

# 森林资源监督与森林资源管理关系的思考

曹蜀

(国家林业局驻成都森林资源监督专员办事处, 四川 成都 610081)

**摘要:**阐述了森林资源监督和森林资源管理的内涵, 分析了监督和管理的关系, 提出了正确处理两者关系的对策建议。

**关键词:**森林资源监督; 森林资源管理; 关系

**中图分类号:**F326.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6622(2007)06-0038-04

## Reflections upon the Relationship between Forest Resources Supervision and Forest Resources Management

CAO Shu

(Forest Resources Supervisor's Office in Chengdu, SFA, Chengdu 610081, Sichuan Province, China)

**Abstract:** Analyses is made concerning the relationship between forest resources supervision and forest resources management based on the elaboration of their connotations. Proposals are accordingly provided on how to appropriately balance their relationship.

**Key words:** forest resources supervision, forest resources management, relationship

当前,我国林业建设正步入全面推进现代林业建设的轨道,推进现代林业建设是今后一个时期林业工作的旗帜、方向和主题,森林资源监督和森林资源管理工作必须紧紧围绕这个主题开展工作。建设现代林业一是要构建完善的林业生态体系,二是要构建发达的林业产业体系,三是要构建繁荣的生态文化体系,生态体系和产业体系建设与森林资源数量增多、质量提高是分不开的,而这正是森林资源监督和森林资源管理的任务。监督和管理是不可截然分开的,都是为着一个共同的目的,就是促进林业健康持续快速的发展,促进当地森林资源数量的增加和质量的提高,只有监督和管理形成了合力,才能创造和谐、达到共同的目的,因此,要正确处理森林资源监督和森林资源管理的关系。

### 1 森林资源管理和森林资源监督的内涵

#### 1.1 森林资源管理的内涵

森林资源管理是一种行政管理,指各级林业部门依据《森林法》的规定,为达到切实保护、合理利用、及时更新、科学培育、永续经营森林资源,提高森林的数量和质量,充分发挥森林多种效益的目标而采取的行政、经济、法律和工程技术的综合性措施;森林资源管理是为了建立和培育完善的森林生态系统,实现森林资源的可持续发展,对森林的培育、经营、保护和管理采取相应的措施和手段,进行有效的组织、计划、协调、调控和监督,确保森林资源总量增加、质量提高和三大效益协调发挥。其中所说的措施和手段,既包含各种技术措施、政策措施,也包含法律手段、行政手段、经济手段。森林资源管理是林

收稿日期:2007-08-30;修回日期:2007-10-30

作者简介:曹蜀(1964-),男,河南济源人,工程师,学士,长期从事森林资源管理和监督工作。

业行政管理的重要组成部分,在整个林业建设和发展事业中具有不可替代的地位和作用。从广义上讲包括对全部森林资源的管理,即对森林、林木、林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物的管理和监督。狭义上的森林资源管理是指我们通常所说森林资源管理的范畴,即根据国家林业局三定方案确定的国家林业局森林资源管理司的职能范围所涵盖的森林资源管理内容,具体包括:资源消长监测(调查与监测)、森林经营管理、资源利用管理(采伐运输与经营加工)、林地林权管理和资源监督等方面。

### 1.2 森林资源监督的内涵

森林资源监督是一种职能监督,它是国家林业局就其所主管的工作在自己职权范围内对其他部门涉及森林资源的事宜实施监督;是一种主管监督,它是国家林业局对地方各级人民政府相应的林业工作部门森林资源管理事项的监督。而本文所谈及的森林资源监督,是指国家林业局依照有关规定派驻的森林资源监督机构,对监督范围内的地方人民政府及其林业主管部门和其他有关部门、林业行政执法机构、森林资源经营利用单位等(统称为监督对象)执行森林资源管理的法律、法规、规章和政策情况实施监督的行为。森林资源监督坚持合法、规范、公正、公开的原则,监督机构依法行使监督职权,不受任何部门、单位和个人的非法干预。森林资源监督机构支持监督对象正常的森林经营管理活动,保护其合法权益;当然监督对象应当配合森林资源监督工作,自觉接受监督。森林资源监督属于管理范畴,是更高层次的管理,是一种特殊的管理活动,其根本目的是维护国家的整体利益,促进森林资源管理部门认真履行管理职责,增进林业企业守法意识,监督、检查、预防、纠正森林资源管理中存在的问题,促进管理水平的提高。森林资源监督是依法治林的一个重要组成部分;森林资源监督是市场经济条件下国家对林业生产经营活动进行调控和管理的有效手段之一;森林资源监督工作是林业企业树立可持续经营理念的可靠保证;森林资源监督是维护林业自然规律和执行国家林业政策的综合体。

森林资源管理体系是以森林资源林政管理为主体,以资源综合监测和资源监督检查为两翼的管理体系。从这个意义上说,森林资源监督是森林资源管理体系中的一个重要组成部分,是一种更高层次的管理。

## 2 森林资源监督与森林资源管理的关系

### 2.1 二者的工作方式相近

森林资源管理与监督,不仅是一项工作,也是一门学问。森林资源的管理监督工作,要做到“三不三要”:不单纯看计划,要看实施;不单纯听汇报,要看实干;不单纯看表面,要讲求实效,严格防止摆花架子、走过场、做表面文章。要实行跟踪管理、跟踪监督,让每项工作都能发挥实实在在的管理与监督作用。森林资源管理与监督工作的共同目的,就是保护好现有森林资源,保障森林资源消长平衡,促进森林资源的数量和质量的生长。要避免森林资源的损失,就必须实行超前管理、超前监督,这就是通常所讲的事前监督。这是做好工作必须遵循的基本原则之一,必须做到两个事前监督:一是参与,即要积极参与决策,保证有关决策在执行过程中不折不扣、不偏不离;二是制约,即在资源管理过程中,对可能要发生的漏洞与偏差要摸清,在参与管理过程中实行监督,发现问题,及时解决<sup>[1]</sup>。

### 2.2 二者对从业者的要求较高

森林资源管理与监督工作,不仅关系国家利益,也关系地方利益、企业利益,有时还涉及个人利益,所以在工作时一定要通盘考虑,兼顾三方面的利益,在以国家利益为主的前提下考虑其它利益,这样才能在原则性基础上灵活处理各种复杂问题。同时,作为森林资源监督必须积极主动,认真负责,敢抓敢管,监督工作者要提高业务技术水平,具备独立发现问题的能力;要提高法律法规和政策水平,具备独立处理问题的能力;要增强责任心和事业心,具备分析、判断、应付复杂局面的能力。当然,这些能力和胆识必须受到有关法律法规和政策的约束,必须服从领导和上级有关部门的指导,决不能恣意为<sup>[1]</sup>。

肖兴威. 加强森林资源管理 促进林业快速发展. 2004.

### 3 处理好森林资源监督与管理关系的实例

森林资源管理与监督与其它林业工作相比,政策性、技术性、专业性强。国家林业局驻成都森林资源监督专员办自2000年成立以来,摸索出了适合驻在地林情并在实践中行之有效的监督工作经验,可以概括为:一是建立了联席会议制度,并通过与省林业主管部门的首次联席会议,确定了定期召开联席会议制度、确定了专员办的地位和职责、确定了专员办与省林业主管部门的工作程序、确定了信息沟通方式、确定了案件分类查处办法、确定了专员办督办案件要求有关林业部门的配合方式等有关制度,这些制度的确立为实施有效监督奠定了很好的基础;二是严肃查办破坏森林资源案件,以重大破坏森林资源案件为突破口,通过暗访、查办,与省林业主管部门联合查案等方式和手段,严肃查处破坏森林资源案件,对犯罪分子绳之以法,对有关责任人依法提出处理意见,同时对案发不断的地区提出有关综合调控措施,极大地震慑了违法违纪人员,树立了专员办的威信,提升了专员办的形象;三是做好事前监督,通过对征占用林地和林木采伐的初审,按照有关规定为国家林业局把好行政许可第一道关,为上级主管部门核准、评估有关占地项目和特殊采伐事宜提供有关意见和建议,供上级主管部门在审定项目时参考,这不仅提前了解和掌握有关森林资源管理工作情况,便于实施森林资源监督,同时减少上级主管部门的行政成本;四是开展专题调查研究,针对不同时期驻在地的森林资源管理状况,对出现的新情况组织专题调查研究,一方面实事求是地了解并反映基层森林资源管理工作的具体情况,一方面向国家林业局及有关部门提出建议,及时为基层、为林农呼吁和呐喊,为上级决策时提供相关依据。

监督工作的实践表明,监督与管理都是为着一个共同的目的,就是促进林业健康持续快速的发展,促进当地森林资源数量的增加和质量的提高,促进合理和可持续地利用森林资源,促进当地生态治理大于破坏直至改善,就是促进人与自然和谐相处。如若处理不好二者的关系,在当地的森林资源保护和利用中就会形成不了合力,就会产生不必要的制

约和牵制,就会造成误会和猜疑,造成工作的被动局面,给林业事业带来损害,从而影响林业工作大局、影响全面推进现代林业建设。因此,应正确处理森林资源监督和森林资源管理的关系。

### 4 对策建议

#### 4.1 运用监督的四大功能来处理好监督与管理的关系

发展林业,保护森林资源,严格执行森林采伐限额,是我国社会主义建设的一项基本国策。对森林资源实行林政管理与监督,是党和政府为了保护森林资源所采取的一项法律性措施。如何监督,如何管理,从中央到地方各级政府都有明文规定,方针明确,政策配套,措施具体,政策性很强。工作中必须严格照办,严格执行,绝不能随心所欲。要运用好监督的参与、制约、预防、反馈四大功能,使监督蕴于管理而不越俎代庖;使监督体现服务而不包办;使监督坚持原则而不僵化守旧。因此要正确处理好森林资源监督与森林资源管理的五个关系。

1) 监督与管理的关系。森林资源管理是对林业生产活动中管理工作的谋划、组织、指挥、协调,而森林资源监督是更高层次的一种管理活动,是对资源管理过程的监测、评价、调控、制约,使管理行为符合林业政策确定的标准和规范以达到预期目标。监督不能替代日常管理活动,但要了解管理、熟悉管理、参与管理,对管理实行全方位、全过程的监督。

2) 监督与服务的关系。监督从本质上讲就是服务,就是为管理部门、为基层单位、为林农做好服务工作,但服务不能包办具体事务,要在依法监督的前提下,树立服务观念,把服务贯穿在监督工作实践中,为驻在地的现代林业建设、为驻在地的森林资源保护和利用、为驻在地的经济建设和发展、为林农的合法权益做好服务工作。

3) 监督与监督对象的关系。监督不是监督对象的对立面,两者只是工作分工不同,其根本利益和工作目的是一致的,工作中出现的一些问题和矛盾是正常的,不能任意夸大二者在工作方面的分歧,也不能无原则地一团和气,在有关法律和政策允许范

围内求大同、存小异,坚持原则性与灵活性的统一,在原则高于一切的前提下灵活处理有关监督工作事务。

4) 监督机构与驻在地的关系。监督机构是国家林业局派驻地方的工作机构,要服从国家林业局的领导,并按照国家林业局及其司局的要求做好各项工作,同时,监督工作也需要驻在地各级党委政府和有关部门的支持和配合。从监督机构而言,要积极向当地党委汇报有关工作,参与驻在地党委的有关活动,在监督活动中向当地政府、人大、政协及纪检监察部门通报情况,还要与林业等相关部门沟通联系以取得共识,共同做好监督工作。

5) 监督与监测的关系。森林资源管理体系是以森林资源林政管理为主体,以资源综合监测和资源监督检查为两翼的管理体系。监测部门和监督机构都是国家林业局派往地方的直属单位,二者工作的性质和侧重点不一样,监督机构一方面要主动与监测部门沟通交流,在上级有关部门的协调下求得监测部门对驻在地森林资源综合监测数据的共享,了解掌握第一手资料,结合监督工作实践对驻在地的资源管理和保护利用状况作出实事求是的评价。另一方面监督机构要把调查掌握的驻在地的资源管理情况提供给监测部门,使其全面了解驻在地的资源管理工作动态,为其抽查结果的评价提供参考,共同做好对驻在地的森林资源监督工作。

#### 4.2 提高监督工作实效来处理好监督与管理的关系

要正确处理好森林资源监督与森林资源管理的关系,森林资源监督还必须以身作则,执行政策,遵纪守法,这是做好工作的前提。还必须要有一个科学的、实事求是的态度。无论是判断问题、提出问题,还是解决问题,都必须掌握足够的依据和证据。要做到这一点,就要求森林资源监督从业人员在外树形象、内强素质上下功夫。一是要认真学习,作为监督从业人员要勤于学习、善于学习、乐于学习,自觉地把学习作为一种历史责任、一种政治追求、一种思想境界。要学习政治理论和有关法律法规,重点要学习中央《关于加快林业发展的决定》,用《决定》精神武装头脑、用《决定》精神统领并指导监督工作、

用《决定》精神激发与时俱进和奋发向上;要学习有关的法律法规和规范性文件,准确理解把握相关的规定才能依法实施监督,才能在法律的框架范围内正确处理和解决管理和监督工作方面的问题;要学习专业知识,学习全面推进现代林业建设的科学内涵,学习森林资源管理和监督方面的各项专业技术知识,了解并熟知监督工作方法、工作程序、工作要求、工作目标;要学习和了解驻在地社会经济的发展目标、发展要求,了解和把握驻在地的省情、林情,努力做到准确掌握驻在地森林资源现状和未来一个时期森林资源消长的态势、准确掌握驻在地森林资源的管理状况和管理的难点热点,情况掌握得越准确,监督工作就越能做到点子上,监督的作用就发挥得越大。二是要在监督工作中努力实现自我创新,在工作思路上,不唯书、不唯上,讲实话、办实事、务实效,克服主观主义、形式主义、官僚主义。在工作作风方面,要大力弘扬求真务实精神,防止和克服急于求成、急功近利的心态和做法,着力解决好关系林农和务林人合法权益和切身利益的突出问题,实现好、维护好、发展好林农和务林人的根本利益,时刻牢记“群众利益无小事”。三是在森林资源监督工作中,还要树立信心,无我忘私,为所当为。关键是要有责任心,每个监督从业人员要敢于负责,善于负责,对党和人民负责,对工作和事业负责,对历史和大局负责,有了责任心,才能形成坚忍不拔的意志品质,才能凝聚人心,才能做好森林资源监督工作。

#### 5 结语

实践证明,只要能够正确处理森林资源监督与森林资源管理的关系,并把握住这些特性,按其规律去做,就能够做好森林资源监督工作,就能够真正发挥管理与监督在发展林业、保护森林资源中的基础与保障作用,才能在全面推进现代林业建设的进程中发挥积极作用。

#### 参考文献:

- [1] 国家林业局森林资源监督办公室. 森林资源监督理论与实践[M]. 北京:中国林业出版社,2000.