

李育材 主编 ■

SHIYUAN XINSHIJI

YOKUAIYOUHAO FAZHAN

DE LANTU

实现新时期 又快又好发展的蓝图

——全国林业发展“十一五”和中长期规划汇编

中国林业出版社



李育材 主编 ■

实现新时期 又快又好发展的蓝图

——全国林业发展“十一五”和中长期规划汇编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实现新时期又快又好发展的蓝图——全国林业发展“十一五”和中长期发展规划
汇编/李育才主编. —北京: 中国林业出版社, 2006. 9
ISBN 7-5038-4564-3

I. 实… II. 李… III. 林业经济—经济规划—中国 IV. F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 105488 号

实现新时期又快又好发展的蓝图——全国林业发展“十一五”和中长期发展规划汇编

出版: 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: 66184477

翰芳书店 www.zglybook.com 电话: 62330156

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 北京地质印刷厂

版次: 2006 年 11 月第 1 版

印次: 2006 年 11 月第 1 次

开本: 889mm × 1194mm 1/16

印张: 44

字数: 1300 千字

印数: 1 ~ 4000 册

定价: 118.00 元

·本书编委会·

主 编

李育材

副 主 编

姚昌恬

编 委

(按姓氏笔画为序)

于建亚	马广仁	马云安	马安全	马尚英	马春良	王文权	王成祖
王前进	王煥良	王新凯	王德祥	邓惠珍	孔 明	石国新	田治威
田选明	邢最荣	吉久昌	吕 柳	曲桂林	朱选成	乔新江	刘礼祖
刘 拓	刘金富	刘治平	刘建杰	刘跃祥	刘 孙	闫春丽	闫 振
闫铁龙	汤晓文	买买提·阿不都拉	阿不都拉	孙扎根	李三旦	孙承骞	严宏生
杜永胜	杨 冬	杨冬生	杨江勇	杨 超	汪 绚	李英瑞	李忠平
李炳凯	李森阳	李智勇	肖兴威	佟以凡	汪 蕾	沈和定	张永利
张志达	张艳红	张崑先	张鸿文	张锦林	张 封	陆诗雷	陈凤学
陈建伟	陈绍志	陈嘉文	卓榕生	周克勤	唐小平	郝雁玲	郝燕湘
胡剑辉	祝金水	贾崇福	徐信俭	高广文	程 鹏	黄正秋	黄建兴
崔武社	康德铭	葛汉栋	韩连生	韩 宁		曾继红	温作民
黎梅松	戴广翠	魏殿生					

编撰人员

(按姓氏笔画为序)

丁惠珍	于升海	于百川	马乃胜	马书峰	马永春	王小梅	王天斌
王月华	王东旭	王礼泉	王永清	王红春	王 丽	王佳睦	王春玲
王晓南	王恩光	王维亚	王富炜	王 强	王耀连	元文辉	文 青
邓华锋	卢泽洋	叶卢宗	叶 兵	田 朱	田 红	田勇臣	史万琼
付 丽	付健全	包建华	兰晓光	光增云	吕红频	吕光辉	吕金芝
朱国城	朱学雷	伍祖祱	向 燕	刘延龙	刘国伟	刘 浪	刘 捷
刘韶辉	刘增祥	汤社平	许东新	许 江	阮孟诚	孙大庆	孙小兵
孙嘉伟	杨一波	杨杰芳	杨 越	杨朝兴	杨燕燕	李 成	李 柏
李成金	李红林	李红勤	李育明	李学林	李维长	李辉乾	李 斌
吴 今	吴柏海	吴 琼	吴博义	吴意忠	邱水文	何小平	余建安
汪飞跃	沈定夫	张丽媛	张虎成	张学武	张青春	张 洁	陈宝林
陈 勇	陈瑞国	林凤鸣	林 琼	林 新	欧阳君祥	金日瓦	周洁敏
周景全	周路明	官国倍	孟庆华	赵义廷	赵学军	郝学峰	胡志广
胡迎端	姜伯君	洪 石	贺 蕾	秦 茂	袁卫国	夏 郁	晏正平
钱进源	徐 龙	徐志虎	徐旺明	徐 忠	徐 萌	翁国庆	高子民
高述超	郭宝香	黄 永	黄祥云	曹庆云	常改苗	康志雄	康 驹
梁卫红	董建昌	韩 非	覃子东	曹启杰	程小玲	程 弘	焦喜材
曾德梁	蓝 海	解炜炜	蔡干强	潘煥学	魏建秋		

Foreword

序

本世纪头二十年，是我国必须紧紧抓住并可以大有作为的重要战略机遇期，是我国加快推进社会主义现代化的关键阶段，也是我国全面实施以生态建设为主的林业发展战略，推动传统林业向现代林业转变的重要时期。

过去五年，党中央、国务院高度重视林业工作，颁发了《关于加快林业发展的决定》，召开了全国林业工作全议，确立了以生态建设为主的林业发展战略，我国林业建设取得了引人瞩目的成就。进林绿化事业快速推进，重点工程建设成效显著，森林资源持续增长，野生动植物资源保护不断加强，林业产业蓬勃发展，主要林产品供给能力明显提高，林业发展的支撑保障体系进一步强化。林业的快速发展，为改善我国生态状况，促进经济社会发展做出了重要贡献。

未来五年，我国林业面临着前所未有的发展机遇。党的十六届五中全会从全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略高度，在正确分析国际国内形势的基础上，做出了我国“十一五”经济社会发展的总体部署，抓出了具体的奋斗目标和主要任务，把实行工业反哺农业、城市支持农村、解决“三农”问题、建设社会主义新农村作为“十一五”和今后一个时期的工作重点。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》又将“生态环境恶化趋势基本遏制”和“森林覆盖率达到20%”，确定为我国“十一五”经济社会发展的重要奋斗目标。党中央、国务院的这一系列重大战略决策，既为林业发展指明了方向，创造了机遇，也对林业建设提出了更高的要求，赋予了更为重大的使命。从全球范围看，实现可持续发展已经成为人类社会的广泛共识和共同行动，在缓解全球气候变暖、保护生物多样性、防止土地沙化等方面，森林被赋予了核心地位，林业发挥着不可替代的作用，加快林业发展具有良好的国际环境。

同时，我国林业发展也面临着十分严峻的挑战。森林资源总量不足、分布不均、质量不高，难以满足经济社会快速增长的需求；林业改革滞后，制约了林业生产力的进一

步发展；林业增长方式粗放，林业发展的组织化、产业化程度低，木材等林产品供需矛盾十分尖锐；林业管理手段与管理方式落后，市场配置资源的作用尚未充分发挥。当前，生态问题已成为我国的根本性问题之一，生态脆弱已成为经济社会发展的最大瓶颈，生态差距已成为我国与发达国家的最大差距，生态产品已成为我国最短缺、最急需大力发展的产品，维护生态安全已成为我们最紧迫、最艰巨的历史任务。

总的看，“十一五”和今后一个时期，我国林业发展面临的机遇大于挑战，具备了化解不利因素、在新形势下继续前进的基本条件。只要发展思路对头、战略谋划得当、政策措施有力，就能乘势而上，进入又快又好发展的新阶段。国家林业局党组立足我国国情林情，经过认真总结和深入研究，提出了“十一五”林业工作的总体要求，这就是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，用科学发展观统领林业工作全局，深入贯彻落实中央林业决定，全面实施以生态建设为主的林业发展战略，加速推进传统林业向现代林业转变，着力构建林业生态体系和林业产业体系，实施工程带动，深化体制改革，强化科技创新，加强科学管理，转变增长方式，大力提高林业发展的质量和效益，新开发林业的多种功能，满足社会的多样化需求，努力把我国林业推向又快又好发展的新阶段。按照这一总体要求，《林业发展“十一五”和中长期规划》对今后五年和未一个时期的林业发展进行了全面谋划，确定了战略部署、目标任务，并对重大项目、相关改革、政策措施等进行了专题研究，推绘了今后一个时期我国林业发展的宏伟蓝图。

《实现新时期又快又好发展的蓝图》一书，包括了《林业发展“十一五”和中长期规划》、规划专题研究和各省（市、区）“十一五”规划等内容，凝聚了全行业的集体智慧，体现了广大专家学者和社会各界的共同心愿，是指导“十一五”和今后一个时期林业发展的纲领性文件。它的编辑出版必将对我国林业建设产生重要的指导和推动作用。

林业又快又好发展的蓝图已经绘就，关键在于提好落实。让我们高举邓小平理论和“三个代表”重要思想的伟大旗帜，认真落实科学发展观，扎实工作，狠抓落实，全面完成规划的各项建设任务，进一步开创林业建设新局面，为经济社会可持续发展做出更大贡献。

曾治邦

二〇〇六年九月二十八日

Contents

目录

序

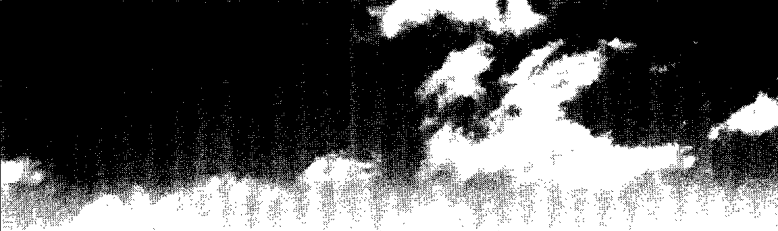
上 篇 《林业发展“十一五”和中长期规划》及专题研究

林业发展“十一五”和中长期规划	(3)
关于《林业发展“十一五”和中长期规划》的说明	(49)
全面贯彻落实中央林业决定和十六届五中全会精神 推动林业又快又好发展	(54)
关于《林业发展“十一五”和中长期规划》编制情况的报告	(66)
把握新机遇 迎接新挑战 确保“十一五”林业发展开好局起好步	(81)
林业发展“十一五”规划专题研究报告	(98)
木材和主要林产品需求预测和供给分析	(98)
森林生态系统经营问题研究	(117)
西部林业生态建设问题研究	(135)
东北国有林区可持续发展战略与相关政策研究	(162)
粮食主产区农田防护林建设研究	(183)
国有场圃改革与扶持重点	(204)
我国林业产业政策若干问题研究	(223)
林业发展主要经济扶持政策研究	(237)

下 篇 省（自治区、直辖市）及森工集团林业发展“十一五”规划概要

北京市林业发展“十一五”规划	(259)
天津市林业发展“十一五”规划	(270)
河北省林业发展“十一五”规划	(279)
山西省林业发展“十一五”规划	(288)
内蒙古自治区林业发展“十一五”规划	(299)
辽宁省林业发展“十一五”规划	(312)
吉林省林业发展“十一五”规划	(321)
黑龙江省林业发展“十一五”规划	(329)
上海市林业发展“十一五”规划	(342)
江苏省林业发展“十一五”规划	(348)
浙江省林业发展“十一五”规划	(361)
安徽省林业发展“十一五”规划	(371)
福建省林业发展“十一五”规划	(384)
江西省林业发展“十一五”规划	(394)
山东省林业发展“十一五”规划	(407)
河南省林业发展“十一五”规划	(415)
湖北省林业发展“十一五”规划	(426)
湖南省林业发展“十一五”规划	(438)
广东省林业发展“十一五”规划	(450)
广西壮族自治区林业发展“十一五”规划	(463)
海南省林业发展“十一五”规划	(476)
重庆市林业发展“十一五”规划	(486)
四川省林业发展“十一五”规划	(492)
贵州省林业发展“十一五”规划	(500)
云南省林业发展“十一五”规划	(506)
西藏自治区林业发展“十一五”规划	(517)

陕西省林业发展“十一五”规划	(527)
甘肃省林业发展“十一五”规划	(540)
青海省林业发展“十一五”规划	(553)
宁夏回族自治区林业发展“十一五”规划	(562)
新疆维吾尔自治区林业发展“十一五”规划	(573)
新疆生产建设兵团林业发展“十一五”规划	(584)
大连市林业发展“十一五”规划	(596)
宁波市林业发展“十一五”规划	(603)
厦门市林业发展“十一五”规划	(614)
青岛市林业发展“十一五”规划	(629)
深圳市林业发展“十一五”规划	(633)
内蒙古大兴安岭林区发展“十一五”规划	(644)
吉林森林工业集团“十一五”发展规划	(652)
黑龙江省森工国有林区经济和社会发展“十一五”规划	(663)
大兴安岭林业集团公司“十一五”发展规划	(677)



实现新时期又快又好发展的蓝图

——全国林业发展“十一五”和中长期规划汇编

上 篇

《林业发展“十一五”和中长期规划》 及专题研究

林业发展“十一五”和中长期规划

一、林业“十五”发展简要回顾

(一) 林业发展进入历史性转变的新时期

2003年,中共中央、国务院作出了《关于加快林业发展的决定》(以下简称《决定》),国务院召开了全国林业工作会议。《决定》是“三个代表”重要思想和科学发展观在林业上的集中体现,是对多年林业理论和实践发展的深刻总结,是指导林业改革和发展的纲领性文件。以《决定》的颁发和全国林业工作会议的召开为标志,我国林业建设进入了一个由以木材生产为主转向以生态建设为主的新的历史时期。

1. 确立了林业在经济社会发展全局中的战略地位

《决定》明确指出:“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。”这是对林业认识的重大飞跃,进一步统一了社会各界对林业重要地位的认识,林业在我国经济社会发展全局中的战略地位得到真正确立。

2. 确定了以生态建设为主的林业发展战略

《决定》明确了林业发展的指导思想:“确立以生态建设为主的林业可持续发展道路,建立以森林植被为主、林草结合的国土生态安全体系,建设山川秀美的生态文明社会,大力保护、培育和合理利用森林资源,实现林业跨越式发展,使林业更好地为国民经济和社会发展服务”,实施以生态建设为主的林业发展战略,这是中央对林业建设方向做出的重大调整,是林业发展战略的根本性转变。

3. 完善了林业发展的政策措施

《决定》明确了林业改革的方向和一系列政策指施,加快了林业发展的体制、机制、改革创新,制约林业发展的一系列根本性问题正在逐步得到破解。天然林资源保护、退耕还林等林业重点工程被整体列入国民经济和社会发展“十五”计划,初步建立了以公共财政支持为主的林业生态建设投入体系,中央对林业的投入大幅增加,为林业的快建发展提供了有力的资金保障;依法建立了森林生态效益补偿制度,结束了森林生态效益无偿使用的历史;森林防火、林地林权管理、森林采伐限额等资源保护管理和林业税费等政策措施不断完善。各省、自治区、直辖市也都结合本地区实际,制定了许多有效的改革措施,为林业的长期稳定发展奠定了基础。

(二) 主要建设成就

2001~2005 年是我国林业快速发展的 5 年,随着六大林业重点工程的全面实施,林业建设迈出了实质性步伐。

在六大林业重点工程带动下,林业生态建设取得显著成效。2001~2005 年,全国造林面积 3933 万 hm^2 ,比“九五”提高了 34.1%。其中,六大林业重点工程共完成造林面积 3303.2 万 hm^2 ,占全国造林总面积的 83.98%。全民义务植树运动不断深入,全国参加义务植树人数达 27.5 亿人次,植树 120 多亿株。

随着举世瞩目的六大林业重点工程的全面实施,林业投入大幅度增加。2001~2005 年,中央投入林业各类资金总量达到 1892 亿元,其中,国家预算内基本建设投资 389 亿元(含国债投资),是“九五”的 2.28 倍;中央财政专项投入 1270 亿元,是“九五”的 6.69 倍。实际落实林业治沙项目贴息贷款 233 亿元。2001~2004 年,林业利用外资共计 19.54 亿美元,其中,外商直接投资 8.40 亿美元,无偿援助资金 2.09 亿美元,国外贷款 9.05 亿美元。

1. 林业重点工程建设取得显著成效

天然林资源保护工程。共完成造林面积 373.95 万 hm^2 ,实有封山育林面积 427.09 万 hm^2 ,森林管护面积达到 9533 万 hm^2 以上。共安置和分流企业富余职工 66.5 万人。“十五”期末,工程区已有 108 万职工参加了基本养老保险统筹。长江上游、黄河上中游工程区 13 个省(自治区、直辖市)全面停止了天然林商品性采伐;东北、内蒙古等重点国有林区本材产量已按国务院批准的方案由 1997 年的 1824.1 万 m^3 调减到 2003 年的 1094.1 万 m^3 。工程区天然林等森林资源呈现恢复性增长,林区经营格局和经济结构得到有效调整。

退耕还林工程。退耕还林工程在试点的基础上全面启动并取得重大进展,共完成退耕还林任务(含京津风沙源治理工程退耕还林面积)2236.8 万 hm^2 ,其中,退耕地还林 892.4 万 hm^2 ,荒山荒地造林 1240.0 万 hm^2 ,封山育林 104.4 万 hm^2 。长江、黄河等大江大河泥沙含量呈现出全线下行的趋势,工程区农民从工程实施中得到了较大实惠,农村产业结构得到有效调整。

京津风沙源治理工程。自 2000 年启动实施以来,工程共完成各项治理任务达 1236 万 hm^2 (含禁牧 568 万 hm^2)。其中,完成营造林任务 411 万 hm^2 ,草地治理 198 万 hm^2 ,小流域综合治理 59 万 hm^2 ,节水及水利配套设施建设 5.49 万处,生态移民 5.97 万人。工程区植被状况得到明显改善,密云、官厅等大型水库泥沙淤积得到一定程度遏制。

三北及长江流域等重点防护林体系建设工程。三北防护林四期建设工程继续加强,累计完成造林 191.63 万 hm^2 、断增封山育林 154.65 万 hm^2 ,营造防护林的比重达到 72%。长江等防护林建设二期工程建设稳步实施,累计完成造林 150.11 万 hm^2 、新增封山育林 191.40 万 hm^2 。

野生动植物保护及自然保护区建设工程。林业系统新建自然保护区 777 处,新增保护面积 1830 万 hm^2 ,全国林业系统建立和管理的自然保护区已达 1688 处,总面积 1.19 亿 hm^2 ,占国土陆地面积的 12.36%。其中,国家级自然保护区 177 处,面积 7139.43 万 hm^2 ,占国土总面积的 7.44%。大熊猫、朱鹮、金丝猴、老虎、藏羚羊、兰科植物、苏铁等濒危物种的拯救繁育工作取得断进展,部分物种初步摆脱了灭绝的危险,收集和保存了 367 种濒危野

生动物和 116 种濒危野生植物基因资源样品。组织开展了全国野生动植物资源普查和第三次大熊猫调查,初步查清了资源底数。湿地保护区总数达到 228 个,面积 3373 万 hm^2 ;开展了湿地保护和恢复示范工程建设,40% 的自然湿地得到有效保护;30 处湿地自然保护区被列为“国际重要湿地名录”,面积达 330 万 hm^2 。

速生丰产用材林基地建设工程。共营造速生丰产用材林 81.40 万 hm^2 ,其中新造 67.64 万 hm^2 。按培育目的分,纸浆原料林 17.42 万 hm^2 ,人造板原料林 25.64 万 hm^2 ,大径级用材林 12.45 万 hm^2 ,其他工业原料林 25.89 万 hm^2 。

2. 森林资源得到较大幅度增长

据第六次全国森林资源清查结果,全国森林面积已达 1.75 亿 hm^2 ,森林覆盖率 18.21%,森林蓄积量 124.56 亿 m^3 。与第五次全国森林资源清查相比,一是森林面积持续增长。森林面积增加 1596.83 万 hm^2 ,森林覆盖率由 1998 年的 16.55% 增加到 18.21%,增长了 1.66 个百分点,年均增加 0.33 个百分点。二是森林蓄积稳步增加,继续呈现长大于消的趋势。森林蓄积量净增 8.89 亿 m^3 ,年均净增 1.78 亿 m^3 。三是森林质量有所改善。林分每 hm^2 株数增加了 72 株,蓄积量增加了 2.59 m^3 ,林木平均生长速度加快。阔叶林和针阔混交林面积比例增加了 3 个百分点,这些都标志着我国森林质量实现了从持续下降到稳中有升的历史性转折。四是后备资源增长显著。未成林造林地面积 489.36 万 hm^2 ,净增 28 万 hm^2 ,中幼林面积 0.97 亿 hm^2 ,净增 500 万 hm^2 。充分说明近 5 年来,我国森林面积持续增长,森林蓄积稳步增加,森林质量有所改善。

3. 野生动植物资源及生物多样性得到较好保护与恢复

从全国野生动物、野生植物普查和大熊猫资源调查结果来看,野外种群数量整体上稳中有升,栖息范围不断扩展,栖息环境不断改善。其中,稳中有升的陆生野生动物占 55.7%,资源消耗严重和濒危度较高的 189 种国家重点保护野生植物,达到野外种群稳定标准的占 71%。截至 2005 年,林业系统建立的各类自然保护区,基本涵盖了我国 90% 的陆地生态系统类型、85% 的野生动物种类和 65% 的高等植物种类,有效地保护了 300 多种重点保护野生动物的主要栖息地和 130 多种重点保护野生植物的主要分布地。

从具体的主要保护物种来看,朱鹮、普氏原羚、海南坡鹿等国内外普遍关注的珍稀濒危野生物种成倍增加,大熊猫数量增长了 40% 以上;一些物种的分布范围逐步扩展,黑嘴鸥、黑脸琵鹭、褐马鸡等物种的新记录、新繁殖地或越冬地不断被发现;野外大熊猫分布县比上次调查时增加了 11 个,达到 45 个,栖息地也由 139 万 hm^2 增加到 230 万 hm^2 ;100 多年未见踪迹、已被国际自然保护联盟宣布为世界极危物种的崖柏在重庆大巴山区被重新发现,笔桐树、白豆杉、观光木等物种也发现了新的分布区。

从全国湿地保护情况来看,目前我国单块大于 100 hm^2 的湿地总面积为 3848 万 hm^2 ,其中自然湿地 3620 万 hm^2 。进入新世纪以来,我国纳入自然保护区得到有效保护的自然湿地由 32% 提高到 40%,湿地面积快速减少的趋势得到有效遏制。

4. 防沙治沙取得了重大突破

根据 2005 年公布的第三次全国荒漠化和沙化监测结果,全国荒漠化土地 263.62 万 km^2 ,比 1999 年减少 37924 km^2 ,年均减少 7585 km^2 ;沙化土地 173.97 万 km^2 ,由年均扩展

3436 km² 转变为年均缩减 1283 km², 实现了新中国成立以来首次逆转; 我国土地荒漠化程度明显减轻, 重度、极重度荒漠化土地分别为 43.3 万 km²、58.6 万 km², 比上次监测结果分别减少 13.2 万 km²、11.4 万 km²。概括来说, 已经实现了我国沙化土地治理和防沙治沙工作的历史性突破, 土地沙化状况取得了全社会和国际公认的明显改善。

5. 主要林产品供给能力不断提高

据林业系统统计, 2004 年林业产业总产值达 6892 亿元, 与 2000 年的 3555.5 亿元相比, 年均增长 18.1%。其中, 林业第一产业 3888 亿元, 占 56.4%; 第二产业 2561 亿元, 占 37.2%; 第三产业 443 亿元, 占 6.4%。

目前, 每年可提供各种林副产品 5400 多万 t, 经济林产品年产量达 7000 多万 t。2004 年果、茶、桑产值达 1432 亿元。人造极产业发展迅猛, 2004 年产量达到 5446.49 万 m³, 是 2000 年的 2.7 倍。其中, 胶合板产量 2098.62 万 m³, 纤维板产量 1560.46 万 m³, 刨花板产量 642.92 万 m³。林产化工产品品种增加到 120 多个花色品种, 基本形成了以松香为主, 以活性炭、栲胶、松节油等林化产品为辅的林产化工体系。

花卉业、森林旅游业等新兴产业得到快速发展。2004 年花卉业产值达 344.60 亿元。全国共建有森林公园 1771 处, 主要森林旅游线路达 39213 km, 其中国家级森林公园 565 处, 直接从业的林业正式职工 9.57 万人, 全国森林公园共接待游客超过 1.47 亿人次, 2004 年全国森林旅游业产值达 166.64 亿元。

6. 林业发展的基础支撑和保障体系得到加强

一是林业科技支撑不断强化。“十一五”期间取得重大科技成果 1100 多项, 其中, 获国家科技奖励 72 项, 转化和推广 600 多项各类科技成果。全国现有县级以上科技推广站(中心)2500 多个, 国家级工程技术中心 2 个, 部级重点实验室 33 个, 森林生态系统定位观测与研究站 15 个, 国家级林产品质检机构 13 个。二是林木种苗建设得到加强。全国现有良种基地 28.5 万 hm²、采种基地 158.1 万 hm²、苗圃 48.71 万 hm², 年种子生产能力达 2500 万 kg, 穗条产量达 15 亿条(极), 苗木产量达到 300 多亿株; 良种使用率达到 43%, 比“九五”期间提高了 23 个百分点。三是基层林业工作站得到稳定发展。截至 2005 年底, 全国已建乡镇林业工作站 30325 个, 强化了对基层林业的宣传、管理、组织、指导、服务职能。四是森林防火工作得到进一步加强。森林火险预测预警等十大体系逐步建立, 157 个国家重点火险区实施了综合治理, 森林火灾的预防和扑救能力得到较大提高, 年均森林火灾受害率为 0.98‰, 好于同期林业发达国家的平均水平。五是森林公安队伍正规化建设不断加强, 装备和基础设施建设有了明显改善。通过“春雷行动”、“绿剑行动”等一系列集中统一的专项行动, 严厉打击了各项违法犯罪活动。六是森林病虫害防治工作取得新进展。目前, 已建成各级防治检疫站 2946 个, 国家级中心测报点 1000 个, 全国主要森林病虫害防治率达到 75%, 成灾率由 1999 年的 7‰ 下降到目前的 5‰, 初步形成了较为完整的森林病虫害防治管理体系。启动实施了全国重点地区野生动物疫源疫病监测体系建设, 布设监测站点 118 处。七是林业立法不断完善, 执法体系逐步加强, 林业案件查处率大幅提高。八是林业信息网络和林业生态环境监测体系建设顺利开展, 相关的服务能力得到提高。

(三) 基本经验

1. 坚持着眼于经济社会发展全局来定位和运作林业

主动适应实施可持续发展战略和西部大开发战略的要求,以编制林业“十五”计划为契机,适过系统整合,构建了六大林业重点工程,形成了加快新世纪林业发展的主要载体;组织开展了中国可持续发展林业战略研究,系统总结了新中国成立以来特别是改革开放以来林业建设的经验,深刻剖析了林业发展所面临的形势和存在的问题,提出了生态建设、生态安全、生态文明的“三生态”战略思想。实践证明,林业只有融入国民经济和社会发展的全局之中,紧密围绕、主动适应和自觉服务于国家建设的大局,才能获得不懈的发展动力。

2. 坚持重点工程带动

六大林业重点工程全面启动实施,并整体列入了国民经济和社会发展“十五”计划,调整和优化了林业生产力布局,带动了林业的快速发展和整体管理水平的提高,形成了 21 世纪林业大发展的良好态势,林业建设的速度和效益明显提升。2001~2005 年,年均造林达 1 亿亩^①以上,是历史上造林最多的 5 年。据 2005 年营造林实绩综合核查,2004 年全国人工造林核实率和合格率分别达到 95.7% 和 91.6%。

3. 坚持保护与发展并重

2001 年,中央财政设立森林生态效益补助资金,并先行在金国 11 个省、自治区开展试点。从 2004 年起,正式将森林生态效益补助资金转为中央森林生态效益补偿基金,初步建立了中央森林生态效益补偿制度框架,0.27 亿 hm^2 重点生态公益林纳入了中央森林生态效益补偿制度实施范围,中央财政每年投入 20 亿元。

以森林生态效益补偿制度的建立和天然林资源保护工程的实施为标志,我国长江上游、黄河上中游地区以及重点国有林区的天然林资源和位于大江大河源头、大型水库、沙漠局边等区域的国家重点生态公益林得到有效保护,纳入国家工程和生态效益补偿进行保护的天然林和重点公益林达 0.84 亿 hm^2 , 全国 48% 以上的具有较高保护价值的森林资源得到有效保护,从根本上改变了我国以往只重发展、忽视保护的现象,扭转了我国生态公益林和天然林保护与管理的被动局面,我国林业开始步入了保护与发展并重的良性轨道。

4. 坚持强化质量、资源和资金管理

针对我国林业发展的突出问题,及时提出了强化质量、资源和资金管理的要求。不断加强森林资源的保护管理,建立发生破坏森林资源案件的查处和责任追究制度,有效地遏制了林地逆转、超限额采伐和各种破坏野生动植物资源的违法犯罪活动,年森林采伐消耗量比上次清查减少 537 万 m^3 , 林地逆转比上次清查减少了 70.74 万 hm^2 ; 查处各类林业案件 111.1 万起,收缴木材 515.5 万 m^3 、野生动物 1364.2 万头(只)。不断完善和规范资金管理制度,加强资金稽查,强化调控措施,总体上保证了每年几百亿元林业建设资金的安全运行。切实加强造林全过程的质量管理,完善检查验收制度,建立了造林质量事故责任追究制度,使造林质量逐年提高,2004 年造林合格率比 2000 年提高了 6.2 个百分点。

① 1 公顷 = 15 亩。

5. 坚持以改革促发展

进入新世纪以来,林业分类经营改革迈出实质性步伐,开展了国有林区改革、集体林区产权制度改革和综合执法改革试点,并分别确定了贵州、浙江、福建为林业改革和发展试点省。同时,在中央《决定》和全国林业工作会议精神的指导和推动下,各地纷纷出台了有关的配套政策,有效地激发了林业的内在活力,各种生产要素向林业集聚,非公有制林业迅猛发展,呈现出投资主体多元化、经营形式多样化的新趋势,形成了全国动员、全民动手、全社会办林业的新格局。据统计,全国非公有制造林面积占“十五”造林总面积的40%以上。

6. 坚持依法治林

在完善《森林法》和出台《森林法实施条例》的基础上,相继制定和颁布施行了《防沙治沙法》、《退耕还林条例》,和《天然林资源保护工程管理办法》、《京津风沙源治理工程管理办法》以及《林业重点生态工程资金管理暂行规定》、《关于违反森林资源管理规定造成森林资源破坏的责任追究制度的决定》、《关于造林质量事故行改责任追究制度的规定》、《突发林业有害生物事件处置办法》、《林木种苗生产经营许可证管理办法》、《林业统计管理办法》、《营林性治沙管理办法》等法律法规和部门规章及规范性文件。按照依法行政的要求,对新中国成立以来发布的部门规章和规范性文件进行了全面清理,并出台了《林业行政处罚听证规则》。首次召开了全国依法治林工作会议,明确了到2010年建立健全林业立法、执法、普法、监督四大体系的总体思路和主要任务,印发了《全面推进依法治林实施纲要》。

(四) 面临的主要问题

我国的林业建设虽然取得了令世人瞩目的成就,但必须清醒地看到,林业发展与国民经济和社会发展的总体要求还很不适应,有些问题仍然比较突出。

1. 生态建设任务艰巨,森林等资源有持进一步增长

经多年努力,我国局部地区生态治理取得明显成效,但生态建设的任务仍很艰巨,全国水土流失面积仍达356万 km^2 ,占国土面积的37.1%;土地沙化面积174万 km^2 ,占国土面积的18.1%;自然湿地面积萎缩和功能下降的总体趋势仍未得到有效遏制。全国区域林业协调发展的格局尚未形成,区域间治理成效不平衡,西部地区特别是面北地区生态治理任务艰巨。

经济社会发展对林业日益增长的多种需求与森林资源总量不足和分布不均之间的矛盾仍非常突出。一是森林资源总量不足。我国森林覆盖率仅相当于世界平均水平的61.52%,居世界第130位。人均森林面积0.132 hm^2 ,不到世界平均水平的1/4,居世界第134位。人均森林蓄积9.421 m^3 ,不到世界平均水平的1/6,居世界第122位。二是森林资源分布不均。东部地区森林覆盖率为34.27%,中部地区为27.12%,西部地区只有12.54%,而占国土面积32.19%的西北5省、自治区森林覆盖率只有5.86%。

2. 资源管理压力居高不下,森林经营粗放

随着经济社会发展对水源、土地和森林等资源需求的刚性增长,随着森林、湿地与野生动植物等资源经济价值的日益凸现,资源保护和管理面临的压力越来越大。一是林地和湿地流失依然严峻,一些地方非法征占用林地、湿地的现象普遍。据第六次全国森林资源清查,清查间隔期内有1010.68万 hm^2 林地被改变用途或征占改变为非林业用地,全国有林地转变