

• 产业经济 •

林业工作站改革现状及发展对策分析

——以江西省为例

王占印¹, 杜阿朋², 李 遵¹, 熊 欣¹

(1. 江西省森林资源保护中心, 南昌 330038; 2. 国家林业和草原局桉树研究开发中心, 广东 湛江 524022)

摘要: 以江西省林业工作站改革为例, 梳理和对比了林业工作站改革先后建设和发展状况, 总结了林业工作站目前面临的机构落实不到位、执法管理不明朗、组织管理体系不畅、人员力量削减等问题。分析了当前林业工作站发展存在的机遇和挑战, 提出了明确乡镇林业工作职责, 发挥林长制抓手作用, 转变源头管理模式, 加强人员力量建设, 强化监督考核和加强林业工作站顶层设计等措施建议, 为完善和提升基层林业工作管理水平提供思路和方法。

关键词: 林业工作站; 单位改革; 发展机遇; 对策措施

中图分类号: F326.23

文献标识码: A

文章编号: 1673-5919(2023)02-0067-06

DOI: 10.13691/j.cnki.cn23-1539/f.2023.02.012

Analysis of the Current Situation of Forestry Workstation Reform and Development Countermeasures

——A Case Study of Jiangxi Province

WANG Zhan-yin¹, DU A-peng², LI Zun¹, XIONG Xin¹

(1. Jiangxi Provincial Forest Resources Protection Center, Nanchang 330038, China; 2. Eucalyptus Research and Development Center, State Forestry and Grassland Administration, Zhanjiang 524022, China)

Abstract: Taking the reform of forestry workstation in Jiangxi Province as an example, this paper sorted out and compared the successive construction and development status of forestry workstation reform. It also summarized the problems faced by forestry workstations such as inadequate institutional implementation, unclear law enforcement management, poor organization and management system, and personnel reduction. This paper analyzed the opportunities and challenges existing in the current development of forestry workstations, and it put forward measures and suggestions such as clarifying the responsibilities of township forestry work, giving play to the role of the forest chief system, changing the source management mode, strengthening the construction of personnel, strengthening supervision and assessment, and strengthening the top-level design of forestry workstations, so as to provide ideas and methods for improving and improving the management level of grassroots forestry work.

Key words: Forestry workstation; Unit reform; Development opportunities; Countermeasures

乡镇林业工作站是设置在乡镇的唯一涉林机构, 承担着林业政策宣传、森林资源管理、林政执法、生产组织、科技推广和社会化服务职责, 是基层林业事业发展的基点和落脚点, 支撑林业高质量发展的重要基础。根据2019年《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》部署, 林业工作站改革工作稳步推进, 在取得重要改革进展同时, 也出现了专业技术人员流失、职能作用削弱等问题和困难, 如何适应新形势下事业单位改革要求, 立足践行“绿水青山就是金山银山”理念, 增强乡镇林业服务保障能力, 已成为当前林业改革发展的一个重要课题。笔者通过梳理江西省林业工作站改革现状, 分

收稿日期: 2023-01-05

第一作者简介: 王占印(1981-), 男, 江西南昌人, 高级工程师, 硕士。研究方向: 林业经济、森林资源保护、森林经营等。

责任编辑: 付 佳

析了面临的困难和问题,提出了优化当前基层林业工作发展的方向和举措。

江西省是我国南方重点集体林区 and 重要生态屏障,全省森林面积 1 033.3 万 hm^2 ,活立木蓄积量 6.85 亿 m^3 。森林覆盖率 63.35%,位居全国第 2 位。江西省属于林长制起源省份之一,目前,已构建了林长组织体系、“一长两员”源头管理体系等“五大治理体系”,逐步实现林长制迈向林长治。2016 年,习近平总书记视察江西时指出:绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌。一直以来,江西省高度重视林业工作站建设,2003 年,依据中共中央、国务院《关于加快林业发展的决定》明确林业工作站的六大职能的基础上,江西省将“林业工作站按照国家规定的权限履行林业行政管理职责”写入了《江西省森林条例》,明确了林业工作站的法律地位,经过多年建设和发展,全省各级林业工作站认真履职,充分发挥源头管理职能,较好地保护了全省森林资源,是全国林业工作站建设和发展的缩影。分类推进事业单位改革以来,江西省坚决贯彻国家改革部署,稳步推进各项改革,为林业工作站改革和完善乡镇林业治理探索了道路。

1 江西省林业工作站改革现状

截至 2021 年底,江西省林业工作站改革工作基本完成,按照部署省、市、县都对林业工作站进行了改革重组,机构、人员、站所和职能等方面与改革前相比,发生了较大变化。

1.1 机构设置调整较大

根据 2020 年《江西省深化事业单位改革试点工作方案》要求,江西省省级林业工作站主管部门——江西省林业工作总站机构撤销,承担的林业工作站、生态护林员、生态公益林和森林保险等职能进行划转,其中林业工作站、生态护林员和生态公益林职能,转入新成立的江西省森林资源保护中心,森林保险职能转入江西省经济发展中心。全省 11 个设区市林业工作站全部取消,其中:4 个设区市将工作站职能并入了当地林业局森林资源保护科,另外 7 个设区市分别并入了野生动植物保中心、林业有害生物检疫中心、林业保护建设中心、林业行政执法大队、林业经济发展中心、森林资源监测中心等新组建成立的事业单位。101 个县(市、区)中,42 个保留县级林业工作站,为改革前规模的 43.8%。继续履行乡镇林业工作站职能的乡镇林业工作站,以及加挂林业工作站站牌的林长办和农业综合服务中心等乡镇林业管理机构 802 个,为改革前规模的 88%,其中:按乡独立设站 176 个,片站 80 个,加挂林业工作站牌站 135 个,无机构编制但正常履职站 411 个。从管理体制看,改革后继续由林业部门垂直管理,作为林业部门派出机构或双重领导的林业工作站为 201 个,是改革前规模的 35%。

1.2 人员力量受到削减

从事林业工作站管理和技术支撑的工作人员共计 2 959 名,为改革前规模的 64.4%,其中:设区市和县级工作人员 401 人,乡镇人员 2 554 人,分别是改革前的 62.7%和 64.8%。从人员文化程度看,具备大专以上文化程度的人员总量为 1 500 人,占全省总人数的 50.9%,即全省林业工作站一半以上工作人员达到大专业以上文化程度,其中:乡镇一线工作人员达到大专以上文化程度 1 183 人,占乡镇工作人员的 46.3%。从专业技术人员构成看,全省技术人员共计 1 455 人,其中:高级职称人员 130 人,中级 597 人,初级 728 人,分别占比:8.9%、41%、50.1%;与改革前比较,专业技术人员减少 772 人,降幅 34.7%,其中:高级职称人员比例减少 1.5%,中级增加 2.3%,初级变化较小。从年龄结构看,乡镇工作人员中,35 岁以下人员 382 人,36~50 岁 1 478 人,51 岁以上 694 人,占比分别为 15%、57.9%和 27.2%,人员年龄结构偏向老化,与改革前相比,人员构成变化较小。在经费保障方面,乡镇林业工作站中,财政全额保障人员占比为 77.7%,财政差额 6.5%,林业经费 4.5%,自收自支 11.3%,与改革前相比,财政全额保障人员占比减少 2.2%,财政差额人员增加 0.39%,自收自支增加 3%。

1.3 设施设备配备明显减少

改革后,全省 270 个乡镇林业工作站有自有业务用房,面积 7.12 万 m^2 ,与改革前相比,各减少

53.1%和59.6%。227个站配备交通工具304台(套),较改革前,分别减少40.6%和33.8%,但2021年39个站新增了交通工具,较2019年多增加15个站所,配备力度得到加强。386个站配备办公计算机,配备规模882台,与改革前比较,各减少53.0%和51.6%。

从投入建设方面看,改革后林业工作站建设向高标准、信息化方向逐步过渡。“十三五”期间,中央累计安排江西标准化林业工作站建设资金2400万元,支持120个林业工作站开展标准化建设,补助标准为每个20万元,省级安排资金每年近2000万元支持基层站所业务工作开展。进入“十四五”后,林业工作站标准化建设在年度投入和投入标准上进一步提高,其中2021年和2022年已累计安排资金1690万元,达到“十三五”期间总投资的70.4%,重点支持49个林业工作站对站所基础实施、装备配备等进行提升建设,打造高标准林业工作站,将投入标准调整为一级站40万元,二级站30万元。省级财政对乡镇林业工作投入进一步加大,江西省财政厅、江西省林业局出台的公益林补偿资金管理实施办法明确,集体和个人管护公益林(天然林商品林)在年度补偿资金中,可安排乡镇政府和基层林业工作站的不高于7.5元/hm²的监管工作支出,年度可用资金近3600万元,资金规模较“十三五”显著提升。

1.4 履职方向逐步进行调整

2015年,国家林业局出台的《林业工作站管理办法》明确,林业工作站职能主要为宣传与贯彻执行森林、野生动植物资源保护等法律、法规和各项林业方针、政策,配合县级林业主管部门开展资源调查、档案管理、造林检查验收、林业统计等9项工作。结合2021年全省林业工作站本底调查更新结果看,调查统计的营造林完成情况、林业有害生物防治面积、直接办理林政案件数量和一站式全程代理服务台等20项履职指标中,只有乡镇林业工作站指导完成造林,林业有害生物防治等任务进一步加强,其他工作履职情况均有所减少或弱化,特别是受委托行使林业行政执法权林业工作站数量、直接办理林政案件数量、参与调处林权纠纷和受理林业承包合同纠纷等指标下降严重,较改革前降幅达到50%以上,对基层林业工作组织开展形成了一定冲击。但随着中共中央、国务院《关于全面推行林长制的意见》的出台,林业工作在森林资源管护人员培训和管理等方面职能得到了加强。

2 改革面临的问题和困难

作为一线林业工作组织实施部门,林业工作在落实、宣传国家林草政策,推动林业工程实施,加强森林资源保护等方面发挥了重要作用。在分类推进事业单位改革的过程中,林业工作在理顺管理体制、提高建设标准和加强经费保障等方面也取得积极成效,转变了以往县级林草部门、乡镇政府,以及乡镇林业工作站三者之间受人财物归口管理和地域条件等限制,造成的乡镇政府对林业站工作领导小组松散,县级林业部门对林业工作站监管缺位,以及相互之间工作协调不力、配合不够、联动机制脱节等问题得到了有效治理。同时,基层林业组织管理工作也面临新的困难和问题。

2.1 机构改革未完全落实到位

各地林业部门已基本完成了机构改革,但是部分县(市、区)在机构改革中只划转了职能,工作人员没有转隶,多是按照改革前模式运行,出现林权调处、森林防火、林权登记、森林公安等工作移交不畅,工作分工不清,机构划而不合等问题。特别是乡镇林业工作站划转乡镇政府管理后,乡镇政府以往与林业工作接触少,对林业的工作内容、管理要求了解不多,以为就是森林防火、林木防盗等,对林业工作给予的重视程度不够,与改革预期目标还有较大差距。

2.2 行政执法管理不明朗

林业工作站改革后,将林业行政执法赋权乡镇,目前乡镇综合执法机构尚未正常运行或组建,林业执法运作不畅。同时,县级林业部门赋权乡镇执法后,保留了与乡镇相同的执法权限,出现了多头执法、选择性执法、推诿扯皮等问题。另外,《森林法》修订施行后,配套条例尚未出台,法律适用条款操作性不强,量化难度大,一定程度上也造成了林业执法工作无所适从。

2.3 尚未适应改革形势变化

从各地履职情况看,县级林业部门对机构改革的变化尚未完全适应,对林业工作站转隶的思想准备

不足,在基层林业工作管理上习惯于老思想、老办法,思想转变不够,工作组织模式等未能跟上改革形势变化。乡镇一级的思想认识也存在偏差,认为林业工作还是县级林业主管部门的工作任务,未能承担起应有的工作职责。同时,撤销下放乡镇林业工作站,一定程度上也造成了地方政府对林业工作的重视程度的减弱。

2.4 组织管理体系不畅

由于没有统一的林业工作站改革模式和组织领导形式,造成了各级政府承接林业工作站职能的单位形式多样,省、市、县管理机构上下不对口,业务衔接不紧密,在人员管理、业务开展、上下协调和文件制定等存在诸多不便,工作组织推进难度大等问题。

2.5 人员力量受到削减

部分县(市、区)撤销乡镇林业工作站后,原林业工作站承担的林业行政审批、服务工作由新设立的综合服务中心等承担,在此过程中,乡镇政府未深入研究人员统筹和力量整合,造成原林业工作专职人员身兼数职或不从事林业工作,人员力量总体受到削减。另外,改革前乡镇林业工作站人员多为县级林业部门派出,人员交流和调整没有部门障碍限制,升职、职级晋升等方面相对容易,人员工作积极性高。改革下放乡镇后,受岗位流动性降低、林业服务对象群体大和工作复杂辛苦等因素影响,人员积极性一定程度上不如以前,出现了工作动力不足、疲于应付的问题或倾向。

2.6 人员配置不合理

乡镇林业工作人员学历偏低,缺乏专业知识,科班从事林业人员较少的情况普遍存在,在森林资源管护和合理利用方面,不能够运用专业知识、先进技术开展工作,一定程度上影响了乡镇林业工作的职能发挥。加之人员偏向老龄化,新鲜力量不愿到基层工作,人员得不到补充,特别是工作人员不懂电脑是当前乡镇林业工作中存在的普遍现象,在当前林业资源管理信息化、数字化的要求下,很多工作难以高效开展和完成。

2.7 能力建设受到影响

从各地改革后的情况看,下放乡镇管理的林业工作站,原工作站站房、车辆和业务装备等均受到不同程度调整,有的独立站所、车辆等收归乡镇政府调配,有的对林业工作站重新进行了安置,整体看,都受到了不同程度压减。与现行《乡镇林业工作站工程建设标准》相差甚远,无法达到配备专门的会议室、档案室、器械室、实验室和业务用车等要求,在业务装备配备方面,也存在更新投入不足,多为改革前配备的业务装备,未能跟上形势需要,在无人机、野外调查设备、遥感数据处理等方面进行装备和更新。

3 新时期基层林业面临的机遇和挑战

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段。林业作为生态文明建设主战场,肩负着维护生态安全和供给优质生态产品的重要职责。

3.1 新发展阶段赋予了新的使命

立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局,践行以人民为中心的发展思想,是当前林业工作的优先方向。习近平总书记对江西提出了“在加快革命老区高质量发展上作示范、在推动中部地区崛起上勇争先”的目标定位,林业部门需要立足本省生态优势,在拓宽“两山”转化通道,推进国家生态文明试验区建设上作示范、勇争先。基层林业工作部门具备立足基层、熟悉基层、服务基层的优势,在推动国家林草政策,生态系统保护修复和国土绿化任务等方面可以大有作为。

3.2 推行林长制提供了重要发展契机

全面推行林长制是林草治理体系的重大创新。中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于全面推行林长制的意见》提出,要将“加强乡镇林业工作站能力建设”作为夯实基层基础、保障林长制落地生根的重要途径和建设内容。基层林业工作站等作为乡镇林长制建设的重要组织和实施机构,承担着管理指导护林员选聘、培训、监管,以及林草资源网格化等职能,是推动林长制做深走实的关键。江西省抚州

市、武宁县在全国率先开展了“林长制”探索,构建了“统筹在省、组织在市、责任在县、运行在乡、管理在村”森林资源管理新机制,所建立的“一长两员”源头管理架构,将森林资源保护落实到了山头地块,实现了“山有人管、树有人护、责有人担”,其中林业工作站承担监管员角色,是全省林长制实施的关键一环。

3.3 服务乡村振兴战略是履职新方向

“十四五”时期是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键时期。随着构建新发展格局的深入推进,我国农村巨大的内需空间逐渐凸显,林农群众对基层林业公共服务的需求愈加强烈,林业工作站等根植林区、贴近林业、服务林农,是林农兴林致富用得上、靠得住的得力帮手,也是林业行业服务乡村振兴的主要抓手。加强基层林业机构建设,能够更好地发挥林业优势,为基层群众提供优质服务,推动乡村振兴各项措施落实落地。

3.4 实现“碳达峰碳中和”需要林业有新作为

“碳达峰碳中和”是高质量发展的内在要求。中央经济工作会议将“开展大规模国土绿化行动,提升生态系统碳汇能力”作为“碳达峰、碳中和”的内容,纳入“十四五”开局之年经济工作重点任务。江西作为全国林业机构改革最完整的省份,在“扩大绿量、提高绿质、增强绿效”等方面,努力提升生态系统碳汇增量。基层林业工作站等作为基层一线专门从事林业工作的机构,具备懂林业、有技术、有经验的优势,可以发挥自身特长,在大规模国土绿化、生态保护修复等工作中,积极融入其中,开展调查设计、项目对接、组织实施和技术指导等工作,在生态碳汇上可以有所作为。

4 完善基层林业组织管理的对策措施

4.1 明确乡镇林业工作职责

乡镇林业工作站划归乡镇管理前,基层林业工作任务主要是由县级林业主管部门安排乡镇林业工作站完成。划转后,为确保原林业工作站承担的林业工作能有效落实,江西多地的做法是进一步明确乡镇承担的林业工作职责,使其主动投身林业工作,保持基层林业队伍稳定,如大余县和崇义县出台了《乡级林业工作职责(试行)》,对乡级推动林业生态文明体制机制创新、基层审批服务执法等工作职责进行明确和细化,有效推动了当地基层林业工作的开展。

4.2 发挥林长制抓手作用

改革后,部分林业工作站划转至乡镇,人员分流至乡镇林长办或乡镇林业站工作,但职责基本不变,工作队伍相对稳定,林业工作可以通过林长制工作机制进行压实。如森林防火、森林病虫害防治、造林绿化等工作,通过林长办进行督查督办,保障工作任务落实。同时,加强林长制护林员队伍建设,鼓励护林员深度参与基层林业工作,保障基层林业工作正常运行。

4.3 转变源头管理模式

目前,基层林业工作特别是源头管理难度大,林业行政执法面临巨大压力。探索推动林业执法和服务关口前移,整合原有林政管理稽查大队、木材检查站等单位的力量,组建林业执法队伍,负责管理辖区内综合执法、森林资源动态巡护监管、林地动态巡护监管和乡镇林业执法监管等职责,如江西萍乡市、崇义县等地结合改革实际,组建了林业行政执法队伍,驻地安排在片区相对集中的乡(镇)办公,配备工作用车和人员,足额保障工作经费,确保了机构正常运转,林业行政执法的有效开展。

4.4 加强人员力量建设

按照《江西省人民政府关于赋予乡镇(街道)首批县级审批服务执法权限的通知》要求,部分县(市、区)对乡镇(街道)林业审批服务执法权限进行赋权。为确保赋权事项乡镇(街道)接得住,各地及时组织开展业务培训,结合案件查处等日常工作,做好“传帮带”,提升乡镇综合执法人员业务水平。同时,加大年轻干部的培养力度,崇义县2020年面向社会公开招聘15名干部全部充实到稽查中队锻炼,解决了当地人员不足和基层干部青黄不接的问题。

4.5 强化监督考核运用

依托林长制年度考核、审计、绩效评价等平台,客观评价各地年度林业工作完成情况,加强考核结果运用,推动各级党委、政府履行职责。部分县(区)结合年度绩效考核,对乡镇(街道)履行职责等情况进行综合评价,有效激励基层单位争先创优的积极性,形成良好的正向激励氛围,促进了基层林业工作的开展;依托自然资源审计,使得乡镇(街道)领导干部认真贯彻执行“绿水青山就是金山银山”发展理念,妥善处理生态保护与经济矛盾的矛盾,助力当地林业发展。

4.6 加强林业工作站顶层设计

针对改革后出现管理体制机制不顺畅等问题,建议从国家层面出台政策,明确省、市、县、乡4级林业工作站组织管理形式、工作责任和考核要求等,为林业工作站管理提供组织和制度保障。优化完善林业工作站建设标准,结合当前林业工作站不同的改革类型,制定相应的建设标准,推动改革后林业工作站建设项目、资金使用成效。加强人员队伍建设,结合基层实际,量化林业专职人员配备标准,推动乡镇林业技术人员配备、交流和培训管理等,确保基层林业工作有人做、做的好。

5 结论和讨论

本研究以江西省林业工作站为例,对分类推进事业单位改革后,林业工作站在机构、人员、设施设备、履职内容等发生的调整变化进行了对比分析,总结了现阶段乡镇林业工作面临的机构未改革到位、组织管理体系不畅、人员力量弱化等困难和问题,提出了明确乡镇政府林业工作职责,发挥林长制抓手作用,加强人员力量建设,强化监督考核,完善林业工作站组织机构顶层设计等建议,为巩固和完善乡镇林业治理模式,健全乡镇林业工作站建设等提供了思路。同时,通过本文研究,笔者认为机构改革后,尽管乡镇林业工作仍然面临多种困难和问题,但改革对理顺乡镇林业治理体制机制,优化乡镇政府职能起到了积极作用,认为进一步深化乡镇林业治理改革是林业高质量发展的重要抓手,各级政府要依托林长制的体制机制创新,健全完善乡镇林业治理管理,畅通林业生态建设的最后一公里。

参考文献:

- [1]程小玲. 关于加强乡镇林业工作站建设与管理的思考[J]. 林业经济问题, 2014, 34(4): 330-338.
- [2]董原. 坚持以人民为中心服务乡村振兴战略: 浅析乡镇林业工作站公共服务能力提升[J]. 国家林业局管理干部学院学报, 2019(1): 9-25.
- [3]程小玲. 新时期乡镇林业工作站面临的形势与发展思考[J]. 林业资源管理, 2013(6): 28-32.
- [4]曹延川, 张文斌, 周永康. 安徽省基层林业工作站建设现状与发展对策[J]. 安徽林业科技, 2021, 47(6): 47-50.
- [5]郑英达. 辽宁省林业工作站建设发展问题的思考[J]. 中国林业经济, 2018, 6(153): 61-63.
- [6]张美艳, 雷艳杰, 董建军, 等. 践行“两山”理论重点生态区位商品林赎买探索[J]. 林业经济问题, 2021, 41(6): 569-576.
- [7]李勇. 实行“五区一网一台账”浮梁县林长制开花结果[J]. 国土绿化, 2019(10): 54-55.