

镇江市“十三五”年森林采伐限额管理分析

王晓,洪刚俊

(镇江市林业局,江苏 镇江 212000)

摘要:丰富的森林资源对维护区域生态安全,推进生态文明建设具有基础性、战略性作用,强化林木采伐管理,合理利用森林资源,对持续增长森林资源总量,精准提升森林资源质量意义重大。该文通过对镇江市“十三五”期间年森林采伐限额管理情况进行分析,并针对存在的问题提出可行性建议,旨在为“十四五”期间更好地执行与落实森林采伐管理工作提供参考。

关键词:森林;采伐;限额;森林资源;建议;镇江市

中图分类号:F326.20

文献标志码:A

doi:10.3969/j.issn.1001-7380.2021.05.009

森林生态系统是重要的自然生态系统,是筑牢生态屏障、建设生态文明、发展现代林业、保障生态安全、促进林业科学发展的重要载体。森林资源具有多种功能,可以提供多种物质和服务。森林资源的经济效益、生态效益、社会效益是同一的,对其进行任何单一目的经营管理都将产生许多重要的额外效益。

1 实行森林采伐限额管理的背景意义

镇江市地处江苏省中南部,枕山濒(长)江拥(大运)河,丘陵岗地面积比例较大,发展林业具有优越的自然禀赋条件。截至“十三五”期末,全市森林面积 92 845 hm²,森林覆盖率为 20.01%,森林蓄积量 255 万 m³;根据第九次全国森林资源清查成果,全国森林覆盖率 22.96%,镇江市森林覆盖率较全国低近 3%。

全市森林资源种类较为丰富,但森林资源总量不足、整体质量不高、分布不均、结构不合理,与保障国土生态安全、实现人与自然和谐相处、促进经济可持续发展的要求还有一定差距。为保证森林资源总量不断增加,森林质量和效益不断提高,切实抓好林木采伐管理,合理利用森林资源就显得尤为重要。2020年7月1日,新修订的《中华人民共和国森林法》正式施行,其中对森林采伐限额制度也做了相应规定,有效落实采伐管理政策,合理编制年采伐限额,依法实行采伐限额管理,是严格控

制森林资源消耗和维持稳定森林年采伐量的重要手段,对于保障镇江市森林资源持续增长、推动生态环境不断改善、促进经济社会可持续发展具有重要而深远的意义。

2 执行森林采伐限额管理的主要做法

“十三五”期间,镇江市将森林采伐限额管理作为森林资源保护的重点工作来抓,各县区落实责任,采取措施,严格执行森林采伐限额管理各项要求和任务,确保全市森林采伐限额管理工作的顺利实施。

2.1 规范作业设计

在办理林木采伐手续前,要求各地组织相应资质的调查设计人员深入伐块,按照技术规程进行实地调查,主要包括林分状况调查、面积调查、蓄积调查、采伐作业设计、更新作业设计等,调查设计人员需准确记录外业活动数据,保证调查设计的精度和质量,确保作业设计书的规范、完整。其中,成片林的林木采伐作业设计可由县级以上林业主管部门或林业技术单位承担,零星林木的采伐作业设计可由乡(镇)级林业管理机构或相关部门承担。

2.2 严格审核审批

认真审核采伐单位或个人提交的林木采伐申报材料,尤其是材料中涉及的数据、单位以及材料的有效性和真实性等,确保报批材料齐全无误后,开具林木采伐许可证或转报。同时,采取切实有效

措施,着重做好林木采伐申报审核审批“3 条线”不碰采伐禁区“红线”、不超采伐限额“底线”、不越采伐审批“防线”,确保森林资源持续、健康、快速发展。

2.3 严控采伐限额

严格按照“十三五”期间采伐限额批复要求,加强对林木采伐和森林采伐限额执行情况的监管、指导和服务,严控采伐限额,确保不出现商品林和公益林之间限额串用、各分项限额指标突破、不同单位间限额互相挪用等现象。对林相优化、低效林分改造等情况出现限额不足时,及时申报追加限额指标,进而为全市做好树种结构珍贵化、彩色化、效益化调整,发展材质优良、效益显著、前景广阔的树种资源做好保障。

2.4 强化迹地监管

强化林木采伐过程管理,加大迹地更新检查力度,按照森林、林木采伐更新作业设计书要求,重点核实植被恢复地点、树种、密度、规格等是否与林木采伐更新作业设计书或使用林地森林植被异地恢复设计方案一致,确保植被恢复质量。对采伐迹地更新造林实行全程监管并做到“2 个不批”:更新质量不达标的不批,对生态环境有影响且更新不符合要求的坚决不批。“十三五”期间,对丹阳、句容、扬中和京口、新区进行了迹地恢复情况的双随机抽查,进一步确保植被更新、恢复落实到位。

2.5 深入采伐标段现场勘查

对于报批的林木采伐项目,前期主动介入,了解采伐项目情况,并与采伐个人或单位详细说明报批流程和需要提供的有关材料,使其在办理林木采伐项目过程中尽可能少走弯路,用最短的时间,最快的方式完成报批手续,进一步提升服务效能。收到申报材料后,深入到各标段进行现场勘查,仔细核实林木采伐的面积、权属、小班号等,确保采伐现场与提交申报材料中的内容一致,提高申报材料的质量。

3 年森林采伐限额执行情况分析

根据《省政府关于全省“十三五”期间年森林采伐限额的批复》(苏政复[2016]36 号),按照采伐总量控制、分类管理的原则,全面落实采伐管理政策,加强监管指导和服务,“十三五”期间年森林采伐限额得到较好控制。

3.1 森林采伐限额指标

省下达本市“十三五”期间年森林采伐限额为

90 251 m³,包括:国有林采伐限额为 5 732 m³,集体林采伐限额为 84 518 m³。其中,商品林采伐限额为 75 322 m³,包括:主伐 57 262 m³,抚育采伐 14 658 m³,低产林改造 3 402 m³;公益林采伐限额 14 929 m³,包括:抚育采伐 7 726 m³,更新采伐 5 845 m³,低效林改造 1 358 m³。

3.2 森林采伐限额执行情况

2016—2020 年度,全市森林采伐总蓄积量为 81 446.614 2 m³,5 年度森林采伐量分别为 25 997, 17 561, 11 721.835 2, 11 638.61, 14 528.169 m³。全市每年森林采伐蓄积量均未突破年森林采伐限额指标,采伐蓄积量基本呈逐年下降趋势,2020 年采伐蓄积量较 2016 年减少 1 万 m³ 以上。2016—2020 年年森林采伐情况详见表 1。

表 1 年森林采伐情况 m³

年度	采伐蓄积量/m ³
2016	25 997
2017	17 561
2018	11 721.835 2
2019	11 638.61
2020	14 528.169

3.2.1 2016—2020 年度公益林采伐情况 2016—2020 年度,公益林采伐蓄积量共计 8 827.13 m³,分别为 1 868, 2 795, 2 256, 870.3, 1 037.83 m³,均未突破年森林采伐限额各分项指标。2017 年,在国有林场建设方面,针对密度过大、林木竞争激烈的林分,重点开展了森林抚育工作,调整林分密度,优化林分结构,促进林木生长;同时,针对低产低效林,在抚育基础上,补植“三化”树种,进行林相改造,精准提升森林质量和效益,所以 2017 年公益林更新采伐及抚育采伐蓄积量相对其他年度多。具体分项采伐情况详见表 2。

表 2 公益林采伐情况 m³

年度	更新采伐	抚育采伐	低效林改造
2016	803	1 065	
2017	1 301	1 494	
2018	585	1 671	
2019	529.3	341	
2020	456.4	560.23	21.2

3.2.2 2016—2020 年度商品林采伐情况 2016—2020 年度,商品林采伐蓄积量共计 72 619.484 2 m³,分别为 24 129, 14 766, 9 465.835 2, 10 768.31,

13 490. 339 m³,均未突破年森林采伐限额各分项指标。其中,商品林主伐基本呈逐年下降趋势,因2016年大面积杨树面临成熟待伐状态,故商品林主伐蓄积量较大。具体分项采伐情况详见表3。

表3 商品林采伐情况 m³

年度	主伐	抚育采伐	低产林改造
2016	20 854	1 794	40
2017	13 467	1 189	108
2018	9 073. 452	333. 383 2	59
2019	8 317. 51	744	1 706. 8
2020	12 564. 3	849. 68	76. 36

4 森林采伐限额执行中存在的问题及不足

“十三五”期间,本市年森林采伐限额虽得到了较好地控制,林木采伐工作顺利有序开展,但在执行森林采伐限额的同时也发现一些问题,主要有:部分县、区基层林政管理队伍力量薄弱,人员专业知识有待提高;个别地方采伐作业设计质量不高,存在填写不完整或不规范情况;部分群众对林木采伐相关的法律法规知之不多、了解甚少,林业相关法律法规的宣传有待加强;采伐迹地后续监管力度有待加强,尤其是公益林更新采伐后管护工作需要进一步强化。

5 森林采伐限额执行建议

2021年是执行“十四五”年森林采伐限额的开局之年,江苏省政府《关于全省“十四五”期间年森林采伐限额的批复》(苏政复[2021]14号)已印发,全市要在进一步加强森林采伐管理,落实属地管理责任上下功夫,采取有效措施,强化后续监管,使林木采伐各分项指标严格控制在限额计划之内。

(1)落实责任,加强监管。切实加强对全市森林采伐限额工作的管理和组织领导,在采伐管理工作中,明确各乡(镇)及业主、国有林场是直接责任人,严格实施责任追究制度,保证采伐管理工作顺利进行。强化林木采伐审批事项的事中事后监管,真正做到“事前申报材料把关、事中现场查验过关、事后迹地更新通关”,确保林木采伐项目不发生超面积、超蓄积审核审批行为,保护和利用好镇江市珍贵的森林资源。

(2)重视核查,限期更新。为确保森林资源可

持续利用,实现越采越多,越采越好,青山常在,永续利用,防止采伐迹地撂荒和林地流失,应高度重视采伐迹地更新及后续管护工作,不定期对采伐迹地更新情况进行核查,督促采伐个人或单位保质保量完成更新造林。同时,注重迹地更新工作与乡土树种有机结合,因地制宜,鼓励推广乡土树种进行采伐迹地的植被更新,由单纯追求数量增长向量质并重转变,更好地发展和提升全市森林资源质量。

(3)严控限额,严格把关。进一步强化林木采伐审核审批管理,严格执行森林限额采伐、林木凭证采伐制度。首先严把作业设计关、审批关与发证关。所有采伐地块,要求县级林业主管部门必须进行现场查验,核对作业设计书,按权限审批发证。其次改革和完善集体林采伐管理,根据国家、省有关文件要求,严格执行省林业局在采伐更新审批范围、限额指标管理、简化审批手续、采伐公示等方面的规定,进一步巩固集体林权改革成果,促进森林资源科学经营和持续利用。同时,做好林木采伐台账管理,时刻掌握森林采伐限额各项指标,确保不发生超限额采伐现象。

(4)加强学习,提高效率。随着行政审批制度改革不断深化,林木采伐的审批权限也随之下放,同时国家林业和草原局、省林业局也出台了一系列规范性文件,对公益林、商品林等林木采伐的审核审批提出了更为明确的要求。为进一步做好森林采伐限额管理工作,“十四五”期间,可采取通过集中培训、在线学习、线下研讨等方式,要求业务人员熟练掌握江苏省林木采伐管理有关要求,大力提升林政管理人员的业务水平,提高林木采伐审核审批效率,确保林木采伐前期作业设计准确无误,中期现场查验及时到位,后期迹地更新验收合格。

(5)广泛宣传,营造氛围。进一步加大林木采伐管理工作宣传力度,扩大宣传覆盖面,通过网站、微信公众号、行风热线等多种形式不定期向广大群众及项目单位进行普法宣传,提高公众对保护森林资源重要性和必要性的认识,营造全社会保护森林、合理使用森林资源的良好氛围。同时,配合相关执法部门做好与森林资源采伐相关的行政执法工作,严厉打击盗伐、滥伐等破坏森林资源的行为,对破坏森林资源的不法分子敲响警钟,进一步降低非法破坏森林资源案件的发生概率,形成全社会“眼中有林、心中有法”的爱林护林意识。