



2014

生态建设与改革发展

■ 张建龙 主编

Reform and
Development:
Research Reports on
China's Major Forestry Issues

林业重大问题

调查研究报告

■ 中国林业出版社

生态建设与改革发展



林业重大问题

Reform and Development:
Research Reports on China's Major Forestry Issues

调查报告

张建龙 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态建设与改革发展: 2014 年林业重大问题调查研究报告/张建龙主编. —北京:
中国林业出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5038-8344-6

I. ①生… II. ①张… III. ①林业经济-经济发展-调查报告-中国-2014 IV. ①F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 303433 号

策划编辑 徐小英

责任编辑 何 鹏 梁翔云

封面设计 赵 芳

版式设计 骐 骥

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail forestbook@163.com 电话 (010)83143515

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2015 年 12 月第 1 版

印次 2015 年 12 月第 1 次

开本 889mm × 1194mm 1/16

印张 21.75

字数 463 千字

印数 1 ~ 3000 册

定价 128.00 元

2014 年林业重大问题调查研究报告

编辑委员会

领导小组

组 长：张建龙

成 员：陈述贤 张永利 陈凤学 刘东生 彭有冬 谭光明
杜永胜 封加平

编委会成员

张鸿文 王洪杰 王祝雄 郝燕湘 张希武 刘 拓 王海忠
闫 振 胡章翠 苏春雨 杨 超 潘世学 周 瑄 程 红
孙国吉 周鸿升 潘迎珍 丁立新 马广仁 王焕良

编委会办公室

主 任：王焕良

副 主 任：李世东 戴广翠 张利明 王月华

成 员：张志涛 蒋 立 张 鑫

序

调查研究是深入基层、深入群众、深入实际了解客观真实情况，实现科学决策、民主决策的重要方法，也是践行群众路线、转变工作作风、真正做到从群众中来，到群众中去的基本要求。林业是一项贴近基层实际和事关群众切身利益的重要事业，总结经验，发现问题，完善政策，推动林业改革发展，都离不开调查研究工作。特别是近年来我国林业正在加速转型升级，改革发展稳定的任务十分繁重，面临着许多新情况、新问题，迫切需要通过开展调查研究，深入基层一线，寻找解决问题、推动发展的新思路、新方法。

国家林业局党组高度重视调查研究工作，从2006年开始每年组织开展林业重大问题调查研究。多年来，林业重大问题调查研究工作紧紧围绕社会主义新农村建设、生态文明建设等国家战略部署，针对林业改革发展中的重大问题，集中有关部门和单位的专家学者，深入开展调查研究，取得了一系列丰硕成果，有的调研成果得到中央领导同志的批示肯定，有的建议被相关部门采纳，成为林业政策措施，有力地推动了林业改革发展。

2014年是贯彻落实十八届三中、四中全会精神的关键之年，国家林业局继续组织开展林业重大问题调查研究工作。在调研选题方面，紧紧围绕生态文明建设这一主题，重点设置了生态文明和林业体制改革研究、林业改革发展重大问题、生态文明和林业建设基础研究等3个领域20多项专题；在调研团队方面，邀请了北京大学、清华大学等著名高校专家学者参加，与国家林业局有关司局、直属单位联合组成调研团队；在调研成果方面，形成了一批以完善生态文明制度体系、破解林业改革发展难题为代表的调研报告。专家学者针对林业改革发展中的热点难点问题，提出了一系列有价值的政策建议，对推进林业治理体系和治理能力现代化，发挥了重要的决策咨询作用。

“十三五”时期，是我国全面建成小康社会的决胜阶段，是全面深化改革的关键时期。十八届五中全会上，党中央确定了创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，把绿色发展摆在突出位置，并明确提出，要坚持绿色富国、绿色惠民，有度有序利用自然，划定生态空间保护红线，促进人与自然和谐共生；维护生物多样性，实施

濒危野生动植物抢救性保护工程，强化野生动植物进出口管理，严厉打击象牙等野生动植物制品非法交易；开展大规模国土绿化行动，加强林业重点工程建设，全面停止天然林商业性采伐，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，筑牢生态安全屏障。这些重大举措不仅为林业改革发展指明了前进方向，更对各级林业部门提出了新的更高要求。

当前，我国经济社会发展已经进入新常态，完成中央确定的“十三五”时期各项林业改革发展任务，既迎来了许多有利机遇，也面临着许多挑战。各级林业部门要把深入开展调查研究作为巩固群众路线教育实践活动成果、践行“三严三实”要求的重要举措，进一步转变工作作风，广泛开展调查研究，及时发现解决问题，推动林业改革发展不断取得新的成效。林业重大问题调查研究要继续围绕推进生态文明建设、推动绿色发展、建成全面小康社会等重大国家战略，按照深化林业改革、加强资源保护、加快国土绿化、提升质量效益、夯实基础保障等重点工作部署，坚持问题导向和目标导向，增强调研课题的针对性，保持调研团队的权威性，提升调研成果的有效性，真正为解决林业改革发展中的重大问题提供决策参考，推动提升我国林业现代化水平。



2015年11月11日

目 录

推进林业治理体系和治理能力现代化调研报告	(1)
县域生态文明评价指标体系的构建研究报告	(17)
建设生态共同体,创新绿色生态空间管护机制调研报告	(47)
林业自然资源资产负债表编制研究报告	(58)
国家公园体制对我国国有林场改革的借鉴研究报告	(77)
集体林地承包经营权分离流转调研报告	(93)
重点国有林区民生状况调查报告	(108)
浙江集体林区民生监测报告	(129)
区域林业产业发展及相关政策问题调研报告	(147)
百色石漠化地区发展林下经济调研报告	(160)
基于大数据的美丽国家指数研究报告	(169)
林业生态安全指数重大决策问题调研报告	(200)
我国林业人才队伍老化断层危机调研报告	(217)
关于木本粮油支持政策评价调研报告	(235)
我国可造林地及适应性造林方式研究报告	(253)
世界林业机构研究报告	(278)
全国木材需求趋势及对策研究报告	(304)
德国森林经营及财政支持政策研究报告	(325)

推进林业治理体系和治理能力现代化调研报告

【摘要】林业治理体系和治理能力现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，对发展生态林业、民生林业，建设生态文明和美丽中国，实现中华民族永续发展具有决定性意义。报告在明确林业治理体系和治理能力的内涵和外延的基础上，通过准确认识当前林业治理体系的不足与挑战，指出推进林业治理体系和治理能力现代化应以加强林业组织机构建设，加快转变政府职能，深化林业各项改革，创新林业政策设计，加快林业制度建设为重点任务，推进林业治理体系和治理能力现代化。通过培育生态文明理念，创新林业社会治理体系，建设林业法治服务型政府，实施大工程带动大发展，转变林业发展方式，发挥市场经济在资源配置中的决定性作用，加强国际合作等战略途径，加快生态文明制度建设的总进程。

一、林业治理体系和治理能力的内涵与外延

林业治理体系现代化也是国家治理体系现代化的重要内容。林业治理体系主要体现为林业体制、机制、法律法规等各种制度安排。新中国成立以来，特别是改革开放之后，我国各项林业制度逐步建立，林业治理体系初步形成。但与建设生态文明和美丽中国的要求相比，现有林业治理体系还显得很不适应，有些方面甚至成为制约林业发展的重要因素。推进林业治理体系和治理能力现代化，势必要求对林业资源产权制度、生态资源监管制度、生态系统保护制度、生态修复制度、生态监测评价制度、森林经营制度、资源资产化市场化制度、生态补偿制度、生态金融与财税制度等进行突破性的改革。

林业现代化治理体系和治理能力是包涵多种功能的综合体系。林业治理体系和治理能力主要包括运用相关制度管理，包括：依法治理、民主治理、有效治理、协同治理、融合治理和科技治理等各方面事务的能力，是一种多元综合能力。

二、林业治理体系和治理能力的不足与挑战

随着林业建设步伐加快，各项林业制度不断完善和发展，我国在林业治理方面积累了丰富的经验，为健全林业治理体系和进一步提升治理能力创造了良好的优势条件。然而，面临新时期的历史使命，林业治理体系和能力暴露出诸多不足。例如：自然生态系

统依然缺乏制度保护、林业生态资源产权尚不明晰、生态资源监管不力、生态修复难度加大、生态监测评价科学性和准确性有待提高、生态效益补偿机制尚不健全、林业资源利用不合理现象时有发生、林业改革与机构自身建设有待进一步深入和提高。

当前，我国林业发展正处于十分难得的战略机遇期，在这些大背景下创新林业治理体系，推进林业治理能力现代化的需求强烈。然而，当前推进林业治理体系和治理能力现代化还面临诸多外部威胁与挑战。一是“中等收入陷阱”是实现中国梦的最大挑战。二是全球森林危机加剧。三是森林火灾已导致多国社会动荡。四是二氧化碳排放量剧增对我国造成巨大压力。五是物种安全形势十分严峻。六是我国进口木材遭到强烈抨击。七是我国食用植物油安全存在很大风险。

三、推进林业治理体系和治理能力现代化的基本思路和目标

围绕党的十八届三中全会赋予国家治理体系和治理能力现代化的重大使命，按照国家治理体系和治理能力现代化的总要求，分析当前林业治理体系和治理能力的优势和不足，以加强林业组织机构建设，加快转变政府职能，深化林业各项改革，创新林业政策设计，加快林业制度建设为重点任务，推进林业治理体系和治理能力现代化。通过培育生态文明理念，创新林业社会治理体系，建设林业法治服务型政府，实施大工程带动大发展，转变林业发展方式，发挥市场经济在资源配置中的决定性作用，加强国际合作等战略途径，加快生态文明制度建设的总进程，加快建立健全林业制度，力争到 2020 年形成体制先进、制度完备、机制健全、运转高效的现代林业治理体系并实现林业治理能力现代化。

四、推进林业治理体系和治理能力现代化的重点任务

习近平总书记关于生态文明建设和林业改革发展的一系列重大战略思想，集中体现了中国特色社会主义生态观。林业要服务于这一系列重大战略，必须明确现阶段林业治理体系和治理能力现代化的重点任务，创新和完善林业治理体系。

（一）加强林业组织机构建设，提升推进林业治理体系

1. 加强林业组织机构建设

优化内部结构，强化林业议事协调机构的功能，充分发挥各部门的优势和作用。加快林业事业单位分类改革，强化公益属性，探索政事分开、管办分离的有效实现形式，建立现代林业事业单位法人治理结构，全面发挥林业各类事业单位的公共服务职能。要明确基层林业站所公益性职能，完善管理体制，切实提升政策执行力。加大林业管理力度，充分发挥林业部门的职能作用，增强组织全国林业生态建设工作的权威性。定岗定

人，增加人员编制，坚持不懈地做好基层林业工作，切实加强基层干部队伍建设，努力激发干部队伍活力。

2. 积极引导林业非政府机构参与林业治理

切实加强林业企事业单位、社团组织建设，充分发挥议事协调机构职能，高度重视非政府组织作用，提高各种社会力量参与林业治理的程度和能力。建立政府机构与林业企业、社团组织合作伙伴关系，通过将自愿和捐赠等事务下放或授权给市场非政府组织，并减免其税收，扩大非政府组织的服务领域，拓展非政府组织与政府部门互补合作空间，共同利用有效和有限的资源，分享管理工作中的经验和教训，互相提供能力建设的机会，形成政府与非政府组织之间的互援合作。

3. 构建新型林业微观组织和独立的市场主体

通过立法，从根本上改善多种合作组织发展的外部环境，加强林业合作组织建设。合作组织坚持民办、民管、民受益原则，减少政府行政干预，规范运行形式；出台示范性的《合作章程》，根据章程来引导合作组织走向规范化，健全林业专业合作组织的组织机构，增强林业专业合作组织的服务功能；完善合作组织内部利益分配机制，发展多元化的利益分配方式，以充分调动林农和合作组织的积极性；积极培育家庭林场等新型林业经营主体，鼓励适度规模经营，引导社会资本流向新型经营主体。

（二）加快转变政府职能，高效推进林业治理体系

1. 加快政府职能转变，更好地发挥政府作用

厘清政府与市场的边界，把握好政府作用的分寸，进一步明确林业部门该管什么、怎么管，切实将不该由政府管的事项转移出去，真正建立起适应市场规律和林业特点的现代林业管理体制。各级林业部门要认真梳理管理中的越位、缺位、错位问题，做到心中有数，增强转变职能的主动性和针对性。对取消和下放的事项，要加强事中事后监管，确保放而不乱、管而不死。改变只注重上工程、要资金、抓项目的单一治理手段，逐步将工作重心转移到规划、政策、法规、各类标准的制定和实施上来，实现高效的林业治理体系。

2. 转变工作作风，更好地服务基层群众

公共服务是政府的重要职责，但不能把政府管理错误地理解为管理群众，更不能把群众当成对立面，将权力变成“卡群众、卡基层”的工具。各级林业部门在行政审批领域简政放权的同时，要大力强化为基层、为群众提供优质服务的职责，善于根据群众的愿望、基层的需求，创新治理理念，改进治理方式。关键要按照方便基层、服务群众的要求，转变工作作风，强化服务意识，着力为不同形式的林业经营主体提供优质高效服务。要健全服务网点，完善服务制度，构建覆盖林区的林业基本公共服务体系。要加快林业社会化服务组织建设，发挥其在服务基层群众中的特殊作用。

3. 积极回应群众关切，更好地维护林区稳定

认真梳理事关农民切身利益的政策法规、制度办法，对不符合各地实际情况和损害农民利益的，要坚决废除或修订，真正靠制度实现林区社会和谐稳定、长治久安。要加强林区基础设施建设，协助地方各有关部门解决群众就业难、子女上学难、生病就医难的问题。要及时处理社会各界和广大网民反映的乱砍滥伐、偷猎盗猎等热点问题，切实解决一批社会广泛关注、基层反映强烈的影响林业安全的突出问题。

4. 加强队伍建设，更好地提高治理能力

提升领导干部和行政机关推动林业改革的能力，完善人才评价和选拔使用机制。完善党政领导干部、专业技术人才、企业经营人才、技能人才的评价机制。

(三) 深化林业各项改革，优化推进林业治理体系

1. 对已经推行的改革措施要继续深化，加快完善各项制度

一是完善集体林权制度改革。要在确保不改变林地性质的前提下，规范林权流转。允许农民以林地承包经营权入股发展林业产业化经营。鼓励林地承包经营权在公开市场上向家庭林场、林农合作社、林业企业流转，培育多种市场主体，推进林业规模化、集约化和专业化经营，使农民获得更多的林业财产性收入。二是完善林业产业市场化改革。大幅度减少政府对资源的直接配置，充分发挥市场在林业产业发展中的决定性作用，使林业产业依据市场规则，实现效益最大化和效率最优化。三是完善生态公益林管理体制改革。对大江大河源头、重要水源涵养地、国家级自然保护区等生态区位极其重要的集体公益林，由政府出资赎买、租赁或者用国有林进行置换，交由国有林业单位经营管理。四是完善林业统计制度。加快制定与《林业及相关产业分类》相适应的林产品目录，建立到基层、到企业的数据巡查制度，切实提高林业统计数据质量。五是完善对各级领导干部的林业业务考核指标体系。要继续完善森林覆盖率和森林蓄积等生态指标体系考核办法，做到科学、规范、简便、及时、有效，并力争增加权重。

2. 扎实抓好一批改革试点

一是抓好国有林场改革试点。深化国有林场管理体制改革，进一步明确国有林场生态公益功能定位和公益事业单位属性，实现管护方式创新和监管体制创新，健全职工转移就业机制和社会保障体制，分类推进改革，探索不同类型的国有林场改革模式。加强森林培育和生态保护，强化森林资源监管，妥善分离林场办社会职能，安置富余职工，化解历史债务。认真总结试点经验，尽快完善《国有林场改革方案》，报党中央、国务院审批。二是抓好林木采伐管理机制改革试点。进一步放活对集体林区商品林的采伐利用管控，尤其要放活对速生丰产用材林、短周期工业原料林和竹林的管控，减少审批环节，简化审批程序，方便林农自主经营。推行科学采伐作业方式，严格控制皆伐作业，天然林主伐要以择伐为主，逐步实现“越采越多、越采越好”。三是抓好沙化土地封禁保护制度试点。在沙区开展封禁保护是大面积防沙治沙、改善生态的有效途径。要按照财政部、

国家林业局的要求，精心组织试点，加强调查研究，及时解决问题，建立相关制度，逐步在沙区推开。四是抓好湿地保护制度试点。财政部和国家林业局将开展湿地生态效益补偿、退耕还湿、湿地保护奖励试点。各试点单位要高度重视，尽快调研，制定试点方案，并认真总结试点经验，为完善补偿标准和管理制度提供科学依据。五是抓好森林认证制度试点。森林认证是国际上运用市场机制促进森林可持续经营和绿色消费的一种制度安排，也是林产品进入国际市场的绿色通行证。要通过试点，逐步建立国际上认可的指标体系和运行机制，促进森林可持续经营和林产品国际贸易。

3. 深入研究储备一批改革措施

一是研究生态文明制度体系建设问题。深入研究系统完整的生态文明制度体系，特别是适应生态文明建设的行政管理体系、目标体系、考核办法等相关制度设计。二是研究林业混合所有制经济发展问题。探索林业混合所有制经济发展模式，为做大做强林业产业、壮大绿色经济提供更广阔的空间。三是研究林业法制问题。围绕加强生态文明建设的新要求，抓紧研究提出修改林业相关法律法规的建议。研究提出《湿地保护条例》《森林公园条例》等立法草案。四是研究林业重大战略问题。抓紧研究如何在林业产业和社会公益事业上让市场发挥决定性作用和更好地发挥政府作用、如何在保护好生态的同时加快发展林业产业、如何充分发挥两个市场两种资源的作用等重大问题，提出具体的改革举措。

（四）创新林业政策设计，保障推进林业治理体系

1. 要健全和完善公共财政支持政策

提高公益林生态效益补偿标准，建立湿地生态效益补偿制度。建立补偿标准动态调整机制，逐步提高补偿标准。探索建立市场化生态补偿机制，多渠道筹集补偿资金。对生态区位极其重要、非国有的国家级公益林，探索建立由国家出资征收、赎买或置换的机制。完善林业补贴补助制度，提高林业补贴补助标准，扩大补助补贴规模，逐步实行普惠制。加大对森林抚育、木本粮油、特色经济林、林下经济、木材战略储备的扶持力度，尽快出台《关于加快木本油料产业发展的意见》。坚持谁破坏、谁治理，完善森林植被恢复费征收制度，提高征占用林地成本，大幅度提高森林植被恢复费征收标准，规范资金使用和管理。建立林业生态保护建设财政扶持资金总量与国家财政收入同步增长的长效机制，扩大现有财政专项资金投入规模，加大转移支付力度，为林业改革发展和生产生态产品提供有力支持，充分调动经营主体生产积极性，引导经营主体扩大经营规模，增强发展动力，激发发展活力。

2. 要建立林业金融扶持政策，探索建立林业融资平台和机制

放宽农村金融市场准入条件，实现农村民间金融组织和融资活动合法化。建立面向商品林建设的林业中长期低息贷款制度、面向林农和林业合作组织的小额贷款制度以及面向林业中小企业的贷款扶持制度，增加基层金融机构营业网点。协调财政部门和相关

金融机构加大对林业建设的贴息贷款投入力度，对金融机构扩大林业产业类项目的信贷资金需求，按规定条件和程序，合理安排再贷款、再贴现。积极营造有利于金融支持发展的政策环境，引导银行信贷、股票债券融资、外国政府和国际组织贷款等多元化资金支持林业产业发展。加强与商业银行总行合作，健全金融支持林业建设发展的政策导向机制。积极培育有条件的林业企业上市融资，拓宽直接融资渠道。

3. 要完善税收扶持政策

落实好林业所得税免除、增值税即征即退、天保工程免征房产税和城镇土地使用税等税收扶持政策。免征集体林区育林基金等各类税费，减轻林农负担。对森林资源产品（原木、木质产品、加工剩余物等）回收利用和综合利用实行税收优惠政策。按照“谁污染，谁买单”原则，对环境不达标的生产经营主体征收高额税收，在不重复征税的前提下，将二氧化碳税、二氧化硫税、水污染税、噪声税、固体废物税等纳入高额税收的征收系列，对高耗能、高污染、资源利用率低的林业行业和企业（包括产品）实行惩罚性的税收，逐步建立有利于林业能源资源节约和生态保护的激励和约束并重的税收机制。对符合标准的林业产业创业主体给予一定年限内免税待遇，鼓励企业自主创新，服务生态经济发展。对直接用于采摘、观光、饲养的生态旅游林地，免征土地所得税。对符合免税的林业企业，及时通知、受理、审批和公示，合理给予一定年限的法定免税、特定免税和临时免税。

4. 要加快推进林权抵押贷款政策

认真落实中国银监会、国家林业局《关于林权抵押贷款的实施意见》，健全林权抵押贷款机制，畅通贷款渠道，扩大贷款规模。完善林业贷款贴息政策，推进林业贷款据实贴息。探索建立国有林业融资平台和机制。鼓励地方政府建立林权交易市场、林权收储中心和担保中心，化解金融机构对风险的担忧，加强林业资源管理信息化建设，推进银林业务信息共享，推行 IC 卡，简化手续，方便林农，降低成本。

5. 要完善森林保险保费补贴政策

认真总结森林保险的经验，进一步完善机制，扩大森林保险覆盖面，提高保费补贴标准，推动建立巨灾风险准备金制度，不断提高森林保险的保障程度。总结国有林保险保费补贴试点经验，逐步建立国有林保险制度。通过构建政策体系，切实优化林业改革和发展的政策环境，建立与经济发展水平相适应的投入渠道和增长机制，确保生态建设有长期、稳定、有力的政策和资金支持。

（五）加快林业制度建设，全面推进林业治理体系

1. 完善森林经营制度

一是规划制度方面，要实行森林经营规划制度，建立健全国家、省级、县级森林经营规划体系，明确全国和各地森林经营的基本原则、目标任务、战略布局、经营策略、政策措施等。落实森林经营方案制度，实现森林多功能经营。二是法律法规制度方面，

健全森林经营的法律法规和监管体系,明确森林经营方案的法律地位,强化森林经营方案的执行力,激励和约束各类经营主体按照经营方案规范开展森林经营活动。三是技术制度方面,在系统调查和科学研究基础上,全面启动与森林经营相关的国家标准、行业标准和地方标准等技术规程的制修订工作,建立各级科技计划长期持续支持森林经营基础研究的制度,建立森林经营技术推广体系,推广森林经营技术。四是管理制度方面,进一步完善与森林经营相关的管理制度,开展规划目标和执行情况评估,落实监管主体、责任和程序,抽查监督森林经营主体的各项经营活动。五是组织制度方面,加强组织领导,将森林蓄积的净生长量列入各级党政领导的目标考核内容,将森林抚育经营的目标责任落实到各级林业主管部门。

2. 加强自然生态系统保护制度

一是要划定并落实生态保护红线制度。将森林、湿地、沙区植被、物种等4条生态保护红线法制化、制度化,筑牢国土生态安全底线。二是要建立林地、湿地、沙地用途管制制度。建立林地、湿地、沙地空间规划体系,科学划定各类林业用地的生态、生活、生产空间开发管制界限,完善用途管制措施。三是要完善自然保护区和森林公园、湿地公园、沙漠公园制度。强化各级政府对各级各类自然保护区和森林公园、湿地公园、沙漠公园的管理和建设事权,严禁在自然保护区和森林公园、湿地公园、沙漠公园内开展工业化和城镇化开发。四是要探索建立国家公园体制。以国家级自然保护区、国家森林公园、湿地公园和沙漠公园等自然生态系统类型和区域为主体,积极探索建立国家公园开发保护管理制度,完善国家保护体系,实现资源价值、生态价值和社会价值相统一。

3. 加快森林资源资产产权制度改革

一是根据林业自然资源产权多样化特征,分门别类建立起多样的所有权体系。对于产权界限比较清晰的林业自然资源^①,如森林、荒漠等,在平衡公共利益及所有者与使用者利益前提下,根据其使用、经营的公共性和外部性大小,可以将林业自然资源的所有权分配或拍卖给国家、地方政府、企业和个人等不同的产权主体;对于公私产权边界模糊而难以界定、外部性很大的林业自然资源,如林地、野生动植物等,应继续以公共产权主体为所有者,由统一的自然资源资产管理部门作为单一的所有者来管理;对于行业管理部门之间管辖边界模糊而具有很强收益性和很大外部性的林业自然资源,需要改变目前政出多头的所有权结构,设立统一的自然资源资产管理部门作为单一的所有者,按主体归属确定其经营管理权与部分收益权。二是深入研究集体林、国有林、湿地、沙化土地和野生动植物产权管理制度,为理顺产权关系提供依据。抓紧研究森林资源资产化管理、核算和有偿使用问题,为建立森林资源资产化管理、有偿使用制度提供量化标准和基础条件。探索把部分自然资源的所有权私有化,形成公私产权对接的自然资源产权

^① 林业自然资源是指林业行政管辖领域内的森林、林地、湿地、沙漠、野生动植物等自然资源。

混合市场。通过适当引入自然资源私有化，探索解决公共租金流失、价格机制失效、使用权过度滥用等问题。

4. 加快建立健全林业资源利用制度

一是要加快林木采伐限额制度改革。对属集体和个人所有的非国家级公益林、人工林等采伐，要取消限额管理，切实保障林农群众的用益物权。二是要减少或下放野生动植物利用审批事项。对国家一级保护野生动植物、濒危野生动植物种、国际贸易公约规定的野生动植物等利用，由国家林业局负责审批；将其他野生动植物种利用审批权限下放到省级林业主管部门或直接取消，将事前审批改为事后监督。三是要健全生态公益林保护与利用制度。四是出台鼓励生态旅游开发的利用制度。五是要抓紧制修订一批林产品标准。要以对人民健康高度负责的精神，加快制修订一批林产品质量、市场准入、环保标准。六是要实施林产品绿色采购制度。加强绿色生产和绿色消费的宣传教育，提高全社会对采购绿色产品的认知。积极推行森林认证和木材合法性体系建设，扩大绿色采购范围。

5. 建立健全森林生态效益补偿制度

一是要积极争取中央财政逐步提高补偿标准。二是要积极探索森林资源有偿使用、碳汇交易等市场化生态补偿机制，多渠道筹措补偿资金。三是要建立横向生态补偿机制，鼓励和引导大江大河上游与下游之间、生态受益地区与生态保护区之间、生态受益企业与生态保护者之间开展生态补偿。四是要积极争取中央财政加大转移支付力度，以实现基本公共服务均等化为目标，重点增加对限制开发和禁止开发区域用于生态补偿的财政转移支付。五是积极争取继续加大对具有生态补偿性质的重点生态工程建设的支持力度。六是根据国家生态安全需要，对部分生态地位极其重要区域由非国有投资主体投资营造的国家级公益林，探索研究由国家出资征收、赎买或置换。七是建立健全湿地生态效益补偿制度。总结湿地生态效益补偿试点经验，完善相关政策，积极推进湿地生态保护与恢复。

6. 建立健全生态监测评价制度

一是要实行定期监测、评估、发布制度。继续开展全国森林资源清查、荒漠化和沙化监测、野生动植物资源调查、湿地资源调查工作，依托国家级宏观监测体系，结合地方监测、定位监测、专项监测等手段，逐步实现定期清查与年度监测相衔接、国家监测与地方调查相协调、抽样调查与区划调查相结合的一体化监测体系，全面掌握森林、林地、湿地、荒漠和野生动植物资源总体情况，科学评估资源变化、生态状况、功能效益和林业建设成效，适时发布生态监测成果。二是建立多渠道监测经费筹集制度。坚持实施项目带动战略，申报和储备一批生态监测项目，积极争取国家财政支持，保障重要生态监测项目持续开展。三是要健全林地规划管理和动态监测制度。通过开展林地年度变更调查，依据遥感影像，结合现地调查，及时将占用征收林地、森林经营活动等林地变

化情况更新到全国林地“一张图”数据库中，逐步建立省市县联动的林地动态监测，把林地用途管制落到实处。健全技术人才培养和监测设备供给制度，积极探索湿地、荒漠化以及野生植物资源的数据入库和动态监测制度，逐步扩大“一张图”的应用范围，为林业生态红线保护提供基础支撑。

7. 建立健全林业生态修复制度

一是要继续实施大工程带动大发展的生态修复制度，一方面要切实实施好现有国家重大林业生态工程，推动全国自然生态系统的全面修复。正在组织实施的重大生态修复工程，要按照更高的要求，落实工程规划，提高工程质量。另一方面要谋划实施一批省级、市级和县级重点生态修复工程。通过健全和完善生态工程布局，依靠自然恢复和人工修复途径，形成国家和地方互为补充的生态修复工程体系。二是要整合国家、社会、个人的力量，积极引导社会力量参与生态修复，为个人参与生态修复提供合理渠道，形成全社会重视林业生态修复和参与林业生态修复的良性循环。

8. 加快建立健全生态资源监管制度

一是要以事权划分为基础，明确各级政府事权。全面推进国有林区改革，形成重点国有林区的森林资源归中央所有，人、财、物由中央政府负责，产权明晰、权责统一的中央垂直管理的国有森林资源管理体制。加快推进国有林场改革，明确国有林场生态公益功能定位和公益事业单位属性，由中央委托省级人民政府承担管理主体责任，中央实行监管。二是要完善监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。林业部门负责管理的生态资源是我国陆地生态资源的主体，也是国家生态资源的主体。要按照一件事由一个部门管理的原则，将分散在其他部门的湿地、荒漠等生态资源和自然保护区、国家公园等管理形式的监管权集中到林业部门，建立由林业部门统一监管的生态资源监管体制。

五、推进林业治理体系和治理能力现代化的战略途径

为完成现代化林业治理体系和治理能力的重点任务，需要寻求关键的突破口、合适的实施平台和稳健的实施模式，从全局和长远的角度探索推进林业治理体系和治理能力现代化的战略途径。

(一) 树立生态文明理念，加强生态文化建设

1. 培育生态文明价值体系

加强生态文明价值观培养，加强生态文明宣传教育，传承和弘扬生态文化，将生态文明建设作为精神文明的一部分，将生态文明价值观融入到社会核心价值观中，将民族文化、信仰和核心价值的重要内容融入全面教育、终生教育全过程。在全社会树立生态文明理念，合理摒弃部分传统发展模式，鼓励节约资源、降低能耗、改善环境的绿色生

产方式，加快相关绿色生产技术的发展，构建节约环保型生产体系。引导把节能理念转化成自觉行动，以绿色、节能、低碳为重点的生活方式和消费习惯融入人们的生活。

2. 完善生态文化服务体系

建设生态文化教育示范基地，加强生态文化协会职能。大力发展以林业资源为载体的生态文化服务建设，组织开展生态文化领域的理论研究，推动成果应用与示范，努力以政策为支撑，重点策划生态文化服务项目，确保生态文化服务质量，鼓励民众参与生态文化服务项目，建设生态文化服务体系。建立生态文化数据库，挖掘生态文化、绿色文化、林业文化价值，建设生态文化林，丰富林业文化内容，完善建设形式。

3. 创新生态文化服务活动

倡导居民更容易接受生态文明的理念和实际有效的方式，开展各种生态文化交流活动，组织生态文化业务培训。增强生态文化宣传活动的吸引力，把生态文化理念和生态文化价值观渗透到居民的生产方式、生活方式、社会组织之中，内化为广大人民的意识和行为。

4. 推进全民生态文化体验

通过发展生态旅游文化创意产业，推进全民生态文化体验。推进生态休闲旅游文化区，观光采摘区、民俗文化村、度假村旅游文化区等生态休闲文化区域的总体布局；对旅游景区的设施采取标准化管理，加强监督，推进生态旅游文化产业标准化。在已有遗址或生态园区的基础上，结合生态文化，采取政府引导和市场运作相结合的模式，招引大企业、争取大项目，加大投入、加快推进生态文化体验园区建设。

(二) 创新林业社会治理体系，增强社会活力

1. 提升政府行政管理效率

进一步简政放权，建立权力清单，公开权力运行流程。凡是市场机制能调节的经济活动一律取消审批，凡是由地方管理效率更高的审批事项一律下放。同时要以基本公共服务为导向，创新管理和监督方法，要加强取消下放事项的事后监督，提升管理水平。推进林业部门管理与服务标准化和规范化，提高服务大局、服务基层的能力和水平。

2. 完善林业的社会治理组织

发展壮大林业社会组织，特别要鼓励发展各类专业性的林业社会组织。加快推进强化各类林业社会组织的民办性质，减少政府行政干预，规范运行形式与行政机关脱钩，充分激发社会组织的活力。凡是能交给社会组织办理的事项全部交给社会组织，充分发挥社会组织在林业治理中的特殊功能。

3. 完善基层林业治理机制

加快发展新型林业微观组织，鼓励各类林业合作组织进行工商登记，享受小微企业优惠政策。允许财政项目直接投向各类林业合作组织。积极培育家庭林场等新型林业经营主体，鼓励适度规模经营，引导社会资本流向新型经营主体。推动林业企业建立现代