

麻城市林长制工作探索与思考

丁晓燕¹ 徐定跃¹ 胡文杰² 路宽³ 冯顺柏³

(1. 麻城市林业局 黄冈 438300; 2. 湖北省林业科学研究院 武汉 430075; 3. 湖北省林业调查规划院 武汉 430079)

摘要: 推深做实林长制,要在“林”字上精准发力,在“长”字上履职尽责,在“制”字上探索创新,不断健全制度体系和保障体系,压实责任,持续发力,促使林长制工作走深走实,为建设全国构建新发展格局先行区提供坚强保障。本文以麻城市为例,在系统总结林长制推行情况基础上,分析存在的问题,并提出推深做实林长制的建议,以期为实现麻城市“林长治”提供参考。

关键词: 麻城市;林长制;林业管理

中图分类号: S732;F326.27

文献标识码: C

文章编号: 1004-3020(2024)02-0075-04

林长制是将保护发展林草资源的责任由林草部门提升到党委政府、具体到党政领导,明确“谁来干”“干什么”^[1],并以督查考核倒逼履职尽责,逐步形成一级抓一级、层层抓落实的格局。林长制是党政领导负责制。2020年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行林长制的意见》,提出“确保到2022年6月全面建立林长制”。2021年8月,中共湖北省委办公厅、省政府办公厅印发《关于全面推行林长制的实施意见》。为抓紧抓实林草资源保护工作,2021年12月9日,中共麻城市委办公室、麻城市人民政府办公室印发《麻城市全面推行林长制实施方案》。

由于森林资源保护发展责任和方式方法发生了巨大改变^[2],林长制作为一项重大的制度创新^[3-4],在推行实践中难免会遇到各种问题。本文以麻城市林长制工作为例,针对全面推行林长制以来的工作现状,分析存在的问题,积极探索并提出促进林长制全面落地且高效运行的对策建议,为实现麻城市“林长治”提供参考。

1 区域概况

麻城市位居长江中游,是湖北省三大交通枢纽之一^[5]。全市辖3个街道、15个镇、1个乡、1个良种场、2个水库、1个茶场、2个林场、1个经济开发区、2个风景区。总版图面积3747 km²,林地面积

20.53万hm²,占全市总面积的55%,森林蓄积量达853.52万m³,森林覆盖率54.71%。

2 推行林长制总体情况

2.1 强化组织保障,建立健全林长制工作体系

围绕制度、组织、责任建立林长制工作建设。建立了以《麻城市全面推行林长制实施方案》为主体,以林长会议、信息公开、部门协作、督查考核为保障的制度体系;建立了由各级党政领导担任林长,以“林长+联系单位+林长制办公室”为模式的组织体系,全市设立市、乡、村三级林长787名,其中市级林长35人,乡级林长328人,村级林长424人;成立了林长制办公室和林长制工作股,负责具体组织实施和日常事务性工作;建立了上下衔接、左右贯通、职责明确、全域覆盖的三级林长责任体系。

2.2 坚持问题导向,推进林长制工作走深做实

强化“党政同责、属地主责、部门监管”,切实发挥各级林长的作用。通过召开林长制工作推进会,进一步强化三级林长的组织架构、责任区域、网格化管理等工作体系;通过召开林长制改革专题会议,解决林长制改革中的重点问题,对重大工作任

* 收稿日期:2023-10-09;修回日期:2024-02-18

作者简介:丁晓燕(1978—),女,工程师,主要从事林长制相关工作。

胡文杰为通讯作者。

务实行工作清单化、清单责任化、责任绩效化;以林长巡林制度为基础,明确每季度的巡林主题,实行林长巡林工作,推进解决林业保护发展中的实际问题,仅2022年度,三级林长累计巡林9 200余人次,落实和解决难点问题160余件。

2.3 督查和宣传并举,促进林长制落地见实效

以资源监管为重点,实行“林长+检察长”“林长+警长”等新模式,强化“林长+护林员+资源管护”链条,形成各部门齐抓共管的工作格局;以督查考核为手段,将林长制工作纳入全市年度目标综合考核重要内容之一,发挥林长办协调督办职能,定期到各地督查督办林长制推进工作,确保林长制取得实效;以宣传引导为抓手,通过各类媒体、平台宣传林长制工作,在全社会营造爱绿植绿护绿的浓厚氛围,并通过工作简报、通报等形式,及时总结推广林长制工作的先进做法和经验。

3 问题分析

3.1 林长制实施需进一步规范

从林长履职情况来看,常态化巡林、林长会议、工作督查督办等制度没有完全执行到位,未形成真正管理闭环,部分区域林长的巡林针对性不强,未全面形成林长制统筹林业工作全局的特点,同时存在巡林记录不完整,发现问题、解决问题能力不强等情况。为确保林长制改革扎实推进,林长制实施需进一步规范,林长制工作管理需要进一步深化。

3.2 基础力量需进一步加强

在推行林长制的过程中,基层生态管护队伍是基础力量,是落实管护责任的源头和载体。事实上,机构改革后森林公安转隶,原来的森林公安执法队伍被纳入公安系统,林业部门执法力量缩小了。很多高、中级人才已经或即将退休离岗,新鲜血液补充不多,人才断层、老龄化趋势严重,专业技术人才短缺。全市2 000名生态护林员多是由建档立卡的贫困户转岗的,年龄偏大、文化知识欠缺,收入偏低(年收入4 000元),工作积极性不高,工作效率较低,履行森林管护职能情况不佳。近几年,在全国生态护林员联动管理系统中,生态护林员巡护上线率不足45%。

3.3 森林质量需进一步提升

林分结构不合理、森林质量不高,森林生态效益得不到充分发挥等已成为麻城市亟待解决的问题。当前,麻城市森林面积16.98万 hm^2 ,森林资源丰富,但低产低效林比重大,又以马尾松(*Pinus massoniana*)林面积占比较多。依据国家林业和草原局《退化防护林修复技术规定(试行)》标准,麻城市共有退化林约3万 hm^2 ,其中重度退化林0.8万 hm^2 ,中度退化林1.2万 hm^2 ,轻度退化林1万 hm^2 。从林长制施行以来,退化林面积较大、低质低效的问题还未得到明显改善,究其原因,主要体现在两个方面,一是各级林长的思想意识还不够统一,没有形成扩存量、提质量两头并重的统一发展思想,导致森林质量提升工作不够系统、重点不够突出、修复针对性不强等问题时有发生,从而影响总体推进效果;二是对各级林长的考核指标还有待优化,需要通过进一步优化考核指标,使各级林长切实将森林质量提升作为资源管护的重要内容,紧抓不放,从而采取有效措施促进森林质量提升。同时,受经济条件影响,林业生产资金投入不足,造林绿化步伐需要进一步加快,开展森林经营、推进提质增效已是当务之急,迫在眉睫。

3.4 林业产业需进一步发展壮大

麻城市林业产业以油茶产业为支柱,整体发展形势较好,但是生产经营粗放,全市2.81万 hm^2 油茶林中,亩产茶油5 kg以下的低产面积约1万 hm^2 ,经济效益偏低;企业联动不强,目前还没有1家拥有完整产业链的国家级龙头企业引领带动,油茶专业合作社入社农户覆盖面很低;市场认可度还不足,区域品牌创建等工作还有待进一步推动;受资金投入制约,油茶产业在三产融合上实现多元价值转化渠道不多。同时,麻城林下经济、森林康养等新兴产业起步较晚,生态资源优势难以充分发挥潜力。分析其原因,一是在推进林业产业高质量发展过程中,各级林长对“两山”理念的理解还有待进一步深化,二是还未找到适合在麻城市应用的生态补偿模式,导致市场主体作用发挥不够明显。

3.5 智慧管林能力需进一步加强

森林资源管护、森林防灭火、林业有害生物防治等林业重点工作大多依靠人工方式进行,工作效能不高;森林督查违法图斑下发到基层前,新增的

违法图斑不能及时发现、及时查处,没有跳出“边整改边违法”的怪圈,不利于资源保护管理;林草湿资源管理“一张图”内容不齐、更新较慢、精度不够,未能实现全面落图、及时更新和数据共享,亟需通过加强智慧林业建设,推进林业现代化建设,为各级林长科学决策提供支撑。

4 推深做实林长制的对策

4.1 发挥各级林长的“头雁效应”

推动林业各项工作高质量落实方面,林长制充分发挥了各级林长“一把手”优势和市林长办统筹协调作用,将林业工作中的重大项目建设、重点工作推进、难点问题解纳入林长制工作内容,进行专项研判、重点督办,取得了较好成效。未来,要继续发挥“头雁效应”,各级领导干部应当扛起保护发展森林草原资源的主体责任,以“关键少数”示范带动“绝大多数”。2023年麻城市委巡察松材线虫病疫情防控专项督查的成果说明,紧紧盯住“关键少数”,调动“一把手”的积极性,就能带动各条战线的务实行动,推动工作取得良好效果。

4.2 保障林长制落地生根的基础

要把林长制工作经费纳入财政预算,稳定各级林长制办公室工作机构,实行乡镇林长办独立办公、专职工作人员履职,开展乡级林长办规范化建设,从根本上保障基层林长制工作规范有序开展。加强县乡级林业工作力量,优化基层林业场(站、所)人员配置^[7],重视和加强林业科技人才培养,完善人才培养机制,推动基层林草队伍向年轻化、专业化转变。同时,做好乡镇林业站站长能力测试工作,用好全国乡镇林业站岗位培训在线学习平台、“林业站学习”APP,推进林业站职工培训工作,不断提升基层林草工作人员的专业素养和履职能力。严格护林员选聘程序,选优配强生态护林员队伍,建立市、乡、村基层护林体系,结合实际,以村、组、小班为基本单元划定网格,将护林相关工作任务细化分解落实到每个网格,做到网格化全覆盖管理,逐步提高护林员报酬,充分发挥他们作为落实林长制目标任务最基层最直接人员的应有作用。加强执法队伍建设,配备必要执法设备,推动人员编制向执法一线倾斜,依法推进行刑衔接、纪法衔接,广泛组织开展普法宣传和以案示警,加强执法培训,补齐林业行政执法短板。

4.3 全面提高森林质量

充分发挥林长制考核指挥棒作用,优化考核指标体系,将森林质量提升作为各级林长考核的指标之一,坚持系统布局、科学施策,从顶层设计上压实各级林长的责任,制定发展目标,加强林长对森林管护的督导作用。可按照因地制宜、分类施策、质量并重的经营原则,全面实施森林质量精准提升工程,实施天然林及生态公益林保护工程、大别山区水土保持与生态修复工程、重点区域国土绿化工程等“三大工程”;开展森林城市创建行动、四旁植树造林行动、森林资源保护行动、古树名木保护行动等“四大行动”;通过采取植树造林、森林抚育、退化林修复、封山育林、林地保护等方式,改善林分树种结构、防控林业有害生物、做好森林防火减灾、治理水土流失等工作。力争用3年时间,推进主要交通干道、口子镇、重点区域国土绿化,实现林分结构进一步优化,森林质量提升,持续巩固林区生态安全。

4.4 加快产业优化升级

各级林长要将“两山”理念作为推动麻城市林业产业发展的指导思想,将保护与发展有机统一,加强对制约林业产业发展问题的督导落实。按照现代林业经济发展要求,积极转变林业发展方式,优化林业产业结构。突出发展林产品精深加工,催生新兴产业,做大做强森林等自然资源旅游,大力推进森林体验和康养,发展集旅游、医疗、康养、教育、文化、扶贫于一体的林业综合服务业。一是着力推进油茶产业。到2025年,全市油茶面积达4万 hm^2 ,使油茶成为山区农民致富的重要支柱产业。加大油茶改造力度,实施品牌战略,变初加工为精深加工,提高附加值,延伸产业链,提高麻城油茶影响力,增强市场竞争力。二是着力推进板栗产业。继续加大投入,对现有5.33万 hm^2 板栗林进行综合改造,尽快提高板栗产业规模和产出水平,争创全国板栗第一县。三是着力推进花卉产业。建设林业苗木及花卉产业基地,加快构建信息化、网络营销体系和现代服务体系,推动杜鹃(*Rhododendron simsii*)、山茶(*Camellia japonica*)、玫瑰(*Rosa rugosa*)、菊花(*Chrysanthemum morifolium*)、杏(*Prunus armeniaca*)等花卉业快速发展。四是着力推进森林生态旅游。充分利用麻城市得天独厚的森林旅游资源,推进旅游资源整合。抓好《麻城市森林生态旅游发展战略规划》

的编制和实施,研究制定扶持政策,拓宽投融资渠道,广泛吸引社会资金参与森林旅游开发建设。加快以森林、湿地为主的生态观光、休闲度假、民俗风情等旅游产品开发,促进森林旅游业快速发展。四是积极探索生态补偿模式。依托丰富的森林、湿地资源,积极探索符合麻城市发展实际的生态补偿模式,进一步激发资源管护、保护利用主体的积极性,充分发挥市场主体作用。

4.5 提升林长“智治”能力

全面推进林长制以来,麻城市全面落实林长制有关要求,创新建立林长、林长巡林、“林长+产业发展”“林长+资源管护”等工作机制,压实了县乡村三级林长保护发展林业资源责任,对推动麻城林长高质量发展具有重要作用。林长制工作是一项制度的创新,林长制的生命在创新。林长制工作要取得实施,必须要大胆创新。通过创新进一步调动社会力量参与森林管护,建立健全林长考核奖励机制,更好发挥林长的积极性。要通过创新充分调动基层党员干部的积极性,为做好这项工作提供坚强保障。

全面深化林长之“智”,推进林业数字化改造迭代升级,打开林业发展的新空间。要加大整合力度,打造集森林防火调度、造林核查、有害生物监测、违法图斑核实、林长履职等重点业务为一体的综合信息化平台,实现森林资源“天空地人”一体化

监管全覆盖^[8],为县乡村三级林长提供综合业务与信息服务支撑,实现问题反馈及时,进一步提升林长制工作效率和决策水平。

参考文献

- [1]倪修平,傅雪罡,张人伟,等.江西全面推行林长制构建森林资源管理长效机制[J].南方林业科学,2020,48(3):58-61.
- [2]黄开瑞.浅析森林资源管理与生态林业的发展[J].农村科学实验,2021(16):40-41.
- [3]尹长萍,蒋水全,孙芳城.生态文明战略下林长制政策跟踪审计模式探析[J].财会月刊,2022(24):92-98.
- [4]陈玉新,高焕,梁洪源,等.河北省全面推行林长制的做法、面临困难与对策探析[J].河北林业科技,2023(1):54-57.
- [5]朱青山,胡剑平.扬区位优势 建大别山中心城市——麻城加快“口子市”发展的现状与对策[J].长江建设,2001(3):29.
- [6]田野.由“冠名制”变“责任田”从“林长制”到“林长治”[J].绿色中国,2021(4):44-47.
- [7]聂明,李川,杜洋文,等.重庆巴南区林长制工作探索与思考.湖北林业科技,2022,51(3):69-72.
- [8]胡金水.以林长制建设为抓手,推动林业高质量发展——林长制改革试点工作刍议[J].现代园艺,2021,44(7):187-188.

(编校:唐 岚)

(下接第99页)

参考文献

- [1]中国科学院植物研究所.中国植物志[EB/OL].(2021-09-13)[2021-06-17].<http://www.iplant.cn/info/%E6%B0%B4%E6%9D89>.
- [2]彭雁敏,陶梦婷,李丽霞,等.黄精、多花黄精、滇黄精的多糖组分及其抗炎、抗氧化作用比较[J].中成药,2023,45(4):1367-1371.
- [3]王莹,李锋涛,黄美子,等.黄精速溶茶海解工艺条件优化及其抗氧化性[J].食品研究与开发,2023,44(1):139-145.
- [4]张洁,马百平,杨云,等.黄精属植物体皂背类成分及药理活性研究进展[J].中国药学杂志,2006,41(5):330-332.

- [5]王冬梅,朱玮,张存莉,等.黄精化学成分及其生物活性[J].西北林学院学报,2006,21(2):142-145,153.
- [6]周忠光,官铭海,王晓慧,等.黄精多糖药理作用及机制研究进展[J].辽宁中医药大学学报,2021,23(12):1-4.
- [7]李莺,赵兵,陈克克,等.黄精的研究进展[J].中国野生植物资源,2012,31(1):9-12.
- [8]袁玉霞.实施林业多元立体生态开发的思考[J].中国林业经济,2017(6):83-84.
- [9]张发根,赖根伟,值金贤,等.不同郁闭度对混交林林下种植黄精的影响[J].山东林业科技,2019(3):112.
- [10]邓小燕,周颂东,何兴金.中国黄精属13种植物花粉形态及系统学研究[J].武汉植物学研究,2007,25(1):11-18.

(编校:郑京津)