

# 国家储备林建设存在的问题及对策

贵州省凯里市林业局 张志成

**摘要:** 我国森林保护工程是自然和社会发展的必然产物。随着各项林业政策的实施,融资渠道的拓宽,经营模式的转变和管理模式的创新,我国储备林建设进程将进一步加快,林产品供给将不断增加,木材安全得到有效保障,为中国的可持续发展作出更大贡献。

**关键词:** 国家储备林;现状;经营管理

近年来,随着国家的大力发展,森林保护区试点经营范围进一步扩大,取得了积极的成效。进而在储备计划与基地建设方面都有了丰富的经验,为项目的继续实施提供了有效的保障。凯里市国家储备林建设不仅起到保护林木资源的作用,而且能在一定程度上维持生态平衡,也为林业资源建设提供了重要路径。

## 一、凯里市国家储备林建设内容及规模

### (一) 凯里市国家储备林项概述

凯里市申报国家储备林建设项目,建设面积27万亩,涉及11镇4街282村,总投资23.3929亿元,拟贷款18.4亿元,自筹资金4.49919亿元。主要实施内容为营造林工程、基础实施建设、林下经济建设、科技支撑体系建设,分三期同步实施,其中第一期建设面积5万亩,通过直贷融资方式实施,总投资3.1929亿元,贷款2.4亿元,自筹资金7929万元,建设内容包括营造林工程50000亩(其中集约人工林栽培1000亩,现有林改培43000亩,中幼林抚育6000亩)、基础设施建设、林下经济建设(林下养鸡5000亩)、科技支撑体系建设等;第二期建设面积为11万亩,通过PPP模式实施,总投资10.1亿元,已通过银行授信8亿元,自筹资金均为2.1亿元。分两个阶段实施,本阶段建设面积56000亩,建设内容包括营造林工程50000亩(集约人工林栽培1000亩,现有林改培43000亩,中幼林抚育6000亩),林下经济面积共6000亩,配套基础设施包括新建林区道路40km、作业步道40km、生物隔离带20km、种苗基地150亩、信息采集设备7套、数据库系统1套、标示牌143块、车辆3台。项目建设涉及碧波镇、大风洞镇、凯棠镇、龙场镇、炉山镇、旁海镇、湾水镇,共7个镇。第三期建设面积为11万亩,通过PPP模式实施,总投资10.1亿元,拟贷款8亿元,自筹资金均为2.1亿元。

在省、州、市林业主管及相关部门的大力关心、支持和指导下,项目顺利完成了可研报告和实施方案编制、评审、批复工作,获得国家开发银行贵州省分行授信和贷款金额10.4亿元,于2020年底落地实施,完成林木收储50000亩,实施营造林工程面积20700亩,林下

经济种植面积1200亩。

### (二) 凯里市国家储备林地理位置

凯里市位于贵州省东部,地处黔东南苗族侗族自治州西北部,清水江上游,自治州首府所在地。其地理位置在东经 $107^{\circ}40'58''\sim 108^{\circ}12'9''$ ,北纬 $26^{\circ}24'13''\sim 26^{\circ}48'11''$ 之间。东西长51.76km,南北宽44.30km。占全州土地总面积的4.30%。东邻台江、雷山两县,南接麻江、丹寨两县,西界福泉市、北接黄平县。苗岭山脉东段北麓,横跨黔东南原和黔东中低山丘陵两大区。是湘、桂、黔三省区的结合部,区位优势优越,公路、铁路四通八达,是贵州东部具有承东启西的优越区位,位置迎接东部沿海产业转移的中心城市。

## 二、凯里市国家储备林规划设计原则

关于国家储备林的定义,我国的《国家储备林树种目录》和《国家储备林划定办法(试行)》等两项国家管理办法都具有相关条件。国家储备林是指在《国家储备林树种目录》收录、启用、轮换等,有相应规模体量及种植潜力的珍稀树种,且干径较大的活立木资源。此外,根据《国家储备林划定办法(试行)》的规定,国家储备林项目应满足储备林规模限制、林地选择、林分选择、林龄选择、生长发育和储备林划界等要求。

### (一) 因地制宜、科学布局

充分把握地方资源特色,掌握林业发展条件,因地制宜地科学规划布局国家储备林项目。通过集约人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育等措施,集中连片建设国家储备林,发展具有当地特色、优质的乡土树种和珍贵树种大径材,提高森林质量,提高土地生产力,增加林农收入。

### (二) 结构合理、科学培育

针对不同立地条件,在《国家储备林树种目录》中选择适生乡土树种,以优质乔木为主,合理配置珍贵用材树种、一般用材树种以及林下经济种植品种。倡导混交与复合种植模式,兼顾经济效益,实现可持续经营。加强科技成果的推广应用,采用先进的林业科技成果,

通过集约化、基地化、规模化、标准化经营，提高国家储备林建设的科技含量和经营水平。

### （三）注重科技、确保质量

结合科技研究成果，应用当地优良种质资源，选用具有优良性状的品种及生长健壮、抗逆性强的苗木，不但可以提高造林成活率，而且可以减少幼林的抚育工作。为了使森林整体有较强的抗灾能力减少由病、虫等自然灾害造成的损失，在选用良种特别是生产周期较长、又为无性繁殖的树种时应尽量避免种类过分单一，确保苗木质量和造林质量。

### （四）林业增效、振兴乡村

项目建设以储备林为主线，以人工新造、现有林改造培育与中幼林抚育为重点，在扩大森林面积的基础上，优化森林资源结构，提升森林质量，加快林业“双增”目标实现进程，提升林业生态建设水平。同时，项目建设应考虑到当地林农利益，将木材储备与林农增收紧密结合，实现产业结构调整，充分发挥项目在生态建设、改善民生领域的作用，助力乡村振兴。

### （五）完善机制、保障权益

强化国家储备林基地建设制度，制定项目管理实施细则，出台制定标准规程，规范项目管理。建立第三方评估监测机制，提高基地建设效益和效率，完善基地采伐等配套政策，依法保障投资主体权益和收益。

## 三、凯里市国家储备林建设中出现的问题

凯里市国家储备林的建设中如若资金的不足，直接制约着项目的发展进程，项目资本成本的来源是社会对资本的干预和国家财政支出。这些资金的用途还主要包括幼苗的初期培育到后期的运营和建设。一般来说，这些融资方式都会受到一定程度的限制。如果政府出台相应的政策进行指导，可以改善一些成绩。但是对于大规模的储备林，政府也依旧很难提供支持，虽然在一定程度上带动了资金的融资，但融资流程复杂，融资难度大，贷款资金缓慢等问题将给地方政府部门维持所需资金带来巨大挑战。同时，凯里市国家储备林的建设过程中会面临许多技术问题，如保护区的规划、林业的培育技术、林业采伐的出现等，都会产生一定的影响，而储备林的规划条件和经营标准在后期得不到严格执行，导致很大一部分种植面积不符合要求。对所出现的结果以及准确性就会非常的差，而储备林的建设中所需要各方面技术是保证林木成活的关键措施。

对储备林的经营管理需要进行合理的利用与规划，维持稳定的林木资源，保持合理的森林结构。并且凯里市国家储备林的建设还需要相应的管理机制，迄今为止国家所展开的林业项目以及出台的制度非常的单一，缺乏一定的系统性与规范性，当进行储备林的计划下达时，虽然各地都进行了储备林的计划，但规定过后，缺

乏政策性的补助以及对管理制度的缺失，导致后期的管理不足，就会有乱砍滥伐等问题出现，影响了树木的生长与生产，如果工作人员对保护区不重视，很容易造成项目的滞后。储备林建设中的管理办法也不是很完善，进行项目建设中没有制定可行的验收制度，导致项目建设的质量与预期的目标不相符。所以在明确目标的建设下，进行合理的责任分工以及组织保障制度，这样才能够顺利的推进项目的实施。

## 四、凯里市国家储备林建设现状及风险要点分析

### （一）凯里市国家储备林建设现状

1. 储备林建设意识不强。自国家储备林建设工程实施以来，我国的储备林建设发展缓慢。甚至在一些地区，对储备林建设的监管不到位，相关数据更新不及时，基础资料陈旧以至于影响了储备林建设地区的准确性和今后的管理工作。

2. 储备林建设过程中的条件和标准要求不严格。《国家储备林划定办法（试行）》对凯里市国家储备林建设的条件和标准提出了明确要求，但部分地区在实施过程中并未严格遵循发展条件和要求，而不符合储备林要求的土地被纳入储备林建设用地，导致划定的区域大多为生长量不合格，龄组不合格，林分选择不合格。

3. 地区没及时落实跟进储备林建设发展的后续工作。任务分配给地方政府后，地方政府明确了建设目标，明确了建设任务。但是，由于指定后的相关后续管理工作，部分地区政府对实施热情不高，部分地区政府还存在管理不足、建设效果不稳定等问题。因此导致储备林建设发展过程中的发展速度缓慢，甚至没有显著成效。

4. 储备林建设速度无法满足社会对木材的需求量。在近几年的社会经济发展调查过程中可以发现，社会对木材的消费正在增加。我国虽然大力发展储备林建设，但建设速度不能满足木材消费需求，建设与消费发展不平衡。虽然我国大力发展储备林建设，但是建设速度无法满足对木材消耗的需求量，因此建设与消费发展不平衡。这样的结果会影响到储备林建设数据的更新，导致建设积极性的丧失。

### （二）凯里市国家储备林项目风险关键点

1. 项目用地。项目不包括征地拆迁，项目范围内的土地和树木需要转让，移交手续由实施组织办理，移交费用由项目公司承担。

2. 自担经营性收入风险。使用者付费来源分三部分，林木销售受树种生长的影响，是否能够达到销售的条件，各年采伐量需经主管部门批准后方可实施。林下的经济收入来自于在林下物种种植。还需要进一步研究林下栽培的各种产品的适宜性和经济性。项目跟踪需要提前研究，不能仅凭实施方案提供的资料对投资行为负

全部责任。在设计项目的回报机制,政府需要解释林木销售的细节,但林下经济和种苗基地的收入由社会资本方自担风险,约占总收入的15%,对项目经济效益影响较大。

3. 工程建设工期长。项目实施内容相对简单,但种苗达到市场条件仍需较长时间。实际达到销售回款阶段需要八年,建设资金存入时间较长,建设周期长对项目整体经济效益影响较大。

4. 项目融资。本项目在PPP模式框架下实施,合法、合规性完全。作为国家政策扶持项目,容易被金融机构认可。但接受项目市场化的用户比例较高。金融机构要求项目公司股东承担项目还款余额,补充信用增级和融资担保。

5. 政府贴息和补助奖励。各种政策都在鼓励储备林的建设,并在国家和省级提供补贴和贴息。要提前落实各地地区的补贴政策,及各类奖励的可落地性。

## 五、加强国家储备林建设,引领现代林业高质量发展的方法

### (一) 创新国家储备林的经营模式

一直以来,政府在国家储备林项目建设中发挥着主导作用,应该负责所有的建设和管理工作。因此,政府部门决策和实施的速度直接影响到国家储备林建设的效率。同时,政府不仅要做一个好的管理者,更要做一个好的管理者。要有效防范和严格控制建设中的风险,这就要求在原有基础上创新国家保护区的管理模式。因为传统的管理模式已经跟不上时代发展的步伐。因此,政府应该加快管理模式创新。在新的管理模式下,加强政府对相关企业的支持,并结合两者的优势通过市场化操作,这不仅赋予储备林经济价值高,而且还可以提高森林资源的利用率,减少资源的浪费和损失。

### (二) 提高建设积极性

由于我国储备林的建设是近几年才开始的,存在着起步晚、群众认知度不高、发展相对缓慢等问题。由于人民群众对加强储备林建设工程的认识不够深入,所以对配合相关工作以及参与该项目的建设都没有很高的积极性,有些人甚至存在严重的排斥心理,影响了储备林建设的进程。作为国家重点工程,国家储备林的建设需要非常严格和科学的管理模式,这就要求相关人员具有较高的专业技能和素质。因此,政府应该通过多种方式纠正人们对国家储备林建设的错误认识,提高人们的建设积极性,从而建立完善的管理制度,确保国家储备林建设项目的顺利进行。

### (三) 改革制度,增加资金投入

国家储备林建设可以提高相关地区的经济效益,促进当地经济的发展。因此,为了更好地开展该项目,有必要对其相关的组织结构进行调整。由于组织结构的变

化,改革制度也将发生变化。政府人员要把眼光放得更长远一些,不能再像以往只顾着经济利益而无视生态效益。过去,由于政府对生态环境保护的重视不够,管理和监督体系不完善,投资也有限。而且,国家储备林的建设不能在短时间内完成,所以投入的资金不仅不会马上回笼,而且还需要很大的投入量。因此,政府需要对相关制度进行改革,增加项目的资金投入,使其能更好地开展和运行下去。

### (四) 对于种植林木的挑选必须因地制宜

中国幅员辽阔,物产丰富,森林资源种类繁多,不同的树木具有不同的功能与作用。为了促进林业生态的发展,必须合理定位林业资源,充分发挥林业资源优势,解决我国林业资源短缺的问题。同时,为了防止病虫害的发生,应采取一些有效的防治措施,保护森林资源的树种和林木,从而达到建设国家储备林的目的。

## 六、结束语

国家储备林对我国经济发展起着至关重要的作用。因为加强国家储备林建设,不仅可以维护木材和生态安全,促进林业的快速发展,还可以从根本上加强森林防护功能,使其能够得到充分的发挥,同时,可以促进树种的培育,加强生物多样性保护,从而提高我国国民经济发展水平。

### 参考文献:

- [1] 高娜. 实事求是科学探索国家储备林建设之路[J]. 国家林业局管理干部学院学报, 2019, 15(01): 14-18.
- [2] 王硕. 加快建设国家储备林维护生态和木材安全[J]. 中国林业产业, 2020(04): 25-27.
- [3] 彭泰来, 杨传金, 刘金山. 国家储备林划定现状及后期经营管理探讨[J]. 中南林业调查规划, 2018, 37(04): 9-12.
- [4] 王君, 戴前石. 国家储备林建设中存在的问题及其解决对策[J]. 南方农业, 2020, 14(18): 83-85.