

吉林：牢记总书记嘱托 全面推进农业农村现代化

吉林省农业农村厅

的根基。特别是今年以来，采取超常举措，实施黑土地保护工程，加大黑土地保护利用力度。截至目前，全省典型区面积6900万亩，耕地质量平均达到4.19等，比2015年提高1个等级，粮食产量80%以上来自黑土地上。

摆在重要战略位置。统筹谋划。年初省委、省政府出台10个方面38条《关于全面加强黑土地保护的实施意见》，确定2021年工作目标和“十四五”时期总体目标以及2030年远景目标，明确农田综合整治等重点工程，实施中部半湿润区提质增肥、东部湿润区固土保肥、西部半干旱区改良培肥分区施策措施。高端推动。加强组织领导，成立由省委书记和省长任双组长的粮食安全工作暨黑土地保护工作领导小组，在农业农村部门设立专门工作机构。强化智力支持，特聘4名中国工程院院士以及中省直有关科研单位专家，组建专家委员会。凝聚力量。修订《吉林省黑土地保护条例》，将习近平总书记2020年7月22日视察吉林的日期设立为“吉林省黑土地保护日”，增强全社会保护意识。

探索吉林特色保护之路。总结推广“梨树模式”。按照总书记视察梨树时的重要指示，组织中国农业大学、中国科学院及省内有关专家，成立专家指导组，总结形成以秸秆覆盖、免耕播种等全程机械化保护性耕作技术为核心的“梨树模式”。大力实施保护性耕作。制定《吉林省保护性耕作推进行动方案(2020—2025年)》，明确到2025年推广4000万亩。今年推广2800万亩，比上年增加1000万亩，整体推进县由8个扩大到15个，高标准示范应用基地由30个增加到62个。农机购置补贴优先支持保护性耕作机具，免耕播种机保有量3.5万台。应用北斗卫星技术，开发农业机械化智慧云平台暨黑土地保护性耕作远程电子监测系统，实现保护性耕作信息化智能化监测监管。积极开展试点试验示范。在2015年以来连续6年试点520万亩的基础上，探索总结推广黑土地保护利用10大技术模式。在26个典型黑土县份启动实施深翻、增施有机肥试点110万亩。在22个县份启动实施黑土地保护建设项目120万亩。在高标准农田建设项目区配套实施黑土地保护项目。

实施“黑土粮仓”科技会战。启动战略合作。年初，省委书记、省长率队与中科院会商，达成实施“黑土粮仓”科技会战共识。3月29日，省政府与中科院签署战略合作协议框架协议，拉开东北地区“黑土粮仓”科技会战序幕。创建示范基地。在梨树等3个县份各建1个万亩黑土地保护利用核心示范基地，在30个县份各建1个千亩辐射示范基地，重点开展科技创新成果示范推广。集中开展攻关。加强跨学科、跨地区、跨部门协作，筹建国家级重点实验室以及省级重点实验室、工程研究中心和东北黑土地研究院，筹备举办东北黑土地保护国际论坛，实行任务发包、揭榜挂帅、验收集成、保护奖惩等机制，设立黑土地保护专项资金，启动重大科技专项，集中开展核心技术攻关。

紧紧围绕“打好种业翻身仗”，加快推进现代种业创新高地

按照总书记的重要指示精神，今年初，省委、省政府出台4个方面18条《关于大力推进现代种业创新发展的意见》，整合资源力量，实施五大行动，开展种源“卡脖子”技术攻关，努力抢占种业发展制高点，为国家打好种业翻身仗作出吉林贡献。截至目前，国家级育种创新中心发展到3个、国家重点实验室7个、育种科研团队53个、种子企业304家，主要农作物良种覆盖率达100%，对粮食增产贡献率45%，主要畜禽良种覆盖率达97%。

提升种质资源保护和利用能力。年初以来，组织开展第三次全国农作物种质资源普查与收集，启动实施第三次畜禽遗传资源调查，对地方老品种、特色农作物种质资源应收尽收、应保尽保，对古老、特色、珍稀、野生近缘植物资源开展抢救性收集，鉴定发掘一批优异种质基因资源。重点围绕玉米、北方粳稻、大豆、肉牛、生猪等特色种质资源，加快优势种质资源库建设。目前，共保存种质资源5.8万份，其中农作物种质资源4.5万份。

搭建育种科技创新平台。组织种业企业与科研机构合作，开展育种科研攻关，实行种业龙头企业“揭榜挂帅”，把“吉系”新品种擦亮叫响。加强生物育种关键技术技术研发，有序推进生物育种产业化应用。创建南繁育种科技创新中心，支持长春农高区高水平建设种子小镇，集聚种业创新资源。扩大现代种业发展专项资金规模，设立种业发展基金，加强“强种贷”和制种保险服务，支持育繁推一体化

企业做大做强。力争到2025年，至少1家种业企业进入全国综合实力10强，3—5家进入全国50强。

打造良好种业发展生态。加大政策、资金、用地、人才等倾斜力度，加快提升种业创新发展要素保障能力。加强洮南国家粮10万亩玉米种子繁育基地“五化”建设，支持公主岭创建10万亩北方粳稻制种基地。加快选育高产、高油、高蛋白等大豆新品种，加快突破品种繁育和单产提升技术瓶颈。推动畜禽地方特色品种选育，加强核心育种场和基层繁育改良网络建设。加强种子检验检测和市场监管，严厉打击制假售假、套牌侵权等违法行为。

紧紧围绕“粮头食尾、农头工尾”，加快打造农产品加工业和食品产业十大产业集群

牢记总书记的嘱托，吉林全省上下充分发挥粮食和特色资源优势，大力培育农产品加工和食品企业，加快发展乡村产业，促进农村一二三产业融合发展，打造农民就业增收致富增长极。

培育产业集群。以延伸产业链、打造供应链、提升价值链、共享利益链为重点，打造玉米水稻、杂粮杂豆、生猪、肉牛肉羊、禽蛋、乳品、人参、梅花鹿、果蔬和林特等10大产业集群，做大做强做优农产品加工业和食品产业。2021年，省级农业产业化龙头企业发展到600户以上，省级农业产业化联合体100户以上。力争利用5到10年时间，农业及农产品加工业和食品产业产值接近万亿级规模。

实施重大行动。突出以园区聚项目、以龙头带群体、以科技促升级，实施重大项目建设、龙头企业培育、园区创建、创新转型升级、原料基地建设、品牌打造、农产品流通降本增效等7大行动。2021年，办城300万吨玉米深加工、办城30万吨稻米加工、通榆400万头生猪屠宰等重点项目取得实质性进展，启动10个红松特色产业基地建设试点。力争到“十四五”末，培育销售收入超10亿元企业25家、农产品加工示范园区20个，打造农产品区域公用品牌100个、企业品牌200个、产品品牌300个。

注重打捆施策。省委、省政府出台5个方面30条《关于加快农产品加工业和食品产业发展的意见》，细化量化各项政策举措。省政府成立领导小组，实行产业集群群长制，将发展情况纳入各级党政领导班子实绩考核。综合运用财政资金、市场化基金、信贷、担保、保险等多种方式，统筹中央补助和省级专项资金。探索实施点对点供地等灵活供地方式，盘活用好农村存量建设用地。在产粮大县布局重大项目，开展产业链主体留在县域，让农民更多分享产业增值收益。支持6个产粮大县建设乡村振兴新动能培育试验区，增值税留抵退税增量部分奖补政策扩大到10名产粮大县。

紧紧围绕“谁来种地、怎么种地”，大力实施新型农业经营主体培育计划

习近平总书记指出，要积极扶持家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体，鼓励各地因地制宜探索不同的专业合作社模式。全省各地围绕解决“谁来种地、怎么种地”问题，扶持发展家庭农场和农民专业合作社，推进适度规模经营，支持带动小农户与现代农业有机衔接。截至目前，家庭农场发展到14.6万户，从事粮食生产的占90%。农民专业合作社8.4万户，农户入社率40%以上。

提升发展质量。实施家庭农场培育计划和农民专业合作社质量提升计划。遍访家庭农场、农民专业合作社、农业生产社会化服务组织和农产品加工企业，摸清底数，建档立卡，精准服务。把农业规模经营户培育成有活力的家庭农场，县级以上示范家庭农场达到4000家，支持10个县创建家庭农场示范点。启动5个全国农民合作社质量提升整县试点，探索构建农民专业合作社信用体系。实施高素质农民培育工程，组织冬春科技大培训100万人次以上。实施高素质农民学历与能力提升行动计划，培训1.8万人以上。

推进托管服务。研究出台政策措施，探索发展以全程托管为主、单环节托管为辅、土地股份合作等为代表的农业生产托管模式，借助供销社、邮政、农业公司等网络渠道，推动托管服务向农资、科技、金融等服务环节延伸，承接一家一户办不了、办起来不划算的事情。加快推进11个县份农业生产社会化服务机制创新试点。完善农业科技特派员制度，推广“科技驿站”“专家小院”等模式，大力培育土专家、田秀才、农状元、乡创客，打通农业科技服务“最后一公里”。截至目前，农业生产托管服务组织发展到1.8万

户，托管面积5725万亩次，服务带动小农户77%。

坚持优先扶持。年初，按照省委、省政府部署，出台4个方面16条《关于加快推进新型农业经营主体培育发展的若干政策措施》，采取先建后补、以奖代补、贷款贴息等方式，支持新型农业经营主体提升设施与装备保障能力；采取贴息、担保费补助、设立基金等方式，引导社会资本投入，提高增信和融资能力；采取“政策险+附加险/补充险”“保险+期货”等方式，提升投保和风险防范能力；采取带头人培训、双创项目扶持、产品品牌化营销等方式，提升经营管理能力；采取提供服务产权交易、信贷优惠、电商促销、土地托管等方式，提升对接涉农服务能力。

紧紧围绕“补短板、强弱项”，统筹实施乡村建设行动

习近平总书记指出，要坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一体推进，推进公共服务向乡村延伸。全省上下着眼乡村形态演变，遵循城乡发展建设规律、村庄格局演变分化规律，启动实施乡村建设行动，明确乡村建设思路举措，扎实推进城乡融合发展。

加强农村基础设施建设。启动村庄实用性规划编制，年内实现全覆盖。推进“四好农村路”建设，新建2000公里。农村自来水普及率达到95%。4G网络行政村全覆盖，5G网络县城核心区及较大乡镇基本覆盖。实施重要节点农网改造和乡村电气化提升。推广宜居型示范农房。推进农村电子商务、物流快递、公共照明等公共服务设施建设。

加强农村人居环境整治。启动农村人居环境整治提升五年行动，深入实施“千村提升、万村整治”工程，用5年时间让村庄面貌有根本性变化。今年创建AAA级标准示范村1000个。推广适宜寒地干旱地区无害化卫生旱厕模式，改造农村厕所16万户。完善县乡村生活垃圾收运处置设施和服务体系。推进农村污水和黑臭水体治理。实施河湖水系综合整治。启动新一轮绿美吉林、万里绿水乡村行动。

加强和改进乡村治理。创新农村基层治理体系，推进双阳区等3个国家级乡村治理体系建设试点，支持五棵村镇等3个示范乡镇、陈家店村等30个示范村建设。实施乡风文明提升工程，推动文明村镇、文明家庭、星级文明户、五好家庭创建。推动乡镇服务农民区域中心建设。加快推进14个县份乡村振兴示范区创建。支持长吉接合片区国家城乡融合特色试验区先行先试。启动第三批脱贫县特色产业小镇创建。健全农村扫黑除恶常态化机制。

紧紧围绕“激发农村资源要素活力”，持续深化农村综合改革

认真贯彻落实总书记的重要讲话精神，全省上下聚焦农村土地制度、集体产权制度、金融服务等重点领域和关键环节，积极稳妥激活和释放农村要素、市场等活力，增添农业农村发展新动能。

扎实推进农村土地制度改革。推进农村承包地“三权分置”改革。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，做好再延长30年的准备。推进农村承包地经营权有序流转，开展土地经营权入股龙头企业和作价出资农民专业合作社试点。农村土地流转3068万亩，占家庭承包面积48.7%，比上年提高3.8个百分点。探索农村集体经营性建设用地入市改革。推进城乡建设用地增减挂钩，对脱贫县在过渡期内继续实施省内交易政策，支持原深度贫困县优先开展跨省域调剂。推动宅基“三变”改革。推进九台区等3个新一轮国家级宅基地制度改革试点，探索土地经营权及地上附着物等动产、不动产登记抵押融资和宅基地置换、废弃宅基地处置等有效方式。规范开展房地一体宅基日常登记颁证，确权登记发证率91.7%。

深入推进农村集体产权制度改革。推进农村集体产权制度改革整省试点，完善农村集体经济组织法人治理结构，推动农村“三变”改革。盘活农村土地、水面、林地等资源要素，农村土地流转交易市场基本实现县乡全覆盖。经营性资产折股量化村达到1031个，发放股权证25.3万本。

积极推进农村金融服务创新。巩固拓展农村金融综合改革试点成果，推动“吉农金服”平台建设，聚集农村资金，吸引城镇资本下乡进村。推进“土地贷”“大棚贷”“农机贷”等金融产品创新，提高农业信贷规模。实施扶贫产业收入保险，推广农业大灾保险，探索农业完全成本和收入保险。省市县乡村五级金融服务网点发展到2494个。优势特色农产品保险基本实现应保尽保。

□□

郭利京

林长制是我国林业生态环境问题治理的一项重要制度，已经融入林业资源治理的框架体系，成为新阶段治理林业资源的有力抓手。那么，对于具有全域性、系统性、协作性的林业资源，运用林长制治理林业资源生态环境问题的必要性是什么，当前林长制还存在什么问题，其改进的方向是什么？

发挥林长制治理林业资源生态环境的必要性

全面推行林长制是贯彻习近平生态文明思想的生动实践，是完善生态文明制度体系的重要举措，是压实地方生态环境保护责任的关键举措。

加快生态文明建设的需要。森林、湿地等生态系统的生态功能具有较强的外溢性。由各级党委、政府统筹协调，将传统林业资源治理提升到绿色发展战略高度，融入到地方政治、经济、文化、社会建设之中，有利于聚集资源和力量整体推进，着力解决本区域的生态保护修复问题，使林业资源保护发展更有力度、更高质量、更可持续。

推进国家生态治理体系和治理能力现代化的现实路径。林业资源是生态文明建设的主力军，承担着保护森林、草原、湿地、荒漠、野生动植物资源，维护生态系统稳定和生物多样性，保护和修复生态的重要职责，是生态文明建设的关键领域，是建设美丽中国的核心元素。然而，我国在林业资源改革发展的过程中，长期呈现“小马拉大车”的局面，探索林长制，建立以党政领导负责制为核心的责任体系，是推进国家生态治理体系和治理能力现代化的现实路径，对林草部门更好履行职能职责，具有重要作用。

发挥部门联动优势。通过构建林长会议、信息公开、工作督查、投入保障、工作考核等一系列制度，使各成员单位立足自身职责，发挥部门优势，在项目支持、资金投入、宣传引导、督促检查等方面形成合力，形成党政同责、一岗双责、失职追责、部门联动的工作格局，使林草资源保护发展由林草部门单独负责转变为各级各部门“同唱一台戏”。

当前林长制存在的问题与不足

以分工制为基础的林长制在优化行政片区内林业资源生态环境治理的同时，不可避免地会与林业资源的全域性、系统性和协作性特征相冲突，导致林长制框架下林业资源生态治理的内在矛盾。

林业资源行政区划分块治理与全域性治理之间的矛盾。林长制设计难以应对跨省林业资源生态环境治理问题。由于林长制在设计中没有设立中央林长，而当林业资源跨省分布时(如长江、黄河流域森林资源跨越多省)，林长制就无法有效协调跨越省级行政区的林业资源生态治理问题。

林草部门也难以应对跨省林业资源生态治理问题。一方面林草部门只是国家林草局的派出部门，对地方政府没有监督制约权，另一方面林草部门也缺乏制度化的协商平台协调解决跨越省级行政区林业资源的生态治理矛盾。

林业资源分工治理与系统治理之间的矛盾。山水林田湖草沙是一个生命共同体，因此针对林业资源生态环境问题应该采用系统性治理。然而，林长制赖以存在的大环境依然是分工制，强调职责分工导致部门间隔离难以消除。各地在制定林长制实施方案时，试图通过对林草、环境、农业农村、水利等部门职责分工的清晰界定，实现跨部门合作。林业资源生态环境治理错综复杂，如果一味强调部门分工而漠视系统性治理，就会加深部门间的隔阂。

林长制框架下，各级党政领导的行政协调会在政府内部形成一种权威思维定式，一些基层部门习惯于依据上级党政领导的关注重点选择性执法。若上级党政领导关注力转移或“不在场”，下级部门执行力又会弱化或转移。僵化地依赖上级指令的思维模式，也会导致部门间执行力缺乏前瞻性。

过于偏重行政命令导致林长制对社会力量吸引不足。通过行政权威及考核问责等手段，林长制有力地动员了以各级党政领导为主的关键少数，但是林长制的政策执行空间具有封闭性，不利于其他社会力量的参与。当前一些企业或个人占用林地、滥伐或偷伐等现象时有发生，甚至一些地方政府还选择纵容包庇，导致林业资源破坏问题多有发生。“政府增绿、企业滥伐”的现象尚未出现根本性变化，因此企业依旧是政府规制的对象。未来还需完善市场型政策工具，以激励企业、公众参与林业资源生态治理。

进一步完善林长制优化林业生态环境治理的建议

展望未来，在林长制治理体系下，应该不断筑牢林业资源生态治理的制度基础，以实现林业资源生态环境的持续优化。

构建由林草部门组织的跨省林长合作制度。首先，在林长制中要充分发挥省级林长的作用。建议建立由林草管理部门牵头，林草局、生态环境部等部委和各省长参加的跨省林业资源生态治理协作制度。跨省林业资源生态协作遵循平等协商、互利共赢的原则，由各省林长就林业生态补偿、林业资源规划等达成共识，制定行政契约，实现跨省林业资源生态治理系统性治理。其次，从立法上明确林草部门的林业资源治理角色。鉴于当前我国分级负责的生态环境治理制度，应该将林草管理部门定位于协调者和监督者的角色；政府部门可以通过制定专项林业生态管理法或修订《森林法》为林草管理部门执行上述职能提供法律保证。

注重跨部门合作性制度建设。首先，完善综合执法制度。贯彻林长制，综合执法是关键。为解决省级层面的多头执法难题，应在林长办的协调下，广泛实施多部门综合执法。在基层政府，鼓励由林草、生态环境、水利等部门成立综合性的林业生态执法局实施综合执法，变多部门执法为一局多能。为提高各职能部门的合作意识，应积极建立问题清单、责任清单、任务清单等以便针对性地实施综合执法。其次，加大信息共享力度。应增进部门间相互了解和信任，采用信息化、技术手段融合组织边界，促进跨部门信息共享。鼓励各级林长、林长制办公室、各职能部门以及社会大众等参与构建更具综合性、前瞻性的信息共享平台，充分共享林业资源动态、企业造林林、执法处罚、监测数据等信息。

在林长制中引入市场机制。当前，上下级林长及跨行政区部门之间缺乏利益协调机制是林长制面临的突出问题。为增强林长制的内生动力，在林业资源生态环境治理中应该引入市场机制。针对跨越多个行政区的林业资源，建议设立林业资源生态发展绿色基金，不仅有利于协调跨区政府之间的利益关系，还可以建立可持续的市场利益联结机制。

引入市场型生态治理工具。探索应用林权交易、林业产业化和产业生态化等市场型政策工具发挥其在林业资源生态环境治理中的作用。政府可以通过评选绿色企业、开展绿色信贷等措施，对积极参与造林、治林的企业，实施以奖代补、税收减免等政策，引导企业为林业资源生态环境治理作出更多贡献。

鼓励社会公众、环保组织参与林业资源生态治理。不断拓宽公众参与层次、范围和渠道，鼓励公众参与到林业生态治理方案制定、考核评价等环节，实现公众参与治理由形式化向实质性转变。此外，为免除公众参与林业生态治理的后顾之忧，应完善公众参与治理制度，保障其参与权利以及利益不受损害。

在林业资源生态环境治理体系中，生态环保组织是连接政府、企业和公众的桥梁，各级政府应该为其发展提供多方面的支持和保障，积极扶持生态环保社会组织，让其成为政府的战略合作伙伴。为提升林长制治理效能，应鼓励生态环保组织积极参与林长制宣传、林权抵押监管、林一策方案制定、林长制林绩效评价等环节。

(作者单位：安徽财经大学经济学院)

进一步完善林长制 优化林业生态环境治理