

# 甘肃省实施天然林保护工程的调查与思考

○ 李承 宋全安 马自学 陈浩文

1998年,国务院决定在四川、甘肃、黑龙江等十省区全面启动天然林保护工程。为了解天然林保护工程的实施情况,研究“天保”工程运行中的问题,我们于1999年4月赴甘肃林区进行了调查研究。重点调查了地处长江、黄河上游的白龙江林区和小陇山林区,实地考察了一些林场的施工作业区(包括已砍伐过的山林和新营造的公益林)、木材检查站和已停产的木材加工厂,走访了部分伐木工人,与部分林区领导和职工进行了座谈。

## 一、加强生态保护和建设刻不容缓

我们沿洮河和白龙江上千里的行程中,经过的地方绝大部分是山区和林区,沿途所见的许多常人爬都爬不上去的高山陡坡上都种上了小麦或青稞。有的是整座山被开垦,有的像膏药一样一片一片贴在本来就只有一些稀疏茅草的山坡上,植被破坏十分严重。一些林场的所在地周围已看不见树林,更看不见天然林。从林场到工人作业点,一般都有几十公里乃至上百公里的距离,有些作业区半坡以下已经设有天然林。腊子口林场的工人告诉我们,一些采伐区的天然林带已在海拔3500米以上。林场一些干部说,如果不搞“天保”工程,用不了三五年,将出现无树可砍的局面。1993年白龙江林管局经营总面积中的森林覆盖率已不足20%,直到1998年实施天然林保护工程前,仍未停

止砍伐。为此,造成生态恶化的后果是十分严重的。据迭部县的同志介绍,白龙江的含沙量在最近30年里增加了12.5倍。

## 二、甘肃林区启动天然林保护工程开局较好

甘肃林区位于长江上游嘉陵江水系的白龙江、永宁河、燕子河等支流,黄河上游的洮河、大通河、渭河、泾河等支流的发源地。其中白龙江林区,是长江和黄河上游重要的水源涵养林区,对长江、黄河流域的生态环境影响重大。经过40多年的采伐,森林植被遭到严重破坏,造成雪线上升,林缘回退,自然灾害频繁,水土流失严重。甘肃省委、省政府虽对此有所认识,但苦于经济落后,财政困难,林区职工群众生存问题难解决,始终未能下得了全面停伐的决心。在中央提出实施天然林保护工程后,甘肃省委、省政府紧紧抓住这个契机,采取了积极行动。一是领导重视,认识到位。甘肃省委、省政府先后四次召开省委常委会和省政府常务会,研究颁布了一系列停止天然林采伐的政策,制订了天然林保护实施方案,并充分利用广播、电视、报纸等新闻媒体向全社会广泛宣传。取得社会共识。二是统一行动,全面停伐,及时关闭林区、林缘区木材市场。1998年10月1日统一行动,实现全面停伐。随即对各伐区、楞场、市场现存木材进行全面清理,清理

期间一律停伐、停运、停销。我们察看了舟曲木材综合加工厂等几家主要木材加工厂,厂房均已封闭,沿途也没有发现林区往外拉运木材的车辆。在腊子口林场采伐区我们察看了清理木材的现场和贮木场,据当地工人介绍,他们清理的木材集中存放在贮木场后,等待省里全面核查后再处理。三是加强执法,严厉打击破坏森林资源违法犯罪活动。我们在白龙江林区看了两个木材检查站,林业公安日夜守候,打击非法盗运木材活动。四是建立健全制度,加强资金管理。1998年国家安排甘肃省“天保”工程建设性资金10548万元(其中:中央拨款2548万元,国债转贷项目8000万元),实际到位6548万元,全部用于白龙江林区生态公益林建设。据了解,白龙江林管局根据作业设计将资金计划落实到林班地块,建立并实行了工程定期检查、监督、报告和验收制度。在资金使用上,实行报账制,依据报告单和验收单拨付资金,专款专用,封闭运行。1998年人工造林、综合抚育、封山育林分别为1.3万公顷、1.6万公顷和13.6万公顷,共计完成投资8235万元。五是落实财政配套资金,保证最急需的离退休老干部、中小学教师等支出。1998年10月1日停伐后,中央安排财政专项补助资金681万元,为保持林区的稳定,省财政在财力非常困难的情况下,动支省长预备费安排525万元的财政配套资金,集中用于离

退休老干部、中小学教师和医疗卫生人员和护林人员的工资等。

### 三、实施天然林保护工程面临的主要问题

“天保”工程的实施,尽管意义重大,但由于种种原因和具体情况,仍存在一些突出问题:

一是分流转产任务重。如白龙江林管局共有职工 16 818 名(含待业和富余人员)。按国家规定,公益林建设、商品林建设、森林管护、社会性支出等共可吸纳分流人员 6 156 人,将有 10 662 人需要分流安置。这是实施天然林保护工程森工企业面临的主要困难。众所周知,森工企业多数地处边远山区,职工素质较低,转产难度大。

二是历史欠账多。如白龙江林管局 1998 年末,全局银行贷款 7 577 万元,利息 647 万元,各种负债 3.26 亿元,累计亏损 4 071 万元。1999 年一季度已拖欠职工工资、下岗职工基本生活费、抚恤人员生活费和离退休人员养老金 2 000 多万元。多数职工工资、下岗生活费和离退休养老金只发到 1998 年末。我们在调研中了解到,目前已有个别职工基本生活发生困难。

三是管理难度大。林区部分干部职工反映,近年来一些不法分子盗伐盗运木材的现象日趋严重,而地方政府的某些做法在一定程度上助长了这种现象的发生。如有的地方给一些没有木材生产的县也颁发了木材准运证,客观上为不法分子偷盗木材提供了方便。甘肃省政府至今未给白龙江林业局颁发林权证,木材被盗,树苗被牛羊践踏,企业无法行使管护权。据了解,白龙江林区是全国重点林区唯一没有颁发林权证的单位。

四是一些开支标准不切实际。包括管护费用、营造公益林费用等,企业都反映与实际有较大差距。如森林管护费用,国家林业局核定白龙江林管局人工造林 130 元/亩,而企业每亩实际支出 172 元。另外,企业反映天然林保护

工程方案中,对种苗建设、营林基建、管理局和场部管理人员等方面都没有安排相应的经费。

### 四、几点建议

天然林保护工程是一项系统工程,其重点和关键是停止采伐、转产分流、造林营林和加强管护。从甘肃情况看,停止采伐已基本做到,但要保持下去,需要各项配套政策和资金的支持,更需要全社会特别是地方政府的支持。转、造、护是重点也是难点,在实施中必须紧抓不懈。为此,提出以下几点建议:

(一)进一步加大生态环境建设力度。生态资源的保护和利用是人类可持续发展的一个极为重要的方面,应像计划生育和科教兴国一样成为我们国家经济和社会发展的基本国策之一。要以实施天然林资源保护工程为契机,在全社会进一步树立生态保护意识。各级政府都要确立自己的生态保护目标,加大工作力度,进一步增加对生态保护的投入,不断改善生态环境。

(二)实施天然林工程要同林区脱贫致富结合起来。由于历史的、自然的原因,我国绝大部分林区都是贫困地区,贫困是这些地区毁林开荒和过度砍伐森林的主要原因。实施天然林保护工程要取得预期的效果,必须加快林区的脱贫步伐,在国家增加对贫困地区资金和政策支持的同时,贫困地区自身也要通过调整产业结构,退耕还林,大力发展林果业、推广先进生产技术,建设现代生态农业来脱贫致富。

(三)建立稳定的生态保护资金保障机制。从我国生态环境的现实看,为了生存和经济社会的可持续发展,在相当一段时间内,我国生态建设的投入必须持续增加,由于生态建设投入具有很大的不平衡性,生态建设的经济和社会效益又具有共享性,客观上要求国家建立统一的资金筹措渠道,统筹调剂生态建设资金。当前有两种办法可供考虑:一是根据《中华人民共和国森林法》第八条规定,尽快建立森林生态效益补偿

基金。二是调整治理思路,从水利建设基金中划一个百分点用于林业生态建设,以保证生态建设长期稳定的资金需求。

(四)合理制定作业规程和标准,保障“天保”工程顺利实施。甘肃林区干部职工反映“实施方案”设计的人均管护面积 380 公顷(折合 5 700 亩)过高,这样管不住天然林。我们实地察看了白龙江林区,380 公顷大约在 5 到 6 个山头,山高路险,管护难度确实很大。建议国家林业局进一步调查研究,制定切实可行的标准,确保管好天然林。另外,对造林作业规程,各项劳动定额、技术标准,都应按照管好天然林,提高生态建设的质量和效益的要求,制定严格的标准。从技术规程方面确保“天保”工程的顺利实施。

(五)进一步深化改革,加强管理和监督。国有森工企业是实施“天保”工程的国家队,应切实按照由砍树人变为种树人的思路设置机构,配备人员。实行全方位的改革,下大力气转换机制,大幅度减员增效,构建精简高效的营林管护队伍。加强管理和监督是实施天然林保护工程的重要保障。为规范工程的建设行为,有关部门应密切合作,制定一系列行之有效的管理办法,并抓好落实。审计、监察、财政部门要进一步加强工程的审计和监督,特别是加强对资金的使用监督,对任何形式的截留、挤占、挪用天然林保护资金,必须依法严肃处理。

(六)提高实施天然林保护工程的科技含量。林业是一个高投入、周期长的产业。我们在调研中感到,林区特别是贫困山区科技水平不高,从苗圃到种树,大多是简单的、传统的方式。一棵松树至少要 20 年长成,这对于生态环境保护和商品林建设都不利。建议林业科技部门将提高实施天然林保护工程的科技含量作为重大课题攻关,财政部门可通过资金支持、引导工程实施单位提高科技应用水平,以节约投资,提高效率,达到事半功倍的效果。