深化改革创新 增进绿色惠民

国家林业局党组书记、局长 张建龙

（上接1版）

“十三五”是林业的黄金发展期，我们对未来五年林业发展充满信心和期待。

从国内来看，党中央、国务院对林业工作高度重视，采取了一系列重大举措加快林业改革发展。党的十八大将生态文明建设摆在更加突出的位置进行了全面部署，颁发了《关于加快推进生态文明建设的意见》。习近平总书记就林业建设作出了一系列重要指示，强调指出，森林是陆地生态的主体，是自然生态系统的顶层，是人类生存的根基，关系生存安全、淡水安全、国土安全、物种安全、气候安全和国家外交战略大局；要着力推进国土绿化，着力提高森林质量，着力开展森林城市建设，着力建设国家公园；林业建设是事关经济社会可持续发展的根本性问题；林业要为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断创造更好的生态条件。这些重要论述，深刻阐述了林业的地位与作用，为林业工作进一步指明了方向。推进“一带一路”建设，防沙治沙和林业“走出去”是重要内容；推进京津冀协同发展，生态是要求率先突破的三个领域之一；推进长江经济带建设，要求把修复长江生态环境摆在压倒性位置。这些，都为林业改革发展创造了条件、拓展了空间。

从国际上看，随着生态问题的日益突出，国际社会对保护森林、改善生态的认识高度统一，发展林业已成为各国应对气候变化和治理全球生态的共同行动，联合国将林业纳入了未来15年新的可持续发展目标。同时，木材非法采伐、象和老虎等野生动物保护已成为国际热点敏感问题，必须积极妥善应对。这就要求林业在维护国家利益和全球生态治理中发挥更加重要的作用，也有利于倒逼和推动我国林业改革发展。

同时，我国林业发展仍然面临不少挑战，特别是森林总量不足、质量不高的状况没有根本改变，难以满足国家生态安全和老百姓对良好生态的需要。现有造林地大部分在干旱半干旱地区，造林绿化越来越困难。林业物质装备技术落后，林区水电路等基础设施薄弱，基层管理服务水平不高。职工生活十分困难，技术人才大量流失。这些都严重制约林业现代化进程，需要引起高度重视并着力解决。

基于对国内国际形势的分析把握，我们提出“十三五”林业工作的总体思路是：深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施以生态建设为主的林业发展战略，以维护森林生态安全为主攻方向，以增绿增质增效为基本要求，深化改革创新，加强资源保护，加快国土绿化，增进绿色惠民，强化基础保障，扩大开放合作，加快推进林业现代化建设，为全面建成小康社会、建设生态文明和美丽中国作出更大贡献。

按照“十三五”林业工作总体思路，我们确定的林业发展主要目标包括：森林覆盖率提高到23.04%，森林蓄积量增加到165亿立方米以上，森林生态服务价值达到15万亿元，森林植被碳储量达到95亿吨，湿地面积不低于8亿亩，林业自然保护地面积占国土比例稳定在17%以上，治理沙化土地1000万公顷，2020年林业旅游休闲康养突破25亿人次、林业产业总产值达到9万亿元、林产品进出口额达到1800亿美元，林业现代化建设取得明显成效。

加快推进林业现代化建设，就是要紧紧抓住当前各种有利条件，全面提升林业可持续发展水平，切实增强生态产品和林产品综合生产能力，努力满足社会对林业的多样化需求。这是一项艰巨的任务和一个漫长的过程，既要坚持好的做法，常抓不懈，久久为功；又要坚持问题导向，改革创新，补齐短板。具体来说，要着力抓好以下六项重点任务。

以改革创新破解发展难题。改革创新是引领林业发展的根本动力，也是破解林业发展难题的有效途径，更是推进林业治理体系和治理能力现代化的必然选择。要牢固树立创新发展理念，全力推进国有林区林场和集体林权制度改革，抓紧完善林业支持保护制度，着力解决制约林业发展的深层次问题，全面增强林业发展动力。

以加强保护落实生态优先。推进林业现代化建设，必须把保护放在更加突出的位置，全面保护天然林，全面保护湿地，全面保护野生动植物。始终坚持保护优先、生态优先，实施好国家生态安全屏障保护修复、天然林资源保护、湿地保护与恢复、濒危野生动植物抢救性保护等重点工程。采取更加有效的措施，严守生态红线，让森林、湿地、荒漠生态系统和野生动植物充分休养生息，全面增强生态功能。着力建设国家公园，保护自然生态系统的原真性和完整性，整合设立国家公园，更好保护珍稀濒危动物。

以加快绿化增加资源总量。坚持绿色发展必须有绿色资源来支撑，实现林业现代化必须有资源总量作保障。要牢固树立绿色发展理念，着力推进国土绿化，坚持全民义务植树活动，加强重点林业工程建设，实施新一轮退耕还林，推进三北工程丝绸之路经济带生态屏障建设，加快建设京津冀地区成片森林带，加强长江防护林体系建设和岩溶地区石漠化治理。着力提高森林质量，坚持数量和质量并重、质量优先，坚持封山育林、人工造林并举，封飞造、乔灌草结合，宜封则封、宜造则造，宜林则林、宜灌则灌、宜草则草，实施森林质量精准提升工程。

以共建共享增进绿色惠民。推进林业现代建设要牢固树立共享发展理念，全面提升绿色惠民水平。要探索形成共建共享机制，既能吸引群众积极参与林业建设，又能确保群众公平分享发展成果。要着力开展森林城市建设，搞好城市内绿化，使城市适宜绿化的地方都绿起来；搞好城市周边绿化，充分利用不适宜耕作的土地开展绿化造林；搞好城市群绿化，扩大城市之间的生态空间。要高度重视发展林业产业，积极推进供给侧结构性改革，做大做强绿色富民产业，不断扩大林产品有效供给。要尽快提高森林生态效益补偿标准，吸纳有劳动能力的贫困人口就地转成护林员，让其通过保护生态实现稳定就业和精准脱贫。

以强基固本推动协调发展。现代化的设施装备和高素质的人才队伍，是林业现代化的重要标志和根本保障。要实施林业支撑保障体系建设工程，积极完善林区基础设施，大力推进林业装备现代化，提高森林防火和有害生物防治技术装备水平。加快“互联网+”林业建设和基层站所建设，培养壮大专业人才队伍，增强林业基础保障能力。

以开放合作拓展发展空间。推进林业现代化建设，必须牢固树立开放发展理念，全面提升林业对外开放水平。要增强统筹全球森林资源的能力，更好地用好两个市场、两种资源，努力解决国内木材供给不足的问题。要加强与发达国家、国际组织的林业合作，着力引进、消化和吸收国外先进技术，主动与欠发达国家分享我国林业发展经验。要认真履行涉林国际公约，积极参与全球生态治理，高度重视林业应对气候变化工作，全面增强森林、湿地碳汇功能，如期实现国家方案中的林业目标。

2016年要着力抓好以下重点工作。

全面深化林业改革。加快推进国有林区改革，全面实施国有林场改革，继续深化集体林权制度改革，积极参与生态文明体制改革。

加快推进造林绿化和生态修复。加大造林绿化和森林经营力度，推进义务植树和部门绿化，抓好退耕还林、三北防护林建设、京津冀地区成片森林带建设和岩溶地区石漠化治理等重点生态修复工程。

加强资源保护和灾害防控工作。加强森林资源管理和荒漠植被保护，全面保护天然林，全面保护湿地，全面保护野生动植物。狠抓森林防火，强化有害生物防治，加强野生动物疫源疫病监测防控，妥善处置沙尘暴灾害。

加快发展绿色产业。加强产业宏观指导，大力发展特色产业，完善林产品市场机制，完善林业产业投融资政策。

加强治理体系和能力建设。加强林业科技创新，搭建科技创新平台，强化科技成果推广应用，完善林业标准和质量监管体系，增强科技支撑能力。积极参与全球生态治理，拓展林业对外合作平台。完善林业法律法规体系，规范行政审批行为，提升依法治林水平。

强化林业基础保障。改善林区基础设施，提升林业装备水平，推进“互联网+”林业建设，加强机构队伍建设。

发展之路

讲好脱贫攻坚的中国故事

□ 本报记者 罗俊锋

“深入开展定点扶贫、东西协作扶贫，支持社会力量参与脱贫攻坚。扶贫脱贫是硬任务，各级政府已经立下军令状，必须按时保质保量完成。”在政府工作报告中，李克强总理的话语，引起与会代表委员们的共鸣。

精准——为扶贫开出的一剂良药

2013年10月，习近平总书记到湖南湘西考察时，首次提出了“精准扶贫”概念。在贵州，他又讲了六个精准，“对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”。简言之，要谋划好“十三五”时期扶贫开发工作，确保贫困人口到2020年如期脱贫，“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”。2015年11月27日至28日，中共中央还召开了“史上最高规格”的扶贫开发工作会议，将扶贫开发上升到治国理政的战略新高度。对此，全国人大代表、甘肃省平凉市委书记陈伟感慨地说：平凉市是甘肃贫困地区的一个缩影。由于历史和自然原因，平凉市贫困面大，贫困问题十分复杂，这就决定了要如期实现全面建成小康社会的宏伟目标，必须在“精准”上下功夫。平凉市紧扣“六个精准”要求，瞄准最贫困人口，聚焦最薄弱环节，充分发挥大数据平台的基础作用，精准施策，全面释放了“1+17”精准扶贫的政策效应。进一步厘清了“扶持谁”“谁来扶”“扶什么”以及“怎么扶”“如何退”等一系列关键问题。全国人大代表、河北欣意电缆有限公司董事长兼总裁于贵良认为，建立精准扶贫工作机制，是扶贫开发能够实行精准瞄准、定向打击，全面提升扶贫工作的统筹性、针对性、时效性的机制保障。当前，精准扶贫已完成扶贫对象建档立卡工作，为开展精准扶贫奠定了基础。第一书记选派、干部驻村帮扶覆盖所有贫困村，以减贫成效为导向的财政资金分配、贫困县政绩考核等机制基本建立。



如今，我国扶贫脱贫工作也已到了“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期，各级党委和政府只有增强紧迫感和主动性，围绕“精准”做文章，以精准为方向，以精准为手段，以精准为方法、以精准为目标，进一步开拓思路、强化责任，采取力度更大、针对性更强、作用更直接、效果更持续的举措，才能确保党中央提出的到2020年我国全面建成小康社会的历史承诺如期兑现。正如陈伟代表所说，讲好精准扶贫、精准脱贫的中国故事，已然成为实现全面建成小康社会的政治要求和必然选择，成为了对各级党委和政府精神状态、干事能力和工作作风的综合考验和最终评判。

合力——为脱贫铸造的一把利剑

精准扶贫是为了精准脱贫。

形成脱贫攻坚的社会合力，是打赢脱贫攻坚战的决胜因素。如今，我国进入全面建成小康社会的“深水期”，容易扶贫的大都实现了脱贫，剩下的都是“硬骨头”，往往是原因各异、情况更为复杂，这就要求各级党委和政府以及参与扶贫的社会力量，形成整体合力，深入到贫困地区，了解贫困人群的所思所需，根据区域情况、产业特点、气候条件、风土人情等来制定更加精准的具体对策，以托起“最后贫困者”的幸福梦。

在全国人大代表、上蔡县朱里镇拐子杨村党支部书记张全收看来，脱贫攻坚的社会合力还没有真正形成，相关职能部门、单位、社会力量还对脱贫攻坚工程持谨慎态度，缺乏担当精神和责任意识。为此，张全收建议：一是建立机制，动员全社会力量支持、参与脱贫攻坚工作，脱贫攻坚绝不仅仅是哪一级政府哪个部门的事，而是全社会的责任；二是经过科学规划精准到村到户到人的脱贫项目尽快实施，不能只停留在上报的材料里、旋转在有关部门的文件里；三是扶持力度要加大，不能蜻蜓点水，效果要明显，要让群众看到希望。全国政协委员、清华大学教授王名在《关于发挥社会组织作用、深入开展精准扶贫的建议案》中指出，应充分发挥社会组织的优势，动员社会各方面力量参与到脱贫攻坚战中来，改变贫困地区的落后面貌，为2020年全面建成小康社会的目标共同努力。全国政协委员、沈阳何氏眼科医院院长何伟更是直截了当地指出：精准扶贫呼唤扶贫主体多元化思维，并非政府一家的事情，要重视企业、公益机构在精准扶贫与脱贫中的作用。注意创新方式方法，让高科技手段助力精准扶贫脱贫。

一言以蔽之，只有形成社会整体合力，在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准上，想办法、出实招、见行动，做到对症下药、精准滴灌。才能开创“物质扶贫”与“精神扶贫”双轮驱动，共同服务于全面建成小康社会的新模式、新形态、新思路。

获得感——衡量脱贫攻坚胜败的一杆标尺

制度之要，在精在细，制度之效，在落实与执行，制度之威，在实用与有效。这意味着精准扶贫、精准脱贫在制度设计上要精细、落实上要坚决，更要兼顾现实与有效。

“中国扶贫第一村”福建宁德赤溪村，30年间从就地扶贫，到造福工程搬迁扶贫，到整村推进扶贫开发，从“输血式”扶贫，到“造血式”扶贫，实现了改天换地的历史性巨变。对此，全国人大代表、福建省福清市阳下街道溪头村党支部书记林和星深有感触：精准扶贫的赤溪成效，也是每一个脱贫村庄的缩影。以精准扶贫提升群众获得感，既要有滴水穿石的韧劲，又要有时不我待的紧迫感；既要着力当下，彻底摆脱物质贫困，又要立足长远，“扶志”更“扶智”。随着各项扶贫举措发挥效益，贫困群众的获得感必将进一步增强。全国人大代表、甘肃省甘南藏族自治州舟曲县城关镇西街村妇代会主任洪润清在接受记者采访时对甘肃省以及甘南州实施的一系列精准扶贫行动所带来的新变化如数家珍：如今，道路通了、水道顺畅了、电及网络都普及了。如果仅仅是这些变化还不足以让洪润清感到兴奋，在她看来，物质条件的改善固然重要，但精神上的“获得感”，才是坚定贫困群众能够真正脱贫的力量源泉。

教育乃根治贫困之本

□ 徐力群

按照现行的人均年收入2300元标准，农村贫困人口有7000多万，边扶贫边致贫的现象已经十分突出地显现出来。因此，不仅扶贫任务十分繁重，而且能否除掉造成贫困的根源，对彻底消除贫困具有决定意义，也是扶贫工作的重点和难点。

形成大规模的贫困人口的原因

大规模贫困发生的三个特征与根源。第一个特征，大规模贫困都是发生在生产生活条件恶劣地区。不是他们的体力、智力和勤奋不够，而是生活在农业生产条件恶劣地区的农民尽管终日辛劳，但是收入甚微，甚至劳而无获，维持不了温饱。恶劣的生产生活条件是造成大规模贫困发生的根源。第二个特征，贫困人口多数发生在高中失学人群中。考察贫困家庭能发现一个显而易见的现象：在贫困人口中很少有读完高中的；在读完高中人口中，很少有陷入贫困的；在贫困地区读了小学或初中人口中，很少有脱贫的。这说明普及高中教育对于消除贫困至关重要。高中失学是造成贫困人口后代无能力摆脱恶劣条件而陷入贫困，即形成贫困代际循环的根源。第三个特征，贫困的代际传递。生产生活条件恶劣、资产贫瘠、陷入贫困和高中失学这四个要素的组合形成贫困代际传递和循环。这种组合也是造成贫困大规模发生的重要原因。

贫困发生的其他因素分析。一是家庭构成、人口特征和社会伦理对造成贫困的影响。家庭构成、人口特征和社会伦理都对贫困代际传递有影响，因为这些因素在一定程度上还与家庭成员间的资源分配有关。家庭成员通常被看作一个整体，收入应该平等分享。然而，男权家庭意味着妇女和女孩有更少的决策权，对财产和收入有更少的控制权，享受更少的营养、医疗和教育服务。因为性别排斥，导致女性早婚、权利缺乏、财产缺乏、受教育程度下降，以及怀孕率高、生育率高、体质下降等等，这些因素使女性贫困发生率高，进而造成代际贫困的发生率增高。更重要的是，性别差别并不是影响贫困的唯一维度，年龄、出生顺序、残疾和与户主的关系也是造成上述差别的原因。二是生产性资产缺失对造成贫困的影响。所持资产是一个家庭初始资源的重要来源，也是未来的基石。那些拥有更多资产的人能够更好地提高他们的收入水平，逐步积累的资产可减少因受冲击而陷入贫困。资产缺乏可以导致“向下流动”，即“弱者愈弱”。因此，资产与贫困陷阱、风险规避、脆弱性，即无力应付冲击和意外事件等联系在一起。还有，生产性资料的缺乏也对推动贫困的代际传递方面有重要作用。由。三是冲击对造成贫困的影响。这里指的冲击包括：疾病、劳动力丧失、自然灾害、沉重的嫁娶支出等等。财产的缺乏，冲击过后会使非贫困人口陷入贫困，使贫困人口更加贫困。有的冲击作用会产生长期影响。

如何消除大规模贫困人口的发生

普及高中教育是消除大规模贫困人口发生的最优途径。有两种措施能够有效地消除贫困人口大规模的发生。一是移民，二是普及高中教育。由于移民工程投入很大，脱贫时间长、效率低。更重要的是，移民只能改变生产生活环境，没有改变贫困人口基本素质，从事农业生产的技能不高，增加收入的途径有限，遇到冲击，再次陷入贫困的风险很大。采取普及高中教育的方式，既不需要大量的农用土地，又能节省大量投资。通过劳动力素质的提高使他们脱离恶劣的环境，实现贫困人口靠自身能力实现脱贫。普及高中教育作为扶贫开发的一种方式，能断掉造成贫困连片不断发生的根源，阻断贫困代际循环，是消除贫困必须采取的政策和措施。能提高劳动力素质，把大量从事简单农业劳动的人口，培训成能够融入现代社会掌握工商技能的劳动力，从而为国家补充大量技术劳动力，从年龄和技术上有效优化我国的劳动力结构。受过高中阶段教育的劳动力，能够从事高技能职业，从而使他们从收入低的第一产业进入收入较高的第二、第三产业，其收入水平自然能达到社会平均收入水平。相反，这部分人员如未接受高中教育，尽管按过去贫困标准脱贫了，但按当下标准又成为新的贫困人口。

普及高中教育要把职业教育摆在突出位置。职业教育就是在培养生产力。许多发达国家的崛起，靠的不是资源禀赋，而是教育，尤其是职业教育。另外，靠资源能够实现快速增长，但不代表能够快速发展。如果不能把这种增长转化为生产力，增长和发展就不可持续。而靠生产力带来的增长和发展是可持续的。我们应该把教育资源集中用在培养工作在生产现场的技能人才，以此促进生产力的解放与发展。生产力比财富本身更重要。一个国家特别是发展中国家，要实现持续快速发展，就不能仅仅着眼于眼前的财富，而应着眼于生产力的培育。要消除贫困，不仅要完成针对当下的贫困人口的脱贫，更要阻断代际贫困的发生。而阻断贫困代际的发生，必须除掉贫困代际发生的根源，即杜绝高中失学。

有感而发

