

# 我国城市生态林业保障体系建设的问题、成因及对策分析

祁 惠<sup>1,2</sup>, 吴茂仓<sup>3</sup>

(1.湖南工学院 旅游规划与设计研究所,湖南 衡阳 421002;2.中南林业科技大学 商学院,湖南 长沙 410004;

3.湖南省常宁市林业局,湖南 常宁 421500)

**摘 要:**党的十八大会议明确提出转变经济发展方式要处理好经济发展同生态环境保护的关系.为构建社会主义和谐社会和实施“生态立县”等目标,本文以我国城市生态林业建设保障体系构建过程中遇到的问题、成因及对策为主要研究对象,通过结合当前我国城市生态环境建设的实际情况,分析问题,提出改善策略.参7.

**关键词:**城市生态林业;保障体系建设;缺陷;策略

**中图分类号:**F326.3      **文献标识码:**A

近些年来,我国大力发展城市森林建设,根据有关部门的粗略估算,到目前为止,我国的森林覆盖率是34.27%,换算成城市区域土地面积,就有 $162.1 \times 10^4 \text{ km}^2$ 森林覆盖,蓄积面积达到 $559\ 407.1 \times 10^4 \text{ km}^3$ .到2013年10月15日为止,已经有池州、贵阳、沈阳、许昌、长沙、成都、宝鸡、南宁等许多城市获得了全国绿化委员会、国家林业局授予的“国家森林城市”称号.<sup>[1]</sup>其中,深圳市不仅将市区的绿化做到了相当高的水平,在周边郊区也大力实施了生态风景建设工程,实现了保持水土、涵养水源,护田护路,和沿海防护等功能的全面发展,通过建立山地森林公园,来保护动植物种群.发展旅游业,比如说野营、徒步旅游等.<sup>[2]</sup>各省市通过开展植树造林和森林规划以及建设公园等一大批工程,来净化空气,加大整治污染和保持水土等工程建设,<sup>[3]</sup>这些方式有效的改善了城市的生态环境,实现了省市林业生态系统的建设,但是,在此期间也发现了很多急需解决的问题.

## 1 我国城市林业资源发展的现状

### 1.1 城市生态规划和城市林业规划不足和滞后

传统的城市发展规划并没有考虑到城市生态

环境问题,往往优先发展地区经济,而忽略的环境保护的重要性,导致城市中污水排放,和废弃物的处理问题难以解决,导致无法进行城市林业建设,城市中的绿地面积十分稀少,环境治理难以进行.比如说在南京、镇江、常州、无锡、苏州等地区,加工制造业比较发达,大力带动了当地的经济水平,但是积极发展制造业,也为城市林业规划造成了很大阻力.

### 1.2 城市可用绿地规模过低

到2008年底的时候,我国的城市园林绿地面积是1 747 493 ha,其中公园面积占218 260 ha,比1998年多出了2.34倍和2.98倍.但是由于中国人口众多,城市人均公园绿地面积仅为 $9.71 \text{ m}^2$ ,建成区的绿地率和绿化覆盖率分别为33.29%和37.37%,和挪威、瑞典和巴西等发达国家相比还是很低.从总体上来说,在城市中建筑等基础设施占地面积广,用于绿化的地带所剩无几,这样一来严重削弱了森林总量的存在率.

### 1.3 城市森林质量有待提升

由于对森林覆盖率的认识不够,再加上技术水

平不发达,导致在很长一段时期内,严重影响了我国的城市林业总质量,并没有充分发挥生态、经济和社会的效益,在环境恶化的压力下感觉力不从心。到目前为止,衡量城市绿化效果的重要标准依旧是绿化覆盖率和人均占有公共绿化面积。所以说,又出现了过度追求绿化数量却忽视了绿化质量的问题。另一方面,为了追求绿化面积的增加,而大量使用纯林,导致植物的选择过于单一,造成不合理的城市森林,由于没有达到生物多样性的要求,严重阻碍了生态效益的发挥和无法抵挡环境压力。

#### 1.4 城市绿地总量大,人均低

从自动调节二氧化碳和氧气的平衡角度出发,如果想吸收新鲜空气,要么每人平均要有  $10 \text{ m}^2$  的森林或者  $40 \text{ m}^2$  的草地,如果考虑到工业生产和其他燃料所消耗的氧气,那么每人至少应该有  $40 \text{ m}^2$  以上的森林绿地,最好能够达到  $60 \text{ m}^2$  以上。但是在我国,截止 2014 年年末,城市建成区绿化覆盖面积  $2.001 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ,比上年增长 4.9%,建成区绿化覆盖率达到 40.10%,比上年增加 0.4 个百分点;建成区绿地面积  $1.808 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ,比上年增长 5.2%,建成区绿地率达到 36.24%,比上年增加 0.46 个百分点;公园绿地面积  $5.77 \times 10^5 \text{ hm}^2$ ,比上年增长 5.4%,人均绿地面积  $12.95 \text{ m}^2$ ,比上年增加  $0.31 \text{ m}^2$ 。(住房和城乡建设部)但是相比于国外城市人均绿地面积  $60 \text{ m}^2$  的最佳居住环境还是相距甚远。

#### 1.5 产业化建设滞后,扶持力度有待加强

一些地区还缺乏一个有规模和综合性的林产品市场,传统市场阻碍了大部分林农的进入,并不能完全掌握市场信息,林产品交替买卖困难造成了极大的损失,难以发挥产业基地的效益。林业产业中应该形成一个公司和农户集约化和规模化的经营模式,实现公司和农户的联合市场,有利于二三产业回馈第一产业。

林业生态的建设对全社会都有巨大的效益,这是一个公益事业,政府应该负起责任主动投资建设,当前还缺乏一个完善的生态林业建设的财政转移支付制度,生态林业建设还不够。在某些县经济发展水平和财政投入都比较低的情况下,社会各界还没有正确认识到生态林业的建设的重要性,缺乏谁受益谁投入的基本准则。

通过前面的分析可见,生态林业建设对于城市

发展、城市生态以及城市宜居环境建设具有积极的意义,建设保障体系确保城市生态林业建设整体目标实现的重要抓手。与城市生态林业建设保障体系的基本要求对比可知,我国现阶段大部分城市的生态林业建设存在的盲目性<sup>[5]</sup>,这是我国城市生态林业保障体系建设缓慢的根本原因。

## 2 造成城市林业生态建设问题的原因

### 2.1 城市林业建设意识不强

一方面,社会还没有充分认识到生态林业建设的重要性,另一方面又缺少明确的战略目标和合理的指导思想,无法准确定位生态林业建设的位置,对林业的社会公益性质认识不够。人类赖以生存的基本保障是有一个优良的生态环境,也是社会经济发展的必然要求,经济发展和资源保护之间矛盾不断,很多干部和业务部门并不能正确处理这种矛盾,仍然片面的追求经济效益,而宁愿忽视环境保护。林业技术部门不能正确的管理采伐和造林的持续发展,只伐不造,造成林业资源难以为继,导致植被破坏现象严重,荒漠化现象加剧,严重影响了生态环境,在环境建设过程中缺乏明确的战略理念,没有从总体出发,总是拆东墙补西墙。

### 2.2 生态环境脆弱,防护能力较低

近些年来虽然认识到了森林质量的重要性,并逐步改善,但是森林防护功能还是很脆弱。比如说全县的林木总蓄积为  $263.764 \times 10^4 \text{ m}^3$ ,核算成亩是  $132 \times 10^4$  亩林地,每亩蓄积量只有  $2 \text{ m}^3$ <sup>[4]</sup>。存在林木生态效益与绿化效益比较低,影响到林区人民的积极性,也导致林区生态环境不断减弱。植被的防护作用需要有乔、灌、草、地被植物复层林分结构才能达到,但是目前的植被人工幼林和灌木林的比重比较大,导致生态防护能力没有得到有效的提高。

### 2.3 资源保护难度大,出现边建设边毁坏现象

认为对林地面积进行破坏是森林资源保护难度大的又一重要原因,特别是因为人为造成的森林火灾在我国非常多。有的地区还存在着当年造林,当年被破坏的现象,对我国生态林业建设造成了非常严重的不利影响,要采取有力措施坚决杜绝这样的破坏现象,促进林业生态建设。近些年来人们的生活水平日益提高,我国的城镇化建设水平不断增强,

城市居民都开始使用沼气、天然气和液化气,对林业生态建设的破坏非常大,而且对环境也产生了严重的污染.由于人为的破坏,造成了森林生态资源的破坏,导致生态失去平衡,病虫害不断发生,对森林的成长也造成了非常不利的影响.因此,要不断加强林业生态建设,提高人民的保护林业生态建设的意识,促进林业生态建设的发展.

#### 2.4 产业化建设滞后,扶持力度有待加强

传统市场阻碍了大部分林农的进入,并不能完全掌握市场信息,林产品交替买卖困难造成了极大的损失.难以发挥产业基地的效益.林业产业中应该形成一个公司和农户集约化和规模化的经营模式,实现公司和农户的联合市场,有利于二三产业回馈第一产业.

#### 2.5 项目建设投入不足,缺乏健全完善的投入机制

林业生态的建设对全社会都有巨大的效益,这是一个公益事业,政府应该负起责任主动投资建设,目前,林业生态建设资金不足,融资渠道比较少是影响林业生态建设的主要原因之一.在某些县经济发展水平和财政投入都比较低的情况下,社会各界还没有正确认识到生态林业的建设的重要性,缺乏谁受益谁投入的基本准则.

### 3 巩固和发展城市林业生态对策

#### 3.1 提高认识,确立生态优先思想

在生态建设中需要进一步认识到林业生态的重要作用,扩大宣传生态文明,在社会范围内宣传生态文明,更新观念<sup>[5]</sup>.将生态就是资源、生态就是优势,生态就是品牌,生态就是市场,生态就是形象的意识深入人心.将生态优先的战略思想融入到经济社会发展的指导和决策中,我们人类赖以生存的家园就是有一个优秀的生态环境,这也是社会经济发展的必要准则,还是时代发展的必然要求,也是国家实施可持续发展的必然趋势,更是实施林业产业化发展的最佳选择.

#### 3.2 科学区分功能,加快林业生态建设步伐

生态建设的主导因素是林业,要想改善当前的农村生态环境,维护生态安全和优化农业生产条件,就离不开林业生态环境的建设,保护森林资源

和提高森林覆盖率.以西畴县为例:根据其森林资源的分布和区域位置特点以及自然环境的要求,可以将林业规划划分为三个区域:首先是蚌谷乡、董马乡,由于这些地区石漠化比较严重,可以重点增加本地区的防护功能,多开展新增造林和更新残次林的面积来进行,扩大木本油料基地的建设,加大对国家和省级公益林以及城镇林区的监管,使生态、防护、环境美化和经济效益共同发展;其次是兴街镇、莲花塘乡、新马街乡、柏林乡四个土山区,这些地区可以大力开展用材林、经济林、商品林和水源防护林,建设一个发达的林业产业系统,坚强封山育林和天然林的保护工作,可以通过发展森林公园,进行林业生态旅游;最后,将鸡街乡、法斗乡两个地区划为林业综合发展区,这两个地区都是半石山半土山区,其中石山区可以开展木本油料基地,用来提升经济效益,同时也要开展新增造林和改造残次品林,扩大防护林面积增强防护功能,土山区可以建设用材林和经济林,大力发展林业产业.

#### 3.3 科学调整林业产业结构,促进农村经济发展

一方面要加强产业结构优化调整.不仅要加强天然森林的生态建设,而且还应该鼓励护林人员大力种植经济林木,比如核桃、云南松、红春等.提高林地的整体经济效益,促进林区人民的经济收入.这样,既加强了林区的环境建设,而且提高了人们的收入,改变林区以砍伐林木为主的经济收入来源,调整林区的经济结构.另一方面,进一步提升发展模式,依据当前的科技水平,开展集约化经营手段,是森林资源得到最大限度的利用,避免环境污染加剧,大力发展林业经济发展.此外,还要优化资源的配置,提高木材加工业发展水平,延长产业链,实现深入增值,使木材得到充分利用.

#### 3.4 加强森林资源保护,坚持依法治林

首先要强化管理林木采伐,采取限额制度,控制木材采伐量,规范木材流通秩序,依法对木材的经营、加工、运输等进行整顿,坚持依法治林,制订一套相关的法律法规规范对木材经营加工的管理.其次,在征用和占用林地上,设立审批制度,并严格依照执行.再次,做好森林防火工作.坚持“预防为主,积极消灭”的原则<sup>[6]</sup>,充分利用人民群众的力量和专业队伍相结合,提升旧货能力;最后,加强森林病虫害的预防工作.实行“预防为主,综合治理”的政

策,加大有害生物防治的监管力度.建立林业有害生物防治队伍,并要充分发挥它的作用,做好最大程度的防治工作.

### 3.5 多渠道筹集资金,增加对林业生态建设的投入

党的十八大以来,中央对林业生态建设扶持力度显著加大.“十二五”中央林业投入4 948亿元,是“十一五”的1.7倍<sup>[7]</sup>.国家相继出台了林木良种、造林、森林抚育、退耕还湿、湿地生态效益补偿、沙化土地封禁保护区等补贴政策,提高了天然林保护工程、国家级公益林、造林投资等补助标准,新增退化防护林改造投资,林业公共财政政策体系基本建立.林业棚户区(危旧房)改造工程深入实施,中央投入151亿元.林业生态建设取得了非常大的成就.

### 3.6 造就自主创新的人才队伍

根据科建兴林、人才强林的要求,为造就自主创新的人才队伍,特提出以下建议:

(1)夯实人才储备和基础.目前,我国城市林业领域只有为数不多的农林院校和科研机构招生少量的硕士、博士研究生,也只有极少数农林院校在本科教学中开展城市林业的课程教学工作,城市林业的本科专业的高等教育尚处于空白,为此,在加强城市林业研究生教育的同时,条件成熟的农林院校应尽快开展城市林业本科专业教育,其他农林院校可在相关专业或系部开设城市林业的必修课或选修课.

(2)加大优秀拔尖科技人才的培养力度,造就自主创新的人才队伍.进一步建立健全人才选拔、培养、使用机制及人才合理流动机制,继续加大分配制度改革力度,真正做到按岗位定酬、按业绩定酬、实现关键岗位高收入、一流业绩一流收入,切实建立起有利于促进科技人员大胆创新、刻苦攻关的激励机制;积极探索科技成果入股和技术、管理等生产要素参与分配的办法.

进一步完善奖励制度,对做出突出贡献的优秀人才给予重奖,改革和完善科技评价体系,针对不同的工作对象和科技活动,建立相应的评价办法、指标体系和评价监督机制,营造自由探索、平等理性、鼓励创新、宽容失败的良好环境.

建议国家林业局通过加强相关重点学科、重点实验室建设和重大项目(课题)的实施以及国内外进修、培训等多种有利措施,培养造就一批城市林

业的科技人才和将才,特别是两院院士及世界(城市)林业学科前沿领域的领军人物、著名科学家等.

(3)加大人才引进力度,完善和促进人才交流机制.近年来,随着国内创业环境的不断改进和完善,一大批学有所成的海外学子正陆续回国创业,这些“海归派”学子正日益成为中国各行各业创新型人才的中坚,为此,我们在自主培养创新型人才的同时,注意引进和吸收海外学子甚至国外著名专家、学者等,是造就中国创新型人才的重要措施.为此,各级林业主管部门(含城市林业)要从项目、经费、工作条件、生活待遇等方面制定完善的相关措施和办法,采取多种形式,吸收、留住和用好这些优秀的科技人才,为他们的脱颖而出、快速成长创造良好的工作和创业环境;此外,不断完善各类人才的评价和使用机制,建立协调机制,疏通各类人才之间的流通渠道,鼓励东、中、西部城市林业人才的对口交流,有效缓解西部地区人才短缺问题也是十分必要的.

### 3.7 建立一批科技研发中心(机构)

我国目前已经形成了以中国林业科学研究院及其城市林业研究室(林业系统)、中国科学院沈阳应用生态研究所及其城市森林创新组(中科院系统)、北京林业大学及其城市林业研究中心(教育系统)为骨干的三大城市林业领域的科学研究与技术开发中心,这是我国未来城市林业创新的重要基地.随着创新型国家的贯彻实施,为提高我国原始科学创新和核心技术的原创能力,这三大研究中心尚需从人、才、物三方面加大投入,特别是需要从国外引进智力资源和多学科背景的研究人员,以克服目前各研发中心单纯依靠少数核心人员的不利局面.此外,我国地域的广阔性(地跨赤道带、热带、亚热带、暖温带、温带和寒温带等六个温度带)和城市森林和植被分布的地域性,决定了不同区域的城市林业所面临的任务、工作重心、需要面对的困难和难点、实施方案等有着根本的不同,因此,区域性创新研发中心的组建也非常重要.

#### 参考文献:

- [1] 全国绿化最好和森林覆盖最多的城市是那里啊? [EB/OL]. [2014-02-18] [http://zhidao.baidu.com/link?url=bA76tkFge3hUXota0HFja\\_T7RKzeMFwXkS-Jnqxt8iUhG3EouqcSPP5oqB7K0ENIGN9-SLC3aXlYl8e0ES2djQk3-](http://zhidao.baidu.com/link?url=bA76tkFge3hUXota0HFja_T7RKzeMFwXkS-Jnqxt8iUhG3EouqcSPP5oqB7K0ENIGN9-SLC3aXlYl8e0ES2djQk3-)

- sH2rc0q9NE6j2\_8I3u  
Which City Has the Best National Afforestation and the Maximal Forest Cover? [EB/OL]. [2014-02-18] [http://zhidao.baidu.com/link?url=bA76tkFge3hUXota0HFja\\_T7RKzeMFwXkS-Jnqxt8iUhG3EouqcSPP5oqB7K0ENIGN9-SLC3aXlY18e0ES2djqk3-sH2rc0q9NE6j2\\_8I3u](http://zhidao.baidu.com/link?url=bA76tkFge3hUXota0HFja_T7RKzeMFwXkS-Jnqxt8iUhG3EouqcSPP5oqB7K0ENIGN9-SLC3aXlY18e0ES2djqk3-sH2rc0q9NE6j2_8I3u)
- [2] 浅析深圳及全国城市中的垂直绿化现状[EB/OL]. [2014-9-23] <http://szbbs.sznews.com/thread-2467216-1-1.html>  
Analysis of Vertical Greening in Shenzhen and Other Cities in China [EB/OL]. [2014-9-23] <http://szbbs.sznews.com/thread-2467216-1-1.html>
- [3] 中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见[N]. 河池日报, 2015.4.25:4  
Views on Further Construction of Ecological Civilization from The CPC Central Committee and State Council [N]. Hechi Daily, 2015-04-25(4).
- [4] 西畴县林业局. 西畴县生态县建设规划基础林业部分调查研究报告[R]. 西畴: 西畴县林业局, 2009  
Xichou Forestry Bureau. Survey and Report on the Construction and Programme of Ecological County's Forest Basic in Xichou [R]. Xichou: Xichou Forestry Bureau, 2009.
- [5] 马 驰, 郑 宇. 浅谈我国城市林业建设存在的问题及其发展趋势[J]. 黑龙江科技信息, 2009, 17(10): 123-124  
Ma Chi, Zheng Yu. Existing Problems and Development Trend of Urban Forestry Construction in China [J]. Scientific Information in Helongjiang Province, 2009, 17(10): 123-124.
- [6] 尤清娟, 杜丽影. 城市林业的发展趋势及主要对策[J]. 科技信息, 2011(8): 391-392  
You Qing-juan, Du Li-ying. Development Trend and Main Strategy of Urban Forestry [J]. Scientific Information, 2011, (8): 391-392.
- [7] 祖广艳. 我国城市林业发展趋势的分析[J]. 中小企业管理与科技(上半月), 2008(2): 135  
Zu Guang-yan. Analysis of Urban Forestry Development Trend in China [J]. Management & Technology of SME (the first half of February), 2008, (2): 135.

## Analysis of the Construction of City Forestry Ecological Security System in China

QI Hui<sup>1,2</sup>, WU Mao-cang<sup>3</sup>

(1. Institute of tourism and design planning, Hunan institute of technology, Hengyang 421002, China; 2. Business School of Central South University of Forestry and Technology, Changsha 410004, China; 3. Changning Forestry Bureau of Hunan Province, Changnin 421500, China)

**Abstract:** The 18th National Congress of Communist Party of China explicitly put forward that the transformation of the pattern of economic development should deal with the relationship between economic development and ecological environment protection. In order to build a harmonious socialist society and implement the goals such as “ecological county”, the problems, causes and countermeasures of the urban ecological forestry construction existed in the construction of security system were analyzed, by combining the actual situation of the urban ecological environment construction in our country, and put forward the improving strategies. 7 refs.

**Keywords:** urban ecological forestry; security system construction; defect; strategy

**Biography:** QI Hui, female, born in 1987, master, regional economy and eco-tourism.