

文章编号: 1001-3776 (2016) 03-0077-05

浙江省国家级公益林建设管理现状与对策

高洪娣, 应宝根, 李土生, 邱瑶德, 高海力

(浙江省林业生态工程管理中心, 浙江 杭州 310020)

摘要: 截止 2014 年底, 浙江省共有国家级公益林 93.05 万 hm^2 , 占全省林业用地面积的 14.10%。公益林补偿标准由 2001 年的 120 元/ hm^2 提高至 2015 年的 450 元/ hm^2 , 并逐步建立了组织保障、成效监测评估、信息管理及保护宣传等体系。分析了目前存在的问题, 如公益林补偿标准与管理要求不匹配、建设与管护资金短缺、保护与开发压力大、基层管理力量薄弱及现有法律效力明显。提出了进一步完善公益林补偿机制, 增强公益林自我补偿能力, 加大公益林建设管护资金投入, 提升管护水平, 修订完善现有管理办法, 搞活商品林经营, 完善公益林管理机构, 定向培育基层技术人员, 出台公益林管理条例, 提升法律效力的发展对策和建议。

关键词: 国家级公益林; 管理现状; 对策; 浙江省

中图分类号: S759.6

文献标识码: A

Current Situations and Countermeasures for Management of National Ecological Forest in Zhejiang

GAO Hong-di, YING Bao-gen, LI Tu-sheng, QIU Yao-de, GAO Hai-li

(Zhejiang Forest Ecological Engineering Administration, Hangzhou 310020, China)

Abstract: There were 930 500 ha of national ecological forest in Zhejiang province by the end of 2014, about 14.10% of forestry land of the province. They distributed mostly around reservoir, banks of rivers. Annual compensation for ecological forest increased from 120 Yuan/ha in 2001 to 450 Yuan/ha in 2015. Analysis was made on challenges such as too lower compensation, shortage of funds for tending and management, etc. Propositions were put forwarded such as improving compensation system, increasing input of management, etc.

Key words: national ecological forest; management; countermeasures; Zhejiang province

生态公益林是指为维护和改善生态环境, 保持生态平衡, 保护生物多样性等满足人类社会的生态、社会需求和可持续发展为主体功能, 主要提供公益性、社会性产品或服务的防护林和特种用途林^[1]。公益林区森林在涵养水源、固土保肥、防灾减灾、固碳减排、保护生物多样性、改善人居环境等方面发挥着重要功能和作用^[2~3]。

浙江省地处我国东南沿海长江三角洲南翼, 东临东海, 南接福建, 西与江西、安徽相连, 北与上海、江苏接壤, 素有“七山一水两分田”之说。地势由西南向东北倾斜, 大致可分为浙北平原、浙西丘陵、浙东丘陵、中部金衢盆地、浙南山地、东南沿海平原及滨海岛屿六个地形区。省内有钱塘江、甌江、灵江、苕溪、甬江、飞云江、鳌江、京杭运河(浙江段)八条水系, 有天目山、清凉峰、古田山等 7 个国家级自然保护区, 有新安江水库、紧水滩水库、滩坑水库等 7 个大型水库, 生态区位十分重要^[4], 生物多样性丰富。通过公益林建设, 一大批位于生态区位重要地区或生态环境脆弱地区的森林资源得到了有效保护和快速恢复增长, 为构筑浙江国

收稿日期: 2016-01-21; 修回日期: 2016-04-11

基金项目: 浙江省省院合作林业科技项目(2015SY12)

作者简介: 高洪娣(1981-), 女, 浙江德清人, 工程师, 从事森林生态、公益林管理研究。

土生态安全屏障起到了重要的基础性作用,有力地推进了“森林浙江”和生态文明建设。

1 建设现状

1.1 建设规模

截止 2014 年底,全省共有国家级公益林 93.05 万 hm^2 , 占全省林业用地面积的 14.10%, 涉及 69 个县(市、区)。

按地类分:有林地 89.18 万 hm^2 , 占 95.84%, 灌木林地 3.87 万 hm^2 , 占 4.16%。

按林木权属分:国有权属 9.38 万 hm^2 , 占 10.08%; 集体权属 56.15 万 hm^2 , 占 60.27%; 个人权属 27.51 万 hm^2 , 占 29.57%; 其他权属 0.01 万 hm^2 , 占 0.08%。

按生态区位分地类:江河源头 5.09 万 hm^2 , 占 5.48%; 江河两岸 16.95 万 hm^2 , 占 18.22%; 国家级自然保护区 7.58 万 hm^2 , 占 8.15%; 重要湿地 0.01 万 hm^2 , 占 0.07%; 大型水库 41.49 万 hm^2 , 占 44.51%; 国防林 5.86 万 hm^2 , 占 6.30%; 沿海防护林基干林带 6.81 万 hm^2 , 占 7.32%; 海峡西岸 3.28 万 hm^2 , 占 3.52%; 上述范围外的 2001 年试点面积 5.99 万 hm^2 , 占 6.43%。

按保护等级分:一级公益林 38.01 万 hm^2 , 占 40.86%; 二级公益林 39.88 万 hm^2 , 占 42.86%; 三级公益林 15.16 万 hm^2 , 占 16.28%^[5]。

1.2 建设成效

自 2001 年公益林建设以来,公益林补偿标准由最初的 120 元/ hm^2 已提高至 2015 年的 450 元/ hm^2 , 累计发放国家级公益林补偿资金 28.9 亿元, 逐步建立了组织保障体系、成效监测评估体系、信息管理体系及保护宣传体系。全省各地按照《浙江省公益林管理办法》的要求, 通过建立公益林补偿资金申报制、一卡式直拨制、定期通报制、年度考核制和专项审计制等制度, 有效杜绝了公益林补偿资金的挪用、截留、移用等情况, 确保了资金安全运行和林农权益。通过封山育林, 生态功能强大的阔叶林和针阔混交林面积比重逐年升高, 森林资源快速增长, 许多地区的生态环境和基础条件得到了极大改善, 为加快发展森林生态旅游提供了基础和条件, 各具特色的森林生态旅游、农家乐蓬勃兴起, 人民将资源优势转变为经济优势, 保护意识普遍提高, 森林火灾有效遏制。据调查统计, 全省 2001—2010 年, 1 万 hm^2 公益林区年平均发生森林火灾次数仅为 0.24 起、发生面积仅为 3.45 hm^2 、成灾面积仅为 1.95 hm^2 , 且逐年下降。2014 年, 浙江省森林火灾继续保持在历史低位水平, 森林火灾发生次数比前十年均值下降 61%。

2 存在的问题

2.1 补偿标准与管理要求不匹配

浙江省对省级以上公益林实行统一补偿标准, 并在逐年提高, 虽然 2015 年 390 元/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ 的损失性补偿标准已位居全国前列, 但仍然偏低。李文华等^[6]从直接成本(现有林管护费 150 元/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)、机会成本(2 200 元/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)和森林生态系统服务功能效益(19 880 元/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)3 个方面, 提出了我国分阶段实施从 750 元/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ 、1 500/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ 到 2 350 元/ $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ “三步走”理论下限补偿标准(即直接与机会成本补偿)的建议, 对比来看, 现有补偿标准与公益林实际发挥的生态效益和林农实际受到的损失差距还是较大, 一定程度上影响了群众保护公益林的积极性, 对生态文明建设存在较大的影响。此外, 国家级公益林受采伐、征占用、经营等限制远远大于省级公益林, 在管理要求更严的情况下, 实行与省级公益林统一的补偿标准政策未能体现公平性。

2.2 公益林建设与管护资金短缺

浙江省国家级公益林虽然经过十多年的封育管护, 但受土壤和气候条件影响, 仍存在部分低效林面积, 树种结构不尽合理, 林分质量普遍不高, 生态防护功能低下, 需要进行质量提升。中央和省财政虽然在逐年加大对森林抚育等公益林提质增效方面建设资金的投入, 但仍然不足, 也缺乏对公益林建设的责任主体和资金来源

的明确规定。按目前标准施工支出费用, 一般幼林抚育、中龄林抚育间伐和景观改造抚育、珍贵树种和大径材培育需投入的成本分别为 4 500、7 500 和 21 000 元/hm²。目前全省实行的公益林一般抚育、景观改造抚育、珍贵树种补植改造财政相应补贴资金分别只有 1 500、3 000 和 4 500 元/hm²^[7], 且许多地方没有财政配套资金, 森林抚育补贴与实际投入成本差距大。此外, 公益林管护标准未随着补偿标准的提高而相应增加, 增加了管护工作的困难。在 2004 年公益林建设初期公益林管护费用为 30 元/hm², 占补偿标准的 25%, 而目前公益林管护费用也才升至 37.5 元/hm², 仅为公益林补偿标准的 8.3%, 远远赶不上人力成本和物价的上涨, 全省 2.2 万名专职护林员月平均工资不足 500 元, 限制了公益林管护水平和能力的提高。

2.3 公益林保护与开发压力大

浙江省国家级公益林主要分布在钱塘江、瓯江等江河源头及其两岸、大型水库湖泊、东部沿海等生态区位重要和生态环境脆弱地区, 对保障国土生态安全意义重大。但许多建设用地也正好处于同一区位, 使生态保护和开发利用关系的处理成为了生态公益林管理的一大难题^[8]。特别是《国家级公益林管理办法》出台后, 一级国家级公益林原则上不得开展生产经营活动, 严禁林木采伐行为等规定, 一定程度上限制了浙江舟山海洋经济特区等一级公益林比例较高地区的发展。国家级公益林林地征占用及变更调整的审批成为了当地项目推进的一大障碍, 因此影响了当地政府对国家级公益林建设保护的积极性, 甚至产生抵触心理。此外, 国家级公益林中人工杉木林多为八九十年代的承包山和联营山场, 到期山林不能采伐导致利益严重受损。

2.4 公益林基层管理力量薄弱

据统计, 浙江省 95 个公益林分布市、县(市、区)目前仅有 19 个县成立了专门的公益林管理机构, 其他大部分挂靠在营林、资源等部门, 还有的是区划界定、资源管理等工作由资源部门负责, 而资金管理由计财部门负责^[9], 导致职责不清、职能交叉、效率低下。而公益林建设保护管理是一项长期性的工作, 涉及面广, 政策性强, 日常管理任务繁重, 全省每年有 13.6 亿元财政支出的公益林补偿资金要发放, 使用情况要监管, 涉及的千百万农户的权益要保护, 2.2 万名的公益林护林员要管理, 有关法律法规和政策措施要落实, 公益林建设还需要数据档案等持续永久的日常管理工作。现有公益林基层管理机构的设置和人员的配备与其所承担的职责不相匹配。同时, 年龄结构不尽合理, 特别是乡镇林业站, 多为 80 年代参加工作的老同志, 不适应目前公益林管理需要依托的 Arcgis、信息系统管理等现代化管理手段, 以致于很多工作不能做细、做实、做深。

2.5 现有公益林管理的法律效力明显不足

《森林法》对生态公益林没有明确的界定, 生态公益林管理的法律条文尚未制订。虽然《浙江省公益林管理办法》及《国家级公益林管理办法》分别于 2009 年和 2013 年实行, 使公益林建设保护管理在一定程度上有据可依, 但由于公益林建设涉及面广、对象复杂, 还不足于对生态公益林实行规范化的管理。对相关行政处罚措施的执行、公益林管理的组织保障和补偿标准增长机制的确定等方面, 现行法律效力明显不足, 公益林被破坏等现象时有发生。

3 发展对策及建议

3.1 进一步完善公益林补偿机制, 增强公益林自我补偿能力

经济社会在不断发展, 工资水平在不断提高, 公益林管护成本和支出也在增加, 如果补偿资金不能较好地弥补损失, 就会影响群众对公益林建设和管护的积极性, 所以, 公益林建设和管护, 资金投入是关键。一方面, 要进一步提高公益林补偿标准, 建立公益林补偿资金随着经济、社会发展而相应增加的规范法定的机制。探索实施分类补偿机制, 针对浙江省公益林牵扯到千家万户的实际, 不应采纳诸如按照生态区位、林分质量、起源、年龄、地类情况实施分类补偿等建议, 而应该建立起按照县市发达程度实施的大分类补偿机制, 即以县为最小单位开展分类, 从而避免同一村庄或乡镇因补偿标准不一而产生矛盾、林分质量认定困难造成资金发放不公等实际问题。同时, 要多渠道筹措公益林补偿资金, 目前仅靠财政支持力度远远不够。要加大对公益林补偿政策实施的效益评价研究和宣传, 按照市场机制, 积极探索全社会参与公益林建设的途径和办法, 如生态税收机制、

水资源反哺、企业投资、发行彩票等形式,逐步建立起以公共财政投入为主体、全社会支持为补充的公益林投入机制^[10~13]。此外,引导林农增强公益林自我补偿能力^[14]。在不降低生态效益的同时,充分利用科学技术和自然资源优势,大力开发乡村观光、森林之家、农家乐等生态旅游,开发林下经济,实行林菌、林药结合^[15],妥善处理森林生态保护与经济发展之间的关系,实行自身的补偿。

3.2 加大公益林建设管护资金投入,提升管护水平

优美的公益林景观需要良好的管护及建设改造,特别是困难立地类型,只靠封山育林很难改变林相。在目前公益林重补偿的背景下,应专门设立公益林林相改造、火烧迹地更新造林等专项资金,加大公益林建设投入。北京市公益林费用内用于林木抚育、资源保护等森林健康经营资金已高达 240 元/hm²,为损失性补偿资金的 66.7%。此外,按照目前全省四类地区的平均最低工资标准及每个护林员平均管护 333 hm²公益林计算,建议将公益林管护费用提高至 60 元/hm²,提高护林员工资水平,调动护林积极性。同时,应积极推广护林员巡查考勤系统等信息化监管技术,提升护林员巡逻管护水平^[16],结合系统考勤结果对护林员严格考评,以强化护林员有效管护。严管火源进山,减少森林火灾等灾害发生,并利用系统实时传输图像及定位服务功能,实时监管公益林被盗滥伐等情况,加大对公益林景观及资源破坏的监督力度。

3.3 修订完善现有管理办法,搞活商品林经营

对于公益林,适度、科学合理的采伐,是调节和维护其正常生长发育,实现最大和长期稳定的生态效益的必要和基本手段。很多国家在公益林的采伐管理上重视公益林科学经营,提高森林质量和效益,而不是一律采取严格的限伐措施。在俄罗斯,保护林(公益林)的经营,主要着眼于改善林况,保护珍贵树种,强化森林的生态功能,并及时利用成过熟林木,保证森林资源的有效合理利用^[17]。建议充分考虑南方集体林区实际,修订完善《国家级公益林管理办法》及《浙江省公益林管理办法》中对国家级公益林分级及采伐的相关规定,解除国家级公益林强制分级要求,由必须按标准划分修改为可以按标准划分,进一步放宽抚育采伐一次性采伐蓄积强度不得大于 15%、更新采伐只允许采用择伐方式等规定。同时,允许国家级公益林适度调整并下放万分之一内的调整审批权限,在坚持“保护前提下开发,开发为保护服务”的原则下,促进生态文明建设与经济社会的和谐发展。此外,应研究制定放开搞活商品林的政策和措施,着重在商品林赋税政策、商品林地流转机制、非公有制林业发展上制定优惠政策,鼓励效益林业的发展。只有放开搞活了商品林,才会减轻公益林保护的壓力,从根本上调动林农的积极性,增加林农的收入。

3.4 完善公益林管理机构,定向培育基层技术人员

随着国家级公益林补偿资金的逐步增加和经济社会的快速发展,以及新形势下公益林地籍管理、GIS 管理等现代化监管手段的广泛应用,国家级公益林管理责任将越来越大,对公益林管理人员的要求也越来越高。建议在完善国家级公益林管理办法或出台条例时,要求公益林监管任务重的县、市单独成立公益林管理机构,同时应明确职能,落实相应编制,并将人员经费纳入财政预算,为公益林的规范、有效管理奠定良好基础。此外,针对全省公益林建设管理实际,创新基层林技人员培养机制,联合有关大学,根据志愿优先、分数高低原则,采取竞争择优办法,开展大学生定向培养工作^[18],研究制定学杂费减免等政策。设置专业课程,注重实践结合,签订培养服务合同,以逐步解决基层林技人员年龄老化、青黄不接、专业失衡问题,优化公益林管理人员队伍。

3.5 出台公益林管理条例,提升法律效力

依法治林,既是保障公益林得到有效保护的手段,也是维护公益林经营者合法权益的保证,更是公益林管理者依法行政的依据。首先,要对《森林法》作必要的修订,明确公益林的法律地位。其次,要抓紧制定出台《公益林管理条例》,提高法律规格,提升执法能力。在已实施 6 a 多的《浙江省公益林管理办法》的基础上,结合新形势新要求,既要全面考虑公益林管理过程中出现的各种问题和情况,也要充分体现抓大放小的原则,针对管理中的主要矛盾,突出管理重点,提高管理效率。可以学习借鉴《江苏省生态公益林条例》,主要在明确政府职责、鼓励社会参与、加强规划编制、加大保护力度、支持适度开发、加大资金保障、完善补偿制度等方面加以规定,切实解决公益林管理中的现实难题。

参考文献:

- [1] 浙江省人民政府令第260号. 浙江省公益林管理办法[Z]. 2009.
- [2] 张小红, 杨志峰, 毛显强, 等. 广州市公益林生态效益价值分析及管理对策[J]. 林业科学, 2004, 40(4): 22-26.
- [3] 钱逸凡, 伊力塔, 斜培民, 等. 浙江缙云公益林生物量及固碳释氧效益[J]. 浙江农林大学学报, 2012, 29(2): 257-264.
- [4] 邱瑶德, 李土生, 应宝根. 公益林区划布局[M]. 北京: 中国林业出版社, 2011. 61-63.
- [5] 浙江省林业厅. 2014年度国家级公益林年度报告[R]. 2015.
- [6] 李文华. 中国生态补偿机制与政策研究[M]. 北京: 科学出版社, 2007. 180-189.
- [7] 林太本. 浙江省森林抚育经营存在问题及对策[J]. 华东森林经理, 2013, 27(4): 5-8.
- [8] 周林明, 叶庆荣, 洪峰, 等. 景宁县生态公益林建设现状、问题与对策[J]. 华东森林经理, 2015, 29(2): 55-58.
- [9] 蒋爱军, 饶日光, 闫宏伟, 等. 国家级公益林管理现状与对策[J]. 林业资源管理, 2012(2): 1-5.
- [10] 彭耀强, 薛立, 王汉忠. 广东省生态公益林效益补偿机制探讨[J]. 林业资源管理, 2011(3): 15-18.
- [11] 王清军, 陈兆豪. 中国森林生态效益补偿标准制度研究——基于10省地方立法文本的分析[J]. 林业经济, 2013(2): 57-68.
- [12] 陈钦. 公益林生态补偿研究[M]. 北京: 中国林业出版社, 2006. 140-142.
- [13] 朱凤琴, 齐新. 我国森林生态效益补偿制度的完善与创新[J]. 林业经济, 2009(10): 14-17.
- [14] 刘青柏, 刘明国. 林业分类经营中建立森林生态效益补偿制度的必要性[J]. 林业调查规划, 2005, 30(6): 54-56.
- [15] 汪少凯, 刘文禅. 森林生态补偿机制的构建和完善[J]. 防护林科技, 2008(4): 141-142.
- [16] 孙金华, 唐小明, 刘鹏举, 等. 北京市生态公益林管护GIS系统研建[J]. 林业资源管理, 2008(5): 106-110.
- [17] 蒋桂娟, 郑小贤, 宁杨翠, 等. 国外公益林和商品林采伐管理制度分析与建议[J]. 林业资源管理, 2010(3): 120-123.
- [18] 曾起郁, 陈秋华. 林业科技创新人才培养机制探讨[J]. 林业经济问题, 2004, 24(4): 246-249.