

国务院关于1989-2000年全国造林绿化规划纲要的批复（上）

PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/325/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9B\\_BD\\_E5\\_8A\\_A1\\_E9\\_99\\_A2\\_E5\\_c36\\_325245.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/325/2021_2022__E5_9B_BD_E5_8A_A1_E9_99_A2_E5_c36_325245.htm)（1990年9月1日）

林业部：国务院原则同意你部关于《1989--2000年全国造林绿化规划纲要》的请示。现批复如下：一、

《规划纲要》明确了到本世纪末造林的绿化的奋斗目标、总体布局、具体任务和建设重点，提出了实现规划的主要措施，是各地发展造林绿化的指导性文件。要认真落实《规划纲要》的各项要求，加快造林绿化步伐，全面完成各项造林任务，充分发挥林业的经济效益、生态效益和社会效益。二、

植树造林、绿化祖国是一项关系国民经济发展和人民长远利益的伟大事业，必须依靠全党、全民和社会的共同努力才能实现。要切实加强领导，坚持不懈，真抓实干，充分动员和组织群众，实行全社会办林业、全民搞绿化。认真实行各级

领导干部任期绿化目标责任制，层层签订绿化责任状和落实领导干部亲自办造林绿化点等一些行之有效的制度。三、要与有关部门密切配合，采取有力措施，从政策上、资金上对造林绿化给予必要的扶持，多渠道、多层次筹集资金，及时帮助解决存在的问题，促进造林绿化事业的不断发展。四、

要认真执行造林成果检查验收制度、规划执行通报制度和检查评比奖惩等制度，加快造林进度，保证造林质量，把造林绿化工作扎扎实实地推向深入，真正取得实效，使造林绿化工作逐步走向制度化、规范化和科学化。附：1989--

2000年全国造林绿化规划纲要 植树造林，绿化祖国是我国的一项基本国策。大力开展造林绿化，既是经济建设，又

是精神文明建设。发达的林业是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。植树造林，发展森林资源，是林业建设的根本，是发展国民经济，改善生态环境，有益当代、造福子孙的伟大事业。建国以来，特别是党的十一届三中全会以来，随着林业改革的不断深入，我国造林绿化事业取得很大成绩，对国民经济发展和改善生态环境做出了重要贡献。到1988年，全国人工造林保存面积达3101万公顷，封山育林和飞播造林取得良好成效。1981年开展全民义务植树运动以来，每年有2亿多人参加，植树10亿多株。过去无林少林的广大平原地区，造林绿化有了突破性进展，已有223个平原县达到平原绿化标准。“三北”防护林体系建设一期工程已胜利完成，共造林600多万公顷，现正在进行第二期工程建设。用材林基地建设也取得了进展，全国营造速生丰产用材林200多万公顷。森林资源是衡量林业发展的重要标志。我国植树造林虽然取得了很大成绩，但是当前森林资源面临的形势仍然十分严峻，与国民经济发展和改善生态环境的要求很不适应。根据1989年7月发布的全国第三次森林资源清查结果，与上次清查结果相比，森林面积有所增加，森林覆盖率由12%提高到12.98%，但森林资源的消耗量大于生长量，森林质量下降。尤其是用材林的成熟林和过熟林蓄积量大幅度减少，可供采伐的用材林和过熟林蓄积量只有14至15亿立方米，按目前的消耗水平，只能采伐7至8年，可采资源已濒于枯竭。由于森林资源形势严峻，给国民经济发展和生态环境带来了严重影响：一是使长期存在的木材供需矛盾更加突出。由于木材缺口越来越大，一方面不得不靠连年过量采伐，用拼资源的办法来

加以维持，另一方面还要用大量外汇进口木材及其产品。从长远看，靠这两种办法来解决木材缺口是难以为继的。二是使生态环境恶化。由于森林资源减少，使水土流失加剧，沙化面积不断扩大，江河水库淤积，水旱灾害频繁，风沙危害严重，给农牧业生产、水利建设和人民生活带来许多困难。三是使林业企业出现经济危困。为了保护森林资源，必须减少采伐，而木材产量减少，企业的经济状况就难以维持，只得用减少造林营林投入的办法来维持最低限度的开支，这就更加剧了森林资源危机，形成越砍越穷、越穷越砍的恶性循环。因此，必须全党动手，全民动员，采取有力措施，大力植树造林，加快国土绿化进程，增加森林资源，增强林业活力，尽快扭转林业落后的局面，为国民经济发展和改善生态环境作出新的贡献。我国发展造林绿化事业，具有很大潜力。我国土地辽阔，适宜树种繁多，只要科学规划，合理布局，就能够形成多林种、多树种、多功能的森林资源体系。我国林业用地中，还有8661.2万公顷无林地，其中宜林地面积达7661.5万公顷，为植树造林、扩大森林面积提供了有利条件。在这些宜林地中，有相当大的面积适宜地营造速生丰产用材林。同时，还有大量立地条件较好、林木生长正常的中幼龄林，具有培育成速生丰产用材林的条件。只要实行定向培育，合理选择，建立速生丰产用材林基地，加强中幼龄林抚育管理，就可以较快地为国家提供大量木材。我国是世界上人工林面积最多的国家，有着长期人工造林的历史，拥有经验丰富的营林队伍和足够的劳力资源，全民绿化意识不断增强，植树造林已引起全社会的广泛关注。只要我们深化改革，开拓前进，依靠政策，依靠科技，依靠投

入，全社会办林业，全民搞绿化，艰苦奋斗，克服困难，振兴林业是大有希望的。

一、规划的指导思想和奋斗目标

(一) 编制规划的目的和主要依据 森林资源是林业的基础。搞好森林资源培育，是林业工作的重点，也是一项长期而艰巨的任务。为了有效地指导和促进造林营林生产建设的发展；建立和考核各级领导干部造林绿化任期目标责任制；有计划地筹集造林绿化资金；实现造林绿化科学管理、集约经营；使社会各部门、各系统、各单位造林绿化协调发展，必须有一个长远规划为遵循，使造林绿化走向规范化、制度化。全国造林绿化规划，是2000年林业发展规划纲要的重要组成部分，是各省、自治区、直辖市发展造林绿化事业的重要指导性文件。编制全国造林绿化规划的主要依据是：1．党的十一届三中全会以来有关林业的方针、政策、法规；2．2000年我国林业发展规划纲要；3．2000年各省、自治区、直辖市的造林绿化规划；4．林业各专项发展规划；5．第三次（1984 - 1988年）全国森林资源清查资料。

(二) 规划的指导思想和基本原则 规划的指导思想是：坚定不移地贯彻改革开放的方针，深化林业改革，发展林业生产力，增加森林资源，增强林业活力，加快林业发展；坚持以营林为基础，以培育森林资源为重点，注重经济效益、生态效益、社会效益的统一，发展多功能林业；实行多层次、多林种、多树种、多形式造林，多管齐下，多路进军，努力扩大森林面积，尽快消灭荒山，实现绿化；注重数量，提高质量，既要抓好新造林，增加森林面积，又要管好现有林，提高森林质量；要统一规划，分期实施，因地制宜，分类指导，集约经营，科学管理，既要抓好面上造林，又要抓好

重点工程，既要考虑林业当前利益，又要立足于林业的长远发展；要充分调动各方面的力量，全社会办林业，全民搞绿化。规划的基本原则是：1．从实际出发，因地制宜，统筹安排。根据各地的自然和经济技术条件，紧密结合国民经济和社会发展的需要，统筹兼顾，合理安排用材林、防护林、薪炭林、经济林、特用林等各类林种。针对我国用材林可采资源濒临枯竭、木材供需矛盾加剧的状况，特别注意不断提高各地的木材自给能力，保证经济发展的后劲。把造林绿化同国土整治，改善生态环境，保障农牧业生产和水利建设密切结合，科学规划，合理布局，实行多树种、多林种结合，乔、灌、草结合，带、网、片结合，注重经济效益、生态效益、社会效益的统一。2．努力增加造林面积。从各地实际情况出发，采取人工造林、封山育林、飞播造林、四旁植树、低产林改造等多种形式，多管齐下，加快造林步伐，努力扩大森林面积。既要重视重点基地、重点工程体系的建设，又要注意面上一般的、分散的造林。做到点面结合，充分发挥全社会各方面造林绿化的积极性。同时，对采伐迹地要保证及时更新，做到当年不欠帐，逐步还清过去的欠账。3．保证质量，讲求实效。重视集约经营、工程造林，实行科学管理，切实做到适地适树、良种壮苗，积极采用先进技术，推广适用科研成果，提高造林质量，保证造林绿化取得实效。还要加强抚育间伐，加强林木管护，提高林分质量，促进林木生长，提高林地生产力。4．提出任务与落实措施相结合。不但要提出明确的造林绿化奋斗目标，而且对实现目标需要的人力、物力、财力等各项投入，也要有明确要求和具体的安排，以保证造林绿化任务真正落到实处，并保持连续

性和稳定性。同时，还要从组织领导、宣传动员、责任要求、督促检查、综合服务等方面提出切实可行的措施和办法，使造林绿化规划任务明确，措施配套，能够实施。5．坚持全社会办林业，全民搞绿化。根据党中央、国务院以及全国人大的有关规定，对各部门、各系统、各单位的造林绿化进行统筹规划，全面加以安排，分项落实任务，切实做到全民动员，国家、集体、个人一齐上，各行各业一起上，使广大人民群众都积极投入到植树造林、绿化祖国的伟大事业中去。

（三）规划的奋斗目标从1989年到2000年全国造林绿化规划目标如下：造林总面积和新增森林面积：12年规划造林总面积5716.5万公顷，其中人工造林3957.9万公顷、飞播造林616.0万公顷、封山育林1142.6万公顷，年均造林面积476.4万公顷。到本世纪末，新增森林面积3958.5万公顷，其中用材林1651.4万公顷、防护林1238.5万公顷、薪炭林411.6万公顷、经济林602.0万公顷、特用林55.0万公顷，分别占新增森林总面积的41.7%、31.3%、10.4%、15.2%和1.4%，年均新增森林面积329.9万公顷。全国森林覆盖率由12.98%增加到17.1%，平均年增0.34%。造林绿化其他各项规划指标是：采伐迹地更新：1254.3万公顷，其中人工更新611.3万公顷，人工促进天然更新226.8万公顷，天然更新416.2万公顷。中幼龄林抚育：3960.7万公顷，年均330.1万公顷。种苗基地建设：新建种子园0.9万公顷，新建母树林4.6万公顷，年产良种150万公斤。年育苗面积稳定在26万公顷，生产合格苗木

200亿株。义务植树：年均参加人数6.1亿人，植树总株数262.1亿株。城市和村屯绿化：大中城市绿化总面积达49.5万公顷，绿化覆盖率为30.6%，村屯绿化达标数为90%。公路绿化：公路总里程100万公里，其中可绿化里程60万公里，已绿化里程36万公里，规划期内完成24万公里，实现可绿化路段全部绿化。铁路绿化：铁路宜林路段3.4万公里，已绿化2.2万公里。规划“八五”期内基本完成1.2万公里的绿化任务，“九五”期内加以完善。到2000年造林绿化的分阶段目标：“七五”计划后两年全国造林面积1228.9万公顷，新增森林面积772.5万公顷；“八五”计划期间造林面积2628.8万公顷，新增森林面积1813.2万公顷；“九五”计划期间造林面积1858.8万公顷，新增森林面积1372.8万公顷。

二、规划的总体布局和建设重点 根据规划的指导思想和基本原则，全国造林绿化的总体布局，应从各地实际情况出发，根据不同的自然条件和经济技术条件，充分发挥各地优势，合理安排林种、树种结构，既要抓好面上造林，又要注意基地建设，做到点面结合，充分发挥各方面造林绿化的积极性。造林绿化的重点是：建设速生丰产用材林基地，加快五大防护林体系建设，因地制宜地积极发展经济林、薪炭林和特用林，大力开展全民义务植树运动和部门造林。（一）加快森林培育，加快用材林基地建设。随着国民经济的发展和人民生活水平的提高，生产生活用材将不断增加，特别是城乡房屋建筑和造纸等工业的需要量增长幅度将更大。为了进一步满足对木材的需求，逐步缓解供需勇于探索，必须加快现有森林资源的培育，保护和经营好

现有森林，特别要加强中幼林抚育，同时还要加快建设用材林基地，大力营造速生丰产用材林。

1．加强中幼龄林抚育。对现有森林及时进行抚育，是加快森林培育的一个重要环节，是调整林分结构、改善林木生长环境，提高林木生长量和林分质量、促其尽快成林成材的有效措施。全国现有中幼龄林7216.5万公顷，已抚育1760.2万公顷，仅占现有中幼龄林总面积的24.4%，尚有75.6%的中幼龄林急待抚育。1989 - - 2000年规划抚育中幼龄林面积3960.7万公顷。规划目标实现后，将使现有中幼龄林基本抚育一遍。同时，在条件适宜的地方，积极开展封山育林，扩大森林面积，把森林资源尽快恢复和发展起来。

2．保护和经营好现有森林，加强更新造林工作。对现有森林，要逐步做到全面按森林经营方案科学经营，严格按计划采伐。同时要对采伐迹地及时更新，做到当年不欠帐，并尽快还上欠帐，这是实现越采越多、越采越好、青山常在、永续利用的重要措施。据统计，全国迹地更新欠帐88.3万公顷，其中森工企业局欠帐23.2化公顷。目前全国每年有各种采伐方式形成的采伐迹地约100多万公顷，对新的采伐迹地必须按《采伐更新管理办法》要求及时地更新。同时要在2 - 3年内还清过去的迹地更新欠账。1989 - 2000年，全国规划采伐迹地更新1254.3万公顷，其中人工更新611.3万公顷，人工促进天然更新226.8万公顷，天然更新416.2万公顷。保证采伐迹地及时更新造林，是恢复和发展森林资源的前提，必须作为造林营林工作的重要内容切实抓好。

3．建设用材林基地。根据我国自然条件，人口分布和经济特点，建设用材林基地，必



须以现有大片林区和林业重点县为基础，选择林业用地、交通、气候、社会条件较好的地方，以山脉水系为主，将国营林业局、国营林场、乡村集体林场等统一规划，建设用材林基地。区域布局主要是安排在从大、小兴安岭到滇黔一线的东南半壁国土上，并以水热资源条件优越的南方集体林区为主。在培育方式上，实行新造林与培育中幼龄林结合，加快后续资源建设速度。在树种安排上，以培育短轮伐期的造纸、矿柱等中小径材的树种为主，并适当安排一定比例的大径材和珍贵树种，做到短、中、长期需要相结合。在经营管理形式上，按规模经营要求，分级抓好基地建设，中央和地方结合，以部省合营基地为主。现在全国规划的用材林基地是20大片和5小片。20大片中，南方14片，即闽西北、浙南片，赣南、赣西片，湘东南片，湘西片，粤北片、桂北片，黔东南片，海南岛片，粤中片，湘北、鄂南片、皖南、浙西、赣东北片、鄂东南、湘东南、赣西北片，四川宜宾片，滇桂片，共254个县，用材林基地面积1578万公顷；北方6片，即大兴安岭片，小兴安岭片，完达山片，张广才岭、老爷岭片，长白山片，辽东片，共82个国营林业局、360个国营林场、29个县，用材林基地面积2360万公顷。5小片，即福建莆田、尤溪林场群、广西林场群，河北塞罕坝林场群，山西林场群，甘肃小陇山林场群，林场群基地面积97万公顷。以上用材林基地面积共4035万公顷。在用材林基地中，除经营好现有森林外，还要大力营造速生丰产用材林，对残次林要进行改造，把现有森林资源尽快恢复起来。

#### 4. 建设速生丰产用材林基地。

在用材林基地的20大片和5小片的范围内选择交通方便，立地条件较

好的一、二类林地培育速生丰产用材林，采取定向培育、集约经营的方式，提高林地生产力，以较少的林地面积，用较短的时间，向国家提供大量的木材。远景规划用30年时间，营造速生丰产用材林2000万公顷。到2000年，规划营造速生丰产用材林798万公顷。这一规划，经国务院原则同意，国家计划1988年以计农字[1988]640号文批复。整个规划，按经营单位划分，基地县292个，国营林场905个，共营造速生丰产用材林667万公顷，占83.6%；森工企业82个，营造131万公顷，占16.4%。速生丰产用材林基地的布局是，北方7片，即大兴安岭片，小兴安岭片，完达山片，张广才岭片，长白山片，辽东片和华北中原片，规划营造268万公顷；南方13片，即四川宜宾片，洞庭湖片，湘鄂赣片，皖浙赣片，黔东南片，湘南片，赣南片，闽浙片，滇桂片，桂北片，粤北片，粤中片，海南岛片，规划营造493万公顷；5小片国营林场群，即河北塞罕坝、山西中条山、福建莆田和尤溪、广西西江、甘肃小陇山国营林场群，规划营造37万公顷。发展速生丰产用材林的规划实现后，预计到本世纪末每年可提供木材2250万立方米，到2010年每年可提供木材3600万-4100万立方米。（二）积极营造防护林，进一步改善生态环境。防护林建设总的布局是：在保护培育好现有防护林的基地上，加大新造林中的防护林的比重，通过人工造林、封山育林和飞播造林等不同造林方式，营造防护林的比重不低于30%，重点是建设五大防护林体系，即：“三北”、长江中上游，沿海防护林体系工程，太行山地区绿化工程和平原地区农田防护林工程（即平原绿化）。

到2000年，新营造防护林1940.6万公顷。同时，还要对现有森林的林种结构进行调整，在现有森林中区划出一部分水源涵养林，并将进一步调减西南、西北地区高山峡谷林区森工企业的木材产量，使该林区逐步转变为发挥防护作用为主的林区。

1. “三北”防护林体系建设工程（含京津周围绿化工程）。1978年经国务院批准，“三北”防护林体系工程正式纳入国家建设计划。建设范围地跨新疆、青海、甘肃、宁夏、陕西、内蒙古、山西、河北、北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江13个省、自治区、直辖市的551个县（旗、市、区），总土地面积达406.9万平方公里，占国土总面积的42.4%。整个工程分为三个建设阶段：从1978-2000年为第一阶段；从2001-2020年为第二阶段；从2021-2050年为第三阶段。第一阶段中包括三期工程，其中第一期工程包括396个县（旗、市），从1978至1985年历时八年，共完成造林605.5万公顷，森林覆盖率由原来的4%提高到5.9%。第一期工程完成后，1986年国家计委又批复了第二期工程建设规划，从当年开始进入为期10年的第二期工程阶段，其范围包括13个省、自治区、直辖市的514个县（旗、市）。第二期工程完成后将进行第三期工程建设。其中1989-2000年造林总面积1028.9万公顷。京津周围绿化工程，是“三北”防护林体系建设的重点工程之一，包括北京、天津、河北三省、市的76个县，规划造林绿化总面积374.6万公顷，从1986年开始到2005年完成，其中1989-2000年造林总面积230.7万公顷，完成后，森林覆盖率由现在的17.2%

提高到 34.5%。 2. 长江中上游防护林体系建设工程。国家计委 1989 年以计农经 [ 1989 ] 736 号文批复了长江中上游防护林体系建设工程总体规划。一期工程范围包括四川、贵州、云南、湖南、湖北、江西、陕西、青海、甘肃等 9 个省。按水土流失程度，确定重点治理的有 144 个县（市、区），其中金沙江流域 20 个县，黔西乌江流域 10 个县，四川盆地嘉陵江流域 60 个县，秦巴山地汉水流域 11 个县，川鄂山地长江干流 18 个县，湘赣丘陵“西湖”水系 25 个县，总面积 34 万平方公里。1988 - 2000 年规划造林 742.5 万公顷。一期工程完成后，森林覆盖率由现在的 19.9% 提高到 41.7%。1989 年已在长江上游 5 省的 39 个县先行开始建设。 3. 沿海防护林体系建设工程。国家计委 1988 年以计农经 [ 1988 ] 174 号文批复了沿海防护林体系建设工程总体规划。规划范围北起辽宁鸭绿江口，南至广西的北仑河口，大陆海岸线长 1.8 万公里。包括辽宁、河北、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、广西、海南 11 个省、自治区、直辖市，有海岸线的 195 个县（市、区），其中岛屿县 12 个，总面积 2519 万公顷。一期工程自 1988 - 2000 年规划造林 246.9 万公顷。占工程总量的 70%。该工程是一个宏大的以人工森林植被群落为主体的多林种、多层次、多功能、多效益的防护林体系。一期工程建成后，该地区的森林覆盖率将从现在的 16.9% 提高到 33.3%，将改善沿海地区生态环境，提高抗御自然灾害的能力，加速国土综合治理和改善投资环境 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)