

整体性治理视角下林长制改革研究

王舒

北京市延庆区园林绿化局

DOI:10.12238/eep.v5i3.1561

[摘要] 林长制自提出以来已经积累了4年多的经验,成为林业、草原资源保护的重要治理制度,引起社会各个领域的高度重视。本文以整治性治理理论为基础,简要阐述了林长制整体性治理基本要素,然后分析了林长制整体性治理过程中存在的问题,提出了推进林长制改革的措施建议,为林长制相关政府部门人员提供有价值参考。

[关键词] 整体性治理; 林长制; 改革; 林业和草原资源保护

中图分类号: S759.93 **文献标识码:** A

Research on the Reform of Forest Chief Scheme from the perspective of Holistic Governance

Shu Wang

Landscaping Bureau of Yanqing District, Beijing City

[Abstract] The forest chief scheme has accumulated more than 4 years of experience since it was put forward, and has become an important management system of forestry and grassland resource protection, which has aroused great attention from all fields of society. Based on the holistic governance theory, this paper briefly elaborates the basic elements of the holistic governance of the forest chief scheme, then analyzes the problems existing in the holistic governance process of the forest chief scheme, and puts forward measures and suggestions to promote the reform of the forest chief scheme, providing valuable reference for the personnel of the government departments related to the forest chief scheme.

[Key words] holistic governance; forest chief scheme; reform; forestry and grassland resource protection

林业、草原资源保护依然是当下仍需解决的难题,保护工作设计到多个政府部门和关系利益。在实际的治理过程中,由于缺少合理、有效的治理方法,导致林业、草原资源保护相关管理部门之间的协调、合作不充分。林长制是一种全新的治理制度,主要是针对林业、草原资源进行保护,积极落实“绿水青山就是金山银山”,对山水林田湖草系统进行统筹治理,推动林业、草原持续稳定发展,对治理制度进行合理创新。其核心目标是政府部门落实好林业、草原资源保护工作,为生态服务能力、产品生产能力提供有利保障。本文将对林长制改革进行深入研究,现报道如下。

1 林长制整体性治理基本要素

1.1 价值要素

整体性治理是以公众的需求为核心,在对林长制进行改革时,并不是从政府的角度出发,对自身进行管理,而是以公众实际需求的角度出发来进行变革^[1]。林长制整体性治理更加注重协调性、整合性,从而可以大大提高林业资源的管理、治理能力,为人们提供更加优美的生态环境,满足人们对生态环境的多种需求。

1.2 组织要素

条块关系是我国行政组织结构体系关系的充分体现。长期以来,我国条块关系都没有得到有效调整,造成条块关系没有理顺的情况,各级政府在协调工作上也更为困难,管理工作呈现出碎片化,削弱了行政管理能力,降低了行政管理效率^[2]。针对这一不良现象,应当合理引入网络治理的理念,加强各个单位部门之间协调性,让政府和社会之间的关系更加和谐。政府应当推进财政资金统筹管理工作,将纵向等级式治理方法和横向协商式治理方法中具有的优点进行有效整合,从而提高政府的整体力度,加强治理能力,提高管理效能。

1.3 制度要素

为了有效解决管理工作中呈现出的碎片化问题,不仅需要树立起正确的价值观,制定合理的组织体系,也需要制定具有针对性制度,将整体性治理和林业、草原治理的本土化特征深度融合,为管理工作提供有力保障^[3]。在制定制度的过程中应当遵循共同且区别的原则,充分明确权责关系,避免由于制度模糊出现责任互相推动的情况,解决资源配置矛盾、打破当下条块分割现状,增强责任心,加强沟通、交流,。不仅要采用激励机制,也要

制定相应的处罚机制,确保规章制度能够真正落实到位,做到上下层级、横向部分、政府社会协调与整合。

1.4 技术要素

在信息化时代背景下,信息技术发展已经一定程度上推动了整体性治理理论的落实。随着科技水平的不断提升,能使整体性治理更加客观、精准,避免部门与部门在协调、沟通的过程中由于主观因素产生误解、偏见,也能有效杜绝部门协调时出现信息失真的情况。因此,在林长制整体性治理过程中,信息技术和信息设备的引入能为林业资源治理提供有力的技术保障。

2 林长制整体治理存在的问题

2.1 思想觉悟不高

首先是由于部分领导干部思维上不够解放,部分基层干部对林长制的重视程度不足。虽然党委主要领导干部对林长制十分重视^[4]。但部分镇、乡党委主要领导干部对林长制意义以及重要性的了解、掌握程度仍然不够,甚至有些村级领导干部也存在着畏难情绪,具有抵触心理。部门林长和推进收入分配制度改革联席会议中的部分成员依然存在着兼职不兼心的情况,在实施林长制工作过程中,林长和会议成员积极主动性也不高。在上级的监督、检查与考评等行政机关强制推动下进行实际工作。尽管形成了有关部门领导组成的联席会议机制,但有些机关领导干部仍然觉得实施林长制仅仅是林业部门中的工作,思想觉悟不高。

2.2 权责边界模糊

林长制的中心任务应是林业资源管理和保护,而非全面的林业行政管理,更并非全部林业生产经营管理。但从实际的调查情况来看,部分地区却将林长制错误的理解成“包打天下、包揽所有”的万能体制,实际上林长不但主管林木与湿地资源的管理保护工作,也主管工程建设、组织施工和评估验收工作以及产业发展工作,基本上囊括了全部林业行政管理,甚至部分的林业生产经营管理,使得管理机构完全转变为一个承担林长办公室职责的部门^[5]。另外,由于职责划分不清,林长与经营主体之间的关系并没有正确处理好,市场对优化配置生产经营资源的功能也难以体现地更加突出。这些行为,既不利于林长制机构体系职能的实现,又不利于各种具体任务的有效履行;还可能因为机构职责交叉重复而产生管理上的内耗,削弱了机构运转效能;还可能因为政府直接插手微观管理工作,而削弱了经营主体的积极性。

2.3 考核评价、激励制度不健全

构建科学、合理的考核评价制度能够为林长制的顺利开展提供关键性保障,然而,现阶段林长制实施过程中在考核评价机制方面仍然存在着一些问题需要及时解决和完善,主要的问题包括了以下几点^[6]:一是考评指标较为复杂、评估方式也较为复杂,不利于绩效评估的有效开展;二是考核的针对性不强,未能充分考虑生态区位的重要性和敏感性以及各地的实际发展状况;三是在考核形式上,大多为自上而下的内部评审,而缺少群众参与和第三方评审机制。尽管林长制已经设定了层次十分清

晰、明了的林业资源保障责任链条,但也因为缺乏后相应的机制,而导致了各林长制在实现考核目标时需要承受更多的外部压力,但内在力量却严重不足。经过调查,现阶段政府对林长制各项管理工作推进情况的处理,更加注重于对发现问题的林长进行问责,而对负责有为的林长则没有实质性的奖励。个别基层党员干部更是埋怨:“干不好林长岗位是失责,是要追责的;干得好是本分,是理所应当的”,从中体现出了当下的干部成员有着畏难情绪,更是没有积极主动的心态完成各项任务。

2.4 社会公众参与度低

在生态保护恢复、治理的领域,政府部门应该尽量减少直接对生态保护恢复项目的微观控制,并代表社会公共利益加强对能效标签项目的宏观干预。林长制尽管实现了对行政权力系统内在的组织动员,但忽略了对本地社会的组织动员,以致于经常出现政府部门很着急但社会袖手旁观等情形^[7]。好的地方治理体系应当是政府部门主体、企业主体、社会公民共同参与的联动机制,但林长制则加强了政府的角色,却忽略了企业主体与社会的共同功能。同时由于社会公共对林长制真正意义上的理解还不够深入,使得他们加入的意愿并不高,政府部门仍然把护林育林工作单纯当成地方主管部门做。作为重要的生态环境保护与治理项目,林长制问题不可以单纯地通过国内的政府机构系统探索和解决。由于各个社区成员都是生态利益的积极推动者,所以政府部门必须把宣传教育活动视为主要的解决措施,提高公众的生态保护意识、自觉性、主动性。特别是政府部门,更应该增强对林业和湿地及其周围村民的社会责任心,调动群众积极参与林业、湿地环境保护工作当中,以避免滥砍滥伐,从而增强了林业资源环境保护的实际效果。

3 推进林长制改革的措施建议

3.1 林长制改革信息化方案

(1) 明确目标。在林长制改革过程中,需要对信息发布平台进行合理设计,规划好林长制信息数据处理、咨询平台工作,建设林长制信息沟通网络平台。针对目标信息收集、接收、传输的过程中,可以通过信息网络平台对信息进行详细分析和判断。建立林业资源管理系统、生态环境保护系统、林业防火防灾系统^[8]。利用信息化技术,在网络平台上就可以进行审批流程,从而加快信息处理、传输速度,为公民提供更为便捷的服务,也能够引导公民积极、主动参与到林长制信息互动当中。建立林业资源信息数据库,可以对林业资源进行合理规划,对林业发展状况,如民生林业资源、产品资源等充分掌握和了解,进而加强林业资源配置效果、提高资源利用效率,利用大数据技术、云计算能够实现信息资源共享。另外,在信息时代背景下,利用“互联网+”,与林业管理相融合,建立动态检测信息管理平台,以林长制改革的角度出发,增强各部门、各层级之间的沟通、交流,根据相关技术标准建立分级管理机制,实现林业产业云处理。将信息发布平台、林业资源信息数据库、动态检测信息管理平台融为一体,构建信息化整体治理体系。

(2) 开展网络平台业务。网络信息平台建设应当以网络为前

提,林业资源为基础,通过网络信息资源共享来合理开展林长制业务。林长制网络平台中包括了感知层、资源层、设施层、应用层,以及安全保护体系和相应的法律制度^[9]。随着移动客户端的不断普及,采用网络平台联合移动客户端的模式,林长可以通过移动端来管理系统中的各个项目,管理完成后通过系统后台进行处理。平台前段能够反映出林业资源的实际使用状况,可以充分了解林长制改革的具体情况,为后续的指挥、管理提供技术保障。应用移动客户端就可以进行后台管理,林长可以随时随地掌握各种管理数据,促进各项管理工作的开展。

3.2 完善考核评价、激励制度

在完善考核评价、激励制度前,要建立总林长为领导、林长会议为决策机构、林长制办公室为执行机构、多个职能部门共同参与的整体性组织体系。然后,根据林长制的绩效评估系统开展专题研究,围绕林长制的总体目标、任务和工作,形成科学的绩效评估系统^[10]。积极引入第三方监督评价监督机制,进一步增强绩效考评的客观准确公正性。增加社会公众参与度,将对人民群众的良好评价和利益获得感受,作为绩效评估林长制成绩的重要关键。支持各地进一步加强考评成果运用,把考评成果作为领导干部任职和工作政绩考评的主要内容,结合领导干部自然资源资产离任审计制度和地方党政领导干部生态环境破坏责任追究监督机制的实施情况,对开展工作落实责任不严的林长制作出问责。健全激励制度,采用物质奖励和精神鼓励相结合的方式,对成绩特别出色的林长需要给予表扬、奖励、鼓励,提高大家的工作积极性,更有干劲、拼劲。

3.3 提高干部群众认知能力

引导各级林长充分认识到实行林长制在落实国家绿色发展理念和加快社会主义生态文明建设过程中的重要性,进一步认识森林与草地特性,抓住整体性治理视角下的林长制改革特点,为政府科学决策提供有力保障;熟悉林业和草原资源立法政策,为政府依法施政提供保证。通过广泛的宣传以及合理的引导,进一步增强广大社会公众对林业和草原资源保护工作的责任意识 and 参与意识,充分调动社会公众参加的积极性,让广大社会公众真正成为林业资源保护的最主要群体。

3.4 理清工作关系

在责任界线划分上,各林长都要掌握好基本位置,并承担好政治指导员、公共宣传、社会督导员和服务员角色;在具体任务边界划分上,各级林长必须掌握好基本要求。突出林长对维护

森林与草地资源的主要责任,充分发挥林长在责任范围内各地区、各部门之间整合资源、加强监管、推动工作的整体性治理功能,进一步理顺林长制和日常林业行政管理之间的关系,正确处理好林长和森林生产经营主体之间的关系,健全政府领导、机关主抓、林业经营主体以及社会公众积极参与、协调推动的整体性工作制度,克服以林长制代替全部林业行政管理工作,甚至影响森林生产经营主体管理能力的特殊情况。

4 结束语

综上所述,在进行林长制整体性治理过程中,首先要明确整体性治理基本要素,包括价值要素、组织要素、制度要素、技术要素,明确现阶段治理过程中存在的各种问题,通过明确治理目标、开展网络平台业务、完善考核评价、激励制度、提高干部群众认知能力、理清工作关系,进而推动林长制的深入改革,为林业、草原资源保护、持续稳定发展打下坚实基础。

[参考文献]

- [1]柳永桂.研究林长制改革存在的问题与建议[J].大科技,2021,(36):104-105.
- [2]胡永柱.新时期下关于林长制的实践与探索研究[J].农家参谋,2021,(32):183-184.
- [3]田成玉,姜磊,岳振菊.林长制改革在现代化林业治理体系中的地位作用——以山东为例[J].林业建设,2021,(5):44-46.
- [4]黄平,邵景安.林长制下的安徽省林业产业结构发展研究[J].林业建设,2021,(5):37-43.
- [5]牛向阳.加快全国林长制改革示范区建设奋力推进安徽林业治理体系和治理能力现代化[J].安徽林业科技,2020,46(1):3-8.
- [6]郭阳,范和生.林长制改革:历史脉络、现实困局与未来路向——基于安徽省政策文本与实践调查的双重分析[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2020,34(4):27-31.
- [7]陈珂兰,谭子幼.林长制改革的实践探索及路径选择[J].乡村科技,2021,12(14):78-80.
- [8]陈华彬.安徽省林长制改革的实践探索及路径选择[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2020,14(3):8-13.
- [9]王晓娟.蒙城县林长制改革的主要做法、成效及对策[J].安徽农学通报,2021,27(7):69-70.
- [10]靳立杰.林长制改革的实践探索及路径选择[J].百科论坛电子杂志,2021,(23):1327-1328.