

怀化市林长制阶段性工作实践和路径探索

杨兴¹, 杨善为¹, 储君², 肖峥¹

¹怀化市林业局, 湖南 怀化

²怀化市林业调查设计院, 湖南 怀化

收稿日期: 2023年7月5日; 录用日期: 2023年8月1日; 发布日期: 2023年8月8日

摘要

怀化林长制工作围绕“生态保护、生态修复、生态富民、生态服务”四大工作主题, 探索出一批怀化特色的林长制经验, 同时剖析了怀化林长制工作运行过程当中存在的不足, 下步工作将围绕林长履职、基层建设、部门协作、示范创新、生态修复、资源保护、生态产品价值实现等方面进行探索, 希望为各地区纵深推进林长制工作提供借鉴。

关键词

林长制, 四大工作主题, 生态资产融资贷款

Practice and Path Exploration of the Forest Chief System in Huaihua

Xing Yang¹, Shanwei Yang¹, Jun Chu², Zheng Xiao¹

¹Huaihua Forestry Bureau, Huaihua Hunan

²Huaihua Forestry Survey and Design Institute, Huaihua Hunan

Received: Jul. 5th, 2023; accepted: Aug. 1st, 2023; published: Aug. 8th, 2023

Abstract

The work of Huaihua Forest Chief System revolves around the four major work themes of “ecological protection, ecological restoration, ecological prosperity, and ecological services”, exploring a batch of Huaihua’s unique forest chief system experiences. At the same time, it analyzes the shortcomings in the operation process of Huaihua Forest Chief System work. The next work will focus on forest chief performance, grassroots construction, departmental collaboration, demonstration innovation, ecological restoration, resource protection, and the realization of ecological product value, I hope to provide reference for promoting the forest tenure system in various regions.

Keywords

Forest Chief System, Four Major Work Themes, Ecological Asset Financing Loan

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 国内林长制工作研究进展

林长制是推进生态文明建设的重大制度创新，是全面贯彻新发展理念的重大实践，也是守护自然生态安全的必然要求。我国林长制工作经历创新探索、试点建设、全面推行的三个阶段，目前林长制工作已从“全面建立”向“提质增效”转变，林长制改革已经初见成效。安徽省通过加强顶层设计，科学编制林长制改革总体规划，明确护绿、增绿、用绿、管绿、活绿“五绿”任务，聚焦林业重点难点问题，先行先试、建章立制，打造了若干示范区先行区。江西省强化各级领导干部保护发展森林资源责任，重点构建村级林长、专职护林人员、基层监管人员为主的林草资源“一长两员”源头管护机制，创建“省级筹划、市级协调、县级推进、乡级管理、村级实施”的林草资源管护体系，摸索赋有区域特色、机制完善的林草生态文明建设体系。贵州省设立“双总林长”，提出了“森林扩面、林份提质、林业增收、林农增收”工作目标，明确“护林、造林、用林、活林”等重点任务，构建了林业发展新格局和森林资源管护新机制。重庆市围绕“林长”抓改革，聚焦“山上”抓提升，紧扣“基层”抓落实，建立林长制责任体系、生态建设发展机制、生态破坏问题发现机制、突出问题整治机制、工作考核评价机制和发展规划引领的“5+1”治理机制[1]。安庆市林长制改革构建林草资源网格管护体系，实现各项林业工作封闭式源头管理，极大增强林长制改革的管理实施成效，实现“分区、分级、分块”、协同化、差异化管理模式[2]。相关省、市通过探索、创新和实践为林长制改革积累大量的可借鉴和参考的经验和路径，为纵深推进林长制夯实了基础。

2. 怀化市林长制工作实践

怀化是湖南省林业第一大市，是全国南方重点集体林区、全国集体林业综合改革试验示范区和全国九大生态良好区域之一。全市林业用地面积 3048 万亩，有林地面积 2777 万亩，森林覆盖率达 71.04%，活立木蓄积 9812 万立方米，均居全省首位[3]。现有省级以上公益林 855 万亩，竹林 151 万亩、油茶 245 万亩，建有各类自然保护地 47 个，其中国家级 20 个。培育省级以上龙头企业 43 家，其中国家级龙头企业 2 家，2022 年林业全产业链条总产值达 486 亿元。自 2021 年 7 月，怀化市在湖南省率先铺开林长制工作以来，各级各部门深入贯彻落实上级林长制决策部署，攻坚克难，全市林长制责任体系全面建立，治理保护成效明显，林草资源质效持续提升，林草生态价值有效发挥。林长制工作年度考核连续两年排全省第二，获得省政府林长制真抓实干督查激励。

2.1. 责任体系全面构建

按照“党委领导、党政同责、属地管理、部门协同、源头治理、全域覆盖”的原则，坚持高位推动，市县乡三级党政主要领导分别担任林长，建成了覆盖市县乡村的四级林长组织体系，全市设立各级林长 11,218 名，形成了森林资源大保护、大发展的新格局。各级林长积极履职，通过召开林长会、签发林长

令、开展巡林督导、工作约谈、工作督办交办等方式，推进责任区域森林资源保护发展工作。同时实行“一单两制”巡林(即巡林提示单、巡林公示制度、巡林交办制度)，切实提高各级林长巡林质量。2022年以来，市、县两级均召开了林长会议，签发林长令33份，林长开展巡林922次，协调解决问题411个，开展工作督办232次，开展了国有林场、自然保护区主要负责人任内(离任)资源审计试点工作，建立了“林长+警长+检察长+院长”协作机制，有力的推进了森林资源保护发展工作。

2.2. 保障措施不断完善

印发了《怀化市争取纳入国务院真抓实干督查激励工作方案》《2023年度林长制工作考核方案》《怀化市市级林长巡林工作规则》《怀化市林长述职制度》《怀化市林长履职公示制度》《怀化市林长制工作约谈制度》《怀化市林长制责任追究办法》，进一步规范林长制工作运行。通道出台《关于全面推行和落实林长制河长制田长制统筹推进山水林田一体化保护的决议》，麻阳出台《关于推动西晃山森林公园高质量发展的决定》，新晃出台《关于加强森林防火工作的决议》，将林长制工作要求，固化形成统一的制度性成果，同时市县两级将林长制工作经费纳入财政预算，2022年落实林长制工作经费1458万元，有效保障林长制工作开展。

2.3. 基层基础逐步夯实

11个县市区编办下文，要求乡镇林长办加挂林业站牌子，明确专门机构、3~5名专职人员从事林长制工作。认真组织县市区做好基层林业特岗人员定向培养计划申报，全市申报85人，其中本科层次61人，积极推动基层林业工作“无机构、无人员”等问题解决。按照“阵地规范化、队伍稳定化、制度科学化、办公智能化、运行高效化、作风清廉化”的标准，在全市启动基层林长办(林业站)“六化”建设，全力推进基层林长办与林业站一体化运行。积极开展“护林员之家”建设，探索建立护林县大队、乡镇护林中队，逐步落实护林员“六个一装备”，护林员有效巡林率达到90%以上，排全省前列。

2.4. 资源管护扎实有效

全市划分森林管护网格7514个，实行护林网格问题倒查倒逼机制，压紧压实“一长四员”管护责任。2023年及时下发《关于切实加强春季森林防灭火工作的令》《怀化市森林防火基础能力提升两年行动(2023~2024)实施方案》《怀化市2023年打击破坏森林资源“春雷”行动方案》，切实强化森林资源管理。2022年全市森林督查违法面积和案件数分别较2021年下降69.1%、66.8%，万亩违法面积平均数由2021年的1.27下降到0.89，低于全省平均水平。在全省率先筹建1000个高位铁塔森林防火监测系统，全市森林火灾早期处置率达100%，森林防火经验做法得到伟明省长专门批示和省政府督查激励^[1]。去年以来，全市没有发生重大森林火灾、重大森林资源破坏案件、重大生态破坏事件、重大破坏野生动植物资源案件。

2.5. 绿色惠民持续深入

持续推进竹木、油茶、林下经济、森林旅游和康养、苗木花卉五大产业全链条发展。把油茶作为全市“1+13”产业链之一，明确一名市级领导任链长具体抓，出台《关于加快推进油茶产业高质量发展的实施意见》《关于完成油茶生产任务的八条措施》，从今年开始，连续三年，每年切块乡村振兴衔接资金1000万元，用作市本级油茶产业引导资金，我市油茶全产业链发展模式获财政部推介。推动出台《关于加快推进竹产业高质量发展的实施意见》，新增省级林业龙头企业3家、国家林业龙头企业1家，目前全市省级以上龙头企业达到43家。沅陵县构建“林长+链长”产业发展机制，每年安排4000万奖补资金，围绕产业链“强链、补链、壮链”，激发“链”式效应，积极推动百亿中药材产业发展。洪江市

推行“林长 + 油茶”产业发展模式，落实产业引导资金 2000 万元，做到组织、政策、资金、创新、技术、市场“六保障”，全力将油茶产业打造成为助力乡村振兴的特色优势产业。

2.6. 改革活力日益突显

入选全省新一轮集体林权改革建设唯一试点市，科学划分生态保护红线 7093.96 平方公里，占全市国土总面积的 25.73%。在全省率先制定《生态产品总值评价指标体系》，发放全国首笔基于森林质量与价值的生态资产融资贷款 2500 万元。全省首个 300 万亩国家储备林项目落地怀化，全国首创“绿色金融”不动产权证，发放全省首张生态产品经营权登记证[4]。沅陵、通道纳入全省林业碳汇试点县，打造林权抵押贷款“会同模式”，流转林地 8.3 万亩、贷款金额 2.1 亿元，新晃设计“黄精贷”“黄精保”等金融产品，积极探索生态产品实现路径，推动生态产业化、产业生态化成效显著。

2.7. 宣传引导有序推进

下发了《关于推动林长制工作走深走实的决议》贯彻落实的通知，印刷《决议》宣传读本 5000 册。以“学习宣传贯彻党的二十大精神，推动全面落实林长制”为主题，制定了《2023 年怀化市林长制宣传年方案》，市县两级组织开展林长制知识进校园(党校)、进农村、进机关、进企业、进社区活动。组织开展基层“一长四员”先进个人评选。协调移动、联通、电信等通信运营商开展推送林长制、森林资源保护等主题的公益短信 120 万条。在怀化主城区开通林长制公交专线 1 条，建成林长制主题文化公园 3 个。中方县、新晃县组织林长制下乡进村系列专题文艺演出。我市林长制经验做法先后获人民日报、央广网、国家林草局推介全国。

3. 当前林长制工作存在的问题

3.1. 工作责任有待进一步压实

林长会议、林长巡林、工作通报、督查督办、部门协作等相关配套制度执行的不够好，落实力度不够。部分地区贯彻落实大林业思维不够，未完成跳出“林业部门”单独抓林长制工作惯性，党委政府参与林长制工作不多，部门协作作用发挥不佳。考核指标设计不合理，考核内容、考核对象局限于林业部门日常工作、林业主管部门，以林长制工作推动整体林业高质量发展作用不显。

3.2. 基层基础有待进一步夯实

部分乡镇管理林长制办事机构，同时还承担了农业、水利、乡村振兴等诸多工作，忙于日常事务性工作多，对林长制工作重视不够，工作成效不显。个别乡镇林长制工作还停留在“下个文件、挂块牌子、摆张桌子、贴个名字”阶段，应付检查多，主动想、主动抓意愿不强。从事专职工作人员少，兼职人员多，林长制工作人员年龄、知识结构不优。护林员年龄普遍偏大，履职能力层次不齐，护林员收入人均仅 1 万元，但是工作要求高、工作考核严，群众参与护林管林意愿不高，面临无人应聘护林员难题。

3.3. 管理效能有待进一步加强

监管员、执法员、科技员任务清单不清，考核机制不明，基层“一长四员”履职有待效能有待加强。日常森林资源管理行政力量安排的多，社会公众参与不够[5]。基层行政执法能力弱，存在执法专业人才配备不足，执法职能分散，执法队伍办案水平不高，对毁坏森林资源行为打击力度不够、震慑作用不显。林业基础设施建设投入不足，林业科技支撑能力弱，森林经营、森林资源管护、森林防灭火、林业有害生物防治等日常工作，管理粗放，多依靠人工方式进行。林业产业发展滞后，推动森林资源转换为经济收入路径不多，经营山林受益占群众收入比例低，林区群众参与林业生态建设积极性不高。

4. 下一步林长制工作思路

4.1. 丰富履职形式

抓好《关于推动林长制工作走深走实的决议》贯彻落实,严格落实市县乡村四级林长职责,提升乡村两级林长履职实效。总结推广“林长+基地”等经验做法,严格执行林长会议、巡林、林长令、工作督查、通报、工作报告、信息公开等相关制度,实行“一单两制”巡林(即巡林提示单、巡林公示制度、巡林交办制度),做好社会监督,切实提高各级林长巡林质量。强化林长制考核结果运用,将林长工作成效纳入督查巡视巡查和主要领导干部离任审计、生态环境责任审计内容,提升林长制工作效力[6]。

4.2. 强化基础建设

稳定各级林长制办公室工作机构,工作经费纳入各级财政预算,实行乡镇林长办独立办公,开展乡镇林长办(基层林业站)“六化”建设[7],选优配强林长办工作人员,充实壮大专业技术人员和护林员队伍[8],建立林长制考核正向考核激励机制,调动林长办工作人员积极性。压实“四员”源头管理责任,实行护林网格问题倒查倒逼机制,建立护林员队伍动态评价和动态更新机制,严格护林员绩效考核,逐步落实护林员日常“六个一”装备。定期评选“最美护林员”“最美执法员”“最美监督员”“最美基层林长”,不断提升基层“一长三员”的荣誉感和积极性。因地制宜推出“林区警长制”“林长+检察长”“民间林长”、“第三方评估”[9][10]、行刑衔接等系列制度,提升现代林业治理能力。

4.3. 抓好单位协作

推动国有林场、自然保护区主要负责人任内(离任)资源审计试点工作,加强自然资源资产离任(任中)审计涉林事项审计成果与林长制工作共享对接[11]。加强行政执法与刑事司法衔接,持续推进“林长+警长”“林长+检察长”“林长+法院院长”等“林长+”管林治林模式。强化山水林田湖草综合治理,推进“林长+河长+田长”联动机制,协同推进上下游、左右岸、山边田边水边生态保护修复工作。科学划定生态保护红线,建立完善林权登记发证制度,加快推进林权登记资料移交、数据整合、信息共享。

4.4. 突出示范带动

按照“市县有示范、乡镇有亮点、村级有特色”的要求,着力林长制工作开拓创新,持续实施“五个一”工程:即“扶持一批森林人家、培育一批林业专业合作社、提升一条重要生态廊道、建设一个林长制主题公园,打造一个林长制工作品牌”。做好与油茶产业、森林防火、双重项目实施、森林质量精准提升、古树名木保护等结合文章,树立一批高标准、高水平、引领作用强的示范标杆,以点带面,推动林长制各项工作全面提升。对林长制工作中成功经验、典型做法及时总结推广。

4.5. 加强生态修复

科学开展国土绿化行动,认真组织今春造林绿化,积极开展“互联网+义务植树”基地建设,抓好国家重点区域生态保护和修复项目实施。推进森林质量精准提升、国家储备林建设等工程,构建纵横成网、结构稳定、功能完备的生态廊道网络体系。加强湿地保护修复与利用,抓好国家森林公园、国家湿地公园系列开发行动实施。纵深推进国家、省级森林城市建设,深入开展乡村绿化美化行动,打造一批示范森林乡村。

4.6. 强化森林资源保护

切实维护好生态安全、生物安全,强化生物多样性保护,进一步加大天然林、公益林、野生动植物、

古树名木保护力度,强化林地林木资源管理,抓好“智慧林业”“城市林长”试点建设,提升林长制工作信息化水平[12]。建立自然保护地工作协调机制,深化自然保护地体系建设,深入推进自然保护地整合优化。推进中央环保督查反馈问题整改,全面完成县域生物多样性资源调查。严格管控野外火源,深入开展《森林防火基础能力提升两年行动方案》,加强重点区域火灾隐患清理和基层防火能力建设,坚决遏制森林火灾发生。扎实推进松材线虫病疫情防控,深入推进松材线虫病疫情防控五年攻坚行动。

4.7. 推动生态产品价值实现

全力抓好林业五个百亿产业(油茶、竹木、生态旅游与森林康养、林下经济、花卉苗木),着力解决油茶新造“造林主体、造林空间、资金保障、技术服务”等难点问题,推动油茶产业扩面提质,培育新型经营主体,扶持林业龙头企业,推动规模经营、集群发展。推进国家储备林一期建设,积极探索森林碳汇试点县建设,大力发展林业碳汇经济。持续深化林业改革,加大林业投融资改革力度,探索建立生态产品价值实现路径,抓好林权抵押贷款、林下经济经营权质押贷款试点范围、探索其他生态价值贷款产品,放大怀化生态优势,做优绿色经济,推动怀化林业高质量发展。

5. 讨论

近年来,党和国家赋予林业的任务和责任越来越多、越来越重,而林业部门面临“理念淡化、权能碎化、职责虚化、功能弱化”等诸多问题。文章围绕怀化林长制日常工作重点、堵点、群众期盼等方面进行了一定探索,着力破解部门协作体系不健全、林业部门“小马拉大车”的深层次体制机制问题,让保护发展森林资源的目标责任由虚转实。推进社会各界、各级部门齐心协力,长期参与森林资源保护工作。同时在保护的同时,着力解决好发展问题,尤其是对经济欠发达地区,做好林长制工作与乡村振兴、生态产品价值实现的结合文章,打造林长制改革示范样板,让广大林农切实感受到生态保护、生态建设带来的获得感、幸福感。

参考文献

- [1] 彭蓉,李梓雯,等.中国林长制建设规划研究[M].北京:中国林业出版社,2022.
- [2] 李鑫浩,何剑筠,吴长华.安庆市林长制的多级网格化管理模式探索[J].生态经济,2020(5):71-73.
- [3] 杨善为,杨万里,李雯,等.怀化市全面推行林长制的实践与探索[J].湖南生态科学学报,2022(1):92-96.
- [4] 杨兴,肖崢,等.怀化“五策略”推进林业高质量发展[J].林业与生态,2023(4):21.
- [5] 向上.基层“减负难”背景下“林长制”实践困境及原因探析[J].西南林业大学学报(社会科学),2022,6(5):105-110.
- [6] 李强.河、湖、田、林长制对自然资源管理的影响与绩效[D]:[硕士学位论文].泰安:山东农业大学,2021.
- [7] 李高兰.强化林业站建设促进乡村林业快速发展的探索[J].林业科技情报,2019,51(3):68-69+81.
- [8] 岳树旺,郑泽玉,赵国平,等.日照市推行林长制实践及绩效评价[J].绿色科技,2022,24(13):99-101.
- [9] 陈一佐.关于林长制情况第三方评估的思考[J].安徽林业科技,2022,48(3):37-39.
- [10] 赵继锋,葛文贵,朱玉玺.湖南省林长制第三方评估的研究[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2022,16(4):34-40.
- [11] 刘帆.生态文明战略下“林长制”政策落实跟踪审计评价体系研究[D]:[硕士学位论文].重庆:重庆工商大学,2022.
- [12] 郭晓妮,魏甫,郑红,等.林长制智慧管理平台建设研究[J].中南林业调查设计,2021,40(2):5-8.