

林草资源保护视域下毁林开垦问题的治理路径探析

吴彦宏

同心县林业和草原局 宁夏 吴忠 751300

摘要: 林草资源是陆地生态系统主要组成部分,在涵养水源、保持水土、固碳释氧以及维护生物多样性方面发挥重要作用。但是我国部分地区毁林开垦现象仍然十分严重,给国家生态安全及长远发展带来隐患。基于此,本文以林草资源保护视角出发,探讨毁林开垦现状特点、根源及其解决途径,认为其本质是由于经济利益驱动、制度执行不到位、监管力度不够以及缺乏替代生计等多种原因造成的。在此基础上,本文提出“预防—监管—整治—保障”的综合治理思路,即完善林草资源产权制度和用途管制、加强智能化动态监管和联合执法、建立和完善生态补偿及替代生计机制、提高基层治理能力和公众参与度等方面采取措施。这一思路有利于改变以往被动应对式毁林开垦监管方式,也有助于实现由单一行政干预到多种方法并用转变,从而促进林草资源可持续利用。

关键词: 林草资源保护; 毁林开垦; 治理路径; 生态补偿; 用途管制

引言

林草资源对维护国家生态安全、碳氧平衡、气候调节、水土保持以及生物多样性具有重要作用。中国有林地约2.2亿公顷、草原近4亿公顷,森林覆盖率不断提高,生态环境得到一定恢复。但是,乱砍滥伐森林仍难以禁绝,近年来每年都有发生,在东北、西南、西北等重点地区甚至出现反弹现象,影响生态建设成果。从政策演进来看,自天然林保护工程、退耕还林还草工程和全面停止天然林商业性采伐等重大举措实施以来,全国森林资源消耗结构发生了根本性变化,但毁林开垦的驱动机制也随之发生了新的调整——从过去的大规模商业采伐转向以农户生计型开垦和资本下乡圈地型扩张为主,隐蔽性更强、查处难度更大。与此同时,基层执法力量薄弱、部门职责交叉、生态补偿标准偏低、替代产业培育不足等治理短板进一步凸显,使得治理效果呈现反复性和局部性波动。

1 毁林开垦问题的现状特征与演变态势

1.1 毁林开垦的空间分布与形态分化

目前毁林开垦具有明显的区域性、选择性。从地区上看,东北内蒙古重点国有林区附近、西南横断山地区、云南广西贵州石漠化地区、西北黄土高原农牧交错带、南方集体林区都是毁林开垦比较严重的地方。而各地毁林开垦方式又有所不同,在东北国有林区周围主要是农民种植玉米、大豆等大宗粮油作物,面积大成片连在一起;在西南地区主要是小块陡坡开垦,一般种植药材、茶叶或者烤烟等,分散且不易发现;在西北地区则是草原开垦成水浇地,与地下水位下降相结合。另外一些地方还出现了借“农业综合开发”、“土地整理”的

旗号进行毁林活动,在以项目名义下逃避对林地审核制度,形成新的毁林方式。

1.2 毁林开垦的直接后果与累积生态效应

毁林开垦带来的直接影响就是林地面积减少以及林木蓄积量降低,但是它更大的危害是累积性的生态影响。第一,水土保持能力大幅下降,在长江上游、黄河中游等地质脆弱区域,地表径流量变化增大,水土流失严重,局部区域已经出现石漠化倒退现象;第二,碳汇能力减弱,毁林开垦使原有的森林碳汇消失殆尽,据测算每毁掉1hm²天然林就相当于排放了100-200吨二氧化碳,不利于我国“双碳”目标实现;第三,生境破碎化加剧,野生动物与植物生存空间被日益压缩,物种间联系被割裂,物种灭绝风险加大;第四,局部气候调节能力下降,地面反射率以及蒸腾作用发生变化,可能会造成该地区的干旱或者洪水发生的概率提高。而这些影响都是有滞后性和不可逆性的,在达到一定临界点之后进行生态修复代价高昂甚至无法恢复^[1]。

1.3 毁林开垦问题的新趋势与新挑战

近年来,毁林开垦出现一些值得关注的新动向。第一,违法者身份多样化,由以往单一农民发展至合作社、农业企业和外商投资等,隐蔽性更强,采取以租代征、公司+农户等方式逃避责任追究。第二,方式现代化,一些违法人员利用小型挖掘机、推土机等设备,“一夜之间完成毁林清表”,大大缩短被发现机会窗口期。第三,原因商业化,由于中药材、牧草、特色林果等农产品价格上涨,毁林开垦经济效益不断提高,在道路通达情况下,过去难以触及林地也可纳入开垦范畴。第四,政府干预复杂化,部分地方政府为了实现短期内

GDP增长目标而支持或者放任不管毁林开荒活动发生,“违法成本低于违法收益”现象普遍存在,这给以往做法提出挑战。

2 毁林开垦问题的深层成因与治理困境

2.1 经济驱动与制度设计之间的张力

毁林开垦的原因是由于农业比较收益与林地产出之间巨大差距所造成的。在一些较为贫困的地方,种植经济作物的每亩纯收入可以达到林地经营收益数倍甚至十几倍,在理性的农民看来,开垦是必然的选择。另外,目前林地产权和经营模式不够灵活。经过集体林权制度改革之后,虽然林权已经确权到户,但是由于林地流转市场发育还不够完善、森林经营周期较长见效慢等原因,导致林农缺乏短期内获得收益渠道。因此当林地生态供给不能以市场化形式带来经济效益时,开垦为农用地所带来的直接经济利益就成为主要因素。而这种制度上“堵”有余,“疏”不足的局面也使得治理总是处于“按下葫芦又浮起瓢”。

2.2 执法监管体系的结构性短板

毁林开垦治理受到执法监管能力制约。一是基层林草行政执法力量薄弱,许多县级林草执法机构编制少、装备差、人员老化,在广阔林区范围内难以做到全面有效的巡查^[2]。二是行政执法与刑事司法衔接不通畅,一些案件在处理中遇到取证难、鉴定时间长、移送标准不明确等问题,使得违法者不能受到应有的惩罚。三是各部门之间职责不清,造成职权重叠或真空地带,如自然资源、农业农村、生态环境、林业草原等部门在林地用途管制、耕地占补平衡、生态保护红线等方面协作不足,有的违法行为可以钻空子“打擦边球”。四是虽然卫片执法、遥感监控等技术手段有所提升,但是基层使用水平良莠不齐,信息共享不足,监测预警及时性和准确性有较大提高的空间。

2.3 替代生计与生态补偿的供给不足

大量毁林开垦发生缘由是由于当地居民生计需要。在传统的林区,很多农民一直以来都是依靠着周边的坡耕地来解决温饱问题,农业结构单一,非农就业机会较少。而一旦退耕还林补助结束或者生态公益林补偿较低的情况下,保留林地的成本就会大大增加,农民就失去了继续经营管护林地的积极性。目前我国林业生态效益补偿金额每亩每年只有15-30元,远远不能与同等面积农作物种植的经济效益相比,补偿水平“象征性”的作用使得林业生态保护的正面效果基本无从谈起。而且林下经济、森林旅游、碳汇交易等相关产业还在起步阶段,还没有形成规模效应,对于农民增收的作用十分有限。生计替

代手段不足,导致毁林开荒成了某些人的无奈之举。

2.4 发展观念与治理导向的深层矛盾

毁林开垦问题长期存在也反映出深层次的发展理念之争。有的地方政府及民众依然把“开荒种地”当作一种光荣的事情,对它的破坏性认识不够,甚至把林业草原保护当成束缚当地发展的外在力量,在发展和保护发生矛盾的情况下,往往把保护放在次要位置,这就造成林业草原保护在当地工作中的重视程度不够,而毁林开垦又常常以促进经济发展、增加农民收入等显性政绩占据上风,“重发展轻保护”的观念还没有得到根本改变,“在保护中发展”的理念尚未深入人心。

3 毁林开垦治理路径的系统化构建

由于毁林开垦原因多样性和复杂性,在应对这一问题不能采取运动式、碎片化方式,而要从源头上预防、过程中监督、事后处理以及全过程保障等方面来考虑。

3.1 前置防线:权属明晰与用途管制的制度完善

筑牢治理的第一道防线,在于明确林草资源归属以及严格用途管制。一方面,加快完成集体林地和草原承包经营权确权登记颁证扫尾工作,确保有据可查、界限分明,从根本上杜绝因权属不清而产生的非法开垦行为。在此之上,则要完善林地经营权流转管理机制,完善流转合同及备案手续,避免借流转之机进行毁林开垦^[3]。另一方面,严格执行林地用途管制和林地保护等级分区分级制度,将天然林、生态公益林和生态脆弱区林地列为禁止开垦区,实施最严厉管理措施;同时落实好国土空间规划中的“三区三线”,即对林草资源的空间位置信息与耕地保护红线、生态保护红线进行叠加分析,解决由于规划矛盾造成的监管漏洞,做到“一张图”管到底。

3.2 中端监控:智能化监管体系与执法能力跃升

建设空地一体、全天候监测网是早发现、早制止的必要条件。充分利用卫星遥感季度监测、无人机常态化巡查以及地面视频监控等技术,形成毁林开垦“天上看、地上查、网上管”的立体化监测格局,在重点地区要加密频次,做到对疑似图斑自动判读、自动报警并及时推送。从执法上,深化林草综合行政执法改革,将分散的执法职责进行集中,成立一支专业的林草执法队伍,加强基层执法人员配备,配备必要的调查取证及现场勘查设备。建立健全林业和草原行政执法与检察机关公益诉讼工作衔接制度,对于重大毁林案件实行挂牌督办,增加违法行为代价^[4]。此外,利用“互联网+”手段,把毁林开垦案件查处全部纳入信息化管理系统,做到一案一码、全程留痕、可查可溯,防止出现有案不查、查而不处、处而不究情形。

3.3 后端整治：生态修复与责任追究的闭环管理

对于已经发生的毁林开垦行为，要实行“查处—修复—追责”的三位一体整改机制，在查处上，要制定毁林开垦案件的行政处罚量罚标准，明确从重处罚的情形，对于破坏生态环境严重的情况要追究其刑事责任；在修复上，要坚持“谁破坏、谁修复”，要求违法行为人根据植树方案在一定时间内进行植树种草，验收合格后结案，如果行为人拒绝履行修复义务，则由有关机关代为修复并追缴所需费用；此外还可以尝试设立毁林开垦生态损害赔偿制度，把生态系统的服务功能价值计算在内，用民事诉讼的方式让行为人承担高昂的成本；在责任追究上，不仅要追究违法行为人的法律责任，还要追究监管者的责任，对于失职渎职或者包庇放纵的行为人要给予党纪政纪处分，形成有效的责任倒逼机制。

3.4 深层保障：利益调节与替代发展的长效机制

根本措施是要改变利益关系，让林草保护带来的经济效益大于毁林开垦所带来的短期利益。大幅提高森林生态效益补偿标准并建立与经济社会相适应的动态增长机制，在此基础上探索流域横向生态保护补偿以及对口协作生态保护补偿方式，增加资金筹集途径。加快推动林业碳汇进入全国碳排放权交易市场，完善碳汇计量、监测及交易制度，使林草碳汇变成能够变现的商品。积极发展林药、林菌、森林康养、生态旅游等相关产业，打造品牌，拓展市场，拉长产业链，解决当地居民就业问题。另外，将毁林开垦纳入地方林长制考核内容，严格要求，同时加大对基层干部和群众开展生态文明法制教育，形成全社会共同关注林草资源保护良好局面。

4 结语

毁林开垦是林草资源保护工作中的一个顽瘴痼疾，其根源在于经济利益驱动、制度供给短缺、监管缺位以及替代发展缺乏。在此基础上对毁林开垦现象进行探讨并提出“预防—监管—整治—保障”的综合治理思路，即从制度层面、技术层面、执法层面以及利益层面采取措施，改变以往重末端处置而轻源头防控、重行政单方管控而轻多方参与的态度，走出“仅谈治理而不谈发展”的误区，将毁林开垦纳入整个林草资源保护的大局中去考虑问题。要从根本上解决问题就必须使生态产品的价值得到体现，促进地方经济社会发展方式转变。今后可以围绕生态补偿标准、碳汇交易激励作用以及基层执法能力提升等方面展开相关研究工作来进一步完善治理措施。只有用系统观念、长远眼光以及法治思维才能真正实现经济发展与环境保护协调统一，让良好生态环境成为人民幸福生活增长点。

参考文献

- [1]国家林业和草原局.中国森林资源报告(2021)[M].北京:中国林业出版社,2022.
- [2]刘世荣,温亚利,王兵.天然林资源保护工程区生态效益评估与后续政策研究[J].林业科学,2023,59(7):1-12.
- [3]张颖,李晓松,周建国.毁林开垦行为的驱动因素与空间特征分析——基于全国卫片执法数据的实证[J].自然资源学报,2024,39(3):621-635.
- [4]陈建成,谢屹.集体林权制度改革与林地流转市场发展研究[J].中国农村经济,2022(8):42-56.