



普通高等教育“十三五”规划教材

林业资源法学

王跃先 □ 主编 赵英杰 范俊荣 □ 副主编

FOREST RESOURCES LAW

中国林业出版社

全国普通高

林业资源法学

主 编 王跃先

副主编 赵英杰 范俊荣

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业资源法学/王跃先主编. —北京: 中国林业出版社, 2016. 1

全国普通高等教育“十三五”规划教材

ISBN 978-7-5038-8308-8

I. ①林… II. ①王… III. ①林业资源—森林法—高等学校—教材
IV. ①D922.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 305178 号

中国林业出版社·教育出版分社

责任编辑: 许 玮

电 话: (010) 83143559

传 真: (010) 83143516

出版发行 中国林业出版社 (100009 北京市西城区德内大街刘海胡同 7 号)

E-mail: jiaocai@163.com 电话: (010) 83143500

网 址: <http://lycb.forestry.gov.cn>

经 销 新华书店
印 刷 北京昌平百善印刷厂
版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 次 2016 年 1 月第 1 次
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 14
字 数 324 千字
定 价 28.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有 侵权必究

黑龙江省普通高校人文社会科学重点研究基地东北林业大学环境法研究中心成果。

教育部人文社会科学研究一般项目（12YJA820100）的阶段性成果之一。

中央高校基本科研业务费专项基金项目《林权流转合同法律制度研究》（2572014EC01）的阶段性成果。

东北林业大学法学重点专业建设项目资助。

党的十八大首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标，把生态文明建设摆在了中国特色社会主义五位一体总体布局的战略位置。十八届五中全会又提出坚持“绿色发展理念”，着重解决好人与自然和谐的问题。新华社通讯《为了中华民族永续发展——习近平总书记关心生态文明建设纪实》中也提出要让山川林木葱郁，让大地遍染绿色，让天空湛蓝清新，让河湖鱼翔浅底，让草原牧歌欢唱……这是建设“美丽中国”的美好蓝图，也是实现永续发展的根本要求。

森林法是林业法制建设的基石，是林业法律法规体系的核心。进入 21 世纪，我国的林业立法进程相对加快，已初步形成以《森林法》《野生动物保护法》为主体，《防沙治沙法》《自然保护区条例》《退耕还林条例》《国务院办公厅关于进一步加强林业有害生物防治工作的意见》等法律、法规、规章、规范性文件为配套的林业法律法规体系。本教材编写委员会立足于对我国林业资源法律法规的创新性解读，在传统森林法教材的基础上增加了野生植物保护法、外来物种入侵防治法、林业风景资源法等内容。使学生开拓视野，从宏观上掌握林业资源的保护管理知识，对我国林业资源保护的内容、具体措施、法律制度、法律责任等有一个全面、系统的认知和把握，提高学生运用林业资源管理的基本理论解决实际问题的能力。

本教材具体编写分工如下：王跃先编写第二、六、七章；赵英杰编写第一、三、四章；范俊荣编写第五、八、九章。由王跃先负责全书框架结构的策划和统稿审定。感谢东北林业大学环境与资源保护法学科的研究生付鑫蕊、杨紫慧、高珊珊、勾晓彤、臧文晶、郭璐等同学，他们积极为本书的编写查找资料，协助老师完成初稿，对他们的帮助表示感谢。

由于编者水平所限，本教材还存在不少需要进一步探讨和改进之处，敬请使用本教材的广大师生批评指正。

王跃先

2015 年 5 月 20 日

前 言

第一章 林业资源法概述	(1)
第一节 林业与林业资源	(1)
一、林业概述	(1)
二、林业资源	(3)
第二节 中国林业资源的现状及发展趋势	(3)
一、中国林业的资源情况	(3)
二、中国林业资源的现状	(7)
三、中国林业资源展望	(9)
第三节 林业资源法及体系	(11)
一、林业资源法概念	(11)
二、林业资源法的体系	(12)
第二章 森林资源法	(14)
第一节 森林资源法概论	(14)
一、森林资源法的概念	(14)
二、森林资源法的基本原则	(16)
第二节 我国森林法的发展	(18)
一、新中国成立前我国森林法的发展	(18)
二、新中国成立后我国森林法的发展	(19)
第三节 森林权属	(20)
一、森林权属的形式	(20)
二、林权变动	(22)
三、林权流转	(23)
四、林权抵押	(23)
第四节 造林绿化	(25)
一、造林绿化的意义与方式	(25)
二、森林种苗培育	(27)
三、发展碳汇造林	(27)

第五节 森林管理	(28)
一、森林经营管理概述	(28)
二、林业建设方针	(29)
三、林业长远规划	(30)
四、森林资源清查与档案管理	(30)
第六节 森林的利用与更新	(31)
一、森林采伐利用	(31)
二、森林更新管理	(32)
第七节 森林保护	(33)
一、森林防火	(33)
二、森林病虫害防治	(35)
三、森林植物检疫及野生植物保护管理	(36)
四、制止破坏森林资源的行为	(37)
第八节 行政执法监督	(39)
一、林业执法监督概述	(39)
二、林业执法监督的形式	(39)
第九节 国际公约	(41)
一、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲 防治荒漠化的公约》(UNCCD)	(41)
二、《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)	(42)
三、《生物多样性公约》(CBD)	(42)
四、《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)	(42)
五、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(RAMSAR)	(43)
六、《国际植物新品种保护公约》(UPOV)	(43)
七、《保护野生动物迁徙物种公约》(CMS)	(43)
第三章 野生动物资源法	(44)
第一节 概 述	(44)
一、野生动物的概念及范围	(44)
二、野生动物资源的概念及特征	(45)
三、我国野生动物资源的现状	(46)
四、野生动物资源的价值	(46)
五、野生动物资源的立法必要性	(49)
第二节 野生动物法的发展	(50)
一、国外野生动物法的发展	(50)
二、我国野生动物法的发展历程	(51)

第三节 野生动物资源的权属	(52)
第四节 野生动物资源的保护	(54)
一、我国野生动物资源的保护现状	(54)
二、野生动物保护的法律规定	(54)
第五节 野生动物资源的管理	(56)
一、我国野生动物资源的管理现状	(56)
二、我国野生动物资源管理制度	(57)
三、野生动物资源管理采取的主要措施	(59)
第六节 野生动物资源的利用	(61)
一、我国野生动物资源的利用情况	(61)
二、利用与保护的关系	(62)
三、野生动物资源利用应遵循的原则	(63)
第七节 野生动物福利	(64)
一、野生动物福利概念	(64)
二、野生动物福利的必要性	(64)
三、野生动物福利的主要内容	(66)
四、野生动物福利的保障措施	(67)
第八节 关于野生动物的国际公约	(68)
一、《濒危野生动植物种国际贸易公约》	(68)
二、《保护野生动物迁徙物种公约》	(70)
三、《生物多样性公约》	(71)
四、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》	(72)
第四章 野生植物资源法	(74)
第一节 概 述	(74)
一、野生植物的概念	(74)
二、我国野生植物保护现状	(74)
第二节 野生植物资源的保护	(75)
一、我国野生植物资源保护的立法概况	(75)
二、我国野生植物资源保护的主要法律规定	(75)
三、野生植物管理体制及各级政府和主管部门的职责	(76)
四、重点保护野生植物级别的划分与管理	(77)
五、野生植物的采集管理	(78)
六、野生药材资源的管理	(79)
七、野生植物的出售、收购管理	(80)
八、野生植物的进出口管理	(80)
第三节 林木种质资源的保护	(80)
一、林木种质资源的概念、特征及意义	(80)

二、林木种质资源的监督管理	(81)
三、林木种质资源的收集	(81)
四、种质资源的鉴定、登记和保存	(82)
五、种质资源的利用	(82)
第四节 植物新品种的保护	(84)
一、植物新品种的概念及特征	(84)
二、品种权的内容和归属	(85)
三、授予品种权的条件	(86)
四、品种权的申请和受理	(86)
五、品种权的审查批准	(88)
第五节 关于野生植物资源的国际公约	(89)
一、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》	(89)
二、《生物多样性公约》	(90)
三、《国际植物保护公约》	(91)
四、《国际新品种保护公约》	(92)
第五章 自然保护区法	(93)
第一节 概 述	(93)
一、自然保护区的概念	(93)
二、建立自然保护区的重要意义	(93)
三、自然保护区发展与现状	(94)
第二节 自然保护区法的发展	(97)
一、我国自然保护区立法的产生与发展	(97)
二、国外自然保护区立法的发展概况	(99)
第三节 自然保护区的确认	(100)
一、自然保护区的设立条件	(100)
二、自然保护区的设立程序	(101)
三、自然保护区的分类	(101)
四、自然保护区的功能区划	(102)
第四节 自然保护区内自然资源的权属	(103)
一、自然保护区内的自然资源	(103)
二、自然保护区内资源权属概况	(104)
三、自然保护区内资源权属存在的问题	(105)
四、自然保护区内土地权属	(107)
第五节 自然保护区的保护	(108)
第六节 自然保护区的管理	(110)
一、自然保护区管理的法律依据	(110)
二、自然保护区的管理主体及其职责	(111)

三、我国自然保护区的管理体制·····	(111)
四、自然保护区的日常管理·····	(115)
第七节 自然保护区与其他特殊保护区域的协调 ·····	(116)
一、“风景名胜区”等其他特殊保护区域概念·····	(116)
二、与其他特殊保护区域的协调·····	(117)
第八节 自然保护区与当地社区的协调 ·····	(118)
一、自然保护区与当地社区关系概述·····	(118)
二、自然保护区与当地社区的矛盾·····	(119)
三、自然保护区与当地社区协调发展的必要性·····	(119)
四、自然保护区与当地社区协调发展的法律困境·····	(120)
五、国外自然保护区与当地社区协调发展模式·····	(121)
第九节 国际公约 ·····	(122)
一、履行《保护世界文化与自然遗产公约》与自然保护区建设·····	(122)
二、履行《生物多样性公约》与自然保护区建设·····	(123)
三、履行《湿地公约》与自然保护区建设·····	(123)
第六章 湿地保护法 ·····	(124)
第一节 概 述 ·····	(124)
一、湿地的概念·····	(124)
二、湿地的功能与作用·····	(125)
三、湿地保护法的概念·····	(129)
第二节 湿地保护立法的发展 ·····	(129)
一、国外湿地保护立法的发展·····	(129)
二、我国湿地保护的立法发展·····	(132)
第三节 湿地的确认与分类 ·····	(134)
一、湿地的确认·····	(134)
二、湿地的分类·····	(135)
第四节 湿地资源的权属 ·····	(139)
一、湿地所有权·····	(139)
二、湿地用益物权·····	(140)
三、湿地管理权·····	(142)
第五节 湿地资源的保护与管理 ·····	(144)
一、我国湿地保护的原则·····	(144)
二、我国湿地保护的管理体制·····	(146)
三、我国湿地保护的相关制度·····	(147)
四、我国湿地管理的相关制度·····	(151)
第六节 关于湿地保护的公约 ·····	(153)
一、《湿地公约》·····	(153)

二、《生物多样性公约》	(154)
三、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》	(155)
四、《保护世界文化和自然遗产公约》	(155)
第七章 外来物种入侵防控法	(156)
第一节 外来物种入侵防控法概述	(156)
一、外来物种和外来物种入侵的界定	(156)
二、外来物种入侵的方式和条件	(159)
三、外来物种入侵的危害	(160)
第二节 外来物种入侵防控的立法进程	(164)
一、外来物种入侵防控国外立法	(164)
二、外来物种入侵防控国内立法	(171)
第三节 外来物种入侵防控的基本原则	(174)
一、预防为主, 防控结合的原则	(174)
二、公众参与, 惠益共享原则	(175)
三、跨部门跨地区协调合作原则	(176)
四、就地防控原则	(176)
五、履行国家职责, 加强国际合作原则	(176)
第四节 外来物种入侵引入的管制	(177)
一、外来物种入侵引入立法机构的管制	(177)
二、外来物种入侵引入司法机构的管制	(178)
三、外来物种入侵引入行政机构的管制	(179)
四、外来物种入侵引入科研机构的管制	(180)
五、外来物种入侵引入社会管理协作机制的配合管制	(181)
第五节 外来物种入侵引入的放归	(181)
一、增强外来物种入侵引入的放归	(182)
二、加强外来物种放归后的司法监督	(184)
三、加强公益性社会组织的配合力度	(184)
第六节 关于外来物种入侵防控的国际条约	(185)
一、涉及外来物种入侵防控的国际条约	(185)
二、中国已经参加的条约以及中国应该参加的条约	(186)
第八章 防沙治沙法	(189)
第一节 我国沙化土地现状及危害	(189)
一、土地沙化和土地沙化问题	(189)
二、关于防治土地沙化的立法	(190)
三、关于防沙治沙工作原则的法律规定	(190)

第二节 防沙治沙规划·····	(191)
第三节 土地沙化预防·····	(192)
第四节 沙化土地整治·····	(194)
一、关于沙化土地整治的法律规定·····	(194)
二、关于防沙治沙保障措施的法律规定·····	(195)
第九章 林业风景资源法·····	(197)
第一节 国家公园保护法·····	(197)
一、国家公园的定义·····	(197)
二、我国的国家公园立法问题·····	(197)
三、我国国家公园的立法现状·····	(198)
四、国家公园的立法原则·····	(199)
第二节 沙漠公园保护法·····	(200)
一、沙漠公园的概念·····	(200)
二、沙漠公园的法律规定·····	(200)
第三节 湿地公园保护法·····	(202)
一、湿地公园的概念·····	(202)
二、湿地公园的作用·····	(202)
三、湿地公园保护的立法·····	(203)
四、湿地公园的法律规定·····	(203)
参考文献·····	(205)

第一章 林业资源法概述

第一节 林业与林业资源

一、林业概述

1. 林业概念

传统林业是指培育、经营、保护森林资源，以获取木材或其他林产的行业。现代林业是指培育、保护和利用森林资源，维护并利用森林的多种效益和多重价值，满足社会对林产品及生态产品多样需求，促进人与自然和谐发展的基础性产业和社会公益事业。

林业在国民经济建设、人民生活和自然环境生态平衡中，均有特殊的地位和作用。世界各国通常把林业作为独立的生产部门，在中国属于大农业的一部分。林业生产以土地为基本生产资料，以森林(包括天然林和人工林)为主要经营利用对象，整个生产过程一般包括造林、森林经营、森林利用3个组成部分，也是综合性的生产部门。林业生产与作物栽培、矿产采掘等既有类似性，又各不相同。它具有生产周期长、见效慢、商品率高、占地面积大、受地理环境制约强、林木资源可再生强等特点。林业生产的主要任务是科学地培育经营、管理保护、合理利用现有森林资源与有计划地植树造林，扩大森林面积，提高森林覆盖率，增加木材和其他林产品的生产，并根据林木的自然特性发挥它在改造自然、调节气候、保持水土、涵养水源、防风固沙、保障农牧业生产、防治污染、净化空气、美化环境等多方面的效能和综合效益。

林业在人和生物圈中，通过先进的科学技术和手段，从事培育、保护、利用森林资源，充分发挥森林的多种效益，且能持续经营森林资源，促进人口、经济、社会、环境和资源协调发展的基础性产业和社会公益事业。

简而言之，现代林业具有双重属性，既是国民经济中的基础性产业，又是社会发展的公益性事业，它是国民经济的重要组成部分之一。发展林业，除可提供大量国民经济所需的产品外，还可以发挥其保持水土、防风固沙、调节气候、保

护环境等重要作用。

2. 中国林业的定位

国家可持续发展战略的确立，引发了对林业主导需求的改变，中国林业定位随之发生了重大的转变。

国家林业局对林业进行了新的定位：林业是生态环境建设的主体，是从事维护国土生态安全，促进经济可持续发展，向社会提供森林生态服务的行业。这一定位充分体现了生态优先的原则。在新的定位下，林业将承担着培育、管护和发展森林资源，保护生物多样性、森林景观、森林文化遗产和提供多种森林产品的根本任务，肩负着优化生态环境、促进经济发展的双重使命。

《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》中提出：“森林是陆地生态系统的主体，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，做好林业工作意义十分重大。”“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。”

在中国的林业史上，林业曾作过两次明确定位。第一次是20世纪50年代，当时生产木材是国家建设对林业的主导需求，林业定位为国民经济的基础产业，形成了以木材生产为中心的林业建设指导思想；第二次是20世纪70年代末以后，生态建设日益受到重视，林业被重新定位为“既是重要的基础产业，又是重要的公益事业”。这一时期中国开展了规模宏大的生态工程建设，但由于林业体制的惯性和木材需求居高不下等原因，林业仍然没有脱离以生产木材为主的轨道。进入90年代，森林在生态环境建设中的主体地位以及在可持续发展中的关键地位越来越受到关注，保护和发展森林资源，改善生态环境成为国家对林业的主导需求，林业因而进行了第三次重新定位。

3. 林业发展的指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻十六大精神，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体、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。

“十二五”林业发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面实施以生态建设为主的林业发展战略，以发展现代林业、建设生态文明、推动科学发展为主题，以加快转变林业发展方式、提升林业质量效益为主线，以实现兴林富民为目标，坚持依靠人民群众，坚持依靠科技进步，坚持依靠深化改革，加大生态建设保护力度，加强森林经营，加快培育主导产业，加快繁荣生态文化，更好地完善林业三大体系，更好地凸显林业四大地位，更好地履行林业四大使命，更好地发挥林业五大功能，努力构建现代林业发展的基本框架，奠定生态文明建设

的牢固基础，创建科学发展的良好环境，为全面建设小康社会做出新贡献。

4. 林业的基本方针

- (1) 坚持全国动员，全民动手，全社会办林业。
- (2) 坚持生态效益、经济效益和社会效益相统一，生态效益优先。
- (3) 坚持严格保护、积极发展、科学经营、持续利用森林资源。
- (4) 坚持政府主导和市场调节相结合，实行林业分类经营和管理。
- (5) 坚持尊重自然和经济规律，因地制宜，乔灌草合理配置，城乡林业协调发展。
- (6) 坚持科教兴林。
- (7) 坚持依法治林。

二、林业资源

狭义的林业资源是指发展林业所依托的森林资源。森林资源包括森林(竹林)、林地以及依据森林而生存的其他植物、野生动物及衍生物。

广义的林业资源是指林业管理的对象，也就是说由林业行政部门管理和保护的自然资源统称为林业资源。其中包括：森林、竹林、林地、湿地、野生动物、野生植物、自然保护区以及荒漠防沙治沙、生态系统修复治理所涉及的沙化土地资源等等。我们在这里采用的是广义的林业资源的概念。

第二节 中国林业资源的现状及发展趋势

进入 21 世纪，人类正在继农业文明和工业文明之后开始向生态文明迈进。我国也已进入全面建设小康社会、加速推进社会主义现代化的新的历史发展阶段。在这个过程中，林业资源发挥着越来越重要的特殊作用。

一、中国林业的资源情况

林业的发展以资源为基础。新中国成立以来，我国共进行了八次森林资源清查。

经国务院批准，国家林业局组织完成了第八次全国森林资源清查。这次清查从 2009 年开始，到 2013 年结束，历时 5 年，投入了近 2 万名调查和科研人员，运用了卫星遥感和样地调查测量等现代科技手段，调查内容涉及森林资源数量、质量、结构、分布的现状和动态，以及森林生态状况和功能效益等方面。清查结果显示：全国森林面积 2.08 亿公顷，森林覆盖率 21.63%，森林蓄积 151.37 亿立方米。人工林面积 0.69 亿公顷，蓄积 24.83 亿立方米。

根据第八次全国森林资源清查结果，全国森林面积 20 769 万公顷，与第七次全国森林资源清查结果比较，森林面积净增 1223 万公顷，增幅 6%。森林面积中，乔木林 16 460 万公顷，占 80%；经济林 2056 万公顷，占 10%；竹林 601 万

公顷,占3%;国家特别规定的灌木林面积1438万公顷,占7%。内蒙古、黑龙江、云南、四川、西藏、广西、湖南、江西森林面积较大(占全国森林面积比例5%以上),8省合计10882万公顷,占全国的48%。

森林面积按林种分,防护林9967万公顷,占48%;特用林1631万公顷,占8%;用材林6724万公顷,占33%;薪炭林177万公顷,占1%;经济林2056万公顷,占10%。按照森林主要用途的不同,将防护林和特用林归为公益林,将用材林、经济林和薪炭林归为商品林,公益林与商品林的面积之比为56:44。

根据《2010年全球森林资源评估报告》分析,我国森林面积占世界森林面积的5.15%,居俄罗斯、巴西、加拿大、美国之后,列第5位;人工林面积继续位居世界首位。我国人均森林面积0.15公顷,相当于世界人均占有量的25%。

第八次全国森林资源清查结果显示,我国森林资源继续保持森林面积增长,森林面积净增1223万公顷,比第七次清查的2054万公顷少831万公顷,增幅从第七次清查的12%下降到本次清查的6%,增幅明显收窄。西部地区森林面积净增量较大,净增716万公顷,占全国净增量的59%,其中内蒙古、云南、贵州、广西、陕西的森林面积净增量超过85万公顷,5省合计占全国净增量的40%。森林面积净增量中,有林地净增979万公顷,占72%;特灌林净增244万公顷,占28%。

我国的森林资源清查是20世纪70年代开始的,采用国际上公认的森林资源连续清查方法,上一次(第七次)是于2008年年底结束的。第七次和第八次两次清查间隔期内,我国森林资源呈现以下主要特点:

(1) 森林总量持续增长

森林面积由1.95亿公顷增加到2.08亿公顷,净增1223万公顷;森林覆盖率由20.36%提高到21.63%,提高1.27个百分点;森林蓄积由137.21亿立方米增加到151.37亿立方米,净增14.16亿立方米。

(2) 森林质量不断提高

森林每公顷蓄积量增加3.91立方米,达到89.79立方米;每公顷年均生长量提高到4.23立方米。随着森林总量增加和质量提高,森林生态功能进一步增强。全国森林植被总碳储量84.27亿吨,年涵养水源量5807.09亿立方米,年固土量81.91亿吨,年保肥量4.30亿吨,年吸收污染物量0.38亿吨,年滞尘量58.45亿吨。

(3) 天然林稳步增加

天然林面积从原来的11969万公顷增加到12184万公顷,增加了215万公顷;天然林蓄积从原来的114.02亿立方米增加到122.96亿立方米,增加了8.94亿立方米。

(4) 人工林快速发展

人工林面积从原来的6169万公顷增加到6933万公顷,增加了764万公顷;人工林蓄积从原来的19.61亿立方米增加到24.83亿立方米,增加了5.22亿立方米。人工林面积继续居世界首位。

清查结果表明：我国森林资源进入了数量增长、质量提升的稳步发展时期。这充分表明，党中央、国务院确定的林业发展和生态建设一系列重大战略决策，实施的一系列重点林业生态工程，取得了显著成效。然而，我国森林覆盖率远低于全球 31% 的平均水平，人均森林面积仅为世界人均水平的 1/4，人均森林蓄积只有世界人均水平的 1/7，森林资源总量相对不足、质量不高、分布不均的状况仍未得到根本改变，林业发展还面临着巨大的压力和挑战。

(1) 实现 2020 年森林增长目标任务艰巨

从清查结果看，森林“双增”目标前一阶段完成良好，森林蓄积增长目标已完成，森林面积增加目标已完成近六成。但清查结果反映，森林面积增速开始放缓，同时现有宜林地 2/3 分布在西北、西南地区，立地条件差，造林难度越来越大、成本越来越高，见效也越来越慢，如期实现森林面积增长目标还要付出艰巨的努力。

(2) 严守林业生态红线面临的压力巨大

5 年间，各类建设违法违规占用林地面积年均超过 200 万亩^①，其中约一半是有林地。局部地区毁林开垦问题依然突出。随着城市化、工业化进程的加速，生态建设的空间将被进一步挤压，严守林业生态红线，维护国家生态安全底线的压力日益加大。

(3) 加强森林经营的要求非常迫切

我国林地生产力低，每公顷蓄积量只有世界平均水平的 69%。进一步加大投入，加强森林经营，提高林地生产力、增加森林蓄积量、增强生态服务功能的潜力还很大。

(4) 森林有效供给与日益增长的社会需求的矛盾依然突出

我国木材对外依存度接近 50%，木材安全形势严峻；现有用材林中大径材林木和珍贵用材树种少，木材供需的结构性矛盾更加突出。同时，森林生态系统功能脆弱的状况尚未得到根本改变，生态产品短缺的问题依然是制约我国可持续发展的突出问题。

为实现我国 2020 年森林覆盖率达到 23% 的目标，保障国土生态安全，我们将紧紧围绕建设生态文明、美丽中国，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，全面深化林业各项改革，进一步加大造林绿化力度，实施更加严格的森林资源保护管理措施，扎实推进森林科学经营，大力发展生态林业民生林业，着力增加森林总量、提高森林质量，增强森林功能和应对气候变化能力，努力推动我国林业走上可持续发展道路。

紧紧围绕建设生态文明，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，大力发展生态林业民生林业，着力增加森林总量、提高森林质量、增强森林功能和应对气候变化能力，努力推动我国林业走上可持续发展道路。

^① 1 亩 = 1/15 公顷。