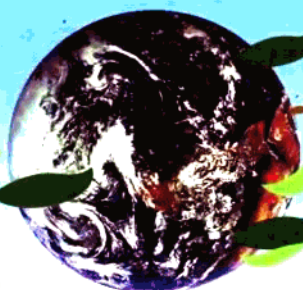


绿色未来

林业依托人力资源可持续发展问题研究

谢天任 杜文彦 纪连营 主编



民主与建设出版社

前 言

党的十一届三中全会以来,我国的经济体制改革,取得了巨大的成绩。特别是林业发展有了重大突破。然而,尚有一些深层次的问题,制约着整体改革乃至国家发展的进程。中国林业人力资源的可持续发展这一战略问题就关系着我国的经济发展和社会的稳定。从这种基本认识出发,我们承担了《绿色未来——林业依托人力资源可持续发展研究》这一意义重大的全新的课题研究任务。

绿色是大自然的基色,是生命的源泉,人类的摇篮,也是希望的象征。世界各国呼吁保护生态环境实现可持续发展的“绿色浪潮”一浪高过一浪,全人类充分表达了对“绿色”的深情呼唤。今天,我们还在为人类赖以生存的地球上的绿色日益减少而忧心如焚。但我们坚信,随着世界各国实施可持续发展战略,21 世纪的地球必将有美好的绿色未来。

我们在对人口、人力资源、生态、经济、社会可持续发展等有关问题进行认真调查研究的基础上,经过多次讨论,逐步形成了本书的框架;即在深刻揭示中国林业人力资源与可持续发展内在联系的基础上,论证中国林业人力资源可持续发展的内涵及战略价值,对中国林业人力资源开发利用的历史、现状、成绩、问题进行简要的总结,并指出其辉煌的前景;进而全方位地但又有重点地从建立健全有关规章制度;加强林业人力资源在林业内部的开发;深化林业教育改革;发展林业科技;加大扶贫力度;完善劳动力市场体制,调整劳动力市场政策;做好林业职工下岗转产分流再就业工作等

方面,认真地进行了林业人力资源可持续发展对策研究。应该说,我们的研究是认真的,全书也编写得较有特色。

我们在研究和写作过程中,力图在邓小平理论指导下,提出符合中国实际的新思路,以促进我国林业人力资源开发和可持续发展理论的深化。我们力求做到:导向正确、分析透彻,论述严谨、论据充分、对策有效。

我们在研究和写作过程中,参考和引用了大量的文献资料,并得到许多同志的支持和帮助。在此,对这些文献资料的作者以及同志们致以诚挚的谢意。限于水平与时间,书中疏漏错误之处在所难免,敬希读者赐教。

谢天任 杜文彦 纪连营

1998年2月

目 录

前言

第一章 林业的现状与林业依托人力资源开发走可持续发展之路的提出

- 第一节 林业的现状与潜力…………… (1)
- 第二节 林业依托人力资源开发走可持续发展之路的提出
…………… (11)
- 第三节 中国林业可持续发展的战略目标 …… (15)

第二章 人力资源与可持续发展的基本概念及其内在联系

- 第一节 人力资源的基本概念 …… (19)
- 第二节 可持续发展的基本概念 …… (26)
- 第三节 林业可持续发展的内涵与原则 …… (30)
- 第四节 人口对可持续发展的影响 …… (33)
- 第五节 人力资源与可持续发展的内在联系 …… (36)

第三章 中国林业人力资源可持续发展的内涵与战略价值研究

- 第一节 中国林业人力资源可持续发展的内涵研究 …… (43)
- 第二节 中国林业人力资源可持续发展的战略价值 …… (51)

第四章 中国林业人力资源可持续发展的现状与前景

- 第一节 中国劳动就业政策简要回顾 …… (56)

第二节	中国劳动力开发利用和城乡人口劳动就业的现状与特点	(59)
第三节	中国林业人力资源开发取得的主要成就	(64)
第四节	中国林业人力资源可持续发展的前景	(67)
第五章 中国林业人力资源可持续发展战略构想		
第一节	战略选择的必要性及其原则	(72)
第二节	中国林业人力资源可持续发展战略的主要构想	(75)
第六章 建立健全有关制度,保证林业人力资源可持续发展		
第一节	试行劳动预备制度	(84)
第二节	实行林业行业关键岗位持证上岗制度	(86)
第三节	实行“培养跨世纪学术和技术带头人”制度	(90)
第四节	实行林业(林农)技术资格证书制度	(93)
第五节	其它制度	(106)
第七章 深化林业教育改革,促进中国林业人力资源可持续发展		
第一节	全国林业教育、培训基本情况简介	(112)
第二节	林业教育发展目标和措施	(119)
第三节	深化林业教育体制改革	(130)
第八章 依靠科技进步实现林业人力资源可持续发展		
第一节	林业和林业科技发展现状	(149)
第二节	为林业及其人力资源可持续发展提供科技支撑	(153)

第九章 深化林业经济体制改革,促进林业及其人力资源可持续发展

- 第一节 深化林业经济体制改革…………… (164)
- 第二节 以调整林业经济结构为突破口,积极培养新的经济增长点…………… (180)
- 第三节 依托人力资源开发,提高林业经济效益…………… (189)
- 第四节 走有中国特色的社会主义林业建设道路…………… (191)

第十章 中国林业人力资源可持续发展与山区林业综合开发

- 第一节 贫困山区开发优势在林业…………… (193)
- 第二节 做好山区林业综合开发与扶贫开发工作…………… (196)
- 第三节 中国林业人力资源开发是山区脱贫的根本措施…………… (200)

第十一章 中国林业人力资源可持续发展与人力资源市场运作

- 第一节 劳动力市场机制…………… (203)
- 第二节 劳动力市场的构成要素…………… (205)
- 第三节 中国劳动力市场现状与制约因素…………… (207)
- 第四节 完善中国劳动力市场促进可持续发展…………… (208)

第十二章 加强组织管理,制订开发利用规划,促进林业人力资源可持续发展

- 第一节 确立依托人力资源发展的战略思想…………… (212)
- 第二节 林业人力资源管理的基本功能…………… (214)
- 第三节 劳动力规划的任务和特点…………… (215)
- 第四节 社会劳动力规划的编制…………… (217)

第五节	林业劳动力规划的编制·····	(223)
-----	-----------------	-------

第十三章 林业人力资源可持续发展与林业职工转产分流再就业

第一节	林区百万职工转产分流再就业的大背景·····	(224)
-----	------------------------	-------

第二节	精心安排,有计划地实施转产分流·····	(226)
-----	----------------------	-------

第三节	学习相应的政策,做好再就业工作·····	(230)
-----	----------------------	-------

参考文献

第一章

林业的现状与林业依托人力资源 开发走可持续发展之路的提出

第一节 林业的现状与潜力

一、林业的现状

林业,是现代国民经济中,以森林植物及其产品为对象的独立性的物质生产部门,是获得森林的各种防护效益,为人类生存和发展提供良好环境条件的保护性资源部门。林业生产具有生产周期长、资源可再生的显著特点。其主要工序有:采种、育苗、造林、抚育、护林、采伐运输、森林更新、林产品加工和综合利用等。林业部门的任务是培育森林和采伐利用森林,发挥森林的经济效益、生态效益和社会效益,改善人民生活环境条件,满足国家建设和人民生活对木材及多种林产品的需要。发达的林业是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。

建国以来,党和政府十分重视林业建设,采取一系列重大措施,有力地推动了林业发展并取得显著成绩。为国家建设和人民生活需要提供了大量木材和其他林产品,造林绿化事业发展迅速。全国现有森林面积 13373 万公顷(20.66 亿亩),森林覆盖率

13.92%,活立木蓄积量 117.85 亿立方米。人工林保存面积累计达 3333 万公顷(5 亿亩),其速度与规模居世界第一。九大防护林重点建设工程相继上马,取得明显成效,突破了我国生态环境建设局部、分散和整体效益不高的状况,开始走了规模化、工程化、系统化的发展道路。堪称世界生态工程之最的“三北”防护林工程和长江中上游等九大生态建设工程,涉及国土面积 60% 以上,已累计造林 2800 万公顷(4.2 亿)亩,有效地遏制了风沙水旱危害。绿色产业迅速发展,形成林业经济发展新的生长点。产业结构进一步得到调整,林产工业、木本粮油林、森林果品、食品、药品等发展迅猛,林业行业经济效益增长速度快,社会总产值已达 1800 亿元。林业已逐步发展成为具有经济效益、生态效益、社会效益的生态环境建设主体和横跨国民经济一、二、三产业的综合性产业体系。

党的十四大以来,我国各级林业主管部门,以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论为指导,进一步加快林业改革开放和林业发展步伐,走有中国特色的林业建设道路,真抓实干,在林业改革与林业建设中取得了较大进展。植树造林蓬勃发展;林业重点工程建设进展显著;林业产业发展迅速,产业结构进一步得到调整;国有大中型林业企业、场圃效益有所提高;森林资源保护管理工作有了加强;林业对外开放进一步扩大,林业科技教育等其他各项林业工作都取得了新的进展;森林资源保持持续稳定增长的好势头。但是,林业的形势还十分严峻,林业的现状还远不能适应国民经济发展及改善生态环境的要求。特别是在加快改革步伐和新旧体制转换的形势下还面临不少问题和矛盾,制约着林业的发展。主要是:人们对林业的认识滞后与林业的客观地位不相适应,影响了社会对林业的重视和支持;林业自身的特殊性与国家出台的一些宏观政策难以适应,影响了林业与其他行业的同步发展;给林业的优惠政策实际落实情况不佳与国家扶持林业发展的要求不相适应,影响了对林业发展的支持与保护;林业基层机构薄弱和不稳定

与林业管理的客观要求不相适应,影响了林业的健康发展;对林业的投入偏少与加快林业发展的需要不相适应,影响了林业的快速发展;林业经济结构单一和经营粗放与发展高产优质高效持续林业的要求不相适应,影响了林业效益的提高,等等。这些问题都是前进中的问题,必须在深化改革和加快发展的过程中不断加以解决。

二、林业的困境

我国的林业,目前正面临森林资源危机,企业经济危困,生态环境恶化,社会压力增大的困境中:

(一)森林资源危机。我国的森林资源经历了 40 年的开发利用后,今天已陷入极其严重的危机:目前,全国用材林成过熟林蓄积年消耗量已超过成熟林的生长量与每年由近熟林进入成熟林的资源生长量之和。可供采伐利用的森林资源只有 14 亿至 15 亿立方米,按目前年平均赤字 1.7 亿立方米的消耗水平推算,现有的可采资源最多能维持 8—9 年。

(二)企业经济危困。随着森林资源危机的加剧,国有林业企业陷入经济危困。在全国 131 个国有林业局中,在本世纪内,可采资源能够维持的不足 30 个,有 100 个将面临严峻的生存挑战。经济压力迫使林业企业采取一些局部的、近期的应急性措施,由此带来了一系列与之密切关联的恶性变化:1. 越砍越穷,越穷越砍的恶性循环;2. 林区的经济基础脆弱,一旦森林资源枯竭,当大量的剩余劳动力和新增劳动力遍及整个林区,人们失去生存的主要依托时,林区的稳定与发展将受到严重影响;3. 走出生存困境的根本出路在于发展,而生存困境又严重地制约着发展。这种生存与发展之间的矛盾,使得企业的创造机能衰退,陷入更深的危机。

(三)生态环境恶化。森林的多寡与分布,林分质量的优劣,直

接影响到森林的生态功能。目前中国的生态问题已十分严峻:1. 水土流失面积不断增加;2. 沙化面积不断扩大;3. 陆地河流、湖泊面积日益减少;4. 水资源严重短缺。

(四)社会压力增大。我国林业所面临的社会压力正越来越大:1. 人口膨胀。中国是一个人口大国,到 2000 年总人口有可能接近 13 亿。在今后十年内林业能否顶住因人口膨胀带来的巨大冲击,将是一种挑战与考验;2. 经济增长。本世纪末森林资源总消耗量将达到 5 亿立方米;3. 生态需求。目前生态危机十分严峻,搞不好到 2000 年将进一步恶化。森林的生态和经济两大功能之间的矛盾势必越来越尖锐;4. 企业生存。今后十年内,林业的生存危机将进一步加剧,企业若得不到来自政府及其它方面的经济支持,或不能获得更宽松的生存环境,必然以增加森林资源消耗来维持生计,资源危机将加深,届时几百万林区职工及林区社会将陷入更大的困境。上述四大压力中的任何一种的能量都是空前的,都是加深危机的重要因素。

三、林业的教训

导致我国林业危机的成因,概括地说就是森林资源的先天不足与林业发展的后天失调。显然,前者并非主因,后天失调是根本原因。所谓后天失调,既有政策、宏观管理、发展战略方面的问题;又有价格、经营措施、科技等方面的原因;还有国民经济和社会发展、政治运动等影响。但决策失误,是问题的关键。从中给我们的教训是深刻的。

(一)长期割断林业再生产的经济联系。纵观林业发展的全部历史过程,林业再生产问题始终没有从经济上得到保证。无论是无偿采伐,还是其后确定的育林基金制度,都没有把林业的再生产作为一个完整的、具有内在经济联系的过程,而是将其割裂开来,

形成两个相互独立的过程。把森林资源视为无价之物,无偿采伐。多年来维持森林资源恢复更新的育林基金仅占其所需费用的 7.7%。以致林业再生产过程中,森林资源消耗得不到价值形态上的补偿,其结果只能是粗放经营。

(二)长期对林业重取轻予。由于割裂了林业再生产过程的经济联系,森林资源成了为国家提供隐性强制积累的重要财源。投资小到不能维持起码的简单再生产。对于森林工业,国家的投资也严重不足,双重的重取轻予,使林业丧失了培育后备资源的最佳时机。

(三)生产结构扭曲、产品单一、林区经济脆弱。林区的经济活动长期以来一直以木材生产为重心,生产结构因此倾斜,产品单一。这种结构严重地影响林业的综合建设,造成林区经济发展的基础十分脆弱。生产结构扭曲的直接原因是国家的投资政策。

(四)政策多变,财产关系模糊。长期以来,林业发展缺乏持续稳定协调的社会环境保证,模糊的财产关系,多变的政策及不断的社会运动,均与林业自身要求的发展环境相背离,使得林业时常偏离正常的运行轨道,迟滞并延误了林业的发展。

四、林业的转机

党的十一届三中全会以来,我国各级林业主管部门,以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论为指导,进一步加快林业改革开放和林业发展步伐,走有中国特色的林业建设道路,在林业改革与林业建设中取得了较大进展,为我国林业带来了希望与转机,具体表现在:

(一)平原林业的崛起。近十年来,平原地区的林业发展很快。原来无林少林的晋、冀、鲁、豫、皖北、苏北等平原地区、迅速发展起以网、带、片、点相结合的分布较为均匀的人工林体系,成绩十分显

著。

(二)集体林区改革中出现的新事物。第一,折股联营。在集体林区“分林到户”时期,福建三明地区首先实行“折股联营,经营承包”,“分股不分山,分利不分林”的经营形式。1990年广东的一些林区县也实行了折股联营的办法:“折股到户,按股分红,统一经营,分业承包”。第二,建设产业林业。福建明确指出:“一方面选择一部分土地条件好的林地,集中资金,采取高度集约经营手段,有目的地营造或更新改造,建立速生丰产林基地,大幅度提高林木生长量,满足社会对木材和林副产品的需求,求得对大面积森林的保护。另一方面,建立与基地相配套的有相当规模的林产品加工企业,使林产工业与营林紧密地结合起来,以林产工业的发展推动营林事业的发展,反过来营林事业的发展又进一步推动林产工业的发展”。第三,辐射造林。就是以国有、集体林场为中心进行辐射造林。这种方式是以原有的和重组的集体、国有林场为核心,以提供林地和劳动进行合作造林,使原有林场扩大,形成适度规模的林业经营。辐射造林以群众自愿为前提,所提供的林地和劳动均计价作为投入,待有收益时,按比例分成。

(三)以林为主综合开发山区。山区林业的发展由过去造林绿化,保持水土为目的的单一生态型发展模式转变为发展商品生产和改善生态环境相结合的生态经济型的山区开发模式。例如:西北地区的小流域治理,太行山区的生态经济沟,四川省宜宾地区山地大林业开发试验区等,都是以林为主,综合开发山区的形式。

(四)农林复合经营。可以提高产量,生产出多种农、林、牧产品满足人们的需要,又可以改善和保护生态环境。而且,单位产品成本低,收入高,有的还可以多次收益,风险分散,经济效益好,受到农民的欢迎。根据我国的国情和林情,发展林业必须重视农林复合经营,并把它作为一种国土治理的重要方式。

(五)人工林培育已积累了丰富的实践经验。40年来人工林

培育正反两方面的经验,对今后的林业发展来说是一笔宝贵的财富。

(六)国有林区正在把危困的压力转变为内动力。如带岭林业局试行的三段式经营,从转换机制入手,为企业的内部改革,调整经济利益关系,调动生产者的积极性起到了积极的作用。

(七)林工一体化经营已有可喜的进展。在 40 年特别是近十年来的实践中,涌现出一些从原料基地建设到加工产品实现一体化经营的典型,并且在改革管理体制,调整经济利益关系,理顺经济运行机制,建立相适应的经营组织方式等各个方面积累了宝贵的经验,为解决我国林业的结构性矛盾指出了方向。

(八)社会各方面的重视。今天,林业在整个社会受到重视,历史上曾困扰林业发展的许多根本问题正逐步得到解决,林业发展的动力正在形成。全民、全社会参与林业发展的新格局正在形成,全民义务植树已有十余年并取得成效。

五、林业的潜力

我国林业所面临的困境是严重的,但发展的潜力也是巨大的:

(一)土地潜力。现有的 40 多亿亩林业用地中,已利用 19.96 亿亩,未利用和利用不充分的有 20.15 亿亩,分别占林业用地总面积的 49.76% 和 50.24%。林地利用率每提高 3.6 个百分点,就可使森林覆盖率提高一个百分点;如果把我国的林地利用率提高到 90%,森林覆盖率可达 25%;

(二)森林经营潜力。1. 调查资料表明,只要通过科学经营,我国现有天然林与人工林的单位面积蓄积量可达到和超过 11 立方米/公顷的世界平均水平,仅此一项,即能将全国现有森林蓄积量增加 34.7 亿立方米;2. 生产实践表明,通过合理抚育采伐,我国现有森林每年每公顷约可生产 1.5 立方米木材,如全面实行科学抚

育,每年可多生产木材1亿立方米;通过科学经营若将每公顷蓄积量提高到世界平均水平,则全国森林蓄积量可增加到210亿立方米;3.据统计,全国四旁绿化树已达119亿株,以单材积0.2立方米计,总蓄积量可达23.8亿立方米;4.我国地域广阔,树木种类繁多,适于各地造林的优良树种丰富,为全社会办林业,全民搞绿化提供了极有利的条件。

(三)科技教育潜力。科学技术在现代林业发展中的作用至关重要,当今世界几个林业经营成功的范例,都是以科技为主要手段取得的。特别是应用遗传育种,实行作物式栽培,与需求紧密结合的定向培育经营,使木质纤维原料林的生长周期缩短到10年或10年以下,用大约20年时间可培育出大径用材林,例如泡桐、杨树等,大大提高了森林生产力,增强了木材供给能力,提高了森林经营效率和效益。这些经验具有普遍的实践意义。

我国林业经过几十年的建设,已形成从中央到地方的科研及科技推广体系,并取得3000多项科技成果。现有部、省、地林业科研机构239个,科技人员1.3万人。全国高等林业院校11所,每年毕业学生6000多人,中等林业学校50所,每年毕业学生5000多人。此外,还有近20所高等农业院校中设有林学系。如果这些潜力挖掘出来,将对林业的发展起到巨大的推动作用。

(四)劳动力潜力。劳动力资源是我国最丰富的资源。40年来,林业职工已达240万人。除此之外,今天的林业已得到国家的高度重视和各界的广泛参与,林业已走向社会,在我们这个人口大国中有更多的劳动力资源将为林业的发展作出贡献。

(五)政策潜力。政策具有其它各种具体潜力无法取代的特殊力量。它是一种综合催化剂,可以将各种潜力充分地调动起来。今天,国家和整个社会对森林的重要性都有了较为充分的认识。林业发展40年的经验教训为国家制订林业政策提供了有益的参考。因此,凭借我们制度的优越和正确的政策,是完全可以挖掘出

巨大的林业发展潜力的。

上述五个方面的潜力,是中国林业摆脱困境走向振兴的希望所在。

六、林业现代化

林业现代化,就是要把林业建立在现代科学的基础上,用现代科学技术和现代工业来装备林业,用现代经济、管理科学来组织和经营林业,把传统林业转化为具有当代世界水平的现代林业。现代林业的基本特征是林业的科学化、机械化和社会化。科学化,即由过去单纯依赖于经验的传统技术,发展到依靠揭示森林及其环境因素客观规律性的现代林业科学技术去自觉地指导林业生产,从而既能有效地利用自然,取得较多的林产品,又能有效地改造自然,保持林业的生态平衡。机械化,即林业生产工具由以人畜力为动力的手工工具,过渡到以石油、电力为动力的机械化工具,机器设备和电力在林业生产中得到广泛的应用,并逐步走向自动化。社会化,即随着社会分工的发展和协作范围的扩大,林业由自给半自给的自然经济,过渡到区域化、专业化、商品化生产、森工营林综合经营。

七、林业指导思想

我国林业工作总的指导思想是:全面贯彻落实党的十四大精神,遵循建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线,按照逐步建立社会主义市场经济体制的要求,进一步解放思想,实事求是,真抓实干,讲求实效,加快林业改革开放步伐,在提高质量、优化结构、增进效益的基础上,总体推进,加快林业发展,建好绿色屏障,办好绿色产业,更多地增资源、增活力、增效益,更快地绿起来、

活起来、富起来,全面完成 90 年代林业发展的奋斗目标,促进我国林业再上一个新台阶。

八、林业发展战略

林业发展战略,是指从林业生产的宏观角度出发,依据自然规律、经济规律和社会发展规划,在充分认识国情、林情及林业生产特点的基础上,制定出符合国民经济发展需要的战略目标。针对我国森林资源少,生态环境恶化,木材供需矛盾尖锐,林区经济危困的现状,林业发展战略研究主要以提高森林覆盖率、蓄积量与生长量、木材林产品产量、林业产值为主要内容,确定战略目标、重点、步骤和措施。

我国林业发展的总战略即总任务是:切实保护和经营好现有森林;大力造林、育林、扩大森林资源;永续、合理利用森林资源;充分发挥森林的多种功能和效益,逐步满足社会主义建设和人民生活生活的需要。

九、林业发展措施

我国林业发展的关键措施是:1. 加快绿化步伐;2. 保护好现有森林和野生生物资源;3. 科学经营,全面开发与综合利用森林资源;4. 搞好调查设计,加强科研与教育工作;5. 彻底改革林业管理体制;6. 全面实行依法治林;7. 动员各方财力参加林业建设;8. 普及林业宣传教育,提高人们对林业的认识;9. 提高林业的社会地位。