

邵 艳,张志平. 乡镇林业工作站建设中存在的问题及对策[J]. 江苏农业科学,2018,46(14):348-350.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.14.082

# 乡镇林业工作站建设中存在的问题及对策

邵 艳, 张志平

(南京森林警察学院, 江苏南京 210023)

**摘要:**乡镇林业工作站是林业系统基层的组织机构,在基层林业管理与服务中肩负着重要职能。它是林业的基石及各项林业工作的落脚点,是林业部门联系广大林农的桥梁和纽带,是党和国家各项林业政策、项目工程的操盘手,在社会主义新农村建设中发挥着不可替代的作用。本文阐述乡镇林业工作站的性质及主要职责,总结建设现状,分析存在的问题。当前乡镇林业工作站建设面临着管理体制不完善、人员编制少、建设资金匮乏、职工整体素质偏低和林业相关法律法规不完善等问题,严重制约着乡镇林业工作站的建设与发展。针对这些突出且亟须解决的问题应加强完善和改进乡镇林业工作站,结合实际提出增加投入,加强队伍建设,优化管理模式和管理制度,完善法律法规等发展对策,以促进生态文明与和谐社会的发展。

**关键词:**乡镇林业工作站;现状;问题;对策;新农村建设;生态文明

**中图分类号:** F324.3    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-1302(2018)14-0348-03

森林是国家的绿色命脉,林业是生态文明建设的重要支撑。乡镇林业工作站(下文简称为林业站)作为林业的“一线”标兵在林业建设和发展中发挥了举足轻重的作用,必将伴随着林业的发展而加快发展。林业站是我国最基层的林业管理与服务机构,肩负“上面千条线,下穿一根针”的重要职能,在农村林业发展、政策宣传、资源管理、林政执法、生产组织、科技推广和提供社会化服务等方面承担着重大的基础保障作用<sup>[1]</sup>。作为国家林业体系的神经末梢,林业站的建设与改革事关重大,关系着我国基层林业转型与调整,关系林业产业活力能否被极大激发,关系着兴林富农能否实现,它为推进林业的发展发挥了重要且不可替代的作用。然而,在实践工作中,林业站遭遇发展瓶颈,存在困境。随着改革的深入,林业站的改革也开始引人关注。林业站的建设关乎到基层林业的发展,有利于提升农村经济,大家应时刻关注,完善基层林业的管理制度,创新管理发展,保证其与时俱进,为我国林业的发展作出应有贡献。

## 1 乡镇林业站的地位与管理体制现状

乡镇林业站是依法对森林、湿地、荒漠和野生动植物等资源进行监督与管理,对农村经济组织、个人等进行林业生产,林业社会化服务的基层公益性事业单位<sup>[2]</sup>,是我国林业管理中最基层的综合性的管理服务机构,是林业工作延伸的最末端,是林业工作与林农联系的重要纽带。我国出台的相关林业政策法规、林业规划等任务最终是需要乡镇林业站落实到具体的农户以及山头块地。国家和林业主管部门要求乡镇林业站当好集体林权制度改革方针政策宣传员、造林绿化指导

员、勘界测绘员、纠纷调解员、森林资源监督员和林农服务员。林业站依法对森林和野生动植物资源实行管理和监督,依据工作职责和职能可以分为两大类,即管理职能和服务职能。管理职能主要是实现政府对林业的行政管理,保证林业的多种功能;服务职能则是为林农提供相关服务。一直以来,我国的乡镇林业站都在积极落实国家的林业方针政策以及相关的法律法规,实现森林资源的科学管理,促进林业科技的服务,保证林区的秩序,维护林农的权益,促进林业建设、管理的推进。

我国林业站的管理体制基本分为 3 种模式:(1)垂直管理模式。林业站的各项事务统一由县(区、市、旗)林业局管理,人员工资和经费由地方财政全额拨款,保证了林业站的独立性和职能发挥,确保了林业站工作人员的工作效率。(2)乡镇属地化管理模式。约有 50% 的林业站属于这种模式,林业站是乡镇政府组成部门之一。这种模式使乡镇政府在行政和经济管理方面对基层林业站的管理空间变大,使林业站履行自身职能的效能降低,职能发挥难以被保障。(3)双重管理模式。林业站受乡镇党委、政府领导、县级林业主管部门的业务指导。这种模式的主要中心还是以乡镇原有的管理制度进行发展,不能进行创新发展,从而失去了很多的活性因素,致使林业的发展不能及时有效地跟随时代发展而发展。

## 2 乡镇林业站存在的问题

### 2.1 资金投入力度不够,基础设施建设滞后

基层林业管理部门的资金主要由国家、地方予以支配,视地区情况决定其来源渠道。上级及同级政府较为忽视林业站的重要性及其不可替代的作用,对林业站的拨款及扶持力度不大,拨款匮乏致使林业站正常工作运转困难,面临着巨大的生存压力。同时,我国物价呈逐年上涨趋势,建设所需材料、设备等费用越来越高,而资金不足或者说林业站内部运营需要的资金供给运转不周导致林业站基础设施建设落后,配套办公设施不完善,落后的条件使林业执法人员无法及时掌握

收稿日期:2017-11-23

基金项目:国家林业和草原局林业软科学项目(编号:2015-R10);  
中央高校基本科研业务费专项(编号:RWYB201708)。

作者简介:邵 艳(1981—),女,江苏扬州人,硕士,讲师,从事环境资源法学、行政法学、诉讼法学研究。E-mail:1162840490@qq.com。

信息,无法提供更加优质的服务。

## 2.2 职工人数少,队伍素质亟待提高

以当前任职林业站的工作人员而言,多数缺乏系统、专业的知识,大多数没有参加专门的技能培训,文化程度相对较低,所学非所用,这样就导致了工作人员在实际工作中难以运用专业化知识进行指导。当前林业项目多,任务繁重,部分人员不钻研业务,指导林业生产实践和学以致用的人较少。现阶段大部分基层林业部门的工作人员是老员工,部分领导由于年龄大,思想老旧,沿袭传统的管理模式,因此管理手段单一,无法对基层林业进行有效良好的管理,导致基层林业工作滞后。由于人员素质相对较弱、宣传方式不当以及接受对象文化程度不同等主客观多方面原因,林业站在国家林业政策、林业法律法规宣传方面并不能令广大人民群众感到满意。

## 2.3 林业站机构不够稳定,管理体制不够有效

林业站机构不健全、不稳定对基层林业的发展和职能运行带来巨大的冲击。林业管理机制不健全,所以很难取得理想的管理效果,主要体现在:第一,职能发挥不够,缺乏科学合理的管理机制。由于基层机构设置混乱,没有对乡镇林业站的职能建设内容进行切合实际的调整,造成乡镇林业站职能模糊,任务不明确,使林区秩序陷入混乱状态,森林资源遭到破坏,没有得到“绿水青山”,更加影响国家林业的深层次发展、可持续发展战略等。第二,林业站管理机构虚设,管理职能出现弱化趋势。由于国家集体林权改革之后,乡镇林木资源管理主要由林农自己进行实施,乡镇林业站的管理不能得到充足的体现,进而造成相应的管理职能虚化和地位的丧失;在林政执法中,林业站的职能弱化趋势也比较突显。很多林业站空有其名,无法发挥出实际作用,无法满足当前林业发展新形势的需要。

## 2.4 林业相关法律法规不完善

尽管我国目前已经颁布《森林法》《森林法实施条例》等与林业相关的法律法规,但就目前来看,这些法律法规并没有想象中的健全,在实际操作中有欠缺,使林业管理还存在问题。一部完善的法律能使林业管理、林业产业运行起来更加规范、合法,并且使其操作起来更加方便。我国目前的林业相关法律法规还比较零散,没有构成完整的法律体系,加大了在林业管理上的难度。同时,地方政府在林业管理上很多时候十分依赖地方性法规和地方性政府规章。因此,构建完善的林业法律体系是很有必要的。

# 3 完善乡镇林业站管理的对策

## 3.1 增加投入,完善林业站的基础设施建设

乡镇林业站的工作任务十分巨大,这样的工作强度除了有专业的人员支撑外,归根究底还是离不开资金的有效供给。但由于种种原因,各林业站的工作或多或少都存在资金短缺的现象。加大林业站经费投入、引进先进的硬件设施很重要。首先,必须加大投入林业站工作人员的待遇,好的工作待遇可以更好地吸引年轻的优秀人才为林业事业作贡献,让基层林业人员把精力放在林业站上面。与此同时,林业站自身也应当提升资金管理力度,使林业站资金能够被最大化地合理利用,积极开展各种林业工作和经营活动,使地方林业经济能够

蓬勃发展,同时提高林业工作人员工资水平及生活待遇。其次,国家应该加大对我国林业产业的资金投入与政策扶持,为林业发展营造一个良好的运行环境。国家应拓展资金来源渠道,需要国家予以政策执行,如贷款等业务;鉴于林业站提供的公共管理和公共服务具有公益属性,也可构建公众捐助机制,创新投入机制。最后,加大资金投入,实现林业技术更新,使林业管理更加趋于科学化。有了资金,林业站才能更好地发挥林业服务职能,实现林业办公自动化,不断改善基层林业工作的条件,带动工作人员的积极性,提高工作效率和队伍素质,搞好基层林业技术服务,更好地实现林业可持续发展。

## 3.2 加强队伍建设,提高职工素质

人才是林业发展必不可少的资源之一,乡镇林业站应该积极创造条件,鼓励和吸纳高学历人才,加大培训力度,培养技术人员的实际操作能力。具体实施措施和方案如下。

第一,定期培训。基层林业工作者面对新问题时很有可能固守成规,依然沿用之前的方法,即使之前的方法有漏洞,这样会对基层林业工作带来一定的阻碍。所以,对员工进行定期辅导是有必要的,可以让他们在学习的过程中活学活用,这样在一定程度上方便了基层林业部门的管理。林业主管部门应加大对乡镇林业站工作人员的教育培训,要结合实际情况,做好岗位培训。例如,根据不同的岗位培训不同的人才,让其可以熟练掌握并运用技术。有计划、有步骤、有针对性地对工作人员开展培训,要求工作人员及时了解上级的相关文件、政策,更好地了解法律法规,以此进一步提高工作人员的综合素质,为林业发展提供优秀、高素质的人才队伍,实行人员考录考核制度、优化年龄结构、解决工作队伍年龄老化、知识弱化的问题。对于林业工作人员进行培训,有实地和网络在线 2 种方式,可以提高培训效率。对管理岗位人员的选拔任免进行多角度培训,定期对工作人员的政治业务素质进行考核。优化稳定乡镇基层工作人员,将为林业工作的进展带来很大的优势。要合理安排工作时间,每年抽调部分工作人员外出学习先进地方的工作经验。

第二,提高选拔力度。现阶段乡镇林业工作站员工年纪普遍较大,思想大都老旧,大多数没有进行过专业知识培训,再加上现在处于一个更新很快的时代,可能一种思想,一个知识,没过几年就被淘汰了。因此,乡镇林业工作站应当选取那些容易变通,容易接受新思想、新知识并且有专业知识的高素质人才。这样有利于乡镇林业工作站内部管理,不会因为思想老旧而固守自己做事思路的情况出现,从而可以提高基层林业工作的效率。

第三,强化管理,提高能力。强化站内管理,建立和健全岗位责任制(站长、技术员、财会)、技术承包责任制和定期的学习、工作、培训、财务等管理制度。首先,很有必要实行电子监控管理。在基层林业工作中,监控管理一直都是难题,仅仅靠人力的监管,往往在效率上并不好。实行电子监控可以有效地减少这些损失,还可以空出一些人力物力去从事其他的林业工作。既可以做到增加林业工作的效率,又能减少因人为监察力度不足而造成的各项损失。其次,健全档案系统化管理,提高档案管理准确性。完善员工的档案收录,派相关人员收集林业站的各种信息进行管理录入,使林业站的工作透明化,让人们了解林业站的工作,配合他们的工作。引进先进

的信息处理系统,使用统计表、统计图等信息化手段科学系统地呈现林业资源现状。最后,创新工作方式,搭建微信交流平台。为适应新时期互联网时代的舆论宣传,更好地服务广大林农,不断创新工作方法,开通微信公众服务号,通过微信客户端搭建平台,从而实现与大众的“零距离”沟通。

### 3.3 优化乡镇林业站的管理模式和管理制度

第一,强化乡镇林业站的管理制度。垂直管理模式虽然在某些地区具有很大的实际效能,但由于我国地域辽阔,各地区之间的差距也较大,所以各地区应该结合自身实际情况,不照搬照抄,对林业站的管理模式进行有效的改革。一套健全、科学的基层林业站管理系统不仅能够有效提升基层林业工作者的自身管理水平,而且能够促进整个林业领域健康、有序的发展。相关监督部门也要切实行使好监督管理的权利,做到有效监督管理,守法不违法,合法不逾法。

第二,实现乡镇林业站职能优化。在林业管理制度与体系设计方面,西方发达国家以法制性、公平性、参与性、科学性和有效性为基本原则,形成了一种自下而上农民积极参与林业建设的机制。与之相对应,我国以中央集权为主导形成了一套严密的组织机构和管理制度,基层林业管理是以政府为单一中心、自上而下的集权管理模式为主导。政府在林业管理、森林资源保护与利用方面具有较强的主导权。但由于我国与西方国家的国情和经济发展程度不同,新型基层林业应以原有管理方式和模式架构为基础,在参与性、有效性、科学性、公平性方面实现突破。政府要与林业站、林农、企业等建立有效的协商机制,通过协商让他们积极参与,做到角色定位准确,平等对话<sup>[3]</sup>。这样使乡镇林业站(政府在基层的代表)、农民、林业合作组织、企业等利益相关者都能广泛地参与到森林资源保护和利用政策过程以及末端森林管理中,发挥不同的积极作用,实现各自的利益诉求。

第三,适当推进分权管理。可以通过治理结构创新来弥补乡镇林业站在繁重管理工作和服务工作中所面临的精力有限、实力有限、灵活有限的状况。一方面,增强企业在提高农村森林资源利用效率和促进农民增收方面的作用,帮助农民与市场接轨,从而实现企业与农民双赢,减轻林业站的工作压力。同时,林业合作组织发挥作用,成为农民与政府之间的纽带,方便农民参与基层林业管理,同时也是乡镇林业工作站实现对基层森林资源管理的重要支撑。在美国与德国对林业的成功管理中可以看到,在林业管理中应该“服务国民”,探索乡镇林业站与林业合作组织协同治理新形式。另一方面,林业站行政职能的实现、农民经济利益的提高以及农村林业资源的充分利用,推动了林业管理横向和纵向互动,使林业政策过程和林业管理产生相乘作用。目前,我国基层林业管理初步具有了“政府主导、社会参与”的雏形,随着我国林业管理体制和制度体系的不断完善创新,以及林业产业的不断发展,我国基层林业管理将逐步形成“政府协调、社会主导、民众参

与”的运行机制。

第四,创新服务形式,强化服务职能。林业站要以为人民服务为中心,在林权改革中做好组织宣传工作,要让农民获益。在处理日常林业遇到的问题时,要以服务为主兼之管理,改变之前重管理、轻服务的工作状态,主动为农民群众发现问题,解决问题。深入群众中去解决林业改革中农民的问题和困难,要从根本上认识到林业在生态建设中的重要性。上级部门要经常深入了解林业站的实际问题,及时探讨解决的方法和对策,督促林业站的指令实行情况,监督工作成绩,做到发展与服务同为一体。

### 3.4 完善林业相关政策和法律法规

第一,通过制定各种林业发展规划实现调控。林业主管部门可通过制定林业发展战略和各种长期、中期、短期的规划或计划,搞好生产力布局,对林业今后的发展方向、发展阶段、发展目标等作出预先设想。

第二,通过制定和完善林业政策,指导林业产业健康发展。政府各级部门可通过各种政策性规定对林业的发展重点、发展途径等作出规划,对林业经济的整体运行进行有效的引导。比如可以通过林业投资政策引导投资的重点,是以技术改造为主,还是以基本建设为主;政府通过制定林业产业政策,可以引导有关方在资源配置上符合宏观经济协调发展的需要,保持林业产业结构的协调。通过产业政策还可以弥补市场的不足,针对那些企业不愿做或做不了而对林业经济整体成长又至关重要的项目建设,指定具体的执行部门并采取必要的强制性措施。

第三,完善法律法规,保障林业管理有法可依。政府可通过加强立法工作,进一步健全林业法制保障体系,运用法律制度以规范企业等市场主体的行为,达到宏观调控的目的。

## 4 结语

乡镇林业站是政府林业部门和群众连接的枢纽,在生态环境日益恶化的当下,林业站的作用越来越重要,是林业战线上不可或缺的重要力量。只有加快林业站的职能转变,才能适应当前形势下林业发展的需要,相关制度的建立和完善须要通过试验式、渐进式的改革逐步推进<sup>[4]</sup>。

### 参考文献:

- [1]石俊华. 浅析新时期乡镇林业站建设中存在的问题及建议[J]. 福建林业科技, 2007, 34(4): 203-205, 209.
- [2]程小玲. 关于加强乡镇林业站建设与管理的思考[J]. 林业经济问题, 2014, 34(4): 330-333, 338.
- [3]邵 艳. 正义理论视角下失地农民权益保障的困境与对策[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(21): 349-352.
- [4]邵 艳. 论森林资源环境公益诉讼制度的构建[J]. 林业经济, 2016(12): 87-90.