



国家林业局经济发展研究中心
国家林业局发展规划与资金管理司

国家林业重点工程社会经济效益 **2016**
监测报告

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

2016国家林业重点工程社会效益监测报告 / 国家林业局经济发展研究中心,
国家林业局发展规划与资金管理司编. — 北京: 中国林业出版社, 2017.2

ISBN 978-7-5038-7887-9

I. ①2… II. ①国… ②国… III. ①林业经济—经济效益—研究报告—中国—
2016 IV. ①F326.24

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第039182号

中国林业出版社·生态保护出版中心

责任编辑: 李 敏

出 版: 中国林业出版社 (100009 北京市西城区德胜门内大街刘海胡同7号)

E-mail: lmbj@163.com 电话: (010) 83143575

网 址: <http://lycb.forestry.gov.cn>

发 行: 中国林业出版社

印 刷: 北京中科印刷有限公司

制 版: 北京美光设计制版有限公司

版 次: 2017年3月第1版

印 次: 2017年3月第1次

开 本: 889mm×1194mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 274千字

定 价: 110.00元

2016

国家林业重点工程社会效益监测报告
编辑委员会

领导小组

组 长：张建龙
副组长：张鸿文
成 员：李金华 闫 振 王建国 吴 晓 凡科军 方 言 周艳伟 杜孝忠
董 妍 王洪杰 王祝雄 郝燕湘 张希武 严 旬 刘 拓 胡章翠
孙国吉 周鸿升 潘迎珍 王焕良 周金中 任建中 呼 群 奚克路
兰宏良 肖建春 夏春胜 林云举 程中才 陈则生 阎钢军 刘均刚
陈传进 刘新池 邓三龙 陈俊光 黄显阳 关进平 吴 亚 尧斯丹
金小麒 冷 华 李三原 马光明 党晓勇 马金元 张学勤 于海军
曹志文 魏殿生 苏春雨

工作组

组 长：张利明 刘金富
副组长：谢 晨 刘建杰 王亚明

项目组负责人

天保工程森工企业组：张 升
天保工程县组：谷振宾
退耕还林工程组：谢 晨
京津工程组：王亚明
保护区工程组：夏郁芳
数据统计审核组：刘建杰 王佳男
网报系统管理：彭 伟 王 江

项目组成员（按姓氏笔画排序）

于百川	马 萍	王月华	王世力	王兰会	王亚明	王 江	王军锋	王佳男
王 波	王砚时	王 宣	王恩奇	仇 剑	文彩云	申曼曼	宁月胜	曲贵来
朱惊毅	刘建杰	刘 乾	刘 攀	闫 峰	江天法	许 凯	孙玉成	杨 欣
李玉新	李永良	李 扬	李爱华	李清伟	吴华荣	吴景才	何铭涛	余 涛
谷振宾	宋福威	张小燕	张 升	张 劲	张 坤	张 明	张桂香	张晓峰
张爱仙	张 梁	张 静	张 毓	陈 瑱	范永禄	林 川	林志勇	赵显波
赵新振	胡 弦	俞肖剑	施明乐	姜喜麟	姚志刚	耿德江	贾学良	贾喜波
夏郁芳	顾振东	倪德玉	徐景云	徐 蕾	唐肖彬	黄传兵	黄志强	黄拥华
黄治国	崔文杰	梁丽霞	彭 伟	董燕彪	蒋柱檀	覃方川	谢 晨	潘轶梅

监测点调查员（按姓氏笔画排序）

于吉英	马广波	马英花	马金锁	马胜利	马 原	马晓玲
王卫东	王仁申	王玉珍	王玉亭	王玉霞	王巧燕	王平静
王成理	王旭东	王丽春	王丽娜	王 宏	王 岩	王洪海
王 贺	王 莉	王爱琴	王彩梅	王焕义	王琼英	王新婷
王 燕	牛晓敏	乌玮琪	邓正群	邓德洪	甘拥军	艾小慧
节艳霞	石青梅	卢善德	叶秀军	田道野	史晓燕	包小兰
包云贺	冯金凤	冯轶蓉	冯 艳	曲凤静	朱晓丽	朱继红
伍秀琼	伊建科	庄焮喆	刘久波	刘小云	刘小平	刘亚儒
刘 安	刘志伟	刘志远	刘贤慧	刘国光	刘俊平	刘菊莲
江林红	汤 宇	汤明华	安必宁	安永涛	祁有存	孙加富
孙宝红	孙建青	孙妮妮	杨九军	杨文涛	杨永娟	杨光华
杨志锋	杨丽丽	杨佳超	杨 洁	杨 振	杨 爱	杨 浩
杨智广	杨 璐	李风霞	李东文	李业学	李如明	李 纳
李松韩	李尚瑜	李忠玉	李宝林	李建军	李建春	李 栋
李 健	李祥乾	李 萍	李梅英	李雅慧	李 翔	李瑞云
李 蓓	李聪霞	李翌娟	肖 杰	吴安康	吴晓敏	吴 震
利世锋	何汝恣	何 均	何武梅	何晓光	何梅英	余兆波
谷臣兵	邹大明	邹世静	库瓦提别克		汪成明	汪华婷
汪春云	汪 敏	宋成林	宋泽华	宋 莉	张义清	张子锐
张东忠	张立杰	张伟明	张丽娟	张 林	张明友	张金荣
张春萍	张显松	张俊容	张 娜	张艳香	张 峰	张 凌
张海财	张梦媛	张彩霞	张 蓉	张 璠	张赞昌	
阿吾提江	江·吾斯曼	阿曼古丽	·卡哈尔	陈天强	陈 政	陈 涛
陈雪钗	陈笛秋	陈翰林	武雅星	范心奎	范永霞	范珍梅
林广旋	罗在贵	罗阳富	罗位坤	罗俊荣	罗福海	和文琳
和玲莉	周先明	周艳冰	周爱梅	庞武斌	郑发辉	郑 伟
单 凯	赵少英	赵国强	赵欣敏	赵浩君	赵 萍	赵 晶
胡日查	胡佩珍	段吉平	段懿芳	保新丽	俄力哈尔别克·吾木提别克	
姚 松	贺建峰	骆荣君	袁 琼	聂宏善	贾茂金	夏固成
柴永峰	钱菊秀	徐 伟	徐向东	徐应辉	徐明山	徐 斌
郭天清	郭 艺	郭 光	郭岗虎	郭保才	唐 红	唐荣栋
唐 浩	黄 良	黄 河	黄晓江	黄 惠	黄 斌	黄嘉俊
曹瑞芳	梁 运	董曼茹	蒋丽君	蒋 思	韩红林	韩启虎
覃 琨	喻克刚	程建军	鲁嘉俊	谢 青	蒲 畅	雷友福
解生彬	窦彩虹	蔺成阁	谭本旺	谭甫辉	熊剑平	潘 燕
燕贲恭	薛俊刚	薛艳丽	薛景文	薛瑞杰	霍建光	魏小河
魏长安	魏业勤	魏桂平				

序

实施重大生态修复工程是建设生态文明和美丽中国的重要举措。党的十八大报告明确提出要实施重大生态修复工程，十八届五中全会进一步强调要实施山水林田湖生态保护和修复工程。林业重点工程是生态保护和修复工程的骨干工程，是推进林业现代化建设的重要抓手。近年来，在各有关方面共同努力下，我国天然林资源保护、退耕还林、京津风沙源治理等林业重点工程持续深入实施，取得了巨大的生态、经济和社会效益，得到了国际社会的广泛关注和高度赞誉。

为客观记录和科学评估林业重点工程建设的社会经济效益，国家林业局从2003年开始启动林业重点工程社会效益年度跟踪监测工作。目前已对天然林资源保护、退耕还林、京津风沙源治理和野生动植物保护及自然保护区建设4项重点工程进行了连续13年监测，监测范围涵盖28个省（自治区、直辖市）175个县37个国有森工企业79个国有林场40个国家级自然保护区278个村1656个农户。

2015年监测结果显示，各项林业重点工程稳步推进，总体运行情况良好，工程区森林资源稳步增长，森林、湿地生态系统和生物多样性得到有效保护和恢复，沙化土地面积持续减少，工程建设与精准扶贫和全面建成小康社会有机结合，林业的生态、经济和社会效益日益明显。天然林资源保护工程停止天然林商业性采伐政策落实到位，木材产量下降七成，森工企业职工转岗就业积极有效，国有林区经济基本稳定，林下经济等绿色富民产业发展迅速，但也存在社会管理职能移交困难、森林资源管护制度不健全、林业职工富余与人力资源短缺并存等问题；新一轮退耕还林工程总体上加快推进，退耕还林范围得到严格界定，精准扶贫精准脱贫的作用明显，更多的新型经营主体开始参与新一轮退耕还林，工程对提高耕地生产力、改善生态作用都充分显现，但是新一轮退耕地块零星分

散、补助标准低的问题仍很突出，巩固前一轮退耕还林成果形势不容乐观；京津风沙源治理工程区生态状况进一步改善，林草植被恢复明显，特色林果业、绿色养殖业和休闲旅游产业等发展迅速，工程建设对促进区域经济发展、增加农牧民收入发挥了积极作用，但工程建设难度越来越大，工程后期管护经费不足，局部地区林分退化严重，京津冀生态一体化建设有待加强；野生动植物保护及自然保护区建设工程，在保护生物多样性方面发挥了积极作用，工程区野生动植物生境得到进一步改善，种类数量持续增加，珍稀濒危野生动物得到有效保护，极小种群野生植物保护得到进一步加强，但保护区仍需进一步加强林业有害生物防控，提高野生动物疫源疫病监控能力，加大社区扶贫力度，完善生态补偿政策。

林业重点工程社会效益监测是一项长期、细致的工作。连续13年的跟踪监测，积累了丰富的经验，取得了丰硕成果，不仅为科学评价工程建设成效提供了重要依据，也为解决工程建设中存在的突出问题提供了决策参考。当前，林业重点工程建设难度越来越大，要求越来越高，新情况新问题层出不穷。希望从事监测工作的同志们，充分认识实施重大生态修复工程的重要意义，进一步增强工作积极性和主动性，以改革创新的精神、科学严谨的态度、真抓实干的作风，扎实有效地做好监测工作。同时，要进一步探索工程建设规律，研判工程发展趋势，要在客观反映、准确判断、科学分析、深入研究上下功夫，使监测发现的问题更加准确，提出的对策建议更具针对性和操作性，为推动各项工程顺利实施、加快推进林业现代化建设作出新的更大贡献。



2016年11月10日

目 录

2016

序

1 总报告

摘 要

10

2 天然林资源保护工程

天然林资源保护工程重点国有森工企业社会经济效益监测报告

22

天然林资源保护工程县社会经济效益监测报告

51

3 退耕还林工程

退耕还林工程社会经济效益监测报告

78

4 京津风沙源治理工程

京津风沙源治理工程社会经济效益监测报告

100

5 野生动植物保护及自然保护区建设工程

野生动植物保护及自然保护区建设工程社会经济效益监测
报告

122

6 调查员报告

湖北省秭归县新一轮退耕还林还草工程实施情况调查报告

144

湖北省竹溪县退耕还林工程实施情况调查报告

149

广西壮族自治区东兰县新一轮退耕还林还草工程实施情况
调查报告

155

广西壮族自治区隆林各族自治县新一轮退耕还林工程实施
情况调查报告

157

重庆市云阳县新一轮退耕还林还草工程实施情况调查报告	162
重庆市城口县新一轮退耕还林还草工程实施情况调查报告	166
甘肃省会宁县新一轮退耕还林还草工程实施情况调查报告	169
甘肃省泾川县新一轮退耕还林还草工程实施情况调查报告	173
甘肃省环县新一轮退耕还林草工程实施情况调查报告	177
新疆维吾尔自治区新和县新一轮退耕还林还草工程实施情况调查报告	181
福建武夷山国家级自然保护区工程实施情况报告	183

7 附 录

附 表	191
-----	-----

后 记



总报告



摘 要

2015年国家林业重点工程建设稳步推进,工程总体运行情况良好。《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》出台,提出停止重点国有林区天然林商业性采伐;《关于加快落实新一轮退耕还林还草任务的通知》(发改办西部〔2015〕2502号)和《关于扩大新一轮退耕还林还草规模的通知》(财农〔2015〕258号)颁布,新一轮退耕还林还草工程加速推进;京津风沙源治理二期工程加大了京津冀协同发展的力度;野生动植物保护力度加大,自然保护区建设监督管理加强。

2015年是国家林业重点工程连续跟踪监测的第13年,继续对天然林资源保护、退耕还林、京津风沙源治理和野生动植物保护及自然保护区建设4项工程进行监测,监测范围涵盖全国28个省(自治区、直辖市)175个县37个国有森工企业79个国有林场40个国家级自然保护区278个村1656个农户。

2015年各工程监测重点突出。天保工程针对林区如何转向、企业如何转型、职工如何转岗?继续重点反映停伐后森工企业转型发展、林业职工转岗就业等问题;退耕还林社会效益监测对新一轮退耕还林工程任务落地和前一轮退耕还林补助到期等热点问题重点监测;京津工程增扩了陕西府谷和横山县、北京门头沟和密云区4个县级监测点,更加全面反映京津二期工程实施的效果和影响;野保工程对濒危及极度濒危野生动物保护、极小种群野生植物拯救保护以及野生动物疫病监测防控等多项重点工作加强跟踪和研究。监测主要结果如下。

一 天然林资源保护工程

(一) 主要发现

1. 停伐政策落实到位，木材产量下降七成

2015年样本企业年度实际木材产量为54.88万立方米，比2014年调减了42.15万立方米，下降了43.43%。在东北、内蒙古等重点国有林区，天然林木材产量减少32.65万立方米，下降了63.07%。近一年来全国木材市场价格指数总体呈逐渐下降的趋势，反映出木材市场需求不足供应充分，说明天然林停伐政策的实施且恰到好处。

2. 职工转岗就业积极有效，收入水平首超当地平均水平

全面停伐后，企业大力发展林区经济，积极促进职工转岗就业，2015年样本企业安置富余职工15874人，占原下岗待安置职工的68.59%。在东北、内蒙古等重点国有林区职工分配效益指数0.7192，职工平均工资水平为3.01万元，比刚启动天保工程二期的时候增长了41.72%，比当地平均收入水平高出0.02万元。

3. 林区经济基本稳定，林下经济继续有增长

2015年，样本企业总产值为199.39亿元，比2014年减少了4.32亿元，下降了2.12%。第一、二、三产业产值分别占39.08%、29.92%和31.00%。样本企业林下经济产值67.35亿元，比2014年增加了0.80亿元，占企业总产值的33.78%。

(二) 问题与政策建议

1. 林业职工富余与人力资源短缺问题并存，需多措并举促进职工转岗就业

一是其他行业职工逆向回流，职工安置压力增大。随着林木采伐管理政策从限伐转变为停伐，各个林业局富余职工安置问题更加突出。二是林业职工年龄结构偏大，森林资源经营管护将缺乏有效人力资源。

建议：一是推进森林可持续经营，把森林经营与职工就业增收相结合；二是重点扶持下岗职工从事林下经济、家庭经济、种植养殖和林区旅游等经营项目；三是借鉴其他改革经验，统一量化股权，分配给职工，既增加职工财产性收入，又能促进部分职工直接参与林地经营。

2. 森林资源管护存在问题，需加强森林资源管护制度建设

一是森林资源平级重复管理问题凸显；二是管护面积过大，人员过少，管护质量与效难以保障；三是各林业局管护模式单一，均采取森林资源专业管护模式。

建议：一是落实森林资源保护国家责任；二是建立健全森林管护档案，加强制度建设；三是鼓励企业在森林资源管护模式上大胆实践，探索分析不同管护模式的优缺点，实现因地制宜、科学高效的森林资源管护。

3. 社会管理职能移交困难,需用政企分开带动事企、管办分开

目前地方政府对所承担的责任履行不充分,不到位,而林区社会发展长期形成的“大林业、小政府”格局也不利于地方政府履行责任,同时地方经济体量小,政府财力弱,尽责能力不强,简单移交可能会影响社会正常运行,引发一系列社会矛盾。

建议:采用“政企分开”带动事企、管办分开,政企分开后,对企业应根据具体情况采取逐步淘汰或继续建立与天保工程的挂钩机制的办法;对林业局可依情况把林业局和国有林管理局合并或直接转为国有森林资源管理局。

4. 林区经济发展的“瓶颈”问题和盲目发展问题并存,需加快林区经济转型发展

“瓶颈”问题包括:产业发展建设用地或配套用地紧缺,招商引资的产业无法正常落地;林下经济发展缺乏专项扶持政策;水、电、路、网短缺,而且收费过高。盲目发展问题包括:盲目引进所谓的“战略投资者”,钟情于周期短、见效快的矿产、风电等项目,存在破坏森林资源的隐患。

建议:一是大力发展品牌经济。做大做强对外多领域合作开发,打造跨境产业链和产业聚集带;二是大力发展林下经济,重点国有林区经济转型发展要走重“森”“工”并重的新路。促进资源多重利用,提高林下经济产品产量和产出;三是大力发展混合经济。需要创新产权模式,促进森林资源转化为资产,吸引金融、工商、社会资本投资林区经济发展。

5. 社会保险补助对贫困林业职工的保障力度不够

长期以来,中央财政对森工企业和国有林场职工缴纳社会保险补助的扶持力度不够,政策调整严重滞后,远跟不上近几年各地的社会平均工资上涨步伐,因而林区的社会保障水平依然非常低。监测显示,样本县近5年天保工程社会保险补助人数变动幅度较大,2015年减少了近4000人。如果不对社会保险补助政策做出调整,长江上游、黄河上中游天保工程区的贫困林业职工缴纳养老和医疗保险将成为沉重的负担,历时10多年初步建立起来的林区社会保障体系也将面临瘫痪的危险。

建议:中央财政增加天保工程实施单位在册国有林业职工的社会保险补助,在天保工程区建立完善、精准的社会保障体系。首先,增加中央财政投入,将“五险”的缴费补助比例提高到50%以上。其次,甄别补助对象,明确受益群体,规定非在册国有林业职工、工程启动后进入天保工程实施单位的人员不能作为中央财政资金补助对象。最后,完善社会保险补助资金的增长机制,按前3年度省(自治区、直辖市)社会平均工资的平均增长率动态核定当年的社会保险缴费基数。

二 退耕还林工程

(一) 主要发现

1. 尽管面临落地难等问题，新一轮退耕还林还草工程执行进度加快

100个退耕还林监测县2015年新一轮退耕还林还草73840.37公顷，比2014年增长182.15%，其中，25度以上非基本农田坡耕地退耕任务占84.59%，15~25度非基本农田坡耕地占6.10%，严重沙化耕地退耕占8.02%。

2. 新一轮退耕还林还草范围要求得到严格贯彻执行，总体看退耕还林生态林的比例高于还经济林

2015年100个退耕还林监测县新一轮退耕还生态林面积38459.92公顷，还经济林面积28679.68公顷，分别占新一轮退耕总面积的52.09%和38.84%，还生态林的比例高于经济林13.25个百分点。在新一轮退耕还林还草政策给予农户自主选择树种的权利下，新一轮退耕农户不是一股脑地种经济林，而是根据立地情况选择树种，这一监测结果表明新一轮退耕还林农户的自主性和经济理性提高。

3. 在城镇化加速发展和金融资本向农村扩张的形势下，新型经营主体开始参与新一轮退耕

共有74个合作社、339个大户和66家企业参与新一轮退耕还林，这些新型经营主体主要集中在人地矛盾突出的重庆、湖北和四川等地。

4. 新一轮退耕还林对精准扶贫作用突出

2015年，100个退耕还林监测样本县年末累计参加新一轮退耕还林的农户数是23.12万个，其中建档立卡贫困户数为43308个，对贫困户的覆盖达18.73%，其中，重庆市城口县、甘肃省环县和会宁县新一轮退耕还林对建档立卡贫困户的覆盖面分别达48%、49%和39.92%；甘肃省环县将345名建档立卡贫困户作为生态护林员，参与新一轮退耕还林管护。

5. 创新机制、方法，积极应对退耕地块落实难

为解决退耕地块落实难问题，各地采取不同措施积极应对。湖北省秭归县采用招标采购方式确定具有测绘资质的第三方中介机构进行坡耕地核实认定。测绘人员同乡镇政府、林业站工作人员及村干部一同上路，根据退耕户意愿，将退耕还林任务落实到山头地块和退耕农户。甘肃环县退耕还林到户面积利用平板电脑现场勾绘、定位和计算，一户一班，建立信息系统管理，实行无纸化检查验收，改变了传统退耕还林作业设计方式，提高了面积、地块核实准确率。

6. 前一轮退耕还林任务已接近尾声

2015年，100个退耕还林监测县的退耕地已全部进入完善退耕还林阶段，有3.92%的退耕地已结束前一轮退耕补助；在农户层次，有23.39%的退耕监测户前一轮退耕补助到期。

7. 退耕还林改善生态的大局已定，对提高耕地生产力功不可没

与退耕前的1998年相比，退耕监测县的森林面积从860.86万公顷增加到2015年的1165.09万公顷，增长35.34%，森林覆盖率从25.18%增加到35.88%，增加10.70个百分点，高于全国退耕还林森林覆盖率增长的平均值（3个百分点）7个多百分点。同期，在粮食播种面积增长4.13%的情况下，退耕监测县粮食总产增长30.30%，粮食单产增长25.13%，退耕还林改善生态、提高耕地生产力对粮食增产的贡献不容忽视。

8. 18.25%的退耕林木纳入生态公益林补偿，退耕接续政策初现

2015年，退耕样本县累计已有60.23万公顷退耕地纳入生态公益林，占退耕样本县累计退耕还林面积329.96公顷的18.25%，其中，纳入国家级公益林的39.66万公顷，纳入地方公益林的20.57万公顷，新一轮退耕还林有了初步的接续政策。

（二）存在问题

1. 新一轮退耕补助标准低、农户不高兴，对巩固退耕成果极其不利

在农民经济理性明显提高的情况下，不按机会成本或接近的标准补偿退耕农户，不仅在政策执行过程中遇到阻力，而且为今后巩固成果埋下隐患。根据2015年监测结果，退耕农户耕地亩均收益在900元左右，目前1500元的退耕补助明显偏低，不受农户欢迎。新一轮退耕农户调查问卷显示，大家反映最多的问题是补助标准偏低。

2. 新一轮退耕地块分散、实施难的问题没有解决，给基层退耕工作造成很大困难

甘肃会宁县确定的9.19万亩涉及9000多个小班，1亩或几分地的地块很多，位置偏僻，给工程实施造成很大困难。这种情况普遍存在。同时，新一轮退耕实施程序复杂，从坡耕地认定、农户申请、规划设计、苗木采购、组织实施、检查验收、政策兑现，基层实施工作量非常大，人力物力有限，而且涉及部门多，协调难度非常大。监测点反映，新一轮退耕还林政策不完善不稳定，一方面要求基层严格执行国家政策，一方面又要求边实施边调整，基层难以把握。

（三）政策建议

1. 坚持生态优先，以完成林业建设目标为重

长期以来，由于我国林业生态建设的主战场多在偏远、贫困地区，不解决贫困人口的生计问题，林业生态建设成果就难以持久保护，因此，实现生态改善与减轻贫困双赢一直是我国生态林业政策的目标。经过几十年的经济快速发展，我国农村贫困问题已经得到很大程度的解决，近年来，粮食直补等惠农政策不断增加，农村社会保障体系逐渐完善，精准扶贫战略必将进一步缩小农村贫困范围，这些惠农政策已经形成广泛、基本的托底保障，因退耕致贫的可能性将大幅降低。

在此情况下，退耕还林政策应当将工作重点转移到生态恢复上，将国家的巨额建设投资转变为生态效益良好的林子，才是我们工作的本分和重点。

2. 新一轮退耕政策向生态优先靠拢, 留出“试错”空间

一调新一轮退耕林种政策。保留农户自愿选择树种政策, 但通过退耕地规划向生态林倾斜; 生态林必须种植乡土树种; 借鉴澳大利亚退耕还林经验, 退耕还乡土树种, 永远不准复耕, 让新一轮退耕从一开始就有可持续的法律基础。

二调工程执行工作方式, 留出“试错”空间。在确保完成退耕总任务的前提下, 不设定年度完成任务量和资金进度, 允许任务和资金年度结转, 减轻工作压力, 给基层充分的时间探索合适的退耕方式, 经验成熟后, 再加速实施。

三调退耕空间分布, 减少干旱地区任务。退耕农户监测数据显示在甘肃定西等干旱县、青海和宁夏的大部分监测农户自退耕以来几乎每年都在补植补造, 补植补造面积和株数最多的是青海省。

四调退耕还生态林补助标准, 鼓励退耕还生态林。为保持政策连续性, 目前的补助政策暂时不动, 5年补助期满后, 调高退耕还生态林补助标准。

3. 前一轮退耕还林设立退出机制, 重点保生态林

总体判断: 退耕还林改善生态的大局已定, 复耕主要发生在粮食高产区、人地矛盾突出地区和干旱、退耕不成林地区, 抓紧巩固已有退耕成果是前一轮退耕重中之重。应对策略: 丢卒保车, 保生态林, 设立退出机制, 逐渐更换成乡土树种, 使退耕林木转化成稳定的森林生态系统, 真正实现退耕还林生态建设目标。

一是“不动声色”退出机制。根据我们的观察, 前一轮退耕林木在一个村庄的保存状况基本是“离村越远保存越好, 挨着村庄的不是复耕就是不成林”。“不动声色”就是: 一方面设置新政策大张旗鼓地鼓励退耕还林保存好、生态好的农户, 巩固退耕成果; 另一方面, 对已复耕的农户, 尤其是原先不该退的良田退耕, 考虑到退耕补助资金的普惠和减轻贫困效应, 不予追究。

二是“稳定军心”, 将符合条件的退耕生态林尽快纳入生态公益林。政策不确定对退耕林木保护的杀伤力很大, 大多数退耕农户都处在观望状态, 尽快出台前一轮退耕还林纳入生态公益林制度, 考虑到退耕农户已享受到了退耕补贴, 补偿标准可相当于农业补贴的一半, 用生态效益补偿政策接续退耕还林政策。

三是“收缩战线”, 将工作重点放在生态区位重要的退耕还生态林地区。将巩固退耕成果重点放在华中和西南水土条件好的地区, 加大乡土树种更换和自然修复力度; 西北干旱、半干旱省份减少退耕地还林任务, 重在封育。

四是“调整结构”, 奠定退耕还林长期生态效益基础。制定退耕还林经营长期规划, 逐步调整退耕林木结构, 大力引入乡土树种, 使退耕还林形成森林, 真正发挥森林生态效益。

五是“加强管理”, 提高退耕林木质量。加强退耕林木抚育管理, 有条件的地方与国有林场改革相结合, 组建由村社与国有林场相结合的管护队伍, 提高退耕还林森林经营质量和效益。

三 京津风沙源治理工程

(一) 主要发现

1. 工程区植被恢复明显

生态恶化的趋势基本得到控制,原有植被得到有效保护和恢复,林草植被覆盖率显著提高,森林覆盖率较2000年提高了21.2个百分点,其中,森林覆盖率上升超过20个百分点的样本县(旗)有3个,上升10~20个百分点的有12个,新增4个县级样本点的平均覆盖率也在40%以上,森林生态多样性显著提升。

2. 工程区生态环境得到改善

土壤侵蚀面积大幅减少,2015年与2000年相比,减少了238.13万公顷,减幅达70.37%,沙尘天气减弱,受风沙危害的乡镇数也有所下降。2015年农作物受灾面积42.25万公顷,较2014年减少了14.74万公顷,下降了34.88%。

3. 林业特色产业快速发展

京津工程区特色林果业、绿色养殖业和休闲旅游业在保护生态的前提下,紧紧围绕自然、生态、乡土、历史文化等优势资源,重点发展生态良好、就业富民的绿色产业,提升一产、优化二产、扩展三产,林业总产值显著提高,加快了群众脱贫致富步伐。样本县(旗)家庭农村居民人均纯收入从2000年的3289.12元增长至2015年的8647.29元,增长了163.91%。工程建设对带动区域经济发展、增加农民收入、改善工程区农民生活水平发挥了积极作用。

(二) 问题

1. 工程建设难度越来越大,投资标准仍然偏低

一期工程按照先易后难的原则,自然条件比较好的地段优先得到了治理,剩余需要治理的地段水资源缺乏、土壤瘠薄、砂砾石多、盐碱化程度高,立地条件越来越差,是难啃的“硬骨头”。二期工程西扩区域大部分地区干旱少雨,沙地流动性强、面积大,是生态保护和建设的重点难点区域。

近年来,受材料价格和人工成本上涨等因素影响,工程造林育林成本不断上升。据测算,2015年样本县(旗)人工造乔木林平均成本780元/亩,封山育林平均成本130元/亩。而京津二期工程在2016年人工造乔木林中央投资标准才调整为500元/亩,封山育林中央投资标准为100元/亩。由于工程区多为贫困地区,地方财政根本无力配套,仅靠中央投资远不能满足工程实际所需费用,在一定程度上影响了工程建设的质量和效益。

2. 工程后期管护经费不足,林区防火形势严峻

京津工程投资主要在工程实施的直接投入上,对后期管护经费投入不足,而要保证工程的效果主要靠长期的后续管护,这样就造成了工程后期管护与资源、社会经济的动态发展不协调。另一方面,随着国家经济的快速增长,物价水平在不断上

升,城市居民和其他行业职工的收入都有了显著提高。但是森林管护人员工资待遇低,社会保障体系不完善,出现了队伍不稳、人员变动频繁、工作积极性不高、巡山管护走过场等问题,森林管护工作存在不少隐患。

另外,由于工程区立地条件差,可供选择的造林树种少,栽植纯林面积大,给森林病虫害防治带来较大压力。同时,随着森林面积的不断扩大,林草植被迅速增加,可燃物量不断增多,火险等级不断提高,森林防火压力越来越大,但森林防火基础设施薄弱,难以适应当前森林防火的需要,加大了管护难度,势必会存在着管护不到位的隐患,各种管护措施和要求难以全面落实,不利于森林资源的有效保护。

3. 林业生态工程与区域性生态环境匹配不紧密,局部地区林分退化严重

为了尽快发挥林业生态工程的效果,在工程实施过程中采用了较为单一的林种,且林龄结构单一。部分地区的生态林已经进入过熟期,部分地区出现了大面积死亡现象。同时,坝上地区生态环境较为脆弱,尤其是水资源缺乏,不合理的水资源利用更进一步降低了当地的地下水水位,也影响了生态林的生长。

4. 京津冀生态建设不平衡,一体化建设有待加强

实现京津冀协同发展,已上升为重大国家战略,生态环境是京津冀协同发展的重要突破口。目前面临的问题是:一是区域间不平衡和需求的差异影响林业生态工程的发展,经济较发达地区更关注林业生态工程的生态价值,而经济不发达地区更关注其经济价值;二是京津冀林业生态工程已有的布局并不能满足现阶段经济发展的需求,如何协调已有工程与后期工程的关系是影响生态工程功能的重要因素;三是已有林业生态工程功能、林种和林龄结构单一将影响下一步林业生态工程的开展。

(三) 建议

1. 增加工程管护资金,建立巩固成果长效机制

一是建议国家建立长效的工程管护机制,出台生态补偿政策,对工程区的林地加强管护,确保治理成效。同时,加强护林队伍建设,建立专门的管护队伍,专列管护资金,提高林木保存率,切实巩固工程建设成果。二是将工程造林全部及时纳入生态公益林补偿范围,减轻工程农牧民对工程依赖程度,减轻对工程成果巩固压力。三是重视工程区林牧矛盾的解决,改变养殖户传统的养殖习惯,进一步推广舍饲圈养,实行划区放牧、季节性休牧,科学核定载畜量,逐步实现全面保护林草植被的目的。四是尽快全面启动工程区退化林分改造项目。工程区目前有很多“小老树”杨树由于树龄增长,已经成为过熟林,加之气候与立地条件差,出现了濒临死亡现象,防护效益逐渐减弱,建议国家尽快全面启动工程区退化林分改造项目。

2. 强化科技支撑,提高造林质量

建议切实加大科技防沙治沙力度。加大造林树种结构调节力度。促进项目区造