

《宝鸡市“十四五”林业发展规划 中期评估报告》

(征求意见稿)

宝鸡市林业局
2023年7月3日

宝鸡市“十四五”林业发展规划中期评估报告

《宝鸡市“十四五”林业发展规划》（以下简称《规划》）自2021年实施以来，在各级党委、政府的重视和社会各界支持下，全市林业系统以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示，积极践行绿水青山就是金山银山理念，以高质量发展、高品质生活、高效能治理为主攻方向，以全面推行林长制为引领，统筹推进林业提质增效和改革发展，《规划》提出的各项目标任务实施进展顺利、情况良好，主要预期目标基本达到预期进度要求，全市林业高质量发展取得阶段性显著成效。

一、规划实施总体进展情况

（一）主要目标指标进展。

1.造林绿化任务：2021、2022年和2023年上半年造林面积分别为43.52万亩、50.94万亩和18.05万亩，累计造林112.51万亩、种草4400亩，占“十四五”规划目标152万亩的62.4%，保持持续增长态势，预计“十四五”末可完成规划指标。

2.森林草原质量。至2023年6月底，全市森林覆盖率（含省太白山自然保护区和省太白林业局）较2020年底递增0.49个百分点，达到56.53%；森林蓄积量较2020年底增加298万立方

米，达到 7798 万立方米。预计“十四五”末将分别达到或超过 57.06%、8250 万立方米规划约束指标。

3.林草湿保有量。与国土“三调”数据对接融合显示，全市林地、草原保有量分别达到 1923.08 万亩和 39.85 万亩，湿地保护率达到 54.6%，均已分别超过“十四五”规划 1803 万亩、4.5 万亩和 50%预期目标。因市境内的陕西黄柏塬国家级自然保护区和陕西太白滑水河、陕西太白牛尾河省级自然保护区撤销并入大熊猫国家公园，全市自然保护地面积减少，占全市国土面积比例为 9.87%，较“十三五”末指标降低，不能达到“十四五”规划的 50%预期目标，需调整。

4.林业产业产值。2021、2022 年林业产业总产值分别为 138.04 亿元和 142.56 亿元，增幅分别为 5.9%和 3.3%，保持持续增长态势，预计“十四五”末将达到或超过 150 亿元预期指标。受新冠肺炎疫情影响，2021、2022 年生态旅游、康养人数分别为 217.2 万人次和 181.93 万人次，距年 300 万人次预期目标有差距，随后疫情时代恢复发展，预计可实现“十四五”规划预期目标。

5.森林资源保护。实现森林火灾“零发生”，受害率控制在 0.9‰以内。2021、2022 年和 2023 年上半年林业有害生物成灾率分别为 1.76‰、1.63‰和 0.75‰。“十四五”末，均可控制在规划中 0.9‰和 5.31‰预期目标内。

6.林业科技服务。依据评估统计分析，因经济林造林面积减

少，生态林造林中退化林修复面积大幅增加且使用良种面积较小，2021至2023年上半年林木良种使用率34.02%，较“十三五”末指标降低，不能达到“十四五”规划的75%预期目标，需调整。2021至2023年上半年林业科技贡献率接近于53%，年均增幅达到1个百分点，预计“十四五”末可达到55%规划预期目标

（二）主要任务实施进展。

1.全面推行林长制落地见效。按照中省全面推行林长制要求，压茬建立组织、责任、制度体系。全市共设立市级林长5名、县级林长145名、镇级林长494名、村级林长8295名，建设林长制示范镇27个、示范村54个，全面搭建四级林长、三级林长办、两级职能部门组织体系。市县镇村科学划定林长责任区8954个，规范设置公示牌1148面，整合优化护林员4640名“入网入格”，实现责任网格化管理全覆盖。市县（区）建立健全林长会议、林长巡林、总林长令发布等制度，市县镇村共建立相关制度1488项，探索建立“林长+警长”等“1+N”制度集成，眉县、麟游县、岐山县建成运行智慧林长制监管平台。全面推行林长制以来，市县（区）坚持每年召开总林长会议、发布总林长令，四级林长累计巡林14.2万人次，协调解决重难点问题375件；2022年首次开展林长制年度考核，客观评价林长“守绿、护绿、增绿、用绿、活绿”责任落实和目标任务完成情况，林长制从“全面建立”走向“全面见效”，成为林长治的“总机制”。

2.科学推进国土绿化向深绿。实行造林计划和结果落地上图，科学推进山区森林化、城镇园林化、乡村林果化、全域景观化建设。突出秦岭、关山和渭北台塬等重点区域，持续推进天然林保护修复、退耕还林还草、重点防护林体系建设、退化防护林修复改造等重点工程，启动实施“双重规划”项目、国土绿化试点示范项目、“百万亩绿色碳库”试点示范工程建设，引领全市营造林 166.76 万亩，其中人工造林 6.62 万亩、封山育林 50.35 万亩、飞播造林 16.55 万亩、退化林修复 39.35 万亩、森林抚育 53.89 万亩。以关山草地为重点，完成人工种草 4400 亩、退化草场补播改良 5000 亩、退化草原修复 4.5 万亩，科学划定禁牧修复区和禁牧、轮牧保护区，保护草原生态景观、恢复草地生态系统。围绕森林城市、森林乡村建设，统筹推进森林“四围”和城乡美化，渭河北坡生态保护修复 7492 亩，国省、县镇、乡村道路植树种花全覆盖，建成省级森林城市 2 个、“三化一片林”森林乡村 34 个，“互联网+”模式带动全民义务植树 1305.9 万株。

3.加快发展生态经济提质效。推进国有林场科学经营和集体林地经营权流转增动力，抓基地、建园区、强示范，生态友好型经济助力乡村振兴成效明显。改造提升核桃、花椒、柿子等特色经济林 40.15 万亩，经济林总面积 174.16 万亩，年产值 21.3 亿元，建成凤县花椒、陇县核桃 2 个省特色农产品优势区，麟游县干杂果及食品加工市级农产品加工园区。新增林下经营面积 15.65 万亩，总面积 219.4 万亩，年产值近 20 亿元；林麝存栏量

3.68 万只，年产麝香 180 公斤，均占全国的 70%以上，全产业链年产值 2 亿多元，凤县成为全国规模最大的林麝养殖及科研基地、中药麝香主产区和省级农村产业融合发展示范园。建成国省森林康养、自然体验基地、生态露营基地 16 处，9 处生态旅游地入选全省生态旅游特色线路，年生态旅游、森林康养综合收入 2.6 亿元。新增省级林业产业龙头企业 2 个、国省级林业合作社示范社 10 个，建成国省级林下经济示范基地 13 个，林下经营群众人均收入突破 1500 元。2022 年全市林业总产值达到 141 亿元。

4.全面加强资源管控保安全。完善资源管理和防火防虫防牧防破坏“一管四防”生态安全体系，当好生态卫士，生态空间安全形势持续向好。严控林地定额、采伐限额，审核审批使用林地、湿地项目 101 宗，采伐蓄积 5.4 万立方米；持续开展森林督查，查处整改违法图斑问题，依法查结行政案件 271 起，涉林违法案件数量逐年下降。持续开展“三清”“清风”和打击野生动植物非法贸易等专项行动，救护野生动物 328 只(头)，繁育“千阳籍”朱鹮 23 只，新增保护古树名木 176 株，发现和繁育国家Ⅱ级以上秦岭保护植物 5 种。封山禁牧加力提速，违法违规放牧得到有效遏制。制定实施森林草原防火工作应急预案，开展“四联”专项行动和“三个一行动”，排查整改火灾隐患，未发生较大以上森林火灾。持续完善有害生物监测普查、检验检疫、技术除治等基础设施，统筹人物技防和无公害综合防治并举，松材线虫病和美国白蛾疫情“零输入”，华山松大小蠹、侧柏叶枯病等常发性

病虫害防治成效显著，年成灾率远低于 5.31% 省控指标。

5. 坚持强基础固根本聚活力。聚力做实项目夯实基础，做好科技服务提升效能，深化各项改革激发动能，支撑高质量发展扩能升级。坚持“项目为王”理念，聚焦高质量发展谋划项目，聚力项目清单化落实，年谋划储备中省入库项目 180 余项、争取落地中省项目近 150 项，中省投资储备入库项目工作在全省靠前；累计到位中省资金 13 亿元，2021 至 2022 年争取中省资金年增长 20% 左右，项目谋划建设进度位列市级部门前列。坚持科技兴林，强化科技服务，组织实施“521”林业科技示范工程，建立科技示范点 49 个，完成示范推广 9.5 万亩，培养林农技术能手 33 名，实施中省技术示范推广项目 10 个，入选省级林木和草品种 6 个，鲜食核桃人工授粉技术、林麝人工养殖科技支撑实现新突破。深化集体林权制度改革和国有林场改革，集体林地流转累计面积 29.2 万亩、抵押面积 2.53 万亩，从事林下经济经营群众达到 4.14 万人，人均林业收入达到 1832.7 元，较 2020 年增加 208 元；全市 30 个国有林场（局）矢量边界首次明晰，16 个林场纳入中省欠发达林场项目支持范围，有林场基础设施改善，统筹资源管护和经营发展，林长职工人均年总收入从 2020 年的 7.24 万元提升到目前的 8.41 万元，增幅达到 16.2%。

（三）重大工程项目进展。

2021 年以来，聚焦林业发展项目化，聚力实施“双重”规划、国土绿化试点示范、“绿色碳库”试点示范、生态重建和修

复提质增绿、重点区域绿化美化、湿地草原保护恢复、乡村振兴和生态富民提升、国家储备林基地建设、生态支撑体系建设等重点工程项目建设，累计完成项目投资 10 亿余元，有力支撑高质量发展。

1.国家“双重规划”项目高效完成。谋划争取 2021 年中央预算内投资的秦岭生态保护和修复项目、黄土高原水土流失综合治理项目（“双重规划”项目）落地实施，对标对表项目规划设计任务和实施节点要求，高效推进项目建设，并于 2022 年 5 月完成 11202 万元投资建设任务 63.58 万亩。其中，秦岭生态保护和修复项目完成投资 7092.25 万元，实施封山育林、人工造林、退化林修复、飞播造林共 41 万亩；黄土高原水土流失综合治理项目完成投资 4109.75 万元，实施封山育林、人工造林、退化林修复、飞播造林共 22.58 万亩。

2.国土绿化试点示范项目扎实推进。谋划争取 2022 年中央财政国土绿化试点示范项目落地实施，项目总投资 3.12 亿元，其中中央财政补助 2 亿元。市政府成立项目工作领导小组，市林业局制定项目管理办法，组建专班加强闭环式管理，统筹凤翔区、岐山县、扶风县、麟游县 4 个县区扎实推进项目建设。截至 2023 年 6 月底，完成投资 2.1 亿元，完成新造防护林、退化林修复任务 20 万亩，占总任务 23.5 万亩的 85%，2023 年底前将全面完成项目任务并接受国省验收。项目建成后，将增加项目区林木蓄积量 2.13 万立方米、增加项目区森林覆盖率 1.4%，达到预期指标。

3. “绿色碳库”项目建设有序实施。以“双碳战略”为引领，从2022年起谋划争取实施“百万亩绿色碳库”项目建设。2022年渭滨区率先在全市启动实施“百万亩绿色碳库”试点示范基地建设项目，2023年4月全面完成1.5万亩任务，其中新增造林面积1000亩、退化林修复3000亩、封山育林5000亩、森林抚育6000亩，新建碳汇计量检测1组，累计总投资1194.39万元。2023年陈仓区争取实施“百万亩绿色碳库”试点示范基地建设项目，计划总投资970万元、建设任务1万亩、布设碳汇计量监测样地4组，至6月底已按审批要求进入项目招标程序，2023年底前将全面完成项目任务并接受省级验收。

4.草原生态保护修复工程接续实施。以关山草地为重点，争取2021年中省投资279万元，2022年底全面完成了关山退化草地补播改良5000亩、人工种草1000亩、草原有害生物防治4600亩任务。争取2022年中央投资506万元，2023年6月底前全面完成了关山退化草原修复4.5万亩、草种繁育1400亩、草原有害生物防治5万亩任务。争取2023年中央投资550万元，规划实施关山退化草原修复1万亩、草种繁育2000亩、草原有害生物防治1万亩，2023年6月底工程作业设计已获省级审批，招标投标工作正在有序开展，2023年底前将完成中央第一批274万元投资建设任务，剩余工程建设任务在2024年4月底前完成。

5.森林火灾高风险区治理落实见效。2021年9月到位中央投资1800万元，按照国家林草局批复可行性研究报告和省林业局

批复初步设计要求，启动并实施陕西省宝鸡市秦岭林区森林火灾高风险区综合治理项目，加快土建工程建设、机具装备采购和林火远程视频监控系统建设。至2023年6月底，已完成2处专业扑火队营房和县级防火物资储备库、8处防火检查站新建，以及5742件（台、套）防火车辆、扑火机具装备、火场通信设备采购任务；林火远程视频监控系统建设2023年2月全面开工，2023年7月初全面完成31个前端视频监控点和6处县级中央控制系统建设，有效提升了秦岭林区森林火灾防控能力。

国家储备林基地建设已有8个县区纳入陕西省国家储备林基地建设规划范围，其中凤县总投资5.5亿元的“双储林场”国家储备林项目建议书获省林业局批复。《规划》涉及的生态重建和修复提质增绿、重点区域绿化美化、湿地保护恢复、乡村振兴和生态富民提升、生态支撑体系建设等工程项目，均按年度中省投资计划任务有序实施，高效完成建设任务。

（四）省上涉宝事项进展。

省“十四五”规划《纲要》涉宝林业重点目标任务为“开展黄河流域国土绿化行动，科学选育人工造林树种，建设沿渭河生态带”。2021年来，认真实施黄河流域生态空间治理十大行动，深入实施沿黄防护林提质增效和高质量发展工程，加快沿渭河生态带建设，完成造林62.39万亩、退化林修复26.51万亩、森林抚育47.45万亩，至2023年6月底我市黄河流域森林覆盖率为42.93%，较“十三五”末递增0.55个百分点，预计“十四五”末

达到 43.40%。加强林木良种选育和推广，新增太白观音峡红豆杉母树林、凤县紫柏山红豆杉母树林、千阳天台山侧柏母树林、华中五味子“红宝石”、马头滩锐齿槲栎母树林、海棠“圣诞果”等 6 个省级林木良种，累计达到 13 个。2021 至 2023 年上半年经济林良种使用面积 1.95 万亩、生态林良种使用面积 16.62 万亩。

二、面临主要问题和风险挑战

（一）面临主要问题。

1.政策保障存在短板。在国家实施重要生态系统保护和修复重大工程，尤其是黄河流域生态保护和高质量发展的政策战略下，我市黄河流域范围的 8 个县区未能纳入“双重规划”范围，制约政策性项目资金支持争取。我市国家级公益林虽然补偿全覆盖，但补偿太低，省级公益林还没有实现全覆盖，市级森林生态补偿制度尚未建立，制约了生态公益林科学经营管护政策落实。

2.机制体制还不顺畅。新一轮机构改革后，市县两级森林公安转隶，林草管护执法、技术力量“双削弱”，尤其是刑事执法难度大；森林防火“防”的队伍力量弱化。实施耕地“非农化”、“非粮化”，林地与耕地占补平衡矛盾突出，国土绿化空间不足，林地保护压力增大。自然保护地管理机构不健全，野生动植物管理和基层管护站所没有机构编制，人员力量严重不足。

3.基层基础保障薄弱。国有林场和管护站基础设施建设落后，野生动物保护和管理、森林病虫害防治、森林资源日常监管等投入不足，技术推广、资源监测和保护等基础保障能力薄弱。

镇（办）涉林站所不健全，林区管护站点基础设施薄弱，森林资源监管和指导精力分散，全面监管保护的网格化、信息化还没有完全实现。

（二）面临风险挑战。

1.新冠肺炎疫情风险。随着新冠疫情的出现和延宕反复，给林业发展尤其是林业投资项目建设和资金支出带来阻碍，给林业发展资本、劳动力等生产要素带来成本增高，极易出现林业投资项目建设滞缓、资金沉淀、绩效不佳等运行风险。

2.林业产业发展风险。由于林业生产具有长周期性、林业资金周转时间慢、林业生产受气候灾害影响等弱质性特点，加之林业产业链短、林产品供应链稳定性不足，林业产业尤其是特色经济林、生态旅游、林下经济等领域投资面临自然和市场双重风险。

3.林草资源监管风险。生态保护与经济发展需要矛盾依然突出，保障基础民生工程和重大建设项目使用林草湿地资源风险管控压力较大。因林草防火、防虫队伍不健全，网格化、信息化基础设施薄弱，防控形势依然严峻。

三、推动规划实施的下一步重点工作和意见建议

（一）下一步重点工作。

1.着力提升林长制工作效能，实现“林长治”。巩固建强林长制组织、责任、制度体系，全面建立智慧平台体系，高效运行查考核和网格化管理体系，压紧压实各级林长责任，积极履行责任区域资源保护和发展职责，有效解决难点堵点问题，让“守绿、

护绿、增绿、用绿、活绿”见效每一寸生态空间，实现“林长治”。

2.着力加快项目谋划建设，增强“硬支撑”。围绕中省重大战略政策，积极衔接谋划储备好项目，紧盯入库项目争取落地不放松，加强全环节融接管理，推进项目尤其是重大工程项目应快尽快实施，力争投资规模逐年增长。围绕森林碳汇、森林旅游、林下种养等领域，强化精准招商，实现全市林业招商引资突破。

3.着力推进国土科学绿化，提升“绿颜值”。落实造林绿化落地上图精细管理制度，因地制宜谋划实施重点生态工程项目，加强重点区域生态修复，着力提升秦岭地区、黄河流域生态保护和高质量发展质效。持续推进森林城市和“三化一片林”森林乡村建设，合理规划建设农田防护林，打造生态宜居美丽乡村。

4.着力加强林草资源管护，守牢“安全线”。严控林地定额、采伐限额，深化林草湿生态综合监测和森林督查，严厉打击各类破坏林草资源违法行为。推进自然保护地整合优化，加快自然保护地体系建设。加强野生动植物保护，筑牢林草火灾、有害生物防线，维护和提升生态系统的多样性、稳定性、持续性。

5.着力推动生态经济发展，助推“百姓富”。聚焦补链强链延链，培优育强产业化龙头企业，抓基地建园区强示范，推动特色经济林和林下经济高质量发展。创新生态旅游服务体系，打造特色生态旅游产品，推进森林康养产业健康有序发展。提升生态产业规模与效益、生态富民与乡村振兴衔接成效。

6.着力提升创新发展活力，聚集“新动能”。深化集体林权

制度改革，完善国有场经营机制，推动改革系统集成高效。持续推进“521”科技示范工程，推进科技创新与技术推广，推进生态产品价值实现。加强生态空间信息化，提升治理精准化、服务高效化水平。加强生态空间文化建设，提升宝鸡生态文化软实力。

（二）规划实施意见建议。

1.部分预期性指标调整建议。一是自然保护地面积占全市国土面积比例。2021年11月大熊猫国家公园设立并入我市境内3处自然保护区；2021年10月秦岭国家公园启动创建，范围涉及我市6个县区，现正在申请国家设立；2020年启动开展自然保护地整合优化，整合优化成果待国家核批并存在变数。基于以上因素，建议将到2025年自然保护地面积占全市国土面积比例达到20%的预期指标进行调减。二是林木良种使用率。随生态空间治理政策调整，“十四五”以来及今后，经济林改造提升力度加大，新建面积减少；生态林造林中退化林修复、森林抚育等面积幅大，使用良种的新造林面积减少。基于以上因素，建议将到2025年林木良种使用率达到75%的预期指标进行调减。

2.部分市级重大项目调整建议。全市“十四五”规划确定的1336个重大项目中，涉及林业部门实施的陕西千渭之会国家湿地公园核心区景观绿化建设、宝鸡市渭河北坡绿化提升暨生态保护修复2个项目，因当前的政策环境、要素环境等变化因素，投资无法到位，项目无法实施。按照“退一补一”原则，建议将上述2个项目调减，同时增补陕西省宝鸡市2022年中央财政国土

绿化试点示范、宝鸡北坡公园提升2个项目。增补的2个项目在“十四五”期间总投资7.92亿元，较调减项目总投资增加5400万元。

3.推动规划实施的意见建议。一是加强林业基础建设投入。建立健全林草灾害防控、森林草原资源监测等财政支持、金融扶持保障体系，落实正常经费，投资改善林区道路、水电、房屋、通讯等基础设施；建立健全森林生态效益补偿机制，支持林业经营管理和发展。二是加大生态空间治理力度。争取将我市黄河流域范围县区纳入“双重规划”范围，落实国省战略性政策支持。继续落实稳定的财政投入机制，并从涉农项目、政策等方面整合倾斜投入，全力支持森林城市、森林乡村建设，加大重点区域工程支持力度。三是坚持生态友好型经济发展。重视发展碳汇林业，推进生态系统碳汇能力巩固和提升。立足于助力乡村振兴战略，加大特色经济林、林下经济扶持发展力度，加快标准化示范园、示范基地建设，强链延链补链，同步提升“含绿量”“含金量”。