

森林资源监督评价有关问题探讨

刘东生^{1,2}

(1 北京林业大学经济管理学院 北京 100083; 2 国家林业局驻云南省森林资源监督专员办事处 昆明 650021)

摘要: 论述了开展森林资源监督评价的指导思想和基本原则。在此基础上构建了评价指标体系, 该体系分为基础工作、业务工作、廉政建设 3 个子系统 21 项指标, 对各项指标确定了基础分评分内容、细项评价得分及扣分标准, 提出了评价实施步骤及评价指标的动态管理依据。

关键词: 森林资源监督; 评价; 指标体系; 程序

中图分类号: F326.20

文献标识码: A

文章编号: 1673-338X(2007)12-0044-04

On Forest Resource Monitoring and Evaluation

Liu Dongsheng^{1,2}

(1 College of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing 100083;

2 Commissioners' Office for Supervision of Forest Resources in Yunnan, SFA, Kunming 650021)

Abstract: This paper discusses the the guiding ideology of supervision and evaluation of forest resources and four basic principles. On the basis of this evaluation index system, the system is divided into basic work, work, clean government three sub-systems 21 indicators, and indicators corresponding to the established evaluation criteria and proposed evaluation procedures.

Key Words: forest resources monitoring; evaluation; index system; procedures

森林资源监督, 是我国森林资源管理的重要组成部分。对监督工作进行评价, 是考评监督成效、及时发现问题、引导监督工作的重要环节。在当前监督网络全面建成并日益得到社会重视的情况下, 建立森林资源监督评价体系显得愈发重要。

1 森林资源监督评价的指导思想与基本原则

1.1 指导思想

科学合理评价森林资源监督管理工作, 应当能反映对监督机构各项工作和自身建设的基本要求。其主要指导思想(或评价目标)是: 能反映监督效率和工作态度, 正确执行奖优罚劣、奖勤罚懒的原则; 能发现自身差距促进监督机构自我改进、自我提高; 能作为岗位培训的参考; 能作为人事考核的佐证, 有利于完善监督机构的人事管理; 可以知人善任, 发现人才; 有利于融洽上下关系, 强化领导权威。

1.2 基本原则

评价监督机构的工作绩效是一项研究和控制监督机构岗位行为的系统工程, 应遵循以下几方面原则:

(1) 全面性原则。要从全局的观点出发, 整体地、全面地、系统地分析评价监督机构的工作绩效。全面性不意味着面面俱到, 而是应抓住主要的、与各方面有密切联系的、能较为全面地反映问题的指标展开; 评价指标既要有所分类, 也要有所综合, 分类是为了

更好地综合, 综合是为了更好地反映各类型之间的关系; 评价既要以森林资源监督主体为主, 也要强调适当反映监督的客体情况, 将两者有机结合起来。

(2) 科学性原则。森林资源监督管理的评价内容设计应当务求科学、合理、客观、公正。要重点反映国家赋予监督机构的职责权限和工作任务; 要正确区分林政管理与资源监督的职责界限; 要注意定量与定性评价相结合。

(3) 可行性原则。评价的可行性主要表现在指标设计是否符合实际、评价重点是否突出及是否便于实施评估(数据应便于调研、采集, 评价分值应合理分布等)。尽可能做到细致周密与简便易行相统一, 既要防止综合评价指标过少造成的准确度不高, 甚至误差; 又要防止综合指标过多过于而不易操作, 失去其目的性、科学性和分析、比较、评价的功能。

(4) 导向性原则。评价指标从一定意义上来讲, 就是考核部门对被考核部门的工作要求, 所以制定的指标对被考核部门的工作具有很强的导向性。如果存在不合理指标, 被考核部门又没有反映意见的渠道, 那么被考核部门为了得到较高的考核评价结果, 很有可能会去附和这些不合理的指标所规定的要求, 亦即不合理的指标内容可能会成为被考核部门追求的目标, 这就使得工作走样、变质, 从而偏离预期的目标。

另外, 考核指标也是改进工作的一个标尺。通过

收稿日期: 2007-08-20

作者简介: 刘东生, 北京林业大学经济管理学院博士研究生, 国家林业局驻云南省森林资源监督专员办事处专员, 研究员。研究方向: 林业经济与管理。

评价指标及其结果, 管理机关可以发现监督系统存在的共性问题, 及时制定改进策略; 监督机构可以寻找自身发展的主要差距, 以利于改进。

2 森林资源监督评价指标体系

2.1 评价指标概述

森林资源监督评价的核心问题在于正确地选择评价指标体系和标准。从监督机构的性质和职能出发, 按照监督评价的指导思想和原则要求, 本文将森林资源监督评价指标体系分为 3 个子系统: 基础工作、业务工作和廉政建设。

(1) 基础工作是一个单位正常开展工作的基本保障。为分类方便, 本文把基础工作主要分为组织建设、制度建设、文档管理、信息管理、沟通协调 5 个方面。组织建设主要包括班子建设、队伍建设、机构建设等方面, 其中有必要和有可能评估的指标是队伍建设, 其中抽取学习与培训、工作人员得到的奖励或处分等作为评价指标; 制度建设是衡量一个单位各项工作是否纳入制度化、规范化轨道的重要标志, 考虑到可操作性, 评估主要考虑制度的制定和完善以及制度的执行情况; 文档管理主要考核其文件管理以及档案的建立与管理情况; 信息管理主要包括信息的发送、信息化建设等内容; 沟通协调指标主要考虑监督的主体与客体之间的关系以及处理关系的方式。监督的客体一方面是“物”(即森林资源), 另一方面是“人”, 由于森林资源的管理本质上是管理过程中人与人之间的关系, 因此主要考虑“人”的因素。“人”的行为又可以分解为森林资源管理行为和森林资源的经营利用行为, 故沟通协调指标主要是评价森林资源监督管理机构

与森林资源管理、经营和利用单位之间的交流、沟通和工作协调情况。基础工作共考虑 5 项指标。

(2) 业务工作是考评一个单位业绩的主要方面和核心指标。根据国家林业局对森林资源监督管理机构的职能和职责要求, 这里主要涉及以下方面监督情况作为考评指标: 采伐限额和木材生产计划; 林地征占用(林地管理应包括林地征占用和林权管理, 后者更多地与地方林权所有者的意愿和当地林业主管部门的工作力度有关, 故未考虑); 木材运输和经营加工; 湿地与野生动植物保护等 14 项指标(详见表 2)。

(3) 廉政建设是评价一个单位思想、党风建设的主要指标。主要衡量监督机构是否加强了政治理论和党风廉政学习, 强化思想、作风教育, 做到了廉洁奉公、依法行政。这一项包括两项指标。

在以上 3 大类 21 项指标中, 将根据其工作内容和考核要求分解出相应的细化指标, 进行综合评价。

2.2 评价指标体系

森林资源监督管理评价以基础分(100 分)为主体, 与加分制、减分制和一票否决制相结合。按照相应评分规则, 对获得的重要奖励项目给予加分, 未达标的项目则予减分, 对于有重大失误甚至是错误的行为或严重的不作为, 按照相应要求采取一票否决。将各项的得分加总求和, 得出总分。

(1) 基础工作的评价。评价分值占 20%(即基础分为 20 分), 具体详见表 1。

(2) 业务工作评价指标。监督业务评价是整个森林资源监督评价指标体系中的重点, 基础分占总分的 60%(即基础分为 60 分)具体评价见表 2。

表 1 森林资源监督基础工作评价指标

考核项目	基础分	评分内容	备注
1 队伍建设	4	(1) 学习政治理论、林业政策与法律法规, 学习计划规范, 学习记录完整, 按要求组织学习; (2) 按照计划组织或参加业务培训, 包括培训安排、名单与总结。 (不符合上述要求的 1 项扣 2 分)	1. 获省部级以上集体奖励再加 5 分; 个人奖励加 1 分/人次; 2. 得到集体处分取消该项得分; 个人处分减 1 分/人次。
2 制度建设	4	(1) 制定的各项制度规范、完善; (2) 各项制度得到切实执行, 无违规行为。 (不符合上述要求的 1 项扣 2 分)	
3 文档管理	4	(1) 公文、报表处理规范, 上报及时, 归档齐全; (2) 各类档案(财务、资产、业务等)完整, 归档齐全。 (不符合上述要求的 1 项扣 2 分)	
4 信息管理	4	(1) 信息(简报、局网信息等)编发完整、规范, 上报和发送及时, 以及局网采用的数量; (2) 信息化硬件建设良好, 对信息的采集、存储、应用、更新等起到支撑作用。 (不符合上述要求的 1 项扣 2 分)	
5 沟通协调	4	(1) 按照计划或按需要与地方林业主管部门及有关部门及时召开联席会议。联席会议讨论内容务实、富有成效。 (2) 监督机构与地方林业主管部门及有关单位就森林资源监督管理事项取得应有的成效。 (不符合上述要求的 1 项扣 2 分)	

表2 森林资源监督业务工作评价指标

考核项目	基础分	评分内容	备注
6 采伐限额和木材生产计划	5	(1) 参与采伐限额和木材生产计划的编制与调整,对发现的问题能给予纠正或报告; (2) 对采伐限额执行、采伐管理情况组织监督检查,并上报或反馈检查结果; (3) 按时和高质量地完成并上报国家林业局及相关主管部门所要求的有关报告、报表。 (不符合上述要求的1项扣1分,2项扣3分,3项不得分。)	第6-9项指标主要适用于东北、内蒙古重点国有林区各监督机构。其它地区监督单位有该项任务,按此标准考核;无此任务,按满分计。
7 “三总量”控制	5	(1) 做好日常监督检查工作,并有记录; (2) 每年组织自检,自检结果符合被检查单位的实际情况,内业、外业检查记录齐全,无遗漏; (3) 对检查中发现的问题提出整改建议和处理意见,并进行跟踪检查,如实上报检查结果,按时提交检查报告。 (不符合上述要求的1项扣1分,2项扣3分,3项不得分。)	
8 伐区设计和作业质量	5	(1) 制定检查方案,认真按方案组织对伐区设计和作业质量的检查; (2) 检查小班抽取符合方案要求,外业检查资料齐全; (3) 如实上报检查结果,按时提交检查报告; (4) 对检查中发现的问题提出整改建议和处理意见,并进行跟踪监督。 (不符合上述要求的1项扣1分,3项以上不得分。)	
9 木材运输和经营加工	5	(1) 全面掌握监督区内木材经营加工厂(点)的分布及经营情况; (2) 按季度掌握木材运输情况; (3) 掌握木材加工年审情况; (4) 对木材运输发证和木材检查站行政执法情况进行检查; (5) 对木材经营加工厂(点)进行全面清查和不定期抽查。 (不符合上述要求的1项扣1分,4项以上不得分。)	
10 林地征占用	6	(1) 对大中型建设项目征占用林地建立了管理档案,实施全程监督; (2) 切实执行林地征占用预审制度,现场勘验,预审结果准确; (3) 组织开展对林地监督检查。 (不符合上述要求的1项扣2分)	
11 林政案件督查督办	6	(1) 对发现的辖区内破坏森林资源案件进行调查,并且有处理结果; (2) 认真做好上级交办的林政案件的调查督办工作,督办工作有结果并按时上报; (3) 配合监督区开展林政执法检查; (4) 信访接待处理做到件件有着落。 (不符合上述要求的1项扣1分,2项扣3分,3项扣5分。)	
12 森林植被恢复费的收缴和使用	2	组织开展植被恢复费收缴使用的监督检查,对发现的问题及时纠正、通报或上报,并使问题得到有效的处理。	
13 湿地、野生动植物保护	4	(1) 对监督区湿地、野生动植物保护和自然保护区的情况清楚,有数据记录和图表等资料; (2) 按照监督区工作要求,组织开展监督检查,检查资料齐全,有检查报告。 (不符合上述要求的1项扣2分)	
14 调查研究	4	(1) 对监督区开展调查研究,形成调查报告,并及时上报; (2) 根据调查研究结果,向地方政府或上级主管部门提出政策性的意见和建议。 (不符合上述要求的1项扣2分)	
15 宣传工作	3	(1) 按照普法要求,认真准备材料,组织或参加各类林业普法活动; (2) 与媒体保持紧密联系,在电台、电视台、报刊杂志等媒体上开展宣传活动。 (不符合上述要求的1项扣1.5分)	
16 监督服务	4	(1) 能主动发现林业建设中存在的问题,报告有关部门并协调解决; (2) 对林业单位、建设单位及其他方面请求的有关事项能积极主动地帮助协调和解决。 (不符合上述要求的1项扣1分,2项扣4分)	
17 工作创新	2	(1) 在监督工作中创建了新的工作机制并取得实际效果; (2) 提出创新性的工作意见和建议,并被决策层采用或在林业工作中应用。 (不符合上述要求的1项扣1分)	
18 工作计划和总结	4	(1) 制定年度监督工作计划和工作要点,并严格按计划执行; (2) 合理安排全年工作,重点突出,工作有序; (3) 按要求及时上报工作计划和总结。 (不符合上述要求的1项扣1分,2项扣2分,3项不得分)	
19 监督报告与监督通报	5	(1) 及时和规范地向国家林业局上报《监督报告》、向监督区人民政府提交《监督通报》; (2) 《监督报告》和《监督通报》提出的意见建议被主管机关或地方政府采纳,或得到高度评价。 (不符合上述要求的1项扣1分,未完成并提交《监督报告》或《监督通报》的不得分)	

表 3 森林资源监督机构廉政建设评价指标

考核项目	基础分	评分内容	备注
20.廉洁奉公	12	(1) 强化思想、作风教育, 监督人员遵纪守法, 没有违法乱纪行为; (2) 工作中没有违反廉政建设有关规定的现象; (3) 坚持原则, 实事求是, 依法行政, 如实反映检查结果。 (不符合上述要求的 1 项扣 3 分, 2 项扣 8 分, 3 项不得分)	有人员因廉政问题受到处分的此项得 0 分
21.政务公开	8	(1) 向职工公布年度财务预算和决算, 并定期公布资金使用情况; (2) 向职工通报重大决策情况; (3) 公开干部的选拔任用、调入及招聘等情况。 (不符合上述要求的 1 项扣 2 分, 2 项扣 6 分, 3 项不得分)	

(3) 廉政建设评价指标。评价指标基础分值占总评价值的 20%(即基础分为 20 分)。主要考核两项指标, 详见表 3。

(4) 有关一票否决项。一票否决项涉及廉政建设、监督业务等方面, 除已在表中注明者外, 具体还包括以下几方面:

经查实, 在各种上报材料中弄虚作假、不据实上报的; 或在各种核查、调查工作中, 与被检查单位或个人沆瀣一气欺骗上级单位的, 考核结果为不合格。对监督区内发生的重特大林政案件知情不报并造成损失的, 考核结果为不合格。因某项工作失误, 该单位受到上级部门处分或通报的, 该项得零分。因某项工作失误被媒体曝光的, 该项得零分。

(5) 考核结果的计算。依据考核指标内容进行打分, 考核结果分为杰出、优秀、良好、合格、不合格 5 个等级, 具体见表 4。

表 4 考核结果等级

等级名称	等级说明	分值范围
杰出	出色完成各项工作并有加分项目	100 分以上
优秀	很好地完成了各项工作, 取得优秀成绩	85~100 分
良好	较好地完成了各项工作, 并取得一定成绩	70~84 分
合格	基本上完成了工作任务, 但绩效不明显	60~69 分
不合格	未完成工作任务, 或有一票否决事项发生	60 分以下

3 森林资源监督评价的实施

与通常的考评一样, 对森林资源监督管理的考评由人事部门组织实施。但有所不同的是, 当把监督评价纳入指标化和定量化轨道以后, 由于这是一个全新的尝试, 并且由于森林资源监督管理性质的特殊性, 不同考评期的工作职责和内容会有所变化, 因此, 还需要根据考评期情况的变化而对考评指标进行调整。

3.1 评价的实施步骤

在国家林业局考评领导小组统一领导下, 人事部门组织安排考评工作。首先组成考核小组到各监督机构进行现场考核, 除常规的听取汇报、征求意见等环节外, 更重要的是依照考核指标的内容, 通过查阅文件、记录、档案等资料以及通过座谈询问等方式, 对各指标的完成情况进行评估, 并作出基本评

价。如学习情况, 应检查学习记录, 对要求定期或不定期组织的各类学习就时间保证、学习内容、学习效果进行评估, 根据评估情况给出评价分值。各项指标得分的累加为该监督机构的总分, 以此作为对该机构年度工作进行综合评价的依据; 其次, 考核小组在打分的基础上, 结合其它综合因素, 完成考核报告, 提交人事部门; 最后, 按照考核程序, 由人事部门、考核领导小组确定对监督机构的综合考评结果, 同时进行反馈并公布。

在考核和评价期间, 还应考虑以下问题: 一是考核小组可以根据需要征求监督区林业主管部门或其他被监督对象的意见, 就监督、服务、依法行政、廉洁从政等事项作出评价, 作为打分和后期综合评价的参考依据; 二是定量考核的同时, 还应考虑其它可能存在的影响因素, 如考核期内对监督机构有关事项的检查、审计等结果, 以及指标以外的非定量因素, 均应作为评价参考; 三是要注意有无一票否决的情况发生。

3.2 评价结果的使用

年度考核, 既是对一个单位全年工作情况的评价, 也是对单位领导班子、主要负责人的重要评价依据。因此, 考评的结果, 应得到切实有效的运用。一是与对干部的评价相结合, 主要是在对监督机构领导班子、一把手的考评中, 在原有程序之外, 应充分采用对单位的考核结果, 进行综合评价; 二是与奖惩相结合, 使评价起到奖优罚劣的作用; 三是与干部调整、培养相结合。

3.3 评价指标的调整

在对森林资源监督考核评价过程中, 由于其特殊性, 应根据不断变化的情况对评价指标体系进行完善或调整。重点是两个方面: 一是定量考核, 在考核实施过程中, 应通过实践检验各项指标的科学性和可操作性, 如发现问题及时作出调整; 二是森林资源监督机构尽管有明确的职能和任务, 但在不同时期和不同年度, 可能有不同的工作内容和工作重点。因此, 年度考评不应是历年不变的指标体系, 而应随着上述变化及时增加或删除, 或调整有关指标的权重和分值, 以科学客观地反映监督机构在考核期内的的工作实绩。

(责任编辑 赵 萱)