

吉林省国有林区森林抚育补贴试点调查分析 ——基于4个林业局101户林业家庭调查

王利¹, 张升², 张启昌¹, 葛丽丽¹, 李亮¹

(1. 北华大学林学院; 2. 国家林业局经济发展研究中心)

摘要: 利用随机抽样的方法抽取吉林省森林工业集团总公司所属4个林业局中101户林业职工家庭, 对其参与中央财政森林抚育补贴试点情况进行问卷调查, 内容包括政策知情、参与、执行、需求、评价及建议等。研究结果表明, 吉林省森林抚育试点的实施存在以下问题: 抚育补贴标准偏低, 专业技术薄弱, 职工对抚育试点了解不够, 抚育任务下达时间紧、任务完成有困难。提出提高森林抚育补贴标准, 加强营林人员技术培训, 强化宣传教育等建议。

关键词: 森林抚育; 补贴试点; 抚育标准

中图分类号: F326.2 **文献标志码:** A

文章编号: 1671-6116(2014)-01-0091-05

A Survey Study on the Experimental Forest Tending Subsidy at State-owned Forest Regions in Jilin Province: Based on the Survey of 101 Families of Forestry Workers from Four Forestry Bureaus

WANG Li¹, ZHANG Sheng², ZHANG Qi-chang¹, GE Li-li¹, LI Liang¹

(1. School of Forestry, Beihua University, Jilin, 132013, P. R. China;

2. Research Center of Economic Development, The State Forestry Administration, Beijing, 100714, P. R. China)

Abstract: 101 families of forestry workers from four forestry bureaus of Jilin Province Forest Industry Group are randomly sampled for the survey study on the experimental forest tending subsidy offered by central finance. The research covered knowledge of policy, participation, implementation, demand, evaluation and suggestion, and resulted in graphs and tables concerning the situation of forest tending subsidy in Jilin Province. The finding shows that there still exist problems in the implementation of the experimental forest tending, such as low standards for tending subsidy, weak expertise, the workers' inadequate knowledge of the experimental forest tending, tough completion of the tending task caused by a tight schedule, in accordance with which this paper presents constructive suggestions.

Key words: forest tending; experimental subsidy; tending standard

森林抚育是指在森林达到成熟龄以前的生长发育过程中所进行的促进林木生长、提高林分质量、改善环境条件, 以提高森林生产率的一系列措施^[1]。森林抚育补贴试点项目是继森林生态效益补偿基金制度后国家财政支持林业的又一重大突破性政

策^[2]。2009年以来, 中央财政安排专项资金支持开展森林抚育补贴试点工作, 这是深化林业改革、改变传统管理方式、实现林业集约化经营的重大举措, 是促进森林保护、提高森林质量、增强森林生态功能、建设现代林业的重要途径, 是帮助国有林业单位解

收稿日期: 2013-09-02

基金项目: 国家林业局经济发展研究中心项目“吉林省重点国有林区中央财政森林抚育补贴试点调查研究”(20110805)。

第一作者: 王利, 硕士生。主要研究方向: 森林培育。Email: 805113743@qq.com 地址: 132013 吉林省吉林市丰满区华山路 3999 号北华大学东校区林学院。

责任作者: 张启昌, 教授。主要研究方向: 森林培育。Email: zqc1212@sina.com 地址: 132013 吉林省吉林市丰满区华山路 3999 号北华大学东校区林学院。

决富余职工就业和生活困难问题,及弥补林业投入不足的有效办法^[3-4]。

根据吉林省森林工业集团提供的数据显示,吉林省现有中幼林 523 万 hm^2 , 占有林地面积的 65%, 低质、低效林比重较大, 林地平均蓄积量不足林业发达国家平均水平的 1/2, 开展以中幼林抚育为重点的森林经营潜力巨大^[5]。吉林省国有林区是全国森林抚育补贴试点最早的地区之一。本文通过对吉林省东部重点国有森工企业的森林抚育补贴试点实施情况的详细调查, 跟踪中央财政森林抚育试点政策落实情况, 分析试点过程中存在的主要问题, 为建立健全吉林省森林经营相关标准、技术规程和制度, 完善政策措施和管理机制提供理论基础。

一、调查地区的自然概况

吉林省国有林区位于该省东部长白山水源涵养用材林及产业经济密集区, 地处欧亚大陆东部, 东北亚中心区域, 是全国重点林区之一。北连黑龙江省的宁安、东宁两县, 东与俄罗斯接壤, 东南与朝鲜民主主义人民共和国隔图们江、鸭绿江相望。林区总面积 322.9 万 hm^2 , 有林地面积占全省土地面积的 41.4%, 森林覆盖率为 74.5%, 森林蓄积为 3.62 亿 m^3 ^[6]。吉林省国有林区现有 18 个国有林业局, 森林资源较为丰富, 既是我国北方重要的生态屏障和物种基因库, 也是国家森林资源的战略储备基地, 同时也是吉林省野生动植物养殖培育基地、绿色食品药材基地和木材加工基地, 肩负着经济建设和生态建设的双重历史重任^[7]。吉林省国有林区自中华人民共和国建立以来, 取得了显著的成绩, 累计采伐林木 3 亿 m^3 , 生产商品材 2 亿 m^3 , 实现国民生产总值 1 732 亿元, 上缴利润和税收 76 亿元^[8], 为国民经济发展建设做出了重要贡献。但是由于长期集中过量采伐、投资不足和经营方式不当, 忽视对森林资源的培育与管护, 部分森林呈现逆向演替的倾向, 逐步演变为以杨桦木或柞木矮林为主的天然次生林, 林地生产力水平低下。除长白山国家级自然保护区外, 林分质量和生态环境受到严重破坏。

为缓解森林资源危机, 遏制生态环境的逐步恶化, 从 1998 年起, 国家在吉林省重点国有林区实施了天然林资源保护工程, 开始调减木材产量。但也带来一些新的问题, 如随着木材产量的逐年调减, 育林资金逐年减少, 森林抚育事业呈现逐步萎缩的趋势, 森林质量也进一步下滑。

调减木材产量, 降低森林资源消耗, 是缓解森林资源危机的重要措施。但从吉林省国有林区的实际情况看, 使林业尽快走出谷底、摆脱困境的根本性措

施和长远大计, 是加强森林抚育事业、提高林地生产力。为此, 财政部和国家林业局从 2009 年起开展森林抚育试点工作, 截至 2012 年, 中央财政累计投入资金达 132.76 亿元。吉林省 2009、2010、2011 年依次完成森林抚育任务 5.37 万 hm^2 、14.07 万 hm^2 和 17.59 万 hm^2 , 为加快吉林省国有林区的森林资源恢复、振兴林业产业提供了有力的保障, 并促进了抚育剩余物的综合利用, 为社会创造了大量就业机会。

2010 年, 森林抚育补贴试点把促进就业作为主要原则, 提出国有林抚育任务应由林业职工完成, 重点帮助解决抚育职工的就业和生活困难等问题。根据政策内容和实际需要, 2011 年中央财政森林抚育补贴试点的监测内容主要包括: ①政策执行情况, 包括抚育任务完成情况、资金拨付及使用、抚育方式等; ②政策实施效果, 包括森林资源、林区职工及农户就业和收入变化情况等社会效益; ③林业职工的政策评价和需求。这些指标及调查数据从不同层次、不同侧面反映了森林抚育试点实施进展、建设成果、存在问题及发展趋势。

二、确定调查对象与研究方法

本研究以森林面积为标志值, 将吉林省所有试点森工局按森林面积的大小首尾相连排列起来, 形成一个抽样框, 随机起点, 等距抽样, 抽取吉林森林工业集团总公司所属的三岔子林业局和松江河林业局, 延边州林业管理局所属的汪清林业局和白河林业局作为吉林省森工企业(局)样本。用同样的方法, 在每个林业局随即抽取 3 个林场, 而后采取随机抽样方法, 即以每个林场所有参加抚育试点的林业职工为总体样本, 将所有职工从 1 ~ X 逐个编号, 采用随机数表法, 抽取样本户, 每个林场抽取 8 ~ 9 户, 每个森工企业抽取 25 户左右, 共选择了 101 户。2011 年课题组对 101 户林业职工家庭进行一对一交流并填写由国家林业局编制的“中央财政森林抚育补贴(试点)监测——林业职工家庭调查表”, 内容包括: 政策知情、参与、执行、需求、评价及建议等。本研究通过调查表和问卷的方式获得相关信息。

三、调查结果与分析

(一) 政策知情

1. 对抚育试点政策了解情况

根据数据统计结果显示: 林业职工中对抚育试点政策了解和比较了解的分别占 69.31% 和 18.81%, 仍然存在对抚育点政策不是很了解的情况, 不太了解和完全不了解政策的职工占比分别为

10.89%和0.99%。调查表明一部分林业职工对森林抚育补贴政策关心程度不高。

2. 职工最想知道的政策内容

近几年来由于物价上涨等原因,使劳动力成本、材料费用等也呈现上涨的趋势,林场职工最关注的政策内容是森林抚育的补贴标准,所占比例为68.32%;较少的职工对抚育林地范围、任务落实及组织管理、职工参与要求、作业要求和资金管理等方面也有关注,所占比例分别为6.93%、1.98%、5.94%、8.91%和6.93%。总体来说,抚育补贴标准成为影响抚育任务落实的主要因素。群众首先关注新政策是否能够给自己带来一定的利益,如果利益达到了自身的要求,那么该政策就能得到很好地实施和执行。所以林业的相关部门应该针对林业职工提出的问题给出合理的解决办法。

(二) 政策参与

1. 参加森林抚育方式统计

通过对林业职工参加森林抚育方式的调查结果(见图1),白河与三岔子两个林业局的职工主要是以家庭承包的方式参加抚育,所占百分比分别为76%、84%;其他参与方式只占了极少数。松江河林业局主要是职工家庭成员参加林场施工队,所占百分比达到了96.3%。汪清林业局职工参加森林抚育方式种类比较多,包括家庭承包、与其他家庭合伙组织承包、家庭成员参加林场施工队、家庭成员参加承包单位施工队等,所占比例分别为45.83%、25%、29.17%。

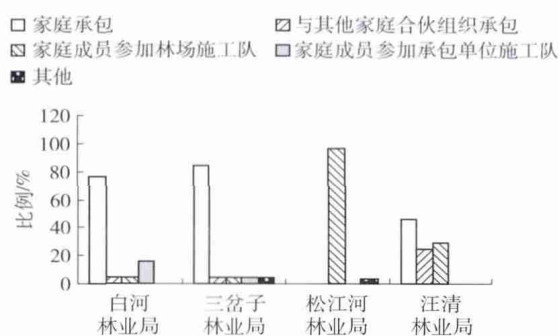


图1 林业职工参加森林抚育的方式

2. 参加森林抚育的途径

70.30%的职工参与森林抚育的主要途径是向林场申请、由林场批准(见图2)。其他途径如向林场申请、通过招投标确定,林场自己确定、然后通知职工,承包单位招聘确定等方式,分别占8.91%、8.91%、1.98%。也有一些家庭采用其他的方式参与森林抚育,占9.90%。职工参与森林抚育,须经相关部门批准,相关部门根据职工的自身条件、工作能力等,对参加抚育的职工进行事前考核,最终确定是否能够完成抚育任务。



图2 参加森林抚育的途径

3. 职工自身具备的工作技能、经验对森林抚育的影响

调查结果中显示,63.37%的林业职工认为自身具备的工作技能、经验对森林抚育没有影响。认为影响很小、影响不大、影响较大与影响很大的职工分别占8.91%、14.85%、11.88%、0.99%。实际上,职工自身的工作技能、经验对抚育任务是有一定影响的,即使有技术人员能够跟班作业,当遇到实际问题时,有时就需要个人经验来解决了。职工的工作技能如果达到一定水平,就可以减轻技术人员的工作压力,所以这就要求相关部门对职工的工作技能进行培训,使其具备可以独立完成抚育任务的能力。

(三) 政策执行

1. 参加的抚育任务有作业设计情况

在调查的林业职工中,有制定明确的森林抚育作业设计的占94.06%,1.98%职工的抚育任务没有作业设计,还有3.96%的职工不清楚是否有作业设计。针对抚育任务是否有作业设计的问题,职工提出了不同林区类型要有不同的抚育作业设计。作业设计对提高森林质量和职工完成抚育任务有重要的作用,相关的部门应该根据林区的不同情况给出适当的作业设计。

2. 上级单位对森林抚育作业设计抽查情况

调查的结果显示,上级单位进行作业设计抽查的比例达到了91.08%,但是仍然存在没有抽查的情况。有7.92%的职工不清楚是否进行过抽查。上级单位应加强对抚育作业设计的抽查,促使实际实施的过程完全按照抚育作业设计完成。

3. 技术人员跟班作业情况

在森林抚育实施过程中,如果有技术人员跟班作业不仅可以给予职工技术帮助,而且可以在施工前及过程中对职工进行安全教育。调查结果显示:87.13%的林业职工参加的森林抚育施工有技术人员跟班作业,并且很认真;12.87%的职工认为技术人员虽然跟班作业,但不认真。有技术人员的跟班作业,可以避免出现工人未按照作业设计完成森林抚育作业等问题,同时也能提高林业职工自身技能。

(四) 政策需求

1. 对森林抚育补贴政策的态度

森林抚育补贴政策是帮助国有林业单位解决富

余职工就业和生活困难,以及弥补林业投入不足的有效途径。调查结果显示,赞成和比较赞成森林抚育补贴政策的职工比例达到了100%,不存在不赞成的情况。这说明森林抚育补贴政策还是给林业职工带来了一定的利益,可以增加职工的家庭收入,也增加了很多的就业岗位。

2. 最为重要的森林抚育补贴政策

森林抚育政策能否得到广大职工的认可,需要看政策是否符合职工的需求,能否给职工带来利益。74.26%的林业职工认为“公平合理,所有的职工都能参加”是制订政策最为重要的条件;还有18.81%的职工认为“贴近实际,科学确定费用标准、抚育规模 and 对象”也是必不可少的;6.93%的职工认为“追求实效,强化组织管理和监督”是制订补贴政策的重要条件。由于职工的自身情况和对森林抚育补贴政策认识情况的不同,对最为重要的森林抚育补贴政策给出了不同的意见,需要上级单位对这些情况给出具体的解决方案。

3. 管理组织情况对补贴政策的影响

规范的政策制定后,要对政策执行过程进行全面的管理和组织,才能使政策有效地发挥其作用。在管理组织情况对补贴政策的影响程度上,62.38%的林业职工认为影响较大,22.77%认为没有影响,影响很大、影响不大及影响很小分别占5.94%、5.94%、2.97%。笔者认为,管理组织情况对补贴政策是有影响的,管理组织过程中可以强制性地规定职工按照作业设计完成任务,同时对上级也能有一定的约束,使所有的森林抚育实施过程都能按照规章制度完成。

(五) 政策评价

1. 抚育试点政策执行效果

森林抚育试点政策执行的效果影响着以后试点政策是否能够有效的发展,对森林质量的提高有很大影响。调查结果显示:58.42%职工认为效果非常好,34.65%的职工认为有效果,3.96%的职工认为有效果、但不明显,0.99%的职工认为政策执行没有效果,还有少数不清楚是否有效果。一般来讲,森林抚育试点政策执行后,对森林质量应该有一定影响的,如果效果不明显,说明该项政策不适合当地林区。本次调查结果中超过九成的职工认为抚育政策的执行是有效果的,所以森林抚育政策是合适的。

2. 政策执行中对职工的培训教育情况

执行森林抚育政策需要对职工进行培训教育。根据调查结果,68.32%的职工认为培训教育效果好,25.74%的职工认为效果较好,3.96%和1.98%的职工分别认为培训后效果一般、不好。职工的培训教育有利于完成森林抚育任务。由于在培训教育过程中没有考虑到职工的理解能力和接受能力,采取了统一的培训方式,导致职工在培训教育之后,抚育作业中出现了不同的完成效果。这就要求上级单位应该针对不同地区、不同职工采取相应的培训办法,才能有效完成抚育作业。

3. 政策执行后对职工家庭收入的影响

执行森林抚育政策的目的是要提高森林质量和林业职工的家庭收入。超过80%的职工普遍认为森林抚育政策影响较好,可以增加家庭收入,并且能够合理安排剩余劳动力。但仍然有8.91%和2.97%职工认为对家庭的收入影响一般和不好,笔者分析这主要归因于社会上物价上涨过快,使各项成本也相应地增加,尽管有抚育补助,大多数与职工的投入相互抵消了。如果不能提高林业职工的家庭收入,将降低林业职工参与森林抚育工作的积极性,最终影响到该地区的森林质量。

四、问题与建议

森林抚育政策在林区中实施起来并不容易,首先要考虑各林区的实际情况,针对不同的林区类型要采取不同的抚育方式,也要求林业职工达到参与抚育任务的条件。根据前文分析,森林抚育试点政策在执行过程中,仍存在需要加强和改进的问题,需要上级部门加以重视和改进。

(一) 问题

1. 抚育补贴标准偏低

根据中央财政规定,森林抚育试点补贴标准为平均每公顷1500元^[4]。森林抚育经营周期长,投入成本高,资金短缺。笔者根据本次调查结果进行计算后,得到2010年劳动力成本比2009年前提高了近50%,2009年人均每日计件工资为60元,2010年达到90~110元。所以,包括抚育林地各项工作中的雇工费、材料费等在内,平均每公顷费用核算近1900元。因此,目前的补贴标准严重不足,单靠企业自筹资金很难做到持续经营。

2. 专业技术力量薄弱

基层的林业部门中技术人员较少,平时的营林工作任务繁重,所以森林抚育任务实施起来存在一定的困难,最终导致抚育的质量难以保证。

3. 抚育试点政策宣传力度不够

森林抚育政策的宣传方式很多,但是职工的接受能力和关注重点不同,使很多职工对抚育政策不能充分的了解,所以对抚育政策的实施和执行存在偏差。同时,林业相关部门对抚育试点工作的重要性、相应的技术要求等的宣传力度不够^[5],也会对

抚育试点产生不利影响。

4. 抚育任务下达时间紧、任务完成有困难

吉林省长白山地区每年1—3月由于雪大,不能开展中幼林抚育施工工作,所以建议每年七八月下达抚育任务,给2个月时间设计,10—12月组织生产施工,第二年4月开展清理工作,5月造林。

(二) 建议

1. 提高森林抚育补贴标准

调查结果显示,70.30%的职工认为提高补贴标准是当前应着重解决的问题,23.76%的职工认为扩大抚育规模也是应解决的问题,还有职工认为应让更多的职工参与。总之,职工参与森林抚育的实质就是为了增加家庭收入。林业职工认为,工作量越多,收入就越多,上级单位应该给予职工相应的劳动报酬。在森林抚育工作中,抚育间伐工作任务重,技术要求高,尤其透光抚育作业成本高,出材售价低,现平均每公顷抚育费用超过1900元,而国家补贴却只有1500元/hm²,致使幼龄林抚育工作进展相对缓慢,建议政府有关部门增加对幼龄林抚育的资金补助。

2. 加强营林人员技术培训

加强技术培训,主要是针对当前各林场技术人员短缺和实践经验不足的情况。因此,实施单位要加强技术培训,聘请专家对营林人员进行专业培训。同时,上级部门也要加大对基层人员的培训力度,努力提高营林人员的业务素质。

3. 确保领导重视,强化宣传教育

森林抚育作为林业生产的重要组成部分,是促进林木生长、提高森林质量的重要措施。因此,国有林业企业单位领导要高度重视这项工程,要把森林抚育补贴试点工程与提高森林质量、提高职工收入联系起来,总结在该项工程中所获的经验^[8]。要广泛宣传森林抚育试点工作的相关政策,增强营林人员对森林抚育重要性和必要性的认识^[9]。

4. 选择适合职工参加森林抚育的组织方式

调查结果显示,白河与三岔子林业局认为家庭承包是最好的组织方式,所占的比重较高,分别为64%、60%,其次是任务下达后职工自己组织承包所占比例分别为20%、28%,同时也有职工支持单位组织。松江河林业局职工认为单位组织是最好的组织方式,所占比例达到了92.59%,而且没有职工选择自组织承包这一项。而在汪清林业局3种组织方式都占有相应比例,相差都不是很明显(见图3)。实际上这与各地区的实际情况有关,不同地区职工参与上级单位提出的森林抚育组织方式不同,同时

不同的组织方式也能给林业职工带来不同的效益。各地区可鼓励开展适合本地职工的组织方式。

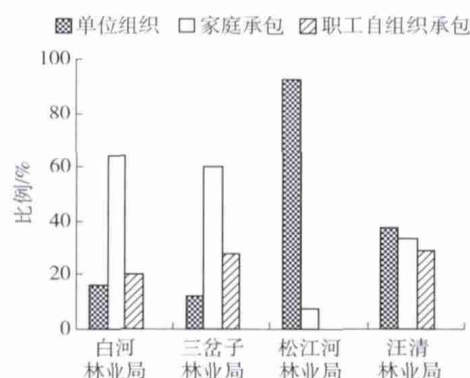


图3 不同林业局职工参加森林抚育最好的组织方式

5. 加强成效监测工作

依托科技支撑,根据不同森林类型、抚育措施、区域分布,以及试点示范情况,确定抚育成效监测点。充分利用现有的森林资源调查和生态效益综合监测体系,对森林生长、森林结构、森林健康、森林碳汇等收集科学、完整的时效数据,并对抚育成本、社会经济效益进行评估和分析。在试点监测中,健全相关指标体系,确定专人负责,抓好抚育档案管理。选设监测点应具有代表性,做好成效对比,建立健全抚育成效监测机制,为抚育试点工作的开展提供科学依据。

参考文献:

- [1] 曾庆君,宋日清,杨柏林,等. 森林抚育中有关问题的探讨[J]. 林业科技,2006,31(4):18-19.
- [2] 武艳丽. 对太行林局森林抚育补贴试点工作的思考[J]. 山西林业科技,2011,40(3):55-56.
- [3] 陈雯. 关于林业企业森林抚育补贴试点资金管理的几点建议[J]. 绿色财会,2011(7):8-9.
- [4] 曹春根,朱相雄,卢伟强. 遂昌县森林抚育补贴试点模式研究[J]. 现代农业科技,2011(16):221-223.
- [5] 张海军. 浅析吉林林业产业的劣势及发展建议[J]. 吉林林业,2011(12):175.
- [6] 王宪成,王玉山,金德友,等. 吉林省国有林区治危兴林对策与发展战略研究[M]. 长春:吉林科学技术出版社,1992:1-3.
- [7] 帕尔哈提·吾吐克. 新疆森林抚育试点存在的问题及对策[J]. 防护林科技,2012(1):114-116.
- [8] 高昆瑞. 陆良县国家森林抚育补贴试点项目实施情况分析[J]. 防护林科技,2013(5):53-56.
- [9] 徐高福,余后国,孙益群,等. 新时期森林抚育经营技术与措施[J]. 林业调查规划,2010,35(5):131-134,139.

(责任编辑 孔 艳)