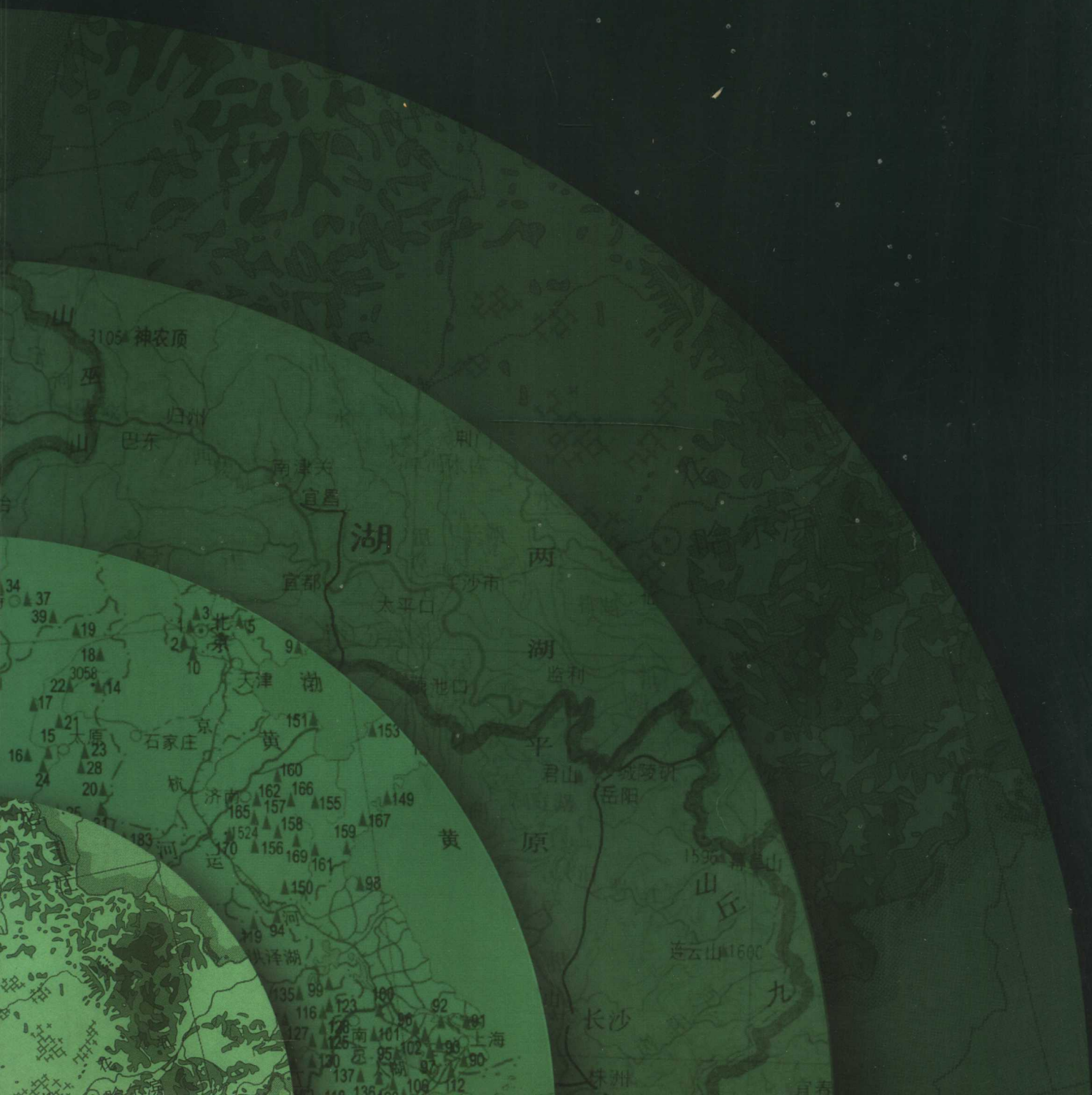


中国可持续发展 林业战略研究调研报告^上

周生贤 主编

中国林业出版社



中国可持续发展 林业战略研究调研报告 (上)

周生贤 主编

中国林业出版社
2002·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国可持续发展林业战略研究调研报告(上). / 周生贤主编. - 北京: 中国林业出版社, 2002. 10

ISBN 7-5038-3216-9

I. 中… II. 周… III. 林业经济-可持续发展-经济发展战略-调研报告-中国
IV. F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 072483 号

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

发行 中国林业出版社

印刷 三河市富华印刷包装有限公司

版次 2002 年 10 月第 1 版

印次 2002 年 10 月第 1 次

开本 889mm×1194mm 1/16

印张 15.5

字数 453 千字

印数 1~5000 册



《中国可持续发展林业战略研究调研报告（上）》

编辑委员会

主 编：周生贤

编 委：张永利 程 红 臧春林 李世东 李金华

蝉蜕时期的痛苦与希望

——论新时期林业建设的历史性转变

(代前言)

在“5·31”重要讲话中，江泽民同志提出，贯彻落实“三个代表”要求，“必须把发展作为执政兴国的第一要务，不断开创现代化建设的新局面。”把发展提到执政兴国第一要务的地位，是江泽民同志“5·31”重要讲话的一个突出亮点。

社会主义的根本任务是解放和发展生产力。中国是一个发展中国家，发展的任务更为重要、更为紧迫。发展，始终是解决中国问题的关键，也理应成为执政党执政兴国所要考虑和解决的首要问题。从执政的过程来说，每一个环节都要着眼于发展，都要围绕着发展，都要有利于发展。执政的目的是要解决发展的问题，执政的措施必须围绕发展来制定，执政的成效要用发展的实绩来检验。

发展是一个不断前进的过程。旧的问题不断解决，新的问题又不断产生。在不断发展的过程中，把问题不断地解决。江泽民同志指出：“在新世纪新阶段，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面。要集中力量解决好关系经济建设和改革全局的重大问题，使经济总量、综合国力和人民生活再上一个新台阶”。

林业是国民经济和社会发展的的重要组成部分。改革开放以来，我国林业建设取得了举世瞩目的成就，实现了森林面积和蓄积的“双增长”，森林覆盖率提高到了16.55%，各项林业工作不断深入。与此同时，随着国民经济和社会的发展，林业与社会多种需求之间的矛盾也日益显现和加深，林业正孕育着一场适应新阶段发展要求的历史性转变。为适应这一新的转变和需求，寻求新世纪林业发展的新思路、新优势、新突破，国家林业局以“三个代表”重要思想为指导，经过广泛调研和深入论证，将原有的十几个林业工程项目系统整合重组为六大工程，提出了“十五”和今后十年林业发展的基本思路，即：以实施六大工程为重点，带动林业的跨越式发展。

以六大工程的全面启动为标志,我国林业由以木材生产为主转向以生态建设为主的历史性转变进入了加速推进的实质性阶段。该阶段的主要特征是:林业正在真正由以采伐天然林为主转向以采伐人工林为主,由毁林开荒转向退耕还林,由无偿使用森林生态效益转向有偿使用森林生态效益,由部门办林业转向全社会办林业。这场历史性的转变,意义重大,影响深远,必将谱写出我国林业建设的新篇章。

一、五大转变是我国林业发展的历史必然

历史昭示未来。总结历史,可以使我们准确把握未来。新中国成立以后,我国林业为国民经济的恢复、建设和社会发展作出了重大贡献。与此同时,林业建设也经历了一个复杂的发展过程。

总结我国林业 50 年的发展历程,大体经历了两个阶段,目前正进入第三个发展阶段。

从 20 世纪 50 年代到 70 年代末期,我国林业是以木材利用为中心的阶段,可以说是传统林业思想占主导地位的阶段。当时林业的首要任务是生产木材,木材与钢材、水泥合称为“三大材”,木材生产计划作为硬性指标,必须完成并鼓励超额完成。这一阶段的木材生产,在保证国家建设用材,提供原始积累,打破国际经济封锁,恢复和发展经济等方面发挥了重要作用。在当时的情况下,很大程度上仅把森林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,同时也把林业部门作为一个产业部门来对待。

从 20 世纪 70 年代末期到 90 年代后期,是我国林业发展较快的时期。以三北防护林体系建设工程的实施为标志,我国林业进入了木材生产和生态建设并重的发展阶段,也就是第二个阶段。这一阶段与我国改革开放的进程基本一致,是经济和社会发生深刻变革,各方面发展突飞猛进的时期。在改革和发展的各种矛盾面前,各方面的利益关系不断地调整变化。在经济和生态、短期和长期、发展和保护等各种关系的协调中,林业的改革与发展在理论和实践上进行了不懈的探索和总结。这一时期,我国林业在生产木材的同时,逐步加强了对森林资源的保护,开展了大规模的造林绿化工作,陆续启动了一批林业生态建设工程,作出了林业“既是重要的基础产业,又是重要的社会公益事业”的判断,提出了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。这一阶段各项林业建设取得了长足发展,局部地区的生态环境显著改善,为促进经济社会发展作出了重要贡献。但由于林业生态建设的投入太低,以及体制惯性和营造林指

导思想未能真正得到调整，我国林业仍然没有从根本上摆脱传统林业的影响和束缚。

随着国民经济和社会的发展，人们对林业的认识越来越深刻。在世纪之交，我国林业迎来了历史性转变的机遇。以六大工程的确立和实施为标志，我国林业建设进入了以可持续发展理论为指导，坚持三大效益兼顾，生态效益优先，充分发挥森林的多种功能，促进国民经济和社会的可持续发展的新阶段，可以说是第三个发展阶段。

林业建设指导思想调整，是对林业地位作用再认识的结果，是基于国民经济和社会发展对林业的新要求，基于林业的供求关系、消费层次、资源配置方式正在发生的深刻变化而作出的。一是我国经济的持续高速增长，使生态环境越来越不堪重负。全国水土流失面积达 356 万平方千米，年流失土壤达 50 亿吨；全国沙化土地达 174 万平方千米，而且每年以 3436 平方千米的速度在扩展；洪涝、干旱、沙尘暴等自然灾害逐年加剧，造成的经济损失巨大。全国人居环境总体质量不高，约有 8 亿人口生活在受各种不利环境因素制约的地区。生态环境的不断恶化，已成为全面建设小康社会，大力推进社会主义现代化建设的严重制约因素。党中央、国务院从中华民族的长远发展和根本利益出发，强调要重视保护资源和环境，促进人口、资源、环境和经济发展相协调，实施可持续发展战略。森林作为陆地生态系统的主体，林业作为生态建设的主体，是实现经济社会可持续发展的重要基础。最大限度地发挥林业在改善生态环境中的作用，已上升为国民经济和社会发展对林业的首要需求。二是经济和社会的发展，正深刻改变着人们传统的生产、生活方式，把森林资源作为生活和生产原料的单一经济需求，逐步发展为提供林产品、保护生物多样性、保护自然文化遗产、发展森林文化等多样化需求。三是随着社会主义市场经济体制的建立和完善，政府正成为公益事业建设的主体，或者说建设公共事业已变成政府的一项重要重要责任。

作出这样的调整，也是林业基本矛盾和主要矛盾变化的必然结果。随着社会经济发展和人民生活水平的提高，对林业的需求发生了重大变化，不断增长的多样化需求与落后的林业生产力之间的矛盾越来越突出，并主导着新时期的林业发展，成为这一时期林业的基本矛盾，加快林业发展成为林业的长期任务和基本任务。而在多样化需求不断增长的现实中，基于中国的国情、林情和特殊的发展阶段，社会对林业的主导需求又突出表现为强烈的生态需求，由此决定的主要矛盾是急剧增长的生态建设需求与落后的林业生产力之间的矛盾，优先推进生态环境建设是这一阶段林业的主

要任务。

在生态环境不断恶化和社会对林业的多样化需求日益增长的新形势下,我国林业的现实却远远不能适应要求。一是森林资源总量不足,分布不均,与改善生态环境,减少自然灾害,保障可持续发展的要求极不适应。二是林分质量不高,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。三是体制转轨缓慢,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力与日益增长的社会对林业的多种需求不相适应。林业在国民经济和社会发展全局中,是一个严重滞后的薄弱环节,尚处于社会主义初级阶段的较低层次。

准确把握不同历史阶段国民经济和社会发展对林业主导需求的变化,掌握矛盾运动的特点和规律,通过实践、认识、再实践、再认识,及时根据变化了的新形势、新要求,调整林业发展方向和发展战略,才能不断把我国的林业事业推向前进。“发展是硬道理”,落后更需要跨越式发展。面对林业现状与社会需求之间的巨大差距,在林业发展方向上、生产力布局上、重大措施上,必须有一个战略性的调整和根本性的转变,以促进林业生产力的跨越式发展。为此,我们对原有的一系列林业建设工程进行了系统整合,确立了林业六大工程,并已被整体纳入国民经济和社会发展规划。整合后的六大工程,是林业生产力布局的战略调整,这种调整是林业与时俱进、开拓创新的结果,是继承和发展辩证统一的产物。六大工程的实施,必将带来和推动林业的一系列重大变化,而最根本最深刻的变化就是由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。

林业发展的各个阶段,体现了人们对林业认识的不断深化,也反映了经济社会发展不同时期对林业的要求。在第一阶段,主要是对森林的索取,特别是在新中国成立初期,百废待兴,国家经济建设急需大量木材,同时也是依靠资源经济搞原始积累的必然过程。第二阶段虽然我们开始注重生态建设,并取得了很大的成绩。但人们对森林的认识尚未升华到今天的高度,远未形成全社会的共识,国家财力也难以拿出太多的资金用于生态建设。进入新世纪,我们对林业实行战略性调整,整体推进五大转变的时机已经成熟,条件已经具备。一是党和国家高度重视林业建设,在生态建设中赋予林业首要地位,在可持续发展中赋予林业重要地位,在西部大开发中赋予林业以根本地位,全社会的生态意识显著增强;二是多年来我们进行了大量的理论准备和实践探索,使五大转变具备了坚实的理论和实践基础;三是改革开放以来的快速发展,使得我国的综合国力大大增强,国家

有财力、有条件为五大转变提供有力的经济支撑；四是林业六大工程的全面启动，为五大转变提供了有效载体和重要基础，使五大转变成为可能，并开始进入实质性整体推进的新阶段。可以说，五大转变是我国林业发展的历史必然。

二、五大转变是新时期林业建设的重要特征

大力推进五大转变，是维护国土生态安全、保障经济社会可持续发展的迫切要求，是把林业放在国民经济和社会发展全局中定位、放在动态发展过程中考察的必然选择，是促进林业跨越式发展的关键，是新时期林业建设的重要特征。

由以木材生产为主向以生态建设为主转变是五大转变的核心和根本，决定着新时期林业定位和性质的变化。林业发展正在经历的五大转变是属于不同层次、不同性质的。由以木材生产为主向以生态建设为主的转变是五大转变的核心，是带有根本性和主导性的转变。这一转变是由我国的生态环境状况和林业在生态建设中的地位所决定的，是对新时期林业性质和定位作出的重大战略调整，只有确立了这一核心转变，才能牢牢把握新时期林业的发展方向，才能使林业更好地服务于国民经济和社会发展大局，也才能进一步拓宽林业自身发展的空间。同时，再据此调整和优化林业生产力布局，制定实施各项政策措施，调整与此不相适应的生产关系。六大工程中，有五项是生态建设工程，一项是以经济效益为主兼有生态功能的产业基础工程。如果没有这一核心转变的确立，很难想像国家会计划投入几千亿元启动六大工程。这一核心转变主导着其他四个转变，要求其他四个转变与之相适应；反过来，其他四个转变又是这一核心转变的主要标志。

林业建设的五大转变是一个有机联系的整体，相互影响，互为因果，共同构成了新时期林业的重要特征。由以木材生产为主向以生态建设为主的转变是纲，是林业处在这个重要历史发展阶段的基本特征，是管总的；其他四个转变是目，是林业处在这个重要历史发展阶段的主要特征，是由各个不同发展时期的具体情况决定的。没有定位、性质的转变，林业发展就找不准方向，就难以明确主要任务，难以在国民经济和社会发展全局中确立林业应有的重要地位，难以真正做到其他四个转变。其他四个转变是服务于核心转变的，没有标志性的四个转变，新时期林业定位和性质的转变就没有依托，就不可能有实质性整体推进。我们必须准确把握和理解五大转变之间的关系，从而更加自觉地推进五大转变。

由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主转变是实现林业多重目标的战略

抉择。随着社会的发展,人们对过度采伐天然林带来的各种危机不断进行新的思考,从更深的层面反思大量采伐天然林对经济社会的影响。人们越来越认识到,天然林在调节气候、涵养水源、保持水土、保护生物多样性、保存自然遗产、维系生态平衡方面的巨大价值。

我国仅有 16.04 亿亩天然林,占全国森林面积的 69.62%,而且大多分布在大江大河的上中游,在维护国土生态安全方面发挥着巨大作用,其生态价值无可估量,也是人工林所无法与之相比的。如果再不严格保护我国为数不多的天然林,我们将永远失去这个无可替代的“生态调节器”。天然林保护工程实施后,长江上游、黄河中上游的天然林已全面停止商品性采伐;东北、内蒙古等重点国有林区大幅度调减了木材产量。这是我们已经作出的重大抉择。

天然林保护工程实施后,木材供给相应减少,但社会对林产品的需求却日益增长,供需之间的矛盾将进一步加剧,这是林业建设必须解决的一个重要问题。据专家预测,到 2015 年,在不考虑薪材需求的前提下,我国对木材的年需求量将达到 3.3 亿~3.4 亿立方米,届时供需缺口将达到 1.4 亿~1.5 亿立方米。日益增长的需求在很大程度上是一种刚性需求。近几年来,我国进口了大量木材以满足市场需要。2001 年进口原木 1300 多万立方米,加上进口的人造板、纸及纸浆等折合成原木超过 7000 万立方米。但满足我国对木材的需求不可能长期依赖进口。一是随着环境问题日益国际化,各国都在不断加强对森林特别是天然林的保护。二是这么大的贸易量是国际市场难以长期承受的。保护好我国的天然林,不等于不采伐木材;林业发展以生态建设为主,也决不是排斥林业产业的发展。相反,而是要加快林业产业的发展,以满足市场对多种林产品的需求,从而从根本上缓解其对生态建设的巨大压力。尽快实现由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主的转变,是我们的必由之路。

我国现有人工林 7 亿亩,其中用材林 3.6 亿亩,规模居世界第一,在全球 27 亿亩人工林中我国占了 26%。经过长期积累,人工林在木材供给中的作用逐步增强。按照“十五”期间全国采伐限额计划,人工林采伐量约占 38%,2001 年、2002 年的年度计划中,人工林的采伐比重还在上升,向以采伐人工林为主过渡的趋势已经展现。但是必须看到,这是远远不能满足市场需求的一种政府宏观调控下的结果,要做到以采伐人工林为主,并基本满足市场需求,还有很长的路要走。

因此,必须尽快提高我国人工用材林的经营水平。在立地条件好、不会造成水土流失的地区,通过集约经营、定向培育、建立产业带,来加快

速生丰产用材林基地建设的步伐，这对于林业发展的战略全局意义重大。只有把速生丰产用材林建设好，提高林地生产力，用较少的林业用地和较短的经营周期，产出较多的木材，才能长期从根本上保护好天然林。按照速生丰产用材林基地建设规划，到 2015 年我国将新造工业原料林（人造板、制浆）9270 万亩，低产林改造培育 10719 万亩，形成总规模 2 亿亩的速生丰产用材林基地。基地建成后，可支撑木浆生产能力 1386 万吨，人造板生产能力 2150 万立方米，提供大径材 1579 万立方米。通过大力发展速生丰产林，将逐步形成以工业原料林基地为重点，一般人工林相配合，部分地区的天然林经过休养生息逐步过渡到可持续经营为补充的木材供应新格局。

由毁林开荒向退耕还林转变是治理水土流失的根本措施。就客观现实而言，人类进入农业文明以来，写下了一部毁林开荒的历史。联合国《2000 年全球生态环境展望》指出，人类对耕地的需求，已使全球 30% 的森林变成农业用地。毁林开荒在中国延续了几千年，民以食为天是制定各种政策的重要基础。从新中国成立到 20 世纪 90 年代中期，粮食问题一直困扰着我国的发展，毁林扩张农田虽未被提倡过，但其步伐实际上一天也没有停止过。在逐步解决了粮食问题的同时，也加剧了水土流失和土地沙化，导致生态环境严重恶化。长江流域和黄河流域的年土壤流失分别达到 24 亿吨和 16 亿吨。据调查，造成水土流失的主要因素是陡坡地开垦。全国仅 25 度以上坡耕地就达 9100 多万亩，多数分布在西部地区。由于不合理的耕作方式和毁林开荒，输入长江、黄河的泥沙 2/3 来自坡耕地。

黄河是中华民族的母亲河，孕育了华夏文明。在中国古代文明的发展中，黄河文化最有代表性，也最具影响力。正如尼罗河之于古埃及，底格里斯与幼发拉底两河之于古巴比伦，印度河、恒河之于古印度，黄河是中华古代文明最主要的发源地。长期以来的毁林开垦，导致一些地方成为不毛之地，黄河中游成为我国水土流失最严重的地区。对大自然无节制的索取换来的文明发展，也必然会受到大自然无情的惩罚。滚滚黄河，泥沙俱下，不仅使中上游人民面对极为严酷的生产生活环境，也使下游成为地上“悬河”，严重危及着人们生命财产的安全。20 多年前，有识之士就指出长江有变成第二条黄河的危险，今天看来这决不是危言耸听。由于长江上游天然林的过度采伐和陡坡耕种，森林涵养水源功能降低，水土流失加剧，长江流域湖库淤积，河床抬高，水患不断。1998 年的特大洪水，再次向我们敲响了警钟。

恩格斯在《自然辩证法》中有过精辟的论述，我们不要过分陶醉于我们对自然的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都要报复我们。每一次

胜利,在第一步确实取得了我们预期的结果,但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响,常常把第一个结果又取消了。恩格斯的论述是多么的精辟和深刻。如果不彻底改变毁林开荒的落后生产方式,水土流失就不可能得到根本治理,长江、黄河就永无宁日,实施西部大开发和再造秀美山川的宏伟目标就不可能实现。

退耕还林势在必行。党中央、国务院总揽全局,审时度势,抓住有利时机,作出了以粮食换生态、实施退耕还林工程的重大决策,从此结束了我国几千年来毁林开荒的历史,这是一个伟大的历史转折。

退耕还林,从长远看是治理水土流失和土地沙化的根本措施,对根治长江黄河水患具有决定意义;从近期看,又是调整农村产业结构、拉动内需、增加农民收入最现实、最有效的途径,深受亿万农民的欢迎。初步规划,2001~2010年全国将有2.2亿亩的坡耕地和沙化耕地退耕还林。这项涉及面最广、任务和投资最大、政策性最强、群众参与度最高的林业生态建设工程,2002年已全面启动,它必将开创从国土生态安全出发合理利用土地资源的新纪元。

由无偿使用森林生态效益向有偿使用森林生态效益转变是林业发展史上的重大突破。按照经济学外部经济理论,人们从事的活动所产生的一部分效益不能归自己享用,这部分效益被定义为外部效益。在理论上,如果具有外部效益的事业在经营中得不到补偿,就难以吸引人们从事这项事业,社会公益事业就得不到发展。林业对于其生产经营者来说,具有很大外部效益。从政策上,应当采取必要的补偿措施,使外部效益内部化,从而鼓励生产要素向林业流动。

森林具有巨大的外部效益越来越得到社会的公认,并通过研究得到量化的证实。据2001年日本公布资料,全国3.77亿亩森林发挥的公益效益达74.99万亿日元,其中水源涵养效益27.12万亿日元,防止土沙流失效益28.26万亿日元,防止土沙崩塌效益8.44万亿日元,保健效益2.25万亿日元,野生动物保护效益3.78万亿日元,大气保护效益5.14万亿日元。1999年北京市采用替代法对全市森林的生态价值进行测算,按当年价格计算森林生态价值为2119.88亿元人民币,是林木产出价值的13.3倍。如果按这个方法测算,全国森林的生态效益该是何等巨大。

我国森林生态效益补偿制度从提出到实施,经历了一个较长的过程。早在1993年国务院《关于进一步加强造林绿化工作的通知》中就明确提出“逐步实行征收森林生态效益补偿费制度”;1998年修改后的《森林法》中又明确规定:“国家设立生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和

特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。”到2001年，国家财政正式投入10亿元，在11个省的658个县和28个国家级自然保护区进行生态效益补助资金试点，规模涉及重点防护林和特种用途林2亿亩。

实行森林生态效益有偿使用，是国家在市场经济条件下，按照林业分类经营原则，通过经济手段优化配置社会资源的有效方式，是对森林生态价值的承认，不仅有利于进一步增强全社会对林业的认识，增强人们爱护森林、保护森林的意识，也为生态公益林的持续经营奠定了重要基础。现行的试点，尽管只是补助还谈不上是完全的补偿，但它毕竟标志着我国结束了长期无偿使用森林生态效益的历史，开始进入有偿使用森林生态效益的新阶段。在当今世界林业发展进程中，尚无发展中国家如此大规模地对森林生态效益进行补偿，这是中国林业发展史上的一次重大突破，是从传统林业向现代林业转变迈出的关键一步。

由部门办林业向全社会办林业转变，是搞好六大工程建设、推进其他几大转变的必然要求。改革开放以来，以全民义务植树运动为主要特征的全社会办林业、全民搞绿化不断深入发展，特别是80年代中期以后的“灭荒”高潮，对推动我国林业建设发挥了重要作用。进入新的发展阶段，整合后的六大工程涉及范围之广、任务之艰巨、建设内容之丰富、投资之巨大，都是过去林业建设所无法相比的。它不仅仅是林业部门的事情，而且是国家的工程和意志，因此，仅靠林业部门的力量是难以完成的，客观上要求全社会的大力支持和积极参与。这就要求新时期的全社会办林业，要围绕六大工程在广度上拓展，在深度上推进，在内涵上丰富，开创适应新形势、新任务的新局面。

新时期的全社会办林业，要求各级政府从国民经济和社会发展的全局出发，承担起社会公益事业建设的责任。要按照国务院的统一部署，按照“四到省”的要求，负责本区域林业生态工程的实施，制定区域性的林业生态建设规划，并与国家六大工程相衔接，形成全国一盘棋，上下相协调，突出重点，总体推进的新格局。

新时期的全社会办林业，必须进一步深入开展全民义务植树运动，在提高“尽责率”上下功夫；同时也要更好地适应市场经济的要求，自觉运用市场机制和经济手段，调动人民群众的内在积极性。要将改善生态环境的总体目标寓于区域经济社会发展和农民增收、脱贫致富相结合的实践中，切实找准六大工程与广大群众切身利益的结合点，让广大群众把六大工程看作是自己的工程，通过获得实实在在的利益，释放出蕴藏的巨大能量，使生态工程建设在广大农民利益的实现中产生不竭的动力。

新时期的全社会办林业,要进一步扩大多领域全方位的对外开放。无论企业、社会团体、还是个人,只要想在林业上有所作为,就能找到发挥作用的场所。特别是商品林建设,要广泛吸引各种社会资金、各种所有制形式积极参与,大力发展非公有制林业。林业部门要搞好统筹规划和协调服务,不求所有,但求林兴。要制定优惠政策,吸引社会资源向林业流动和聚集。要进一步发挥军队、共青团、妇联和有关部门的作用,在参与方式上,要适应市场经济体制的要求,着力于机制创新。

新时期的全社会办林业,要加大宣传力度,进一步形成强大的社会舆论,使参与林业建设成为每个公民的自觉行动,既从经济社会可持续发展和全民族的根本利益出发关注林业,支持林业,又从自身的生存与发展环境和切身利益出发建设林业,投身于林业。

三、推进五大转变是时代赋予我们的历史使命

林业的五大转变是一个渐进的历史过程,是从量变到质变的过程,是林业跨越式发展的过程,也是一个痛苦和艰辛并充满希望的过程。

我们要认识到,计划经济体制的东西在林业建设和管理中还有相当多的保留。我们的许多思想观念、规章制度、政策措施、管理模式、规程办法等仍停留在计划经济时期,停留在过去的不合时宜的框框中,形成了与新的发展阶段的要求和市场经济体制不相适应的外壳,紧紧地束缚着林业新的生机和活力的发挥,阻碍着林业的发展。我们必须适应新的发展要求进行适应性和战略性调整。如果我们不挣脱这种束缚,不冲破旧的和体制的障碍,就不能顺利推进五大转变。犹如蝉蜕,只有去其浊秽,才能浮游于尘埃之外。

我们还必须认识到,实施六大工程,推进五大转变,困难与希望同在,挑战与机遇并存。五大转变的推进程度,决定着林业发展的未来。我们要充分估计面临的困难,必须以对党和人民高度负责的精神,扎扎实实地工作,确保五大转变的顺利推进。

经过五大转变过程的痛苦磨砺,林业将得到一次升华。林业在生态建设中的首要地位、在可持续发展战略中的重要地位、在西部大开发中的根本地位将真正确立,将拓展出更广阔的发展空间。在新的性质定位下,通过对传统林业的扬弃,林业生产力将有一个跨越式的发展,将为满足社会对林业的主导需求和多样化需求作出重大贡献,促进林业早日进入可持续发展阶段。

实施六大工程,推进五大转变,是今后一个时期我国林业工作的主线。

在新的发展阶段，检验我们是否有所作为的主要标准，就是看六大工程建设成效如何，五大转变是否不断向纵深发展。

要进一步统一思想认识。六大工程，五大转变，跨越式发展，三者是个有机联系的整体，六大工程是跨越式发展的载体，五大转变是跨越式发展的保证，两者一实一虚，形成两个轮子，共同推进着林业的跨越式发展。要围绕这条主线加大宣传工作力度，形成亮点，使林业战线的每个同志和全社会都充分认识到，五大转变是事关林业发展全局的战略性转变，是国民经济和社会发展的客观要求，是时代赋予我们的重大历史使命。

要与时俱进，开拓创新。要围绕六大工程和五大转变，进一步解放思想，从计划经济体制的束缚中解放出来，从不合时宜的错误观念中解放出来，从已经过时的林业政策的桎梏中解放出来。创新是林业发展不竭的动力。要着力进行理论创新、体制创新、机制创新和科技创新，进一步调整林业生产关系，解放林业生产力。我们既要走路，不断前行，又要修路，不断破除旧习建立新规。根据五大转变战略性调整的要求，必须在林业建设的各个领域和层面，进行一系列的适应性调整，要在转变中创新，在创新中发展。

在工作指导上，必须正确处理经济发展和生态建设的关系，把生态建设作为经济社会可持续发展的基础来抓；在基本政策上，必须采取扶持、鼓励、保护和促进林业发展的各项激励措施；在组织形式上，要发展多种所有制结构，大力发展非公有制林业，为非公有制林业发展创造宽松的环境；在体制模式上，必须建立责权利明确、产权清晰、政企分开的管理体制和运行机制。

要落实规划，规范管理。六大工程建设的总体布局已经确定，必须进一步抓好工程整合的全面到位。要在国家批准的各项工程规划的基础上，落实好规划任务。要把任务逐级分解落实到省（自治区、直辖市）、地（州、市）、县（市、区）、乡（镇）、村，直至山头地块。要按照“四到省”的要求，逐级落实责任，签订责任状。要切实贯彻“严管林、慎用钱、质为先”的九字方针，扎实推进工程建设。各级林业部门要转变职能，依法行政，加强执法监督、宏观政策研究和协调服务，采取行政的、经济的、法律的综合手段，保障六大工程和五大转变的顺利推进。

要转变作风，真抓实干。方向、目标、任务确定后，关键是要抓好落实。六大工程，五大转变，使林业的性质和任务，内涵和外延都发生了历史性的变化，在林业工作的各个方面有大量具体的问题需要我们去探索。在实践的过程中，新情况、新问题会不断出现。六大工程的实施过程，也

是不断发现新情况、解决新问题的过程。我们必须按照中央“八个坚持，八个反对”的要求，转变作风，深入实际，开展广泛深入的调查研究，倾听基层的意见和呼声，全面掌握工程建设动态，及时发现新经验新问题，总结带有规律性的东西，以指导不断调整和完善各项政策措施，使林业建设在改革和创新中健康发展。

方向已经明确，蓝图已经绘就。重任在肩，希望在前。让我们高举邓小平理论伟大旗帜，以江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，切实建设好六大工程，着力推进五大转变，促进新时期林业的跨越式发展，不负时代赋予我们的历史使命。

全国绿化委员会副主任
国家林业局局长

周生贤

目 录

蝉蜕时期的痛苦与希望

——论新时期林业建设的历史性转变（代前言）	周生贤（1）
关于动员全社会力量加快造林绿化的建议	赵南起（1）
防沙治沙法立法调研报告	高德占（5）
延安市退耕还林还草情况调查报告	王志宝（11）
关于林业重点工程的系统整合	周生贤（16）
我国营造林管理问题与对策	李育材（19）
对黑龙江省清河林业局实施森林资源管护经营责任制情况的调查	江泽慧（24）
我国非公有制林业发展问题	杨继平（28）
森林防火的现状、存在的主要问题及对策	马 福（36）
抓住机遇、促进发展，加快东北、内蒙古重点国有林区森林资源管理体制改革的步伐	
——关于重点国有林区森林资源管理体制改革的调研报告	雷加富（43）
农业经济结构战略性调整中的林业生产力布局	
——对我国平原地区林业发展的调查与思考	祝列克（48）
关于甘肃、内蒙古两省（自治区）退耕还林（草）问题的考察报告	
..... 国务院发展研究中心农村经济研究部退耕还林（草）课题组	（56）
关于退耕还林试点情况的调研报告	国家林业局退耕还林工程管理办公室调研组（62）
与时俱进，研究解决问题，完善政策，推动工程发展	
——关于天然林保护工程政策问题的调研报告	
..... 国家林业局天然林保护工程管理办公室调研组	（67）
关于一次性安置林业职工的几个政策性问题	中国农林水利工会调查组（72）
防沙治沙亟待政策扶持	
——关于我国防沙治沙问题的调研报告	国家林业局防沙治沙办公室 刘 拓等（77）
加紧治理石漠化，确保我国西南地区生态安全	国家林业局防沙治沙办公室 曹清尧等（82）
推进野生动植物保护及自然保护区建设工程面临的主要问题及对策	
..... 国家林业局野生动植物保护及自然保护区建设工程管理办公室调研组	（87）
速生丰产用材林发展情况调查报告	
..... 国家林业局速生丰产用材林基地建设工程管理办公室调研组	（92）
尽快建立森林生态效益补偿制度	
——对福建、江西两省相关问题的调查	财政部农业司 赵鸣骥等（98）
关于安徽省实施林业分类经营有关问题的调研报告	安徽省林业厅 张致胜等（104）