

浅谈四川天保工程基层实施单位森林管护能力建设

冯凉¹ 余波² 冯彬³

(1. 四川省天然林保护工程管理中心, 四川 成都 610081;

2. 四川省林业工作站, 四川 成都 610081;

3. 资中县龙江片区林业工作站, 四川 资中 641216)

摘要: 保护森林资源是天然林资源保护工程(简称天保工程)的核心内容,森林管护是最根本的手段。通过对四川省天保工程森林管护实施情况进行总结和分析,结果表明,全省呈现出森林管护对象复杂、管护主体多样及管护难度大的特点,针对现状,探讨出基层森林管护实施单位和森林管护员的能力建设方向和思路。

关键词: 天保工程; 森林管护; 能力

中图分类号: S7-9 文献标识码: A 文章编号: 1003-5508(2015)01-0082-03

1 天保工程森林管护目标与任务

根据天保工程二期四川省实施方案,天保工程二期建设的总体目标是:实现森林资源从恢复性增长进一步向质量提高转变,生态状况从逐步好转进一步向明显改善转变,林区经济社会发展由稳步复苏进一步向和谐发展转变。天保工程的核心是保护森林资源,维护国家生态安全,努力构建长江上游、黄河上中游地区稳定的森林生态屏障。天保工程森林管护工作是实现保住森林、促进森林资源增长的最根本手段。森林管护的具体目标:一是保护林地林木资源,打击乱砍滥伐、偷砍盗伐、侵占林地等违法行为;二是保护生物多样性,打击乱捕滥猎、乱采滥挖等破坏野生动植物违法行为;三是加强森林防火和有害生物防治,减少森林损失,促进森林健康。

四川全省天保工程二期森林管护面积1 771万 hm^2 ,其中国有林1 216.8万 hm^2 、集体公益林554.2万 hm^2 。通过加强森林管护,使这部份森林得到有效保护,更好发挥森林生态效益、社会效益和经济效益。

2 森林管护的主要特点

2.1 管护对象复杂

天保工程国有林管护对象包括公益林和商品

林。集体公益林管护对象涉及国家级公益林和省级公益林,国家级公益林又分为一级公益林、二级公益林和三级公益林。国有、集体和个人所有各级别公益林的保护管理政策有较大差异,需要在管护工作中区别对待。如,禁止在国家级公益林地开垦、采石、采沙、取土,禁止将公益林改造为商品林;除国务院有关部门和省级人民政府批准的基础设施建设项目,不得征收、征用、占用一级国家公益林地;一级国家公益林原则上不得开展生产经营活动,严禁林木采伐行为;一级国家公益林不纳入森林抚育范围;在不破坏森林生态系统功能的前提下,可以合理利用二级国家公益林的林地资源,适度开展林下种植养殖和森林游憩等非木质资源开发与利用,可以进行抚育和更新性质的采伐;三级国家公益林应当以增加森林植被、提高森林质量为目标,加强森林资源培育、科学经营、合理利用等^[1];省级公益林按照三级国家级公益林保护。在商品林管理中,要严格执行森林限额采伐政策,停止天然林商品性采伐。

2.2 管护主体多样

由于管护对象不同,决定了管护主体的多样性。国有林管护主要由国有林业单位及职工承担,国有林业单位包括国有重点森工企业、国有林场(森林经营所、飞播站)、地方小型采伐企业、自然保护区等。集体和个人所有的公益林主要有两类管护主体,一是林权到户的,由农户自主管护或委托管护;二是集体林权“分股不分山、分利不分林”的,由集

收稿日期: 2014-11-03

作者简介: 冯凉(1965-),男,教授级高工,主要从事天保工程管理与技术工作。

体林经济组织聘请专职、兼职管护人员实施管护或村民轮流管护。

2.3 管护难度大

全省森林管护面积分布在除成都市城区外的全省区域,涉及 206 个县局级实施单位,森林管护条件普遍艰苦、管护难度大。

对于国有林,主要表现为管护对象普遍位于山高坡陡边远地段。全省国有林管护面积分布在 171 个县(市、区)、28 户重点森工企业、2 个国家级自然保护区,共涉及 201 个县局级实施单位。四川现存国有林主要分布在西部地区和盆周山区的山体中上部和沟尾,且海拔高。如,在大巴山脉南坡,山地暗针叶林带分布于海拔 2 000 m 以上的山地上部^[2];位于我省西部的甘孜州道孚林业局,局总部所在地县城海拔 2 980 m,管护的国有林分布在 2 600 m ~ 4 100 m 高山峡谷区,山高坡陡,人烟稀少,森林管护工作和生活条件十分艰苦。同时,因为国有林资源丰富,“大材、好材”多,也是违法分子惦记的地方,管护压力大。

对于集体公益林,主要表现为分散,林农镶嵌交错。据四川省天保中心初步统计,全省 554.2 万 hm^2 集体公益林,涉及 21 个市(州)、168 个县(市、区)、3 763 个乡(镇)、589 万农户、约 2 400 万人。内地不少地方一个农户涉及的公益林补偿面积不足 0.067 hm^2 。如,资中县集体和个人所有公益林 9 905 hm^2 ,涉及 33 个乡(镇)、393 个村、3 626 个村民小组、33 万农户,户均公益林面积 0.03 hm^2 ,高度分散,管护难度大。

3 森林管护能力建设

基于实施天保工程森林管护工作的关键环节是县(森工局)级、乡镇(林场)级等基层森林管护实施单位和基层森林管护人员的实际,以及四川天保工程管护对象复杂、管护主体多样及管护难度大的特点,基层实施单位和森林管护人员应高度重视森林管护能力建设,确保实实在在管护和有效管护,实现森林管护目标。

3.1 基层森林管护实施单位能力建设

3.1.1 森林管护组织管理能力

在现有国家天保工程森林管护政策框架下,需要进一步完善基层实施单位森林管护组织管理体

系。其重点:一是实行政府行政首长负责制。主要以签订目标责任书形式实现。县级实施单位的人民政府除与市(州)人民政府签订天保工程目标责任书外,还应与乡(镇)人民政府签订天保工程目标责任书,将森林管护作为其重要内容,落实森林管护政府责任。同时,县级林业主管部门也应分别与市(州)林业行政主管部门、乡(镇)林业工作站签订目标责任书,落实部门责任。二是成立管理机构。县(森工局)、乡镇(林场)要成立天保工程领导小组,负责研究解决重大问题、协调重大事项,下设办公室负责日常工作。办公室一般设在县林业行政主管部门、乡(镇)林业工作站(林场)。森林管护管理机构一般由上述机构替代。三是建立协作互动机制。就县级林业行政主管部门内部而言,天保工程森林管护涉及资源林政管理、森林公安、森林防火、森林病虫害防治、天保工程管理等部门,由于各部门职责和权限不同,以及森工企业局、国有林场等森林管护实施单位无执法权等,因此,应针对森林管护建立起职责明确、反应快速、行动有力的协作联动机制。一方面建立基层森林管护实施单位和森林管护人员为主体的现场管护队伍,深入到林区、山头地块开展常年性巡山护林工作,贴近群众宣传天保工程政策及相关法律法规,及时发现、制止并报告违法事件。另一方面依托资源林政管理、森林公安等部门,开展林政执法;依托森林防火、森林病虫害防治部门开展相关处置工作。二者既分工又紧密结合,形成强大森林保护网络和保护能力。

3.1.2 制定森林管护年度实施计划

由于管护面积、国有单位及职工、林权权利人、相关政策规定等发生变化,需要依据实际制定森林管护年度实施计划,作为组织实施森林管护、管护费支出和检查验收的依据。重点内容:一是划定管护责任区。县级等实施单位将管护任务落实到山头地块,按照沟系或行政区域,划分管护责任区。二是落实管护人员。按照管护责任区管护面积、交通条件、森林火险等级、管护难易程度等因素,将管护责任区落实到管护人员。三是确定管护模式。县级等实施单位根据管护区森林分布及地理特点,对不同区域和地段,采取不同的森林管护方式。国有林可以采取封山设卡、专职管护、分片管理、专职管护、企地协作管护、家庭林场管护等模式。集体林可采取林农自主管护、家庭托管、分级公共专职管护、社区共管

等模式。积极探索向社会力量购买国有林和集体公益林的管护服务。四是明确管护费的使用与管理。国有林管护费专项用于管护国有森林资源所发生的各项经费支出,主要包括森林管护的人员经费、公用经费、相关设施建设维护和设备购置费等,重点保障森林管护人员的工资性支出。集体和个人所有的地方公益林管护费补助用于集体和个人管护省级公益林的补助支出^[3]。

3.1.3 健全管护制度

在认真贯彻执行国家和省森林管护要求基础上,基层实施单位应根据当地实际情况,建立完善包括巡山制度、监督制度、考核制度、奖惩制度、责任追究制度等在内的森林管护制度、办法,并严格执行。签订管护协议书是落实森林管护制度的重要举措,县(森工局)或乡镇(林场)等基层实施单位与下一级实施单位或一线森林管护人员每年签订管护责任协议书或管护责任书,明确管护范围、面积、责任、期限、措施和质量要求,管护费支付、奖惩等内容,合计签约管护面积,不小于天保工程二期实施方案确定的管护面积。

3.1.4 完善管护设施设备

管护设施设备是有效开展森林管护的必备条件,基层实施单位应高度重视。一是设置管护标牌。在道路沿线和区域显著位置,修建相对耐久的天然林保护宣传标牌和管护责任区碑牌,每个县级实施单位范围内应有一块以上的标有天保工程字样的宣传牌,每个管护责任区应设立包括管护范围、面积、示意图、管护责任人姓名、联系方式等内容的管护责任区碑牌。在国家级和省级公益林重点分布区域,还应当设立公益林标牌,标明公益林的地点、四至范围、面积、林权权利人、管护责任人,保护管理责任和要求、监管单位、监督举报电话等内容^[1]。二是建设森林管护站(点)。应根据森林分布、交通条件、结合生产经营,统筹合理布局森林管护站(点)。国有林区可以通过修建或租赁固定房舍作为管护站(点);集体林区可单独建站或设在乡镇林业站,也可以利用集体林经济组织或林权权利人自有房舍解决。森林管护站除有站牌外,在室内或室外墙上或专栏中应有天保工程森林管护相关内容,如,管护站职责、管护人员职责、管护范围分布图、管护责任区、管护责任人与照片、考勤表等。三是为基层管护站(点)提供必要的交通工具和通讯设备,以满足管

护工作生活和应对紧急、突发事件需要为度。四是积极建设远程、智能森林管护管理信息系统。利用“3S”技术等现代科技成果,积极建设远程、智能森林管护管理信息系统,通过语音、视频、图片、短信等及时现场报告情况,努力达到森林管护全覆盖、全天候、高效率、省人力的目的。

3.1.5 强化森林管护其它基础工作

指导、督促集体林经济组织落实集体公益林管护工作,协助相关部门依法查处破坏森林资源案件,开展森林管护相关业务技能培训,开展年度森林管护自查工作,建立完善森林管护技术与管理档案等。

3.2 森林管护人员能力建设

3.2.1 明确管护职责

森林管护人员职责主要包括:宣传天然林资源保护政策和有关法律、法规;制止盗伐滥伐森林和林木、毁林开垦和侵占林地的行为,并及时报告有关情况;负责森林防火巡查,制止违章用火,发现火情及时采取有效控制措施并报告有关情况;及时发现和报告森林有害生物发生情况;制止乱捕滥猎野生动物和破坏野生植物的违法行为,并及时报告有关情况;阻止牲畜进入管护责任区毁坏林木及幼林;及时报告山体滑坡、泥石流、冰雪灾害等对森林资源的危害情况^[4]。及时报告并制止管护区毒品原植物种植并协助铲除。

3.2.2 夯实履职业务能力

作为森林管护人员,应深入学习森林法及实施细则、四川省天然林保护条例、天保工程森林管护管理办法、公益林管理办法等法律法规和政策,学习野生动植物识别与保护等级、林木采伐、森林防火、有害生物防治等相关政策与知识。主动了解掌握在管护责任区范围内,可能出现的商品林采伐、自用材采伐、森林抚育、低效林改造、林下资源开发、林地占用征收、森林旅游等工程项目或活动的实施范围、合法审批手续,并学习相关政策,为进行重点巡护提供坚实支撑。

3.2.3 训练应对突发事件能力

森林管护属于野外工作。首先,应树立“安全第一”的意识,切实保障人身安全。其次,应加强应对野外突发事件能力训练,如:应对野生动物袭击,违法分子攻击,泥石流、滑坡、滚石、暴雨等自然灾害,森林火灾,以及发生危险后的自救等处置能力。

(下转第27页)

- predation by least weasels (*Mustela nivalis*) on feeding behavior of field voles (*Microtus agrestis*) [J]. *Evol. Ecol.* 2003, 17(5): 477 ~ 489.
- [25] Berdoy M and Macdonald D W. Factors affecting feeding in wild rats [J]. *Acta Ecol.* 1991, 12(1): 261 ~ 279.
- [26] Blanchard R J, Blanchard D C. Antipredator defensive behaviors in a visible burrow system [J]. *J. Comp. Psychol.* 1989, 103(1): 70 ~ 82.
- [27] Epple, Gisela; Mason, J. Effects of predator odors on feeding in the mountain beaver [J]. *J. Mamm.* 1993, 74(3): 714 ~ 722.
- [28] Dielenberg R A, Carrive P, McGregor I S. The cardiovascular and behavioral response to cat odor in rats: unconditioned and conditioned effects [J]. *Brain Research* 2001, 897(2): 228 ~ 237.
- [29] Takahashi L K, Nakashima B R, Hong H et al. The smell of danger: a behavioral and neural analysis of predator odor-induced fear [J]. *Neurosci Biobehav Rev* 2005, 29(8): 1157 ~ 1167.
- [30] Bian J, Wu Y, Liu J. Breeding behavior under temporal risk of predation in male root voles (*Microtus oeconomus*) [J]. *J. Mammal* 2005, 86(5): 953 ~ 960.
- [31] Zhang J X, Cao C, Gao H et al. Effect of gender and age on the response of the ratlike hamster (*Cricetulus triton*) to predator odor (in Chinese) [J]. *Journal of Ethology* 2004, 22(2): 161 ~ 165.
- [32] Heikog. Behavioural and physiological responses of naive European rabbits to predator-odor [J]. *Animal Behaviour* 2005, 70(4): 753 ~ 761.
- [33] Takahashi L K, Hubbard D T, Lee I et al. Predator odor-induced conditioned fear involves the basolateral and medial amygdala [J]. *Behav. Neurosci* 2007, 121(1): 100 ~ 110.
- [34] Apfelbach R, Blanchard CD, Blanchard RJ. The effects of predator odors in mammalian prey species: A review of field and laboratory studies [J]. *Neurosci Biobehav Rev* 2005, 29(8): 1123 ~ 1144.
- [35] Apfelbach R, Wiest H, Vasilieva N A. Ferret (*Mustela putorius furo*) odor affects the estrous cycle in Campbell's hamster females (*Phodopus campbelli*) [J]. *Wiss. Mitt. Niederoesterr. Landesmuseum* 2001, 14: 147 ~ 152.
- [36] Griffin A S, Evans C S. Social learning of antipredator behaviour in a marsupial [J]. *Animal Behaviour* 2003, 66(3): 485 ~ 492.
- [37] Rahbek C. Captive breeding—a useful tool in the preservation of biodiversity [J]. *Biodiversity and Conservation*, 1993, 2(4): 426 ~ 437.

(上接第 84 页)

第三 根据实际需要携带轻便、实用的工器具及必需的药品。

3.2.4 认真履行管护职责

森林管护人员应当认真履行森林管护协议书或责任书规定的职责,完成任务并达到质量要求。每个月巡山 22 天以上。

国有林业职工管护员应有巡山记录。集体林经济组织聘请的护林员要有巡山记录,质量要求可略低。林农自主管护的可暂不作要求。

依据森林管护人员职责,巡山记录应当清楚描述的主要信息和内容包括:管护人员姓名、巡山起止时间、巡山线路;对进入管护责任区范围内的车辆、行人进行安全防火知识宣传情况;有无发现和及时报告、制止乱砍滥伐林木、毁林开垦、侵占林地、乱捕滥猎野生动物和破坏野生植物的违法行为;有无发

现和及时报告、采取有效措施控制森林火情、病虫害、牲畜毁坏林木情况;有无发现并报告后,上级组织答复或处理情况等。巡山记录不能代写、后期补写、编造,也不能出现诸如“一切正常”等过于简单记录。有关巡山记录等森林管护资料应当及时整理,送交单位归档。

参考文献:

- [1] 国家林业局. 财政部国家级公益林管理办法[S]. 林资发[2013]71号.
- [2] 《四川森林》编辑委员会. 四川森林[M]. 北京: 中国林业出版社, 1992: 61.
- [3] 财政部. 国家林业局天然林资源保护工程财政专项资金管理办法[S]. 财农[2011]138号.
- [4] 国家林业局天然林资源保护工程森林管护管理办法[S]. 林天发[2012]33号.