

林业发展“十二五”规划（摘要）

“十二五”时期，是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，也是发展现代林业、建设生态文明、推动科学发展的重要战略机遇期。各级林业主管部门将按照《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《林业发展“十二五”规划》，以及本地区国民经济和社会发展“十二五”规划、林业“十二五”规划的总体部署，研究制定贯彻落实的具体措施，真抓实干，加快转变林业发展方式，努力开创现代林业发展新局面。

一、基本思路

（一）指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面实施以生态建设为主的林业发展战略，以发展现代林业、建设生态文明、推动科学发展为主题，以加快转变林业发展方式、提升林业质量效益为主线，以实现兴林富民为目标，坚持依靠人民群众，坚持依靠科技进步，坚持依靠深化改革，加大生态建设保护力度，加强森林经营，加

快培育主导产业，加快繁荣生态文化，更好地完善林业三大体系，更好地凸显林业四大地位，更好地履行林业四大使命，更好地发挥林业五大功能，努力构建现代林业发展的基本框架，奠定生态文明建设的牢固基础，创建科学发展的良好环境，为全面建设小康社会做出新贡献。

三大体系→指现代林业建设的三大目标，即，构建完善的林业生态体系、发达的林业产业体系、繁荣的生态文化体系。

四大地位→温家宝总理在中央林业工作会议上指出，“在贯彻可持续发展战略中林业具有重要地位，在生态建设中林业具有首要地位，在西部大开发中林业具有基础地位，在应对气候变化中林业具有特殊地位”。

四大使命→回良玉副总理在中央林业工作会议上指出，“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”。

五大功能→中央林业工作会议明确赋予林业五大功能，即生态、经济、社会、碳汇和文化功能。

（二）基本原则。

- 坚持把“双增”目标作为林业发展的核心任务。
- 坚持把加快转变发展方式作为林业发展的重要途径。
- 坚持把兴林富民、改善民生作为林业发展的根本出发点和落脚点。
- 坚持把深化改革作为林业发展的强大动力。
- 坚持把应对气候变化作为林业发展的重要内容。

（三）主要目标。5 年完成新造林 3000 万公顷、森林

抚育经营(含低效林改造)3500万公顷,全民义务植树120亿株。到2015年,森林覆盖率达到21.66%,森林蓄积量达到143亿立方米以上,森林植被总碳储量力争达到84亿吨,重点区域生态治理取得显著成效,国土生态安全屏障初步形成,林业产业总产值达到3.5万亿元,特色产业和新兴产业在林业产业中的比重大幅度提高,产业结构和生产布局更趋合理;生态文化体系初步构成,生态文明观念广泛传播。到2015年林业发展主要指标如下:

- ◆ 林地保有量达到3.09亿公顷;
- ◆ 国家级公益林保护面积达到1.13亿公顷;
- ◆ 新增沙化土地治理面积达到1000万公顷以上;
- ◆ 湿地面积达到4248万公顷,自然湿地保护率达到55%以上;
- ◆ 林业自然保护区面积占国土面积比例稳定在13%左右,林业系统国家级自然保护区面积达到7200万公顷以上;
- ◆ 90%以上国家重点保护野生动物和80%以上极小种群野生植物种类得到有效保护;
- ◆ 义务植树尽责率达到65%,城市建成区绿化覆盖率达到39%,人均公园绿地面积达到11.2平方米,村屯建成区绿化覆盖率达到25%;
- ◆ 商品材年产量达到1亿立方米左右,人工林商品材供

应率达到 70%左右；

- ◆ 主要经济林产品总产量达到 2 亿吨 ,产值 7000 亿元；
- ◆ 林业生物质能源占我国可再生能源比例达到 2%；
- ◆ 主要造林树种种子全部实现基地供种 ,良种使用率达到 65%；

- ◆ 森林火灾受害率稳定控制在 1‰以下；
- ◆ 林业有害生物成灾率控制在 4.5‰以下；
- ◆ 科技进步贡献率达到 50%；
- ◆ 集体林地确权率和林权证发放率达到 90%以上；
- ◆ 林业生产累计直接提供就业机会 100 亿个工日；
- ◆ 森林公园总数达到 3000 个 ,面积达到 1800 万公顷 ,森林旅游累计接待游客 18 亿人次 ,产值 7000 亿元。

二、重点任务

(一) 加快建设国土生态安全体系。一是保护和建设森林生态系统。实施林业重点生态工程 ,全面加快国土绿化步伐。加强森林资源管护 ,切实保护天然林和原始森林 ;大力开展植树造林 ,巩固和扩大退耕还林成果 ,建设“三北”、长江和沿海等重点防护林体系 ,推进全民义务植树 ,促进森林生态系统的自然恢复和人工修复 ,努力建设以林草植被为主、布局合理、结构稳定、功能完善的绿色生态屏障。二是保护和恢复湿地生态系统。实施湿地保护工程 ,全面加强对湿地

的抢救性保护和对自然湿地的保护监管，对退化或面临威胁的重要湿地进行生态补水、污染治理、限养限用、保育结合等综合治理，重点建设国际和国家重要湿地、各级湿地保护区、国家湿地公园以及滨海湿地、高原湿地、鸟类迁飞网络和跨流域、跨地区湿地，有效保护和恢复湿地功能。三是治理和修复荒漠生态系统。坚持科学防治、综合防治、依法防治的方针，统筹规划全国防沙治沙工作，加大《防沙治沙法》宣传和执法力度，全面落实防沙治沙目标责任制，启动实施沙化土地封禁保护区建设，建设重点地区防沙治沙工程和全国防沙治沙综合示范区，恢复林草植被，构建以林为主、林草结合的防风固沙体系。四是维护和发展生物多样性。大力推进野生动植物保护及自然保护区建设工程，保护和改善珍稀、濒危野生动植物栖息地，建立健全野生动植物救护、驯养繁殖（培植）、基因保护体系，提高野生动植物保护能力和自然保护区管理水平。加强野生动植物种进出口管理，推动我国野生动植物保护事业再上新台阶。

（二）加快发展林业产业体系。一是加快发展绿色富民产业，包括大力发展油茶、核桃等木本粮油和特色经济林产业，积极推动林下经济，加快发展森林旅游业，大力培育竹产业，加快培育花卉苗木产业，积极推进野生动植物繁育利用产业，大力发展沙产业；二是加快木材战略储备生产基地

建设，全面提高基地木材产出率、立足国内解决我国木材需求、建立一批木材基地县和国家木材战略储备基地、保障木材安全为目标，加强基础设施建设，力争使单位面积木材年生长量达到一般人工林的2倍左右；三是大力提升林产工业，包括加快木材加工产业结构调整，着力提高林产化工业水平，大力发展林纸一体化；四是发展林业战略性新兴产业，包括加快生物质能源林基地建设，积极培育林业生物产业、新能源产业和新材料产业。

（三）加快推进生态文化体系建设。实施繁荣生态文化战略，大力推进生态文明和生态文化教育示范基地建设，加快城乡绿化美化步伐，加强生态文化创作与宣传，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。一是加强生态文明和生态文化教育示范基地建设，二是推进城乡绿化美化一体化建设，三是加强生态文化创作和宣传。

（四）加强林地保护与管理。一是统筹林地保护与利用，加强林地林权保护基础建设，全面加强林地林权管理。二是推进森林资源管理，建立健全保障森林可持续经营的采伐管理机制，建立国家级公益林监管长效机制，加强森林资源监督和林政稽查，加强资源监测体系建设。

（五）着力提高造林质量和森林质量。一是加快林木良

种化进程，坚持“面向生产、立足优势、主攻重点工程、保证种苗供应”的原则，全面推进林木良种选育推广、林木种苗生产供应、林木种苗行政执法、林木种苗社会化服务体系建设。二是突出抓好森林抚育经营，以森林可持续经营和生态系统经营理论为指导，以促进森林可持续经营，构建健康、稳定、高效的森林生态系统为目标，以增加森林资源、提高林地生产力、增强森林综合功能和效益为根本，以创新政策机制为动力，以中幼林抚育和低质低效林改造为重点，分类经营、定向培育、分别指导、持续利用，优化森林结构，提高森林质量，建设和培育稳定的森林生态系统。三是建立健全营造林质量监管体系，推进从造林绿化招投标、作业设计、采种育苗、整地栽植、抚育管护、有害生物防治到采伐更新全过程的质量管理和标准化生产。

(六)深化林业改革。一是深入推进集体林权制度改革，完成“明晰产权、承包到户”的改革任务，建立健全林权保护管理体系，完善林权改革的管理体制和运行机制。二是推进国有林场改革，坚持以抓改革为主题，解决长期以来制约国有林场发展的深层矛盾，理顺管理体制；坚持以促发展为核心，不断改善发展环境，增强发展能力；坚持以惠民生为重点，切实加强基础设施建设，妥善解决现有职工养老保险，完善社会保障制度，多渠道妥善安置国有林场富余职工，妥

善解决国有林场分离办社会职能；坚持保生态为目标，提高国有林场森林资源整体质量。三是稳步推进国有林区改革，按照中发〔2003〕9号和中发〔2010〕1号文件精神，结合《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划》和天然林资源保护二期工程的实施，按照政、企、事分开的原则，稳步推进重点国有林区改革，把森工企业承担的社会管理和公共服务职能移交给地方政府负责，建立和完善以政府为主导的林区社会管理体制；不断促进国有森林资源管理与企业生产经营分开，建立健全国有森林资源资产管理制度；加快国有森工企业主辅分离改革，推动建立现代化企业制度；积极推进林区（林场址）区划调整，加快林区城镇化水平。

（七）加快林业科技创新。一是加快林业科技攻关，攻克现代林业重大关键技术，重点加强林业生态建设、森林经营和保护、资源培育与高效利用、林业生物产业、林业碳汇、木本粮油、林业生物能源、林业装备等领域的重大关键技术研究。二是提升科技成果推广应用水平，实施《“百县千村万户”林业科技示范行动实施方案》，建立林业科技示范体系，到2015年，力争实现林业科技成果转化率达到60%以上，科技进步贡献率达到50%以上。三是完善林业标准化与质量监督体系，加快现代林业标准化进程，建立标准实施的检查、评估和信息反馈机制，建立健全林产品和林木种苗质量监督

体系，推进林产品数量计量评价体系建设，加强对涉及人类身体健康和生命安全产品的质量检测和安全评估。四是加强林业科技创新平台和服务体系建设，加强林业生物安全和遗传资源管理，强化林业知识产权管理，推进林业认证体系建设。

(八) 加快改善林区民生。一是加快林区基础设施建设，推进国有林区棚户区（含国有林场危旧房）改造工程，将林区路、水、电、广播电视和医疗卫生、教育等基础设施建设纳入各级政府经济社会发展规划和相关行业发展规划；建立健全林区社会保障体系，积极发展绿色、生态和大量吸纳就业的产业，促进林区职工群众就业与增收。二是加快提高林区职工和林农收入，创造就业岗位保障职工工资性收入，发展林副特色产业增加职工和林农收入，建立健全林区社会保障体系，将林业职工和林区居民纳入地方社会保险保障覆盖，并与地方同类人员享受同等待遇。

(九) 建立健全林业防灾减灾和应急体系。一是加强森林防火，全面落实《全国森林防火中长期发展规划》，强化森林火灾预防、扑救、保障三大体系建设。到 2015 年，实现卫星监测成果 30 分钟内发布，当日火灾扑灭率达到 98%，重点治理区域森林火情瞭望监测覆盖率和森林防火通信覆盖率分别达到 90%和 95%以上，森林火灾受害率稳定控制

在 1‰以下。二是加强森林公安建设，全面推进森林公安队伍正规化、执法规范化、警务信息化、保障标准化、警民关系和谐化建设，落实中央政法经费保障政策，各级森林公安经费全部纳入同级财政预算，加强森林公安基础设施建设，按标准配备各类警用装备；坚持从严治警、从优待警，加强警务督察、抚优抚恤、宣传教育等工作。三是加强林业有害生物防治，切实加强以检疫御灾、监测预警、应急防控和服务保障四大体系为主体的林业有害生物防控体系建设，组织开展林业植物检疫联合执法行动，大力推进以生物防治为主的无公害防治措施，到 2015 年，将林业有害生物成灾率控制在 4.5‰以下，无公害防治率达到 80%以上，灾害测报准确率达到 85%以上，种苗产地检疫率达到 100%。四是加强陆生野生动物疫源疫病监测防控，全面提升监测预警能力和防范控制水平，更好地发挥野生动物疫源疫病监测防控在动物疫病防控和公共卫生安全中的前沿作用。五是强化林业应急体系建设，按照“预防为主、积极消灭，科学防控、依法处置”的原则，建立和完善重大林业灾害应急体系，包括处置重大特大森林火灾应急预案，重大外来林业有害生物灾害应急预案，重大林业生态破坏事故应急预案，加强沙尘暴灾害应急体系建设，强化林业应对地震、极端天气事件、山洪泥石流等自然灾害的应急救灾和处置能力建设。

(十) 加快推进林业信息化。一是加快推进生态建设信息化，加强林业资源监管和综合营造林管理信息化建设，加强林业灾害监测体系和应急信息化建设，建设国家卫星林业遥感应用平台。二是加快推进产业发展信息化，建立林业经济运行信息系统，建设林业电子商务平台。三是加快推进生态文化信息化和林业信息化基础建设，加强生态文化信息化和林业信息化统一基础平台建设。

(十一) 扩大林业对外开放。一是积极提升互利共赢的林业对外合作水平，加强林业国际履约和谈判工作，加强我国倡导设立的国际和区域林业组织建设。二是优化林产品对外贸易结构，加快转变林产品对外贸易发展方式，建立健全安全有效的林产品贸易体系。三是提高利用外资水平，继续争取国外赠款和贷款投资林业生态建设及产业和生态文化发展，加强对外科技交流与合作，建立多元化外资利用机制。四是加快实施林业“走出去”战略，加强境外林业资源开发利用合作，探索和开拓林业援外工作。

(十二) 加强林业法制建设。紧紧围绕加快现代林业建设的需要，完善林业立法工作机制，创新林业行政执法机制，建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的林业行政执法体系。一是加快林业立法进程和提升林业政策制定能力，二是提升林业执法能力，三是加强林业普法。

三、主要政策和保障措施

(一) 主要政策。一是加大林业生态建设投入，建立林业生态建设投入保障制度，加大林业基础设施建设投入。二是建立健全生态补偿和林业补贴制度，完善森林生态效益补偿基金制度，建立健全中央财政造林、森林抚育、湿地保护补助、林木良种、林业机具购置等财政补贴制度，研究制定深化集体林权制度改革、荒漠化治理、木本油料产业和林业生物质能源发展的财政支持政策，加大对林业有害生物监测和防治的支持力度，完善林业金融税收扶持政策。三是完善林业发展的市场体系，引导社会资金投入林业发展，大力培育林产品市场体系，建立和完善林产品市场准入制度。

(二) 保障措施。一是加强林业机构队伍建设，强化林业行政管理体系，加强林业人才培养，加强林业基层单位建设。二是实行林业生态建设目标责任制，合理划分中央和地方在生态建设方面的事权，建立激励约束机制，实行地方政府林业生态建设目标责任制。三是建立全国动员全民动手全社会办林业的新机制，调动社会各界参与林业建设的积极性，建立起全社会办林业的新机制，促进全民共建共享。