

10年监测,寄给祖国的“数据明信片”

——林业重点工程社会经济效益监测十年回顾

(上接 A1 版)

为解决重点地区土地退化和水土流失问题,2000年启动了退耕还林工程,以粮代赈,退耕还林(草)。监测显示:1999年到2012年,100个退耕还林工程样本县累计完成退耕还林304.71万公顷,占全国任务的10%左右。截至2012年底,样本县退耕还林原补助、二期补助以及补助到期面积比例分别为19.42%、70.44%和10.14%。自2008年完善退耕还林政策实施以来,样本县累计完成基本农田改造29.99万公顷,占样本县耕地面积的5.61%,发展油茶、果业、中药材等后续产业30.73万公顷。在退耕还林工程的带动下,与退耕前相比,样本县木材产量增长62.23%,干鲜果品产量增长158.26%。

为减轻京津及周边地区风沙危害,改善生态环境状况,国家2002年正式启动了京津风沙源治理工程,二期工程实施范围扩大到6个省(区、市)的138个县(旗),林业建设内容新增工程固沙措施。监测结果显示,2000年到2012年,21个监测样本县累计完成荒山荒(沙)地造林221.28万公顷,退耕还林91.13万公顷。2012年,工程区新造林保存幼林面积214.2万公顷,森林覆盖率提高6.45个百分点。样本县扬尘次数、扬尘日数和形成沙尘天气日数分别减少37.89%、35.21%和43.88%。

为拯救国家重点保护的野生动植物,扩大、完善和新建一批国家级自然保护区、禁猎区和种源基地及珍稀植物培育基地,恢复和发展珍稀物种资源,国家2001年12月正式启动了野生动植物保护及自然保护区建设工程。监测结果显示,2001年到2012年,40个样本保护区完成保护站、野生动物救护站等602处,科研宣教用房7.78万平方米,栖息地改良3.25万公顷等建设任务。工程建设10多年来,40个样本保护区野生动植物种类有所增加,种群规模扩大,有16个保护区新发现野生动植物物种(野生动物增加14种,野生植物增加21种)。

因此,天保一期工程曾被誉为“救命工程”,退耕还林工程被称为“惠民工程”。监测结果显示,到2012年,在44个天保样本县和37个森工企业的313.5亿元工程投资中,78.2%用于社会保险等专项补助,成为林业职工收入的重要来源。退耕监测农户户均累计获退耕补助2.04万元,退耕监测农户贫困发生率从退耕前1998年的36.14%下降到2011年的6.56%。

林业重点工程通过安排公益林建设等建设任务,以及通过发展林下经济等特色产品,直接和间接拉动了工程区社会就业,逐步解决了天然林禁伐、木材产量调减后的富余职工安置和退耕还林后农村富余劳动力问题,维护了工程区的社会稳定。监测显示,天保工程实施至今,样本县森林管护平均每年解决1.76万人的就业问题;京津样本县人造林平均每年可提供11.06万个就业岗位;保护区工程实施以来,40个样本保护区年均吸纳社会就业0.72万人。

重点生态工程将资源、能源节约利用作为建设目标之一,既有力地巩固了工程建设成果,也加速了新能源在农村推广利用。监测显示,天保监测县2012年薪材和农民自采材消耗森林蓄积量比1998年分别下降62.75%和42.6%。

建立健全社会保障体系是天保一期工程政策的重要内容,并在工程二期规划中不断加强和完善,成为巩固工程生态建设成果的有力保障。农村社会保障建设虽然在退耕政策之外,其普惠的保障作用有利于杜绝因贫复耕现象的发生。监测显示,天保工程实施后,林业职工社会保险正式纳入社会保险统筹,2006年纳入工程资金补助范围。到2012年,天保监测县和天保监测企业累计发放社会保险补助59.04亿元。

林业重点工程实施,结束了东北重点国有林区“独木支撑”的发展模式,也结束了广大农村“广种薄收”、“过度放牧”的发展模式,在较低的发展水平下开始了偏远落后地区的产业结构调整。监测显示,2000年到2012年,退耕监测县耕地面积减少1.15%,林地和牧草地面积增加15.72%,与退耕前相比,样本县农户林地面积增长7倍多。21个京津样本县(旗)耕地面积下降6.27%。天保工程实施以来,天保监测企业经济林和林下经济产值比重从1998年的10.2%上升到2012年的31.31%。同时,工程区新兴产业快速发展,2012年,保护区中药材种植、林产品采集产值分别比2000年增长7.9倍和3.3倍。

林业重点工程通过改变不合理的土地利用方式,增加了森林覆盖率,有力地逆转了我国生态恶化的趋势。监测发现,2012年,121个退耕和京津工程监测样本县(旗)水土流失面积1429.59万公顷,比2000年下降25.94%;农作物受灾面积247.88万公顷,比2000年下降21.15%。

林业重点工程实施区与我国集中连片特殊困难地区高度重合,减轻贫困是生态建设工程面临的重大难题。10多年来,工程建设不仅有效地保护和恢复了森林资源,增加了农户和林业职工的家庭收入,工程区短期内便摆脱生态破坏与贫困加剧相互交织的陷阱,为区域社会发展奠定长期资源环境基础。正

建设,森林面积增加了,生态环境改善了,农民致富增收了。那么,是什么支撑能让我们我国林业10年有如此大的嬗变?那必定是制度、机制的给力和“私人定制”的发展方式。

在规划、资金和组织上为工程建设提供机制保障是林业重点工程成功实施的根本动因。天保、退耕、京津等林业重点工程分别纳入“十五”、“十一五”和“十二五”国民经济和社会发展规划,使林业生态建设上升为“国家行动”。国家从重点工程建设伊始就确定了以公共财政为主的工程投入机制,成为工程顺利实施的资金保障。从2000年到2012年,240个监测样本县(企业、保护区)的工程投资增长6.38倍。

天保工程,从一期采取一系列强硬的行政手段,到二期加大了公益林补偿等经济措施的应用;退耕还林,从主要强调“种上树”,到巩固建设成果“管好树”。回顾天保工程一期、二期政策和退耕还林工程原政策和完善退耕还林政策,可以发现,10多年来,以改善民生为突出特征,我国林业生态建设的目标、内容、方式等都发生了明显变化。建设目标从生态优先转向生态与民生并重;森林保护与恢复方式从单纯保护和恢复向保护和培育并举转变,从粗放经营向可持续经营转变;政策措施从行政手段为主向更多利用经济激励转变;从人口与资源保护的对立到人口与资源、生态的协调发展。

产权界定和改革是林业重点工程建设的有力制度保障。天保工程一期实行谁造林、谁经营、谁管护、谁受益,对国有林管护,根据立地条件的不同实行专业队管护和个体承包,实行责、权、利挂钩的管护经营责任制,对集体林管护,根据群众意愿分别实行个人管护或由群众个人承包或当地村、组统一组织管护;退耕还林工程在确定土地所有权和使用权的基础上,确保退耕农户享有在退耕土地和荒山荒地上种植的林木所有权。监测发现,从2007年至2012年,退耕监测农户林地持续增长,户均林地面积从2007年的18.68亩增加到2012年的30.24亩,其中,集体林权制度改革对退耕监测户林地面积增长的贡献为43.2%。

国家出资进行林业生态建设是各项林业工程建设的共同特点,工程资金从总体上具有生态补偿的性质。为提高公共财政投资效率,各工程制定和实施了各具特色的资金使用和生态补偿机制,退耕补助、生态移民、天保职工4项保险补助、森林抚育补贴等生态补偿形式逐步推出和完善,构成具有中国特色的林业生态补偿体系。天保工程投资分为放弃天然林采伐的生态补偿和公益林建设的投资两部分,在工程一期,主要是按工程投资来实施,在工程二期,由于增加了森林抚育、公益林补偿等内容,补偿对象更明确,工程资金生态补偿的含量更高;退耕还林(京津)工程的退耕补助资金从一开始就按生态补偿的机制设计,补助资金直接到户的财政资金直通车政策,使退耕还林工程在启动伊始就成功地避免了资金截留、转移等公共财政资金使用不当的问题,成为落实这项惠民工程的制度保证。

规范的工程管理是林业生态工程健康实施的重要组织保障。林业生态建设工程实施以来,工程管理机制在不断创新。天保工程以“四到省”核查为抓手,京津风沙源治理工程实行任务、目标、责任、钱、粮“五到省”责任制,明确了工程建设的任务与责任,退耕还林工程建立了检查验收、执法监察和社会监督“三结合”的监督体系,接受全社会的监督。同时,逐步建立资源、生态、社会经济等各种监测、评估渠道,形成有效政策反馈机制,确保工程按既定目标实施。而且,《天保工程“四到省”考核办法》、《退耕还林条例》、《全国野生动植物保护与自然保护区建设“十二五”发展规划》等政策性文件的相继出台,更是不断完善了工程管理的规章制度。

“数据明信片”从这里寄出

- 天然林资源保护**
监测范围:14省(区、市)、87个县(旗、森工企业)
监测样本:37个森工企业,79个样本林场,50个样本县,91个样本村;累计收集数据84万余个
- 退耕还林还草**
监测范围:21个省,100个县
监测样本:100个样本县,119个样本村,1165个样本户,累计收集数据371万个
- 京津风沙源治理**
监测范围:3省(区)21个县(旗)
监测样本:400个样本农户,累计收集数据87万个
- 野生动植物保护及自然保护区建设**
监测范围:27省(区、市)
监测样本:40个样本保护区,69个样本村,累计收集数据20万个

因此,天保一期工程曾被誉为“救命工程”,退耕还林工程被称为“惠民工程”。监测结果显示,到2012年,在44个天保样本县和37个森工企业的313.5亿元工程投资中,78.2%用于社会保险等专项补助,成为林业职工收入的重要来源。退耕监测农户户均累计获退耕补助2.04万元,退耕监测农户贫困发生率从退耕前1998年的36.14%下降到2011年的6.56%。

重点生态工程将资源、能源节约利用作为建设目标之一,既有力地巩固了工程建设成果,也加速了新能源在农村推广利用。监测显示,天保监测县2012年薪材和农民自采材消耗森林蓄积量比1998年分别下降62.75%和42.6%。

建立健全社会保障体系是天保一期工程政策的重要内容,并在工程二期规划中不断加强和完善,成为巩固工程生态建设成果的有力保障。农村社会保障建设虽然在退耕政策之外,其普惠的保障作用有利于杜绝因贫复耕现象的发生。监测显示,天保工程实施后,林业职工社会保险正式纳入社会保险统筹,2006年纳入工程资金补助范围。到2012年,天保监测县和天保监测企业累计发放社会保险补助59.04亿元。

林业重点工程实施,结束了东北重点国有林区“独木支撑”的发展模式,也结束了广大农村“广种薄收”、“过度放牧”的发展模式,在较低的发展水平下开始了偏远落后地区的产业结构调整。监测显示,2000年到2012年,退耕监测县耕地面积减少1.15%,林地和牧草地面积增加15.72%,与退耕前相比,样本县农户林地面积增长7倍多。21个京津样本县(旗)耕地面积下降6.27%。天保工程实施以来,天保监测企业经济林和林下经济产值比重从1998年的10.2%上升到2012年的31.31%。同时,工程区新兴产业快速发展,2012年,保护区中药材种植、林产品采集产值分别比2000年增长7.9倍和3.3倍。

林业重点工程通过改变不合理的土地利用方式,增加了森林覆盖率,有力地逆转了我国生态恶化的趋势。监测发现,2012年,121个退耕和京津工程监测样本县(旗)水土流失面积1429.59万公顷,比2000年下降25.94%;农作物受灾面积247.88万公顷,比2000年下降21.15%。

林业重点工程实施区与我国集中连片特殊困难地区高度重合,减轻贫困是生态建设工程面临的重大难题。10多年来,工程建设不仅有效地保护和恢复了森林资源,增加了农户和林业职工的家庭收入,工程区短期内便摆脱生态破坏与贫困加剧相互交织的陷阱,为区域社会发展奠定长期资源环境基础。正

见证林业生态建设政策完善和机制创新

10年监测数据显示,通过重点工程

本版文字、图表均由国家林业重点工程社会经济效益监测项目组提供,其中图表为监测成果部分展示

