

经 济 技 术 发 展 研 究

(三)

主 编 欧阳国斌 温宝臣

副主编 沈云鹏

云南省人民政府决策咨询研究课题管理小组

一九九四年三月

前 言

决策咨询研究工作是民主决策、科学决策的需要。跨入八十年代以来，省委、省政府对此项工作十分重视，从机构组织、人员调动、工作指导等多方面给予关心和支持。1991年，成立了省政府决策咨询研究课题管理小组，负责省政府批准下达的研究课题的管理工作，使决策咨询研究工作逐步走上了比较规范的轨道。

决策咨询研究部门的领导和研究人员坚持为省委、省政府决策服务的思想，紧紧围绕省政府交给的研究任务，深入调查研究，广泛搜集资料，反复探讨对策建议，取得了一批质量较好、水平较高的研究成果。这些研究成果，有的已被采纳，成为省政府或有关部门的正式文件；有的已被作为决策的依据；暂时没有进入决策的也不失为有价值的资料。广大研究人员为此而付出的辛勤劳动和所做的有意义的工作，是值得充分肯定的。

决策咨询研究属于应用研究的范畴，有别于纯理论的研究，也不同于职能部门的工作研究。其研究成果必

须具有很强的四性：针对性、可行性、可操作性、时效性，同时要求文字简明扼要。用这些标准来衡量已经取得的成果，我认为都还程度不同的存在差距。衷心地祝愿我们的决策咨询研究工作者，始终把为决策服务作为指导思想，想领导之所想，急决策之所需，用自己辛勤的劳动，创造出更多的符合要求的研究成果来，为云南的发展作出更大的贡献！

为了系统地反映 1991 年以来决策咨询研究的成果，也便于领导和有关部门了解掌握研究工作的情况，省政府决策咨询研究课题管理小组将陆续汇集研究成果，编辑成册，切盼提出批评意见。

欧阳国斌

一九九四年二月

目 录

云南省 2000 年基本消灭宜林荒山的可行性研究报告	(1)
云南省工农产品交换剪刀差研究咨询报告	(44)
关于发展云南建材工业的对策建议	(61)
云南省关于复关对策研究综合报告	(77)
企业集团发展研究.....	(145)
云南省教育经费使用效益研究.....	(175)
云南省高新技术及其产业发展战略和规划研究	(189)
云南重点地区副食品基地建设及相关加工业的 发展.....	(202)
关于进一步完善各类开发区职能和运行机制的建议	(234)
中国云南省与老挝经济技术合作的咨询报告.....	(242)
关于搞好我省国有大中型企业的咨询报告.....	(255)
南昆铁路沿线(云南段)地区开发研究综合报告	(268)

云南省 2000 年基本消灭宜林荒山 的可行性研究报告

植树造林，绿化祖国，是我国的一项重大决策，是功在当代、造福子孙的伟大事业，也是云南各族人民的共同要求。邓小平同志视察南方重要谈话以后，我国改革开放和现代化建设进入了高速蓬勃发展的新阶段，造林绿化步伐也大大加快了，除广东、福建、湖南 3 省已经正式宣布消灭宜林荒山外，包括我省在内，全国又有 19 个省（区）决定在 2000 年前消灭或基本消灭宜林荒山，绿化本省（区）大地。最近，国务院关于加强造林绿化的通知中，又再次强调在加快改革开放和经济发展的新形势下，要充分认识加快造林绿化、发展林业的重要性和紧迫性，要把这一关系全局的事业坚持不懈地抓紧抓好，真正做到国民经济上新台阶，造林绿化和林业建设也要相应上新台阶。

今年 5 月省八届人大一次会议《政府工作报告》中

提出：到 2000 年全省“森林覆盖率由 1990 年的 24.2% 上升到 30% 以上”，“十年消灭成片宜林荒山”的任务。为了实现这一目标，现对如何加快我省造林绿化的步伐，力争 2000 年全省基本消灭宜林荒山的可行性及主要对策措施，提出如下研究报告：

一、2000 年基本消灭宜林荒山既是 国民经济和社会发展的需要， 又是一项紧迫的战略任务。

（一）加快造林绿化是扭转生态环境恶化的 需要。

水土流失是森林植被长期受到破坏而导致生态环境恶化的一个重要方面。我省水土流失面积已达 14.6 万平方公里，占全省土地总面积的 38.3%（全国占 1/3），每年土壤流失量占全国土壤流失量的 10.4%，其中金沙江流域水土流失面积占流域面积的 42.6%。全省 6 大水系水土流失程度都呈逐年扩大之势。由于生态恶化，致使自然灾害的发生频率和程度明显增加，灾害造成的经济损失不断加大。长江流域雨量集中，河水径流量的 70—80% 靠雨水补给，森林植被破坏后，其“削洪增枯”作用大为减弱，“洪枯比”逐年加大。据长江中上游

九省部分县统计, 平均一个县每年因洪、旱灾害造成的直接经济损失为 486 万元。由此推算, 我省金沙江流域 47 个县每年经济损失达 2. 28 亿元。值得指出的是, 金沙江是长江上游, 澜沧江是湄公河上游, 元江、南盘江分别是红河与珠江的源头, 保护上游生态环境对中下游地区将产生重要的防护作用。据研究, 5 万亩森林可蓄水 100 万立方米。森林多则地下水源丰富, 对调节江河流流量有不可代替的重要作用。因此, 增加森林植被覆盖, 发挥森林特有的蓄水保土功能, 是扭转生态环境恶化和发展江河流域经济的根本措施。

(二) 加快造林绿化是保障农业, 发展高产优质高效农业的需要。

林业是大农业的重要组成部分, 又是农业的屏障。扩大森林面积, 发挥森林调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙等特殊功能, 是改变农业基础脆弱的重要措施, 特别是在我国农业进入发展高产优质高效的新阶段, 对森林的保障作用提出了新的更高的要求。而我省森林覆盖率现在只达到 24. 58%, 且分布极不均匀, 远远低于我国《森林法》实施细则关于山区省份应达到 70% 的要求, 难以起到维护和改善生态环境、保障农业更快发展的作用。因此, 加快我省植树造林步伐, 力争尽快消灭

宜林荒山，提高森林覆盖率，特别是迅速提高少林地区的森林覆盖率显得更为紧迫。

（三）加快造林绿化是发展林业商品经济，促进山区脱贫致富的需要。

我省宜林荒山面积大，林地利用率低，是全国荒山较多的省份之一。据 1992 年调查，在全省荒山面积中，还有宜林荒山约 5000 万亩尚待开发，林地利用率（即有林地占林业用地之比）仅占 46%，远低于东北 3 省占 68% 以上的水平，也低于浙江、福建、江西、湖南 4 省占 55% 以上的水平。因此，利用山地资源优势，加快造林绿化步伐，特别是大力营造经济果木林，搞好林木及林产品的生产、加工和综合利用，是山区脱贫致富的一条重要途径。如屏边县从 1976 年起大面积营造杉木林，坚持 16 年，共营造杉木林 40 万亩，现在平均每亩蓄积达 20m^3 。今后如每年轮伐 2 万亩，以出材 20 万 m^3 计，林木年产值将达到 6000 万元以上，能增加全县人均收入 350 元以上。

（四）加快植树造林是改变森林资源消大于长的需要。

林业的发展要开源与节流并重，造林与管护并重。一方面要大力营造以速生丰产林为主的用材林，提高单位

面积产量；另一方面又要强化森林资源管理，严格执行森林限额采伐规定，把消耗量控制在生长量以内，并通过综合利用提高工业用材在总消耗量中的比重，把低价的薪材消耗压到最低水平。我省近几年来虽经多方努力，至今森林资源消耗量仍大于生长量 235 万 m^3 ，在总采伐量中薪材比重高达 60%。要扭转森林资源下降的趋势，必须加强森林资源管理，在抓好节约薪材措施的同时，加快各类用材林（如坑木用材，造纸用材以及车立柱、木筷、火柴材等专用林）和薪炭林基地的建设，以尽早实现森林资源的消长平衡。

（五）加快造林绿化既是精神文明建设的需要，又是改革开放，发展经济的需要。

森林是绿色植物的主体，不仅有许多直接的效益，而且有它独特的间接效益。据三北防护林经济效益计量调查，总经济价值中直接经济价值占 29.67%。防护效益占 70.33%。不同的森林类型，是科研旅游的重要资源。在城市及其周围地区发展绿色产业，或建立森林公园，或开展森林旅游业，已成为当今的一种时尚。在森林环境中建立疗养院、度假村、森林游乐场，创建幽雅、清新、风景秀丽的休憩娱乐场所，不仅有利于提高人们的健康

水平和绿化环境的意识,而且能促进第三产业的发展,为国家换取外汇。随着改革开放和经济的发展,良好的生态环境还是吸引外商投资选择的一个重要内容。

不难看出,加快造林绿化步伐,提前到 2000 年实现消灭宜林荒山是绿化云南大地的第一步,是促进林业向商品化发展的重要基础,是一项促进农业、林业乃至整个国民经济持续发展的紧迫的战略任务,势在必行。

二、2000 年消灭宜林荒山的 指导思想 and 目标

(一) 指导思想

造林绿化,搞好林业生产,是发展农村经济的重要方面,要遵照党的十四届三中全会的《决定》和《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》,实施省委提出的“三结合,一体化”的发展路子,力争 2000 年实现省人大、省政府提出“十年消灭成片宜林荒山”、“森林覆盖率达到 30% 以上”的要求,指导思想上必须明确 3 点:

1、以提高森林覆盖率为中心,保护和合理开发森林资源,实行开源与节流并重,造林与管护并重,大力抓好森林资源管理,千方百计地堵塞造成森林资源减少的

一切漏洞。

2. 推进城乡结合, 科教与林业经济结合, 开放与开发结合, 以开放促开发, 培育林产业, 形成以植树造林, 培育森林资源为基础, 以名优林产品为龙头, 种植、加工、销售一条龙, 贸科工农一体化, 促进林业商品经济的更快发展。

3、发动全民植树造林, 搞好“6 个紧密结合”即: 造林绿化与科技兴林结合、与山区群众脱贫致富结合、与改善农业生态环境结合、与搞好社会主义精神文明建设结合、与发挥森林多种效益结合、与提高林业总体效益结合, 形成全社会绿化云南大地和富民兴滇的共同行动。

(二) 目标

1、为了在 2000 年基本消灭现有宜林荒山, 今后 8 年需要完成 5000 万亩造林任务, 平均保存率为 85%, 保存面积达到 4236 万亩以上。

2、森林覆盖率要达到 30% 以上。在 1992 年 24.58% 的基础上, 增加 6 个百分点, 平均每年增长 0.75 个百分点。

3、林地利用率由 1992 年的 46% 上升到 57.5%。即有林地面积由 1992 年的 1.4 亿亩, 增加到 1.75 亿

亩。

4、林种结构阶段性目标。为适应社会主义市场经济的发展，要大力调整林种结构。今后 8 年在继续发展用材林的同时，重点发展经济林、防护林、薪炭林；用材林总面积增加，在有林地面积中所占比例有所下降。2000 年林种结构更趋合理，各林种所占比例为：用材林 54.65%，防护林 23.66%，经济林 10.40%左右，薪炭林 5.85%，特用林 5.44%。其中经济林要大发展，今后 8 年在 5000 万亩宜林荒山中优选 810 万亩发展经济林，占 16.2%，每年平均增加面积要达到 100 万亩以上（1988—1992 年平均增加 32 万亩）。 面积：万亩

	用材林	防护林	经济林	薪炭林	特用林	合计
1992 年	8765	2699	1015	677	950	14106
%	62.13	19.13	7.19	4.08	6.74	100
1993—2000 年	2048	1693	810	427	5	4983
%	41.10	33.98	16.25	8.57	0.10	100
2000 年	9592	4153	1825	1027	955	17552
%	54.65	23.66	10.40	5.85	5.44	100

三、2000 年基本消灭宜林 荒山可行性分析

（一）宜林荒山的基本概念

宜林荒山是指在森林资源调查规划中，按照林业部颁发的《森林资源调查主要技术规定》的技术标准划分的宜林荒山、荒地，包括未达到有林地、疏林地、灌木林地和未成林造林地的林业用地（不含宜农、宜牧用地）。

（二）全省宜林荒山面积的确定

准确确定全省现有的宜林荒山面积，是今后造林任务能否落实和 2000 年能否消灭宜林荒山的基础。课题组经过专门的调查研究，查证了原来对宜林荒山面积的调查资料，分析了近几年的变化情况，并采取自下而上与自上而下相结合的方法，请各地、州、市、县实际统计上报，个别县数据有争议的，还再次进行核定，认定全省现有宜林荒山面积为 5000 万亩。主要根据是：

1、1991 年云南省委、省政府云发 [1991] 12 号文件《林业发展十年规划和“八五”计划》中确定，扣除宜农、宜牧地以后的宜林荒山为 6000 万亩，经过两年造林后还有 5093 万亩；

2、1992 年 3 月林业部中南调查规划设计院对我省

宜林荒山调查核实，宜林荒山面积为 4753.74 万亩；

3、1992 年云南省林业调查规划院进行的森林资源连续清查统计，全省荒山面积为 11170 万亩，扣去宜农、宜牧地 6000 万亩，宜林荒山面积为 5170 万亩；

4、1993 年上半年各地州市、县上报的宜林荒山面积为 4911.4 万亩。

以上 4 组数据基本接近。其中 2、3 两组是部、省级专业队调查的，可靠性较大，取其平均值为 4962 万亩，这个数字与各地州市、县上报数 4911 万亩基本吻合。因此，我省现有宜林荒山面积为近 5000 万亩，既是比较可靠的，又经各地州市、县认可，也利于今后各地落实。

（三）宜林荒山现状分析

1、宜林荒山在各地州的分布状况我省宜林荒山主要分布在滇西的丽江、迪庆，滇西南的临沧、思茅，滇东南的文山，滇东北的东川等地州市部份县内。从县均宜林荒山面积的绝对数看，前 6 位的地州顺序是：丽江（县均面积 86.5 万亩）、文山（县均面积 70 万亩）、东川（面积 56.4 万亩）、大理（县均面积 53.2 万亩）、临沧（县均面积 51.4 万亩）、怒江（县均面积 48.6 万亩）。这 6 个地州的宜林荒山面积占全省宜林荒山面积的 45.34%。县均宜林荒山面积大的地州，是今后消灭

宜林荒山的重点。

各地州宜林荒山面积及县均面积统计如下表：

面积：万亩

序号	地、州、市	宜林荒山	位次	县均宜林荒山	位次	备 注
1	丽江	346.0	6	86.5	1	缓江、水富已完成 不含保护区内 不含五华、盘龙两区
2	文山	560.0	2	70.0	2	
3	东川	56.4	17	56.4	3	
4	大理	658.7	1	53.2	4	
5	临沧	411.2	5	51.4	5	
6	怒江	194.3	11	48.6	6	
7	保山	241.0	10	48.2	7	
8	迪庆	138.2	13	46.1	8	
9	思茅	432.8	4	43.8	9	
10	红河	456.0	3	35.6	10	
11	曲靖	309.4	7	34.4	11	
12	昭通	275.8	9	30.6	12	
13	楚雄	305.6	8	30.5	13	
14	西双版纳	70.0	16	23.3	14	
15	德宏	135.0	14	22.5	15	
16	昆明	191.5	12	17.4	16	
17	玉溪	129.5	15	14.4	17	

2、宜林荒山在县的分布情况：

分级 (万亩)	10 以下	10—20	20—30	30—40	40—50	50—60	60—80	80—100	100 以上
县数个	10	24	17	26	17	8	9	10	3
%	8.06	19.36	13.71	20.97	13.71	6.45	7.26	8.06	2.42

在全省 124 个县市(不含五华、盘龙两区和水富、绥江两县;含东川市)中:宜林荒山面积在 50 万亩以下的有 94 个县,占 75.8%,2000 年消灭宜林荒山是完全可以的;宜林荒山面积在 50—80 万亩的 17 个县,占 13.7%,经过采取措施,认真努力,也有可能完成;宜林荒山在 80 万亩以上的 13 个县(占 10.48%),经过努力也可能完成 50%以上的造林任务。课题组提出基本消灭宜林荒山,就是考虑到有 10%左右的县(市)造林难度大,在 2000 年前会留有尾巴。因此,力争完成 90%的荒山造林任务,确保完成 85%以上造林任务是可能的。

3、宜林荒山分布特点

我省宜林荒山面积较大,分布极不均匀,造林绿化难度较大。一部份宜林荒山分布于人烟较少、远离坝区、交通不便或立地条件差的贫困地区;大面积连片适合飞机播种的造林面积也相对较少。

(四)造林进度与质量分析

1、建国以来到 1992 年止,全省累计造林 1.4 亿多亩,平均每年造林 350 万亩左右。其中 1983—1992 年 10 年共造林 5166 万亩,年均造林 517 万亩。由于造林资金不足等原因,“七五”期间年均造林只完成 415 万亩,“八五”前两年年均只完成 454 万亩。

造林质量的主要指标是保存率。1982 年以前仅为

19.4%；1983年以来，实行了造林实绩检查制度，加强了管理，造林质量逐年提高，成活率达到85%以上的面积合格率，“六五”后3年为45.30%，“七五”期间平均为47.05%，“八五”前两年又上升为83.68%。1993年经省森林资源管理总站对全省17个地州25个县1989年造林合格面积进行检查，平均保存率达到89.26%。

2、今后8年要上一个新的台阶，任务既十分艰巨又是可能完成的。

从1993年到2000年要上一个新的台阶，完成宜林荒山造林5000万亩，要求年均造林625万亩，造林保存率必须达到85%。以1991—1992年平均完成造林面积453.5万亩为基数，今后8年的年递增率为7.35%，低于全省国民经济发展速度10%的水平，所以，这个速度应该是有可能达到的。难点在于有几个地州的十几个县，宜林荒山面积过大，加上资金紧缺劳力少等因素，2000年以前消灭宜林荒山有一定的困难，但这些县要力争完成造林任务的50—70%。全省消灭宜林荒山的任务可以达到总面积的90%左右。

(五)农村劳动力承担造林任务量的可能性分析

按1990年全省农村劳动力1646.8万人计算，要完成5000万亩造林任务，每个劳动力8年承担的造林面积为3.04亩，年均每个劳力平均承担0.38亩，扣除飞播造