

第四章

利益相关者对广东取得的经验及制约条件的展望

周再知¹ Unna Chokkalingam²

¹中国林业科学研究院热带林业研究所，广东广州510520

²国际林业研究中心，印度尼西亚雅加达10065

1. 引言

“广东省森林恢复¹项目回顾与评价：过去的经验教训”研讨会于2004年5月27日在广州中国林业科学研究院热带林业研究所(RITF)召开。本次会议由国际林业研究中心(CIFOR)和热带林业研究所联合筹办。热带林业研究所为国际林业研究中心探究以往森林恢复成功与失败的经验教训研究项目的合作伙伴。本次会议为广东省参与退化林地²恢复的相关方提供了交流经验，探讨和解决关键问题的平台。

本次会议出席代表30名，分别来自广东省林业局，项目执行机构，市、县（区）林业局，国营和集体林场，乡镇、村级林业主管部门，私营企业，个体投资者及林业研究所。依据广东省恢复项目的属性将与会者分成3个讨论组。第一组由执行‘国家造林项目’（1990-96）和‘五年消灭荒山，十年绿化广东’项目（1985-

¹ 详见第一章有关恢复术语的解释。

² “退化林地”这一术语，国内尚无官方定义。本文以疏林地、适合种树的一些灌木林地和无林地（包括采伐迹地、火烧迹地、草地、裸地）之合来估计退化林地。

95) 的省林业局，国营林场和市、县林业局代表组成。第二组由执行‘沿海防护林体系建设’项目（1991-2010）和90年代发起的‘城市森林景观恢复’工程项目的市、县（区）林业局代表组成。第三组由私营企业，当地的联合经营³（合作制林场）和个体投资者组成。

这三个讨论组针对，

- 促进和保持森林恢复的关键议题、存在问题及建议。
- 从过去的实践中获得的主要经验教训。
- 为促进森林的持续恢复，各利益相关者所需要的产出。

议题进行讨论，结果归纳如下：

2. 关键议题/问题和建议

第一组，包括执行过大规模政府项目的管理机构，指出了在技术、财务、制度和政策/法规方面存在的一些问题（附件1），并提出了解决这些问题的相关建议，主张向省政府，主要是省林业局通告。技术问题主要包括，缺少有效地防治森林病虫害和森林火灾的措施，以及林木良种使用率低。建议主要包括，营建防火林带，调整树种和林种结构以减少可燃性，提供激励机制来促进优良品种和苗木的使用，建立区域性研究机构以重点研究解决这些瓶颈问题。

财务制约因素包括，缺少足够的造林⁴资金，林业基层部门人员经费不足，林业税费重。建议各级政府增加林业资金投入，确保投入不低于各级财政支出的1%，并健全资金使用监督机制。解决林地权属冲突问题，改进政府部门协调机制，引入有效的办法惩罚未完成森林恢复任务者。建议健全中心化的电子信息管理系统。为确保森林的持续恢复，重造林，而轻视造林后的抚育管理的倾向必须引起高度重视。

第二组，包括执行沿海和城市森林景观恢复项目的市、县（区）林业局，所执行的项目主要以恢复生态环境为目的。在项目的执行过程中，发现技术问题是最重要的。从恢复失败中总结经验教

³ 联合经营是指部门之间的一种合作方式——如林业部门和其他政府部门间合作，国营林场与村委会合作，村委会与外企或私人合作——在土地，技术，管理和收益方面共享。

⁴ 造林包括在荒芜山地、荒芜沙地、疏林地，采伐和火烧迹地，灌木林地和荒草地上的植树造林，飞机播种造林和封山育林，同时还包括道路和河流两岸植树，房前屋后造林，农田防护林带的营建，以及退化林地的更新绿化。



小组讨论现场，源于2004年5月在广州热带林业研究所召开的研讨会，藤间刚摄。

训，认为失败的原因主要是由于未做到适地适树；大面积种植速生尤其是外来树种的人工纯林，而部分纯林不耐贫瘠的土壤或抗干扰能力差；严重爆发的病虫害和森林火灾（附件2）。提出的建议包括，必须做到适地适树；营建多树种、多结构混交林来增强抵御不利环境的能力；更多的使用乡土和优良品种；营建防火林带；以及提高对优良乡土树种的研究力度。这些建议是面向当地林业主管部门的。

讨论的主要议题也包括造林资金缺乏和因林地⁵边界不清造成的林地权属冲突，以及林地破碎不利造林等。他们认为政府应在规划，组织和管理植被恢复工程中起主导作用。对已经恢复起来的林地的保护工作须引起重视。建议研究机构，如国际林业研究中心，研究具体的案例以解决他们所面临的问题，以及组织召开更多的研讨会来总结经验，寻找有效的方法。

第三组，包括私营企业，合作制林场和个体经营者，对租赁及联合经营退化林地的恢复，从经济角度提出了看法。对这个讨论组

⁵ “林地”包括有林地，疏林地，灌木林地，未成林地，苗圃，采伐和火烧迹地以及由各级政府规定的适宜造林的林业用地。

而言，财务议题似乎是至关重要的。然而，私营造林⁶是最近新兴发展起来的，这些造林项目或许尚未发展到技术或其他方面开始出现主要问题的阶段。财务上所面临的主要问题有林地租金高，林业税费重，不易获得银行贷款，尚无林业投资自然灾害险种（附件3）。他们建议建立更完善和优惠的经济激励机制，进一步促进私营造林事业的发展。

除林地权属冲突外，这个组也认为森林病虫害和森林火灾是主要问题，并提出了与其他组相似的解决办法和建议。为保护租赁和已造林地各方的合法权利和利益，需要安全的保障措施。在林木采伐审批上，要求有更宽松、自由的权利。这些建议主要是面向省及当地政府机构的。

3. 取得的主要经验

- 1) 政策稳定对鼓励投资造林及对造林项目的长期管理和持续经营至关重要。
- 2) 政府需要加强对造林恢复任务的管理，提供明确的政策指导。
- 3) 需要动员全社会及各级政府共同恢复退化林地。
- 4) 各级林业管理中落实目标管理责任制有助于项目任务的完成。
- 5) 多渠道，多种方法筹集资金。
- 6) 降低林业税费有助于提升造林积极性。
- 7) 私营部门继续起积极作用。相应的政策和措施的改进有利于进一步鼓励私营投资造林。
- 8) 创办的联合经营体成功地恢复了退化林地，是较好的恢复方法。
- 9) 明晰和安全的林地权属至关重要，需要得到保障。
- 10) 适地适树是促进林分生长，维持长期生产力的前提。
- 11) 人工纯林易受病、虫和火灾的危害，形成低质林地。相反，混交林的抵抗力较强。
- 12) 山区营建的大面积桉树纯林生长表现差，林地退化。生态公益林⁷建设不适宜采用桉树树种，乡土树种更具潜力。
- 13) 加强林火预防和管理系统建设。
- 14) 加强科学知识的普及和推广工作。

⁶ 私营部门这里指对所分配承包的林地进行造林与经营的农户，及为获得收入通过租地或转包造林的私人个体和私营企业。没有严格公认的定义，实际上存在许多公私合营经营模式。

⁷ 生态公益林或非商品林的经营目的是维持生态平衡，改善生态环境，保护生物多样性和提供非木质林产品。

- 15) 森林和林地应依据其主要功能进行分类经营，如生态公益林和商品林。对这两大类林分需采用不同的恢复措施。
- 16) 工业化和城市化促进了林业的发展及退化林地的恢复，或许可促进其他方面的发展。

4. 不同利益相关者所需产品

不同利益相关者列出了6大产品需求（附件4）：

- 1) 提供简单、实用技术指南
 - 用于造林，管理，监测和评估。
 - 用于常用造林树种的育苗，施肥及病虫害的预防和控制。通过会议和培训班的形式传播于省、市（县）林业主管部门。
- 2) 建立管理系统（光盘，软件，手册）
 - 森林火灾监测与管理。
 - 造林/恢复信息化管理技术。
 - 森林资源清查新技术，如遥感技术。通过研讨会和培训班的形式传播于省、市（县）林业主管部门。
- 3) 提供优良的乡土树种种质和苗木、抗病虫害品种，以及种植技术手册。
通过由研究所举办会议和培训班的形式，提供给市（县）林业主管部门，乡镇和私营企业。
- 4) 当地政府急需懂技术的林业专业人员，乡镇企业也需要专业技术人员。
为专业人员提供文件，手册，举办培训班和研讨会。
- 5) 林地权属冲突解决机制与模式的政策性文件。
个体私营投资者所需。
- 6) 林业部门应长期提供造林技术支持。
个体私营投资者所需。
- 7) 通过对话机制研究制定财务政策，建议政府发放造林配套资金。

5. 总结

新兴的私营和民营造林企业顾及和强调经济方面的问题。城市和沿海生态恢复项目的代表更加侧重所面临的技术问题。而大型政府项目则着重全方位、全面统筹考虑这些问题。

三个讨论组提出了具共性的5个问题：

- 1) 大面积外来、单一树种人工纯林诱发病虫害。
- 2) 森林火灾问题。
- 3) 因林地边界不清和林地破碎，林地权属冲突。
- 4) 缺少造林资金。
- 5) 林业税费重。

这些问题对任何森林恢复活动的发起和已执行项目的持续都是不利的。

呼吁省政府重视森林病虫害的研究，采取行动解决这个问题。措施包括营建混交林降低虫害和火灾风险，多采用乡土树种及优良品种来抵御不利的环境条件，同时必须做到适地适树。明晰土地权属，解决争端对保持林地的持续恢复至关重要。如果私营企业和公司租地造林的话，特别强调要保障他们的权利和利益。

在资金筹集上，建议开辟多种渠道和多种方法。也建议各级政府增加资金投入，确保投入的资金不低于各级财支出的百分之一，并健全资金使用监督机制。以获取经济利益的私有制造林也是一个很重要的林地恢复措施，他们呼吁提供早期银行贷款，降低林业税费，减免采伐指标限制，提供更优惠的造林经济鼓励政策。联合经营则是又一有效方法。

如同科学知识的广泛使用和传播一样，稳定的政策对促进林地的长期经营和持续性极为重要。要求全民和各级政府重视和参与退化林地的恢复工作，各部门应在恢复生态公益林和商品林建设中发挥作用。广东省工业化和城市化的发展促进了林业发展和退化林地的恢复，这或许也是中国其他相似地区发展的必由之路。

就需求的产品而言，省和市（县）林业主管部门需要实用的造林、林火防治和森林资源清查技术指南和程序化的管理信息系统，建议以研讨会和培训班的形式来学习掌握这些工具。当地林业主管部门和企业寻求林业专业技术人员，需要提供优良的，包括乡土树

种在内的，具抗病虫害的种苗。私人投资者需要获得林业部门长期的技术支持，及解决林地权属冲突机制与模式的政策性文件。当地政府机构和林业局期望建立政策对话来解决造林配套资金问题。

附件1. 第一组主要议题和建议

编号	主要议题/问题	建议	受建议者
技术			
1	对森林病虫害防治重视不足，缺少具体的预防和控制措施	竭力预防和控制森林病虫害	省林业局，省森防站及中心
2	人为森林火灾危害严重，情况不真实上报	严格监控野外用火，营建防火林带及调整树种结构降低可燃性	省政府，省林业局防火办公室
3	良种利用率低	建立健全良种使用激励机制	省政府，省林业局，省财政厅
4	需要先进的林业实用技术	建设区域性、高级别研究机构或分支机构，加强科技协作与攻关	省林业局，省科技厅
财务			
1	造林资金缺乏	各级政府增加资金投入，确保投入不低于各级财支出的1%，同时健全资金使用监督机制	各级政府，人民代表大会
2	林业基层部门行政经费及人员工资不足	由省财政拨款，解决基层工作人员经费问题	省政府
3	林业税费重，特别指采伐后森林抚育和更新费用		
制度			
1	林地所有权分散、界定不清、纠纷多	明确权属	
2	监督乱砍滥伐林木的运输与销售上，林业部门、市政管理机构、公路管理部门间不协调		
		统一信息化管理，实现表格资料电子版下载和共享	省林业局
政策/法规			
1	重造林，轻抚育与管理		
2	荒山造林政策中惩罚措施不得力	建议征收荒山荒芜税	省林业局，税务局

编号	主要议题/问题	建议	受建议者
3	采伐迹地更新政策可操作性不强	建立迹地更新保证金制度	省林业局
		放开非公有制造林采伐指标，允许林主有经营决策权	省林业局
		减免林业部门1985-1995年间因完成“绿化达标*”任务而欠下的银行贷款债务（种下的树种未到达采伐年龄，但还贷期已到）	省政府
市场			
1	林产品市场化程度低，公众参与不够		

* 森林覆盖率提高到或超过某一百分数，且期望通过造林来实现。

附件2. 第二组主要议题和建议

编号	主要议题/问题	建议	受建议者
技术			
1	病虫害问题严重		
2	森林火灾问题严重	加强林火预防和管理，营建包括天然林带在内的防火林带	当地林业主管部门
3	优良乡土树种未得到足够重视	多提供优良的乡土树种及种苗	林业科研院所
4	未做到适地适树	造林时定要遵循适地适树原则	造林部门
5	政府未能充分考虑立地条件而盲目推广速生树种，造成经济损失和浪费	政府在不充分考虑立地的情况下，避免盲目推广某种树种	各林业主管部门
6	造林树种结构单一，抗逆性差，成效低	加强混交林的营建力度，克服不利环境约束	当地林业主管部门
7	桉树盲目种植，面积过大，立地衰退	生态公益林不宜种桉树	省林业局
8	对乡土树种和珍贵树种的研究缺乏力度		
财务			
1	缺少造林资金		
制度			
1	林界模糊、林地分散破碎增加林地权属冲突，影响退化林地的恢复		
2	林地恢复规划、组织、管理不完善	建议政府积极倡导、组织造林并在政策上加以引导	省、市林业局
政策/法规			
		加强沿海防护林保护力度，建立相关法规	省林业局
其他			
		多召开类似研讨会，及时总结经验，找到解决问题的方法和对策	国际林业研究中心
		对具体项目深入调查，并提出解决问题的相关建议	热带林业研究所，国际林业研究中心

附件3. 第三组主要议题和建议

编号	主要议题/问题	建议	建议受理者
技术			
1	缺少预防和控制病虫害发生的有效方法	提供有效的病虫害防治对策	林业研究所
2	炼山整地方式与森林防火冲突	解决炼山与森林防火冲突	当地林业局
		提供造林树种专用肥配方	科技部门
财务			
1	私企造林地的地租偏高		
2	林业税收偏高	降低林业税费，提供更优惠的造林激励机制	
3	银行贷款难	解决贷款问题	当地政府
4	缺少林业投资的自然灾害险保险体系		
制度			
1	山林权属，边界纠纷多	解决土地权属纠纷	当地政府
		消灭荒山需要各级政府介入	各级政府
政策/法规			
1	化肥市场管理存在问题	加强肥料市场管理，确保肥料质量	
		完善机制，加速非公有制造林步伐	省林业局
		放开林木砍伐指标	省林业局，省政府

附件4. 不同利益相关者所需产品

部门	内容	产品类型	传播方式
省林业局	1. 简单易行的造林、管理、检查、评估技术规程和指南	手册, 指南	邮发、会议、培训班
	2. 3S应用技术应用: 地理信息系统, 全球定位系统和遥感技术。	文字资料, 手册	培训班
	3. 造林与恢复信息管理系统	软件或光盘	培训班
	4. 森林火灾监测管理系统	软件, 手册	培训班, 研讨会
市、县、区林业局	1. 常用树种育苗、造林、施肥、病虫害防治指南	书, 杂志, 小册子	邮发, 培训, 通过网络平台提供相关信息
	2. 森林资源清查与调查实用技术, 如遥感技术	光盘, 软件	邮发, 培训班
	3. 建立植被恢复信息化管理系统	软件, 图书	培训班
	4. 建议当地政府和市、县、区林业局提供造林配套资金	建立财政政策	发布文件, 研讨会
	5. 提供优良乡土树种种质资源以及造林技术资料	书籍, 手册	科研院所推广, 广告, 会议, 培训
	6. 执行与森林恢复相关的法律、法规监管体系	法律、法规文件	发布文件
	7. 上级林业主管部门提供所需求的电子版统一相关报表	挂到网页	网络下载
	8. 提高林业专业人员素质	论文, 手册, 报告	培训班, 研讨会
乡镇集体	1. 急需懂技术的专业人员	培训	培训班
	2. 抗病虫害的良种	优良种苗	科研院所推广
私企	1. 优良的乡土树种及其造林技术	书籍	散发相关书册
个体投资者	1. 林业部门长期提供造林技术支持	政策文件	发布文件, 培训班, 研讨会
	2. 林地权属冲突解决机制与模式	政策文件	发布文件