

绥阳县国家储备林建设存在的困难及对策建议

余永明¹

(贵州省绥阳县林业局, 贵州 遵义 563300)

【摘要】: 我国对木材资源需求量巨大, 木材也是保障社会建设必不可少的物资, 因为我国木材资源存量不足, 无法满足供给需要, 一直依靠国外进口的方式, 此种形式存在不少的隐患。为了解决木材资源匮乏的问题, 储备林项目出现, 可以提高我国年木材资源的产量, 对环境保护工作的开展也起着一定的促进作用。但是由于绥阳县储备林项目实施的时间较短, 在实际工作中出现了一定的问题。根据绥阳县国家储备林建设的实际, 指出其在储备林建设方面存在的问题, 并给出实施 PPP 融合模式、优化储备林建设管理方式等策略。

【关键词】: 国家储备林 建设工作 问题 策略

【中图分类号】 F326.2 **【文献标识码】** A

国家储备林是指为了满足经济社会发展和人民美好生活对优质木材的需要, 在自然条件适宜地区, 通过人工林集约栽培、现有林改培、抚育及补植补造等措施, 营造和培育的工业原料林、乡土树种、珍稀树种和大径级用材林等多功能森林。木材资源匮乏或多或少的影响着生产活动的进行, 为了推动经济向健康化、专业化方向推进, 国家储备林建设项目出现, 其可以合理的利用现有林地, 增加年木材产量, 但是因为储备林建设项目仅处于刚刚开始阶段, 在技术、资金、经验等方面存在短板, 使工作进行期间暴露出不少的问题。下面结合绥阳县国家储备林工程建设实际存在的问题, 进行具体分析, 并提出推进项目顺利运行的对策及建议。

1 国家储备林建设发展情况

绥阳县位于贵州省遵义市北部, 大娄山脉中段, 东连湄潭县, 南临汇川区, 西接桐梓县, 北靠正安县, 下辖 13 镇 2 个乡, 人口 56 万, 全县国土总面积 2566 平方千米。根据 2017 年绥阳县第四次森林资源规划设计调查(简称二调)数据显示, 全县森林面积 142625.75 公顷, 其中: 乔木林地 92912.15 公顷占国土面积的 36.21%; 特殊灌木林地 48520.67 公顷, 占国土面积的 18.91%, 竹林地面积 1192.93 公顷, 占国土面积的 0.47%。全县森林覆盖率 56.92%, 全县活立木总蓄积量 10003593.2 立方米。

根据《贵州省国家储备林建设规划(2018-2035)》及贵州省林业局的计划安排, 绥阳县将实施国家储备林建设任务 8 万亩, 分两期建设, 其中: 一期工程 2 万亩, 二期工程 8 万亩。国家储备林工程建设从 2020 年开始启动, 目前第一期工程正在建设之中, 二期工程正在筹备之中。一期工程计划投资 2.10 亿元, 建设周期 20 年(建设期 6 年, 运营期 14 年), 项目设施主体单位绥阳县汇丰旅游发展投资有限公司(县政府国有平台公司), 项目建设范围涉及黄杨镇、太白镇、温泉镇、小关乡、大路槽乡、洋川街道办事处等 6 个镇(乡、街道办事处)。项目建设模式为现有林改培和林下经济培育。培育主要对象为大径级树木和林下造竹。

2 储备林建设面临的主要问题

作者简介: 余永明(1975-), 男, 农学学士, 主要从事森林资源经营管理工作。

(1)对国家储备林建设重大意义认识不足，参与支持积极性高。由于我县开展国家储备林建设工作起步较晚，群众对项目建设的重要性认识不足，加上政策宣传力度不大，群众无法充分了解国家储备林建设的重大意义和作用，致使部分群众对储备林建设的认识不到位，参与支持的积极性不高，甚至出现抵触情绪。在具体工作中没有给予储备林建设工作正确的指导，所以储备林建设工作容易出现问题，部分领导没有给予储备林建设工作合理的规划，在实际工作中对储备林建设工作认识不到位，会对当地经济发展形成一定的影响。

(2)项目建设资金缺口大，投入严重不足，开展工作困难。当前，绥阳县的国家储备林建设主要任务主要由县政府的平台公司汇丰旅游发展有限公司负责实施，项目建设资金主要来源靠国家农业银行的政策性贷款及政府间接财政补贴，导致投资不足，项目建设资金难以保证。因国家储备林建设存在规模大、周期长、资金回笼慢等特点，导致项目建设需要投入大量流动资金维持储备林的建设及运营。目前，虽然绥阳县在发展过程中，政府向储备建设林投入不少资金，但是与储备林建设所需的资金仍有不小的差距，在多元引入投资模式下所带来的经济收益，没有办法满足各时段发展对资金所用的需求，导致储备林建设期间各类费用投入过少。虽然政府已经出台很多文件，但是由于缺乏资金维持，导致储备林建设工作无法有序进行。目前，储备林建设各类费用投入均处于短缺的状态，绥阳县储备林建设需要大量资金维持，而县政府在储备林建设贷款方面承担不小的压力。县级财政无法拿出足够的资金投入项目建设，又没有其他社会资本的投入，致使储备林建设中各种经费投入严重不足，这在一定程度上阻碍了一期国家储备林工程建设的推进。

(3)可用于建设储备林的林地资源严重不足，建设目标任务难以完成。国家 2017 年第四次森林资源二类调查数据显示，绥阳县虽然有森林面积大，森林覆盖率高等优势，但是全县森林资源存在分布不均、灌木林比重较大、乔木林年龄结构不合理，林地生产力不高，林分结构不合理等突出问题。同时，全县公益林及各类自然保护区的面积占了较大的比例，全县公益林面积 107.21 万亩，自然保护区、地质公园、风景名胜、森林公园等共计 12 个，面积为 126 万亩，严重制约了国家储备林地块的选择，导致用于开展国家储备林建设的林地面积严重不足。按照现行的政策，国家储备林建设只能选在商品林地上实施，因此，完成全县 8 万亩的项目建设任务十分艰巨。

(4)国家储备林建设总体规划缺乏一定的科学性和合理性，各项管理制度有待进一步完善。国家储备林项目建设，是对绿水青山就是金山银山科学理念的生动诠释，是缓解木材供需矛盾、精准提升森林质量的重要工程，对于地区经济的发展有重要作用，能够帮助实现地区“精准扶贫”，能够加快地方经济社会全面发展。储备林建设对于地区发展非常重要，在极大程度上影响到当地经济发展速度，在我国大力推进经济发展的背景下，为了适应全球一体化发展模式，需要关注储备林建设并且对储备林建设提出了更高的要求。但在当前储备林建设中，由于过度重视其经济特性而忽略了其生态特性，致使储备林建设无法起到促进林业产业发展的作用，很多与建设初衷相悖，由此导致储备林建设定位不精准，难以满足林业发展需求。此外在具体的建设过程中仍然采用传统的管理观念，还套用传统的管理方式，这样将会严重影响到储备林建设工作的最终效果。地方政府将工作的着眼点集中在各类经济产业中，不仅无法保障林业发展需求，还会在工作进行期间使工作难以分清主次，对地区发展形成一定的冲击，管理制度的不健全，管理方式的陈旧，以及日常运营管理不到位，导致国家储备林在建设和运营中存在很多问题。

(5)管理制度不完善。国家储备林建设在当下正如火如荼的进行着，其对城市现代化发展有极为重要的作用。在储备林建设期间为满足城市发展需要，对建设工作给出更高的要求，储备林建设应该实施分级管理、合同签约管理、采伐分类管理、代储管理等工作，在工作实施期间由于组织管理、运用、认定、核准、监测等制度仍在探索阶段，很多工作内容存在内容不完善的问题，从而会影响到制度实施效果。为了尽快推动国家储备林建设工作，要求相关部门快速围绕储备林建设管理实施效果以及建设管理要求，对建设工作的相关制度进行调整与完善，给出科学的管控方案并随着方案的实施，不断对内容进行变更与优化，但是相关工作没有良好的落到实处，目前储备林建设仍然因为缺乏完善管理制度，导致很多工作在实施期间遇到阻碍。

(6)政策扶持与激励措施工作效果不显著。储备林建设是国家大力推进的工作，与造林经营活动存在着质的区别。储备林建设围绕大径材与珍惜树种进行，同时完成单位面积蓄积量的建设工作。储备林建设所花的时间较多，因为投资周期长、投入量大进一步提高工作的实施难度。为保证储备林建设可以按照规划要求顺利推进，需要保证后续工作可以在资金投入充沛与政策

体系健全的基础上进行。但是目前，因为我现在储备林建设环节的工作时间较短，相关政策仍处在初级阶段，储备林建设资金投入保障不足且后续政策内容尚不清晰，国家、个人、集体的利益分配也不明确，在此种情况下严重打击建设项目参与人员工作的积极性。

3 国家储备林建设的对策及建议

(1) 加强组织领导，统筹协调推进国家储备林建设。

各级政府必须高度重视国家储备林建设的重要意义，增强主体责任意识，要成立领导工作小组，加强组织领导和督促，统筹安排和协调工作任务的分解、资金筹措、工作调度等，形成政府牵头，各部门各负其责、协同联动、通力合作的良好工作机制。强化目标责任制，把国家储备林的资金投入、任务完成、工作质量等作为约束性指标纳入对各级政府的考核体系和督察体系，要重视考核结果的运用，对质量差、进度慢、组织不力的，严格按相关办法进行问责。

(2) 加大宣传力度，努力创造良好的舆论氛围。

要积极地做好国家储备林建设的宣传工作，使得当地的广大干部群众深刻认识到实施国家储备林建设的重大作用和意义，这对于解开当地干部群众的心结，使得群众认识到这项工作对于造福子孙后代的好处，积极地参与到其中来具有十分重要的作用。同时必须加大对森林保护工作的宣传，严厉打击破坏森林资源的各类违法行为。努力提高群众对国家储备林建设工作积极性和主动性，为全面推进绥阳县国家储备林建设奠定坚实的基础。

(3) 科学制定国家储备林建设规划。

国家储备林建设任务重、投资大、回收慢，应当坚持生态优先的原则，因地制宜科学合理的编制绥阳国家储备林建设规划，坚持科学经营，推广良种、良种，针对不同地理以及气候环境，科学选择适宜生长的树种，尽可能地选择种植国内珍稀树种和大径材以解决我县木材的结构性短缺问题。严格按照国家树种的栽种和抚育流程，遵循国家储备林管理办法建造我县国家储备林工程。同时，进一步加强技术人员培训与管理，努力提高工作水平和业务能力，更好的为国家储备林工程建设提供技术服务。

(4) 加强国家储备林制度建设，科学选择投融资主体，创新管理模式。

2015 年国务院发布《关于做好国家储备林建设工作的通知》指出，运用 PPP 模式建设国家储备林，能充分发挥财政资金引领作用、创新林业供给机制、推动林业投融资机制改革。在国家储备林建设中引入社会资本，能够激发市场活力、转变政府职能、提升储备林建设的质量和效率。在传统模式下，基础设施和公共服务的投入只能依靠国家财政拨款，项目资金来源单一，项目资金占用量大，资金回笼速度慢，可能会在项目当期造成政府财政紧张。而科学合理的选择采用 PPP 投融资模式后，政府通过吸收社会资本参与储备林建设，形成了多元化的资金投入机制，以保证储备林项目的顺利落实。在发展过程中，如果仅凭借国家扶持资金难以满足储备林建设需求，当前必须构建新型的模式，这也是 PPP 融合模式应用在储备林建设工作中的主要原因，其是一种公私合营的模式。企业、政府、个体通过合作形成权利义务关系，明确参与投资活动中政府、个体、公共部门的权利义务，在整个活动中严格按照自身承担的义务完成相应工作。

(5) 建立信息系统，加强监督检查和绩效评价。

储备林建设工作应该加强现代设备在管理工作中的应用，认真分析储备林结构、资源规模、区域布局、主要树种、蓄积增量等数据并完成绩效评估。利用大数据信息对数据进行全过程管理，掌握储备林建设情况，进行全过程监管，提高经营管理水平。

(6)充分借鉴其他地区先进经验。

当前，国家储备林建设管理工作内容众多，同时，缺乏相应的技术和管理方面的经验，容易出现问題，影响建设效果，所以应该向其他试点单位借鉴经验，学习先进管理经验与技术以及其管理模式，由此强化经营管理能力，显著提高木产品质量。

(7)进一步完善基础设施建设。

加强林区道路建设，将林区道埋等基础设施建设纳入项目规划建设计划，按照标准规划实施国家储备林路网建设。加强森林防火和森林有害生物防治，同步规划和实施森林防火和林业有害生物能力建设，配备必要的防火和防治装备。合理搭配树种，注重生物防治，提升装备机械化水平。引进和推广符合国家储备林建设需求、适合林区和山地的营林和采伐机械，提高作业效率，保障作业安全。

(8)进一步加强科技的投入，充分利用先进技术助推储备林建设。

加强国家储备林保护培育与利用等关键技术研究，注重用材林树种优良品种选育及种苗繁育的科技攻关，建立国家储备林科技示范基地，提高国家储备林营建技术含量。要制定技术推广和人员培训计划，组织开展国家储备林相关技术规程、技术规范、技术标准的培训，提高造林实施主体及广大林农生产和经营管理水平。要积极与各级科研机构、高校院所合作，建立专家咨询库，聘请有关专家进行技术指导，并定期组织专家到现场调研指导项目实施过程中出现的技术问题，保证国家储备林建设质量。

(9)进一步加快配套政策改革。

充分利用中央赋予贵州的国家生态文明先行试验区、国家生态产品价值实现机制试点等政策机遇，深入调研与分析我县在国家储备林建设及涉林资金统筹管理使用、公益林经营管理、森林采伐限额管理、活立木收储、林地林木流转及林权抵押等方面内容，突破限制国家储备林建设的制约瓶颈，加快配套政策改革，有针对性出台相关政策文件，确保全县国家储备林项目的顺利建设。

4 结语

在储备林建设管理阶段绥阳县遵循国家的号召，在掌握与储备林工程建设相关政策的基础上，以社会发展需求作为导向，在符合社会发展规律与自然发展规律的前提下，分析储备林建设方式，发挥自身在林业资源方面持有的优势，对资源进行整合，完成储备林建设任务。除此之外，还需要针对目前储备林建设存在的问题，加强对建设管理方式的关注，需要采用科学方式统筹各类资源，在政策扶持下对各项工作进行监管，保证各项措施可以落到实处，为地方经济发展贡献一份力量。

参考文献:

[1]孙毅兵. 黑龙江省国家储备林基地建设营造林核查分析[J]. 林业勘查设计, 2020(04).

[2]蓝晓丹. 国家储备林建设面临的问题及对策建议[J]. 绿色科技, 2019(13).

[3]杨昌斌. 国家储备林工程建设存在的问题及对策[J]. 农家参谋, 2020(06).

[4]吴东, 张一弛, 张霁明, 等. 关于国家储备林建设 PPP 项目的思考[J]. 湖北林业科技, 2019(06).