

文章编号: 1000-5692(2005)02-0151-06

# 浙江省淳安县生态公益林管护模式分析及相关问题

余国信, 蔡良良, 余启国, 张盛剿

(浙江省淳安县林业局, 浙江 淳安 311700)

**摘要:** 实行森林分类经营后, 生态公益林采取怎样的管护模式, 如何管护, 已成为林业生产中的热门话题。以淳安县生态公益林管护模式研究为背景, 分别论述村委统一管护、村与村联合管护、乡镇统一管护、家庭管护、村老年协会管护及国有林场管护等六大管护模式的具体做法、适应性及群众对该模式的评价, 并对当前生态公益林管护中普遍存在的问题进行了解剖, 同时对如何提高公益林的管护质量, 促进生态公益林综合效益的发挥提出建设性建议。表1参7

**关键词:** 森林经理学; 生态公益林; 管护模式; 评价; 淳安县

**中图分类号:** S750; F326.20 **文献标识码:** A

淳安县位于浙江省的西北部, 土地面积为44.3万 $\text{hm}^2$ , 其中林业用地面积35.0万 $\text{hm}^2$ , 有林地面积25.3万 $\text{hm}^2$ , 森林蓄积833.4万 $\text{m}^3$ , 森林覆盖率65.8%。境内的千岛湖, 水域面积5.6万 $\text{hm}^2$ , 库容178亿 $\text{m}^3$ <sup>[1]</sup>, 属国家一级水体, 是杭嘉湖一带的重要饮用水资源, 而新安江电站是华东电网的重要电力资源。2001年, 按照国家林业局有关森林资源分类经营的要求, 淳安县根据经营目的的不同对全县森林进行重新区划, 共划分生态公益林13.8万 $\text{hm}^2$ , 占林业用地面积的39.4%, 其中国家级12.3万 $\text{hm}^2$ , 占公益林面积的89.1%, 省级1.3万 $\text{hm}^2$ , 占公益林面积的9.7%, 县级1.621万 $\text{hm}^2$ , 占公益林面积的1.2%。

## 1 研究方法

### 1.1 调查方法

2004年5~6月, 我们开展了生态公益林管护现状调查。研究内容主要为管护模式、管护效果、护林员的产生、护林员的管理及群众的综合评价。研究单位以村为主。调查研究步骤<sup>[2]</sup>: 首先, 成立15个调查组, 对全县的生态公益林进行逐村调查; 其次, 在查清各种管护模式的村数和面积的基础上, 对面积在200 $\text{hm}^2$ 以上的村, 按不同管护模式的比例进行随机抽样确定具体的研究单位, 对村数、面积较少的模式, 以面积较大的2~3个村为研究单位; 最后, 对抽取的45个研究单位, 1.9万 $\text{hm}^2$ 公益林, 分成3个组进行调查。调查采用个案研究与问卷调查相结合的方法逐个进行。问卷涉及管护模式、管护效果、护林员的产生方法、护林员的管理和综合评价的好、中、差等15个选项。其程序是: 每进入一个研究单位, 立即招集12~15人(村委以上干部不参与)的小型访谈会, 首先由各村民自主完成问卷的答题, 然后进行个案访谈。访谈中调查者只提问和倾听, 而不进行任何评价,

收稿日期: 2004-07-05; 修回日期: 2004-10-22

作者简介: 余国信, 高级工程师, 从事林业技术推广工作。E-mail: lin2446@163.com

最后对收集到的 637 份问卷和访谈资料进行汇总、统计和分析 (表 1)。

## 1.2 评价方法与过程

对各种调查因子的评价采用问卷分析 (表 1) 与现场个案访谈相结合的方法进行。其步骤是: 当一个研究单位的问卷收齐后, 立即进行初步统计, 针对较为突出的因子, 现场进行个案访谈, 并做好笔记。如从一个村的统计情况看, 对调查因子中的“护林员产生方法”表现有明显“意见”, 那么针对这个因子就要进行现场访谈。要问清为什么这样产生不合理, 应该如何产生较好等问题, 让群众自己说话, 自己评价, 调查者只记好笔记, 最后进行汇总、记录整理和分析评价。

表 1 淳安县生态公益林管护模式调查因子统计分析

Table 1 Statistics of management and protection patterns about ecological public forest in Chun'an County

管护模式	调查单位/个	调查面积/hm <sup>2</sup>	管护模式			管护效果			护林员产生方法			护林员的管理			综合评价			收回问卷/份
			好	中	差	好	中	差	好	中	差	好	中	差	好	中	差	
A1 村委指定	11	3 706	32	96	29	30	96	31	21	31	105	19	46	92	27	87	43	157
A2 村委兼职	7	2 489	7	46	43	7	71	18	7	16	73	5	5	86	5	34	57	96
A3 招标产生	9	3 456	69	39	21	77	29	23	62	39	28	73	34	22	68	40	21	129
A4 自己报名	5	1 431	23	36	10	54	8	7	37	18	14	46	17	6	47	16	6	69
B1 地势简单	2	515	18	8	2	11	12	5	13	11	4	11	11	6	10	14	4	28
B2 地势复杂	2	509	6	13	10	6	13	10	7	15	7	7	18	4	5	11	13	29
C	2	1 789	9	14	7	8	16	6	3	8	19	4	16	10	5	14	11	30
D	2	642	8	12	7	6	11	10							8	13	6	27
E	2	437	10	13	6	12	11	6							13	10	6	29
F	3	4 454	14	17	12	21	14	8	9	21	13	6	25	12	20	15	8	43

说明: A 为村委会统一管护模式, 按护林员的产生方式不同, 分为 4 种; B 为村与村联合管护模式, 按地势复杂性分为 2 种; C 为乡 (镇) 统一管护模式; D 为家庭管护模式; E 为村老年协会管护模式; F 为国有林场管护模式

## 2 管护模式分析

### 2.1 村委会统一管护模式

村委会统一管护模式是指由村两委 (村委会和支部委员会) 统一组织人员对生态公益林进行管护的一种形式。全县采取这种形式管护的有 686 个村, 面积 9.4 万 hm<sup>2</sup>, 占公益林总面积的 68.3%。根据护林员产生方式的不同又分为 4 种: 第一种是由村两委商量直接选择护林员, 一般视公益林面积大小选 1~3 名护林员, 选定后再去征求本人意见, 经本人同意签订管护协议, 即可上岗护林。护林过程中, 如发现有人乱砍滥伐林木、杂柴及烧炭, 护林员要及时上报村两委, 对护林员做“好人”不汇报的情况, 村委会了解后要按协议扣除一定的工资。平时由村委会指派一名村干部负责监督护林工作。第二种是对公益林的管护不配备专职的护林员, 护林工作直接由村两委干部兼职, 村干部平时护林按出勤拿误工费工资, 没有护林协议, 也没有奖励机制, 对乱砍滥伐现象, 按村规民约进行处罚。第三种是采取招标管护的办法。其做法是将本村的生态公益林划分若干个管护区, 面积小的可不划。然后确定每个管护区的招标顶价, 进行张榜公布, 自愿报名。公布内容主要是招聘人数、招标者的条件、责任等。最后进行公开投标, 多数以暗标一次成功, 以最低价中标。中标者与村委会签订管护协议。第四种是对护林员的选择上采取自己报名、组织确定的办法。首先是对招聘护林员的人数、条件、责任和待遇进行张榜公布, 在规定时间内报名。其次是由村两委班子、村民小组长开会, 根据报名人员的条件进行逐个筛选, 最后张榜公布选定的护林员。平时进行经常性的巡山护林, 发现乱砍滥伐、砍柴、烧炭等要及时制止并向村委会汇报。年终, 村两委班子组织本村党员对护林员的护林情况进行现场踏看, 然后给护林员测评打分, 最后根据分数高低兑现管护工资。还有部分村对护林员采取交押金、设奖金的形式进行管理, 即护林员交一定的押金到村委。一般是交 300~500 元。村委设定适当数额的奖金, 一般为 1 000 元。年终根据护林员的考评情况分 4 级: 考评分 100 分, 拿金奖; 考

评分 70~99 分, 按比例拿奖金; 考评分 60~69 分, 不发奖金; 考评分 60 分以下, 扣除全额押金。

群众评价: 第一种方法产生的护林员存在着较大意见的占调查数的 67.0%, 主要是存在着一定的人情关系, 扣除工资情况不公开, 管理效果一般。第二种群众意见较大, 管与不管谁也不清楚, 综合评价认为差的占 59.3%。第三种护林员的选择较公平, 打破了人情关系, 护林员责任心较强, 认为管护效果好的占 59.7%。第四种护林员的选择较为科学合理, 人情关系份量较小, 且管理责任非常强, 管护效果最好。

## 2.2 村与村联合管护模式

村与村联合管护模式是指 2 个以上的村为了管护方便而进行联合护林的一种形式。全县采取这种形式管护模式的有 30 个村, 面积 4 581  $\text{hm}^2$ , 占公益林面积的 3.3%。这种管护模式, 护林员的产生采取张贴公告, 自愿报名, 然后在由各村村两委委员参加的村护林联防会上进行综合评议选出。护林经费按各村公益林面积进行分摊, 或按各村公益林面积和人口 2 个参数综合考虑确定系数进行分摊。面积与人口的系数一般为 7:3。考虑人口系数的理由是该村人口越多管理难度就越大。管护要求每个护林员按规定天数出勤, 具体时间由护林员自己根据情况确定。年终, 在护林联防会上由护林员汇报一年来的管护情况, 然后由各书记、村主任到实地进行检查, 并检查一年来的林政处罚情况, 进行现场打分, 最后根据打分情况进行奖罚。其管护方式按公益林自然地形、插花情况又分为 2 种形式: 第一种是各村公益林插花混乱, 但地形相对简单的联防区。这种联防区的护林员每天都可集中统一安排, 由一名护林员坚守惟一出口, 其余护林员进山巡逻, 可起到良好的效果。第二种是各村公益林插花混乱, 地势复杂且面积大的联防区。这种联防区如果采取上述的做法, 很难起到明显的效果。因此, 这里的做法是将联防大区按地势分成若干个联防小区, 每个护林员负责一个小区进行管理, 管护小区的确定由护林员自己抽签产生, 如面积大小基本相等则护林员的工资相同, 如面积相差悬殊, 则护林员的工资要拉开距离。

群众评价: 这种管护方式对村里山林插花较乱, 山林地形出口较少的地方, 应是较为理想的一种模式, 既可克服招聘护林员的人情关系, 又可节省开支, 且管护效果也较好。但从表 1 中可以看出, 对地势复杂的联防区管护效果不明显, 认为差的有 44.8%。

## 2.3 乡(镇)统一管护模式

乡(镇)统一管护模式是指村集体的公益林由乡(镇)政府来统一管理的一种模式。全县采取这种模式管护的有 12 个村, 面积 3 608  $\text{hm}^2$ , 占公益林的 2.6%。这种管护模式的护林员由乡(镇)林管站出面招聘, 并签订管护协议, 管护经费由乡(镇)林管站在下达各村公益林管护款中按该村公益林面积扣除。管护要求护林员天天上山巡逻, 发现乱砍滥伐现象要及时报告乡(镇)林管站, 每月要向乡(镇)林管站汇报工作一次。年终, 乡(镇)林管站组织各联护村村委会主任到实地查看, 并进行综合测评, 考虑来年是否继续留用。采取这种管护模式的乡(镇)一般是有中型水库的乡(镇), 水库集水范围内的各村公益林面积是管护的对象。另一种管护对象是各村插花在乡(镇)林场的公益林面积, 这些村的公益林由乡(镇)林场负责管护, 不必另外聘请护林员, 而管护经费也相对较低, 起到双方获益的效果。

群众评价: 这种管护模式, 与村村联合管护模式没有本质的区别, 且护林员的选择上带有较多的人情味, 如果村集体的山林都插花在乡(镇)林场之间, 选择这种模式是较为合理的, 管护效果一般。但综合评价认为差的占 36.7%。

## 2.4 家庭管护模式

全县采取这种模式管护的有 12 个村, 面积 2 633  $\text{hm}^2$ , 占公益林的 1.9%。这种管护模式主要存在于原本是承包到户的山林, 这些山林和山权归村集体, 林权归个人, 有的是原来的责任山, 有的是原来的家庭林场, 还有的是原来个人经转让、拍卖所得一定期限使用权的山林。这种模式的管理形式是以家庭管理为主, 村专职护林员管理为辅的一种形式, 护林员协助管理的事宜主要是山林纠纷、乱砍滥伐林木、砍柴烧炭等家庭个人难以解决的事情。其最大特点是不需另外拿出资金补助给农户, 不需另聘护林员, 给村集体减少了一笔开支, 且管理形式简单。

群众评价：对原来承包到户的山林或责任山，采取这种模式是较为合理的，但管护效果一般。村民要求村委将管护资金发放到承包户，至少要求有50%管护款到户，管护效果肯定好。

## 2.5 村老年协会管护模式

村老年协会管护模式是指村委将公益林委托给村老年协会管理的一种模式。全县采取这种管护模式的有7个村，面积830 hm<sup>2</sup>，占公益林面积0.6%。这种模式的管理方法是村委会与村老年协会签定公益林管护协议，拨给一定的管护经费，就由村老年协会负责日常巡山管理，一旦发现擅自采伐林木、砍柴、烧炭、割草，就及时向村委会汇报，由村委会处理。村委会拨给的管理经费与所需管护公益林面积大小无关，由村委会商量确定适当数额就行。而老年协会对公益林的管护，并不像其他管护模式需特聘护林员，他们只是在协会内部挑选几名年龄60~70岁之间，身体健康，责任心强的会员进行护林。尽管协会付给护林员的月“工资”不到100元，他们也很乐于接受。

群众评价：对老年人较多的村，采取这种模式是较好的，因为村委会本身每年要给老年协会一笔活动资金。这样既为老年协会解决了部分资金，又为村委会解决公益林管护问题，且管护效果也较好，是一举两得的办法。从分析情况看，综合评价在中上的占79.3%。

## 2.6 国有林场管护模式

国有林场管护模式是指国有林场的山林被确定为公益林后所采取的一种管理方式。全县21个国有林场，面积32 056 hm<sup>2</sup>的公益林均采用这种形式，占全县公益林面积的23.3%。国有林场对生态公益林的管理不像集体林管理那样从零开始，而是在原来的管理基础进一步加强。他们的主要做法是将生态公益林按地势划分若干小区，每个小区由领导安排1~2名护林员（林场职工）进行巡逻管理，护林管理作为该职上的本职工作，管护成效与职工年终考核的奖金挂钩。

林场职工评价：生态公益林的界定，国有林场是最大的受益者，国有林场的山多数在千岛湖周围，本身就要求严格的管护。划分生态公益林后，给林场解决了一大笔管护资金，相信补偿机制出台后，其管护质量和效果肯定会更好，但从分析情况看，职工对护林员的安排和管理还存在着分歧。

# 3 存在问题

## 3.1 护林员如何产生是管护的关键之一

护林员的产生方法和护林员的管理是否公开、公平、公正，直接影响到管护效果。从全县这2项因子情况分析看，认为护林员产生的方法差的占总调查项的45.3%，认为护林员的管理差的占41.0%。只有A3、A4、B1等3种管护模式的护林员产生方法及护林员的管理是较满意的。

## 3.2 生态公益林管护资金使用制度不完善

目前，作为国家生态公益林试点县，生态公益林管护工资款一律要求发放到村，而没有相应的制约措施。这就造成无论该村公益林管护是否到位，管理质量是好是坏，工资款必须发放到该村，使得部分生态公益林管理质量不佳。管护资金的使用缺乏完善的机制，真正用于管护公益林的开支比例偏小，甚至还出现资金挪用情况。

## 3.3 山林责任制完善工作有缺陷

20世纪90年代初的山林责任制完善工作存在虚假和流于形式的作法<sup>[2]</sup>，使得原来许多责任山，该统的没统，该收的没收，造成现在公益林中的统管山管理难度增大。

## 3.4 村干部兼职护林工作不到位

从全县生态公益林管护情况看，没有专职护林员，而由村干部兼职护林的，往往管理工作不到位。其主要原因：一是没有监督考核机制，管与不管，管好管坏一个样，且村干部之间碍于面子，不做难人，使得兼职流于形式；二是由于村干部事情较多，兼职护林造成时间、精力不到位，公益林管护资金变相成为村干部的误工补贴。

## 3.5 生态公益林火灾隐患突出

生态公益林在规划界定过程中，忽视了防火设施的规划，致使十几公顷，甚至上百公顷的生态公益林都没有一条防火带。随着生态公益林管护的加强，林中生产经营活动的减少，林分郁闭速度大大

提高, 原有的山路逐渐消失, 加上森林枯枝落叶层逐年加厚, 森林火灾隐患十分突出。

### 3.6 生态公益林经营措施单一

淳安县生态公益林按经营措施分为造林更新型、封禁管护型、补植改造型、封山育林型、封山护林型、生态疏伐型、生态择伐型和生态经济利用型等 8 个类型。按要求, 在生产经营中必须按不同类型采取不同的经营措施进行管护, 该补植的要补植, 该改造的要改造, 该利用的要利用。目前生态公益林的绝大多数只采取封山育林这一单一的形式, 把公益林管护简单化, 影响综合效益的发挥。

### 3.7 缺乏权威的生态公益林管理条例

生态公益林的管理, 从全县各村的管护情况来看, 绝大多数只停留在村规民约上, 而没有统一的生态公益林管理办法, 更没有权威部门的生态公益林管理条例, 一旦发现擅自砍柴、烧炭、割草等经营活动, 处理办法只能是村规民约, 没有区分公益林与商品林的不同, 更没有突出公益林的重要性和严肃性。这必将影响今后生态公益林的管理质量和效果<sup>[3]</sup>。

## 4 分析与建议

### 4.1 因地制宜, 选择合适的管护模式

淳安县集体林区生态公益林管护模式主要有 5 种, 各有特点, 究竟哪一种更好, 就要根据本地的实情来选择。护林员的选择应采取公开报名、择优录用的办法产生, 也可以通过公开招标办法产生。一般认为: 如本村山林权属明确, 山林界线清楚, 内插花山少或无内插花山的村, 选择村集体统一管护较为理想。公益林面积较大, 一般在 200 hm<sup>2</sup> 以上的村, 应配备 1 名以上的专职护林员。如本村范围没有明显的界线, 村与村之间的山林插花混乱, 或按大地形几个村的山林连成一片, 无法区分, 或几个村的山林在同一个大湾山坞, 且山口出路较少等这样情况, 应考虑选择村与村联合护林模式。护林经费可按面积或面积与人口系数摊派。采取这种管护模式, 必须招聘专职护林员; 如村里的公益林为到户的责任山, 则可采取家庭管护模式, 但村两委要监督管理, 上级补助的管护经费扣除村提取 10%~20% 的监督管理费用, 其余 80%~90% 的管护经费应按面积分补到户, 也可采取由村委统一管护为主, 家庭管护为辅的办法, 但这样村里就要招聘专职护林员, 村里管护经费的提取就要提高到 50%~60%; 村老年协会管护是一种既能管护山林, 又能为老年协会增加经费的双赢做法, 从淳安县几个村的做法来看, 他们的责任心都很强, 且能坚持天天上山巡逻。乡(镇)统一管护模式实际上与村村联合管护模式同出一脉, 只有在村村联合管护的条件成熟, 且由于种种原因难以联合的情况下, 由乡(镇)出面统一管护才较为理想。

### 4.2 分类经营, 提高生态公益林的综合效益

在国家还没有实行生态公益林效益补偿政策之前, 单一地采取封山育林这一经营措施, 是影响生态公益林综合效益发挥的瓶颈。如何发挥生态公益林的综合效益, 是淳安县今后一段时期, 甚至更长时期内林业工作的重点。对现有的生态公益林要根据规划界定的经营类型进行分类经营。对造林更新型和补植改造型要选择优良树种、速生阔叶树种、色叶树种及经济价值高的树种进行更新或补植造林, 特别是千岛湖区的造林更新补植类型, 要结合湖区的林相改造进行更新, 以改变单一的针叶林相。对生态疏伐、择伐和经济利用型, 要根据林分的特点进行科学的规划设计, 逐年择伐利用一些对生态综合效益发挥不利的树种, 要求在改变林分结构的同时, 提高林分的经济产出, 以增加农民的收入。对封禁管护型、封山育林和护林型, 也不是简单封山, 禁止一切人类的经营活动, 而是“管”与“护”和“育”有机结合, 做好“护与育”的文章。

### 4.3 深化改革, 实行生态公益林的有偿使用<sup>[4]</sup>

当前, 我国的生态公益林还停留在无偿使用的形式上, 即生态公益林下游的人民, 可以不付任何代价地享受上游生态公益林所带来的好处, 如洪灾的防治, 优质饮用水资源的供应。而定为生态公益林经营的地区人民, 就要做出许多“牺牲”, 如限制林分的经营活动和林木的采伐, 限制某些工业产业的发展等<sup>[5]</sup>。这种不合理的现象必将影响该地区的经济发展和农民生活水平的提高。因此, 有关部门应尽快出台“有偿使用生态公益林效益”的法律或地方性法规, 即对使用生态公益林效益的下游进

行“纳税”，而对经营生态公益林地区进行法律规定的补偿。补偿经费由县级林业主管部门负责发放到经营单位或经营户，林业主管部门要建立专门帐户，专款专用，严禁挪用。

#### 4.4 完善机制，加强生态公益林的检查监督

淳安县经营生态公益林的共有769个村22个国有单位，都有自己的管护模式、村规民约和场制场规，也有自己的检查监督办法。但如果经营单位自己管理不严又有哪一家来检查监督？发现问题后又有什么制约措施？<sup>[6]</sup>为此，建议省级以上林业主管部门要出台一部生态公益林管理条例，强化县级林业主管部门对生态公益林管护质量的检查监督权，对管护质量存在问题的单位，有权暂扣公益林管护资金或补偿资金。经上级林业主管部门批准，在生态公益林规划区内重新确定重点生态公益林，实施补偿政策。

#### 4.5 依靠科技，建立生态公益林监测体系

淳安县的生态公益林面积大，范围广，管护类型复杂多样，要掌握管护质量，必须进行全面检查，这将消耗大量的时间、精力和财力。如要了解动态变化情况，则难度更大。因此，必须建立生态公益林监测体系，充分利用计算机技术建立信息网络，及时更新小班数据，以便及时掌握生态公益林的变化动态。同时，对生态公益林管护资金以及今后的生态公益林效益补偿资金的使用情况，都可在网上进行跟踪<sup>[7]</sup>。生态公益林监测体系的建立，有利于推进淳安县生态公益林的管护质量，提高综合效益。

#### 参考文献：

- [1] 叶仲节, 何黎明, 蒋秋怡. 千岛湖地区封山育林水源涵养效益[J]. 浙江林学院学报, 1989, 6(2): 131-141.
- [2] 余国信, 蔡良良, 余龙飞, 等. 山区综合开发中山林流转机制调查与探讨[J]. 林业经济, 1998, (2): 38-42.
- [3] 李永先, 廖文森, 方根深, 等. 浅谈遂昌县生态公益林建设面临的问题及对策[J]. 浙江林业科技, 2004, 24(1): 51-53.
- [4] 吴伟光, 顾蕾, 沈月琴. 森林生态效益补偿若干问题的思考[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(3): 296-300.
- [5] 张耀启. 森林生态效益经济补偿问题初探[J]. 林业经济, 1997, (2): 70-76.
- [6] 朱永杰. 在生态公益林经营过程中引进市场机制的思考[J]. 林业经济问题, 1998, (2): 36-39.
- [7] 杨建洲. 试论南方集体林区分类经营中公益林和商品林的经营管理[J]. 林业经济问题, 1996, (5): 9-18.

## Analysis of management and protection patterns of non-commercial forest in Chun'an County and its related questions

YU Guo-xin, CAI Liang-liang, YU Qi-guo, ZHANG Sheng-chao

(Forest Enterprise of Chun'an County, Chun'an 311700, Zhejiang, China)

**Abstract:** Which management and protection patterns of non-commercial forest would be carried out, how to manage and protect non-commercial forest after classify forestry management put into effect. These questions have been hot topics in forestry production. Based on non-commercial forest of Chun'an County, the detail steps, the adaptation and the evaluations by the masses of 6 patterns including the pattern of management and protection by villager's committee, by more than one village, by the township, by family, by association of old villagers, and by state forest farm, were studied. The popular questions in today's management and protection were also analyzed. Some suggestions for how to improve its quality and comprehensive benefit were gotten. [Ch, 1 tab. 7 ref.]

**Key words:** forest management; non-commercial forest; management and protection pattern; evaluation; Chun'an County