坚持依法治林
全面开创我省生态林业民生林业建设新局面

山东省林业厅厅长 刘均刚

今年4月1日，山东省十二届人大常委会第十三次会议审议通过《山东省森林资源条例》，标志着我省依法治林、依法兴林步入了一个新阶段。站在新起点，重新审视林业的功能与作用、地位与性质、历史与现状、保护与利用，对推动全社会更加关注、支持和参与林业建设具有重要意义。

一、我省林业在经济文化强省建设中发挥了不可替代的重要作用

(一)山东林业为改善我省自然生态环境发挥了基础作用。森林是陆地生态系统的主体，是自然界功能最完善的资源库、生物库、蓄水库、储碳库、能源库，对维护生态平衡、改善生态环境、保护人类及陆地生物生存发展具有不可替代的重要作用。习近平总书记指出："山水林田湖是一个生命共同体。人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。"这深刻揭示了林业在生态文明建设中的基础地位和重要作用。我省林业的变迁史也充分佐证了习近平总书记的科学论断。据考证，5000年前山东森林覆盖率为60%左右。随着人口增加、土地开垦和战争破坏等，山东森林面积逐渐减少，北宋沈括在《梦溪笔谈·杂志》中惊呼"今齐鲁间松林尽矣！"清代中后期山东"无土不垦"、"有山皆秃"。建国初，全省仅存残次林450万亩，森林覆盖率只有1.9%，齐鲁大地到处童山濯濯，风沙肆虐。新中国成立后，经过几代人坚持不懈的造林绿化，我省森林资源持续增加。到2014年底，全省有林地面积达4679万亩，林木蓄积量达1.2亿多立方米，林木覆盖率为24.0%；全省湿地总面积达2606.25万亩，湿地率为11.09%；森林、湿地及野生动植物类型自然保护区75处，总面积1646万亩，占全省国土总面积的7%。我省林业的快速发展，使全省自然生态面貌发生了根本性变化，奠定了今天我省生态建设的大格局。泰山、蒙山、昆嵛山等童山秃岭披上了绿装，低山丘陵区花果飘香；风沙盐碱的黄泛平原变成了林茂粮丰的农业主产区；胶东沿海风沙潮汛灾害不断的茫茫白滩，变成了松涛阵阵的绿色海疆和黄金海岸。林业已成为生态山东和经济文化强省的一张绿色名片。

(二)山东林业为应对气候变化和改善大气质量作出了重要贡献。应对气候变化不仅是生态问题，也是全球普遍关注的经济问题、政治问题、外交问题。在应对气候变化中，林业是首要选择和重点领域，具有特殊地位和重要作用。2013年我省对林业碳汇进行了专题调查和监测。经过测算，我省森林碳库总生物量稳定在1.65亿吨，总碳储量稳定在1.05亿吨，碳库增量每年1086万吨，2009年以来每年平均吸收固定二氧化碳3980万吨。另据我省第二次湿地资源调查，全省湿地中储存了约10.8亿吨碳。森林和湿地资源成为我省最大的碳储库和最经济的吸碳器。

森林、湿地资源是降解和固定工业和生活废弃物、有毒有害物质的主力军，特别是在雾霾高发多发、PM2.5经常爆表的今天，森林净化空气功能和作用显得尤为重要和急需。一片森林就是一个天然氧吧，一亩森林每天能吸收67公斤二氧化碳，释放出49公斤氧气，可供65个成年人呼吸使用。据2007年测算，我省森林每年释放氧气量为2534.86万吨，吸收二氧化硫、氟化物总量为32.14万吨，吸收氮氧化物的实物量为122.16万吨，有效阻滞降尘的实物量为3.93万吨。专家指出，森林对降低空气中PM2.5具有独特而显著的作用，原因在于负氧离子具备主动出击捕捉"PM2.5"的能力，当空气中负离子的浓度达到每立方厘米2万个时，空气中的飘尘量会减少98%以上。森林是负氧离子的制造者，森林中负氧离子含量特别高。泰山、昆嵛山、徂徕山等国有林场负氧离子含量特别高，蒙山森林公园内空气中负氧离子含量最高达到每立方厘米854167个，被誉为"超洁净地区"。

(三)山东林业为维护全省生态安全和自然资源战略安全发挥了较好的保障作用。2013年4月2日，习近平总书记在参加首都义务植树活动时指出："森林是人类生存发展的重要生态保障。不可想象，没有森林，地球和人类会是什么样子。"深刻揭示了林业在维护生态安全和防灾减灾方面的重要保障作用。据测算，我省森林年涵养水源量58.02亿立方米，减少水土流失面积11791平方公里，土壤侵蚀量减少703万吨，年保肥量187.5万吨，有效保护了全省国土安全。森林是保障粮食稳产高产的生态屏障，良好的农田防护林体系可以减轻自然灾害特别是干热风对农作物的危害，提高15%—20%的粮食产量，农民常说"胁地一条线、增产一大片"。据1997年台风灾后调查，在林带、林网保护范围内，全省玉米倒伏率减少30%—75.8%，果树落果率减少20%—30%。

林业在保障食物安全、淡水安全、能源安全等方面具有重要作用。林业素有"木本粮油""铁秆庄稼"之称，森林食品是公认的面源污染少、农药残留低、营养价值高的健康食品，2014年我省经济林面积达到2324万亩，干鲜果品产量2179万吨，年产量全省人均450斤；在食用油原料严重依赖进口的今天，我省油用牡丹发展迅速，菏泽市种植面积已达45万亩，牡丹籽油、元宝枫油、毛梾油等已批量生产，木本粮油已成为人民群众改善膳食结构、追求健康饮食的首选。根据我省第二次湿地调查，当前我省湿地维持着约230亿吨淡水，保存了全省三分之二以上的可利用淡水资源。

(四)山东林业成为改善民生和促进农民增收致富的重要产业。林业是生态富民产业，是新常态下最具发展潜力、最有市场活力、最能吸引聚集社会资本和人才的重要产业。目前，全省培育形成了木材生产加工、果品加工保鲜、森林旅游、种苗花卉、林下经济、野生动物驯养、木本粮油和生物质能源八大主导产业。2014年全省林业产业总产值达6094亿元，占全国林业总产值的11.8%。第一产业基础雄厚，去年经济林产值1081亿元，苗木花卉产值达到585亿元，均居全国第一位；第二产业优势明显，人造板产量连续三年超过6000万立方米，占当年全国总量的1/4；第三产业发展迅速，全省森林公园达248家，湿地公园187家，森林公园年接待游客高达3929万人次，辐射带动420乡镇，3300个村近430万人受益。林业成为很多地方促

进经济社会发展和农民增收致富的支柱产业，蒙阴蜜桃全县农民收入人均达到6000多元，沂源苹果全县农民人均收入7600多元，沾化冬枣全县农民人均收入8000多元。

二、新常态下山东生态林业民生林业建设的目标任务和总体思路

(一)新常态下我省生态民生林业发展面临的新机遇和新挑战。当前，我国经济发展已经进入转型提质的新常态，新常态让出的许多空间和容量，使我们更有条件加强生态建设，更有实力打好生态攻坚战。党的十八大作出了建设生态文明和美丽中国的战略部署，今年3月24日中共中央政治局审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》，习近平同志关于生态文明建设和林业改革发展的重要讲话、论述和批示超过60次，这充分体现了党和人民对林业的殷切希望和更好要求。省委、省政府对林业工作高度重视，在科学发展观考核体系中，把造林绿化和林地、湿地面积增减变化作为重要考核指标。2014年12月25日，姜异康书记专门就水系绿化作出指示：要重点搞好水系绿化，大力营造沿江、河、湖、海大型防护林带。郭树清省长在今年全省农村工作会议上提出，"深入开展大造林行动，实施退耕还果还林工程，推进水系、路网、村镇绿化"，这为全省林业生态文明建设提出了明确要求、指明了发展方向。

对照省委省、政府的新要求和人民群众的新期盼，我们也认识到，我省生态林业民生林业的建设任务仍然十分艰巨和繁重，在创新发展的道路上还面临着一些困难和不利因素。一是从资源状况看，我省存在着森林资源总量不足、质量不高的问题。我省森林资源总量约占全国总量的1%，人均森林面积只有0.4亩，仅为全国平均水平的1/5，森林覆盖率居全国第23位；现有森林中幼林比重大、长势弱、生态功能不强。二是从发展空间和潜力来看，林业生态建设存着着造林难、落实造林地更难的问题。基层调整、新增优质造林用地的难度越来越大，现有宜林地大都是盐碱程度较高的荒滩和干旱瘠薄的荒山，造林成本高、成活保存难。三是从保障和支撑情况看，各项措施面临着难以到位的问题。森林防火和林业有害生物防控压力越来越大，资源保护难度不断加大。激励扶持政策较少，国家重点林业工程基本没有涵盖山东，各项财税金融政策的激励、拉动作用还有很大上升空间。

(二)近期我省林业生态建设的目标任务。今年的主要任务目标是：完成新造林300万亩，完成新育苗35万亩，中幼龄林抚育340万亩，林木绿化率达到25%以上，全省森林植被碳储量增长240万吨以上，碳储总量达到1.1亿吨，恢复治理湿地120万亩，新增湿地受保护面积150万亩，林业产值达到6500亿元以上。一是强力推进大造林行动。重点实施好水系绿化、荒山绿化、退耕还果还林、农田防护林和村镇绿化五大生态工程，力争完成水系造林230万亩，荒山绿化100万亩，新建完善高标准农田林网300万亩，改造提升绿色通道2000公里。二是大力发展林业产业。着力打造更具市场优势的林业知名品牌、千亿级产业园区和产业集群，积极推进以"齐鲁森林人家"为重点的森林生态旅游产业，扶持发展林下经济，为促进农民增收作出新贡献。三是加强资源保护管理。加强森林防火能力建设，全力做好M-26直升机的购置、托管和运营，巩固扩大美国白蛾、松材线虫病等重大有害生物防控成果。加强湿地恢复保护，尽快遏制湿地面积减少和功能退化的趋势。

三、坚持依法治林，不断强化林业治理体系和治理能力建设

一是加快林业立法和政策制定，构建比较完备的林业生态文明制度体系。党的十八届四中全会要求加快建立生态文明法律制度，用严格的法律制度保护生态环境，这对林业法治建设提出了新的更高要求。面对新形势新任务，我们要运用法制思维、法治观念，不断加大林业立法力度，坚持运用法律手段调整利益关系、规范行政行为，依法推进生态林业和民生林业建设。《山东省森林资源条例》颁布实施后，加快推进林木种质资源管理、古树名木保护等方面的立法，把我省生态文明建设的成功探索和典型经验上升为法定性制度、政策性规范。同时，加快制定森林、湿地、生物多样性等林业资源资产产权制度，加快完备和细化林业生态红线制度，按照谁破坏、谁付费、谁修复的原则尽快建立健全生态修复制度，按照扩大补偿范围、提高补偿标准的原则进一步调整完善生态补偿制度，尽快建立生态赎买制度，探索建立森林资源资产负债表、生态评价问责制度，把森林、湿地等生态资源的变化作为考核地方工作和干部政绩的重要指标。

二是健全林业执法体系，加强森林资源保护管理。山东是一个少林省份，森林资源弥足珍贵、更需保护。要整合森林公安、林政、森检等林业执法力量，加大林业综合执法力度，对林木种苗生产经营、林地征占用、林木采伐、木材运输和经营加工、森林防火、林业有害生物防控、野生动植物保护等林业生态建设的各个方面都要严格管理、严格监督，严厉打击乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、乱捕滥猎野生动物等违法犯罪行为，确保森林资源安全。切实抓好森林防火工作，积极推进森林防火科学化进程，不断提高森林防火综合能力和控制大火的综合水平。加强林业执法监管队伍建设，充实执法监督力量，加强执法装备建设，强化法制教育培训，不断提高执法监督队伍素质和执法水平。

三是全面深化林业改革，推进林业治理体系现代化。按照省委、省政府和国家林业局的部署要求，进一步完善集体林地确权登记和颁证工作，落实和稳定家庭承包经营权，维护好林农的合法权益。加强森林资源资产评估体系建设，建立森林资源资产评估专家库，制订森林资源资产评估办法，规范产权流转交易市场，有序推进集体林经营权流转。加强林业合作社建设，健全林业社会化服务体系。按照党中央、国务院批准的《国有林场改革方案》要求，加快推进国有林场分类经营改革、扶贫开发、基础设施建设等工作，不断提升国有林场发展活力，为全国改革提供更多经验。深化行政审批制度改革，取消和下放一批林业行政审批事项，研究事中事后监管措施和办法，强化管理和服务。

四是进一步完善和落实财税金融扶持政策。建立以政府投入为导向，全社会投入为基础，多渠道、多层次、多形式的投入机制。建立财政资金投入和增长机制，将林业作为公共财政的重点支持对象，并逐年加大财政资金扶持力度，特别是加大对生态保护、生态修复、资源监测、绿色产业和基础设施的投入力度。加大金融部门对林业的支持力度，实行长期限、低利息和财政贴息的信贷扶持政策，适当放宽贷款条件，扩大面向农户和林业职工的小额信贷和联保贷款。扩大政策性森林保险范围，提高保费补贴标准，建立再保险机制和森林巨灾风险基金，逐步由保物化成本转为保价值。探索建立绿化基金和碳汇造林新机制，鼓励工商资本、社会资本进入林业领域，建设生态林场、休闲林场和特色果园等。

我省将实行森林生态红线保护制度

——《山东省森林资源条例》解读

《山东省森林资源条例》(以下简称《条例》)已经2015年4月1日省十二届人大常委会第十三次会议通过，自2015年5月1日起施行。《条例》的出台是贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神，全面实施依法治林的重要举措，也是指导和规范我省森林资源培育、保护和合理利用等各项工作的重要保障。

一、立法背景

现行的《山东省森林资源管理条例》是2000年6月30日山东省第九届人大常委会第二十八次会议通过实施的。《条例》的实施有效保护我省森林资源，促进了林业产业发展。到目前，全省有林地面积达4679万亩，林木蓄积量12360.74万立方米，林木覆盖率24%，林业总产值达6094亿元。但目前我省林业资源现状与全省经济大省的地位还不相称，与人民群众对良好的生态需求仍有较大差距。加快森林资源的发展与保护促进生态文明建设，必须坚持依法治林，完善林业配套法律法规体系。

党的十八大以及十八届三中、四中全会把生态文明建设提升到与经济、政治、文化、社会建设同等重要的战略高度，先后作出了一系列关于加强生态文明建设、依法治国的战略部署，并对林业工作提出了新的更高要求。森林资源是生态文明建设的重要载体，及时将有关制度和要求在《条例》中充实和完善是贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府有关决定的具体行动，也是新形势下生态文明建设的内在要求。

二、《条例》主要内容

《条例》共有7章60条，主要规范了森林资源培育、森林资源保护、森林资源利用、监督管理以及法律责任等内容。

(一)实行森林生态红线保护制度。生态红线是保障和维护国土生态安全、人居环境安全、生物多样性安全的生态用地和物种数量底线。十八届三中全会《决定》提出"划定生态保护红线"。国家林业局《推进生态文明建设规划纲要(2013-2020年)》提出，划定林地、森林生态红线，明确数量底线。为落实"划定生态保护红线"的要求，明确生态用地和物种数量底线，严格森林资源保护，《条例》规定实行森林生态红线保护制度，省政府根据保障和维护国土生态安全、生物多样性安全的需要，划定全省森林生态保护红线，确定最低限度的林地面积、森林面积、森林蓄积量和森林覆盖率。这是从地方性法规的层面落实中央决定的重大举措，对于维护生态安全具有重要作用。

(二)加大森林资源培育。加大森林资源培育力度是森林资源保护发展的基础，是提高森林覆盖率和蓄积量的重要手段和途径。为此，《条例》规定了以下内容：一是完善和细化了有关植树造林责任制、义务植树、封山育林和退耕还林制度。二是规定了林木种苗供应制度，提高林木种苗生产供应能力和良种化水平，为植树造林提供保障。三是根据国家有关文件精神，规定了荒山绿化、水系绿化、公路防护林带、沿海防护林、农田林网建设等造林绿化方面的内容，形成了比较完善的造林绿化制度体系。

(三)强化森林资源保护。针对森林资源保护措施和手段不够完善的问题，《条例》进一步强化了森林资源保护措施：一是细化充实了森林资源管护队伍建设、森林防火、林业有害生物防治、古树名木保护等制度，尤其是对社会关注度较高的古树名木制定了分级保护的具体规定。二是规定了林木种质资源保护、森林保险等制度。三是针对近年来一些地方大量采挖移植树木导致树木原生地自然生态和景观严重破坏等问题，明确规定禁止采挖原生地天然濒

危、珍稀树木等类型的树木。四是为解决我省林业用地少，发展空间不足这一制约林业发展的重大问题，严格保护林地，创设了林地分级保护制度，采取全面封禁保护、局部封禁管护和严格控制征收、占用林地等保护措施。

(四)科学合理利用森林资源。在保护好森林资源的基础上，对森林资源进行合理利用，是贯彻科学经营、持续利用森林资源方针的要求，也是使林业更好地为国民经济和社会发展服务的需要。因此，《条例》规定了以下内容：一是完善了森林经营利用制度，规范了森林经营利用规划和方案的编制和执行。二是完善了采伐许可制度，明确了不得核发采伐许可证的情形。三是突出了对林地利用的管理，创设了征收、占用林地定额管理制度，通过合理确定不同项目征收、占用林地的规模，严格实施用途管制，保护好现有林地；创设了林地占补平衡制度，要求征收、占用林地时必须进行植被恢复，恢复的林地面积不得小于征收、占用的面积，以实现林地面积的动态平衡。四是为了加快林业产业发展，进一步扩大对外开放水平，规定了引导、支持林业生产经营企业和社会化服务组织的发展以及鼓励森林经营者开展森林认证的制度措施。五是为了推动绿色国民经济核算体系建设，加快建设资源节约型、环境友好型社会，规定了森林资源价值核算制度。

(五)加强监督管理。为了将《条例》规定的各项制度措施落到实处，必须加强监督管理，明确各级政府及其有关部门的职责，严格监督考核。对此，《条例》规定了以下内容：一是强化了各级人民政府的监督管理职责，要求落实森林资源保护发展行政首长负责制，将森林覆盖率、森林保有量、采伐限额执行等纳入政府年度目标考核体系，严格监督考核。二是规定了林业主管部门的监督管理职责，要求建立监督检查机制，推行林业综合执法，提高林业执法能力。三是对林权流转和森林资源资产评估作出了规范。四是对林业执法规范化和社会监督等方面作了规定。

(六)明确法律责任。《条例》依据行政处罚法和有关法律、行政法规的规定，对应《条例》中相关禁止性规定，分别明确了违法行为人应当承担的法律责任。

三、《条例》的贯彻实施

下一步，省林业厅将按照省委、省政府的部署要求，以贯彻落实《条例》为总抓手，进一步推进林业治理体系和治理能力现代化，大力发展生态林业民生林业，为推进生态文明建设、促进经济社会可持续发展作出更大贡献。广泛开展丰富多彩的宣传教育活动，提高全社会贯彻落实《条例》的自觉性。尽快出台《山东省林木种质资源管理办法》《山东省古树名木管理办法》等相关配套的规章和规范性文件，进一步明确和细化《条例》规定的各项制度，形成较为完备的林业法规体系。尽快启动森林生态红线划定工作。积极推动我省国有林场改革和集体林权配套改革工作，建立生态资源的产权制度和用途管制制度，严防国有资产流失，理顺国有林场投入机制，着力保障和改善民生。