贵州省建档立卡贫困人口生态护林员工作实施方案

根据《国家林业局办公室 财政部办公厅 国务院扶贫办行政人事司关于开展建档立卡贫困人口生态护林员选聘工作的通知》（办规字〔2016〕171 号）要求，为实施好建档立卡贫困人口生态护林员选聘管理工作，结合我省实际，特编制贵州省建档立卡贫困人口生态护林员工作实施方案。

一、实施范围

实施范围为国家集中连片特殊困难地区和国家扶贫开发工作重点县。我省涉及武陵山区、乌蒙山区和滇桂黔石漠化片区，覆盖除贵阳市外的 8 个市(州),66 个县(市、区、特区)。

二、基本情况

（一）经济社会情况

全省辖 6 个地级市、3 个自治州共 88 个县（市、区、特区），少数民族有苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、仡

佬族、水族等 48 个。全省土地总面积 17.6 万平方公里，全

省土地面积占全国国土面积的 1.8。其中：农用地 1477.38

万公顷，占土地总面积的 83.90，耕地 454.39 万公顷，占

土地总面积的 25.80;建设用地 65.72 万公顷，占土地总面

积的 3.73;未利用地 217.89 万公顷，占土地总面积的

12.37 。土地资源以山地、丘陵为主，占全省土地面积的

92.5 。其中山地占 61.7，丘陵占 30.8。山间盆地仅占全省土地总面积的 7.5。

全省公路通车里程达到18 万多公里。其中等级公路10.7

万多公里，二级以上高等级公路近 1 万公里，等外级公路 7 万多公里，基本实现了村村通公路。

我省少数民族较多，是西部比较贫困的省份。据统计， 66 个贫困县共有人口 3244.33 万人，其中，少数民族人口

1408.92 万人，占区域总人口的 43.43。农业人口较多，达

2367.93 万人，占区域总人口的 72.99。农村劳动力较为充足，达 1798.39 万人，占区域总人口的 55.43。

我省经济发展较为落后，地方财政收入欠佳，林业总产值不高。据统计，66 个贫困县国民生产总值为仅为 5481.32

亿元，地方财政收入 812.29 亿元，占区内国民生产总值的

14.82 ；林业总产值 367.52 亿元，仅占区内国民生产总值的 6.7。贫困人口年人均纯收入仅为 2502 元，仅占区内农民年人均纯收入的 36.96，贫困程度较深。

（二）贫困人口情况

截止 2015 年，我省 88 个县（市、区）共有建档立卡贫

困人口 493 万人。其中，我省武陵山、乌蒙山、滇桂黔石漠

化三个集中连片特困地区县有 66 个，占我省县（区）总数

的 75，贫困面较广。

66 个贫困县现有建档立卡贫困户 1390607 户，贫困人口

较多，达到 4509922 人，占全省建档立卡贫困人口的 91.48。

区内建档立卡贫困人口中，年龄在 18—60 岁的有 3088065

人，占域内建档立卡贫困人口的 68.47。其中，男性 1738639

人，占域内建档立卡贫困人口的 38.55。为建档立卡贫困人口生态护林员的选聘工作提供了充足的人力资源。

（三）森林资源及管护情况

1.森林资源情况

2015 年底，全省林地面积 880 万公顷，全省森林面积达

到 880.67 万公顷，森林覆盖率达到 50，活立木总蓄积为

* 1. 亿立方米，森林蓄积为 4.13 亿立方米。全省已区划公益林面积 8940.54 万亩，其中，国家级公益林面积 5140.49 万亩，地方公益林面积 3800.05 万亩。

根据 2015 年林地变更数据，贵州 66 个贫困县林地面积

8665645.51 公顷，占土地总面积近60。森林面积7693603.67

公顷，森林覆盖率为 53.07。其中，人工林面积 3437691.09

公顷，占 44.68；天然林面积 4255913.58 公顷，占 55.32 。

按地类分：有林地面积 5980821.34 公顷，占林地面积的

69.01 ；疏林地面积 14758.98 公顷，占林地面积的 0.17； 灌木林地面积 2097890.35 公顷，占林地面积的 24.21；未成林造林地面积 461742.95 公顷，占林地面积的 5.33；宜林地面积 68139.99 公顷，占林地面积的 0.79；其他林地面积 42292.9 公顷，占林地面积的 0.49。按林地权属分：国有林地面积 336265.11 公顷，占林地面积的 3.88；集体和个人林地面积 8329380.4 公顷，占林地面积的 96.12。

2.森林资源管护情况

我省森林资源主要采取由县林业局（自然保护区、国有林场）、乡镇或村集体聘请专职或兼职护林员方式集中管护， 管护对象主要为公益林、天然林和保护区林地。据最新数据统计，贵州 66 个贫困县现有护林员 21402 人，其中，专职

护林员 8797 人，兼职护林员 12605 人。涉及建档立卡贫困

人口 3358 人，管护总面积 6096.6 万亩。每个护林员平均管

护森林面积 2849 亩。森林面积小的县每人平均管护森林面

积 1500 亩左右（800－2000 亩之间），约占全省的 80，森

林面积大的县每人平均管护森林面积 4000 亩左右（2000－

5000 亩之间），约占 20，国家级自然保护区每人平均管护

森林面积 1 万亩左右。部分县个人所有的林子由权利人自行管护，人均管护面积较小。现有护林员工资来源主要是天保工程和公益林补偿资金中的管护费等。长期专职护林员人均

月工资 800－1500 元，年人均工资 13451 元。兼职护林员人均月工资 300－500 元，年人均工资 5844 元，为专职护林员工资的 43.45。现有护林员大多数为村支两委干部。

贵州是我国西南喀斯特地貌的典型省份，山高坡陡，地形较为破碎，林地农地交错分布，山路狭窄险峻，管护森林基本上只能靠走路巡护，管护难度较大，护林员有效管护面积约为 1500 亩。据前期摸底调查数据统计，全省各地申请符合条件的“建档立卡贫困人生态护林员”112274 人，建档立卡贫困人口生态护林员需求较大。

3.林业精准扶贫工作基本情况

为贯彻好《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34 号）和《中共贵州省委 贵州省人民政府关于落实大扶贫战略行动坚决打赢脱贫攻坚战的意见》

（黔党发〔2015〕27 号）精神，林业部门要在“十三五”期间，开展绿色贵州建设脱贫攻坚战，使贵州 10 万贫困人口实现脱贫。为确保实现目标，一是开展生态建设促进脱贫。实施营造林工程项目，为农民群众提供劳动岗位；二是开展生态保护促脱贫。整合封山育林、森林防火、天然林管护， 建立生态护林员制度，扩大护林员岗位对贫困人口的覆盖面；三是开展生态补偿促脱贫。提高森林生态效益补偿标准， 实施退耕还林，兑现退耕补助农民增收；四是发展林业产业促脱贫。在发展产业的过程中，对带动贫困人口脱贫效果好

的项目加大政策、资金支持，建立健全生产经营活动与建档立卡贫困户的利益联结机制使其增收；五是林业改革促脱贫。深入推进集体林权制度改革，完善配套支持政策，推广新型林权抵押贷款改革，探索构建森林资源资产收益扶贫新模式，将财政资金投入到村集体经济组织或将农民合作社形成的森林资源资产量化到贫困户使其增收。

三、总体思路

（一）指导思想

以习近平总书记系列重要讲话精神为指导，认真贯彻中央“五个一批”扶贫工作战略布局，全面完成贵州省扶贫攻坚任务和目标，努力拓展和丰富“生态补偿脱贫一批”外延和内涵，协调推进精准扶贫和生态建设，落实和实施好中央和省政府“建档立卡贫困人口生态护林员”的重点工作任务。建立健全生态护林员制度，精心组织管理、强化责任落实， 统筹管护对象、面积、报酬，确保 2020 年贵州与全国同步建成小康社会。

（二）基本原则

* + 1. 坚持精准到户的原则。所选护林员必须是我省 66 个贫困县建档立卡贫困人员，一个贫困家庭至多安排一人参与护林。少数民族和退伍军人家庭、贫困程度较深的家庭优先考虑。
		2. 坚持突出重点的原则。以公益林、天然林、退耕还林

的生态林和生态区位较为重要地区为重点，集中安排。 3.坚持自愿公正的原则。尊重农民意愿，在自愿报名的

基础上，按程序公开、公平、公正选拔聘用。 4.坚持统一管理的原则。生态护林员由乡镇统一管理，

不跨乡镇聘用，原则上在本村内护林。

（三）实施目标

我省贫困人口就地转成林业生态护林员的目标任务是： 发挥中央财政专项资金的作用，使符合条件的 2.5 万名建档立卡贫困人口聘为生态护林实现脱贫；建立一支纪律性强、工作认真负责的林业生态护林员队伍，加强森林资源保护， 为脱贫攻坚和生态文明建设作出贡献;带动林业其他生产经营岗位向贫困人口倾斜。

（四）布局

中央财政资金安排我省的 2.5 万名建档立卡贫困人口生态护林员，覆盖我省三个贫困片区，66 个国家级贫困县（市、区）。各县名额分配主要考虑承担的管护任务（森林面积与管护难度）及贫困人口分布及状况进行布局和安排落实。

分片区看，滇桂黔石漠化片区涉及 41 个县（区），安排

18000 个；武陵山区片区涉及 15 个县（区），安排 3690 人；

乌蒙山片区涉及 10 个县（市、区），安排 3310 人。

分市（州）看，遵义市涉及 8 个县（市），安排 2450 人；

安顺市涉及 6 个县（区），安排 1392 人；黔南州涉及 10 个

县，安排 6234 人；黔东南州涉及 15 个县，安排 6628 人；

铜仁市涉及 10 个县（区），安排 2280 人；毕节市涉及 7 个

县（区），安排 2270 人；六盘水市涉及 3 个县（区、特区），

安排 1486 人；黔西南州涉及 7 个县，安排 2260 人。

四、主要内容

（一）生态护林员布局和安排

滇桂黔石漠化片区分配名额 18000 人（其中，荔波县、

独山县和剑河县各安排 1500 人），武陵山片区和乌蒙山片区

安排 7000 人。生态护林员主要考虑各单位的管护任务（森林面积与管护难度）和符合条件的贫困人口分布情况进行安排。

（二）生态护林员选聘

按照“县建、乡聘、站管、村用”原则，开展生态护林员选聘和管理工作。

1.选拔护林员条件

新增护林员必须是建档立卡贫困人员；护林员年龄为 18

—60 岁，责任心强，能胜任护林工作；满足前两个条件下， 贫困程度深，少数民族及家庭人口数多的优先安排；满足前三个条件的退伍军人、公益林林权所有者优先。

2.选聘工作组织

省、市林业主管部门商财政、扶贫部门，将任务逐级分解、细化、落实到相关县，并监督、指导选聘工作，汇总备案选聘

结果。县级人民政府对选聘工作的真实有效性负总责，成立由林业、财政、扶贫等相关部门组成的选聘工作领导小组，组织乡（镇）人民政府按照本选聘细则要求开展选聘工作，并汇总、审核乡（镇）选聘结果，逐级上报省林业厅备案。具体选聘工作由乡（镇）人民政府组织有关部门完成。

3.管护区域划分

乡（镇）按各村森林资源的分布情况，以 1 个或相邻的多个村划分管护区域，组建巡护队伍进行巡护。巡护重点为公益林、天然林和退耕还林生态林的区域，管护面积原则上控制在 1000—3000 亩之间。

4.护林员管护职责

生态护林员主要负责对管护区域内的林地与林木进行统一管护。其工作职责是按时巡护山林，及时发现并制止破坏林地、非法采伐林木的行为。发现森林病虫害和森林火灾及时向林业主管部门汇报，并协助做好救灾工作。协助乡村和林业部门做好林业政策的宣传工作等。

（三）护林员管理

1. 队伍建设。以乡（镇）为单位组建护林队伍，由乡镇林业站负责管理。乡（镇）视各村森林资源及生态护林员分布情况，以 1 个或相邻的几个村为单位划分管护区域，组建

护林队进行管护，每个护林队设 1 名队长和 1 名副队长，负责组织巡护工作。

1. 队伍管理。县林业局适时抽查各乡（镇）组织巡护工作的情况，乡镇林业站对各护林队队长的工作情况进行检查，每个季度对护林员巡护工作进行抽查考核。队长或副队长每天对护林员出勤情况及巡护情况进行记录。
2. 正确处理生态护林员与原有护林员的关系。对考核合格的原有护林员仍按原有的资金渠道继续聘用，由林业站安排到各护林队，并从中指定人员担任护林队队长和副队长， 以老带新，确保新聘护林员尽快熟悉岗位工作，发挥作用。继续聘用的原有护林员的劳务费标准参照新聘生态护林员的标准统筹考虑管护工作量，按照公平合理、相对一致的原则确定。
3. 生态护林员的补进调出。生态护林员家庭稳定脱贫后或年度考核连续两年不合格的，不得再聘为生态护林员，由各县(市、区)重新选聘符合条件的贫困人员作为生态护林员，做好档案变更与管理。

每年 10 月底前各县(市、区)要将当年生态护林员工作开展情况、考核结果、管护补助发放和人员变化等情况以年度工作总结报告的形式逐级上报省级林业主管部门。

（四）业务培训

县级林业主管部门负责组织对选聘护林员的工作和技能及安全知识等方面进行培训，每年安排培训不少于 1 次。

（五）资金测算及来源

1.资金来源及用途

资金由中央财政安排，按每人每年 1 万元的购买劳务服

务补助标准测算，每年下达我省 2.5 亿元专项资金。我省中

央财政专项资金的劳务补助标准为每人每年 1 万元，用于对建档立卡贫困人口生态护林员的劳务补贴和管护绩效补贴。劳务补贴按每人每月 800 元安排，共计 9600 元，剩余的每

人每年 400 元实行管护绩效考核，不得挪作它用。2.资金拨付与管理

各级财政部门应对中央财政专项资金实行专项管理，分账核算。各级林业主管部门发生的管理经费可从国家级公益林公共管护补助和其他林业管理工作经费中列支。

护林员的管护补助资金由县级财政会同林业主管部门通过“一折通”按季度发给护林员，从 2016 年 9 月 1 日起计发。

五、效益评价

项目实施有利于及时有效的发现和做好森林火灾和病虫害防治，制止盗砍滥伐及非法占用林地的行为，有效地保护好我省的林地、林木和森林资源，使森林的蓄水保土防止水土流失、固碳释氧调节气候等生态效益得以充分发挥。同时，可实现我省 2.5 万个建档立卡贫困家庭通过每户安排 1 名生态护林员，使其每户家庭平均增加纯收入近万元实现脱贫。项目有利于解决农村劳动力就地就业问题，确保农村家庭和社会稳定，提高群众爱林护林的积极性，对我省的森林

保护作出积极贡献，具有较好的生态、社会和经济效益。

六、保障措施

（一）加强组织领导。各级政府要对这项工作负总责， 建立由省扶贫办、财政厅、林业厅等有关部门组成的协调机制，研究解决贫困人口转为林业生态护林员工作中的重大问题，加强对各项任务的统筹推进和落实。各级林业部门要精心谋划，主要领导要亲自抓，把此项工作列入重点目标任务， 层层签订任务完成责任书。将工作计划、资金落实和目标考核等责任到单位和个人，做到年初有工作计划和实施方案， 半年一督查，年终有工作绩效评价和总结，形成一级抓一级， 层层抓落实的领导工作机制。

（二）做好任务分工，加强督促落实。各级林业主管部门要做好工作牵头，与相关部门紧密配合，认真落实责任， 抓好组织实施，开展好生态护林人员的业务和技能培训；财政部门要加强对选聘工作的督导，加快拨付补助资金；扶贫部门要为选聘提供贫困人口建档立卡资料，加强选聘审核， 确保选聘工作顺利开展。各市（州）、县和有关单位要根据上级有关规定要求，结合自己的实际情况，制定和出台具体工作实施方案和配套文件。县乡两级政府部门要加强对林业生态护林员工作的检查和绩效考核，省、市（州）两级林业部门要会同有关部门对县级以下的工作落实情况进行监督检查。对工作和实施不力的单位和个人，启动问责机制，形

成一种层层抓落实的工作局面。

（三）加强政策宣传。强化对国家贫困人口转为林业生态护林员在脱贫攻坚中的重大作用的政策解读和宣传，充分发挥新闻媒体作用，依托现代信息技术，展览展示、经验交流等形式，引导全社会树立保护生态人人有责的意识。县乡两级政府及林业部门要通过召开村民大会和有关信息公开等方式，多样化、多渠道地广泛宣传实施贫困人口转为林业生态护林员的脱贫目的、意义和政策，形成林业生态管护脱贫和守住林业生态底线的浓厚氛围和环境。