

贵州林业综合考核研究与实践

蔡磊¹, 赵斌^{1*}, 韩聃² (1. 贵州省林业调查规划院, 贵州贵阳 550003; 2. 贵州省林业厅, 贵州贵阳 550003)

摘要 林业综合考核属于林业政策学和森林经理学的研究范畴, 其涵盖我国森林资源管理的基础管理、利用管理和监督管理等3个主要部分。贵州林业综合考核研究与实践采取召开座谈会、查阅内业资料、現地核实、访问调查、统计分析等研究方法, 就林业生态建设保护所涉及的森林覆盖率、造林任务完成情况、造林合格情况、造林成林情况、林地管理审核审批执行情况、破坏森林资源案件查处管理情况等设计考核指标并实施考核, 针对政策保障、制度创新、队伍建设、能力培养、执行机制、工作开展、监测管理、执行效能等多个方面探索经验做法、不足之处等, 并提出改进措施与建议。

关键词 贵州; 林业; 综合考核

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)36-355-02

Research and Practice on Forestry Comprehensive Assessment of Guizhou Province

CAI Lei¹, ZHAO Bin^{1*}, HAN Dan² (1. Forestry Survey and Planning Institute of Guizhou Province, Guiyang, Guizhou 550003; 2. Forestry Department of Guizhou Province, Guiyang, Guizhou 550003)

Abstract The forestry comprehensive assessment belongs to the researching category of Forestry Policy Science and Forest Management Science, which covers three main parts of forest resources basic management, utility management and supervision management. By methods of conversazione, data access, site verification, interview survey, statistical analysis, the assessment standards to examine the forest coverage, complete status of afforestation task, afforestation eligible status, established forest status, verification and approval of forest land-use, investigating and settling the crime of damaging forest resources, etc were designed for assessment. The experiences, shortcomings were explored from aspects of policy safeguards, institutional innovation, staff construction, ability cultivation, enforcement mechanism, work carrying out, monitoring management and performance, etc., measures and suggestions were proposed.

Key words Guizhou; Forestry; Comprehensive assessment

林业综合考核既属于政策学的研究范畴, 也属于森林经理学的研究范畴, 其涵盖我国森林资源管理的3个主要部分——基础管理、利用管理和监督管理。我国《森林法》规定, 各级林业主管部门, 应对森林资源的保护、利用、更新实行管理和监督, 及时掌握森林资源的消长变化动态, 切实采取行政、经济、法律和工程技术等综合性措施, 有效保护, 合理利用, 及时更新, 科学培育森林资源, 以不断提高森林资源的数量和质量, 充分发挥森林的多种效益^[1]。笔者结合贵州林业综合考核的实践, 总结了此次考核的经验做法及存在的不足, 提出相应的对策建议。

1 考核方法

结合贵州省县乡村造林绿化规划和贵州省绿色贵州建设3年行动计划的实施、考核, 林业综合考核宜采取召开座谈会、查阅内业资料、現地核实、访问调查、统计分析等研究方法, 就林业生态建设保护所涉及的森林覆盖率、造林任务完成情况、造林合格情况、造林成林情况、林地管理审核审批执行情况、破坏森林资源案件查处管理情况等设计考核指标并实施考核^[2-3]。

2 考核结果

2.1 经验做法

2.1.1 加强工程管理, 规范运行程序。随着多年来营造林工程建设经验的不断积累, 大多数的县(市、区)均重视立地调查、适地适树、图斑区划、种苗调运、种苗质量、雨季造林等技术环节。各项营造林工程, 尤其是各项重点工程, 都执行项目申报、初步设计、建设实施、自查验收、省级验收等工程

管理流程, 规范运行程序。

2.1.2 探索运行机制, 措施保障有力。在工程建设实施的各个环节, 各县(市、区)结合自身特点探索出了一些有效的运行机制, 包括工程技术人员负责乡镇、一包到底, 大户、合作社流转土地承包造林, 先建后补提高造林成效, 以及个别县采取政府、林业、纪委、财政联合验收等。

2.1.3 强化技术支撑, 推广科技运用。林业科技人员在良种壮苗繁育、无性系苗培育、营养袋苗造林、抗旱保水剂使用、ABT生根粉使用等方面, 扩大科技运用, 不断加大科技支撑力度; 在树种选择方面, 在适地适树的科学原则下听取当地群众的意愿; 在规划设计过程中, 运用平板电脑, 加载高分辨率卫星遥感影像、地形图, 以及每年更新的林地“一张图”, 大大提高工作效率^[4]。

2.1.4 重视效益发挥, 找准目标发力。营造林工作直接关系到生态环境质量、森林覆盖率提高、山区农户民生生活, 各县(市、区)围绕森林覆盖率提高采取措施, 立地条件好的大力营造用材林, 石漠化严重地区强化生态治理, 产业基础好的继续发展油茶、核桃、茶叶、刺梨等特色产业。总之, 重视三大效益的发挥, 找准目标发力。

2.1.5 严格要求审批, 强化管理责任。严格要求抓审批, 强化林地及其他森林资源管理责任。一是党委、政府重视, 引入保障、问责机制, 强化管理责任。二是政府工程主动做好表率, 政府工程、招商引资项目主动配合林业主管部门办理使用林地手续, 配合林地管理工作逐步走上正轨。三是工程建设项目实行林业主管部门提前介入机制, 林业部门主动服务, 指导和监督项目建设单位依法办理使用林地相关手续。四是林地保护严格按照林地保护利用规划林地“一张图”图形数据库进行管理, 提高林地保护和使用效率^[5]。

作者简介 蔡磊(1979-), 男, 贵州遵义人, 高级工程师, 硕士, 从事森林经理、林业综合核查等研究。* 通讯作者, 高级工程师, 从事森林经理、林业综合核查等研究。

收稿日期 2015-12-14

2.1.6 处好群众来访,扩大社会影响。广泛宣传《森林法》及其他相关管理法律法规、规章制度,广泛宣传案件查处,提升各建设主体单位,促进行政、事业、企业、社会法人团体自觉遵守林业法律、法规的意识。在森林资源管理科室、森林公安、林权纠纷调处等林业下属部门设置接待室、接访室,公布“向社会服务承诺制度”,推进阳光管理、阳光执法,接受社会监督,拉近与行政许可、监管对象、社会民众的距离,扩大社会影响。

2.2 不足之处

2.2.1 成本单价上涨,造林投入不足,后期管理乏力。随着各级财政财力提升,营造林工程建设项目投资标准也有适度提升。目前营造林投资标准为5 250元/hm²,较前几年有小幅提升。但是考虑种苗、用工等成本单价的上涨,作为工程建设而不是用工补贴,上述标准就显得捉襟见肘,尤其是后期抚育、管护经费显得不足,造成后期管理乏力。

2.2.2 宜林地减少,土地供给受限,工程造林重复。随着多年来天然林保护、长江防护林体系建设、珠江防护林体系建设、退耕还林、石漠化综合治理等林业重点工程实施的不断走向深入,土地供给受限,适宜造林地块越来越少,且越来越小、越来越瘠薄,营造林工程建设难度也就越来越大,加之营造林工程矢量化图斑管理起步晚,造成一定程度的工程重复。

2.2.3 执法人员不足,效能发挥有限,工作执行不够。执法人员不足主要体现在3个方面,一是办案人员偏少,业务水平参差不齐;二是基层站、所工作人员被长期大量抽调参与非本职工作;三是随之带来的工作业务不熟悉,业务能力下降。而效能发挥有限,工作执行不够则主要体现为林地征占用审核审批率低、森林资源管理执行力度不够、对行政被许可单位批后监管不到位、行政案件行政处罚内容未完全执行等顾此失彼的工作状况^[6]。

2.2.4 法律意识淡薄,违法屡禁不止,形势较为严峻。国民经济快速发展,基础设施建设方兴未艾、成就斐然,然而地方经济发展与保护现有森林资源的矛盾日益凸显,生态保护任重道远。在城市建设、招商引资、农业产业结构调整工作中,一些政府机构和工商企业,法律意识淡薄,不重视相关法律法规、管理程序,违法现象屡禁不止,存在毁林采石、采矿、采砂、取土等非法占用林地行为,建厂、建房、建养殖场等建设工程项目未批乱占滥用林地的行为,道路、电力、通信等工程项目建设中非法占用林地的行为,未批先占、少批多占林地行为,毁林开垦等违法改变林地用途行为,以及私开林地、毁林开荒等非法占用林地的行为及违法使用林地的其他违法行为,森林资源保护形势较为严峻。

3 对策与建议

3.1 营造林工程建设

3.1.1 加强组织领导,纳入责任考核。各级党委、政府进一步落实营造林质量管理责任制和造林质量事故行政责任追究制度,切实落实领导责任制,加强对营造林质量的管理;进一步完善领导干部营造林目标责任制,并纳入各级政府目标

责任考核,层层签定责任状,将营造林质量落实到人;进一步提高认识,加强组织领导,组织林业部门实现对山头地块的精准指导、督促检查。

3.1.2 扩大宣传影响,提升公众认识。按照国家林业局《关于做好造林质量群众举报有关工作的通知》文件的要求,各级林业主管部门都要确定造林质量群众举报受理机构、联系人和联系电话,建立统一的群众举报受理登记制度。一方面,以群众的监督来促进营造林工作的改进;另一方面,加大宣传力度,提高群众的森林管护意识,减少人畜破坏,严防森林火灾。

3.1.3 狠抓技能培训,完善队伍建设。及时补充基层林业站技术力量,认真开展相关业务技能培训与交流,及时掌握国家、省、市有关新政策、新标准、新方法,提高技术人员业务水平,更好地发挥基层林业工作站的作用。加大资金投入,完善办公基础设施和工作环境,增加野勘工作人员的补助补贴,充分调动林业工作人员的主观能动性与工作积极性。

3.1.4 整合建设项目,加大资金投入。目前人工造乔木林投资标准偏低,难以调动造林积极性。可在工作实践中整合不同行业、部门的营造林建设项目,加大资金投入,提高营造林投资标准,尤其是增加后期抚育、管护经费,切实提升造林及管护质量。

3.1.5 优化规划布局,避免工程重复。近几年,矢量化林地“一张图”及其年度变更已步入正轨,在今后的营造林规划设计工作中,可充分运用矢量化图斑数据库,结合现地调查,优化空间布局,避免工程重复。

3.1.6 强化工程管理,规范设计实施。强化工程管理,由具备相应资质的咨询、设计单位进行规划、设计,避免出现“以株折亩”、无设计施工、无图斑管理等现象。落实自查验收,避免“走过场”、临时拼凑,将设计图改头换面充作验收图,或无验收图等现象。规范设计实施,避免出现造林调查不准,图斑勾绘不准,小图斑大面积,大图斑小面积,将农田、水域纳入森林等现象。完善数据上报,避免出现管理单位不掌握工程数据,小班汇总数不等于乡(镇)掌握数,乡(镇)汇总数不等于林业局、统计局掌握数,林业局数据不等于统计局掌握数,林业局上报上级管理单位的数据不等于自己掌握数等现象。

3.1.7 加大科技运用,严格施工环节。用材林营造坚持适地适树适种源,良种壮苗上山,困难立地造林采用客土造林、营养袋苗造林、运用保水剂、生根粉等先进技术;特色经济林营造则严格整地、育苗、管护等施工环节,严格无性系选择,优化授粉树配置;规划设计、效益监测环节扩大地理信息技术、遥感监测技术、卫星定位技术等的应用推广,尽力提高工作效率。

3.1.8 开展自查自纠,深入整改落实。各县(市、区)在考核的基础上,就造林任务完成率、造林合格率、造林成林率等的完成及得分情况,自查自纠,补足营造林实绩核查不核实面积、需补植面积、失败面积,补足封育不合格小班的封育标

己腰包里掏钱,更加使得很多农户不愿意参加农业保险。

4 结论与建议

在我国农业保险快速发展的大背景下,春水镇农户虽然对农业灾害的认知度较高,但对农业保险的认知度较低,对农业保险的参与意愿不高但存在发展空间。由于农户整体的受教育程度较低,农业保险的宣传应以电视、广播等大众媒介传播为主,同时由于农户对政府的信任度和依赖性较大,农业保险的宣传主体应该以政府宣传为主,多主体、多途径、多手段并用,加大农业保险的宣传力度,提高当地农户对农业保险的认知程度,使其认识到参加农业保险的大势及好处,争取更多的农户参与到农业保险中来,使他们从中获益,真正成为受益主体,从而让更多的农户参与到农业保险中来。另外,由于农业收入较低以及周边地区石材厂等其他产业的“高收入”,也加剧了大部分农户忽视农业发展问题,“一心从工挣钱”,甚至造成大量的土地荒芜,无暇顾及农业生产,更不用说对农业保险的积极主动认识与参与。因此,吸引当地外出务工的农户回来从事农业生产,让这部分农户对农业用心,积极主动地认识到农业保险并参与进来,也成为春水镇农业保险发展的一种必要手段。

因此,针对河南春水镇农户对农业保险的认知度和参与意愿较低的问题,应采取以下措施:加大农业保险的宣传力度,尤其是加大政府对农业保险的宣传力度,更农户更好地

(上接第 356 页)

志、管护机构、封育措施等,并查清原因,建立防范机制。

3.2 林地审核审批管理与破坏森林资源案件查处

3.2.1 强化政策宣传,守住生态红线。各级党委、政府须深刻领会贵州省率先在全国出台的《林业生态红线保护党政领导干部问责暂行办法》《生态环境损害党政领导干部问责暂行办法》,把握好守住生态与发展的两条底线,把生态环境保护与建设放在首位,建立和适应森林资源管理的绩效评价机制,政府工程带头执行林地审核审批管理,率先垂范,守住生态红线。各级党委、政府及所属林业部门加强《森林法》《森林法实施条例》等的宣传,加强《贵州省林地管理条例》等的宣传,有针对性地对用地单位发放宣传手册,强化政策宣传,提高社会各界对相关政策法规的认知度。

3.2.2 进入常态管理,严格审核审批。将林地管理、案件查处纳入各级党委、政府目标责任考核,形成多部门联动机制,加强林地管理,加大考核力度,分解、落实责任,使林地等森林资源管理进入常态化严格管理。各级林业主管部门每年督促森林资源管理科室、森林公安局严查各类使用林地行为,坚持依法治林,严格审核审批,加快未办理使用林地审核审批手续项目的治理工作,督促林地使用单位及时按照相关法律法规办理林地使用手续,严厉查处、打击各类破坏森林资源违法行为,加大对行政案件处罚后的执行力度。上级业务机构加强对基层执法单位的业务指导、台帐管理和卷宗档案管理。

了解农业保险,并愿意参与进来。转变农户思想观念,摒弃一味地依赖政府、“只要是掏钱都不干,一分钱都不拿”的思想,让农户了解到农业保险是一个自我救助、以丰补歉的做法,使农户真正认识到农业保险的好处,居安思危,进而保障农业的正常生产经营,分散农业灾害带来的风险。增加农户农业收入,如一定程度上提高当地农产品的投入产出比以及农产品的收购价格等。

参考文献

- [1] 柴智慧,赵元凤. 农户对农业保险保费补贴政策认知度与满意度研究:基于内蒙古自治区 500 多位农户的问卷调查[J]. 农村经济,2013(4):66-69.
- [2] 邓芳,袁舒颖,周发明. 农民对农业保险认知情况的调查与研究[J]. 浙江农业科学,2010(3):680-683.
- [3] 冯文丽,苏晓鹏. 我国农业保险“高补贴低覆盖”问题分析[J]. 南方金融,2012(3):15-19.
- [4] 李晓霞. 对县域农业保险发展现状的调查:以密山市为例[J]. 黑龙江金融,2014(10):60-61.
- [5] 刘洋. 我国农业保险发展滞后的原因及对策探析[J]. 经济视角(上旬刊),2015(4):22-24.
- [6] 宋任洋,岳美红,刘珊. 博兴县政策性农业保险的实践与思考[J]. 基层农技推广,2015(4):92-93.
- [7] 度国柱,李军. 农业保险[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005.
- [8] 吴书宝,闫林香,刘娜. 临沭县政策性农业保险的实践与建议[J]. 中国农技推广,2015(6):7-8.
- [9] 杨雪美,冯文丽,高峰,等. 农户的风险意识、保险认知与政策性农业保险:基于河北试点的实证分析[J]. 农村经济,2013(9):70-74.
- [10] 袁茹,吴应珍. 农民对农业保险的认知情况研究:基于在甘肃省华亭县的调研[J]. 安徽农业科学,2013,(17):7719-7721.

3.2.3 拓宽工作思路,用好专业服务。各级森林资源管理部门、森林公安局应从政策保障、制度创新、队伍建设、能力培养、服务大局、执行机制、工作开展、监测管理、执行效能等多方面、全方位思考,拓宽工作思路,加强与高校、科研院所、规划院所、监测中心、评估机构、刑事物证鉴定中心等交流、沟通与合作,用好专业服务。

3.2.4 实施专项行动,加强执法巡查。从严禁盗伐林木,严禁掘根剥皮等毁林活动,严禁非法采集野生植物,严禁烧荒野炊等容易引发林区火灾的行为,严禁擅自破坏植被从事采石、采砂、取土行为等落实“六个严禁”执法专项行动战果,加强执法巡查,明确巡查时间、次数、路线、方式、内容、目的和任务,利用好日常巡查、重点巡查和专项巡查等巡查方式,充分发挥好“执法队员—林业站(所)—护林员”的管理作用,把森林资源保护工作落实到山头地块,点到点盯防,责任到人,及时发现,及时上报,防范各类破坏森林资源的违法活动。

参考文献

- [1] 于政中. 森林经理学[M]. 2版. 北京:中国林业出版社,1993:199-200.
- [2] 绿色贵州建设三年行动计划 2015 年考核办法[A]. 2015.
- [3] 贵州省营造林综合核查办法(试行)[A]. 2014.
- [4] 匡湘鸾,蒋习林,孙永玉. 林权制度改革数字成果在林业管理中的应用[J]. 安徽农业科学,2013,41(25):10315,10317.
- [5] 杜人杰,曲跃军,孙强,等. 促进林业经济可持续发展的改革措施的研究[J]. 安徽农业科学,2014,42(27):9432-9433.
- [6] 薛伟,耿志伟,万雷. 森林工程专业人才培养质量创新体系的构建研究[J]. 安徽农业科学,2014,42(18):6088-6089,6093.