

生态公益型林场经营管理绩效考核评价指标体系的构建

——以金秀县国有林场为例

涂德华, 陈赞凤, 罗爱莲, 莫武备 (广西来宾市金秀瑶族自治县国有金秀林场, 广西金秀 545799)

摘要 从新时代国有林场保护和培育森林资源、维护国家生态安全的任务出发, 在前人研究成果的基础上, 通过分析金秀县国有林场绩效考核存在的问题, 从森林资源保护、培育、综合利用和综合管理等方面, 提出了构建国有林场经营管理绩效考核评价指标体系的建议, 以期对国有林场经营管理绩效考核评价指标体系的构建有所裨益。

关键词 绩效评价; 指标体系; 国有林场; 金秀县

中图分类号 S757.9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)24-0069-03

The Establishment of Performance Appraisal Index System for Ecological Public Welfare Forest Farm

TU De-hua, CHEN Zan-feng, LUO Ai-lian et al (Laibinjinxiu Yao Autonomous County Jinxiu Forest Farm, Jinxiu, Guangxi 545799)

Abstract Starting from the task of protecting and cultivating forest resources and safeguarding national ecological security in the new era, on the basis of predecessors' research results, the problems of performance evaluation were analyzed. From the aspects of forest resources protection, cultivation, comprehensive utilization and comprehensive management, some suggestions on constructing a performance appraisal index system of state-owned forest farm management were put forward, so as to be beneficial to the establishment of the state-owned forest farm management performance appraisal index system.

Key words Performance evaluation; Index system; State-owned forest farms; Jinxiu County

国有林场是建国初期将位于边远地区的宜林荒山荒地统一划归国有, 经长期的营造林建设形成, 在我国占有重要地位, 在维护我国生态安全和木材安全方面做出了重要贡献。目前, 全国共有 4 855 个国有林场, 经营总面积占国土面积的 8%, 林地面积占全国的 19%, 森林面积占全国的 23%, 森林蓄积量占全国的 17%^[1]。根据中共中央 国务院《国有林场改革方案》(中发【2015】6 号)文件精神, 国有林场全面改革完成后, 大多数国有林场定性为公益性事业单位。然而, 国有林场定性为公益性事业单位后, 将面临经营管理积极性不高、效率低下等问题。林德荣等^[2]在研究国有林场事业化改革后发展路径及对策时指出, 将国有林场确定为全额拨款事业单位的改革可能会损害林场的经营活力, 降低林场的经营效率。田明华^[3]认为, 事业单位体制下国有林场运营效率的低下是其致命伤。因此, 从生态公益型林场的行业特点和新时代培资源保生态的任务出发, 构建一套科学、系统、完整、符合林场实际、操作性强的经营管理绩效考核评价指标体系迫在眉睫。

1 国有林场绩效考核评价指标体系的相关研究成果

赵德义^[4]在国有林场绩效评价指标的探索与改革中, 提出了生态公益型林场森林覆盖率增加值、有林地增加面积、人员支出比率和经费自给率 4 项评价指标。任丽丽等^[5]在国有林场改革的绩效评价体系中, 根据分类经营的原则, 将国有林场划分为生态公益型林场和商品经营型林场, 分别构建其改革的绩效评价指标体系。对于生态公益型林场的绩效评价, 构建了造林绩效、育林绩效、营林绩效、管护质量和林地生产力 5 个一级指标, 设置了年均造林面积增加值、造林质量合格率和造林成活达标率等 16 个二级指标; 设

置了基础设施、职工生活质量、社会效益、职工素质和人才建设、改革投入产出等公益型林场和商品型林场的综合评价指标。蔡炯等^[6]在我国生态型国有林场绩效评价研究中, 围绕生态型国有林场绩效评价这一主题, 运用 BSC (平衡计分卡) 分析构建了生态型国有林场绩效评价框架, 在此基础上设计了绩效评价指标体系, 并采用 DEA 方法, 选择北京市 4 个生态公益林场进行评价。曹凤娇^[7]对基于改革背景下的内蒙古国有林场绩效评价进行研究, 运用绩效管理理论、委托代理理论及可持续发展理论, 确立了内蒙古国有林场绩效评价内容及目标, 设计出基于 DEA 的绩效评价指标体系, 运用搜集的数据, 对各个盟市的国有林场经营绩效水平进行评价, 对各盟市的综合技术效率、纯技术效率及规模报酬进行分析, 结果表明, 大部分盟市国有林场经营绩效欠佳、整体发展不均衡和个体之间经营绩效差异。罗亭^[8]对黄丰桥国有林场绩效考核进行研究, 分析了绩效考核存在的问题, 提出了完善国有林场绩效考评的建议等。

2009 年, 自治区林业厅出台了《自治区直属国有林场科学考核暂行办法》及实施细则, 并在 13 家自治区直属国有林场实施, 取得了显著成果^[9]。

2 来宾市金秀县国有林场经营管理绩效考核评价的主要做法和存在问题

2.1 林场基本情况 来宾市金秀瑶族自治县国有金秀林场由原国有金秀林场和国有老山林场在 2017 年国有林场改革时合并而成, 合并后从原来的自收自支事业单位重新定性为公益一类事业单位, 设有场办、财务股、营林技术股、资源保护股、森林防火股等二层机构, 下设直属、老山、十六公里、金龙湖、古兆、大木、石坪顶、合江、沙梨坪、六要坪 10 个基层林站, 林场总面积 26 801.8 hm², 林业用地面积 26 668.9 hm², 有林地面积 23 821.8 hm², 生态公益林面积 19 660.06 hm², 占林业用地的 73.72%, 森林覆盖率 88.88%; 至 2017 年底全场共

作者简介 涂德华(1974—), 男, 壮族, 广西金秀人, 工程师, 硕士, 从事森林资源培育与保护研究。

收稿日期 2018-04-24

有501人,其中在职职工162人、退休人员339人。

2.2 政府和主管部门对林场经营管理绩效考核评价的主要做法 2012年前,对林场经营管理绩效考核评价的主要做法和政府对其他机关事业单位绩效考核的做法相同,主要是进行综合评价,即每年年底由县考核小组组织召开考核会议对林场进行考核。一是主要领导代表林场就林场1年来的工作,以及领导班子成员自己的工作完成情况,向考核小组和职工代表进行汇报;二是职工(职工代表)对林场工作以及林场领导班子成员的工作满意度和廉洁情况进行民主测评;三是考核小组和职工代表就林场工作情况和班子成员工作表现情况进行单独谈话。

2013—2017年,县人民政府把林场划归县林业局管理,作为林业局二层机构,人、财、物归林业局管理,政府和主管部门年终不对林场进行考核评价,由林场自行组织年终绩效考核工作。

2.3 绩效考核评价存在的主要问题

2.3.1 对绩效考核评价的重视不够。我国生态型国有林场作为事业单位,以生态公益林为主要经营对象,其绩效改善对于我国生态安全和生态文明建设意义重大。全面系统地评价其绩效是改善林场经营的基础^[6]。从金秀县国有林场以往的经营管理绩效考评看,绩效考核评价工作重视不够,流于形式,致使绩效考核未起到应有的约束和激励作用,严重影响了国有林场的建设和发展,导致林场经营管理不善。

2.3.2 未构建科学的经营管理绩效考核评价指标体系。以往金秀县国有林场只是按其他事业单位统一的综合绩效考核方式,仅从德、能、勤、绩、廉等方面进行定性的民主测评考核评价,没有从国有林场行业性质特点和主要任务出发在森林资源保护、森林资源培育、经济发展和综合管理等方面建立以定量评价为主、定性评价为辅的科学绩效考核评价指标体系,考核方式方法过于简单,缺乏激励机制和约束力。

2.3.3 未做到年终考核和日常考核相结合。以往金秀县国有林场绩效考评仅在年终进行一次性的民主测评,没有结合职工日常的出勤管理、政治思想学习和工作完成时效质量等情况,考核内容不够全面,缺乏系统性。

2.3.4 考核结果使用不够合理。考核结果仅用于评定年终绩效奖金的发放,没有作为评价林场领导班子经营业绩和提拔使用的标准,考核结果没有得到合理使用,激励和约束的作用不明显。

3 科学绩效考核评价指标体系的构建

3.1 建立绩效考核评价指标体系的原则

3.1.1 以生态指标为主的原则。生态型国有林场属于事业单位;其经营对象为生态公益林,具有公共性;生态型国有林场所经营的森林资源等在生态方面的重要性,超过了人们对国有林场其他方面产品的期望,生态性是国有林场存在的基础,是其公益性的具体体现^[6]。因此,公益性国有林场绩效考评指标体系的制定,应从公益性林场培资源保生态的任务出发,以森林资源保护和培育指标为主,结合林场的区位、自然环境条件、职工文化水平和经济发展水平等实际情况,使

制定的指标符合林场的实际。

3.1.2 定量考核与定性考核相结合,以定量考核为主的原则。由于国有林场改革绩效本身的复杂性,在设计绩效考核评价指标时,不可能将所有的指标内容用量化的指标形式表示出来,因此要坚持定量与定性相结合的原则,能量化的要尽量量化,不能量化的要细化^[5]。因此,公益性国有林场绩效考核评价指标体系应以森林资源保护、培育和利用等定量指标完成情况为主,以综合管理等定性指标为辅。

3.1.3 年终考核与日常考核相结合,以年终考核为主的原则。考核应以年终主管部门检查评价考核指标任务完成情况为主,日常考勤情况、日常工作完成情况和季度检查结果为辅。

3.2 绩效考核评价指标体系构架 根据新时代生态公益型林场保护培育森林资源、维护国家生态安全的任务,结合金秀县国有林场的实际情况,从定量考核与定性考核两大方面来构建生态公益型林场经营管理绩效评价指标体系,总分设定100分为满分,以倒扣法来计算绩效考评得分,其中定量考核指标分值为65分,包括森林资源保护35分、森林资源培育25分、森林资源综合利用5分;定性考核指标分值为35分,包括综合管理20分、职工管理10分、社区管理5分。

3.2.1 森林资源保护指标。主要设置有林地保有量、森林被盗伐或滥伐情况、森林防火、森林病虫害等二级指标,主要考核内容为林地保有量是否减少、林木是否被盗伐、森林火灾有无发生、森林病虫害防治成效等,设定扣分值与扣分标准来评定得分。生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分见表1。

3.2.2 森林资源培育指标。主要设置有造林合格面积、抚育合格面积、成本节约率等二级指标,主要考核内容为造林实绩成效、森林抚育质量、森林资源培育成本增减情况等。生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分见表1。

3.2.3 森林资源综合利用指标。主要设置有林下经济发展、森林旅游开发等二级指标,主要考核内容为完成林下经济发展和森林旅游发展任务情况。生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分见表1。

3.2.4 综合管理指标。主要设置有政策落实、安全生产、廉政建设等二级指标,主要考核内容为贯彻落实上级政策情况、有无安全生产事故发生、党风廉政建设宣传或违法违纪情况等。生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分见表1。

3.2.5 职工管理指标。设置职工教育和日常考勤2个二级指标,主要考核内容为职工教育培训计划制定与落实情况、职工上班考勤与工作纪律情况。生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分见表1。

3.2.6 社区管理指标。设置林区和谐稳定1个二级指标,主要考核内容为林区社会综合治理情况。生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分见表1。

3.3 绩效考核体系实施措施

3.3.1 提高认识,达成共识。加强国有林场经营管理绩效考

核评价重要性和必要性的宣传教育,使主管部门意识到实行 识到绩效评价的必要性,制定出国国有林场经营管理绩效考
 国有林场经营管理绩效评价的目的和意义,使每位职工都认 核评价办法和评定细则。

表 1 生态公益型林场绩效考核评价指标体系赋分

Table 1 The score of performance appraisal index system of ecological public welfare forest farm

| 指标 Index | 一级指标 The first indexes | 二级指标 The secondary indicators | 分值 Score | 考核目标和评分说明 Assessment objectives and grading instructions | |
|----------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 评价指标体系 Appraisal index system | 定量指标 | 森林资源保护 (35) | 林地面积保 有量 | 10.0 | 该项指标考核评价国有林场实际可经营林地面积保护情况,除依法依规使用林地外,因林场违法用地或者国有林地被侵占致使林地面积保有量减少的,每减少约 3.33 hm ² 扣 2 分,扣完 10 分为止 |
| | | | 森林被盗伐或 滥伐 | 10.0 | 该项指标考核评价国有林场实际可经营林地森林资源的保护情况,因森林被盗伐或滥伐导致森林蓄积量减少的,每减少 10 m ³ 扣 2 分,扣完 10 分为止 |
| | | | 森林防火 | 10.0 | 该项目指标考核评价国有林场森林防火工作情况,发生一般森林火灾 1 次扣 2 分,发生较大森林火灾 1 次扣 5 分,发生重大森林火灾 1 次扣 10 分,扣完 10 分为止。 |
| | | | 森林病虫害 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场森林病虫害防治情况,成灾率每超过 5 个百分点扣 1 分,无公害防治率每减少 5 个百分点扣 1 分,扣完 5 分为止 |
| | | 森林资源培育 (25 分) | 造林合格面积 | 10.0 | 该项目指标考核评价国有林场的营造林实绩,包括荒山造林、迹地人工更新造林、萌芽更新、低效林改造等造林任务,完成任务率每下降 2 个百分点扣 2 分,扣完 10 分为止 |
| | | | 抚育合格面积 | 10.0 | 该项目指标考核评价国有林场森林抚育实绩,包括除草抚育、施肥、抚育间伐等,完成任务率每下降 2 个百分点扣 2 分,扣完 10 分为止。 |
| | 定性指标 | 森林资源综合 利用(5 分) | 成本节约率 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场造林抚育成本开支节约情况,造林抚育成本每增加 1 百分点扣 1 分,扣完 5 分为止 |
| | | | 林下经济发展 | 2.5 | 该项目指标考核评价国有林场利用林下资源发展林下经济任务完成情况,林下经济发展任务完成率每下降 1 百分点扣 0.5 分,扣完 2.5 分为止 |
| | | | 森林旅游开发 | 2.5 | 该项目指标考核评价国有林场利用森林资源开发森林旅游任务完成情况,森林旅游开发利用任务完成率每下降 1 百分点扣 0.5 分,扣完 2.5 分为止 |
| | | 综合管理(20 分) | 政策落实 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场对上级方针政策的贯彻落实情况,认真贯彻落实上级方针、政策、文件精神得 5 分,较好的得 3 分,一般的得 1 分,贯彻落实不力的扣 5 分 |
| | | | 安全生产 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场安全生产工作开展情况,未发生安全事故的得 5 分,发生安全事故的每发生 1 次扣 2.5 分,扣完 5 分为止 |
| | 职工管 理(10 分) | 职工教育培训 | 廉政建设 | 10.0 | 该项目指标考核评价国有林场党风廉政建设情况,党风廉政建设和党风廉政建设宣传不力的扣 5 分,发生违反中央八项规定和贪污腐败案件的扣 10 分,扣完 10 分为止 |
| | | | 职工教育培训 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场开展职工教育培训的情况,认真组织制定职工教育培训计划,按计划组织开展培训的得 5 分,不按计划培训的扣 2 分,不制定计划不开展培训的扣 5 分 |
| 社区管 理(5 分) | | 日常考勤 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场职工遵守上下班纪律情况,认真执行上下班和请销假制度,按时上下班,登记好考勤,经上级纪检部门日常抽查无迟到、早退和旷工现象的得 5 分,上下班未做好签到统计和考勤登记的扣 3 分,经上级纪检部门日常抽查有迟到、早退和旷工现象的扣 5 分 | |
| | | 林区和谐稳定 | 5.0 | 该项目指标考核评价国有林场林区社会治安管理情况,林场没有因管理不善导致(5 人或 5 人以上)上访或群体性事件的得 5 分,发生 1 次上访事件扣 1 分,发生打架斗殴群体性事件,一起扣 1 分,扣完 5 分为止 | |

2.2 刺槐突瓣细蛾风险综合评价 按照有害生物危险性定量分析计算公式,分别进行各项评判指标值及危险性风险评估值的计算。根据国际风险值分析等级划分标准^[8], $0 \leq R < 1.50$ 低度危险, $1.50 \leq R < 2.00$ 中度危险, $2.00 \leq R < 2.50$ 高度

危险, $2.50 \leq R < 3.00$ 特别危险。按照有害生物危险性综合评价方法计算,刺槐突瓣细蛾风险值 R 为 1.86,属中度危险性林业有害生物(表 2)。

表 2 刺槐突瓣细蛾风险评估价值

Table 2 Risk assessment value of *Chrysaster ostensackenella*

| 层次 Level | 指标(目标) Index(Target) | 公式 Equation |
|--------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 一级指标 Primary index | 区域内分布情况 | $P_1 = P_{11} = 1.3$ |
| | 传播、定殖和扩散的可能性 | $P_2 = \sqrt[5]{P_{21} \times P_{22} \times P_{23} \times P_{24} \times P_{25}} \approx 2.29$ |
| | 潜在危害性 | $P_3 = 0.4 \times P_{31} + 0.4 \times P_{32} + 0.2 \times P_{33} = 1.08$ |
| | 寄主经济重要性 | $P_4 = \text{Max}(P_{41}, P_{42}, P_{43}) = 2.7$ |
| | 危险性管理难度 | $P_5 = (P_{51} + P_{52} + P_{53}) / 3 = 2.53$ |
| 目标 Targets | 综合分析评价价值 | $R = \sqrt[5]{P_1 \times P_2 \times P_3 \times P_4 \times P_5} \approx 1.86$ |

3 风险管理

鉴于刺槐突瓣细蛾的危害及风险性,必须对其实施严格的管控,防止其进一步传播蔓延。

(1) 加强虫情监测和普查,进一步摸清该虫的发生范围,在发生区域内积极开展防治,未发生区做好虫情监测,制定应急预案,限制从国内刺槐突瓣细蛾发生区调运刺槐属植物。

(2) 加强科技支撑,进一步加强刺槐突瓣细蛾生物学特性和防治技术方面的研究,为科学制定防控方案提供理论和技术依据。

(3) 在山东、辽宁等省利用刺槐突瓣细蛾发现时期短、分布范围和面积较小的有利时机,积极开展防治工作,压缩刺槐突瓣细蛾发生范围,减少发生面积,逐渐控制其危害。

4 结论

经风险评估,刺槐突瓣细蛾危险性 R 值为 1.86,在我国属于中度危险性林业有害生物,对我国生态系统、国土绿化

存在重大危险。虽然目前该虫仅在山东、辽宁部分地区发现,但其具有明显的扩散蔓延趋势,对我国刺槐构成极大的潜在威胁,必须牢固树立风险意识,加强普查监测,采用有效措施控制该虫的危害。

参考文献

- [1] DE PRINS J, DE PRINS W. Global Taxonomic Database of Gracillariidae (Lepidoptera) [DE/OL]. (2014) [2015-04-06]. <http://www.gracillariidae.net/>.
- [2] 徐海根, 胜强. 中国外来入侵生物[M]. 北京: 科学出版社, 2011: 1-684.
- [3] 茹桃勤, 李吉跃, 张克勇, 等. 国外刺槐(*Robinia pseudoacacia*)研究[J]. 西北林学院学报, 2005, 20(3): 102-107.
- [4] 徐秀琴, 杨敏生. 刺槐资源的利用现状[J]. 河北林业科技, 2006(S1): 54-57.
- [5] 刘鹏腾, 蔡彦鹏, 王传珍, 等. 刺槐新害虫——刺槐突瓣细蛾及其相关种生物学研究[J]. 应用昆虫学报, 2015, 52(4): 942-950.
- [6] 蒋青, 梁忆冰, 王乃扬, 等. 有害生物危险性评价的定量分析方法研究[J]. 植物检疫, 1995(4): 208-211.
- [7] 王艳平, 温俊宝. 新入侵种刺桐姬小蜂在中国的危险性评估[J]. 昆虫知识, 2006, 43(3): 364-367.
- [8] 李蔚民. 有害生物风险分析[M]. 北京: 中国农业出版社, 2003: 181-184.

(上接第 71 页)

3.3.2 分清职责,明确任务。明确国有林场经营管理绩效评价体系和执行的牵头单位和协助单位,分清职责,明确分工,落实好日常检查和年终考核评价工作。

3.3.3 科学应用考核结果。建立健全绩效考核评价结果反馈制度,考核评价结果及时向林场反馈,肯定成绩,剖析问题,寻找不足,提出整改的意见和建议。建立健全绩效考核评价结果的使用制度,绩效考核评价结果反映的是林场经营管理的业绩和成就,不仅要作为林场工资发放和绩效奖评定的依据,也要作为林场领导班子工作业绩评定的依据。

4 结论

金秀县国有林场是以生态公益林为主的生态公益型林场,又位于珠江源头,其区域生态地位十分重要。在历史新时期,金秀县国有林场应结合森林资源保护与培育、森林资源利用与综合管理制定科学合理的国有林场经营管理绩效考核办法,全面、客观、系统地考核评价公益性国有林场的经

营管理工作,增强激励和约束机制,激发林场职工的工作积极性和创造性,更好地服务于林场发展,实现国有林场是生态建设主力军的历史使命。

参考文献

- [1] 赵树丛. 国有林场改革要严守保生态保民生的底线[N]. 中国绿色时报, 2015-03-26(A01).
- [2] 林德荣, 王少亮, 鹿永华, 等. 国有林场事业化改革后发展路径及对策研究[J]. 林业经济, 2014(11): 22-25.
- [3] 田明华. 人力资源管理[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2000.
- [4] 赵德义. 国有林场绩效评价指标的探索与改革[J]. 林业财务与会计, 2000(7): 21-22.
- [5] 任丽丽, 王爱民. 国有林场改革的绩效评价体系研究[J]. 绿色财会, 2007(11): 8-10.
- [6] 蔡炯, 高岚. 我国生态型国有林场绩效评价研究[J]. 财经问题研究, 2013(9): 45-52.
- [7] 曹凤娇. 基于改革背景下的内蒙古国有林场绩效评价研究[D]. 呼和浩特: 内蒙古农业大学, 2016.
- [8] 罗亭. 黄丰桥国有林场绩效考评的研究[D]. 长沙: 中南林业科技大学, 2013.
- [9] 蒋卫民, 张雷. 绩效考评推动广西国有林场改革取得重大突破[J]. 广西林业, 2010(7): 18-19.