



生态功能区建设与 国有林区改革转型

王爱文

主编

SHENGTAIGONGNENGQUJIANSHE
YU
GUOYOULINQUGAIGEZHUANXING



中国林业出版社

生态功能区
建设
— 与 —
国有林区改革
转型

王爱文 主编

王爱文 主编



图书在版编目 (CIP) 数据

生态功能区建设与国有林区改革转型 / 王爱文 主编.

-- 北京: 中国林业出版社, 2013.5

ISBN 978-7-5038-7062-0

I. ①生… II. ①王… III. ①林业-生态环境建设-研究-伊春市②国有林-林区-经济体制改革-研究-伊春市 IV. ①S718.5 ②F326.273.53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第104251号

生态功能区建设与国有林区改革转型

整体设计: 周周设计局

出 版: 中国林业出版社

[100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号]

E-mail: cfybook@163.com

电 话: 010-83223789

发 行: 中国林业出版社

印 刷: 北京华正印刷有限公司

版 次: 2013年5月第1版

印 次: 2013年5月第1次

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.25

字 数: 322千字

定 价: 120.00元

编委会

主 编 王爱文

参编人员 安虎贲 张 奎 李广明 刘利敏
张 壮 吕 明 韩殿君 唐 健
段志勇 王雅华 尹洪涛 姜鲲鹏
孙绪海 王少新 霍 震 陈 冰
秦玉文 张广宇 辛衍蕾

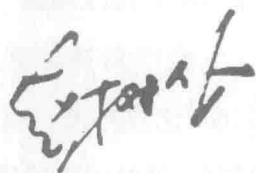
伊春是我国重点国有林区，长期以来为国家经济建设做出了贡献。但是，由于长期超负荷采伐，从20世纪80年代中期开始，重点国有林区逐步陷入森林可采资源危机、森工企业经济危困的“两危”境地。天然林资源保护工程实施后，重点国有林区的主要任务由生产木材转为保护生态，森林资源得到了休养生息，但经济社会发展仍然滞后，保护生态和发展经济的矛盾比较突出，加快林区经济社会转型势在必行。

为走出“两危”困境，实现林区可持续发展，国家将伊春确定为资源型城市转型试点。伊春市坚持生态立市、产业兴市的方针，积极实施天然林资源保护工程和大小兴安岭生态保护与经济转型规划，停止了森林主伐和红松等其他珍贵树种采伐，建立了生态建设年度报告制度，开展了生态价值评估，探索了林业资本化运营等一系列改革，大力推动林区经济社会转型发展。经过多年努力，伊春生态保护和经济发展取得了明显成效，森林覆盖率和森林蓄积量实现双增长，经济增长逐年加快，居民收入稳步增长，基础设施明显改善，实现了兴林与富民、养林与养人“双赢”。

王爱文同志担任伊春市市长、林管局局长、市委书记期间，直接组织参与了这一时期伊春一系列改革发展的重大决策和实施过程，既有亲身经历的“试水”经验，又有做好“结合”文章的理性思考。他主编的《生态功能区建设与国有林区改革转型》一书，对伊春市近年来在生态保护、经济转型、体制机制改革方面所做的

探索进行了系统总结，并从政策、制度、理论层面进行了归纳提升，提出的一系列新思路、新目标和新政策对推动全国重点国有林区改革发展具有积极的借鉴意义。

东北、内蒙古重点国有林区既是我国北方绿色生态屏障，也是国家重要的木材战略储备基地，还是我国全面建成小康社会的重点难点地区。希望重点国有林区抢抓机遇，深化改革，加大森林资源保护力度，加快经济社会发展步伐，为建设生态文明和美丽中国以及全面建成小康社会做出更新、更大的贡献。



二〇一三年二月

导言 Introduction

伊春市位于黑龙江省东北部，小兴安岭纵贯全境，北到中俄界河黑龙江边，南接沃野千里的松嫩平原，与俄罗斯隔江相望，东西宽 125 千米，南北长 325 千米，边境线长 249 千米。伊春是全国重点国有林区、中国最大的森林城市、“世界十佳和谐城市”、全国唯一的国有林权制度改革试点和林业资源型城市经济转型试点城市，素有“祖国林都”“红松故乡”“绿色伊春”之美誉。全市行政区划面积 3.3 万平方千米，林业施业区面积 4 万平方千米。居住着汉、满、回、朝鲜、蒙古、鄂伦春等 28 个民族，总人口 127 万，其中非农业人口 110 万。下辖 1 市（县级）、1 县、15 个区、17 个林业局（其中 13 个为区局合一）。

全市有林地面积 382.4 万公顷，森林覆盖率 86.6%，活立木总蓄积量 2.64 亿立方米，有亚洲面积最大、保存最完整的天然红松原始林群落和云杉、冷杉、落叶松等珍贵针阔叶树 110 多种，是中国重点国有林区和林产工业基地。野生物种多样，鸟类 270 多种、珍稀野生兽类 60 多种，山野菜 102 种、山野果 32 种、山药材 490 多种。矿藏丰富，已探明的金属、非金属矿床矿点 200 多处。水系发达，大、小河流 702 条，总蓄水量 102 亿立方米。境内森林每年可吸纳二氧化碳 2430 万吨，生成负氧离子和植物芳香气 3340 万吨，是名副其实的“天然大氧吧”。伊春属寒温带大陆性季风气候，年平均气温在 2 摄氏度左右，无霜期 130 天，年降水量为 700 毫米左右。

作为共和国森林工业的长子，1948 年，伊春开始大规模开发建设，60 多年来经过几代森工人的薪火相传，无私奉献，共为国家提供优质木材 2.7 亿立

方米，累计上缴利税、育林基金等近 300 亿元。在林区建设方面，还涌现出了林业老英雄马永顺、新时期育林功臣孙海军等一大批在中国林业发展史上具有标志性意义的先进人物，为共和国森林工业的奠基与发展，为祖国的社会主义建设做出了重要贡献。

由于特定的传统林业经营模式和体制，长期以来，伊春走的是一条单一消耗资源的木材生产之路，重采伐轻抚育，重取利轻投入，超负荷承担国家木材生产任务和各项上缴指标。在林业管理上，长期实行的是带有浓重计划经济色彩的单一国有国营封闭体制，产业发展是“独木支撑”“一枝独秀”，开发原则是先生产、后生活。在经历了资源大量开采的经济繁荣期，走过了“林大头”和计划经济“卖方市场”的经济鼎盛时期，自 20 世纪 80 年代，就陷入了林木资源危机、经济危困的“两危”时期，形成了产业结构畸形、地方财政空虚、城市建设欠账多、社会事业发展缓慢、生态环境不断恶化等一系列重大问题。伊春以往的发展经历，可以说是走了一条林业资源型城市因林而生、因林而兴、因林而衰的路子。

国家实施天然林保护工程之后，林区的职能和角色发生了重大变化，保护生态的功能日益突显。伊春坚持以科学的态度重新审视和谋划未来的发展，坚决摒弃靠砍木头生存的思维定势，确立并实施了“生态立市、产业兴市”战略。通过实施“生态立市”战略，实行严管资源、主动调减木材产量、强化对生物多样性的保护、大力培育后备资源、发布年度生态报告等措施，有力地促进了生态环境的修复、改善和生态效益的提高。历史性地扭转了森林消大于长的逆

向演替趋势，森林蓄积量年均净增长 500 万立方米以上；通过实施“产业兴市”战略，使林区多元化的资源优势得到了充分发挥，不仅有力促进了产业结构的调整，更加速推动了林区的经济转型。2009 年 4 月，黑龙江省委将大小兴安岭生态功能保护区列为全省“八大经济区”之一，2010 年 12 月，经国务院批准，由国家发改委、国家林业局印发关于《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划》，标志着大小兴安岭生态功能区正式上升到国家战略层面。

伊春在中国林业历史上具有典型性和代表性。伊春走过的路就是中国林业战线的缩影。在中国林业系统内，伊春建局最早，体制形成最早，贡献最大，国有林区所有突出问题在伊春被最早发现，最早探索解决方式。伊春是中国森林工业的长子，我国“一五”时期的 156 个重要项目中两个林产工业项目就分布在伊春，在老工业基地振兴中具有代表性。伊春又处在大小兴安岭生态功能区的重要位置，承担着维护东北、华北乃至东北亚地区生态安全的重要职责，在生态文明建设中有代表性。这两个特殊背景，赋予了伊春两大历史使命。一是如何保护这片森林，建设好生态功能区；二是如何加快传统产业转型，摆脱产业结构单一的困境，进而实现老工业基地的振兴。保护是前提，转型是基础。没有保护就不需要转型，没有转型就没有条件保护，二者是辩证关系。要解决这两个关键问题，必须有两个条件，一是改革体制机制，催生保护和转型的内在动力；二是政策支持，形成保护和转型的外部支点。生态产品具有外部性，保护生态是国家乃至全球的责任，对生态功能区国家必须在政策上给予支持。作为内生动力不足的资源枯竭城市，其转型也需要强有力的政策支持。这种支持既是对资源型城市历史欠账的偿还，也是对制造生态价值地区的补偿。

伊春经历了因林而荣的辉煌，也经历了因林而衰的痛苦，当下正在经历因林而转的纠结，不久的将来也必然再现因林而复兴的愿景。

党的十八大把生态文明建设放到了关系人民福祉、关系民族未来、实现中华民族伟大复兴永续发展的高度上，并将生态文明建设纳入了中国特色社会主义事业的总体布局，做出了一系列保障生态文明建设的制度安排，这将对推进国有林区

的生态建设，提升林区人民生活水平，加快林区的经济转型起到重要的推动作用。相信国有林区和中国林业的发展将迎来一个历史性的黄金时期。

全书分为上、中、下三篇，上篇描述林业政策和管理体制的形成和演变；中篇总结对生态保护和生态功能区建设的探索；下篇总结对林区传统经济转型的探索。全书以保护、转型为主体，以改革、发展为动力，以政策、环境为保障。通过对生态功能区建设与国有林区经济转型的实践的总结，寻找伊春生态保护和经济转型的探索足迹，判断生态功能区建设与林业城市转型的方向，以此剖析中国国有林业未来发展的路径，阐述了“在保护中转型发展，在转型发展中兴林富民”的理念。

◎序

◎导言

上篇 国有林区经济社会体制的形成与国家林业政策演变

◎第一章 小兴安岭林区的初期开发 > 002

- 一、小兴安岭森林资源的变化过程 > 003
- 二、小兴安岭过度开发的衍生后果 > 006

◎第二章 国有林区体制机制的形成与早期改革探索 > 011

- 一、国有林区经营模式的建立 > 011
- 二、“两危”“四大矛盾”的出现与早期改革和转型探索 > 018

◎第三章 生态文明与科学发展观的提出是林业指导思想的重大改革 > 027

- 一、生态文明建设思想的提出是林业指导思想的创新 > 027
- 二、科学发展观的提出是林业发展史上的重大革命 > 035

◎第四章 实施天然林保护工程和国家林业投入政策的初步建立 > 043

- 一、我国实施天然林保护工程的背景 > 044
- 二、天然林保护工程的范围、目标和任务 > 049
- 三、天然林保护工程主要政策 > 052
- 四、天然林保护一期工程实施效果评价 > 053
- 五、伊春实施天然林保护工程的措施与成效 > 056
- 六、天然林保护工程二期主要政策 > 060

◎第五章 大小兴安岭国家生态功能区的确立 > 064

- 一、国家主体功能区规划的提出及划分 > 064

- 二、生态功能区划的理论基础 > 066
- 三、大小兴安岭生态功能区由省内实践上升到国家战略 > 070

◎本篇小结 > 075

中篇 生态功能区建设

◎第六章 伊春林区的巨大生态价值与战略地位 078

- 一、森林与湿地生态系统服务价值 > 078
- 二、森林与湿地资产价值 > 083
- 三、伊春林区的战略地位 > 084

◎第七章 生态功能区建设目标与主体框架 > 088

- 一、生态功能区建设目标 > 088
- 二、生态功能区主体框架 > 090

◎第八章 停止森林主伐、加快育林造林、严管森林资源 > 096

- 一、停——分步停伐天然林，在国有林区率先停止森林主伐 > 096
案例：认领红松计划与红松保护基金 > 098
- 二、造——大力开展以抚育生产为主的营造林 > 100
- 三、管——严管森林资源 > 101
案例：数字林政 > 103

◎第九章 推进林权制度改革 > 105

- 一、国有林权制度改革试点启动 > 105
- 二、深入推进国有林权制度改革试点 > 107
- 三、引入林业战略投资 > 108

◎第十章 调整林区人口、产业布局，建立数字化、立体化、多元化森防体系 > 111

一、优化人口布局 > 111

案例：美溪林场所撤并的做法 > 113

二、优化产业布局 > 115

三、实施烧柴改革 > 118

案例：朗乡生物质气化工程 > 120

四、科学构建现代化森防体系 > 122

案例：“天眼工程” > 123

◎第十一章 开展水资源、湿地、地质遗迹综合保护 > 126

一、江河治理工程 > 126

二、保护地质遗迹 > 128

三、建设自然保护区 > 130

◎第十二章 科学构建森林经营新模式 > 132

一、以承包经营为抓手，实现森林管护全覆盖、责权利三统一 > 133

二、以森林抚育为抓手，实现森林蓄积与林分质量双提高 > 136

三、以木材统一销售为抓手，促进林产工业整合升级 > 137

◎本篇小结 > 139

下篇 经济转型

◎第十三章 资源型城市的形成及城市转型理论 > 142

一、资源型城市 > 142

二、资源型城市的形成历史和演变 > 144

三、资源型城市转型理论 > 145

- ◎ **第十四章 国际资源型城市转型案例和经验 > 149**
 - 一、美国匹兹堡（钢城）、休斯顿和洛杉矶（油城）> 149
 - 二、德国鲁尔（煤城）> 150
 - 三、加拿大萨德伯里（镍矿城）> 152
 - 四、资源枯竭型矿业城市转型经验 > 153

- ◎ **第十五章 我国资源型城市转型政策 > 154**
 - 一、阜新试验 > 154
 - 二、我国资源型城市转型主要政策 > 156

- ◎ **第十六章 资源型城市转型战略任务 > 163**
 - 一、培育壮大接续替代产业 > 163
 - 二、完善社会功能 > 164
 - 三、调整城市布局，完善城市功能 > 165
 - 四、加强环境整治 > 166

- ◎ **第十七章 伊春经济转型的现实基础与产业架构、总体布局 > 169**
 - 一、资源基础 > 169
 - 二、产业基础 > 182
 - 案例：光明集团 > 183
 - 案例：森林生态旅游节 > 194
 - 三、3+X 产业体系——伊春经济转型产业主构架 > 195
 - 四、产业园区——经济转型的主要载体 > 197

- ◎ **第十八章 发展森林食品北药业——建设森林食品与北药之都 > 203**
 - 一、提升食用菌产业 > 204
 - 二、发展动物食品与保健品产业 > 204
 - 案例：雪山来客 > 205
 - 三、以蓝莓为重点带动小浆果产业 > 208
 - 四、壮大北药业 > 224
 - 案例：越橘庄园 > 227

◎第十九章 打造国际森林大公园，建设国际生态旅游度假区 > 230

一、“干”字形框架——小兴安岭旅游总布局 > 230

二、特色小城镇——生态度假旅游的主载体 > 232

案例：西岭模式 > 233

三、旅游度假房地产——旅游业发展的主动力 > 236

◎第二十章 做大和延伸矿产冶金业 > 241

一、钢铁产业 > 241

案例：西林钢铁集团 > 242

二、钼产业 > 245

三、水泥产业 > 246

◎第二十一章 升级对俄开放，运用外部资源、外部市场助推转型 > 248

一、对俄开放合作主要领域 > 248

二、打造国际木材园区，实现两岸一园互利共赢 > 251

三、加快对俄合作战略升级 > 252

四、提升外贸进出口 > 254

案例：新春集团 > 255

◎第二十二章 深化改革建立新型林业体制机制 > 257

一、国有林区改革的必要性与依据 > 257

二、国有林区改革的理论依据 > 259

三、国有林区改革的意义 > 260

四、深化国有林区改革的指导思想和基本原则 > 263

五、深化国有林权制度改革 > 264

六、改革林业管理体制剥离企业办社会职能 > 266

七、组建现代林业公司 > 268

八、推进林板林纸一体化，围绕龙头整合森林资源 > 269

案例：朗乡林业循环经济 > 269

◎第二十三章 创新转型政策体系 > 274

一、区域碳汇政策 > 274

- 二、生态补偿政策 > 280
- 三、森林资源资本化政策 > 284

◎ **第二十四章 加快社会转型、创新文化建设 > 290**

- 一、促进就业再就业 > 290
- 二、完善社保体系再造社会服务功能 > 295
- 三、加快发展各项社会事业 > 301
- 四、创新社会管理 > 302
- 五、繁荣生态文化 > 303

◎ **第二十五章 开展第三次创业催生转型内在动力 > 306**

- 一、开展全民创业的重大现实意义 > 306
- 二、第三次创业的奋斗目标与战略任务 > 309
- 三、培育创业者群体、搭建创业载体、优化创业环境 > 311
- 四、弘扬创业文化，建设精神家园 > 316

◎ **本篇小结 > 317**

◎ **后记 > 319**

◎ **参考文献 > 321**

上篇



国有林区经济社会体制的形成 与国家林业政策演变