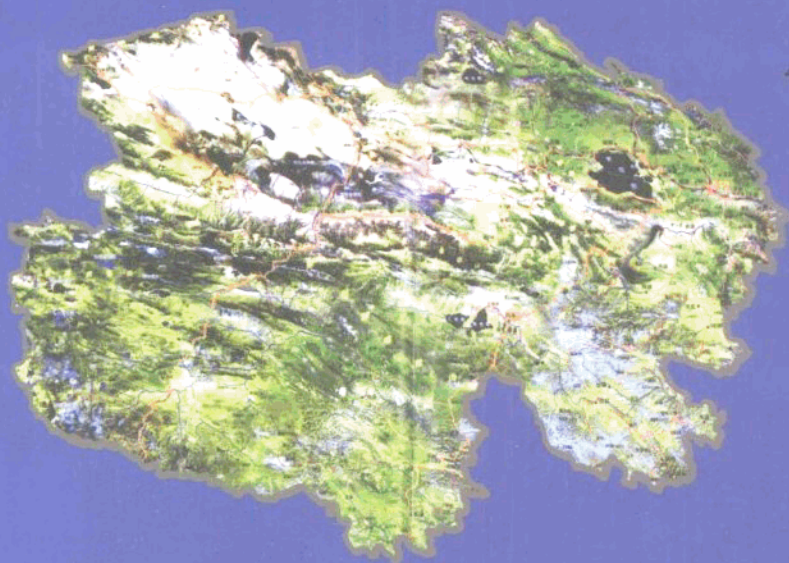


青海省 林业发展战略研究



西安地图出版社

PDG

青海省林业发展战略研究

国家林业局西北林业调查规划设计院
青海省林业局 编著

西安地图出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

青海省林业发展战略研究/ 国家林业局西北林业调查规划设计院, 青海省林业局编著. —西安: 西安地图出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-80748-272-7

I. 青… II. ①国…②青… III. 林业经济—经济发展
略—研究—青海省 IV. F326.274.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第061505号

青海省林业发展战略研究

国家林业局西北林业调查规划设计院 编著

青 海 省 林 业 局

西安地图出版社出版发行

(西安市友谊东路334号 邮政编码: 710054)

新华书店经销 陕西地质印刷厂印刷

787毫米×1092毫米 1/16开本 15印张 260千字

2008年5月第1版 2008年5月第1次印刷

印数 0001-1100

ISBN 978-7-80748-272-7

定价: 80.00元

备注: 本书附图由国家林业局西北林业调查规划设计院、西安地图出版社联合编制
审图号: 青S(2008)007号

青海省林业发展战略研究领导小组

组 长：李三旦 青海省林业局局长

副组长：王 谦 青海省林业局副局长

党晓勇 青海省林业局副局长

郑 杰 青海省林业局副局长

成 员：包玉玲 青海省林业局总工程师

王恩光 青海省林业局局长办公室主任

李 文 青海省林业局造林处处长

明瑞玺 青海省林业局资源处处长

李红林 青海省林业局计资处副处长

高静宇 青海省野生动植物管理局副局长

徐生旺 青海省林业技术推广站站长

董 旭 青海省林业规划院院长

任永禄 青海省林木种苗站站长

领导小组办公室

主 任：郑 杰

副主任：包玉玲 王恩光 李红林 董 旭

研 究 单 位：国家林业局西北林业调查规划设计院

咨 询 证 书：中华人民共和国国家发展和改革委员会

工程咨询资格证书工咨甲 2032132001 号

院 长：刘裕春

主 管 副 院 长：彭长清

总 工 程 师：李立球

生产经营处处长：向安民

主管副总工程师：张邦奇

咨询设计处处长：薄乖民

咨询设计处副处长：党普兴

项 目 负 责 人：高崇巍 杨永林

参 加 研 究 人 员

刘裕春 彭长清 李立球 向安民

薄乖民 党普兴 张邦奇 哈 利

杨永林 王逸群 王 伟 高崇巍

刘凤玲 王育周 江海清 田娟花

董 旭 董得红 辛文荣 张更权

青海省林业发展战略研究编著委员会

主 编：薄乖民 董 旭

党普兴 董得红

副 主 编：高崇巍 杨永林

辛文荣 王育周

编 著：哈 利 王逸群 王 伟

刘凤玲 江海清 田娟花

张更权

主 审：刘裕春 李三旦

审 订：彭长清 李立球 王 谦

党晓勇 郑 杰 包玉玲

向安民 张邦奇

目 录

第一篇 青海林业发展态势

第一章 青海林业面临的发展机遇与挑战.....	1
一、世界林业发展趋势给青海林业发展带来的机遇	1
二、国家实施可持续发展战略给青海林业发展带来的机遇	4
三、国家实施西部大开发战略给青海林业发展带来的机遇	9
四、加快林业发展的决定给青海林业发展带来的机遇	11
五、区域社会经济发展给青海林业带来的机遇	12
六、青海林业面临的挑战	13
第二章 青海林业发展分析.....	15
一、青海林业发展的历史进程	15
二、青海林业发展的基本经验与教训	17
三、青海林业发展存在的问题	18
四、青海林业发展的基本特征	23
五、青海生态环境的基本特征	27
六、青海林业发展的比较优势和劣势	29
第三章 青海林业肩负的历史重任.....	31
一、构筑以森林与草地植被为主体的国土生态安全保障体系 是青海林业的首要任务	31
二、不断满足经济社会日益增长的对森林产品和服务的需求 是青海林业的重要任务	32
三、推进生态文明进程是青海林业建设的根本任务	32
四、改善农牧业结构，增加农牧民收入是青海林业建设的基本要求	33

第二篇 青海林业在国家与区域发展中的战略地位和作用

第四章 青海林业生态定位——区域生态环境建设的主体.....	35
一、青海林业是江河源生态保护与恢复的主体	35

二、青海林业是高原高寒生物多样性保护的主体	38
三、青海林业担负着高寒湿地保护的的重大责任	40
四、青海林业是荒漠化防治的主导	42
五、青海林业是区域农业生态安全的屏障	43
六、青海林业是改善人居环境的重要组成部分	44
第五章 青海林业产业定位——具有广阔前景的区域战略产业	45
一、青海林业产业是以高原生态旅游为主体的新兴产业	45
二、青海林业产业是以森林生物资源利用为特色产业	46
三、青海林业在青海区域经济中地位	47
第三篇 青海林业发展战略	
第六章 战略思路	48
一、树立林业发展新观念	48
二、协调林业发展重大关系	49
第七章 战略思想	52
一、战略思想	52
二、战略方针	53
第八章 战略目标与布局	55
一、战略目标	55
二、林业发展区划	57
三、战略布局	61
第九章 发展模式	71
一、发展模式	71
二、战略途径	72
三、战略步骤	72
第四篇 重点战略问题	
第十章 天然林资源保育战略问题	73

一、天然林资源现状	73
二、天然林资源保护工程实施情况及存在的主要问题	73
三、战略思路	74
四、战略目标	75
五、战略重点	76
六、战略措施	77
第十一章 退耕还林战略问题	79
一、退耕还林的意义	79
二、退耕还林实施情况及主要问题	80
三、战略思路	82
四、战略目标	82
五、战略重点	83
六、战略措施	84
第十二章 三北防护林建设战略问题	87
一、现状、成绩及主要问题	87
二、战略目标	92
三、战略重点	93
四、战略措施	95
第十三章 荒漠化防治战略问题	102
一、青海省荒漠化现状	102
二、战略目标	104
三、战略重点	105
四、战略措施	109
第十四章 野生动植物保护及自然保护区建设战略问题	111
一、野生动植物资源状况	111
二、野生动植物保护及自然保护区建设现状	112

三、战略思路	113
四、战略目标	114
五、战略重点	115
六、战略措施	116
第十五章 湿地保护战略问题	119
一、青海省湿地资源概况	119
二、青海省湿地保护现状	123
三、战略目标	124
四、战略重点	125
五、战略措施	126
第十六章 城市林业发展战略问题	129
一、青海城市林业现状及发展城市林业的必要性	129
二、战略目标	133
三、战略重点	135
四、战略措施	137
第十七章 森林灾害防治战略问题	143
一、森林火灾防治战略问题	143
二、森林病虫害防治战略问题	149
第十八章 林业产业发展战略问题	156
一、林业产业发展现状	156
二、林业产业发展中的主要问题	157
三、战略思路	159
四、战略目标	160
五、战略布局	161
六、战略重点	162
七、战略措施	164

第十九章 科技发展战略问题	167
一、战略目标	167
二、战略重点	168
三、战略措施	170
第二十章 人才开发战略问题	172
一、人力资源现状与问题	172
二、战略目标	173
三、战略重点	174
四、战略措施	175
第二十一章 林业政策战略问题	178
一、资金政策	178
二、财税政策	180
三、产权政策	180
四、产业政策	182
五、管理政策	183
第二十二章 林业投入战略问题	186
一、现行林业投入所存在的问题	186
二、林业发展的投入需求分析	188
三、林业投入策略及投入结构	190
第五篇 实现青海林业发展战略的保障体系	
第二十三章 建立长期稳定的政府支持林业建设的资源配置体系	194
一、建立以政府投入为主体的林业投入体制	194
二、建立支持青海林业建设的政策措施体系	195
三、建立健全林业资金使用的监管制度	198
第二十四章 建立规范有序的经营体系和运行机制	200
一、建立林地使用与流转制度	200

二、建立国有林区的公益型现代林业管理体制	202
三、推行林业分类经营	202
第二十五章 强化科技支撑和人力资源保障体系	204
一、发挥科技对林业建设的强大支撑作用	204
二、加强林业人力资源开发	205
第二十六章 建立健全与国家林业法规相配套的地方法制体系	207
一、青海林业法治的现状	207
二、林业法治存在的问题	209
三、加强林业法治建设的措施	211
第二十七章 建立与国际接轨的新型合作交流体系与机制	218
一、充分认识青海参与林业国际合作的重要性	218
二、青海林业国际合作的战略途径	218
参考文献	221

第一篇 青海林业发展态势

第一章 青海林业面临的发展机遇与挑战

青海是我国主要江河的发源地，是我国生态地位极端重要、生态环境极端脆弱的省。随着经济全球化和林业国际化进程的不断加快，国内外日新月异的林业发展趋势为青海林业带来了前所未有的发展机遇与挑战。

一、世界林业发展趋势给青海林业发展带来的机遇

(一)森林问题已成为当今世界环境与发展的关键，促使人们对青海林业生态战略地位的认识更加深化

环境与发展是当今世界的两大主题，保护和改善生态环境是全人类面临的共同挑战。日益恶化的生态环境所造成的资源体系和经济贫困化已危及社会经济体系的稳定，引起了国际社会的广泛关注，成为 21 世纪人类生存与发展的重大问题。

森林是陆地生态系统的主体，是自然界最丰富、最稳定和最完善的储碳库、基因库、资源库、蓄水库和能源库，具有调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙、改良土壤、减少污染等多种功能，对改善生态环境、维持生态平衡、保护人类生存发展起着决定性的和不可替代的作用。在各种生态系统中，森林生态系统对地球上生物界特别是对人类的影响最直接、最重大，也最关键，离开了森林的庇护，人类的生存与发展就会失去依托。

随着全球自然资源的日益匮乏和生态环境的持续恶化，森林以其巨大的、不可替代的作用，成为当今世界环境与发展核心与焦点。以森林为经营对象的林业，以其保护性和生产性的特征，积极参与和协调社会——经济——环境大系统的循环，也因此使其在全球人口、环境与发展格局中的地位和作用，越来越受到国际社会的普遍关注。特别是 1992 年 6 月联合国环境与发展大会以后，森林问题全球化已是大势所趋。与林业有关的具有法律约束力的国际公约、协定、议定书以及目前暂不具备法律约束力的国际林业进程和相关国际组织森林准则，对各国林业的发展

正在产生不同程度的影响,林业已不仅仅是某一区域和国家自己的事务,而是关系世界环境与发展的全球化问题。积极帮助发展中国家发展林业,保护森林,也逐渐成为发达国家的共识。正如联合国环境与发展大会秘书长莫里斯·斯特朗所提出的“在推动环境与经济领域一体化这件事情上,为协调国家利益和全球范围的环境保护利益方面取得一致意见,没有任何别的问题比林业更重要的了”。国际社会对林业的普遍重视,将使中国政府和广大群众对青海林业战略地位的认识更加深刻,对青海林业发展更加关注。

(二)促使森林资源达到消长平衡已成为世界各国林业发展的共同目标,加快少林地区林业发展是我国增加森林资源的主要途径,青海林业进入了一个新的发展时期

自20世纪70年代以来,世界森林资源呈现两种截然不同的消长趋势,即发展中国家的森林资源大幅度下降,发达国家的森林资源缓慢增加。尤其是在1992年6月联合国环境与发展大会召开后的10年间,全球平均每年消失的森林面积仍达 $900 \times 10^4 \text{hm}^2$,而且这种趋势仍将持续相当长的时间。努力遏制全球森林资源下降,促使全球森林资源消长平衡,扭转和改善全球生态环境持续恶化局面,已成为世界各国林业发展的共同目标。

我国在世界上仍属发展中国家,但作为一个负责任的发展中国家,为履行国际义务,一是多年来十分重视对森林资源消耗的调控工作。据全国第五次森林资源清查汇总结果,目前我国森林面积和蓄积已实现“双增长”,森林覆盖率持续增加,活立木生长量大于消耗量,用材林生长量与消耗量基本持平,且略有节余。但森林质量持续下降,单位面积蓄积量和可利用资源进一步减少。二是多年来十分重视扩大森林面积和增加森林资源。我国是一个少林国家,特别是西部地区更是缺林少绿,为此,我国一直将加快西部少林地区林业发展作为增加森林资源的一个主要途径。青海具有大力发展林业的广阔地域空间,又是整个国家发展战略中保护和发展的重点地区,因此,青海林业的发展必然会得到国家的重视和扶持。

(三)强调生态优先,实施可持续经营,已逐渐成为现代森林经营的主调,给以生态建设为主的青海林业发展带来极大的鼓舞和鞭策

林业的可持续发展主要取决于森林的可持续经营,因此,解决森林的可持续经营问题就成为解决环境与发展问题的最主要和最直接有效的途径和手段。

森林经营理论自诞生以来,为适应经济社会发展及生态环境保护对林业发展的要求,200多年来一直处于不断发展和完善之中,先后经历了“森林永续经营理论”、以森林永续收获为核心的“法正林理论”“近自然林业理论”和20世纪80年代末才提出的“森林生态系统经营理论”等的不断丰富、补充和完善。但是,促使森林经营理论真正变革的是1992年联合国环境与发展大会,世界各国首脑签署了《21世纪议程》《关于森林问题的原则声明》,形成了可持续发展和森林可持续经营理论,将可持续经营作为森林经营和林业发展的目标,把当代人的利益和后代人的利益,把务林人的利益和全社会的利益,把林业的经济效益、生态效益和社会效益全部纳入决策的视野,给予同样的重视;将林业发展与社会整体、全局和长远利益有机地结合起来,极大地丰富和发展了森林经营理论的内涵。同时,随着人们对森林功能认识的进一步提高,森林利用逐渐由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主转变,由以工业利用为主向以生态效益为主、发挥森林多种效益的方向转变,林业在国民经济和社会发展中的主体地位和重要作用也相应发生了变化,林业的生态公益效能不断增强。为适应国际社会与本国对林业发展和生态环境保护的要求,世界各国纷纷调整林业发展战略,将森林可持续经营作为各国林业发展的指导思想和理论基础。尽管各国调整的广度和深度因社会经济发展水平不同存在很大差异,但其共同点都是森林经营更加强调和注重发挥森林的生态和社会效益。这一森林经营理念的确立和弘扬,将给因地处高寒、木质林产品缺乏竞争力的青海林业的发展,带来极大的鼓舞和鞭策。

(四) 大力发展人工林和加快社会林业发展,已成为世界各国缓解资源供需矛盾和保护生态环境的重要手段与途径,对全面推动青海林业发展具有重要的启迪和引导作用

人口、经济的持续增长,对资源、环境的压力日益加重,使得世界木材和林产品的供需矛盾日趋突出。而全球天然林资源,特别是热带雨林资源的数量减少和质量急剧下降,已引起国际社会的普遍关注。大力发展和营造人工林,并积极推动社

会林业（包括乡村社会林业、城市社会林业和特殊社区林业等 3 种类型）的发展，不仅能够大幅度增加木材及林产品产量以缓解供需矛盾，而且能够迅速建立起卓有成效的国家森林生态防护体系并保障天然林不致减少，同时还能积极促进区域经济发展以解决当地劳动力就业问题。因此，自 20 世纪以来，特别是近三四十年，不论是发达国家还是发展中国家，不论是森林资源较少的国家还是森林资源丰富的国家，都非常重视发展人工林和社会林业，把大力营造人工林和加快社会林业发展，作为一种既能满足经济社会发展需要，又能保护和改善生态环境的重要手段和途径。

我国是人工造林和保存面积最大的国家，但同时也是世界上人口最多的国家和世界上人均森林资源较少的国家。据全国第五次森林资源清查结果，我国森林覆盖率为 16.55%，单位面积蓄积 $78\text{m}^3/\text{hm}^2$ ，人均森林面积 0.128hm^2 ，人均森林蓄积 9.048m^3 。而世界平均数为：森林覆盖率 29.6%（联合国粮农组织《2001 世界森林状况》对 2000 年全球森林资源的评估结果，下同），单位面积蓄积 $114\text{m}^3/\text{hm}^2$ ，人均森林面积 0.65hm^2 ，人均森林蓄积 72m^3 。与世界平均数相比，我国的森林资源还有很大差距，特别是人均森林面积和蓄积在世界 100 名之后。因此，大力发展人工林，加快社会林业发展将是我国林业发展的一个主要方向。青海地处我国主要江河的源头区域，具有极为重要的生态区位，但其森林覆盖率处于全国末位，有林地面积、活立木总蓄积等也均处于全国的后五位，具有发展林业的较大空间。随着国家对林业和生态建设投入的力度不断加大，将为青海加强天然林保护，大力发展人工林和加快社会林业发展带来新的机遇。

二、国家实施可持续发展战略给青海林业发展带来的机遇

（一）国家实施可持续发展要求加快青海林业的发展

可持续发展是社会、经济、人口、资源和环境的协调发展和人的全面发展，它主张世界上任何地区、任何国家的发展不能以损害别的地区、别的国家的发展能力为代价，主张当代人的发展不能以损害后代人的发展能力为代价。

我国是一个人口基数大、人均资源少、生态环境先天脆弱，而经济发展处于高

速增长期的发展中国家，为避免重蹈发达国家以资源与环境换取经济发展的覆辙，我国政府一直十分重视国民经济和社会需要与资源、生态环境的协调发展。特别是1992年联合国环境与发展大会之后，为保障中华民族千秋万代能够繁荣昌盛，以江泽民同志为核心的第三代领导集体，高瞻远瞩，运筹帷幄，大力推动我国坚定不移地加快走文明发展道路，实施可持续发展战略。在1995年9月党的十四届五中全会上，江泽民同志就提出了“在现代化进程中，必须把实施可持续发展作为一项重大战略”。1996年3月，第八届全国人大第四次会议批准《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，第一次把可持续发展与科技兴国并列为国家战略。1997年9月，在党的“十五大”报告中，明确提出要“实施科教兴国战略和可持续发展战略”。2001年7月1日在建党80周年纪念大会上，江泽民同志全面阐述了我国可持续发展战略：“坚持实施可持续发展战略，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系，改善生态环境和美化生活环境，改善公共设施和社会福利设施，努力开创生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。”2002年3月，在中央人口资源环境工作座谈会上，江泽民同志再次强调指出，“为了实现我国经济和社会的持续发展，为了中华民族的子孙后代始终拥有生存和发展的条件，我们一定要按照可持续发展的要求，正确处理经济发展与人口资源环境的关系，促进人和自然的协调与和谐，努力开创生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。”

与此同时，我国紧锣密鼓地相继制定了一系列法律法规以及各重点领域的目标与行动纲领，把可持续发展贯穿到整个国家的经济建设、社会公平、文明进步和生态建设、环境保护的各个领域，落实到国家的经济建设和社会发展规划与远期规划当中。最高决策层对实施可持续发展战略的全面推行，以及所取得的辉煌成就，高度体现了“一个民族对于自身发展的审慎选择；一个时代对于生态环境的整体关怀；一个国家对于全球思考的伟大贡献”。

青海是我国生态地位极端重要、生态环境又极端脆弱和恶劣的地区，由于过去过度垦牧，缺乏保护，导致出现草场退化、土壤沙化、水土流失严重、荒漠化加剧、湿地萎缩、生物多样性遭到破坏等一系列生态问题。多年来虽经多方治理，但局部