

昭通市省级公益林管理的问题及对策

李长伟, 白祖云*, 彭灿, 孔晓燕 (昭通市森林和草原资源管理站, 云南昭通 657000)

摘要 为搞好公益林的管理、保护和建设, 以云南省昭通林业及省级公益林管理为例, 结合当前的相关政策、法律法规, 分析了公益林管理中存在的问题, 并针对性地提出了相应的对策和措施, 对今后加强和改善公益林的管理具有一定借鉴。

关键词 省级公益林; 管理保护; 森林经营; 生态补偿; 昭通市

中图分类号 S750 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2022)01-0114-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.01.029

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Problems and Countermeasures of Provincial Public Welfare Forest Management in Zhaotong City

LI Chang-wei, BAI Zu-yun, PENG Can et al (Zhaotong Forest and Grassland Resources Management Station, Zhaotong, Yunnan 657000)

Abstract In order to do a good job in the management, protection and construction of public welfare forest, taking Zhaotong forestry and provincial public welfare forest management as an example, combined with the current relevant policies, laws and regulations, this paper analyzed the problems existing in the management of public welfare forest, and put forward corresponding countermeasures and measures, which has certain significance for strengthening and improving the management of public welfare forest in the future.

Key words Provincial public welfare forest; Management and protection; Forest management; Ecological compensation; Zhaotong City

党的十九大把生态文明建设纳入五位一体战略布局^[1], 并实施共抓长江大保护, 不搞大开发, 坚持生态优先, 把修复长江生态环境摆在压倒性位置, 逐步解决长江生态环境透支问题^[2]。习近平总书记在云南考察时, 要求云南把生态环境保护放在更加突出的位置, 成为生态文明建设排头兵^[3]。昭通市委、市政府认真落实十九大和习总书记讲话精神, 坚持生态优先, 切实加强公益保护与林产业发展。截至2020年底, 全市林地面积1 423 161. 339 3 hm², 森林面积1 060 233. 996 9 hm², 森林覆盖率达到47. 22%, 比“十三五”末增加5. 02个百分点。公益林地面积661 411. 666 7 hm², 占全市林地面积的46. 5%。其中省级公益林面积257 330. 266 7 hm², 占公益林总面积的38. 9%, 在全市公益林建设中具有重要地位, 对保护长江流域生态环境, 减少水土流失, 减少向家坝、溪洛渡、白鹤滩电站库区泥沙淤积具有重要意义。同时, 在不影响生态保护的前提下进行合理利用对巩固脱贫成果及促进乡村振兴也具有重要作用。

1 昭通市省级公益林现状

昭通市有林地面积1 423 161. 339 3 万 hm², 森林面积1 060 233. 996 9 hm², 森林覆盖率47. 22%, 居云南省第16位。根据2019年昭通市省级公益林区划界定结果, 省级公益林面积257 522. 816 4 hm², 占全市森林面积的24. 3%, 占全市公益林面积的38. 7%(表1)。按起源分, 天然林面积214 903. 416 4 hm², 占省级公益林的83. 45%; 人工林面积38 339 hm², 占省级公益林的14. 89%; 其他4 280. 400 0 hm², 占省级公益林的1. 66%; 按权属划分, 国有林面积41 955. 939 3 hm², 占省级公益林的16. 29%; 集体林面积215 566. 877 1 hm², 占省级公益林的83. 71%。

2 存在的问题

2.1 认识不到位 公益林和商品林的划分更多层面是在林业部门内部, 对群众而言, 更多的是接受政府和部门对森林实施分类管理, 至于群众对如何经营公益林是没有概念的。甚至一些公益林林权权利人不清楚自己公益林的面积和应得的补偿金额, 原因是分类经营政策和新修订的森林法宣传不到位。

2.2 公益林补偿低 公益林补偿低是云南省共性的问题, 但昭通具有其特殊性。目前的补偿标准统一为225元/(hm²·a)^[4], 全省没有考虑特殊性。在征占用林地管理中, 云南省林地管理条例出台后, 全省未及时出台统一的补偿标准, 仍沿用《云南省林地管理办法》中的补偿标准。

2.3 基础设施落后 全市省级公益林大多分布在边远山区, 山高坡陡、道路交通极为不便, 管护困难; 防火道路密度小, 灭火工具配备不全, 火灾隐患较大; 森林有害生物监测和防治的硬件设施和技术力量均显不足, 森林病虫害的隐患不小。商品林地的基础设施也存在同样的问题, 几乎没有差异。因此, 由于基础设施的落后, 公益林和商品林地的基础设施差异不大, 在经营时商品林难以形成比较优势, 相对增加了公益林管理和保护的难度。

2.4 管理技术水平低

2.4.1 缺少技术与推广动力 由于公益林实行严格的管理保护政策, 难以产生直接的经济效益, 不仅林权所有者不会开展研究, 也没有实力和水平开展公益林经营研究。由于经费不足, 林业部门尚未开展相关研究。2020年, 要求编制县区集体林森林经营方案, 11个县市区中只有5个县进行了编制。

2.4.2 基层管护队伍文化水平低 对公益林的管理, 全市建立了庞大的管理队伍, 全市公益林护林员达36 191人, 但这些人文化程度普遍偏低, 大专以上学历48人, 占0. 13%; 高中文化321人, 占0. 89%; 初中文化7 162人, 占19. 79%; 小学及以下文化23 520人, 占64. 99%; 文盲5 124人, 占

作者简介 李长伟(1980—), 女, 云南永善人, 高级工程师, 从事森林和草原资源管理研究。*通信作者, 正高级工程师, 从事森林和草原资源管理与竹产业研究。

收稿日期 2021-04-28

14.16%;其他 16 人。因此,这支队伍缺乏公益林经营管理研究的能力和水平。

表 1 昭通市省级公益林情况统计

Table 1 Statistical table of provincial public welfare forest in Zhaotong City

地区 Region	森林面积 Area of woods hm ²	公益林面积 Area of public welfare forest/hm ²	省级公益林面积 Area of provincial public welfare forest/hm ²	省级公益林占公 益林总面积的百分比 Percentage of provincial public welfare forest in total area of public welfare forest//%	省级公益林占森 林面积的百分比 Percentage of provincial public welfare forest in forest//%
昭阳 Zhaoyang	88 671. 581 4	61 700. 304 0	7 194. 987 4	11. 7	8. 1
鲁甸 Ludian	57 539. 334 1	48 623. 292 1	10 127. 110 6	20. 8	17. 6
巧家 Qiaojia	136 313. 872 5	114 552. 982 7	10 182. 857 2	8. 9	7. 5
盐津 Yanjin	130 595. 862 8	59 689. 334 0	19 323. 795 0	32. 4	14. 8
大关 Daguan	89 591. 492 7	36 645. 233 4	14 832. 242 7	40. 5	16. 6
永善 Yongshan	117 808. 861 6	108 901. 574 7	84 810. 934 5	77. 9	72. 0
绥江 Suijiang	53 914. 128 9	22 999. 031 4	1 420. 648 8	6. 2	2. 6
镇雄 Zhenxiang	150 323. 389 7	92 378. 167 1	45 357. 004 7	49. 1	30. 2
彝良 Yiliang	135 293. 453 0	69 594. 819 4	45 350. 079 5	65. 2	33. 5
威信 Weixin	69 788. 934 6	40 403. 654 4	7 171. 920 9	17. 8	10. 3
水富 Yongfu	30 393. 085 6	12 345. 237 7	11 751. 235 1	95. 2	38. 7
合计 Total	1 060 233. 996 9	667 833. 630 9	257 522. 816 4	38. 6	

2.4.3 基础数据混乱,管理难度大。当前使用的省级公益林管理数据是 2019 年完善的,使用过程中仍发现一些问题,如区划界定成果地类、起源、权属等方面与森林资源管理“一张图”成果不一致,全市地类不一致的有 1 530 个小班(1 428. 666 7 hm²),起源不一致的有 10 576 个小班(6 145. 533 3 hm²),权属不一致的有 110 个小班(116. 200 0 hm²)。同时还存在将非林地纳入省级公益林区划界定等问题。这些问题,都加大了公益林管理的难度。

3 对策和建议

3.1 提高分类经营的认识 要做好公益林的管理和保护,必须提高对分类经营的认识。森林分类经营通过区划森林资源,协调相关效益间的不同利用,减少利用间的矛盾与冲突,达到各功能间的互补与优化,是以经营目标为依据的组织经营模式,便于目标管理^[5]。我国在 1998 年实施天然林保护工程,要求把林地划分为公益林地和商品林地,实施分类经营^[6],从此拉开了森林分类经营的序幕,2019 年 12 月修订的森林法把森林分类经营上升到法律层面,并规定公益林只能进行抚育、更新、低质低效林改造性质的采伐^[7]。因此,要从法律的高度来认识分类经营和公益林经营的重要性。公益林不是为管理而管,在法律规定的范围内是可以经营和利用的,要与普法和公益林管理政策宣传相结合,广泛深入宣传公益林管理、保护、利用等相关的法律、法规和经营政策,使依法科学管理、保护、利用公益林的经营理念深入人心。尤其是要摒弃公益林只能管理保护、不能科学利用的理念,要让公益林的经营在乡村振兴中发挥出应有的作用。

3.2 提高补偿标准 林权所有者对公益林不够重视的原因之一是补偿标准太低^[8],一些地方一户人家公益林面积仅 0.067 hm² 左右,甚至少数人家不足 0.067 hm²,补偿费用 1 年才十几元甚至几元。出去务工每天收入上百元,且公益

林中的 1 棵树也不足 10 元,因此补偿标准与公益林的实际价值不相匹配。对于公益林面积较少的群众而言,这笔收入已经成为可有可无。对这笔收入的不关心,实际折射出的是对公益林的不关心。对公益林不关心,就不会去了解公益林的政策、法律法规,也不去经营,实际上为破坏公益林埋下隐患,也为管理埋下了隐患。同时也造成了林地资源的闲置,很难使公益林发挥更大效率。因此,提高公益林的补偿标准就是要让公益林真正经营起来,发挥更大的综合效益,这是林业高质量发展的必然要求。

3.3 实行差别化的补偿标准 目前实行统一的按面积补偿标准严重制约了发展公益林的积极性。个别省份已经开始实行了差别化的补偿标准,但更多考虑公益林的事权等级,考虑的因素还不够全面^[9]。首先,要根据生态区位的重要程度制订补偿标准。在全国、全省生态区位重要的地区,应提高补偿标准。其次,要根据林地和森林的质量确定补偿标准,考虑林地的地位级、物种的多样性、森林单位面积蓄积量等因素,综合评定公益林地的质量,根据质量等级确定补偿标准,公益林地质量等级高的补偿标准应该高一些。

3.4 强化基础设施建设 基础设施建设制约了林业的发展,既制约生态林的保护,又制约林业产业的发展。实行分类经营,所实施的措施不同,但差别不大,基础设施整体较差。这种无差别化的基础设施配置,难以凸显出商品林的经济优势。因此,搞好公益林的建设,不能就公益林而抓公益林。公益林重点要解决防火通道、卡口管控、林火监测云台、网络等管理和管护设施,商品林除公益林需要的基本设施外,基础设施应根据生产的需求而更加完善,尤其要加大商品林生产道路网的建设,从而提高商品林的经济效益,凸显商品林的比较优势,促进公益的管理保护^[10]。同时,根据公

(下转第 122 页)

根据沈阳市植物园中4类植物景观评价的综合得分曲线,比较分析各类植物景观的视觉情况,并从12个评价因子的得分情况来看,沈阳市植物园的植物景观效果排序为建筑、小品旁植物景观>滨水(水生)植物景观>微地形植物景观>道路植物景观。该结论在很大程度上取决于沈阳市植物园园区对于100个风情展园以及相应月份花展活动的着力打造,从而使得建筑、小品旁植物景观相较于其余3类景观更为突出。滨水(水生)植物景观则是依托园区内部8 hm²的水域而打造,加之观赏者本身的亲水性,而使得其植物景观效果稍突出。微地形植物景观则是依据园区内部高差顺势营造,故其景观效果尚可。由此可知,道路植物景观相较于其余3类景观有所逊色。

通过对沈阳市植物园的植物景观因子进行分析,归纳出3个潜在因子,分别为认知因子(意境感、植物景观特色性、吸引力、景观物种丰富度、景观色彩丰富度、尺度感)、环境因子(幽静度、绿量感、景观与环境的协调性)、韵律因子(领域感、整齐感、景观植物的配置层次)。这3个因子是构成影响沈阳市植物园植物景观评价的重要因子,也是沈阳市植物园植物景观建设时应注重的主要因子。

参考文献

[1] 杨阳,唐晓岚,刘澜,等.基于主成分法与美景度法的南京市植物景观

(上接第115页)

益林的具体情况,在符合公益林生态区位保护要求及不影响公益林生态功能的前提下,经科学论证,通过加大基础设施建设力度,合理利用公益林的林地资源和森林景观资源,适度开展林下经济和森林旅游^[7]。

3.5 加大科技投入 高质量发展是十九届五中全会提出的“十四五”期间发展的主题^[11]。可持续发展是我国的发展战略,高质量发展是实现可持续发展的重要措施。昭通林业基本完成了“量的扩张”,“十四五”期间林业发展的主要任务要从过去“量的扩张”转变到“质的提升”。森林资源质量和效益的提升必须充分发挥林业科技的作用,公益林作为以发挥生态功能为主导的森林资源,与商品林相比,林权所有者获得的经济利益相对较少,缺少科技投入的积极性,政府应重点关注,加大科技投入。

3.5.1 公益林区划界定的相关数据问题。公益林区划界定的相关数据问题,应在土地利用总体规划的指引下,做好林地保护利用规划,使公益林的数据与森林资源监测、森林资源管理“一张图”保持一致,为省级公益林的管理打下坚实的基础。

3.5.2 抓好标准制订。要引导林业科技人员加强对公益林经营的科学研究,制订相应的标准,如公益林林下资源开发的相关标准、森林旅游的相关标准、公益林质量评判标准、公益林补偿标准、征占用林地补偿标准等。

3.5.3 提升护林员队伍素质和能力。以往的生态护林员主

质量评价:以6所大学校园为例[J].西北林学院学报,2020,35(4):256-264.

- [2] 周荣伍,安玉涛,马润国,等.风景林概念及其研究现状[J].林业科学,2013,49(8):117-125.
- [3] 刘媛.沈阳公园彩叶植物调查及景观评价分析[D].沈阳:沈阳农业大学,2016.
- [4] 安成亮,毛洪玉,郑可.沈阳世博园花镜应用现状调查及改进方向[J].黑龙江农业科学,2013(3):71-75.
- [5] 展示:沈阳市植物园(沈阳世博园)简介[EB/OL].[2020-11-15].http://syszw.com.cn/yuanqujieshao/.
- [6] 唐一兵,周永斌,张智,等.沈阳世博园空气负离子浓度的研究[J].中国农学通报,2009,25(9):83-85.
- [7] 周凯.基于游客满意度调查结果对沈阳世博园产品升级的对策研究[J].价值工程,2019(26):292-295.
- [8] 张哲,潘会堂.园林植物景观评价研究进展[J].浙江农林大学学报,2011,28(6):962-967.
- [9] 章俊华.规划设计学中的调查分析法16——SD法[J].中国园林,2004(10):54-58.
- [10] 于苏建,袁书琪.基于SD法的公园景观综合感知研究:以福州市为例[J].旅游科学,2012,26(5):85-94.
- [11] 王建伟,魏淑敏,姚瑞,等.园林空间类型划分及景观感知特征量化研究[J].西北林学院学报,2012,27(2):221-225,229.
- [12] 庄惟敏.SD法与建筑空间环境评价[J].清华大学学报(自然科学版),1996,36(4):42-47.
- [13] 李文.深圳、北京、哈尔滨植物景观探讨与分析[D].哈尔滨:东北林业大学,2001.
- [14] 王帅.基于SD法的云台山国家森林公园景观评价研究[D].长沙:中南林业科技大学,2015.
- [15] 姜思佳,张晶晶,王非.黑龙江省森林植物园植物景观评价研究[J].防护林科技,2013(8):44-48.
- [16] 郑璐璐.基于SD法的建筑策划后评价[D].天津:天津大学,2008.

要是解决脱贫问题,文化素质较低,难以适应林业发展的需要。要坚持“两条腿走路”的办法来解决素质和能力提升问题,一是清理护林员队伍,把具有初中以上文化水平,通过培训能够胜任的护林员保留下来从事公益林管理工作;二是对保留下来的护林员开展上岗培训和日常培训。

参考文献

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:1-71.
- [2] 习近平.在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[R/OL].(2019-08-31)[2020-11-23].http://www.xinhuanet.com/2019-08/31/c_1124945382.htm.
- [3] 云南日报评论员:争当生态文明建设排头兵——四论深入学习贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神[N/OL].云南日报,2015-02-04[2021-04-01].http://epc.people.com.cn/pinglun/n/2015/0204/c78779-26508258.html.
- [4] 云南省财政厅,云南省林业厅.云南省森林生态效益补偿资金管理暂行办法[Z].2014.
- [5] 森林分类经营[EB/OL].[2021-03-31].https://baike.so.com/doc/9191189-9524435.html.
- [6] 马鹏涛,任庆涛,宋振录.对森林分类经营和可持续经营的认识[J].中国林副产品,2004(4):56-57.
- [7] 中华人民共和国森林法[EB/OL].[2020-04-01].https://baike.so.com/doc/6784416-7001019.html.
- [8] 梁红君.南宁市生态公益林补偿动态调整新机制[J].安徽农业科学,2019,47(11):130-134,144.
- [9] 涂鸿.我省生态公益林补偿实行差异化标准[EB/OL].(2019-07-17)[2021-04-01].http://news.pxnews.cn/content/38_60260.html.
- [10] 白祖云,周建鸿,赖叶青,等.昭通市箬竹的保护与利用[J].绿色科技,2019(19):104-107.
- [11] 人民日报评论员:以推动高质量发展为主题——论学习贯彻党的十九届五中全会精神[EB/OL].(2020-11-01)[2021-04-01].http://www.chinanews.com/gn/2020/11-01/9328051.shtml.