



新华社  
XINHUA NEWS AGENCY

新华  
通讯  
社

# 政务智库报告

2019年3月1日

## 绿色长城铸就东北“马蹄形的富饶” ——三北防护林东北段调研报告

东北平原东、北、南三面分别由长白山脉、小兴安岭和大兴安岭环绕，呈现马蹄形。多年前，内蒙古、黑龙江、吉林和辽宁等省（区）受到沙漠东进的威胁，生态环境面临考验，也阻碍了当地经济的进一步发展。三北防护林东北段正是沿着“马蹄”的左侧蔓延开来，为东北平原地区的生产和生活提供了坚实的生态屏障。40年来，经过几代人的不懈努力，绿色长城日益牢固，沙漠蔓延得到有效控制，经济效益不断提升。新华社经济分析师近期对内蒙古、黑龙江和吉林三省（区）进行了调研，探寻绿色长城带来的巨大变化，以及三北防护林建设面临的困境及未来的发展新思路。



中国经济信息社  
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

## 目 录

<b>一、三北防护林东北段实施概况</b> .....	<b>2</b>
(一) 瀚海变绿洲 阶段性成效显著.....	2
(二) 创新技术措施 探索多种治沙模式.....	3
(三) 活化造林机制 调动全社会造林积极性.....	5
<b>二、生态效益初步显现</b> .....	<b>6</b>
(一) 保障农业稳产高产.....	6
(二) 拉动草原经济发展.....	7
(三) 有效改善局地小气候.....	8
<b>三、经济价值不断开发</b> .....	<b>8</b>
(一) 经济林木受青睐.....	9
(二) 林下经济促农增收.....	9
(三) 充分利用土地开展林粮间作.....	10
(四) 带动产业转型发展.....	11
<b>四、未来三北防护林发展仍存矛盾</b> .....	<b>11</b>
(一) 防护林种植还需优化与升级.....	12
(二) 经济效益总体不高 造林积极性降低.....	12
(三) 用地等资源矛盾逐步加剧.....	14
(四) 生态压力大 政策过严过死.....	15
<b>五、转变方式发展“新三北”</b> .....	<b>15</b>
(一) 加强管护 改变“九龙治水”现象.....	15
(二) 加大补贴 保障生态效益的可持续.....	16
(三) 集中优化 建设风沙综合治理项目.....	16
(四) 推进改革 实现林沙等多种经济收益.....	17

# 绿色长城铸就东北“马蹄形的富饶”

## ——三北防护林东北段调研报告

广阔的东北平原东、北、南三面分别由长白山脉、小兴安岭和大兴安岭环绕，呈现马蹄形，在这马蹄形的内部，是我国的老工业基地，也是我国的商品粮基地。新中国成立后不久，东北地区经济不断发展，人民生活水平逐步提高，人均地区生产总值、农产品产量、工业增加值等多项指标位居全国前列，形成了独有的“马蹄形的富饶”。

多年前，内蒙古、黑龙江、吉林和辽宁等省（区）受到沙漠东进的威胁，生态环境面临考验，也阻碍了当地经济的进一步发展。三北防护林东北段正是沿着“马蹄”的左侧蔓延开来，为东北平原地区的生产和生活提供了坚实的生态屏障。40年来，经过几代人的不懈努力，绿色长城日益牢固，沙漠蔓延得到有效控制，经济效益不断提升。

人民日常的生产生活是否有改观？东北西部地区脆弱的生态环境是否得到改善？当地居民是否从三北防护林建设当中受益？地方政府如何支持三北防护林建设？在东北地区，三北防护林建设还有哪些困难？未来的防护林建设还需要哪些支撑？新华社经济分析师对内蒙古、黑龙江和吉林三省（区）进行了实地调研，寻找绿色长城下的“金山银山”。

## 一、三北防护林东北段实施概况

经过 40 年坚持不懈地植树造林，吉林、黑龙江、内蒙古三省（区）三北防护林建设取得显著的阶段性成效，森林覆盖率有效提升，对保护大兴安岭林区发挥了不可替代的作用，在我国北疆筑起了一道抵御风沙、保持水土、护农促牧的绿色长城，为生态文明树立了成功典范。

### （一）瀚海变绿洲 阶段性成效显著

吉林省白城市地处吉林、黑龙江、内蒙古三省（区）接合部，松嫩平原西部，科尔沁草原东部，素有“八百里瀚海”之称，新中国成立前全市森林覆盖率仅为 1.9%。经过 40 年的不懈努力，全市累计造林 64.68 万公顷，森林覆盖率由 1978 年的 5.1% 提高到目前的 12%。目前，白城市初步形成了带、片、网，乔、灌、草相结合的防护林体系框架，荒漠化土地面积由过去的 106.5 万公顷减少到目前的 69.5 万公顷，有效地阻止了风沙大面积向吉林省中东部地区推进，为白城乃至吉林中部建立了绿色生态防护屏障。

黑龙江省齐齐哈尔市处于科尔沁沙地万里风沙线东端，属于嫩江沙地，是多林省份的贫林地区，1977 年全区森林覆盖率仅为 4.6%。通过实施三北防护林工程，齐齐哈尔市近 40 年间共完成三北工程造林 1086.09 万亩，工程投资 13.88 亿元，森林覆盖率提高至现在的 10.4%，沙化扩展趋势得到有效遏制，生态环境明显改观，人民生活幸福指数显著提高。

内蒙古自治区鄂温克旗地处大兴安岭西麓，属于大兴安岭山地向呼伦贝尔高平原过渡地段。三北防护林工程包括人工造林、封山（沙）育林项目，经过五期建设，累计完成三北防护林工程任务 203.6 万亩，完成投资 9276.93 万元，特别是累计封育樟子松 168 万亩，建成国家“三北”地区最重要的樟子松种源基地，封育成林超 42 万亩，提高全旗森林覆盖率 1.5 个百分点。40 年来，全旗累计治理流动（半固定、固定）沙地、退化荒地 35.6 万亩，目前境内大面积沙地、退化地全部得到有效控制，实现草原生态环境向良性好转。

扎兰屯市处于大兴安岭东麓与松嫩平原过渡地带，从 2002 年开始实施三北防护林工程，共累计完成三北防护林工程 25.55 万亩，其中人工造林 14.35 万亩，封山育林 11.2 万亩，累计完成中央预算内投资 4778 万元。通过实施三北防护林工程，25.55 万亩荒山、荒地得到绿化，主要城镇周边、公路两侧、村屯等生态重要区域得到了有效治理。目前全市森林覆盖率达到 70.04%，草原植被覆盖度达到 76%，水土流失严重区域得到有效治理，成为内蒙古林业生态建设先进市，被列为国家大小兴安岭生态保护与经济转型重点功能区。

## （二）创新技术措施 探索多种治沙模式

在开展防护林建设过程中，林业技术人员创新技术手段，注重选育优良树种，探索出多种造林治沙模式，提高了防护林建设的科技含量，保证了造林成活率、保存率，实现了事半功倍的治理成效。

选育优良品种。白城市培育出系列白城杨，品质在全国处于领先地位，在三北地区得到了大面积推广应用，改变了上世纪七十年代种植乡土树种形成大面积“小老树”的局面；近年来实施“杨改松”计划，已营造樟子松 0.33 万公顷，在国有林场培育万亩樟子松嫁接红松果林示范基地；针对当地风沙干旱碱实际，坚持抗旱坐水造林措施，实行精细化管理，倡导专业化造林，确保全面提高造林成效。

提高防护林工程建设科技含量。鄂温克旗先后与中国林科院、北京林业大学、内蒙古林科院、内蒙古农业大学、呼伦贝尔市林研所等共同研究沙地治理技术和模式，先后发表“呼伦贝尔沙地治理布局及治理模式探讨”“鄂温克旗沙化草原植被及风蚀量监测研究”等研究成果。具体来说，林业技术人员摸索出退化草牧场“两行一带”造林、降位抗旱造林、回收牛羊粪物理填埋沙坑、创新治沙直播机、网围栏刷漆标记防偷办法等技术措施。其中，“两行一带”造林方式是指造林行距为 3 米，株距为 2 米，每造两行林木，空隔 8 米草带。这样既符合造林技术规程要求，又为牧民预留了草场，能满足牧民放牧的需求，得到了广大牧民的肯定和支持。

打造工程建设精品。齐齐哈尔市在三北防护林建设中，重点推广应用了多种造林模式，包括“山上栽松戴帽，山坡造杨种果树”的石质山造林模式、“坡顶集中连片营造防护林，坡腰植田埂生物带，沟头插柳修谷坊”的小流域综合治理模式、“田林路渠井综合配套”农田防护林治理模式、林

果生产基地模式等。

### （三）活化造林机制 调动全社会造林积极性

用活优惠政策。齐齐哈尔市坚持放宽政策，放手发展非公有制林业、民营林业，积极鼓励各种社会主体以购买、承包、租赁、股份合作等形式投资造林，给非公有制林业、民营林业经营者以平等的社会地位，极大地调动了社会各界的造林积极性。

白城市坚持落实“谁造谁有”“个体承包造林长期不变，允许继承、转让”和“专业承包造林、合作造林、拍卖荒山造林”等政策，充分调动全社会造林积极性。上世纪八十年代个体造林异军突起，目前全市有林业专业户和造林大户 1.1 万户，造林达 4.67 万公顷。白城采取国社合作造林、按股份分成的措施，充分发挥国有林场骨干示范作用，国有林面积已达 11.7 万公顷。

加大资金投入力度。2000 年以来，鄂温克旗委、政府将“生态兴旗”视为长期发展战略，加大对沙区综合治理（含三北防护林工程）工程的投资力度。2009 年，旗政府决定每年划拨 150 万—200 万元作为沙区综合治理专项资金列入财政预算，已形成制度化。

为弥补造林资金不足，白城市采取“国家投一点、地方财政出一点、部门筹一点、社会募集一点、群众负担一点”的方法，多渠道、多层次筹集资金，比如开展募集资金活动，共筹措资金 1 亿多元；吉林省林业厅出台优惠政策，给予白城市超 1.4 亿元贷款，500 万元荒漠化治理资金，林地清收

还林补助资金 2 亿多元。

落实集体林权制度改革。近年来，多地不断完善集体林权制度改革，充分尊重和保护了农民对承包林地的使用、收益、流转及承包等权益，极大地推动了三北防护林工程建设。据了解，白城市共有 75 个乡镇（镇）、884 个村、94 万人口参加林改，确权林地面积 19.2 万公顷，全市 28 个国有林场主体改革任务已全面完成。

## 二、生态效益初步显现

经过 40 年三北防护林体系建设，不仅有效地防止了自然灾害的发生，而且创造了良好的生态环境，实现了农业、牧业、林业的稳定增产和质量效益的不断提升。

### （一）保障农业稳产高产

据黑龙江省第五次沙化土地监测结果显示，齐齐哈尔市沙化土地面积已由 2001 年的 750 万亩减到目前的 223.78 万亩，沙化扩展趋势得到有效遏制。据调查，齐齐哈尔市坡耕地泥土流失量减少 77%，土壤肥力提高 0.51%，土壤流失量每亩减少 0.63 吨，林网内风速平均降低 38.9%，气温提高 0.8 至 1.9℃，有效降雨次数增加 2 至 3 次，粮食产量提高 15%，基本杜绝了风蚀造成的“风剥地、撸籽粒”的现象。

通过三北防护林建设，白城市的农业发展状况也在不断好转。大部分农田得到有效庇护，流动、半流动沙丘得到巩固，荒漠化土地面积由 106.5 万公顷减少到 69.5 万公顷，



50%以上的盐碱地得到了有效开发利用，彻底结束了“三刮四种”的历史，实现了由“沙进人退”向“绿进沙退”的历史性转变。目前全市粮食年产量超过了410万吨，是1978年以前的7倍以上，五个县（市、区）有三个成了国家商品粮基地县，两个成为全省油料基地县。

## （二）拉动草原经济发展

鄂温克草原历史上曾是水草丰美的地方，但随着畜牧业经济的发展，连年干旱、地下水位明显下降等诸多因素，导致草原逐年出现了退化、矮化、沙化现象，草原主要生态系统遭受了严重的破坏。近年来，鄂温克旗依托三北防护林工程，突出治理了对优良草牧场危害严重的沙带、沙地和风蚀沙坑。沙地治理后有效保护了周边优良草牧场，大大提高了单位面积产草量，拉动了地方畜牧业经济的发展，为牧民带来了实惠。同时，改善了海拉尔航线下面的草原景观，提升了生态文明形象，为促进当地旅游发展和推动招商引资工作发挥了积极作用。

白城市大安姜家甸草原是吉林省最后一块连片大草原，由于多种原因曾一度出现严重退化。为加快恢复这一珍贵草原，几十年来，当地实施了农业综合开发草场改良、天然羊草保护、牧草良种等8大工程项目，建设草原水利设施覆盖面积1344公顷，建成羊草草地示范区1218公顷。近些年，采草场牧草实现“两高一增”（高度、密度达到历史最好水平，亩产干草大幅增加），成为国内草场改良生态治理的示范样板。

### （三）有效改善局地小气候

通过三北防护林工程建设，集中连片的防护林网和片林大量形成，起到了调节小气候的作用。在齐齐哈尔市，由于林带连续对风的阻碍，分解了流动气流结构，消耗了风的动能，从而降低了风速，缓解了空气及土壤中的水分、热量交换作用，减少了蒸发量，增加了空气湿度，促进了生物排水这些气象特征的交互作用，形成了林网中有利于农作物及树木生长的小气候。

据白城市气象部门观测，全市近十年的平均风速比 1978 年前十年下降了 0.55 米/秒，蒸发量减少了 4.7%，扬沙日减少了 40.7%，近 4 年降雨量连续每年都在 400 毫米以上，达到 40 年来最高水平。空气湿润度显著提升，城市优良天气指数可达 335 天，居吉林省第一。

## 三、经济价值不断开发

三北防护林东北段所处的地区，也是东北地区经济发展相对落后的地区，大兴安岭南麓山区也是我国 14 个集中连片特困地区之一。三北防护林的建设，为农业、畜牧业、人们日常生活等方面带来了间接的经济收益和社会效益。更为重要的是，随着三北防护林的建设 and 林业产业的不断发展成熟，当地直接从林业发展当中取得的经济收入也在不断增加，为居民增收提供了多元化渠道。

## （一）经济林木受青睐

位于大兴安岭东麓的扎兰屯市，由于大兴安岭对北来冷锋的阻挡，使得本地雨水相对充足，又不受严寒和大风的影响，适合种植经济林木。依托当地的自然条件，扎兰屯市现种植榛子、沙果等经济林木。其中榛子林 50 万亩，每亩可产榛子 80 斤，按照目前市价 10-15 元/斤来计算，每年榛子林的产值就有 4 亿元；沙果林 20 万亩，当地的沙果受山地气候和土壤等因素的影响，具有甜度高、富硒等特点。

与扎兰屯市相邻的齐齐哈尔市龙江和泰来两县，形成了以红松坚果林、山杏等为主导的林业产业。在白城市，通过发展庭院经济，在农村院内栽植果树，使果树能够有效适应当地气候，进而提高产量增加收入，同时有效推进扶贫工作。据了解，目前白城市通过庭院经济开展的扶贫的土地就有 18 万亩。

用材林方面，主要是国营林场和个人负责经营，预期经济效益相对可观。白城市洮北区林业局副局长付基武算了一笔账，以杨树林为例，营造杨树林 4 公顷，经营周期 16 年，按照林木蓄积量为 200 立方米/公顷，木材售价 600 元/立方米计算，年均经济效益可达 3 万元。

## （二）林下经济促农增收

依托林业资源，东北地区西部各城市借鉴东北东部地区和南方地区的做法，着力开发林下经济。在发展林下经济过程中，各地注重生态保护，实现生态林业向生态经济型林业的转变。在扎兰屯市，当地居民已开发出木耳种植、鸡养殖

和蘑菇种植等多种方式，其中牛肝菌已经出口日本、韩国等多个国家。

钟玉平是钟氏生态土鸡养殖农民专业合作社的负责人，在扎兰屯鸡的养殖过程中，合作社充分利用林下经济模式，采取“林禽虫草”的立体放养模式：鸡在森林中实行放养，帮助树木驱虫、施肥、松土，树和草的腐殖质能够改良土壤，也为鸡提供良好的生态环境。钟玉平估算，利用立体农业的模式，合作社的树木一年生长的态势相当于本地同类树木三年的生长态势。

目前，合作社中心场地已达 500 亩，鸡的品种涵盖六大类十个品种，年放养量为 2.3 万只。“扎兰屯鸡”获国家农产品地理标志登记保护，在放养方式、方法、流程等方面有了细致明确的要求，目前市场零售价每只在 80 元左右。配合养鸡，合作社还种植了百余种中草药，包括桔梗、防风、益母草等，实现多元化经营，2017 年，合作社收益达 1700 多万元。

### （三）充分利用土地开展林粮间作

为了弥补树木种植初期没有收益的问题，在树木生长的前三年，采取林粮间作的模式。白城市通过此种模式，建立适宜本地生长的优质道地药材基地，培育开发甘草、黄芪、防风、板蓝根等中草药 1 万亩以上。利用白城市杂粮杂豆的产地优势，林粮间作也有以小豆、蓖麻等为主要作物的种植模式。

#### （四）带动产业转型发展

防护林的建设为上游的苗圃产业带来了生机，据了解，目前齐齐哈尔市的苗圃每年可培育树苗 6000 余万株，本市使用三分之一，其余苗木可销售到周边地区。扎兰屯市现有树木种苗生产经营单位 31 家，苗木生产经营面积 7397.4 万亩，在圃苗木 6500 余万株。在成吉思汗国有苗圃里，可培育樟子松、云杉、白桦等各类苗木 60 育种。

育苗产业也在促进行业技术的不断发展。白城市在新品种选育、造林新技术推广应用、森林病虫害防治等方面共有 28 项成果获奖，其中国家级 3 项。白城培育出的系列白城杨，在三北地区得到了大面积的推广应用，改变了七十年代种植乡土树种形成的大面积“小老树”的局面。红松原本生长 30 年才能结出松塔，通过樟子松嫁接红松技术六七年就可以结出松塔，快速实现经济效益。

### 四、未来三北防护林发展仍存矛盾

目前，三北防护林已经进入第二阶段的五期工程建设期（2011 年-2020 年）末期，在 40 年三北防护林的建设过程当中，虽然经验得到不断累积，遇到的问题和困难也在不断增加。调研发现，目前东北段防护林建设从森林覆盖率而言，已经基本成型；然而从更好发挥生态效益和经济效益而言，还有许多工作要完成。

### （一）防护林种植还需优化与升级

防护林正在退化，影响防护效能的发挥。一方面，多数树种的成熟期在 20-60 年，目前东北地区早期建设的防护林，许多已经进入了生理过熟阶段，出现了明显的衰败退化、枯死等情况。加之早期在选苗、栽种等方面的技术不成熟，也导致树木过早出现病死现象。另一方面，东北西部地区的气候严寒、大风特点，导致早期栽种的杨树被风吹折断现象屡见不鲜。

农田防护方面，对于季节灾害风的防范仍需加强。与西北—东南季风不同的是，松辽平原西部在春夏时节常受到西南灾害风的影响，导致林木受损严重，地表侵蚀和土壤养分流失加剧，进而农作物歉收，对地方经济发展的影响较大。目前，黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古四省（区）正在研究推动“松辽平原西南季风通道风沙综合治理项目”，项目何时启动仍待考量。

此外，在技术上对三北防护林的建设也有更高的要求。据了解，我国对困难地段退化防护林的修复大多还处在试验研究阶段，在恶劣自然环境营造长周期高质量的防护林，技术上还存在很多困难。各地在研究栽植技术等方面，多数依靠行政力量或个别研究机构的推动，虽然因地制宜，但很难形成较好的研究体系。

### （二）经济效益总体不高 造林积极性降低

首先，自然条件限制导致难以获得经济效益。一方面，受到地理气候等因素的限制。如白城市虽然可以有效利用风

能发电，但在经济林的开发上则相对困难，发展果木经济时，花一开就吹落，无法结成果实。白城北部的半山区还受到干旱等因素的影响，造林的许多树木十多年后也没有明显的增长，俨然已成“小老树”。此外，东北防护林种植地区直接受西伯利亚寒流的影响，是世界上最冷的地区之一，很多经济作物无法在本地生长。

另一方面，土壤条件的限制更为明显。一是受到风蚀地表的影响，土壤养分不断减少；二是白城等地区有大量的盐碱地，不适宜植物生长；三是土地沙化严重，加之地下水位的下降，树木对水分的需求逐步加大，又受到降水量偏少的影响，树木存活条件十分恶劣。

其次，经济林收益不明显，影响种植积极性。相比于气候条件好的地区，本地成材的经济林面积并不是很大，加上与粮食作物相比收益周期长、投入大、见效低，15年生的杨树收益只有3000元/亩，平均到每年只有几百元钱。目前各地开发出的经济收益模式，推广范围不大，加之东北地区西部多数为贫困地区，当地居民经济生活相对拮据，仍然把基本生活保障放在首位。

第三，产业链不完善，经济转型带动作用不强。以沙果为例，扎兰屯市当地的沙果已经形成一定规模，然而沙果不易储存，当地也没有规模加工企业，没有市场和品牌的推动，实际上仍属于风险较高的种植业。林地养鸡同样遇到有产品没市场的难处，钟玉平介绍，呼伦贝尔地区没有成熟的加工企业，始终打不进大城市市场。沙棘果因为植株有刺难

以采摘，加上东北劳动力成本高等因素，各地推进情况不容乐观。

第四，国家补贴较少，对造林的刺激作用逐渐降低。目前国家的补贴是 500 元/亩，一般杨树 2 年生的价格为 2 元/棵左右，按照每亩植树 100 棵以上计算，基本能够保证植树费用，而如果是小松树，7 元/棵的价格远超补贴。实际上，由于特殊的气候条件，栽树加上春旱浇水这两项，第一年的成本就超过了 500 元/亩。据各地估算，目前东北地区西部造林成本在 1000 元/亩左右，如果是乡村环境美化或是沙地造林，成本会成倍增长。

第五，部分林场生产方式转变给职工带来生存压力。在白城市洮北区国有林总场了解到，过去为了维持生计，林场将林地划为“工资田”供职工从事生产，现在这些“工资田”要重新造林。作为补偿，在职职工每个月可以享受国家 1280 元的补助，然而这 1280 元还需要缴纳社保等费用，实发工资只有几百元，企业还需要保证离退休职工的生存。尽管国营林场在造林技术上十分专业，单纯依靠造林还是很难维持发展。

### （三）用地等资源矛盾逐步加剧

一是可造林的面积逐渐减少。经过 40 年的努力，各地可造林的面积正迅速减少，原来的半山坡、荒山都已经建成防护林，目前的可造林地多为土壤层薄、立地条件差的地块，需要投放大量的人力、物力进行造林前整地、造林后抚育管护工作。此外，一些荒地已经被农民开发为农田，如果



改为林地，容易引起冲突。

二是林田、林草之间的用地矛盾。由于农民在原有田地周围自行开垦田地，在原有的农田部分，增加护田林十分困难。草原部分，牧民也不愿将牧场大规模改造成林地。此外，在农业、林业、草原等各部门原来规划时，存在交叉、重叠的部分，土地确权存在遗留问题。

三是用水资源的矛盾。白城、齐齐哈尔两市下辖的县市多为国家商品粮基地，每年春天农田需要大量的灌溉用水，当地用水只能基本满足农田灌溉需求，对于春季“十年九旱”的两地而言，植树造林用水十分稀缺。受到农业生产调整的影响，旱田改水田也在加剧这一矛盾。地下水的水位不断下降，加之造林多处于山地和丘陵地区，使用地下水造林的难度较大。

#### **（四）生态压力大 政策过严过死**

林木采伐方面，由于一些政策没有放开，使得本来就不明显的经济收益变得更加困难重重。目前一些树种的采伐年限是 21 年，个别地方政府由于环保等压力过大，使得农民无法到期采伐，树木最后因为年限问题变成废材。此外，各地林地的交易流转配套服务还有待完善。

### **五、转变方式发展“新三北”**

#### **（一）加强管护 改变“九龙治水”现象**

生态建设涉及到多个部门统筹，仍存在“九龙治水”的

现象。根据国家的相关安排，林业部门和草业部门将在短期内进行整合，林草矛盾和林牧矛盾将会得到有效的统筹缓解。未来，林草部门还需要和农业、水利等部门相互配合协商，一方面解决执行中的配合问题，更重要的是要解决在环境治理当中缺乏系统性的问题。

针对管理维护难度较大的问题，建议提高林业环保督查的威力和影响，建立环保整改责任制。一方面充分发挥森林公安的作用，加强巡查力度，对破坏治沙造林成果的违法现象严厉查处；另一方面将造林地的管护责任交由辖区政府负责，按照管护制度兑现奖惩办法。

## （二）加大补贴 保障生态效益的可持续

三北防护林是生态工程，在投入上不能够单算经济账。对于新造林和阶段性的重新造林，建议加大投入标准。多年以来，国家对造林的补贴不断增加，但还不能够满足目前的造林和抚育管护成本。建议通过提高补贴，进一步提高地方造林积极性，从而保证造林质量，实现生态效益。

优惠政策的支持方面，建议国土、财政等部门出台相关优惠政策，创新林业产权模式、投融资机制、补偿机制，引导鼓励社会资本积极参与三北防护林工程建设。在科研方面，也要以政策、资金等形式鼓励在优良树（草）品种、经济林丰产栽培技术、退化林修复等方面提高各单位和个人的积极性。

## （三）集中优化 建设风沙综合治理项目

目前三北防护林东北段的整体建设已经基本成型，未来

应在防风治沙、村屯美化等方面集中力量进行优化。三北防护林建设应改变过去“分任务”的现象，不只盯着森林覆盖率等指标，而是更加科学合理地开展植树造林活动，避免在用地方面出现部门与部门之间，政府与农民之间的矛盾。

以“松辽平原西南季风通道风沙综合治理项目”为例，建议应尽早立项、加快启动，集中力量先行开展综合治理试点示范，统筹各方资金，系统集成现有的各项成熟技术和治理措施，摸索出一套适宜东北地区西部风沙治理的有效模式，随后在各省（区）进行推广。

#### （四）推进改革 实现林沙等多种经济收益

经济驱动不强是东北段防护林未来发展的瓶颈所在。各地已经总结出一些生产经营的经验，但还要在技术上、市场上持续发力，在防护林经济“增效”上下功夫，发展经济果林、速生丰产林等经济型特色产业。建议加大宣传教育力度，提高当地农牧民认识。

各地还需有效利用草原、沙漠等特色自然景观统筹旅游业的发展，借鉴东北地区东部在林业发展生态旅游方面一些成熟的经验，发展森林旅游业。此外，在市场方面，各级政府可出台一些单独的配套鼓励措施，促进林果等产业在当地的产业链完善，更好地服务于地方经济发展；同时结合脱贫攻坚工作，继续寻找有效的林业经济增长模式，有效带动地方脱贫。

**执笔：**

新华社吉林分社记者 关子儒

新华社内蒙古分社记者 安路蒙

新华社黑龙江分社记者 范迎春

**编辑：**

新华社中国经济信息社 崔明明

**编审：**

新华社中国经济信息社 杨 光 邱华民

主 编：申 郑      联系电话：（010）88052733