

# 安政通报

第六十七期

安康市人民政府办公室

2011年8月10日

---

## 邹顺生副市长在全市天然林资源保护 工作会议上的讲话

(2011年8月8日)

在天然林资源保护工程一期建设任务顺利完成、二期工程全面启动的关键时刻，市政府决定召开这次全市天然林资源保护工作会议，主要任务是：认真总结天保工程一期建设的经验，安排部署天保二期工程建设，推动天保工程的有效实施，加快建设。刚才，市政府与各县区政府签订了天保工程二期建设责任书；本增局长对全市天保工程一期建设工作进行了全面总结，对实施天保工程二期建设进行了工作部署，并对林业工作进行了具体安排，思路清晰，目标明确，措施到位，我完全同意。自市政府4月下旬调整分工以来，围绕全市“三农”工作，我正在边熟悉情况、边开展工作。最近一段时间，我与林业部门和相关方面集中开展了一系列座谈调研，借此机会，我想就全市林业发展的总体思路谈一些想法，并对实施天保二期工程作以强调。

## 一、坚持生态立市战略，加快林业发展

**（一）坚持生态立市战略是贯彻国家发展战略的必然要求。**林业既是一项十分重要的公益事业，又是一项十分重要的基础产业，也是一项十分重要的文化载体。具有巨大的生态功能、经济功能和社会文明功能。在林业生态体系中，森林是地球的肺，湿地是地球的肾，生物多样性则为保持自然界生态平衡发挥着重要的支撑作用。不仅如此，林业还承担着保障林产品供给、弘扬生态文化的重要职责，林业对经济、发展、增收发挥着重要的先导作用。贯彻科学发展观的要求，以党的十七大将生态建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列为五大建设为标志，建设生态文明已提升为国家宏观战略。

2010年12月，国务院发布了国家主体功能区规划，目的是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。按照规划内容，我市被规划在秦巴生物多样性生态功能区。国家给予我们区域的生态功能定位是减少林木采伐，恢复森林植被，保护生物物种。同时，我市是南水北调中线工程的重要水源地，丹江口引水枢纽的60%的水量出自我市。坚持生态发展战略，大力实施林业建设和保护工程，关系着科学发展观的落实，关系着国家发展的大局，关系着子孙后代的福祉。我们应当从国家战略的层面对加快林业发展加以认识和理解。

**（二）坚持生态立市战略是实施安康发展战略的重要内容。**在谋划全市十二五发展大局中，市委、市政府把生态建设作为推动全市经济社会发展着力提升的三大基础保障能力之一，把新型

工业、现代农业、生态旅游作为全市发展的三大任务，把清洁能源、富硒食品、生物医药、安康丝绸、生态旅游确定为着力做大做强的六大主导产业，从三大建设、到三大任务、再到六大主导产业，林业承担着为新型工业提供强大资源基础，为生态旅游提供发展载体，为现代农业提供广阔空间的重要责任，林业在全市发展大局中的基础性、先导性、战略性作用是显而易见的。

创建国家级卫生城市和园林城市是市委、市政府为改善人居环境，完善城市功能，打造城市品牌做出的又一重大战略部署。新双创、新高度，对于林业建设提出了新要求，以城镇周边绿化、千里绿色长廊建设为重点，大力实施身边增绿工程，彰显安康生态优势，努力使安康的天更蓝、水更清、山更绿、环境更优美，人民群众的生活质量和幸福指数不断提高。坚持生态立市战略，大力实施林业建设和保护工程，关系着我市跨越发展目标的顺利实现，关系着我市最显著比较优势和经济社会发展的战略本钱，关系着农业、农民、农村的切实利益和长远利益。我们应当从全市发展战略的高度对加快林业发展加以认识和理解。

**(三) 坚持生态立市要走“生态建设产业化、产业建设基地化”道路。**依托天保工程、退耕还林等林业重点建设项目，经过十多年的不懈努力，全市的森林覆盖率由 50.2% 提高到了现在的 59.9%，增加了 9.7 个百分点，实现了森林资源由过度消耗向恢复性增长转变，生态状况持续恶化的势头得到遏制，开始向整体良好的方向逐步转变。在工作实践中，从瀛湖绿化到汉江绿化，再到城市周边绿化、千里绿色长廊建设，我市探索了一系列的成功经验和做法，形成了一批林业品牌项目。十年艰辛努力，经验弥足珍贵，巩固十年林业建设成果是我们的首要任务、第一责任。必须坚定生态立市战略，毫不动摇地一手抓保护、一手抓利用，

一手抓生态建设、一手抓产业建设，一手抓资源增长、一手抓群众增收，实现生态与产业的两统一，相促进。

在新形势下，巩固和发展林业建设，首要的还是解放思想，更新观念。要以发展现代林业，建设生态文明，促进科学发展为主题，以建设完善的林业生态体系和发达的林业产业体系为基本任务，拓展林业的多种功能，扩张林业资源总量，提升林业体系的质量、素质、效益，深化改革，扩大开放，创新林业发展路子。要正确认识生态与产业的关系、保护与利用的关系、产业与基地的关系、数量与质量的关系、生产与市场的关系、产量与效益的关系，走“生态建设产业化、产业建设基地化”的路子。依托项目建设，结合区域规划，确定发展重点，把生态建设与与农民增收相结合，实现生态建设与产业发展相互促进，生态建设与林农增收互利共赢。

今后十年全市林业发展的目标可以考虑定位在：“覆盖增五，收入翻番”，到2020年，全市的森林覆盖率增加5个百分点，达到64.9%；农民人均林业收入翻两番多，达到3000元。以覆盖增五，收入翻两番为总目标，全市林业发展应本着：主攻兼用，效益双赢，兴林富民的基本原则，分类指导、突出重点，坚持区域化布局，集约化发展，产业化经营。中高山区以封山育林、飞播造林和天保工程荒山造林为依托，着力实施护林造林，主攻干果、生漆、木本药材、林下经济；中低山区以退耕还林、长防林工程、汉江绿化和天保工程人工造林为依托，组织开展工程造林，主攻茶叶、桑树、板栗等经济林；城镇及社区、村庄周边以千里绿色长廊建设、汉江绿化建设、领导示范点、部门帮扶点为依托，突出建设生态景观林，改善人居环境。

## 二、转变林业发展方式，加快发展现代林业

新形势、新要求，实现兴林富民的目标任务十分艰巨，必须加快转变林业发展方式，走现代林业发展之路。发展现代林业就是运用现代经营理念、现代科学技术、现代物质装备、现代管理方法对传统林业进行现代改造，实现产加销、贸工农一体化，从而提高林业发展的质量、效益。加快发展现代林业，是落实科学发展观的基本要求，是林业发展到现阶段的必然选择，应当成为今后一个时期全市林业工作的主题。这就要求我们要树立现代林业理念，落实现代林业要求，建立现代林业机制。结合安康实际，走出一条依托项目建设，培育特色资源，吸引优良资本，打造知名品牌，发展优势产业的现代林业发展之路，积极推进造林标准化、经营集约化、产品系列化、产业一体化。着眼长远，立足当前，发展现代林业，要从以下五个环节入手：

**（一）提高质量，主攻“四率”。**质量是现代林业的生命。要坚持以林业标准化建设为抓手，严格苗木质量标准，严格整地质量标准，严格造林及管理标准，实现高标准造林、规范化管理，最终以提高林地产出率、资源利用率、劳动生产率和市场占有率来衡量项目的建设效果。

**（二）规模集约，业主林业。**发展现代林业必须走规模集约、特色效益之路，其核心是围绕主导产业，培育强村大户，实施板块推进，依靠科技增效。“不造无主林”，是因为无主林管理落不实，投入跟不上，成效没保障；发展现代林业，要更加注重主体培育，必须先从拥有优良资本、舍得进行投入的规模经营主体抓起，招大引强，让资金、技术、林地资源和政策支持互相结合，实现效益最大化。各县区在继续推进“万千百”经济林示范基地中，要倾斜扶持龙头企业和规模大户，招大引强，扶优扶强，发挥示范带头作用。

**（三）系列开发，复合业态。**这是延长产业链条、拓展就业岗位、增加综合产值的有效方式，也是改变出售低端原料状况、提高产品附加效益的必然选择。要注重拓展林业的多种功能，满足社会的多样化需求，推进林业产业一、三相融，接二联三，实现复合林业的业态和资源的综合利用，系列开发。

**（四）项目捆绑，基础配套。**着力解决林业发展的资金缺口，按照“项目捆绑，资金集中，统一使用，渠道不乱，各计其功”的原则，集中各类涉林资金，全面实施山、水、田、林、路配套建设，支持重点区域造林绿化，扶持龙头企业发展。既兼顾效益与公平的统一，让广大农民从中得到实惠，又充分发挥了财政资金“四两拨千斤”的作用，利于形成各类业主、金融机构多元化投入现代林业的格局。

**（五）改革开放、激活要素。**要深化集体林权制度改革，加快林业资源资本化、资本要素化的进程，按照“依法、自愿、有偿”的原则，鼓励农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式，稳步推进农村林地承包经营权向强村大户、龙头企业等规模经营主体流转，促进人力、技术、资金等生产要素向林业发展聚集配置，提升林业发展规模经营效益。

三、充分肯定天保一期工程成绩，扎实推进天保二期工程建设

1998年长江、松花江、嫩江等流域发生特大洪灾后，党中央、国务院果断决定对天然林资源实行严格的保护，在长江上游、黄河上中游及东北等地区全面停止天然林商品性采伐，坚定不移地实施天然林保护工程，这是我国全面加强生态保护建设的标志性工程，也是林业发展从以木材生产为主向以生态建设为主转变的历史性举措。我市坚定不移地执行国家天保工程政策，全面停止

了天然林商品性采伐，大幅度地调减森林采伐限额指标，大力实施造林工程，经过十多年的不懈努力，顺利完成了天保工程一期建设任务，实现了全市森林资源由过度消耗向恢复性增长转变，工程生态效益、社会效益、经济效益十分显著，为发展现代林业、建设生态文明、推动科学发展做出了重大贡献。

根据国家生态安全建设需要，去年 12 月 29 日国务院常务会议通过了实施天保二期工程的方案。天保二期工程更加关注西部经济发展，取消了西部地区难以落实的地方配套资金；更加关注民生，大幅度提高了森林管护以及基本养老统筹、基本医疗、失业、工伤、生育 5 项社会保险补助标准；更加关注资源培育，着力解决天然次生林、人工林分生长过密，中幼龄树生长受阻造成的林木生长缓慢、生长被抑制、生态功能低下等问题；更加关注扩大就业，二期工程不再安排国有职工一次性安置，而是通过继续实施公益林建设、森林管护，以及新增中幼林抚育、后备资源培育等建设任务增加就业岗位；更加关注农民利益，天保一期工程对集体林没有经济补偿，很多农民对此意见很大，而二期则对国家级公益林和地方公益林给予了不同程度的补偿；更加体现实事求是，二期工程改变了一期投入标准一定 11 年不变的静态资金预算控制，而是根据社会工资增长、物价变化等因素对投入标准进行动态管理。各级各有关部门要认真研读天保二期工程政策，全面准确把握政策的关键和要害，加强领导，强化保护，提高质量，确保天保二期工程顺利推进。

**(一)尽职尽责抓保护。**天保工程，“保”字为先。做好森林资源保护是加强全市生态建设最经济、最有效的途径。一是关键在“禁”。继续严格执行禁止天然林商品性采伐的政策，加大森林资源管理的检查监督力度，坚决杜绝超限额采伐，依法打击乱砍滥伐、非

法侵占林地的行为，加强木材运输管理，严厉打击非法木材流通，把每一棵该保的林木坚决保住、把每一寸该守的林地坚决守住。同时，我们必须在严格禁止天然林商品性采伐的前提下，允许和鼓励对其他森林资源进行合理利用，让林业经营者得到实惠，凝聚全社会力量积极参与林业建设。二是关键在“人”。对于国有林场职工，要认真履行属地化社会保障责任，全面落实基本养老、基本医疗等“五项”社会保险政策，将林业职工纳入地方社会保险保障范围，实现应保尽保；要加强林区基础设施建设，将林区道路、供水、供电、通信、住房等基础设施建设纳入各级政府经济社会发展规划和相关行业发展规划并加快实施，全面改善林场职工生产生活条件，确保广大林业干部职工安居乐业。对于集体林管护人员，要实行动态管理，严格考核，严明奖惩；要积极推进集体林权制度配套改革，充分调动广大林农和社会各方面的造林、营林、护林积极性。三是关键在“管”。要进一步建立健全森林管护责任制，完善管护办法，创新管护模式，落实管护责任，确保管到位、管的住、管的好；要认真做好森林防火和病虫害防治工作，加强防控体系和能力建设，切实减少灾害损失。

**（二）保质保量搞造林。**一要加快编制天保二期工程实施方案。各县区要按要求完成方案编制工作，用规划指引天保工程顺利推进。二要大力发展兼用林。要根据主导产业发展的需要，积极引导群众发展生态经济兼用林，通过经济利益调动林农的生产经营积极性。三要强化工程管理。科学严格的工程管理是工程建设顺利推进的根本保障。各级林业主管部门要切实担负起工程管理的职责，完善管理制度，创新管理手段，提升管理水平。要认真落实工程法人责任制、招投标制、工程监理制、合同制，确保



工程建设的质量和效益。要严格项目资金管理，坚决杜绝挤占挪用和套取工程资金行为发生。

**（三）加强领导促落实。**一要强化责任落实。天保二期工程继续实行目标、任务、资金、责任“四到县”考核责任制，继续实行行政首长负责制，各级政府对本地区天保工程负总责，政府主要领导是工程建设的第一责任人，分管领导是工程建设的具体责任人。各县区政府要建立健全工程建设领导小组，负责工程建设的统一协调和组织实施；要尽快完善工程建设管理机构，做到机构、人员和工作经费三落实。二要强化部门协作。天然林保护工作是一项系统工程，各级相关部门要增强大局意识，各司其职，齐心协力、协同作战。三要强化政策宣传。二期工程政策与一期相比，有一定程度调整，特别是对天然林资源由单纯保护调整为保育结合，鼓励开展中幼林抚育、森林改造培育，容易引起社会各界误解，甚至会产生负面影响。各地要充分利用广播、电视、报刊、网络等各种媒体，开展多形式、多层次、全方位的二期工程政策宣传，将政策讲清、讲透，以正确的宣传和正面的报道引导社会舆论，为天保工程二期顺利推进创造良好的舆论氛围和社会环境。

#### 四、迅速行动，尽快掀起“七八九”林业会战高潮

当前，正值“七八九”林业会战的关键时期，要把握有利时机迅速掀起林业会战高潮，确保今年目标任务按期完成，为明年奠定良好基础。

**（一）突出会战重点。**今年省委、省政府下达我市造林绿化责任考核的指标是 50 万亩，市委、市政府已将任务分解落实到县区，上半年已经完成 26.7 万亩，其中人工造林 14.7 万亩、飞播造林 12 万亩，占目标任务的 66.8%，尚有 23.3 万亩造林绿化任务没有完成，务必在下半年要完成。各县区必须突出汉江绿化、

中心城市周边造林绿化、领导抓点、千里绿色长廊建设等会战重点，迅速对各自的林业会战工作进行安排部署，保质保量地按期完成会战整地任务，为全面完成各项造林任务奠定基础。这里我特别要强调的是今年 8743 亩的城区周边造林（其中市直 473 亩、区属 8270 亩）任务必须高质量完成，因为这是三年后创建国家级卫生城市和园林城市验收考核的重要内容，而基于林木生长的自然规律，三年后能否郁闭成林首要条件是今明两年能否及早栽植并确保成活。去年以前安排在中心城区周边帮扶造林绿化的 102 个单位，要抓好抚育管护，巩固造林绿化成果，确保按期达标。

**（二）严把工程质量。**工程质量是造林绿化的生命。各级林业部门必须坚持工程标准，注重建设质量，严把“坑、苗、水、土、管”五个关键环节，做到挖坑不合格不准填土、熟土回填不合格不予调苗、苗木质量不合格不准栽植、栽植不合格不予验收，并大力推广节水抗旱造林技术，确保高标准、高质量完成好“七八九”整地会战和秋冬造林任务。承担中心城区和县城周边帮扶绿化的单位要坚持标准，自觉把好每道工序，做到标准不降低，工序不简化，确保建设质量，达到造一块成一块，绿化一片富民一方。各县区在迅速行动抓好会战整地、抚育管护的同时，要加强现有苗木经营管理，力争多出苗、出好苗；对于汉江绿化及市区、县城周边造林绿化所需的大苗、经济林苗木，要及早落实苗源，签订供苗合同，确保秋季造林绿化工作顺利推进。

**（三）强化管护措施。**造林地抚育管护是工程建设的关键所在，关系成果巩固和工作成败。各级政府和林业部门务必要把抚育管理、成果巩固放在与工程造林同等重要的地位同步考虑、同步安排、同步检查，推动各管护责任主体抓好抗旱保苗、抚育管

护和查漏补缺、施肥刷白工作，巩固建设成果，促进工程造林早成林、早郁闭、早投产、早见益。

**（四）加强督促检查。**各级林业部门在整地造林和抚育管护会战期间要组织精干力量，深入会战现场，巡回检查指导，督促工作落实，及时纠正问题，推动会战健康开展；要建立旬报和定期通报制度，并在新闻媒体上予以通报，推动林业会战掀起热潮。市上将组成督查组于8月下旬至9月上旬对各县区整地挖坑情况进行督查，督查结果将作为县区年度造林绿化责任目标考核的重要依据。

同志们，今天恰逢立秋日。对广大农村和农业战线而言，秋季不仅是收获丰收果实的季节，更是播种明年希望的关键。来年之计在于秋。希望大家，着眼长远，立足当前，以实施天保护二期工程为切入，解放思想，更新观念，务实工作，切实转变林业发展方式，加快发展现代林业，推进全市林业又好又快发展，为建设生态、富裕、文明、和谐新安康做出林业方面应有的重要贡献。

---

主送：各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构。

抄送：市委办公室，市纪委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

---

共印 60 份