

必须高度重视我国国有林区可持续发展问题

Great Attention Should Be Paid to the Sustainable Development of China's State-owned Forest

谭俊

(黑龙江省大兴安岭地委政研室, 工程师 加格达奇 165000)

可持续发展是全世界,也是我国当前和 21 世纪发展经济的主题。我国已将可持续发展作为战略来实施,制定了计划,颁布了文件。但到目前为止,我们对可持续发展艰巨性的认识并不很清楚,对实现可持续发展的目标和措施还不很具体、配套。尤其是我国可持续发展的重点应放在哪?并没有统一的认识。笔者认为,从我国实际情况看,应将国有林区做为可持续发展的重点之一。因为我国国有林区主要分布在我国的边远地区,如黑龙江、吉林、内蒙古、云南、四川、西藏;我国的原始林主要分布在国有林区,主要集中在大兴安岭、小兴安岭、长白山、完达山、横断山及金沙江、大渡河、岷江流域。这些地区的国有林区的森林资源如果像现在这样继续遭到严重砍伐,国有林区如果实现不了可持续发展,等于我国可持续发展的根基被切断了。其后果将是灾难性的。国内外研究一再证明:森林是实现可持续发展的关键,森林对固化二氧化碳气体、抑制温室效应的作用重大;森林植被有保持土壤、涵养水源的重要功能;森林生态系统对于保存生物多样性起关键作用;森林对乡村发展及人类生存环境等方面的作用日益重要……正如联合国粮农组织总干事萨乌马所说:森林既是人类之前途,也是维护地球平衡的保障。从生态、经济、社会的意义上讲,面积足够大的、健康的和谨慎经营的森林生态系统对于我们人类之生存是必不可少的。而我国面临的生态环境是:水土流失面积不断扩大,全国水土流失面积为 179 万平方公里,占国土面积的 18.4%;沙化面积不断扩大,为 153.3 万平方公里,占国土总面积的 15.9%;陆地、河流、湖泊面积日益减少;从 1954 年以来,长江下游水系的天然水面减少 1.3 万平方公里;水资源严重短缺,人均占有淡水量 2 630 立方米,不到世界人均水平的一半,居世界第 88 位。

如果我们有大量的水土保持林,有众多的防风固沙林,有分布合理、结构优化的水源涵养林,与之相关的生态危机就会缓解,可持续发展才不会是一句口号。扩大森林面积,优化林种结构,虽然靠植树

造林会逐步解决,但植树造林是一个长远事业,需要几代人坚持不懈的努力,这无疑是一条出路,但对缓解我国目前生态环境危机是远水解不了近渴。更何况在市场经济条件下,没有国家强力扶持,实行宏观调控,很难推进造林事业。而且我国的边远地区、高山峡谷、大江大河上游地区还很难进行人工造林。所以,保护森林资源,实现持续发展,从现实看,最根本的还是要重视我国国有林区的森林资源的合理开发与利用、保护问题,保证国有林区的可持续发展。

一、我国国有林区可持续发展正面临严峻挑战

我国国有林区是指以 138 个木材生产为中心的国营林业企业。总经营面积 3 516.6 万公顷,有林地面积 2 286.5 万公顷,占全国有林地面积的 20.8%,有林地蓄积 20.05 亿立方米,占全国有林地蓄积的 26.4%。我国国有林区分为东北林区(包括黑龙江、吉林、内蒙古大兴安岭北部地区)、西南林区(分为高山峡谷林区和滇南林区,高山峡谷区包括四川西部、云南西北部、西藏东部;滇南林区包括云南的中部、东南部)、西北林区(包括陕西秦巴山区、甘肃白龙江流域,新疆阿尔泰、天山西部、青海东南部)。

我国国有林区目前正面临前所未有的严重问题。根据对黑龙江省森工总局、伊春林管局、松花江林管局、大兴安岭林业公司(集团)的调查,我国国有林区的主要问题有:

1. 可采森林资源仍在下降。黑龙江省森工总局可采森林资源只剩 1.1 亿立方米,比建国初期下降 84%,40 个林业局已有 12 个林业局基本没有可采资源,有 19 个林业局可维持采伐 6 至 10 年;大兴安岭林业公司可采森林资源有 1.8 亿立方米,比开发初期下降 61%。

2. 企业资金紧张,经营困难。因投入不足,造成企业流动资金紧张。为维持生产,只能靠增加银行

贷款,加之木材产量调减、落价及历史包袱和社会负担沉重等原因,致使企业效益下滑,寅吃卯粮。到1994年底,黑龙江省森工总局欠银行贷款达24.7亿元,加上其它贷款和拨改贷投资,共38.9亿元,每年需支付银行利息4.6亿元,自1990年开始黑龙江省森工就出现全行业亏损。

3. 不稳定因素日益严重。1988年以来,黑龙江省森工总局累计拖欠职工工资10.5亿元,平均6.5个月,最多的林业局超过26个月,部分企业生产和职工生活难以为继,剩余劳动力和待业青年达20万人,已严重影响林区社会、政治的稳定局面。人才流失非常严重,职工集体上访事件屡有发生。

4. 原始森林、天然次生林、水源涵养林受到严重威胁,正日益减少。从国有林区现状看,为了企业的存在及职工的生存,主要是依赖于砍伐森林,这是由我国林业落后的生产力和普遍单一的产业结构所决定的。目前,最令人担忧的是我国国有林区的原始森林、天然次生林、水源涵养林也受到严重威胁,这些不应采伐的森林也被采伐利用。据资料,四川省九寨沟左边山沟原始森林已基本被砍光,九寨沟林场现在迁到黑竹沟去了,那里的风光同九寨沟一样美丽。那里的原始森林也不应该砍,但很多原始森林已被砍伐;距西藏拉萨300多公里的林芝地区的原始森林也被砍伐;大兴安岭林区很多的水源涵养林、水土保持林、护路护岸林中的成过熟原始林木也已基本被采伐。据《科技导报》报道,建国以来,四川和云南的森林不断减少。在50~70年代岷江上游森林覆盖率下降10~15%,洪水增加38.27立方米/秒。岷江上游和阿坝洲积雪减少,雪线上升。云南怒江、澜沧江、金沙江流域自然灾害频繁,森林减少是主要原因;虽不是唯一原因。怒江边上的碧江县因滑坡毁坏县城,于1986年被迫撤消县建制。金沙江每年流失土方约1.25亿吨。1970~1990年间因洪灾平均每年死亡244人。西藏东部的森林也大幅度减少。有报道说,高原东南部林区目前的采伐量为生长量的3倍,有的大工厂一年烧柴3万立方米。(《科技导报》,1996.8.“中国西北干旱化探原”)从可持续发展的观点看,砍伐不该砍的原始森林、天然次生林、水源涵养林等实属对生态环境根基的破坏。因为没有森林,也就没有植物多样性。没有植物多样性,也就没有动物多样性。最终威胁的是人类自身。更何况很多原始林、水源涵养林等是大江大河的源头,是下游水的涵养制造者。

国有林区在历史上作出了重要贡献,但也付出了沉重的代价。如果说建国以来为了国家经济建设,开发各大林区是一项重要战略,并作出重大贡献,那么目前各林区所处的森林资源危机和企业经济危困现状,以及为了维持林区职工百姓的生活,继续大肆砍伐本不应该砍伐的森林而破坏生态的

行为,则是杀鸡取卵,其后果不堪设想,必将会危及我们的后代。

二、我国国有林区可持续发展的对策

1. 以“两个体系建设”为目标

国有林区林业发展道路必须以“两个体系建设”为目标,即建设比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系。两个体系建设的提出,是我国多年林业建设实践的深刻总结,符合国有林区可持续发展的实际。国有林区林业发展的总体思路,应以提高效益为中心,以提高林地生产力为重点,走内涵式、节约型、科技含量高的林业发展道路;协调好资源、环境与经济的关系,调整产业产品结构,深化改革,强力推进两个根本性转变,逐步建立起比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系。

2. 国有林区要建立科学的营林体制

国有林区森林资源培育要按照森林的用途和生产经营的目的划分为公益林和商品林,实施分类经营、分类管理。在依据《森林法》的规定划分用材林、防护林、经济林、薪炭林、特种用途林五大林种的基础上,将用材林、经济林、薪炭林纳入商品林类,将防护林和特别用途林纳入公益林类。商品林的经营作为基础产业,以市场为导向,由经营者自主经营、自负盈亏,国家给予必要的扶持。重点商品林生产项目列入基础性建设项目管理,采伐限额依据经营方案单独审批;公益林以满足国土保安和改善生态环境的公益事业需要为主,一般只进行抚育和更新性质的采伐,列入社会公益事业,实行事业化管理。二是将国有林区场圃划为商品经营型、生态公益型和混合经营型场圃。对立地条件好,地理位置优越,资源丰富,以经营商品林为主,发展潜力大,多种经营基础好,并已形成产业规模的,定为商品经营型场圃。作为生产事业性单位,实行企业化管理;以涵养水源、保持水土、防风固沙、物种保护、美化环境等为主要经营目的的,定为生态公益型场圃,作为公益性事业单位,实行事业化管理;以经营商品林类为主,但自然、地理条件和外部经济环境较好,多种经营基础较好的国有场圃,可定为混合经营型场圃。作为生产事业性单位,实行事业化管理。三是森林和野生动植物类型自然保护区,按照事权划分,分别列为中央事业单位和地方事业单位。四是国有林区要全面实行林价制度,按专业化分工原则,组建企业内部的森林经营公司,实行营林造林产业化。

3. 调整和优化国有林区产业结构

一是国有林区要加大改革力度,主动与东部沿

海实行联营,实行优势互补。二是选择对国有林区整体实力支撑力大、带动性强、效益高的木浆造纸业、人造板业、以松香为主的林产化工作为林产工业的发展重点,加大投资力度,加快技改步伐,优先扶持一批林产工业龙头、骨干项目,大力开发市场短线产品,发展精深加工、系列加工,形成开拓市场竞争能力强的主导产品。三是实行择优扶强战略。在现有林业企业中,选择一批技术、管理水平和市场占有率较高,综合经济效益较好,有一定规模的企业作为扶持发展重点,使其尽快成为行业骨干。鼓励优势企业兼并弱小企业,或其他企业控股、参股,推动国有林业资产合理流动,向高效领域转移,盘活存量,优化增量,实现林业资产重组和林业企业改组。要克服地区间产业结构雷同的倾向,突出区域特点,形成相对集中、优势互补的林业产业布局;对商品林坚持定向改造现有中幼林和新建速生丰产林相结合的方式,发展与利用结构相配套的林产工业(包括林产化工)原料林基地;要优先安排和扶持利用林区“三剩物”、“次、小、薪”材、抚育材资源的林产加工业,努力提高木材利用率。四是实施山区、沙区林业综合开发,把发展林业产业与减少我国频繁发生的旱、涝、风、沙等灾害,改善贫困地区生态环境,促进群众脱贫致富奔小康结合在一起。要以市场为导向,发展深加工、精加工、高附加值的龙头企业,带动干鲜林果、木本油料、木本粮食、木本药材、木本香料、工业原料、茶、桑业的发展;提倡林粮、林牧、林药、林渔等综合经营。

4. 国家应帮助国有林区解决困难

一是进一步强化国有森林资源资产的监督管理。按照资源管理与资产管理并重的原则,分林种实行分类管理。东北、内蒙古4户森林工业集团是国家试点企业集团,要在国务院的统一部署下,按现代企业制度要求规范运作,积极做好试点工作。为保证国有资产的保值增值,国家应成立国有资产运营公司,统一运营东北、内蒙古4户森林工业集团的国有资产;或者授权4户森林工业集团公司国有资产经营权,按照“国家所有、分级管理、分工监督、企业经营”的原则,由国家派出监事会,以实施有效监督。为解决黑龙江省大兴安岭林区和伊春林区的政企分开问题,国家应派调查组,开展调查,制定方案,分步解决。

二是应加大预算内非经营性投资规模,缓解国有林区投资欠帐矛盾,解决林区饮水、危房改造等问题;对国有林区因调减木材产量造成的政策性亏损,逐步改由国家财政预算弥补;应将森林工业集团1985年~1988年国家基本建设“拨改贷”投资转为国家资本金;对由森工企业承担的检法司、子弟学校、医院等经费和政府经费逐步改由国家各级财政预算支出;对国有森工企业在林区内用贷款自修

自养的公路上行驶的机动车辆不应交养路费。

三是继续执行对国有林区森工企业的各项扶持政策,包括对列入国家《资源综合利用产品目录》的林业综合利用产品,继续免征所得税;对国有森工企业所得税以集团公司为纳税单位;对原木、原竹只征收一道农业特产税,对国有138个森工企业实行5%的农业特产税;对林业生产单位利用林区“三剩物”及次、小、薪材生产的综合利用产品免征增值税;对锯材等木材初加工产品,按初加工农产品对待;对国有林区森工企业中的种植业、养殖业、林副产品、初加工产品和边境贫困林业局、林场免征所得税等。为保护森林资源,维护生态平衡,维持和促进国有林区的发展,国家应制定相应的经济政策,包括:对生态性森林资源的培育和恢复增加投入;作为弱质基础性产业,将森工贷款利率降到5%以下,利率差由财政给予贴息;对森工企业大中型项目贷款给予优先扶持;增加中小型项目贷款比例;增加林业技术改造专项贷款和森工多种经营贴息贷款规模,森工多种经营贴息贷款配带50%以上资金;加快建立森林资源生态补偿基金制度。

5. 林业企业要逐步建立现代企业制度

根据“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的原则,从国有林区林业企业实际出发,区别不同类型林业企业的不同情况,把企业改革同企业改组和技术改造结合起来,同依靠科技进步和科学管理结合起来,选择有代表性的国有林业企业先行试点,制定试点方案,分类指导,分步实施,重在制度创新和规范运作。国有林业企业有条件的可改组为国有独资公司或股份有限公司、有限责任公司和其他组织形式,形成公司制与非公司制并存的林业企业组织形式;国有林业企业进行改革、改组或改造,首先要有步骤地清产核资,界定产权,清理债权债务,评估资产,确定投资主体,核实企业法人财产占用量,核实企业资本金。投资主体对企业以其出资额为限对企业债务承担有限责任;要采取各种措施解决国有大中型企业由于历史原因形成的负债问题。视其负债结构、原因,在企业公司制改组时,采取国家政策允许的多种方式进行化解和处理。

6. 林业企业内部要进行组织结构调整

一是在现有林业企业普遍实行内部承包制、内部银行制或分段专业化经营改革的基础上,逐步剥离非林业生产经营部门。可以原建制整体分离或重新组合,成为非独立法人的分公司或有独立法人资格的子公司。企业内部的社会服务机构,逐步建成服务性经济实体,实行面向社会的有偿服务。医院、学校等也要独立核算,自负盈亏,或以定额补差的方式分步剥离。

二是允许国有营林生产形式多样化。可以实行

(下转第52页)

64.8%,兵团棉区有的高达69.0%。在很高的植棉比例下棉花长期连作,导致虫害加剧,这正是新疆棉花持续发展的潜在和显化的制约因素。

从主产区整体来看,植棉比例应控制在45%以下,或维持在现有的42%的水平。由此可见,从结构调整角度,新疆棉花生产的外延式扩展已没有潜力。只能维持主产区现有的 $734.6 \times 10^3 \text{ha}$ 规模。这说明新疆棉花的进一步发展只能走提高单产和进行宜棉后备土地资源开发之路。

综上所述,在单产提高到 $1\,399.5 \text{kg/ha}$ 情况下,根据市场需求,水土资源开发的可能潜力,到2000年新疆棉花生产的最大规模为 $1\,081.8 \times 10^3 \text{ha}$,可开发宜棉土地 $332.0 \times 10^3 \text{ha}$,产棉区最大应开发后备土地资源 $790 \times 10^3 \text{ha}$ 。

三、新疆棉花生产发展的方向

1. 必须走节水型发展之路

受现有水资源利用水平和潜力饱和的制约,要大规模发展新疆棉花生产必须走节水型发展之路。应下大力气从根本上解决渠系利用系数低、灌溉定额高的状况,而不应急于上大的调水引水工程。

目前在干旱地区有许多成功的节水灌溉措施,如低喷灌、滴灌、膜上灌等技术,应当在有条件的地区大力推广。

2. 努力提高单产

由于受水资源、劳动力和投资因素的制约,外延开发面临的问题多于提高单产。同时,新疆棉花生产发展的一大优势也在于高产。单产不断提高是新疆棉区生产发展的内在因素之一。从1990~1994年,单产增加在产量增幅中的贡献率为17.4%;从1980~1994年间,该项指标则高达46.0%。增幅较大的时期是1980~1990年间,其中1980年到1985年,单产由 435.0kg/ha 大幅度增加到 750.0kg/ha ,到1990年又增加到 $1\,080.0 \text{kg/ha}$ 。这10年间,单产增加对总产提高的贡献率更高达72.0%。新疆由于得天独厚的光热条件,单产提高的潜力较大。目前在南疆许多地区如农二师31团、农一师均取得大面积超过 $1\,500 \text{kg/ha}$ 的高产。积极培育优良的高产品种,做好新品种试验、示范、推广及病虫害防治的技术研究工作,强化田间管理和健全棉花生产的社会服务体系,是提高单产的关键。

如欲既满足市场需求,实现总产150万t,同时又不超过播种面积 $1\,081.8 \times 10^3 \text{ha}$ 的总规模,则要求从1994~2000年间,单产提高到 $1\,399.5 \text{kg/ha}$,单产提高在总产增加中贡献率不低于39%。

3. 适度、合理进行外延开发

由于通过作物结构调整,增大主产区棉播面积已无多大潜力,只有通过适度外延开发来扩大棉播面积,并维持已有的作物结构。新疆棉区生态环境脆弱,生态用水量较大,对土地资源开发提出了较高要求。目前,无序开发、掠夺性开发和低效益开发已造成生态环境退化、水资源利用矛盾激化,严重制约了新疆棉花生产的持续稳定发展。加强统一管理、统一规划、统一开发是当务之急。

4. 以棉为主,多业经营,综合开发

在棉花生产迅速发展的情况下,必须保持清醒头脑,不能以牺牲其它农作物生产为代价,也不应忽视建立合理的种植业结构。在主产区也应坚持“以棉为主,多业经营,综合开发”的方针,应通过建立农作生态体系,合理倒茬,棉、粮、油和其他经济作物合理布局来提高农业生产的综合效益。南疆部分地区,为发展棉花生产,忽视巴旦木等经济林建设,破坏了原有的田间生态林网,这是典型的短期行为。

新疆棉花生产发展较快既体现了棉花生产本身的规律,也体现了我国改革开放以来,商品经济、市场经济机制作用的客观要求。同时,它还是自然、社会、经济、技术和生态环境诸因素综合作用的结果。本文对新疆棉花生产发展的分析还是初步的,应进行更为深入、全面的科学论证。

主要参考文献

- [1]中国农业科学院农业自然资源和农业区划研究所,中国种植业布局的理论与实践,中国农业科技出版社,1994.8
- [2]中国统计年鉴1995,中国统计出版社,1995.8
- [3]中国农业科学院农业自然资源和农业区划研究所,中国农产品专业化生产和区域发展研究,中国农业出版社,1993.1
- [4]新疆国土整治农业区划局,新疆主要农牧产品市场预测与产业结构调整,新疆科技卫生出版社,1994.8
- [5]祝卓,我国棉花生产合理布局问题,地理科学,1982.Vol.2, No.4.
- [6]徐培秀等,中国棉花区划研究,地理研究,1983.Vol.2, No.1. (责任编辑 孙立明)

(上接第64页)

国有企营,在营林商品化的基础上,国家委托企业生产,按质按量支付育林基金;可以实行国家所有,集体经营,产木增值分成;可以实行职工个人或家属承包荒山,自费造林,国家对其成林予以收购。

三是不断深化林业企业内部“三项制度”改革。建立健全林业住房、医疗和职工养老保险、失业保险制度。在执行国家规定时,要考虑林业单位地处边远、交通不便等特殊情况,不断提高林业职工保险的社会化程度。(责任编辑 刘先曙)