责编：曾西雅 E-mail:zengxiya6225@163.com Tel:010—62806245

更好地发挥林业在生态文明建设中的重要作用

——国家林业局局长赵树丛答本报记者问

（上接第1版）

记者：据了解，在全面推进集体林权制度改革的同时，我国积极探索国有林场改革和重点国有林区改革，已在7个省区启动了国有林场改革试点，重点国有林区改革也正待破题。《决定》明确要求，健全国有林区经营管理体制。您认为应该如何落实十八届三中全会的这一要求？

赵树丛：健全国有林区经营管理体制是全面推进国有林区改革的重大举措，其核心是要理顺三种体制。一是理顺国有林所有权、产权管理体制。我国国有林包括两大块：一块是国有林场，有4855个，经营面积11.5亿亩，林地面积8.7亿亩，约占全国林地面积的19%，所有权是全民所有，这部分要尽快厘清国务院林业主管部门与地方政府对国有林场的管理体制。另一块是国有林区，有138个国有林业局，经营面积11.2亿亩，林地面积9.5亿亩，约占全国林地的21%，所有权是全民所有，产权在中央政府，管理权和监管权在国务院林业主管部门，使用权在地方政府，要尽快厘清三者的关系。二是理顺政府管理林区社会的体制，理顺职能和资金渠道。三是改革森林资源监督管理体制，构建有利于生态建设与保护的森林资源监督管理体制。经过改革，建立起有利于保护和发展森林资源、有利于改善生态改善民生、有利于增强企业经营活力、权责利相统一的适应生态文明建设和社会主义市场经济体制的国有林区发展新体制。

健全制度和体制机制
保护自然资源和生态环境

记者：森林和林地是重要的自然资源资产，也是生态环境的重要组成部分。发展保护森林、保护管理林地是林业的重要职责。《决定》提出，要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。您认为实行这项制度改革的核心是什么？

赵树丛：健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，是加快生态文明制度建设的首要任务和制度基础。核心是健全三项制度。一是健全自然资源资产产权制度。过去，我国没有把自然资源资产的所有权确定清楚，没有划清国家所有国家直接行使所有权、国家所有地方政府行使所有权、集体所有集体行使所有权、集体所有个人行使承包权等各种权益的边界。《决定》要求，对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。二是健全国家自然资源资产管理体制。主要解决我国目前全民所有自然资源资产所有权人和自然资源管理人权益不清、权责不清的突出问题。《决定》要求，按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。三是完善自然资源监管体制。使国有自然资源资产所有者和国有自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督，统一行使用途管制职责。这三项制度都是生态保护体制的重大变革。林业部门要深入研究系统完整的生态文明制度体系，建立最严格的源头保护制度。要认真研究森林、湿地、荒漠和野生动植物的所有权、资产产权和确权登记问题，尽快完善用途管制措施，强化监管权。

记者：实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，是社会比较关注的话题。这些举措对保护自然资源资产有何意义？林业部门将如何完善相关制度建设？

赵树丛：实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，对于节约和保护自然资源，转变经济发展方式，促进人与自然和谐发展具有重大意义。一是可以更多地发挥市场在自然资源及其产品价格上的决定作用，改变自然资源及其产品廉价甚至无偿使用的做法，有利于更加珍惜资源，节约集约利用资源，提高资源使用效率，减少资源破坏和浪费。二是可以大幅度增加生态保护和建设资金投入，解决生态建设资金缺乏和生态补偿标准低的问题，有利于充分调动社会各方面生态保护和建设的积极性。三是有利于支持限制开发区、禁止开发区等生态保护区域发展，形成多元化补偿方式和动态化补偿机制，推动全国主体功能区战略顺利实施，促进地区协调发展，实现公共服务均等化。

实行这两项制度，给林业发展带来重要机遇，也提出了新的研究课题。一要研究森林、湿地、沙区植被、野生动植物等林业资源有偿使用和资产化管理问题，特别是要针对目前占用林业资源的成本过低问题，研究应对措施。二要研究开征资源税给林业发展带来的影响。三要加强森林资源生态服务价值和差别化补偿政策研究，争取不断提高补偿标准。四要研究国家重点生态功能区转移支付政策，争取扩大自然保护区、森林公园等禁止开发区转移支付试点范围，提高转移支付用于林业生态保护与建设的资金比例。五要抓紧研究建立湿地和荒漠生态系统生态补偿机制，探索森林碳汇交易等市场化生态补偿机制。

记者：改革生态环境保护管理体制是推进生态文明建设的迫切需要，这项改革的目标是建立系统完整的制度。林业部门将从哪方面入手完善生态保护管理体制机制？

赵树丛：改革生态环境保护管理体制对于理顺生态与环境的保护管理体制、加强生态保护与建设具有重大意义。林业部门要深入研究，积极探索。一是深入研究适应生态文明建设的林业行政管理体制，加快构建有利于保护发展自然生态系统和野生动植物及生物多样性的行政管理体制，充分发挥林业推进生态文明建设的正能量。二是研究建立破坏森林、湿地、沙区植被和野生动植物资源举报制度，发挥社会监督作用。三是研究建立生态损害赔偿和责任追究制度。研究制定生态损害鉴定评估办法，科学鉴定生态损害范围、程度及价值。探索编制林地、湿地等自然资源资产负债表，建立领导干部生态环境损害责任终身追究制度。

划定生态红线 保护自然生态

记者：《决定》提出划定生态保护红线。此前我们了解到，编制出台的《国家林业局推进生态文明建设规划纲要》已经明确划定了四条生态保护红线，工作走在了前面。今后将采取哪些措施守住这四条红线?

赵树丛：划定生态保护红线是推进生态文明建设的重大举措，是维护代际公平、留给子孙后代最大最珍贵遗产的基本保障，体现了我们党加强自然生态系统保护的坚定意志和决心。划定生态保护红线主要是为了保护我国生态文明建设的空间载体，它是保护自然生态系统的重要手段，是实施主体功能区战略的重要组成部分。划定并严守生态保护红线，就是要明确维护国土生态安全、人居环境安全、生物多样性安全的生态用地和物种数量的底线，是建立国土空间开发保护制度、构建我国生态安全战略格局的核心。实施主体功能区战略的核心是严格落实优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的主体功能定位，明确国土空间开发的“高压线”。

划定生态保护红线是林业部门最重要的任务之一。国家林业局根据法定职责已经划定了森林、湿地、沙区植被、物种四条生态保护红线。这四条生态红线为：林地和森林红线，全国林地面积不低于46.8亿亩，森林面积不低于37.4亿亩，森林蓄积量不低于200亿立方米；湿地红线，全国湿地面积不少于8亿亩；沙区植被红线，全国治理和保护恢复植被的沙化土地面积不少于56万平方公里；物种红线，确保各级各类自然保护区严禁开发，现有濒危野生动植物得到全面保护。下一步要牢牢守住这四条红线。一要把划定的红线落实到地图上、地块上，尽快制定最严格的管制原则和管理办法。二要对已经有法律法规保障的生态红线，必须依法保护管理。还没有法律保障的生态红线，要尽快推进立法。三要推进生态用地可持续增长。通过生态自我修复和加大对石漠化和沙化土地、工矿废弃地、退化湿地治理等，有效补充生态用地数量。

记者：《决定》首次提出了建立国家公园体制。建立国家公园主要是为了保护自然、保护生态。林业在建设国家公园方面有哪些优势和作用？做了哪些工作？

赵树丛：建立国家公园体制是我们党借鉴国际先进经验、加强自然生态系统保护的重要举措，是生态文明制度建设的创新和亮点。国家公园是当今国际社会保护自然资源的主要模式之一。建立国家公园就是要保护好自然资源、自然和人文景观，以及生物多样性，更好地发挥自然生态系统的生态保护、经济发展和社会服务功能。国际上的实践证明，这是增强生态产品生产能力的重要制度和载体。

建立国家公园是林业的最大优势和潜力所在，也是林业部门的重要职责。我国具有国家公园性质的主要有自然保护区、森林公园、湿地公园、沙漠公园、地质公园、矿山公园、风景名胜区、考古遗址公园、海洋公园等。目前，林业系统自然保护区有2150处，总面积1.25亿公顷，占国土面积的13%，还有2800多处森林公园、300多处国际重要湿地和湿地公园。这些资源无论从面积、还是从数量上看，都是第一位的，是建立国家公园的重要依托。2006年，云南省林业部门在迪庆州建立了全国第一个国家公园——普达措国家公园。2008年，国家林业局又将云南省列为国家公园建设试点省，开展了积极探索和有益的尝试。林业部门要抓紧研究国家公园的体制机制问题，以及适合国家公园的自然生态系统类型和区域，全力推进国家公园建设。

加强生态工程建设
完善生态修复体系

记者：我国相继实施一批林业重点工程，在生态修复方面发挥了重要作用。《决定》提出要完善生态修复制度。对此您有何考虑？

赵树丛：完善生态修复制度，用制度保护生态。这对我国具有特殊意义。森林、湿地等自然生态系统一旦破坏，修复起来十分困难，有的需要上百年甚至几个世纪的努力。我国是世界上生态最脆弱的国家之一，全球十大生态危机在我国都相应存在，生态修复任务极其繁重。生态修复制度是生态修复的根本保障，完善生态修复制度有利于把生态修复制度化、规范化、长期化，为生态修复提供行动准则和依据，使生态修复的目标、任务、措施更加合理、完善，可以发挥约束和监督作用。

完善生态修复制度重点是加强生态修复工程的制度建设。《国家林业局推进生态文明建设规划纲要》已经明确提出了“实施十大生态修复工程，构建十大生态安全屏障”的战略格局。要研究健全实施重大生态修复工程的制度保障，从规划制定、法律法规、绩效评价和监督考核等方面，健全各项制度和机制。

记者：退耕还林工程是一项重要的生态修复工程，实施十多年来取得了显著成效，成为生态文明建设的成功实践。中央决定，稳定和扩大退耕还林范围。林业部门将如何实施好新一轮退耕还林？

赵树丛：1998年，党中央、国务院作出了实施退耕还林工程的重大战略决策。截至2012年，全国共完成退耕还林建设任务4.41亿亩，其中，退耕地造林1.39亿亩。经过15年的建设，退耕还林工程已取得了显著的生态效益、经济效益和社会效益，创造了世界生态建设史上的奇迹，深得地方政府和广大农民的拥护和支持。

继续实施退耕还林，是我国改善生态和改善民生、顺应广大人民群众期待的迫切需要。《决定》提出，稳定和扩大退耕还林范围，这为实施新一轮退耕还林定下了基调。林业部门一定要抓住这一重大历史机遇，组织实施好新一轮退耕还林。一要稳定原有的退耕还林成果。退耕还林工程已实施了十几年，取得了重大成果，必须不断巩固和发展，稳定已退耕还林的面积，确保“退得下、稳得住、能致富、不反弹”。二要扩大退耕还林实施范围。新一轮退耕还林应重点考虑25度以上陡坡耕地、重点地区的严重沙化耕地、重要水源地坡耕地以及西部地区实施生态移民腾退出来的耕地等，做到稳步有序推进。三要完善退耕还林政策。对还生态林、经济林的比例不再作限制，对退耕农户丧失的机会成本和退耕还林的生态效益给予综合补偿，使农民获得较好的收益，既改善生态，又改善民生。

改善生态惠民生

□刘雄鹰 邱韶华

党的十八大作出了建设生态文明的战略部署，描绘了建设美丽中国的宏伟蓝图，让我国林业担负起更多生态文明建设的重任。为深入贯彻落实十八大精神，国家林业局明确提出深入实施以生态建设为主的林业发展战略，以建设生态文明为总目标，以改善生态改善民生为总任务，加快发展现代林业，全面推进生态林业、民生林业建设，为建设生态文明和美丽中国、实现中国梦创造更好的生态条件。一年来，我国林业和生态建设举措迭出，亮点频现，成绩可圈可点。

释放改革红利
激发林业发展活力

集体林权制度改革，是近些年来我国林业改革的一曲重头戏，已成为推进生态林业、民生林业发展的强大动力。近日，国家林业局赵树丛局长说，要以创新的精神和担当的勇气，扎实做好完善集体林权制度改革这篇大文章，赋予农民更多的财产权利，最大限度释放出改革红利，让农民营造绿水青山，收获金山银山。

一年来，按照“改革、稳定、规范、服务、发展”的要求，深入推进集体林权制度改革。通过“明晰产权、承包到户”，全面落实了农民林地承包经营权。目前，全国已确权集体林地27.02亿亩，占各地纳入林改面积的99.05%，8970多万农户拿到林权证。进一步推进配套改革，完善了政策措施。创新营林机制和林权流转机制，完善林权保护管理体系，县级以上林权管理服务机构1681个。加快了林业专业合作组织发展，确定了150个林业专业合作组织示范社，林业专业合作组织累计达14万个。森林保险保费补贴范围进一步扩大，中央财政保费补贴资金达13.3亿元。林权抵押贷款规模扩大，预计突破1000亿元。

在林改的推动下，各地林下经济蓬勃发展。18个省区市出台了加快林下经济发展的意见，12个省份设立了省级财政专项发展林下经济。林下经济产值达6000亿元。林下经济发展促进了林农就业增收，成为农民致富的支柱产业，重点林业县农民林业收入占人均总收入的50%以上。

2013年，国有林场改革也取得突破性进展，改革思路、任务目标和保障措施基本明确。经国家发改委和国家林业局批准，河北、浙江、安徽、江西、山东、湖南和甘肃等7省开展国有林场改革试点，标志着我国国有林场改革进入实质性推进阶段。国有林场改革的主要任务是明确国有林场功能定位，理顺管理体制，创新经营机制，完善政策体系，解决遗留问题，将国有林场建成森林优质高效、管理科学规范、基础设施完备、民生和谐幸福的现代林场。

与此同时，国家林业局会同有关部门对国有林区改革进行深入调研，落实重点国有林区停止天然林商品性采伐、两级管理费等重大政策问题，开展了国有林区管理体制改革评估，并着手制定全面推进国有林区改革指导意见。

维护生态安全
启动红线保护行动

我国林地、湿地和荒漠化土地总面积超过90亿亩，约占国土面积的63%，是生态文明建设的重要空间载体，也关系到国土生态安全。国家林业局把改善生态放在首位，把构建国土生态空间规划体系作为生态林业建设的第一要务，频出重拳实招推进生态建设与保护。

加强生态规划，明确生态建设格局和重点。国家林业局编制实施《推进生态文明建设规划纲要》，特别明确国土生态空间的功能定位、目标任务和管理措施。还编制25个重点生态功能区生态保护与建设规划，完善了森林增长和国土绿化空间规划、湿地空间规划，以及防沙治沙和石漠化治理等林业专项规划。据初步统计，全国林业生态空间规划达80多个，与各地的生态空间规划一起，形成了科学系统的国土生态空间规划体系。

明确划定红线，全面启动生态保护红线行动。国家首次明确划定林地和森林红线、湿地红线、荒漠植被红线以及物种红线等四条生态保护红线。按此要求，全国林地面积不低于46.8亿亩，森林面积不低于37.4亿亩，森林蓄积量不低于200亿立方米；湿地面积不少于8亿亩；治理宜林宜草沙化土地、恢复荒漠植被不少于56万平方公里；各级各类自然保护区严禁开发，现有濒危野生动植物得到全面保护。划定的生态保护红线，成为限制开发利用的“高压线”，维护生态平衡的“安全线”，建设生态文明的“目标线”，实现永续发展的“保障线”。

加快实施生态修复工程，努力推进生态屏障建设。一年来，深入实施十大生态修复工程，加快推进东北森林、北方防风固沙、东部沿海生态、西部高原生态、长江流域生态、黄河流域生态等十大生态屏障。我国造林绿化步伐明显加快，全年完成造林9138万亩，义务植树25.2亿株，中幼龄林抚育1.19亿亩，均超额完成年度计划。天然林资源保护工程重点国有林区木材产量调减到位，17.5亿亩森林得到有效保护，完成公益林建设任务791万亩，培育后备资源125.8万亩，一次性安置职工社会保险补助政策逐步落实，重点国有林区转型发展迈出新步伐。退耕还林工程实现了重大突破，写入十八届三中全会《决定》，新一轮重点地区退耕还林总体方案初步形成。三北防护林体系建设五期工程加大了重点区域规模治理和黄土高原水土流失治理力度。长江、珠江流域防护林体系建设和太行山、平原绿化三期工程正式启动。全国木材战略储备生产基地建设加快推进，划定国家储备林87.5万亩。矿山治理、通道绿化、“三边”造林等地方造林绿化工程稳步推进。防沙治沙工作取得新进展，国务院批准实施《全国防沙治沙规划》，完成了京津风沙源治理和石漠化综合治理工程林业建设任务，在7个省区30个县启动沙化土地封禁保护补助试点，加强全国防沙治沙综合示范区建设，开展了国家沙漠公园建设。开展丹顶鹤、朱鹮等放归自然活动，加强了极小种群野生植物保护力度。制定《自然保护区规范建设指导意见》，新增林业国家级自然保护区21处，各级林业自然保护区达到2150处。同时不断加强湿地保护管理，我国国际重要湿地总数达46处，全国已有32处试点国家湿地公园经过验收成为国家湿地公园。

加强制度机制建设，加快构建生态文明制度保障体系。国家林业局和各地加强林业立法和建章立制，建立和完善林地保护、公共财政、基础设施、金融税收、生态评价、保护激励、全民参与等十个方面政策措施，形成与经济发展水平相适应的投入渠道和增长机制，确保生态建设有长期、稳定、有力的政策和资金支持。2013年中央林业投入达1450亿元。集体和个人所有的国家级公益林补偿标准由每亩每年10元提至15元，退耕还林补植补造补助标准由每亩50元提至100元。

改善民生福祉
奏响绿色富民强音

改善生态、改善民生，对新时期林业产业提出更高要求。我国大力发展林业产业，制定优势特色经济林、花卉产业、竹产业、生物质能源等专项产业发展规划，出台一系列扶持政策。引导鼓励林农在保护生态的同时，积极培育并大力发展木材等原料林培育、木本粮油和特色经济林产业、森林旅游、林下经济、竹产业、花卉苗木产业、林产工业、林业生物产业、野生动植物繁育利用产业、沙产业等十大绿色富民产业，扩大就业增收，改善林区民生，努力实现生态效益、经济效益和社会效益多赢。

一年来，我国林业积极推进发展方式转变，全力打造中国林业产业升级版。目前，《林业产业倍增计划（2013—2020年）》正加紧制定，近期将出台。开展林产品质量提升行动计划，林业产业正在实现转型升级。在很多地方，森林旅游、竹产业、银杏产业、杨树产业、花卉苗木产业、林下养殖产业、油茶产业、核桃产业、特色林果业等成为区域经济的支柱。

林产品作为健康、低碳、可降解、可循环的生态产品，越来越受到社会大众的青睐和偏爱，林业产业也成为充满生机与活力的朝阳产业、富民产业、低碳绿色产业。全国林业产业总产值持续增长，2013年达到4.46万亿元，林产品进出口贸易额达1250亿美元，分别比上年增长13%和5.2%。山东、广东2省林业产业总产值均超过5000亿元，福建、江苏、浙江3省均超过3000亿元。据统计，林业产业已惠及农民4.5亿人。

良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉，关系到人民群众的幸福指数。为实现生态惠民、绿色惠民，各地开展了城市林业建设和美丽乡村建设行动。大力发展城市森林，开展森林城市创建活动，积极倡导“让森林走进城市，让城市拥抱森林”的理念，提高城市森林建设科学化、规范化、制度化水平，全国已有58座城市被命名为国家森林城市。积极推进绿色城镇化，以“身边增绿”为目标，建设森林乡镇、校园和城市型森林公园，使绿色更加贴近人们的生产生活。

因林而富，因林而美，因林而秀。发展生态林业和民生林业，给老百姓带来了越来越多的实惠和福祉。

（作者单位：国家林业局宣传中心）

改革林业体制 建设生态文明

□ 四川省林业厅厅长 尧斯丹

四川地处西南腹地，地形地貌复杂，自然资源丰富，是长江上游生态屏障的主体，拥有除海洋外的各类自然生态系统，是全国森林资源大省、生态建设大省、林业经济大省、物种保护大省，森林和湿地年生态服务价值高达1.62万亿元。贯彻党的十八届三中全会精神，四川林业将以建设生态文明美丽四川为统领，着力释放体制改革的活力，着力增强科技创新的动力，着力挖掘产业富民的潜力，着力提升服务基层的能力，积极建设生态林业、民生林业、法治林业、效益林业、人文林业、服务林业，加快推进向林业经济强省、全面建成长江上游生态屏障跨越。我们将重点从以下方面探索林业体制机制改革。

落实生态空间区划布局。生态红线是维护代际公平、推进生态文明的重大举措。按照主体功能区规划，全省限制开发的重点生态功能区31.8万平方公里，省级以上禁止开发区域11.5万平方公里，分别占全省幅员的65.4%和23.6%。在所涉及的300个自然保护区、森林公园、重要湿地、风景名胜区中，林业无论数量和面积都处于第一位。四川将尽快制定《四川省林业建设生态文明规划纲要》，研究生态文明建设考评指标体系、生态保护红线技术规范，落实好林地保护利用规划，划定森林、湿地、物种等生态红线，研究制定生态保护红线管理办法。

完善森林资源资产管理。森林是重要的自然资源，形成归属清晰、权责明确、监管有效的森林资源资产产权制度，是加快生态文明制度建设的首要任务和制度基础。目前，四川部分森林资源产权界定不清晰，有的国有森林资源产权登记要素不全、信息不准，林权证地不符、四至不清，所有人和管理人权益不清、权责不明。要进一步明晰国有、集体和个人所有森林资源界线，理顺森林资源资产产权、管理权、监督权、使用权的关系。严格林地用途管制，制定林地监督检查办法，推行占用征收林地定额管理。切实管好国有林、公益林，探索重点生态区域集体林委托管理、租赁管理，推进赎买生态区位重要的集体公益林。

改革集体林权制度。通过改革，四川已明晰1.64亿亩集体林产权，有效激发了林业建设活力，全省累计流转集体林地347.6万宗、1886万亩，累计抵押贷款410万亩、金额76亿元，非公有制造林突破80%。要进一步深化集体林权制度改革，强化林权流转监督管理。完善政策性森林保险制度，推进金融支林示范县建设，扶持发展林业专合组织，研究建立家庭林场管理办法，推进“量价分离”的森林资源资产评估机制。鼓励林地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭林场、农民林业专业合作社、林业企业流转，发展多种形式规模经营。鼓励和引导工商资本发展适合企业化经营的现代林业种养业，支持发展混合所有制林业经济。

健全生态补偿制度。实行生态补偿制度，对于修复自然生态、节约利用资源意义重大。要完善重点生态功能区补偿机制，扩大自然保护区、森林公园、湿地公园等禁止开发区转移支付试点，提高转移支付用于林业生态保护的比例。研究森林资源生态服务价值和差别化补偿政策，研究占用林业资源成本过低问题，争取提高森林植被恢复费标准。研究建立公益林动态补偿机制，提高集体公益林生态补偿标准，推动建立流域和地区间横向生态补偿机制。

探索建立国家公园体制。国家公园体制是当今国际社会保护自然资源的主要模式之一，有利于整合碎片化的自然保护地，综合发挥保护、发展、休闲、教育等功能。经过50年的发展，四川已建立各类自然保护区169个，总面积892万公顷，占全省幅员的18.3%，其中林业部门管理123个，面积725万公顷，同时拥有121个森林公园、26个湿地公园、89个省级以上风景名胜区，具有建立国家公园的资源基础。下一步，四川将借鉴国内外有益经验，研究建立国家公园的体制机制，研究适合国家公园的自然生态系统类型和区域，先行试点探索，全力推进国家公园建设。