

扬中市省级公益林现状和保护策略分析

李文骅

(江苏省扬中市林业局, 江苏 扬中 212200)

摘要: 为推动江苏省扬中市省级公益林的有序健康发展, 从权属、地类、林种、龄组、树种组成 5 个方面对扬中市省级公益林培育现状和管护进行分析。结果表明, 扬中市省级公益林总面积为 569.91 hm²; 现有公益林权属以集体林为主, 占比 82.57%; 地类以乔木林地为主; 林种均为防护林, 龄组以近、成熟林为主, 占比 81%; 树种均为阔叶树, 主要树种为意杨 *Populus euramevicana* cv. 'I-214'、旱柳 *Salix matsudana*、樟 *Cinnamomum camphora* 等; 公益林总体状况良好, 管理措施具体, 生态效益显著。存在着更新不及时、缺株断垄现象, 以及公益林占比不高、管理重视程度不够等问题, 在与国土“三调”数据融合时, 整体匹配度也只有 69.87%。针对这些问题, 提出了六项应对措施: (1) 推动林地落界, 建成最新的公益林数据库; (2) 制定林保规划和公益林规划, 提升公益林占比; (3) 强化公益林抚育, 全面提升公益林质量; (4) 做实林长制, 健全公益林保障机制; (5) 开发护林员岗位, 强化护林员队伍; (6) 拓展补偿渠道, 增加公益林生态收益。

关键词: 省级公益林; 现状; 保护; 扬中市

中图分类号: S727.2

文献标识码: A

文章编号: 1001-3776 (2023) 05-0129-08

Current Situation and Protection Strategies for Provincial Ecological Forest in Yangzhong City

LI Wenhua

(Yangzhong Forestry Bureau of Jiangsu, Yangzhong 212200, China)

Abstract: During October 2020 to March 2021, investigations were conducted on species composition, structure, distribution, growth and tender of provincial ecological forest in Yangzhong city, Jiangsu province. The results showed that the total area of provincial ecological forest in Yangzhong was 569.91 ha, dominated by arbor. 82.57% of the total ecological area owned by collective. Forest type was protective, with broad-leaved trees such as *Populus euramevicana* 'I-214', *Salix matsudana*, *Cinnamomum camphora*, etc. The growth condition of ecological forests was good, with professional management and significant ecological benefits. There are challenges like slow regeneration, some disappearance of trees, low proportion of ecological forest of total forest land area. It had only 69.87% matching with the “three adjustments” of the national territory. Countermeasures were proposed like establishing the latest ecological forest database, increasing the proportion of ecological forest, improving the quality of ecological forest, implementing the forest tenure system and improve guarantee mechanism, training more forester, increasing the ecological benefits.

Key words: provincial public ecological forest; current situation; protection; Yangzhong city

森林具有净化空气、涵养水源、保持水土、丰富生物多样性等功能, 是地球之肺。生态公益林是以提供公益性、社会性产品或者服务为主要利用方向划定的森林、林木和林地^[1], 对改善生态环境, 维持生态平衡, 推

动社会经济可持续发展具有极其重要的作用。

扬中市森林资源以沿江生态防护林和四旁绿化为主, 省级生态公益林是扬中市生态防护林体系的重要组成部分。2019 年, 扬中市委市政府定下了“率先开启基本现代化新征程, 全力建设‘长江生态旅游岛’, 奋力谱写新时代‘强富美高’新扬中”的发展总基调, 要求努力建成岸清水美树绿、鸥鹭齐飞的自然生态景观; 2020 年, 扬中市林业局提出了至 2035 年省级公益林在森林资源中的占比达 40% 的中长期目标。对标新要求, 扬中市现有公益林无论是在数量上, 还是在质量上, 都差距明显。本文从扬中市省级公益林发展现状入手, 分析扬中市公益林培育和管理现状, 探讨存在的问题, 提出保护策略, 为下一阶段公益林的发展提供参考。

1 研究区概况和研究方法

1.1 研究区自然概况

扬中市位于江苏省镇江市东部, 地理坐标为 $119^{\circ}42' \sim 119^{\circ}58' E$, $32^{\circ} \sim 32^{\circ}19' N$, 由长江主航道南侧的雷公嘴、太平洲、西沙、中心沙四个沙洲组成, 为长江三角洲冲积平原的一部分。四个沙洲中, 太平洲是主岛, 是万里长江中的第一大江心洲也是仅次于崇明岛的第二大岛, 雷公嘴和西沙面积较小且无常住人口。扬中市四面环江, 江堤全长超过 120 km, 地势低平, 海拔高 4.0 ~ 4.5 m; 土壤系长江沙沉积而成, 土质以壤土为主, 土壤类型以水稻土为主, 土层深厚, 富含有机质; 属北亚热带季风中部气候区, 雨量充沛, 光照充足, 气候温和, 四季分明, 无霜期较长, 年均气温为 $15.1^{\circ}C$, 年均降水量为 1 066.2 mm。扬中市市域较狭长, 呈西北—东南走向, 南北长约 40 km, 东西平均宽约 7 km, 陆地面积为 $250.33 km^2$, 森林覆盖面积为 $2 767.8 hm^2$, 森林覆盖率为 11.06%, 是全国绿化模范单位、国家级生态市, 主要造林树种有杨树 *Populus euramevicana* ‘I-214’、旱柳 *Salix matsudana*、枫杨 *Pterocarya stenoptera*、榆树 *Ulmus pumila* 等^[2]。

1.2 研究区省级公益林概况

2009 年 2 月, 江苏省林业局公告 (2009 年第 1 号) 确定扬中市省级公益林总面积为 $569.91 hm^2$, 占扬中市林地面积 ($2 243.5 hm^2$) 的 25.4%。公益林主要由长江沿岸的护岸林以及省级干道两侧的护路林组成, 计 123 个小班, 其中, 带状林小班为 48 个, 面积为 $218.57 hm^2$, 片林小班为 75 个, 面积为 $351.33 hm^2$; 起源均为人工林; 事权等级为省级公益林, 保护等级为重点^[3]。此后, 扬中市一直未调整公益林, 随着林地面积的不断增加, 至 2021 年, 公益林在林地中的占比仅为 20.59%。

1.3 研究方法

2020 年 10 月—2021 年 3 月, 根据《江苏省生态公益林条例》和《江苏省重点公益林监测办法 (试行)》, 扬中市林业局在扬中市范围内组织开展了公益林专项调查。调查采用普查踏查, 以森林资源“一张图”数据为基数, 以 2009 年界定的 123 个省级公益林小班为调查对象, 实地调查公益林的树种、结构、分布等资源状况, 调查资源变更、生长和管护情况, 进一步掌握扬中市公益林资源现状。

2021 年 8—9 月, 依据《林草湿数据与第三次全国国土调查数据对接融合技术指南》, 扬中市林业局组织开展了“一张图”数据与国土“三调”成果的初步融合, 对 123 个省级公益林小班在国土“三调”中所形成的全部斑块确定二级地类, 统计各个地类的斑块个数、斑块面积等因子, 为下一步工作提供指导^[4]。

2 结果与分析

2.1 省级公益林培育现状

2.1.1 省级公益林各统计单位按权属分 以乡镇和部门为统计单位, 省级公益林面积新坝镇为 $163.97 hm^2$ 、三茅街道为 $65.16 hm^2$ 、经开区为 $44.89 hm^2$ 、油坊镇为 $32.61 hm^2$ 、八桥镇为 $36.37 hm^2$ 、西来桥镇为 $33.59 hm^2$ 、水利局为 $147.93 hm^2$ 、交通局为 $45.39 hm^2$, 分布在扬中市各个行政区域的重点生态区。按权属分, 国有林为 $99.31 hm^2$, 占比 17.43%, 分布在长江江堤内, 为内平台护岸林和护路林; 集体林为 $470.60 hm^2$, 占比 82.57%, 分布

在长江江堤外，为外平台护岸林和滩涂护岸林^[5-6]（见表 1）。

表 1 省级公益林各统计单位按权属分
Tab.1 Provincial ecological forest tenure by different owners

统计单位	省级公益林		国有林		集体林	
	面积/hm ²	占全市省级公益林总面积比例/%	面积/hm ²	占全市省级公益林总面积比例/%	面积/hm ²	占全市省级公益林总面积比例/%
新坝镇	163.97	28.77	0	0	163.97	28.77
三茅街道	65.16	11.44	0	0	65.16	11.44
经开区	44.89	7.88	0	0	44.89	7.88
油坊镇	32.61	5.72	0	0	32.61	5.72
八桥镇	36.37	6.38	0	0	36.37	6.38
西来桥镇	33.59	5.89	0	0	33.59	5.89
交通局	45.39	7.96	45.39	7.96	0	0
水利局	147.93	25.96	53.92	9.46	94.01	16.50
合计	569.91	100	99.31	17.43	470.60	82.57

2.1.2 省级公益林各统计单位按地类分 2021 年，乔木林面积为 515.06 hm²，占比 90.38%；灌木林面积为 54.85 hm²，占比 9.62%（见表 2）。与 2009 年的省级公益林数据相比，灌木林面积由原来的 113.55 hm²降低到 54.85 hm²，减少了 58.7 hm²，降幅达 51.7%。扬中市的灌木林均为滩涂护岸林，主要树种是杞柳 *Salix integra*，分布在沿江各行政村滩涂。自 2005 年以来，扬中市着力打造“水上花园城市”，较多的灌木林更新成乔木林，既丰富了沿江自然景观，又增加了社会效益和经济效益。

表 2 省级公益林各统计单位按地类分
Tab. 2 Provincial ecological forest types

统计单位	乔木林		灌木林	
	面积/hm ²	占全市省级公益林总面积比例/%	面积/hm ²	占全市省级市公益林总面积比例/%
新坝镇	142.43	24.99	21.54	3.78
三茅街道	59.12	10.38	6.04	1.06
经开区	37.48	6.58	7.41	1.30
油坊镇	23.77	4.17	8.84	1.55
八桥镇	36.37	6.38	0	0
西来桥镇	22.57	3.96	11.02	1.93
交通局	45.39	7.96	0	0
水利局	147.93	25.96	0	0
合计	515.06	90.38	54.85	9.62

2.1.3 省级公益林各统计单位按林种分 按林种分，均为防护林。亚林种中护路林面积为 45.39 hm²，占比 7.96%；护岸林面积为 524.52 hm²，占比 92.04%。护岸林按区域分，江堤内 10 m 平台护岸林面积为 53.92 hm²，占比 9.46%；（见表 3）。

表 3 省级公益林各统计单位按林种分
Tab. 3 Provincial ecological forest by uses

统计单位	护路林面积		护岸林面积			
	护路林/hm ²	占全市省级公益林面积比例/%	内平台护岸林/hm ²	外平台护岸林/hm ²	滩涂护岸林/hm ²	占全市省级公益林面积比例/%
新坝镇	0	0	0	0	163.97	28.77
三茅街道	0	0	0	0	65.16	11.44
经开区	0	0	0	0	44.89	7.88
油坊镇	0	0	0	0	32.61	5.72
八桥镇	0	0	0	0	36.37	6.38
西来桥镇	0	0	0	0	33.59	5.89
交通局	45.39	7.96	0	0	0	0
水利局	0	0	53.92	94.01	0	25.96
合计	45.39	7.96	53.92	94.01	376.59	92.04

江堤外 20 m 平台护岸林面积为 94.01 hm²，占比 16.5%；滩涂护岸林面积为 376.59 hm²，占比 66.08%2005 年以来，扬中市大力实施长防林、血防林和环岛生态林建设工程，推动湿地生态保护，形成绿树郁郁、鸥鹭齐飞的自然景观，沿江区域生态环境显著改观。

2.1.4 省级公益林各统计单位按龄组分 按龄组分，中熟林面积为 108.14 hm²，占比 18.97%；近熟林面积为 142.62 hm²，占比 25.03%；成熟林面积为 319.15 hm²，占比 56%；近熟林+成熟林面积合计 461.77 hm²，占比 81%，亟需采伐更新。在各统计单位中，交通局所属省级公益林均为中熟林，其余统计单位的成熟林占比普遍在 50% 以上，其中以水利局占比最高，达 76.6%，经开区的占比最低，也达 49.2%（见表 4）。

表 4 省级公益林各统计单位按龄组分
Tab.4 Provincial ecological forest by age group

统计单位	中龄林面积/hm ²	近熟林面积/hm ²	成熟林面积/hm ²	各龄组占比（中：近：成）/%	在成熟林龄组中占比/%
新坝镇	24.67	48.42	90.88	15.1：29.5：55.4	28.47
三茅街道	10.04	22.25	32.87	15.4：34.1：50.5	10.30
经开区	7.41	15.38	22.10	16.5：34.3：49.2	6.92
油坊镇	8.12	6.47	18.02	24.9：19.8：55.3	5.65
八桥镇	6.77	8.39	21.21	18.6：23.1：58.3	6.65
西来桥镇	5.74	7.16	20.69	17.1：21.3：61.6	6.48
交通局	45.39	0	0	100：0：0	0
水利局	0	34.55	113.38	0：23.4：76.6	35.53
合计	108.14	142.62	319.15	19：25：56	100

2.1.5 省级公益林按树种（组）分 扬中市省级公益林的树种均为阔叶树种。其中，护岸林面积为 524.52 hm²，优势树种以意杨、旱柳、杞柳等为主，以阔叶纯林、单层林为主；护路林面积为 45.39 hm²，优势树种以樟 *Cinnamomum camphora*、全缘叶栎树 *Koelreuteria bipinnata* 等为主，为阔叶混交林、复层林，层次丰富，季相变化明显（见表 5）。

表 5 省级公益林按树种（组）分
Tab.5 Provincialecological forest by tree species

亚林种	林分类型	公益林面积/hm ²	树种结构	林相	优势树种
内平台护岸林	带状林	53.92	阔叶纯林	单层林	意杨，樟，等
外平台护岸林	带状林	94.01	阔叶纯林	单层林	意杨、旱柳，等
滩涂护岸林	片林	376.59	阔叶纯林为主	单层林	意杨、旱柳、杞柳，等
护路林	带状林	45.39	阔叶混交林	复层林	樟、全缘叶栎树，等

2.2 省级公益林管护情况

2.2.1 省级公益林管理情况 根据《江苏省生态公益林条例》及有关规定，扬中市林业局于 2010 年对全部公益林进行了确权发证，划定了公益林的范围，明确了公益林的所有权、使用权，核发了林权证，并在林权证上标明了公益林类别。在各镇（街、区）沿江生态公益林重点区域分别设置标志牌，进行公益林公示，公示内容包括公益林范围、公益林类别、公益林面积、责任人等信息，接受社会监督。

表 6 2019—2021 年省级公益林管理与采伐、更新情况
Tab.6 Management, logging, and renewal of provincial ecological forest from 2019 to 2021

统计单位	省级公益林面积/hm ²	小班个数/个	发放林权证/本	发证面积/hm ²	管护人员/人	管护合同/份	采伐面积/hm ²	迹地更新面积/hm ²
新坝镇	163.97	27	11	163.97	11	11	6.1	6.1
三茅街道	65.16	16	7	65.16	7	7	2.2	2.2
经开区	44.89	7	3	44.89	3	3	0.9	0.9
油坊镇	32.61	10	4	32.61	3	3	2.6	2.6
八桥镇	36.37	7	4	36.37	4	4	3.8	3.8
西来桥镇	33.59	8	5	33.59	5	5	1.2	1.2
交通局	45.39	11	4	45.39	6	6	—	—
水利局	147.93	37	12	147.93	9	9	9.7	9.7
合计	569.91	123	50	569.91	48	48	26.5	26.5

扬中市林业局安排专人负责公益林管理工作，公益林台账资料全部登记造册，整理入库。严格控制公益林采伐，2019—2021 年累计批准公益林采伐申请 36 件，面积 26.5 hm²，其中，8 件是滩涂护岸林小片渐伐更新，21 件是为水利工程服务申请的内、外平台护岸林林木采伐。目前，这些采伐林地已全部完成迹地更新。严格公益林地的征占用管理，尽量不占用或少占用公益林，2020 年以来，未发生非法征占用公益林地的违法行为（见表 6）。

2.2.2 省级公益林管护情况 扬中市省级公益林管护采用分区域分权属管理，市交通局管护护路林，市水利局管护江堤内、外平台护岸林，滩涂护岸林由所在镇（街、区）管护，市林业局每年分别与各镇（街、区）自然资源中心所、交通局、水利局等单位签订一级管护合同，落实辖区内公益林整体管护责任和义务，并以此作为拨付省级公益林生态效益补偿资金的依据。省级补偿基金每年足额发放到相关林权单位。各相关行政村安排村农技员、市水利局安排堤防员、市交通局安排养护员负责公益林管护，共计落实管护人员 48 名（表 6），划定管护责任区，签订二级管护合同，明确双方的责任、权利和义务，二级管护合同统一报市林业局备案。

2.3 省级公益林数据融合情况

以扬中市国土“三调”数据为底版，融合森林资源“一张图”数据，结果见表 7。由表 7 显示，“一张图”中的 123 个省级公益林小班被拆分成 1 147 个地类斑块，其中，林地斑块有 727 个，面积为 398.22 hm²，占省级公益林总面积的 69.87%；非林地斑块有 420 个，面积为 171.69 hm²，占省级公益林总面积的 30.13%。

表 7 省级公益林“一张图”数据与“三调”数据融合情况
Tab.7 Integration of provincial ecological forest "One Map" and "Three Adjustments"

亚林种	“一张图”数据		“三调”数据				两地类面积比（林：非林） /%
			林地		非林地		
	林地小班数/个	面积/hm ²	斑块数/个	面积/hm ²	斑块数/个	面积/hm ²	
内平台护岸林	17	53.92	85	41.26	47	12.66	76.52：23.48
外平台护岸林	20	94.01	122	79.83	46	14.18	84.92：15.08
滩涂护岸林	75	376.59	447	234.76	318	141.83	62.34：37.66
护路林	11	45.39	73	42.37	9	3.02	93.35：6.65
合计	123	569.91	727	398.22	420	171.69	69.87：30.13

亚林种中，护路林小班与“三调”数据基本匹配，面积差异较小，而滩涂护岸林小班与“三调”数据差异显著，面积减少达 37.66%。各护岸林小班在国土“三调”中被分割成多个地类斑块，林地仅是其中的一部分，其它地类还包括内陆滩涂、旱地、园地、草地、坑塘水面等，有 13 个护岸林小班中非林地占比超过 50%。分析其原因，主要是因为林中存在大片空地、群众耕种地等，造成小班被拆分，产生了较多的非林地；另外，两套数据的调查标准不同、数据边界差异等，也是问题产生的原因。

3 存在的主要问题

3.1 省级公益林抚育方面的问题

评价扬中市省级公益林的抚育质量，护路林抚育措施到位，林木生长良好，护岸林抚育质量相对较差。

3.1.1 更新不及时 在省级公益林中，成熟林龄面积为 319.15 hm²，占比达 56%，且全部为护岸林，在护岸林中的占比达 60.85%，更新需求非常迫切。江堤内、外平台护岸林计 37 个小班 147.93 hm²，均为近熟林和成熟林，其中成熟林面积为 113.38 hm²，占比达 76.6%；在内平台护岸林中，有 6 个成熟林小班的部分地段造林时间始于 1996 年，已是过熟林，急需采伐更新^[7]。

3.1.2 缺株断垄现象严重 由于林下耕种、放羊等原因，护岸林普遍存在林木保存率不高，林内荒地较多的现象，甚至成段树木灭失。内平台护岸林 17 个小班中有 15 个小班存在大片的荒地，成片的林地变成了周边群众的菜地，在“三调”数据中形成非林斑块 47 个，23.48%的内平台护岸林变成了非林地。新坝镇、三茅街道的滩涂高程较高，周边群众有冬春林下种植芸苔 *Brassica campestris*、蚕豆 *Vicia faba* 的传统，43 个滩涂护岸林小班

中有超过 36 个小班存在大片的缺株断垄。其它镇区的 32 个滩涂护岸林小班, 高程整体偏低、林木保存率不高, 再加上群众耕种等人为因素影响, 普遍存在大片的缺株断垄。滩涂护岸林在“三调”数据中形成非林斑块 318 个, 37.66% 的林地变成了非林地^[8]。

3.1.3 整体抚育质量不高 护路林由市交通局落实专人管护, 责任明确, 绩效考核、各项管护措施落实到位, 抚育质量较高。内、外平台护岸林由市水利局分段落实堤防员管护, 且高程稍高, 整体抚育质量好于滩涂护岸林, 但轻于管理, 考核不到位, 难以奖优惩劣, 个别地段如油坊镇鸣凤村段内平台护岸林、八桥镇长胜村段内平台护岸林存在病虫害防控不及时, 林下杂草丛生等现象。滩涂护岸林的经营主体是各相关行政村, 75 个小班中, 27 个小班采取了合作造林、股份造林等方式, 创造了较高的经济价值, 调动了林农抚育的积极性; 其它 48 个小班普遍疏于管理, 有的林分中枯立木、濒死木和倒伏木未及时清除, 有的林分中杂草快爬上树梢。在三茅街道和八桥镇的沿江滩涂有 5 个旱柳小班, 本来就是密植, 加上萌蘖清除不及时, 影响林木生长^[9]。

3.2 省级公益林管理方面的问题

3.2.1 省级公益林占比不高 扬中市现有省级公益林在林地中的占比, 依据森林资源“一张图”数据占比为 20.59%, 依据融合后的数据, 省级公益林在国土“三调”数据中的占比为 21.27%, 尚未达到《森林法实施条例》规定的“重点防护林和特种用途林的面积, 不得少于本行政区域森林总面积的 30%”要求。2019 年, 扬州市委市政府定下了“奋力谱写新时代‘强富美高’新扬中”的发展“总基调”, 《扬中市林业发展“十四五”规划》定下了至 2025 年公益林在森林资源中的占比达 30% 的目标, 《扬中市森林经营规划》(2021—2050 年) 定下了至 2035 年公益林占比达 40% 的中长期目标。对比新要求, 差距明显, 责任重大。

3.2.2 重视程度不够 目前, 公益林管理尚未被列入扬中市林长制的中心内容, 未能从体制上得到充分重视, 未制定公益林发展规划, 在公益林保护政策、法律知识的宣传上亟需加强。公益林管理由扬中市林业站安排技术人员负责, 市级财政未安排专项公益林管理经费, 不利于工作开展。护岸林由农技员、堤防员兼职管理, 未实行绩效考核, 不能推动充分履职尽责。

3.2.3 生态效益补偿偏低 目前, 省级公益林仅有省级生态效益补偿基金一项补偿, 补偿渠道单一。569.91 hm² 公益林安排 48 名护林员管理, 人均管护面积仅为 11.87 hm², 人均可获得的省级补偿基金仅为 5 343 元, 管护资金缺口较大, 难以调动各单位加强公益林管理的积极性^[10]。公益林补偿未实行差异化补偿, 公益林经营还停留在培育林木发挥生态效益的初级阶段。

4 讨论和建议

4.1 推动林地落界, 建成最新的公益林数据库

林地落界, 建成最新的公益林数据库, 此项工作是当务之急。要以国土“三调”数据为底版, 重新勾绘林地小班边界, 利用森林资源“一张图”, 补充完善森林、草原、湿地资源信息, 构建最新的林草湿资源数据库。同步优化落实省级公益林范围界线, 对“三调”为林地的原省级公益林斑块, 全部认定为公益林; 对“三调”为内陆滩涂、园地、草地, 实为林中空地的原省级公益林斑块, 予以标注, 经年度国土变更调查核实后变更为林地; 对“三调”为旱地、坑塘水面的原省级公益林斑块, 予以剔除; 对“三调”错划的原省级公益林斑块, 予以更正。在此基础上, 核准保留的公益林面积, 同时按照“总量控制, 增减平衡”的原则, 从最新的林草湿资源数据库中筛选出适宜林地斑块, 调整为省级公益林, 确保公益林面积不少于 569.91 hm², 建成最新的公益林数据库。要及时组织公益林补充调查, 完善公益林基础数据。调查内容力求全面、准确、实用, 调查结果作为制定规划、强化管护、发放生态效益补偿基金的重要依据。

4.2 制定林地保护规划和公益林规划, 提升省级公益林占比

要及时完成《扬中市林地保护利用规划》的编制, 进一步明确持续加强森林资源保护, 明确公益林占比至 2025 年达 30%, 至 2035 年达 40% 的保护目标, 为严守生态红线、科学管理林地、发展现代林业提供依据。制定详细的公益林保护规划, 细化保护措施、工作重点、阶段任务, 强化考核, 推动公益林保护落地见效。要积极推动公益林调整, 近十年来扬中市先后建成了 S238 复线两侧防护林带、常泰高速通道两侧防护林带、滨江大

道两侧防护林带、雷公岛快速通道两侧防护林带林业风光带,建成了园博园森林公园,这些林地权属均为国有,树种资源丰富,生物多样性好,生态区位重要,生态效益显著,具有较高的保护价值,应当优先纳入省级生态公益林保护范畴。扬中市政府要及时向江苏省政府提出省级公益林调整申请,力争早日将优质生态林资源调整为省级公益林,力争早日实现公益林保护目标。要严格依程序申请调整公益林,扬中市林业局在行文上报市政府前,要按规定书面征求扬中财政、国土、环保、住建等部门对调整方案的意见,并将相关部门书面反馈意见作为附件逐级上报。

4.3 强化公益林抚育,全面提升省级公益林质量

公益林抚育是提升公益林质量的关键,将创造更大社会效益、生态效益和经济效益。要以护岸林为抚育重点,一林一策,科学管护,统筹安排,全面推进,注重实效。

4.3.1 更新采伐 制定全市公益林更新计划,每年更新采伐面积控制在 $30 \sim 40 \text{ hm}^2$,于 2030 年前基本完成成熟林更新。分林况组织采伐作业,内、外平台护岸林为带状林,推荐渐伐更新,避免超限额采伐。

4.3.2 抚育采伐 对近熟林和中龄林中的过密林分,适当组织生态疏伐。对林分中的枯立木、濒死木和倒伏木,及时组织卫生伐。

4.3.3 迹地更新 对采伐迹地,分小班编制更新方案,科学组织更新,复查更新质量,高质量完成每年的迹地更新任务。

4.3.4 补植补造 这是巩固公益林抚育成效的重要举措。内、外平台护岸林生长条件适宜,且是扬中市的环岛绿色生态屏障,应高度重视缺株断垄现象,列入年度林长绩效考核内容,及时组织补植补造,消灭连片的荒地空地,形成示范。要加强宣传和保护,努力减少百姓耕种对林分的伤害。

4.3.5 抚育管理 护路林的抚育重点在于适当间伐和适时修剪,丰富生态景观。平台护岸林的抚育重点在于清理人行步道,清理林中墓地环境,清除影响林木生长的攀缘植物,防范森林火灾的发生。滩涂护岸林的抚育重点是组织间伐,清除萌蘖,清除攀缘杂草。要全面加强林业有害生物的防控,推动可持续发展。

4.4 做实林长制,健全省级公益林保障机制

4.4.1 强化林长责任 将省级公益林管理纳入林长制考核的重要内容,镇级林长负总责,村级林长负具体责任,辖区内发生违法征占用公益林林地、违法采伐公益林林木等行为的,一经立案,年终高质量发展考核和林长制考核均实行一票否决。优化公益林管理体系,市林业局与各镇(街、区)政府、部门签订一级管护合同,镇(街、区)政府、部门与护林员签订二级管护合同,层层落实责任。公益林管理列入林长巡林、林长年度绩效考核内容,与奖惩挂钩。积极推动标准化基层林业工作站建设,形成市、镇两级公益林监管体系。

4.4.2 强化公益林宣传 新修订的《中华人民共和国森林法》规定,公益林只能进行抚育、更新、低质低效林改造的采伐,从法律高度宣传了林业分类经营,规范了公益林管理。各级林长要主动承担公益林宣传保护的义务,主动作为,让群众全面认识和理解公益林。积极鼓励广大市民参与公益林保护,检举和制止破坏生态公益林的违法行为。

4.4.3 完善退出机制 国有林地主动纳入公益林范畴,充分履行改善生态、美化环境职能;集体林地履行自愿原则,积极鼓励权利人加入公益林。建立高效的公益林退出机制,当权利人需要退出公益林时,市林业局提前谋划,根据总量平衡原则,确定调出和调入地块,按程序及时申报,申请完成公益林调整。这样既稳定和保护了公益林,又保护了权利人利益,增强了社会各界参与公益林保护的积极性。

4.4.4 加强公益林监管 组织年度监测,通过设置固定小班,调查公益林资源结构和生长状况,监测资源质量,评估公益林保护成效。组织动态监测,通过影像数据对比判读、林长巡林等途径,监测公益林资源变动情况,及时发现和制止林业违法行为。组织异地恢复专项督查,督查公益林“占一补一”是否真正落实,所“补”任务是否足额完成,是否符合“补”的要求等。

4.5 开发护林员岗位,强化护林员队伍

4.5.1 开发护林员岗位 护林员是森林生态的守护者,要全面落实《关于开发护林员公益性岗位的通知》精神,依规开发护林员岗位,预计扬中市可开发护林员岗位 16 个。护林员岗位优先用于管护滩涂护岸林和外平台护岸林,这两类林地处于江堤外,权属集体,亟需加强管护。两类林地面积为 470.6 hm^2 ,按每 33.3 hm^2 管护面积开发 1 个公益性岗位的标准,须至少落实 14 人,才能满足管护的基本需求。扬中市林业局要明确每名护林员的管护范围,保证管护面积,可考虑跨村安排护林员的管护区域,提高管护成效。内平台护岸林和护路林权属国有,扬中市水

利局和交通局需参照管理要求与市林业局一起落实管护人员,落实责任区域,强化考核,确保实效。

4.5.2 强化护林员队伍 扬中市林业局承担护林员管理职能,要依法招聘护林员,尽可能将素质高、责任心强、肯吃苦、有经验的同志充实到护林员队伍中来。每年要组织护林员参加职业技能培训,开展技能比武,提升综合素质和专业技术水平;要加强护林员管理,健全护林员档案,用人单位与护林员签订劳动合同,扬中市人社部门给予护林员岗位补贴和保险;建立护林信息日志制度,记录日常护林行为,推动履职尽责。护林员履职实行“四定”,即定区域、定职责、定报酬、定考核,薪酬与管护业绩挂钩,奖优惩劣,对考核不称职的护林员及时调整出列,努力建设一支具有强烈责任心和较强业务能力的公益林护林员队伍。

4.6 拓展补偿渠道,增加公益林生态收益

4.6.1 落实县级生态效益补偿 积极推动落实县级生态效益专项补偿资金,县级补偿资金标准应不低于省级补偿基金,并逐年提高。扬中市现有省级公益林 569.91 hm²,如采用与省级补助 450 元 hm⁻²·a⁻¹ 相同标准补助,仅需县级补助资金 25.65 万元·a⁻¹;按一名护林员管护 33.3 hm² 公益林计算,每年可获得省县两级公益林补偿约 3 万元,可满足公益林管理的基本要求。如采用两倍于省级补助的标准补助,需安排县级补助资金 51.3 万元·a⁻¹,对财政压力也不大,但每名护林员每年可获得的省县两级公益林补偿约 4.5 万元,可更好地推动护林工作的开展。

4.6.2 执行差异化补偿 建立公益林分级补偿机制,区别不同的管理质量,制定有差异的补偿方案。如省级补偿基金可考虑分成 300 元·hm⁻²·a⁻¹、450 元·hm⁻²·a⁻¹、600 元·hm⁻²·a⁻¹ 三档,年终依据管理情况确定考核档次,分等级补偿。县级补偿资金同等执行补偿。加强资金监管,单独建账,专户储存,专款专用。扬中市财政每年应适当增加林业有害生物防控、森林防火、公益林管理等专项资金,用于公益林保护和管理。

4.6.3 增加生态效益 打造“生态旅游岛”是扬中市社会发展的重要目标,努力发展森林康养产业,绿色林业作用显著,不可或缺。要科学经营公益林,发挥森林生态资源优势,充分利用江天一色、水美树绿、鸥鹭齐飞的自然景观,大力发展生态旅游,发展休闲林业,努力创造更大的森林生态价值。

5 小结

生态公益林管理是项系统工程,需要各单位持之以恒地不懈努力。生态公益林是扬中市生态防护林体系的重要组成部分,2009 年,江苏省林业局界定扬中市省级公益林面积为 569.91 hm²,均为中、幼龄林,主要树种为意杨、旱柳、樟等。经过十余年的培育和保护,这些公益林已由原来的幼、中龄林蜕变成现在的近、成熟林,自然景观更加多彩,生物多样性更加丰富。展望新未来,公益林培育和保护环境要求更高,责任更重,任务十分艰巨。生态公益林管理中,林地落界是前提,要及早建成最新的公益林数据库,及时推进公益林调整,早日实现公益林保护目标;公益林管护是关键,要一林一策,统筹推进,努力培育优质公益林资源;公益林管理是重点,要积极宣传,加强监管,用林长制管护好每一片公益林;护林员队伍是保证,要以护林员岗位开发为重点,建成一支特别能战斗的护林员团队;生态效益补偿是保障,要落实县级补偿机制,执行差异化补偿政策,增加补偿收益;用扎实举措,培育壮大公益林资源,改善生态环境,维护生物多样性,推进“强富美高”新扬中建设进程。

参考文献:

- [1] 江苏省人民代表大会常务委员会. 江苏省生态公益林条例[EB/OL]. [2017-07-01]. <https://wenku.baidu.com/view/4bd5a9f09a6648d7c1c708a1284ac850ad0204cb.html>.
- [2] 扬中市林业局. 扬中市林业发展“十四五”规划[M]. 扬中: 扬中市林业局, 2020. 2-4.
- [3] 江苏省林业局. 江苏省林业局公告第 1 号[EB/OL]. [2009-02-13]. http://lyj.jiangsu.gov.cn/art/2009/4/21/art_7026_3012480.html.
- [4] 刘诚, 郑云峰, 杨锦鑫, 等. 杭州市森林资源动态监测与土地调查成果协同对比分析[J]. 林业资源管理, 2020, (3): 52-57.
- [5] 岳金平, 李思刚, 刘斌. 江苏省生态公益林现状及发展对策[J]. 江苏林业科技, 2016, 43(01): 52-55.
- [6] 林永春, 曹兆阳. 扬州市生态公益林管理现状及对策[J]. 现代农业科技, 2018(16): 149-150.
- [7] 李长伟, 白祖云, 彭灿, 等. 昭通市省级公益林管理的问题及对策[J]. 安徽农业科学, 2022, 50(01): 114-115, 122.
- [8] 周子贵, 黄玉洁, 王健锋, 等. 浙江省公益林抚育现状及发展对策[J]. 浙江林业科技, 2015, 35(02): 82-85.
- [9] 王华, 张俊俊. 盐城市东部沿海防护林区森林资源现状及发展对策[J]. 江苏林业科技, 2018, 45(06): 52-55.
- [10] 江浩, 徐宏强, 黄厚琦, 等. 江苏省生态公益林补偿制度现状及发展对策[J]. 江苏林业科技, 2014, 41(04): 54-57.