

Innovation and Practice of Project Management Mechanism in the Implementation of Returning Farmland to Forest

Ming Li¹ Feng Tang²

1.Chongqing Nanchuan District Rural Forestry Reform Service Center, Chongqing, 408400, China

2.Nanchuan District Publicity Department, Chongqing, 408400, China

Abstract

Returning farmland to forests is a major decision made by the CPC Central Committee and The State Council in the long-term development of the country and the nation, and is the fundamental and breakthrough point for the implementation of the western development. To implement a grand ecological construction project with strong policy characteristics, large amount of investment, wide coverage, many engineering procedures and high degree of public participation, the task is arduous and the responsibility is great. In the work, we must constantly summarize, analyze, improve, perfect and improve, so as to implement the project of returning farmland to forest well and give full play to the three major benefits.

Keywords

returning farmland to forest; management mechanism; innovation practice

南川区在实施退耕还林中项目管理机制的创新和实践

李明¹ 唐枫²

1. 重庆市南川区农村林业改革服务中心, 中国·重庆 408400

2. 重庆市南川区宣传部, 中国·重庆 408400

摘 要

退耕还林是中国共产党中央委员会、国务院站在国家和民族长远发展高度做出的重大决策,是实施西部大开发的根本和切入点。要实施好中国迄今为止政策性强、投资量大、涉及面广、工程程序多、群众参与程度高的一项宏大生态建设工程,任务之艰巨,责任之重大。在工作中必须不断总结、分析、改进、完善、提高,才能将退耕还林工程实施好,三大效益发挥好。

关键词

退耕还林; 管理机制; 创新实践

1 引言

实施退耕还林成为防止水土流失,改善生态环境的必然选择,成为脱贫攻坚工作的助推器,成为调整农村产业结构的最佳途径,成为实施乡村振兴战略的有效切入点,也成为重庆市国土绿化提升行动的压舱石。退耕还林对南川来说有着特殊重要的意义。

2 南川区实施退耕还林取得了明显成效

南川区 2002 年启动实施退耕还林工程以来,完成国家下达的建设任务 63.4 万亩,其中坡耕地还林 31.8 万亩、宜林荒山荒地造林 27.6 万亩,封山育林 4 万亩,完成巩固成果专项工程基本口粮田建设 33200 亩、生态移民 4565 人、

安装太阳能 3366 个、建立后续产业种植业基地 133987 亩、养殖业基地 29750 个。补植 54437 亩、补造 57192 亩。涉及 34 个乡镇(街道),244 个村(居委),100956 个农户、356910 人,占全区农业人口的 72.1%。累计投入资金 84500 万元;其中中央投资 80000 万元,地方投资 4500 万元。

南川区森林覆盖率从 2002 年的 31% 提升到 2022 年的 56%,退耕还林工程贡献了 8 个百分点,治理水土流失面积 386 平方千米;农业结构得到调整优化,建立了产业基地 20 万亩,农民收入稳定增加。2022 年退耕农户外务工收入 181720 万元,人均纯收入 14631 元,比 2002 年增长 552%,人均纯收入增长幅度比全区农民的平均增幅高 10 个百分点,工程区居民生产生活方式发生深刻变化。如头渡镇方竹村 2 组 80 岁的程茂君 2003 年实施退耕还林 26 亩,全部种植金佛山方竹,2022 年收鲜笋 10000 多斤,收入 30000 多元。同时,该村通过退耕还林发展中蜂产业,全村养蜂 2500 群,产蜜 3 万多斤,收入 300 多万元。如今,该

【作者简介】李明(1964-),男,中国重庆人,本科,高级林业工程师,从事营造林工程/退耕还林研究。

村80%的农户进城买房,30%的农户开农家乐,基本上户户有小车或摩托车,南川区实施退耕还林等造林绿化工程,荣获全国“造林绿化百佳县”称号^[1]。

3 南川退耕还林工程存在的主要问题

南川区实施2002—2006年新一轮退耕还林时,没有深刻领会上级精神,执行中出现了一些偏差,导致退耕还林出现三大主要问题。

3.1 产业化程度不高,经济效益低

在工程实施中没有很好地结合当地立地条件和产业发展规划,没有很好的宣传发动,简单的采取征求农民意见,导致零星分散,不成规模,树种多而杂,多达50多个树种,成林后只有生态效益而经济效益低。

3.2 抚育管理不到位,造林成效差

实施退耕还林地块都是坡陡耕地,水土流失严重,立地条件差、坡陡贫瘠、造林成活率低,抚育管护难度大。实施退耕还林后,大部分劳动力外出务工,缺乏管理,退耕成效差,有的地方农户复耕种植、散放牛羊、缺乏技术、有害生物危害等原因,导致部分小班地块未成林或面积损失。按退耕还林检查验收办法规定,每年开展县级检查验收,合格后兑现补助资金,不合格暂停申报兑现,限期整改合格后方能兑现,南川区每年都有部分小班地块验收不合格,每年对苗木保存率低的、复耕损失的、牛羊危害的、有害生物危害的小班地块下达限期整改通知书,整改后开展复查验收。

3.3 管理机制不健全,引发群众信访

前一轮退耕还林鼓励大户参与退耕还林实施,在充分尊重农民愿意的前提下,由退耕农户与大户签订合同,经验收合格后,可以将退耕还林补助资金兑现给大户,再由大户按合同约定兑现给退耕农户。但是,出现大户和基层干部损害农户利益的情况发生,引发群众上访。南川区前一轮退耕还林因承包大户造成的信访每年都有几十起,其中头渡镇原响水村书记王某某弄虚作假、虚报冒领退耕还林补助资金,被群众举报后,经检察机关侦查被追究了刑事责任^[2]。

4 南川区积极探索退耕还林工程管理机制

在实施新一轮退耕还林工程中,我们认真总结了前一轮退耕还林工程出现的问题,分析产生问题的原因。根据南川区实际,采取以下措施。

4.1 新一轮退耕还林突出打造“笋竹、经果林、茶叶、中药材”特色产业基地

2014—2020年南川区实施新一轮退耕还林17万亩,涉及32个乡镇(街道),其中笋竹10万亩,打造24个笋竹基地、建立18个笋竹专业合作社、4个加工龙头企业。发展古树茶1万亩,鲜叶销售价达每公斤70元,高出普通茶叶10倍,打造出具有南川特色的“金佛玉翠”“金山红”等知名茶叶品牌。在北部乡镇大力扶持发展经果林新业态,石溪梨子、骑龙杨梅、河图板栗、兴隆李子等特色产业初具规模,基地

面积达3万亩。在林下培育玄参、黄连、辛夷等道地药材3万亩,仅山王坪镇庙坝村、头渡镇前星村、三泉镇三泉村就依靠种植黄连0.3万亩,实现5000多万元产值,产品备受市场青睐。

4.2 严把“五个关口”,全面提高工程管理水平

一是严把作业设计关。作业设计坚持“五到场”,即设计人员、林业员、驻村干部、村社干部、农户五到场,共同确定地块边界,区划小班,设计适宜树种。

二是严把整地栽植关。要求全面清除杂草、秸秆、杂灌等地被物,将砍除的地被物按株行距成行成带堆放;大窝整地,窝大底平,要求窝子规格为60cm×60cm×40cm,以便提高成活率;全面推行栽植大苗或轻基质无纺布育苗,确保苗木长势。

三是严把抚育管护关。要求造林业主按时开展小班地块的抚育和管护,清除小班内杂草,对小班地块进行补植、补造;退耕还林区域有养殖牛羊的,要求养殖户必须在牛羊经常出入的线路建立隔离栏,防止牛羊践踏;对有野葛危害的小班地块必须全部按适地适生原则栽方竹、楠竹或刺黑竹等散生竹或复轴混生竹。

四是严把检查验收关。南川区采取购买社会服务方式开展县级检查验收,公开招标具有乙级以上(含乙级)林业调查规划设计资质证书的单位承担检查验收任务,使用现代技术工具、无人机和GIS测量仪进行检查验收。

五是严把资金兑现关。对验收合格的小班,由乡镇(街道)组织申报兑现;对验收不合格的小班,区林立局书面通知乡镇(街道)限期整改,经整改验收合格后兑现补助资金。申报兑现时要求以村或社为单位张榜公示7天,将检查验收结果、退耕农户姓名、面积、补助标准和补助金额、乡镇政府电话、区退耕办电话等进行公示,接受群众监督,防止冒领,杜绝贪污,并将公示情况拍照存档。公示无异议后,按程序逐级审核把关,及时将补助资金兑现给农户。

4.3 创新“四个机制”,切实维护退耕农户利益

一是严格把握补助分配机制。全区新一轮退耕还林工程建设主要以业主实施造林管护为主,辅之以“出资代管、股份合作、流转实施”方式。无论采取何种方式实施退耕还林,必须保障退耕农户得到的现金补助不得低于1000元/亩。业主不超过600元/亩,按合同约定分开前兑现,因业主造林管护不到位,验收不合格,国家补助不能按时兑现时,则由业主按国家补助标准先行兑现给农户,并限期整改确保合格^[3]。这一做法得到国家林草局退耕中心总工程师刘再清(副厅级)的充分肯定和认可。

二是规范业主准入和“黑名单”机制。出台《南川区规范业主实施新一轮退耕还林的管理办法》,办法中明确实施退耕还林业主必备条件、实施程序、实施要求及政策补助标准等,切实保障退耕农户和业主利益。退耕还林实施业主由退耕还林农户按“一事一议”方式确定,签订书面承诺,

对未在规定时间内完成造林任务及整改任务的业主由项目乡镇(街道)责令其退出,同时实行“黑名单”制,将年度县级检查验收合格率未达85%以上的、上级检查验收被通报批评的业主列入“黑名单”,不允许再实施退耕还林。这一管理机制的完善受到退耕农户的热烈欢迎和拥护,也得到业主大户的理解和支持,减少了信访矛盾,同时,也得到了来南川检查退耕还林工程建设的国家林草局退耕中心总工程师刘再清(副厅级)的肯定。

三是建立结果抽查机制。对第三方验收结果加大抽查力度,对抽查小班实行室内定点,现场作样地,以样地结果判定第三方验收结果的真实性,若第三方判定失误率大于(或者等于)5%,则该乡镇(街道)需重新开展验收,其结果同样实行抽查达标。第一次年度县级检查验收开展两次,每次验收合格后,分别兑现种苗造林费的50%,不合格的小班经整改第二次验收合格后兑现。这一机制的应用,极大地提高了工程质量,每年检查验收面积核实率达100%,合格率达90%以上,接受上级验收多年来在重庆位于前列。

四是建立通报机制。为适应新的管理方式,对工程进度、资金兑现、信访调处等情况进行通报,在11月至第二年1月的造林季节进行每周通报,其他时间进行每月通报,主要对项目乡镇(街道)好的典型进行通报表扬,差的、落后的进行通报批评,并纳入对乡镇(街道)平时考核和年度考核,有力促进项目乡镇退耕还林的实施^[4]。

4.4 强化“三个措施”,积极营造良好工作氛围

一是强化政策宣传。加强新一轮退耕还林政策宣传,通过广播电视、报刊、手机报、召开会议、下发政策宣传单、宣传手册、张贴政策宣传布、树立政策宣传牌等形式,将新一轮退耕还林政策传达到广大农民群众中去。目前已下发政策宣传单2万余份、宣传手册4.7万本、张贴宣传布200余张、树立大宣传标牌100余块、发放小型宣传标牌7400余块。

二是强化业务培训。通过邀请专家授课、林业技术骨干进村入户宣讲、组织项目乡镇(街道)林业员和村社干部

召开培训会等多种方式开展新一轮退耕还林业务培训,让基层进一步熟悉政策,掌握操作流程,以便于乡镇(街道)快速、有效完成建档工作^[5]。

三是强化信访调处。为切实保障退耕农户合法利益,区退耕办落实专人负责退耕还林信访工作,妥善处理各类人民来信、来访;在日常工作中发现有不稳定因素,及时与属地乡镇(街道)沟通联系,加强排查、处理,切实把问题消除在萌芽状态,确保退耕还林政策的落实,让群众安心、暖心。

5 结语

南川区深刻领会习近平生态文明思想,努力践行“绿水青山就是金山银山”理念,认真分析和总结新一轮退耕还林的问题,在实施新一轮退耕还林工程项目管理中,采取了严把“五个关口”,即作业设计关、整地栽植关、抚育管护关,检查验收关、资金兑现关;创新“四个机制”,即补助分配机制、规范业主准入和“黑名单”机制、结果抽查机制、通报机制;强化“三个措施”,即强化政策宣传、业务培训、信访调处,南川退耕还林创新的管理机制促进了工程质量提升,2022年12月7日,国家林草局生态建设工程管理中心举办的有关工程劳动和管理培训班上南川区被推荐代表重庆市作交流发言,得到国家局有关领导的高度肯定和认可。

参考文献

- [1] 严璇,曾庆嘉.数字林业技术在退耕还林工程中的应用[J].现代园艺,2022,45(24):163-164.
- [2] 刘葵,胡成贵.弥勒市退耕还林存在的问题及对策浅议[J].林业建设,2022(6):80-82.
- [3] 赵兵兵,刘殿锋.多情景退耕还林对林地生物多样性保护价值的潜在影响[J].农业工程学报,2022,38(20):239-249.
- [4] 鞠浩.林业技术推广促进退耕还林工程建设的实践探讨[J].温带林业研究,2022,5(4):81-83.
- [5] 左飞航,张少伟,王祖亮.新一轮退耕还林工程数据库建设探讨[J].测绘标准化,2022,38(3):112-115.