

长江上游黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案

前 言

从 1997 年初开始，原林业部根据党中央、国务院领导同志的指示精神，组织研究编制了重点国有林区天然林资源保护工程实施方案，并于 1998 年启动了重点国有林区天然林资源保护工程。

1998 年特大水灾之后，根据《中共中央国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》（中发[1998]15 号）关于“全面停止长江黄河流域上中游的天然林采伐，森工企业转向营林管护”的精神，国家林业局在原《重点国有林区天然林资源保护工程实施方案》的基础上作了进一步调整和补充，加大了天然林资源保护工程实施范围和保护力度，将长江、黄河上中游地区部分地方森工企业和国有林场纳入了工程实施范围，工程实施范围由原来的 12 个省（区、市）国有重点森工企业扩大到 18 个省（区、市）的国有和地方森工企业，编制了《重点地区天然林资源保护工程实施方案》，于 1998 年 12 月 7 日上报国务院。

1999 年 2 月 27 日温家宝副总理主持会议，对《方案》进行了审查，并作了重要指示，根据会议纪要精神以及各部门提出的意见，我局进行了大量的协调、调研工作，并对《方案》作了进一步修改完善，于 1999 年 8 月 19 日正式上报国务院请求审批。

1999年8月25日国务院第46次总理办公会议对《方案》进行了审议，根据会议纪要精神，我局就工程实施范围、建设内容、主要任务、投入政策等问题进行了重大调整。

一是关于继续实施好东北、内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程问题，我局已按照国务院第46次总理办公会议精神，就加强东北、内蒙古等重点国有林区天然林资源保护、调减木材产量和分流安置富余人员问题，先后派出6个调查组进行了专题调研，并根据国家财政的承受能力，对国有林区天然林资源保护的总体思路、实施重点及相关扶持政策进行了重大调整。调整后，我局再次与财政部、国家计委、劳动和社会保障部、国家经济贸易委员会、中国人民银行、中国工商银行、中国农业银行等部门做了进一步协调，取得一致意见后，专题形成了《东北、内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程实施方案》，已会签有关部委后上报国务院。

二是把长江上游、黄河上中游地区生态建设问题摆在突出的位置。提出了将天然林停伐、宜林荒山荒地造林种草以及陡坡耕地退耕还林（草）统筹推进的总体思路，编制了《长江上游、黄河上中游地区生态建设总体规划》。按照国务院西部开发领导小组的部署，坡耕地退耕还林（草）需要先行试点，为此，我局组织编制了《长江上游、黄河上中游地区退耕还林（草）试点示范实施方案》。已由国家林业局、国家计委、财政部正式行文下

发有关省（区、市）实施；同时，考虑到长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工作已开展两年，不能中途停止，我局对长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程的实施范围及建设内容进行了调整，专题编制了《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》，并就工程投入和相关政策与国家计委、财政部等有关部门进行了充分的协调，取得了一致意见，已正式上报国务院审定。

2000年7月7日国务院第71次总理办公会议审议并原则同意了国家林业局提报的《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》，同时要求对《方案》作进一步的修改补充和完善，据此，我局一方面组织力量对会议提出的有关问题进行深入研究，另一方面，对工程实施情况再一次进行了认真总结，在上述工作基础上，形成了此《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》（修正案）。

第一章 实施天然林资源保护工程的必要性

实施长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程，是党中央、国务院针对我国生态环境状况，站在国家和中华民族长远发展的高度，着眼于经济与社会可持续发展全局作出的重大决策。加快这一地区的生态环境保护和建设，是防治长江、黄河水患的治本之策，是西部大开发的根本性措施和重要内容，直接关系到中华民族的繁衍生息。

历史上，西部地区曾经水草丰盛，林木繁茂，经济文化繁荣。然而由于各方面原因，西部地区森林资源遭到严重破坏，许多地方已经成为不毛之地。日益恶化的生态环境已经成为制约西部地区经济发展的关键所在。目前，每年因上游水土流失而进入长江、黄河的泥沙量达 20 多亿吨，导致江河湖库不断淤积抬高，水患不断加重，给国民经济和人民生产生活带来巨大危害，而且这种危害正在日益加剧。因此，必须采取果断措施，切实保护好天然林资源，从根本上扭转两大流域生态环境日益恶化的状况。这已成为一项刻不容缓的任务。

改善西部地区的生态环境问题，恢复植被既要靠造林绿化，更要靠保护现有森林资源。保护现有林是改善生态环境最直接、最经济、最有效的途径。但是，目前不少地区仍然以消耗天然林

资源维持生存，而且在成过熟林基本耗尽的情况下，已开始大量吞噬中幼林资源，这种状况对生态环境和西部开发的影响极大，必须从根本上加以扭转。

实施天然林资源保护工程，是使这一地区的天然林资源切实得到保护，林草植被得到有效恢复，从根本上改变西部地区生态环境恶化状况，为实施西部大开发战略奠定基础的根本性举措。

第二章 工程实施情况与基本经验

从 1998 年起，天然林保护工程在云南、四川、重庆、贵州、陕西、甘肃、青海、新疆、内蒙古、吉林、黑龙江（含大兴安岭）、海南等 12 个省（区、市）的重点国有林区开始实施。国家在财力十分紧张的情况下，投入了巨额资金支持了这项工程。1998—1999 年，国家共安排投资 101.7 亿元（包括国家债券投资 64.5 亿元，中央财政专项补助资金 37.2 亿元）。其中，国家对长江上游、黄河上中游地区的云南、四川、重庆、贵州、陕西、甘肃、青海等省（市）的重点国有林区天然林保护工程，安排投资 37.3 亿元，包括国家债券投资 32.5 亿元（1998 年 14.4 亿元，1999 年 18.1 亿元）和中央财政专项补助资金 4.8 亿元（1998 年 1.7 亿元，1999 年 3.1 亿元）。在有关部门的积极支持、配合以及工程所在省（市）各级党委、政府的重视和周密组织下，工程建设取得了良好的成效：一是采取有力措施，在工程区内按规划逐步停止天然林采伐，到 1999 年已停止天然林采伐量 627 万立方米，占这一地区到 2000 年应调减木材产量 676 万立方米的 93%，使工程区内 3.5 亿亩森林资源得到了有效管护。二是加大了森林资源保护的执法力度。为确保停伐和木材产量调减切实收到实效，各省（市）政府采取了积极果断的措施，有的地方还相继发布了

禁伐令和有关通告，封存采伐企业一切采伐器具，关闭禁伐区木材市场，实行封山堵卡和个体管护承包，颁布违纪处理规定。在工程实施中，加强宣传工作力度，通过电视、广播、报纸等新闻舆论工具广泛进行宣传和发动，做到家喻户晓。林业、公安、政法、监察等部门齐抓共管，强化执法，对违纪违法行为，做到发现一起，严厉查处一起，并公开曝光，大力营造全社会关注保护森林资源、执法护林的氛围；三是加快了森林植被恢复，两年来共完成生态公益林建设和森林抚育 5800 多万亩；四是妥善分流和安置富余职工，通过森林管护、造林营林及种苗建设等途径分流安置 17.3 万人。

为了搞好工程的组织实施和监督管理，国家林业局和各地林业主管部门加强了对天然林保护工程的实施管理。

一是加强对工程的组织领导。国家林业局成立了天然林资源保护工程领导小组，并相应设立了天然林保护工程管理中心和工程资金稽查办公室，负责天然林保护工程实施的管理和工程资金的使用检查和监督。在地方各级政府高度重视下，有关省、地、县和国有森工局也相应建立了由主要领导或分管领导任组长的工程领导小组，统一组织实施并协调工程建设中的重大问题。

二是搞好工程规划，编制作业设计，将任务逐级落实。

三是强化监督检查。我局两年来先后派出了 50 余个工作调研组，赴各工程区进行调研和检查工作，及时指导和研究解决工

程实施中的问题。在工程实施中，还会同国家计委、财政部、审计署、监察部等有关部门，对天保工程建设质量和进度开展了检查，对工程资金使用情况开展了专项稽查。

四是建立健全各项规章制度，规范工程建设行为。为使工程实施有章可循，国家林业局会同财政部等有关部门，制定了工程项目管理办法、资金管理办法和会计核算办法。各地也都出台了有关的规定和办法。

当前天然林资源保护工程正在稳步、扎实推进。

工程实施两年来的实践证明，党中央、国务院实施天然林保护工程的决策是完全正确的，受到了工程区广大干部群众积极拥护和支持。继续实施好这一工程，巩固已取得的成果，将对我国生态环境改善产生重大影响。首先可以有效地保护好工程区宝贵的天然林资源，改善生态环境，促进工程区乃至我国经济和社会可持续发展；其次，从根本上解决了富余职工的分流和安置以及保证了离退休职工养老保险费的按时发放，使林区多年的社会问题得到妥善解决，促进了林区经济发展和社会稳定。当前，广大林区人民非常珍惜这来之不易的大好形势，社会反响是好的，普遍认为实施天然林保护工程是一项“功在当代、利在千秋的德政工程。”

工程开展以来，个别地方由于工程组织和管理措施还不够得力，也相继出现了一些问题：如有的地方仍存在采伐禁而不止

的问题；天然林保护资金挪用也时有发生等，虽然都及时进行了查处，但也说明在今后的工程实施中还要认真重视解决。

第三章 工程实施的基本思路与主要目标

一、工程实施的范围及概况

工程实施范围确定为长江上游地区（以三峡库区为界）的云南、四川、贵州、重庆、湖北、西藏 6 省（区、市）和黄河上中游地区（以小浪底库区为界）的陕西、甘肃、青海、宁夏、内蒙古、山西、河南 7 省（区），总共 13 个省（区、市）。

工程区土地总面积 343670 万亩，林业用地面积 134316 万亩。在林业用地面积中，有林地 60212 万亩（国有林 29531 万亩，集体林 30681 万亩；在有林地中，天然林 45571 万亩，人工林 14641 万亩），灌木林地 28694 万亩，疏林地 5508 万亩，未成林造林地 2868 万亩，其它林地 63 万亩，无林地 36971 万亩。

二、工程实施的指导思想和主要原则

以党中央关于实施西部大开发战略的指示精神为指针，以天然林保护为重点，以大力增加和恢复林草植被为中心，调整和优化经济结构，从根本上治理水土流失，改善长江、黄河流域的生态环境。在工程实施中坚持以下主要原则：

- （一）坚持统一规划，突出重点，分期实施，稳步推进。
- （二）坚持因地制宜，分类指导，实事求是，注重实效。
- （三）坚持生态优先，生态、经济和社会效益相结合。

(四) 坚持依靠科学技术，建立强有力的科技保障体系。

(五) 坚持省级政府负全责和实行地方各级政府目标责任制。

三、工程实施的目标

通过工程的实施，使长江上游、黄河上中游地区的 91774 万亩森林得到切实保护，减少森林资源消耗量 6108 万立方米，相应调减商品材产量 1239 万立方米。到 2010 年预期新增林草面积 2.2 亿亩，林草覆盖率由目前的 25.87% 提高到 32.26%，增加 6.39 个百分点，其中，新增森林面积 1.3 亿亩，森林覆盖率由目前的 17.52% 提高到 21.24%，增加 3.72 个百分点。森林生态系统全面形成后，基本上改善工程区域的生态环境，为推进农业种植结构和农村经济结构调整，加快农民脱贫致富，促进西部地区经济发展，保持社会稳定，实现我国现代化建设第三步战略目标提供保障。

四、主要建设任务

(一) 全面停止天然林采伐。对工程区内 45571 万亩天然林停止采伐，并严加管护，同时，对其它现有的 46203 万亩森林、灌木林地、未成林造林地，采取封山堵卡、个体承包等形式进行全面有效管护。

(二) 加快工程区内的宜林荒山荒地造林种草。2000—2010 年造林 19097 万亩，其中封山育林 5508 万亩，飞播造林 10698

万亩，人工造林 2891 万亩。

五、工程实施步骤

考虑到工程涉及面广、政策性强、实施难度大，整个工程分两期实施：2000—2005 年为第一期，以停止天然林采伐，大力建设生态公益林，分流和安置下岗人员等为主要内容。2006—2010 年为第二期。

第四章 天然林停伐与森林资源管护

一、全面停止天然林采伐

全面停止工程区内 45571 万亩天然林采伐。在工程区内，除为满足基本生活需要保留一部分农民自用材、薪炭材及经过核准的速生丰产人工林的资源消耗以外，严禁其他人为的森林资源消耗。

到 2000 年工程区森林资源消耗量由 1997 年的 8758 万立方米调减到 2650 万立方米，调减 6108 万立方米，调减幅度 70%。其中，长江上游地区森林资源消耗量由 1997 年的 7047 万立方米调减到 2266 万立方米，调减 4781 万立方米，调减幅度 68%；黄河上中游地区森林资源消耗量由 1997 年的 1711 万立方米调减到 384 万立方米，调减 1327 万立方米，调减幅度 78%。

到 2000 年工程区商品材产量由 1997 年的 1351.8 万立方米调减到 112.8 万立方米，调减 1239.0 万立方米，调减幅度 91.7%。其中，长江上游地区商品材产量由 1997 年的 1072.7 万立方米调减到 97.3 万立方米，调减 975.4 万立方米，调减幅度 90.9%；黄河上中游地区商品材产量由 1997 年的 279.1 万立方米调减到 15.5 万立方米，调减 263.6 万立方米，调减幅度 94.4%。

各级政府要采取发布禁伐令、撤转采伐队伍、封存采伐机

具、封山封路堵卡、取消林区及林缘地带木材市场、关闭木材加工点等措施，以保证停伐真正落实。

二、大力加强森林资源管护

对工程区内的 45571 万亩天然林停止采伐，并严加管护，同时，还要采取不同的办法和措施，对其它现有的 46203 万亩森林、灌木林地、未成林造林地进行全面有效保护。总管护面积为 91774 万亩（包括 45571 万亩天然林），其中有林地面积 60212 万亩，灌木林地面积 28694 万亩，未成林造林地面积 2868 万亩。按权属分，国有林 47890 万亩，集体林 43884 万亩。

（一）强化森林资源及林政管理，杜绝超限额采伐

狠抓森林采伐限额管理，加大森林资源管理的检查监督力度，坚决杜绝超限额采伐，强化林地林权管理，严格禁止林地逆转和非法流失。坚持一手抓禁伐、一手抓保护和管理。一是全面贯彻落实国务院《关于保护森林资源制止毁林开垦乱占林地的紧急通知》，坚决禁止毁林开垦，并对过去已经发生的毁林开垦，要限期退耕还林。二是加大执法力度，在坚决制止群众性乱砍滥伐、非法侵占林地的同时，严禁政府部门和法人乱砍滥伐和非法侵占林地的行为，为严肃处理各级领导干部和国家工作人员在森林资源保护管理中玩忽职守、滥用职权和执法犯法的违法违纪行为，监察部和国家林业局正在起草《关于对国家工作人员破坏森林资源行政处分暂行规定》。三是认真抓好森林分类区划的落实，

将禁伐区、限伐区和商品林经营区落实到山头地块，严格按照区划实施保护、管理和经营，同时加大检查、稽查的力度，发现问题，及时查处。四是强化领导干部保护和发展森林资源任期目标责任制，确定保护和发展森林资源的量化指标，层层签定责任状，严格落实责任制。五是加强对各有关省（区、市）保护、发展森林资源情况的检查通报工作，大力强化森林、林木、林地消长变化动态的监测与评价工作，建立健全指标体系，加快工程区的森林资源管理、监督和保护体系建设。六是结合工程的实施，加大对木材市场和小型木材加工点的管理和整顿力度。七是建立年度资金拨付调控制度，对森林资源管理保护不力，资金使用效果不佳的单位，实行投资调控，必要时暂停资金拨付进行管理整顿。

（二）大力推行个体承包，落实森林资源管护责任

1. **国有林管护。**根据工程区内森林分布及地理环境特点，对不同区域和地段，主要采取两种方式进行森林管护：对交通不便、人员稀少的远山区的林地实行封山管护，建立精干的森林专业管护队伍；对交通较为便利，人口稠密，林、农交错的近山区的林地，采取划分森林管护责任区，实行个体承包，用合同方式确定承包者的责任和义务，明确承包者的权益，实行责、权、利挂钩的管护经营责任制，充分调动林区干部群众保护森林资源的积极性，确保各项森林管护措施落到实处。在认真总结近两年重点国有林区森林资源管护承包试点工作成功经验的基础上，我们

下一步在落实具体工程实施任务时，在操作上特别要把握以下三个环节。

一是划分责任区。在森林清查的基础上，根据工程县、林业局或林场的总体规划、资源条件、林分结构、生态地理位置等因素，将施业区划分为若干责任区。

二是确定管护、经营的责任。管护主要是负责护林防火、森林病虫害防治和制止乱砍滥伐、超限额采伐、毁林开荒及各种破坏森林资源的活动；经营主要包括责任区内的造林、抚育等生产任务；同时，根据森林资源多样性的特点，在管护森林的同时依法开展林下资源开发利用，禁止从事任何形式的林木采伐。

三是确定管护经营者的利益。职工管护森林，按照天然林保护工程森林管护有关标准向职工支付管护费。对管护区内的林下副产品资源，原则上实行有偿利用。

2. 集体林管护。凡是群众愿意承包管护，又可以进行林下资源开发利于的，可发包给农民个人管护，国家不再投入；凡无林下资源可以开发利用的，群众不愿意无偿承包的，国家应给予一定数额的管护费，由群众个人承包或当地村、组统一组织管护。

（三）积极开发林下资源

针对工程区除林木外其他可开发利用的资源丰富、利用价值高等特点，在开展个体承包的过程中，把管护森林与林下资源开发利用有机地结合起来。在确保不破坏地表植被、不降低森林生

态功能、不影响林木生长的前提下，允许森林管护承包者依法开发利用林下资源，适度发展种植业、养殖业和林副产品加工业以及相应的储藏、保鲜、加工等，如野生动物养殖、山野菜、野生浆果、菌类的采摘加工和种植森林药材等，既可以增加承包者的收入，进一步强化其管护责任意识，提高其管护积极性，确保林木资源得到更好的管护，又可以提高森林资源综合利用率，繁荣林区经济。适度发展种植业、养殖业和林副产品加工业以及相应的储藏、保鲜、加工等，既可增加对社会的有效供给，又可以增加职工收入，有利于调动森林资源管护者的积极性。

（四）加快国有林区森林资源管理体制改革步伐

为强化国家对国有森林资源的管理，根据《森林法》和《森林法实施细则》的有关规定，在长江上游、黄河上中游地区，凡没有派驻森林资源管理机构的省（区、市），国家林业局要尽快派驻森林资源监督机构，加强对森林资源保护管理的监督。逐步把国有森林资源的所有权和管理权从森工企业分离出来，理顺森林资产所有者与采伐企业的关系，建立起符合森林资源保护和市场经济要求的林木资产化管理和有偿采伐利用机制。

第五章 富余人员分流安置与企业养老保险社会统筹

一、国有森工企业、国有林场富余人员分流与安置

工程区现有在职职工 34.0 万人。由于天然林停伐，国有森工企业、国有林场将有 25.6 万富余职工，其中：长江上游地区 16.7 万人，黄河上中游地区 8.9 万人。妥善分流和安置这些富余职工是工程顺利实施的关键。主要采取以下途径进行分流和安置：

一是转向森林资源管护。建立专业管护队伍对远山区的林地实行封山管护；由职工对近山区的林地实行个体管护承包。通过森林管护可分流森工企业、国有林场富余职工 8.1 万人。其中：长江上游地区 5.8 万人，黄河上中游地区 2.3 万人。

二是转向营造林和林下资源开发。主要指转向种苗生产供应、公益林建设、发展林下养殖业和种植业等。可分流森工企业、国有林场富余职工 7.2 万人。其中：长江上游地区 5.2 万人，黄河上中游地区 2.0 万人。

三是与企业解除劳动关系，领取一次性安置费后自谋职业。参照《国务院关于在若干城市国有企业兼并破产和职工就业有关问题的补充通知》（国发[1997]10 号）文件规定，对自愿自谋出路的职工，按不高于森工企业所在地企业职工上年平均工资收入的 3 倍，发放一次性安置费，通过法律公证，解除与企业的劳

动关系，不再享受失业保险。可分流森工企业、国有林场职工 5.9 万人。其中：长江上游地区 3.9 万人，黄河上中游地区 2.0 万人。

四是进入企业再就业服务中心。按照《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》（中发[1998]10 号）文件规定，对下岗进入再就业中心的职工，要与再就业中心签订基本生活保障和再就业协议，协议期限最长不超过 3 年，在 3 年内由再就业中心发放基本生活保障费和代缴医疗、养老、失业三项社会保险费用。下岗职工基本生活保障标准参照企业所在地省会城市国有企业下岗职工基本生活保障标准确定。对在再就业中心协议期满仍未实现再就业的下岗职工，要解除或终止劳动合同，由企业支付经济补偿金或生活补助费，并按国家有关规定享受失业保险待遇直至纳入最低生活保障范畴。可安置森工企业、国有林场职工 4.4 万人。其中：长江上游地区 1.9 万人，黄河上中游地区 2.5 万人。自方案发布之日起，森工企业、国有林场新的裁员，一律不再安排进入再就业服务中心，转为领取经济补偿金并与企业解除劳动合同，享受失业保险或城镇居民最低生活保障待遇。

根据国家有关规定，工程区内现有森工企业、事业单位及其职工，按照属地化管理原则，参加单位所在地的失业保险统筹，履行规定的缴费义务。

二、关于企业基本养老保险社会统筹

工程区森工企业现有离退休职工 15 万人，目前，除少数森工企业已纳入地方养老保险社会统筹外，绝大多数森工企业仍实行系统内部统筹。按照国家有关规定，应尽快将森工企业养老保险纳入所在地的社会统筹，实行省级管理。对离退休人员基本养老金实行社会化发放，退休人员由社区管理，暂无条件纳入社区管理的地区，由森工企业退休职工专门机构负责管理。为了保证森工企业按时足额缴纳基本养老保险费，对实施天然林资源保护工程后，由于天然林停伐和木材减产，造成森工企业缴费能力下降产生的缴费缺口，采取中央和地方财政补助的方式予以解决。即：对从事森林管护、社会公益事业及下岗分流的职工，企业承担的基本养老费，由中央和地方财政给予补助，并纳入工程实施方案的资金总量中。

第六章 立地区划与宜林荒山荒地造林种草

一、立地区划及造林方式的确定

为保证宜林荒山荒地造林种草的成效，提高造林成活率和保存率，根据适地适树的原则，依据气候条件和地形地貌特征，将工程范围内的宜林荒山荒地地区划为六个大区，分区确定相应乔、灌、草的适宜类型，造林方式，林种比例及主要造林树（草）种。

（一）长江、黄河源头高寒草原草甸区

该区位于青海省的南部，生态环境较为脆弱，年降雨量一般为 500—700 毫米，为保护长江和黄河源头地区的生态环境和水源，应实行全面停伐、完全封禁的措施，设卡封堵，减少人为破坏，并采取飞机播种、人工撒播等方式，增加山生柳、方枝圆柏、木甸子等灌草覆盖度。

（二）西南高山峡谷区

该区位于川西、藏东、滇西北金沙江的中、上游及其支流雅砻江流域。该区地势高，坡度陡，相对高差多在 1500 米以上，年降水量 500—1200 毫米，气温垂直变化明显。是我国重要的天然林区，对长江上游的水源涵养、水土保持极为重要。造林方式应以封育为主，乔、灌结合。林种安排上，以防护林为主，适当营造薪炭林和有特色的经济林。在林下适度发展药材、菌类等生

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/058117012034007030>