

洪湖东荆河堤防“两林”发展现状及对策

刘伦华

(湖北省汉江河道管理局洪湖东荆河管理总段,湖北 洪湖 433201)

[摘要] 结合洪湖东荆河管理总段防浪林和护堤林的发展现状,分析堤防部门“两林”发展存在的问题及原因:“两林”定性不合理,管理体制落后,林业品种退化,林木发展投入不足,缺乏灵活优惠政策等,提出促进“两林”科学发展的对策:实行堤防部门森林分类经营改革,合理划定生态防护林和商品用材林,改革传统管理体制,向多元化发展,引进非公有制林业经营形式,层层设立专门林业科研机构,争取国家速生林基地建设工程项目,制定更具体、更优惠、更宽松的林业发展政策。

[关键词] 堤防 林业体制 防浪林 护堤林

[中图分类号] TV871

[文献标识码] B

[文章编号] 1003-951X(2004)03-0012-03

1 洪湖东荆河堤防“两林”概况及作用

“两林”是堤防部门防浪林和护堤林的简称。洪湖东荆河的“两林”分堤内和堤外两条林带,沿堤长91.05 km。现有林地面积约479 hm²,林木483 140株,木材蓄积量20 349 m³。主要树种为水杉、山杉、旱柳、池杉、意扬等。其中水杉面积约158 hm²,林木247 917株,木材蓄积量9 428 m³;山杉面积约26 hm²,林木72 276株,木材蓄积量1 825 m³;旱柳面积约95 hm²,林木39 826株,木材蓄积量5 264 m³;池杉面积约14 hm²,林木24 880株,木材蓄积量2 072 m³;意扬面积约186 hm²,林木98 241株,木材蓄积量1 760 m³。

“两林”是堤防工程的重要组成部分,被称为堤防的“左膀右臂”,发挥着巨大的社会综合效益:①防洪效益。堤外防浪林和堤内护堤林都是通过涵养水源,防止水土流失来保护堤防,同时通过汛期林木阻挡分流、降速消能以达到减轻水流对堤身的冲刷作用的目的。②生态环保效益。③经济效益。每年定期对少量林木进行更新采伐,以获取一定林业收入,用于“两林”的营造、病虫害的防治、护林防火等林业发展事业。

2 洪湖东荆河堤防“两林”发展存在问题及原因

随着社会的进步和时代的发展,堤防部门“两林”的发展已逐渐暴露出许多问题,越来越不适当当前形势发展的需要。

2.1 “两林”定性不合理

洪湖东荆河的“两林”一直属于生态防护林性质,其主要作用是防风浪和保护堤防。由于生态防护林是国家明确限制采伐的对象,因此堤防部门只能大面积造林,而不能相应进行大面积的更新采伐,无法实现林木品种的逐步更新换代。同时,由于少量的林木更新收入,完全不能弥补每年因堤防管理而造成的巨大资金缺口,因此水利堤防部门“以林养堤”的政策也无法得到实现。

2.2 管理体制单一 经营机制不活

洪湖东荆河对“两林”的管理,虽然在1989年已由过去的群管分成体制改革为现在的专管专营体制,但仍然采取传统的集体所有制管理办法和粗放的经营管理模式,职工平均主义、大锅饭思想严重,责任心不强,效率不高。主要原因是:①职工思想观念落后,“捧着金饭碗讨饭吃”,没有进取心,没有创新精神,不敢走出去,不敢引进来。此外职工“足不出户”、“坐井观天”,信息较为闭塞,对国家林业发展形势认识不足,站得不高,看得不远。②国家林业政策未放开,条条框框多。如林业并未按生态林和用材林划分,民营资本投资林业、采伐树木手续相当复杂,影响了经营者投资林业的积极性。③缺乏林业专门管理机构或人员。洪湖东荆河管理总段(以下简称“总段”)林业工作历来都是由工作人员兼职管理。

2.3 林业品种退化 经济价值较低

占林地面积61.2%的水杉、山杉、旱柳、池杉等

[作者简介] 刘伦华(1970—),男,湖北洪湖人,经济师,从事水利堤防经营管理工作。

都是 20 世纪六七十年代推广的品种,经过几十年的反复繁殖,已逐渐退化,表现为:①生长周期较长,一般在 20~25 年以上;②存活率较低,病死现象严重,当年存活率 85%,周期平均存活率 75%;③材质较差,市场需求量小;④经济价值较低。以种植水杉、山杉、旱柳和池杉这 4 个退化品种为例,如果种植近 10 年来才引进的意扬品种,扣除成本、税收和费用后,单位面积土地年创利润是前述 4 个退化品种树木的 2.2 倍。

2.4 林木发展投入不足

主要表现在以下方面:①林业生产管理经费少。20 世纪 90 年代以来,总段平均每年林业支出为 216 555 元,全靠总段自创收入来解决。②科技含量低。缺乏先进的管理设备、管理技术,也没有引进优良品种。③大面积的空白林地无力改造。林木发展投入不足的主要原因是林业经费来源少:上级没有任何林业方面的经费下拨,国家对堤防部门生态公益林的扶持资金无法到位;堤防部门经费来源少。总段现有干部职工 150 人,每年人员经费达 225 万元,如果加上公用经费、堤防管理经费等每年全段总开支为 295 万元。而有保障的收入只有 183 万元,其中上级人员经费拨款 90 万元,经营创收 50 万元,林业收入 33 万元(平均每年林业收入为 331 545 元),人员分流节支 10 万元。收支相抵,资金缺口为 112 万元。

2.5 林业税费较重

如林业部门的砍伐证费(24 元/m³),财政部门的林业特产税(林业销售收入 8%),以及有关部门的林业管理费等。每年总段缴纳的上述费用近 10 万元,占年均林业销售毛收入的 30%。

2.6 缺乏林业加工业

堤防部门只有单一的林木种植、销售,没有开创林业的加工工业。

3 洪湖东荆河堤防“两林”发展对策和建议

一个国家要保持良好而稳定的生态系统,为国民经济和社会可持续发展提供生态保障,森林覆盖率应当达到或接近 30%,并且要求森林分布均匀,结构合理稳定。而我国森林覆盖率仅为 16.55%,人均占有森林面积和蓄积量仅为世界平均水平的 20%和 12%,生态建设任务艰巨。从林产品需求看,今后 50 年,仅按现在年均资源实际消耗量 3.7 亿 m³ 计,至少需要 185 亿 m³,是现在森林资源总量的 1.6 倍。“中国的森林为了生态保护的目,一棵树不砍伐也不够;为了用材的目的,一棵树不留也维持不了几年。”在首届中国林业与林业可持续发展国

际研讨会上,国家林业局局长周生贤形象地描述了我国林业的现状,这表明来自生态保护和林木需求的两大压力形成了对林业的巨大挑战。^[1]

因此,根据我国林业的现状以及来自生态保护和商品林木的巨大需求,证明我国林业存在着巨大的发展空间。而对于林业资源极为丰富的堤防部门来说,无疑是一个千载难逢的机遇。

3.1 实行森林分类经营改革,全面规划,科学定性,合理划定生态防护林和商品用材林

堤防部门生态防护林以生态效益为主,经济效益为辅,实行生态林的管理办法,严格控制砍伐量;商品用材林以经济效益为主,同时兼顾生态效益,实行企业化经营管理,放开放宽林木砍伐限制,鼓励引进优良树种,有计划、有步骤地实施林业品种的全面更新换代,充分利用现有的土地资源。

据分析,如果将洪湖东荆河现有 4 个落后树种分期分批全面更新为意扬等优良树种,按意扬单位面积土地年创利润是前述 4 个退化品种树木的 2.2 倍计,则 293 hm² 更新面积土地每年可增创利润 540 831 元。具体可以这样划分:堤外 20 m 为生态防浪林(特殊地段可扩大范围),20 m 以外全部为商品用材林;堤内 10 m 为生态护堤林,10 m 以外为商品用材林。

3.2 改革传统管理体制,向多元化发展,引进非公有制林业经营形式

日前公布的《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》(以下简称《决定》)中明确提出,今后国家将鼓励各种社会主体跨所有制、跨行业、跨地区投资发展林业。凡有能力的农户、城镇居民、科技人员、私营企业主、外国投资者、企事业单位和机关团体的干部、职工等,都可以单独或合伙参与林业开发。国家将加强对林业发展的金融支持,减轻林业税费负担,进一步明确非公有制林业的法律地位,切实落实“谁造谁有、合造合有”的政策,从政策引导、资金支持上,鼓励非公有制林业发展。^[1]

根据《决定》精神,堤防部门完全可以向多元化经营发展,引进非公有制经营形式。同时依据市场,调整思路,全面实施以林业产业化为主的堤防经济发展战略,建立育苗、造林、销售、加工一条龙的林业种植、加工产业链。①引进民营资本,拍卖林地经营权,实行个人投资或股份制投资的经营管理形式。②实行林地租赁、承包等方式经营管理,内部职工或社会人员均可参加。③引进民营资本,建立林业深加工、深加工工业。为确保成功地引进非公有制经营形式,同时能有效地实施堤防建设与管理,堤防部门可以制定相关管理办法。

3.3 建议设立专门的林业机构和人员 强化对堤防部门林业的管理

各级堤防部门要专门设立堤防林业局、林业科、林业专管员等机构和编制,以便实行“两林”的专业研究、开发和管理,促进“绿色通道”建设和林业产业化建设,把堤防部门的“两林”变成名副其实的“绿色银行”。

3.4 发挥自身优势 积极争取国家速生林基地建设工程项目

根据森林多种功能主导利用的原则,国家有关部门实施了重点地区速生丰产用材林基地建设工程。该工程是一项以经济效益为主,兼有生态功能的基础产业工程,是解决木材和林产品的供应问题,实施主体是各类企业,具体运作将以市场需求为导向,采取以市场融资为主,政府适当投入的机制。据介绍,速生林基地建设主要规划在400mm等雨量线以东,整个工程建设期为2001~2015年,将建成速生林1333万 hm^2 ,每年可提供木材13337万 m^3 ,能够提供国内生产用材需求量的40%。^[1]

洪湖东荆河管理总段作为堤防部门有着独特的优势:①现有土地资源丰富。总段现有林地确权划

界面积609 hm^2 ,如果除去管理用地,宜林面积约达597 hm^2 ,占林地确权划界面积的98%,且林地集中呈带状,便于规模化发展,便于管理,便于运输。②气候暖湿,洪湖东荆河正处江汉平原,多年平均降雨量为700~1000mm,位于400mm等雨量线以东。③土壤结构合理,含水量不大,且林地地势略高于当地农业生产线,易于排水。④有一批有管理经验的林管人员和管养哨棚等设施。因此总段必须发挥自身独特优势,抓住机遇,积极争取国家速生林基地建设工程项目。

3.5 建议政府有关部门对堤防林业制定更具体更优惠的相关政策

政府要对堤防林业制定更具体、更优惠的相关政策,如减免部分林业税费,放宽商品用材林采伐指标,简化林地转让、租赁手续,提高工作效率,稳定林业经营权,切实加大对堤防生态公益林的国家财政投入等,以促进堤防部门林业的科学发展。

[参考文献]

[1] 闫志强.我国林业利用民间资本提速[N].今日信息报,2003-11-04(1).

(收稿日期 2003-12-02 编辑 梁志建)

(上接第1页)政措施推动节水的做法不同,节水型社会的本质特征是建立以水权、水市场理论为基础的水资源管理体制,充分发挥市场在水资源配置中的导向作用,形成以经济手段为主的节水机制,不断提高水资源的利用效率和效益。

第三,建设节水型社会的主要措施有:通过制订流域和区域水资源规划,明晰初始水权,确定水资源的宏观控制指标和微观定额指标,明确各地区、各行业、各部门乃至各单位的水资源使用权指标,确定产品生产或服务的科学用水定额,综合运用法律、行政、工程、经济、科技等多种措施,保证用水控制指标实现,通过调整经济结构和产业结构,建立与区域水的资源承载能力相适应的经济结构体系,建设水资源的配置和节水工程,建立与水资源优化配置相适应的水利工程体系,特别注意运用经济手段,发挥价格对促进节水的杠杆作用,通过制定规则,建立用水权交易市场,实行用水权有偿转让,引导水资源实现以节水、高效为目标的优化配置。

第四,无论是水资源短缺的地区还是水资源丰富的地区,都需要建设节水型社会,提高水资源的利用效率和效益。水资源作为重要战略资源,应该得到合理、高效使用,浪费水资源不仅造成局部地区水

资源供需矛盾和水污染加剧,也增加了经济社会的发展成本,包括取水耗水成本和水污染处理成本等。要积极探索建设节水防污型社会。

第五,建设节水型社会需要政府的大力推动,需要社会的广泛参与和支持。要建立政府调控、市场引导、公众参与的节水型社会管理体制,推进流域和城乡水资源一体化管理。充分发挥政府在节水型社会建设中的主导作用,加强组织协调和政策、资金支持,做好经济社会发展规划、水资源优化配置方案、总量控制和定额管理、水市场交易规则等制度体系建设,并通过法律手段和行政措施予以落实,为节水型社会建设提供体制和机制保障。要切实保障公民特别是困难群体的基本生活用水权利和用水安全,保障生态用水和环境用水。鼓励公众广泛参与水资源管理,促进节水的社会化。

当前,我国经济发展势头良好,水利受到国家和全社会的高度重视,面临极好的发展机遇,也面临着严峻的挑战。我们要按照“三个代表”重要思想和科学发展观的要求,贯彻落实中央人口资源环境工作座谈会的精神,大力推进节水型社会建设,以水资源的可持续利用保障经济社会的可持续发展。

(收稿日期 2004-03-22 编辑 徐广生)