

林业与水土保持专家刘永敏先生论 中国天然林保护与可持续经营对策



自1998年天然林保护工程启动到现在,工程实施已经整整5年,按照规划方案,天保工程将进入第二阶段,即进入全面促进林区实现可持续发展阶段。5年来,国家已累计投入工程建设资金近 4.30×10^{10} 元,其中中央财政专项事业补助资金近 2.54×10^{10} 元,中央国债基本建设资金 1.14×10^{10} 元,中央财政转移支付 6.20×10^9 元主要用于补助因木材减产而引起的地方财政减收。工程建设取得了阶段性成效:(1)森林资源得到修养生息,长江上游黄河上中游全面停止了天然林的商品性采伐,资源消耗量由1997年的 $8.76 \times 10^7 \text{m}^3$ 调减到 $2.65 \times 10^7 \text{m}^3$ (商品材消耗量由 $1.35 \times 10^7 \text{m}^3$ 调减到 $1.12 \times 10^6 \text{m}^3$),东北、内蒙古等重点国有林区木材产量由1997年的 $1.85 \times 10^7 \text{m}^3$ 调减到2003年的 $1.10 \times 10^7 \text{m}^3$,已初步调减到位。同时加快了造林营林步伐,工程区五年来累计完成造林面积 $3.11 \times 10^6 \text{hm}^2$,封山育林 $4.78 \times 10^6 \text{hm}^2$;(2)富余人员得到合理分流和基本安置。至2002年底,工程区分流安置富余职工 5.97×10^5 人,其中一次性安置 2.80×10^5 人;(3)

森林资源管护进一步加强,落实管护责任森林面积 $9.50 \times 10^7 \text{hm}^2$;(4)森工企业社会负担有所减轻,经济困难状况初步得到缓解,企业拖欠工资问题得到不同程度的解决,林区社会基本稳定。

天保工程的实施给林区资源保护、经济和社会发展带来了生机和活力。随着天保工程第一阶段停伐减产和人员分流安置任务的基本完成,工程建设将全面推进天保工程区可持续发展的新阶段。但是,目前林区的经济状况好转和发展主要是靠国家投资和政策拉动,属于“输血扶持型”的单向流动,还没有形成“造血发展型”的良性循环。由于关系林区可持续发展的根本问题还没有得到彻底解决,工程区面临的资源保护和实现可持续经营的困难和问题将更加突出。主要表现在:在管理体制上,政企不分,计划经济时期形成的以木材生产为中心的管理制度没有改变,如东北内蒙古国有林区普遍还是森工集团(公司)和林业管理局一套人马,两块牌子,一方面负责木材生产和企业运行,一方面负责资源管理,而所有费用来源又都是来自所属林业局上缴利润。这种政企不分、企事不分的资源管理体制和木材生产体制没有改变甚至更加严重;在管理手段上,依然是计划经济形成的命令式决策和管理,缺乏依靠市场和利益驱动机制引导的决策和管理观念,如在长江上游、黄河上中游,对人工林和正常的森林抚育也完全禁止,严重影响林区群众的正常劳动和生活,许多过去在林区从事临时或季节性工作的劳动力,不得不外出进城打工;在经济结构上,“独木支持”的局面没有得到根本解决,木材生产仍是国有森工企业收入的主要来源,林区第一产业、第二产业(木材采运和加工业)和第三产业结构比例为15.0:63.8:21.2,对森林资源压力依然严峻;在生态安全上,生态恶化的局面没有根本扭转,森林生态系统依然脆弱;在经济发展水平上,林区的基础社会建设还很落后,林区经济增长缓慢,职工收入水平低,据统计,2002年天保工程区林业职工人均工资仅为全国城镇职工人均工资水平的51%。在产权制度上,国有和集体、个人的产权和合法权益还没有得到严格保护,部分林农所有和营造的人工林不能经营,又没有补偿,造成林农收入下降甚至出现返贫。

天然林保护工程的实施,为林业实现以木材生产为主向以生态建设为主的“五大”转变提供了契机,不久前,党中央、国务院发布了《关于加快林业发展的决定》,提出了林业改革、发展和前进的方向。当前世界林业可持续发展的理论与实践也为我国林业发展和天然林保护提供了理论基础和实践经验。要真正实现林区的可持续发展必须从制度上和技术上大力气解决好以下几个问题:(1)体制障碍问题。目前国有林区存在的政企不分和计划经济管理体制严重阻碍了天保工程的顺利实施,要通过深化体制改革、推进机制创新来解决。首先要深化森林资源管理体制,在东北内蒙古国有林区必须把实现政企分开作为制度创新的突破点,把森林资源管理职能从企业中分离出来,纳入公共财政范围内管理,切实把资源管好;将教育、医疗和社会劳动保障等社会公用事业纳入地方政府管理;其次要打破计划经济的大包大揽,减少行政干预,对木材采伐、加工等经营性活动减少干预,引入多种经济所有制形式,对国有资源进行重组,让企业按照市场机制自主经营。在观念和行动上彻底摆脱对传统计划经济体制的路径依赖,摆脱等待国家投资加快后续产业发展的依赖,加快市场化改革,使产权、资金、技术、人力资源、生产资料等生产要素主要依靠市场配置,盘活现有的大量闲置的资产。(2)经营理念和技术落后问题。要通过积极借鉴、引进和消化吸收国际上先进的森林资源管理和经营技术来解决。首先要尽快建立统一的国有森林资源信息系统;其次,按照建设和培育健康稳定的森林生态系统目标,当前对森林的经营要按照生态系统的多目标管理理论来经营的理念已被普遍接受,我们也要积极开展相关方面的基础上工作,把森林的生态功能同森林景观和林分结构结合起来,培育健康稳定和效益最大化的森林。这就要求我们要对以木材生产为主的现行的森林采伐作业规程及相关管理办法进行修改和完善。(3)决策机制问题。要通过建立科学、民主和广泛社会参与的决策程序来解决。首先要利用现代信息技术,模拟森林生态系统变化,编制森林经营规划和方案,确定合理采伐量,在此基础上,确定采伐限额;其次要广泛吸收公众参与制定森林经营规划。真正在经营上体现森林的三大效益的最优结合。森林的经营,规划的编制,要逐步增加公众参与的透明度,使经营森林和编制规划建立在广大公众支持的基础上。(4)林区农民利益问题。要通过进一步健全和完善产权制度,来保障所有者和经营者的合法权益,对集体和个人所有的,纳入国家公益林的,通过建立森林生态效益补偿制度和赎买制度,对禁止采伐的集体或个体的天然林进行补偿,对禁止采伐的集体或个体人工林通过赎买或置换,保障所有者权益不受侵犯。

