

宜君县天保工程成就和经验

董国跃¹ 岳亚库² 刘盟³

1. 陕西省林业调查规划院 陕西 西安 710082

2. 宜君县核桃产业发展中心 陕西 铜川 727299

3. 陕西省林业调查规划院 陕西 西安 710082

摘要: 林业发展对于各个区域的长远发展都是极为重要,宜君县相关工作人员深切体会到林业维护工程的重要价值,并依据本地区的实际情况设计制定了科学合理的天保工程,当地的森林资源得到了保护和合理应用,并促成了公益林的建设与发展,完善调整了林分结构,维护了生态环境的和平稳定。当地居民也会自主自觉维护林业发展,真正实现了相关产业的可持续发展。

关键词: 林业发展;天保工程;成就经验

铜川市宜君县位于渭北黄土高原和关中平原相邻的过渡地区,隶属黄土高原丘陵沟壑区、子午岭山系乔山余脉,山、川、梁、崩并存。全县总面积为1531平方公里,辖6镇3乡、178个行政村,627个村民小组,总人口9.4万人,其中农业人口6.35万人,平均海拔1395米,年均降水量709.3mm,年平均气温8.9℃,林业用地面积146.76万亩,占全县总土地面积的64.9%,属国家扶贫开发工作重点县、国家生态建设重点县之一,是黄河中游水土流失重点地区之一,也是天保工程实施项目区,生态地位十分重要。

自1998年实施天保工程以来,宜君县紧紧抓住国家实施林业重点工程的战略机遇,围绕“生态宜君、富裕宜君、和谐宜君”的奋斗目标,始终把天保工程作为改善区域生态环境的基础工程,坚持从强化管理和提高质量上狠下功夫,严格按照“严管林、慎用钱、质为先”的建设方针和“造、封、禁、育、管、护”的工作思路,立足森林资源管护、生态公益林建设、森林抚育,形成林区良好的生态环境^[1],已初步形成了适合宜君特点的天然林资源保护模式,顺利推进了工程建设,天保工程建设的取得了显著成效并发挥了明显的生态、社会和经济效益,为县域经济社会长期可持续发展奠定了坚实森林生态屏障。

1 工程实施的主要情况

1.1 工程建设内容

1998年国家天保工程启动后,我县全面停止了天然林及人工林商品性采伐,国有林场从以采伐木材为主转向了以营林、护林为主的生态建设。全县停伐后落实专职、兼职护林人员175人,使全县的146.7万亩森林资源得到有效保护^[2]。2000-2017年度已建成天保工程公益林

66.15万亩,包括16.1万亩人工造林、18.35万亩封山育林、31.7万亩飞播造林,新建天保工程苗圃150亩,扩建天保工程苗圃150亩,建成县级种苗检验室,建成油松、刺槐采种基地4.5万亩,新建、改建了望台各3座,林区基础设施有所加强。天保工程二期以来完成森林抚育7万亩。5个天保工程实施单位2017年末在册职工251人,其中:离退休人员82人,在岗167人、保留劳动关系2人。全年共上岗167人(按岗位分为:森林管护79人,公益林建设33人,森林抚育8人,其他岗位47人,占在岗职工167人的100%。各个林场都为入职员工缴纳了基本养老保险、基本医疗保险和大病保险、失业保险、工伤保险、生育保险和职业年金、住房公积金,职工社会保障建立了电子档案。

1.2 资金投入与管理情况

1.2.1 1998-2018年度全县天保工程累计完成投资17360.8万元,其中:一期7267.8万元,二期10093万元;其中:中央投资16373.3万元(基本建设投资6676.64万元,财政专项投资9696.66万元),地方配套987.5万元^[3]。

1.2.2 在资金管理和使用中,我县严格按照财政部《基本建设财务管理规定》、国家林业局《林业重点生态工程建设资金会计核算办法》有关文件规定,实现了项目建设资金专户专存、专款专用、专帐核算、封闭运行,严格按照投资计划及用途使用资金,严格执行招投标制,各建设单位都做到了帐务公开,增加了资金使用透明度,对建设资金精打细算,坚持“慎用钱”的原则,无挤占、挪用、串用资金和虚列支出、扩大开支范围等问题发生,更无转移转存资金,帐外设帐和私设小金库等现象发生。

1.2.3 天保一期我县4个国有林场免除的债务总额为

1153万元。

1.3 管理体制与机制改革创新情况

一是基本完成了国有林场的改革，将全部林场都改造为公益一类全额事业单位，并完成了集体林权制度的改革。自1998年实施天保工程后，5家国有林场已全部依靠采伐木材取缔天然林采伐和人工林商品性采伐，来获取收入维持生产发展，这使得国有林场直接收入下降80%以上，职工工资没有保障，人心涣散，林场发展走入低谷，林场面临着生存与发展，机遇与挑战的严峻考验。为此，县委、县政府高度重视，认真研究，把生态立县作为第一要务，立足林业重点工程，认准国有林场是工程实施的主力军。

二是天保工程管理制度健全

从天保工程组织结构、森林管护、公益林建设、档案管理、资金管理、用人制度入手，完善各项规章制度，实行岗位目标责任制、岗位效益工资制、末位淘汰制等，充分调动广大职工讲贡献、比效益的积极性。林场场容场貌焕然一新，职工收入显著提高，国有林场已成为宜君生态建设的一面旗帜^[4]。

2 我县天保工程建设的主要成就

2.1 森林资源消耗得到有效控制和休养生息，森林管护责任全面落实。工程实施以来，我县认真贯彻执行森林资源限额采伐的规定，强化森林资源限额采伐管理工作，森林蓄积量呈逐年上升趋势，生物多样性也得到了保护。近多年来，动植物种类明显较多，林区内鹿、野猪、狗獾、白鹳野生动物数量剧增。森林管理责任制逐步落实，全县共有175名林业管理人员，签定了175份管护合同，建立了护林站点26个、护林宣传标志牌462个，落实森林管护面积146.7万亩。

2.2 生态公益林建设成效明显，基础设施建设不断完善。2000年至2017年末，本县共完成了65.75万亩生态公益林建设，包括：人工造林16.4万亩、飞播造林30.7万亩、封山育林18.65万亩，扩建100亩以上中心苗圃1个，建成采种基地4.5万亩。森林防火、森林病虫害基础防治设施建设和国有林场基础设施建设不断完善，项目区累计完成国家天保工程公益林建设资金6676.64万元，初步实现了林业建设由单纯的林业生产转向生态建设。

2.3 林分结构得到有效调整

公益林建设使我县有林地面积得以扩大，林分质量得以提高，林分结构得以改善，生态效益显著。一是通过建造公益林，增加县域范围内的人工林面积，并在一定程度上促进县域内森林覆盖率的生长。二是通过实施森林抚育，及时抚育幼壮林，通过科技手段，推进林分

结构的调整，改善林分质量。三是通过封山育林，有效保护易遭受破坏的林分。四是种苗建设增加了育苗基础设施，改善育苗条件，为今后营林发展打下了基础。

2.4 整体生态环境明显改善，生物多样性得到有效保护

通过实施天保工程，全县林地面积持续增加，林地质量在稳步提升，整体群落结构日趋合理，林地生态功能显著加强，水土流失的强度也在逐年降低。加大依法治林力度，有效地保护了森林动植物资源和生物多样性，提高了生物种类的多样性，并且野生动物的数量也在大幅度增长，完备的生态体系初步建立，生态环境明显改观。

2.5 国有林场得以休养生息，林业产业发展不断向前推进

我县的天保工程主要是以国有林场为主要实施对象，在政府的大力扶持下，林业产业发展迅速，带动了林场经济的发展，林业旅游、经济林、林木种苗、食用菌以及药材等产业都获得了更为广阔的发展空间，2017年，全县林业总产值已达3.5亿元，林业产业体系已经初具规模，产业发展也不断向前推进。

2.6 职工生活和林区社会和谐稳定

实施天保工程以来，解决了富余职工安置问题，使全县职工有活干，收入得到增加，提高了生活水平，1998年至2017年职工的月平均工资从最初的340元到提升到4018元。工程实施以来，职工工资年平均增长幅度为7.9%，保持了林区社会的稳定，加快了林区和谐社会的建设步伐。现已完成2011年至2017年的集体公益林生态效益补偿兑付工作，全县共涉及3488户（其中国家公益林1157户，地方公益林2331户），兑付1431.98万元。其中国家级公益林生态效益补偿共兑付金额511.99万元，地方级集体公益林生态效益补偿共兑付金额919.99万元，为林农增收、脱贫攻坚做出了贡献。林业重点工程的全面推进、落实，对全县种苗生产、农村就业起到了积极作用，每年需要的各种苗木总数在1500万棵左右，种子在8万多斤左右，群众育苗、采种的热情相对高涨，每年育苗达1000亩，专业造林团队成员已达200余人，对周边地区的经济发展以及社会就业也起到了一定的正面影响。

3 主要经验

3.1 强化领导，夯实责任是保障

为了保证天保工程顺利开展，本县在第一时间成立了专门的工程建设管理小组，以县长为管理小组组长，副县长任副组长，各个职能部门也均以组员的身份参与其中，制订了切实可行的实施方案，明确行政一把手、

分管领导的责任。并成立了专门管理天保工程的县天保中心，具体负责天保工程管理工作。对重大责任事故依据《国家造林质量事故行政责任追究制》有关规定，依法严肃处理，为全面提高建设质量提供了保障。

3.2 规范工程管理，以质量为本是关键

在建设过程中，我县始终把质量作为工程项目的生命线，一是以基本建设流程为指导，严谨编制工程建设实施方案，注重工程管理细节，严格工程工序质量控制和工程造价控制，加强资金管理，严把设计关、种苗关、栽植关和检查验收关。二是强化技术培训。开工前对参与作业设计、施工的技术人员和造林专业工队，进行造林技术规程、质量标准、作业设计及检查验收办法等有关技术标准培训，推行持证上岗制度，提高管理人员标准化意识和业务水平。三是规范作业。技术人员应全程参与具体作业，领导人员要定期巡查，同时监理人员也要不定期进行抽查，严格把控主要造林材料以及相应作业环节的质量水平，保证苗木、整地以及栽植作业的质量满足实际造林需要。发现问题，立即整改，直到合格，以保建设质量达到要求^[5]。四是严把种苗质量。以重点工程种苗生产供应管理办法为依据，设置相应苗木标准，强化苗木检疫检验和市场管理，严禁等外苗、人情苗上山，具体用苗品质较高，合格率达98%，且全部具备林木种苗生产、经营许可证以及《苗木标签》。五是强化科技投入。应加大对各种抗旱造林技术的应用及推广力度，如截干、伤口愈合剂、大穴壮苗、地膜覆盖以及保水剂等，针叶树全部用容器苗造林，增加了科技含量，平均造林成活率（保存率）达到了95%以上。六是严格检查验收。在检查验收工作中，坚持“谁检查、谁验收、谁签字、谁负责”的原则，层层把关，强化监督，切实提高了工程质量。七是聘请了工程监理员，对工程的各个环节及资金的拨付使用进行全方位的检查、监督和管理，规划了一套相对完善的工程管理机制，构建了相应的建设平台，以推动天保工程的顺利开展、落实。

3.3 造管并重，落实管护责任是核心

天保工程实施后，为全面落实森林管护任务，我县健全组织体系，成立了天保工程领导小组，健全了网络化的护林组织，实行了“双线目标管理责任制”，使天然林保护工作落到了实处。在公益林建设中，切实转变资源保护观念，深刻理解保护环境就是保护生产力的丰富内涵，认真贯彻“普遍护林、大力造林、采育结合、永续利用”的林业建设方针，把落实管护责任作为巩固造林成效的核心来抓。

3.4 档案资料收集齐全，强化信息和档案管理是基础。

天保工程档案管理、信息管理工作是工程建设的重要内容，我县严格按照《陕西省天然林资源保护工程档案管理办法》的规定和专人专柜的要求，落实兼职人员10名，做到信息报告及时、准确，落实总面积为19平方米的档案室5个，购买配备联想电脑7台、打印机7台、电脑硬盘7个、档案U盘10个和档案专柜40个。对天保工程档案进行了规范化建设，对工程规划、设计、施工、检查、验收和后期管理等全过程进行收集整理，按编号进行归档。目前已建立工程建设档案132卷盒，技术与档案15盒、财务档案盒110盒、电子相片和电子档案132GB，做到了工程建设与档案管理工作的同步进行，档案管理工作初步步入电子化、信息化轨道。天保二期以来，我县按照国家统一安排，启动了天保工程信息化建设，人员社保已全面上线，森林管护、公益林建设、森林抚育正在完善信息系统建设。

4 主要措施

4.1 领导重视，工程管理运行良好。天保工程建设推行了行政首长负责制。宜君县建立了相应的天保工程领导小组，县长担任组长，分管副县长担任副组长，各部门的负责人也都以组员的身份参与其中，领导小组下设办公室，并落实办公室专职人员。2004年成立了专门负责天然林资源保护工程管理的县天保中心，专人主抓。在全县范围内建立起了一种高效的管理格局，即：主管领导亲自抓、分管领导具体抓、林业部门主动抓，各部门积极参与配合。

4.2 严格制度，规范工程运行。先后制定了工程管理公益林建设、森林抚育、飞播造林、国有林森林管护、集体林森林管护、集体林森林生态效益补偿、档案管理、资金管理制度等规章制度，用制度来管事管人，使工程运转良好。例如：森林管护方面，宜君县政府先后制定颁布了“封山禁牧令”、《封山育林管理办法》，坚持“造、管、封、禁、护”五轮驱动，加大森林资源保护、培育力度，加强宣传与巡查，推行管护承包，开展专项治理，健全林业生态管理机制，确保林区平安稳定。一是实行管护承包制。县林业局局长与4个国有林场、蒲白矿务局雷塬林场场长、4个集体林管护站的负责人签订了管护合同，各林场和管护站的负责人与85名专职护林员和90名半脱产护林员也签订了管护合同，落实了管护范围和报酬。二是建立责任区巡护制度，保证森林资源安全。各国有林场护林员和乡村护林员划片包干，广泛开展森林资源保护宣传教育活动，形成了全社会抓护林防火、保护森林资源的良好氛围。三是林业有害生物防治网络化。建立和完善全县森林病虫害测报网

络,建成国家级中心测报点和国家森防标准站,配备了人员和设备,并与国家林业局森林病虫害预测预报中心联网。全县有林地面积、活立木蓄积、森林覆盖率分别由工程实施前的44.94万亩、122.7万立方米、38.5%上升到75.15万亩、227.82万立方米、51.6%,百分率分别上升了67.2%、85.7%、34%,生态环境明显改善。

4.3 健全组织体系,全面落实管护任务

建立了健全了县乡(林场)村(管护站)三级管护网络化,明确护林组织,划定了管护区,实行了“双线目标管理责任制”,并通过层层签订责任书,明确了管护区域、管护面积、管护内容、管护质量标准以及责任、权利、义务、待遇等,把责任、权利分配落实到人头和地块。

4.4 强化科技支撑,保证工程建设质量

天保工程公益林建设规划设计坚持集中治理、连片造林的思路。推广应用容器苗、覆膜、截杆等抗旱造林技术。油松、侧柏造林全部应用容器苗,栽植时挖大坑、覆膜。刺槐全部截杆造林并应用保水剂、生根粉。核桃造林中应用“大坑、大水、大肥、大苗、覆膜、截杆”等造林技术。杨树造林严把“苗木泡根、深栽、踏实、浇水”四道关。先后建成的阳湾林场三角岭千亩侧柏造林三角岭省级天保工程公益林示范点和罗沟油松造林示范点、棋盘林场棋周路沿线造林示范区、哭泉林场淌泥河造林示范点、雷塬林场皇后造林示范点,施工中严格按照“大坑、大水、大苗”的抗旱造林技术,当年造林成活率达95%以上,造林后严格落实了管护和抚育责任,林木长势喜人,受到了国家、省、市各级林业部门的高度评价。

4.5 以人民为中心,稳定林区

宜君林区在天保工程中脱离了以木材生产为主的单一经济模式,着力发展核桃、种苗、森林旅游产业,激活了林区经济一潭水。截止目前,全县核桃总面积达到42.8万亩,位居全省第一,其中挂果面积14万亩,核桃产量1.24万吨以上,产值2.48亿元,农民人均核桃收入3100元,核桃产业化格局初步形成。同时,以国有林场和中心苗圃为骨干,以核桃良种苗和容器育苗为主要繁育品种,每年育苗面积达1000余亩,年产值在1000万元以上。还发挥良好的生态环境和众多的自然人文景观资源优势,围绕建设“中国避暑城”,发展生态旅游业,建设了省级太安森林公园和庙山狩猎场,迎来四面八方的游客。林区经济发展的同时,县林业局把抓民生放在首要位置。针对林场职工工资待遇低、住宿条件差的问题,局领导积极向县委、县政府领导汇报,取得领导们

的理解和支持。县政府召开专题会议,为国有林场职工增加了生活津贴,并支付了医疗保险和住房公积金,职工平均工资收入与全县其他事业单位持平,解决了林场职工的后顾之忧。四个林场为场部职工修建了宿办合一、配套设施齐全的现代化综合楼。太安林场职工郑玉红在1998年以前每月工资收入500多元,现在每月收入4200多元。随着职工生活待遇、条件的改善,国有林场全体人员都树立起了保护森林资源的高度责任感,以饱满的工作热情,投身到天保工程建设中去。

5 存在的主要问题

5.1 森林资源保护压力大。一是个别群众护林意识仍淡薄,心存侥幸,偷砍乱伐烧柴或开垦扩大地畔。二是工程森林资源管护仍需大量的人力、物力和财力,后期管护难度大,但需要持续的政策支持。

5.2 森林管护费用偏低,林业基础设施投入较少。随着社会经济的发展,森林管护的科学化、智能化水平急待提高,林区防火、资源保护的远程视频监控系統、智能管理系统、森林病虫害防控的设施设备严重滞后于社会经济发展,需要大量森林管护资金。

5.3 森林生态效益补偿标准偏低,以低于木材经济使用价值的标准进行了补偿。近几年,农民群众从事林业生产的热情不断高涨,商品林的收益也有了很大的提高。与之形成鲜明对比的是,对经营重点公益林的补偿基金数额远远不及木材的经济使用价值。

5.4 林业职工待遇偏低,职工队伍接续乏力。林业职工虽然通过国有林场改革解决了全额工资,但在林区艰苦、偏远地区工作的有关津补贴,防火等应急补助没有落实。我县各林场自2010年以后,就全面停止了招工、招干,人员老化现象严重,专业人员奇缺,缺乏有创新精神和开拓意识的人才。

5.5 部分低质低效林急需改造。我县天保工程区存在低质低效林面积达20.6万亩,急需改造提高生态效益。

6 建议

6.1 继续开展天保工程三期。按照习近平新时代中国特色社会主义思想和国家发展三步走战略,天保工程也要继续做好森林生态支撑这个主题,并按照小康社会、基本建成现代化国家和现代化强国的要求开展天保工程布局。

6.2 依法保护宝贵的天然林和森林资源。制定专门的天然林保护法,实行最严格的森林、天然林保护法律法规。

6.3 提高森林管护资金,完善生态补偿机制,提高补偿标准。由于社会对森林生态环境的高度期望,社会物

价水平的提高和劳动力成本的增加,森林资源巡护智能化、电子化、信息化的发展等因素的影响,急需提高森林管护资金标准和生态补偿标准水平。

6.4 提高林业职工的待遇水平,设立低质低效林改造资金,提高森林质量。随社会物价水平提高林业职工待遇、津补贴、应急补助,适时启动低质低效林改造工程,提高森林资源质量和生态效益。

结束语

综上所述,在天保工程的指导下,宜君县以改善区域生态环境为基础工程,通过强化管理和提高质量,取得了显著成效。工程建设不仅在生态层面形成了坚实的森林生态屏障,有效抑制了水土流失,也为县域经济社会长期可持续发展奠定了基石。宜君县在实施天保工程的过程中,不仅取得了显著的生态效益,还在社会和经济层面取得了积极成果,为全面推动绿色发展、促进生态文明建设贡献更大力量。

参考文献

- [1] 陈伟鑫,付松,郭德宇,等. 基于人工神经网络和随机森林方法的L1点处太阳风速度重构与预测[J]. 地球物理学报,2023,66(12):4850-4862.
- [2] 张梓浩,郭飞,吴坤泽,等. 深度森林DF21模型在土壤镉含量高光谱反演中的性能评价[J]. 光谱学与光谱分析,2023,43(8):2638-2643.
- [3] 董建江,田野,张建兴,等. 基于随机森林算法的底栖动物高光谱数据分类方法研究[J]. 光谱学与光谱分析,2023,43(10):3015-3022.
- [4] 程绍驰,游光荣. 基于改进随机森林算法的评估指标精简方法研究[J]. 系统工程与电子技术,2023,45(7):2108-2113.
- [5] 彭豪杰,周杨,胡校飞,等. 基于深度学习与随机森林的PM2.5浓度预测模型[J]. 遥感学报,2023(2):430-440.