

4-3

贵州省哲学社会科学规划重大研究课题

实施天然林保护 与贵州经济可持续发展 研究

综合报告	实施天然林保护与贵州经济可持续发展研究
分报告一	我省天然林保护的现状及其在生态环境建设中的地位、作用研究
分报告二	实施天然林保护对贵州经济可持续发展的影响研究
分报告三	贵州集体林区经济、社会可持续发展研究
分报告四	调整、优化林业产业结构研究
分报告五	保证顺利实施天然林保护的政策体系研究

课题组

实施天然林保护与贵州经济可持续发展研究

综合报告

实施天然林保护与贵州经济
可持续发展研究

目 录

一、实施天然林资源保护的背景.....	1
二、林业在可持续发展中的地位与作用	3
(一) 可持续发展战略的由来.....	3
(二) 林业在可持续发展中的地位与作用	3
三、贵州省长江流域天然林资源保护工程基本情况.....	4
(一) 自然与社会经济状况.....	4
(二) 森林资源状况.....	5
(三) 天然林保护工程的基本思路	5
(四) 天然林保护工程进展情况.....	6
四、实施天然林保护对促进贵州经济和社会可持续发展的战略意义.....	7
(一) 有利于加快林业建设, 恢复和扩大森林植被	7
(二) 有利于长江、珠江中下游地区的国土保安和经济发展	7
(三) 有利于改善农业生态环境, 保障粮食生产安全	8
(四) 有利于野生动植物保护和丰富生物多样性	8
(五) 有利于防灾减灾, 增加民族团结, 维护社会长治久安	8
(六) 有利于调整林业产业结构, 促进地方经济发展	9

五、实施天然林保护对贵州林区经济发展的影响分析.....9

（一）对地方财政收入的影响.....10

（二）对农民收入和生产、生活的影响.....10

（三）对森工企业及相关行业的影响.....11

（四）对国有林场的影响.....11

（五）对林业费金收入及社会性支出的影响.....12

（六）对偿还和落实贷款以及林业产业发展的影响.....12

（七）对集体林场和林农营造林积极性的影响.....13

六、实施天然林保护，加强生态环境建设，促进贵州经济可持续发展的对策措施.....13

（一）扎实抓好天然林资源保护工程，确保发挥工程总体效益.....14

（二）加快林业分类经营改革，进一步完善林业发展政策和激励机制.....15

（三）以林业重点工程为支撑，恢复和扩大森林植被.....17

（四）加快林业产业结构的战略性调整，实现林业的跨越式发展。.....18

（五）改革不适应新形势要求的林业税费制度，调动林农的造林积极性.....22

一、实施天然林资源保护的背景

天然林是指未经人为措施而自然生长,成长的森林,包括天然原始林和天然次生林。我国天然林面积 13.1 亿亩,占全国森林资源总面积 20.1 亿亩的 65%,主要分布在长江、黄河上中游和东北、内蒙古地区的大江、大河沿岸、大型水利工程周围和重要山脉核心地带。贵州省天然林面积 4158 万亩,占全省森林面积的 66.2%,主要分布在黔东南、黔南、遵义、铜仁等地州。建国以来,由于国民经济建设发展的需要以及对森林的不合理开采,大部分天然原始林变为天然次生林,加之人口问题突出,导致将低价值的天然次生林被开垦为农地,致使天然林资源急剧下降,水土流失不断加剧,耕地肥力逐渐衰退,土地荒漠化扩展加快,生态环境日趋恶化,自然灾害频繁发生。

党和国家领导人对森林过量采伐带来的一系列生态环境问题历来十分重视。毛泽东同志早在 1958 年就指出:“要发展林业,林业是个了不起的事业”。邓小平同志 1983 年参加义务植树时谈到:“植树造林,绿化祖国,是建设社会主义、造福子孙后代的伟大事业,要坚持二十年,坚持一百年、坚持一千年,要一代一代永远干下去”。1997 年 8 月,江泽民总书记在姜春云同志“关于陕北地区治理水土流失建设生态农业的调查报告”上作了长篇重要批示,对陕北地区治理水土流失、改善生态环境的措施和经验给予了充分肯定,同时针对恶劣的生态环境,提出要“发扬艰苦创业精神,齐心协力地大抓植树造林,绿化荒漠”,“再造一个山川秀美的西北地区”。李鹏、朱镕基也分别在“调查报告”上作了重要批示。

1998 年元月,《中共中央、国务院关于 1998 年农业和农村工作的意见》指出:“要尽快制定全国生态环境建设规划和重点地区综合治理的具体计划,在加强生态环境治理的同时,要切实保护好现有的森林资源,国有林区要有计划地减少天然林采伐量,实行转产分流。”

为贯彻落实党中央和国务院领导同志的指示精神,原国家林业部从 1997 年初开始,以森工采伐企业局为基本实施单元,各有关省、区林业厅、森工集团为组织协调与编报单位,汇总编制了《国有林区天然林资源保护工程规划要点》,于同年 10 月上报国务院。根据中央领导同志提出进一步加大天然林资源保护力度的要求,原林业部组织有关单位进行了深入的调查研究和论证,在有关省区编报实施方案的基础上,编制形成了《重点国有林区天然林资源保护工程实施方案》,并于 1998 年 3 月正式上报国务院。由于我省属南方集体林区,且无国家重点森工企业,故未纳入工程实施方案。

1998 年 7、8、9 三个月,我国长江、松花江和嫩江流域发生了历史罕见的特大洪灾,造成的直接经济损失超过 2000 亿元,中上游地区森林植被尤其是天然林资源遭到严重破坏是引发水灾的重要原因之一。以江泽民为核心的党中央站在中华民族生存和人类文明进步的高度,针对我国天然林资源过度消耗引起的生态环境恶化的状况,作出了切实保护好天然林资源,加大生态环境建设力度的重大决策。同年 10 月 18 日,《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出:“依法保护森林资源,从现在起就要调整森工企业主营方向,变伐木为营林,有计划地停止天然林采伐,切实保护大江大河上游的森林植被”。10 月 20 日,《中共中央、国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》再次强调:“从现在起,全面停止长江、黄河流域上中游的天然林采伐,森工企业转向营林管护”。

与此同时,党中央、国务院针对亚洲金融危机,作出了扩大内需,加快基础设施建设,拉动经济增长,促进国民经济持续、快速、健康发展的重大决策,采取了积极的财政政策,增发长期国债 1000 亿元,把生态环境保护和建设作为基础设施建设的重要内容之一,为实施天然林资源保护工程提供了千载难逢的历史机遇。1998 年下半年先后在全国 12 个省(区)启动实施了天然林资源保护工程,当年国债投入达 31.2 亿元。贵州有 42 个县被纳入了实施范

围,国家安排国债投资 9000 万元,其中地方转贷 6000 万元。

为贯彻落实党中央、国务院的重大战略决策,国家林业局对原《重点国有林区天然林资源保护工程实施方案》进行了调整和补充,扩大了天然林保护工程的实施范围。进一步加大了对天然林资源的保护力度,并形成了《重点地区天然林资源保护工程实施方案》,于 1998 年 12 月正式上报国务院。调整后的方案包括了地处长江上游、生态地位重要的集体林区。贵州省委、省政府认真贯彻落实党中央、国务院重大决策,对加强天然林保护高度重视,贵州省林业厅于 1998 年 9 月 1 日印发了“关于严禁采伐天然林的紧急通知”,同时按照国家林业局的安排,及时组织编制了《贵州省长江流域天然林资源保护工程实施方案》。省人民政府于 9 月 17 日向国务院上报了《贵州省人民政府关于请求将我省长江流域天然林资源保护和生态建设纳入国家天然林资源保护工程的请示》,同年 12 月 1 日,省人民政府又正式向国务院上报了《贵州省长江流域天然林资源保护工程实施方案》。12 月 9 日,成立了省天然林资源保护工程领导小组,办公室设在省林业厅。

1999 年下半年,根据国务院有关会议精神,国家林业局就工程实施范围、建设内容、主要任务、投入政策等问题再次进行了重大调整,编制了《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》。按照国家林业局的要求,省人民政府将修改后的《贵州省长江流域天然林资源保护工程规划方案》于 1999 年 12 月 1 日上报国务院审批。2000 年 7 月,国务院有关会议研究了天然林保护工程实方案问题,同意继续实施天然林保护工程,并提出需要抓紧研究落实有关政策措施。按照国务院要求,国家林业局进行了认真研究,并与国家计委、财政部、劳动和社会保障部等有关部门进一步沟通协调,于 2000 年 9 月 30 日将修改、补充、完善的工程实施方案联合上报国务院。

2000 年 12 月 1 日,国家林业局、国家计委、财政部、劳动和社会保障部业经国务院批准,印发了《关于组织实施长江上游黄河上中游地区和东北内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程的通知》。我省长江流域的 68 个县(市、区)被正式纳入全国天保工程实施范围。至此,举世瞩目,国人广泛关注的天保工程通过两年多的试点后宣告正式启动,标志着天保工程在跨入新世纪的第一年进入了一个按规划、有步骤实施的新阶段。国家林业局于同年 12 月 6 日在北京召开了天保工程工作会议,对如何保证天保工程顺利实施进行了安排部署。省人民政府在 12 月 27 日召开的全省林业工作会议上进行了传达和贯彻。

长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程的目标是通过工程的实施,使长江上游、黄河上中游地区的 91774 万亩森林得到切实保护,减少森林资源消耗量 6108 万立方米,相应调减商品材产量 1239 万立方米。到 2010 年预期新增林草面积 2.2 亿亩,林草覆盖率由目前的 25.87%提高到 32.26%,增加 6.39 个百分点,其中,新增森林面积 1.3 亿亩,森林覆盖率由目前的 17.52%提高到 21.24%,增加 3.72 个百分点。森林生态系统全面形成后,基本上改善工程区域的生态环境,为推动农业种植结构和农村经济结构调整,加快农民脱贫致富,促进西部地区经济发展,保持社会稳定,实现我国现代化建设第三步战略目标提供保障。

工程的建设内容及主要建设任务,一是全面停止天然林采伐。除为满足基本生活需要保留一部分农民自用材、薪炭材及经过核准的速生人工林的资源消耗以外,全面停止工程区内 45571 万亩天然林采伐,严禁其他人为的森林资源消耗。二是大力加强森林资源管护。采取不同的办法和措施,对现有的森林、灌木林地、未成林造林地进行全面有效管护,总管护面积为 91774 万亩(包括 45571 万亩天然林)。三是加快工程区内的宜林荒山荒地造林种草。2000~2010 年造林 19097 万亩,其中封山育林 5508 万亩,飞播造林 10698 万亩,人工造林 2891 万亩。四是富余人员分流安置与企业养老保险社会统筹。采取转向森林资源管护、转向营造林和林下资源开发、一次性安置、进入企业再就业中心四种方式,对由于天然林停伐造成国有森工企业、国有林场的 25.6 万富余职工进行妥善分流和安置。将森工企业养老保险纳入所在地的社会统筹,实行省级管理。对从事森林管护、社会公共事业及下岗分流的职工,企业承担的基本养老费,由中央和地方财政给予补助。

二、林业在可持续发展中的地位与作用

（一）可持续发展战略的由来

随着经济的快速增长，世界面临的人口、资源、环境与经济发展的矛盾日益突出。人类通过对自身发展历程的深刻反思，唤起了对人类自身生存环境的忧患意识，终于提出和选择了必须走可持续发展这条道路的战略决策。1987年联合国环境与发展世界委员会在《我们的共同未来》的报告中，首次较系统地阐述了可持续发展的定义：“既满足当代人的需要，又不对后代满足其需要的功能构成危害的发展”。

1992年6月，联合国世界环境与发展大会在巴西里约热内卢召开，会议以可持续发展为指导方针，制定并通过了《21世纪议程》、《里约热内卢环境与发展宣言》、《关于森林问题的原则声明》、《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》等五项文件和公约。这次会议鲜明的主题反映了人类社会对实现人口、资源、环境与经济的协调发展的强烈愿望，充分体现了各国政府和首脑对环境与发展领域合作所达成的共识和作出的最高级别的政治承诺。会议在《21世纪议程》中还要求各国结合各自的实际，制定本国的可持续发展战略、计划和对策，标志着人类文明正向一个新的历史阶段迈进。

我国人口、资源、环境与经济发展的矛盾十分尖锐，生态环境虽局部有所改善，但是总体仍呈恶化趋势。联合国环境与发展大会之后，我国政府从基本国情出发，于1994年制定了《中国21世纪议程》，提出了促进经济、社会资源、环境以及人口、教育相互协调的可持续发展的总体战略和对策、措施。江泽民总书记在“关于社会主义现代化建设中的若干重大关系”中指出：“在现代化建设中，必须把实现可持续发展作为一个重大战略。要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置，使人口增长与社会生产力的发展相适应，使经济建设与资源、环境协调，实现良性循环。”计划生育、科教兴国、可持续发展被确认为我国的三大基本国策和重大战略，充分体现了我国政府对可持续发展的高度重视。

（二）林业在可持续发展中的地位与作用

森林是陆地生态系统的主体，是自然界功能最完善的资源库、生物库、蓄水库、能源库、贮碳库，具有调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙、改良土壤、减少污染等多种功能，对改善生态环境，维持生态平衡，保护人类生存发展的最基本环境意义十分重大。林业兼顾生态、经济、社会三大效益，既是一项社会公益事业，又是一项基础产业，肩负着生态环境保护、建设和促进国民经济发展的双重任务，是经济、社会可持续发展的重要基础，在实现可持续发展战略中具有极其重要的地位和作用。天然林是我国森林资源的主要组成部分，发挥着巨大的生态防护功能，具有较大的经济和社会文化价值。长期以来，由于历史、自然等诸多因素的影响，天然林资源不合理开采问题突出，破坏严重，是导致森林质量下降，水土流失加剧，生态环境恶化的主要原因。实施天然林资源保护，是改善生态环境，实现林业可持续发展的关键所在，在实现林业可持续发展战略中具有不可替代的重要作用。

1992年，联合国世界环境与发展大会通过的五项文件和协议，均把林业和森林问题作为可持续发展的重要内容加以阐述。《关于森林问题的原则声明》指出：“森林资源和森林土地

应以可持续的方式管理，以满足这一代人和子孙后代在社会、经济、文化和精神方面的需求。这些需要是森林产品和服务，例如木材及木材产品、水、粮食、饲料、医药、燃料、住宿、就业、娱乐、野生动物栖息、风景多样性以及其他森林产品。应采取措施来保护森林，使森林免受污染的有害影响，包括空气污染、火灾、虫灾和疾病，以便保持它们全部的多种价值”。

《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》提出要“赋予林业首要地位”。联合国世界环境与发展大会秘书长斯特朗指出：“在世界最高级别会议要解决的问题中，没有任何问题比林业更重要了”。充分表明了林业对于人类生存和发展的重要作用。

根据我国政府制定的《中国 21 世纪议程》，原国家林业部组织编制了《中国 21 世纪议程林业行动计划》，并于 1995 年 3 月 21 日经国务院第三届环境保护委员会第五次会议审议通过。按照林业可持续发展战略必须服务于中国可持续发展总体部署的原则，《中国 21 世纪议程林业行动计划》作为《中国 21 世纪议程》的第一个专项行动计划，提出了中国林业可持续发展的总体战略目标和对策措施，勾画了中国林业走向新世纪的宏伟蓝图。

三、贵州省长江流域天然林资源保护工程基本情况

（一）自然与社会经济状况

1. 自然环境条件

贵州省内长江流域地处我国西南部长江上游南岸地区，省内以中部的苗岭为界，其北属长江流域，是长江的重要源区之一。流域面积 11.5 万平方公里，占全省国土总面积的 65.3 %。全流域划分为乌江、沅江、金沙江、赤水河及綦江 5 个水系。流域范围包括毕节、六盘水、安顺、遵义、贵阳、黔南、黔东南、铜仁等 8 个地（州、市）的 68 个县（市、区），占全省 86 个县的 79.1 %。其中有 55 个完整县（市、区），有 13 个部分县（市、区）。

流域内地形地貌复杂，气候温暖，雨量丰沛，河谷深切，地势起伏大，土壤种类繁多，植被类型多样，水资源丰富，有利于林草植被的恢复，为生态建设和林业生产提供了良好的自然环境条件。

2. 社会经济情况

流域内现有人口 2986.6 万人，占全省总人口 3657.6 万人的 81.7 %，其中，农业人口 2530.2 万人。流域内居住着 46 个少数民族，人口 943.8 万，占流域人口的 31.6 %。

省内长江流域是贵州省的政治、经济、文化、交通运输的中心地带，在全省国民经济和社会发展中具有举足轻重的作用。1998 年粮食产量 986.7 万吨，占全省粮食总产量的 82.4 %。国内生产总值 811.2 亿元，占全省的 86.4 %。工业产值 744.2 亿元，占全省的 83.6 %；农业产值 392 亿元，占全省的 87.4 %。农业人口人均占有耕地 2.29 亩，人均占有粮食 390 公斤。但由于生产条件差、底子薄，经济仍比较落后，有国定贫困县 32 个，占流域县数的 50 %。

流域内有 72 个国有林场、105 个国有森工企业和 45 个国有苗圃，现有在职职工 16713 人。有 10 个林业科研院（所），在职科研人员 497 人；科技推广站 42 个，技术人员 148 人；45 个国有苗圃总面积 4.4 万亩，其中可育苗面积 3606 亩，年产苗木约 1.1 亿株；采种基地 21 处，总面积 30.9 万亩，年产种 6.3 万公斤。

（二）森林资源状况

流域内现有林业用地面积 9000.4 万亩，占工程区土地总面积 19907 万亩的 45.2%，其中有林地 5602 万亩，灌木林地 1104 万亩，疏林地 311 万亩，未成林造林地 491 万亩，苗圃地 2 万亩，无林地 1491 万亩。流域森林覆盖率 33.7%。

在非林业用地 10906 万亩中，有石山、半石山等难利用地 1830 万亩。

活立木蓄积 16643 万立方米，其中林分蓄积 13184 万立方米。在林分蓄积中，用材林 7758 万立方米，防护林 2119 万立方米，薪炭林 493 万立方米，特用林 2814 万立方米。

森林资源按水系分布，沅江水系森林面积 2420 万亩，占 43.2%；乌江水系森林面积 2185 万亩，占 39%；金沙江、赤水河、綦江水系森林面积 997 万亩，占 17.8%。

现有天然林林分面积 4158 万亩，蓄积 6685 万立方米。按行政区域划分，黔东南州的天然林分布最多，六盘水市最少。

（三）天然林保护工程的基本思路

1. 工程实施的指导思想

以党的十五大精神为指针，站在保障贵州省和促进长江中下游地区国民经济、社会可持续发展的战略高度，以保护好天然林资源和现有林草植被及土地的合理利用为基础，以恢复和增加林草植被为重点，以迅速遏制并扭转长江流域日趋恶化的生态环境为总体目标，以科技为先导，对工程区森林管护、造林种草进行全面规划、统筹安排，充分发挥林业在环境保护和建设中的主体作用，为根治长江水患，保障三峡水利枢纽工程长期正常发挥效益，为再造山川秀美的贵州奠定坚实的基础。

2. 工程遵循的原则

一是坚持统一规划，先急后缓，分步实施的原则，对森林管护、造林种草进行全面规划、统筹安排。二是坚持森林保护和林草植被恢复相结合的原则，在保护好现有森林资源的同时，加速荒山荒地造林和退耕还林。三是坚持因地制宜，实事求是的原则，实行“乔、灌、草”相结合，“封、飞、造”相结合。四是坚持维护现有土地权属基本不变的原则，贯彻落实“退耕还林（草），封山绿化，以粮代赈，个体承包”的方针，调动广大森工企业、国有场圃职工和农民群众搞好森林管护、荒山荒地造林和退耕还林的积极性。五是坚持按项目管理，按设计施工的原则，确保投资与效益、速度与质量的统一。六是坚持实施天然林保护工程与促进地方经济发展和帮助农民脱贫致富相结合。七是坚持实行各级地方政府负全责，天然林资源保护工程由各级地方政府负责组织实施。

3. 工程总体目标和任务

全省长江流域 68 个县的 7197 万亩森林资源得到切实保护，到 2010 年，所有宜林荒山荒地及部分石山、半石山林草植被得到有效恢复，新增森林面积 2500 万亩以上，森林覆盖率提高到 46.2%，增加 12.5 个百分点，新治理水土流失面积约 3000 万亩，水土流失得到基本控制，生态环境明显改善，初步实现工程区人口、经济、资源和环境的协调发展，向山川秀美的宏伟目标迈进。

4. 工程总投资

根据国务院批准的《长江上游黄河上中游地区天然林资源保护工程实施方案》，贵州省 2000～2010 年工程建设投资总额为 250599 万元，其中预算内基建拨款 63734 万元，占总投资的 25.4%；主要用于封山育林，飞播造林、种苗基地和科技支撑等。财政专项补助资金 186865 万元，占总投资的 74.6%，主要用于森林管护（占财政专项资金的 74.3%）、养老统筹、社会性支出、一次性安置等。总投资中，中央投入 200480 万元，占 80%；地方配套 50119 万元，

占 20%。

（四）天然林保护工程进展情况

1998 年启动实施 42 个县，国家安排我省天保工程投资计划 9000 万元，其中中央投资 3000 万元，地方转贷投资 6000 万元，建设规模和主要建设内容为人工造林 102.7 万亩，飞播造林 9 万亩，封山育林 48 万亩。实际完成人工造林 103.24 万亩，飞播造林 20 万亩，封山育林 59.2 万亩，各项任务均超计划完成，工程总体质量较好。

1999 年，国家安排我省天保工程建设投资 13853 万元，其中公益林建设投资 12780 万元，安排建设任务 524 万亩（其中：人工造林 60 万亩，封山育林 314 万亩，人工促进天然更新 150 万亩）；安排种苗工程建设 700 万元，改扩建苗圃 7 个；安排森林防火投资 373 万元，建设森林防火专业队 17 支。实际完成公益林建设任务 524 万亩，为计划数 524 万亩的 100%，其中：完成人工造林 72 万亩，为计划数 60 万亩的 120%；完成封山育林 314 万亩，为计划数 314 亩的 100%；完成人工促进天然更新 137 万亩，为计划数 150 万亩的 91%。

2000 年，国家安排我省天保工程基建投资（国债资金）6204 万元，比上年减少 55%，其中，公益林造林投资 2680 万元，比上年减少 79%。安排公益林建设任务 53 万亩，其中封山育林任务 35 万亩，飞播造林 18 万亩，比 1999 年的 524 万亩的营造林任务减少 90%；安排种苗工程建设投资 3524 万元，比上年增加 400%，安排改扩建苗圃 40 个。根据天保工程规划方案，2000 年国家安排我省天保工程财政专项资金到位 13829 万元，省林业厅、省财政厅认真研究，已将森林管护费、政策性支出补助费、养老保险统筹、下岗职工生活补助费资金计划下达到各地、州，目前各县正按有关文件要求安排使用。

1998-2000 年，国家累计下达天然林资源保护工程投资 43686 万元，共完成营造林面积 705.7 万亩。其中：人工造林 175.4 万亩，封山育林 373.8 万亩，人工促进天然更新 137.3 万亩，飞播造林 20 万亩。7197 万亩的森林资源得到有效保护。商品材产量逐年大幅度调减，1998 年 48.9 万立方米，1999 年调减到 39.3 万立方米，2000 年调减到 23.6 万立方米。实施天然林保护工程对加强我省生态环境保护和建设发挥了重要作用。

四、实施天然林保护对促进贵州经济和社会可持续发展的战略

意义

生态环境是实现经济和社会可持续发展的基础，森林是陆地生态系统的主体，保护和扩大森林植被是天然林保护工程的主要内容。国务院批准实施的天然林保护工程覆盖面广，建设期长，投资巨大，对我省建设“两江”生态屏障，改善生态环境，促进经济和社会的可持续发展具有十分重要和深远的战略意义。

（一）有利于加快林业建设，恢复和扩大森林植被

历史上的贵州也曾森林茂密，山青水秀。由于历史、自然等诸多因素影响，尤其是从 20

世纪 50 年代末期到 80 年代初期, 森林资源遭受到严重破坏, 有林地覆盖率下降至 12.3%, 加灌木林地森林覆盖率仅为 16.1%, 森林面积仅存 3330 万亩。水土流失面积从 50 年代的 2.5 万平方公里扩展到 80 年代的 7.67 万平方公里, 占总面积的 43.5%。针对森林资源日益减少、生态环境日趋恶化的状况, 1990 年, 省委、省政府作出了《十年基本绿化贵州的决定》, 通过全省广大干部职工和各族人民的艰苦努力, 到 1998 年, 全省森林面积增加到 6778 万亩, 森林蓄积增加到 2 亿立方米, 有林地覆盖率上升到 25.66%, 加上灌木林林地, 森林覆盖率上升到 30.83%, 实现了森林面积、森林蓄积、森林覆盖率三个同步增长。在各级党委、政府的高度重视和广大干部群众的共同努力下, 我省林业建设虽然取得了显著成绩, 但从总体上看, 全省水土流失仍然严重, 水土流失面积 6.1 万平方公里, 占全省国土面积的 35%, 森林资源总量不足, 且分布不均, 生态环境依然十分脆弱。全省尚有宜林荒山荒地 3118 万亩需要植树造林, 有 25 度以上陡坡耕地 1297 万亩(指旱坡耕地)需要退耕还林还草, 还有 2200 多万亩石漠化山地需要治理和恢复森林植被。为进一步恢复和扩大森林植被, 1999 年省委、省政府又作出了《关于加强林业建设, 改善生态环境的决定》, 并明确提出到 2010 年, 全省森林覆盖率达到 38%, 森林面积达到 9780 万亩, “十五”计划人工造林、封山育林各 1500 万亩, 森林覆盖率达到 35%, 每年提高一个百分点以上。要实现到 2010 年的奋斗目标, 生态建设的任务还十分艰巨。

实施天然林保护工程, 有利于加快我省生态建设的步伐, 一是天保工程的主要建设内容是保护现有森林资源, 恢复和扩大森林植被; 二是工程覆盖面广, 涉及全省 8 个地(州、市)的 68 个县(市、区), 占全省 86 个县(市、区)的 79.1%; 三是工程投资巨大, 到 2010 年总投资 25 亿元, 其中中央投资占 80%。由于我省财力薄弱, 生态建设投入严重不足, 实施天然林保护工程为加强我省生态环境保护, 加快“两江”生态屏障建设提供了强有力的资金保障。

(二) 有利于长江、珠江中下游地区的国土保安和经济发展

贵州地处长江、珠江上游分水岭地带, 生态地位十分重要。贵州是全国水资源蕴藏量极为丰富的省区, 全省每平方公里产水量 58.9 万立方米, 为全国平均值 27.6 万立方米的 2.1 倍, 其中乌江流域每平方公里产水量 611 万立方米, 在长江上游 7 条一级支流中位居第二, 是三峡水库最主要的水源补给河流之一。1998 年 7、8、9 三个月, 长江流域发生了历史上罕见的特大洪灾, 给长江中下游地区人民生命财产安全带来了严重威胁, 造成了巨大的经济损失, 上游地区的森林遭受破坏, 水源涵养、水土保持能力下降亦是导致特大洪灾的重要原因之一。此外, 由于陡坡开垦突出, 水土流失加剧, 省内长江流域每年流失的泥沙量达 1.4 亿吨, 其中有近 1 亿吨的泥沙直接进入三峡水库, 给国家花巨资建设的三峡水库造成了“水库变沙库”的严重隐患。因此, 实施天然林保护, 加快“两江”生态屏障建设步伐, 对长江、珠江中下游地区的国土保安和经济发展, 对保证三峡水利工程正常发挥效益具有极其重要和深远的战略意义。

(三) 有利于改善农业生态环境, 保障粮食生产安全

改善农业生态环境, 保护粮食和农产品的生产安全是实现经济和社会可持续发展的重要内容。粮食是安定之本, 土地是粮食之母, 但由于林草植被遭受破坏, 全省年均土壤侵蚀量达 2.86 亿吨, 总土地平均侵蚀模数为 1622 吨/平方公里·年。我省现有耕地面积 7355 万亩,

其中 6 度以上坡耕地 4795 万亩, 占耕地总面积的 65.2%, 坡耕地土壤侵蚀量占全省土壤侵蚀总量的 78.5%, 珠江上游南、北盘江流域的 17 个县有 81.5% 的耕地存在水土流失。由于岩溶地貌发育充分, 土层先天浅薄, 加之水土流失严重, 致使耕地肥力下降, 土壤日趋脊薄, 部份地方陷入了越垦越穷、越穷越垦的怪圈。森林是陆地生态系统的主体, 不仅对保持水土、涵养水源、防风固土、调节气候, 保持农业生态环境具有不可替代的作用, 同时对土壤保肥、培肥地力, 提高粮食单产也具有不可低估的功能。此外, 发展经济林和木本粮油亦是丰富粮食和农产品供给的重要途径。据有关资料对森林保护农田、保持水土、涵养水源三个方面的效益进行分析测算, 每年每亩森林保护农田高产、稳产的价值为 25 元, 提高土地肥力为 40 元, 蓄水 3000 吨价值达 60 元。可见, 实施天然林保护, 恢复和扩大森林植被对改善农业生态环境, 维护粮食和农产品的生产安全具有十分重要的作用。

(四) 有利于野生动植物保护和丰富生物多样性

森林蕴育了丰富的野生动植物资源种类, 天然林是陆地生态系统的主体, 其基因多样性、物种多样性、群落多样性和景观多样性极为丰富。省内有脊椎动物 900 多种, 维管束植物近 6000 多种, 其中: 有国家重点保护野生动物 87 种; 重点保护的珍稀濒危野生植物 279 种, 还有黔金丝猴、梵净山冷杉等贵州特有的动植物物种。全省共建立森林和野生动物类型自然保护区 56 个, 保护区面积 3352 平方公里, 占全省国土面积的 1.9%。其中国家级自然保护区 5 个, 省级保护区 1 个, 县级自然保护区 44 个。生物多样性变化的主要原因是森林生态系统在面积和质量上的衰退, 如大面积森林采伐、火烧和垦荒, 特定生物资源的过度利用, 外来物种的灾难性侵入以及环境破坏等。实施天然林保护, 不仅保护了森林, 更重要的是保护了各种类型的森林生态系统, 保护了森林中的各种野生动植物, 保护了森林中各种物种基因, 丰富了生物多样性。

(五) 有利于防灾减灾, 增加民族团结, 维护社会长治久安

保护和改善生态环境, 是人类生存和发展的基础。但长期以来, 由于人口恶性膨胀, 林粮矛盾突出, 部分地方为了生存不惜以牺牲环境为代价, 毁林开垦, 导致森林资源锐减, 石漠化不断扩展, 生态环境恶化, 各种灾害频繁发生, 少数地方甚至丧失了基本生存条件。据不完全统计, 省内解放初期较大旱灾约 3~5 年一次, 70 年代后, 约每年一次; 解放初特大洪灾约 6 年左右一次, 90 年代后约 3 年一次, 旱灾、洪灾发生频率加快。1993 年以来有 60 多个县市先后发生崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害, 累计发生 1350 余处, 死亡 580 人, 受伤 2000 余人, 冲毁房屋 3.8 万余间, 破坏耕地 15 万亩, 经济损失 14.2 亿元。贵州是多民族聚居的省份, 少数民族大多分布在边远山区, 尚有 100 多万贫困人口居住在深山区、石山区, 生存环境恶劣, 社会稳定存在隐患。实施天然林保护, 加强生态环境建设, 对防灾减灾, 消除贫困, 增进民族团结, 维护社会的长治久安, 实现人口、资源、环境的协调发展具有重要的战略意义。

(六) 有利于调整林业产业结构, 促进地方经济发展

建立比较完备的生态体系和比较发达的产业体系是促进贵州经济可持续发展的重要内容。林业产业是国民经济的重要基础产业之一, 森林不仅为国民经济建设提供木材、木制品和林化产品, 为人类提供森林食品、药材、花卉和野生动植物资源, 同时还为美化环境、提

高人类的生活质量创造了条件。长期以来,由于我省森工生产主要以采伐和销售木材为主,林业社会总值仅占全省国民生产总值的 3%,加之经营管理粗放,经济效益较低。天然林保护工程是一个庞大的系统工程,国家在加强生态环境保护和建设的同时,对调整林区产业结构,发展林业产业也有相应的扶持政策。各级党委、政府在加强天然林保护的同时,也都把调整产业结构,发展林业产业,提高经济效益纳入了重要议事日程。随着经济和社会的不断发展,对林产品的需求也将日益增长,加快林业产业体系建设对促进地方经济发展,帮助农民脱贫致富将起到积极的推动作用。

五、实施天然林保护对贵州林区经济发展的影响分析

长期以来,由于自然、历史、经济等诸多原因,森林资源尤其是天然林资源遭到严重过度开采。建国以来,全省累计生产木材 3200 多万立方米,其中黔东南州就为国家提供木材 1875 万立方米。在消耗的森林资源中,天然林占 80%以上,致使全省天然林资源、林分质量以及森林生态效益急剧下降,林分蓄积量平均每亩仅 3 个立方米。出现了木材生产越砍越远、越砍越少、越砍越小的恶性循环。八十年代以来,为缓解木材供需矛盾,扩大森林资源,全省开始大力营造人工林。但由于受计划经济和传统林业的影响,市场意识、效益意识、科技意识不强,林种、树种结构不合理,林业生产经营粗放,林分质量不高,加之林业生产周期长,营造的人工林无论是数量和质量都远远不能满足国民经济建设的需要,因此,近年来的木材生产仍然还是以采伐天然林资源为主。

实施天然林保护,使我省森林资源休养生息,并得以尽快恢复,对保护和改善生态环境,实现经济、社会的可持续发展具有极其重要的促进作用。但由于天保工程区禁伐天然林,调减木材产量,同时也暴露出了由于历史、自然、经济等诸多因素带来的一些暂时的困难和矛盾,现阶段的经济的发展,尤其是林区经济的发展将会受到一些暂时的影响。

(一) 对地方财政收入的影响

1998 年,全省财政总收入 122.84 亿元,其中地方财政收入 65.34 亿元。省内 68 个天然林保护工程县财政总收入 71.4 亿元,地方财政收入 42.3 亿元,分别占全省的 58.1%和 64.7%。由于各县林业对财政收入的贡献率不一样,因而实施天然林保护对地方财政收入的影响差别也较大。全省 68 个天保工程县,有 8 个是重点林区县。林区的经济活动一直是以木材生产为基础,以消耗天然林资源为代价,产业结构单一,对森林资源的依赖性大,经济基础脆弱。黔东南州不仅是贵州,同时也是全国的重点林区之一,1998 年全州销售商品材 39 万立方米,提供财政收入 11348 万元,占地方财政收入 44718 万元的 25.4%。全州 8 个重点林业县中,木材生产及加工占地方财政收入的份额在 50%以上的有榕江县 83.1%、锦屏县 74.5%、黎平县 69.9%、剑河县 67%、从江县 56.6%,台江县、天柱县、雷山县也分别占地方财政收入的 34%、19.5%和 15%。

按国家批准的天然林保护工程实施方案,天保工程区将停止对天然林的商品性采伐,人工林要待完成森林分类经营区划并经核准后方可采伐,且商品材产量将严格控制。以黔东南州 1998 年调查的基础数据进行测算,每立方米商品材可为财政提供收入 284 元。全省 1998 年天保工程区实际完成商品材产量 48.9 万立方米,计 13887.6 万元,占天保工程区地方财政收入的 3.28%。1999 年商品材产量调减到 39.3 万立方米,比 1998 年减少 9.6 万立方米,

财政减收 2726 万元。2000 年商品材计划调减到了 23.6 万立方米,比 1998 年减少 25.3 万立方米,财政减收 7185 万元。从 2001 年到 2010 年,如全部停止木材的商品性采伐,扣除物价上涨因素,与 1998 年相比,地方财政收入将每年减少 13887.6 万元。扣除中央财政转移支付的补偿部份(约占财政减收的 50%左右),每年地方财政收入减少近 1 亿元。黔东南州减少的地方财政收入在 8000 万元左右。但由此带来的第三产业滑坡,县级财政完不成预算收支计划,省级财政“以奖代补”政策难以兑现等,实际上县级财政的压力会更大。

此外,停止木材的商品性采伐,对全省国民生产总值也将产生一定影响,按每立方米商品材的农业、工业及相关产值分别为 450 元、310 元、85 元计 845 元测算(黔东南州测算数),将减少国内生产总值 41320.5 万元,与 1998 年林业总产值 23.3 亿元相比,将减少 17.7%。

(二) 对农民收入和生产、生活的影响

贵州是典型的南方集体林区,按权属划分,属集体所有的森林占 92%以上。多年来,由于具有森林资源的优势,林区形成了以木材生产、贮运、木材加工、人造板工业等为主的林业产业体系。不仅地方经济、财政收入对林业有较大的依赖性,而且农民群众的收入、生产和生活与林业的发展也密切相关。全省人均占有林地面积 1.85 亩,人均占有林业用地面积 3.36 亩,人均占有森林蓄积 5.47 立方米。天保工程区有农业人口 2530 万,人均占有林地面积 2.2 亩,人均占有林业用地面积 3.63 亩。重点林区黔东南州人均占有有林地面积达 4.57 亩,人均占有林业用地 7.79 亩,人均占有森林蓄积 12 立方米。据测算,每销售 1 立方米商品材,农民可收入 150 元左右,约占每立方米商品材地方总收入的 25%。与 1998 年相比,2000 年天保工程区农民减收总计 3795 万元,下降 51.7%。从 2001 年到 2010 年,如全部停止商品性采伐,天保工程区农民收入每年将减少 7335 万元。农民年人均减收 2.9 元,黔东南州农民年人均减收 17.5 元。但由于依赖的程度不同,农民减收的幅度区别也较大,据调查,黎平县目前有 10.56 万人是依靠生产木材解决基本生活的。

此外,由于贵州林区交通基础设施落后,生产力水平低,森林采伐,木材加工等机械化作业程度低,采伐、集材、加工等都属劳动密集型产业。停止木材的商品性采伐,农民就业和提供劳务的机会大大减少。据调查,每立方米商品材需用工 8 个工日,以 1998 年为基础测算,当年实际产量 48.9 万立方米,用工 391.2 万个,按每人每年 254 个工作日计算,每年将减少 1.54 万个农民的劳动就业机会。由于林区就业门路狭窄,农村尤其是重点林区富余劳动力将会明显增加。

“九五”期间,贵州每年森林采伐限额 908 万立方米,其中商品材消耗 190 万立方米,占 21%,农民自用材 234 万立方米,占 26%,农民烧材 407 万立方米,占 45%,培植用材等 77 万立方米,占 8%。由于这些森林资源的消耗主要是来自天然林,实施天然林保护,“十五”期间每年森林采伐限额从“九五”的每年 908 万立方米调减到 515.5 万立方米,减少 43.2%,林区农民群众的烧材、自用材、培植用材等也将受到较大的影响。

(三) 对森工企业及相关行业的影响

建国以来,全省累计生产商品材 3200 多万立方米,其中出省木材和省内消耗约各占 50%,省内商品材的消耗主要用于建筑装修、家俱、铁路、运输工具、坑木和人造板等。全省有人造板企业 17 家,其中具有一定规模的刨花板、中纤板生产企业年设计生产能力 10 万立方米,达产达标后年消耗木材约 30 万立方米(以人工林中小经材为主)。木材加工企业 32 家,其中木地板产量约 50 万立方米。实施天然林保护,木材供需矛盾突出,原材料供应紧缺,将对省内木材加工、木材经营和人造板等企业产生直接冲击,尤其是林区以消耗天然林资源为

主要原材料的企业将被关闭。同时对林区的运输业和第三产业等也将产生较大影响。

全省现有森工企业 105 家, 固定资产总值 5.2 亿元, 从业人员 1.5 万人, 其中离退休职工 0.4 万人。由于森工企业产品结构单一, 经营管理粗放, 生产工艺设备落后, 市场竞争能力较弱, 导致企业效益较差, 企业亏损面达 70%。多数企业债务繁重, 富余人员增多, 下岗再就业压力大, 离退休养老统筹金等上缴困难, 生产经营举步维艰。实施天然林保护工程, 国家虽给予了大力扶持, 但由于企业包袱沉重, 地方经济实力有限, 森工企业面临的大量资产闲置, 人员下岗等矛盾短期内将较为突出。按现行方案, 一次性安置费平均每人仅 1.92 万元, 绝大部分职工难以接受。此外, 对相关乡镇企业也将产生较大影响。如黔东南州以木材为原料的乡镇企业和个体企业 443 户, 年加工能力 8 万立方米, 固定资产总值 9600 万元, 从业人员 3647 人, 目前已停产 310 户, 半停产 50 户。国家对天保工程的扶持政策目前仅限于国有森工企业和林场, 乡镇企业无法享受, 也给林区稳定带来一定的隐患。

(四) 对国有林场的影响

全省现有国有林场 87 个, 职工总数 10284 人, 其中离退休 3221 人, 经营面积 359.9 万亩, 有林地面积 24.1 万亩 (占全省有林地面积的 3.64%), 其中人工林 20.65 万亩, 活立木蓄积 1044.3 万立方米, 人均占有有林地面积 23.4 亩, 人均占有活立木蓄积 1015.5 立方米。全省国有林场绝大部份始建于 50 年代末和 60 年代初, 截止到目前已有 67 个国有林场通过造林验收转为经营性林场, 省级财政按每人每年 1000 元给予补助。其余 20 个国有林场仍为基建林场, 由省计委每年安排基建投资 180 万元左右。

国有林场是林业建设的重要组成部份, 为我省环境保护和建设, 为扩大后备森林资源作出了积极的贡献。但由于国有林场大多地处边远, 加之多年来投入严重不足, 导致基础设施薄弱, 生产、生活条件极其艰苦, 经营管理粗放, 创收渠道单一。1999 年亏损面达 60%, 亏损额 944 万元。尽管国有林场后备资源丰富, 但由于有些是地处城郊周围, 有些是分布在公路和河流两旁, 按森林分类区划原则, 这部分将划为生态公益林。实施天然林保护, 人工林采伐也将受到严格限制, 仅靠国有林场自身摆脱困境难度较大。

(五) 对林业费金收入及社会性支出的影响

按照国家和省有关规定征收的育林基金、维简费、森林资源补偿费等费金收入是发展林业、维持森工企业简单再生产、弥补林业建设资金不足的主要来源之一。1998 年, 全省累计征收林业费金 5899.5 万元, 与同期中央和省级无偿投入的林业专项资金基本持平。其中黔东南州 1998 年费金收入 3694 万元。林业费金为全省发展林业, 不断更新和扩大森林资源, 为森工企业技术改造和维持企业简单再生产以及支付贷款利息, 为加强林业基础设施建设, 支付林区林业行政执法人员工资及公务费等方面发挥了极其重要的作用。

由于历史原因, 长期以来, 部分林业行政执法人员的工资及公务费是由征收的林业费金开支, 这种现象在林区较为突出。如黔东南州由林业费金开支的林业公安和林业行政执法人员 1891 人, 占全部人数 2608 人的 72.5%, 年开支经费达 2330 万元。按天保工程实施方案, 中央财政每年将补助省内工程区社会性支出 1437 万元, 但与实际需要缺口仍然较大。

实施天然林保护, 木材产量调减, 费金将大幅度减少。按销售每立方米木材征收费金 100 元测算, 2000 年天保工程区费金减收 2530 万元, 如 2001 年全部停止商品材采伐, 与 1998 年相比, 全省将减少费金收入 4890 万元。由于各级财政本身财力就有限, 加之林区财政收入也随之减少, 林业发展资金和林区林业行政执法人员工资及公务费用等社会性支出将面临更大的压力。

（六）对偿还和落实贷款以及林业产业发展的影响

八十年代以来，为发展林业增加后备森林资源，实现永续利用，使木材生产从采伐天然林逐步向采伐人工林转变，各级林业部门利用国家和世界银行提供的林业优惠贷款大力发展人工林。从1981年到目前，营造林贷款累计约12.39亿元，其中世界银行贷款17975万元，占14.5%；林业项目贴息贷款28352万元，占22.9%，累计营造人工林1948万亩，保存面积约1750万亩，占全省人工林保存面积的42%左右。由于以速生丰产用材林基地为主的人工林大多分布在交通运输相对方便的公路、沿江、沿河两岸，如锦屏县104万亩人工林有80%的是分布在该县境内的“三江”、“三路”两旁。按照森林分类区划的原则，公路沿线、沿江、沿河两岸、湖泊库区周围等生态地位相对重要的地类和森林将划入禁伐区和限伐区，按此原则区划，全省贷款营造的1948万亩人工林中，有1133万亩将被划为生态公益林。

林业贷款的债务人即还贷者，主要是县财政局、县林业局、森工企业、国有林场、乡村林场和造林大户等。由于人工林周期长，而贷款还贷时限较短，一般7年左右，靠采伐贷款营造的林木来还贷是不可能的。因此债务人还贷付息的主要途径一是依靠综合经济实力；二是林业费金；三是采伐和间伐收入；四是中幼林的转让；五是新贷还旧贷；六是进入主伐期后采伐还贷。实施天然林保护，按现行方案，由于木材产量调减，人工林采伐也将受到限制，加之林区综合经济实力削弱，费金大幅度减少等因素，大部分贷款将无力偿还。

随着计划经济向社会主义市场经济体制的转变，国家对林业的无偿投入将主要用于生态建设，而林业产业体系的建立将主要是依靠银行贷款和引进资金作为支撑。国家为扶持林业发展，专门安排了林业优惠贷款。但由于金融体制改革和实行天然林保护，近年来，银行对营造林项目和多种经营项目贷款支持的力度大大减弱。使得林业发展和产业结构调整，振兴林区经济缺乏资金保障。据统计，国家1998年度下达给贵州的林业项目贴息贷款、山区综合开发贴息贷款、森工多种经营贴息贷款三项贷款立项计划累计13500万元，实际落实5652万元，占41.9%；1999年下达三项贷款计划10800万元，实际落实贷款仅3380万元，占31.3%；2000年度下达三项贷款立项计划9000万元，实际落实仅300多万元。

（七）对集体林场和林农营造林积极性的影响

贵州是南方集体林区，改革开放以来，“谁投资、谁受益、谁造林、谁所有”等林业政策得到广大林农的衷心拥护，乡村林场、联户林场、股份合作制林场以及造林承包大户等多种模式得到快速发展，形成了全民动手，多种形式、多路进军和国家、集体、个人一起上的新格局。据有关资料显示，全省有乡、村集体林场5000多个，经营面积687.6万亩，固定场员5万余人。部分乡村林场营造的人工林已进入主伐，大部分处于间伐期。如锦屏县有乡村林场271个，固定场员6100人，经营面积90万亩，占全县林业用地面积的52%，活立木蓄积180多万立方米，占全县总蓄积的45.8%，已进入主伐的林场有18个，可间伐的有86个。

实施天然林保护，调减木材产量，乡村集体林场和造林大户等经营实体也将受到影响。一是已进入主伐的乡村林场由于缺乏商品材生产计划，林场、职工均无收入，贷款偿还无门，生产经营难以为继；二是对处于急待抚育的中幼林由于无商品材生产计划，间伐材不能进行流通，农民得不偿失，将严重影响林木生长和林分质量；三是对划入生态公益林的乡村林场，补偿政策一时难以兑现，集体、个人投入造林的得不到回报，农民的土地（林业用地）收益得不到体现，对林农营造林的积极性和集体林区林业的发展将会产生不利的影响。

需要指出的是，本文提出的实施天然林保护对贵州经济的影响分析中谈到的困难和问题，决非仅仅是因为实施天然林保护而产生。应该说由于长期以来对森林资源的不合理开采，

导致可采资源濒临枯竭,后备资源严重不足,上述困难和问题大多数已是客观存在。实施天然林保护仅仅是加速了这些困难和问题的暴露而已。

党中央、国务院作出保护天然林的重大决策,拿出巨额资金实施天然林保护工程,并给予优惠扶持政策,应该看到,当前存在的困难和问题是前进中、发展中存在的困难和问题。只要牢牢抓住西部大开发和实施天然林保护工程的历史机遇,认真贯彻落实党的十五届五中全会精神,按照江总书记“三个代表”的重要思想,用足、用好、用活国家对天然林保护工程的各项扶持政策,这些暂时的困难和问题是可以逐步解决的。

六、实施天然林保护,加强生态环境建设,促进贵州经济可持续发展的对策措施

党中央、国务院在世纪之交作出了实施西部大开发的重大战略决策,把生态环境保护和建设作为西部大开发的根本和切入点,投巨资启动了长江上游、黄河上中游天然林资源保护工程和退耕还林还草试点工程,为保护和改善生态环境,加快林业建设,促进贵州经济、社会的可持续发展提供了千载难逢的历史机遇。《中共贵州省委关于制定贵州省国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出:“十五期间,我省经济和社会发展的主要目标是:实施西部大开发战略全面启动,国民经济加快发展,结构调整取得明显成效,经济增长的质量和效益明显提高。”如何紧紧围绕《建议》提出的奋斗目标,牢牢抓住西部大开发和实施天然林保护工程的历史机遇,加强生态环境保护和建设,优化产业结构,调整林区生产力布局,寻找新的经济增长点,促进地方经济发展,帮助农民增收,为实现贵州经济、社会的可持续发展奠定良好的基础,通过调查研究,建议从以下几方面采取对策措施。

(一) 扎实抓好天然林资源保护工程,确保发挥工程总体效益

天然林资源保护工程是一项长期、复杂、艰苦的系统工程,覆盖面大、涉及面广,省内长江流域的68个县(市、区)纳入了实施范围,占全省86个县(市、区)的79%。此项工程投资巨大,是历史上生态建设投资最大的工程。工程实施成功与否,直接关系到全省生态环境的保护和建设,直接关系到全省经济、社会的可持续发展。要使工程顺利实施,确保发挥工程的综合效益,必须重点抓好几项工作。

1. 进一步提高认识,明确目标责任

生态环境资源是经济社会可持续发展的重要资源。森林是陆地生态系统的主体,在维护人类生存和促进社会发展过程中有着不可替代的作用,保护森林资源就是保护人类的生命线。实施天然林保护不仅对贵州经济社会发展有着特殊重要的意义,而且对长江、珠江下游地区的经济社会发展和人民生命财产的安全具有十分重要的作用。各级政府和有关部门都要站在讲政治、顾大局的高度统一思想,提高认识,切实加强对天然林保护工程的领导,要把工程建设的目标、任务、资金、责任逐级分解落实,层层签订目标责任状,并纳入每年的目标考核,严格兑现奖惩,把天保工程的各项建设内容都落到实处。同时要加大宣传力度,使全民全社会都关心天保工程。

2. 坚决停止对天然林的商品性采伐,切实加强森林资源管护

要禁止任何单位和个人进入禁伐区生产和收购木材,关闭以天然林为原料的木材市场和贵州省哲学社会科学规划重大研究课题

加工企业。加强现有森林资源管护是实施天保工程的重要内容,批准的实施方案工程建设期共安排森林管护费 13.89 亿元,平均每年森林管护经费为 1.26 亿元。工程区 7197 万亩有林地、灌木林地、未成林造林地,得到有效管护。因此,必须强化森林管护措施,建立有效的管护机制,要从南方集体林区的实际出发,推行集体和个人承包,签订管护合同,把管护任务、责任落实到山头地块,明确到国有单位、乡镇政府、乡村林场和村民委员会直至个人。县林业部门要组织专门队伍加强巡查,跟踪管护责任的落实和履行情况。

3. 妥善分流安置好富余职工,维护林区社会稳定

工程区国有森工企业和林场有在职职工 16713 人,预计富余人员将达 12300 多人。天保工程实施方案累计安排养老统筹金 17719 万元,社会性支出 19754 万元,一次性安置 6749 万元,基本生活保障 3762 万元。一次性安置按人均 1.92 万元,可安置 3515 人。基本生活保障费按国家只负责 3 年,人年均 3600 元测算,可安置 3480 人下岗。从贵州的实际出发,经摸底调查,普遍反映,一次性安置费用偏低,按照职工自愿的原则,安置难度较大。从长远看,在国家资金有保障和职工自愿的前提下,对富余人员应以一次性安置为主。鉴于天保工程实施方案已经批准,追加投资提高标准有一定难度,对工程的分项投资应允许作适当调整,把基本生活保障费与一次性安置费统筹考虑,适当提高一次性安置费用的标准。此外,在养老保险统筹、政策性支出、一次性安置经费补助时,应对职工分流压力大的国有森工企业、国有林场和重点林业县倾斜,非林区县的职工分流原则上以安排从事森林管护和封山育林为主。根据工程投入测算,妥善安置分流人员应是能够实现的。森工企业和国有林场广大干部职工为林业建设作出了积极的贡献,各级政府和有关部门决不能把富余职工视为包袱,应动感情,动真情,深入细致的做好思想工作,妥善分流安置好富余职工,维护林区的社会稳定。

4. 加强工程建设质量管理,确保发挥工程总体效益

党中央、国务院下决心投巨资实施天然林保护,各级政府、工程管理部门和项目实施单位要认识到工程质量的好坏直接关系到西部开发生态环境保护和建设的大局和成败,决不能掉以轻心,要牢固树立工程质量第一的观念,建立和落实工程质量责任制。建立项目法人责任制和工程质量终身负责制。大力推进工程的招投标和工程监理制,健全工程各项管理制度,精心勘察设计,坚持按规划设计,按设计施工,提高封山育林和人工造林成效,强化工程质量的监督和检查验收,严格兑现奖惩。要把工程建设资金的安全运行和足额到位作为确保工程建设质量的关键,对项目单位的资金使用要加强检查监督,建立工程资金稽查制度。工程建设资金要坚决做到专户存储,单独建帐、专款专用、规范核算。对挤占、截留、挪用工程资金的,一经核实要从严查处,确保最大限度的发挥工程资金的使用效益和工程建设的总体效益。

(二) 加快林业分类经营改革,进一步完善林业发展政策和激励机制

制

林业分类经营是根据社会对林业生态和经济两个方面的需求,遵循森林有多种功能,但主导利用可以有所不同的规律,把分布在生态地位相对重要的森林划出来作为生态公益林,其主导利用方向是为国家和居民提供生态服务和社会服务,这部分森林的经营投入主要由政府负责。再是把分布在不易造成水土流失,立地条件较好,生态地位相对次要的森林划作商品林,其主导利用方向是为国民经济建设和人们的生产、生活提供木材及林产品,对这部分森林的经营要放宽政策,坚持谁投资谁受益、谁造谁有的政策,由投资主体和经营者根据市场需求自主经营。加快林业分类经营改革,对进一步完善社会主义市场经济体制下的林业发展机制和政策,对调动方方面面参与林业建设的积极性,加快林业发展,保护和改善生态环境,推进产业结构调整具有十分重要和深远的意义。