

特 辑

国家领导人重要讲话

中共中央政治局委员姜春云 在全国林业厅局长会议上的讲话

(1994年12月20日)

同志们：

全国林业厅局长会议在合肥召开，这是林业战线一次重要的会议。首先，我代表党中央、国务院向你们，并通过你们向奋战在林业生产第一线、为我国林业建设作出重大贡献的广大干部职工，表示亲切问候和崇高的敬意！

党中央、国务院对农业、农村和农民问题非常重视。去年以来，先后两次召开农村工作会议，针对农业和农村经济发展中的新情况、新问题，制定了一系列加快农业发展的方针、政策和措施。各级党委、政府和有关部门，为贯彻两次农村工作会议精神做了大量工作，取得了可喜成绩。当前，林业形势也很好。党的十一届三中全会以来，党和政府十分重视林业建设，制定和颁布了一系列保护、发展林业的政策和法规。邓小平同志亲自倡导开展全民义务植树运动，江泽民、李鹏等中央领导同志率先垂范，参加每年的植树活动，极大地激发了全国各族人民绿化祖国的热情。各级党政领导和林业部门坚持把林业建设置于国民经济和社会发展的全局来考虑，与实现经济翻番、群众脱贫致富奔小康和改善生态环境密切结合起来，妥善处理森林资源的发展、保护和利用的关系，使林业保持了良好的发展势头。尤其令人振奋的是，近几年来，全国各地消灭宜林荒山的步伐明显加快，继广东、福建、湖南之后，今年又将有一批省（区）基本消灭宜林荒山。“三北”防护林等七大重点造林绿化工程建设，也取得了很大进展。这次我们到冀南、豫东和皖北考察，看到许多地方林茂粮丰，六畜兴旺，一派生机，也从一个侧面反映了林业发展的可喜景象。但是，我们应当看到，作为大农业重要组成部分的林业，目前仍然是薄弱环节。我国森林覆盖率还比较低，尚有大量宜林荒山荒地未能绿化，不少地方旱涝灾害、水土流失等还没有得到遏制，林业产业结构也不尽合理，林业的整体水平与经济发展、社会进步和改善生态环境的要求还不相适应。因此，植树造

林、绿化祖国、发展林业的任务仍然十分艰巨,任重而道远。

今后六年,是实现我国现代化建设第二步战略目标的关键时期。作为我国陆地生态系统主体的森林,能否为有效地抵御各种自然灾害,保障水利设施发挥效能和农牧业稳产高产,为再增产1000亿斤粮食做出应有贡献,在很大程度上取决于今后林业建设的速度快慢和成效大小。正确认识当前的林业形势,紧紧抓住有利时机,加大工作力度,更快更好地把林业搞上去,是全国人民面临的一项紧迫任务,更是全体林业工作者的光荣使命。这里我提出几点希望和要求:

一、进一步提高认识,切实加强对林业工作的领导

近几年,中央一再强调加强农业的基础地位,这也包括加强林业的基础地位。林业是国民经济的重要组成部分,肩负着优化环境与促进发展的双重使命,兼有生态、经济和社会三大效益。林业在改善生态环境、强化农业基础地位,实现经济和社会发展的总目标中,起着非常重要的作用,特别是对保障农牧业高产稳产,促进农村脱贫致富奔小康,吸纳、消化农村剩余劳动力,保持社会稳定,具有重大的现实意义。我们一定要从战略的高度来认识林业问题,不断增强做好林业工作的责任感、使命感和紧迫感。各级党委和政府都要按照党中央、国务院的要求,把造林绿化、发展林业摆上应有的位置,列入日程,狠抓落实。全面完成《1989—2000年全国造林绿化规划纲要》,是本世纪末我国林业建设一项宏伟的社会系统工程。各地都要进一步完善和落实党政领导任期造林绿化目标责任制,按照签订的造林绿化责任状,层层抓好落实,并严格检查验收,严明奖惩制度,确保任务目标如期实现。各级党政领导同志抓造林绿化点是林业建设的一条成功经验,应当继续坚持和推广。消灭宜林荒山是实现全国造林绿化规划纲要的基础工作,各级党政要从本地实际出发,采取得力措施,加快造林灭荒步伐。已经或即将灭荒的地方,要在巩固造林绿化成果的同时,及时把工作重点转移到调整结构、建设高产优质高效林业上来。尚未灭荒的地方,要坚持高标准、高起点,做到造林灭荒与建设高产优质高效林业同步规划,同步实施,同步发展。

我国是一个少林国家,各级林业部门在植树造林、绿化祖国的进程中,肩负着十分繁重的任务。在当前发展社会主义市场经济的新形势下,各级党委和政府要按照中央关于农村工作的指示精神,加强对林业工作的领导,进一步完善各级林业、绿化机构,稳定职工队伍,为林业工作的顺利开展创造必要的条件。

二、继续坚持全社会办林业、全民搞绿化的方针

植树造林、绿化祖国是一项宏伟的生态建设工程,必须依靠全社会的广泛参与才能奏效。要继续坚持全社会办林业、全民搞绿化的方针,建立健全义务植树登记卡制度、劳动积累工和义务工制度,保证每个适龄公民每年完成法定的义务植树任务,使全民义务植树活动做到规范化、基地化、科学化、制度化。当前,城乡的造林绿化工作,要以争创“千佳村、百佳乡、百佳县、十佳城市”活动为主要内容,加大宣传力度,增强全民造林绿化意识,推动整个造林绿化和义务植树运动进一步发展。

部门造林是全社会办林业、全民搞绿化的重要组成部分,也是造林绿化的重要力量。各行各业、各部门、各社会团体要按照部门造林绿化分工负责制的要求,全面完成部门造林绿化任务。煤炭、轻工、造纸等部门要建立自己的原料林基地;铁路、交通、水利、冶金、石油、农垦以及当地驻军

等单位,要进一步明确义务植树的任务和责任区,建立植树造林基地,要在数量上、质量上、效益上有新的提高。农业、水利、环保、城建等部门,要从改善生态环境、保证我国经济和社会协调发展的战略高度出发,通力合作,大力支持林业建设,为绿化祖国大地做出积极的贡献。

三、稳定和完善林业政策,加大对林业的投入

在最近召开的经济工作会议上,中央明确提出要真正把加强农业放在经济工作的首位,增加包括林业在内的农业投入,提高投资比重,并要求从中央到地方都要这样做。对此,各地要做到认识到位,措施到位,千方百计筹集资金,逐年提高用于林业的基本建设投资、财政预算资金和信贷资金的比重,争取在几年内达到比较合理的水平。今年8月,中央农村工作领导小组在听取林业工作汇报后,对当前林业改革和建设中的一些政策性问题进行了认真研究,提出了解决这些问题的七条具体意见,各有关部门要认真贯彻落实。各级计委、财政、金融、劳动和物资等部门,都要把造林绿化、发展林业作为一项重要任务,在人力、财力、物力上给予必要的倾斜和支持。各地要根据林业建设的特殊性,逐步建立森林生态效益补偿费制度,以形成相应的林业生态效益补偿机制,使林业建设步入良性循环。

要从林业的实际出发,认真研究制定有利于林业发展的各项经济政策,逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的政策体系和管理体制,靠政策调动国家、地方、集体和个人等各方面的积极性。要根据林业生产周期长的特点,注重林业政策的稳定性和连续性,进一步规范和完善林地使用权和林木所有权有偿转让,荒山、荒沟、荒滩、荒地的开发承包和使用权拍卖,部门、单位、工矿企业投资开发宜林荒山,以及合资、联营兴办林场等方面的具体操作办法和宏观调控政策,以充分调动社会各方面和广大群众发展林业的积极性。

四、各级林业部门要进一步解放思想,创造性地做好林业工作

长期以来,林业战线广大干部职工在十分艰苦的条件下,战天斗地,艰苦创业,为振兴我国林业,促进国民经济发展做出了重要贡献。特别是近几年来,林业改革和建设在过去工作的基础上又取得了较大的进展。对此,党中央和国务院是满意的。希望广大林业干部职工再接再厉,乘胜前进,继续深入贯彻党的十四大和十四届三中、四中全会精神,深化林业改革,加大工作力度,再创新的业绩。

各级林业部门要主动当好党委、政府的参谋和助手。要注意抓大事、议大事,突出工作重点。当前和今后一个时期,要紧紧围绕实施造林绿化规划纲要,切实抓好植树造林,努力增加森林资源,搞好综合开发,全面提高林业的经济和社会效益。要主动协调和认真组织各部门、各单位和广大人民群众积极参加全民义务植树运动,并做好技术服务和业务指导工作。科技兴林是林业改革与发展的客观要求。各级林业部门要坚持一把手抓第一生产力的作法,把依靠科技进步、促进林业发展,作为一项长期的发展战略来抓。要深化科技体制改革,进一步建立和完善科技成果转化机制,使科学技术尽快转化为现实生产力。要把加强森林资源的保护管理、巩固造林绿化成果与加快造林绿化步伐,放在同等重要的位置。要加强调查研究,改进工作方法,认真总结推广典型经验,对不同地区实行分类指导。当前要特别注意研究解决林业改革与发展进程中的深层次问题和矛盾,以推动林业建设持续、快速、健康地向前发展。

同志们,新的一年即将来临。让我们在以江泽民同志为核心的党中央领导下,坚持以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导,振奋精神,积极进取,扎实工作,努力开创林业改革和建设的新局面,为实现我国经济和社会发展的第二步战略目标做出更大的贡献。

国务委员陈俊生在全国山区林业综合开发 和经济林建设现场会上的讲话

(1994年9月18日)

在我国由计划经济向社会主义市场经济的转变时期,林业部召开全国山区林业综合开发和经济林建设现场会,是具有重要意义的。下面我讲几点意见。

一、进一步提高山区林业综合开发对促进山区经济发展重大意义的认识

我国是一个人口众多的农业大国,又是一个多山的国家。山区面积占国土总面积近70%,全国2100多个县(市)有1500多个在山区;全国592个重点扶贫县中,有496个县属山区县。因此,山区经济发展的快慢,对我国农村经济乃至整个国民经济有着至关重要的影响。到本世纪末还有不足7年的时间,实现小康的战略目标,任务相当艰巨。全国奔小康,关键在农村;农村奔小康,重点、难点在山区。这是我们所以要抓山区经济开发的战略考虑。

山区经济的发展必须扬长避短,立足于山区优势。当前我国人口和耕地资源的压力越来越大,全国人均耕地只有1.3亩,许多山区人均只有几分耕地,有的“承载力”已到了极限。随着人口的增长和各项建设的发展,耕地将继续减少,大批农村剩余劳动力需要转移。山区经济发展除在有限的耕地上要有新的作为外,还必须开辟新的生产领域,培育新的经济生长点。山区经济基础薄弱,人均耕地少,技术文化相对落后,这是山区经济发展的制约因素。但山区也有山区的优势,山区蕴蓄着极为丰富的自然资源,这就是山区农村经济发展得天独厚的优势。发展乡镇企业,增加农民收入,转移剩余劳动力,都同山地资源的综合开发利用关系极大。各类山地资源一旦按市场规律得到合理配置和有效开发,必将收到巨大的经济效益。

山区资源类型多,开发潜力大。林业、水利、农业、旅游、矿产等资源的开发,都要因地制宜,以市场为导向,在广度和深度上大力开展山区综合开发,提高山地的生产力。与此同时,要加强交通、电力、通讯等基础设施建设,促进山区经济的发展。

山区综合开发势在必行,而山区综合开发的重点是山区林业综合开发。首先,山区林业资源最为丰富,人均林地近6亩,各种林产品是山区群众生存、发展的经济支柱,开发前景十分广阔。其次,广袤的林地是山区亿万农民的重要生产资料,与广大农民有着最为直接的联系,是转移大批农村劳动力的现实场所。同时,治山要先兴林,致富也要先兴林。以林为主的山区综合开发,不仅可以大大提高山地的经济效益,而且担负着治理山河、改善我国生态环境的重任。在山区综合开发中必须把发展林业放在首位,只有这样,才能达到经济和环境建设的同步发展,求得经济效益、生态效益和社会效益的统一。从根本上说,没有林业的发展,生态环境的维护和改善就难有保

障,其它各业的发展势必受到制约,受影响的不仅是山区,对城市和平原地区、甚至对整个国民经济的发展都是不利的。

近几年来,各地涌现出一批山区林业综合开发的先进典型。如湖南省怀化地区,1990年4月我去考察后,国务院批准该地区为农村改革试验区,也是林业部的林业改革试验区。他们在人均8亩山地上作文章,大搞以林为主的山区综合开发,使全区山地亩均产值由1984年的5元提高到现在的50元,农村人均纯收入由1984年300元上升到700多元,依托山地资源的各类加工企业得到蓬勃发展。1991年我到过河北省迁安县,那里的“围山转”搞得很好。他们在“山”字上作了大文章。1993年,迁安县农民人均收入达1020元,全县有50个村通过开发山地资源使人均收入达到小康水平。1991年10月,我到过陕西省白河县,那里“坡改梯”搞得有声有色。我国农村经济发展要有个原始积累过程,目前在农村,特别是在山区,多的是劳动力,缺的是钱。建设山区,开发山区,只要大规模地发挥劳动力这一替代资本的优势,是可以把山区经济搞活的。我国在建国之后,搞过“大兵团”作战,办成了很多大事。当然,现在和“大跃进”年代不同了。现在发动群众搞建设时,要注意爱惜人力,一切都要有计划地进行,要把劳动同利益挂钩。比如,开发山区,经营林果等,农民应从中得到合理的收益。

从全国来看,目前山区林业综合开发的力度还不够,还没形成大气候。有些同志还没认识到山地林业资源综合开发的潜力,山区的优势远未发挥出来。如果全国山区都能象怀化、迁安、白河那样,立足山区,因地制宜搞好各种自然资源的开发,使山地生产力水平有一个大幅度提高,真正把资源优势转变为经济优势,山区经济就会发生巨大的变化,脱贫致富奔小康就有了可靠的途径。

山区林业综合开发决不只是单纯的林业建设问题,而是关系到广大山区特别是中西部山区的脱贫致富和经济振兴,关系到我国国民经济持续、快速、健康发展和到本世纪末实现小康目标的全局性、战略性的大问题。山区经济的发展,在很大程度上依赖于山区资源和山地生产的发展。山区经济优势在山,希望在林;林业兴,则百业兴。作为林业,不能只把目标停留在“绿起来”这个低水平上,而要在巩固发展好现有造林绿化成果的基础上,尽快发展高产优质高效林业,使山区经济“活起来”、“富起来”。我们一定要统一思想,提高认识,采取切实有力措施,扎扎实实地抓好山区综合开发,特别是山区林业的综合开发。

二、充分发挥山区资源优势,努力加快山区林业综合开发步伐

林业要成为山区经济发展的支柱产业,必须坚持分类指导、综合开发、合理布局,以山区林业资源和其它资源为基础,以市场为导向,以科技为依托,以林产工业和加工业为龙头,搞好山区产业结构调整,建设高产优质高效林业,促进山区经济快速发展。各级林业部门要切实负起责任,当好各级政府的参谋和助手,在山区林业综合开发中唱好主角,当好排头兵,充分发挥山区林业综合开发的行业管理职能,做好组织协调工作。

当前要抓好以下三个方面的工作:

(一)山区林业综合开发重在综合。要转变林业就是栽树砍树的旧观念,突破传统的林业经营模式,把治理与开发有机结合起来,跳出就林业抓林业的圈子,发展大林业,建设大产业。要充分

利用山区山多、林多、草多、矿多、生产门路广的优势,因地制宜大力发展林、果、竹、药、草、花等产业,发展林粮结合、林牧结合、林药结合、林渔结合、林矿结合、林业和旅游结合等综合经营。发展大林业要重视向二、三产业领域拓展和延伸,这是推动山区林业综合开发向深度和广度发展的关键措施,在靠近原料产地,要大力发展以各类林业资源为原料的加工业和运销业;合理布局,发展深加工、精加工、高附加值的龙头企业,不断提高加工水平和综合利用水平,提高林业的经济效益。与此同时,要建立健全山区林业综合开发的社会化服务体系,做好科技推广、信息、贮运、流通等服务工作,使山区林业综合开发面向市场,并不断适应市场、开拓市场。要通过山区林业综合开发,努力把林业建设成为林、工、贸结合,一、二、三产业协调发展的大林业产业。

(二)林业部要抓紧编制全国山区林业综合开发规划。在发挥市场机制对山区资源配置起主导作用的同时,必须十分重视对山区林业综合开发的宏观指导。要按照建设大林业的要求,以建设优质、高产、高效林业,加快山区经济建设步伐,促进山区农民脱贫致富奔小康为总的指导思想,坚持以经济效益为核心,坚持经济、生态、社会三大效益相统一的原则,编制好山区林业综合开发规划。这个规划应是一个跨世纪的规划,要结合国民经济发展第二步战略目标和“八七”扶贫攻坚计划、农业综合开发、小流域治理等,从宏观上构成大规模的开发工程。从省到县要层层编制山区林业综合开发规划,组织力量论证本地的优势,根据市场的需求,确定区域开发项目和规模。在各地编制规划的基础上,林业部负责编制出全国山区林业综合开发规划。要突出重点,在全国抓好一批山区林业综合开发示范区的重点工程,力争到2000年,使林业产值有一个大幅度提高,把林业建设成为山区的支柱产业。

(三)把经济林建设作为山区林业综合开发的突破口抓紧抓好。山区经济发展的优势在山,希望在林,突破口在经济林。经济林周期短、效益高、市场竞争力强,是林业三大效益统一性很强的林种。许多地方靠发展经济林摆脱了贫困,走上了富裕之路。这是把山区开发同农民切身利益紧密结合的好办法。如山西吕梁地区,累计营造经济林174万亩,人均半亩多,干鲜果品年产量达1.3亿公斤,全区1047个村、55万农民靠经济林收入稳定脱贫,其中2.8万农民跨入小康行列。陕西延安地区农村人均1.4亩经济林,年产各类干鲜果2.1亿公斤,总产值3.2亿元,仅此一项农村人均收入213元。最近我在河南省洛阳市听了西峡县的汇报,他们在发展经济林方面注意开发新品种,根据当地气候,大抓猕猴桃的开发,现在已有3万亩猕猴桃基地,全县农民将增加一笔可观的收入。事实说明,发展经济林是山区农民脱贫致富的可靠途径。近几年来,经济林发展非常快,广大干部群众的积极性很高,各级林业部门要及时给予正确的指导和引导,避免盲目性。经济林建设要以名、特、优、新品种为主导,走规模化、基地化、集约化经营的发展道路。要以经济林建设带动山区林业综合开发的不断发展。林业部计划在全国抓好10大经济林开发区,100个示范点,500个名特优新经济林基地县(其中山区345个县),促进1000多个山区县的经济发展和脱贫致富。这个计划很鼓舞人心,希望认真实施,切实抓出成效。

三、要加强对山区林业综合开发的领导

山区林业综合开发是一项社会系统工程,涉及面广、任务艰巨,不是一个部门、一个行业能单独承担起来的,必须加强组织领导,统筹安排。各级政府要把这项工作列入重要议事日程,把山区

林业综合开发作为振兴地区经济,实现农村小康目标的战略措施来抓。各省、区、市要通过试点抓好一批山区综合开发的典型,出效益、出经验,以点带面,推动全局。各级林业部门要解放思想,努力开拓,主动、超前做好工作,按照山区林业综合开发规划,认真组织实施。

搞好山区林业综合开发,是全社会的一项共同任务,要群策群力,共同做好。各级计划、财政、税务、金融、水利、农业等部门要把支持山区林业综合开发作为一项重点工作,积极组织安排,负起各自的责任,做出应有的贡献。要逐步增加山区林业综合开发的投入,搞好山区林业综合开发的基础设施建设。国家和地方安排的扶贫开发、农业综合开发、以工代赈、水利建设基金等资金,都要把山区林业综合开发列为一项重要内容,统筹安排。要采取一定的扶持措施,促进山区经济林加工项目和小型多种经营、综合利用项目的发展;对山区以“三剩”物和薪材为原料的加工产品要给予一定的优惠政策;对一些以林为主的重点项目和工程,一定要保证资金的投入和到位,该倾斜的要倾斜,该扶持的要扶持,并确保投资效益。

要进一步放宽林业政策,允许林地使用权和林木所有权有偿转让。允许宜林“四荒”[荒山(坡)、荒沟、荒滩、荒地(沙)]地的使用权拍卖,并允许继承和转让;鼓励科研部门、工矿企业和社会团体投资开发宜林荒山荒地;允许兴办联营、私营林场,开发利用荒山;鼓励基层林业部门用多种形式与农民、集体经济组织合作联营,搞好示范,带动群众脱贫致富。通过引资、联营等形式,要以现有林业企业和林场为依托,兴办贸工林一体化、产供销配套成龙的经济实体,促进资源的优化配置和林业生产要素的合理流动,逐步实现林业适度规模和集约经营。

同志们,我国农村经济已进入一个调整产业、优化结构、提高效益的新阶段,我们要抓住机遇,深化改革,以经济林建设为突破口,把山区林业综合开发推向新的阶段,为繁荣山区经济,促进农村经济的全面发展,实现农村脱贫致富奔小康而努力奋斗!

部领导重要讲话

为建立比较完备的林业生态体系和 比较发达的林业产业体系而努力奋斗*

徐 有 芳

李鹏总理在中央经济工作会议上指出:“‘九五’是我国推进改革开放和现代化建设极为重要的时期。在‘九五’期间,要初步建立社会主义市场经济体制,实现现代化建设的第二步战略目标,为下世纪初经济和社会的持续发展奠定坚实基础。”如何安排“九五”期间的林业工作,不仅是关系到2000年的林业建设能否再上一个大台阶的问题,而且更重要的是关系到我国林业将以什么样的起点和姿态进入21世纪的问题。因此,我们一定要早研究,早准备,早动手,正确把握当前的林业形势,理清“九五”林业工作思路,做好1995年的各项林业工作,为“九五”林业持续、快速、健康发展打下良好的基础。

一、当前的林业形势

改革开放以来,尤其是最近几年,各级林业部门以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指针,认真贯彻落实党的十四大精神,从我国的林业实际出发,紧紧围绕增加森林资源、加强森林保护、增强林业活力、兴办绿色产业、发展林业生产力的中心任务,深化改革,扩大开放,加快发展,使我国林业面貌发生了历史性的变化,林业建设出现了蓬勃发展的新局面。造林绿化继续保持良好势头,继广东、福建、湖南之后,1994年又将有一批省区进入消灭宜林荒山省区的行列,重点造林工程又有新的进展,城市的绿化、美化工作受到空前重视,一批城区、郊区绿化工程和美化景点正在建成;绿色产业的发展方兴未艾,尤其是山区林业综合开发在各地得到不同程度的发展,预计1994年林业总产值可达1800多亿元;林业的总体改革已经摆上工作日程,大的改革思路 and 方案已基本拟就;随着国家财税、金融等重大改革措施的出台,相

应的林业改革举措也在逐步实施和完善,国家对林业的投资有所增加;林业法制建设有了新的加强,初步完成了《森林法》修改稿;林业对外开放又取得新的成果,世行贷款2亿美元的“森林资源发展和保护项目”正式启动;森林资源保护管理、基层基础建设、科技教育等方面的工作也都取得新的进展。

更为重要的是,在建设有中国特色社会主义理论的指引下,在各级林业部门和广大林业工作者的共同努力下,我们在近年的林业建设实践中,经过认真探索,初步形成了一套在社会主义市场经济条件下发展林业的基本思路。一是在总体把握上,坚持把林业建设置于国民经济和社会发展的全局来考虑,充分发挥林业在生态环境建设中的主体作用,着力提高林业在国民经济和社会发展中的基础地位。二是在工作指导上,坚持以改革总揽全局,正确处理改革、发展和稳定的关系,把工作重点放在通过深化改革来促进发展上,为林业发展创造更大的空间。三是在具体抓法上,坚持把林业发展与地方经济翻番、群众脱贫致富奔小康和改善农业生态环境紧密结合,以引起各级领导的高度重视和广大群众的广泛参与,解决林业发展的动力机制问题。四是在管理措施上,坚持适应市场经济的要求,既努力加强宏观调控,又切实改善微观管理,为林业发展注入更多的活力。

我们在肯定成绩和经验的同时,还必须清醒地看到,我国是个少林国家,人均森林的占有量很少,林业仍然是整个国民经济发展中的一个十分薄弱的环节,林业建设从总体上还远远不能适应广大人民群众日益增长的物质文化生活的需要。当然,制约林业发展的因素是多方面的,既有历史和社会等客观方面的,又有主

* 本文系作者在1994年12月20日全国林业厅局长会议上的讲话摘要。

观方面的。毫无疑问,我们要继续创造林业发展的客观条件,但毕竟外因是条件,内因是根据,我们更要从主观上找原因。当前存在的主要问题是,思想还不够解放,观念还比较陈旧,工作还跟不上形势。概括起来,主要有五个意识不强。一是市场经济意识不强。一些同志的商品观念、流通观念、竞争观念、效益观念还没有真正树立起来,习惯按产品经济、计划经济的一套组织生产,对现有市场没有很好地去巩固,对新的市场没有很好地去占领,对潜在市场没有很好地去开发。二是改革意识不强。我们改革的胆子还不够大,步子还不够快,当触及实质性问题或敏感问题时,容易畏首畏尾,不敢下决心创造条件大胆突破,影响了林业生产力的解放和发展。三是开放意识不强。不少同志受传统部门经济思想的束缚,不善于跳出林业想林业,跳出林业抓林业,对林区多种资源的开发利用还不理想,致使资源优势迟迟不能转化为经济优势。四是科技意识不强。科学技术是第一生产力的思想在一部分领导干部和林业工作者中还未牢牢扎根,或只停留在口头上并未落实到行动上,抓林业生产只讲数量不讲质量、只讲投入不讲产出,更没有把林业建设真正转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,因而许多生产领域仍处于传统的落后的状况。五是法制意识不强。市场经济从某种意义上讲是法制经济。目前,一方面由于林业法制不健全影响了林业的发展,另一方面由于法制观念淡薄,出现了有法不会用或有法不依、执法不严的情况,未能充分运用法律手段来保护森林、发展林业。这五个意识不强,可以说是当前影响林业发展的不容忽视的要害问题。

同时,我们还要看到,我国的林业建设也面临着非常好的发展机遇和条件。一是国内外大气候对发展林业很有利。环境问题已成为当今世界关注的热点,林业作为环境建设的主体日益受到各方面的重视。我国政府对环境建设的高度重视,不言而喻就包括了对林业的高度重视。二是各级政府和农民群众对发展林业产业的积极性很高。安徽省1994年完成“灭荒”任务后,省委、省政府立即决定,林业要开展“第二次创业”,把造林绿化作为促进农村改革与发展的重点工程;许多地方,如江西、湖南、云南等省都提出要在山上再造一个省(指产值而言);山西省提出到2000年干鲜果品收入要占农村小康收入指标的20%以上。林业正在成为农村经济发展中越来越受到人们重视的支柱产业之一。三是中央一再强调,农业是国民经济的基础,是当前经济工作中最突出的薄弱环节,要把加强包括林业在内的大农业发展放在经济工作的首位,并相继采取了一系列扶持和保护农业发展的政策措施。四是林业发展的天地广阔。除2.6亿多公顷林业用地外,还有相当广大的山区和沙区,都是发展林业的用武之地。同时现有林业用地的利用率、生产力都很低,能够挖掘的潜力很大。五是林产品的市场很大,而且市场容量随着经

济的发展和人民生活的改善而不断扩大。各种林业主、副产品,特别是名、特、优、新、稀产品,在相当长一段时间内都是人民急需的短线产品。这是林业优于其他产业的一个独特优势。

纵观林业形势,应该说,尽管我们的工作还面临着这样那样的困难和问题,但我国的林业建设确实有了一个好的发展基础和难得的发展环境,有利的一面远远大于不利的一面。林业肩负着优化环境与促进发展的双重使命。只要我们认清形势,充满信心,勤奋努力,善于利用各种有利条件,发挥各种自身优势,就一定能够把我国的林业建设推向一个新的发展阶段。

二、“九五”林业发展思路

(一)“九五”期间林业发展的总的思路

根据我国林业发展的现状和国家对林业发展的要求,我们提出的“九五”期间林业发展的总的思路是:围绕一个“中心”,抓好两个“重点”,实现两个“提高”,为建立一个比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系奠定基础,使我国林业以崭新的面貌和更加主动的地位进入21世纪。

1. 建立两大“体系”。这是我们到下世纪上中叶林业发展的总体目标。这个目标的内涵以及它的具体量化指标等,还有待于作进一步的科学论证。根据目前的认识水平,我们认为,所谓比较完备的林业生态体系,就是要突破目前我国林业生态环境建设局部、分散、整体效益不高的状况,实现我国林业生态体系的系统化、配套化,做到覆盖普及,布局合理,结构稳定,功能齐全,整体效益最佳。具体讲,就是要在继续抓好六大生态工程的同时,再上马4个新的防护林体系建设工程,即淮河太湖流域综合治理防护林体系建设工程、珠江流域综合治理防护林体系建设工程、辽河流域综合治理防护林体系建设工程 and 黄河中游防护林体系建设工程,使之与现有工程形成合拢之势和网状格局,在整个国土上呈现合理分布。与此同时,省、地、县各级还要再根据自己的实际需要,兴建一些较小规模的生态工程,联结各大体系。此外,还要辅之以若干国家级、省级、县级的自然保护区和森林公园,为保护生物多样性和改善人民的休憩环境提供必要条件。从当前的实际出发,“九五”林业生态体系建设的重点应放在巩固已有成果和实现整个体系的完整化和布局合理化上。

所谓比较发达的林业产业体系,必须是产业门类和产品数量与森林资源的多样性和丰富程度相称的;既有数量、又有质量,数量和质量并重、产业规模和产业素质并重的;与市场紧密联结,对内、对外高度开放的;产业结构和产业的组织结构合理有效,能够体现多项目增收,多层次增值的;坚持多产业、多渠道、多形式、多成份开发,一、二、三产业全面发展的;以林产工业为龙头的,以科技为依托的,以效益为前提的;能够持续发展的,富有生命力和竞争力的林业产业体系。一句话,就是要兴办林业大产业,彻底改变过去那种林业

是大资源、小产业、低产值、微效益的状况,让林业的资源优势真正转化为林业产业优势。在林业产业体系建设中,特别要注意突出工业化,这是带动和促进整个产业向纵深和高效方向发展的关键所在。同时,要注意抓好两个重要环节,一是要大力扶持新兴产业的发展和产品的开发;二是要根据区域林业经济的特点,发展独具优势的支柱产业和拳头产品。就全国讲,要优先扶持木浆造纸业、人造板业、林化工业、竹制品业、经济林产品加工业、森林旅游业等重点、新兴产业的发展。市场兴则产业兴,在整个产业发展中,还要十分注意把对各种林产品市场的分析和预测,开拓和引导,培育和占领工作放在保证产业发展的首位,下力量抓紧抓好,用大市场来带动大流通,用大流通来促进大生产。

建立两大“体系”,是我国各族人民和广大林业工作者长期为之奋斗的宏伟目标,必须分阶段、分步骤地进行。到本世纪末只有6年时间了,在这个阶段,我们的所有工作概括地说就是打好基础。从当前我国林业生产力发展的现状出发,必须着重从围绕一个“中心”、抓好两个“重点”、实现两个“提高”等方面扎扎实实地来进行。

2. 围绕一个“中心”。就是一切林业工作都必须紧紧围绕提高效益这个中心来进行。这里所说的效益,既包括经济效益,也包括生态效益和社会效益,是个整体效益的概念。在当今的经济活动中,各种生产要素总是向效益高的部门和产业流动,这是市场经济的基本法则,也是在市场经济体制下进行林业建设的重要依据。从我国经济基础薄弱、森林资源匮乏的国情、林情出发,林业建设更要走事半功倍、讲求效益的发展道路。我国的林业发展模式,必须由偏重数量、速度型向数量、质量、效益并重型转变,由以粗放经营为主向以集约经营为主转变,由高投入、低效益向低投入、高效益转变,从而实现由传统林业向现代林业的转变,全面把林业建设推向一个以注重质量、讲求效益为特征的新阶段。“九五”期间,要突出抓好五个方面的工作:一是要把大力调整林种、树种结构和产业、产品结构作为提高效益的关键来抓;二是要把提高效益建立在依靠科技进步和加大科技投入的基础上;三是要全面加强林业管理,向管理要效益,以管理求发展;四是要从林业的特点出发,加快发展规模经济和工程化建设;五是要按效益优先、效率优先的原则,随时调整好投资方向和投资结构,促进林业向高效方向发展。

3. 抓好两个“重点”。就是在继续搞好现有国有林区、集体林区和平原农区的林业建设的同时,把“一城两区”作为两个重点来抓。所谓“一城”,就是要将城市和城镇的绿化美化工作放在重要位置,用较快的速度抓出成效。因为城市是经济文化的中心,对外开放的窗口,绿化美化搞好了,不仅可以满足广大人民群众对工作生活环境的要求,而且可以改善投资环境,促进对外开放和经济发展。大力发展城市林业势在必行。“九

五”期间要在完善过去规划的基础上多上一批绿化美化工程和景点,使城市和城镇的环境面貌有较大的改观。所谓“两区”,就是要将山区林业综合开发和沙区综合治理开发作为拓展林业发展空间的两项战略性措施。山区、沙区分别占我国国土总面积的69%和15.9%,远比我国的林业用地要多(当然山区、沙区和林业用地面积互有交叉),合计人口也占全国总人口的60%以上。从目前全国的经济发展现状看,“两区”是薄弱环节,全国奔小康,难点和重点在“两区”。从目前全国的林业发展现状看,“两区”也是薄弱环节。而在整个“两区”的治理、开发和建设中,林业的优势最大,潜力最大,居于龙头地位,不仅治山、治沙要先兴林,而且脱贫致富也要先兴林。所以,不论从生态环境建设的角度还是从保证小康目标实现的角度,山区、沙区都是我国林业发展的两个主战场和战略重点。山区林业综合开发要坚持以市场为导向,以科技为保证,以经济林建设为突破口,以群众开发为主体,以国有林场、乡村林场的开发为先导,以林产工业和山区资源的加工业为龙头,以富山、富民、富县为目标,依托山区各种资源,综合开发,多种经营,一、二、三产业协调发展,建设优质、高产、高效大林业,促进山区经济快速振兴。沙区综合治理开发要在下力量控制沙漠化发展的同时,把“治害”与“致富”结合起来,科学、合理地开发沙区各种资源,发展沙区经济,建设沙漠绿洲,向沙漠要土地、要食物、要收入,让沙区人民尽快脱贫致富奔小康。

4. 实现两个“提高”。就是全面提高林业的综合生产力和努力提高林业职工及林农群众的生活水平。所谓全面提高林业的综合生产力,很重要的是要把林区资源(包括林木、林地、野生动植物、微生物、森林气候资源和其他水土矿产资源等)的综合利用率大大地提高一步,不仅包括商品林业资源利用率的提高,而且包括公益林业资源利用率的提高。就是说,要以现代科技为先导,使每一份林区资源都尽量发挥应有的价值,该发挥什么效益就发挥什么效益,怎样发挥效益最合算就怎样发挥效益,做到物尽其用,真正把林业的资源优势变为经济优势,变成最大的林业生产力。所谓努力提高林业职工和林农群众的生活水平,不仅包括物质生活的改善,而且包括生活环境的改善,“软”、“硬”两个指标兼备。我们林业部门要在当地政府统筹安排下,同有关方面协同配合,做好这项工作。两个“提高”相互统一,相辅相成,第一个“提高”是第二个“提高”的基础,第二个“提高”是第一个“提高”的目的。就是说,要在事业发展的同时,使林业职工和林农群众的生活也相应得到改善。

(二)研究、安排“九五”林业工作要注意的几个问题

1. 要注意着眼长远,面向21世纪。林业生产周期长,调整慢,研究、安排“九五”林业工作,必须充分考虑到这一点,既顾及近期目标和眼前利益,又顾及远期

目标和将来利益;既考虑“九五”任务的完成,又考虑为下世纪的发展打好基础,使林业建设处于主动地位。

2. 要注意林业三大效益的有机统一。应该看到,林业在生态环境建设中的主体地位,是其他任何部门都代替不了的。“九五”期间的林业工作,必须坚持实行三大效益一起抓,三个功能最佳结合,既要注意发挥市场对资源配置的基础性作用,更要注意充分照顾林业的特点;既要考虑林业自身发展的经济需要,更要考虑国家、社会对林业发展的生态要求,做到林业产业和社会公益事业协调发展。

3. 要注意依靠国家扶持和面向市场相结合。“九五”期间尤其要把握两点:一是在宏观领域,对大型生态工程,要按照事权划分和“谁事谁办”的原则确定主要投资渠道。二是在微观领域,要尽可能多地发挥林业自身的经济优势,运用市场对资金等生产要素的配置作用来推动产业发展。要按市场经济的要求和林业特点,不断提高林业产业的组织化程度和规模经营水平。

4. 要注意以改革为动力,促进林业发展。我国由计划经济体制向市场经济体制转变的改革,已进入整体推进和向纵深发展的新阶段。林业发展要有大的作为,就必须坚持从改革上找出路,在改革中求发展,创造新的前进动力,不断为林业发展注入新的生机。与此同时,要以开放促开发,以开放促发展。要善于把自己的资源优势同别人的资金优势结合起来,借外力来搞开发,靠联合来求发展。

5. 要注意按区域经济的特点来分类指导林业发展。我国经济发展的一个重要特点是区域性特征比较明显。林业发展要被当地领导和群众所重视,就必须主动把林业发展纳入区域经济发展的整体之中,找准结合点,提高协调性。在指导林业工作中,还要把突出重点和面上发展很好地结合起来。“九五”期间的林业建设,必须在抓好面上发展的同时,突出重点、骨干工程建设和具有龙头性质的项目开发,把钢用在刀刃上。

三、1995 年要突出抓好的几项林业重点工作

1995 年是“八五”计划的最后一年,也是为“九五”计划打基础的一年。根据中央经济工作会议的精神,1995 年林业工作的指导思想是:以党的十四大和十四届三中、四中全会精神为指导,全面贯彻落实中央经济工作会议精神,坚持以深化改革,扩大开放,加强管理,提高质量,增进效益为中心,强化宣传,重点突破,整体推进,加快林业发展,全面完成“八五”计划进而顺利实施“九五”计划。1995 年林业生产建设的主要任务是:全国完成造林合格面积 400 万公顷(6000 万亩),林业产业发展速度达到 9% 以上,总产值达到 2000 亿元,林业的整体效益明显提高。

根据上述指导思想和主要任务,在全面做好各项林业工作的同时,要突出抓好以下五个方面的重点工作:

(一)继续实施造林绿化规划纲要,努力提高造林

绿化质量

造林绿化工作总的要求是:紧紧围绕实现造林绿化规划纲要这个总目标,抓质量,求效益,加快造林进度,扩大森林面积,增加森林蓄积,提高森林经营水平。

面上造林绿化,要继续坚持全党动员,全民动手,全社会办林业,全民搞绿化的方针,坚持和完善已被实践证明行之有效的、符合我国国情的造林绿化的基本制度和成功做法。部门造林绿化,既要保证完成任务的法定性,又要注意实施的灵活性,通过产业化来带动工作的基地化、科学化和制度化。要把争创造林绿化“千佳村、百佳乡、百佳县、十佳城市”活动,与各地开展的小康村、小康乡、小康县建设有机地结合起来,不断提高全民的绿化意识和参与意识,把整个造林绿化工作和全民义务植树运动不断引向深入。

林业重点工程建设要继续抓紧抓好。三北防护林工程要做好二期工程扫尾和三期工程启动工作;长江中上游防护林工程要按照调整布局、均衡发展、全面推进的要求,做好 60 个县的达标验收和 80 个县的“灭荒”扫尾工作;沿海防护林工程要在调整规划、强化管理的基础上,抓巩固、抓效益,力争使大陆海岸基干林带基本合拢;太行山绿化工程要以消灭宜林荒山为主攻目标,抓好工程区内的 8 个国家重点工程示范项目建设,通过开展“争一创百”活动,建设一批高产、优质、高效林业基地;平原绿化要巩固成绩,提高标准,建设一批高质量、高水平的平原绿化县;城市和城镇的绿化美化工作要有新的成效,要把城区和近郊、远郊区的绿化美化措施紧密结合起来;速生丰产用材林基地建设要以全面执行世行贷款“国家造林项目”为重点,狠抓造林面积核实率、成活率和幼林生长率的提高,确保 666.7 万公顷(1 亿亩)基地建设任务的如期完成。

消灭宜林荒山,仍然是 1995 年造林绿化工作的首要任务。各级林业主管部门,要在当地党委、政府的领导下,按照分类指导的原则,全面做好工作。已经“灭荒”的地方,要切实克服松劲、“到站”思想,及时把工作重点转移到巩固造林绿化成果、实现绿化达标和大力发展绿色产业上来。将要“灭荒”的地方,要坚持高标准,高起点,保证造林质量,做好查漏补缺和检查验收工作,并要提出全面绿化的阶段性目标和措施,切实做到造林“灭荒”与建设高产、优质、高效林业同步规划,同步实施,全面发展。尚未“灭荒”的地方,一方面要树立信心,加大工作力度;一方面要注意考虑各方面的承受能力,合理安排造林进度,不能盲目攀比,不能降低标准搞突击“灭荒”,更不允许把宜林荒山荒地划出不列入“灭荒”计划。

造林绿化能不能上新台阶,种苗是关键。要继续坚持“下大力气抓种苗、超前抓种苗、一把手抓种苗”的好做法,重点建设好 18 个良种繁育中心和 30 个示范苗圃,加强种苗生产基地建设和质量监督检查工作,加快造林良种化、育苗基地化的进程。

森林经营要摆上重要位置。目前,全国亟待抚育的中幼龄林达 6000 万公顷(9 亿亩),随着造林绿化工作的不断加快,森林经营的任务越来越重。为此,要在加大中幼林抚育力度的同时,着手编制全国森林经营工程规划,为科学经营森林提供依据。

(二)加大执法力度,全面加强森林资源保护管理工作

要严格执行木材凭证采伐、凭证运输、凭证经营和加工的制度,抓住关键环节,堵塞漏洞,努力降低资源消耗。针对目前无证采伐严重的情况,要下决心把加大执法力度,坚持凭证采伐作为加强林木采伐管理的突出一环来抓。1995 年是编制“九五”采伐限额的关键一年,各地一定要做过细的工作,使“九五”期间年森林采伐限额的确定建立在科学合理的基础之上,保证执行的可行性和有效性。要认真探索适当减少按消耗结构分项限额管理,强化按采伐类型分项限额管理,保证抚育采伐限额指标的办法和措施,以利森林经营。

森林资源监督管理工作,要按照国务院批准的林业部“三定”方案、中编委《关于森林资源监督机构有关问题的批复》和林业部召开的资源监督工作会议精神,进一步理顺管理体制和工作关系,做好有关管理职能的转移和交接工作,争取在 1995 年取得大的突破。

根据国办发[1994]64 号文件的要求,要继续抓好林地管理。对非法征、占的林地,要全面清查,坚决收回。要认真履行对征、占用林地的初审权,强化约束,加强管理。基层林业单位,在未经县级以上林业行政主管部门的审核,一律不得划拨林地,办理采伐林木手续。从 1995 年开始,要全面实行“使用林地许可证”制度,凡征、占用林地和林业企事业单位内部使用林地从事非营林性生产的,都要领取“使用林地许可证”。这是严格控制有林地向非有林地逆转,制止乱占林地、盲目开发和非法出租林地的一项新的举措。与此同时,还要积极开展划定林地保护区工作,强化对重点有林地的保护管理。

要坚持不懈地抓好森林“三防”工作。森林防火要努力增加科技含量,由经验型防火向科学型防火转变。要重点抓好省、地、县三级专职防火指挥员的培训和监测预报体系建设,逐步实现森林防火的科学化、规范化和专业化管理。森林病虫害要坚持从种苗抓起,从造林抓起,从林种、树种搭配抓起,从森林抚育抓起,把防治工作贯穿于造林营林的全过程,变被动防治为主动防治;要进一步完善森林病虫害防治的目标管理,加强预测预报和检疫工作,对主要病虫害特别是毁灭性的,要尽快制订防治方案,控制其蔓延。对乱砍滥伐和乱捕滥猎行为,要进一步加大打击力度,增强威慑力量。要狠抓几个带有代表性的大案要案,严肃查处,公开曝光。要加强自然保护区的管理工作,抓紧《中国湿地保护行动计划》的制订。针对目前我国陆生野生动物资源家底不清的状况,要认真开展陆生野生动物资源调查工作,

并逐步建立全国陆生野生动物资源调查、监测和保护管理体系。

在地方机构改革中,各级林业主管部门一定要积极主动地做好工作,争取政府和有关部门的理解与支持,保证基层林业行政执法队伍、社会化服务体系和林业公检法机构的稳定,确保基层各项林业工作有人抓,有机构负责。

(三)切实抓好“两区”开发,促进农村经济发展

山区和沙区是当前林业建设的重点,要突出抓好以下四个方面的工作:

一是要进一步强化组织领导。搞好“两区”开发,是一项规模宏大的社会系统工程,必须紧紧依靠各级党委和政府的正确领导及有关部门的大力支持,调动各方面的积极性。各级林业主管部门,作为“两区”开发的行业管理职能部门,一方面要真正为党委、政府当好参谋,出好主意,做好组织协调工作,及时总结新经验,发现新情况,研究新措施,解决新问题,增强工作的指导性和预见性。另一方面要切实发挥好林业在“两区”开发中的龙头作用,唱好主角,打好头阵,为“两区”开发做出应有贡献。

二是要扎扎实实搞好规划和规划的实施工作。山区开发要在抓紧报批《全国规划要点》的同时,抓好省、县两级的规划编制。在规划编制过程中,要把经济林建设作为增加群众收入、推动地方经济发展的关键性项目,重点抓好 10 大经济林开发区和 500 个基地县的建设。沙区治理开发,要在全面完成《全国规划要点》报批和沙漠化普查与监测的基础上,抓紧实施《1991—2000 年全国治沙工程规划》。要尽快制订执行国际防治沙漠化公约中国行动方案,使我国的防治沙漠化工作与国际行动接轨。

三是要抓好科技示范和人才培养。根据山区开发的需要,林业部已编制了一个《全国山区林业技术开发计划》,即“富山计划”,1995 年将付诸实施。“两区”各级林业主管部门都要从实际出发,相应制定自己的技术开发计划,真正把“两区”开发的科技含量提高到一个新水平。要大力加强“两区”林业技术开发试验示范区、科技兴林示范县、示范林场(苗圃)和示范项目的建设,通过其引导、示范和辐射作用,推动整个开发。要尽快组织一批技术成熟、实用面广、投资少、见效快、效益好的科技成果,重点加以推广。要积极鼓励科研单位和科技人员到“两区”进行科技承包和组建开发共同体,为群众树立样板。要通过多种形式,为“两区”开发培训专门人才和开发带头人,尤其是乡、村两级技术骨干。要下力量抓好“两区”开发关键性技术和难点技术的攻关研究,为大面积提高开发水平提供技术支持。

四是要加强政策引导和经济调控。按照“谁治理、谁开发、谁受益”的原则,要研究制定相应的政策措施,鼓励各行各业和广大人民群众积极参与“两区”的治理开发。各级林业部门要积极主动地做好工作,争取使国

家和地方投放到“两区”的农业综合开发、扶贫、以工代赈、“三西”建设、乡镇企业发展、草原建设、水土保持等项目和资金,都有一定份额用于“两区”开发。要把“两区”治理开发的优劣与国家投资挂钩,实行重点投入,择优扶持,以奖代补,发挥好中央资金的调控和导向作用。

(四)以深化企业改革为重点,全面推进林业经济体制改革向纵深发展

1995年的林业经济体制改革,要认真贯彻落实昆明林业厅局长座谈会议精神,逐步实施林业改革总体纲要,抓住重点,整体推进。

建立现代企业制度是1995年林业改革的重点。现代企业制度是适应社会化大生产和社会主义市场经济要求的产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的企业制度,建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向。各级林业主管部门对此应予以充分重视,并认真研究制定林业企业建立现代企业制度的规划和实施方案。就全国来讲,要集中精力抓好中国林业机械总公司和东北、内蒙古国有林区四大企业集团的改革试点工作。与此同时,各地都要选择不同类型的企业,有计划、有组织地进行建立现代企业制度试点。

国有林业企业的改革,要继续贯彻《企业法》和《转换经营机制条例》,把企业的各项权利和责任落到实处。同时,要认真组织实施《国有企业财产监督管理条例》,通过制定国有林业资产保值增值指标体系和考核办法,实行国有林业资产经营责任制,切实加强国有林业企业财产的监督管理。要进一步推动“转机制、抓管理、练内功、增效益”活动的深入开展,全面提高企业素质。各林业企业要继续搞好企业劳动人事工资制度的改革,加快建立职工的社会保障制度,采取措施减轻企业办社会的负担,进一步解决企业的“两危”问题。

在抓好企业改革的同时,要搞好国有场圃改革。参照现代企业制度的有关做法,要选择不同类型的场圃进行建立现代国有场圃制度的试点工作,为国有林业场圃制度创新积累经验。要认真抓好场圃内部管理制度的改革,全面推行干部聘任制、劳动合同制和收入弹性制,充分调动生产经营者的积极性。要积极引导有条件的国有场圃,在自愿互利的基础上组建场圃集团,探索国有场圃新的组织结构形式。

根据森林资源的不同用途和作用,结合各地经营水平的不同程度,科学地划分公益林和商品林,实行分类经营和分类管理,是林业经济体制改革的一个重点。为此,1995年林业部将在充分调研、论证的基础上,拟定《森林分类经营管理试点工作方案》,分别在国有林区和集体林区进行试点。通过试点,一要总结出一套科学、实用、便于操作的划分公益林和商品林的技术标准和实施办法。二要研究确定在不同地区公益林和商品林的比例及布局,实现合理配置。三要调整现行的有关政策、法规,探索适应分类经营、分类管理的经营机制

和管理制度。四要建立一套集约经营、定向培育森林的经营技术体系,并在总结成功经验的基础上,制定全国分类经营管理森林规划,逐步加以施行。

此外,还要积极推进以下几个方面的改革。一是努力推行森林资源资产化管理,建立森林资源资产核算制度和评估考核办法,进一步完善森林资源管理体制;二是稳步推进农村林业股份合作制,积极探索农村林业经营的有效组织形式;三是认真研究建立市场经济条件下的林业政策体系,合理划分林业事权,明确中央和地方的责任;四是要继续发挥林业改革试验区和科技兴林示范区的“龙头”和辐射作用,加快林业的综合配套改革步伐;五是以贯彻落实中央农村工作领导小组第七次会议纪要精神为契机,深化林业财税、投资、金融体制改革,建立新的林业投入运行机制和经济补偿机制,为林业改革创造良好的外部环境。

(五)以市场为导向,促进林业产业发展

当务之急是要根据市场情况和林业资源特点,调整好产业结构和产品结构,增强林业经济的市场竞争能力。要分别国有林区和集体林区,山区、沙区和平原区,森工企业、国有场圃和其他林业生产经营单位等不同类别,确定1995年和今后一个时期产业发展的方向和结构调整意见,并认真组织实施。要下力量解决当前产业发展中普遍存在的重复建设、结构趋同、乱铺摊子和形不成规模的问题,促使企业走内部挖潜、加强管理、提高素质、增进效益的道路。要加大林产工业技术改造力度,优先扶持一批林产工业龙头、骨干项目,大力开发市场短线产品,在精加工、深加工、系列化加工和高附加值上下功夫,形成新的支柱产业,带动经济发展。对木材主产区,要逐步做到原木不出局,不出林区,就地加工增值。这是在木材产量逐年下降的情况下,保证企业效益不减的一条重要途径。对此,林政部门要进行监督,加强控制。

市场体系建设是促进林业产业发展的重要一环。要下力量完善现有的区域性市场,充分发挥区域市场的辐射作用。要统筹规划,因地制宜,从本地的优势产业和优势产品出发,建立相应的产地批发市场或专业批发市场,把市场建设和基地建设、加工利用有机地结合起来,逐步形成贸工林一体化的产业发展格局。要高度重视木材和林产品流通工作,进一步转换国有木材和林产品流通企业经营机制,充分发挥主渠道作用。要积极培育、发展林业生产要素市场和活立木市场,稳妥地推进林木所有权及林地使用权的有偿流转和转让。要综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,加强对市场的管理和调控,引导市场健康地发展。

要充分利用国外资源、国外资金和国外市场,努力拓展林业产业发展的外层空间。要以深化外贸体制改革为契机,选择一批重点生产经营企业,积极争取林产品进出口经营权,组建以产品为龙头的出口集团,发挥整体优势,参与国际竞争。根据各地的资源情况,要积

极建立一批出口产品生产基地,发展创汇林业和外向型经济,使林业经济 and 世界经济对接互补。要采取大胆措施,鼓励外商参与林业开发,扩大利用外资的领域和规模,促进林业产业发展。

要注意加强部门间、行业间的横向联合与协作,按照优势互补、共同开发、利益共享的原则,进一步探索林业资源开发利用的新途径,拓宽林业产业发展的新路子。

为了保证 1995 年各项林业工作的顺利进行,我们还要从政治上突出强调以下几点:一是要始终不渝地坚持物质文明和精神文明建设两手抓、两手都要硬的方针,保证林业经济和林区社会的协调发展。二是要在经济工作中加强和改善党的领导。要继续下力量抓好邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的学习,学会运用马克思主义的立场、观点和方法分析和解决林

业改革和建设中的问题。当前,特别要强调加强组织纪律性,坚决维护中央的权威,保证政令畅通。三是要继续抓好反腐败斗争和勤政廉政建设,为林业发展提供良好的外部环境和内在动力。四是要大兴调查研究之风,经常深入实际,深入基层,深入群众,了解情况,体察下情,为指导工作提供依据。五是要努力建设一支思想上、组织上、作风上都过得硬的林业干部队伍和职工队伍。总之,在新的一年里,我们一定要以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线为指针,继续把握“抓住机遇,深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定”这个全党全国工作的大局,进一步解放思想,开拓进取,兢兢业业,埋头苦干,全面完成林业“八五”计划和顺利实施“九五”计划,为逐步建立一个比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系而努力奋斗。

重要林业法规

中华人民共和国国务院令

第 167 号

《中华人民共和国自然保护区条例》已经 1994 年 9 月 2 日国务院第 24 次常务会议讨论通过,现予发布,自 1994 年 12 月 1 日起施行。

总理 李 鹏

1994 年 10 月 9 日

附:中华人民共和国自然保护区条例

第一章 总 则

第一条 为了加强自然保护区的建设和管理,保护自然环境和自然资源,制定本条例。

第二条 本条例所称自然保护区,是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

第三条 凡在中华人民共和国领域和中华人民共

和国管辖的其他海域内建设和管理自然保护区,必须遵守本条例。

第四条 国家采取有利于发展自然保护区的经济、技术政策和措施,将自然保护区的发展规划纳入国民经济和社会发展规划。

第五条 建设和管理自然保护区,应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系。

第六条 自然保护区管理机构或者其行政主管部门可以接受国内外组织和个人的捐赠,用于自然保护区的建设和管理。

第七条 县级以上人民政府应当加强对自然保护区工作的领导。

一切单位和个人都有保护自然保护区内自然环境和自然资源的义务,并有权对破坏、侵占自然保护区的单位和个人进行检举、控告。

第八条 国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。

国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。

国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内,主管有关的自然保护区。

县级以上地方人民政府负责自然保护区管理的部门的设置和职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据当地具体情况确定。

第九条 对建设、管理自然保护区以及在有关的科学研究中做出显著成绩的单位和个人,由人民政府给予奖励。

第二章 自然保护区的建设

第十条 凡具有下列条件之一的,应当建立自然保护区:

(一)典型的自然地理区域、有代表性的自然生态系统区域以及已经遭受破坏但经保护能够恢复的同类自然生态系统区域;

(二)珍稀、濒危野生动植物物种的天然集中分布区域;

(三)具有特殊保护价值的海域、海岸、岛屿、湿地、内陆水域、森林、草原和荒漠;

(四)具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞、化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹;

(五)经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准,需要予以特殊保护的其他自然区域。

第十一条 自然保护区分为国家级自然保护区和地方级自然保护区。

在国内外有典型意义、在科学上有重大国际影响或者有特殊科学研究价值的自然保护区,列为国家级自然保护区。

除列为国家级自然保护区的外,其他具有典型意义或者重要科学研究价值的自然保护区列为地方级自然保护区。地方级自然保护区可以分级管理,具体办法由国务院有关自然保护区行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况规定,报国务院环境保护行政主管部门备案。

第十二条 国家级自然保护区的建立,由自然保护区所在的省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关自然保护区行政主管部门提出申请,经国家级自然保护区评审委员会评审后,由国务院环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议,报国务院批准。

地方级自然保护区的建立,由自然保护区所在的县、自治县、市、自治州人民政府或者省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门提出申请,经地方级自然保护区评审委员会评审后,由省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议,报省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院环境保护行政主管部门和国务院有关自然保护区行政主管部门备案。

跨两个以上行政区域的自然保护区的建立,由有关行政区域的人民政府协商一致后提出申请,并按照前两款规定的程序审批。

建立海上自然保护区,须经国务院批准。

第十三条 申请建立自然保护区,应当按照国家有关规定填报建立自然保护区申报书。

第十四条 自然保护区的范围和界线由批准建立自然保护区的人民政府确定,并标明区界,予以公告。

确定自然保护区的范围和界线,应当兼顾保护对象的完整性和适度性,以及当地经济建设和居民生产、生活的需要。

第十五条 自然保护区的撤销及其性质、范围、界线的调整或者改变,应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准。

任何单位和个人,不得擅自移动自然保护区的界标。

第十六条 自然保护区按照下列方法命名:

国家级自然保护区:自然保护区所在地地名加“国家级自然保护区”。

地方级自然保护区:自然保护区所在地地名加“地方级自然保护区”。

有特殊保护对象的自然保护区,可以在自然保护区所在地地名后加特殊保护对象的名称。

第十七条 国务院环境保护行政主管部门应当会同国务院有关自然保护区行政主管部门,在对全国自然环境和自然资源状况进行调查和评价的基础上,拟订国家自然保护区发展规划,经国务院计划部门综合平衡后,报国务院批准实施。

自然保护区管理机构或者该自然保护区行政主管部门应当组织编制自然保护区的建设规划,按照规定的程序纳入国家的、地方的或者部门的投资计划,并组织实施。

第十八条 自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区。

自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地,应当划为核心区,禁止任何单位和个人进入;除依照本条例第二十七条的规定经批准外,也不允许进入从事科学研究活动。

核心区外围可以划定一定面积的缓冲区,只准进入从事科学研究观测活动。

缓冲区外围划为实验区,可以进入从事科学试验、

教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。

原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时,可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。

第三章 自然保护区的管理

第十九条 全国自然保护区管理的技术规范和标准,由国务院环境保护行政主管部门组织国务院有关自然保护区行政主管部门制定。

国务院有关自然保护区行政主管部门可以按照职责分工,制定有关类型自然保护区管理的技术规范,报国务院环境保护行政主管部门备案。

第二十条 县级以上人民政府环境保护行政主管部门有权对本行政区域内各类自然保护区的管理进行监督检查;县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门有权对其主管的自然保护区的管理进行监督检查。被检查的单位应当如实反映情况,提供必要的资料。检查者应当为被检查的单位保守技术秘密和业务秘密。

第二十一条 国家级自然保护区,由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理。地方级自然保护区,由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理。

有关自然保护区行政主管部门应当在自然保护区内设立专门的管理机构,配备专业技术人员,负责自然保护区的具体管理工作。

第二十二条 自然保护区管理机构的主要职责是:

(一)贯彻执行国家有关自然保护的法律、法规 and 方针、政策;

(二)制定自然保护区的各项管理制度,统一管理自然保护区;

(三)调查自然资源并建立档案,组织环境监测,保护自然保护区内的自然环境和自然资源;

(四)组织或者协助有关部门开展自然保护区的科学研究工作;

(五)进行自然保护的宣传教育;

(六)在不影响保护自然保护区的自然环境和自然资源的前提下,组织开展参观、旅游等活动。

第二十三条 管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助。

第二十四条 自然保护区所在地的公安机关,可以根据需要在自然保护区设置公安派出机构,维护自然保护区内的治安秩序。

第二十五条 在自然保护区内的单位、居民和经批准进入自然保护区的人员,必须遵守自然保护区的

各项管理制度,接受自然保护区管理机构的管理。

第二十六条 禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动;但是,法律、行政法规另有规定的除外。

第二十七条 禁止任何人进入自然保护区的核心区。因科学研究的需要,必须进入核心区从事科学观测、调查活动的,应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划,并经省级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门批准;其中,进入国家级自然保护区核心区的,必须经国务院有关自然保护区行政主管部门批准。

自然保护区核心区内原有居民确有必要迁出的,由自然保护区所在地的地方人民政府予以妥善安置。

第二十八条 禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动。因教学科研的目的,需要进入自然保护区的缓冲区从事非破坏性的科学研究、教学实习和标本采集活动的,应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划,经自然保护区管理机构批准。

从事前款活动的单位和个人,应当将其活动成果的副本提交自然保护区管理机构。

第二十九条 在国家级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的,由自然保护区管理机构提出方案,经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门审核后,报国务院有关自然保护区行政主管部门批准;在地方级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的,由自然保护区管理机构提出方案,经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准。

在自然保护区组织参观、旅游活动的,必须按照批准的方案进行,并加强管理;进入自然保护区参观、旅游的单位和个人,应当服从自然保护区管理机构的管理。

严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。

第三十条 自然保护区的内部未分区的,依照本条例有关核心区和缓冲区的规定管理。

第三十一条 外国人进入地方级自然保护区的,接待单位应当事先报经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准;进入国家级自然保护区的,接待单位应当报经国务院有关自然保护区行政主管部门批准。

进入自然保护区的外国人,应当遵守有关自然保护区的法律、法规 and 规定。

第三十二条 在自然保护区的核心区和缓冲区内,不得建设任何生产设施。在自然保护区的实验区内,不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施;建设其他项目,其污染物排放不得超过国家和地方规定的污染物排放标准。在自然保护区的实验区内已经建成的设施,其污染物排放超过国家和地方规定的

排放标准的,应当限期治理;造成损害的,必须采取补救措施。

在自然保护区的外围保护地带建设的项目,不得损害自然保护区内的环境质量;已造成损害的,应当限期治理。

限期治理决定由法律、法规规定的机关作出,被限期治理的企业事业单位必须按期完成治理任务。

第三十三条 因发生事故或者其他突然性事件,造成或者可能造成自然保护区污染或者破坏的单位和人员,必须立即采取措施处理,及时通报可能受到危害的单位和居民,并向自然保护区管理机构、当地环境保护行政主管部门和自然保护区行政主管部门报告,接受调查处理。

第四章 法律责任

第三十四条 违反本条例规定,有下列行为之一的单位和个人,由自然保护区管理机构责令其改正,并可以根据不同情节处以 100 元以上 5000 元以下的罚款:

(一)擅自移动或者破坏自然保护区界标的;

(二)未经批准进入自然保护区或者在自然保护区内不服从管理机构管理的;

(三)经批准在自然保护区的缓冲区内从事科学研究、教学实习和标本采集的单位和个人,不向自然保护区管理机构提交活动成果副本的。

第三十五条 违反本条例规定,在自然保护区进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动的单位和个人,除可以依照有关法律、行政法规规定给予处罚的以外,由县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门或者其授权的自然保护区管理机构没收违法所得,责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施;对自然保护区造成破坏的,可以处以 300 元以上 10000 元以下的罚款。

第三十六条 自然保护区管理机构违反本条例规定,拒绝环境保护行政主管部门或者有关自然保护区行政主管部门监督检查,或者在被检查时弄虚作假的,

由县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者有关自然保护区行政主管部门给予 300 元以上 3000 元以下的罚款。

第三十七条 自然保护区管理机构违反本条例规定,有下列行为之一的,由县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门责令限期改正;对直接责任人员,由其所在单位或者上级机关给予行政处分:

(一)未经批准在自然保护区开展参观、旅游活动的;

(二)开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目的;

(三)不按照批准的方案开展参观、旅游活动的。

第三十八条 违反本条例规定,给自然保护区造成损失的,由县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门责令赔偿损失。

第三十九条 妨碍自然保护区管理人员执行公务的,由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定给予处罚;情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第四十条 违反本条例规定,造成自然保护区重大污染或者破坏事故,导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果,构成犯罪的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究刑事责任。

第四十一条 自然保护区管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;情节轻微,尚不构成犯罪的,由其所在单位或者上级机关给予行政处分。

第五章 附 则

第四十二条 国务院有关自然保护区行政主管部门可以根据本条例,制定有关类型自然保护区的管理办法。

第四十三条 各省、自治区、直辖市人民政府可以根据本条例,制定实施办法。

第四十四条 本条例自 1994 年 12 月 1 日起施行。

国务院关于禁止在公路上 乱设站卡乱罚款乱收费的通知

国发[1994]41 号

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

公路是城乡经济交流和人民生活交往的重要通道,在我国国民经济与社会发展中占有重要地位。保障