



2013

生态建设与改革发展

■ 赵树丛 主编

Reform and
Development:
Research Reports on
China's Major Forestry Issues

林业重大问题

调查研究报告

■ 中国林业出版社

生态建设与改革发展



林业重大问题

Reform and Development:
Research Reports on China's Major Forestry Issues

调查研究报告

赵树丛 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态建设与改革发展: 2013 年林业重大问题调查研究报告/赵树丛主编. —北京:
中国林业出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5038-7797-1

I. ①生… II. ①赵… III. ①林业经济-经济发展-调查报告-中国-2013 IV. ①F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 295593 号

策划编辑 徐小英
责任编辑 何 鹏 梁翔云
封面设计 赵 芳
版式设计 骐 骥



出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail forestbook@163.com 电话 (010)83143515

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2014 年 12 月第 1 版

印次 2014 年 12 月第 1 次

开本 889mm × 1194mm 1/16

印张 22.25

字数 460 千字

(精装礼品本)

2013 年林业重大问题调查研究报告

编辑委员会

领导小组

组 长：赵树丛

副组长：张建龙

成 员：孙扎根 陈述贤 张永利 陈凤学 刘东生 彭有冬

杜永胜 封加平

编委会成员

张鸿文 刘永范 王祝雄 郝燕湘 张希武 刘 拓 王海忠

苏春雨 杨 超 潘世学 周 瑄 程 红 孙国吉 周鸿升

潘迎珍 闫 振 马广仁 王焕良

编委会办公室

主 任：王焕良

副 主 任：李世东 戴广翠 张利明 王月华

成 员：张志涛 蒋 立 刘 珉 张 鑫

序

林业是改善生态、维护国家生态安全的公益事业，也是改善民生、推动绿色发展的基础产业。加快林业发展，对于中华民族长远发展、可持续发展、永续发展具有重大战略意义，对于新常态下增加社会就业、促进绿色增长、维护社会和谐稳定具有重大现实意义。

2013年，各级林业部门深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，以建设生态文明为总目标，以改善生态改善民生为总任务，以全面深化林业改革为总动力，着力实施十大生态修复工程，加快构建十大生态安全屏障，大力推进十大绿色富民产业，生态林业民生林业的各种功能不断增强。据第八次全国森林资源清查，我国森林覆盖率达到21.63%，森林面积达到31.15亿亩，森林蓄积量达到151.37亿立方米，全国林地林木资产总价值21.29万亿元，森林生态系统提供的生态服务总价值12.69万亿元，森林植被总碳储量84亿吨，2013年实现林业产业总产值4.73万亿元，比2012年增加19.93%。

但是，林业依然面临着森林资源增长与木材供应不足并存、森林资源总量提升与森林粗放经营并存、生态改善与生态退化并存、生态需求增加与资金投入不足并存、林业产业快速发展与林区民生问题突出并存、林业科技进步与生产技术落后并存、社会高度关注与生态破坏严重并存等各种突出矛盾，林业发展还不能适应建设生态文明、建设美丽中国、增加民生福祉的需求。

在全面推进生态林业民生林业发展的进程中，还有许多困难需要面对，还有许多问题需要解决，还有许多障碍需要破除。为了更主动地迎接新挑战、解决新问题、促进新发展，2013年国家林业局继续组织开展了林业重大问题调研。在调研选题上，紧紧围绕发展生态林业民生林业这一主题，重点聚焦了林业与生态文明建设、林业与国家安全战略、深化林业改革、生态林业与民生林业、林业产业发展、林业保障体系等6个领域的20个专题；在调研团队上，邀请了中共中央党校、清华大学、北京大学、中国社会科学院等专家学者参加，与国家林业局有关司局、直属单位

的具体实践者，组成了理论与实践、专家学者与管理者相结合的调研团队；在调研成果上，形成了一批针对性强、面向实际、具有操作性的调研报告，提出了许多重要的政策建议和意见，对加快推进林业治理体系和治理能力现代化，具有重要价值。

理论创新永无止境，实践探索永无止境。我们已经进入了建设社会主义生态文明新时代，林业在生态文明建设中肩负着重大使命。开展调查研究，是解决实际问题、破解理论难题、促进事业发展、完成重大使命的金钥匙。希望各级林业部门深入学习领会习近平总书记关于生态文明建设和林业改革发展的重大战略思想，坚持以中国特色社会主义生态观为指导，广泛开展深入调研，不断总结林业改革发展的新经验，不断破解林业改革发展的重大问题，为加快林业治理体系和治理能力现代化，充分发挥生态林业民生林业的强大功能，建设生态文明和美丽中国，取得实实在在的成果，发挥实实在在的作用。

A stylized handwritten signature in black ink, appearing to read '李树峰' (Li Shufeng).

2014 年 12 月

目 录

中国林业发展与生态文明建设	(1)
加强林业机构服务国家十大战略大局	(14)
生态文明与大林业观研究报告	(23)
林业绿色经济转型研究报告	(34)
重点国有林区民生状况调查报告	(51)
浙江省集体林区农户可持续生计状况调查报告	(83)
国有林场功能与定位研究报告	(113)
木本粮油主要品种生产消费情况调研及主要政策评价研究报告	(129)
湖南省油茶生产消费情况调研及主要政策评价研究报告	(148)
我国油用牡丹开发利用与发展战略调研报告	(165)
中国主要能源树种适宜性评价调研报告	(181)
关于推进生态林业民生林业建设的建议	(190)
广西河池石漠化治理和片区扶贫调研报告	(197)
广西百色石漠化治理与生态文明建设调研报告	(206)
城镇化进程中的林地保护管理调研报告	(219)
南方集体林区家庭林场调研报告	(230)
工商企业租赁农户林地准入与监管调研报告	(253)
我国木材运输管理调研报告	(274)
我国木材经营加工许可制度调研报告	(287)
中国林业产业投资基金设立可行性调研报告	(295)
我国林业行业企业社会责任与诚信现状调研报告	(318)
林业关键岗位实施资格认证制度调研报告	(331)

中国林业发展与生态文明建设

赵树丛

【摘要】森林是陆地生态系统的主体，林业是生态文明建设的主阵地，承担着保护自然生态系统等六大职责。为充分发挥林业在生态文明建设中的重要作用，报告以党的十八大精神为指导，分析了建设生态文明的国际国内林业背景，提出了林业推进生态文明建设的主要职责、目标任务和战略重点，动员广大林业系统和社会各界积极投身林业建设，为建设生态文明和美丽中国贡献力量。

党的十八大把建设生态文明纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，并作为党的重大行动纲领写入党章，这在世界政党发展史和执政史上还是第一次，这是我们党对世界文明发展的原创性重大贡献。建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计，核心是树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，实现人与自然和谐。林业是生态建设和保护的主体，是建设生态文明、实现人与自然和谐的主阵地。林业部门作为维护生态安全、生产生态产品的主体部门，必须切实担负起建设生态文明的历史重任，充分发挥林业在生态文明建设中的重要作用。

一、生态文明建设的国际林业背景

生态问题越来越受到人们的高度关注。国际上许多著名科学家强烈警告，全球生态危机已经成为人类生存与发展的最大安全威胁。2005年联合国发布的《千年生态系统评估报告》特别指出，“近数十年来，人类对自然生态系统进行了前所未有的改造，使人类赖以生存的自然生态系统发生了前所未有的变化，有60%正处于不断退化状态之中”。这是生态文明建设的主要国际背景。当前出现了八大生态危机：

第一大生态危机：森林大面积消失。森林是陆地上面积最大、结构最复杂、生物量最大、初级生产力最高、功能最完善的自然生态系统，对维持地球陆地生态平衡起着决定性的支撑作用。由于人类对森林的大规模利用和破坏，全球森林面积已从人类文明初期的76亿公顷减少到20世纪末期的34.4亿公顷，至今全球每年仍有约500多万公顷森林从地球上消失。联合国在一份报告中发出警告：“由于人类对木材和耕地的需求，使全球森林减少了50%，难以支撑人类文明大厦。”

第二大生态危机：土地沙漠化扩展。土地沙漠化是人类面临的最严重的生态危机，直接威胁着人类的生存空间和文明的延续。据联合国数据，全球沙漠化土地高达 3600 万平方千米，每年还在以 5 万~7 万平方千米的速度扩展，有 25 亿人口遭受荒漠化的危害。

第三大生态危机：湿地不断退化。湿地被誉为“地球之肾”，具有涵养水源、蓄洪防旱、调节气候、净化水质、维护生物多样性和碳储存等重要生态功能。全球湿地生态系统面积为 12.8 亿公顷，目前约有一半遭到破坏，约有 20% 的珊瑚礁和 35% 的红树林已经丧失，湿地退化和丧失的速度超过了其他类型生态系统退化和丧失的速度。

第四大生态危机：物种加速灭绝。专家研究表明，全球 40% 以上的经济和 80% 以上的贫困人口的生活需要来源于生物多样性，生物多样性对人类的贡献每年达到 33 万亿美元。生物多样性是人类未来的财富和可持续发展的重要基础，其价值难以估量。当我们毁掉森林时，同时也毁掉了它所维护的生物多样性。据联合国《全球千年生态系统评估报告》，目前全球物种灭绝的速度已经超过了自然灭绝速度的 1000 倍。物种一旦消失就不可复生，人类就永远失去了其特有的基因。

第五大生态危机：水土严重流失。由于森林植被的严重破坏，全球每年约 600 亿吨土壤流失，地力衰退和养分贫乏的耕地已达 450 亿亩，每年损失 9000 万亩耕地，严重威胁着粮食安全。据统计，尼罗河、黄河、恒河、长江、红河、密西西比河等 16 条河流，每年流失的土壤达 75 亿吨。早在 1981 年一位国际友人一针见血地指出：“黄河流的不是泥沙，而是中华民族的血液；不是微血管破裂，而是主动脉出血。”

第六大生态危机：严重干旱缺水。全球严重缺水的国家达到 100 多个，世界上几乎没有一个国家不缺水。埃塞俄比亚在过去 40 年间森林面积由 40% 下降到 1%，降水量也随之大幅度下降，出现了长期的干旱饥荒，夺走了近百万人的生命。最近公布的第一次全国水利普查结果表明，截至 2011 年年底，我国流域面积 100 平方千米以上的河流约有 2.3 万条，比 20 世纪 90 年代减少了 2.7 万多条。中央电视台的一则公益广告警示：“地球上的最后一滴水，将是人类的眼泪。”

第七大生态危机：洪涝灾害频发。山青才有水秀，穷山必有恶水。据统计，在各种自然灾害中，洪水造成死亡的人口占 75%，经济损失占 40%。联合国“国际减灾十年”指导委员会公布，在 2005 年以前的 20 年中，全球遭受自然灾害危害的人口达 8 亿多人，其中一半以上是洪涝灾害。

第八大生态危机：全球气候变暖。这已被列为 21 世纪人类面临的重大威胁之一。导致气候变暖主要有两大因素：一是使用化石燃料排放二氧化碳等温室气体，二是森林破坏释放二氧化碳。毁林已成为导致气候变暖的重要因素。相反，增加森林面积，修复森林碳库，将会极大地缓解气候变暖。

这八大生态危机都是破坏自然生态系统的恶果，都直接与林业密切相关。联合国《千年生态系统评估报告》特别强调，由地球上的各种动植物以及生物过程所组成的各种复杂

多样的生态系统,对于人类的福祉起着至关重要的作用。评估报告特别警告:“我们再也
不能对生态系统维持子孙后代生存能力的状况漠不关心了;世界上每一个角落的每一个
人的选择,都将决定人类的未来。”正是基于对自然生态系统重要性认识的不断深化,在
联合国的倡导和推动下,国际社会已经形成了一些全球和区域性的生态治理机制,采取
了一系列重大行动。

第一项重大行动:重建森林行动。联合国1992年发布《关于森林问题的原则声明》,2000年成立联合国森林论坛,2007年第62届联大通过《国际森林文书》,将建立国家乃至全球森林治理体系提上国际议程。森林可持续经营成为国际热点,逐步形成了蒙特利尔进程、国际热带木材组织进程、非洲木材组织进程等9个进程。目前,正在进行森林公约的谈判。2011年9月,由胡锦涛同志提议,在北京召开了APEC林业部长级会议,并通过了旨在保护发展森林的《北京宣言》。

第二项重大行动:防治荒漠化行动。联合国1992年通过《防治荒漠化公约》,我国于1997年加入公约并在国家林业局设立了履约办公室。1994年12月联合国确定每年6月17日为“世界防治荒漠化和干旱日”,2007年通过《2008~2018年“加强履约10年战略”计划》,2012年联合国可持续发展大会确定了防治荒漠化和土地退化的全球目标,提出到2030年要实现全球沙化土地零增长。

第三项重大行动:湿地保护行动。1971年18个国家签署《湿地公约》,目前缔约方已达163个国家,我国于1992年加入公约并在国家林业局设立了履约办公室。全球已确认在生态学、植物学、动物学、水文学方面具有独特意义的国际重要湿地1886块,总面积1.7亿多公顷,其中中国有41块被列入国际重要湿地。

第四项重大行动:物种拯救行动。联合国1973年通过《濒危野生动植物种国际贸易公约》,我国于1980年加入公约并在国家林业局设立了履约办公室。1992年联合国又通过《生物多样性公约》,1999年通过《国际植物保护公约》。国际上还先后发起成立了世界自然基金会、世界自然保护联盟等众多非政府国际组织。

第五项重大行动:应对气候变化行动。为应对由温室气体过量排放引起的全球气候变暖,1992年联合国通过了《气候变化框架公约》,1997年通过了《京都议定书》,规定:所有发达国家缔约方从2008~2012年,可通过工业减排和增加森林碳汇两种途径,使温室气体排放量在1990年基础上平均减少5.2%。2007年又将发展中国家减少毁林和增加森林碳汇纳入《巴厘行动计划》。2010年第16次缔约方大会即“坎昆会议”通过了2个林业决定。2011年第17次缔约方大会即“德班会议”通过了3个林业决定。2012年第18次缔约方大会即“多哈会议”决定,将《京都议定书》减排方式延续到2020年年底,并确定在2015年前达成适用于所有国家的新的全球气候协议。

二、生态文明建设的国内林业背景

半个多世纪以来，我们党在带领人民摆脱贫困、走向富强的过程中，一直以世界眼光和战略思维关注着森林问题，对生态文明建设进行了不懈地探索。

——早在新中国成立初期，毛泽东同志就告诫人们：“林业将变成根本问题之一”，并提出“实行大地园林化”，“三分之一的土地种树，美化全中国”。当时，中央政府就设立了林业部，后来又设立了森林工业部。中央政府还确定了“青山常在，永续利用”的林业建设方针。

——1978 年，经邓小平同志批示，我国启动了世界上规模最大的生态修复工程——三北防护林工程。1981 年四川发生特大洪水后，在小平同志的倡导下，全国人大作出了关于开展全民义务植树运动的决议，他每年都带头参加义务植树活动。当时 93 岁高龄的世界著名生态学家英国人理查德·马克尔评价说，中国的义务植树，为世界树立了光辉榜样。

——1991 年，江泽民同志提出“全党动员、全民动手、植树造林、绿化祖国”。1997 年又发出了“再造祖国秀美山川”的号召。1998 年长江、松花江发生特大洪水后，党中央、国务院决定投资几千亿元，实施天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等重大生态修复工程。

——2009 年，胡锦涛同志向世界作出了“大力增加森林碳汇，争取到 2020 年森林面积比 2005 年增加 4000 万公顷，森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米”的庄严承诺。他特别强调，“森林是陆地生态系统的主体和维护生态安全的保障，对人类生存发展具有不可替代的作用”，要求全国人民“为祖国大地披上美丽绿装，为科学发展提供生态保障”。林业“双增”目标纳入了“十二五”约束性考核指标。

——习近平同志多次强调，“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”。他在福建工作期间为全国树立了生态文明建设的两面旗帜。一是全国林改第一县武平县。2002 年他到武平调研时提出，“集体林权制度改革要像家庭联产承包责任制那样从山下转向山上”。武平的林改经验后来推广到全省和全国，为创新农村生态文明建设的体制机制作出了历史性贡献。二是全国水土流失治理和生态建设的典范长汀县。1999、2001 年习近平同志两次到长汀调研生态建设，要求“再干八年，解决长汀水土流失问题”，并于 2011、2012 年两次对长汀经验作出重要批示。目前，武平县、长汀县森林覆盖率都达到了 79% 以上，生态面貌发生了翻天覆地的变化，成为全国生态文明建设的典范。

在党中央、国务院的高度重视下，在生态建设的长期实践中，林业生态建设逐步上升为党和国家的重大战略。按照党中央、国务院的要求，2001～2002 年国家林业局开展了《中国可持续发展林业战略研究》，提出了“生态建设、生态安全、生态文明”的战略思

想。2002年党的十六大提出要“推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。2003年中央9号文件确立了以生态建设为主的林业发展战略,明确提出“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”。2007年党的十七大将建设生态文明确定为全面建设小康社会的重要目标。2008年中央10号文件进一步提出,建设生态文明、维护生态安全是林业发展的首要任务。2009年党中央、国务院正式确立了林业的“四大地位”和“四大使命”。在深刻总结人类文明发展规律和科学判断我国发展阶段的基础上,党的十八大又将生态文明建设提到与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列的位置,共同构成了中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,并描绘了“努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”的宏伟蓝图。

60多年来特别是进入21世纪以来,我国在森林资源保护、荒漠化治理、野生动植物及生物多样性保护、湿地保护方面取得了巨大的成就。但是,由于历史的原因和人口众多、经济高速增长对生态的巨大压力,生态问题仍然是我国最突出的问题之一。主要表现在六个层面:

第一个层面:自然生态系统十分脆弱。一是森林生态系统十分脆弱。森林资源总量不足,分布不均,结构不合理,质量不高。第七次全国森林资源清查结果显示,全国森林覆盖率为20.36%,不到历史最高时期的1/3,西北地区森林植被更为稀少。全国成过熟林面积只有4.19亿亩,仅占全国森林面积的14.3%。全国森林生态功能等级好的仅占11.31%。我国森林平均每公顷蓄积量只有85.88立方米,不到日本的1/2、德国的近1/4;人工林只有49立方米,不到日本的1/4、德国的1/6;平均林木胸径只有13.3厘米,38厘米以上的仅占1.17%,德国的一棵树相当于我国的一亩林。二是湿地生态系统退化严重。我国单块面积大于100公顷的湿地总面积为5.77亿亩,其中自然湿地面积5.43亿亩,自然湿地中尚有一半未得到有效保护。红军长征时十分艰难跋涉、十分危险的若尔盖湿地,也出现了沙化现象。三是荒漠化十分严重。据最新监测结果,全国有173万平方千米沙化土地,占国土面积的18.1%,还有31万平方千米土地具有明显沙化趋势,局部地区沙化土地仍在扩展,同时石漠化土地达12万平方千米,盐渍化土地达17.3万平方千米,6亿多人口受到沙漠化、石漠化的威胁。目前,我国生态脆弱地区总面积已达60%以上。

第二个层面:生态破坏十分严重。一是林地流失严重。林地改变用途或征占用现象普遍,目前全国每年损失林地达2500多万亩,占全国年造林面积近1/3。二是湿地破坏严重。黑龙江三江平原82%的天然沼泽湿地已经丧失。到20世纪末,全国围垦的湖泊面积高达1950万亩以上,损失调蓄容积350亿立方米,相当于我国五大淡水湖面积之和,因围垦而消失的天然湖泊近1000个。三是开矿、采石破坏植被严重。据调查,因矿产开采破坏或影响林地达2亿多亩。全国许多地方采石,严重破坏了山体,惨不忍睹。四是

乱砍滥伐、乱捕滥猎严重。目前全国年均超限额采伐森林 7554 万立方米，滥伐林木、乱捕滥猎野生动物等案件 30 多万起。全国高等植物中 4000 多种正受到威胁，1000 多种处于濒危状态，其中 9 种植物野外数量仅存 1~10 株，54 种只有 1 个分布点。五是林业有害生物和森林火灾危害严重。我国主要林业有害生物达 295 种，“十一五”期间年均发生面积 1.75 亿亩，损失超过了森林火灾，被称为“无烟的森林火灾”。新中国成立以来，全国共发生森林火灾 79.82 万起，损毁森林 5.71 亿亩，造成了人民生命财产和森林资源的严重损失。

第三个层面：生态产品十分短缺。生态产品是我国最短缺的产品之一。林业生产的生态产品包括两大类：一是有形的生态产品，主要是指林产品。随着经济的发展和人民生活水平的提高，我国对木材及林产品的需求急剧增长。2002 年全国实际消费木材总量为 1.83 亿立方米，2011 年猛增到 4.99 亿立方米，其中进口木材及其产品折合木材 2.24 亿立方米，对外依存度高达 44.8%。另外，每年还要进口大量的棕榈油等木本粮油产品。二是无形的生态产品，主要包括吸收二氧化碳、制造氧气、涵养水源、净化水质、保持水土、防风固沙、降低噪声、调节气候、吸附粉尘、生态疗养等。一般而言，森林的生态服务价值为其木材价值的 10 倍左右。据日本政府白皮书公布的数字，2000 年日本森林的生态服务价值为 74.99 兆日元，相当于 5.99 万亿人民币，为日本当年 GDP 的 15%。日本单位面积森林生态服务价值是我国的 4.68 倍，人均享受的森林生态服务价值是我国的 6.43 倍。

第四个层面：生态差距巨大。经过改革开放 30 多年的发展，我国已跃升为全球第二大经济体，创造了世界经济发展的奇迹，同时也付出了巨大的生态代价。目前生态差距已成为我国与发达国家最大的差距之一。全球森林覆盖率为 30.3%，我国为 20.36%，比全球平均水平低近 10 个百分点，排在世界第 136 位；人均森林面积不足世界的 1/4，人均森林蓄积量只有世界的 1/7。新加坡农业用地面积仅占国土面积的 1%，工业和城市建设用地也受到严格限制，而绿化用地从 10 年前的 50% 提高到现在的 58%，目前又提出了新的绿化目标。在生态方面，无论在观念上，还是在现状上，我们与发达国家都有着巨大的差距。

第五个层面：生态灾害频繁。我国是世界上生态灾害最频繁、最严重的国家之一。据 1950~2000 年资料分析，洪涝灾害死亡人数为 26.3 万人。1954、1981、1991、1998 年我国发生的特大洪水灾害损失十分惨痛。2010 年 8 月舟曲县发生的特大山洪泥石流灾害，导致 1254 人遇难，490 人失踪。经专家评估，森林退化是导致灾害发生的重要因素。

第六个层面：生态压力剧增。随着气候变暖成为国际政治、经济和外交领域的热点问题，对我国经济发展的压力日益加大。1994 年我国二氧化碳排放量为 26.66 亿吨，到 2005 年猛增到 70.46 亿吨，并超过美国成为第一排放大国。到 2020 年，我国国内生产总

值和城乡居民人均收入要比 2010 年翻一番, 届时我国经济总量将达到 80 万亿元左右。这对生态、资源、能源等的需求必将构成新的巨大压力。

三、林业在生态文明建设中的重大职责

2003 年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》明确将加强生态建设、维护生态安全、弘扬生态文明确定为林业部门的主要任务。2009 年中央林业工作会议明确提出, 要把发展林业作为建设生态文明的首要任务。根据十八大提出的建设生态文明的目标任务, 林业部门主要承担着六项重大职责。

第一项重大职责: 保护自然生态系统。陆地自然生态系统主要包括森林、湿地、荒漠、草原四大生态系统, 林业部门负责保护三大自然生态系统。一是保护森林生态系统。二是保护湿地生态系统。三是治理荒漠生态系统。四是保护野生动植物及生物多样性。目前, 我国森林、湿地、荒漠、野生动物、野生植物等 5 种类型的自然保护区达 2407 个, 总面积 1.45 亿公顷, 分别占全国总数的 91.2% 和 97%。五是划定生态安全红线。牢固树立保护第一的思想, 根据科学评估, 逐步划定林地、湿地、沙地和野生动植物种野外种群数量的红线, 坚决守住底线。

第二项重大职责: 实施重大生态修复工程。1978 年以来, 国家先后启动了 16 项重大生态修复工程, 在我国生态修复工程中处于主导地位。按照十八大精神, 国家林业局将进一步组织实施好四大类重大生态修复工程。一是自然保护类生态修复工程。对尚未遭受破坏的生态系统进行严格保护, 实施好野生动植物保护及自然保护区建设等工程。二是自然恢复类生态修复工程。对遭受一定程度破坏的生态系统, 加强保护, 休养生息, 实施好天然林资源保护、湿地保护与恢复等工程。三是人工促进自然恢复类生态修复工程。对很难自我恢复或需要漫长时间才能恢复的生态系统, 通过人工辅助措施, 加快恢复步伐, 实施好三北防护林、京津风沙源治理等工程。四是人工重建类生态修复工程。对已完全破坏的生态系统, 通过人工措施加以恢复重建, 实施好退耕还林、石漠化治理、农田防护林等工程。

第三项重大职责: 构建生态安全格局。根据国家主体功能区战略确定的构建“两屏三带”为主体的生态安全战略格局, 《林业发展“十二五”规划》确定要加快建设十大国土生态安全屏障。一是东北森林屏障。涉及长白山、张广才岭、小兴安岭、大兴安岭等地区。二是北方防风固沙屏障。涉及长 7000 多千米、宽 400 多千米的北方风沙区, 共计 700 多个县, 已经确定了 30 个 100 万亩以上的重点项目。三是沿海防护林屏障。涉及延绵 1.83 万千米的大陆海岸带和 1.16 万千米的岛屿海岸带。四是西部高原生态屏障。涉及青藏高原及东南缘和黄土—云贵高原地区。五是长江流域生态屏障。涉及长江、淮河和太湖流域的 18 个省(自治区、直辖市)。六是黄河流域生态屏障。涉及黄河流域的 9 个省(自治

区)。七是珠江流域生态屏障。涉及珠江流域的 6 个省(自治区)。八是中小河流及库区生态屏障。涉及有防洪任务的中小河流重点河段及重要水库。九是平原农区生态屏障。涉及广大平原农区近 1000 个平原县。十是城市森林生态屏障。涉及全国大中小城市和建制镇。

第四项重大职责：促进绿色发展。林业是绿色产业、生态产业、循环产业、碳汇产业、生物产业和富民产业，是绿色发展的优势和潜力所在。当前林业推进绿色发展，要在全面提升林业生态功能的同时，大力发展木材培育、木本粮油和特色经济林、森林旅游、林下经济、竹产业、花卉苗木、林业生物、野生动植物繁育利用、沙产业、林产工业等十大主导产业。通过发展绿色产业，使我国林业产业总产值从 2012 年的 3.71 万亿元增加到 2020 年的 10 万亿元左右，为推动绿色发展作出新贡献。

第五项重大职责：建设美丽中国。美丽中国的基本色调和核心元素是绿色。建设美丽中国，要坚持绿色为本，努力为大地铺绿、在人们身边增绿，让人们享受到优美的生活空间和更多更好的生态产品。一是加快荒山绿化。为祖国大地披上美丽绿装。二是加快城乡绿化。通过创建森林城市、森林乡镇、森林村庄，让群众推窗见绿、开门见景，直接享受到绿色之美。三是大力发展森林公园、湿地公园和自然保护区。目前，我国有森林公园 2855 处、湿地公园 483 处、自然保护区 2407 处，总面积 1.63 亿公顷。要增加数量、提升质量，使其成为自然的精华和美丽的地标。四是加快道路绿化。让公路线、铁路线变成绿化线、风景线。五是加快矿区植被恢复。矿区是大地的“伤疤”。通过加大矿区植被恢复力度，让越来越多的矿区变成绿色矿区、生态矿区、美丽矿区。六是创新平台和载体。福建“四绿”工程建设，浙江森林城市、美丽乡村建设，广东绿道建设，湖南绿色湖南建设，山东水系生态建设，北京平原地区百万亩造林工程，安徽千万亩森林增长工程，江西“一大四小”工程，广西绿满八桂工程，辽宁青山工程，河南生态省提升工程，青海村庄绿化行动，山西身边增绿行动，等等，都是建设美丽中国的标志性工程。要继续创新，让更多的森林上山、进城、上路、进村，为建设美丽中国绘就绿色、增添光彩。

第六项重大职责：为应对全球气候变化作贡献。一是履行好国际生态公约。主动履行好林业部门承担的 8 个国际生态公约的相关工作，树立负责任大国形象。二是参与国际规则制订。变被动参与为积极主导，不断增强我国在全球绿色政治中的“话语权”。三是增加森林碳汇。我国现有森林每公顷年平均生长量约为 3.85 立方米，其储碳量仅为其潜力的 40% 左右。要通过加强森林经营，将森林年平均生长量提高 1 倍以上，森林碳汇也将相应增加 1 倍以上，为我国应对气候变化提供战略支撑。四是强化碳汇监测。加快推进碳卫星发射，及时反映森林碳汇动态变化。

四、林业推进生态文明建设的目标任务

全国林业系统将以建设生态文明为总目标，以改善生态改善民生为总任务，加快发展现代林业，着力构建六大体系，为建设生态文明和美丽中国贡献力量。

第一大体系：国土生态空间规划体系。我国林地、湿地和荒漠化土地总面积超过 90 亿亩，约占国土面积的 63%，在优化国土生态空间中承担着主要任务。一是编制《国家林业局推进生态文明建设规划纲要》及各省的规划。二是加快编制 25 个重点生态功能区生态保护与建设规划。三是完善森林增长和国土绿化空间规划。四是完善全国湿地空间规划。五是对可治理沙地、需要封禁保护的沙地和石漠化土地作出长远和阶段性治理规划。六是对一些候鸟迁徙通道、特殊生态系统和濒危物种栖息地保护编制相应的规划。据初步估算，全国林业生态空间专项规划可达到 80 多个，将与各地的生态空间规划一起，形成科学系统的国土生态空间规划体系。

第二大体系：重大生态修复工程体系。重大生态修复工程是维护国家生态安全的战略支撑，林业实施的重点工程是国家生态修复工程的重中之重。一是继续实施好现有重大工程。重点是落实工程规划，加大资金投入，提高工程质量。二是谋划启动一批新的重大工程。尽快启动国家木材战略储备基地建设等工程。三是支持各地谋划实施一批省级、市级和县级重点生态修复工程，形成国家和地方互为补充的工程体系，实现重大生态修复工程全覆盖，以重大工程推动全国自然生态系统的全面修复。

第三大体系：生态产品生产体系。林业是生产生态产品的主体部门。生态产品包括两大类：一是有形的，主要包括木材、森林食品、林化产品等林产品。二是无形的，主要包括吸收二氧化碳、制造氧气、涵养水源、净化水质、保持水土、防风固沙、降低噪声、调节气候、吸附粉尘、生态疗养，等等。无论是有形的，还是无形的，都是最短缺的产品，社会需求和生产潜力巨大。为此，必须努力增加森林和湿地资源、提升生态功能，发展林业产业。当前重点是抓好两个薄弱环节：一是加强森林经营，提高森林质量和功能。二是延长林产品使用寿命，健全林产品回收利用机制。

第四大体系：支持生态建设的政策体系。加强生态建设、维护生态安全是政府必须提供的公共服务。一是健全和完善公共财政支持政策。健全生态效益补偿制度，完善林业补贴制度，充分调动经营主体生产积极性。二是完善基础设施投入政策。将林区基础设施纳入相关规划，逐步提高投资标准。三是完善金融和税收扶持政策。加快建立林权抵押贷款管理制度，完善生态产业贷款财政贴息、保险保费财政补贴、税收优惠减免政策。四是加大对林业能力建设支持力度。完善林业科技、教育和人才支持政策。

第五大体系：维护生态安全的制度体系。健全的制度是生态文明建设的重要保障。当前，林地、湿地、沙地被侵占和破坏的现象十分严重，对生态造成的破坏，有的需要

几代人甚至几十代人才能恢复，有的不可逆转。构建维护生态安全的制度体系，当务之急是要构建完善的法律法规制度。一是加强国家立法。修订完善《中华人民共和国森林法》等现有林业法律法规，研究制定加强生态保护与建设的法律法规、部门规章和规范性文件。二是加强地方立法。对已颁布的国家林业法律法规，推动地方制定相应法规。对国家层面立法难度较大的领域，推动各地先出台地方法规。

第六大体系：生态文化体系。生态文化是树立和形成生态文明理念的基础。如果说生态文明是大厦，那么生态文化就是大厦的地基。一是培育崇尚自然的文化。摒弃人类破坏自然、征服自然、主宰自然的理念和行动，构建人与自然平等、和谐共生的关系，树立热爱自然、尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。二是培育节约文化。不以牺牲生态为代价换取经济增长，不以索取自然为代价换取过度消费。三是培育生态道德。通过一点一滴的熏陶和积累，让青少年从小养成良好的生态道德和习惯。四是丰富生态文化载体。广泛普及生态知识，使人与自然和谐的理念，成为社会主义核心价值观的组成部分，成为全社会的主流道德观。

为了实现林业推进生态文明建设的总目标，完成改善生态改善民生的总任务，当前重点是抓改革、抓资源、抓科技、抓产业、抓民生、抓作风，履行好六项职责、构建好六大体系。

五、关于当前林业发展需要特别关注的几个问题

第一个问题：关于林地、湿地保护。林地是森林的载体、生态的根基。要特别重视林地的保护和管理。林地保不住，就失去了生态支撑，不仅不能实现到 2020 年的林业“双增”目标，也不能保护好自然生态系统、建设美丽中国。一定要从战略高度来对待林地保护问题，严格按照《全国林地保护利用规划纲要》和各地林地保护利用规划，守住林地红线，确保林地不减少。

湿地和林地一样，也是维护生态安全的根本基础。2010 年坎昆会议还将湿地保护列为发达国家减排的重要措施，目前正在制定相关的国际规则。现在很多地方都在积极建立湿地公园、湿地自然保护区，这是值得肯定的。但一定要特别注重保护湿地的原生状态，减少人工痕迹，尽最大努力为后代留下一份珍贵的自然遗产。对围垦湿地、占有湿地的行为，必须坚决禁止。

第二个问题：关于维护林地承包经营权。2008 年，党中央、国务院决定全面推行集体林权制度改革，对林地实行与耕地一样的按户承包政策。目前，全国已有 27 亿亩集体林地完成勘界确权，占集体林地总面积的 98.8%，发放林权证 9785 万本，8948 万农户获得林权证，林地承包期规定为 70 年，70 年后还可以延长。林地承包经营权是我国《农村土地承包法》规定的对农民集体所有林地进行长期承包的财产权利，是一项法定的用益