

桂林市森林防火工作整改方案

2022年9月14日，自治区林业局对我市开展林业综合督查，9月22日、11月18日，国家林草局督导组检查指导我市森林防火工作，反馈我市存在森林防火联防机制不健全、防火管理力量不足等问题。我市高度重视，针对反馈问题和整改要求，特制定整改方案如下：

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻党的二十大精神和习近平总书记对森林草原防灭火工作有关指示精神，全面贯彻落实中央、自治区有关决策部署，立足于防，有效减少火灾发生；坚持问题导向，对症下药，立行立改，限时整改；总结经验，建立长效机制，力争在较短时间内提升我市森林防火综合能力，坚决当好保护桂林山水的“二郎神”。

二、整改目标

进一步强化“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的责任机制，层层传导压力，推进问题整改，确保各项防控措施落实到位。涉及防火规划、机制体制等方面问题，在2023年5月底前整改完成；涉及项目建设问题，在2023年12月底前初步完成整改；涉及灭火队伍建设特别是队员工资待遇、防火基础设施建设问题，在2023年12月底前整改到位；涉及火烧迹地更新规划、网格化管理、人员培训等问题，立行立改，确保时效。

三、主要问题及整改措施

针对上级反馈问题，分类形成清单，逐项提出整改措施。

（一）政治站位不高方面

1.政治意识和看齐意识不够。检查发现，在思想上对森林防火工作有所放松，学习认识不到位，工作落实不到位，措施不严格。

责任单位：各县（市、区）党委、人民政府，市委办公室、市政府办公室，市森林防灭火指挥部各成员单位。

整改时限：2023年5月31日前完成并长期坚持。

整改措施：市、县（市、区）通过召开党委常委会、政府党组会、政府常务会，各成员单位通过召开单位党组会、领导班子会等形式，加强对习近平总书记2019年以来关于森林草原防灭火工作系列指示批示精神的学习；坚定不移贯彻落实中央、自治区关于加强森林草原防灭火工作各项决策部署，树立“防灭火一体化”思想，构建起市、县（市、区）党委、政府高度重视，森林防灭火指挥部成员单位协调联动、全社会共同参与的全市森林防灭火工作体系，并结合实际抓好工作落实。

（二）责任落实不到位方面

2.森林防火责任体系建设有欠缺。检查发现，各级应急管理部门、林业部门森林防灭火工作职责不够明晰，存在推诿扯皮现象，森林防灭火指挥部成员单位更多地从本部门职责、优势出发开展工作，发挥作用不够。

责任单位：各县（市、区）党委、人民政府，市委办公室、

市政府办公室，市森林防灭火指挥部办公室。

整改时限：2023年5月31日前完成。

整改措施：一是严格落实市、县（市、区）党委政府领导责任。按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，强化属地责任。持续开展市、县（市、区）领导联系督查森林防火工作活动，通过加强督导、下发整改通知书、考核、约谈等方式，层层压实责任，下大力气解决防火工作中存在的营房物资储备库建设、人员待遇、防火管理人员编制等“老大难”问题。二是加强森林防火全链条责任落实。市、县（市、区）森林防灭火指挥部要根据成员单位人员变动情况，及时调整充实森林防灭火指挥部成员。根据国家、自治区森林火灾应急预案，修改完善本级森林火灾应急预案，结合指挥部各成员单位行业优势，进一步完善成员单位森林防火职责。强化农业农村和生态环境部门对于农事用火、民政部门对于祭祀用火、林业部门对于炼山用火、旅游部门对于旅游景区游客生活用火、公安部门对于违规用火的管理职责，进一步落实供电部门对于林区输配电线路管理职责。

3.林业防火组织体系问题。森林防灭火机构改革后，虽然森林防灭火部分职能划转，但原市、县（市、区）林业部门仍然保留森林火灾预防等相关职责。目前，市本级以及灵川、阳朔、灌阳、平乐、荔浦、恭城等重点火险县（市）林业部门未设置防火机构。全市仅有林业森林防火管理人员65人，其中专职人员39人，占比60%；兼职人员26人，占比40%；市本级无防火专职人

员，灵川、全州、阳朔、灌阳、荔浦、恭城森林防火专职人员均仅1名，管理人员明显偏少，火灾预防管理职能弱化。

责任单位：各县（市、区）党委、人民政府，市委编办，市林业和园林局。

整改时限：2023年5月31日前完成。

整改措施：在全市林业系统内，完善市本级、灵川、阳朔、灌阳、平乐、荔浦、恭城等7个森林防火机构设置，自上而下健全林业系统防火机构体系；统筹安排编制资源，市本级在岗工作人员不低于5名，县级不低于4名，强化队伍保障。

（三）工作机制不健全方面

4.预警机制和协同工作机制落实不够顺畅。检查发现，灵川、全州、兴安、灌阳等县森林防火预警机制发挥作用不明显，橙色、红色预警天气下，森林火灾案件依然频发；机构改革后，公安部门、应急部门、林业部门森林防灭火工作职责未厘清，工作协同机制不畅。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市森林防灭火指挥部办公室。

整改时限：2023年5月31日前完成并长期坚持。

整改措施：一是落实森林火险预警机制。由市森林防灭火指挥部办公室牵头，林业、气象等部门密切配合，共同发布森林火险预警信息，早预报、早准备、早处置。橙色、红色火险天气下，各级林长带头巡山，护林员全员上岗，严查火种入山；一旦发现

火情，第一时间核查、报告，在确保自身安全的情况下，开展火情早期处理。二是健全森林防火运行机制。建立健全工作会商机制。市森林防灭火指挥部办公室牵头，春防、秋冬防以及橙色、红色火险天气下，召开公安、民政、生态环境、农业、林业、气象、供电等部门工作碰头会，分析研判防火形势，沟通解决工作难题，协商制定工作计划，共同推动森林防火宣传、火源管控、火灾处置。完善信息共享机制。以国家森林草原防灭火信息共享平台为依托，整合自治区林业局防火通、智慧林火以及应急部门的救援通平台数据，融合各级卫星、视频监测、基础设施建设、护林员队伍等各类数据信息并加以应用，共同补齐短板。强化联动机制。在火情信息处理方面，应急部门要密切协同公安和林业部门，积极处置，增强合力。

（四）森林防火管理人員和基层防灭火队伍建设薄弱方面

5.乡（镇）森林防火管理能力不足。机构改革后，林业站陆续划归乡（镇）政府管理，林业工作职能弱化，工作经费未得到足额保障，乡（镇）森林防火管护职责和管护力量不匹配，管理能力不强。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市林业和园林局、市财政局。

整改时限：2023年5月31日前完成并长期坚持。

整改措施：一是全面推进林长制下森林防火工作网格化制度落实。制定《桂林市森林防火网格化分级管理实施方案》，构建

“市—县—乡—村—护林员”五级森林防火网格化分级管理体系，明确市、县、乡、村、护林员森林防火的主体责任，形成良好的森林防火工作机制，确保“林有人护、山有人管、责有人担”。

二是落实森林防火经费。市、县、乡（镇）、国有林场森林防火基础设施建设和扑救经费列入各级财政预算；着眼于各国家级自然保护区、国家级森林公园森林防火任务需要，2023年，计划从市本级森林植被恢复费中落实经费，加大森林防火基础设施建设投资。开展生物防火林带建设10公里。

三是压实林业经营者主体责任。通过签订森林防火责任状，健全防火制度，加强防火设施建设，开展森林防火巡护，加强防火队伍建设，全面提升森林火灾预防和扑救能力。

四是将森林防火工作纳入林长制考核内容。

6.森林消防队伍建设滞后问题。目前，全市共有县级森林消防队伍139支2874人，其中归属应急部门管理的专业森林消防队伍11支573人，乡镇半专业队117支2062人；林业部门管理国有林场半专业森林消防队伍11支239人。这些森林消防队伍特别是国有林场、乡镇基层森林消防队员，年龄普遍偏大，人员、灭火设备不足，工资待遇普遍在200—600元/人·月，森林消防队员在森林火灾发生时接受任务并开展森林火灾扑救，闲时在家务农、务工，队伍和人员不稳定，平时难以开展集中训练，对灾害事故的应急处置能力不足。至今，市本级尚未有1支专业森林消防队伍。

责任单位：各县（市、区）党委、人民政府，市委编办，市财政局、市人力资源社会保障局、市应急局、市林业和园林局。

整改时限：2025年12月31日前完成并长期坚持。

整改措施：根据党中央、国务院对森林草原防灭火工作的部署和《国家森林防火指挥部关于进一步加强森林消防队伍建设的意见》（国森防〔2013〕4号）文件，结合新形势下地方专业森林消防队伍建设实际，利用1—2年时间，推进我市专业森林消防综合应急救援队伍标准化、规范化建设。一是统筹用好我市现有森林消防力量，做好森林消防救援工作；二是根据上级文件规定，推动森林面积在200万亩以上的灵川、全州、兴安、永福、灌阳、龙胜、资源、平乐、恭城、临桂分别组建不少于100人的专业森林消防综合应急救援大队；森林面积在100万亩至200万亩的阳朔、荔浦分别组建不少于50人的专业森林消防综合应急救援大队；森林面积在100万亩以下的象山、秀峰、叠彩、七星、雁山分别组建不少于25人的专业森林消防综合应急救援队伍；森林面积超过1.5万亩的乡（镇）和国有林场、自然保护区、森林公园，组建或完善森林消防半专业队伍，原则上不少于15人。三是森林消防专业、半专业队伍的基础设施建设、工资纳入同级财政预算。队伍人员工资在国家、自治区专业森林消防队员待遇标准出台前，参照本地专职消防员薪资确定。各级政府在物资、装备上予以支持。

（五）基础设施和科技手段薄弱方面

7.中长期森林防火规划未按时编制。市本级及12个重点火险县级单位，只有资源县完成中长期森林防火规划编制，其余单位均未按照相关要求及时编制森林防火中长期专项规划。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市林业和园林局。

整改时限：2023年5月31日前完成。

整改措施：市林业和园林局组织市林业设计院立即开展森林防火“十四五”规划编制工作，目前已完成立项、调研、初稿起草等程序，正在征求相关方面意见。灵川、全州、兴安、永福、阳朔、灌阳、龙胜、平乐、荔浦、恭城、临桂等重点火险县（市、区）加快推进森林火灾“十四五”规划编制工作。

8.森林防火综合治理项目建设慢。全市5个森林防火综合治理项目仅有1个完成初步验收，其余项目进展缓慢，资源、恭城各有1辆项目用车未取得购买手续；灵川、资源、平乐营房及物资储备库尚未竣工；阳朔、荔浦、恭城未完成营房物资储备库的消防验收和住建备案手续。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市财政局、市住房城乡建设局、市林业和园林局、市机关事务管理局。

整改时限：2023年12月31日前完成项目初步验收。

整改措施：一是开展森林防火综合治理项目验收。市林业和园林局组织第三方机构，2023年底前完成森林防火综合治理项目的资料整理和初步验收；龙胜组织第三方机构，2023年底完成龙胜各族自治县高风险综合治理项目初步验收；资源、恭城在2023年2月底完成项目用车的招标手续；灵川、阳朔、资源、荔浦、恭城在2023年底完成基建项目的消防验收和备案手续；平乐在2023年底完成基建项目的建设和验收。二是强化资金保障，会同

财政部门统筹安排资金，保障项目顺利推进。三是积极做好项目储备。申报桂林市森林防火设施建设项目，项目计划总投资约 3500 万元，已上报自治区发展改革委、自治区林业局批转国家发展改革委、国家林草局；推进广西壮族自治区猫儿山—海洋山生态综合治理项目，项目总投资 21610 万元，积极申请国家林草局项目资金；积极申报桂贺江生态综合治理项目，该项目已列入自治区林业局 2023 年度重点工程之一；组织全州申报 2023 年中央财政国土绿化试点示范项目，项目总投资 3 亿元以上。

9.林区重要地段道路两侧可燃物清理不及时不彻底等问题。我市森林资源丰富，林下植被生长茂密，林内可燃物载量过大，如遇火源，极易引发森林火灾。

整改时限：2023 年 12 月 31 日前完成。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市民政局、市财政局、市交通运输局、市农业农村局、市林业和园林局，广西电网桂林供电局、广西壮族自治区高速公路发展中心桂林分中心。

整改措施：督促县（市、区）开展隐患排查工作，将森林防火可燃物清理经费列入部门预算。对于林区重要道路两侧、墓地周边、林区输配电线路走廊以及林内可燃物载量较多的地方，各县（市、区），公路、交通运输、农业、民政、高速公路、供电等部门组织人手和设备，根据实际情况，在周边开出一定宽度的防火线或减少林内可燃物载量。

10.林火阻隔系统预防控制森林火灾能力不强。我市目前有防

火林带 662.79 公里，国有林区平均每公顷 6.1 米，目前因经费问题，生物防火林带已基本中断建设，不仅失去了原本的防火效用，还成为传递火情的载体。

整改时限：2023 年 12 月 31 日前完成。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市财政局、市林业和园林局。

整改措施：按照“因险设防、分步实施”的原则，合理规划生物防火林带建设。一是结合火烧迹地复绿工作，鼓励林农在火烧迹地上积极实施生态效益、社会效益、经济效益有机结合的生物防火林带建设，做到同步规划、同步设计、同步实施、同步验收，市、县（市、区）林业部门优先安排专项采伐指标用于迹地砍伐和复绿。二是争取国家储备林项目、中央财政国土绿化示范项目支持，因地制宜、适地适树，大力推广木荷、油茶等耐火能力强的优良乡土树种栽种，将单一林变为混交林，增强森林自身耐火能力。计划维护或建设防火林带 399 公里，其中：灵川 73 公里、全州 18 公里、兴安 40 公里、永福 12 公里、阳朔 18 公里、龙胜 45 公里、资源 20 公里、平乐 98 公里、荔浦 1 公里、恭城 30 公里、临桂 34 公里。

11. 灭火能力不高。灭火装备较为落后，科技含量不高，缺乏以水灭火配套设施；基层特别是乡（镇）灭火物资储备不足、品种单一。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市财政局、市应急局、

市林业和园林局。

整改时限：2023年12月31日前完成。

整改措施：一是抓好科技防火，从“天、空、地”立体化角度，全面提升森林火灾预警监测能力。由市应急局牵头，应用国家森林草原防灭火卫星信息共享平台、自治区智慧林火、多源卫星系统、森林防火救援调度平台，及时处置调度森林火情；用购买服务的方式，在重点时段，重点地段，组建无人机侦察小队开展林区巡护。由市林业和园林局牵头，充分利用好铁塔公司技术优势，先易后难，尝试用购买服务的方式建设灵川、全州、兴安、灌阳、临桂、叠彩、七星等7个视频监控点，逐步扩大全市林火视频监控覆盖率；进一步加强护林员信息化管理，提升护林员管理水平，全面应用森林防火护林员管理系统，推动落实护林员信息化、精准化、可视化管理。二是推进森林防火蓄水池和取水点试点建设。为在重点区域发生森林火灾时实现就近取水，各县（市、区）应急、林业部门要形成合力，推进重点林区森林防火蓄水池试点建设，组织人员实地踏勘，合理规划和建设蓄水池和取水点。2023年，计划完成31个蓄水池建设试点任务。其中：永福4个、阳朔10个、资源5个、平乐4个、荔浦5个、临桂3个。三是强化乡镇和林区经营单位消防队伍物资储备。按照《森林消防队伍建设和管理规范》要求，每支半专业队伍至少需要配备风力灭火器10台、组合工具10套、2号工具25把、油锯2台、割灌机2台、点火器2个、以水灭火装备2套以及必备的个人防护装备。

四是推动物资储备库标准化建设。以森林防火综合治理项目为契机，以灵川、龙胜、资源为试点，逐步推进全市物资储备库标准化建设。对防灭火储备物资定期进行清点、清理，及时销毁过期的灭火弹，及时更新不符合国标的防火服装，及时修理、补充问题设备，确保防灭火队员人身安全。

（六）国家、自治区林业部门 2022 年 9 月 14 日、9 月 22 日督查检查发现问题整改方面

12.森林防火宣传不够深入，群众意识有待提高。林区宣传横幅、标语比较少，在村头、路口宣传广播也比较少。群众防火意识有待提高，不规范的农事用火、祭祀用火等行为较多。

整改时限：立行立改，并长期坚持。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市森林防灭火指挥部各成员单位。

整改措施：一是狠抓重要时段防火宣传。清明期间，针对春耕备种、造林炼山、祭祀用火频繁的特点，利用林区宣传栏、广播、电视、报纸、网络等媒介，加大对农事、林事、祭祀、野外旅游生活等规范用火的宣传力度；在国庆节、中秋节、重阳节等假期加大进山人员管控，实行“扫码入山”。二是加大重点区域防火宣传。各县（市、区）以历年火灾多发林区为重点宣传对象，积极更新和增设防火宣传警示标识。在林区重要路口、防火检查站、森林公园、自然保护区、高速公路两侧、林场及周边村屯等重点区域设置醒目的森林防火宣传标语。三是开展重点人群宣传。

开展森林防火进学校、进企业、进村屯、进家庭，切实提高全民安全用火意识；着重加强对农村留守老人、未成年人等特殊人群的宣传；对进入林区旅游、生产作业、从事经营活动的人员进行重点宣传。

13.火源管控有漏洞。部分县（市、区）重要道路沿途卡口设防少，林区入口、旅游景区进出口未设置“防火码”，且未进行设卡盘查登记。

整改时限：2023年12月31日前完成并长期坚持。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市森林防灭火指挥部各成员单位。

整改措施：一是由农业农村部门负责组织开展全市农作物秸秆禁烧宣传，推广秸秆堆肥还田等新技术，切实解决农事用火多、跑火多问题；由民政部门负责严格落实墓地周边森林火灾预防，加大对市民规范祭扫、禁燃鞭炮的宣传和检查，解决祭祀用火跑火的问题；由旅游部门负责加大对A级旅游景区游客的宣传，严禁林区烧烤、抽烟等行为，解决随意用火引发火灾的问题；由林业部门负责野外用火审批，完善用火现场监管机制，解决野外用火现场监管不严的问题；由公安部门负责严惩违规用火行为；由供电部门负责组织人力、物力清除输配电设施周围杂草、靠近线路通道的超高树木林，最大程度减少林区输配电线路存在的隐患。二是开展摸底调查，计划开展森林防火标准化卡口试点建设41个，其中：灵川2个、全州3个、兴安2个、永福6个、阳朔6

个、资源 6 个、平乐 6 个、荔浦 6 个、恭城 1 个、临桂 3 个。自治区发布红色预警信号期间，全市各行政村均设立森林防火临时卡口。

（七）巡护措施和人员培训不到位方面

14.护林员发挥作用不明显。全市生态护林员共 7659 人，其中 50 岁以下 3338 人，每月工资不足 1000 元。受个人素质、报酬等因素影响，一些护林员工作积极性不高，没有严格按照巡山管护任务认真开展巡山工作，巡山管护往往是“蜻蜓点水”，护林员的作用发挥不明显。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市人力资源社会保障局、市林业和园林局。

整改时限：2023 年 12 月 31 日前完成并长期坚持。

整改措施：一是开展林长巡林。通过各级林长带头检查督导森林防火工作，确保各项火源管控措施落到实处。二是开展护林员资格再确认。各县（市、区）林业主管部门对辖区所有护林员逐一检查，重新登记造册，对长期不巡护，所负责的片区多次发生森林火灾，年龄偏大、身体残疾、行动不便难以继续履责的约 184 人进行调整，其中灵川 12 人、全州 22 人、永福 10 人、阳朔 10 人、龙胜 87 人、资源 40 人、荔浦 3 人。

15.从业人员素质有待提高。县、乡两级换届以后，管理人员大部分是新人，对森林火灾形势的严峻性、危害性、迫切性认识不足，森林防火知识匮乏，扑救森林火灾能力欠缺；专业、半专

业队伍训练不足，对各类灭火设备的使用不熟练。

责任单位：各县（市、区）人民政府，市森林防灭火指挥部办公室，市林业和园林局。

整改时限：2023年12月31日前整改完成并长期坚持。

整改措施：请进来、走出去、下基层开展森林防火培训。一是2023年2月，以开设培训班的方式，邀请北京消防救援学院教授对各级森林防火管理队伍80人开展培训，特别是加强新到任领导的森林防火业务知识、安全知识培训；二是2023年6月—9月，市应急局、市林业和园林局各自派出约40名干部外出学习；三是下基层开展森林消防专业、半专业队伍扑救能力培训。由市、县（市、区）森林防灭火指挥部办公室牵头，对17个县（市、区）约200名森林消防人员开展大练兵活动，检验市、县（市、区）森林消防队伍应急处置能力；由市、县（市、区）林业主管部门牵头，按照国家林草局颁布的《全国林业和草原系统地方森林草原消防队伍训练手册》标准，对新成立的自然保护区、国有林场森林消防半专业队伍开展基础知识、队列、体能、安全避险等科目培训，原则上新成立的半专业森林消防队伍培训时长不低于1周。相关经费列入各级部门预算。

四、工作要求

（一）高度重视，高位推动。各县（市、区）、各有关部门要高度重视，深刻认识当前和今后一个时期日趋严峻的森林防火形势，强化责任意识，加强组织领导，形成主要领导亲自推动、部

门协同联动、各方齐抓共管的工作格局，切实抓好整改工作。

（二）周密安排，落实责任。各县（市、区）要在管辖范围内开展一次彻底排查，掌握情况，制定整改方案，明确责任部门，限期整改到位，并于2023年3月28日前将整改落实情况报送至市林业和园林局。（联系人：郑宇非，联系电话：0773—2606125，邮箱 lyhyljstk@guilin.gov.cn）

（三）强化督查，务求实效。市委督查绩效办、市政府督查室组织相关部门组成督查组，对全市森林防火整改工作进行督促检查，确保各项整改工作落实到位。对整改责任不落实、整改工作不到位的县（市、区）进行通报，视情况严重程度对有关县（市、区）主要负责人进行约谈。