

国家林业局关于进一步加快发展沙产业的意见

林沙发〔2010〕278号

各省、自治区、直辖市林业厅（局），新疆生产建设兵团林业局，国家林业局各司局、各直属单位：

为认真贯彻党的十七大、十七届五中全会精神，科学指导并合理规范沙产业健康发展，充分发挥沙产业在拉动生态建设、增加社会就业、促进农民增收、保障市场供应、推动沙区经济发展等方面的重要作用，现就加快发展沙产业提出如下意见。

一、正确把握当前沙产业发展的形势

长期以来，尤其是近年来，随着各项防沙治沙重点工程的实施，广大沙区治理区林草资源不断增加，既显著改善了当地的生态状况，又为沙产业的发展奠定了良好基础，各地已初步形成了以木材、灌草饲料、中药材、经济林果、沙漠旅游等为重点的沙区特色产业，开发出人造板、纸浆、饲料、药品、保健品、食品、饮料、果品等一大批沙产业产品，并带动了加工、贮藏、包装、运输等相关产业的发展，沙产业产业链不断延长，产值不断增长。据不完全统计，近几年我国沙产业年产值逾千亿元。沙产业发展为促进当地农牧民增收，加快区域经济发展发挥了积极作用。

但是应当看到，沙产业发展基础薄弱、规模不足、效益

不高、市场发育不全、发展不平衡等问题还相当突出。沙产业发展处于起步阶段，增长方式粗放，技术相对落后，尚未形成规模效益，抗击风险和参与市场竞争能力仍然较弱；沙产业产品的科技含量还比较低，拳头产品和知名品牌不多；扶持政策落实不到位，社会各界力量参与沙产业开发的积极性尚未得到充分调动，龙头企业的带动作用远未得到发挥；个别地方沙产业发展不规范，甚至无序，有的是资源利用不充分，发展缓慢，有的是利用过度，超过其承载能力，造成生态环境退化，等等。对此，需要予以高度重视并切实采取有效措施认真加以解决，努力使我国沙产业得到大力发展，生态得到更好保护。

二、充分认识加快沙产业发展的重要性

我国沙化土地面积大，分布广，沙产业发展的物质基础丰富多样，合理开发利用沙区资源，既是推动沙区经济发展，增加沙区农牧民收入的需要，又是持续拉动沙区生态建设的重要途径，意义重大。

（一）加快沙产业发展是贯彻落实党的十七大精神的必然要求。党的十七大提出了建设生态文明、实现生态良好的奋斗目标和“基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式，循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升”的要求，发展沙产业，是促进沙区生态建设，带动区域经济发展的重要途径，同时，林草资源的

可再生性和沙产业产品的无公害性，使沙产业成为发展循环经济的重要组成部分。加快沙产业发展，对于建设资源节约型和环境友好型社会，实现全面建设小康社会的奋斗目标，具有重要作用。

（二）加快沙产业发展是巩固治理成果、保护和改善沙区生态的必然要求。沙区不但生态脆弱，而且经济落后，群众大多依赖土地和地上资源维持生计，对生态造成很大压力，只有合理利用沙区资源，创造良好经济效益，增强当地群众的自我发展能力，减少对沙区资源的过度依赖，才能走出治理、破坏、再治理的恶性循环，步入防沙治沙、适度发展沙产业、逆向拉动防沙治沙的可持续发展路子。同时，从国内外长期的实践经验看，利用沙区独特的自然条件，发展沙产业可以增加大量的可利用土地资源，为促进区域经济发展提供更加广阔的空间。

（三）加快沙产业发展是沙区转变经济发展方式的必然要求。沙区具有丰富的灌木资源，发展生物质发电、生物柴油等新型能源产业具有广阔前景。沙区的野生经济动植物种类繁多，许多具有独特的经济价值和利用前景。沙区还蕴藏着丰富的栽培作物品种和优良家畜品种，是我国重要的特色农牧业产品生产基地。充分利用沙区独特的资源条件，因地制宜发展独具特色的沙产业，培育沙产业带和沙产业群，有利于实现沙区资源多层次、多途径的开发利用，为沙区转变

经济发展方式、调整优化经济结构提供有利条件。

（四）加快沙产业发展是促进农牧民就业增收的必然要求。我国的沙区大都属于贫困地区，加快发展沙产业，把基地建设和加工利用结合起来，带动储藏、运输、销售等相关产业的发展，把资源优势转化为经济优势，形成区域性的支柱产业，可以为农民提供最适应、最直接、最方便的就业机会，充分释放沙地资源和沙区劳动力资源的巨大潜力，为沙区开辟新的经济增长点，对于增加农民收入、破解“三农”难题、推动农村改革与发展具有十分重要的促进作用。

随着我国经济快速发展，综合国力不断增强，在调整产业结构、转变经济增长方式和大力发展循环经济、低碳经济的新形势下，沙产业的发展面临着前所未有的历史机遇。特别是由于可利用土地日益减少，沙地作为一种潜在的土地资源已越来越得到社会的认同，沙区独特的自然条件和丰富的自然资源为沙产业的发展提供了广阔的发展空间。

三、准确把握加快沙产业发展的指导思想、原则和目标

（一）指导思想

深入贯彻落实科学发展观，在全面保护沙区生态建设成果的基础上，尊重自然规律和经济规律，因地制宜，科学规划，合理布局，以市场为导向，适度开发利用，以资源培育为基础，以精深加工为途径，发挥区域优势，依托科技进步，推进资源培育基地化，生产经营规模化，种养加销一体化，

形成区域优势突出，资源配置合理，品牌特色明显，综合效益显著的沙产业发展新格局，为实现沙区经济社会可持续发展作出贡献。

（二）基本原则

——坚持以保护生态为前提。在保护生态的前提下，合理开发利用沙区资源。发展沙产业要与资源存量、原料基地规模 and 市场需求相适应，必须将发展规模控制在环境容量或自然生产力恢复所允许的限度内，不断提升沙区的生态承载力。

——坚持以市场为导向。要充分运用市场调节机制，发展适销对路的特色产品和优质产品，逐步建成资源培育—加工利用—产品销售的沙产业发展体系。巩固沙区小城镇市场，发展城市消费市场，逐步走向国际市场，不断适应和满足市场需求。

——坚持政府扶持与引导。积极引导资金、技术、人才等要素向沙产业聚集。建立健全与沙区经济社会发展水平相适应的沙产业投入和激励机制。

——坚持统筹规划。综合考虑沙区资源条件、市场需求、投资能力，发挥区域资源优势，科学制定沙产业发展规划，建立相对集中的区域化、专业化的原料生产和加工基地，确定重点发展领域和优先开发区域。

——坚持依靠科技进步。保护和发展具有区域民族特色

的传统工艺，依托先进科学技术，节约沙区水资源，在合理确定生活、生产和生态用水的基础上，积极开展抗旱性林草资源培育和产业开发，发展低碳循环经济。鼓励企业自主创新，积极引进和研发新设备、新工艺、新产品，强化品牌建设，提高沙产业的科技含量和整体素质。

——坚持服务“三农”。发挥沙产业优势和农牧民积极性，支持沙区建立合作社、协会，努力扩大农牧民就业，增加农牧民收入，促进沙区经济发展和生态改善。

（三）发展目标

在切实巩固沙区生态建设成果、不断改善沙区生态状况的前提下，力争用 10-15 年左右的时间，大力培育林草资源基地，引导建立一批加工企业，每个沙化类型区和重点领域内至少争创 3-5 个国家级名优品牌，有效促进农牧民增收致富，实现生态环境良性循环，探索沙产业发展的新途径和新机制，典型引路，示范带动，不断提升沙产业科技含量和竞争力，努力建立比较完备的沙产业科技创新体系和技术服务保障体系，为发展区域经济、实现全面建设小康社会目标作出贡献。

四、科学确定沙产业发展的总体布局和重点领域

（一）总体布局

根据我国沙化土地的自然分区，在准确把握市场发展趋势的前提下，在不同类型区确定沙产业发展的主攻方向，形

成分工合理、优势互补、特色鲜明的沙产业布局。

在干旱沙漠、戈壁及绿洲类型区，要以沙漠边缘和绿洲为依托，大力发展高效节水灌溉林业，培育具有本地特色的经济林、干鲜果品、花卉苗木、饲用植物、药用植物等资源，延长产业发展链条，发展沙漠森林景观旅游。

在半干旱沙地类型区，要运用高效节水灌溉技术等现代科学技术，积极开展工业原料林基地建设，适度发展人造板、造纸等加工业；合理开展人工饲料林草基地建设，发展饲料加工业；促进畜牧业及畜产品加工业的发展；大力开展种植特色中草药材，发展中药材及加工业。

在青藏高原高寒荒漠类型区，要积极发展高原特有中药材的培育和加工利用，支持研究和推广灌木饲料新品种，建设人工饲草料基地，开展饲草料深加工，发展高原畜牧业。

在黄淮海平原及南方湿润沙地类型区，坚持治理和开发并重，合理利用沙化土地，实行林草、林果、林药间作，开展复合经营，大力发展木材、木本粮油、果品、饲料、药材、种苗、花卉等生产和加工，不断延伸加工产业链，提高经济效益。

（二）重点领域

各地区要依据当地自然、社会、经济特点和沙产业发展现状，合理确定沙产业发展重点领域。要按照加快转变经济发展方式的要求，努力发展循环经济和低碳绿色环保产业。

突出抓好应用高新技术开展的现代种植业、养殖业和加工业；积极推进名特优新干鲜果、特有药材和食用植物基地建设；采取有效措施大力开发果品、药品、生物药品、保健品及藻类等系列产品，实现产业化、规模化经营；努力推广、引进节水新技术和新设备，提高沙区水资源利用率和太阳能利用；积极开展灌木资源的综合利用，大力推进以灌木为主的生物质能源、生物柴油和饲料林等产业的发展。

五、加大促进沙产业发展的政策支持力度

（一）多渠道增加投入

依托林业重点工程和现有扶持政策，加大对沙区林草植被资源建设的支持。对能促进沙产业发展的资源基地培育项目，凡列入工程规划并满足工程建设要求的，按政策享受国家补助。

中央财政对符合条件的林业龙头企业开展的种植业、养殖业以及林产品加工业贷款项目，各类经济实体营造的工业原料林、木本油料经济林以及有利于改善沙区生态环境的种植业贷款项目，国有林场（苗圃）、集体林场（苗圃）、国有森工企业开展的多种经营贷款项目以及自然保护区和森林公园开展的森林生态旅游项目，农户和林业职工个人从事的营造林、林业资源开发和林产品加工贷款项目予以贴息，年贴息率为3%，贴息期限最长为3年。农户和林业职工个人营造林小额贷款，贴息期限最长为5年。

支持沙产业企业通过发行短期融资债券、中期票据和发行股票上市等形式多渠道融资，采用联营、合资、股份合作等方式，广泛吸收社会资金投资沙产业。

积极协调财政支农、农业综合开发、小城镇建设、科学研究和技术推广、教育培训等方面资金对沙产业发展领域加大支持力度。积极协调落实国家扩大农牧民经营林业补贴范围，提高补贴标准，为沙产业发展提供资金保障。

要积极争取政府设立沙产业技术创新发展基金，促进沙产业企业技术创新。积极争取地方财政根据实际情况，加大对发展沙产业的资金扶持力度。

(二) 加大信贷支持力度

按照《人民银行 财政部 银监会 保监会 林业局关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》要求，积极争取银行业金融机构开办林权抵押贷款、林农及中小企业小额信用贷款和林农联保贷款，贯彻落实沙区林地、林木资源抵押政策，为发展沙产业服务。

鼓励地方政府、林业专业合作组织、林业企业和林农等出资组建或扶持壮大互助性沙产业担保体系，为沙产业贷款融资服务。

(三) 认真落实税收、保险等相关优惠政策

对以沙区三剩物、次小薪材为原料自产的综合利用产品，按照财政部、国家税务总局的有关规定，享受相关的增

值税即征即退政策。为发展沙产业需要进口设备的，凡属于国家产业结构调整指导目录鼓励类投资项目的进口自用设备，除国内投资项目不予免税的进口商品外，按照国家有关规定，免征进口关税和进口环节增值税。根据国家有关税收法律法规的规定，沙产业企业从事农、林、牧、渔业项目的所得，可以免征、减征企业所得税，符合条件的小型微利企业，减按 20%的税率缴纳企业所得税。沙产业企业被认定为国家需要重点扶持的高新技术企业的，减按 15%的税率征收企业所得税。

各地可通过保费补贴等必要的政策手段引导保险公司、林业企业、林业专业合作组织和林农积极参与森林保险，扩大森林投保面积，有条件的地方可设立森林保险补偿基金，建立统一的基本森林保险制度，创新投保方式，降低沙产业经营风险。

按照《国家林业局关于改革和完善集体林采伐管理的意见》的精神，沙区非林业用地上的林木，不纳入采伐限额管理，商品林抚育采伐和其他采伐可占用主伐指标，各项指标可结转使用。

根据财政部、国家林业局关于育林基金征收使用管理办法的规定，育林基金按照最高不超过林木产品销售收入的 10%计征。

各地可根据国家有关规定，结合当地实际，制定促进沙

产业发展的相关优惠政策。

（四）切实保障投资者合法权益

进一步深化沙区集体林权制度改革，凡是适宜家庭承包的集体林地，都要承包到户并确权发证、放活经营权，落实处置权。治理后的沙化土地可依法进行流转、继承，维护治理者的合法权益。征占用治理后的沙化土地，由征占者给予治理者合理的经济补偿。

充分发挥农民林业专业合作社和行业协会在促进沙产业发展中的作用，使其为沙产业发展提供社会化服务，开展行业自律，防止无序竞争，协调解决争端，维护农民和其他投资者的合法权益。

六、强化加快沙产业发展的保障措施

（一）加强组织领导。要深入学习和研究沙产业理论，深刻认识发展沙产业的重大意义，充分挖掘沙产业发展的巨大潜力，将沙产业纳入区域产业发展规划，加强宏观指导。各级林业主管部门要主动当好政府的参谋，积极争取相关部门的支持，共同推进沙产业发展。要扶持和培育一批市场竞争力强、技术含量高、符合国家环保标准、具有辐射带动作用的龙头企业，创建具有原产地特色的产品和品牌，提高沙产业的整体素质。要大力宣传防沙治沙和沙产业发展的先进典型，营造良好的社会舆论氛围。

（二）强化科技支撑。科学编制区域沙产业发展总体规

划和沙产业企业建设规划，做到加工项目、生产规模与资源培育相协调。充分发挥科技对沙产业发展的支撑作用，鼓励科研机构开展沙地动植物资源选育和开发利用技术研究。筛选并推广一批技术成熟、效益显著的科技成果。抓紧制定和完善沙区灌木林等经营技术标准，提高经营水平。依托相关科研院所和高等院校，加强沙产业实用技术培训，提高沙产业管理人员和农牧民的技能。鼓励科技人员开展技术咨询、技术转让和信息服务。建立一批沙产业发展的典型示范区，探索模式，总结经验，辐射带动沙产业发展。

（三）依法规范沙产业发展。要严格执行《防沙治沙法》、《森林法》、《土地管理法》、《草原法》、《营利性治沙管理办法》等法律法规，依法规范沙产业开发行为。沙区要严格执行环境影响评价制度，开发建设项目必须进行环境影响评价。在沙产业开发中，严格禁止滥开垦、滥放牧、滥樵采，防止因发展不当对生态环境造成新的破坏。加强监督管理，对于有沙化趋势或者沙化程度加重的地区，要依法制止导致土地沙化的开发行为，并积极开展防治。

（四）充分发挥市场调节作用。扶持重点龙头企业和产业集群建设，建立并完善生产、加工、营销体系。创造公平竞争环境，为各种社会主体参与防沙治沙、发展沙产业提供平台。积极创新沙产业发展体制和机制，努力实现市场要素的优化组合。

（五）搞好信息服务。各级林业主管部门要积极协调相关部门，为发展沙产业在资源培育、生产加工、产品销售、运输贮藏等方面做好全方位的技术咨询服务。健全沙产业信息服务系统，做好信息的收集整理、分析预测、反馈发布工作，为各类投资者提供政策、技术、市场信息共享平台，不断提高公共服务能力。

二〇一〇年十二月三日