

竹山县天然林资源保护现状与对策

摘要：通过分析竹山县在工程实施过程中，按照天保政策、工程实施方案和上级对森林资源管护的实施要求，积极采取有效措施推进天保工程森林资源管护各项工作，促进工程建设取得阶段性的管护成效。

关键词：竹山；天保工程；现状；发展；对策

1998 年入汛后，中国长江发生了继 1954 年后的又一次全流域性大洪水，灾难空前，损失惨重，举国震惊，灾难不仅给人们带来深刻的教训，而且也使人们清醒地认识到生态环境建设的重要性。为维护国土生态安全，实现林区产业结构调整优化，促进地方经济社会可持续发展，国家于 2001 年开展实施了天然林资源保护工程。

通过一期工程建设，竹山县的森林资源得到了修养生息，天然林资源呈恢复性增长。森林资源质量逐步提高，森林群落结构趋于稳定，水源涵养能力明显增强，水土流失强度逐年降低，森林调节气候和农业生产环境能力显著增强，人民环境得到有效改善。林区生产观念和生活方式迅速转变，大力发展经济林、林下种植和林产品加工业，扩宽了社会就业渠道，拉动了农民增收。同时，森林旅游、湿地旅游、景观旅游等旅游产业快速崛起，森林的生态、经济、社会价值逐步显现。

1.工程现状

竹山县天保二期工程主要建设任务是继续实施天然林停伐、资源保护、公益林建设、公益林生态补偿、森林抚育以及职工转岗就业、社会保障等。二期前五年，竹山县完成了 206.25 万亩森林管护、公益林建设 9.6 万亩、森林抚育 8.4 万亩、木材停伐减产 44.9 万立方米、缴纳职工五险 1138 万元。二期工程的实施，即是对一期建设成果的巩固，更是进一步维护生态安全、提高林地生产力、推进产业结构调整、促进县城经济发展，最终实现产业富民、精准脱贫、生态文明这一可持续发展战略的重要保障。

2. 工程主要目标

根据湖北省林业局批复的《竹山县天然林资源保护工程二期实施方案》，通过工程的实施，使全县 206.25 万亩的森林资源得到切实保护，全面停止对天然林的采伐，调减木材产量，努力构建汉水流域稳定的森林生态屏障，实现森林资源从恢复性增长进一步向质量提高转变，到 2020 年，全县林地面积由 442.28 万亩；1477 万立方米；森林覆盖率 62.87%。生态状况从逐步好转进一步向明显改善转变，全县水土流失明显减少，每年减少水土流失 81.2 万 t，增加蓄水 253.8 m³。大力实施林业产业结构的调整，保证林业经济以 4% 的速度增长，到 2020 年该县林业生产总产值达到 27.8 亿元。

3.工程主要任务

竹山县天然林保护工程二期建设期十年，即 2011~2020 年，主要建设任务：一是继续停止天然林商品性采伐，调减木材产量；二是管护森林面积 206.25 万亩。其中国有林管护 75 万亩，集体所有国家级生态公益林 90.75 万亩，集体所有地方生态公益林 40.5 万亩；三是完成公益林建设 20.25 万亩，其中人工造林 2.4 万亩、封山育林 17.85 万亩，四是完成国有林中幼龄抚育 21.15 万亩，其中幼龄林 4.95 万亩，中龄林 16.2 万亩；五是完成政策性、社会性支出补助 56 人，其中工检法司 51 人，医疗卫生 5 人；六是保障和改善民生，足额缴纳全县 355 名森林工企业在岗职工的基本养老、医疗、工伤、失业、生育等五项保险。

4.工程管理情况评估

4.1 组织管理

2012 年，竹山县成立了天然林资源保护二期工程建设工作领导小组，县长任组长，分管副县长任副组长，相关部门为成员，领导小组负责工程建设的组织协调与管理工作。同时保留一期成立的天保中心，核定全额拨款事业编制 3 名。天保工程管理中心具体负责工程的组织实施、规划设计及日常管理工作。明确 17 个乡镇林业站为天然林资源管护站，4 个林场为天然林资源管护所，堵河源自然保护区管理局为保护区管理站。全县共计 22 个管护站（所），具体负责各区域森林资源日常管护管理工作。县天保中心设立档案室，明

确了 1 名专人负责管理工作，配备了计算机、打印机、相机、扫描仪等办公设备，按档案局标准完善了文书档案、电子档案以及音像档案。制定了《竹山县天然林资源保护工程管理办法》、《竹山县生态公益林管理办法》、《竹山县天保工程档案管理制度》等管护制度及管护措施共计 17 项，确保了工程建设有章可循。

4.2 监督管理

工程建设过程中，竹山县严格执行工程“建设目标、任务、资金、责任”四到乡镇的制度要求，积极接受上级主管部门、纪律部门、媒体舆论和社会监督，做到资源管护宣传到位、资金兑现公示到位，认真汲取社会各界提出的宝贵意见和建议。同时先后聘请“湖北省造林绿化工程监理公司”和“十堰市东森林科技有限公司”两家机构作为该县天保工程监督单位开展监理工作，通过监理查找问题，针对发现的问题进行整改，在整改过程中，对照工程建设任务进行认真排查，做到举一反三，确保工程建设任务全面完成，工程质量得到保证。

4.3 资金管理情况

按照《天然林资源保护工程财政专项资金管理办法》、《湖北省天然林资源保护工程财政专项资金管理实施细则》和《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》等文件精神，围绕工程“慎用钱”的方针，管好用好资金，“严”字当头，

全县严格按制度办事，严格按照规定支出，确保资金专款专用，坚决制止挤占、截留、挪用资金等现象发生。近两年，该县天保工程资金分别通过国家林业局、湖北省审计厅和十堰市审计局审计，未发现违规使用资金的现象。

4.4 效益监测、信息化管理情况

竹山县充分应用计算机技术、数据库技术、网络技术、地理信息系统技术，通过“天然林保护工程管理业务应用系统”，实现了 32 个工程实施机构、255 名在册在岗职工的基本信息和五险缴纳情况的信息化管理工作、通过“天然林保护工程管理业务应用系统”，将工程规划、设计、施工、验收等环节纳入一体化信息监管体系，管护落实到人、工程建设落实到山头地块，从各个环节保证工程实施质量。

有了信息系统的支持，保证了上报数据的真实性、准确性和唯一性，提高工程管理水平 and 效率。可为全县开展工程绩效考评提供支撑，为工程效益评估和监测提供依据。同时，可为上级部门的工程管理以及科学决策提供准确、详实的基础数据。

5.工程实施的经验总结与成效评估

5.1 取得的主要经验

（1）加强领导，健全机构是天保工程二期实施的保障。天保工程二期，竹山县成立了以县长为组长、相关单位负责人为成员的天然林资源保护二期工程建设工作领导小组，小

组负责工程建设的组织协调与管理工作。保留了一期成立的天然林管护管理中心，中心具体负责工程的组织实施与日常管理等工作。领导的高度重视、相关机构的统筹参与、健全的机构，以便全面开展各项工作建设任务，充分保障了二期工程的顺利实施。

（2）建章立制，规范管理是天保二期实施的前提。竹山县制定出台了《竹山县天然林资源保护工程管理办法》等17项管护制度及措施，涉及资源保护、资金管理、档案管理以及护林员考勤考核等。通过这些规章制度制定开规范工程管理，明确工程建设程序，为工程建设提供完善的制度保障，确保工程建设有章可循、有法可依，是二期工程顺利实施的前提。

（3）深入宣传，源头管理是天保二期实施的基础。天保工程二期，竹山县加大了工程宣传力度，一是制作大、小宣传牌共计458块；二是通过宣传车、电视、报纸、网络及广播等媒体，广泛宣传工程相关政策；三是每年发放约40万份宣传单，宣传防火知识。通过这些宣传措施，天保工程相关政策已经深入各村组院落，家喻户晓，工程建设良好氛围已经形成。林农充分认识到天保工程的重要性，掌握了相关政策，提高了森林管护责任意识，自觉融入管护队伍，履行管护义务，从源头上保障了天然林资源安全。因此，深入宣传，源头管理是天保工程二期实施的基础。

（4）强化管理，严格管护是天保工程二期实施的关键。竹山县根据国家、省、市、县天保工程各项规章制度，结合实际，建立一支由 416 人组成的强有力的专业管护队伍。做到管护人员、地块、责任、奖惩“四到位”制度，强化各项管理措施，督促各项责任落实，严格按制度办事，将责、权、利相挂钩，大力提升护林人员工作积极性，维护了天然林安全，确保了林业用地面积、有林地面积、活力木蓄积、森林覆盖率“四个增长”的良好局面，二期既定目标正逐步实现。因此，强化管理，严格管护是天保工程二期实施的关键。

（5）严格控制，把关质量是天保工程二期实施的重点。工程建设重点把好四个关口，即设计关、施工关、督导关、验收关。设计由具有相关资质单位进行，按要求选取地类和树种；施工严格设计进行，严禁随意变更；工程实施过程中，聘请相关资质机构为监理单位，严格督导，发现问题立即整改，确保工程质量；工程竣工由验收组统一验收，按验收结果结算工程资金。高质量工程，直接关系到二期工程建设的成败，质量高则成效好，质量低则成效差。因此，应把工程质量作为天保二期工作的重点来抓。

（6）开源节流，改燃代柴是天保工程二期实施的途径，天保二期实施以来，竹山县不断推进改灶节柴、改燃代柴的进度，减少烧柴等对森林资源的低价消耗。全县户用沼气 8.5 万户，占总户数 15.1 万户的 56.29%；生物质炉 2 万户，占

总户数的 23.53%；太阳能热水器 6 万户，占总户数的 39.74%。由于开源节流，狠抓改燃代柴，农民生活、生产用柴大幅度下降，一年可节省薪材 1.6 亿 kg，相当于节约木材 21 万 m³。因此，开源节流，改燃代柴是保护好天然林的有效途径。

（7）产业扶贫，生态文明是天保二期实施的目的。竹山县地理环境决定了经济发展在山、潜力在林，产业建设成为精准扶贫的主战场。天保二期工程建设就是要通过生态护林、发展经济林、林下种植、林产品加工，做大做强林特产业，扩宽就业岗位，增加贫困人口收入，助推贫困人口尽快脱贫致富，最终实现人、经济、社会和谐发展的生态文明。因此，产业扶贫，生态文明是天保工程二期实施的目的。

5.2 成效评估

（1）森林面积、蓄积等增长情况。天保工程二期的 5 年，全县呈现出林业用地面积、有林地面积、活立木蓄积、森林覆盖率“四个增长”的良好局面。据该县森林资源调查数据显示，全县林地面积由 432.13 万亩增长到 442.28 万亩，净增 10.63 万亩；活立木蓄积总量由 1170 万立方米增长到 1477 万立方米，净增 307 万立方米；森林覆盖率由 58.3%提高到 62.87%，增长 4.48 个百分点。林业总产值由十二五期末的 14.44 亿元增长到 2019 年的 25.3 亿元，2020 年预计为 27.8 亿元。据相关资料表明，林木每生长 1 m³ 蓄积量，大约可以吸收 1.83t 二氧化碳，释放 1.62t 氧气。竹山县新增的

182.23 万 m³ 蓄积,可吸收约 333.48 万 t 二氧化碳,释放 295.21 万 t 的氧气,森林的碳汇功能显著提升。

(2) 生态状况改善情况。林地征占用情况: 2010 年该县办理林地征占手续 17 起,面积总计 876.27 公顷;2015 年,办理林地征占手续 21 起,面积总计 73.47 公顷。2015 年林地征占手续办理总是虽较 2010 年有所增加,但征占用面积仅占 2010 年的 8.89%。

森林资源消耗情况: 2011~2015 年,省林业厅下达该县采伐计划 52 万 m³, 2011~2015 年均为 10.4 万 m³。虽然木材需求量较一期增幅较大,但通过实施禁伐天然林政策,该县实际采伐 7.1 万 m³, 累计占采伐总计划的 13.65%, 年均 2.73%。通过木材减产,将天然林停伐落实到了实处,有效维护了该县天然林资源安全。

生物多样性保护和野生动植物消长情况: 竹山县森林资源丰富,有植物资源 2327 种。属国家重点保护的野生植物 34 种,属国家一级保护的珍惜树种珙桐、光叶珙桐、红豆杉、南方红豆杉、伯乐树 5 种;属国家二级保护的珍惜树种有银杏、连香树、红豆树等 19 种。有陆生野生动物 286 种,其中国家重点保护动物的有猕猴、黑熊、香獐、斑羚等 18 种。据资料显示,2010 年至 2015 年,该县野生动植物资源总量以及国家重点保护数量未发生减少现象。

林业案件查处情况:2010 年该县共查处涉林案件 172 件,

其中林业行政案件 156 件，刑事案件 16 件。156 件行政案件中盗伐、滥伐林木类 49 件，无证经营、加工、运输木材类 56 件，非法猎捕、收购、运输野生动物类 7 件，非法征占用林地类 18 件，森林火灾类 26 件。16 件刑事案件中盗伐、滥伐林木类 8 件，森林火灾类 6 件，林地类 2 件。2015 年共查处涉林案件 154 件，其中林业行政案件 140 件，刑事案件 14 件。154 件行政案件中盗伐、滥伐林木类 47 件，无证经营、加工、运输木材类 23 件，非法猎捕、收购、运输野生动物类 10 件，非法征占用林地类 52 件，森林火灾类 8 件。14 件刑事案件中盗伐、滥伐林木类 11 件，野生动物类 3 件。案件总数有所下降，未发生重大刑事案件。

通过实施天保二期工程，该县森林资源质量得以改观，生态状况显著改善，使得森林涵养水源的能力大幅提升，带来 116.5 万千瓦的丰富水能，为南水北调工程提供了充足、优质的水源保证，同时也为该县“建生态水电大县、走绿色发展之路”奠定了强有力的生态基础。据统计，竹山县已建成 36 座大中小型水电站，水电装机突破 90 万千瓦，其中大中型水电站四座，分别事潘口水电装机 51.3 万千瓦、小漩水电站装机 5 万千瓦、松树岭水电站装机 5 万千瓦、龙背湾水电站装机 18 万千瓦。全县堵河干流水电站的梯级开发，在充分利用丰富的水能资源，化水为电、造福百姓的同时，亦可调节洪峰，减轻干旱和水涝灾害发生，有效保障了农业生

产和居民生命财产安全。全县水电产业值可达 10 亿元，已跻身全省水电能源大县。

（3）林区就业和民生改善情况。通过林特产业建设，全县以核桃、茶叶、肚倍、竹子、耳菇林等为主的林特产业基地面积达到 79.3 万亩，其中核桃基地达到 10.4 万亩，肚倍基地达到 10 万多亩，野生竹子和笋竹两用林达到 43 万多亩，林下种植药材 4.05 万亩，养殖家禽 330 万只，解决林农自身就业问题的同时，可直接带来林特产业收入 53418 万元，户均增收 1100 元，实现了林农“绿色增收”、“产业富民”；通过生态公益林政策，年发放补偿金 1371 万元，3.4 万户林农通过落实管护责任，户均收益 430 元/年；通过申报扶贫系统在列的 8000 余名精准贫困人口转化为林业生态保护员，充实全县天然林管护队伍，保障了天然林资源安全，同时为贫困人口提供就业岗位 8000 个，促进其快速脱贫致富；通过发展生态旅游，建设“湖北堵河源国家级自然保护区”、“九女峰国家森林公园”和“圣水湖国家湿地公园”三张国家级生态名片，以及其它生态景点，年旅游人数达 140.62 万人次，直接带来旅游业收入 9.28 亿元，有效拉动地方就业和社会经济增收。下一步，该县将着力对 17 个乡镇地处偏远、环境恶劣的 5.65 万贫困人口，实施生态移民问题战略，向竹房城镇带易地搬迁，鼓励农民进集镇、入城市、彻底解决其为了生存而开垦林地、砍伐林木的现状，进一步维护天然林资源

安全。

6.存在的主要问题

6.1 森林管护有待加强

管护区内很多林农对天保工程概念模糊，认知度不够，自用材管理有待加强，天然林内砍伐、放牧等现象时有发生。部分护林员虽然按时巡山，记录了巡山日志，但不能反映出具体巡山情况。

6.2 工程档案有待完善

天保工程跟踪检查中发现，部分乡镇管护站档案资料不合格。主要表现在：无目录、资料不齐、档案顺序混乱、巡山日志篇数不够内容简单、年度考核材料填写不规范等。

6.3 工程资金投入偏低

人工造林补助标准虽提升至 4500 元/ 公顷，但跟新一轮退耕还林相比差距较大。森林抚育补助仍为 1800 元/ 公顷，现在劳力成本较 2010 年上涨幅度很大，补助标准却未提升。按照国家补助标准难以满足造林和抚育费用，实施单位只能筹工投劳以节约成本、保证工程质量，一定程度上影响了实施单位工程建设积极性。

6.4 生态补偿计划偏少

竹山县地处南水北调中线工程重要水源区，集体和个人所有的国家和地方生态公益林 131.26 万亩，仅占全县林地面积 429.48 的 30.56%，与竹山县这一生态区位严重不符。同

时，各管理级别之间公益林补偿标准低且差距较大，浙江、广东等省每亩补助达到了 30~80 元，而湖北还停留在 15 元以内。因受计划限制，划进生态公益林补偿的农户与未划进的农户之间存在攀比心理，存在一定的矛盾隐患。

6.5 天保工程基层管护站（所）基础设施亟待改善

竹山县天保工程区管护站点、道路、职工住房、通讯、饮用水、用电等生产生活基础设施严重滞后，17 个管护站目前有 6 个无站房，5 个管护所管护面积最大，所辖 20 管护点的房屋已成危房，存在较大的安全隐患，基层职工的生产生活条件十分艰苦。

7.对策

（1）继续实施生态公益林补偿，提高补偿标准。继续实施生态公益林补偿工作，在现有 131.25 万亩的基础上新增 117.15 万亩，将该县 248.4 万亩宜纳入生态公益林的林地全部纳入生态补偿范畴。同时，建议将公益林补偿现有标准国家级 197.25 元/公顷、省级 116.25 元/公顷、县级 15 元/公顷统一提升至 30 元/公顷。

（2）加大工程技术培训力度。天保二期工程同一期相比，工程建设内容增加了，技术标准和手段提高了，为保证工程建设任务完成，各地都要有一批熟练掌握工程建设相关技术人员。因此，建议省林业厅加大技术培训力度，确保工程建设任务圆满完成。

（3）加大林业产业扶持力度。近年来，竹山县充分利用林地资源，大力发展林下种植和林特产业。涌现出了湖北圣水茶场有限责任公司、湖北强生园生物油脂有限责任公司以及湖北神农妙莲天香有限责任公司等一批林业产业化龙头企业。因我县财力有限，建议省林业在项目和政策上给予扶持，以确保企业蓬勃发展，真正实现产业富民。

（4）加强基层管护站（所）基础设施和队伍建设。竹山县 22 个管护站和 6 个管护站无办公用房，5 个管护所的 20 个管护点房屋亟待修缮。建议省局加大基础建设投入力度，切入政策和项目资金，扶持我县基层管护站（所）体系建设。同时，充实基层护林人员，壮大管护力量，尤其增加基层站（场）力量，加大执法力度，提高政社性支出公检法司人员经费补助标准，确保管护工作顺利、高效运转。(程平)