

# 生态公益林管护存在的问题及对策

禹永树 (四川省江油市雁门镇林业站, 四川绵阳 621705)

**摘要** 通过查阅生态公益林的相关文献,总结了生态公益林在宏观和微观方面管理存在的问题,并从健全体系、普及知识、补偿机制等方面提出了加强生态公益林管护对策。

**关键词** 公益林管护;监测;对策

**中图分类号** S719 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)29-10185-02

## Problems and Solutions of Ecological Forest Management and Protection

YU Yong-shu (Jiangyou City Yanmen Town Forestry Station, Mianyang, Sichuan 621705)

**Abstract** Through reviewing relevant literature of ecological forest, the problems in ecological forest management were summarized from the macro and micro aspects, several countermeasures for strengthening ecological forest management and protection were put forward from the sound system, universal knowledge and compensation mechanism.

**Key words** Public forest management and protection; Monitoring; Countermeasures

森林是陆地生态系统的主要组成部分,是人类生存和发展的重要依托,近年来随着经济的快速发展,生态系统的平衡和稳定也面临严峻挑战。随着社会的不断进步、人民素质和生活水平的不断提高,并结合十八大提出的生态文明建设,保护和改善生态环境的要求越来越迫切。20世纪90年代初,国家林业局对林业提出了分类和经营概念,把森林分为生态公益林和商品林来管理。生态公益林是指生态区位极为重要或生态状况极为脆弱的重点森林、林木、林地。生态公益林功能在于保障生态安全、保护生物多样性以及满足人类社会发展、社会需求和可持续发展。其主要目的是提供森林生态和社会服务产品。笔者介绍了生态公益林在宏观和微观方面管理存在的问题,并提出了加强生态公益林管护的对策,旨在为相关部门开展生态公益林管护工作提供参考。

## 1 生态公益林在管护过程中面临的主要问题

生态公益林项目实施了8年时间从区划界定、试点生态效益补偿机制慢慢过渡到生态效益补偿制度正式实施和逐步完善。天然林保护工程是由我国政府投资和实施的六大林业重点工程之一,生态公益林属于“天保工程”子项目,由于该项工作的政策性强、涉及面广,在我国林业史上又是一项崭新的工作。因此,实施过程中难免存在一些问题,尤其是近年来随着“退耕还林工程”项目后期的实施和“生态公益林建设”工程的逐步推进,一些新问题逐渐凸显,随之造成的不稳定因素增多,必须加以高度重视和解决。在生态公益林管护过程中存在的问题主要有宏观层面和微观层面2个方面。

### 1.1 宏观层面上存在的问题

**1.1.1 国家制定政策限制对生态公益林的商业性采伐。**在生态公益林实施区内,因乱砍滥伐、偷伐森林火灾等原因造成部分荒山荒地,加上国家政策限制生态公益林商业性砍伐,导致没有商人愿意承包这些荒山来进行造林,加之农户

也不积极造林,最终造成政策限制—荒山荒地—商人与农户之间的恶性循环。

**1.1.2 法律法规不健全,农户对生态公益林管护的法律意识薄弱。**即使有《中华人民共和国森林法》、《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》、《省、市关于开展集体林权制度改革的意见》<sup>[1]</sup>以及国家林业局2013年7号文件关于进一步加强天保工程区公益林管护工作的指导意见等有关法律、法规、政策、制度,但是有关具体明确针对生态公益林管护的法律、法规和条例还不健全,例如在划分公益林边界时相关的技术认定不规范。并且生态公益林大多在山区,山区农户对于生态公益林概念不清,科学文化素质较低,农户对保护生态公益林的法律意识就薄弱。

**1.1.3 国家征占用林地与生态公益林区划发生冲突。**由于经济的发展,原来的生态公益林规划就会表现出一定的与现实经济发展冲突的局限性和滞后性。例如,原来的规划根据当时的实际情况考虑的道路红线比较窄,随着开发区的建设,征用占用林地造成了开发区用地与生态公益林用地的重叠现象,因此造成了一定的生态公益林面积流失。

**1.1.4 生态公益林无偿使用。**目前,在生态公益林的有偿无偿使用性上,我国仍然停留在无偿使用的形式上,即生态公益林下游地区人民可无偿享受上游生态公益林所带来的好处,如洪灾的防治、优质饮用水资源的供应以及充足的灌溉水源。相反,处在生态公益林项目实施的当地人民就要作出很多“贡献”。例如,限制林木采伐和过度森林经营活动,限制某些会影响下游地区人民正常生活的工业产业的发展等,这种不合理的现象必将影响上游实施生态公益林项目地区人民的经济发展和生活水平的提高,对生态公益林健康实施、良好管护形成严重阻碍。

**1.1.5 未建立起生态公益林监测体系。**由于生态公益林涉及区域面积、范围较广,要掌控管护质量,必须进行全面的检查,必将消耗大量的人力、物力和资金。如需了解实时动态变化情况,时间、精力和财力都不允许,难度将会更大。因此,只有建立一套系统完整的生态公益林监测体系,才能保障对生态公益林科学合理的管护,进而为生态公益林后续政

**作者简介** 禹永树(1965-),男,四川江油人,工程师,从事生态公益林管护和森林防火工作。

**收稿日期** 2014-09-04

策的制定提供正确、合理的参考<sup>[1]</sup>。

**1.1.6 补偿机制不完善,补偿资金管理透明度、公开性不高。**在社会主义市场经济体制下,无论是公益林实施还是公益林管护,其中心问题都是经济补偿问题。目前,我国对生态公益林补偿均实行“一刀切”的政策标准,没有根据市场经济的核心原理按质论价进行分类补偿,该种简约、粗放式的补偿标准由于补偿机制的不健全,再多的生态补偿也是不够的,同时也不会引起农民管理生态公益林的积极性。而在乡镇上,通常由于多方原因,甚至导致同一个镇的不同公益林面积的经济补偿标准也不一致。在该种补偿资金发放不公开的形式下,真正实施生态公益林的农户反而领不到或者少领应得的补偿资金<sup>[2]</sup>。

## 1.2 微观层面上存在的问题

**1.2.1 当地农民增收困难。**由于公益林位于较偏远的山区,当地农民生活困难,交通相对落后,吸引外资能力弱,加上农民的收入是有限的,所以他们最直接的增收方式就是出售林木。但是政府又限制对生态公益林的商业性砍伐,最终农民不能从生态公益林中直接获利<sup>[3]</sup>。

**1.2.2 缺乏监管。**目前的生态公益林补偿标准较低,因而难以激发农民管护生态公益林的积极性和自觉性。在管护人员安排上,没有按照公益林管护的相关法律法规设立专职护林员,致使破坏森林资源的行为不能及时发现和有效制止。此外,目前护林员科学文化素质较低,对管护生态公益林的重要性认识不够,导致森林火灾频发,呈现出大遍废弃地的现象,对生态公益林的可持续发展形成了阻碍。

**1.2.3 违法现象时有发生。**近年来,随着物价继续上涨,一些农民不顾国家生态公益林保护的政策和法律,在未经批准的情况下改造一些相对平坦的生态公益林进行经济作物的种植以获取经济收益,造成部分生态公益林林地流失。一些农民追求切身的经济利益,忽视国家生态公益林保护政策和法律法规,经常对生态公益林进行偷垦、砍伐,擅自将地形平坦林地转为农耕地,对生态公益林造成了严重破坏。

**1.2.4 管护措施不到位。**因为在林地使用权上,大部分生态公益林已分户,每户的小部分生态公益林较分散,农民意识和管理水平不同,有些农民由于缺乏整体观念和系统思维,所以参与生态林业工程建设的积极性不高,管理措施不能完全实现。某些地方存在部分生态公益林未按户分配、地方村干部滥用职权导致乱砍滥伐偷砍现象经常发生<sup>[4]</sup>。

## 2 生态公益林管护问题的对策

**2.1 健全公益林管护体系,加强依法治林** 根据《中华人民共和国森林法以及实施条例》、《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》以及《省、市关于开展集体林权制度改革的意见》等有关法律法规政策制度,各省、市、县、镇乡制定管护细则,确保护管成效,不断健全和完善生态公益林管护体系。法制建设也是生态公益林管理机制的重点,应在现有林业法律、法规的基础上再出台与生态公益林保护相适应的法律法规,以保障生态公益林管护的实施。对于严重破坏生态公益林的行为,执法部门应严格执法,从而

保证依法治林。

**2.2 加强对林区农民的公益林知识宣传** 开展必要的生态公益林管护知识普及活动。许多农户不了解生态公益林的含义以及国家和省级对生态公益林管护所划定的范围。对此,各地基层相关机构应动员相关报刊广播和电视等媒介进行公益林保护的宣传,及时准确传达林业信息和动态,强化全民保护生态公益林的意识,使农户了解公益林的重要性及生态价值,提高当地农民对公益林的认知程度。

**2.3 建立完善的补偿机制** 现阶段,对于森林生态效益补偿,国家只提供保护补助,本质是生态公益林管理和保护劳动补偿,补偿问题根本没有解决。在现有森林生态效益补助试点工作的基础上,应尽快转变现行的财政补助政策,施行财政补偿政策。各级政府和相关部门应设立森林生态效益补偿的专项资金以及用于重点和急需营造抚育保护和管理的生态公益林专项资金,将每一笔支出都使用到生态公益林建设和补偿中,实行专款专用,严把资金流向关,确保资金及时到达预期地,定期组织检查验收,不定期检查补偿金额和应该核发的补偿资金。

**2.4 落实管护责任,提高管理水平** 林业企业应根据自然地理条件和森林分布状况,在原森林区划的基础上划分管护责任区,配备专职或兼职管护员,林业企业通过与管护站签订管护责任书、与管护员签订管护合同的形式将公益林管护的任务目标责任奖惩指标逐一落实到人,从而细化生态公益林资源管护工作<sup>[5]</sup>。

各县、镇乡林业部门及时构建与生态公益林相适应的管理组织机构,在重要沟道口设立相适应的公益林管护站进行检查监督。在护林员上岗前进行严格培训,形成一支专业的森林管护队伍,负责所辖公益林片区的监管任务,并在特殊情况时协助当地基层林业部门主导承担重大森林灾害、病虫害治理的防控任务,以提高生态公益林的管护水平。

**2.5 提高护林员素质** 生态公益林的管护落实关键在于相关护林人员的执行与实施,应加强护林人员的技能法律法规、职业道德的培训与教育,提高认识,使其明确工作职责。同时,对生态公益林管护的专职人员实行竞聘制,签订保护和管理生态公益林资源目标责任书,层层落实森林资源保护责任制,将个人的工作成果与经济效益挂钩实行绩效考核责任承担,对不履行管护责任、造成生态严重破坏的人员依法追究。

**2.6 多种经营提高公益林的综合效益** 单一实施封山育林措施严重制约了公益林综合效益的发挥,如何充分发挥生态公益林的综合效益是今后一段时期林业工作的重点。因此,现有的生态公益林应根据规划界定的经营类型进行分类经营,应加大科技投入,增加科技含量,对各个不同的经营类型采取分类指导。根据当地的实际情况对生态公益林进行开发,挖掘生态公益林的开发潜力,例如林业部门提供技术支持,现场勘测生态公益林实际情况,对符合进行套作种植中草药、经济作物、水果的公益林进行试点种植以及推广,提高

(下转第 10393 页)

济转型中应当把握和遵循的原则及妥善处理的关系进行了探索<sup>[11]</sup>。程孝良等提出统筹城乡建设、分层次构建“G-B-D”图书馆服务体系,立足区域实际、开发特色资源等途径,达到城乡融合互动,资源共建共享<sup>[12]</sup>。

关于农村基本公共服务供给水平低、供给不均衡的原因的研究可以从宏观、中观和微观 3 个层面剖析。在宏观层面,主要是由于城乡二元结构、经济发展失衡、农村公共服务供给制度滞后于城市造成的,如各级政府对农业和农村社会事业发展的投入不足、农民承担较多的公共产品支出责任等。在中观层面,主要是由于公共财政制度不完善等制度原因造成的。而在微观层面,“自上而下”的农村公共服务供给决策机制,缺乏农民实际需求的有效表达;与此同时,供给渠道单一、投资资金使用分散等问题同样制约农村公共服务的供给水平。

上述分析表明,学者对农村城市化问题调查和研究较多,对于如何适应同时出现的城市郊区化趋势研究不够,准备不足。在城乡一体推进乡村建设问题上仍潜在着严重矛盾,必须尽早解决。

## 4.2 实证研究现状及趋势展望

### 4.2.1 城乡一体化评价指标体系的构建尝试及视角。

学者们对城乡一体化进程的评价指标体系的构建进行了探索,吴先华等尝试建立基于发展基础的城乡一体化评价体系,科学、准确地衡量一个地区城乡一体化发展的真实水平,并以山东省为例进行实证分析<sup>[13]</sup>;研究中不乏从宏观与微观、城市与农村、历史与现实、定量与定性等视角出发构建指标体系,张果等采用因子分析法和灰色关联度法,对成都市城乡一体化的动力机制进行了分析,主要驱动力是经济发展水平、工业化水平、社会人口动力因素;李秉文等从城乡经济、政治、生活、社会以及生态统一的角度,利用城乡一体化实现程度的综合值来衡量一个国家或地区的城乡一体化发展实现程度<sup>[15]</sup>。可见,总体上对城乡一体化进程的评价指标选取主要以个人的主观判断为主,指标体系构建,各持一端,缺少统一、客观的规范和普遍认同的评价体系。

研究大多以经济发达地区与沿海地区作为研究对象,袁蕾构建了北京区县的经济、民生和公共服务 3 个方面的评价指标体系,并用这一指标体系进行了城乡一体化评价,由此提出政策建议<sup>[16]</sup>。

### 4.2.2 城乡一体化实证研究趋势。

在实证研究层面,以宏观、“自上而下”的农村公共服务供给决策机制占据主导,而农民、企业实际需求、意愿、认可度的“自下而上”的调研和有效表达渠道较为缺乏。今后实证研究应多关注农民、企业实际需求、意愿、认可度的“自下而上”的调查研究,尤其要多研究经济落后地区的城乡一体化,增加他们愿望的有效表达渠道,使城乡一体化研究更接地气,更有实效。

## 参考文献

- [1] 费孝通. 中国城乡发展的道路——我一生的研究课题 [J]. 中国社会科学, 1993(1): 3-13.
- [2] 洪银兴, 陈雯. 城市化与城乡一体化 [J]. 经济理论与经济管理, 2003(4): 5-7.
- [3] 浦再明. 城乡一体化发展系统论——以上海为例 [J]. 系统科学学报, 2009(10): 1-11.
- [4] 宋志军, 朱战强. 北京城郊农业区城乡一体化的演变和评价 [J]. 经济地理, 2013(1): 149-154, 159.
- [6] 陈信勇, 蓝邓骏. 失地农民社会保障的制度建构 [J]. 中国软科学, 2004(3): 15-21.
- [7] 曾磊, 雷军, 鲁奇. 我国城乡关联度评价指标体系构建及区域比较分析 [J]. 地理研究, 2002(6): 763-771.
- [8] 范海燕, 李洪山. 城乡互动发展模式的探讨 [J]. 探索与争鸣, 2005(3): 155-159.
- [9] 徐超. 财政约束条件下的农村公共产品供给创新 [J]. 理论导刊, 2005(8): 36-38.
- [10] 吴群. 反哺农业: 寻求社会公平发展的有效途径 [J]. 求是学刊, 2005(9): 50-54.
- [11] 赵东龙. 城乡一体化——破解城乡二元经济结构的对策建议 [J]. 中国农业资源与区划, 2010(4): 49-51.
- [12] 程孝良, 李勇, 钟刚毅. 城乡一体化进程中图书馆发展模式的理性思考——以成都市为例 [J]. 图书馆理论与实践, 2009(4): 56-57, 76.
- [13] 吴先华, 王志燕, 雷刚. 城乡统筹发展水平评价——以山东省为例 [J]. 经济地理, 2010(4): 596-601.
- [14] 张果, 任平, 周介铭, 等. 城乡一体化发展的动力机制研究——以成都市为例 [J]. 地域研究与开发, 2006(12): 33-36, 42.
- [15] 李秉文, 付春香. 甘肃城乡一体化: 现状评价与路径选择——基于卢曼“一般社会系统理论”的分析视角 [J]. 甘肃社会科学, 2012(2): 83-86.
- [16] 袁蕾. 北京市城乡一体化水平评价 [J]. 商业时代, 2013(26): 139-140.

(上接第 10186 页)

公益林的综合效益。

### 2.7 建立生态公益林监测体系

生态公益林在每个地区均面积较大、范围较广,要掌握管护质量,必须进行全面检查,将消耗大量的时间、精力和资金。因此,必须建立生态公益林监测体系,充分利用计算机技术建立信息网络及时更新小班数据,以便及时掌握生态公益林的变化动态<sup>[6]</sup>。对于生态公益林管护资金以及今后的公益林效益补偿资金的使用情况,都可在网上进行跟踪。只有建立健全生态公益林监测体系,才能整体推进生态公益林的管护质量和综合效益的提高。

## 参考文献

- [1] 丁志强. 生态公益林的保护与管理措施 [J]. 现代园艺, 2013(10): 177.
- [2] 柯荣银, 王有存. 我国生态公益林管护存在的问题及对策研究 [J]. 农业与技术, 2012(7): 35.
- [3] 王静波, 孙立明. 生态公益林管护的问题以及对策分析 [J]. 绿色科技, 2011(7): 58-59.
- [4] 刘玉玲, 李欣. 生态公益林管护存在的问题及对策分析 [J]. 绿色财会, 2008(9): 45.
- [5] 黄连香, 陈华伟. 我国生态公益林管护存在的问题及对策探究 [J]. 现代园艺, 2012(12): 200.
- [6] 韩山蒲, 丁军. 公益林管护问题的探讨 [J]. 农林科技, 2012(3): 193.