

文章编号:1001-7380(2015)06-0053-03

南通市高速公路绿色通道林木管护问题与对策

成量,卢红光*

(江苏省南通市林业局,江苏 南通 226018)

摘要:该文中所称高速公路绿色通道是指自2008年起,在南通市范围内实施的高速公路2侧造林绿化工程。经多年发展,如今道路2侧绿廊已经形成,其发挥的景观、生态和社会效益日益凸显,对于提升城市形象,改善生态环境,优化投资软实力等发挥了重要作用。但随着树木生长、经济发展和社会生产活动的频繁,高速公路绿色通道林木生存和发展空间遇到了问题和挑战。进一步采取有效措施,切实加强林木管护,对于保障多年来绿色通道建设成果,全面推进生态文明建设,意义重大,林业部门责无旁贷,责任重大。

关键词:高速公路;林木管护;问题;对策

中图分类号:X322 **文献标志码:**C **doi:**10.3969/j.issn.1001-7380.2015.06.013

1 高速公路绿色通道工程的发展

在南通市全面建设小康社会,努力争当江北“两个率先”排头兵的大背景下,为改善全市沿路、沿水生态环境,推进全面小康社会中森林覆盖率24%的绿化指标任务,2008年8月,南通市政府出台了《关于加快推进全市绿色通道建设的通知》,正式启动以高速公路、铁路、骨干河道为主的绿色通道绿化工程^[1]。即“3211”沿路绿化工程(高速公路和铁路单侧宽30 m、国省道20 m、县乡道10 m、农村道路1行以上乔木)和“5221”沿水绿化工程(江海堤50 m以上、圩堤20 m、1~4级河道单侧20 m、沟渠单侧1行以上乔木)。各县(市、区)政府把高速公路绿色通道建设工程作为本辖区生态建设的重中之重,列为2009年度全县(市、区)重点工作,加快推进通道绿化工作,切实付诸行动。

经过8个月的紧张实施,至2009年底,南通境内2条主要高速公路沈海高速(G15)、沪陕高速(G40)总长233 km绿色通道建设全面完成,除沟、塘、路、桥、房屋等不能造林外,可谓应栽尽栽,实现了高标准绿化,成为绿化成果的典型。

经调查,绿色通道造林树种以意大利杨树为主,少有女贞、香樟、银杏、杉木、水杉、中山杉等乔木。造林苗木平均胸径5~10 cm,项目建设以工程化造林为主,造林成活率达95%左右。主体林带单侧宽度均在30 m以上,最宽处达150 m,绿化总面

积近1 300 hm²。租地造林是解决造林用地的主要手段^[2],由县(市)、区政府负责统一土地流转,租期5~10 a不等。造林收益根据各地区实际情况略有不同,如:政府投资集体所有、政府投资承包者所有、政府投资农户所有和企业参与利益分成等。

经过近几年对高速公路绿色通道的不断建设和完善提升,如今高速公路2侧树木已经成林、成景,郁闭度逐年提高,被广大干部群众赞誉为优良的生态线、靓丽的风景线和惠民的致富线,充分展示了南通市近几年的绿化成果和良好的生态形象。随着林木的不断生长,特别是意大利杨树等速生树种树高已到10 m以上,从杨树幼龄林形成郁闭后均未采取透光伐、疏伐等森林抚育采伐措施,现有林分密度偏大,林分质量偏低,对各种自然灾害的抵抗能力差。林木病虫害每年都有发生,影响树木生长。通过调查情况看,危害高速公路2侧意大利杨树林的主要病虫害包括杨扇舟蛾、杨小舟蛾、柳蓝叶甲、蜗牛、星天牛、光肩星天牛、杨树黑斑病等^[3],每年都需要投入大量人力、物力、财力进行防治。同样随着树木不断增高,林业案件发案率呈上升态势,对绿色通道生态和景观造成很大破坏。

2 高速公路绿色通道林木管护存在问题

随着高速公路绿色通道内林木高度和蓄积的增长、且由于土地租期的临近、树木抚育更新期到

收稿日期:2015-11-12;修回日期:2015-12-11

作者简介:成量(1968-),男,江苏海安人,林业工程师,大学本科毕业,主要从事林政及林业资源管理工作。

*通信作者:卢红光(1981-),男,辽宁阜新人,林业工程师,在职硕士,主要从事林政及林业资源管理工作。

来、政府与企业和农户合同履行、收益分配等因素,高速公路绿色通道林木生存和发展空间遇到了问题和挑战,主要表现在:

(1)土地使用矛盾突出。南通地处江海平原地区,人口多,土地复种指数高达 238%,高出全省平均水平 60%,而海门农田复种指数达 256%,列全国县级市第 1。能从农户手中流转出土地满足高速公路绿色通道建设需要已经相当不容易。然而就是在这有限的造林用地上,电力、水利、通讯、高炮广告、农户等在一起多头挤占,经常会发生各种利益冲突,比如树木高度与高炮广告牌和电力设施的矛盾、树木根系、树荫胁迫影响农作物生长等。由于缺少有效的沟通协调机制,势必会造成破坏林木事件发生因土地性质不明确、行业法律法规的不健全和适用冲突等原因,矛盾发生后都是各执一词,很难裁断。

(2)发展规划不完善。如今绿色通道发挥的景观、生态和社会效益越来越大,已经成为南通生态林业民生林业的 1 张靓丽名片。从长远看,高速公路 2 侧的林带一定会长期保存下去,并不断巩固其重要的功能地位。但目前面临的问题是缺少中长期的发展规划。以现在最长的 10 a 土地租赁期算,再过 3 a 也已期满。到期后的土地使用政策、资金保障、林木管护等问题,以及 5, 10 a 及更长时期绿色通道的建设目标、建设规模、建设标准等因没有具体规划和指标。现有的涉及到绿色通道建设的工作规划也只是侧重造林方面的政策要求,无法满足长期发展的需要,还需要进一步补充、完善、细化。没有规划,企业、农户看不到发展前景,也势必会影响继续与政府合作的意愿和积极性。

(3)树种单一,林分结构不合理。林分结构因子通常包括树种、年龄、直径、树高及个体分布格局等,高速公路绿色通道的林带最突出的问题就是大片的意大利杨树纯林,树种单一。导致了季相色彩变化少,无法做到点、线、面绿化有机结合,使绿色通道绿化单调。同时造成生物多样性的缺失,病虫害多,防治难度大,对恶劣天气抵御差等问题。此外,高速公路绿色通道的林带除树种单一外,还缺少科学的森林经营管理,也是影响林分功能发挥的重要因素。由此可见,绿色通道林木的功能发挥还有很大的潜力空间。

(4)管护责任不明确。从管护方式看,高速公路绿色通道建设多采用统一招标,工程化造林。林

木种植后 2~3 a 由中标的造林公司负责管护,期间造林的保存率和成活率很高。造林合同结束后,管护责任又会回归到政府和出租土地的农户。政府和农户之间的管护责任与造林的收益分成挂钩,只有个别地区采取了招标管护单位的方式。按造林收益分担管护责任看似合理,但在南通地区效果不佳。主要原因是林木收益周期长,且与其他作物比较收益不高。农户所有土地资源有限,分到收益的绝对数量较少;基层政府管护主体难明确,追责机制不健全。

(5)管理政策和管理措施缺少前瞻性。由于缺少必要的生态补偿机制,致使绿色通道树木抚育更新等森林经营工作滞后,林内树种更新困难,林木生长缓慢,林分质量和效益低下。目前,南通市高速公路绿色通道范围并未全部纳入各地县级林地保护利用规划中,按照江苏省省级生态公益林划定政策,可以肯定上述范围内的林地林木也未全部纳入了生态效益补偿范围,市级也未建立相应的生态效益补偿机制。现有管理体制不适应绿色通道林地、林木合理经营和流转的需要,不利于绿色通道林业资源的规范化、法制化管理。

3 高速公路绿色通道林木管护的对策

开展通道绿化是推进经济社会持续发展的重要手段,是推进生态文明建设的重大举措,是对数十年绿化成果的保护。为此,要按照“总量稳定,功能提升;立足生态,兼顾景观;政策保障,严格保护;科学发展,有序利用”的建设总要求,科学制定长期发展规划,通过加强组织领导、完善政策制度、强化责任落实和考核、优化管护服务队伍、加大执法宣传力度等措施,才能保障绿色通道建设健康有序发展。

(1)坚持规划先行,着力提升绿色通道建设水平。认真做好绿色通道规划建设工作^[4],统筹高速公路、铁路、国省道乃至县乡道路绿化,努力建成全市一体的绿色通道网络体系,保持绿化景观的整体性非常迫切。规划要充分对接南通林业 5 a 及中长期发展规划,结合地方实际,充分考虑群众意愿,突出地方特色。

一是明确建设规模任务。对已建成的沈海高速、沪陕高速绿色通道如扩大建设规模,必然会带来用地、资金等压力,且与前期造林产生生长、景观差异;如减小建设规模,会对降低现有的林分功能,

因此建议规模保持不变,重在经营管护和功能增效。对通洋高速、海启高速等刚建成和未建成的高速公路,绿色通道建设标准应不低于沈海和沪陕高速公路绿色通道建设标准,达到全市高速景观协调统一。同时,要总结工作经验,配套制定科学的森林经营管护措施。

二是明确建设标准要求。制定高速公路绿色通道2侧林木更新、抚育、景观改造明确的统一的建设标准和技术要求。鼓励营造混交林,提高生物多样性。树种选择遵守适地适树原则,提倡使用水杉、雪松、侧柏、广玉兰等易成活、抗灾强、病虫害少的乡土树种造林,减少后期管护压力。在收费站、高速枢纽等地段,鼓励营造景观林,明确苗木规格标准,提升绿色通道整体形象。

三是明确用地、资金等保障。首先要将绿色通道建设保障资金纳入各级政府的公共财政预算体系,建立稳定长效的投入机制。特别要保障有土地流转租金和经营管护资金的需要。其次政府要充分利用财政投入和森林资源经济收益发挥“四两拨千斤”的撬动作用,吸引工商资本、民间资本参与到造林和经营管护中来,实现高效可持续发展。要注重解决因土地租赁期满而产生的用地矛盾。从目前情况看,延续现有土地流转模式,坚持租地造林,是保护好先期建设成果的最好最便捷的选择。这样既保证了林木的稳定生长,又确保了下个5,10 a甚至更长时期的造林用地需要。

(2)坚持齐抓共管,保证管护责任落实。鉴于高速公路2侧土地和林木涉及到多部门、单位的利益,建议南通市政府牵头成立南通市高速公路绿色通道建设工作领导小组,建立工作协调机制,协调解决建设过程中出现的突出问题,减少用地、林木管护矛盾;相关部门要根据职能分工,各司其职,做到一级抓一级,一级对一级负责,要把管护责任明确到路段,落实到人头,加强管护巡查。做好管护和建设的关键在责任落实,责任落实的有力抓手就是强化目标考核。通过加强工作督查考核,落实奖

惩制度,多方维护好绿色通道的建设。

(3)创新完善政策机制,提升绿色通道管护质量。重点要建立以下保障制度:一是租金补贴的增减机制,保障出租土地的农民合理收入。二是出台高速公路绿色通道抚育采伐更新管理细则。三是将高速公路2侧用地划入生态红线、林业用地总体规划、省级以上重点生态公益林等管理体系。四是建立市级生态公益林补偿基金制度。同时,要抓好绿色通道抚育管护工作,改变现有的管护模式,鼓励集约化、专业化、市场化、企业化管理。高速公路绿色通道委托企业代管或成立专职管护公司,便于发展政策落实执行,便于于病虫害统防统治,便于统一实施更新建设标准,利用管护责任明确,同时又能解决部分就业岗位。此外,统一的经营管护,还能及时掌握林木变化情况,也会减少毁林、滥砍滥伐等现象发生。

(4)加大宣传、执法,营造浓厚绿化管护氛围。用宣传造氛围,用执法立秩序。既要宣传法律法规,也要及时向群众宣传最新的绿色通道管理政策,在高速沿路人口密集地、村庄、办公集中区等醒目位置设立宣传公示牌,切实提高群众护林意识,凡是涉及林木抚育、采伐、改造等林木数量发生变化的一律要进行公示。严肃执法,加大打击力度,对绿色通道内林业案件从严处理,对毁林、盗伐滥伐犯罪行为始终保持高压打击态势,起到震慑和警示作用。宣传和执法工作要紧紧密结合,特别对典型案例,要重点宣传,反复宣传。

参考文献:

- [1] 施瑞冲.南通市林业的现状与发展对策[J].林业科技开发,2003,17(4):61-63
- [2] 吴希从.绿色通道 南通林改的“丰产田”[J].国土绿化,2009(11):36-37.
- [3] 孙 刚.南通市林业主要有害生物种类及其发生趋势[J].现代农业科技,2007(23):112.
- [4] 周学勤,孙羊林,盛富云,等.高邮市环城绿色通道建设实践与思考[J].现代农业科技,2010(14):216.