

兴隆山保护区天保工程之思考

郝 昕

兰州兴隆山国家级自然保护区，主要保护对象是原始云杉林和国家一级保护动物马麝。保护区是中部干旱地区一道重要的生态屏障，黄河上游重要的水源涵养林和生物多样保护基地，在调节气候、水源涵养、防止水土流失、减轻沙尘暴、维护生态平衡方面起着十分重大的作用。天保工程实施十年以来，保护区加强领导、落实任务、强化措施、狠抓落实，天保工程取得了阶段性成效。

一、天保工程建设成效

保护区自2001年实施天保工程十年来，在省林业厅的正确领导和大力支持下，实现了森林资源和经济效益双增长，使保护区的发展进入一个新阶段。

1、森林资源得到有效保护

一是工程实施十年来，经过各项有效措施、严格保护，有林地面积逐年增加，从工程实施前的9.5万亩增加到目前的15.9万亩。二是经过保护和恢复，森林覆盖率大幅提高，经二类资源调查显示，森林覆盖率由原来的52.1%上升到82.5%，有效的改善了森林资源质量和数量。三是活立木蓄积由工程实施前的53.6万立方米增长到64.6万立方米。

2、生物多样性得到有效保护

天保工程实施后，保护区的生态环境得到了很大的改善，森林资源生态效益显著增加，达到调节气候、净化空气作用。为各种野生动物提供了庇护场所，特别是国家一级保护动物马麝种群数量稳步增长。有效的保护了物种多样性。

3、保护设施不断完善

天保工程实施后，保护区修建生态环境监测点15处，购置了一批防火器材，新建防火物资储备库1处。新修和维修防火道路48公里，布设封山育林铁丝围栏22216米，新修永久性宣传牌9块，新建和维修管护站、点总面积4800平方米，提高和改善了保护区的保护设施。

4、促进了生态旅游发展，增加了林区职工和林农的收入

保护区发展以森林资源为依托的后续产业项目的同时，注重发展生态旅游。充分利用区位优势、资源优势、生态优势，结合实际发展生态旅游，形成了以生态旅游为龙头的产业开发。近年来，积极筹措资金加强旅游基础设施建设，先后投资1700万元新建8000平方米宾馆综合接待楼；投资200万元新建1500平方米文化广场；新建300米仿古长廊及握桥次景瀑布；新建兴隆山保护区博物馆；新建和购置水冲式环保厕所8座，投资80万元；通过招商引资2700万元新建兴隆山客运索道。通过以上项目的建设，景区基础设施明显改善，有力的促进了生态旅游的发展。2002年兴隆山保护区被国家旅游局评定为“4A”级风景旅游区。天保工程实施十年来，兴隆山生态旅游收入3073.6万元，林区群众通过开展生态旅游，人均收入增长400元。

二、天保工程建设的重要做法

1、健全机制，保证了工程的顺利实施。天保工程启动后，管理局及时成立了甘肃兴隆山国家级自然保护区天保工程建设领导小组，下设办公室，设正、副主任各1名，由分管局长和资源科长担任，工作人员9名，办公地点设在局资源管理科，全面负责天保工程日常事务。

2、加强组织管理。管理局实行局、站、组、区4级网络化管理。1级为管理局，由局领导、各科室领导和资源管理科工作人员组成；2级为管理站，由5个管理站站长、管理人员组成；3级为管护组，由12个管护组组长、管理人员组成；4级为管护区，由46块责任区管护人员组成，从而形成了网络化的管理机制。

3、建立制度。天保工程实施以来，先后制定了《天保办主要职责》、《护林员工作制度》、《森林资源保护检查制度》、《档案信息管理制度》、《公益林建设制

度》、《防火制度》、《资金管理办法》等7个制度，保证了天保工程的顺利实施。

4、强化措施落实责任。按照制定的各项制度，严格落实“四定四包”的管护责任制。四定是：定人员、定面积、定地段、定奖惩；四包是：局长包全局、站长包全站、组长包全组、护林员包责任区，层层签订了责任书。按照责任书，严格实行各管理站的目标责任制和护林员巡山查林日志制，及时上报实施进展情况，保证了森林资源的安全。通过落实组织管理措施，确保了天保工程的顺利实施，顺利通过省天保办检查组“四到省”的各年度检查和天保一期工程建设国家级检查验收。

5、提高行政执法人员业务素质，加强林政案件查处力度。根据实施天保工程的需要，分解任务，明确职责，责任到人，强化行政执法人员学法、守法，用法的自觉性，提高行政执法人员业务素质。同时做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究，充分发挥森林公安的职能作用，严厉打击破坏森林资源的违法犯罪活动。在实施天保工程的十年间，森林植被恢复较快，林区职工生活稳定，连续多年实现了无火灾、无乱砍滥伐、无毁林破坏资源、无毁林搞副业、无牲畜践踏林地的“五无”目标。

三、天保工程实施过程中存在的主要问题

1、天然林全面禁伐的问题

天保过程实施后，对天然林资源采取的措施是“死保”、“天保不育”、“只保不用”政策，缺乏森林资源长远的、科学的、系统的经营理念。

2、森林管护问题

人均管护面积偏大，补偿费用偏低。按照国家批复的天保工程实施方案，2001—2010年全国统一标准人均管护面积5700亩执行。调查中发现，在兴隆山官滩沟管护区存在以下问题：管护地块分散，林农、林牧矛盾严重，管护难度大等问题。同时，随着社会经济的发展，物价和工资水平不断增长，目前有林地和灌木林地管护费严重偏低。

3、工程静态运行，投入标准偏低

一期天保工程各项建设内容投资标准是按照1999年工资基数及成本测算的，十年来一直静态运行，与社会经济快速发展和物价水平大幅上涨极不相称，造成工程建设质量受到严重影响，职工收入偏低。

4、地方配套资金难以落实

按照国家批复的天保一期实施方案，各建设项目均要求20%的地方配套资金。十年来省级应配套投入231102万元，实际投资77.4万元，仅占计划投资的33.3%。

一期天保工程实施方案中没有剥离国有林业单位社会职能补助资金、死亡职工抚恤金、遗属生活补贴等，造成目前林业单位负担重、改革难度大等问题。

四、二期工程相关政策建议

一是建议安排森林管护补助费和森林生态效益补偿费。森林生态效益补偿与森林管护性质不同，不宜互相替代。因此，建议在工程区继续实施森林管护补助费。

二是公益林建设应主要以封山育林为主，人工造林为辅。国家的补助资金也应随着经济社会发展提高建设标准，以确保公益林建设质量。

三是增加幼林抚育项目。由于经过十年的有效保护，目前大量的天然次生林生长过密，致使林木生长过慢，幼林干枯，严重影响了林分质量。大量的人工造林为了保证成活率，初值密度过高，林分郁闭后生长被抑制，因没有及时进行抚育造成大片林木衰退甚至死亡，因此进行中幼林抚育十分必要，建议增加中幼林抚育项目。而且中央财政应给予适当资金补助。

四是继续完善社会保障体系。为了国家政策的延续性，实现林区社会稳定，本着以人为本的原则，中央财政应继续实施“五项”社会保险政策，同时要调整基本养老、医疗、工伤、生育及失业保险补助资金基数，建立社会保险补助金动态投入体系。

五是加大国有林区基础设施投资力度。为了改善林区职工生活、生产条件，建议国家加大国有林区的道路、通讯、用水和危旧房改造等基础设施的投资力度。

