

东安县天然林保护存在的问题及其对策

李 辉

(湖南省东安县林业局, 湖南 东安 425900)

摘要:通过简述东安县天然林保护取得的成效,分析了天然林保护中存在的天然林数据库存在不准确性、和经济发展之间的矛盾突出、补偿标准过低、天然林防火基础薄弱、管护不到位、天然林森林质量差等7方面的问题,提出了加强宣传和行政执法力度、发展林区特色经济、进一步完善天然商品林数据、正确处理天然林保护和发展经济的关系、逐步增加天然林补偿标准、加强天然林森林防火建设、加强管护人员培训和监督、制定切实管制政策、保护修复措施等9项对策。

关键词:天然林;保护;补偿;数据库;问题;对策

中图分类号:S759.93

文献标志码:C

doi:10.3969/j.issn.1001-7380.2020.01.011

天然林指天然起源的森林,包括自然形成与人工促进天然更新或者萌生所形成的森林。它是森林资源的主体和精华,是自然界中群落最稳定、生物性最丰富的陆地生态系统。全面保护天然林,体现了人与自然和谐共生,践行了保护优先、自然恢复为主的方针,对于建设生态文明和美丽中国、实现中华民族永续发展具有重大意义^[1]。东安县处于中亚热带季风湿润气候区,天然林资源十分丰富。县委、县政府也提出了“生态立县”“绿色东安”的大方针,制订了相关的政策文件,但在具体管理过程中还存在一些问题。本文依据这些问题,提出了保护天然林的相关建议,为天然林保护修复提供参考。

1 东安县自然地理资源概况

东安县地处南岭山系向湘中丘陵过渡地带,位于湖南省西南边陲、湘江上游。地处东经110°59'33"—111°34'10"、北纬26°74'—26°52'29"之间。东与零陵、冷水滩区相连,南与广西全州县交界,西与新宁县接壤,北及东北与邵阳、祁东县毗邻。东西宽59.42 km,南北长83.86 km,总面积2 210.94 km²,合221 094 hm²^[2]。管辖15个乡镇和2个国有林场。

2 东安县森林资源现状

东安县是一个“七山半水二份田,半份道路和庄园”的全省重点林区县^[2]。林业用地面积达

144 606.2 hm²,占土地总面积的65.54%,其中有林地面积97 189 hm²,疏林地8.2 hm²,灌木林40 159.5 hm²,未成林造林地2 936.2 hm²,无立木林地面积1 451.2 hm²,宜林地2 689.3 hm²,现有活立木蓄积量400.081 5万m³,森林覆盖率58.1%,林木绿化率63.0%^[3]。天然林面积85 432 hm²,其中公益林内天然林36 277 hm²,天然商品林49 155 hm²。目前除舜皇山中上部保留有原始次生林5 300 hm²外,其余都是人为影响之后的次生植被和人工植被。主要类型有以杉木、马尾松为主的针叶林,以楠竹为主的毛竹林,以壳斗科、榆科、樟科等为主的常绿阔叶混交林及针阔混交林等。

3 天然林保护取得的成效

3.1 天然林资源恢复增长

通过封山育林、人工造林、退耕还林、石漠化补植造林等生态恢复措施,森林覆盖率由“十五”森林资源二类调查的52.33%提高到“十二五”的58.1%,有林地面积由“十五”的85 143.7 hm²增加到“十二五”的97 189 hm²,增长14.15%。“十二五”全县天然乔木林面积达48 727.45 hm²,蓄积达240.89 28万m³;阔叶林面积32 529 hm²,在乔木林中比重占到了42.63%,阔叶林蓄积由“十五”的67.210 9万m³增长到“十二五”的143.960 2万m³,占比也由8.87%上升到38.23%^[3]。树种多元化,

特别是阔叶林所占的比重提高,使得森林的自馈能力大大增强,森林的生态效益进一步增强。

3.2 生物多样性明显增多

随着森林生态系统功能逐步恢复,天然林固碳释氧、水源涵养作用得到了提升,地表水土流失逐年减小,有效地降低了湘江、水库等湿地的泥沙淤积量。生态的好转,扩大了野生动植物种群,森林生物多样性得到了有效恢复。2014 年在紫溪镇高岩水库第 1 次发现了中国濒危动物野生鸳鸯。2013 年中南林业科技大学喻勋林教授来东安县考察,在该水库下边一处悬崖峭壁的岩石缝中,发现了报春苣苔。2015 年喻勋林教授在此处又发现了新物种“湖南石山苣苔”。2016 年在横塘镇狮子铺、白滩河等村发现了长达 5 km 的野生紫荆花群。2016 年在黄塘冲村石林里发现了稀有的国家二级保护植物紫色禾雀花群落,面积约 66.6 hm²,分布长约 2 km,极具科研价值和观赏价值。

3.3 林业产业结构发展合理

近十几年来,东安县分别建立了舜皇山国家森林公园、黄泥洞省级森林公园,全县依托这 2 个公园丰富的资源优势,大力发展森林旅游。全县小水电开发、林下种植养殖、林特产品采集加工等涉及林业的特色经济蒸蒸日上,并通过积极培育林产品龙头企业,如林安雅竹业有限公司、汤氏竹业有限公司、湖南中科农业有限公司、永州宏飞生态农业发展有限公司等,林业产业结构发展合理。微旅游也将为全县生态可持续发展打下了良好基础。

4 天保林保护存在的问题

4.1 林农收益减少

东安县是全省重点林区县,靠山吃山,林区老百姓主要经济收入来源于林业。从 2000 年实施天然林禁伐和 2001 年实施公益林项目以来,林农从林业上获得收益越来越少。全县楠竹林 2 万 hm²,楠竹不让伐,冬笋不能挖,种养殖等林下经济也都不能实施,减少了当地林农的增收渠道。林农对实施天然林保护政策抵触情绪很大,一些林农更冒着违法犯罪的风险去采伐林木,谋取经济利益。林区的经济发展缓慢,加之其适应能力不足,不外出务工的林农都成了贫困户。县内鹿马桥镇苏家岭村村域面积约 666.67 hm²,共 5 个小组 146 户 464 人,从 2007 年村 575.6 hm²的山林划入公益林后,虽然户有公益林面积最多的达 17.25 hm²,近几年来每年

补助达 3 751 元,但这仍是杯水车薪。

4.2 天然林数据库数据存在不准确性

林业工作太辛苦,野外调查补助低,调查人员得不到相应的报酬,影响了积极性和责任性。调查不认真,加之使用的判读图参考卫星图片分辨率低,且是 1 a 前的,有的小班是人工林却作天然林区划,还有的小班调查之后被非法采伐,地类信息未得到及时更新,致使 2017 年天然商品林数据和近几年的林地更新“一张图”数据等存在一定的不准确性。由于全县山林分配工作很细,一个山头分到户的面积很小,靠人勾绘准确每一户山林几乎不可能,2017 年天然商品林补助试点只能区划界定到村组。

4.3 天然林保护和经济发展的矛盾突出

实行严格的天然林保护政策,将会影响涉及林业的项目。县委、政府规划依托本地林业资源优势,通过林业项目来做大做强做优森林资源。全县现有竹加工企业 40 家余,吸纳就业人员近 1 万多人,年产值达 7 亿元。永州昭日新能源有限责任公司 100 MW 光伏地面电站项目、湖南九湾新能源东安南桥风电场建设项目、上海风电集团 100 MW 分散式风电场项目、兴永郴赣铁路项目等工程需要大量征占用林地,占用天然林地更是在所难免,保护和开发相冲突。

4.4 天然林补偿标准过低

2017 年湖南省对天然商品林进行区划界定建数据库,开始将集体和个人的天然商品林纳入天然林停伐补助试点,有的县、区已发放了停伐管护补助资金。2019 年给林权所有者补助标准为 202.5 元/hm²,比当年公益林补偿标准 232.5 元/hm²还低。现在山区林地承包费都在 450 元/hm²以上,丘陵区林地承包费更高。天然商品林补偿低,与天然林生态效益价值相比,反差巨大,远不能解决其保护带来的经济发展滞后问题,严重影响了民生,不利于实现“生态受保护、林农得实惠”的双赢目标。

4.5 天然林防火基础薄弱

一是基层领导防火意识不强。各乡镇有的领导对防火工作的重要性认识不足,投入少,讲的多,做的少;重扑救,轻预防。据东安县森林防火值班室登记,2019 年 9 月某日的火警就超 20 次;二是森林消防队伍建设管理跟不上森林防火形势,森林防火专业队伍力量薄弱,缺乏培训和演练,装备科技含量不高^[4],主要靠人力扑火,危险系数大;三是林

区生物防火林带少。实施了近 20 a 的天然林禁伐、公益林等生态保护工程,让森林资源得到了一定的恢复,林内枯落物增厚,天干地燥时火险系数大大增大,而全县几乎未建设生物防火林带。

4.6 天然林管护不到位

公益林内天然林有管护人员,天然商品林现在还未聘任管护人员,且公益林管护人员的综合素质参差不齐,管护能力不高,年管护费按管护面积每公顷 22.5 元计,面积少的村管护费才百多元,没人愿意干。现在由于扶贫的需要,聘任的大部分都是贫困户人口,如全县 2018 年乡镇 382 个公益林护林员中有贫困户 112 人,2019 年乡镇 321 个护林员中有贫困户 218 人。这导致出现了一系列问题,包括巡山记录本登记不会填、内容填写不规范、发现问题也不上报林业站等,还有的根本没有按要求巡山护林,只流于形式。2019 年森林督查到 162 个公益林小班,主要是被农民建房、非法采伐、砍灌炼山种植经济林、采矿、办养殖场等占用,但这些违法行为未能几乎及时上报过。

4.7 天然林质量差

林分结构不合理,分布不均,每公顷蓄积量低,低质低效林多。全县天然乔木林面积 48 727.45 hm^2 ,蓄积量 2 408 928 m^3 ,每公顷蓄积量为 49.4 m^3 。其中成过熟林面积 6 515.23 hm^2 ,占 13.37%,蓄积量占 25.84%;近熟林面积 2 288.67 hm^2 ,占 0.047%,蓄积量占 10.2%;中龄林面积 23 147.91 hm^2 ,占 47.5%,蓄积量占 54.29%;幼龄林面积 16 775.64 hm^2 ,占 34.43%,蓄积量占 9.67%^[3]。根据全国森林资源清查结果,我国乔木林平均每公顷蓄积量为 90 m^3 ,东安县天然乔木林平均每公顷蓄积量为 49.4 m^3 ,少了近一半。对比天然乔木林 5 个龄组可知,本县中、幼林面积比重最大,近成过熟林面积比重小,中龄林蓄积量所占比重最大。

5 保护对策

5.1 加强天然林保护宣传和行政执法力度

林农对天然林保护一般不太理解,这就需要地方林业部门通过各种媒体加大宣传力度,宣传《森林法》、《天然林保护修复制度方案》、《森林防火条例》等涉及天然林保护的有关林业法律法规和政策,做到林区家喻户晓,提高林农保护意识。地方林业执法队伍应加强执法业务培训,提高自身素质与行政执法水平,做到有法必依、执法必严、违法必

究,对乱砍盗伐林木、非法占用林地的现象必须从重从严处理。对破坏天然林资源事件处置不力、整改执行不到位,造成重大影响的,要依规依纪依法严肃问责^[1]。对破坏天然林、损害社会公共利益的行为,必须依法提起民事公益诉讼^[1]。

5.2 发展林区特色经济

从当地实际情况出发,加大林区扶贫力度,发展林区特色经济。林区随着森林覆盖率的逐年增加,动植物种类和资源得到了恢复,林区负氧离子浓度也得以提高,可按天然林管理政策适度发展生态旅游、休闲康养等第三产业,缓解当地林农对森林的依赖,提供更好更多的就业机会,实现就业与保护双赢。如在大庙口镇袁家村建立的生态茶园乡村旅游康养休闲产业园,投资达 3 亿元,将就近解决此边远山区村 200 多人就业。

5.3 进一步完善天然商品林数据

2017 年天然商品林数据库和公益林数据库已融入 2018 年林地更新“一张图”,以后天然林数据都以“一张图”为准,但因各种原因存在一定的不准确。在 2019 年林地更新之前,进行完善天然商品林数据的调查。利用最新遥感影像,结合国土三调成果资料,准确区划界定村组天然商品林范围,修改完善好存在问题的天然林小班因子,并落实村、组、户面积,为今后天然林修复打下牢固的基础。

5.4 正确处理好天然林保护和发展经济的关系

随着国家生态文明建设的深入推进,对生态环境的要求也越来越高,用最严格制度、最严密法治保护天然林资源^[1]是大势所趋。随着城市化进程的加快和山区林农人口向城镇迁移,大多偏远山村已逐步空心化,天然林的保护显得也越来越必要。同时随着经济的高质量发展,对林地的需求也愈来愈趋旺盛。如何解决天然林保护和经济发展的矛盾,既不触碰生态保护红线,又能为当地经济发展创新,这要靠当地领导干部的大局意识和创新智慧。各级领导干部只有树立了绿色发展理念,才能不断巩固、扩大全县生态环境优势,实现经济发展与生态建设的双赢局面。项目单位也可避开天然林等生态红线范围,科学合理调整规划区。为了加强天然林资源保护,有必要将天然林保护修复成效列入领导干部自然资源资产离任审计事项,作为地方党委和政府及领导干部综合评价的重要参考^[1]。

5.5 逐步增加天然林补偿标准

天然林保护属于公益事业,补偿应由政府和公

共财政为主承担。天然商品林和公益林补偿与林农经营商品林收入之间存在很大差别,远不及天然林所体现的生态价值。要维护天然林“山有其主,主有其利”,必须从国家层面完善天然林补偿政策,通过建立生态税^[5]、重要生态区位天然商品林赎买制度^[1]、林业碳汇交易政策等多渠道筹措补偿资金。还可鼓励公民、法人和其他组织通过捐赠、资助、认养等方式,从事天然林保护公益事业^[1]。

5.6 加强天然林森林防火建设

天然林生长慢,经营周期长,一旦发生火灾,要恢复到原来的质量是很难的,因此必须高度重视。一是落实乡镇领导责任制,由乡镇领导一把手带头,明确每个乡镇干部的责任区,实行分片包干,签订森林防火责任书,定期检查防火工作;二是加强野外用火管理,在森林高火险期和高火险区,严禁携带一切火种进入山林,严禁违规野外用火,违者一律从严处罚^[6];三是提升森林火灾防控能力,用高科技预警防火,如森林防火气象监测预警系统、森林防火无人机低空监测预警系统、森林防火远程智能监控系统等,基本实现森林火灾防控现代化、管理工作规范化、队伍建设专业化、扑火设备标准化、扑救工作科学化。四是不定期对防火人员开展专业技能和管理意识培训,树立防火责任感,增强其灭火技能,并提高防火人员扑火装备水平。

5.7 加强管护人员培训和监督

属集体、个人的天然林可采取合理的方式招聘文化程度高、责任心强的专职人员,增加个人管护范围,精减管护人员,提高天然林保护的效率和质量。可实行天然林与公益林管护并轨^[1]。每年各乡镇对其管护人员进行相关技术培训,主要培训巡山记录本的填写、森林病虫害防治、护林防火、野生动植物的识别与保护、防止乱砍乱伐等工作内容,提升管护人员的业务素质和工作能力。统一规范巡山记录内容,随时对记录的内容进行抽查。建立完善的天然林保护奖惩制度,激发管护人员积极性,有问题及时向基层林业站反映,确保天然保护林管护信息的时效性。林业主管部门可利用日益成熟的互联网+技术,通过“数字林业”对天然林进行数字化、网络化管理,建立全县天然林网格化巡护监测系统^[7],增强考核管护绩效,推动天然林管护的科学化、精确化,全面提升对天然林的管护能力。县天然林保护管理部门可通过建立管护微信

群或 QQ 群,互通管护信息。

5.8 制定切实可行的天然商品林管制政策

天然林全面停伐后,对纳入保护重点区域的,除森林病虫害防治、森林防火等维护天然林生态系统健康的必要措施外,禁止其他一切生产经营活动^[1]。进行抚育措施时,必须先开展严格的作业采伐设计,经县级林业主管部门审核批准后才可实施,完成后还需进行质量评价。对纳入保护非重点区域的天然林,在不破坏地表植被、不影响生物多样性保护前提下,可在非重点区域天然林地适度发展生态旅游、休闲康养、特色种植养殖等产业^[1]。对纳入保护非重点区域内的楠竹林应允许每年进行合理性采伐楠竹。“存三去四不留六,四五度竹见空留”,老龄竹不采伐反而不利于更新,但楠竹林内阔叶树应禁止采伐。

5.9 天然林保护修复措施

在天然林保护重点区域,以自然恢复为主、人工促进为辅或其他复合生态修复措施^[1]分区封禁管理。可依托国家储备林基地建设,在大山区培育大径材和珍贵树种,维护国家木材安全^[1]。在天然林非保护重点区域,利用中、幼林抚育等项目资金,强化天然中、幼林抚育,促进形成地带性顶级群落^[1]。利用石漠化治理、生态廊道建设、矿山修复等项目和民间资金,在废弃矿山、荒山荒地、火烧迹地、疏林地、退化的低质低效林上进行生态修复,坚持“少破坏,高效益,可持续”生态造林^[8],逐步恢复天然植被。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.天然林保护修复制度方案[S].2019.7.
- [2] 东安县志编纂委员会.东安县志[M].长沙:湖南出版社,1994:1-2.
- [3] 湖南省东安县林业局.“十二五”森林资源规划设计调查报告[Z].2014.
- [4] 李 毅,张婷婷.天然林保护工程的成就与存在的问题及对策[J].农家科技,2018(6):191-192.
- [5] 陈少英.生态税法论[M].北京:北京大学出版社,2008:95.
- [6] 李 立,蒋 健,杜连海.北京松山国家级自然保护区森林防为现状与对策[J].四川林勘设计,2013(4):52-54.
- [7] 四川省天保中心.四川省阿坝州马尔康林业局开展森林管护网格化管理试点[N].中国林业网,2015-03-13.
- [8] 王瑞辉.生态造林的发展趋势及理念[R].湖南东安:湖南省林业局,2019-10-17.