

南水北调核心水源区十堰市“林长制” 实践成效与微创新

汤宏¹ 柯尊伟^{*2}

(1. 十堰市林业局, 十堰 442000; 2. 汉江师范学院化学与环境工程学院, 十堰 442000)

【摘要】本文以南水北调核心水源区湖北省十堰市为例, 深入探讨林长制在该区域的实践与微创新, 总结了十堰市在“一长三员”工作制度、林长巡林“十看”、碳汇金融产品开发与使用、数字能力建设、产业转型的结对帮扶等方面的微创新做法与成效。通过对十堰市林长制实践及微创新改善微治理的经验总结, 可以为南水北调核心水源区乃至全国的森林资源管理与生态保护提供宝贵的经验与借鉴。

【关键词】林长制; 十堰市; 微创新

中图分类号: F326.2 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2024)05-0027-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202405027

林长制是指按照分级负责原则, 通过压实地方党政领导森林资源保护主体责任, 全面提升森林生态系统功能、维护生态安全、促进生态文明建设的一套森林资源管理制度及配套体制机制。目前已在全国范围内全面推行林长制, 形成以林长制为重要抓手的森林资源管理政策体系。

南水北调工程是缓解我国北方水资源短缺的战略性基础设施, 十堰市是南水北调中线工程核心水源区、秦巴生物多样性生态功能区。同时, 十堰市是林业资源大市, 是国家重要的生态安全屏障。保护发展森林资源, 当好“守井人”, 确保一泓清水永续北上, 是十堰市最大的政治责任。分析十堰市森林资源管理面临的新机遇与新挑战, 对十堰市林长制推行实践与成效进行总结, 进而提出建议, 对南水北调核心水源区及其它地区森林资源发展保护, 推进林业高质量发展具有重要的借鉴意义。

1 林长制的起源与发展

中国古代很早就把自然生态保护的理念上

升为国家管理制度, 设立山川林泽管理与保护的专门机构, 形成了著名的虞衡制度, 其中, “虞”是监督机构, “衡”是执行机构。虞衡制度经过秦汉时期, 一直延续到清代^[1-2]。

长期以来, 与世界其他国家、地区一样, 在我国林草资源保护与发展方面, 存在不少体制机制方面的问题, 有不少问题还是中国所独有的。如一些地方党委政府护林管林兴林履职缺位; 林权制度、管护制度体系、顶层设计等方面存在问题; 涉林部门协同工作体系不完备; 机构改革后林业执法力量相对削弱, 一些地区乡镇林业站机构撤并、生态护林员队伍不稳定等问题也一直存在。

为加强林草生态系统建设, 推进林草事业高质量发展, 迫切需要一项有效的制度措施, 落实森林法、草原法等法律法规, 建立健全最严格的森林草原资源保护制度; 迫切需要建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系, 为生态文明建设提供持续绿色动能。

这种情况下, 林长制经过试点运行, 在全国推行。林长制构建了林草湿资源保护发展长效

作者简介: 汤宏(1969-), 男, 硕士, 副研究员, 研究方向为林业高质量发展与管理, E-mail: yanjiutang1@163.com。

通讯作者: 柯尊伟(1975-), 男, 博士, 副教授, 研究方向为植物资源与保育, E-mail: kezunwei@hjnu.edu.cn。

机制,破解了跨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,是林草资源保护发展责任制的突破和升级。作为当代中国生态文明创新机制,林长制写入《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,为建立健全森林资源保护和管理的长效机制,确保森林资源的可持续利用和生态安全奠定了制度基础,也为世界公共生态资源管理提供了“中国智慧”。

林长制继承了古代优秀历史经验,借鉴了我国2003年开始试点并推行的河长制和2016年探索实施的山长制典型做法。具体推进、实施历程如下:

(1) 试点探索阶段(2016年2月—2020年10月)。2016年2月江西抚州率先试点山长制,2017年3月合肥、安庆、宣城等地开始试点林长制,2017年之后安徽、江西省级层面全面推行。

(2) 全面推行阶段(2020年11月—2022年6月)。2020年11月国家印发《关于全面推行林长制的意见》。2021年3月印发《〈关于全面推行林长制的意见〉的实施方案》,后在全国铺开。

(3) 持续完善阶段(2022年7月—)。2022年7月至今,体现在各地对林长制运行机制与实施进行更加深入的思考和持续完善。

2 十堰市林长制实施情况

湖北省响应中央的决策部署,于2021年8月出台了《关于全面推行林长制的实施意见》,并在同年11月召开了林长制工作推进会,由省委、省政府主要领导担任总林长,下设副总林长,并在各级行政区域内设立林长,实现了林长全域覆盖。

2021年8月5日,十堰市迅速响应,同年10月出台《十堰市全面推行林长制实施方案》,确定26个市级林长制协作部门,13个市级林长联系单位。目前,十堰市共设立市、县、乡、村四级林长5405人,其中市级林长14人,县级林

长213人,乡镇级林长1021人,村级林长4157人。

为全面推行林长制,十堰市委、市政府将全面推进林长制作为促进林业高质量发展的重要抓手,采取了如下措施:

(1) 高位推进。市委、市政府主要领导和分管领导先后多次就推进林长制工作开展调研,市委常委会会议、市政府常务会深入学习中央、省关于全面推行林长制工作部署和相关文件精神,先后多次召开林长制专题会,研究部署林长制推进及林业高质量发展。

(2) 健全机制。十堰市印发了《十堰市全面推行林长制实施方案》,明确市级林长、副林长和相关单位工作职责。建立了《林长会议制度》《信息公开制度》《部门协作制度》《督查考核制度》等4项配套制度,形成由林业部门牵头,各职能部门协调配合的工作格局。在林长制落实过程中,还明确了党委、政府主要负责同志任林长,设立市、县、乡、村四级林长及责任区,分级负责本行政辖区森林保护发展,实现责任全覆盖。十堰市房县、竹山县单独成立林长制服务中心。在重要自然保护地、国有林场等地单独设立了副林长,切实强化重点生态区责任。

(3) 压实责任。制定《十堰市2021年度林长制及林业两项指标考核办法》,制定林长制工作流程图。市委书记、市长带头开展巡林,仅2021年全年,市、县、乡、村四级林长共开展巡林6324人次。

3 十堰市林长制实施成效

十堰市推行林长制工作三年以来成效显著。2021年在全省首次林长制年度考核中获优秀等次,成为全省唯一获得国家级激励的城市;十堰市竹山县荣获2022年省级林长制激励;十堰市丹江口市获2023年国家林草局林长制激励。2023年12月,副省长赵海山在十堰市巡林调研时,给予“十堰林长制工作走在全省前列”的高度评价。具体成效包括:

(1) 筑牢四道防线,大力加强森林资源保

护。一是筑牢安全生产防线。组织开展隐患排查“8+N”专项行动,年排查整改涉林隐患600余个。二是筑牢森林火灾防线。落实森林防火要求,制定《十堰市森林火灾应急预案(试行)》,开展森林防火专项督查。房县、竹溪县、郧阳区全面完成鄂西北重点火险治理三期项目建设。建成市级森林防火云图中心和训练营。落实森林防火“五有”要求,力求全年无人员伤亡和重特大森林火灾发生,林业系统零火灾。三是筑牢有害生物防线。健全动态监测体系,开展科学除治,在2021年度全省松材线虫病中期评估中获得市州第三名。四是筑牢依法治林防线。按期开展打击毁林、野生动物非法贸易专项行动。

(2) 加强基础项目建设,不断提升林业治理能力。十堰市编制“十四五”林业发展规划,谋划、储备“十四五”规划项目431个,总投资434亿元。扎实推进全市林业生态修复、森林资源管护、产业发展、生态扶贫等项目建设,林业领域共投融资20.11亿元。加强信息化建设,持续推进“一中心四平台”建设,31个国有林场实施森林防火基础设施及视频监控体系建设,5个县(市、区)实施鄂西北重点火险治理项目,3个已完成。十堰市生物多样性科普馆、森林防火训练营、野生动物救护站建成投入使用。主动对接国家“互联网+监管”系统,认领监管事项10项。推动北三县成立林业发展(管护)中心,单独行使林业管理职能。自然保护地积极引进市场主体,基础设施显著改善。扎实推进生态补偿,公益林生态补偿和生态护林员补助兑现到位,2021年兑现资金25785万元。

(3) 实施重点工程,精准提升森林质量。一是实施绿化“三带”建设工程。以“一山五区”为重点,分类施策,大力推进汉江绿色生态带、竹房绿色发展示范带、森林旅游景观带建设。汉江绿色生态带完成造林改造2.71万亩,竹房绿色发展示范带完成产业建设7.26万亩,森林旅游景观带完成造林5.78万亩。二是实

施林相季相改造工程。制定了《十堰市重点区域2021—2025年林相季相改造建设实施方案》,在主城区通道、铁路、高速路沿线,汉江、堵河沿岸,武当山风景区等重点区域建设林相季相改造市级示范片区,完成林相季相改造面积6.55万亩。三是实施森林城镇创建工程。深入开展市级森林城镇(乡村)创建活动,新创建20个市级森林城镇、100个市级森林乡村。

(4) “两山”转化助推产业发展,不断提升林业经济效益。十堰市在林长制的实施过程中,不仅注重森林资源的保护,还积极推动林业产业的发展。加强产业基地建设,全市新建各类产业基地13万亩,超出年度任务30%。深化示范引领,加大科技推广力度,建立核桃、油橄榄、油茶示范基地40个。强化科技支撑,成立十堰市木本油料研究院。竹山县圣水湖森林康养基地、太和梅花谷森林康养基地被评为国家级森林康养试点建设基地,郧阳区鑫榄源油橄榄高标准三产融合示范基地、十堰市泽盟油橄榄基地等建设成为全市木本油料示范基地。2021年引进和培育国家级龙头企业1家,省级龙头企业35家。加强规划,编制了《十堰市木本油料产业发展规划(2021—2025年)》;编制全市森林康养三年行动方案、基地评定办法,推进森林康养建设,十堰市被国家林业产业联合会命名为2021年度全国三个全域森林康养试点建设市之一。竹、漆等特色产业也得到发展。深入推进竹产业发展,新建竹基地4.86万亩,管护15.7万亩。探索构建生漆产业链,竹溪县国际漆艺村建成并投入运行。

十堰市的林长制实践压实了林业保护发展责任,进一步夯实了“一库碧水永续北送”的生态基础,展现了如何通过制度创新和严格管理,实现森林资源的有效保护和林业的可持续发展。

4 十堰市林长制的微创新

在十堰市林长制实施的过程中,有不少

“微创新”,如“一长三员”(林长+联络员+林业员+护林员)工作制度、林长巡林“十看”等。这些微创新改善了“微治理”,对这些经验进行总结,可以为后期林长制更好地实施提供借鉴。

(1) “一长三员”(林长+联络员+林业员+护林员)工作制度。十堰市在全省率先建立起“一长三员”制度,即一名林长明确一名联络员、一名护林员、一名林业员。林长每年巡林要力争解决2~3个实际问题,“三员”负责协助林长开展巡林、落实林长指示要求。该项制度建立了市、县、乡、村四级工作联络构架,利于各级林长办加强检查督办,促进工作落实,协调解决相关问题,协助林长更好履行职责。

(2) 巡林“十看”制度。巡林“十看”制度是指:一看责任落实情况。二看任务完成情况。包括森林覆盖率、森林蓄积量、湿地保护率、森林火灾受害率、林业有害生物成灾率等指标完成以及年度工作任务完成情况;三看资源管护情况。四看生态修复情况。包括开展造林绿化、林相季相改造、义务植树、森林城市系列创建、建设美丽乡村情况;五看灾害防控情况。六看产业发展情况。七看资源监测情况。八看基础建设情况。包括国有林场、自然保护地、风景名胜、林业站等林业单位的基础设施和队伍建设;九看改革创新情况。十看林长履职情况。该项制度为规范“巡林”提供了任务清单和工作抓手,能够防止巡林过程中的形式主义,可以进一步压实各级林长保护发展森林资源的主体责任,为林长巡林履职提供制度保障。

(3) “碳汇贷”等碳汇金融产品开发与使用。对碳汇的各类周边金融工具的灵活开发、使用,可以通过市场机制促进自然资源的保护和高效利用。近年来,十堰市通过实施各重大生态修复工程,碳汇储量快速增长。预计“十四五”期间,十堰市年碳汇量1051万吨,年均碳汇收益约3.7亿元,林业碳汇开发前景广阔。目前,郧阳区、竹溪县已与有关单位合作开发林

业碳汇项目。郧阳区创新“预期碳汇收益权+”担保模式推出“碳汇贷”金融产品,被国家林草局确定为林业改革发展典型案例予以推介。该项措施对接碳汇交易这种重要的经济调节工具,对于开发林业碳汇,让林业资源活起具有重要探索价值和示范意义。

(4) 数字治理能力建设。十堰市自筹1300多万元,持续推进林业信息化平台建设,在全省率先开发“智慧林长制综合管理平台”,设置178路视频网络,可实现对全市80%以上的森林资源进行监控。主动对接国家“互联网+监管”系统,认领监管事项10项。建成市级森林防火云图中心和训练营。借助信息化、智能化、精细化的科技手段加强森林资源保护,不断提升生态治理体系和治理能力现代化水平,是未来发展方向。十堰市在这方面率先探索,为林长制数字治理能力建设提供经验与借鉴。

(5) 促进产业转型的结对帮扶工作机制。为落实“十年禁捕”部署,十堰市1万多名退捕渔民“洗脚上岸”。为了妥善安置渔民,422名三级林长与退捕渔民结对帮扶,发展林业经济。如今,以六里坪镇为代表的油茶小镇和以习家店镇为代表的森林康养小镇初具雏形,近千名退捕渔民实现从渔业经济向林业经济“跨界”。这一举措在不同林业资源保护情境下具有代表与示范意义。森林生态系统的保护与当地居民的生产生活发展的矛盾,是长期利益与短期利益间的矛盾,十堰市结对帮扶为保护和发展间的平衡提供了管理层面的解决方案参考。

5 十堰市实施林长制展望与建议

林长制作为一种创新的森林资源管理机制,在十堰市的生态环境治理实践中发挥了重要作用,但仍面临着森林质量不高、生态功能退化、森林资源保护压力大等挑战,乱砍滥伐、森林火灾、森林病虫害等风险一直存在。随着南水北调核心水源区生态环境保护要求越来越高,对森林生态系统保护与管理的要求以及工

作水平的期待也会越来越高。通过分析,我们认为十堰市实施林长制,需要在以下方面进行突破:

(1) 努力探索生态价值实现路径,加快“两山”转化。积极探索碳汇交易,加强林业经济开发、林业金融服务、森林资源转化、绿色金融等工作,不断提高生态价值转换。积极推动森林可持续经营。用好林长制“指挥棒”结合地域特点,探索将国有林区、国有林场作为森林可持续经营的示范点,建立和实行以森林经营规划和经营方案为基础的森林培育、保护、利用决策管理机制。

(2) 强化数字化赋能,推动管理模式由“数字林业”向“智慧林业”转型升级。增加林业资源管理和保护的信息化基础设施的投入,积极推广和应用遥感技术、地理信息系统等先进技术手段,在智慧林业立体感知、林业大数据存储与分析、智慧林业业务与服务^[3]方面积极采用新技术、新装备,加大信息技术在林业中的应用力度。加强林业技术人才的培养和引进,提高林业技术人员的专业素质和技能水平,加强研发,加深对林业生态系统演化规律的认识,提升

林业资源管理与保护能力。

(3) 不断深化对林长制的治理逻辑认识,在实践中进一步完善林长制工作机制。充分借鉴其他省份经验,加快出台林长履职规范指导意见,完善林长制考核办法。

总之,十堰市在林长制的深入推进过程中,需要充分意识到资源禀赋的多样性和地方社会实践的复杂性,通过营造开放的行政治理环境,鼓励社会力量的参与,重视研发与创新,摒弃简单化、泛化的思路^[4],让林长制为南水北调核心水源区“林长治”发挥更大、更好的作用,为建设美丽中国、实现人与自然和谐共生作出更大的贡献。

参考文献:

- [1] 万艳华.古代中国虞衡官制与风水术环境保护的互补性[J].武汉城市建设学院学报,1996,(01):21-26.
- [2] 曹顺仙.中国传统环境政治研究[D].南京林业大学,2013.
- [3] 曹林,周凯,申鑫,等.智慧林业发展现状与展望[J].南京林业大学学报(自然科学版),2022,46(06):83-95.
- [4] 胡亮.趋同式环境治理——基于“林长制”实践的分析与反思[J].南京工业大学学报(社会科学版),2021,20(03):65-77+110.

The practical effectiveness and micro innovation of the “forest chief system” in the core water source area of the South to North Water Diversion Project in Shiyan City

TANG Hong¹, KE Zunwei^{* 2}

(1. Shiyan Forestry Bureau, Shiyan 442000, China;

2. College of Chemistry and Environmental Engineering, Hanjiang Normal University, Shiyan 442000, China)

Abstract: This article takes Shiyan City, the core water source area of the South to North Water Diversion Project in Hubei Province, as an example to deeply explore the practice and micro innovation of the forest chief system in the region. We summarize Shiyan City's minimally innovative new practices and achievements in the “one chief and three members” work system, the “ten inspections” of forest chiefs during forest patrols, the development and use of carbon sequestration financial products, digital capacity building, and paired assistance for industrial transformation. By summarizing the experience of implementing the forest chief system and improving micro governance through micro innovation in Shiyan City, valuable experience and reference can be provided for forest resource management and ecological protection in the core water source area of the South to North Water Diversion Project and even throughout the country.

Keywords: forest chief system; Shiyan; micro innovation

(责任编辑 安祺)