动林业产业合作。搭建林业科技合作平台，促进科技交流和人员互访，共同提升林业科技创新能力。深化双方林业产业合作，优化产业布局，推动林业上下游产业和关联产业协同发展。促进林业经贸合作提档升级，积极鼓励双方林业企业开展林产品加工、贸易和林木种植等领域合作，提升林业经贸与投资合作水平，实现互利共赢。

中国—东盟林业全方位合作不断加深。近年来，随着林业合作关系日趋紧密且广泛，广西与东盟成员国在林业领域的合作，从单一的木材贸易逐步转向森林资源综合开发、木材加工及林业科技交流等多方面的全方位合作。

一是举办中国—东盟博览会林产品及木制品展。中国—东盟博览会林产品及木制品展从2010年起已成功举办六届。展览规模从第一届的1万平方米增至第六届的3万平方米，展品类别从木材家具和木制品扩大到第六届的包括红木家具、林下经济产品、木材加工机械等在内的全产业链产品类别，贸易成交额累计达到19.5亿元，专业观众累计达30万人，境外展商比例达到25%，专业化程度和影响力不断提升，是国内举办的同类展

会中东盟国家参与度最高的展会。

二是引入林浆纸龙头企业，促进产业结构优化升级。通过引入和充分发挥世界级浆纸业巨头和特大项目的示范带动作用，把林业资源优势转化为产业优势、经济优势，以制浆、造纸、纸制品的全球先进生产力倒逼广西林业产业转型升级，淘汰了落后产能，延长产业链，提高了附加值，树立了品牌，打造了全区第 9 个千亿元产业——造纸与木材加工千亿元产业，为把广西建设成为林业产业强区、打造林业产业升级版作出了重要贡献。

三是开展科技项目交流合作，实现双方林木种质资源优化，在油茶、八角、竹业等经济林领域与东盟国家开展密切的交流合作。

四是加强野生动植物保护合作，实现珍稀动植物跨国保护。自 2011 年起，广西壮族自治区林业厅与越南高平省农业与乡村发展厅就跨边界保护东黑冠长臂猿展开合作，建立双方边境保护区合作的长效机制，共同推进中越边境东黑冠长臂猿及其栖息地的持久保护。

## 2. 中国—中东欧国家林业合作

中东欧地区是欧洲的新兴力量和连接亚欧大陆的重要纽带，是中国“一带一路”倡议与欧洲投资计划的对接区，拥有巨大的发展潜力。

2016 年 5 月 24 日，第一次中国—中东欧国家林业合作高级别会议在斯洛文尼亚首都卢布尔雅那召开。中方愿与中东欧国家继续稳定并开拓双边交流渠道，大力支持中国—中东欧国家林业合作协调机制发展，以对话促合作促发展，促进森林可持续经营和多功能林业、湿地和野生动植物保护、绿色经济和生态文化，鼓励绿色科技交流与转移，为企业搭建贸易投资合作平台，将生态环境友好的观念始终贯穿到中国—中东欧国家合作中。会议通过了《中国—中东欧国家林业合作协调机制行动计划》。

## 3. 荒漠化合作进展

良好的生态环境是“一带一路”沿线可持续发展的基础，是实现“一带一路”愿景的保障；荒漠化造成饥饿贫困，恶化生存环境，引发社会冲突，是对人类生存与发展的严峻挑战，是制约“一带一路”沿线国家可持续发展的重要因素。

2016 年 6 月 17 日，在北京举行的世界防治荒漠化日纪念活动暨“一带一路”共同行动高级别对话发布了《“一带一路”防治荒漠化共同行动倡议》（以下简称《防治荒漠化倡议》）。

《防治荒漠化倡议》明确共同行动将遵循“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的合作原则，通过采取综合生态系统管理措施、鼓励发展沙区绿色经济、开展沿线国家交通干线和城镇（绿洲）综合生态防护体系建设等 5 项举措，确定了建立和完善相关监测与规划、完善国家相关政策和法规、联合编制《“一带一路”沿线重要沙漠及自然遗产名录》等 6 项合作重点。为落实行动计划、加快遏制荒漠化和逆转土地退化，建设绿色丝