



林长制，探索怎样？如何推行？

编者按

11月2日，中央全面深化改革委员会第十六次会议审议通过了《关于全面推行林长制的意见》。会议指出，全面推行林长制，要按照山水林田湖草系统治理的要求，坚持生态优先、保护为主，坚持绿色发展、生态惠民，坚持问题导向、因地制宜，建立健全党政

领导责任体系，明确各级林长的森林草原保护发展责任。目前，全国许多省份已开展林长制改革试点，有哪些试点经验值得借鉴？下一步工作的着力点又在哪儿？针对这些问题，学习时报高端智库版特约请试点省份负责人、专家、地方领导等展开三方会谈。

率先探索蹚出了什么路？

安徽省副省长 周喜安

推行林长制是贯彻习近平生态文明思想的重要实践探索，是推动生态文明建设的具体创新举措。安徽省2017年率先探索林长制改革，为在全国全面推行蹚出了路径、积累了经验。

“五大体系”保障“五绿并进”

2016年4月，习近平总书记视察安徽时强调，要把好山好水保护好，实现绿水青山和金山银山有机统一，着力打造生态文明建设的安徽样板，建设绿色江淮美好家园。安徽省委、省政府坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神，省委主要负责同志2017年参加义务植树时提出，要积极探索林长制改革，为实现“青山”筑牢制度“靠山”。2017年，省委、省政府出台《关于建立林长制的意见》，确定在全省建立省市县乡村五级林长制体系，构建责任明确、协调有序、监管严格、运行高效的林业生态保护发展机制。

林长制改革启动以来，安徽省委、省政府主要负责同志始终站在一线，亲自督察调研，指导解决问题。各地围绕护绿、增绿、管绿、用绿、活绿“五绿”任务，在“林”字上精准发力，在“长”字上履职尽责，在“制”字上探索创新，形成了一套务实管用的改革推进和保障体系。

一是林长组织体系。省委书记、省长任省级总林长，省委副书记任常务副总林长，分管副省长任副总林长，27家省直单位主要负责人为省级林长会议成员；各市县都设立总林长、副总林长和林长，并确定林长会议成员单位；乡镇党政班子成员和村

两委主要负责人都担任林长。目前，全省共有各级林长5.2万余名，各级林长都划定责任区，省市县设立林长制办公室。

二是目标责任体系。围绕“护绿”加强林业生态保护修复，围绕“增绿”推进城乡造林绿化，围绕“管绿”预防治理森林灾害，围绕“用绿”强化资源多效利用，围绕“活绿”激发林业发展动力，各级林长都有针对性的具体目标责任，各有关部门也有明确切实的职责任务，确保一山一坡、一园一林有专员专管，每年进行考核评价，兑现奖惩。

三是政策支撑体系。省委、省政府出台优化林业发展环境22条政策和林长制改革示范区17条意见，补齐政策短板。省有关部门制定了推进国土绿化和森林资源高质量发展、提高公益林补偿标准、加快林区道路建设、拓展林业投融资渠道、发展特色林业产业、加强湿地保护修复、深化国有林场改革发展等10多个方面的配套措施，打出了强有力的政策“组合拳”。

四是制度保障体系。建立林长巡林、林长会议及成员单位职责、工作督察、考核评价、信息公开、社会监督等一系列制度。《安徽省林业有害生物防治条例》和《安徽省环境保护条例》均明确，要实行林长制，确定林长保护发展林业的职责。安徽省林长制条例被列入2021年立法计划，立法调研工作已经完成。

五是工作推进体系。省委、省政府每年召开林长制改革推进会和省级林长会议，省林长办实行月通报、季调度，跟踪问效，每年委托第三方评估改革进展情况。建立了林长制“五个一”（一林一档、一林一策、一林一技、一林一警、一林一员）服务平

台，有效保障林长履职。

“六个突出”续写改革新篇

接下来，我们应深入总结林长制改革的经验启示，坚持“六个突出”。

一是突出对标对表，把习近平生态文明思想作为根本指针。省委、省政府把习近平生态文明思想作为推进林长制改革的“根”和“魂”，深刻把握其丰富内涵和实践要求，从中找方向、找方法、找路径，确保各项工作始终沿着正确方向前进。习近平生态文明思想是林长制改革的创新之源，是改革持续推进的科学指引，是林长制取得成绩的根本所在，必须深刻领悟、自觉贯彻、坚决执行。

二是突出以上率下，把党政主要负责同志亲力亲为抓改革作为关键举措。对此，省委主要负责同志亲自出题目、谋思路、定政策，频调研、提要求、抓推进。省政府主要负责同志多次召开会议研究部署改革工作。林长制改革是落实党政主要负责同志生态文明建设责任的创新实践，是对林业治理模式的系统性深层次重构，主要负责同志靠前指挥、撑腰鼓劲，是改革顺利推进的重要保障。

三是突出整体施策，把统筹山水林田湖草系统治理作为重要方法。山水林田湖草是一个生命共同体，森林是处在顶层的生态系统。林长制改革紧扣“林”这个主题，从维护山水林田湖草这个生命共同体的安全出发，实施一批重大生态保护修复工程，以林业改革“一子落”，促进生态文明建设“全盘活”。推行林长制改革必须跳出林业抓林业，把握好森林与其他生态要素之间的内在关系，不断提升生

态系统质量和稳定性，努力形成人与自然和谐发展新格局。

四是突出绿色发展，把探索“两山”理念转化途径作为持久动力。生态环境保护和经济发展不是矛盾对立的关系，而是辩证统一的关系。林长制改革以新发展理念为引领，积极探索生态产品价值实现路径，推动自然价值、自然资本转化为经济价值、物质资本。要坚定不移走生态优先、绿色发展之路，打通绿水青山向金山银山转化途径，让广大林农得实惠，使林长制改革保持强大生命力、持续走深走实。

五是突出问题导向，把完善配套政策作为重要支撑。改革是奔着问题去的，要解决问题就要针锋相对，提出的措施要有针对性。林长制改革既围绕林业发展难题建章立制，又聚焦皖北平原、沿淮地区、江淮分水岭、沿江地区、皖西大别山、皖南山区6个区域，建设30个示范区先行区、探索90项体制机制创新点。要坚持问题导向、增加制度供给，以完善配套制度支撑林业发展、以健全政策体系优化治理格局，形成长效机制，推动林长制实现“林长治”。

六是突出共建共享，把增进人民群众生态福祉作为基本落点。生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业。林长制改革坚持以人民为中心的发展思想，不断提高城乡群众“绿色幸福感”。截至目前，安徽省成功创建国家森林城市11个、国家森林乡村273个，实现“300米见绿、500米见园”。推进林长制改革，必须把满足人民群众对美好生活的向往作为奋斗目标，多添民生之“绿”、多积尺寸之功，让良好生态环境成为提升群众获得感的增长点。

重点解决啥问题

安徽省太湖县委书记 程志翔

实施林长制改革，需立足自身资源禀赋，统筹山水林田湖草综合治理，创新护绿、增绿、管绿、用绿、活绿“五绿”协同推进机制，持续提升林业治理体系和治理能力现代化水平，以获得良好的生态、社会和经济效益。结合试点情况，接下来推进林长制改革，应继续坚持问题导向，主动作为、探索创新，重点解决好五个方面的问题。

一是健全治理体系，着力解决责任落实问题。林长制首先是责任制，尤其是党政一把手责任制。过去森林、湿地的建设、保护与发展主要以林业部门为主，总体感觉是“小马拉大车”。为此，可立足县情实际，将全县森林资源区细致划分为几大生态功能区，由县委书记和县长担任总林长，副县长担任副总林长分区负责，每个区域确定具体的县直单位协助副总林长开展工作。乡镇、村按行政区划设立林长，并将护林员纳入林长制体系管理，组建“三级林长+护林员”的网格化治理体系。同时，制定有关林长制工作督察、信息共享等制度，将林长制改革纳入年度目标考核，以真正做到“山有人护、事有人做、责有人担”。

二是强化服务保障，着力解决要

素支撑问题。林业作为基础性产业，投入大、周期长、回报慢，而且对专业技术、经营管理等都有较高的要求。为突破这些制约瓶颈，需制定系列政策措施，全力激发林业发展活力。可在深入调研的基础上，聚力构建一林一档、一林一策、一林一技、一林一警、一林一员的“五个一”服务平台，编制相关专项规划，分村编制森林经营方案，并使各乡镇林业站技术员按所在行政区域分工包片到村，指导、培训林农，服务林业经营主体。积极争取欧投行林业项目和森林质量提升项目，建立林业贷款风险补偿金机制，推行林权证抵押、办耕贷、税融通等金融产品，多渠道加大林业总投入。统筹组织实施绿色长廊、林业基础设施建设等各项工作。持续深化集体林权制度改革，引导林权有序流转，激发林业资源活力。

三是聚焦防灾减灾，着力解决灾害风险问题。森林火灾对林业具有毁灭性的灾害，森林防火是林区一项长期艰巨任务。为此，在林长制改革推进过程中，应将风险大的林区改造作为林长制“增绿”行动的主战场和突破口，扎实开展有关行动计划。同时，坚持人防、物防、技防相结合，组建由县级森林消防队伍、乡镇半专

业化森林消防队和村级应急小分队构成的县乡村三级队伍体系，建设卡口监控系统，实施生物防火林带建设，以改变森林防火的被动局面。

四是激发发展活力，着力解决产业薄弱问题。在林业发展中，林业资源利用不充分，林业主导产业不强，市场主体带动能力有限，对群众增收贡献不大，是当前较为普遍的现象。为此，应围绕林业强、林区美、林农富的目标，坚持生态产业化、产业生态化，以“用绿”“活绿”为抓手，扎实推进林业供给侧结构性改革，使林业经济呈现“特色+规模+品牌”的发展格局。同时，应一手抓本土主体培育、一手抓外来企业引进，不断培育新型林业经营主体，支持林业企业、林业专业合作社、家庭林场、造林大户等发展壮大。同时，可发展森林旅游业，并探索作为县域林业经济新的增长点，为推进林长制改革增添新的活力。

五是坚持依法治林，着力解决生态脆弱问题。生态优先、保护为主是林业发展必须首先遵循的原则。随着经济社会的发展，有的林区因地理位置原因受人类活动影响较大，环境问题和安全隐患日益凸显。因此，在推进林长制改革过程中，需将这些林区

的治理作为“护绿”的重头戏来抓，完善自然保护区基础设施建设，大力实施生态修复工程，加大有关地方封山育林及公益林保护力度，划定畜禽养殖禁养区、限养区，甚至可根据实际情况要求规模畜禽养殖场全面退出，全面保护林区生态。严格执行采伐技术规程，认真执行林木采伐凭证制度，甚至可以实现大部分山区乡镇零采伐。严格落实依法审批、节约用地、占补平衡的林地管理机制，采取有力措施，严把工程征占用林地审批关，加大对非法征占用林地和非法采石、采砂行为的打击力度。坚持分区、分类、因林施策，全面保育公益林、科学经营商品林、抚育管护新造林、复壮更新灌木和残次林等。扎实开展生态创建，积极创建森林城市、森林城镇、森林村庄。

接下来，深刻认识全面深化改革的阶段性新特点新任务，紧扣贯彻新发展理念、推进高质量发展、构建新发展格局，解决突出问题，坚定不移地推深做实林长制。重点突出林业高质量发展、林业科技创新、社会资本进山入林和林业基础设施建设，提升林业发展整体水平，努力实现“山上绿起来、林业活起来、林农富起来”的目标。

建立健全以改善生态环境质量为核心的目标责任体系是构建生态文明体系的重要组成部分。林长制是生态文明目标责任体系的又一制度创新，全面推行林长制是提升我国生态文明领域治理体系和治理能力现代化的必然要求。

“治”其然要知其所以然

林长制可以看作是对20世纪80年代保护和发展森林资源目标责任制的深化和创新。当时，一些地方探索将目标责任制引入林业工作。1985年，有地方在县乡村领导班子中建立和推广林业工作目标责任制并建立红黄蓝“三牌”考核制度，不仅提高了造林积极性，而且基本遏制了过去乱砍滥伐的不良做法，有效保护了森林资源。1987年，国家层面出台文件，要求实行领导干部保护、发展森林资源任期目标责任制，将森林资源的消长作为县领导政绩考核的主要内容之一。2003年，国家层面提出要坚持并完善林业建设任期目标管理责任制，规定：各级地方政府对本地区林业工作全面负责，政府主要负责同志是林业建设的第一责任人，分管负责同志是林业建设的主要责任人；对林业建设的主要指标，实行任期目标管理，严格考核、严格奖惩，并由同级人民代表大会监督执行。之后，不少地方开始探索实施林长制，并不断完善具体举措。

2018年机构改革之后，国家层面新组建了国家林业和草原局。同时，全国各省份根据资源禀赋等差异性开展因地制宜的改革，机构设置不一而足，职责范围也有所差异。因此，各地对林长制职责和任务的规定也不尽相同。有的聚焦于森林资源的保护和管理，有的则涵盖林草系统几乎所有的职能，包括保护生态资源、修复生态系统、扩大生态空间、提升生态质量、防治生态灾害、严格生态执法、促进生态经济、繁荣生态文化等内容。

总体上说，我国仍是一个缺林少绿的国家，森林覆盖率还有不小的提升空间，有必要构建最严格的森林资源保护发展的制度体系，最大限度地发挥林草、湿地等生态系统在应对气候变化、增进生物多样性、维护国家生态安全、促进可持续发展等方面的重要作用。各地林长制的设立可以有自己的特色，但必须坚持生态优先、绿色发展，最终实现人与自然和谐共生的目标。

“治”其然要达其所以然

生态文明建设要靠制度来保障，靠责任来落实。实施林长制的目的是通过建立健全一系列党政领导责任体系来实现保护森林和草原资源、维护生态安全和促进绿色发展。在全面推广林长制的省份，一般分为省市县乡村五级，由各级党委领导同志担任林长，并建立相应的责任制度和工作协调机制。省市县三级分别设立总林长和副总林长，负责研究部署重要工作，协调解决重大问题，以及监督考核本级相关部门和下一级林长履职尽责情况；同级其他林长通常根据行政区域或重点生态区设立，分工负责相关区域的森林资源保护发展工作。省市县三级主要依托林长会议制度，建立部门协作机制，体现齐抓共管的目标。乡（镇、街道）、村（居、社区）林长和副林长负责组织实施本辖区森林等生态资源的保

目标更明确 责任严落实

护发展工作，建立基层护林组织体系，确保专管责任落实到人。

从试点情况看，推行林长制的成效十分明显，有效保障了林区生态体系的保护与发展。接下来，进一步推进林长制改革应从以下几个方面着力。

一要统筹山水林田湖草，完善系统治理机制。应由党政主要领导牵头负责，根据当地生态系统和自然资源情况，科学设计林长的职责范围和问责追责机制，全方位、全地域、全过程开展林草资源保护和发展。二要注重配套制度建设，完善综合治理机制。建立健全林长巡林巡查、督查督办、考核评价、信息通报等制度，在任务引导、项目支持、资金投入、舆论宣传、督促检查等方面形成合力，构建党政同责、一岗双责、部门联动、多方协同的治理格局。三要加强村级森林资源管护，完善源头治理机制。应以县（市、区）为单位，按照网格化、规范化、信息化要求，开展山场、人员、资金三整合，实行县域全覆盖网格管理。同时，以村级林长、基层监管员、专职护林员为主体构建“一长两员”的森林资源源头管理构架，实现山有人管、树有人护、责有人担。总体来说，通过林长制对全域森林、草原、自然保护地等生态资源全部实现网格化管理，使之得到严格保护并实现持续健康发展，同时建立有效的激励机制，促进形成完善的社会监督体系，可作为接下来全面推进林长制的抓手。