

# 国家储备林建设策略研究

中林集团雷州林业局有限公司 黄汉华

**摘要：**国家储备林建设是增加林木资源储备，保障生态安全的一项基本国策。通过国家储备林项目的建设，能够有效地保护我国的珍稀树种，并且解决在工业生产木材应用方面的结构性短缺问题。虽然我国已经迈出了国家储备林建设的坚实步伐，但是在具体项目建设实践的过程中仍然存在一定的问题和不足，因此我们有必要结合国家储备林建设的背景、意义，在了解国家储备林建设管理、运行以及融资各体系的基础上，分析储备林建设中存在的问题，并提出相应的优化和改进策略，旨在为国家储备林项目建设提供一定的参考和借鉴。

**关键词：**国家储备林；建设；策略；研究

国家储备林也可以称为国家后备林，进行储备林建设的主要目的就是保障国家有着充足的后备林业资源。早在2013年，中央1号文件就明确地提出了进行国家木材战略储备基地建设的要求，在2015年又重点强调了建立和完善国家储备林制度。在中央文件的要求下，各地林业局对储备林建设进行了全面和细致的规划和研究，开发了多个储备林项目示范基地，也逐渐建立了储备林管理信息系统。国家林场、集体林场以及林业专业合作组织是参与储备林项目建设的重要主体，通过集约化的栽培以及对林场中现有林木的结构性改培，营造包含乡土树种、工业树种、珍稀树种以及大直径专用树种等多层次、多功能的林场，从而解决保护与开发之间的矛盾，解决生态建设与经济发展之间的矛盾，为我国林业可持续发展奠定坚实基础。

## 一、国家储备林建设概述

### （一）大力建设国家储备林的背景

我们之所以要将国家储备林作为当前国家林业发展的重中之重，上升成为国家的重要战略，主要原因就在于储备林建设直接关系到生态文明以及现代化建设。随着我国工业发展水平的不断提高，对木材的需求量不断增加，我国不仅仅是木材消费大国，同时在国际上也是木材贸易的进口大国，原木进口占世界木材贸易的1/3。同时随着各个国家林业保护政策的相继出台，对于一些珍稀树种和大直径原木进行了出口限制，因此在国际贸易市场上存在着较大的木材供应缺口，使得我国存在较大的被动性。为了解决林业资源供应与生产多样化需求之间的矛盾，解决木材资源的结构性短缺问题，保障国家木材安全，避免对现有林业资源的不合理应用和破坏，我们有必要大力和持续进行国家储备林建设。

### （二）国家储备林建设的重要意义

国家储备林建设直接关系到国计民生，关系到千秋万代。首先，进行储备林建设能够提升林业综合生产能力，保证林木供给量，提高木材质量，从而满足各行业对木材资源的需求。其次，从生态文明这一方面来看，建设国家储备林不仅仅是林业发展的重要内容，同时也是生态文明建设的重要内容。森林资源与我国的生态环境之间有着密切的关系，森林是天然氧吧，保护森林有助于改善大气环境，同时森林又能够有效地防治水土流失、涵养水源，在整个生态系统中发挥着重要的作用。如果天然森林资源锐减或者是遭到人为的破坏，会直接危及到人类的生存和可持续发展。大力建设国家储备林，通过人工集约栽培能够有效地保护天然林，同时还能够提高我国的森林覆盖面积，是林业资源保护与开发的一项重要举措。

## 二、国家储备林建设的政策体系

在进行国家储备林建设的过程中，除了要开展储备林划定、储备林基地建设以及树种规划等基础的实践工作之

外，还要积极探索相关的国家储备林管理制度和政策体系，从理论层面入手对储备林项目建设加以指导和规范。国家储备林建设的政策体系主要包含管理、运行和融资这三个方面。

### （一）管理体系

首先从管理体系来看，储备林建设项目的管理体系分为三个层次，分别是决策层、执行层和操作层，国家林业局是决策层，出台各项有关的储备林建设计划，进行储备林建设指导，并且负责对各地的储备林建设项目进行监督。省市县级的林业主管部门是执行层，负责将各地的储备林建设计划进行落实，并且进行储备林基地的管理。国有林场、集体林场以及林业专业合作组织是操作层，具体的来负责储备林的栽培、抚育等的各项工作。同时，坚持属地管理的原则，在进行储备林项目申报和落实的过程中，国家、省市县等各级林业主管部门要分级行使权利，并且签订相应的合同契约和责任书，以确保主体责任的落实到位。

### （二）运行体系

储备林建设的运行体系主要是指在储备林划定、经营以及轮换等具体操作环节的一些程序和运作模式。首先在储备林划定方面，要结合不同地区的自然条件和林业资源的分布，综合考量技术、交通等因素，来进行储备林范围和建设标准的划定，要优先考虑具有技术和栽培经验的国有林场。同时要根据储备林建设的要求，对国有林场中的树种、林分质量等进行调查，在此基础上制定科学的改培和抚育措施。其次在储备林经营方面，要根据不同储备林树种的不同，从连续覆盖性这个方面入手来进行经营目标的设定，并且坚持多层次经营的发展原则，鼓励开发林下经济以及森林旅游等的项目，实现生态效益和经济效益的统一。最后则是在储备林轮换这个方面，要坚持实行轮换轮作制度，储备林同储备粮一样也有着相应的储备期限，在动用相关的储备林资源，必须要坚持分类、专用、保障急用的原则，根据不同地区的实际需求来调整轮换的林分，以保证储备林储备资源结构平衡，有持续稳定的资源补充。

### （三）融资体系

在建设国家储备林项目的过程中，需要大量的财政资金的支持，如果单纯地依靠中央财政补贴是远远不够的。因此储备林项目建设有着相应的融资机制，一般是采取PPP模式，通过政府与社会资本的合作来拓宽储备林建设的融资渠道，鼓励社会资本参与，为储备林建设打下坚实的物质基础。

## 三、国家储备林建设中存在的问题

### （一）管理不到位

当前在进行国家储备林建设的过程中，存在管理不到

位的问题。就当前的储备林建设管理体系来说,虽然是实行分级管理和契约管理,明确了各地林业主管部门的主体责任,但是在具体管理运行的过程中,仍然存在诸多的问题。就比如,国家林业局与省级林业主管单位签订相应的责任书,委托省级林业主管单位代为履行管理职责,但是由于不同省份的省情不同,其具体的管理和监督制度存在不同程度的缺失,尚未建立起一套完整的可查、可控、可验的管理体制,难以保证储备林项目的建设质量。除此之外,由于储备林项目中林木的栽培和生长是需要较长的周期的,要达到相应的储备林建设目标30年是保守估计。这就要求相关部门做好中长期管理和规划的准备。但是就实际情况来说,更多的是进行短期管理,在中长期管理阶段和目标定位上都存在一定的不足。

#### (二) 技术水平低

在进行国家储备林项目建设的过程中,还面临着技术方面的限制和制约。首先在进行储备林划定阶段,虽然国家颁布有相关的储备林划定试行办法,但是在具体的范围划定以及标准设置的过程中不同的地区存在一定的差异性,由于各地自然与资源环境状况不同,相应的技术标准难以把握。其次是在森林抚育这个阶段,需要运用到相应的林木培育、种植、土壤改良以及抚育间伐等的技术,但是受到经济发展水平和人才的限制,技术应用不够到位。尤其是在进行珍稀树种栽培和保育的过程中,对种植技术有着更高的要求。解决相应的技术难题是提高储备林成活率,提升储备林质量的关键所在。

#### (三) 融资风险大

在现行的PPP融资模式下,储备林项目建设存在不可忽视的风险问题。政府与社会资本的合作形式虽然为储备林建设提供了资金保障,但是由于相应的利益分配和收益回报机制不够完善,在储备林项目的全生命周期内,社会资本需要投入大量的资金来进行林木的栽培和养护,直到林木成材可以进行采伐才会获得一定的收益。林木生长采伐的周期短则十年,长则三十年,这对于社会资本来说资金投入和收益回报之间存在较大的时间差,因此就有可能造成较大的财务风险。并且由于林业生产和经营遵循市场化规律,市场木材价格存在一定的波动,存在相应的市场风险和不可抗力风险。这些都严重影响和制约了社会资本投入的积极性和热情。

### 四、国家储备林建设的优化和改进策略

#### (一) 进一步完善国家储备林建设管理的政策体系

要更好地建设国家储备林,确保国家储备林建设项目的长期和稳定运行,就要从国家储备林建设管理的政策体系入手,优化国家储备林建设管理机制,真正建立起可控、可查、可验的自上而下的管理体系。首先,在储备林建设的政策方面,国家要出台统一的储备林建设、抚育和采伐政策,明确储备林建设的目标要求,抚育措施和采伐标准。同时在现有的政策体系上要完善林业贷款政策、抵押贷款政策、贷款贴息政策等,尽可能解决承储户的后顾之忧。其次,在储备林建设管理机制方面,在原有的分级管理和契约管理的基础上,建立长效管理机制,由省级林业主管部门牵头,制定中长期管理与发展规划,并且设置五年目标,定期进行目标考核,市县一级林业主管单位要严格落实中长期管理的要求,对上级林业主管单位负责,在检查验收时务必保证客观和真实,提高上报质量。最后,国家林场以及一些林业企业作为储备林建设的承储主体,要适当地放活经营权,提高承储主体产业管理的主动性,使得决策层、执行层和操作层在储备林的后期经营管

理上保持步调一致。

#### (二) 重视国家储备林建设的技术投入

在建设国家储备林项目的过程中,要重视相应的技术投入。首先,在进行储备林划定的过程中,除了要考虑自然条件以及资源状况等的要素之外,还要将技术要素纳入到调查和评估的环节中,根据不同地区的经济发展状况和技术水平,划定不同的储备林建设等级,以适应当地的技术条件。其次,在进行储备林培育和采伐的过程中,要大力开展林业技术推广和应用,充分的利用林业技术示范基地,来对各地承储主体进行技术培训,并且组成相应的专家小组,到各地储备林建设基地进行技术宣传和推广,尤其是病虫害防治技术、土壤改良技术以及保水技术等等。最后是针对一些珍稀树种和专用树种,要制定专门的技术方案,由国家林业局和省级林业主管单位来负责进行技术方案的推行,确保技术应用和落实,并且定期进行技术检验,切实提升国家储备林的建设质量。

#### (三) 优化PPP融资模式实现风险共担

采用PPP模式的国家储备林建设项目,要始终秉持着风险共担、利益共享的原则,尽可能地降低社会资本在参与项目过程中发生风险的概率。首先,要做到风险共担,政府在与社会资本签订合同的过程中,要明确风险来源,政府要积极的承担更多的政策风险、环境风险、不可抗力风险,社会资本则承担相应的资金风险和技术风险。同时政府可以出台相应的补偿办法,联合国家开发银行以及国家农业银行设立专项补贴。其次要健全和完善储备林项目收益分配和回报机制,给予社会资本更大的自主权,允许其在经营周期内开发森林旅游以及林业碳汇经济等来实现创收,收回一部分的投入资金,并且这一部分收回的资金政府可以不直接参与收益分配,而是从生态价值补偿的角度来制定分配方案,如果社会资本创造了更大的生态效益,政府就获得更少的利润分配,反之政府就要增加利润分配。通过这样的方式能够更好地完善PPP运作机制,构建政府引导、多方参与的储备林建设新格局。

### 五、结束语

国家储备林建设是一项长期性和系统性的工程,同时也是一项重大的国家战略,在进行建设的过程中,要不断完善政策体系,提升技术水平,优化融资模式,切实提升林业生产和治理的现代化水平。

#### 参考文献:

- [1] 陈京华, 国红, 贺鹏, 雷相东, 卢军, 刘宪钊. 雄安新区国家储备林栽培模型设计[J]. 林业资源管理, 2021(03):47-52.
- [2] 张传恩. 山西省国家储备林建设项目实施经验及管理措施探讨[J]. 山西林业, 2021(01):8-9+48.
- [3] 李智尧. 辽宁省国家储备林建设存在的问题及对策[J]. 辽宁林业科技, 2020(06):61-63.
- [4] 梁曾飞, 彭泰来, 赵宇婷, 戴前石. 国家储备林建设现状与对策[J]. 林业科技通讯, 2020(11):8-12.
- [5] 付满意. 信阳市国家储备林建设融资模式研究[J]. 湖北林业科技, 2020, 49(05):71-73.
- [6] 黄力, 梁芳. 印江县国家储备林建设现状及措施分析[J]. 农家参谋, 2020(22):98+107.
- [7] 高娜. 国家储备林划定成果分析与探讨[J]. 国家林业和草原局管理干部学院学报, 2020, 19(03):3-10+19.
- [8] 朱宏, 汪霄. 国家储备林PPP项目政府补偿办法及适用情形研究[J]. 林业资源管理, 2020(04):7-14.