

# 探索蛟河市森林督察工作存在的问题与对策

王文涛<sup>1</sup> 王向新<sup>2</sup>

1. 吉林省蛟河市林业局; 2. 吉林省蛟河市国有林总场

**摘要:** 森林督查是指采用遥感等技术手段, 对发现改变林地用途和采伐林木的图斑, 通过档案资料、现地验证核实等方式, 对破坏森林资源问题, 及时予以查处整改, 逐块上图入库的工作。蛟河市明确森林督查任务要求, 全面提升森林督查工作能力。面对森林督查工作时间紧、任务重、技术性强、质量要求高, 能够按照“上下联动、分工协作、各司其职、共同负责”的原则, 加强领导, 针对存在的问题及时科学研究制定切实可行的指导对策, 通过形式有效的加强监督, 确保按时按质按量完成工作任务。

**关键词:** 森林督查; 问题对策

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.10.179

蛟河市森林督查以林地“一张图”为基础, 采用遥感等技术手段, 对发现的改变林地用途和采伐林木等林地变化图斑, 通过核对档案资料、现地验证核实等方法, 发现违法破坏森林资源问题, 全面掌握非法使用林地、擅自改变林地用途、乱砍滥伐林木等非法使用林地的基本情况。督查中发现的涉林案件, 及时移交林业稽查大队和森林公安查处。

## 一、开展森林督查的目的与意义

森林督查是对新时代森林资源监管工作做出的全新部署和要求, 是强化“绿水青山就是金山银山”意识和坚定走生态优先、绿色发展道路的必然要求和重要抓手。开展森林督查是落实“实行最严格的生态环境保护制度”和“坚决制止和惩处破坏生态环境行为”要求的重大举措, 也是全面实施森林资源监督管理科学化、制度化、规范化、法制化的长远大计。

## 二、森林督查开展情况

(一) 基本情况。蛟河市林业局现有国家级公益林面积为33.1343万亩; 省级公益林15.2496万亩; 天保工程区外, 天然商品林管护补助面积225.3122万亩; 其他国有林地管护面积53.2859万亩。总计管护面积: 326.982万亩。蛟河市林业局现有场圃管护单位19个, 设置127个管护组, 124个管护房, 其中: 自建房49个, 租房72个, 购置房3个, 现有管理管护人员946人, 其中管护员857人(其中生态护林员6人), 管理人员89人。蛟河市林业局2021年第一期森林督查变化图斑共计20个, 现地核实22细小班, 核查面积为8.3756公顷。分类仍沿用往年的分类方式, 按变化原因将判读图斑分为正常变化图斑、非正常变化图斑、伪变化图斑三大类。

(二) 自查结果。蛟河市林业局2021年第一期森林督查正常变化12个, 核查面积5.8231公顷。其中林木采伐2个图斑, 核查面积1.2077公顷; 永久占地3个, 核查

面积0.4893公顷; 非林地5个, 核实面积1.6842公顷; 灾害因素2个, 核查面积2.4419公顷。非正常变化图斑3个, 核查面积0.1737公顷。其中改变林地用途3个, 核查面积0.1737公顷, 伪变化7个, 核查面积2.3788公顷。

(三) 森林督查开展情况。为有效遏制破坏森林资源行为, 严厉打击涉林违法犯罪活动, 蛟河市为顺利完成域内森林督查疑似问题图斑核实和问题图斑整改销号工作, 采取了以下工作措施。

一是以管护活动为载体, 提升森林管护质量。近三年, 按照蛟河市林业局党组要求陆续开展了“公益林管护质量年”、“森林资源管护质量提升年”、“森林资源管护质量标准年”活动, 制定具体实施方案, 并坚决贯彻执行。资源管护工作取得了长足的进步, 管护质量得到了进一步提升。

二是开展精准核查。开展自查时, 要求林业局执法人员、技术人员、核查机构人员、乡镇相关人员、业主五方到场, 并对核查情况现场签字确认; 森林督查外业核实人员用无人机遥感技术, 对森林督查疑似图斑进行实地航拍及后期处理, 提高外业核实的精准性。

三是加强考核监督。蛟河市林业局相继出台森林资源管护质量检查考核办法、细则等各项规章制度, 明确局场两级检查考核责任, 对森林资源管护工作以图表样式进行网格化管理, 坚持问题导向, 督导各部门按照管护网格化要求落实责任。并对各单位建立健全考核、奖惩机制。将随机抽检、季度轮检、集中联检有机结合, 全力推进管护工作开展。

四是为加强培训和管护报告管理, 举办资源管护培训班, 聘请专家授课, 成功举办三次公益林管理学习交流培训班, 对公益林管护各岗位人员代表进行了交流培训; 统一印发报告单, 要求现地、巡山记录、报告单、

报告登记表一脉相承，报告部门和受理部门互相配合，互相制约，力保查处。

五是增加技术管理手段，启动林业“天网”工程。自筹资金在部分林场重要路口安装网络高清摄像头52处；加强“智慧林业”建设，积极借鉴管护成功范例，全面安装加载林相图的奥维互动地图，辅助管护工作开展；按照省局要求护林员安装注册巡护监管系统，目前各管护单位为831名护林员安装注册该系统。

六是经常开展森林督查季度会议通报制度，促进森林督查整改进度。通报会议上主要还深入分析当前森林督查形势，对与会单位进行集体提醒和约谈，并对下阶段森林督查工作进行安排部署。要求切实提升思想认识。各相关部门和乡镇（街道）要认真履行监管职责，以严管保障林业用地、维护林业秩序、增强依法履职意识；要求切实整改交办问题。以紧抓进度促查处、紧抓质量促整改、紧抓后进促先进、紧抓典型促警醒为手段，确保交办问题严格按“三个到位”要求完成整改；要求切实贯彻防范措施。从源头管控，落实事前事中事后监管制度，事前加大宣传、靠前服务、高效办理；要求事中加强各单位部门联动、精准监管、强力打击；事后抓典型、抓案例，以案说法；要求切实落实各方责任。乡镇要落实好属地管理责任；企业和项目主体要落实整改主体责任；要求林业部门要牵头抓总，积极为项目业主提供优质服务；要求森林公安要加大法制宣传，主动出击，查处一批典型案例，形成震慑。

### 三、森林督查工作存在的主要问题

为了保护森林资源，蛟河市虽然实行了森林督查制度。然而，这个制度仍然存在一些问题。

（一）监管工作缺失、森林资源面积大，督查力量相对还有些薄弱，从而导致森林砍伐等违法行为难以及时发现和处罚，给森林保护带来了一定的风险和挑战。

（二）还没有建立完善的督查机制。森林督查工作的执法力度不够，加强监管和巡查工作还有不足，存在没有及时发现和制止非法砍伐森林等违法行为。

（三）工作基础仍然薄弱，执法力量不足。森林督查工作涉及实地核实、数据库填报、自查报告编制、案件查办、问题整改等内容，工作任务繁重。蛟河市各基层林政执法人员较少、专业知识欠缺，导致部分工作完成质量不高、时间节点滞后等问题时常发生。另外蛟河市林政执法人员缺乏统一的执法标识服、执法设备，案件查处力度不足、执法威慑力不足，导致林政执法和案件查处受到影响。

（四）数据库在操作填报层面存在困难。一是新的数据库更新维护频繁，影响基层填报人员开展正常的数据库填报；二是新数据库数据编辑维护及查看的端口设置较为复杂，而目前新系统操作培训及操作手册不够系统、细致，导致数据填报进度滞后；三是查处整改问题图斑的销项逻辑较为复杂，且没有公开说明，部分逻辑在实际操作层面仍存在问题，一定程度上影响了系统内查处整改到位率的统计。

（五）林业管理部门责任意识不强。一是个别建设项目已经办理了使用审批手续的林地依然在年度林地变更结果中表现为，林地没有把林地年度变化及时更新到变更成果中，导致影像判读为疑似变化图斑。二是虽然林地变更和林地保护利用规划修编已经完成，但因多方面原因，部分地块仍然存在多种属性，即在林地变更后的属性数据库中，它是林地，在蛟河市二类补充调查属性数据库中，它却属于其他地类。造成违法项目地类判定出现困难，处罚依据不充分，林业执法难以落实，给林地管理带来了困难。三是林业管理部门人手不足，监督技术落后，监管力度不够，未按照网格化管理，管护人员未划定责任区，或管护落实不到位，未能及时阻止少批多占、未批先占等非法使用林地等情况的发生。

### 四、森林资源督查工作的对策

（一）要切实提高政治站位，进一步增强森林督查工作责任感紧迫感。森林督查是林长制考核的重要内容，地要切实增强森林督查工作的责任感和紧迫感，紧紧围绕林长制考核“走在前列”的目标，抓实抓细抓好森林督查各项工作。

（二）要坚持问题导向，着力解决森林督查反映出来的突出短板。要针对森林督查成果质量不高、镇村森林资源保护职责落实不到位等问题，要深入研究，以问题为导向、以制度为保障、以科技为支撑、以创新为手段，认真解决，补齐短板，不断适应森林资源管理和森林督查的新要求，不断提升森林资源治理体系和治理能力现代化。

（三）采取有效措施坚决遏制违法破坏森林资源行为。要以夯实基础为根本，不断规范森林资源管理工作，针对林木采伐限额用不完、违法采伐多发的问题深入开展调研指导，积极探索创新采伐管理机制，破解林木采伐管理难题。借助基层巡护力量，针对巡护中发现的异常情况，设置及时上报机制，采取相应措施予以有效处理。同时可借助基层巡护力量，切实了解督查与资源保护、开发利用等之间的矛盾，为工作调整、改进提供数据支持。

(四) 以为民服务为初心, 积极推行林木采伐告知承诺审批, 认真贯彻落实《深化林木采伐“放管服”改革便民举措》, 加强林木采伐政策宣传指导, 强化便民服务举措, 提高采伐审批效能, 为林农提供更加便捷高效的服务。要以林长制为抓手, 落实镇村两级森林资源保护管理责任, 充分利用林长制一级抓一级、层层抓落实的体系, 打通森林资源保护“最后一公里”。

(五) 以常态化监测为手段, 健全森林督查案件查处整改机制, 对涉及违法破坏森林资源问题要严厉打击, 持续保持打击毁林的高压态势。要以立行立改为突破, 同步推进森林督查案件查处整改, 加强与公安、检察、纪委监委等部门的沟通协调, 形成打击破坏森林资源问题的工作合力。过程中, 应重视护林员岗位工作的监督, 方便借助一线工作者所获信息, 辅助开展常态化监测、监督工作, 确保森林资源保护有序、有效进行。重视护林人才选拔, 严格落实报审、考察及公示工作, 保证选聘质量, 并将最终选聘信息归档留存, 方便对日后工作予以优化。坚持公平公正、适用原则, 在贯彻落实国家相关政策的同时, 还应考虑地区贫困问题, 充分结合护林员工作要求, 加强对选拔工作的控制, 明确选聘条件、人数以及待遇标准, 接受人民的监督。明确护林员职责, 建立护林责任机制, 加强各级森林保护工作的责任建设, 充分发挥农村村委会、村集体作用, 加强对护林员的管理, 明确其各项护林职责。如明确护林员具有巡护森林, 并制止破坏森林行为的责任。建立监督管理体系, 制定监督管理制度、管理流程, 建立三级管理制度, 加强县、乡、村三级联动管理对护林员工作予以监管、强化。将其纳入督查范围, 定期或不定期进行走访调查, 进一步明确护林人员的工作情况, 提高监管实效。

(六) 以实事求是为原则, 切实提高森林督查成果质量, 林业主管部门要对填报数据资料的规范性和佐证材料的真实性负责, 上级部门要加强林业主管部门的技术指导和督查督办, 严格审核把关, 确保填报数据资料的真实性和规范性。

(七) 切实提升森林督查质量。要切实提高执法水平, 加强执法监督, 严格把好质量关, 不断举一反三, 完善管理制度, 保护好森林资源。要加强执法队伍建设, 增加蛟河市林业局稽查大队人员编制数量, 尽快落实蛟河市林政执法人员缺乏统一的执法标识服、执法设备。加大种执法乱象, 严厉打击涉林违法行为。对破坏森林资源的行为, 不能手软, 不能下不为例。涉林违法行为要确保做到案件查处、林地回收、追责问责“三个

到位”。

(八) 推深做实林长制工作。中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于全面推行林长制的意见》中指出: 森林、草原等自然生态系统, 对生态安全、生态文明建设至关重要, 是基础, 更是战略规划的目标。为切实保障生态系统建设与可持续发展, 还需压实地方森林等资源保护责任, 有效实行“林长制”。“林长制”是以“分级负责”为基础, 从“林”“长”“制”三个角度出发, 明确地方党委、政府部门各级人员责任, 以“区、地、县、乡、村”五级划分责任人, 即各级“林长”, 实行分区治理, 保护地方林草资源。“林长制”的关键在于依据地方林草等的资源禀赋, 合理制定资源保护政策, 同时明确各级管理人员的职责, 以具体的制度为依据, 敦促责任人履职, 为实现林业高质量发展、开启生态文明建设新征程提供坚强保障。基于此, 我市在开展森林督查工作时, 还要从地区实际出发, 明晰森林资源禀赋, 明确“林长”需求, 进一步健全完善林长制体系, 压实林长主体责任, 依法履行监督职责, 落实网格化管理制度, 加强森林资源管护, 加大巡山护林力度, 早发现、早制止、早处理, 严防重大案件的发生, 使林长制从全面建立到全面见效转变。

## 五、结语

蛟河市牢固树立“绿水青山就是金山银山”的生态理念、“实行最严格的生态环境保护制度”“坚决制止和惩处破坏生态环境行为的生态文明建设思想”, 进一步提高森林资源保护意识, 以高度的事业心、责任感和使命担当, 切实做好森林督查反馈问题的整改落实, 全面完成整改任务。蛟河市还就如何加强保护森林资源, 进一步有效推动生态文明建设和林业的科学健康可持续发展工作进行了探讨与实践。

## 参考文献

[1] 刘敏, 万猛. 关于联合开展森林督察与森林经营管理“一张图”工作新方法探讨——以河南省为例[J]. 河南林业科技, 2020, 40(4): 27-30.

[2] 杨朝霞, 王赛, 林禹秋. 我国生态文明法制建设的回顾和展望: 从“十三五”到“十四五”[J]. 环境保护, 2021, 49(8): 56-60.

作者简介: 王文涛(1971-)男. 吉林省蛟河市人. 吉林省蛟河市林业局总工程师. 高级工程师。

王向新(1967-)男. 吉林省蛟河市国有林总场办公室主任. 工程师。