

文章编号:1001-7380(2016)01-0052-04

江苏省生态公益林现状及发展对策

岳金平,李思刚,刘斌*

(江苏省森林资源监测中心,江苏 南京 210036)

摘要:根据江苏省生态公益林现状,分析了当前生态公益林保护和管理工作中存在的在认识、规划、执法和补偿等4个方面的问题,提出了出台生态公益林规划、将重点公益林优先纳入省不动产统一登记、建立高效的退出机制、定期开展执法检查、提高补偿标准、定期开展动态监测和生态效益评估等6个方面的对策建议。

关键词:生态公益林;不动产登记;补偿;效益评估;江苏省

中图分类号:S728.28 **文献标志码:**C **doi:**10.3969/j.issn.1001-7380.2016.01.014

Current situation and developing strategies of non-commercial forest in Jiangsu Province

YUE Jin-ping, LI Si-gang, LIU Bin*

(Forest Resources Monitoring Center of Jiangsu Province, Nanjing 210036, China)

Abstract: On the basis of the current situation of non-commercial forest, four aspects of problems of the protection and management of non-commercial forest are analyzed, including recognition, planning, law enforcement and compensation. Six suggestions are also presented in this paper, including formulating the planning of non-commercial forest, taking the key non-commercial forest into estate registration, establishing the high-efficiency mechanism, carrying out law-enforcement inspection periodically, improving compensation standards, and carrying out dynamic monitoring and ecological benefit evaluation.

Key words: Non-commercial forest; Estate registration; Compensation; Benefit evaluation; Jiangsu Province

生态公益林是以保护和改善人类生存环境、维持生态平衡、保存物种资源、科学实验、森林旅游、国土保安等为主要经营目的的森林、林木、林地^[1],它以生态效益和社会效益为主体功能,以提供公益性、社会性产品或者服务为主要利用方向,并依据国家规定和有关标准依法划定。

生态公益林建设是保护陆地生态系统、扎实推进生态文明的核心和关键。

1 江苏省生态公益林现状^[2-3]

江苏省生态公益林主要分布在流域性河道、江

河两岸,国有林场,高等级公路、铁路2侧,重要湿地、水库周边,水土严重流失区以及沿海防护林基干林带等区位。面积610 289.55 hm²,占全省土地总面积的5.95%,占林业用地面积的34.17%;蓄积2 297.1万m³,占全省活立木总蓄积的23.90%。

1.1 按事权等级分

国家级公益林69 233.33 hm²,占全省生态公益林面积的11.3%;省级公益林314 800.00 hm²,占51.6%;市级公益林61 726.82 hm²,占10.1%;县级公益林164 529.40 hm²,占27.0%。事权等级分布见图1。

收稿日期:2015-12-15;修回日期:2016-01-19

基金项目:江苏省政府办公厅2015年重点软科学调研课题

作者简介:岳金平(1979-),男,云南师宗人,高级工程师,硕士。主要从事生态公益林管理及森林资源监测工作。E-mail:yjp27@126.com。

*通信作者:刘斌(1966-),男,江苏盐城人,研究员级高级工程师,硕士。主要从事森林资源调查与监测、森林分类区划界定等工作。

E-mail:liubin@jsforestry.gov.cn。

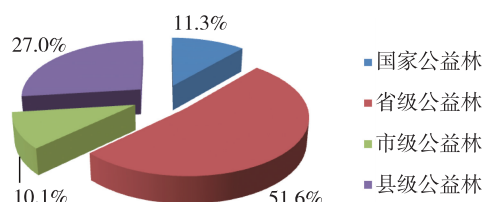


图1 事权等级分布

1.2 按区域分

苏北5市的面积总量最大,为326 867.06 hm², 占全省生态公益林面积的 53.56%;苏南5市次之, 为190 662.76 hm², 占 31.24%;苏中3市最少, 仅 92 759.73 hm², 占 15.20%。3大区域分布见图2。

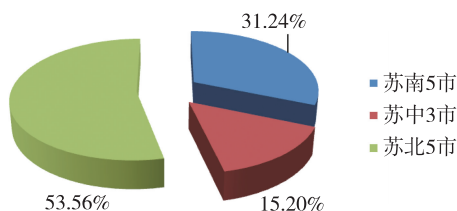


图2 3大区域分布

1.3 按林种结构分

生态公益林划分为水源涵养林、水土保持林等 14 个亚林种。在各亚林种中,以水土保持林面积最大,这在某种程度上体现了对区域生态环境的积极作用,如果这些区域遭到破坏,就会加剧当地的地表径流及冲刷,从而导致土地肥力的进一步下降。林种结构见图3(“其他”包括国防林、试验林、母树林、名胜古迹和革命纪念林、自然保护区林、及其他防护林,共6个亚林种)。

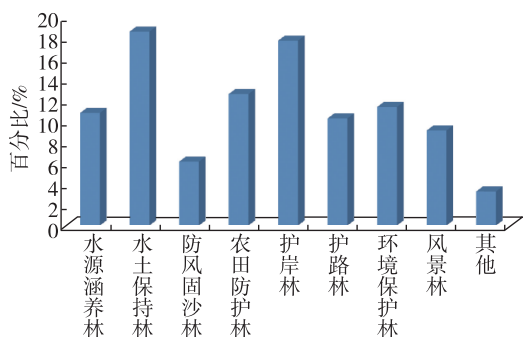


图3 林种面积构成

2 存在的主要问题

2.1 认识问题

少数地方政府及部门领导,对节约用地制度、耕地保护制度高度重视,对粮食安全也有较高的警

觉性,然而并未将生态公益林摆上重要议程。突出表现为,目前全省生态公益林建设、保护和管理仍未列入省政府对各级地方政府的考核指标;重视宣传力度不够,公益林公示、挂牌滞后;市、县、乡公益林管理队伍薄弱,缺少公益林专项管理费用;公益林区基础设施严重滞后;尚未开展动态监测和生态效益评估等。

2.2 规划问题

《江苏省生态公益林条例》提出:“省级生态公益林规划由省林业行政主管部门会同有关部门编制,报省人民政府批准、公布后实施”。尽管法律法规作出了明确规定,但目前江苏省还没有出台经省人民政府同意批准的单独的生态公益林规划,实践中也往往是以公示、补偿国家级、省级公益林的形式出现。这就导致生态公益林建设力度不足。从总体上看,还存在总量不足、分布不均、质量不高、树种单一、结构不优等问题,整体生态功能不强,局部地区的质量还有下降的趋势。

2.3 执法问题

江苏经济发达,开发强度较大(苏南地区已接近 28%),在基本农田保护和建设用地指标控制的双重作用下,林地占用面临着巨大压力,特别是景观良好、山清水秀的生态公益林地面临的占用矛盾更加尖锐。非法占用成本较低,导致违法违规使用的现象时有发生。如苏州市在 2014 年查处 6 起非法侵占林地案件中,涉及非法占用国家级公益林案件 2 起,占违法占用林地总面积的 88%。同时,森林植被异地恢复“占一补一”机制远没有落实,很多建设项目占用或征收的是省级以上公益林地。这些公益林地在国土部门土地利用总体规划上多属于林地的土地,而通过森林植被异地恢复的仅是相同面积的森林,土地属性上却多为其他农用地或未利用地;在土地利用现状发生改变后,并没有通过土地利用总体规划调整为规划的公益林地,这导致了生态公益林地实质上不断减少。

2.4 补偿问题

江苏省每年 1.5 亿元的生态效益补偿资金与发挥的生态效益相比,明显偏低,既无法体现森林资源的生态价值,又无法体现维护林权权利人的基本权益。既不能保证权利人培育、保护和管理生态公益林的成本受偿,更无法补偿公益林权利人因为不能按照商品林模式经营而导致的收益降低。江苏省生态公益林相对分散,目前 375 元/hm²的补助标

准,连起码的护林、防火、病虫害防治等都难以为继。另外,省生态红线补助资金有许多也没有直接下达到生态公益林地所有单位。

3 发展对策

3.1 出台全省生态公益林规划

生态公益林是保障国土生态安全和优化人居环境的重要屏障,也是全省生态红线的重要组成部分。《江苏省生态公益林条例》对省级、市级和县级 3 级生态公益林规划编制工作作出了具体规定,根据法律法规要求及生态环境建设需要,建议启动全省生态公益林规划编制工作,明确建设任务,同时按照《森林法实施条例》提出的“省行政区域内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百分之三十”的要求,科学地确定各地的国家级、省级公益林面积。

3.2 将国家级公益林和省级公益林优先纳入省不动产统一登记

国家级公益林、省级公益林位于生态区位极为重要或生态环境极其脆弱的区域。截至 2014 年底,全省省级以上公益林面积 384 033.33 hm²,主要分布区域的生态环境极其脆弱,而生态地位却非常重要,如果因为建设保护不力从而导致遭受人为破坏,那所带来的生态影响将是长期持久的。为此,在新一轮的省不动产统一登记工作中,应及时将国家级、省级公益林纳入不动产登记并优先划为林地范畴进行管理。

3.3 建立高效的退出机制

由于生态公益林在生态保护中所具有的特殊性和重要性,相关法规及规范性文件对其做出了严格的管理规定,这在很大程度上保护和稳定了生态公益林。此外,根据采伐限额的有关规定,部分县(市、区)每年关于生态公益林的采伐指标是少之又少,这在实践中会加剧了这样一种状况:由于省下达的采伐限额不多,地方林业部门进而不批准林权所有者或经营者提出的采伐申请,这在一定程度上也削弱了社会力量参与建设的积极性。因此,林业部门在抓好管理的同时,还应建立高效的退出机制。当林权所有者或经营者不愿将有关地块纳入生态公益林时,林业部门应提前谋划,并及时将这些地块进行调出,同时根据面积总量平衡的原则,在同一行政区域内,将符合生态区位的相关地块按程序申报,调进为生态公益林。

3.4 定期开展执法检查

随着国家不断加大耕地保护力度,一些不合理的项目已转向林地,生态公益林保护管理形势日益严峻。林业部门应建立生态公益林保护管理督查机制,定期邀请人大代表进行执法检查。

3.4.1 违法违规侵占公益林情况 重点查处违法使用生态公益林进行房地产开发项目和商业性项目,以及违法开山采石、挖沙、排放污染物和堆放固体废物等行为,通过专项行动查处一批性质恶劣的违法案件,推进生态公益林保护和管理工作的法制化。

3.4.2 “占一补一”落实情况 对于因建设项目占用减少的国家级、省级公益林的面积,现行法规已提出由所在地县级林业部门按照“占一补一”的原则在本行政区域内组织异地恢复。通过专项行动,检查“占一补一”是否落到实处,所“补”进来的地块所在的生态区位是否符合被“占”地块的事权等级。

3.4.3 乱砍滥伐公益林情况 涉及生态公益林的采伐、更新、抚育、低效林分改造,法规都是具体规定。通过专项行动,重点检查违规砍伐位于名胜古迹和纪念地、以濒危物种或者生态系统为保护对象的自然保护区、饮用水源地保护区等范围内的生态公益林。

3.5 提高生态公益林补偿标准

为保护生态公益林资源,维护生态安全,国家层面设立了中央财政森林生态效益补偿基金,江苏省于 2007 年设立了省级森林生态效益补偿基金,主要用于国家级、省级公益林的营造、抚育、保护和管理等方面的补助,补偿标准从 2002 年的 120 元/hm² 提升到 2014 年的 375 元/hm²。尽管补偿标准有所提升,但仍低于浙江省;每年省财政下达的补偿基金额更是远低于广东、浙江、福建等林区省份。江苏开发强度较大,人口、资源、环境承载压力很大,改善生态宜居环境就显得尤为重要。经测算,生态公益林在营造、抚育、保护和管理等方面发生的费用,全省一、二、三类地区分别需要 3 750, 3 165, 2 730 元/hm² 以上。生态公益林的生态优先属性制约其生产经营,提高生态公益林补偿标准,既是生态公益林生态价值的体现,也是对林农牺牲经济利益以产出生态效益所做出的真正的补偿^[4]。这种收益补偿只有达到一定标准,才能维护林权的稳定性、连续性。从国家层面看,江苏省内的国家级、省级公益林面积并不多,全省的补偿标准可大幅高于

其他省份,目前可考虑提高到 750 元/hm²,并结合省级财政状况逐步提高到3 000 元/hm²以上。县级以上地方政府也要按照法律法规要求设立森林生态效益补偿基金,目前苏州、无锡、南京等省辖市已对市级公益林进行补偿,其余未开展的地方也要抓紧设立生态效益补偿基金,并将补偿范围逐步扩大到市级、县级公益林^[5-7]。

3.6 开展动态监测和生态效益评估

3.6.1 开展动态监测 开展动态监测,及时掌握动态变化情况,有助于更好地保护和管理好生态公益林,同时监测结果还可作为下拨森林生态效益补偿基金、政府目标绩效考核的依据。动态监测要充分结合林业上比较先进且成熟的技术开展,如使用连续2个年度高分辨率影像数据、地理信息系统技术、数据库技术、网络技术,同时还要开发软件用于高分辨率影像的对比分析,在减少人为判读的同时还需提高软件判读的精度。动态监测的内容为生态公益林的数量、质量因子,在掌握本底的基础上,通过抽取一定数量的固定小班,每年开展调查,同时结合年度补充调查,可以动态掌握各地的数量、质量变化情况,但这需要建立不同树种的生长模型作为支撑。

3.6.2 开展生态效益评估 生态公益林所发挥的生态效益如何,这是近年来全社会比较关注的一个热点,林业部门也在积极推进。2008年,国家林业局制定了林业行业标准《LY/T1721-2008 森林生态系统服务功能评估规范》,为各地计算生态效益提

供了理论依据,但这需要中国森林生态系统定位研究网络(CFERN)所属森林生态站开展的长期定位、连续观测研究数据作为支撑。因此,开展生态效益评估,从理论和实际出发都是可行的,这需要生态公益林管理部门和森林生态站所依附的林业高等院校或科研机构的密切配合。在双方建立长期的合作机制后,这项评估工作才能持续推进,其生态价值才能被量化。通过监测,可以取得以下4个方面的成果^[8]:信息管理系统的建成、资源状况的公布、动态变化状况的反映、生态系统服务功能总效益的发布。

参考文献:

- [1] 江苏省森林资源规划设计调查操作细则[Z].江苏省林业局,2007.
- [2] 江苏省生态公益林现状与发展对策调研报告[R].江苏省林业局,2015.
- [3] 张 谷,岳金平,王奕.江苏生态公益林现状及总体布局[J].江苏林业科技,2011,38(4):54-57.
- [4] 张大治,高 源.林改后辽宁省公益林发展面临的问题及对策[J].防护林科技,2012(3):121-123.
- [5] 刘 斌,张 谷.江苏省国家公益林总体布局与结果分析[J].江苏林业科技,2003,30(4):27-30.
- [6] 刘 斌,李荣锦,张 谷.以森林分类区划界定工作为基础加快推进江苏林业分类经营改革[J].江苏林业科技,2002,29(4):50-53.
- [7] 江苏省森林分类区划界定工作成果报告[R].江苏省农林厅,2001.
- [8] 岳金平,张 谷,王 奕.关于江苏省重点公益林监测体系方案的研究[J].防护林科技,2012(3):124-126.