



用好森林生态效益补助资金 有效保护森林资源

◎ 张旭 崔志宇 卢炳文

平泉县是河北省重点林区县，地处冀辽蒙三省区交界处，素有“燕赵门楣，京津辐辅”之称，是内蒙古风沙南侵的必经之路，境内五大河系是辽河和滦河的发源地，全县林业肩负着“为京津保水源阻沙源，为农民增资源拓财源，为辽河流域涵养水源”的重任。多年来，平泉县在森林资源管护方面做了大量的工作，但集体林和个体林管护工作难以落到实处，仍然存在着“集体难管理，个人管不住，都管又不管”的现象。主要原因是资金短缺、缺乏有效的管理手段。2001年平泉县105.98万亩公益林被列入国家重点防护林，纳入国家森林生态效益补助资金试点范围，中央财政每年投入生态效益补助资金529.9万元，其中重点防护林管护资金370.93万元。为管好、用好补助资金，平泉县在实践中摸索了一套行之有效的办法。

（一）加强领导，协调联动

实施森林生态效益补助资金试点，既是改善生态环境的重要措施，也是一项复杂的社会性工作，政策性强、涉及面广、操作难度大。为此，县委、县政府高度重视，把森林资源管护工作纳入政府行为，层层签订森林资源管护目标责任书，在人力、物力、财力方面全力支持森林分类区划界定和资源管护工作。县财政和林业局在经费极其紧张的情况下，多渠道筹措资金数百万元，投入森林分类区划界定和护林体系建设。全县抽调200名林业技术骨干，深入各林场、乡镇村组和山头地块，并组织乡村干部和林权所有者实地参与，摸清资源底数，为科学界定商品林和公益林，划分护林员管护范围，提供了翔实的外业资料。

都由7职减为3职。虎头崖镇73个村平均每村减掉2名干部，一年减支73万元，加上镇上补助的26.7万元，税改减收的114万元基本得以消化。

2. 加大财政转移支付力度。除了缩减人员，压缩村级支出外，上级财政部门要加大对村级的转移支付力度，帮助村级度过难关。安徽陆安地区舒城县为了解决村级资金困难，对乡镇“两税”附加不足3万元的村由县财政直接补助到位。江苏省为了解决村级资金困难，规定农业税的10%返还村级用于维持运转。山东省从农业税正税中拿出1个百分点，转化为附加，将农业附加由20%提高到40%，作为村级收入。江苏省盐城市

的转移支付更多，农业税附加和农业特产税附加全部用于村级开支后，仍有缺口的，从乡镇农业税、农业特产税中划出10%的收入，用于困难村的补助；从中央和省两级转移支付中划出15%的资金，用于补助村级开支；对一些困难村，由乡镇负担村定干部基本报酬，承担部分“五保户”抚养任务。加大财政转移支付力度，虽然不是长久之策，但却是解决近期基层困难所必须，否则，村级可能因经费困难而引发变相增加农民负担的行为。

3. 发展地方经济，增加村级收入。农村税费改革后，要增加村级收入，解决村级经费不足问题，必须大

力发展村级经济。对此，各地应立足自身资源优势，通过深化改革、强化管理来增加村级集体收入。既可搞好服务，引导农民发展特色经济，增加农业收入，又可采取措施，盘活现有存量资产。比如，对未发包或承包到期的“三荒”、水面、滩涂等资源一律实行公开招标、竞价发标或拍卖经营权。仅此一项，江苏射阳县增加村级收入200多万元。集体经济发展了，村级资产盘活了，不但富裕了农民，干部的工作也好做了，同时也为解决村级债务奠定了基础，这是解决村级财力不足的根本所在。

（作者单位：山东省威海市财政局）

(二)因地制宜，建立健全护林网络

如何把森林生态效益补助资金用在“刀刃上”，既能把资源管住管好，又能保护好林农的切身利益，这是所有森林生态效益补助改革试点单位共同面临的一道课题。平泉县在准确界定105.98万亩公益林、规范和稳定山林权属的基础上，把工作的着力点放在建立健全护林网络上。

一是组建专职护林队伍，建立县、乡、村三级护林网络，实行规范化管理。全县由国有林场牵头，成立了由林业系统执法人员、林场职工、林业站工作人员和群众护林员共同组成的578人的护林队伍。县级以林业局和林业公安局为主体成立护林总队，乡镇级以林区为单位，以各国有林场为主体，在黄土梁子等7个林区分别组建护林大队，村级以林场作业区为主体组建护林队。县政府对全体护林人员统一发放护林员证及专用标志，实行持证上岗。

二是明确护林员职责。每名护林员负责本辖区内森林巡护、管理野外用火；制止在规定的禁牧区内放牧和开垦、采石、采沙、采土等各种破坏森林资源行为；抓好森林病虫害预测、预报和防治；行使对非法野外用火的处罚权。所有罚款全部上缴县财政，赔损款直接交林权单位。

三是护林员实行双重领导，即总队领导大队，大队领导护林员，同时护林队伍组织及人员服从同级乡(镇)政府和村委会的领导，做到密切配合，协调联动，互相监督，彼此制约。护林总队对护林大队、护林大队对护林员不定期进行检查和考评，严格奖惩，充分调动全体护林员的积极性，增强责任感。

四是本着政策引导和林农自愿相结合的原则，层层签订管护协议。县政府与林权所有者或经营者签订经营协议书，县林业局与国有林场、集体、个人等林木所有者签订管护协议书，林木所有者与护林员签订资源管护协议书，将资源管护任务层层分解，划定责任区，一级抓一级，一级对一级负责，真正做到了护林不分

权属，防火不分界线，国营民营统抓统管。从而大大提高了森林生态效益补助资金使用效率，使全县森林资源管护工作取得了较好成效。

(三)用好“酵母”，多元投入

中央财政对森林生态效益的补助资金，主要是对制约重点防护林和特种用途林保护和管理的關鍵性因素进行一定补助，是提高森林生态效益的催化剂，在改善生态环境中发挥“酵母”作用。

平泉县从加强和规范补助资金管理，提高资金使用效益入手，严格按照财政部、国家林业局《森林生态效益补助资金管理办法》和《河北省森林生态效益补助资金管理办法(暂行)》的有关规定，将105.98万亩重点防护林管护费用全部纳入县财政预算管理，结合各林区资源现状和管护工作实际，把森林生态效益管护资金按每亩1元的补助标准兑现给林权所有者，共105.98万元，其余264.95万元纳入全县护林体系建设统筹安排，作为专项护林经费集中使用。县林业局设立了森林生态效益补助资金专户，做到专户储存，专项管理，专款专用，封闭运行。全县森林生态效益补助资金发放实行报账制，严格按各小班核定的管护面积和补助标准，经县林业局验收合格，县财政局审核后拨付资金，硬化审计监督，确保专项资金发挥应有的效益。为充分挖掘财政补助资金的“酵母”潜力，平泉县采取多元投入的办法，借助国家森林生态效益补助资金，依托防沙治沙、封山育林、小流域综合治理等工程项目管护费，加快护林队伍建设，做到资金打捆使用，解决了森林资源管护的资金投入问题。

(四)健全机制，监管到位

一是建立森林资源动态监测系统。一方面，对工程造林和营林生产全程监测，实行小班地籍管理，并建立工程造林的微机档案。另一方面，根据树种、海拔、坡向等生物、自然因素设置森林资源监测固定标准地，对主要树种的数据资料进行综合分析，及时掌握全县森林资源蓄积消长情况。目前，全县已建立了森林资

源数据库、图形库，制作了森林资源分布沙盘及林相图，达到了小班调查卡、现场界定书、资源数据库、林权登记表、外业勘察图、分类经营图“六统一”，确保了地类准确，面积精确，权属明确，实现了森林资源动态更新，为制定全县林业建设发展规划提供了科学依据。

二是建立科学的营林生产管理体系。从源头抓起，推行“营林林政一体化管理，两套目标体系双把关，一处施工作业共同验收”的营林管理体制，从设计审批到检查验收严格把关，做到伐前设计、伐中指导、伐后验收“三位一体”，强化森林资源采伐量、木材销售量、木材加工量“三总量”控制，不断完善林木采伐管理，逐年消减采伐指标，严格审批程序，防止乱砍滥伐现象发生。与此同时，强化木材运输管理，实行木材准销证和准购证制度。全县由林业公安、林政、各林区派出所牵头，定期开展专项治理和集中打击，清理整顿木材加工厂点，严厉打击野外用火、滥砍盗伐、私收乱购、乱占林地和无证运输等不法行为，形成从严打击的强大声势，维护了林区秩序稳定。

三是建立森林病虫害防治系统。由县林业局森防站牵头，7个国有林场共同组织实施，多渠道筹措防虫经费，组建专业队对病虫害实行工程治理，控制森林病虫害的发生和蔓延。

平泉县通过实施森林生态效益补助资金试点改革，组建县、乡、村三级护林网络，使全县资源保护工作步入了科学化、正规化、网络化、法制化的轨道，全县259万亩有林地得到有效保护，生态建设和资源保护工作实现了良性循环。全县在持续干旱，森林火险等级高，防火形势异常严峻的情况下，责任明确，管护到位，在关键时期对重点地段死看死守，确保了大旱之年无火情。同时，通过开展护绿专项治理，使不法毁林行为得到有效遏制，保护了全县生态建设成果，维护了林区秩序稳定。

(作者单位：河北省平泉县财政局)