

对常州市钟楼区全面推行林长制的思考

黄文洁

(江苏省常州市自然资源和规划局钟楼分局,江苏 常州 213016)

摘要:全面推行林长制是维护我国山水林田湖生命共同体的有效和长久实施手段。常州钟楼区已全面推行林长制并制定了4项制度和空间方案,该文全面梳理了钟楼区推行林长制的目标、任务、组织体系、制度机制及考核机制等,重点工作为优化林地布局、开展国土绿化行动、加强森林资源管护、改善生态环境、聚焦重点工程、优化林业产业结构、建立多元化资金投入机制、推动政府职能社会化等。

关键词:林长制;三级林长制体系;林保规划;重点工作;钟楼区

中图分类号:F307.24

文献标志码:C

doi:10.3969/j.issn.1001-7380.2022.03.009

森林和草原作为自然生态系统主要组成部分,对维系国家生态系统平衡、生态安全和生态文明起到重要战略性推动作用^[1]。2020年7月《森林法》提出“地方人民政府要结合本地区域森林资源保护发展的实际需求,构建长久的林长制度”。同时,党的十九届五中全会提出“推行林长制”。因此,推行林长制是基于党中央、国务院要求建立的,是保护我国森林草地资源的有效和长久实施手段^[2]。林长制责任主体是地方党委、政府领导,担任林长,目标是建立属地负责、党政同责、部门协同、源头治理、全域覆盖的长效责任制体系。全面推行林长制,对提升林业治理能力、治理体系现代化、压实地方生态保护责任、实现林业事业健康发展、解决制约林业高质量发展瓶颈问题,具有重要现实意义。

常州钟楼区地处平原,区域内无丘陵,无天然林分,现存植被以乡村农田林网和村庄绿化以及城市绿化为主,林地草地湿地资源严重不足,林地增量发展难以为继。钟楼区有较多产生污染的企业,农村人居环境较差,河湖环境缺乏整治,绿地建设不足。区内生态资源不足,林地布局不合理。无自然保护区和生态保护区,林地资源匮乏。依据第2次、第3次国土调查数据,在过去的10 a中很多林地草地湿地园地大量流失,已变更为建设用地和耕地。林木种苗市场监管体系不健全,林木种质资源保存和良种苗木繁育管理现状混乱。林业专项资金投入渠道窄,经费落实困难。林业工作繁重,专职人员严重不足,缺乏专业队伍。专业护林员

制度未真正落实到位。

常州林长制自2021年开始部署,2022年全面推行。钟楼区地处中心城区,2021年11月颁布《关于全面推行林长制的意见》,2022年5月印发钟楼区林长制的会议制度、巡林制度、督察制度、信息报送和公开制度等,在市级林长制工作计划要求下,从实际出发制定了2022年钟楼区工作计划。

1 全面推行林长制

1.1 明确总体目标任务

2021年10月30日常州市钟楼区制定并印发《关于全面推行林长制的实施意见》。根据常州市“十四五”期间全面推行林长制主要指标(见表1),“十四五”期间,钟楼区全面实施林业增绿增效行动计划,拟完成造林绿化面积20 hm²,抚育森林134 hm²次(见表2)。钟楼区按照“明确目标,落实责任,长效监管,严格考核”的要求,建立健全林长制管理制度,强化林业生态资源管理,提升林业生态资源质量,提高科学利用水平,实现森林等资源“一增,二保,三防”目标,促进全区社会经济与生态环境协调发展。

1.2 构建组织体系

2021年11月底之前,钟楼区组建了由区、镇(街道)、村(社区)等构建的系统,明确了“责任明确、协调有序、监管严格、保护有力”的生态系统保护原则,为实现林业资源永续利用、建设更美丽更富裕更文明钟楼提供制度保障。

收稿日期:2022-04-03;修回日期:2022-04-29

作者简介:黄文洁(1980-),女,江苏常州人,硕士。主要从事林业资源管理和林业规划编制等方面的工作。

表 1 常州市“十四五”期间全面推行林长制主要指标

序号	指标名称	常州市	天宁区	钟楼区	新北区	武进区	金坛区	溧阳市	经开区
1	林木覆盖率/%	26.7	不低于省定市定标准	不低于省定市定标准	18.9	26.4	27.9	31.8	不低于省定市定标准
2	造林绿化面积/hm ²	3 333	47	20	200	934	1 000	1 067	67
3	森林抚育/hm ² 次	13 333	200	134	667	4 000	4 000	4 000	333
4	自然保护地面积占陆域国土面积比例/%	不低于 4.3	不低于省定市定标准	不低于省定市定标准	不低于省定市定标准	1.6	10.12	4.93	不低于省定市定标准
5	退化湿地修复/hm ²	333	不低于省定市定标准	不低于省定市定标准	20	100	100	100	13.3
6	自然湿地保护率/%	60	不低于省定市定标准	不低于省定市定标准	58	55	79	59	不低于省定市定标准
7	建设提升绿美村庄/个	120	5	5	12	30	30	30	8
8	主要林业有害生物成灾控制率/%	1.6 以下	0.5 以下	0.5 以下	0.8 以下	0.8 以下	1.5 以下	2.2 以下	0.5 以下
9	林业有害生物无公害防治率/%	88	88	88	88	88	88	88	88
10	森林火灾受害控制率/‰	0.3 以下	0.3 以下	0.3 以下	0.3 以下	0.3 以下	0.3 以下	0.3 以下	0.3 以下
11	古树名木挂牌保护率/%	98	98	98	98	98	98	98	98

(1)根据层级来设置林长制体系。区级单位设置总林长,由区委、区政府的领导兼任;设立副总林长,主要由区政府分管的副区长来兼任;镇(街道)级林长、村(社区)级林长由主要分管的同志担任。建立区、镇(街道)、村(社区)一共 3 个层级的林长制体系。

(2)构建区级林长制工作小组。为了能够高效辅助区级林长进行各项工作,确保有效地将森林资源保护工作落实和执行下去。在区级部门构建“钟楼区林长制工作领导小组”,组织架构见图 1。其小组组长主要由区委、区政府的领导担任,副组长是区政府的分管副区长来担任,同时区委办公室、区政府办公室的分管领导,司法局、财政局、民政局、人社局、农业农村局、应急局、统计局、公安分局等领导作为小组主要成员。镇(街道)、村(社区)落实好网格化管理。

表 2 钟楼区造林绿化及森林抚育任务分配情况

乡镇	造林绿化面积/hm ²	森林抚育/(hm ² 次)
邹区镇	16.67	120
新闻街道	1.00	4
北港街道	0.67	2.66
西林街道	1.00	4.00
五星街道	0.33	1.33
永红街道	0.33	1.33
荷花池街道	0	0
南大街街道	0	0
合计	20	133

1.3 健全制度机制

为林长制持续规范运行,构建了林长制制度体系。建立钟楼区林长制区级会议制度,以规范林长制工作议事程序,保障林长制工作有序开展;建立钟楼区林长巡林制度,以规范各级林长对其责任区域森林资源的巡查检查,督促指导做好林长制各项工作;建立钟楼区林长制区级督查制度,以强化林长制工作落实,掌握督促各乡镇林长制工作进展情况。

进一步完善和健全林长制具体工作实施内容,以确保各项制度规范,对相关信息予以透明化管理和公示,加强巡查制度的落实,编制合理可执行的考核评估方案。制作林长工作规范手册。设立常州市钟楼区林长公示牌,面向社会公众公布林长名单,林长的工作职责。

1.4 强调监督考核

构建责任明确、协调有序,制度健全,追责有力的林业资源营造、培育、监测和保护体系,实现森林资源保护从林业部门唱“独角戏”到党政各部门齐抓共管的“大合唱”。在林长制执行过程中,特别强调了督导考核机制,主要是上级林长对下一级林长监督和考核,将考核结果上报到上一级政府和党委部门,采取合适的方式对外通报,还要组织相关部门的领导对考核结果进行评价,评价报告作为领导干部任用、提拔、罢免的主要依据。针对领导干部不作为或是有损害生态环境的行为进行终身追责,

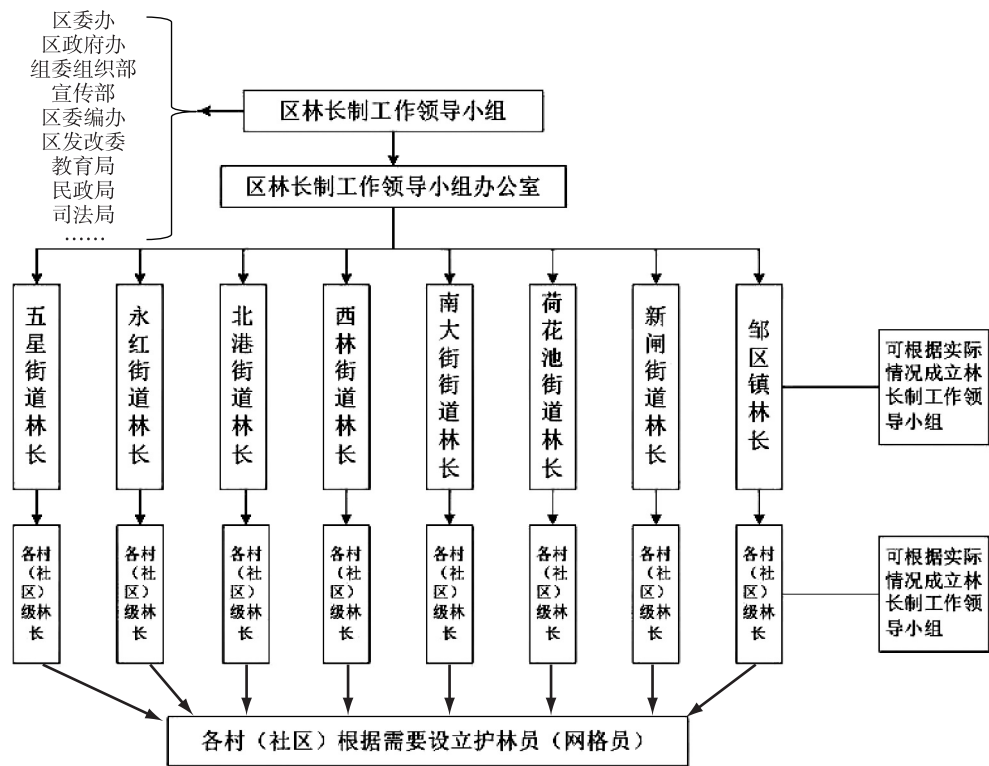


图 1 钟楼区林长制工作领导小组组织架构

根据相关规定进行处罚。

2 重点工作

2.1 优化林地空间布局

在钟楼区区域范围内对林地保护与利用做出总体安排和综合部署,结合 2020 年度国土变更调查的林地数据,紧密结合国土空间规划“三区三线”划定工作,按照“三上三下”的工作方式,明确各级林长管护的森林资源,全面开展钟楼区林地保护利用规划工作。

2.2 大力开展国土绿化行动

“十四五”期间,将进一步加强国土绿化美化和林业资源的保护与管理,利用一切可利用的空间科学开展国土绿化。

2.3 推进森林资源管护智能化

加强对森林资源保护的警示宣传教育,构建森林防火人人有责的保护意识和社会责任;对森林火源加强管控,让森林资源防火工作变成常态化,严格用火审批、林内巡护;继续推进森林防火基础设施建设,提升“人防”+“技防”监测和扑火能力。将林业存在的有害生物灾害列入到重点防治机制中,提升社会化防治力度,加强对林业有害生物进行防

控的管制能力;推进林业植物检疫关口前移,提高主管单位的监测水平,运用智能化管理模式,提高突发事件的处置能力。建立健全日常监管巡查制度,实行常态化、长效化、全覆盖动态监管。

2.4 改善生态环境

(1)加强山水林田湖草整体保护、综合治理。系统开展生态保护与修复工作,开展山水林田湖草生态空间保护专项行动,提高林木覆盖率、自然湿地保护率,从而改善区域生态环境,筑牢生态安全屏障。

(2)适度增加林地保有量和森林覆盖率。通过实现年度营造林生产指导性计划,确保每年适度增加新增营造林方案布局;通过林地面积增加来抵消二氧化碳排放,实现绿色低碳循环发展目标。

(3)提高公众对生态环境满意度。通过提高受污染耕地安全利用率,保障重点建设用地安全利用,提升固体废物减量化、资源化、无害化水平,优化单位地区生产总值重复用水率、能源消耗、碳排放强度等指标,提升生态环境质量指数。进一步组织农村人居环境整治提升专项行动,最终实现特色绿美乡村建设目标。

(4)加强生态绿城建设。开展生态绿城建设专

项行动,着力建设沿长江、沿运河、环太湖等干线绿廊,持续放大区域自然资源禀赋优势,打造美丽风景线,大力建设口袋公园,让更多市民出门见园,开窗见绿,提高群众见水亲绿空间。

(5)科学长效管理。通过年度林地、草地、湿地、生态综合监测评价和“一张图”年度更新工作,确保林地、草地、湿地、生态总量不减少;通过10 a 1次的土地资源调查和年度土地变更调查,为自然资源综合管理提供数据支撑。

2.5 聚焦重点工程

(1)推进生态绿城建设。加快京杭大运河、新孟河、皇粮浜、邹区湿地等重点河流区域两侧的环境综合整治,打造水利风景区,采取“增核—扩绿—连网”3大措施,推进实施京杭大运河十里玉兰长廊建设、新孟河生态廊道、皇粮浜湿地公园建设等一批优秀生态绿城工程项目。

(2)构建绿美村庄。对传统古村落等乡村复兴指明方向。殷杏泰融合发展试验区项目是钟楼区推进老城再兴的重要一步,将推进殷杏泰美丽宜居村庄建设,促进殷杏泰片区基础设施建设均衡化发展。在村庄环境综合整治过程中基本实现林地全覆盖,村民房前屋后、河湖水面加强景观绿化建设,制定景区整体发展理念,结合钟楼区林木种质资源的类型,利用本地林木优势树种,构建多样化的景观。

(3)组织林地草地、湿地、数据监测工作和编制国土空间造林绿化方案、省级公益林优化落界和新林地保护利用规划。依据原土地利用现状用地分类,全国第2次土地调查数据林地、草地、湿地含在农用地中,2020年全国第3次土地调查和土地变更调查数据中林地和园地没有分开,养殖坑塘、水田、沟渠等湿地类型包含在湿地中,在过去的10 a中很多林地草地湿地园地大量流失。面积8 hm²(含8 hm²)以上的湖泊湿地、沼泽湿地、人工湿地以及宽度10 m以上、长度5 km以上的河流湿地未纳入第3次国土调查范围。着力加强林地、草地、湿地监测,加快“一张图”年度更新工作。

2.6 优化林业产业结构

通过健全林木种苗市场监管体系,加强苗木特色镇、村建设和加强林木良种基地、种质资源库和

保障性苗圃管理,通过林木种苗和林下经济产业发展,实现林业产业转型。

2.7 建立多元化资金投入机制

设立好扶持专项资金,吸引社会资金注入。确保资金投入的高效性,构建多元化投入机制。加强项目经费和林长制工作经费审计监督,规范资金使用。制定和健全地方林长制资金管理制度,确保市场持续保持活力态势。

2.8 推动政府职能社会化

(1)建立新型林业社会化服务体系,整合管理资源,加强林业专业队伍建设,强化物资经费保障,提升林业管理与服务水平。

(2)结合各地森林资源特点,科学合理划分若干网格,明确管理边界,由村(社区)、镇(街道)到区网格全覆盖,实现网格化管理,推动森林资源保护责任措施落实落地。

(3)各级林长配备专职林长制网格员(社会化用工),有效助推当前林业行政职能的社会化。

3 展望与思考

未来钟楼区可有效利用京杭大运河、312国道、龙江路高架、江宜高速、腾龙路和新孟河2侧的省级公益林资源打造高品质、多功能的绿色开敞空间,进一步提升区域人居环境与绿色空间品质。钟楼区还应利用一般公益林资源,与青枫公园、荷园、西林公园和五星公园等市级区级公园绿地相结合,利用零星公益林资源打造5 min步行可达的市民广场、街头绿地、游园、口袋公园等民生幸福工程。进一步落实慢行体系规划、海绵城市专项规划、钟楼区生态文明建设实施方案。只有以人民为中心、积极探索绿地功能复合、营建新型活力绿色空间,钟楼区全面推进林长制才能进一步提升绿色空间环境品质,打造人与自然和谐共生的现代化钟楼。

参考文献:

- [1] 曾凡银.以林长制构建林业生态发展长效机制[J].江淮论坛,2019(6):62-67.
- [2] 杨朝霞.中国环境立法50年:从环境法1.0到3.0的代际进化[J].北京理工大学学报(社会科学版),2022,24(3):88-107.
- [3] 廖勇,彭承霞,张芙蓉.南岸区林长制试点工作探索与思考[J].现代园艺,2020,43(12):205-206.