

新型城镇化背景下我国林业发展的 机遇及制约因素

赵 荣, 陈绍志, 宁攸凉, 周海川

(中国林业科学研究院 林业科技信息研究所, 北京 100091)



摘 要 新型城镇化建设要求以人为本, 高度重视生态安全, 提高城镇生态文明建设水平。立足于新型城镇化背景下林业发展面临的机遇和挑战, 首先分析了林业在城镇建设中的作用, 然后从正反两个方面分析了城镇化进程给林业发展带来的利弊, 并总结借鉴了部分发达国家在林业发展应对城镇化进程方面积累的良好经验, 提出我国林业在城镇化的进程中应该在规划、法律法规体系建设、资金投入、人才激励、经营模式变革、生态补偿机制方面进行创新, 从而实现城镇化进程与林业发展良性互动。

关键词 新型城镇化; 林业发展; 制约因素; 发展机遇; 国外经验; 生态补偿

中图分类号: F 326.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2014)03-0017-07

城镇化是农村人口不断向城镇转移, 第二、三产业不断向城镇聚集, 从而使城镇数量增加、规模扩大的一种历史过程。新型城镇化的“新”就是要改变过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张的做法, 真正使城镇成为具有较高品质的适宜人居之所。深入推进新型城镇化道路, 提高城镇生态文明建设水平, 迫切需要林业发挥多功能效益。对林业而言, 新型城镇化带来的既有发展机遇, 也面临诸多挑战。一方面受城镇化的影响, 城镇园林绿化市场潜力增大、乡村造林绿化可用土地增多、木质林产品市场结构变化、林业产业结构调整; 但另一方面, 城镇化对林业自身发展、林业生产要素的配置以及森林系统的结构和功能产生不利影响。发达国家如美国、澳大利亚、英国和德国等在林业发展应对城镇化进程方面均积累了良好的经验, 为此, 本文拟在研究借鉴这些国家相关经验的基础上, 提出实现城镇化进程与林业发展良性互动的对策建议。

一、林业在城镇化发展中的多功能效益

改革开放以来, 我国城镇化进程取得巨大成就, 从 1978 年的 17.92% 上升到 2012 年的 52.57%^[1-2]。据估计, 2030 年我国的城镇化水平将达到 70.00%, 全国总人口将超过 15 亿人, 城镇人口将超过 10 亿

人^[3]。快速城镇化带来诸如热岛效应与灰尘效应等一系列生态环境问题, 迫切需要林业在城镇建设中发挥生态、经济与社会三大功能效益。

1. 生态效益: 改善人居环境

(1) 固碳释氧。树木在生长过程中需要不断地吸收 CO₂ 和 H₂O, 释放 O₂。据测定, 树木每吸收 44 g 的 CO₂, 就能释放出 32 g 的 O₂; 树木每生长 1 t 的生物量, 可以吸收 1.6 kg 的 CO₂ 和 H₂O, 产生 1.2 kg 的 O₂。1 hm² 公园绿地每天能吸收 900 kg 的 CO₂、释放 600 kg 的 O₂^[4]。

(2) 吸收空气尘埃, 净化空气。有资料显示, 林木的叶片可以吸收空气中的部分尘埃, 城镇森林滞尘率达 70%~90%; 1 hm² 森林每年能吸附 50~80 t 粉尘, 城镇绿地空气含尘量比一般非绿地少一半以上; 许多树木能够分泌杀菌素, 如每 hm² 桧柏林每天能分泌出 30 kg 杀菌素, 能杀死白喉、痢疾、结核病等病菌; 各种林木都拥有吸收 SO₂ 的本领, 特别是柳杉、夹竹桃、女贞、臭椿、梧桐等树种, 如 1 hm² 柳杉林每天可吸收 60 kg 的 SO₂; 1 株树一年可以贮存一辆汽车行驶 16 km 排放的污染物^[4]。

(3) 调节气温, 改善城镇小气候。林木花草的根部通过吸收土壤中的水分, 经蒸腾作用, 散发到大气环境中, 直接增湿降温; 同时, 树木花草叶面的遮阳和蒸腾作用也增湿降温, 还能吸收太阳辐射, 这对改

善城镇小气候具有积极作用。有资料显示,城镇森林面积每增加 1%,当地夏季气温可降低 0.1℃;当夏季城市平均气温为 27.5℃时,林荫下温度为 20.0~24.5℃,比裸露地面低 6.0~7.0℃,比柏油路面低 8.0~20.5℃;夏季行道树能提高街道上的相对湿度 10%~20%,1 hm² 树木增加的空气湿度相当于相同面积水面的 10 倍^[4-5]。

(4) 消除噪声,减弱噪音。仅靠建筑物和消音措施难以消除城镇噪音,而林木枝叶却能将声波反射,通过枝叶微振致使声能消耗而减弱。据测定,在降低噪声方面,林带比空地上同距离的自然衰减多 10~15 dB,绿化的街道比未绿化的街道噪音减少 8~10 dB^[6]。

2. 经济效益:绿岗就业与房地产升值

城镇林业绿岗就业主要包括植树造林、保护森林资源和生物多样性以及发展林业旅游,这些都与改善城镇居民生活环境息息相关,且都能更好地体现体面劳动(即劳动者的权利受到保护、获得足够的收入和充分的社会保护)。发展绿岗就业可以解决城镇失业工人的再就业,在调整产业结构和发展新型产业的同时提供更多的就业就会,增加当前就业人员的工资性收入,实现包容性增长。据调查,2012 年北京市顺义区绿色岗位就业人数约 1.7 万人,占全区在岗职工总数的 3.82%;贵阳市绿色岗位就业人数约 22.4 万人,占全市在岗职工总数的 32.10%^[7-9]。

良好的绿化环境会使城镇房屋的价格提高,促进房地产业的发展。据估测,城市森林中的住宅价格比一般住宅要高;有树木的房屋价值增加 5%~15%,公园或公共绿地附近的住宅价值高 15%~20%^[10]。

3. 社会效益:林业知识与森林文化教育

林业在城镇化进程中的重要作用还体现在森林文化教育和林业知识普及上。首先,城镇绿地植物群落的教育可满足人们对自然界生命活动知识的需求。城镇里的森林公园、植物园是儿童了解各种野生植物活生生的教材,使他们能在娱乐的同时获得鲜活的知识。其次,建设以林木为主的城镇绿地植物群落,有助于青少年了解森林生态系统内部各物种间和谐共处的生活方式,树立必须与自然环境和谐相处的科学思想,增强保护生态环境和生物多样性的意识^[10]。最后,林业发挥着观光休闲功能。随着城镇化的推进,人们越来越愿意走进山林放松心

情、陶冶情操,越来越渴望走进自然、亲近自然、回归自然。

二、新型城镇化给林业发展带来的机遇

2013 年中央城镇化工作会议要求,新型城镇化应坚持生态文明,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。由于林业具有生态、经济、文化功能,完全符合绿色、循环与低碳经济的要求,因此,新型城镇化的发展意味着给林业发展注入了新的机遇。

1. 城镇园林绿化市场潜力增大

中央城镇化工作会议要求,城镇建设要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念,依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。园林绿化作为城镇建设的重要内容,也是实现上述理念的基本途径,其行业将迎来巨大的发展机遇。预计到 2030 年全国城镇人口达到 10 亿,相比 2011 年的 6.91 亿增加 3.09 亿;若以人均公园绿地面积 11.8 m² (2011 年城市人均公园绿地面积)为现实标准,则需要新增公园绿地面积 36.46 亿 m²;按每 1 m² 投入 100 元计算,全国城镇新增公园绿地的资金投入达 3 646 亿元。如果保持人均公园绿地面积不下降,到 2030 年全国公园绿地总面积将超过 84.72 亿 m² (2011 年为 48.26 亿 m²);若按 5 元/m² 管护投入计算,年均管护资金总额将超过 423.6 亿元。这对园林绿化行业意味着巨大的市场机会^[1,3]。

若以联合国提出人均公园面积 60 m² 为理想标准(联合国生物圈生态与环境组织提出首都城市人均公园面积 60 m² 为最佳居住环境)^[11],2030 年全国城镇公园绿地总面积将要达到 600 亿 m²,新增公园绿地面积达 551.74 亿 m²。按联合国指标要求,我国城市园林绿化市场规模将更加巨大。

2. 乡村可用造林绿化土地增多

随着城镇化的发展,大量农村人口涌入城市生活居住,致使农村许多房舍院落闲置,未来这种趋势将会进一步持续。对这些闲置土地进行植树种草,既有利于节约利用土地资源,又利于拓展绿色生态空间。数据资料显示,2011 年全国乡村人口 6.57 亿,到 2030 年将下降至 5 亿人左右,即 20 年间人口下降 1.57 亿。据实地观察,南方乡村旧房以两层为主,新房以三层为主;北方乡村旧房以平房为主,新房开始向楼房方向发展。不妨假设全国乡村平均楼

层为 2.5,人均住房面积 36.2 m² (2011 年乡村人均住房面积),可折算成人均住房土地面积 14.48 m²,那么到 2030 年全国乡村可腾出的住房土地面积达 22.73 亿 m²,折合 22.73 万 hm²[1,3]。

3. 木质品市场结构变化

木材产品市场消费由工业与建筑用材、农民自用材与农民烧柴、出口三部分组成。2010 年木材产品市场总消费量 4.32 亿 m³,同比增长 2.34%。其中,工业与建筑业用材折合木材消耗量 3.17 亿 m³;农民自用材与烧柴消耗量分别 0.18 亿 m³ (0.16 亿 m³用于农民住房)与 0.35 亿 m³;木质林产品出口折合木材 0.78 亿 m³[12]。

未来 20 年,城镇居民人口增加,新增城镇住房需求规模大,住房装修与装饰木材市场规模大。据估计,城市住房地板面积 1 m² 估计消耗木材 0.025~0.045 m³,内装修每 m² 额外增加木材 0.025 m³[13]。据此可计算出城镇住房装修累计需消耗 0.06 m³ 左右。若以人均住房面积 32.7 m² (2011 年城镇居民住房面积)计算,2030 年新增 3.09 亿城镇人口所需的住房面积将达 101.04 亿 m²。据此可推算未来 20 年间城镇新增人口住房装修与装饰木材市场规模为 6.06 亿 m³。

未来 20 年,乡村居民人数减少将减低对农民自用材与烧柴的需求。考虑到我国农民自用材与烧柴主要是在国内乡村内部流通与消费,其消耗量应与生产量接近。如果以每万名农民自用材年消耗量 102.00 m³ (2011 年乡村每万人自用材消耗量 = 668.79 万 m³/6.57 亿乡村人口)为标准,那么 1.57 亿乡村人口的自用材消耗量为 160.14 亿 m³ (102.00 m³/万人 × 1.57 亿)。这意味着到 2030

年,相比 2011 年农民自用材消耗量减少 160.14 万 m³。与此类似,计算出每万名农民烧柴消耗量为 327.84 m³,据此可推算到 2030 年农民烧柴减少 514.71 万 m³。这两项累计估算出由城镇化带来的农民自用材与烧柴消耗量到 2030 年之后每年将减少 674.85 万 m³。

4. 林业产业结构调整

从实地调研中获知,城镇居民与乡村农民林产品消费结构存在明显差异,乡村农民自用材与烧柴消费较多,这些属于林业一产的范畴;城镇居民对住房装修与装饰用材、办公家具用材以及林业旅游等产品与服务消费较多,这些属于林业二产、三产的范畴。近年来随着城镇化的加快,城镇人口不断增长,林产品消费结构发生了深刻变化,进而带来了林业产业的调整。如表 1 所示,2000—2011 年,林业总产值由 3 555.47 亿元增长到 30 596.73 亿元,11 年间增长了 7 倍多;林业产业向二产、三产方向发展,三次产业产值结构由 2000 年的 67.20 : 29.10 : 3.70 调整为 2011 年的 36.14 : 54.54 : 9.32。相比林业一产、二产,林业三产增长速度最快,10 年间林业三产产值增长 20 倍多。预计未来 20 年,林业产业继续沿着这种趋势向前发展;林业一产所占比重降低,林业二产、三产所占比重提高。以第三产业的林业旅游与休闲服务业为例,未来 20 年,其生产规模将明显增加,这可以从市场规模推算出来。按人均花费 166 元(2011 年林业旅游与休闲产业的人均花费)计算,到 2030 年新增 3.09 亿城镇人口的林业旅游与休闲产业的市场规模将达到 512.94 亿元;加上原有的 1 863.07 亿元,累计每年的市场规模将达到 2 377.01 亿元。

表 1 2000—2011 年全国林业产值结构变化

年份	林业一产		林业二产		林业三产		林业总产值	
	产值/亿元	占比/%	产值/亿元	占比/%	产值/亿元	占比/%	产值/亿元	占比/%
2000	2 389.30	67.20	1 034.60	29.10	131.57	3.70	3 555.47	100.00
2001	2 703.70	66.10	1 241.62	30.35	145.16	3.55	4 090.48	100.00
2002	2 911.72	62.83	1 485.69	32.06	236.83	5.11	4 634.24	100.00
2003	3 518.08	60.03	2 007.43	34.25	334.81	5.71	5 860.33	100.00
2004	3 887.54	56.40	2 561.12	37.16	443.55	6.44	6 892.21	100.00
2005	4 355.56	51.49	3 486.54	41.22	616.64	7.29	8 458.74	100.00
2006	4 708.82	44.21	5 198.40	48.80	745.00	6.99	10 652.22	100.00
2007	5 546.21	44.25	6 033.92	48.14	953.29	7.61	12 533.42	100.00
2008	6 358.82	44.14	6 838.25	47.47	1 209.34	8.39	14 406.41	100.00
2009	7 225.26	41.30	8 717.92	49.83	1 550.56	8.86	17 493.73	100.00
2010	8 895.21	39.05	11 876.95	52.14	2 006.86	8.81	22 779.02	100.00
2011	11 056.19	36.14	16 688.40	54.54	2 852.14	9.32	30 596.73	100.00

注:数据来源于 2000—2011 年《中国林业统计年鉴》。

三、新型城镇化进程中林业发展面临的困境及影响因素

城镇化的发展是一把“双刃剑”,在带给林业发展巨大机遇的同时,也面临诸多挑战,不仅直接影响着林业本身的面积、森林覆盖率、产值等,同时还重新配置着林业的生产要素如劳动力、资本等,并制约着林业功能的发挥。

1. 林地侵占和撂荒时有发生,森林破碎化严重

随着大量农民进城,住房、水、电、气、排污、道路等基础设施建设不断加快,城市边界日益扩大。2000—2011年,我国城市建成区面积增长76.4%,城镇建设用地年均增长7.33万 hm^2 以上。与城市快速扩张相伴随的是土地利用方式的改变,大量的耕地、林地被直接征占用为商业用地、工业用地。然而出于国家粮食安全战略和1.2亿 hm^2 耕地红线不能突破的政策底线的考虑,国家在维持耕地面积总量时常常用林地进行补偿,导致林地面积进一步减小。

不仅如此,在城镇化发展过程中,还引发了森林破碎化的现象,整片的森林被分割为小块林地,不仅影响了森林生态系统的生物多样性以及水源涵养功能,而且破坏了植被群落结构,野生动物栖息地被占领、生活习性被改变,甚至发生与人冲突的事件。

为了满足城镇人口对生态文明建设的需求和补偿被占用的林地,城市森林建设成为一种新途径,并被日益重视,但是城市森林面积的增加依然难以发挥原有林地的作用,主要表现在4个方面:一是与被侵占的原有林地相比,城镇化所增加城市森林的面积显得较小;二是城镇化中的森林规划相对落后,往往以建筑区周围修修补补式的园林设计为主,而没有从整个城镇生态环境建设的需求来考虑不同土地类型的资源配置与布局;三是乡土野生树种采用不够、森林植物种类单一化、森林层次结构简单化;四是城市地表硬覆盖化使得不透水地面大量增加,水渗入地下的比例降低、地表径流增大,自然降水已不能满足城市树木及其他植物的生长要求。显然,城市森林建设并不能在短期内解决上述问题。

除此之外,由于城乡统筹在生态建设方面的乏力使得农村林地撂荒现象严重。城镇化进程的加快以及林地生产比较效益低造成大量农村年轻劳动力外出打工,引起林地劳动力短缺。加之林业生产周期性特征明显,使得农民外出打工不会在长期内消

失。这样造成留守农村的劳动力主要以老人、妇女和儿童为主,甚至某些农村存在举家外出务工现象,留守人员经营林业力量较少且薄弱。由于林地没有及时流转,且大多分布在坡度较大的边远地区以及破碎化比较严重,使得林民的劳动强度大、生产条件差,最终造成部分林地撂荒。

2. 林业产业人才和资金双双缺乏

(1)劳动力方面。人才队伍总量不足、专业技术人员缺乏。由于公共服务、就业机会和工资水平在城乡之间差异较大,加之资源配置的行政化倾向,城镇化促使从农业转移出的人口高度集中在大中城市。进城务工对于一般处于经济、文化、教育相对落后、工资报酬相对较低、工作环境相对艰苦的林业从业者同样产生较大的吸引力;另外,林业发展周期较长、短期效益低,林业系统缺少对人才的吸引和激励措施。两者对比使得林业人才外流问题十分严峻。王庭秦等的研究指出,中国林业系统从业人数呈逐年递减的趋势,2000—2010年末的11年内,林业系统从业人员总数缩减62万人,降幅达到31%,其中专业技术人员减少将近7.2万人,幅度为16%。2010年全国林业系统专业技术人员有35.6万人,仅占全国总劳动力人口中的万分之二左右,而一些发达国家这一比例达到万分之三十到四十^[14]。林业人才外流,加之林农的下一代对森林经营的积极性不高,引发林业继承问题。除此之外,农村“空心化”日益严重,留守老人、妇女、儿童等“三留人员”的林业经营能力较低。人才队伍总量不足、专业技术人员缺乏成为加快林业发展的新任务面临的瓶颈,不仅阻碍林业科学技术的扩散,而且降低林业经营、管理、防护能力,对整个林业的生态建设质量产生一定程度的影响。

(2)资金方面。2013年的《城市蓝皮书》测算,农民工市民化的人均公共成本达到13.1万元,需要在短期内集中投入的约2.6万元,长期投入的每年约2400元。个人成本约为人均每年1.8万元,另外还需要集中支付一笔购房成本,约为人均10.1万元^[15]。公共成本主要是政府为保障农业转移人口市民化而在各项公共服务、社会保障和基础设施新扩建等方面所需增加的财政支出。因此,为了推动农业转移人口市民化,必须克服成本障碍,政府在提高公共投入和后续投入的过程中,势必将资金更多用于城镇化建设,这将降低用于林业资金的比例。就林业来说,资本投资林业建设的规模和速度可能

会降低,抽水效应明显。一是由于林业的回报周期较长,不利于吸引资金尤其是民间资本;二是资本的逐利性使之更倾向投资于随城镇化发展起来的、相比林业利润率更高、回报周期更短的其他产业;三是一些林区已建立起来的林业与民间资本联姻模式(如“龙头公司+林业合作组织+山林承包户”)可能在资本逐利性驱使下受到破坏,尤其是龙头企业的非林化投资倾向对原模式的破坏程度更大。

3. 林业遭到生态破坏的同时,文化消亡和产品短缺在短期内不可避免

城镇化对林业本身和林业生产要素产生的影响将会改变原有的林业系统结构,进而对其功能产生不利影响。

在生态功能方面,城镇化进程可能降低森林覆盖率、湿地面积等,直接影响其改善小气候、减弱噪音、防治大气污染、减少水土流失、改善水文条件、减菌、杀菌、保护生物多样性等方面的功能。另外,森林的可持续发展面临威胁,一是城市中常用的化学制剂,如融雪剂和杀虫剂等,将会损害树木生长;二是人口的增加和住房密度的变大,提高了火灾和病虫害的发生频率。

在社会功能方面,城镇化使得农村人口减少、部分乡村消失,这往往带来传统社区文化的消亡。对于森林文化而言,尤其是体现民族性的方面将会丧失。处于不同历史背景和山地森林环境的少数民族,在宗教、风俗、习惯、情趣以及生活方式和生产方式上存在个别性和差异性,造就了森林文化的多样性和丰富性,如造林技术、培育技术、采伐技术、相关法律法规、森林计划制度、森林利用习惯等。森林文化往往伴随着传统社区文化的消亡而消亡。

在经济功能方面,随着农业转移人口市民化后消费能力的提高,这部分人对于木材、竹材、人造木浆、纸浆、林化产品、木本粮油、食用菌、花卉、药材、森林旅游的需求将会越来越大。但是城镇化对林地的侵占和蚕食造成了林地的减少,将会降低森林的经济功能。需求的增加和供给的减少使得生态产品、林产品和生态文化产品出现短缺现象。

四、新型城镇化进程中林业可持续发展的国外经验及政策建议

1. 国外经验

美国、澳大利亚、英国和德国等发达国家的城镇化进程早于我国,在城市扩张过程中,都经历了从破

坏森林攫取资源到营林造林恢复植被的过程。这些国家在应对城镇化进程挑战、确保林业可持续发展等方面积累了许多成功的经验。

(1)加强政策法规制定。英国于1938年颁布《绿带法》,是城市绿化法制化最早的国家。该法规定,在伦敦周围保留宽13~24 km的绿带,在此范围内不准建工厂和住宅。英国还制定实施了植树计划,鼓励民众积极植树,保护树木。1966年,美国出台了《优质耕地牧地及林地保护法》,要求在城市扩展中,必须保护优质林地。为了扭转城市化进程中林地面积不断下降的趋势,保护天然林和原始林,澳大利亚联邦政府和各州政府出台了一系列法律法规,对林地利用、开发和占用等行为做出规定,要求在林地利用中必须保护动植物栖息地、水源、生态系统等。

(2)开展土地利用规划评估。美国积极推行城市和社区智能发展规划,强调城市开发对农林保护、自然景观维护的影响要最小化。澳大利亚采用技术手段,加强土地利用规划评估,还要求对全国和各州的土地利用模式、密度和多样性进行报告。通过这些方法,对林地加强保护,并改变其他土地利用类型,增加林地面积。英国制定区域发展规划和战略,保护高质量的物种栖息地,改造和恢复退化绿地,建立新绿地和绿化带,推动城市发展和绿地建设之间的和谐、平衡发展。德国政府鲁尔工业区通过制定区域总体开发规划,避免了盲目无序的开发行为。其中,保护和恢复森林绿地是八项重点工作中的首要任务。

(3)利用市场机制和激励措施保护林地。美国建立了多种市场机制保护林地。其中最有效的一种方式建立生态系统市场,通过森林生态效益补偿鼓励林主保护和恢复林地。生态补偿银行是对森林生态效益进行补偿的一种方式。林主将林地的地役权交给给第三方机构,承诺限制土地使用,保护生物栖息地或水源地,并设立基金对林地加以保护和恢复,然后向主管部门提出建立补偿银行的申请,经批准后,可获得信用额。信用额可自己使用,也可卖给那些需要开发土地但没有足够信用额的人。英国为了扩大绿地面积,不但鼓励在建筑物周围大量栽种树木,还通过激励政策鼓励私有土地主改造褐地等不宜种树的地方,建设绿地。在公路、铁路沿线地区大量栽种树木,不但扩大了绿地面积,还改善了环境。

(4)发展专业化的森林经营机构和队伍。德国私有林通常作为家庭财产通过继承的形式世代相传,且超过半数的私有林面积仅约 20 hm²。随着德国城镇化进程不断加快,私有林所有者中城镇居民的比例越来越高,私有林林主与森林分离的现象十分普遍。这些林主不仅居住在城市中,而且大多缺乏森林经营的技能。19 世纪末,林主经营理念和技术的双重限制制约了德国私有林的发展,并导致了森林碎片化的趋势日益明显。20 世纪初,私有林主将其所有的森林委托给专业机构经营管理的需求催生了德国私有林林主协会。经过几十年的不断发展完善,德国建立了完备的私有林主协会,并逐渐形成“联邦—州—地区”三级协会体系。私有林主协会为林主提供技术和经营管理服务,为私有林主制定林业经营、采伐、销售等一系列计划并提供服务。协会的专业和集约化经营为德国森林健康发展起到了积极的作用,因而得到政府的鼓励,国家林业行政管理机关按照森林法和有关政策、发展规划等给予其财政等方面的支持。

2. 对策建议

(1)完善林地保护规划,全面保护林地。尽快从国家林地保护规划上落实国家林业局生态红线保护行动,划定林地和森林、湿地、荒漠植被、物种四条生态红线。各地在林地保护规划编制过程中,应评估城镇化对林地的影响,评价城镇建设对农地的影响,评估农地征占用对林地的影响,评估林地生产力和产出率,并综合考虑多种利益诉求。各地应严格控制城乡建设使用林地。加强城市森林建设,如城镇配套绿化林和游憩林、绿化进校和绿化进厂矿工程等;对农村人口转移后的废弃坡地进行植被恢复治理,使城镇建设使用林地与生态恢复新增林地达到动态平衡。

(2)健全林业法律法规体系,严格保护和合理利用林业资源。建立健全林业法律法规体系,使林业资源管理工作做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。强化林业资源保护管理,严禁借城镇化与保护基本农田之名乱占山林、毁林开荒,依法保护和利用林地,维护林地经营者、林木所有者的合法权益。加大林业资源保护管理执法力度,依法查处乱砍滥伐、毁坏森林绿地、偷盗野生动植物行为,严格把握好建设征占用林地的审核关。加强林业部门自身建设,组建高素质的林业执法队伍,确保林业法律法规的贯彻落实。

(3)加大对林业的投入,多渠道筹集林业建设和发展资金。一是继续加大林业投入,国家在坚定不移地执行“六大工程”的同时,还需对城市森林的建设、林业破碎化的修复投入资金。二是对依法批准占用、征用林地的,要严格履行征占用林地补偿;不仅参照征地地区的综合地价标准,还要充分考虑林地林木的增值收益,提高征占用林地补偿标准,保障林地所有者合法权益,增加城镇建设征占用林地的成本。三是引导工商资本进入林业,借助工商资本的趋利性来提升林产品的品牌竞争力、推动林业技术的创新以及林业企业的管理创新,进而激活林业市场,形成林业产业资金的有序、高效循环,为林业带来源源不断的资金。四是创新模式,围绕林产品“生产—加工—营销”等各个环节提高林产品的深加工水平,延长林业产业链条,提高林产品科技含量和附加值,同时要大力发展林下经济,以林产品的高溢价来积累和弥补林业发展的资金。五是推动生态旅游,通过交通、通信条件的改善和森林在环境、文化等方面功能的塑造来吸引市民游憩,从而为林地积累建设资金,形成良性循环。

(4)加快林业经营模式的变革,实现林业经营的专业化、集约化。集体林改以后,林地破碎化趋势明显,再加上城镇化进程对林地的侵蚀以及对资金、人才的攫取效应,农村林地存在经营成本高、经营人才缺乏的普遍问题,甚至部分林地出现撂荒现象。为提高林地的产出水平,提高经济效益和比较收益,达到集聚资金和人才的目的,应鼓励和引导专业化造林、营林公司以及林产品深加工企业投资农村林业,发展“公司+基地+农户”新型林业经营模式;鼓励和引导农民建立各种形式的林业专业合作组织,发展适度规模经营,实现林业经营的专业化、集约化。

(5)建立生态补偿市场机制,保护林地所有者权益。借鉴美国生态补偿银行的发展理念和经验,构建林地管制性信用额度市场。由第三方机构建立林地信用储蓄银行和林地补偿基金,林农将林地使用权在银行进行登记,并承诺保护林地;有占用林地需求的机构或个人向银行提出购买林地信用额度的申请,缴纳林地补偿基金后可获得林地信用额度;银行利用征占用林地方支付的林地补偿基金,在市场上购买相应种类和数量的林地信用,抵消原有林地信用的损失。这种市场机制的目的是利用林地信用额度市场来帮助林地开发项目如城镇化建设来补偿其

所造成的林地损失,同时确保林地所有者权益不受侵害。

参 考 文 献

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴(2012)[M]. 北京:中国统计出版社,2013.
- [2] 徐绍史. 国务院关于城镇化建设工作情况的报告[EB/OL]. (2013-06-27)[2013-08-18]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm.
- [3] 杨庆蔚. 投资蓝皮书·中国投资发展报告(2013)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [4] 陈雪梅,高德云. 城市森林在城市建设中的作用[J]. 中国林业, 2011(22):56.
- [5] 丁向阳,戴美琪. 论城市森林对城市生态建设的基础作用[J]. 湖南经济管理干部学院学报,2006(1):22-25.
- [6] 蒋立. 城市森林建设与城镇化进程的思考[J]. 林业经济,2007(5):40-45.
- [7] 郑康宁. 贵阳市现有绿色岗位就业人数约 22.4 万人[EB/OL]. (2012-07-29)[2014-01-10]. http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012_07/29/16386573_0.shtml.
- [8] 丁长青. 4000 人绿色岗位就业[EB/OL]. (2012-12-04)[2014-01-10]. http://bjrb.bjd.com.cn/html/2012-12/04/content_26939.htm.
- [9] 北京市统计局. 2012 年分区县主要数据[EB/OL]. (2013-08-28)[2014-01-10]. http://www.bjstats.gov.cn/sjfb/bssj/nd-sjcs/201308/t20130828_255760.htm.
- [10] 杨坤. 浅谈城市林业功能与效益[J]. 中国科技博览,2013(3):216.
- [11] 刘德良,李吉跃,左家哺. 中外城市林业绿化实践的对比分析及其启示[R]. 北京:北京林业大学,2006 年全国博士生学术论坛园林分论坛,2006.
- [12] 国家林业局. 2011 年中国林业发展报告[M]. 北京:中国林业出版社,2011.
- [13] 朱春全,罗德内·泰勒,奉国强. 中国木材市场、贸易和环境[R]. 北京:中国科学出版社,世界自然基金会,2004.
- [14] 王庭秦,柯水发,李红勋. 中国林业系统从业人员状况、不足及对策[J]. 林业经济问题,2012(4):158-161.
- [15] 潘家华,魏后凯. 城市蓝皮书·中国城市发展报告 No. 6: 农业转移人口的市民化(2013 版)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.

The Opportunities and Adverse Factors Faced by Forestry under the New-type Urbanization Background

ZHAO Rong, CHEN Shao-zhi, NING You-liang, ZHOU Hai-chuan
(Chinese Academy of Forestry, Research Institute of Forestry Policy and Information, Beijing, 100091)

Abstract The construction of new-type urbanization demands regarding human beings as first and foremost, attaching great importance to ecological safety, and raising the construction level of urban ecological civilization. In order to explore the impact of accelerated urbanization on forestry development, this paper analyzes the role of forestry playing in town construction, and then analyzes the opportunities and challenges urbanization brings to forestry development from both positive and negative aspects, and summarizes some experience accumulated by the developed countries in dealing with the process of urbanization of forestry development. The urbanization of China's forestry should make innovation in programming, legal system construction, funding, personnel incentives, business pattern reform, ecological compensation mechanism, in order to achieve the positive interaction between urbanization and forestry development.

Key words new-type urbanization; forestry development; restricting factors; development opportunities; overseas experience; ecological compensation

(责任编辑:刘少雷)