

筑牢生态屏障激活绿色动能：乡镇林长制实践成效、存在问题及发展路径

——以福清市上迳镇、新厝镇、一都镇为例

孙涛

福清市自然资源和规划局，福建 福州 350300

[摘要]林长制作为生态文明建设背景下林业治理的重大制度创新，为基层森林资源保护与绿色发展提供了核心保障。文中以作者工作过的福清市上迳镇、新厝镇、一都镇为例，探究林长制实施以来的实践成效、存在问题及发展路径。三镇已构建起三级林长责任体系，森林生态质量持续提升，但仍面临责任传导不均、管护能力薄弱、协同机制不畅等突出问题。此文提出强化责任闭环管理、提升基层管护效能、健全多元协同机制等发展路径，为乡镇级林长制高质量推进提供实践参考，助力实现“生态美、产业兴、百姓富”的绿色发展目标。

[关键词]林长制；生态保护；造林绿化；绿色发展；资源保护

DOI: 10.33142/nsr.v2i4.18718

中图分类号: F323.22

文献标识码: A

Strengthening Ecological Barriers and Activating Green Momentum: Practical Achievements, Existing Problems, and Development Paths of Township Forest Chief System — Taking Shangjing Town, Xincuo Town, and Yidu Town in Fuqing City as Examples

SUN Tao

Fuqing Natural Resources and Planning Bureau, Fuzhou, Fujian, 350300, China

Abstract: The forest chief system is a major institutional innovation in forestry governance under the background of ecological civilization construction, providing core guarantees for grassroots forest resource protection and green development. The article takes Shangjing Town, Xincuo Town, and Yidu Town in Fuqing City, where the author has worked, as examples to explore the practical effects, existing problems, and development paths of the forest chief system since its implementation. The three towns have established a three-level forest chief responsibility system, and the ecological quality of forests continues to improve. However, they still face prominent problems such as uneven transmission of responsibilities, weak management and protection capabilities, and poor coordination mechanisms. This article proposes development paths such as strengthening responsibility closed-loop management, improving grassroots management and protection efficiency, and improving diversified collaborative mechanisms, providing practical references for the high-quality promotion of township level forest chief system, and helping to achieve the green development goals of "ecological beauty, industrial prosperity, and people's wealth".

Keywords: forest chief system; ecological protection; afforestation and greening; green development; resource protection

引言

生态文明建设是新时代中国特色社会主义事业的重要战略任务，森林资源作为生态系统的核心载体，其保护发展水平直接关系到生态安全与可持续发展大局。自然生态文明是习近平生态文明思想的基本点，长期以来，我国林业治理面临“九龙治水”“责任虚化”“重保护轻发展”等体制机制难题，导致森林资源管护效能不足、生态价值转化不畅，我国仍然是一个缺林少绿、生态脆弱的国家，为破解这一难题，林长制应运而生。2021年《中共福清

市委办公室福清市人民政府办公室关于印发<福清市全面推行林长制实施方案>、<福清市全面推行湾（滩）长制实施方案>的通知》（融委办发〔2021〕2号）通过构建党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的森林资源保护发展长效机制，加快推进生态空间治理体系和治理能力现代化，巩固提升生态优势。将森林资源保护发展责任压实到各级党政领导，实现了林业治理从“部门管”向“全民治”的转变，福清市作为福建省东部沿海生态屏障的重要组成部分，森林资源丰富且区位特殊，境内

上迳镇、新厝镇、一都镇因自然禀赋差异形成了各具特色的林业发展模式：上迳镇兼具农业与工业属性，面临生态保护与产业发展的平衡难题；新厝镇作为沿海乡镇，承担着沿海防护林保护与生态修复的重要任务；一都镇“九山半水半分田”的地理特征，使其成为福清市山地林业经济与生态旅游发展的核心区。三镇的林长制实践既具共性特征，又含个性差异，为研究乡镇级林长制实践成效、存在问题及发展路径提供了典型样本。

林长制的核心内涵是以党政领导负责制为核心的林业治理制度，其核心要义在于“分级负责、全域覆盖、协同发力、权责统一”。通过设立省、市、县、乡、村五级林长，明确各级林长对辖区森林资源保护发展的主体责任，构建“山有人管、林有人护、责有人担”的管护格局。与传统林业治理模式相比，林长制具有三大特征：一是责任主体明确化，将林业治理责任从单一部门延伸至党政领导，强化了顶层推动力；二是治理范围全域化，实现对林地、湿地、草原等生态资源的全面覆盖；三是治理机制协同化，推动林业部门与公安、发改、文旅等多部门联动，形成治理合力。

1 福清市三镇林长制实施的实践成效

1.1 责任体系逐步健全，管护机制不断完善

三镇严格落实福清市林长制实施方案，均已构建起“镇级总林长-村级林长-生态护林员”三级责任体系。一是三镇均明确镇级林长由镇党委、政府主要领导担任，镇级副林长由各分管领导、包片领导担任；村级林长由村书记兼任，划分责任区域，实现林地管护全覆盖，并设立林长公示牌，公开联系方式与管护职责，主动接受群众监督。二是均建立“林长制镇级会议制度、林长制信息公开制度、林长制镇级督查制度、林长制工作考核制度、林长制镇级部门协作制度、林长巡山工作”制度。三是上迳镇林长 2 名、副林长 6 名、村级林长 16 名、护林员 8 名、林长公示牌 15 面，新厝镇林长 2 名、副林长 5 名、村级林长 16 名、护林员 25 名、林长公示牌 18 面，一都镇林长 2 名、副林长 6 名、村级林长 6 名、护林员 18 名、林长公示牌。

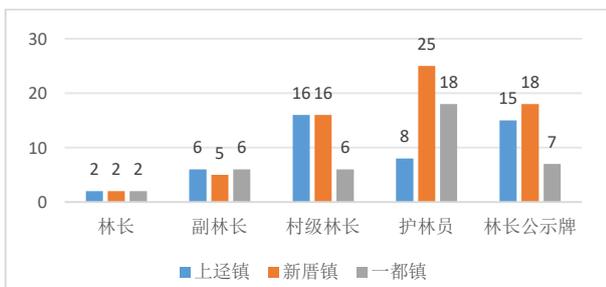


图 1 三镇林长-村级林长-生态护林员-林长公示牌统计图

1.2 生态保护成效显著，森林质量持续提升

林长制实施以来，三镇森林资源保护力度显著加大，生态环境持续改善。一都镇作为国家级生态镇，依托 15 万亩山地资源，实施生态林及天然林保护，森林覆盖率提升至 81.4%，森林蓄积量达 68 万 m³，成为福清市重要的生态屏障。新厝镇重点加强沿海防护林基干林带保护与修复，完成造林绿化面积 1200 余亩，有效抵御台风等自然灾害对沿海地区的影响，同时强化松材线虫病防控，实现疫情零扩散。上迳镇完成松材线虫病防治性采伐及采伐后更新造林工作，通过疫情监测、及时清理枯死树木、防治性采伐改造、防治松墨天牛等技术方法对松材线虫病得到较好的控制。2022 年至 2025 年上迳镇造林绿化 9125 亩、新厝镇 9113 亩、一都镇 14595 亩，其中 2022 年上迳镇造林绿化 1530 亩、新厝镇 1642 亩、一都镇 4080 亩，2023 年上迳镇造林绿化 2195 亩、新厝镇 2000 亩、一都镇 3500 亩，2024 年上迳镇造林绿化 2220 亩、新厝镇 1916 亩、一都镇 3000 亩，2025 年上迳镇造林绿化 2460 亩、新厝镇 3555 亩、一都镇 4015 亩。

表 1 三镇林长制实施以来（2022 年至 2025 年）造林绿化统计表

造林时间	造林绿化类型	上迳镇	新厝镇	一都镇
2022	植树造林	30	330	80
	封山育林	1000	0	2000
	低质低效和疏林地改造	0	1062	0
	森林抚育	500	250	2000
	小计	1530	1642	4080
2023	植树造林	215	0	0
	封山育林	0	1000	500
	低质低效和疏林地改造	500	0	1000
	森林抚育	2200	1000	2000
	小计	2915	2000	3500
2024	植树造林	220	416	0
	封山育林	0	0	0
	低质低效和疏林地改造	0	0	0
	森林抚育	2000	1500	3000
	小计	2220	1916	3000
2025	植树造林	2460	255	15
	封山育林	0	800	0
	低质低效和疏林地改造	0	1500	1000
	森林抚育	0	1000	3000
	小计	2460	3555	4015

造林时间	造林绿化类型	上迳镇	新厝镇	一都镇
合计	植树造林	2925	1001	95
	封山育林	1000	1800	2500
	低质低效和疏林地改造	500	2562	2000
	森林抚育	4700	3750	10000
	小计	9125	9113	14595
林地面积		22946	72503	146374

1.3 强化资源保护，提高治理能力

三镇均坚持把森林防火工作作为资源管护中的重中之重。通过明确责任、强化宣传、建强队伍、完善物资储备等方式，努力构建人防、物防、技防一体的网格化防控格局。一是三镇镇村两级均组建半专业森林扑火队伍真正做到了发生森林火灾能够第一时间处置，做到“打早、打小、打了”；二是完成了镇干部包村、村干部包山头的网格化巡护管理体系；三是均配备无人机，每月不定时进行巡护，加强森林防火巡护和监测，实现了人防和技防；四是利用福建林业巡护 APP 加强了对护林员的管理及考核，提高了护林员的巡护责任和巡护效率。

2 三镇林长制实施面临的突出问题

2.1 责任传导存在“温差”，落实效能有待提升

一是尽管三镇已建立“镇级总林长-村级林长-生态护林员”三级责任体系，但仍存在“上热中温下冷”的现象。部分村级林长对林长制职责认识不足，将巡林视为“应付任务”，存在巡林次数不达标、记录不完整、同一个地点多次巡护等现象，村级林长巡林未达到每月 3 次的要求。二是部门协同存在壁垒，机构改革后森林公安不再归林业部门管理，在盗伐、偷挖等破坏森林的事件中，林业部门与公安部门的沟通协调机制不够顺畅、衔接不畅、遇到村民报警等事件时因为行政还是刑事问题存在拖诿扯皮等问题，影响了治理效率。三是考核激励机制不够完善，村在松枯死木清理、松材线虫防治性采伐、造林绿化、互花米草防治等工作中积极性不高、和镇、林业站等配合度较低，工作难以开展，且考核结果与评先评优、资金分配的挂钩力度不够，难以充分调动村的积极性。

2.2 管护能力存在“落差”，基层基础相对薄弱

基层管护队伍与设施建设难以满足林长制高质量推进的需求。一是护林员队伍不稳定，护林员工资存在差异，上迳镇、一都镇自护林员改革后每位护林员月平均工资 1000 元，新厝镇每位护林员月平均工资 100 元~1000 元不等，护林员待遇较低，难以发挥真正作用，影响了管护

工作的连续性。二是专业能力不足，上迳镇、一都镇护林员多为当地村民，新厝镇多为当地村民和在职村干部兼任，年龄偏大且缺乏专业培训，对林业有害生物识别、智能手机 APP 的使用不熟悉、对林业采伐、已批林地监管上报等流程不熟悉，难以应对复杂管护任务。三是科技应用水平低，仍以人工巡护为主，防火瞭望塔、智能监控等科技设备林配备率低，偏远林区的非法采伐、火灾隐患等问题难以被及时发现。四是资金保障不足，镇级林业工作经费主要依赖上级财政拨款或者专项资金，镇级财政有限仅仅能自主筹措森林防火物资、森林防火宣传等方面资金，导致森林防火道路、森林步道等基础设施建设比较落后，偏远林区巡护难以全覆盖。

2.3 保护与发展存在“偏差”

三镇在造林绿化等方面仍存在失衡现象。一是一都镇新造林面积占比较低，一都镇林地面积 14.5 万亩，造林面积较少，其中 2023 年、2024 年新造林面积为 0 亩，2022 年、2025 年造林面积不足 100 亩，新造林面积低于上迳镇和新厝镇，但是封山育林和森林抚育面积高于上迳镇和新厝镇。二是上迳镇造林面积与总林地占比最高为 39.77%、其次是新厝镇为 12.57%、一都镇最低为 9.97%。三是生态修复质量不高，部分造林工程存在树种选择单一，新厝镇 2024 年松林择(间)伐抚育改造提升造林中，只种植木荷 411 亩，其中新厝村 345 亩、霞浦村 66 亩，导致林分结构不合理，生态系统稳定性较弱。四是生态补偿机制不完善，上迳镇重点生态公益林补偿金按规定留存 20% 后无法支付护林员全部工资，需要镇财政支付剩余部分，镇财政较为困难，发给村民的部分资金较少，上迳镇平均每个村民只有 1~5 元不等，难以弥补当地群众因保护森林而丧失的发展机会，导致部分群众保护积极性不高。

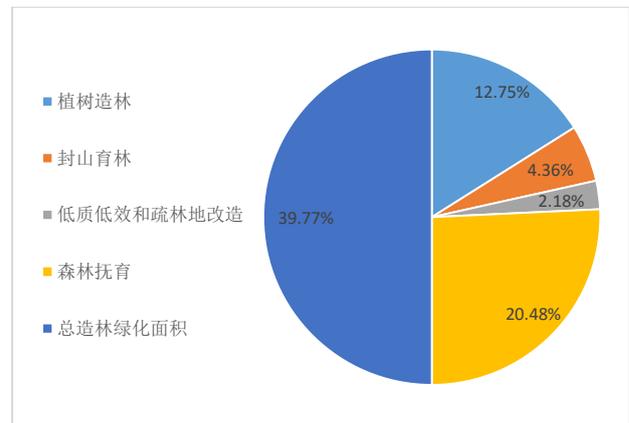


图 2 上迳镇林长制实施以来各造林类型面积与总林地面积比

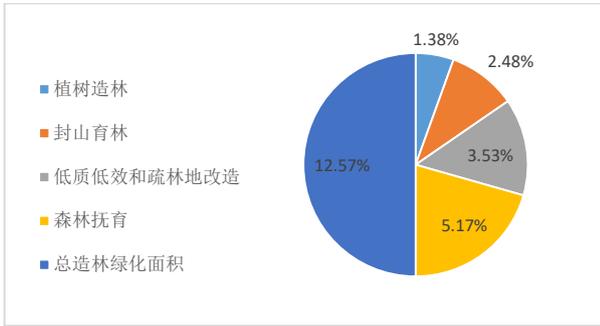


图3 新厝镇林长制实施以来各造林类型面积与总林地面积比图

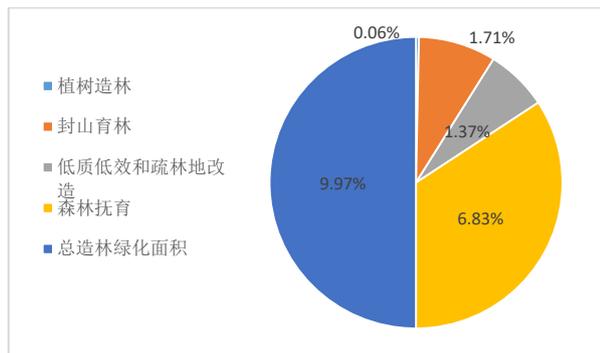


图4 一都镇林长制实施以来各造林类型面积与总林地面积比图

2.4 协同机制存在“堵点”，社会参与度仍需提高

林长制的多元协同治理格局尚未完全形成。一是政府主导色彩过浓，市场与社会力量参与不足，三镇林业专业合作社、家庭林场等新型经营主体数量较少，且规模小、实力弱，难以发挥示范带动作用。二是跨区域协同不足，一都镇与福州永泰县、莆田涵江区周边县区接壤，新厝镇与莆田涵江区接壤林区相互交错，但缺乏跨区域林长协同机制，导致边界区域的森林防火、病虫害防治等工作难以有效开展。

3 乡镇林长制优化发展的路径建议

3.1 强化责任闭环管理，提升落实效能

一是健全责任传导机制，制定村级林长履职尽责清单，明确巡林频次等具体要求，通过旬提醒、月调度、季通报的方式，压实村级职责。林长制考核纳入村级年终考核，强化促进责任担当。二是完善协同联动机制：建立“林长+警长”联动机制，定期召开联席会议，统筹解决跨部门、跨领域问题，加强镇林业工作站和派出所等公安部门信息互通。三是优化考核机制，设立激励奖励指标，对于超额完成造林任务、全年无森林火灾的村在年终考核的时候适当加分，调动村干部积极性。

3.2 提升基层管护效能，夯实基础保障

一是加强管护队伍建设：例如新厝镇加强护林员改革，

减少护林员人数，将生态公益林资金 20%统一由镇里面留存统筹支付护林员工资，提高护林员工资待遇，对护林员在平时巡查中发现毁林、盗伐、偷砍上报林业站的，给与奖励，加强巡护积极性。定期开展专业培训，邀请林业专家、技术人员讲授有害生物防治、森林防火等技能，提升护林员专业素养。二是推进科技赋能管护，加大偏远林区的无人机巡护力度，依托综治中心、公安监控、电力监控等设备，加强监测。用好“福建林业巡护 APP”，实现巡林轨迹实时上传、问题一键上报。

三是强化资金保障力度，建立“上级财政+镇级配套”的多元资金保障机制，争取上级林业专项资金，将林长制工作经费纳入镇级财政预算。

3.3 深化生态价值转化，实现绿色发展

一是优化生态修复模式，坚持“因地制宜、适地适树、混交造林”原则，科学选择树种，提高乡土树种、阔叶树种种植比例，优化林分结构。例如新厝镇重点加强沿海防护林多树种混交林建设，环村一重生山造林、珍贵树种造林和干线两侧重点区域林相改善造林提升防风固沙能力。二是完善生态补偿机制，提高生态公益林补偿留存比例。探索生态产品价值实现路径，推动一都镇依靠林地发展特色林果产业，枇杷、橙子、油茶等，新厝镇增加互花米草除治后的生态修复，红树林种植，改善生态环境。

3.4 健全多元协同机制，拓宽参与渠道

一是培育市场经营主体，加大对林业专业合作社、家庭林场的扶持力度，培育一批规模化、规范化的新型经营主体。鼓励龙头企业参与林业产业开发，通过“企业+合作社+农户”的模式，带动群众增收致富。二是强化跨区域协同，建立福清市与永泰县、莆田市涵江区等周边县区的跨区域林长协同机制，明确在森林防火、互花米草除治、病虫害防治、资源保护等方面的责任与义务。定期开展联合巡护、联合执法，破解边界区域治理难题。

4 结论与展望

林长制的全面推行为乡镇森林资源保护发展提供了强大制度保障。福清市上迳镇、新厝镇、一都镇通过构建三级责任体系、强化生态管护，林长制实施取得了显著成效，森林生态质量持续提升。但与此同时，三镇林长制实施仍面临责任传导不均、管护能力薄弱、协同机制不畅等突出问题，这些问题也是全市乡镇级林长制实践中普遍存在的共性难题。解决这些问题，需要多部门协同、以协同治理理论为指导，强化责任闭环管理，提升基层管护效能，

健全多元协同机制,推动林长制从“制度建立”向“效能提升”转型。未来,随着林长制改革的不断深化,希望三镇能够进一步发挥示范引领作用,持续探索生态保护与绿色发展协同推进的有效路径,真正实现“筑牢生态屏障、激活绿色动能”的发展目标。

展望未来,在“双碳”目标与乡村振兴战略的双重背景下,林长制作为林业治理的核心制度,其重要性将日益凸显。乡镇作为林长制实施的“最后一公里”,需要不断创新治理模式,提升治理效能,让森林资源成为乡村振兴的“绿色引擎”,为生态文明建设贡献基层力量。

[参考文献]

[1]马艳.林长制改革在全国推行的思考与分析[J].绿色中

国,2023(14).

[2]宋丽琼.山西省全面推行林长制的思考与研究[C].山西:山西林业,2023.

[3]叶婉婷,颜福林.以“林长制”促“林长治”的温岭实践[J].中国绿地,2023(9).

[4]刘志刚,脱俊豪.多措并举厚植绿色发展优势——石家庄市持续推动林草工作高质量发展[J].国土绿化,2023(1).

作者简介:孙涛(1994.3—),毕业院校:四川农业大学,所学专业:林学,当前就职单位:福清市自然资源和规划局,编制所在单位福清市林业局一都林业工作站,职务:一都林业工作站副站长,职称级别:林业助理工程师(专技十一)。