

应把天然林保护工程列为国家安全的重要组成部分

The Protective Project of Natural Forests Should Be Brought into an Important Part of the National Security

谭 俊

(大兴安岭地委办调研科 加格达奇 165007)

一个国家的战略安全环境可以分为两大组成部分:自然的,社会的。自然的因素除了国家的地理位置、自然资源、地形地貌之外,还必须包括环境因素。天然林资源保护工程的提上日程,就是从国家生态环境恶化的严峻形势出发的。

但是现实的状况是,人们对天然林保护工程实施的长期性、复杂性、艰巨性、系统性的认识还是很充分的,对实现这一工程的目标、步骤、标准以及操作模式、程序安排、量化参数等内容还缺乏科学严密的分析研究。这项工程跨度范围大、涉及人员多、投资数量大,牵涉黑龙江、吉林、内蒙古、四川、云南、西藏、陕西、甘肃、新疆等众多省区,比三峡工程涉及的省区还多8个以上;面积达4 210.9万公顷,是三峡面积的388.4倍;涉及人口365万人,是三峡库区移民数量的3.2倍;投资386.1亿元,是三峡投资的1/5。但三峡工程建设的论证达半个世纪,经过了全国人大的通过,使它具有法律实施效应,因此资金投入不成问题,建设进程也会稳步推进。然而,天然林保护工程却是在比较仓促的情况下启动的,对于实际实施的结果究竟如何还很难确定。所以,有必要充分开展关于实施天然林保护工程的广泛的大讨论,尤其是要组织相关专家学者充分参与论证,最后提出一个一揽子的、科学完备的、可操作的、目标任务明确的长期性政策。基于这种考虑,本文特为此提出论证,主张把天然林保护工程列为国家安全的重要组成部分,以期引起社会各界对此事的关注,从而齐心协力,把这项宏伟的工程实施好。

一、何以要把天然林保护列为国家安全的重要组成部分

在我国960万平方公里的国土中,高原、山地、丘陵占了一大半,平原和盆地相对较少。但我国人口众多,长期以7%的耕地养活着占世界22%的人口,面临的人口、资源与环境的压力十分巨大。众所周知,森林具有涵养水源、保持水土、防风固沙、固定二氧化碳、抑制温室效应、保护生物多样性等多

种功能,是改善和建设生态环境的关键所在。但是,建国以来,由于在经营思想、管理体制、经济政策和经营方针等一系列总体决策上,忽视了林业的特点,违背了林业的自然规律和经济规律,对本不该开发的,地处长江、黄河上游青藏高原东侧的川西、滇西北(也有部分涉及青海和甘肃)的天然林作了几乎无节制的滥伐,特别是60年代中期开始,“三线建设”更是进一步扩大和加剧了天然林的破坏,这次不仅殃及西南林区,也殃及到大兴安岭林区,而这两处正好是1998年南北大水灾的源头地区。虽说我们开发天然林资源取得了一时的经济效益,但也写下了一笔摧残森林、破坏环境的欠债史。据第四次全国森林资源清查,在清查间隔期内,用材林成过熟林面积减少了70.90万公顷,年均减少27.10万公顷,蓄积林木减少了25 337.21万立方米,年均减少5 473.17万立方米,其中东北、内蒙古林区减幅最大,年均减少面积20.12万公顷,蓄积林木减少3 213.50万立方米。这表明近年来我国天然成过熟林仍在大幅减少。大兴安岭国有林区从开发建设的1964年至今,有林地面积减少了13.1%,无林地面积增加了19.5%,森林总蓄积减少了26.7%,用材成过熟林蓄积减少了68.2%。天然林资源的大幅度减少,不仅导致经营天然林砍伐的国有森工企业普遍陷入资源危机和经济危困(即林业“两危”)之中,更重要的是动摇了维护我国生态平衡的根基,即原始天然林在保护生态环境、实现可持续发展中的基础地位,从而导致了一系列难以预料的严重后果:

——自然灾害频繁发生,经济损失巨大。天然林的过度消耗,生态环境的日趋恶化,导致我国自然灾害频繁发生,损失巨大。仅1998年长江、嫩江、松花江的特大洪涝灾害,就波及全国29个省、自治区、直辖市,3亿多亩土地遭灾,全国近1/6的人口(2.23亿人)一度陷入泽国,倒塌房屋490多万间,3 000多人被大水吞噬,直接经济损失达1 666亿元。实际上,90年代以来,我国的洪涝灾害就连年不断。其中1991年太湖流域、江淮大地均为严重水灾,1996年长江流域、珠江流域,黔、皖、浙、赣、鄂、川、湘也接连洪灾。

此外,从50年代至今,造成重大损失的沙尘暴就发生过70多次。70年代以来,酸雨也已从南到北、从东到西袭遍了我国大部分领土。

——**水土流失日趋严重,江河泥沙含量普遍增大。**全国水土流失面积已达367万平方公里,每年新增流失面积约1万平方公里,土壤侵蚀总量达50亿吨。长江流域水土流失面积从50年代的36万平方公里增加到90年代初的56万平方公里,尤其是地处长江中上游的西南林区更为严重,水土流失面积高达51万平方公里,占全流域水土流失面积的91%,土壤侵蚀量达18.5亿吨,占全流域的83%,仅金沙江流域每年流入长江的泥沙就达2.6亿吨。据此推算,每年将会在长江三峡库区淤积泥沙近6亿吨,减少库容约3.5亿立方米,“水库变为沙库”是十分可能的。

——**生物多样性受到严重破坏,野生动植物大为减少。**全国已有15~20%的动植物种类受到威胁。目前,在97种国家一级保护动物中,有20多种正濒于灭绝,现存活于国有林区的国宝大熊猫、滇金丝猴、东北虎的数量和栖息地均日趋减少,红松、野山参等珍贵植物的减少速度在20%左右,高于世界15%的平均水平。

——**荒漠化土地面积不断扩大。**全国荒漠化土地面积已达262万平方公里,并且每年还以2 460平方公里的速度扩展。

——**草原退化、沙化和碱化(以下简称“三化”)面积逐年增加。**全国目前“三化”“草地面积已达1.35亿公顷,约占草地总面积的1/3,并且每年还在以200万公顷的速度增加。

——**森林的大量减少,使其涵养水源的能力越来越小,致使水资源危机日益严重。**四川岷江年平均径流量已由建国初期的148亿立方米下降到目前的131亿立方米,下降11.5%;1973~1981年黄河下游断流7次,断流时间最长20天,近几年,断流次数不断增多,断流时间和断流河段越来越长,1997年断流时间长达226天,远远超过1996年的136天历史记录。我国目前有50%以上的城市缺水,每年约有3亿亩农田受旱,几乎年年有旱灾。

由此可见,由天然林资源的过度消耗和破坏所引发的一系列生态环境灾难,已对我国国家安全构成严重威胁。据专家们估计,环境污染每年给我国造成的直接损失为360亿元,生态破坏每年造成的经济损失500亿元,两者之和相当于我国1987年国民收入总额的9.2%。进入90年代以后,生态灾难给我国造成的经济损失更是巨大,仅1998年大洪水直接经济损失就达1 666亿元。对于我们这个发展中的、人均占有资源极有限、人口众多的大国来说,没有什么比保证生态环境安全更为重要了。设想一下,如果我们连清洁的水、干净空气这些最基本的人类生存条件都保证不了,经济再发展又有什么用?如

果我们的生态系统解体,十几亿的生态难民必将导致世界性的灾难。这难道不正是最实质、最本质意义上的国家安全吗?我们必须从根源上确保森林,确保森林涵养水源、防风固沙、保持水土、调节气候、净化空气、繁衍物种基因等多种生态效益和功能。必须重新审视林业在我国经济社会发展中的战略地位,切实把林业放在与农业一样的基础性地位上,真正地把宝贵的天然林资源列为国土安全中的重要部分,全国、全民全力以赴地保护好、管理好、经营好。

二、把天然林资源工程视为国家安全重要组成部分的对策意见

1. 必须提高全民族对保护天然林资源的重要性的认识 天然林资源保护工程能否顺利实施,是否可真正成为我国国家安全的重要组成部分,在很大程度上取决于人民群众(尤其是国有林区的人民群众)的认识和醒悟程度。我国处于季风气候区,每年夏季由东南沿海北上的湿热风给内陆带来大量的降雨云团,若东南季风形成早、北上猛,则北涝南旱,反之则南涝北旱。大气环流的趋势目前人类还无法控制,但季风降雨造成的灾害在很大程度上却是可以人为控制的。联合国的一项研究报告指出,河流流经森林区时,只有占总雨量不足3%的雨水被排入河道,流经森林砍伐区时,则有97%以上的雨水顺河道倾泻而去。水患洪灾的大小与森林覆盖率是直接相关的。日本同样在季风区内,降雨量也相当大,但由于它的植被条件相当好,过去经常遭受的气象灾害已很少出现或程度极轻。不像我国洪灾不断。日本之所以取得这样的效果,与他们政府与人民对森林的高度认识和重视有关。他们很早就把治山(日本人口密度大,山地面积占85%,大于我国的69%)作为国家的主要任务,并把“治水之本在于治山”的指导思想写入森林法。截至1991年前的18年中,日本对林业治山拨款增加了4.4倍。从1946年到1956年,日本森林面积增加到2 526万公顷,森林覆盖率已达到68%,在全国消灭了荒山,现在到处是山青水秀。有人认为,我国人口众多,耕地不足,林业难有大发展。这个观点是不对的。日本人口密度远大于我们,人家林业发展的不是很有成效吗?其实,历史上,在200多年以前,中国森林覆盖率曾为50%。我国解决人口吃饭的根本出路只能是依靠科学技术,在单产上下功夫,靠毁林开荒、侵占林地扩大耕地面积是一种小农经济的落后的农业观念,是完全不适应现代经济格局的。所以,我们一定要提高全民族的绿色意识与生态环境观念,真正认识到天然林保护工程的重大意义,把这个功在当代、利在千秋的宏伟工程一代接着一代干下去,要“一张

蓝图干到底”。

2. 进一步搞好天然林资源保护工程的论证、规划等各项工作 目前的天然林保护工程是在比较仓促的情况下上马的。当然,首先必须说,这个工程上马是千真万确正确的,要不要搞,是没有任何值得怀疑和辩论之处的。值得讨论的是到底如何搞,是全保护起来还是部分保护起来?是需要移民还是不需要移民?现有测算的资金是否科学?投入这么多资金效果到底会如何?国有林区停止采伐后到底能不能生存下去?保护天然林后国有林区还适于发展大造纸项目吗?资金像现在这样投入行吗?实施这一工程后国有林区的百姓、公众到底是怎么想的、现在实际上又怎样干的?大江大河下游地区人民是怎么想的?现有的保护方法真能起作用吗?等等。所以,笔者认为应该更深入、更认真地对天然林保护工程进行调查、论证,提出一揽子可行的便于长期实施的方案。

3. 必须不折不扣地停止长江、黄河流域上中游天然林的采伐 一定要全面停止长江、黄河流域上中游的任何形式的天然林采伐,森工企业必须完全转向营林管护。要有严格有效的措施,坚决堵住国有和集体单位及个人对天然林的任何砍伐。真正彻底地关闭采伐区域内的木材交易市场。

4. 依法开展森林植被保护工作,强化生态环境管理 为真正贯彻落实新颁布的《中华人民共和国森林法》和国务院的有关规定,真正推进退耕还林工作,就必须研究制定《天然林资源保护条例》和《生态公益林管理条例》等具体法规,健全法律法规体系;加强执法机构,提高执法队伍的整体素质和执法水平。

5. 依靠科技进步,提高工程的质量 科技在天然林保护工程中起着关键性的作用。其主要关键技术有:天然林分类经营技术;天然林资源的评估和监测技术;森林复合经营技术;生态系统的恢复与重建技术;提高木质和非木质材料综合利用的技术;生物多样性保护技术。

6. 切实解决林区林业职工的生存、发展的出路问题,真正变砍树人为种树人 我国现有林业产业工人180万人,集中在天然林保护地区的有141万人,离退休的39万人、失业的32万人。需要安置与分流的人数,实际已超过三峡库区移民的数量。因此这是一个关键性问题。看来出路在于以下几个方面。一是转向营林建林,主要从事种苗生产、人工造林、人工促进天然更新、封山育林、抚育幼林等森林资源的培育工作;二是转向生态公益林经营管护,主要从事生态公益林的林政资源管理;三是转向森林复合经营,通过合理调整土地利用结构,开展林粮间作、林药间作等森林复合经营等项目;四是转向养殖业与加工业;五是开展水电矿产资源开发;六是发展森林旅游和商贸服务;七是推动木材综合利

用。总之要立足在林区内自行消化解决,搞向外移民不符合国情和实际,因为我国的地势就是山地占主体(占69%),平原地区早已是人满为患了。

7. 实行森林资源的垂直管理,成立森林资源管理局 为强化国家对森林资源的管理,应借鉴林业发达国家森林资源的管理经验,成立以行使森林资源调查、培育、管理监测及商品林伐区审批、拨交、验收和木材采伐运输管理等职能的,从上至下的森林资源垂直管理机构。

8. 对转产项目给予税收优惠及贷款贴息 在税收上,对利用林区“三剩物”及次、小、薪材生产的综合利用产品继续实行增值税即征即退政策;对林业初加工产品按初加工农产品对待,执行13%的销项税率和进项税率,实行同步抵扣;对转产、调整结构、利用多种资源安置下岗人员为主要目的生产的产品,实行增值税即征即退或暂缓征收政策,并免征农业特产税;森林具有涵养水源的功能,因此,对林业生产、生活用水应免征水资源费;建立转产项目专项贴息贷款,由中央和地方财政分别给予贴息。

9. 加大对天然林保护工程的多渠道投入 一是尽快落实生态公益林经营管护事业费及人员安置费用,逐步剥离林区原有的社会负担,将企业承担的林区政府费用,公检法、文教卫生等社会性支出逐步纳入各级财政预算;二是加大林区非经营性建设投入,以推动生态公益林建设和森工预算内非经营性基础设施建设;三是加大对转产项目的投入。

10. 实施生态效益补偿制度 《森林法》中规定要实行森林生态效益补偿。天然林保护主要体现生态环境效益,应由国家建立生态效益补偿机制,把生态效益推入市场,体现谁受益谁付费的原则,使建设者受益,享用者尽责。应探索受益地区补偿给国有林区,以体现森林生态环境经济效益的可行办法,这样对双方均有利。

11. 研究并推动国有林区商品林的经营建设 为弥补天然林保护工程而导致的木材调减缺口,应加强国有林区商品林经营建设。通过定向培育,加强以工业原料林、珍贵大径级用材林等为主的基地建设,为国有林区长期发挥木材生产基地的作用奠定基础。同时,根据林业区划和全国商品林基地建设总体布局,加快速生丰产用材林基地的建设步伐,尽快弥补木材减产造成的总量缺口。

参考文献

- [1]全国生态环境建设规划.人民日报,1997年1月7日.
- [2]中华人民共和国林业部.关于启动重点国有林区天然林资源保护工程的有关汇报材料,1998年3月
- [3]雷加富.实施国有林区天然林保护工程,推进林业可持续发展.林业经济,1998.1

(责任编辑 蔡德诚)