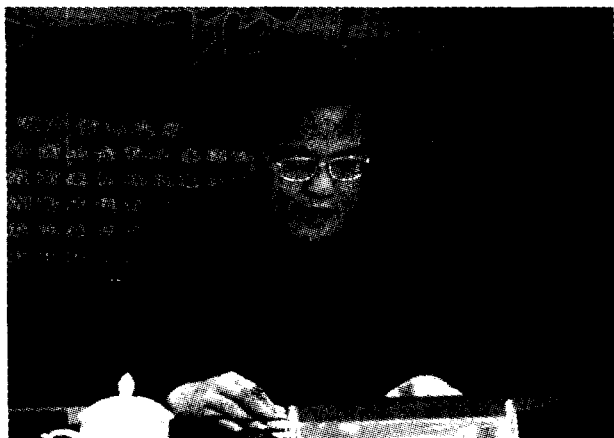


中国森林资源及其采伐管理政策

国家林业局森林资源监督管理办公室副主任 张松丹

一、中国森林资源现状

中国地域广阔,自然气候条件复杂,植物种类繁多,森林资源丰富、类型多样,具有明显的地带性分布特征。中国陆地由北向南,森林主要类型依次为针叶林、针阔混交林、落叶阔叶林、常绿阔叶林、季雨林和雨林,构成了独特绚丽多彩的森林景观。根据第六次(1998~2003年)全国森林资源连续清查结果,中国森林资源的基本情况和主要特点如下:



国家林业局森林资源监督管理办公室副主任 张松丹

(一)基本情况

中国现有森林面积 17,490.92 万公顷,森林覆盖率 18.21%,森林蓄积 124.56 亿立方米。人工林面积 5325.73 万公顷,人工林蓄积 15.05 亿立方米。

在中国,根据其区域特征,森林可以划分为 5 个主要林区。一是东北、内蒙古林区。主要包括黑龙江、吉林、内蒙古 3 省(自治区)的大部分或部分地区。该林区森林面积 3778 万公顷,森林蓄积 31.56 亿立方米;二是西南高山林区。主要包括云南、四川、西藏 3 省(自治区)的部分地区。该林区森林面积 3911 万公顷,森林蓄积 49.13 亿立方米;三是东南低山丘陵林区。包括江西、福建、浙江、安徽、湖北、湖南、广东、广西、贵州、四川等省(自治区)的全部或部分地区。该林区森林面

积 5358 万公顷,森林蓄积 21.03 亿立方米。四是西北高山林区。包括新疆天山、阿尔泰山,甘肃祁连山、白龙江、子午岭,陕西秦岭、巴山等林区。该林区森林面积 479 万公顷,森林蓄积 4.90 亿立方米;五是热带林区。包括云南、广西、广东、海南、西藏 5 省(自治区)的全部或部分区域。该林区森林面积 1030 万公顷,森林蓄积 9.03 亿立方米。

(二)中国森林资源特点

总的来讲,第六次全国森林资源清查结果与第五次(1993~1998)全国森林资源清查结果相比,呈现了总量持续增加,质量不断提高、结构渐趋合理的良好态势。

一是森林面积持续增加。森林面积增加了 1596.83 万公顷,森林覆盖率由 16.55% 增长到 18.21%,增长了 1.66 个百分点;

二是森林蓄积稳步增加。森林蓄积净增 8.89 亿立方米,年均净增 1.78 亿立方米,其中人工林蓄积净增 4.90 亿立方米,年均净增 0.96 亿立方米。占森林蓄积净增量的 55.07%,人工林蓄积增长明显加快;

三是森林质量有所改善。林分每公顷蓄积增加了 2.59 立方米,达到了 84.73 立方米;每公顷株数增加 72 株;阔叶林和针阔混交林面积比例增加 3 个百分点,中龄林和近熟林面积比例提高了 2.99 个百分点;

四是林种结构渐趋合理。防护林面积达 5474.63 万公顷,特种用途林面积为 638.02 万公顷,两者合计占林分总面积的 42.81%。防护林和特种用途林面积比例上升了 21 个百分点。表明了以木材生产为主向以生态建设为主的林业历史性转变已初见成效。

五是非公有制林业成效突显。全国非公有制所有的森林面积达到 30.32%,在现有未成林造林地中非公有制的比例达到 41.14%,充分表明林业所有制的形式和投资结构正在趋向多元化。

在看到保护经营森林资源成效的同时,我们也必须清醒地认识到我国森林资源的不利特点,主要表现:

一是总量不足;二是分布不均;三是质量不高。

(三)中国杨树资源情况

根据第六次全国森林资源清查结果,全国杨树林分总面积 704.4 万公顷,林分蓄积 42,596.5 万立方米,平均每公顷蓄积量为 60.5 立方米。全国杨树人工林面积为 413.6 万公

第二届中国杨树产业可持续发展高峰论坛专题 Special Topic on 2nd China Poplar Industry Sustainable Development Forum

顷,蓄积量为 20,276.8 万立方米,分别占 58.7%和 47.6%。杨树幼、中龄林的面积和蓄积分别占总面积和蓄积的 57% 和 47%。按照杨树的面积和蓄积量排序,其分布主要在内蒙古、黑龙江、吉林、新疆、陕西和河南等北方几省(区)。

二、中国森林采伐管理政策

根据《森林法》和《森林法实施条例》的规定,我国森林采伐管理的制度主要有森林采伐限额管理制度、凭证采伐林木制度和年度木材生产计划管理制度。现分述如下:

(一) 森林采伐限额管理制度

森林采伐限额管理制度是我国森林资源管理的重要制度之一。《森林法》第二十九条规定:“国家根据用材林的消耗量低于生长量的原则,严格控制森林年采伐量。”《森林法实施条例》第二十八条规定:“国家所有的森林和林木以国有林业企业事业单位、农场、厂矿为单位,集体所有的森林和林木、个人所有的林木以县为单位,制定年森林采伐限额,由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门汇总、平衡,经本级人民政府审核后,报国务院批准;其中,重点林区的年森林采伐限额,由国务院林业主管部门审核后,报国务院批准。

国务院批准的年森林采伐限额,每 5 年核定一次。”

(二) 凭证采伐林木制度

《森林法》第三十二条规定:“采伐林木必须申请采伐许可证,按许可证的规定进行采伐;农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木除外。”“国有林业企业事业单位、机关、团体、部队、学校和其他国有企业事业单位采伐林木,由所在地县级以上林业主管部门依照有关规定审核发放采伐许可证。

铁路、公路的护路林和城镇林木的更新采伐,由有关主管部门依照有关规定审核发放采伐许可证。

农村集体经济组织采伐林木,由县级林业主管部门依照有关规定审核发放采伐许可证。

农村居民采伐自留山和个人承包集体的林木,由县级林业主管部门或者其委托的乡、镇人民政府依照有关规定审核发放采伐许可证。

采伐以生产竹材为主要目的的竹林,适用以上各款规定。”这里要特别指出的是,只有铁路、公路的护路林和城镇林木的更新采伐,才可以由有关主管部门依照有关规定审核发放林木采伐许可证。当然,这里的有关主管部门也包括林业主管部门。《森林法实施条例》进一步就林木采伐许可证的核发权限作了规定,县属国有林场,由所在地的县级人民政府林业主管部门核发;省、自治区、直辖市和设区的市、自治州所属的国有林业企业事业单位、其他国有企业事业单位,由所在地的

省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门核发;重点林区的国有林业企业事业单位,由国务院林业主管部门核发。

(三) 年度木材生产计划管理制度

《森林法》第三十条规定,国家制定统一的年度木材生产计划。年度木材生产计划不得超过批准的年商品材采伐限额。《森林法实施条例》第二十九条规定:“采伐森林、林木作为商品销售的,必须纳入国家年度木材生产计划;但是,农村居民采伐自留山上个人所有的薪炭林和自留地、房前屋后个人所有的零星林木除外。”

国家林业局根据国务院批准的年森林采伐限额,编制下达年度木材生产计划,这是符合我国的国情和林情的。由于我国的林业尚处于社会主义初级阶段的较低层次,在商品材采伐限额内严格控制商品材采伐量,实行年度木材生产计划管理是十分必要的。对于农民自用材和烧材的管理,则由各省或者各编制森林采伐限额单位按照批准的年森林采伐限额依法管理。

三、“十一五”期间森林采伐限额的管理

我国从 1987 年开始实行森林采伐限额管理制度以来,先后经历了“七五”、“八五”、“九五”和“十五”的限额执行期。2005 年 12 月 19 日,国务院以国发[2005]41 号文件批准了各省、自治区、直辖市“十一五”期间的年森林采伐限额。

“十一五”(2006 年~2010 年)期间,我国的森林采伐限额除了设置了森林采伐限额总量(2.48 亿立方米)外,还按照采伐类型设置了主伐、抚育采伐、更新、低改和其他采伐等 5 类分项采伐限额;按照消耗结构设置了商品材和非商品材两大类分项限额;按照森林起源设置了天然林和人工林分项采伐限额。

与前几期限额管理相比,“十一五”限额管理有以下几个特点:

一是简化了按消耗结构设置分项限额的类型。

二是细化了按照采伐类型的分项限额。

三是取消了国家备用的采伐限额。

四是下放了毛竹采伐限额确定权。

五是单列了工业原料林的采伐限额。

六是一般人工用材林和工业原料林采伐限额可以结转使用,但规定不同。

七是将长江、黄河天保工程区人工商品林采伐逐步纳入正常经营利用轨道。

另外,年度木材生产计划按照商品材采伐限额等额下达,做到了限额和计划的协调统一;国家林业局[2005]217 号文件规定了农田防护林的采伐年龄,由省级林业主管部门确定,改变了过去防护林的更新采伐年龄必须比相同树种用材林的主伐年龄大 1~2 个龄级的规定。