

我国林业高质量发展的战略机遇与关键路径

张海鹏, 王智晨

(中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘要: 在经济快速增长与生态文明战略的共同推进下, 中国林业实现了跨越式发展, 已经成为“林业大国”。当前, 得益于长期林业建设形成的生态资源禀赋, 多重国家生态战略营造的政策环境, 居民收入增长, 消费转型升级, 新一轮科技革命催生林业新质生产力, 中国林业发展面临新的重大机遇。“十五五”时期, 通过坚持生态保护与产业发展并重、持续深化改革、全面提升科技水平、强化金融创新、大力培养新型经营主体五大关键路径, 加快实现林业现代化转型, 提高森林系统的稳定性与林业产业的整体竞争力, 完善林业治理体系与治理能力, 推动林业高质量发展行稳致远。

关键词: 林业高质量发展; 林业强国; 战略机遇; 关键路径

文献标识码: A

文章编号: 1673-338X (2026) 3-005-7

High-quality development of China's forestry: strategic opportunities and key pathways

ZHANG Haipeng, WANG Zhichen

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract: With the implementation of the rapid economic growth and the ecological civilization strategy, China's forestry industry has achieved great progress. China has become a major country in forestry development. At present, benefiting from ecological advantages built up by long-term forestry construction, favorable policies under various national ecological strategies, growing household incomes, consumption upgrading and the forestry new quality productivity generated by the new technological revolution, China's forestry development is facing major new opportunities. During the "15th Five-Year Plan" period, we will follow five key approaches: balancing ecological protection and industrial development, further deepening reforms, comprehensively improving technological capabilities, boosting financial innovation, and vigorously fostering new business entities in forestry, so as to speed up the modernization of forestry, enhance the stability of forest ecosystems and the overall competitiveness of forestry industry, improve forestry governance systems and governance capacity, and help achieve steady and long-term high-quality development of forestry.

Keywords: high-quality development of forestry; forestry powerhouse; strategic opportunities; key pathways

1 引言

新中国成立以来, 特别是改革开放四十多年来, 我国林业发展经历了深刻的变革, 实现了由“以木材生产为主”到“以生态建设为中心”的跃迁。通过持续加大林业投入, 推动实施天然林保护、退耕还林、三北防护林等重大林业工程, 不断深化林业产权制度和体制机制改革, 极大提升了森林资源的数量和质量, 森林覆盖率由改革开放之初的12%增长到当前的25%以上, 长期位于全球增绿贡献领先地位, 获得国际社会普遍赞誉。与此同时, 我国林业产业体系日趋完备, 构建了从种苗繁育、林下经济、木本粮油、木材加工、林产化工、非木质林产品加工制造, 到生态旅游、森林康养、林业生产服务等多业态融合的复合型产业链体系, 是世界林产品生产、贸易、消费第一大国。

收稿日期: 2026-03-07

作者简介: 张海鹏, 研究方向为林业经济理论与政策、农业农村经济发展、城乡关系。通信作者: 王智晨, 研究方向为林业经济理论与政策、生态价值评估。

基金项目: 中国社会科学院—上海人民政府上海研究院课题“面向中国式现代化的上海城乡融合发展实践研究”。

然而,我国林业大而不强。森林资源质量与生态稳定性不高,森林碳汇、水源涵养、水土保持等生态功能价值尚未完全实现,林业产业结构性矛盾突出,林业生产经营规模分散化,林业科技成果转化率低,以及涉林长效投入机制不健全等,对林业高质量发展形成制约(张蕾等,2016;宁攸凉等,2021;姜雪梅等,2023;刘璨等,2023;张海鹏等,2025)。“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,也是我国林业实现“由量向质、由大到强”转变的关键窗口期。面对新形势新使命,林业要彻底摒弃传统粗放型、单一性增长路径,构建现代化林业发展新范式,实现高质量发展,推动我国从林业大国迈向林业强国。

2 双重历史机遇铸就林业大国根基

我国林业在过去近三十年的跨越式发展,主要得益于经济持续高速增长与全社会生态意识觉醒的双重红利,并通过持续深化改革,成功将这两大历史机遇转化为自身发展的强大动力。

2.1 经济持续高速增长为林业发展提供了基础性支撑

国家综合实力的增强,使大规模、长期性林业建设获得了坚实的资金保障。1978—2024年,我国国内生产总值从0.37万亿元增长到134.81万亿元,增加了363倍;同期,全社会林业投资完成额由10.84亿元(国家林业和草原局,2024)增长到3897.58亿元(国家统计局,2025),增加了359倍,与经济增长基本保持同步。中央财政对林业投资增长更为明显,自1999年以来,我国先后实施了两轮大规模退耕还林还草工程,累计投入超5700亿元,完成退耕还林还草任务0.14亿 hm^2 ^①。到2025年,全年用于保障大规模国土绿化行动的中央资金达1584亿元^②,有效支撑了林草事业稳步发展。与此同时,经济高速增长和人民生活水平不断提高催生了对优质木材、林产工艺品、非木质林产品、森林生态服务的巨大需求,推动林业产业从简单的木材生产向资源与生态协同开发的多元化、高附加值方向转型。目前我国已形成木竹加工、经济林、森林旅游、林下经济四个年产值超万亿的林草支柱产业,2025年我国生态旅游接待游客量超过30亿人次^③。

2.2 全社会生态意识觉醒为林业发展提供了方向性引领

改革开放以来,绿色发展逐步上升为我国经济社会发展的基本理念,这是发展观的深刻革命。投射到林业领域,体现为国家对林业的定位从木材利用到生态优先、从国民经济组成部分到民族永续发展根本大计的升华。在深入推进生态文明建设的过程中,围绕森林多重效益的转化,林业产业体系进行了系统重构。同时,坚持绿色发展和生态文明战略转型促进了全社会生态意识的觉醒,社会公众对优质生态产品及良好生态环境的需求稳步增加,参与生态保护和林业建设的主动性及责任感显著增强,为林业实现跨越式发展创造了强大的社会舆论和群众基础。在全球层面,气候变化议题和联合国可持续发展倡议等使森林碳汇的生态功能日益凸显,我国政府的环保承诺特别是“双碳”目标的提出,倒逼林业发展加速迭代升级。

2.3 持续深化改革将历史机遇转化为林业发展的动力

我国林业领域通过一系列改革创新,不断释放出发展的活力。通过深化集体林权制度改革,确立了林农的经营主体地位,极大地激发了广大农民和各类主体造林、护林、发展林下经济的积极性,实现了“国家得绿、林农得利”;通过管理体制机制变革,推动林业部门从以木材生产为主,向承担生态修复、资源保护、产业发展的综合性管理机构转变;通过建立林长制,压实地方各级党委、政府保护发展森林资源的主体责任,完善监督考核机制,确保了“山有人管、林有人护”;通过经营模式变革,推动产业链持续延

① 资料来源:林草生态工程建设取得新成效, <https://www.forestry.gov.cn/main/216/20230206/101204749803852.html>。

② 资料来源:2025年中国国土绿化状况公报, <https://www.forestry.gov.cn/lyj/1/lcdt/20260312/662822.html>。

③ 资料来源:我国林草覆盖率超56%, <https://www.news.cn/ci/20260313/6b2ab9b140754be8991dc4b504d30f50/c.html>。

伸，促进三产深度融合，提高产业发展综合效益。

回溯历史，我国森林资源由少变多，生态环境由劣变优，产业由小变大，本质上是一场由国家经济实力奠定、全社会生态意识觉醒引领，并通过不断深化改革而促成的发展道路的战略转向。通过林业发展观念革新、林业监管制度跟进和林业综合绩效提升，成功将历史机遇转化为全体社会的绿色财富与生态福祉，集中体现了中国共产党领导下推进生态文明建设的政治优势与社会主义集中力量办大事的制度优势。目前，我国林业已经由单一产业转变为兼具社会、生态、经济多重功能的综合性事业，影响力已扩展至全球，在国际减贫与可持续发展、应对气候变化与生态环境保护等领域发挥着越来越重要的中坚作用，并持续为全球生态治理、人类命运共同体建设贡献“中国智慧”。

3 我国林业发展面临新的重大历史机遇

“十五五”时期，我国林业发展面临木材安全、碳达峰压力、生态产品转化难、外部环境不确定性冲击等一系列挑战，且这些挑战彼此相互交织，令发展环境更加复杂严峻。尽管挑战重重，但从国家战略全局和长周期历史视野来看，我国林业发展依然处于重要的战略机遇期。这些机遇与历史机遇既一脉相承，又呈现出阶段性新特征。与过去主要依赖资源扩张不同，新时期机遇的核心是转型机遇，从传统林业向现代林业、从资源利用型向生态服务型、从被动保护向主动经营的系统性转型。

3.1 前期林业建设形成的坚实资源基础为转型提供了物质前提

从“有没有”到“好不好”，是量变到质变的必经之路。经过三十年的发展，我国林业已经成功跨越了资源匮乏和产业薄弱的阶段，处于由大变强的临界点。截至2025年，我国森林面积2.41亿 hm^2 ，森林蓄积量209.88亿 m^3 ，森林面积与森林蓄积量连续40年实现双增长^①；人工林面积0.88亿 hm^2 ，保持世界首位，增长速度也长期保持全球领先；森林食物已成为继粮食、蔬菜之后第三大重要农产品，年产量超过2.4亿 t ，林草业总产值超过11万亿元，形成了涵盖一二三产的林业产业体系^②；林草生态系统年生态服务价值超30万亿元^③，国家生态安全屏障战略性支撑作用更加凸显，等等。这些都为森林生态资源提质增效和林业产业由大做强奠定了良好的物质基础。

3.2 重大战略叠加营造的优越政策环境为转型提供了制度保障

我国林业已全面融入国家发展大局，成为多重国家战略的交汇点。党的二十大明确提出的“人与自然和谐共生的现代化”，将在“十五五”时期进入全面落地阶段。“两山”理念作为林业发展的根本遵循，已经上升为国家意志和制度安排，生态补偿、碳汇交易、林权抵押等制度创新为“绿水青山”向“金山银山”转化提供了制度通道。森林“四库”理念将森林的多重功能进行了系统概括，极大拓展了林业价值内涵，为林业实现高质量发展提供了科学指引。“双碳”目标使林业从生态建设领域进入应对气候变化这一全球治理的核心议题，极大提升了林业在国家发展中的战略位势。在乡村全面振兴中，山区林区是乡村振兴的主战场，林业是农民增收致富的重要依托。在这些战略目标的指引下，林业获得了清晰的战略方向、广阔的发展空间和强劲的政策驱动力。

3.3 国内消费升级催生的内需增长动力为转型提供了市场牵引

我国的超大规模市场是由庞大的人口规模、较强的消费能力、全梯度多元化的市场结构以及全国统一大市场建设等多方面因素叠加塑造的特殊优势，是新时期我国经济社会高质量发展包括林业高质量发展的最大底气。近年来，我国居民消费需求由生存型向发展型、享受型升级，消费行为与消费模式呈现出绿色

① 资料来源：我国森林面积和森林蓄积连续40年双增长，https://www.gov.cn/zhengce/jiedu/tujie/202603/content_7063334.htm。

② 资料来源：我国森林食物年产量达2.4亿多吨，https://www.gov.cn/lianbo/202601/content_7054841.htm。

③ 资料来源：国际森林日 | 我国森林生态系统“三大效益”得到有效发挥，<https://www.forestry.gov.cn/c/www/jdyw/664488.jhtml>。

化、品质化、情境化特征，对生态产品、休闲服务的消费增加、需求升级，森林康养、森林徒步、观鸟经济、野外探索等新消费领域持续升温。因此，随着林业产业结构的加速调整、生态资源要素的高效整合、森林品牌效应的逐渐强化，林业领域将会持续涌现出一批新的产业业态、生产模式与消费场景。

3.4 科技创新发展带来的技术驱动推力为转型提供了效率工具

当前，新一轮科技革命正在重塑人类经济社会，给林业生产和管理模式创新带来一系列契机。卫星遥感、无人机、物联网、人工智能的广泛应用，推动森林资源监测从人工巡山走向“天空地”一体化感知，森林火灾、病虫害的预警与防控能力大幅提升；林木育种技术取得突破，分子标记辅助育种、基因编辑等现代生物技术正在缩短育种周期，为困难立地造林提供高抗逆良种；智慧林业平台的建设，使林地权属管理、采伐审批、碳汇计量等实现数字化、透明化；绿色低碳技术的推广正在促进林业生态产品价值实现。这些技术变革正在从底层改变林业“靠天吃饭、靠经验管理”的传统面貌，大幅提升经营效率与管理水平。在此背景下，加快新生产力要素对林业的渗透，有助于我国林业加速转型，实现林业现代化弯道超车。

与此同时，全球林业转型叠加多重国际新趋势，为我国高质量发展提供了外部条件。当前，全球林业正从传统的木材生产转向以生态系统服务为核心，叠加国际碳减排、供应链重组及生态治理合作等趋势，为我国林业发展带来一系列战略机遇。在《巴黎协定》及欧盟碳边境调节机制等国际规则驱动下，林业碳汇成为具备全球交易潜力的绿色资产。我国拥有的大量人工林和可供改造的次生林，通过完善碳汇计量体系、对接国际自愿碳市场，有望形成新的绿色资产。受地缘冲突与欧盟零毁林法案等影响，全球木材贸易趋向区域化与合规化，倒逼我国加速建设国家储备林、推广木竹替代及完善可持续认证体系，提升木材安全与高附加值林产品竞争力。绿色“一带一路”与全球环境治理交汇，我国在防治荒漠化、红树林保护等领域积累的技术模式可成为生态外交的新接口，通过参与联合国森林论坛等机制，增强全球森林治理话语权并带动相关标准与装备出口。同时，国际消费市场对FSC认证木材、生物基材料及森林食品的需求上升，为我国发展木结构建筑、林业生物质精炼等新赛道提供了市场空间。把握这些机遇，有助于推动我国从被动适应转向主动参与全球林业治理，使林业成为融合碳金融、生物经济与生态外交的战略性新领域。

4 林业实现高质量发展的路径选择

能否抓住这一重大机遇，取决于制度创新的深度、科技突破的速度、金融创新的力度，以及能否出现一大批引领产业发展的企业家。

4.1 坚持生态与产业并重

理念是行动的先导，任何发展实践都离不开科学理念的引领。林业的生态功能与产业功能不是对立的，而是互为条件、相互促进的统一体。坚持生态与产业并重，是贯彻“两山”理念、破解林业深层次矛盾、实现高质量发展的根本原则。在实践中，坚持生态与产业并重，必须在确保森林资源数量稳定、质量提升、生态功能持续增强的前提下，将森林资源及其生态服务转化为产业发展所需的要素条件。一方面，依托重大生态工程推动森林提质增效，以相对有限的林地资源创造出更多、更优的森林蓄积，切实增加生态产品的供给，并通过优化林产结构助力产业现代化，不断拓宽生态价值实现路径；另一方面，通过非消耗与适度消耗利用相结合，推动林业产业由传统的资源型向技术型与服务型转型，实现森林资源的高效利用，不断创造出经济、社会、生态等综合价值。

4.2 深化改革释放内生动力

三十年来，改革在推动林业发展中发挥了无可替代的作用。时至今日，林业改革的进程远未结束，深化改革依然是破除体制机制障碍、推动林业高质量发展的关键举措。在林业产权与经营制度方面，要以保障经营者合法权益为出发点，科学合理配置资源，调动生产经营积极性。首先，要彻底解决“明晰产权”的难题。尽管全国层面的集体林权制度改革已推进多年，但在部分地方，明晰产权、确权登记的工作依然

没有完成，给林地流转、林权抵押等带来障碍，必须要下决心解决这一问题。其次，要进一步改革采伐限额制度。2023年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化集体林权制度改革方案》中已经提出了改革方向，要及时总结经验，适时在全国推广。最后，要积极探索林权流转、抵押、入股等模式，推动林业经营的规模化和高效化。在管理与监管体制创新方面，要着重解决林业领域“人、事、权、责”不匹配问题，全面提升林业治理综合效能。改变林业部门单打独斗的管理方式，强化与利益相关方的工作协调，统筹山水林田湖草沙综合治理，构建“大林业”现代治理体系；以“林长制”为抓手，持续优化自然保护地体系，加快数字化技术嵌入覆盖从森林生态资源到林产品供销的各个环节，全面提升监管效能。在生态产品价值实现机制方面，要增强生态产品价值转化潜力，探索林业多元化价值实现可行路径。完善全周期的林业碳汇计量监测体系，推进碳汇核算分布式认证、碳汇交易规则更设、放宽生态权益抵押限制等，加快森林生态经济效益转化；探索森林多种生态功能付费模式，构建流域内、区域间的“成本共担、效益共享、合作共治”生态补偿体系，推动异地“生态—经济”利益置换实践落地。

4.3 全面提升林业科技水平

如果说林业发展过去主要靠制度变革，那么林业未来发展将更加依赖技术催生的新质生产力。过去近三十年，我国林业科技取得了长足进展，但仍存在诸多需要打破的短板。一是以种业创新为基础，从源头提高森林资源质量。加快良种选育、大径级用材林、工业原料林及乡土树种培育，重点研发抗逆性强、生长速度快、固碳效率高、经济效益好的树种，提高森林生态系统的稳定性。二是加快智慧林业建设。充分利用无人机、物联网、大数据、人工智能等先进技术，健全森林资源动态监测体系，建设森林火灾、病虫害的智能识别与预警系统，实现对森林资源资产全时段、全周期的精细化管理。三是开展关键核心技术攻关，拓展林业先进科技的应用场景。围绕木材高效加工与循环利用、生物高性能材料研发、退化生态系统碳汇功能恢复、森林抚育与采伐智能装备制造等重点领域，集中力量突破关键技术瓶颈，推进科研成果及时、充分地转化为产业发展的新动能，推动林业整体科技水平与全要素生产率的提升。

4.4 强化涉林金融创新

金融创新对于林业发展重要性的认识还要再提高。林业投资周期长、风险高，传统金融产品难以有效解决林业产业的资金需求，同时，科技创新离不开金融创新的支持，换言之，没有金融创新就没有科技创新。金融创新除了给科技创新提供资金支持，更重要的是给科技创新提供了激励，科技创新成果在资本市场得到回报，是科技创新源源不断的重要动力。一是提供更加丰富的绿色金融产品。积极探索基于林业资源开发权、林业碳汇收益权、未来生态产品价值的多种金融产品，例如，绿色债券、生态信托、森林保险等。二是扩大政策性金融扶持力度。强化风险分担，注重发挥国家绿色发展基金、林业发展特别国债的引导作用，组合运用林业贷款贴息、风险专项资金补偿等激励手段，广泛吸纳社会资本进入。三是探索多元化投融资模式。采用以奖代补、先建后补、贷款贴息等多元资金利用方式，因地制宜在国土绿化、国家公园建设、野生动物与生物多样性保护等领域推广PPP模式，放大公共投资的乘数效应。四是完善资本市场对接。建立林业龙头企业准入名单制度，支持列入准入名单的生态型林业企业上市融资，推动林业信贷资产证券化，拓宽企业资金来源通道。

4.5 培育林业企业家

林业高质量发展不单是宏观的战略方向，更需要将新发展理念落实到微观经营主体的具体实践中。林业高质量发展，本质上是将林业从资源依赖型转为创新驱动型，这迫切需要一大批既懂自然规律、又懂商业逻辑的企业家。如果说广大林农是林业的压舱石，保障了生态安全与基本供给；高素质企业家则是林业的发动机，驱动产业实现价值跃升与系统变革。企业家能发现并实现非木质林产品的市场价值；能运用金融工具、设计长短结合的业务组合，并吸引耐心资本；智慧林业、生物技术、自动化机械的研发和推广，需要企业家作为创新主体来投资、试错、应用和规模化，从而降低成本、提高效率；企业家还能建立标

准、打造品牌、链接电商与高端零售渠道，让好林产品卖出好价钱，等等。需要强调的是，这里不是要用企业家替代林农，而是通过制度设计和政策引导，大力培育和吸引那些能够扎根林区、链接科技与市场、并能与广大林农形成利益共同体的高素质企业家。只有这样，绿水青山才能真正可持续地转化为金山银山，林业才能成为既有生态厚度、又有经济活力的现代产业。

五大路径在理念引领、制度创新、技术支撑、资金保障、主体执行等方面形成闭环协同、互为补充的完整体系，为林业高质量发展提供制度、技术、实践的三重保障。“生态产业并重”是林业高质量发展的目标与理念，起到总领全局的作用；“深化改革”是破除制度障碍的钥匙；“科技创新”是提升全要素生产率的核心引擎；“金融创新”是林业发展中资金畅通的保障，通过技术与金融双轮驱动不断激发林业内生发展动力；“培育林业企业家”是将理念目标、制度措施、科技手段、金融创新结合起来，强化政策层与实践层之间的适配，鼓励探索林业高质量发展的可行性方案。

5 结论与政策建议

5.1 结论

我国林业已跨越资源匮乏的初级积累阶段，进入以质量提升、功能拓展和效率变革为核心特征的发展新阶段。新时期林业面临的机遇，本质上不是外部红利驱动的规模扩张窗口，而是多重国家战略叠加下内部倒逼的转型窗口，其核心命题是从“木材生产—生态保护”的二元张力转向“生态产业化、产业生态化”的融合发展范式。

我国林业转型成功的关键，取决于制度创新的深度、科技突破的速度、金融适配的精度，以及主体活力的强度能否形成协同共振。只有将国家战略势能转化为治理效能、将科技革命动能转化为产业竞争力、将生态资源优势转化为发展优势，林业才能真正成为生态经济融合发展的现代基础产业，为生态文明建设和中国式现代化提供坚实支撑。

五大关键路径并非简单的政策清单，而是具有递进耦合的内在逻辑。林业强国建设的落脚点不在于某一单项突破，而在于构建一个激励相容的制度生态，使生态资本能够通过创新活动持续转化为经济资本和社会财富。

5.2 政策建议

为顺应林业高质量发展需要，提出“十五五”时期我国林业优先发展的四点政策建议。

一是制定国家林业高质量发展专项行动计划。将林业生态工程建设、林业产业发展等规划整合到统一行动方案中，各地区根据经济发展阶段、资源禀赋优势等条件制定出目标明确、权责细化的“任务表”和“作战图”。

二是积极开展林业综合改革试点。在全国不同林区中选取重点区域，对集体林权制度深化、生态产品价值实现、林业碳汇交易、绿色金融产品开发等领域改革进行集成化、系统化试点，提炼制度性创新经验并加以推广。

三是设立国家林业科技创新重大专项。引导公共资金向林业发展中亟需攻关的重大问题与技术领域倾斜，加强企业、高校、科研院所等多元创新主体的组织化集中合作，有序推动先进成果产业化应用。

四是构建林业绿色金融标准与发展激励体系。增强绿色金融产品设计的科学性与实用性，引导社会资本有序进入。完善林业相关的财政、信贷激励保障措施，加强对涉林投资全链路风险监测，提升投融资使用效率，夯实绿色金融安全。

参考文献

国家林业和草原局. 中国林业和草原统计年鉴 2023 [M]. 北京: 中国林业出版社, 2024.

国家统计局. 中国统计年鉴 2025 [M]. 北京: 北京统计出版社, 2026.

姜雪梅, 牛志伟, 王会, 等. 林业生态建设与保护投资对林业产业发展的影响 [J]. 生态经济, 2023, 39(8):112-121.

刘璨, 张寒. 集体林权制度改革进程、效应与演化: 2002—2022年 [J]. 改革, 2023(8):140-155.

宁攸凉, 李岩, 马一博, 等. 我国林业产业发展面临的挑战与对策 [J]. 世界林业研究, 2021, 34(4):67-71.

张海鹏, 王智晨. 建设林业强国的依据、理论与路径 [J]. 林业经济问题, 2025, 45(1): 1-8.

张蕾, 黄雪丽. 深化集体林权制度改革的成效、问题与建议 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2016, 16(4):131-137.

(责任编辑 韩杏容)

中国知网