

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

创建国家森林城市 助推淮安高质量发展

让习近平生态文明思想落地生根开花结果

何伟 朱洁 顾彪 孙永军

习近平强调,森林关系国家生态安全。要着力推进国土绿化,坚持全民义务植树活动,加强重点林业工程建设,实施新一轮退耕还林。要着力提高森林质量,坚持保护优先、自然修复为主,坚持数量和数量并重、质量优先,坚持封山育林、人工造林并举。要完善天然林保护制度,宜封则封、宜造则造,宜林则林、宜灌则灌、宜草则草,实施森林质量精准提升工程。要着力开展森林城市建设,搞好城市内绿化,使城市适宜绿化的地方都绿起来。搞好城市周边绿化,充分利用不适宜耕作的土地开展绿化造林;搞好城市群绿化,扩大城市之间的生态空间。要着力建设国家公园,保护自然生态系统的原真性和完整性,给子孙后代留下一些自然遗产。

国家森林城市每年评选一次。目前,全国有387个城市开展国家森林城市创建,194个城市获得“国家森林城市”荣誉称号。国家把“森林城市工程”列入“十三五”165项重大工程之一。《全国森林城市发展规划(2018-2025年)》提出,到2025年,我国将建成300个国家森林城市。创建国家森林城市,淮安大有可为。

一、创建国家森林城市的评价标准、申报程序

从2004年起,全国绿化委员会、国家林业局(后来为国家林业和草原局)启动了“国家森林城市”评定程序,并制定了《“国家森林城市”评价指标》和《“国家森林城市”申报办法》。同时,每年举办一届中国城市森林论坛。

(一)国家森林城市评定指标 2007年3月15日,国家林业局(以后改为“国家林业和草原局”)公布国家森林城市评价指标。共有综合指标、覆盖率、森林生态网络、森林健康、公共休闲、生态文化、乡村绿化7个方面的指标。

(二)申报国家森林城市工作程序 1.申报城市向所在省、自治区林业厅(局)提出创建申请;

2.申报城市所在省、自治区林业厅(局)对申报城市进行初审,根据初审结果,向国家林业局提出推荐申请报告;

3.申办中国城市森林论坛的城市需向所在省、自治区人民政府提出申请,并由所在省、自治区人民政府向国家林业局申报。

4.直辖市直接向国家林业局申报。(三)考核评定 国家林业局创森办负责国家森林城市的考核和复查工作。

1.确定考察城市。对提出考核申请的创建城市进行综合评定,确定国家森林城市候选城市;

2.组织综合考察。抽调有关工作人员和专家组成考察组,对国家森林城市候选城市进行实地考察,形成考察意见,上报国家林业局,同时通报候选城市;

3.公示考核结果。对通过考核的城市在国家林业局政府网站、关注森林网站、中国绿色时报、《生态文化》杂志公示15天;

4.命名授牌。公示后,国家林业和草原局对候选城市进行审定,对审定通过的城市由全国绿化委员会、国家林业局命名为“国家森林城市”,原则上每年授予一次,并在当年举办的中国城市森林论坛上授牌。

二、淮安创建国家森林城市的优势

(一)生态市建设苏北领先 淮安市已达到国家生态市标准(苏北唯一),金湖县建成首批国家生态文明建设示范县,全市建成省级生态文明建设示范乡镇60个、示范村27个。全市生态环境满意率达到88%,持续保持全省前列。

(二)全市绿化工作走在全国前列 淮安市森林旅游资源丰富,目前森林覆盖面积321万亩,林木覆盖率达23.92%。现有国家森林公园2个(盱眙县铁山寺国家森林公园和盱眙县第一山国家森林公园);省级森林公园1个(洪泽湖古堰省级森林公园);省级自然保护区2个(洪泽湖东部湿地省级自然保护区和涟溧湖黄嘴白鹭省级自然保护区);国家湿地公园(试点)2个(江苏古淮河国家湿地公园和白马湖国家湿地公园);省级湿地公园1个(盱眙天泉湖省级湿地公园)。自然湿地保护率达51.6%,位居全省前列。2008年9月,淮安获得“国家园林城市”称号。上世纪90年代,淮安市各县区就获得国家平原绿化先进县称号,绿化工作走在全国的前列。全市森林面积总量、活立木蓄积总量和森林覆盖率均位居全省前列。

(三)全市林业制度建设取得成效 通过制度改革,优化林业工作环境,推进林业生态和国土绿化,促进人与自然和谐共生。

一是林权抵押贷款工作开全省先河。2010年,市政府下发了《关于转发市林业局人行淮安市中心支行淮安市林权抵押贷款实施办法(试行)的通知》,在全省地市级率先构建了以林权证抵押贷款为主的林业投融资平台。省林业局主要负责同志对淮安市的林权抵押贷款做法给予高度评价,建议在全省推广之。

二是淮安市园林部门编制了《淮安城市绿地系统规划(2011-2030)》。《规划》明确了“绿廊环绕,两环六带绿相连;城水相依,一脉百园城融绿”的城市风貌特色规划思路,重点打造大运河、里运河、古黄河、盐河“四河八岸”景观,彰显淮安特有的绿水城市风貌,形成以城市公园为主体,道路滨河绿地为骨架,路景

相连、水景相连、林网相连的点线面相结合的生态绿地系统。

三是淮安市在全省首家立法颁布了《淮安市永久性绿地保护条例》(2016年7月1日)。《条例》规定建设项目占用须履行人大报批程序,严格落实绿化补偿制度。凡涉及占用绿地、迁移苗木数量较大的事项,须组织“绿评”论证,涉及占用永久性绿地的,按照保护条例办理相关手续,并落实绿化补偿制度。

表:淮安创建国家森林城市基础数据与国家标准对比表

Table with 4 columns: 序号, 指标名称, 国家标准, 淮安 +/-

上表看,淮安创建国家森林城市的主要条件已经达到或者基本达到。存在的主要问题是:城区特别是有的小区绿化水平偏低,平原地区树种比较单一,树种结构不优。这些问题可在创建过程中得到逐步解决。

三、淮安创建国家森林城市对策

开展森林城市建设是党中央、国务院作出的一项重大决策部署,是建设生态文明和美丽中国的必然要求。淮安作为淮河经济带核心城市、江淮生态经济区内中心区域、大运河文化带建设示范城市,要踊跃参与、精心组织,大力推进,以促进全市绿色发展,增进民生福祉,为全市可持续发展提供生态支撑。

(一)明确创建牵头部门

建议市委、市政府成立“创森”领导小组,市领导及有关职能部门人员组成,对全市创森工作给予部署、指导、检查、协调和服务。市有关职能部门为牵头部门,相关部门参加。自2020年起,把“创森”工作纳入目标考核内容,纳入年度生态文明建设、高质量发展等综合考核。建议在全市率先将“森林覆盖率”和“自然湿地保护率”列入地方党政主要领导任期资源环境责任审计。

(二)制订创建国家森林城市工作方案

职能部门根据创建国家森林城市工作考核验收程序,明确责任人和有关处室,制订时间表、任务书,调研学习省内外城市创森经验,结合全市实际情况,制订建设森林方案。方案要体现“绿化为民、绿化惠民、共建共享”的理念,即建设森林城市是全民的“大合唱”,不是政府的“独角戏”,让建设森林城市成为全市人民的自觉行动。

(三)实施五大工程

1.实施城市绿化工程。提高市、县城区、乡镇建成区现有公园、游园、道路的绿化水平,以乔灌木增绿为主,做到乔、灌、花、草多品种合理搭配,高、中、低层次错落有序,营造高品质的城区绿化、公园和景观走廊,着力打造一批景观亮点。开展园林式绿化单位(小区)创建活动,大力推进绿化进机关、进企业、进学校、进小区活动。采取拆墙透绿、拆违建绿、见缝插绿等方式进行绿化、美化。在中心城区及近郊新建一批大型公园、植物园,为居民提供更多的游憩空间,全面提升城区生态环境质量。

2.实施绿色通道工程。着力开展国道、省道和县、乡道路沿线绿化,有效开展乡村道路绿化建设。按照接近自然的模式注重与周边自然相结合、与人文景观相结合,依托乡土树种在公路两侧全面开展乔木为主绿化工作,尤其是针对

新建的公路及铁路交通沿线,应当将其与绿化工作高效衔接在一起,促使生态建设与城市发展更加协调、密切配合,实行工程竣工一段绿化一段,公路验收一条绿化一条,确保与公路工程同步验收、同步交付管理;实行乔、灌、草相结合的绿化方式,已完成主要绿化树种种植的,通过见缝插绿、配套添绿方式提升绿化效果。按照属地管理原则,实行分级负责,结合特色产业建设打造“路从林中过,车在树下行”的绿色通道景观,将绿色发展与农业、旅游业建设等结合在一起,创建一体化的生态景观体系,促使不同产业之间相互关联、贯穿的城市与乡村发展新形式,道路沿线宜林宜绿地实现“全绿化、不露荒、不断线”,将侧重点放在自然景观的科学塑造上,促使城乡的生态绿色通道不断优化。

3.实施村庄社区绿化美化工程。围绕美丽乡村、美好社区建设,以镇村森林化、道路林荫化、庭院花果化为目标,在村庄、社区外围营造围村片林,在公共场所、内部道路和房前屋后等部位进行立体式、组团式绿化、美化,提高常绿树和花卉配置比例,实现内部园林化、外部森林化,切实改善村民的生活环境。城市新建小区开发业主,严格按照城市建设和绿化率等指标进行建设,并加强监督检查,坚决杜绝擅自调整绿地指标的行为。建议该工程要注重乡土树种的选用,杜绝奇花异草、贪大求洋做法。乡土树种是指本土的原生树种,是在当地环境条件下经过无数年优胜劣汰、自然考验竞争后才留下来的,从外貌到结构均适应了当地环境,对当地寒湿性气候有较强的抵御能力。利用乡土树种,能适应当地自然生长条件、达到适地适树的要求,还能代表一定的植被文化和地域风情,为村庄社区多样化的植物配置提供了极为有利的条件,不要盲目地从外地引进树种,这样做,不仅成本高,而且有时成活率也不高。

4.实施市场化造林工程。推进土地流转规模化造林,从用地源头上确保“栽得留得住”。一是引入市场化机制发展苗圃式造林,从经营模式上实现“长得好、保得住”。二是发展林下经济落实责任造林。从抚育管护上实现“树成材、地增效”,有效破解用地、资金等制约瓶颈,确保栽得下、保得住、长得好,实现“政府得绿、企业得利、群众得益”的多赢局面。三是深化林地经营权流转改革,引导林地使用权与经营权适当分离,推进林地向规模经营集中、向产业化经营集中;鼓励林农以林地、林木入股经营,享受利润分配,提高林农进入市场的组织化程度,实现传统林业向现代林业转型。四是突出技术创新。委托国内科研院所开展生物多样性保护、湿地保护、公园绿地建设等专项规划。制定造林绿化技术标准、技术手册、设计导则、管理办法、评价指标、管理规范、验收规范等系列规范性和导向性文件,让“创森”建设有标准、技术有指导、工作有规范。

5.实施生态文化工程。创新生态文化传播形式、拓宽生态文化传播载体,积极开展形式多样的宣传活动,引导群众参与生态建设与保护活动。各县(市、区)完成不少于1个以城市森林公园为核心公园为主的省级生态文明教育基地创建,推动城市生态建设的水平上升至国家级别,组织开展县花、县树的评选,组织动员广大市民广泛开展城市绿地或树木认建、认养、认管等多种形式的社会参与与绿化活动。尤其是针对城市中历史较为久远的古树名木,对其进行重点保护。鼓励创作将生态文明建设作为核心的快板、小品、歌剧和微电影、微小说等文艺作品,组织开展“水懂我心、大美淮安”摄影、征文和知识竞赛活动,丰富森林文化的内涵;以开展义务植树活动为载体,不断提高广大市民植绿、兴绿、爱绿、护绿的生态文明意识,提高市民对创建活动的知晓率、参与率和支持率。

(四)加大执法力度,保护林木资源安全

牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,认真贯彻执行林业相关法律法规,切实加大森林资源保护力度。严格控制森林资源采伐限额,原则上只允许抚育性质的采伐。加快全市森林监测体系建设步伐,加强对森林资源的监控与管理。严厉打击乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、湿地、滥捕乱猎野生动物等违法犯罪行为,严禁发生重大破坏资源违法案件。严禁从农村和山上移植古树、大树进城。采取多种措施,为野生动物营造良好的生活、栖息自然生境。切实做好森林防火和林业有害生物防治工作,防止出现大的森林火灾。

(作者单位:淮阴师范学院淮安发展研究院、淮安市政协经济科技委员会、淮安市发展和改革委员会、淮安市自然资源局和规划局)

打赢脱贫攻坚战 高质量全面建成小康社会

■ 楚娟

小康不小康,关键看老乡,更关键看贫困老乡能否脱贫。习总书记强调:到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫,是党中央向全国人民作出的郑重承诺,必须如期实现。今年是脱贫攻坚决胜年,也是全面建成小康社会收官之年。把学习贯彻党的十九届四中全会精神转化为推进脱贫攻坚的具体行动,打赢脱贫攻坚战,查找摸准存在的问题、确保高质量全面建成小康社会是关键。

脱贫攻坚进入最后的决胜阶段,也是遭遇最难点、最痛点的时刻,相关调查发现,目前贫困地区存在农村空心化严重以至内生性扶贫力量不足、脱贫增收成绩喜人但再度返贫压力较大等问题。攻坚就是要攻克这些痼疾,巩固脱贫成果,让小康社会的实现一个不少,一个不落。

需要建立“内源—外源”融合发展的扶贫机制。

一是以优势资源为基础,打造以市场为主导的扶贫项目,形成跨区域产业集群。一方面,加大市场调研,依据本地优势资源,生产市场需要的、短期内能消耗的产品。政府要加强指导,各地扶贫办要专门设立一块职能,将基层扶贫项目统一梳理,避免类似雷同项目一拥而上。对优质的扶贫项目要加大资金投入,优化项目的运作机制,形成标准化、模式化的生产线,进而衍生子项目,以“以母带子”繁殖的方式将优质项目扩展到更多贫困地区。对第三部门、企业、个人参与项目进行明确同类分析,实现第三方人力资源分门别类下沉到扶贫项目中。另一方面,实行“镇村合一”的农回运作模式。以镇农发公司牵头,成立农业生产合作社,走“先示范,后带动”的路子,先将乡镇周围地理位置相近村落的农户聚集,通过“乡镇农发公司+村级合作社+农户”的形式,将“5G”等高科技手段引入到农业生产中,实现智能化生产和管理,减少对人力的依赖,以此带动村集体经济的发展。同时应避免“各村单打独斗”,解决好同类产品恶性竞争问题。

二是以指标监测为杠杆,走符合村镇实际的绿色减贫之路。有专家指出,绿色减贫是可持续最强的共享发展模式。贫困地区人口大多受教育程度低,生存技能较落后,自身减贫能力不足,依靠政府的单向扶持。而绿色减贫措施的实施强调的是扶贫方式从外源向内源转变。这也是响应中央“五位一体”的发展理念,同时减少乡村振兴阻力的较好的方式。要以指标监测为杠杆,走符合村镇实际的绿色减贫之路。一要慎重对待异地搬迁扶贫,以贫困户的满意度为指标。经调查,60%的贫困户并不想集中居住区,即使以“平方换平方”,新房的装修费用仍然是个问题。很多贫困户是五十岁以上的老年人,这部分群体由于年龄的原因,行动不是很便利,并不想到高楼多层居住,而是更愿意在一楼或者配置电梯的高层居住。因此,必须做好易地搬迁群众满意度调查,找出困难群众想要的易地搬迁的路子。二要结合地方实际决定是否实施光伏项目,以光伏项目对贫困户收入增长的贡献率为指标。很多地方的光伏项目开启了之后,给当地贫困户的收入增加及就业的带动作用并不明显。此外,光伏项目还受国家政策调整的影响,实施难度大。要增加光伏项目在深度贫困地区贡献率。三是以人文历史环境保护率为监测指标进行旅游开发。旅游扶贫应以保护当地环境,尤其是具有悠久历史的人文环境为主。同时旅游线路的开发建议采取“主题”策略,针对不同地方特色,开发出具有当地特色的“主题”,用众多“主题”讲好地方故事。

三是增大“扶智与扶志”工程在基层扶贫干部工作中的比率,先扶志后扶智。要逐渐转化一些政策无偿性的支持,政府要把握帮扶的力度,逐渐将“主导”转化为“引导”,要把“扶智与扶志”工程基层扶贫干部工作的重心,引导贫困户依靠自身脱贫增收。首先要正确地宣传国家的扶贫政策。有些小额贷款,有的贫困户认为是国家免费资助的,最后无法偿还。包括一些医

疗政策、就业政策等方面,都需要进行正确的宣传。其次要与本地的高校实施技术性的对口帮扶,实现高校帮扶技术和人才资源的下沉。不一定一所高校对口帮扶一个贫困村,也可以实现各高校依据自己的技术联合扶贫某一贫困村或者推进某一扶贫项目,打好高校扶贫“组合拳”。还有,允许机关事业单位有专业技术的人留薪留职到贫困地区进行创业。以带动所在地区就业率、集体经济增长率作为其年终考核加分的指标。最后,定期举办“科技助农”“走出贫困”等讲堂,扶硬贫困群体的志气,扶起贫困群体的智慧。

四是增强扶贫资金的利用效率,谨防扶贫资金流向房地产领域。目前扶贫资金量很大,但可持续性项目很少。调研发现,各地扶贫短期项目多,长期项目少。因为到2020年,各县区、村镇都想达到脱贫目标,很多选择了一些短期见效快的项目。因此需要建立一个长期协调的机制,建立一个长远性的规划项目,使扶贫资金的使用效率与扶贫的效率相结合,增加市场化机制的过程,这样脱贫的效率更明显。要谨防扶贫资金流向房地产领域。大量扶贫资金流向房地产领域后果是十分严重的,不仅会使当地房价升高,房价升高会导致各种生活用品价格升高,还会反作用于贫困家庭,现有的扶贫成绩将会功亏一篑。目前当务之急是如何高效率使用扶贫资金,使贫困村能够通过产业经营性收入使得村集体收入增加,实现良好的市场生态循环,保证村集体经济的长期增长。

需要发挥乡村振兴战略对资源配置优化的牵引作用。

一是加强村级组织软硬件资源投入。在大数据精准扶贫的背景下,一方面加大网络设施和相关设备投入,做好与上级政府沟通,争取上级政府对贫困地区互联网建设的政策支持和资金支持。做好与移动、电信、联通三大运营商的协商,出台相关鼓励政策及补贴,鼓励运营商加大对贫困村基站布点,为这些地方提供优质的服务端。另一方面,加大对村级组织办公设备的投入,必须给村两委配备电脑、打印机等设备,加强纸张、墨盒等供给。

二是加速对贫困地区人才的输送和培养。加速优秀村组人才结构,引进和培养青年人才。要因地利制宜实施“三支一送”,加大对贫困地区村官的招聘力度,给予政策性补贴,同时建立相应的村组服务基层制度,贫困地区村组服务基层必须满一定年限,其所在地区脱贫成果可作为其岗位晋升的重要依据。第一驻村书记党组织关系要及时转入当地,积极在村支两委会议中议事。市直公务员遴选要加大对扎根基层尤其是贫困地区且扶贫增收工作有实效的大学生村官的倾斜。注重在贫困村培养大学生,实施一村一名大学生工程,开发本土人力资源。

三是加大对贫困地区的“绿色金融”支持。“绿色金融”是由银行作为实施主体,提供“绿色、节约、环保、可持续”的金融业务。要乘上乡村振兴这辆快车,增加财税政策引导“绿色金融”落地贫困地区的力度,使“绿色金融”能够助力高科技的扶贫项目。同时将“绿色金融”引入高效农业扶贫项目、旅游扶贫项目等。提高“绿色金融”资金的使用质量。

四是将空心化严重的临近村落合并整合资源。对空心化现象较重,劳动力流失大的村庄,进行临近合并,并且附带政策补贴鼓励性集中居住。将分散的养老、医疗、卫生等公共资源进行整合,有目标有重点的集中提供。对合并后的集中居住区道路、环境等进行优化。扶贫工作对集中居住后的贫困家庭分类“切脉”,找出其增收困难原因,制定详细的家庭增收计划,并且动态监测,定期回访,确保贫困家庭增收有实效。

(作者单位:中共淮安市委党校)

