

基层森林防火工作现存短板与综合治理对策研究

杜继勇

宣恩县国有雪落寨林场

DOI:10.32629/eep.v9i6.3233

[摘要] 森林火灾严重破坏林区生态资源,威胁区域生态安全与群众生命财产安全,基层防火作为森林防火治理的关键末端环节,其治理效能直接影响全域火情防控整体成效。当前我国基层森林防火常态化管控体系逐步完善,但落地运行中仍存在诸多治理短板,普遍存在权责体系松散、部门协同机制不畅、责任落实逐级弱化等制度问题,同时面临基础设施配套不足、智能防控技术普及滞后、防火队伍专业能力薄弱等现实困境。本文从制度、技术、社会、经济四维角度系统剖析基层防火短板的深层成因,针对性搭建权责明晰、智能赋能、多元保障、全民参与的综合治理体系,完善基层防火防控路径。

[关键词] 森林防火; 基层治理; 综合治理; 应急管理; 生态安全

中图分类号: S762.3 文献标识码: A

Research on Systemic Deficiencies in Grassroots Forest Fire Prevention and Integrated Governance Strategies

Jiyong Du

State-owned Xueluozhai Forest Farm, Xuan'en County

[Abstract] Forest fires pose severe threats to ecological integrity in forested regions, undermining regional ecological security and jeopardizing human life, property, and socioeconomic stability. As the operational frontline of forest fire governance, grassroots-level prevention constitutes a critical determinant of the overall efficacy and resilience of wildfire management systems. While China has made steady progress in institutionalizing grassroots forest fire prevention, persistent implementation gaps remain. Key deficiencies include ambiguities in accountability frameworks, fragmented interdepartmental coordination, inconsistent enforcement of responsibilities across administrative levels, inadequate investment in foundational infrastructure, delayed integration of intelligent monitoring and early-warning technologies, and insufficient professional capacity within grassroots fire prevention personnel. Drawing upon a multidimensional analytical framework—encompassing institutional, technological, socio-organizational, and economic dimensions—this paper identifies root causes underlying these systemic weaknesses and proposes an integrated governance model grounded in four pillars: clearly delineated responsibilities, technology-enabled intelligence, multi-tiered resource safeguards, and inclusive public engagement. The proposed framework aims to strengthen institutional coherence, enhance operational responsiveness, and advance sustainable, community-informed fire prevention pathways.

[Key words] forest fire prevention; grassroots governance; integrated governance; emergency management; ecological security

1 引言

为筑牢生态安全屏障,我国已建立常态化、全域化的森林防火管控机制,针对重点林区划定专属防护周期,出台野外火源管控、防火执法督查等系列管控举措,持续强化森林防火顶层设计与制度部署。当前基层防火治理普遍存在权责落实虚化问题,各级防控力度层层递减,林业、应急、公安、电力等涉林管理部

门各司其职、联动不足,缺乏常态化协同处置机制,极易出现火情信息滞后、处置响应迟缓等问题。同时,基层防火基础设施配套不完善,防火隔离带、储水设施、瞭望监测点位等基础硬件供给不足,现代化智能监测设备普及度较低,传统人防模式仍占主导。

2 基层森林防火工作现状与短板分析

2.1 基层森林防火体系形成与运行机制

我国基层森林防火实行属地化管理模式,构建了县、乡、村三级联动的防控架构,依托村级护林员常态化巡护、重点林区检查站值守、基层应急扑火队伍机动处置,形成全方位的基础防控格局。现阶段全国重点林区已全面推行网格化防火管理模式,搭建起全覆盖、无死角的网格化责任体系,实现防火责任的全域划分。但在实际运行过程中,基层防火治理体系仍存在运行松散、统筹不足的问题,各职能部门权责边界模糊、职责交叉重叠,缺乏统一的统筹协调机制,日常工作各自为政,难以形成防控合力。火情隐患排查、信息报送、应急处置等关键环节缺乏高效联动,极易出现处置延误、管控缺位等问题。尽管基层普遍落实防火专项期24小时值守与领导带班制度,但普遍存在重部署、轻落实的形式化问题,防火责任逐级下放、逐级弱化,闭环管控机制未能有效落地。

2.2 人力资源配置不足与专业能力缺陷

人力资源短缺与专业能力不足是制约基层森林防火工作高质量开展的核心短板之一。基层防火岗位长期存在人员编制紧张、专职人员储备不足的问题,广大偏远林区、乡村林区主要依靠临时聘用人员、村级护林员以及志愿人员承担日常巡护工作。此类基层一线防火人员大多未接受系统化、专业化的防火技能培训,对森林火情发展规律、初期火情科学扑救、野外避险自救等专业知识掌握薄弱,难以应对复杂火情与极端防火场景。同时,基层扑火队伍人员结构老化问题突出,青年力量储备不足,整体身体素质、应急反应能力难以适配高强度、高风险的火情扑救工作。尽管部分地区通过增设专项执法岗位强化防火监管力度,但整体人员配置仍无法适配现代化森林防火的治理需求。

2.3 技术装备落后与信息化水平偏低

基层森林防火硬件装备与智能化建设滞后,是导致火情防控被动、处置效率偏低的重要原因。当前多数基层林区仍依赖传统灭火设备开展火情处置,传统灭火工具操作局限大、扑救效能有限,高效智能化、轻量化的专业灭火装备配备不足,难以满足复杂火情的快速处置需求,不仅影响扑救效率,也增加一线扑火人员的作业风险。在信息化防控层面,现代化空地一体化智能防控体系仅在部分重点区域落地普及,广大基层林区尚未实现卫星遥感监测、无人机智能巡护、地面传感监测网络的融合应用,热成像识别、智能火险预警等先进技术普及率较低,火情早期识别、精准定位、动态追踪能力薄弱。

3 基层森林防火短板成因机理分析

3.1 制度层面: 管理体制不完善与责任机制模糊

基层森林防火各类治理短板的根源,在于现有管理体制与责任机制存在结构性缺陷。当前森林防火工作涉及多个职能部门,多部门协同治理模式本应提升防控效能,但实际运行中存在权责交叉、职责不清、统筹缺位等问题。全域缺乏专属的常态化统筹协调机构,导致防火工作部署传达链条冗长、执行响应滞后,各部门联动协作流于形式。同时,属地管理的核心制度在基层落地过程中不断弱化,层级责任划分不均衡,村级基层组织与

一线护林员承担绝大部分一线防控任务,却缺乏对应的管理权限、资源支撑与保障机制,权责不对等问题突出。火情追责机制不够细化,人为火源引发的火情难以精准界定责任、落实追责,制度约束力不足,导致各类防火管理制度流于形式,政策落地效果大打折扣,从制度层面制约了基层森林防火治理水平的提升。

3.2 技术层面: 预警监测技术应用滞后

现代化防火技术的基层普及断层,是造成基层火情预判滞后、防控被动的关键因素。国家层面已构建起卫星遥感、红外监测、无人机巡护等多元化现代化防火技术体系,但先进技术资源多集中于市级、省级重点林区,县级及以下基层区域技术落地普及缓慢。偏远山区、乡村林区仍延续传统人工瞭望、地面巡查、电话上报的老旧防控模式,火情发现时效性差、识别精准度低,极易错失早期处置的最佳时机。同时,基层各类火情监测数据、环境数据、巡护数据分散存储,未形成统一的数据整合与分析平台,无法实现火险风险的动态研判、精准评估与提前预警。基层技术设备更新迭代缓慢,老旧设备长期服役、故障频发,智能化、数字化运维体系缺失,严重影响火情监测、火场调度、应急指挥的科学性与及时性,形成明显的技术防控断层。

3.3 社会层面: 公众防火意识薄弱与参与度不高

人为用火疏漏是引发基层森林火灾的核心诱因,而公众防火意识薄弱、社会参与度不足是问题的核心症结。当前野外农事作业、传统祭祀、户外休闲等人为活动,是基层林区火情高发的主要原因。各地虽常态化开展森林防火宣传工作,但宣传形式单一、内容固化、针对性不足,多以标语张贴、口头宣讲为主,缺乏贴合乡村场景、贴合群众生活的常态化科普教育。农村地区、偏远林区的防火宣传覆盖存在盲区,群众对防火管控规定、违规用火危害、火情防范常识认知不足。同时,基层社会化防火动员机制不完善,社区自治组织的宣传、监督、动员作用未充分发挥,群众普遍存在防火工作专属政府职责的片面认知,风险共担、群防群治的理念缺失,主动参与防火巡护、主动抵制违规用火的积极性不足,导致火源管控的“最后一公里”难以打通,基层火情隐患持续累积。

3.4 经济层面: 投入产出效益评估机制缺失

资金保障不稳定、资源配置不科学、绩效评估缺失,是制约基层防火工作长效发展的重要经济因素。当前森林防火资金以财政专项拨款为主,地方配套资金落实不稳定、持续性不足,多集中于高火险期与重点节假日应急保障,日常建设、设备运维、队伍培育的常态化资金供给不足。更为关键的是,基层防火资金投入缺乏科学的效益评估体系,资金使用、项目建设与实际防控成效脱节,火情治理成效未作为资金配置的核心依据。部分基层地区存在资金使用不合理、资源浪费、重形象轻实效的问题,优先投入硬件门面建设,忽视基础防火设施修缮、队伍培训、常态化宣传等核心工作。由于缺乏量化的投入产出评价标准,防火资金支出被视为非刚性的软性支出,地方财政投入意愿不足,形成资金投入不足、防控效能偏低、财政优先级持续弱化的恶性循环,严重制约基层防火体系的常态化建设与长效发展。

4 基层森林防火综合治理对策体系构建

4.1 完善组织架构与强化责任落实机制

针对基层防火权责模糊、协同不足、落实弱化的问题,需重构基层防火组织架构与责任落实体系,打通政策落地堵点。乡镇层面需设立实体化、常态化的森林防火统筹机构,专职负责辖区防火工作的统筹部署、部门协调、督查落实,将森林防火纳入地方核心考核工作,压实属地主体责任。建立跨部门常态化联动机制,推动林业、应急、公安、气象、电力等部门定期开展工作会商,实现火情信息、防控资源、处置力量的互通共享,构建联动处置格局。细化完善县、乡、村、护林员四级网格化责任体系,清晰划分各层级岗位职责、工作任务与考核标准,以制度形式固化层级责任,杜绝责任层层递减、工作层层虚化的问题。健全火情督查与追责问责机制,对防控缺位、落实不力、处置滞后的主体精准追责,形成闭环管理,彻底解决基层防火“上热中温下冷”的治理困境。

4.2 提升技术装备水平与推进智能化建设

以现代化、智能化防控为核心,补齐基层基础设施与技术装备短板,推动防火防控从人防主导向技防、智防转型。全面推进空地一体化智能防火体系建设,在重点林区、偏远林区配套高清监测设备、红外预警装置、无人机巡护系统,结合卫星遥感技术实现林区全天候、全覆盖的动态监测,提升火情早期识别、精准定位能力。全面更新升级基层扑火装备,普及轻量化、高效化、安全化的灭火设备与个人防护装备,推广科学高效的灭火技术,提升初期火情处置效率与安全性。搭建统一的基层防火数字化管理平台,整合监测数据、巡护数据、火情数据,打破信息孤岛,实现数据统一分析、动态研判、共享联动,为应急指挥、力量调度、风险预判提供数据支撑。常态化推进设备运维与技术更新,保障智能设备稳定运行,全面提升基层森林防火智能化、精细化防控水平。

4.3 建立多元化资金保障与绩效评价体系

构建多元稳定的资金投入机制与科学的绩效评价体系,破解基层防火资金短缺、使用低效的难题。构建以财政投入为主体、社会参与为补充、专项资金为支撑的多元化投入格局,强化上级财政专项保障,压实地方配套资金落实责任,探索生态补偿、碳汇赋能、社会捐资等新型资金补充渠道,保障防火设施建设、设备运维、队伍培训、宣传教育等工作常态化开展。建立防火资金绩效动态评价机制,摒弃粗放式资金管理模式,将火情发生频次、火情处置效率、过火面积管控、隐患整改成效等核心防控指标,作为资金拨付、项目审批、绩效考核的核心依据。引入第三方评估与数字化监管手段,全程监管资金使用流程,杜绝重复建设、资源浪费与形式化建设,精准对接基层防火刚需,最大化发挥财政资金使用效能,构建可持续的基层防火资金保障体系。

4.4 构建社会化防火网络与公众参与机制

聚焦人为火源管控核心痛点,搭建全民参与、群防群治的社会化防火治理网络,打通基层防火“最后一公里”。创新宣传教育模式,摒弃单一固化的宣传方式,结合乡村民俗、农忙时节、传统祭祀节点,开展场景化、常态化的防火科普宣传,依托短视频、新媒体、乡村广播、现场宣讲等多元载体,普及防火法律法规、违规用火危害与应急避险知识。推动森林防火科普常态化进校园、进乡村、进家庭,将防火知识纳入常态化安全教育,培育全民防火意识。健全群众激励监督机制,推行违规用火举报奖励制度,调动群众主动监督、主动制止违规用火的积极性。激活村级自治力量,设立专职防火宣传员、监督员,常态化开展辖区火源排查与科普引导,扭转政府单一治理的被动局面,构建人人知晓、人人参与、人人尽责的社会化防火治理格局,从源头减少人为火情隐患。

5 结论

基层森林防火是国家生态安全屏障建设与应急管理体系现代化的重要基础,其治理能力直接关系森林生态资源保护与区域安全稳定。当前我国基层森林防火工作仍存在诸多深层次治理短板,制度体系不完善、部门协同不畅、责任落实虚化,叠加基础设施薄弱、智能防控滞后、专业队伍不足、资金保障不稳、群众参与度低等问题,导致人为火源引发的火情隐患始终难以根治,基层防控长期处于被动应对的状态。新时代基层森林防火治理现代化,需突破单一整改的治理思维,构建多维度、系统化的综合治理体系。通过完善层级责任制度、强化跨部门协同联动,筑牢制度治理根基;通过升级硬件装备、推进智能防控建设,提升技术防控效能;通过优化资金保障、健全绩效评价,夯实长效发展基础;通过深化全民宣传、激活社会参与,构建源头防控格局。全方位推动基层森林防火从被动应急处置转向主动风险防控,持续提升基层防火治理规范化、精细化、现代化水平,为区域生态文明建设与国家生态安全筑牢坚实防线。

[参考文献]

- [1]王哲.山西省森林草原防火管理体制机制的完善策略[J].中国林业产业,2025,(08):117-118.
- [2]段月雄.基层乡镇森林草原防灭火工作存在的问题与对策[J].农村科学实验,2026,(07):151-153.
- [3]殷桥.南方丘陵地区森林防火精准治理实践——基于江苏省无锡市惠山区森林防灭火体系现代化的探索[J].中国减灾,2026,(03):39-40.
- [4]邓秋敏.浅谈河源市森林防火工作挑战与应对策略[J].森林防火,2025,43(06):69-72.
- [5]师丽云.榆林市森林草原防火现状问题及对策[J].南方农业,2025,19(24):79-81.

作者简介:

杜继勇(1977--),男,汉族,湖北宣恩人,本科,林业工程师,研究方向:森林防火。