

林长制改革的内涵机制、逻辑意蕴与生态扶贫 ——以安徽省为例

秦国伟¹ 董玮² 田明华³¹

(1. 安徽省林业局, 安徽 合肥 230001;

2. 安徽大学, 安徽 合肥 230601;

3. 北京林业大学, 北京 100083)

【摘要】: 阐释了建设生态文明和美丽中国背景下林长制改革的发展脉络和要素构成, 从典型性和代表性较强的安徽省实际出发, 深入阐释林长制改革促进生态扶贫的内涵与机制, 围绕实施中存在的困境和障碍, 提出推深做实林长制改革促进林业生态扶贫的创新路径。

【关键词】: 林长制 生态扶贫 作用机制 创新路径

【中图分类号】: F326.20; F062.2 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1671-4407(2020)12-213-05

0 引言

党的十八大以来, 习近平总书记站在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略新高度, 将脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置, 提出了一系列内容丰富、内涵深刻、内核创新的新思想、新论断, 系统性做出了一系列重大决策部署。为贯彻落实习近平总书记在视察安徽省时做出的重要指示, 打赢脱贫攻坚战, 同时把好山好水保护好, 着力打造生态文明建设的安徽样板, 建设水清岸绿产业优的美丽长江(安徽)经济带和绿色江淮美好家园, 安徽人民发扬“敢为人先、敢闯敢试”的小岗精神, 在全面深化改革的时代背景下, 立足安徽生态扶贫实践, 勇立生态文明建设制度创新的潮头, 在深入推进林业治理体系和治理能力现代化方面再出新招, 在全国率先探索并全面推行生态环境林长制改革, 2017年安徽省在全国率先提出探索建立林长制, 省委、省政府出台了《关于建立林长制的意见》(皖发〔2017〕32号), 聚焦“护绿”“增绿”“管绿”“用绿”“活绿”五大任务, 建立省、市、县、乡、村五级林长制体系。林长制是生态文明制度体系的重要组成部分, 是马克思主义生态观应用于中国实践的重大创新。

目前, 江西、海南已在全省借鉴推广, 江苏、浙江等十多个省也在开展试点, 改革的示范带动作用逐步显现, 林长制改革已经成为推动生态文明建设、推进生态扶贫的重要制度举措。安徽省推行林长制改革的发展脉络如图1所示。

作者简介: 秦国伟, 博士, 研究方向为绿色发展和绿色减贫。E-mail:ahqinguowei@163.com

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划青年项目“新时代安徽绿色发展的战略选择和改革路径研究”(AHSKQ2019D001);北京市社会科学基金重点项目“北京市古树名木保护与管理中的公众参与机制研究”(17GLA005)。

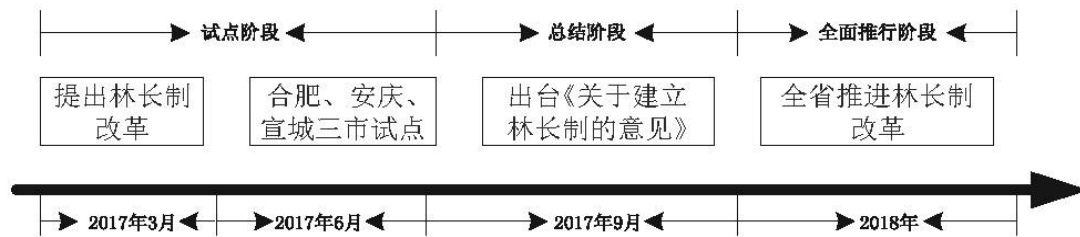


图 1 安徽省林长制改革的发展脉络

安徽省现有扶贫开发任务的县(市、区)70个,其中国家级贫困县(市、区)20个,贫困人口大多分布在大别山区、皖北地区和行蓄洪区。由于自然立地条件与生态功能定位的限制,这些地区贫困面积大、贫困程度深、发展能力弱、生态环境脆弱、稳定脱贫难度大,在减贫机制和路径选择上,需要统筹考量生态约束及深度贫困的双重背景,在保护生态环境的同时,提升绿色产业发展动力,夯实持续稳定脱贫的经济基础,走林业绿色减贫之路。

通过推深做实林长制改革,安徽省精准实施林业重点生态工程,全面扎实推进“一林一策、一林一档、一林一技、一林一员、一林一警”,各地按照每个林长责任区配备一名护林员的要求,目前全省已配备护林员56001名,其中结合脱贫攻坚面向建档立卡贫困户选聘生态护林员20625名,实现“一林一员”安全巡护全覆盖。通过推动林长制改革往深处做、向实里走,提升了林业生态扶贫工作精细化、精准化水平,改善了贫困地区的生态环境状况,增加了贫困林农收入,促进了生态保护与脱贫攻坚协调发展,打造了新时代安徽省改革发展的特色品牌。

1 林长制改革促进生态扶贫的内涵与机制

林长制的实质就是按照区域(行政区域或自然区域)或责任范围(行业范围),明确并落实森林资源管理责任,一般而言,按照行政区域,其所辖区域的行政负责人为该区域森林资源管理责任人,即林长^[1]。探索林长制改革,建立以党政领导负责制为核心的责任体系,以保护生态、促进经济、改善民生为目标,可高位推动生态保护与修复,绿化美化国土空间,强化资源监管,科学经营林业产业^[2]。林长制的本质通过一种制度安排,强化了森林资源管理的社会责任和管理强度。“五级林长+护林员”的体系安排,既包含了政策决策机构,也包含了政策执行机构,还包含了基层执行人员,形成了上级推动和下级反馈的信息反馈和互动沟通机制,降低了信息传递和政策执行成本,提高了政策执行效率。林长制改革的内涵释义如图2所示。

由于我国大部分欠发达地区与生态功能区呈显著的耦合关系,被划入限制开发的生态功能区时常陷入“贫困-生态破坏-限制开发-贫困”的恶性循环。突破“生态致贫”的窘境,践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念需要探索一种统筹兼顾的生态扶贫路径^[3]。扶贫作为我国各级人民政府帮助贫困地区或贫困人口消除贫困负担,实现脱贫致富的一种重要方式,在改善贫困地区面貌方面发挥着重要作用^[4]。

林业生态扶贫是在生态保护和环境改善的基础上,依托森林资源发展林业生态产业,带动贫困人口就业和增收,从而实现贫困地区经济社会可持续发展的减贫方式^[5]。林业生态扶贫在改善贫困地区生态状况、促进农民脱贫致富、构筑国家生态安全屏障等方面具有重要的现实意义^[6-8]。林业生态扶贫的本质是通过生态资本的积累和生态产品价值的实现,打通生态资本的价值循环,达到生态资源积累和生态经济增长的双重目的。一方面,生态资本具有自然垄断和公共产品属性,因此,生态资本的积累往往依靠国家力量,私人部门不愿提供或没有足够的生产能力提供;另一方面,部分生态产品具有私人产品属性,或者可以通过制度设计,使部分准公共产品私有化,因此,生态产品的价值实现可以主要依托市场力量,国家应减少干预。

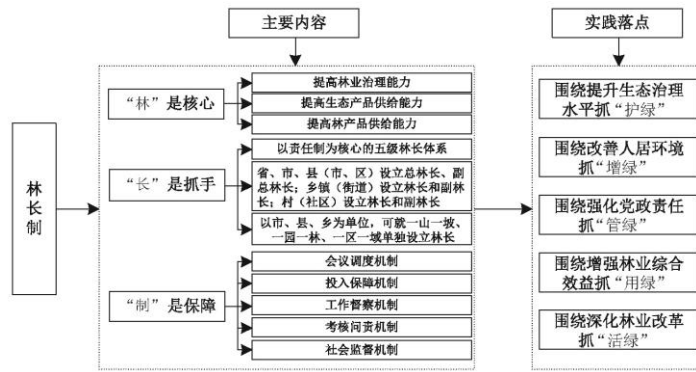


图 2 林长制改革的内涵释义

因此,林业生态扶贫可以有两种基本方式:一是国家以生态提供者身份,通过财政资金拨款的方式,雇佣产业工人(可以是造林合作社、园林公司或农民个人),购买造林、护林等服务,发放劳务工资,以积累森林生态资本;二是私人部门(农民合作社、林业企业或农户)以生态产品的生产、加工、经营、销售为途径,实现生态产品的市场价值并获取产业利润,以实现森林生态资本的增值价值。林长制改革,即以制度改革和创新的方式,推进国家生态文明建设,促进林业生态产品价值实现,打通“绿水青山”和“金山银山”的转化路径,在生态贫困地区一体化推进生态保护和经济发展,以达到减轻贫困、环境改善的目的。安徽省的林长制改革,以创新林业发展的体制机制,以丰富的内涵和科学的机制有力有效地推进了林业生态扶贫。林长制改革促进林业生态扶贫的内在机制如图 3 所示。

(1)紧扣“林”这个主题,明确促进林业生态扶贫的工作原则,这是促进林业生态扶贫的重要前提。安徽省林业发展面临的主要问题是资源总量不足、区域分布和内在结构失衡、科技支撑和基础设施薄弱、质量效益不高,促进林业生态扶贫需首先解决林业发展的难题,需要聚焦林业生态资源的短板,统筹推进“护绿”“增绿”“管绿”“用绿”“活绿”,促进森林资源高质量发展和高效率保护,增强森林生态系统的质量和稳定性,在此基础上促进林业生态扶贫,实现“绿水青山就是金山银山”。

(2)紧盯“长”这个关键,构建促进林业生态扶贫的五级林长制体系,这是促进林业生态扶贫的重要基础。林长制的核心是责任制,安徽省推行林长制改革,关键是构建以党政领导责任制为核心的省、市、县、乡、村五级林长制体系,即省、市、县(市、区)设立总林长,由党委、政府主要负责同志担任;设立副总林长,由党委、政府分管负责同志担任。乡镇(街道)设立林长和副林长,分别由党委、政府主要负责同志和分管负责同志担任。村(社区)设立林长和副林长,分别由村(社区)党组织书记和村(居)委会主任担任。

(3)紧抓“制”这个保障,建立促进林业生态扶贫的五大配套机制,这是促进林业生态扶贫的关键环节。安徽省针对公益林生态补偿标准偏低、林权融资难、林地经营权流转不畅、社会资本投入林业建设积极性不高、林区道路交通基础设施建设滞后等突出问题,出台 22 条针对性强、含金量高的政策措施,林业改革发展的政策环境进一步优化。同时,建立会议调度机制、投入保障机制、工作督察机制、考核问责机制和社会监督机制等配套机制,保障林长制改革有力有序推进。

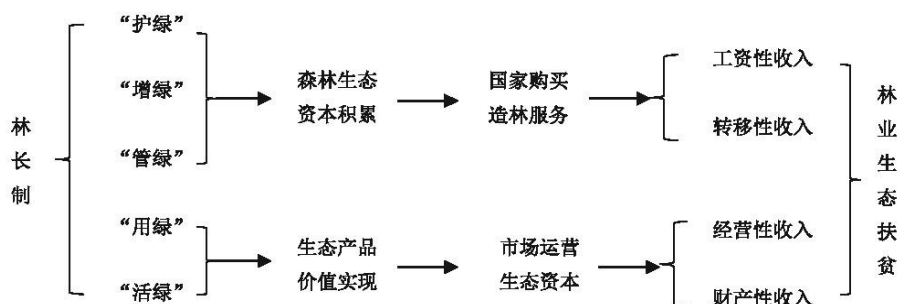


图 3 林长制促进林业生态扶贫的作用机制

(4) 紧贴“治”这个落点,明晰林长制促进林业生态扶贫的五大任务,这是促进林业生态扶贫的内生动力。推行林长制改革,根本落脚点就是以林长制促进“林长治”。安徽省围绕提升生态治理水平抓“护绿”,组织实施重要生态系统保护和修复工程;围绕改善人居环境抓“增绿”,大力实施高质量造林计划,深入开展森林城市、森林城镇、森林村庄、森林长廊创建活动;围绕强化党政责任抓“管绿”,以立法形式明确林长责任,切实把责任压实到人头、落实到林地;围绕增强林业综合效益抓“用绿”,加快推进林业供给侧结构性改革,积极发展观光林业、游憩休闲、健康养生等新型业态,推动林业一二三产融合发展;围绕深化林业改革抓“活绿”,创新林业治理体系,持续推进集体林地“三权分置”和“三变”改革,实现生态受保护、林业增效益、百姓得实惠。

2 生态文明视角下林长制改革促进生态扶贫的逻辑意蕴——以安徽省为例

生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分之一,生态文明是人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和^[9]。在资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的形势下,只有通过不断深化生态文明体制改革,将生态文明建设融入政治建设、经济建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程,开展一系列根本性、开创性、长远性工作,才能推动我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。

生态扶贫是精准扶贫十大工程之一,在我国的扶贫工作当中具有突出重要的地位,作为陆地生态系统的主体——森林,在生态扶贫当中承担着主体角色。林长制改革即是顺应当前改革发展需要,以制度建设促林业发展,以林业发展促进生态系统修复、促进生态环境改善、促进人民生产增收,达到生态保护和经济发展的双重目标。林长制改革促进生态扶贫的制度逻辑如图 4 所示。

(1) 突出精准抓“护绿”,建立生态护林员机制促增收,这是“一人就业、全家脱贫”的重要途径。安徽省通过推行林长制,全省按照“一林一员”网格化管理办法,印发《安徽省生态护林员选聘管理办法(试行)》,建立生态护林员巡护日志制度和动态管理机制。2019 年安徽省结合脱贫攻坚面向建档立卡贫困户选聘生态护林员在 2018 年的基础上增加了 5041 人,达到 20625 人,新增人员全部安排在 70 个扶贫任务县(市、区)。补助资金比 2018 年增加 7000 万元,达到 16500 万元,按总人数平均每人每年 8000 元。按照“县建、乡聘、站管、村用”的管理机制,强化对已上岗护林员管理,建立护林员培训管理、定期考核、资金管理使用、督查考察制度,提高护林能力和效率。

(2) 突出重点抓“管绿”,发挥经营主体作用带动增收,这是构建利益联结机制、实现发展收益共享的重要抓手。2018 年,安徽省全省各类林业经营主体达 18162 个,省级林业产业化龙头企业 707 家,国家林业重点龙头企业达到 26 家,年销售额达到 1239.45 亿元,拥有基地面积 498.21 万亩,带动农户 147.87 万户,提供就业岗位 50.29 万个。在林业脱贫攻坚中起到示范带动作用,尤其是大力培育林业新型经营主体,充分吸纳建档立卡贫困人口就近就业,让他们不出山区林区也能增收脱贫。

(3) 突出提质抓“增绿”,实施林业生态工程促增收,这是开展林业生态扶贫的基础性和主体性工程。安徽省认真践行“绿水青山就是金山银山”理念,结合林长制改革,在全省 70 个有扶贫开发任务县精准开展林业生态扶贫,在贫困地区精准实施长江防护林、林业血防、天然林保护等林业重点工程扶贫,巩固新一轮退耕还林成果。林业重点工程在建设任务和资金安排上将向贫困地区精准倾斜,优先安排给贫困村和贫困户。通过实施工程造林,实施专业合作社和新型经营主体造林,让贫困人口参与其中、实现增收。

(4) 突出增效抓“用绿”,发展绿色富民产业促增收,这是实现林业生态扶贫可持续有后劲的重要支撑。大力推进绿色产业减贫,通过发展林下经济、木本油料、森林旅游、特色林果等绿色富民产业带动贫困人口增收脱贫。坚持分类指导,着力推进油茶、薄壳山核桃产业发展。

(5) 突出改革抓“活绿”，推进林业金融服务促增收，这是实现林业生态扶贫不断创新走出一条绿色减贫新路的核心。2018年，安徽省委、省政府出台《关于推深做实林长制改革优化林业发展环境的意见》，发展改革、财政、国土、环保、住建、交通、林业等部门提出了相关配套措施，各地结合实际研究出台实施意见，打出了强有力的政策“组合拳”。为解决发展林业绿色产业融资难、融资贵问题，深入推进林业金融扶贫，积极协调省开发银行、农业发展银行、建设银行、邮储银行、农担公司等创新金融产品，鼓励引导银行业金融机构在贫困地区因地制宜开发适合当地林业经营的贷款品种，特别是与邮储银行合作开发的“皖林邮贷通”与省农担公司合作开发的“五绿兴林贷·劝耕贷”运行良好，取得了明显成效。鼓励社会资本投资者通过股份式、合作式、托管式、订单式等运作模式，与建档立卡贫困户建立紧密的利益联结机制，深度参与贫困地区森林旅游资源开发、生态康养体验、林区休闲服务等新产业、新业态。

3 推深做实林长制改革促进林业生态扶贫的创新路径

推深做实林长制改革的目标就是贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的理念，将脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，构建促进林农和现代林业发展有机衔接的现代林业治理体系和林业发展体系，创造良好的制度环境与政策环境，对接好、引导好、服务好市场化乃至全社会的力量。通过资源配置效率的不断提升，为提高林业全要素生产率提供有效抓手，消除林业生产要素自由流动的体制机制障碍。林业企业通过市场化的手段，通过技术创新、机制创新和理念创新成为保护环境、发展林业的动力引擎、修复生态的主力军和提升自然资源质量的执行主体。同时通过可持续的绿色减贫载体和利益共享及联结机制，让贫困林农通过发展现代林业、参与林业改革、开展林业生产，达到林业绿起来与富起来相结合、生态与生存相结合、产业与扶贫相结合，实现绿色减贫、绿色发展，进而实现乡村振兴、美丽中国。通过推深做实林长制改革促进林业生态扶贫，需要多措并举、综合施策，不断创新理念和路径，安徽省推深做实林长制改革促进林业生态扶贫的创新路径如表 2 所示。

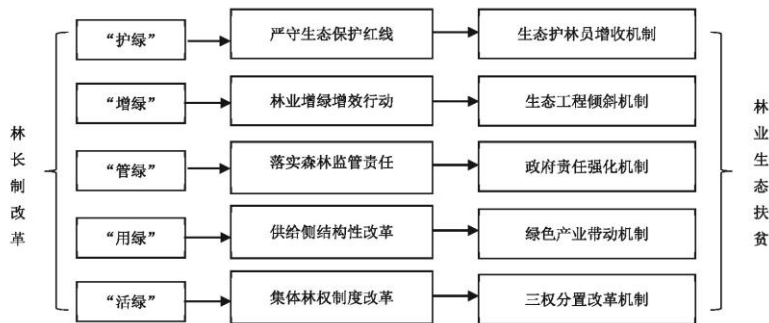


图 4 林长制改革促进生态扶贫的制度逻辑

表 2 安徽省推深做实林长制改革促进林业生态扶贫的路径创新方式

“护绿”	“增绿”	“管绿”	“用绿”	“活绿”
生态功能区林长;绿化社会化管理;创设督察长;护林员全覆盖;网格化管理	造林奖补制度;森林生态廊道;采煤沉陷治理;长江岸绿工程;矿山复绿	五级林长网络;林长提示单;林长问责机制;智慧林长平台;互联网+林长制	“金银林”扶贫;“三树一苗”特色产业;林业科技支撑;林业碳汇交易;国家森标产品	林木所有权证;设立林投公司;产学研合作;林权流转证制度;林地收储中心

3.1 树牢“两山”理念，在林业生态扶贫的精准度上下功夫

“两山”论高屋建瓴地阐明了经济发展与生态建设的辩证关系,贫困地区更要以此为指引,以护美绿水青山、做大金山银山的实际行动,奋力谱写出“绿水青山就是金山银山”的林业生态扶贫新篇章。建立林长制是推进生态文明建设的有力抓手,更是保护贫困地区生态环境的重要手段。安徽省明确全省贫困地区各级林长要将林业绿色减贫纳入林长制工作范畴,统筹协调解决生态扶贫、产业扶贫、项目扶贫中的重大问题。

3.2 注重问题导向,在林业生态扶贫的落脚点上下功夫

林业生态扶贫的落脚点是发展产业,通过生态资本转化为货币资本实现“惊险的一跃”,这是出发点更是落脚点。贫困地区林农应坚持问题导向,围绕提升绿水青山品质、共享金山银山成果,把发展林业经济与脱贫攻坚结合起来,大力发展林业产业,推动实现兴林富民。一是加快发展木本油料产业,在贫困地区因地制宜科学发展油茶、薄壳山核桃等木本油料产业;二是优化发展苗木花卉产业,支持贫困地区加快发展优势乡土树种和名、特、优、新树种苗木,重点通过优选、改良和引进等多种方式,大力培育满足城市绿化美化需求的优良观赏大苗和乡村植树造林苗木;三是大力发展特色经济林,大力实施贫困村“一村一品”产业推进行动,支持贫困村建立特色经济林基地,打造稳定脱贫新路径;四是持续发展林下经济;五是稳步发展森林旅游康养业,充分利用森林负氧离子含量高和富硒、富锌等有益微量元素的环境条件,积极发展森林旅游康养,发展“旅游+”“生态+”等模式,推进林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。

3.3 注重综合施策,在林业生态扶贫新机制上下功夫

推深做实林长制改革,最根本的是将“两山”理念内化于心、外化于行,探索建立践行“两山”理念的长效机制,坚持问题导向,勇于破解难题,做到综合施策,推动实现生态美、百姓富的有机统一。在实践中,应围绕破解“钱从哪里来”,推动资本进山入林;围绕破解“树要怎么砍”,提升森林经营质量和发展林业的效益;围绕破解“单家独户怎么办”,促进林农与现代林业有机衔接、发展适度规模经营;围绕破解“乡村如何振兴”,实现百姓富和生态美的有机统一。

3.4 注重统筹协调,在林业生态扶贫内生性上下功夫

内生性是林业生态扶贫的本质属性,推深做实林长制改革需要聚焦林业生态扶贫的内生性。统筹协调,以林业供给侧结构性改革为主线,促进互联网与林业产品深度融合,增强林产品供给能力,提升林业生态扶贫的内生性;坚持生态优先、生态规划、生态施工、生态涵养、生态加工、生态富民、生态生活的绿色发展理念,推进山水林田湖草综合治理,推动资源整合优化,整合林业资源;优化产业布局,创新经营模式,强化市场开拓,完善服务功能,以“精品带动、多点支撑、产业融合、宣传推介”为主攻方向,促进林业生态扶贫向产业化、品牌化、特色化方向发展,逐渐探索出内生动力强劲的绿色减贫新路。

参考文献:

- [1]沈晓旭. 基于政府职能社会化的林长制建设探讨[J]. 现代农业科技, 2017(15):148-149.
- [2]陈雅如. 林长制改革存在的问题与建议[J]. 林业经济, 2019(2):26-30.
- [3]黄巧龙, 曾京华, 游玲娜, 等. 限制开发背景下林业生态扶贫路径探析——以福建省欠发达山区为例[J]. 河北农业科学, 2019(3):18-23.
- [4]王国勇, 邢激. 我国精准扶贫工作机制问题探析[J]. 农村经济, 2015(9):46-50
- [5]张莉, 夏梦丽. 林业生态扶贫研究进展[J]. 世界林业研究, 2018(4):8-12.

[6]焦玉海,杨洁.保护生态与精准脱贫的双赢之策——林业推进精准扶贫精准脱贫综述[J].经济林研究,2017(2):2,233.

[7]彭斌,刘俊昌.民族地区绿色扶贫新的突破口——广西发展林下经济促农增收脱贫路径初探[J].学术论坛,2013(11):100-104,134.

[9]周生贤.走向生态文明新时代——学习习近平总书记关于生态文明建设的重要论述[J].中国生态文明,2013(17):17-19.