

中共中央 国务院

关于加快林业发展的决定

(2003 年 6 月 25 日)

中共中央 国务院

关于加快林业发展的决定

(2003年6月25日)

加强生态建设,维护生态安全,是二十一世纪人类面临的共同主题,也是我国经济社会可持续发展的重要基础。全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,必须走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,实现经济发展与人口、资源、环境的协调,实现人与自然的和谐相处。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。为加快林业发展,实现山川秀美的宏伟目标,促进国民经济和社会发展,现作出如下决定。

一、加强林业建设是经济社会可持续发展的迫切要求

1. 我国林业建设取得了巨大成就。建国以来,特别是改革开放以来,党中央、国务院对林业工作十分重视,采取了一系列政策措施,有力地促进了林业发展。

全民义务植树运动深入开展,全社会办林业、全民搞绿化的局面正在形成。“三北”防护林等生态工程建设成效明显,近几年实施的天然林保护、退耕还林、防沙治沙等重点工程进展顺利,部分地区的生态状况明显改善。森林、湿地和野生动植物资源保护得到加强。林业产业结构调整取得进展,各类商品林基地建设方兴未艾,林产工业得到加强,经济林、竹藤花卉产业和生态旅游快速发展,山区综合开发向纵深推进。森林资源的培育、管护和利用逐渐形成较为完整的组织、法制和工作体系。建国以来,林业累计提供木材 50 多亿立方米,目前全国森林覆盖率已达到 16.55%,人工林面积居世界第一位。林业为国家经济建设和生态状况改善作出了重要贡献,对促进新阶段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。

2. 经济社会可持续发展迫切要求我国林业有一个大转变。随着经济发展、社会进步和人民生活水平的提高,社会对加快林业发展、改善生态状况的要求越来越迫切,林业在经济社会发展中的地位和作用越来越突出。林业不仅要满足社会对木材等林产品的多样化需求,更要满足改善生态状况、保障国土生态安全的需要,生态需求已成为社会对林业的第一需求。我国林业正处在一个重要的变革和转折时期,正经历着由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。

3. 加快林业发展面临的形势依然严峻。目前我国生态状况局部改善、整体恶化的趋势尚未根本扭转,土地沙化、湿地减少、生物多样性遭破坏等仍呈加剧趋势。乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、乱捕滥猎野生动物、乱采滥挖野生植物等现象屡禁不止,森林火灾和病虫害对林业的威胁仍很严重。林业管理和经营体制还不适应形势发展的需要。林业产业规模小、科技含量低、结构不合理,木材供需矛盾突出,林业职工和林区群众的收入增长缓慢,社会事业发展滞后。从整体上讲,我国仍然是一个林业资源缺乏的国家,森林资源总量严重不足,森林生态系统的整体功能还非常脆弱,与社会需求之间的矛盾日益尖锐,林业改革和发展的任务比以往任何时候都更加繁重。

4. 必须把林业建设放在更加突出的位置。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的进程中,必须高度重视和加强林业工作,努力使我国林业有一个大的发展。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。

二、加快林业发展的指导思想、 基本方针和主要任务

5. **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。

、 6. 基本方针。

——坚持全国动员,全民动手,全社会办林业。

——坚持生态效益、经济效益和社会效益相统一,生态效益优先。

——坚持严格保护、积极发展、科学经营、持续利用森林资源。

——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。

——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。

——坚持科教兴林。

——坚持依法治林。

7. **主要任务。**通过管好现有林,扩大新造林,抓好退耕还林,优化林业结构,增加森林资源,增强森林生态

系统的整体功能,增加林产品有效供给,增加林业职工和农民收入。力争到 2010 年,使我国森林覆盖率达到 19% 以上,大江大河流域的水土流失和主要风沙区的沙漠化有所缓解,全国生态状况整体恶化的趋势得到初步遏制,林业产业结构趋于合理;到 2020 年,使森林覆盖率达到 23% 以上,重点地区的生态问题基本解决,全国的生态状况明显改善,林业产业实力显著增强;到 2050 年,使森林覆盖率达到并稳定在 26% 以上,基本实现山川秀美,生态状况步入良性循环,林产品供需矛盾得到缓解,建成比较完备的森林生态体系和比较发达的林业产业体系。

实现上述目标,必须努力保护好天然林、野生动植物资源、湿地和古树名木;努力营造好主要流域、沙地边缘、沿海地带的水源涵养林、水土保持林、防风固沙林和堤岸防护林;努力绿化好宜林荒山、地埂田头、城乡周围和道渠两旁;努力建设好用材林、经济林、薪炭林和花卉等商品林基地;努力发展好森林公园、城市森林和其他游憩性森林。同时,要加快林业结构调整步伐,提高林业经济效益;加快林业管理体制和经营机制创新,调动社会各方面发展林业的积极性。

三、抓好重点工程,推动生态建设

8. 坚持不懈地搞好林业重点工程建设。要加大力度实施天然林保护工程,严格天然林采伐管理,进一步保护、恢复和发展长江上游、黄河上中游地区和东北、内蒙古等地区的天然林资源。认真抓好退耕还林(草)工程,切实落实对退耕农民的有关补偿政策,鼓励结合农业结构调整和特色产业开发,发展有市场、有潜力的后续产业,解决好退耕农民的长远生计问题。继续推进“三北”、长江等重点地区的防护林体系工程建设,因地制宜、因害设防,营造各种防护林体系,集中治理好这些地区不同类型的生态灾害。切实搞好京津风沙源治理等防沙治沙工程,通过划定封禁保护区、种树种草、小流域治理、舍饲圈养、生态移民、合理利用水资源等综合措施,保护和增加林草植被,尽快使首都及主要风沙区的风沙危害得到有效遏制。高度重视野生动植物保护及自然保护区工程建设,抓紧抢救濒危珍稀物种,修复典型生态系统,扩大自然保护面积,提高保护水平,切实保护好我国的野生动植物资源、湿地资源和生物多样性。加快建设以速生丰产用材林为主的林业产业基地工程,在条件具备的适宜地区,发展集约林业,加快建设各种用材林和其他商品林基地,增加木材等林产品的有效供给,减轻生态建设压力。

9. 深入开展全民义务植树运动,采取多种形式发展社会造林。不断丰富和完善义务植树的形式,提高适龄公民履行义务的覆盖面,提高义务植树的实际成效。义务植树要实行属地管理,农村以乡镇为单位、城市以街道为单位,建立健全义务植树登记制度和考核制度。进一步明确部门和单位绿化的责任范围,落实分工负责制,并加强监督检查。绿色通道工程要与道路建设和河渠整治统筹规划,合理布局,加快建设。城市绿化要把美化环境与增强生态功能结合起来,逐步提高建设水平。鼓励军队、社会团体、外商造林和群众造林,形成多主体、多层次、多形式的造林绿化格局。

四、优化林业结构,促进产业发展

10. 加快推进林业产业结构升级。适应生态建设和市场需求的变化,推动产业重组,优化资源配置,加快形成以森林资源培育为基础、以精深加工为带动、以科技进步为支撑的林业产业发展新格局。鼓励以集约经营方式,发展原料林、用材林基地。积极发展木材加工业尤其是精深加工业,延长产业链,实现多次增值,提高木材综合利用率。突出发展名特优新经济林、生态旅游、竹藤花卉、森林食品、珍贵树种和药材培植以及野生动物驯养繁殖等新兴产品产业,培育新的林业经济增长

点。充分发挥我国地域辽阔、生物资源和劳动力丰富的优势,大力发展特色出口林产品。

11. 加强对林业产业发展的引导和调控。根据市场需要、资源条件和产业基础,抓紧编制林业产业发展规划,制定产业政策,引导产业健康发展,避免低水平重复建设。鼓励培育名牌产品和龙头企业,推广公司带基地、基地连农户的经营形式,加快林业产业发展。扶持发展各种专业合作组织,完善社会化服务体系,培育、规范林产品和林业生产要素市场,对农民生产的木材允许产销直接见面,拓宽农民进入市场的渠道,增强林业产业发展活力。

12. 进一步扩大林业对外开放。充分利用国内外两个市场、两种资源,加快林业发展。针对我国林业基础薄弱、建设任务繁重的情况,要加大引进力度,着力引进资金、资源、良种、技术和管理经验。努力扩大林业利用外资规模,鼓励外商投资造林和发展林产品加工业。制定有利于扩大林产品出口的政策,完善林产品出口促进机制,提高我国林产品的国际竞争力。坚持实施“走出去”战略,加强海外林业开发。积极开展森林认证工作,尽快与国际接轨。采取有效措施,加强对我国种质资源的保护和输出管理,防止境外有害生物传入。认真履行有关国际公约,加强生态保护领域的国际交流与合作。

五、深化林业体制改革， 增强林业发展活力

13. 进一步完善林业产权制度。这是调动社会各方面造林积极性，促进林业更好更快发展的重要基础。要依法严格保护林权所有者的财产权，维护其合法权益。对权属明确并已核发林权证的，要切实维护林权证的法律效力；对权属明确尚未核发林权证的，要尽快核发；对权属不清或有争议的，要抓紧明晰或调处，并尽快核发权属证明。退耕土地还林后，要依法及时办理相关手续。

已经划定的自留山，由农户长期无偿使用，不得强行收回。自留山上的林木，一律归农户所有。对目前仍未造林绿化的，要采取措施限期绿化。

分包到户的责任山，要保持承包关系稳定。上一轮承包到期后，原承包做法基本合理的，可直接续包；原承包做法经依法认定明显不合理的，可在完善有关做法的基础上继续承包。新一轮的承包，都要签定书面承包合同，承包期限按有关法律规定执行。对已经续签承包合同，但不到法定承包期限的，经履行有关手续，可延长至法定期限。农户不愿意继续承包的，可交回集体经济组织另行处置。

对目前仍由集体统一经营管理的山林,要区别对待,分类指导,积极探索有效的经营形式。凡群众比较满意、经营状况良好的股份合作林场、联办林场等,要继续保持经营形式的稳定,并不断完善。对其他集中连片的有林地,可采取“分股不分山、分利不分林”的形式,将产权逐步明晰到个人。对零星分散的有林地,可将林木所有权和林地使用权合理作价后,转让给个人经营。对宜林荒山荒地,可直接采取分包到户、招标、拍卖等形式确定经营主体,也可以由集体统一组织开发后,再以适当方式确定经营主体;对造林难度大的宜林荒山荒地,可通过公开招标的方式,将一定期限的使用权无偿转让给有能力的单位或个人开发经营,但必须限期绿化。不管采取哪种形式,都要经过本集体经济组织成员的民主决策,集体经济组织内部的成员享有优先经营权。

14. 加快推进森林、林木和林地使用权的合理流转。在明确权属的基础上,国家鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转,各种社会主体都可通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与流转。当前要重点推动国家和集体所有的宜林荒山荒地荒沙使用权的流转。对尚未确定经营者或其经营者一时无力造林的国有宜林荒山荒地荒沙,也可按国家有关规定,提供给附近的部队、生产建设兵团或其他单位进行植树造林,所造林木归造林者所有。森林、林木和林地使用权可依法继

承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件。积极培育活立木市场,发展森林资源资产评估机构,促进林木合理流转,调动经营者投资开发的积极性。

要规范流转程序,加强流转管理。认真做好流转的各项服务工作,及时办理权属变更登记手续,保护当事人的合法权益。在流转过程中,要坚决防止出现乱砍滥伐、改变林地用途、改变公益林性质和公有资产流失等现象。要切实加强对流转后应当用于林业建设资金的监督管理。国务院林业主管部门要会同有关部门抓紧制定森林、林木和林地使用权流转的具体办法,报国务院批准后实施。

15. 放手发展非公有制林业。国家鼓励各种社会主体跨所有制、跨行业、跨地区投资发展林业。凡有能力的农户、城镇居民、科技人员、私营企业主、外国投资者、企事业单位和机关团体的干部职工等,都可单独或合伙参与林业开发,从事林业建设。要进一步明确非公有制林业的法律地位,切实落实“谁造谁有、合造共有”的政策。统一税费政策、资源利用政策和投融资政策,为各种林业经营主体创造公平竞争的环境。

16. 深化重点国有林区和国有林场、苗圃管理体制改革。建立权责利相统一,管资产和管人、管事相结合的森林资源管理体制。按照政企分开的原则,把森林资源管理职能从森工企业中剥离出来,由国有林管理机构

代表国家行使,并履行出资人职责,享有所有者权益;把目前由企业承担的社会管理职能逐步分离出来,转由政府承担,使企业真正成为独立的经营主体,参与市场竞争。国有森工企业要按照专业化协作的原则,进行企业重组,妥善分流安置企业富余职工。国务院林业主管部门要会同有关省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门研究制定具体改革方案,报国务院批准后实施。

深化国有林场改革,逐步将其分别界定为生态公益型林场和商品经营型林场,对其内部结构和运营机制作出相应调整。生态公益型林场要以保护和培育森林资源为主要任务,按从事公益事业单位管理,所需资金按行政隶属关系由同级政府承担。商品经营型林场和国有苗圃要全面推行企业化管理,按市场机制运作,自主经营,自负盈亏,在保护和培育森林资源、发挥生态和社会效益的同时,实行灵活多样的经营形式,积极发展多种经营,最大限度地挖掘生产经营潜力,增强发展活力。切实关心和解决贫困国有林场、苗圃职工生产生活中的困难和问题。加快公有制林业管理体制改革的,鼓励打破行政区域界限,按照自愿互利原则,采取联合、兼并、股份制等形式组建跨地区的林场和苗圃联合体,实现规模经营,降低经营成本,提高经济效益。

17. 实行林业分类经营管理体制。在充分发挥森林多方面功能的前提下,按照主要用途的不同,将全国

林业区分为公益林业和商品林业两大类,分别采取不同的管理体制、经营机制和政策措施。改革和完善林木限额采伐制度,对公益林业和商品林业采取不同的资源管理办法。公益林业要按照公益事业进行管理,以政府投资为主,吸引社会力量共同建设;商品林业要按照基础产业进行管理,主要由市场配置资源,政府给予必要扶持。凡纳入公益林管理的森林资源,政府将以多种方式对投资者给予合理补偿。要逐步改变现行的造林投入和管理方式,在进一步完善招投标制、报账制的同时,安排部分造林投资,探索直接收购各种社会主体营造的非国有公益林。公益林建设投资和森林生态效益补偿基金,按照事权划分,分别由中央政府和各级地方政府承担。加快建立公益林业认证体系。

六、加强政策扶持,保障 林业长期稳定发展

18. 加大政府对林业建设的投入。要把公益林业建设、管理和重大林业基础设施建设的投资纳入各级政府的财政预算,并予以优先安排。对关系国计民生的重点生态工程建设,国家财政要重点保证;地方规划的区域性生态工程建设投资,要纳入地方财政预算;部门规划的配套生态工程建设投资,要纳入相关工程的总体预

算。森林生态效益补偿基金分别纳入中央和地方财政预算,并逐步增加资金规模。以工代赈、农业综合开发等财政支农资金,也要适当增加对林业建设的投入。对重点地区速生丰产用材林基地建设和珍贵树种用材林建设中的森林防火、病虫害防治和优良种苗的开发推广等社会性、公益性建设,由国家安排部分投资。逐步规范各项生态工程建设的造林补助标准。随着重点国有林区改革的逐步深入,有关地方政府要承担起原来由森工企业承担的社会事业投入,国家给予必要支持。

19. 加强对林业发展的金融支持。国家继续对林业实行长周期、低利息的信贷扶持政策,具体贷款期限可根据林木的生长周期由银行和企业协商确定,并视情况给予一定的财政贴息。有关金融机构对个人造林育林,要适当放宽贷款条件,扩大面向农户和林业职工的小额信贷和联保贷款。林业经营者可依法以林木抵押申请银行贷款。鼓励林业企业上市融资。

20. 减轻林业税费负担。继续执行国家已经出台的各项林业税收优惠政策,并予以规范。按照农村税费改革的总体要求,逐步取消原木、原竹的农业特产税。取消对林农和其他林业生产经营者的各种不合理收费。改革育林基金征收、管理和使用办法,征收的育林基金要逐步全部返还给林业生产者,基层林业管理单位因此出现的经费缺口由财政解决。

七、强化科教兴林,坚持依法治林

21. 加强林业科技教育工作。要重视林业科学基础研究、应用研究和高新技术开发,提高林业的科技创新能力。重点研发林木良种选育、条件恶劣地区造林、重大森林病虫害防治、防沙治沙、森林资源与生态监测、种质资源保存与利用、林农复合经营、林火管理与控制及主要经济林产品加工转化等关键性技术。抓好林业重点实验室、野外重点观测台站、林业科学数据库和林业信息网络建设。林业重点工程建设与林业技术推广要同步设计、同步实施、同步验收。深化林业科技体制改革,国家在扶持基础性、公益性林业科学研究的同时,积极推动非公益性科学研究和技术推广走向市场。鼓励林业科研单位、大专院校和科技人员,通过创办科技型企业、建立科技示范点、开展科技承包和技术咨询服务等形式,加快科技成果转化。要加强林业技术推广服务体系,稳定科技工作队伍。对林业科学研究、新技术推广和新产品开发等方面有突出贡献的单位和个人,要给予重奖。完善相关政策,推动林科教、技工贸相结合。积极推进林业标准化工作,建立健全林业质量标准和检验检测体系。不断加强林业科技领域的国际合作。根据林业建设特点,建立各类林业人才教育和培训

体系。切实加大对林业职工的培训力度,提高林业建设者的整体素质。

22. 加强林业法制建设。加快林业立法工作,抓紧制定天然林保护、湿地保护、国有森林资源经营管理、森林林木和林地使用权流转、林业建设资金使用管理、林业工程质量监管、林业重点工程建设等方面的法律法规,并根据新情况对现有法律法规进行修订。加大林业执法力度,严格森林和野生动植物资源保护管理,严厉打击乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、乱捕滥猎野生动物等违法犯罪行为,严禁随意采挖野生植物。加强林业执法监管体系,充实执法监督力量,改善执法监督条件,提高执法监督队伍素质。加强林业法制教育和生态道德教育,为执法人员依法办事创造良好的社会氛围和执法环境。

八、切实加强对林业工作的领导

23. 各级党委和政府要高度重视林业工作。要充分认识加强林业建设对实施可持续发展战略、全面建设小康社会的重要性和紧迫性,将其纳入国民经济和社会发展规划,做到认识到位,责任到位,政策到位,工作到位。各有关部门要认真履行职责,密切配合,支持林业发展。根据加快林业发展的需要,强化林业行政管理体