

盐城市东部沿海防护林区森林资源现状及发展对策

王 华¹,张俊俊²

(1. 东台市林业中心,江苏 东台 224200; 2. 盐城市林业局,江苏 盐城 224001)

摘要:为研究盐城市东部沿海防护林区森林资源培育情况,以2016年该防护林区6个县市区林地变更成果为基础,通过该区域林地面积、地类、森林类别等因子,与盐城市土地利用现状图矢量数据叠加进行分析。结果表明:盐城市东部沿海防护林区林地保有量明显不足,生态公益林总量略有不足,树种结构单一,森林质量不高,大量林地在地类上为非林地。林业部门应当加大沿海防护林建设力度,培育森林资源;加大森林抚育力度,提升森林质量;加强与国土部门对接,合理规划林地;科学编制林地保护利用规划,及时开展林地年度变更工作。

关键词:盐城市;沿海防护林区;森林资源;发展对策

中图分类号:S727.2;S757.2

文献标志码:A

doi:10.3969/j.issn.1001-7380.2018.06.013

盐城市地处江苏省东部沿海,是江苏省面积最大的地级市,海岸线长约582 km,占全省海岸线长度的61%。2017年初,盐城市委、市政府启动了沿海百万亩生态防护林建设工程,计划到2020年,在盐城市范围内共建成高标准生态防护林6.667万hm²,其中新建成片林2.667万hm²,改造提升现有成片林4万hm²。盐城市东部的响水县、滨海县、射阳县、亭湖区、大丰区、东台市等6个县(市、区)在江苏林业区划中属于江苏省东部沿海防护林区^[1],研究分析盐城市东部沿海防护林区森林资源现状、存在问题,并提出发展对策,对盐城市沿海百万亩生态防护林建设具有一定的参考意义。本文以盐城市响水县等6个县(市、区)纳入林地保护利用规划范围的森林资源为研究对象,根据盐城市森林资源规划设计调查成果^[2]、2016年盐城市林地变更成果及林地“一张图”矢量数据^[3],并与盐城市土地利用现状图叠加,从林地面积、地类、森林类别等因子出发,研究了盐城市东部沿海防护林区森林资源的现状布局和特点,并剖析存在问题,提出了相应发展对策。

1 盐城市东部沿海防护林区森林资源现状

1.1 林地资源概况

盐城市东部沿海防护林区6个县(市、区)共规划

林地10 1824 hm²,占土地面积的8.39%。6个县(市、区)中,林地与土地面积占比最大的为滨海县,占土地面积的13.36%;占比最小的为亭湖区,仅占土地面积的4.48%。森林与林地面积占比最大的为响水县,达89.32%;占比最小的为大丰区,为62.10%(见表1)。

表1 盐城市东部沿海6个县(市、区)林地资源概况

县(市、区)	面积/hm ²	林地保护利用规划面积/hm ²	林地占土地面积比例/%	森林保有量/hm ²	森林占林地比例/%
亭湖区	107 225	4 805	4.48	4 118	85.70
大丰区	300 808	15 474	5.14	9 610	62.10
响水县	147 380	12 168	8.26	10 868	89.32
滨海县	194 960	26 050	13.36	20 348	78.11
射阳县	277 649	26 450	9.53	16 924	63.98
东台市	317 567	16 877	5.31	14 665	86.89
总计	1212 989	101 824	8.39	76 534	75.16

土地面积按《盐城市土地利用总体规划(2006—2020年)》数据统计

1.2 林地地类结构

盐城市东部沿海防护林区林地按地类分,有林地72 521 hm²,占71.22%;灌木林地4 312 hm²,占4.23%;未成林造林地5 200 hm²,占5.11%;苗圃地562 hm²,占0.55%;无立木林地7 813 hm²,占7.67%;宜林地11 352 hm²,占11.15%;林业辅助生产用地64 hm²,占0.06%。

收稿日期:2018-09-30;修回日期:2018-10-16

作者简介:王 华(1973-),男,江苏东台人,高级工程师,大学本科毕业。长期从事森林资源管理工作。E-mail:409928019@qq.com。

乔木林地占据百分比超过 70%,对盐城市东部沿海防护林区生态安全起着重要的作用;未成林造林地和无立木林地占 12.78%,比例相近,更新比较及时且采伐面积不超过林地总面积 8%,说明东部沿海防护林区林木采伐更新基本符合森林采伐相关政策法规;宜林地占 11.15%,超过 10%,面积相对较大,说明东部沿海防护林区造林空间较大,林业发展具有较大的潜力。

1.3 林地森林类别结构

盐城市东部沿海防护林区林地按森林类别分,重点公益林20 895 hm²(占 20.52%)、一般公益林 1 630 hm²(占 1.60%)、重点商品林65 496 hm²(占 64.32%)、一般商品林13 804 hm²(占 13.56%);其中大丰区公益林总面积最大,为6 526 hm²,亭湖区公益林占林地总面积比例最大,达 46.91%(见表 2)。

1.4 有林地树种、龄组结构

盐城市东部沿海防护林区有林地计 72 521 hm²,按树种分,杨树计 59 346 hm²,占 81.83%;其他树种合计13 175 hm²,仅占 18.17%。按龄组分,幼龄林21 614 hm²,占 29.80%;中龄林 44 850 hm²,占 61.84%;近熟林 5 250 hm²,占 7.24%;成、过熟林仅 807 hm²,占 1.11%。

1.5 林地按土地利用总体规划分类情况

利用 arcgis 10.2 软件,将 2016 年林地变更后的

林地矢量数据与 2016 年土地变更后的矢量数据叠加分析,结果表明依据《盐城市土地利用总体规划(2006—2020 年)》,林地“一张图”中仅 10.17%的林地经土地部门规划为林地,有 35.80%的林地被土地部门规划为耕地,说明盐城市东部沿海防护林区 6 县(市、区)大量流转耕地用于造林,进而将其规划为林地;有 38.26%的林地被土地部门规划为水域及水利设施用地,说明 6 县(市、区)的河堤、圩堤、海堤是盐城市东部沿海防护林区的重要组成部分(见表 3)。

2 存在问题

2.1 林地保有量明显不足

经省政府批准的《江苏省林地保护利用规划(2010—2020 年)》明确,到 2020 年,江苏省林地保有量占国土面积的 13.9%。

从表 1 可知,盐城市东部沿海防护林区林地保有量明显不足,除滨海县接近省政府下达的奋斗目标外,其余各县(市、区)均未达到 10%。盐城市东部沿海防护林区的 6 县(市、区)要严格实施盐城市委、市政府实施沿海百万亩生态防护林的重要决策,充分挖掘造林潜力,扩大林地保有量。

2.2 公益林总量略有不足

森林法提出“省级以上行政区域重点防护林和

表 2 盐城市东部沿海 6 县(市、区)2016 年森林类别结构

县(市、区)	重点公益林		一般公益林		重点商品林		一般商品林		总计/hm ²
	面积/hm ²	比例/%	面积/hm ²	比例/%	面积/hm ²	比例/%	面积/hm ²	比例/%	
亭湖区	2 254	46.91			2 551	53.07	1	0.02	4 805
大丰区	6 239	40.32	287	1.85	7 989	51.63	959	6.20	15 474
响水县	1 150	9.45			375	3.08	10 644	87.47	12 168
滨海县	3 893	14.95			21 463	82.39	693	2.66	26 050
射阳县	2 889	10.92			23 368	88.35	193	0.73	26 450
东台市	4 470	26.49	1 343	7.96	9 750	57.77	1313	7.78	16 877
总计	20 895	20.52	1 630	1.60	65 496	64.32	13 804	13.56	101 824

表 3 盐城市沿海防护林区 6 县(市、区)林地按土地利用总体规划地类分类

县(市、区)	林地	耕地	园地	草地	水域及水利设施用地	交通运输用地	城镇村及工矿用地	其他土地	总计
亭湖区	1 072	2 044	317		834	253	255	31	4 805
大丰区	3 087	2 252	105	429	8 900	483	99	119	15 474
响水县	1 252	6 135	121	15	3 730	462	428	26	12 168
滨海县	735	7 472	799		12 246	1 649	2 904	245	26 050
射阳县	1 110	13 597	838	5	8 704	1 170	770	255	26 450
东台市	3 102	4 952	1 943	32	4 542	423	229	1 654	16 877
总计	10 359	36 451	4 123	481	38 956	4 439	4 686	2 330	101 824

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”的规定,对市、县级行政区域未作明确规定,但从县(市、区)宏观生态安全角度考虑,生态公益林占比应当不能太低,可以参照省级行政区域来确定。

从表 2 可知,盐城市东部沿海防护林区 6 县(市、区)公益林总量占 22.12%,亭湖区、大丰区和东台市公益林总量都超过 30%,而响水县、滨海县、射阳县都不足 15%,明显偏低。6 县(市、区)地处黄海之滨、灾害性天气较多,公益林总量略显不足,存在一定的生态安全隐患。

2.3 树种结构单一,森林质量不高

盐城市东部沿海防护林区杨树乔木林地面积合计 59 346 hm^2 ,占森林面积的 81.83%,树种过分单一,导致生物多样性遭受破坏,森林生态功能降低,极易发生大面积森林病虫害,不利于森林资源安全^[4]。自 2017 年起,整个盐城市均被国家林业局划定为美国白蛾疫区,因受美国白蛾、杨扇舟蛾等病虫害的危害,大量杨树林长势逐渐衰弱。区域内有林地幼龄林、中龄林比例过大,近成过熟林比例较小,森林质量不高。

2.4 依据土地利用总体规划,大量林地在地利利用分类上为非林地

从表 3 可知,盐城市东部沿海防护林区林地仅 10 359 hm^2 经国土部门界定为林地,占林地总量的 10.17%;国土部门界定为林地比例最大的为亭湖区,占 22.31%,其次是大丰区,占 19.95%,再次是东台市,占 18.38%,而滨海县仅占 2.8%。从生态区位上看,国有林场林地大多被国土部门界定为林地,而亭湖区、大丰区、东台市 3 区(市)都有传统的国有林场,因此国土部门认定为林地比例相对较大。

林业部门和国土部门土地分类体系上存在差异且不相衔接^[5],林业部门和土地部门分别按照《林地分类》和《土地利用现状分类》的技术标准分类,存在 2 套分类体系,且分类标准相差较大。从面积数量上看,盐城市东部沿海防护林区林地中被国土部门界定为水域及水利设施用地的面积最多,达 38 956 hm^2 ,表明盐城市东部沿海防护林区林地以大中型河流 2 侧护岸林以及海堤防风固沙林为主,体现了盐城滨海平原区入海河道及海堤的生态区位重要性。盐城市东部沿海防护林区林地也大量被界定为耕地,达 36 451 hm^2 ,从生态区位上看,大多位于国省干道 2 侧,表明国省干道 2 侧耕地大多

流转后用于造林,林业部门一般区划为林地,而国土部门则仍区划为耕地。

3 发展对策

3.1 加大沿海防护林建设力度,提升林地保有量

盐城市东部沿海防护林区林地保有量明显不足,尤其是亭湖区、大丰区、东台市 3 区(市)仅占土地总面积的 5%,因此应当认真落实盐城市委、市政府建设沿海百万亩生态防护林的目标任务,大力营造生态防护林,加强森林资源培育力度,建立滨海平原绿化生态保育体系,保证生态安全。重点从 4 个方面入手:一是营造万亩以上新林场;二是建设沿海平原农区高标准农田防护林;三是营造通海、临海绿色通道;四是大力建设森林小镇和森林村庄^[6]。对于 6 县(市、区)新围垦滩涂,要严格按照国务院批准的《江苏沿海地区发展规划》规定 20% 用于生态建设的要求以沿海防护林带为主,构成海防林体系工程的骨架;以农田林网为辅,布成海防林体系工程的网络;以成片林为核心,建成海防林体系工程的基地^[7]。营造生态防护林,并纳入县级以上人民政府规划林地范围。通过多种途径,加大沿海防护林建设力度,提升林地保有量。

3.2 加大公益林建设力度,提升公益林总量

由于 6 县(市、区)地处江苏东部沿海,生态区位较为重要,因此 6 县(市、区)应当加大公益林建设力度。一是利用林地变更、森林经营等活动,合理调整已有林地森林类别,应当区划为生态公益林的及时依法调整为公益林地;二是对于沿海地区海堤、圩堤等生态区位相对重要地区,本着因害设防、适地适树的原则,以增加森林资源、提高生态效益为目标,大力发展防护林和特种用途林,扩大生态公益林总量^[8];三是综合考虑不同地区、不同管护难度、不同生态区位、不同质量及不同生态服务功能,运用合理的生态评价体系,实行差异性的区域考核政策,建立生态公益林分类补偿机制,推进公益林保护及建设工作^[9]。通过多种途径,加大公益林建设力度,提升公益林总量,维护生态安全。

3.3 加大森林抚育力度,提升森林质量

盐城市东部沿海防护林区树种过分单一,幼、中龄林比例较大,森林质量不高。新规划造林小班,在坚持适地适树原则前提下,多选用乡土树种,调整树种结构,增加生物多样性,提倡营造混交林或块状混交林;对密度较大的部分幼龄林,尤其是

杨树幼龄林,结合市场需要调整培育方向,加强经营管理,培育短轮伐期工业原料林,进而调整龄组结构和树种结构,同时缓解因近成熟林过少而导致采伐受限的状况;郁闭度较大的中幼林,编制森林抚育作业设计方案,尽可能纳入森林抚育项目范围,加大森林抚育力度,采取综合抚育措施,不但能改善林分结构,提高森林质量,而且有利于改善林分的卫生状况,经济效益、社会效益、生态效益明显^[10]。通过多种措施,调整树种结构和龄组结构,精准提升森林质量。

3.4 加强与国土部门的对接,合理规划林地

林业部门比国土部门对林地的分类更具体,且对林地的判定方法与国土部门有很大不同,这是造成2部门林地数据差异的最重要因素之一^[11]。在法律和技术规程未作修改的情况下,林业部门应当与国土部门衔接,合理界定林地的范围,尤其是经省政府批准的公益林地和国有林场林地,应当提请国土部门依法界定为林地;而租用或流转耕地建设的国省干道绿色通道,因地类确实为耕地甚至为基本农田,尽管生态区位相对重要,在未经法定程序调整地类之前,不宜区划为林地,更不适宜区划为省级以上公益林地。在基本农田上种植的蚕桑、短轮伐期用材林、速生丰产林,不应规划为林地,应规划为基本农田;暂不在土地利用总体规划林地范围内的,但属于生态脆弱、生态区位重要区域范围的,通过实施生态退耕,调整土地利用总体规划解决其合法性^[12]。

3.5 科学编制林地保护利用规划,及时开展林地年度变更工作

县级以上林业部门应当依法编制林地保护利

用规划,并依程序批准公布;经公布施行的林地保护利用规划,应当严格执行,并及时开展林地年度变更调查工作,确保林地保护利用规划尤其是公益林地落在实处,建立“以规划管地、以林地一张图管地”的林地动态管理,保障宏观生态安全。

参考文献:

- [1] 江苏省林业局.江苏省林地保护利用规划(2010—2020年)[R].2011.
- [2] 盐城市林业局.盐城市森林资源规划设计调查成果报告[R].2010.
- [3] 盐城市林业局.盐城市林地变更调查成果报告(2016年)[R].2017.
- [4] 王 华,王友勤.盐城沿海平原农区集体林权制度改革后生态问题探讨[J].江苏绿化,2012(6):24-26.
- [5] 赵元刚,刘 斌,杨 艳,等.江苏林地规划主要问题浅析[J].江苏林业科技,2012,39(3):26-30.
- [6] 杨晓敏.试析新形势下盐城市沿海林业大发展应注意的几个问题[J].江苏林业科技,2010,37(5):51-54.
- [7] 杨晓敏.苏北平原农区沿海防护林体系建设应注意解决的几个问题[J].江苏林业科技,2007,34(5):46-48.
- [8] 张 谷,刘 斌.江苏省生态公益林建设现状与发展对策[J].华东森林经理,2002,16(4):18-20.
- [9] 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(4):54-57.
- [10] 徐高福,余启国,孙益群,等.新时期森林抚育经营技术与措施[J].林业调查规划,2010,35(5):131-134,139.
- [11] 王洪波,卢 鹏,曹 霸,等.林地年度变更和土地变更调查数据差异性分析——以罗甸县为例[J].林业调查规划,2016,41(3):51-55,86.
- [12] 赵元刚,刘 斌,杨 艳,等.对江苏林地规划问题的立法思考与建议[J].江苏林业科技,2012,39(4):9-13.