

新形势下护林联防体系建设的思考

黄瑞荣^{1,2}, 温怀秒², 章永侠¹, 徐帆³, 方立林⁴

(1. 国家林业和草原局华东调查规划院, 浙江 杭州 310019; 2. 浙江省林业局, 浙江 杭州 310004;
3. 浙江省林业勘测规划设计有限公司, 浙江 杭州 310020; 4. 武义县北岭新区自然资源和规划局, 浙江 武义 321200)

摘 要: 护林联防体系建设已经成为当今毗连地区森林资源保护的重要工作。随着机构改革, 森林防灭火职能发生变化, 在改革的新形势下护林联防工作面临着新的考验。该文综述了护林联防的主体、内容及特点, 分析了新形势下护林联防工作存在的问题, 从组织领导、监管职能、体制机制、政策扶持和创新发展等方面提出了加强护林联防体系建设的对策建议, 以期对护林联防体系建设提供参考。

关键词: 护林联防; 毗连地区; 体系建设; 对策

Construction of forest joint-defence protection system under the new situation

HUANG Ruirong^{1,2}, WEN Huaimiao², ZHANG Yongxia¹, XU Fan³, FANG Lilin⁴

(1. East China Inventory and Planning Institute of the National Forestry and Grassland Administration, Hangzhou 310019, Zhejiang, China; 2. Zhejiang Forestry Bureau, Hangzhou 310004, China; 3. Zhejiang Forestry Survey Planning and Design Company Limited., Hangzhou 310020, China; 4. Natural Resources and Planning Bureau of Beiling New Area, Wuyi County, Jinhua 321200, China)

Abstract: The construction of forest protection system has become an important force in forest resources protection in adjacent areas. With the institutional reform, the function of forest fire prevention and extinguishing has changed. Under the new situation of reform, the joint forest protection work is facing new challenges. This paper summarizes the subject, content and characteristics of forest protection joint defense, analyzes problems of forest protection system under the new situation, and puts forward some countermeasures and suggestion for the construction of forest protection system from the following aspects: organizational leadership, regulatory functions, institutional mechanisms, policy support and innovative development in order to provide reference for the construction of forest protection system.

Key words: forest joint defence protection; adjacent areas; construction of forest protection system; countermeasures

森林火灾危害性大, 可使森林资源和人民生命财产遭受巨大损失^[1,2]。森林火灾的发生点多面广, 发生较大以上森林火灾时, 省市县毗连地区之间, 易成为空心地带, 甚至会因沟通不畅而贻误战机, 造成重大损失; 集体山林的林农个体之间, 不成规模, 经营风险大, 护林力量单薄, 防范和扑救火灾难。为此, 毗连地区的森林防火重要性日益突显, 毗连地区如何有效做好森林防火工作成为迫切需要解决的重点问题^[3-5]。早期的护林联防组织在林业部门的牵头下陆续成立, 并探索出了一套行之有效的护林联防体系, 对有效保护毗连地区森林资源发挥着不可替代的作用^[6-7]。经过多年实践表明, 护林联防体系能够降低毗连地区火灾风险, 减少林农经营损失,

起到了至关重要的桥梁纽带作用, 实现了群防、联防的目的。同时, 由于护林联防组织是在自愿条件下成立的, 所以一旦发生火灾, 积极性高, 反应快速, 处置有效, 能够最大限度的减少火灾造成的损失^[6]。林业机构改革前, 森林防灭火职能主要由林业主管部门承担。2018年机构改革后, 森林防火(消防)指挥部(以下简称“森防指”)由林业主管部门划转至应急管理部门, 成立新的森林防灭火指挥部。林业主管部门履行行业管理职责, 应急管理部门履行综合防控责任。随着林业改革进入深水期, 在新形势新要求下, 护林联防也面临着一些新的考验。如联防队伍力量有所减弱, 联防内容从单一的森林防火向森林草原防灭火一体化和复杂多样的林业资源综合保护发展

收稿日期: 2022-12-20

作者简介: 黄瑞荣, 男, 硕士, 工程师, 研究方向为林草火灾监测、林草规划。

通信作者: 方立林, 男, 高级工程师, 主要从事森林培育等工作。

转变, 联防质量从护住林向护好林转变, 森林火灾涉林案件行刑衔接工作面临新的磨合期等^[8]。

本文以护林联防的主体与内容方面为出发点, 探讨了护林联防工作现状及存在问题, 对新形势下护林联防体系建设提出了对策建议。

1 护林联防的主体与内容

护林联防主体形式多样, 共同的目的是自防为主、积极联防、团结互助、保护森林、发展林业、稳定社会秩序。全国各地有多种形式的护林联防主体, 主要有政府组织的护林联防委员会、民间组织的护林联防协会和其它护林联防主体。其对保护森林资源, 发展山区经济, 稳定毗连地区的社会秩序等方面发挥着重要作用^[7]。

护林联防内容从单一的森林防火联防联控开始, 已逐渐发展成为包括森林防火、森林培育和收获、造林绿化、林政资源管理、权属纠纷调处和有害生物防治等森林资源保护的多方面内容。护林联防组织的成立, 共同目标是实现资源共享、信息互通、护林共管、和谐共建, 即保护了森林资源、又增进了彼此友谊。

1.1 主体

1.1.1 护林联防委员会

政府组织的毗连地区护林联防委员会, 以大范围省际联防为主, 省内各县市区联防为辅。主要有闽浙赣毗连地区护林联防委员会、苏浙皖毗连地区护林联防委员、湘粤桂边界护林联防委员会、陕甘 2 省“千山”13 县护林联防委员会和新疆的兵地联防组织等。省际联防委员会多成立较早, 如闽浙赣毗连地区护林联防委员会于 1955 年成立, 至今已延续 76 年, 涉及 6 个联防区 38 个县(市、区); 苏浙皖毗连地区护林联防委员会于 1956 年 4 月召开第一次护林联防会议以来, 至今已延续 75 年^[9]。随着机构改革, 牵头部门部分由林业主管部门划至应急管理部门, 政府组织的护林联防相应职能也随之划转。新疆建设兵团与当地人民政府在林业管理中开展松材线虫防治、森林防火、林业生产等方面联防工作, 做到兵地融合, 互通有无。省内各县市区的地方联防组织, 多以毗连县乡之间的护林联防防火队伍建设、物资共享为基础成立联防组织。

1.1.2 护林联防协会

协会组织既有省际政府组织, 地方护林联防协会, 也有群众性护林联防协会, 主要有福建、

江西的“护林联防协会”, 尤溪县护林防火协会、澡溪乡护林联防协会和群众性护林联防协会如武义县白溪义务队等^[10-11]。当前, 护林联防协会已逐渐发展为森林防火的主力军, 如三明市自发创建的群众性护林联防协会近 180 个, 以个体大户为主, 实行村组分片制度。

1.1.3 其它护林联防组织

其它林业经济组织和自主经营者以及广大林农群众等自发联合组织的联防队伍。如自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等自然保护地的经营建设主体, 组建毗连景区的护林组织。

1.2 护林联防内容及特点

1.2.1 管理体系

政府组织的护林联防主体, 一般由其对应的委员会或协会进行管理, 并制定相应的管理制度, 如《毗连地区护林联防办法》《毗连地区森林案件协查制度》等^[12]。以闽浙赣毗连地区护林联防委员会为例, 除常规的森林防火工作外, 传承着一年一检查, 两年一交接的模式。护林联防协会按照协会章程及方案进行管理。其它护林联防组织由组建单位或林农个体、经营管理者负责森林资源保护等工作。

1.2.2 资金来源

护林联防委员会资金主要来源于当地人民政府, 护林联防协会资金主要来源于会员按照经营规模缴纳的会费。其它护林联防组织资金来源不尽相同。如林业经济组织和林农个体, 则会拿出一部分经营收入用于森林防火工作; 自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等自然保护地的经营建设主体则可以收取游客门票, 按照一定比例的门票收入作为护林联防经费。

1.2.3 队伍建设

政府组织的护林联防队伍, 主要由各级人民政府和相关职能部门负责建设。协会组织的护林联防队伍是由全体会员推荐选举产生的会长负责, 进行统一的培训教育和设备配备。其它护林联防组织队伍由具体的经营建设主体组织相应的防火队伍。

2 存在的问题

2.1 经营管理有待规范

机构改革后, 森防指由林业部门划转至应急管理部门, 森林防火工作火工作机制有待进一步理顺。虽然多数护林联防工作领导给予充分支持, 但部

分地区对护林联防工作仍重视不够,没有充分发挥联防的应有作用。会议制度缺乏,联防会议较少,各联防成员之间沟通不够,联防组织发挥的作用有限。护林联防形式有待创新,毗连地区的人才共培机制有待发展完善^[13]。

2.2 资金投入有待加强

森林防灭火成本高,联防组织会费收入有限。协会组织和其它组织甚至当地人民政府组织缺乏固定资金来源,一定程度上制约了毗连地区的林火监测预警建设、林火阻隔系统建设、森林消防队伍建设、防灭火机具购置更新、森林火灾隐患排查等护林联防工作的开展,对减少森林火灾发生、确保人民生命财产安全留下了安全隐患^[6]。林区基础设施建设受林区物候、地形地貌、工程成本、管护能力等多方面的影响,建设难度大,资金需求高,但作为毗连地区的林区县和森林火灾高风险区,本身经济基础薄弱,财政紧张,资金严重不足。

2.3 火源管控力度有待加大

部分群众护林、爱林意识较淡薄,法制观念不强。村民烧田埂、节日上坟烧纸和野外吸烟等习惯难以转变,“驴友”野外宿营,用火现象突出,电力线路引发森林火灾时有发生,毗邻地区火源管控存在盲区和薄弱环节,导致林区林缘、省际、县际山体交界处违规用火难以有效制止^[14]。森林公安划转公安部门后,林业执法权限削弱,执法人员流失,刑事立案资格丧失,对森林火情和火案查处力度不够。机构改革后,各地新增森林防火编制人员落实较慢,新调入人员业务能力亟需提升,组织指导开展森林防火宣传力度不够,发挥现代传播媒介主渠道作用不够充分,尤其是森林火灾警示教育开展较少,对进山入林人员和林区群众触动不深^[15]。

2.4 综合防控能力有待增强

部分县市区护林联防不足,技术管理人员不足,基础设施建设有待加强,省际、县际山林权属纠纷时常发生,护林联防职能多数较为单一,综合防控能力不强^[16]。目前护林联防主要针对森林防火,对于森林培育、林木管护、木材生产和销售及林业有害生物防治、野生动植物保护都是各自为政,未能充分发挥联防组织的桥梁和纽带作用。尤其是森林病虫害防治领域,联防监测网络和检验检疫机制不够健全,直接威胁毗连地区的森林资源安全。

2.5 科技含量有待提升

毗邻地区的护林工作从人防、物防向技防转变不够,防火措施、软硬件装备等科技含量有待加强,预警监测体系不够完善,监控覆盖存在盲区死角,数字化建设各有侧重,兼容性不强,毗连地数据共享困难,各为“信息孤岛”,缺少护林联防一体化应用,需要协同建立森林防火数字化平台,研发智能研判和决策辅助等功能。

3 加强护林联防体系建设的对策建议

3.1 加强组织领导

一是加强联防领导。主管领导常指导,常检查,切实解决实际工作中的问题。二是健全联防组织。各毗连单位成立护林联防指挥部,明确分工,指定责任范围。建议毗连地区成立由应急、林业、公安等部门共同组建的护林联防组织,逐步实现联防组织功能多元化。三是加强联防组织协同作战能力。适时开展联合演练、培训,不断提高联防队伍的协同扑火作战能力。四是完善联防活动。通过形式多样的各种联防活动,以联心促联防,如防火队伍知识竞赛、联防地防火科普进校园、防扑火队伍安全扑火常识和紧急避险方法的培训与演练等,提高火灾应急处置综合能力,扩大交流合作,增进沟通了解,建立更紧密的合作伙伴关系。

3.2 加大政策扶持力度

一是给予联防区基础设施建设林地使用的相关政策支持。二是拓宽资金来源,建立护林联防专项基金账户,给予护林联防组织抵押、贴息贷款等惠林金融政策,多渠道引入护林防火资金。三是充分鼓励和支持发挥协会护林联防的作用。协会多数由民间力量组织,动作高效,可真正实现群防群治和防患于未然的目的,可利用奖励激励措施高效整合行政资源和民间资源^[7]。

3.3 强化监管职能

一是完善规划预防体系,对“十四五”时期护林联防工作进行系统顶层设计,科学谋划^[13]。二是深化改革,理清职责,加强沟通交流,推动部门联动,做好联防区的森林防火等护林工作。三是深入宣传教育。多渠道、多角度开展联防宣传,重点开展护林宣传进校园,使“小手拉大手”活动成为常态,让护林理念深入人心^[17]。四是强化火源管控。推广使用“防火码”APP,实现毗连地区进山入林人员快速登记,建立反馈火情和违规行为信息渠道,加强联防区的信息互动,

有效提升“人为火”管控能力。严格野外用火管理,让火源管控全链条、火因可追溯。加强森林火灾隐患排查,对易造成森林火灾的重点人群进行重点管控,增加护林巡防密度,及时发现并消除火灾隐患^[14]。

3.4 健全体制机制

一是健全护林联防章程、办法和预案等制度。机构改革后,防灭火职能发生重大变化,已有的章程预案也应适时修改完善,未有的也应制定联防区扑救森林火灾应急预案,规范毗连地区森林火灾的联动处置程序,以促进护林联防工作更有效开展。二是坚持依法治林。把森林资源保护工作纳入法制化轨道,健全案件查处机制,完善毗连地区公、检、法、司等各单位对林业案件的协同查处。开展火案公开审判,以案释法。三是落实森林防灭火网格化管理。区划管护网格,落实网格管理员和专业护林员,建立联防网络。四是发展科技兴林作用。开展跨地区的科技交流,互相促进,扩大科技示范,发挥辐射带动作用,联合发展。重点加强遥感卫星和无人机在火灾预警和扑救中的应用、增强队伍装备建设并探索空地协同的指挥技战术,提高科技含量,提升扑火安全水平^[13,16]。

3.5 加快创新发展

一是加强护林联防信息化建设^[13]。强化林火监测与预警、林火控制与扑救,打通毗连地区信息共享渠道,促进村社、政府与森林经营者交流平台畅通。二是共建风险评估防范机制。参与森林火灾保险或建立森林保险机制,加强森林火灾风险会商评估^[6]。三是扩展合作领域。通过政府与社会、政府与个人建立起公私伙伴关系,形成林业领域的公私联动局面,提供公共服务。同时,鼓励林业经营企业向社会力量购买服务,按照“管理局主导、企业推进、林农自愿、市场运作”的原则,落实护林联防经费保障和装备,稳步推进购买森林防火服务^[18]。联防区各单位探索拓展林地征占用、林业有害生物防治和生物多样性保护等合作领域,建立和完善信息沟通和工作联动机制,推动毗连地区形成合作、联防、联动的局面^[19]。四是用好森林火灾风险普查成果。根据标准地和大样地可燃物特性及分布特点,建立毗连地区可燃物分类体系与动态预报和火蔓延模型等,为科学预测林火提供技术支撑^[13]。

4 结 语

护林联防体系建设是一项系统工程,传承和加强护林联防工作,遵守护林联防规章制度,联动护林、科技兴林、依法治林,充分发挥新时期护林联防优势,保护森林资源,走向生态文明,建设美丽中国。

参考文献:

- [1] 吴恒,朱丽艳,刘智军,等.中国森林火灾发生规律及预测模型研究[J].世界林业研究,2018,31(5):64-70.
- [2] 朱玉军.森林火灾危险性分析与防火建议[J].消防科学与技术,2017,36(6):867-870.
- [3] 舒立福,谢献强,杨思导,等.森林扑火中常见的人身伤害事故分析[J].林业实用技术,2006(10):26-28.
- [4] 狄丽颖,孙仁义.中国森林火灾研究综述[J].灾害学,2007(4):118-123.
- [5] 舒立福,田晓瑞,寇晓军.林火研究综述(I)——研究热点与进展[J].世界林业研究,2003(3):37-40.
- [6] 张德值.浅析尤溪县护林联防协会在森林防火中的作用[J].安徽农学通报,2016,22(17):127-128.
- [7] 陈锡恒.完善护林联防体系建设的思考[J].林业勘察设计,2008(2):195-197.
- [8] 钟传东.新形势下如何加强森林防火工作[J].河北农机,2021(4):49-50.
- [9] 尚德雁.加强护林联防 促进林业发展——记苏浙皖毗连地区第21次护林联防会议[J].森林防火,1997(4):44.
- [10] 黄丽萍,王文烂.林业专业合作经济组织的内部契约选择初探——以福建、江西“护林联防协会”为例[J].林业经济问题,2008,28(6):474-478.
- [11] 丁月星.福建尤溪县民间护林联防组织建设存在的问题及其对策[J].江西农业学报,2011,23(6):184-185+190.
- [12] 王华胜,袁峰.皖浙联防保山林[J].安徽林业,2001(1):36.
- [13] 殷继艳,郭亚娇,李勇,等.林火科学知识体系构建的现状和发展[J].消防科学与技术,2020,39(4):550-553.
- [14] 彭徐剑,吴建国.江西省森林火灾发生特点及防治对策研究[J].消防科学与技术,2020,39(10):1439-1442.
- [15] 冯延龄.金寨县森林防火工作的实践与思考[J].安徽农学通报,2020,26(14):69-70+84.
- [16] 石宽,白夜,郭赞权,等.森林火灾以水灭火实战能力探究及分析[J].消防科学与技术,2021,40(1):12-15.
- [17] 李续业.做好护林防火工作的经验与体会[J].现代农业研究,2019(11):77-78.
- [18] 刘士臣,贾宏文,毛虎壮.基于购买服务的吉文林业局森林防火工作创新实践[J].森林防火,2020(3):13-16.
- [19] 杨小环.新形势下护林防火工作探讨[J].现代农业科技,2020(24):115-116.