

# 我国林业面临的挑战与发展战略

经济学院 赵 涛

**【摘要】** 进入新世纪我国林业发展面临新挑战。本文总结我国林业建设取得的主要成就、我国林业发展基本经验;提出我国林业的发展战略,即提出总体布局、加快林木良种化进程、突出抓好森林经营、建立健全营造林质量监管体系、加快发展绿色富民产业、加快木材战略储备生产基地建设、大力提升林产工业、发展林业战略性新兴产业。

**【关键词】** 国有林场 林业建设 森林资源 生态安全

## 一、我国林业发展面临挑战

### (一) 林业建设取得的主要成就

#### 1. 森林保护意识持续增强

加强生态建设,维护生态安全,是21世纪人类面临的共同主题,也是我国经济社会可持续发展的重要基础。党的十六大报告把可持续发展作为社会文明发展的重要内容。党中央、国务院作出了《关于加快林业发展的决定》,明确提出要建设山川秀美的生态文明社会,首次把生态文明建设纳入了建设文明社会的范畴。党的十六届三中全会提出以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观,要求必须统筹人与自然的和谐发展,实现经济发展与人口、资源、环境相协调。要把科学发展观贯穿于发展的全过程。可持续发展战略关系中华民族的长远发展,事关子孙后代的福祉,具有全局性、根本性、长期性。实施可持续发展,建设生态文明,是科学发展观的基本要求。生态文明是人类认识较晚的一种新的文明形态。它与物质文明、政治文明、精神文明和社会文明一起构成人类文明。生态文明要求的不是单纯的征服自然、改造自然和人定胜天,而是顺应自然、把握规律、运用规律,实现与自然的和谐发展;要求人类不仅利用自然、索取自然,同时还要保护自然、补偿自然,与自然和谐相处;不仅要确保当代人在利用资源、获取利益上的权利平等(即代内公平),而且又要求当代人与后代人在利用自然、享用自然上的权利均等(即代际公平)。近些年来,树立和落实科学发展观,实施可持续发展,在大力发展以绿色产业为主体的生态环保型效益经济,努力保护和建设良好生态环境,积极创建生态文明,持续

增强可持续发展的能力方面,取得了初步成效。

## 2. 林业经济持续壮大

“十一五”期间,我国林业经济继续保持了较快发展的势头,产业规模迈上新台阶。全国林业经济总产值从2006年突破1万亿元,到2010年达到2.28万亿元;林产品进出口总额由“十五”末期的400亿美元增长到“十一五”末期的963亿美元,林业经济结构调整迈出新步伐。近年来,我国县域层面的林业特色产业集群初步形成,木竹加工、花卉苗木、木本油料产业快速发展,野生动植物繁育利用、森林旅游、林下经济等新兴产业成为林业经济新的增长点,其经营模式与取得的经验主要有:因地制宜,立足区位优势,培育特色产业;强化政策扶持,激发产业发展活力;依靠科技创新,促进产业转型升级;以市场为导向,延伸产业发展链条;发挥龙头企业的带动作用,促进产业集群发展;挖掘传统文化,提升产业品牌内涵。壮大林业县域经济、促进现代林业发展,是时代赋予的光荣而艰巨的任务,需要各地、各级政府高度重视,通过分类指导,促进林业县域经济差别化、协同化发展;将林业“双增”目标分解到全国各县域,确保任务有效完成;采取有力措施加强林业示范县建设;扶持壮大县域林业龙头企业;深化集体林权制度改革,创新林业经济发展模式。我国林业经济初步形成了以市场需求为导向、基地建设为手段、精深加工为带动、多主体共同发展的新格局。龙头企业持续涌现,企业建基地、基地连农户的模式对产业发展推动作用明显。

## 3. 林区民生得到改善

长期以来,国有林场在维护国家生态安全、培育后备森林资源、为国家经济社会发展做出巨大贡献的同时积压了大量的历史欠账。林场职工生产生活条件差,收入低,贫困面大,成为我国现阶段最为突出的弱势群体。实施国有林场危旧房改造,改善国有林场职工居住条件,成为广大国有林场职工的多年期盼。近年来,通过改善林区民生,启动实施林业棚户区(危旧房)改造工程,林区职工收入持续提高,生活条件持续改善,养老、医疗等社会保障基本覆盖林区职工。林区安全饮水、林区部分道路、林区供电、林区广播电视等基础设施建设也取得了新发展,为进一步改善林区民生奠定了良好基础。

## 4. 生态建设取得明显成效

“十一五”期间,林业重点生态工程稳步推进,工程区生态状况明显改善。除了绿色版图不断扩张、山川越来越秀美之外,农民的生产、生活环境也悄然发生着变化。通过发展林业产业,推进重点区域绿化等措施,农民的收入越来越多了,绿色离人群也越来越近了,生活质量得到显著提升。“国土增绿、农民增收”是我国林业发展的目标。为此,我国把生态建设和农民增收有机结合起来,大力发展以核桃为主的干杂果经济林产业、以森林公园为主的生态文化产业、以速生丰产林为主的商品林培植产业,以及种苗花卉产业、林下种养产业、清洁能源产业、以林产品精深加工为主的林产工业等七

大林业支柱产业。森林旅游作为我国林业的第一大产业发展迅速。近年来,全国新建森林公园,拓宽了林场职工再就业门路,有力带动了周边地区发展二、三产业。绿色越来越多,离人群越来越近,无论是道路两旁还是景区周边,大片的绿色让人赏心悦目。为了提高群众生活质量,我国把造林绿化与改善人居环境相结合,组织实施了以“身边增绿”为主的八大重点区域绿化工程,加快了村镇周围、道路两旁、河流两岸、旅游景点、出入境口、大中城市等人口密集区域绿化。这些工程的实施,使绿化初具规模,城乡人居环境显著改善。为实现“生态受保护、农民得实惠”的林改目标,我国进一步深化集体林权制度改革,完善林木采伐管理机制,落实生态效益补偿制度,建立健全森林资源资产评估机制,推进集体林权流转,扶持发展林业合作组织,支持林农发展林下经济和其他林业产业。目前,各地已建成林权交易市场,人工商品林采伐试点发展顺利,林权抵押贷款逐步推进。山青了,水绿了,农民也富裕了,农民在生态建设中得到了更多实惠。

#### 5. 生态文化体系建设发展顺利

“十一五”以来,生态文化理论体系和组织体系逐步完善,实现了生态文化建设的良好开局。一是全社会生态文明观念明显增强。中央作出建设生态文明的战略决策以来,形成了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设“五位一体”的现代化建设格局,进一步丰富和发展了科学发展观的内涵。建设生态文明成为各级党委、政府和全社会的共同行动,江西、福建等省把春节团拜改成了植树活动,重庆、山西、河南、广西、内蒙古、黑龙江、辽宁等省区市纷纷加大造林绿化的力度。“生态立省”“生态立市”“生态立县”,“既要金山银山,更要绿水青山”成为地方各级党政领导的执政理念,加强生态建设、加快林业发展成为各地发展规划的重要内容,创建森林城市成为市长们的不懈追求,目前已有贵阳、沈阳、长沙等22个城市成为国家森林城市。二是生态文化建设成绩斐然。我国成立了生态文化协会,学者们深入研究生态价值观、生态道德观和生态发展观、生态消费观、生态政绩观等问题,取得了一批重要理论成果,创作了一批富有震撼力的生态文学、影视和艺术作品,涌现出《天狗》《踏界》《龙顶》《绝处逢生》《森林之歌》《从吴起开始》等精品力作,整理出版了《中华大典·林业典》。三是林业宣传影响广泛。围绕林业改革发展的中心工作,各地、各部门开展了丰富多彩的林业宣传活动,中央媒体每年刊播林业稿件1万多条。广泛深入的宣传活动,使林业政策深入人心,林业行业精神得到弘扬,生态文化知识广泛普及。四是生态文明教育活动扎实开展。教育部与共青团中央共同确定了30个国家生态文明教育基地,成功举办了森林城市论坛、生态文化论坛、生态文明高层论坛、绿博会、花博会等宣传教育活动,强化了全社会的生态文明观念。

#### (二) 现阶段我国林业发展呈现的基本矛盾

第一,森林资源增长与木材供应不足并存,木材供需矛盾十分突出,对森林资源压

力日益加大。清查结果显示,我国森林覆盖率由 20.36% 提高到 21.63%,森林面积由 29.31 亿亩增加到 31.15 亿亩,森林蓄积量由 137.21 亿立方米增加到 151.37 亿立方米;与此同时,我国木材消费量也急剧增长,这种态势还将继续发展。

第二,森林资源总量提升与森林粗放经营并存,提高森林质量潜力巨大,加强森林经营势在必行。清查结果显示,我国每公顷森林蓄积量和年均生长量均有所增加,分别达到 89.79 立方米和 4.23 立方米,过熟林和混交林比例分别上升 3 个百分点和 2 个百分点。同时,我国森林的 65% 是中幼林,单位面积蓄积量不到世界平均水平的 70%,森林经营、森林质量和林地生产力均处于较低水平。

第三,生态改善与生态退化并存,自然生态系统依然十分脆弱,生态资源总量依然严重不足。清查结果显示,全国森林植被总碳储量达到 84 亿吨,森林、湿地的生态服务功能年价值量分别超过 13 万亿元和 10 万亿元,湿地保护面积达到 3.5 亿亩,沙化、石漠化土地分别减少 8 587 平方公里、9 600 平方公里,国家重点保护野生动植物数量稳中有升。同时,质量好的森林不足 20%,自然湿地严重萎缩、功能退化,土地沙化和石漠化危害依然严峻,野生动植物依然面临严重威胁。

第四,生态需求增加与资金投入不足并存,资金短缺依然是林业生态建设重要的瓶颈制约。我国林业肩负着近 80 亿亩林地、湿地、沙地的治理保护任务。林业投入大幅度增加,但依然严重不足,平均每亩每年投入不足 20 元,与实际需要差距较大。

第五,林业产业快速发展与林区民生问题突出并存,发展绿色富民产业、改善林区民生的任务仍然十分艰巨。林业产业快速发展,促进了农民就业增收,但林区职工、林农群众收入低,林区基础设施落后,民生问题突出。

第六,社会高度关注与生态破坏严重并存,增强生态意识、遏制生态破坏依然任重道远。生态问题日益受到重视和关注,生态系统也受到经济活动的巨大影响。我国侵占林地、破坏湿地的现象十分严重。清查结果显示,5 年间已有 1.2 亿亩林地转为非林地,每年流失林地高达 2 418 万亩。

第七,林业科技进步与生产技术落后并存,提升林业发展质量效益还有很大空间。进入新世纪以来,我国林业取得了近万项科技成果,但林业生产技术水平仍然很低,林业科技进步贡献率仅为 43%,林地平均产出率只有耕地的一半左右。

第八,战略机遇与严峻挑战并存,用好机遇、应对挑战已成为各级林业部门面临的重大考验。我国林业发展条件日益优化,林业国际化程度日益增强,但也面临着严峻挑战和巨大压力。

上述八个“并存”的基本矛盾表明,我国林业正处于恢复发展阶段。森林总量不足、质量不高、功能不强、分布不均的基本林情没有根本改变,生态资源不足与日益增长的生态民生需求之间的矛盾仍然十分突出。

### (三) 当前林业发展面临的新形势

在全球变暖的大背景下,台风、海啸、洪涝灾害等极端气候事件发生的频率在急剧增加,并且有强度和破坏力不断增加的趋势,再加上涉林敏感事件不断增多,林业应急由偶发状态向常态化发展趋势明显。

林业基础设施相对薄弱。由于体制机制等历史原因,许多国有林区和林场在30年的改革开放进程中,既没有享受到市政建设政策,也没有享受到国家的一系列支农惠农政策,国有林区、国有林场生产、生活条件都比较差,抵御自然灾害能力较弱。

森林经营相对落后。我国人工林面积较大,树种单一,林分结构稳定性差,防灾减灾能力较弱。

没有建立科学完善的林业突发事件应急管理机制。林业主动防灾减灾意识不强,防灾减灾教育薄弱,缺乏对林业灾害发生和防范规律的研究,缺乏林业防灾减灾专门人才,没有形成防灾减灾的科学体系和应急机制。

林业灾后恢复重建任务十分艰巨。一是重建任务重。据初步规划,近年的两次灾害共需国家投资近500亿元恢复生态公益林1.6亿亩,需重建林区道路5.52万公里,水、电、通讯设施12.54万公里,需重建森林防火瞭望塔1565座。二是恢复周期长。与其他行业不同,森林生态系统的修复周期较长,专家预测,苗圃恢复正常生产需1~2年,新造林地恢复需2~3年,竹林需6~7年,林木良种基地恢复需10~15年,杉木、马尾松等用材林恢复需20年。森林生态系统恢复需要几十年甚至上百年的时间,一些特有的生态系统已无法恢复。三是种苗缺口大。两次灾害对林木种苗业造成的损失惨重,仅雨雪冰冻灾害就损毁造林绿化苗木近103亿株,目前19个雨雪冰冻受灾省市区造林绿化任务所需种苗供需缺口达27亿株。四是自我恢复能力弱。林业重灾区由于多数地处偏远山区和贫困地区,山高坡陡,交通不便,基础设施薄弱,经济社会发展相对滞后,增加了恢复重建的难度,推进生态建设向纵深发展日益艰难。

绿化造林难度加大。随着近年来林业建设的快速发展,条件较好的宜林荒山荒地基本已实现绿化,下一步的造林绿化重点将主要集中在“三北”地区、南方石漠化及干热河谷等地区。这些地区的生态环境恶劣,立地条件差,造林成本高,成果巩固难,生态建设将进入完善森林布局、攻克绿化难关的攻坚阶段,这将是下一阶段林业发展的主要特征。

生态公益林管护难度加大。随着我国集体林权制度改革的全面铺开,林地和林木价格大幅上涨,农民经营商品林的收益显著增加,而管护公益林的补偿标准偏低,受比较效益的影响,农民管护公益林的积极性受到影响,公益林管护将面临新的难题。

提高林农造林积极性的难度加大。福建、江西、浙江、辽宁等集体林权改革试点省由于自然条件优越,营林收益高,林农耕山致富的愿望强烈,农民造林积极性高。但我国北方,尤其是广袤的西北地区,由于自然条件恶劣,造林经济收益低,农民投入生态

建设的积极性不高,这将成为困扰当前和今后一个时期林业生态建设深入发展的主要问题。

林产品供求矛盾日益突出。从国内情况看,受冰雪灾害造成的大量倒木、倒竹,以及平原绿化木材产量逐渐增加的拉动影响,短期内将造成国内木材市场供应量增加,而从较长期间来看,由于市场对木制品需求持续旺盛,冰雪灾害造成的森林资源损失需要很长时间才能恢复,将会造成林产品加工业原材料紧张。这些因素都将促使国内木制品原材料价格上涨,稳定林产品市场保障供给的难度正在增加。

经济社会发展对林业的需求日益增多。随着全球气候变暖、能源危机、粮价上涨等问题的出现,经济社会对林业的需求与期待也不断增加,除提供生态产品、林产品之外,林业的碳汇功能、能源替代功能、缓解粮油危机等方面的功能日益受到社会关注。

能源林发展遭遇瓶颈。受原料林基地建设周期较长、下游加工企业建设布局等因素的影响,原料栽培和加工业发展处在相互观望的两难境地,难以形成有机联系、协调发展的“原料—加工体系”。如何实行战略性栽培储备工程,加强宏观整体协调力度,从根本上解决制约林木生物质能源发展的瓶颈问题,将是一项繁重的任务。

发展碳汇林动力减少。受美国次贷危机的影响,全球经济形势放缓,从而造成林业应对气候变化、促进林业发展的环境成本增加,动力减弱。

## 二、我国林业的发展战略

### (一) 充分认识林业在推动科学发展中的地位

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,根据党的十七大的战略部署,结合国内国际形势的新变化,确定了“十二五”时期我国经济社会发展的指导思想、目标任务和重大举措,对今后5年的发展作出了全面部署。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确提出,以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线,强调坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点,并对“加快建设资源节约型、环境友好型社会,提高生态文明水平”作出了专门论述。这为我国林业发展指明了前进方向、提出了更高要求。林业部门应深刻理解领会、深入贯彻落实《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》精神,充分认识林业的重要地位和作用,更好地发挥林业的多种功能,加快建设现代林业,建设生态文明,为推动经济社会科学发展、实现“十二五”时期的目标任务贡献力量。

林业是一项重要的公益事业和基础产业,在国民经济和社会发展全局中具有战略地位。2009年召开的中央林业工作会议进一步确立了林业的“四个地位”:林业在贯彻可持续发展战略中具有重要地位,在生态建设中具有首要地位,在西部大开发中具

有基础地位,在应对气候变化中具有特殊地位;明确赋予了林业“四大使命”:实现科学发展必须把发展林业作为重大举措,建设生态文明必须把发展林业作为首要任务,应对气候变化必须把发展林业作为战略选择,解决“三农”问题必须把发展林业作为重要途径。这是中央在新的历史时期对林业的最新认识成果,深刻揭示了林业在我国加快转变经济发展方式、推动科学发展中的重要地位。

保护生态环境、实现生态良好需要发挥林业的主体作用。林业是生态的重要组成部分,能够有效保护人类生存基础,拓展人类发展空间。加强生态保护是加快转变经济发展方式、实现科学发展的重要着力点,也是提高人民群众生活质量的必然要求。我国生态状况脆弱,森林资源整体生态功能较低,土地沙化、石漠化严重,水土流失造成土地质量下降并对生物多样性形成威胁,天然湿地剧减直接影响淡水资源安全。推动科学发展,必须提高我国生态承载力和可持续发展能力,这就需要充分发挥林业的生态主体作用,加快构筑国土生态安全屏障。

推动经济结构战略性调整需要发挥林业维护资源能源和粮食安全的重要功能。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出,坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向;树立绿色、低碳发展理念,大力发展循环经济,加强资源节约和管理,加强现代能源产业体系建设,保障国家粮食安全。我国木材及林产品需求一直呈刚性增长,耕地稀缺已成为我国粮食增产的最大制约,石油资源供应严重不足。我国森林生态系统生物量占全国陆地植被生态系统生物量的70%,有46亿亩林地和丰富的木本粮油树种,森林是仅次于煤、石油、天然气的第四大能源。大力发展林业,对于优化经济结构、维护国家资源能源和粮食安全具有战略意义。

保障和改善民生需要充分发挥林业促进就业和增收的巨大潜力。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》要求,扩大就业和增加劳动收入,拓宽农民增收渠道。我国现有林地面积是耕地面积的2.3倍,林地的开发潜力巨大。解决“三农”问题的一个现实选择是调整农村产业结构,充分挖掘林地潜力,积极发展林产品加工业、森林旅游业等,促进农、林、牧、副、渔协调发展,对农民就业形成“磁吸效应”,对农民增收形成“倍数效应”。近年来推行的集体林权制度改革,显著促进了农民就业和增收,直接惠及近3亿农民。

应对气候变化需要增加森林碳汇、提升减缓气候变化的能力。应对气候变化,不仅是人类社会共同面临的严峻挑战,也是我国实现科学发展必须着力解决的重大问题。森林是陆地最大、最经济的吸碳器,木质林产品是重要的储碳库,林木生物质能源可以部分替代化石能源。近年来,我国持续大规模开展退耕还林和植树造林、增加碳储存取得了突出成绩,赢得了国际社会的广泛赞誉。

推动文化大发展、大繁荣需要积极建设生态文化。《中共中央关于制定国民经济

和社会发展第十二个五年规划的建议》提出,推动文化大发展、大繁荣,提升国家文化软实力。生态文化是中华优秀传统文化的重要内容,是生态文明建设的重要基础。积极建设生态文化,可以引领全社会学习生态知识、树立生态道德、践行生态文明,形成人与自然和谐相处的生态价值观。自然保护区、森林公园、湿地公园等是生态文化的重要载体,林业在生态文化建设中扮演着重要角色,发挥着积极作用。

## (二)我国林木良种化进程全面推进

一批国家级和省级重点林木良种基地得以确立。国家林业局确定了131处国家重点林木良种基地,这些基地大多是20世纪七八十年代建设的“部省联营”良种基地,是我国主要用材林、防护林和木本粮油树种重要的良种生产基地。此外,山东、江苏、山西、河南等省区确定了一批省级林木良种基地;同时对重点林木良种基地进一步加强管理。根据国家林业局下发的《关于加强国家重点林木良种基地管理工作的通知》,各省(区、市)按《通知》要求,对各基地进行了调查分析,分别制定了基地发展规划(2009~2015年),119处国家重点林木良种基地编制完成了规划。

林木种质资源清查工作陆续展开。截至目前,有16个省(区、市)完成了全省或重点林木种质资源清查工作。部分省(区、市)编辑出版了全省林木种质资源材料汇编,如浙江省编印出版了《浙江省林木种质资源材料汇编》,对11个市林木种质资源简况和杉木等重点树种种质资源建设详情及35年来浙江省林木种质资源收集保存工作进行了阶段性的综合总结,并向社会公布可供利用的林木种质资源目录。

开展重点林木种质资源库建设。国家林业局确定了13处国家林木种质资源库,继续建设6处林木种质资源项目。这些林木种质资源库收集保存了我国主要造林树种育种资源。各省(区、市)进行了一些树种资源的收集保存利用,如山东省组织实施了“山东(暖温带)珍稀、濒危树种种质资源保护与利用建设项目”,收集了12个树种300多份种质资源。

加大林木良种审定力度,规范林木良种推广使用。国家林木品种审定委员会和各省级林木品种审定委员会审定了一批生产急需的林木良种。据不完全统计,2009年,全国审定通过林木良种223个,其中通过国家级审定的林木良种24个,通过省级审定的林木良种199个;同时,积极争取建立林木良种补贴制度。一些省区已经开始了林木良种补贴试点工作,制定了林木良种补贴管理办法,如河南省从2007年开始,省财政每年拿出1200万元,用于扶持优质林木种苗培育(优质苗补助),2009年对全区9个地州26个县市的核桃、红枣等8个树种进行补贴试点,实施补贴面积91015亩。这些补贴政策的落实,对于林木良种基地的建设和林木良种的推广使用、优质苗木培育发挥了重要作用。

## (三)突出抓好森林抚育经营是根本途径

开展森林抚育经营是转变林业发展方式、推进科学发展的迫切需要。过去由于投

人不足,森林抚育欠账多,森林整体质量不高。要实现森林的可持续发展必须转变发展方式,从注重造林绿化向造林绿化与森林经营并重转变,从粗放经营向集约经营转变,走内涵式发展道路,促进林业科学发展。目前,通过造林增加森林面积的潜力小,而通过抚育经营增加森林蓄积量的潜力大。今后应当发挥南方水热条件好、林木生长快的优势,加强森林抚育经营,改造低产低效林,增加森林蓄积量。

开展森林抚育经营是促进农民增收、实现兴林富民的根本途径。林业是山区农民的主要产业,山区发展的希望在山,潜力在林。要进一步引导、鼓励和支持广大农民在自己的林地上开展森林抚育经营,充分挖掘林地的生产潜力,提高单位面积木材产量,有效促进农民增收致富。

开展森林抚育经营是培育后备资源、建设国家木材战略储备基地的核心内容。目前,我国木材消费有一半以上依赖进口,随着人口的增加和经济社会的发展,木材供需矛盾将更加突出。因此,必须居安思危、未雨绸缪,在现有的森林中选择立地条件较好、有培育前途的林分开展抚育经营,在短时间内增加高质量的后备森林资源,打造具有一定规模的木材战略储备基地,维护我国木材安全。下一步,林业部门将以“调结构、增资源、提质量、增效益”为主线,以抚育间伐、定向培育、低效林改造为重点,以重点工程项目为载体,以先进科技为支撑,以机制创新为动力,遵循自然规律和经济规律,努力推进森林抚育经营工作的四大转变,即在资源培育上,由以数量扩张为主向数量与质量并重转变,由粗放经营向集约经营转变;在经营模式上,由注重短轮伐期的纯林经营向长、中、短期结合、营造混交林转变;在造林树种上,由以松、杉、桉等常规树种为主向大力发展乡土阔叶树种和珍贵树种转变;在经营目标上,由培育中小径材为主,向培育中小径材与培育大径材并重转变,突出培育珍贵树种和大径材。

#### (四)完善造林质量监管体系

森林培育质量的高低决定森林效益的高低,是衡量森林资源培育、经营工作成效的重要指标,并因此始终成为全社会、全行业关注的焦点。全国森林面积已达 1.75 亿公顷,森林蓄积量已达 124.56 亿立方米,林分每公顷蓄积量比第五次清查时增加了 2.59 亿立方米,森林质量有所改善。但是,由于受传统观念、理论和技术等因素的影响,我国目前仍然存在森林资源总量不足、森林质量不高、森林抚育相对滞后等问题,造林质量仍不尽如人意。如何解决这些问题,使森林培育质量得到更快提高,已成为当前乃至今后一个时期亟待解决的课题。

近年来,我国营造林工作取得了可喜成绩。

我国六大林业重点工程启动以来,造林规模成倍增长。2002 年,全国营造林面积首次突破亿亩大关,达到 1.12 亿亩;2003 年达到有史以来的最高水平 1.6 亿亩;2004 年完成了 1.16 亿亩。我国的人工造林保存率和造林数量均为世界第一,如何在提高造林数量的同时保证质量,始终是这一领域专家共同关注的问题。对于数量和质量的

关系,江西农业大学园林与艺术学院教授杜天真认为,高质量的森林应该是结构合理、单产先进、林相复杂、功能强劲、发展持续的森林,培育森林资源不仅包括数量上的扩张,还包括质量上的提高。相对来说,森林资源数量的扩张是有限的,而质量的提高是长远甚至是永恒的目标。目前,我国人工林培育存在贯彻“适地适树适种源”原则不力、抚育管理落后等问题。翟明普说,提高造林质量首先要搞好规划设计,它是造林的基础;其次要提高森林培育的科技含量,它是提高造林质量的关键,我国科技工作者已经研究并取得了一系列造林科技成果,但很多成果并未转化为生产力,今后科技工作的重点之一,就是在加强针对性应用基础研究的基础上,更好地把基础研究和应用研究结合起来;第三要正确处理森林的自然化培育和集约化培育、森林培育与其他产业和工程配合的关系。营造林包括规划设计、种苗生产等6个关键环节,每个环节的质量都会最终影响整个林分的质量。针对种苗生产环节,南京林业大学森林资源与环境学院教授彭方仁认为,树种和种苗是培育森林资源的物质基础。树种的选择、种苗的质量关系到造林的成败和林分的质量。因此,要把树种选育开发和良种壮苗培育作为森林资源培育的重要内容来抓。

#### (五)探索不同地区林业发展的新模式

我国地域辽阔,林种繁多,树种繁杂,立地条件各异,造林质量问题往往呈现出多样性和分散性的特点。要提高森林质量,需要针对不同类型的森林和人们经营森林的不同目标,采取不同的措施。

西北地区是我国水土流失最严重和生态最脆弱的地区。今后,西北地区提高森林培育质量的指导原则应坚持可持续发展理论和近自然林业理论,并以生物工程技术应用和多学科技术的融合为动力,实现西北地区森林培育理论和技术的新突破。西北农林科技大学副校长赵忠教授说:“提高西北地区森林培育质量,应重点研究当地土壤干燥化、人工植被质量和有害生物防治等热点问题,大力开发应用在提高森林稳定性、保护森林生物多样性、抗旱育苗、集流与土壤蓄水保墒造林、树种优化配置模式等方面的综合利用技术。”“三分造、七分管”说的就是要重视经营,只有这样,才能保护生物多样性,发挥林业生产力,最终实现森林的可持续经营。

由于生长环境的异质性,造林带呈现出明显的区域性。全国和各省份先后开展造林区划、林业区划和主要造林树种的生态气候区划,这些成果无疑将对分区指导起到重大作用。要建立一套按分类经营确定培育目标,按培育目标建立效益指标的体系,按效益指标体系开展全面质量管理的新路子。生态公益林要以充分发挥森林生态和社会效益为目标,实行封、飞、造相结合,充分发挥自然的自我修复能力,建立乔、灌、草立体配置、复层异龄结构、系统稳定、生物多样性丰富的森林生态系统;商品林要以追求利润最大化为目标,集约经营,定向培育,最大限度地提高林地生产力;兼用林要按照森林主导需求和培育目标的差别,实行科学经营管理,全面提高林分质量,在林分结

构上形成针阔混交,在时间序列上形成异龄林,在空间分布上形成复层分布。

多年来,国家林业局高度重视提高森林培育质量,营造林质量工作也得到进一步的完善。围绕提高森林培育质量,国家林业局先后颁布了《造林质量管理暂行办法》《营造林质量考核办法》《造林质量事故行政责任追究制度的规定》及《造林质量举报工作管理的暂行规定》等一系列制度和管理办法,并制定、完善了多项技术标准,组建、强化了质量监督与管理队伍,同时还专门召开了全国营造林质量管理工作会议,连续3年开展了全国造林质量大检查,使质量管理工作逐步进入了制度化、规范化、法制化轨道。工程质量监理稳步推进,造林核查验收进一步强化,质量监管体系逐步完善,初步实现了营造林全过程的管理,造林质量显著提高。国家林业局植树造林司副司长李怒云说,国家林业局在营造林管理上还将紧跟形势发展的需要,坚持数量与质量协调统一、分类经营的原则,进一步加强营造林设计、施工、监理资质管理等法制建设,逐步构建完善的森林培育质量管理体系。

#### (六) 认真落实建设现代林业的重点任务

实现《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出的目标任务,对林业发展提出了新要求,需要各级林业部门采取有力措施,努力在转变林业发展方式、提升林业质量效益方面取得新进展,在发展现代林业、建设生态文明方面做出新贡献。为此,应着力抓好以下几项重点任务:

建设国土生态安全体系。以保护和建设森林生态系统、治理和修复荒漠生态系统、保护和恢复湿地生态系统、维护生物多样性为核心,以天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等重大生态工程为动力,以山洪、泥石流等地质灾害易发区为重点,加强森林资源管护,大力开展植树造林,强化野生动植物和湿地保护,加强自然保护区建设,加快构筑东北森林、北方防风固沙、东部沿海防护林、西部高原等生态屏障,形成维护国土生态安全的保障体系。

建设林业产业体系。以《林业产业政策要点》和《林业产业振兴规划》为指导,以兴林富民为宗旨,以市场需求为导向,依托森林资源优势,积极培育主导产业,加快发展惠民惠农产业,大力提升林业传统产业,培育发展林业战略性新兴产业,推动我国由林业产业大国向林业产业强国转变。

推进生态文化建设。认真抓好生态文明教育基地和生态文化教育示范基地建设。加快城乡绿化美化步伐,不断推进森林城市、森林乡镇、森林村庄的建设。加强生态文化产品创作与生态文明宣传教育,引导全社会牢固树立生态道德观、生态价值观、生态政绩观、生态消费观等生态文明观念。

改善林区民生。在深入推进林业棚户区改造工程的基础上,逐步加大林区医疗卫生和道路、安全饮水、供电、供暖及广播电视等基础设施建设的力度,改善林区人民的生产生活条件。依托天然林保护等林业重点工程,创造就业岗位,发展林、副、特产品,

提高林区职工和林农收入,完善林区社会保障体系,提高林区人民的社会保障水平。

深化林业改革创新。进一步深化集体林权制度改革,加快明晰产权步伐,通过完善政策、加大投入、规范管理、健全服务,形成集体林业的良性发展机制。推进国有林场改革,建立适应社会主义市场经济发展要求的国有林场管理体制。推动国有林区改革,进一步解放和发展林业生产力。强化林业科技体系建设,全面提升林业创新能力。加快林木良种化进程,夯实造林绿化的质量基础。加强森林抚育经营,切实提高森林质量,完善林业支持保护体系。

建立与社会主义市场经济体制相适应的林业生态建设投入保障制度,加大林业生态建设和基础设施建设投入。建立健全林业补偿补贴制度,完善森林生态效益补偿基金制度,推进湿地生态补偿试点工作。完善中央财政对林木良种、造林、中幼林抚育等补贴制度,完善林业贴息贷款、森林保险、林权抵押、税费优惠等金融扶持政策,引导社会资金发展林业。加强林业机构队伍建设和信息化、法制化建设,强化林业发展的人才保障、技术支撑和制度基础。实行林业生态建设目标责任制,建立全国动员、全民动手、全社会办林业的新机制。扩大林业对外开放,更好地利用国内国际两个市场、两种资源发展林业。

### 参考文献

- [1] 国家林业局. 2003 中国林业发展报告[M]. 北京:中国林业出版社,2003.
- [2] 颜帅,宁艳杰,何晓琦. 森林认证的三大基础活动[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2003(4).
- [3] 顾晓燕,聂影. 中国木质林产品出口贸易结构与林业经济增长——基于1981~2009年数据的分析[J]. 经济问题,2011(8).
- [4] 陆文明. 森林可持续经营的认证机制[J]. 世界林业研究,1999(3).
- [5] 于玲,颜帅,谢家禄. 森林认证体系的内涵与基本特征[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2004(4).
- [6] 田禾,罗信坚. 今年上半年我国林产品进出口情况分析[J]. 中国林业产业,2011(8).
- [7] 王辉耀. 企业走出去十大模式[J]. 中国林业产业,2009(12).