生态得改善 民生添福祉

——2014年我国林业工作综述（一）

2014年，全国林业系统紧紧围绕改善生态改善民生，加快推进林业治理体系和治理能力现代化，大力发展生态林业民生林业，各项工作都有新进展新突破。

林业改革取得重大进展。制定了林业改革中长期规划。确定了建立健全9项基本制度、全面加强9种能力建设、加快推进林业治理现代化的改革总体目标。全面深化集体林权制度改革，推进国有林场改革和国有林区改革，改革和完善集体林采伐管理。确定了2个集体资产股份权能改革试点单位、8个集体林业综合改革试验示范区。全国林业经济合作组织近15万家，县级以上林权管理服务机构达1600多个，集体林业社会化服务体系进一步健全。共调处林权纠纷19.6万起，林地家庭承包到户率比2013年提高近2个百分点。

造林绿化和重点生态工程深入推进。全国共完成造林9041万亩，中幼龄林抚育1.17亿亩，均超额完成全年造林任务。4.9亿人次参加义务植树，植树23.2亿株。加强了京津冀蒙林业生态建设和干旱半干旱地区造林绿化。推进了全国木材储备生产基地建设，首批划定国家储备林1500万亩，改造培育600万亩。启动了全面停止天然林商业性采伐试点和新一轮退耕还林工程，落实退耕还林任务500万亩。稳步推进三北等防护林体系建设工程，启动了张家口坝上地区退化防护林更新改造试点。京津风沙源治理、石漠化综合治理工程分别完成林业建设任务367万亩和557万亩，新增14个重点治理县，滇桂黔三省区石漠化县实现全覆盖。新增国家沙漠公园32处、沙化土地封禁保护补助试点县23个。新批准12处国家森林公园、140多处国家湿地公园，国家湿地公园总数达570多处。

资源管理和野生动植物保护全面加强。生态红线逐步落地，天津、湖北、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃等省市划定了生态红线。发布了第八次全国森林资源清查和第二次全国湿地资源调查成果，推进了全国林地“一张图”变更调查、荒漠化和沙化监测、重点省份泥炭地调查、国际重要湿地生态状况评价等工作。启动了建设项目使用林地占补平衡试点，开展了全国非法侵占林地清理排查、重点国有林区开垦林地清查、打击侵犯植物新品种权等专项行动。全国共查处林业行政案件23.05万起，破获涉林刑事案件1.9万多起。加强了大熊猫、朱鹮、老虎等重点物种保护，珍稀野生植物德保苏铁回归自然获得成功。开展了2014天网行动和眼镜蛇二号行动，公开销毁6.1吨执法查没象牙及其制品。19个林业自然保护区晋升国家级，国家级林业自然保护区总数达344个。森林火灾等灾害防控水平不断提高，全年共发生森林火灾3673起，受害森林面积28.2万亩，人员伤亡112人，森林火灾次数有所下降。国务院办公厅印发了《关于进一步加强林业有害生物防治工作的意见》。林业有害生物发生面积1.79亿亩。

林业产业快速发展。出台了木本油料产业发展、特色经济林产业发展指导意见和优势特色经济林发展布局、森林等自然资源旅游、林下经济等专项规划。全国林业产业实现总产值5.26万亿元，比2013年增长11.1%。其中，木竹加工及产品制造业、经济林产品种植与采集业产值均突破1万亿元。广东、山东、福建、广西、浙江、江苏等省林业产值均超过3000亿元。全国林产品进出口贸易额达1380亿美元，比2013年增长9.5%。全国经济林产量1.49亿吨，油茶种植面积5664万亩，花卉种植面积1841万亩，木材产量8178万立方米，人造板产量2.58亿立方米。

政策保障能力持续增强。中央林业投入1517亿元，涉林贷款2083亿元。落实停止天然林商业性采伐试点、新一轮退耕还林工程、国有林场改革中央财政补助资金73.1亿元，安排退耕还湿、湿地生态效益补偿、湿地保护奖励试点资金10.9亿元。森林保险范围扩大到27个省份，林权抵押贷款加快发展，新增林业贴息贷款99.4亿元。落实林业棚户区（危旧房）改造任务8.53万户，累计安排改造任务158.9万户、已竣工140万户，惠及林区职工群众500多万人。

“当前我国经济发展进入新常态，新常态下加强生态林业民生林业建设，有着巨大的优势和潜力，下一步林业工作要主动适应和服务新常态，为改善生态改善民生做出更大贡献。”回顾2014年，展望2015年，国家林业局局长赵树丛信心满满地说。

山西：扎实推进天保工程建设

从2000年国家启动实施天然林保护工程以来，山西省有72个县和8个省直林区纳入实施范围，覆盖全省60%国土。坚持以资源保护为基础，以提质增效为重点，以优化生态为目标，统筹推进天保工程区转型发展。

严格政策落实。针对集体林改后面积分散、管护难度大以及补偿经费兑现难等问题，提出了“5311”公益林补偿费兑现的指导性意见，即50%兑现给林权权利人，30%用于集中管护，其余两个10%分别用于设施建设和项目监管。在管护上采取林地流转、股份联营、承包托管等形式，建立起以设施管护为基础、集中管护与自主管护相结合、委托管护与家庭承包为补充的森林管护综合体系。推进国有林场改革，运城、晋中、临汾3市及其他市县属45个国有林场纳入全额财政预算，省直147个林场有望纳入公益二类事业单位，省级保护区将进全额。

增加工程投入。省级每年拿出5.4亿元用于天保工程配套建设和林区改革，其中：林区转制补贴17920万元、省级公益林补偿9159.2万元、实施省级天保工程1896万元、营造林配套23000万元、省直林区一线管护站建设1900万元。

加强森林培育和产业发展。以沿黄流域综合治理与吕梁山系植被恢复为主战场，以全流域治理、全林分经营为导向，对天保工程“营、造、封、管”实行区域综合规划，全省规划36个治理流域，规划治理面积达227万亩，2014年已全面启动。走出了林木种苗、菌类药材、生态旅游、森林养殖、林产品加工5条产业路子。

严格责任考核。省委、省政府将天保工程、公益林补偿制度的落实纳入生态建设目标责任制考核，将建立地方公益林补偿制度作为生态县创建的必要条件；省政府每年组织对全省林业生态建设进行督查，天保工程列入重点督查项目。

内蒙古：推进旱区治沙造林

内蒙古的生态状况，关系华北、东北乃至全国生态安全。为把内蒙古建成我国北方重要的生态安全屏障，内蒙古自治区不断加大投入，加强治沙造林工作，加快推进重点区域绿化。2014年自治区财政安排林业资金11亿元。2011—2014年，全区累计完成造林绿化面积4410多万亩，年均1100多万亩。森林面积和蓄积持续增长，荒漠化和沙化土地面积持续减少。四大沙漠周边重点治理区域沙漠扩展得到遏制，全区2.6亿亩风沙危害区域、1.7亿亩水土流失区域得到初步治理。

推进区域绿化。2013年启动了公路、城镇、村屯、厂矿园区、黄河两岸、大青山前坡等重点区域绿化，通过政府、部门、企业联动，两年来共投资300多亿元，完成绿化面积405万亩。

调整造林结构和布局。在不同区域采取不同的治理模式，建设樟子松、沙漠锁边林、农防林、水保林等基地，开展沙化土地封禁保护区建设试点。调整林种树种结构，增加混交林和乡土树种比重，加大经济林培育力度。2014年安排1000万元，扶持经济林示范基地建设。加强抚育管护，在项目区实行全面禁牧，开展灌木林抚育平茬试验。

增加科技含量。针对旱区造林成活难、保存难的实际，组建了科技支撑专家团队，认真总结筛选、组装配套治沙造林科技成果，加大推广应用力度，技术推广与造林作业同步设计、同步实施、同步验收。重点推广适用技术50多项，推广覆盖率达到90%以上。

规范造林管理。加强了营造林质量管理，建立了宏观调控、奖优罚劣制度，把造林各环节的质量与林业项目立项、计划下达、资金拨付等紧密挂钩，实行刚性调控。特别是对由于人为因素造成造林绿化质量差的旗县，将核减年度建设任务，直至停止审批和安排林业项目。

吉林：高位推动林地清收还林

吉林省划定了林地和森林红线：到2020年全省林地面积不低于957万公顷、森林面积不低于851万公顷。针对该省现有林地和森林面积与红线差距10万公顷，林地隐形流失严重，省委、省政府提出“三年清收、五年还林”、“清收80万公顷、还林40万公顷”的目标。2013—2014年，全省已查清被非法改变用途林地59万公顷，清理收回林地32万公顷，还林10万公顷。

强化责任落实。以落实林地保护红线为目标，强化政府主体责任，明确各级政府负全责，实行问责和追责。建立了党委政府统筹协调、部门联动的工作机制。农业部门出示耕地台账，国土部门拿出土地调查结果，公检法机关对涉林案件依法“快立、快审、快判”，改变了林业主管部门单兵作战的被动局面。开垦林地较为严重的吉林市，坚持市县乡村“四级书记”抓还林，2014年春季一举还林近4万公顷。2014年，省政府委托省林业厅对林地清收还林进展缓慢的长春市、四平市、延边州政府领导和林业主管部门负责人进行了约谈。严厉查处毁林开垦违法案件，引导群众主动交出非法侵占的林地。舒兰市龙王村39户农民就主动交出106公顷林地。

加强政策界定。省政府出台了推进林地清收还林工作的意见，对清收还林范围、基本政策依据及其他有争议的原则问题进行了统一规定。明确要求，对纳入二轮土地承包和享受粮食直补的林地以及土地属性和权属存在争议的林地，在农村土地承包经营权确权过程中，不能作为耕地进行登记，不得核发土地承包经营权证，确保林地的地类不变、属性不变。

破解资金瓶颈。一方面，加大补贴资金筹集，确保造林有补贴。制定了省级林地清收还林补助资金使用管理办法，对营造乔木林、灌木林和经济林的，每亩分别补贴200元、120元和100元资金。每年拿出2亿元、5年拿出10亿元财政资金用于清收还林补贴，育林基金和植被恢复费优先用于还林。另一方面，全力提高林地征占用门槛。修订完善了建设项目使用林地砍伐林木补偿标准，实现了林地与耕地的“同区同价”，林地补偿由原来的每公顷17万元提高到现在的41万元。

江苏：加强湿地保护与修复

近年来，面对湿地资源遭围垦、污染、过度利用等严峻形势，江苏省扎实开展自然湿地抢救性保护和退化湿地生态修复工作。全省建立国际重要湿地2处、国家重要湿地5处，各类湿地自然保护区27处、省级以上湿地公园47处、湿地保护小区177处，自然湿地保护面积达79.93万公顷，自然湿地保护率达38.5%。

开展自然湿地保护率考核。2011年，省委省政府《关于推进生态文明建设工程的行动计划》将自然湿地保护率被列入该工程指标体系，作为省委省政府考核各级地方党委政府的重要社会发展指标。省林业局每年初明确各地自然湿地保护目标任务，年底组织实地核查验收，并将完成情况报省委省政府向全省通报。

实施退化湿地生态修复重点工程项目。通过实施工程项目，逐步开展退化湿地生态修复，恢复扩大湿地面积，提高湿地生态质量。各地通过建设湿地自然保护区、湿地公园、湿地保护小区等形式，对重要或典型湿地、重要水禽栖息地、重要水源区湿地资源和开展生态修复的重要湿地，实施抢救性保护。

推进湿地生态补偿。2013年，省级财政建立了生态补偿转移支付制度，对湿地公园、重要湿地等15类生态红线区域的保护实施生态补偿。每年下达涉及湿地的生态补偿资金都在5亿元左右、每亩平均100元，2015年财政预算还将增加30%。苏州、南京、无锡、常州实施生态补偿制度，苏州对全市95个湿地村按每年每村60万—100万元进行生态补偿，南京、无锡每年补助市级、省级、国家湿地公园管护费40万—200万元。

强化湿地保护管理制度建设。2014年，颁布《江苏省生态红线区域保护规划》并出台专门的考核评估办法，逐年对其保护管理状况予以评估考核。正在推进出台江苏省湿地保护条例、湿地保护规划和实施规划。苏州、南京相继颁布地方湿地保护条例。

浙江：深化林业审批制度改革

浙江省把深化行政审批制度改革作为加快推进林业改革发展的重要内容，推动林业主管部门职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护公平正义转变。

加大行政审批事项取消和委托力度。对林业行政权力进行清理，通过减少、合并、委托、转移，确定省林业厅行政权力为65项，于2014年6月向社会公布。通过取消和委托，将原来的30项行政审批事项，简化合并为19项，其中部分或全部委托给市、县的许可事项达15项，占厅审批事项的79%；行政处罚和行政强制事项属地管理25项全部实现属地管理。

加强事中事后监管。先后制定了林业行政许可工作规则、监督检查制度、责任追究制度、决定公开制度、办理行政许可事项制度。对委托的行政审批事项，做好上下对接，明确具体事项，刻制了202个林业行政许可专用章分发给各地使用，对委托的许可决定书格式制定统一格式。强化事中事后监管，将所有行政审批事项都纳入浙江省行政审批电子监察系统，强化实时监督，使内部运行和外部运行全程处于可控状态。

规范行政审批运行流程。对每项许可事项，通过规范和流程，统一名称，统一申报材料、规范办事程序，压缩时间、提高效率，向社会公开外部流程图、内部流程图、审批时限、岗位人员，实行权力清单和行政审批省、市、县三级同步推进，并与政务服务网对接。提出市、县林业局权力事项的统一标准和规范表述，督促各地贯彻省政府要求不打折、出台权力清单不疏漏、承接委托事项全落实，实现下到底、横到边，林业审批权力全部进入“三张清单一张网”。将林业行政处罚、行政确认、行政奖励和其他行政权力等八大类行政权力事项信息梳理和流程、岗位等全部录入网上政务大厅，让权力在阳光下运行。

江西：全力推进国有林场改革试点

自2011年启动国有林场改革试点以来，江西省坚持公益性为主的改革方向，紧紧围绕“定性、重组、保障、减人、剥离、转换、安全、稳定”十六字要求推进改革，基本完成了国有林场改革试点任务。绝大多数国有林场定性为公益事业单位，职工身份得到转换，社会保障全覆盖，经营机制全面创新。

坚持公益性为主的改革方向。改革前，江西有425个国有林场，既有事业性质也有企业性质，两类林场不论是个数、林地面积还是公益林面积都各占一半左右，且绝大多数林场主要承担保护和培育森林资源等职责。江西省确立了以生态公益性为主的改革方向，原则要求在整合重组的基础上，将大多数国有林场界定为公益性事业单位。

理顺管理体制。结合事业单位分类改革要求，抓住重组这个关键，理顺国有林场管理体制。通过整合重组，全省国有林场由425个精简到212个，平均经营规模由改革前的5.8万亩扩大到12万亩。定性为公益性事业单位的林场有177个、占84%，科学核定、统筹保障事业编制，人员和机构经费纳入财政预算管理。原223个企业性质的林场减为35个，有150多个企业性质的林场通过整合转为公益性事业单位。

创新经营机制。着力做好减人、剥离、转换三篇文章。全省5.66万名林场在职职工通过多种途径分流3.1万余人，目前返聘留用约2.5万人。在此基础上，全面建立以聘任制度和岗位管理制度为核心的用人机制。同时，各林场大力发展森林旅游、林下经济及特色产业，实现可持续发展。

强化政策资金保障。省林业厅会同人保、财政出台了参加基本养老保险等配套政策。在中央改革补助资金19.73亿元的基础上，省财政安排配套资金4.86亿元，市县两级财政承担改革资金兜底责任。市县两级财政直接安排改革资金超过10亿元。2.1万名未参加养老保险职工和1.47万名未参加医疗保险职工全部参保，拖欠的5亿元社保费全部清偿到位。

湖南：吸引社会资本建设绿色湖南

社会资本是建设生态林业民生林业的生力军。近年来，湖南省积极探索，广泛吸引社会资本发展林业、建设绿色湖南。

加强顶层设计，优化发展新环境。一是开怀接纳社会资本。发展林业不能只盯住财政资金不放，而要多措并举争取社会资金注入林业建设。全省有510家企业转型投资林业，投入资金45.9亿元，营造林130万亩；社会资本投资林业124.5亿元，占林业总投入的65.5%，同比增长20.8%。二是筑巢引进社会资本。先后建设9家林业综合产业园和16家林业特色产业园，落实专项扶持资金1300万元，重点扶持51个产业结构调整、转型升级项目，带动企业和科研单位投入产业升级资金2亿多元。三是保险护航社会资本。2014年，省林业厅与人保财险湖南分公司签订协议，给转型投资林业的工商企业和社会资本，按国有林业企事业单位同等条件支持其购买森林保险。社会资本的森林保险覆盖面达75.9%。

实施“放水养鱼”，吸引外来新资本。一是从自己身上动刀子，放部门利益之水养社会资本之鱼。该省取消了除育林基金外的一切不合理收费，征收标准由原来按销售价的20%统一调减到10%，这等于每年为社会资本减负10亿多元。中央财政专项和省内安排的林业项目一律不要求地方配套，林业站和执法站人员全部吃皇粮。二是内外联动，引进国际资本发展林业。以实施法国开发署、中德财政合作等林业项目为契机，加速引进国际资本。未来5年，吸纳国际贷款将达10.44亿元，撬动国内社会资本18.19亿元，新建丰产林、示范林等270多万亩，拉动地方经济发展能力将超过100亿元。

打造融资平台，提升效益新常态。一是成立担保公司，让融资后顾无忧。与省财政厅合作，组建了湖南林业担保公司，2014年为5个市州41家林业社会企业提供资金贷款担保，在保余额3.53亿元。带动社会投资林业16亿多元，新增产值10亿元。二是运营交易中心，让融资加速推进。中部林业产权交易服务中心正式投入运营，实现了与全省114家县级林权交易服务机构的联网互通，可为林农提供政策咨询、资产评估和林权流转“一站式”服务。三是用好贴息政策，让融资成本更低。2014年为25户工商企业、112户林业专业合作社和288户造林大户向中央财政申请林业贴息2700多万元，新增林业贷款11.28亿元，较上年增加30.1%。

四川：多措并举推进野生动植物保护

四川省是我国物种保护大省、全球生物多样性保护热点地区。近年来，该省多措并举强化野生动植物保护，为野生动植物生存繁衍提供了有力保障。

科学编制规划。编制了《生物多样性保护战略与行动计划》等一系列规划，确立了四川自然保护“4321”战略。提出实施物种拯救等十大行动，划定了物种保护等4条红线，明确到2020年全省林业保护区不低于727万公顷，大熊猫栖息地不低于177万公顷，省级以上特有野生动植物种有效保护率不低于95%。

推进工程实施。深入实施天然林保护、退耕还林、湿地保护恢复、地震灾区生态修复、川西藏区生态保护与建设等一系列重点生态工程，全省森林面积达到1727万公顷，森林覆盖率35.75%，野生动植物栖息环境得到保护和改善。全省建立林业自然保护区123个，其中国家级23个、省级51个，保护面积725万公顷；建立森林公园123个、湿地公园29个，林业自然保护地占全省幅员的18.32%，境内90%以上的重点物种得到有效保护。大熊猫繁育研究全球领先，人工圈养、野生种群全球最大，野化放归研究获重大突破。大力加强保护区能力建设，卧龙保护区通过“数字卧龙”实现大熊猫个体化管理，王朗保护区率先使用无人机技术实施保护监测，唐家河保护区被世界自然资源保护联盟列入全球23个最佳管理保护地首批绿色名录，邛海湿地、老君山保护区成为全国最佳野生鸟类观赏地。

严格依法执法。2013年10月至2014年6月，林业、审判、检察、公安等8部门首次联合开展“亮剑行动”，集中打击破坏野生动植物及其栖息环境的违法犯罪，侦破查处盗伐珍稀树木、偷猎重点保护野生动物等重特大案件204件，刑事判决389人。依法打击猎杀候鸟、贩卖野生动物等行为，开展黑熊养殖业清理整顿，及时处理藏原羚、扭角羚死亡事件。2014年，全省查处涉林案件1.2万起，刑事案件破案率82.5%，同比提高16.5%。

打造旅游品牌。以中国大熊猫保护研究中心、成都大熊猫繁育研究基地为龙头，41个大熊猫保护区为依托打造的大熊猫旅游产品，与森林、湿地、乡村一起形成了四大生态旅游品牌。成都大熊猫基地2014年接待游客突破200万人次，同比增长66.7%；实现门票收入近亿元，同比增加50%。2014年，全省生态旅游接待游客2亿人次，实现直接收入550亿元。