

浅析林业有害生物社会化防治现状及发展建议

贵州省黔西南布依族苗族自治州普安县林业局 马昌发

摘要: 林业有害生物是一个广义的大概念,既包括松褐天牛、美国白蛾等虫害,又包括核桃枝枯病、梨锈病等病害,还包括紫茎泽兰等外来有害生物,防治涉及的内容较多,具有系统性和复杂性的特点。近年来,随着我国生态建设的不断深入,林业有害生物的社会化防治工作备受关注,如何吸引和调动社会力量广泛参与林业有害生物防治,让更多的社会主体进入该领域,进一步加强林业有害生物防治队伍力量,提高林业有害生物防控能力更成为社会关注的热点之一。本文分析林业有害生物社会化防治现状,并提出相应的发展建议,为新时代林业有害生物社会化防治高质量发展提供基础性素材。

关键词: 林业有害生物; 社会化防治现状; 发展建议

一、林业有害生物社会化防治概述

(一) 林业有害生物社会化防治探析

林业有害生物,是指危害森林、林木和林木种子正常生长并造成经济损失的病、虫、杂草等有害生物。党的十九大报告提出,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,其中社会治理社会化属于大范畴,林业有害生物社会化防治也是题中应有之义。林业有害生物社会化防治,笔者理解为:根据林业有害生物法律、行政法规、规章、规范性文件的规定,各社会组织、公司、企业、经营者、个人等市场经济主体,对某一区域内发生的林业有害生物进行防治管理的全过程。

(二) 林业有害生物防治社会化与社会化防治区别

林业有害生物防治社会化是林业有害生物社会化防治的初级阶段(过渡阶段),林业有害生物社会化防治是防治社会化向前发展的结果,是“林业有害生物防治全民参与、共防共治共享”发展理念的体现,是林业有害生物防治发展的一种必然趋势。两者的主要区别:一是就防治的实施主体而言,前者主要强调林业有害生物防治的主体为各级政府,后者则为社会各类其他主体或经营者;二是就政府职能转变而言,前者主要由政府负责主导、组织实施,政府在防治中既是“裁判员”又是“运动员”,社会少量其他主体或经营者参与,后者则是在政府的引导下,以政府向社会购买服务的方式,社会各类其他主体或经营者依照市场经济规律,对林业有害生物进行管理防治,政府主要起监督、监管作用;三是就防治的面积、种类、效果等而言,前者受政府森防部门人、财、物等因素的限制,凸显出防治的覆盖面小,整体防治效果不突出等问题,后者受市场经济优胜劣汰的规制,出现前者问题的概率较低。

(三) 林业有害生物社会化防治主要类型

1. 防治专业队。防治专业队指单位、集体或个人组建的,具有一定防治能力、技术水平,具有参与防治作业资格、组成相对固定的临时性防治组织。防治专业队伍的规模一般较小,人员较少,防治设备简单,但其有着机动性较强、与农户联系密切等显著特点。目前专业

防治队更具有针对性,待条件成熟之后,可在工商登记注册管理部门登记注册为企业法人,成为专业的防治公司,可以说防治专业团队是防治公司的前期雏形。

2. 防治公司。防治公司是独立于森防机构和森林经营主体之外的一种新型的社会化组织,具备必要的防治能力、防治技术、防治作业资格,经工商行政管理部门登记的企业法人。防治公司的组成多数较为复杂,在防治能力技术水平以及防治作业资格等方面存在着较大的差异。针对防治公司的资质等级已由国家森林病虫害防治总站发布,分为甲级、乙级和丙级三个等级,等级之间的区别主要表现在:注册资本不一样、专业人员不一样、技术负责人不一样、业绩不一样、承接业务范围不一样等方面。另外,国家森林病虫害防治总站还对防治公司进行了等级认定。

3. 防治协会。所谓防治协会就是指人民群众自愿参加,由民政部门进行登记,按照协会的章程进行运作的非营利性组织。防治协会在组建之初,需要根据协会章程确定本协会的经营范围、会员的权利义务以及相应的规章制度,以便约束协会会员,规范其工作行为。对林地和林木进行分户经营、统一化管理是其优势所在,这有利于林业有害生物群防群治、联防联控机制的形成。

4. 森林植物医院。森林植物医院是指领取专门的营业执照、由具备专业技术和经验的人来创办、有固定经营场所以及相应的诊疗设备,从事森林资源健康保护安全服务的营利性特殊组织,目前也被称之为农药连锁服务站。森林植物医院专业化程度较高,在保障森林健康安全发展、林业有害生物防治诊断等方面起着重要的作用。森林植物医院在实际的运行过程中,采取坐诊和巡诊结合的诊断方式,通过咨询、问诊、购药等形式进行用户联卡登记,从而掌握服务对象的林木品种、造林时间等信息,对林木信息的精准掌控,更有利于防治工作开展。

(四) 林业有害生物社会化防治现状

1. 社会化防治制度体制不完善。一方面,针对林业有害生物社会化防治行业国家尚未制定专门的法律法规。

另一方面，缺乏相应的行业管理机制和准入标准，特别是林业有害生物社会化防治定价机制相对滞后。近年来，林业有害生物社会化防治市场化进程发展迅速，但定价机制发展相对缓慢，定期向社会发布动态参考价信息体系的机制也未建立。这导致林业有害生物社会化防治项目在实施过程中的各种费用没有参考标准。在实践中，有的地区按防治的面积定价，有的地区按防治的林业有害生物种类定价，有的地区按实施项目的规模总量定价，这阻碍了林业有害生物社会化防治市场的发展，地区之间采购控制价差异大，不合理性大。

2. 社会化市场发展迅速，但监管乏力。近年来，林业有害生物防治工作受到各级党委和政府的高度重视，特别是国务院办公厅两个《意见》政策的出台，为社会化防治机制的创新及林业有害生物防治社会化、市场化、专业化发展提供了机遇。社会化防治公司的数量随时间的推移而逐年增加，政府向社会购买林业有害生物的调查、监测、防治等服务的规模越来越大，社会化防治市场不断壮大，这得益于政府购买服务等相关政策的落地实施。据国家林草局森防总站调查统计，截至2017年底，全国已有10771支社会化防治专业队组建，2091家社会化防治公司设立，林业有害生物防治从业人员达到54534人；在服务方式上，不再是单一的只提供防治作业服务，而是可以提供包括防治技术咨询、质量监理、监测、防效评估、作业设计等一系列服务。

林业有害生物防治市场目前仍属于发展的开始阶段，诸多的市场管理制度还需要探索和建立。就全国而言，也有少量的省、市建立了招标管理、资质管理、资格准入等制度，但这对于林业有害生物防治市场来说，与规范的、系统的、完善的制度建立还有较大的差距。近年来，受气候、营造林措施、人畜活动等因素的影响，不管是林业有害生物的发生范围、种类还是危害程度都呈上升趋势，而良莠不齐的社会化防治服务组织，给防治和市场监管带来一定的难度，存在监管制度不健全、监管观念不新颖、监管手段落后、监管机制机动性差、监管责任落实不到位、监管覆盖面小等现象。

3. 防治思维方式未转变，防治力量不足。一方面，上级林业有害生物防治部门一直强调“群防群治、共治共防共享”的“人人参与、人人享有”的绿色防治理念，但由于受各种因素的影响，政府和森防部门不得不采取监测、调查、防控等包办到底的林业有害生物防治方式，大部分的林业经营者和林农普遍认为林业有害生物防治是政府和森防部门的事，对林业有害生物的防治仍然存在着依靠、等待、看着政府进行防治的思想，防治思维方式仍未转变。另一方面，绝大多数的林业经营者“自扫门前雪”思想根深蒂固，就算是发生林业生物灾害时，只考虑防治自己所经营管理的“一亩三分田”，对

周边发生的灾害也置之不理，这往往导致了防治的效果不理想。林业有害生物灾害防治失控，经营者的防治能力、方法等水平参差不齐是其中一个重要的因素，经营者对林业有害生物防治的积极性往往受挫。

4. 防治经费严重不足，机械设备短缺。对于大部分经济不发达的地区来说，因地方财政紧张，防治经费往往没有保障。多数经营者和林农经济拮据，不愿意拿钱对林业有害生物灾害进行防治。近年来，林业有害生物无论是发生种类、范围还是危害程度都逐年增多和严重，林业有害生物专项防治经费预算也逐年增加，这对于本就紧张的地方财政无疑是“雪上加霜”。大部分森防部门和防治机构机械设备简单，甚至短缺，更别说先进的防治设备和技术了。大部分县区未建立药械库，药品、器械储备不足，难以满足日益繁重的防治任务需求。

5. 社会化服务体系不健全，缺乏引导和管理。到目前为止，许多的市（区、县）已经成立了林业有害生物社会化防治服务组织，这类组织主要有防治专业队、防治公司、防治监管协会等，但由于尚未建立统一的服务体系，加上门槛高、准入标准高、审批程序复杂、资格认证严格等，无形中将有意愿组建专业队、防治公司的微型经营者拒之门外，无法办理相应的工商登记注册、资质资格等，有的经营者为办理相应的资质和执照跑了多次路花费了大量精力。由于服务体系不完善，缺乏规范有效的引导和管理，防治组织无论在专业水平上、数量上、市场化程度上，还是防治实力上都不能满足广大经营者对林业有害生物专业化防治的需求，也不能满足市场对防治组织的要求，特别在处置重大林业有害生物疫情和突发灾害方面，防治组织的实力显得更加不足。

三、新时代林业有害生物社会化防治发展建议

（一）做好顶层设计，完善体制机制

在政策上，以国家林草局森防部门为主导，出台相关政策支持林业有害生物社会化防治行业发展壮大，并完善社会化防治体制机制，充分发挥政府和市场在经济发展中的作用。通过鼓励支持、扶持等方式，让更多的林业有害生物防治企事业单位和社会组织参与社会化防治工作。出台林业有害生物社会化防治定价控价机制、构建政府购买公共服务机制等办法，促进社会化防治工作快速高质量发展。

（二）加大监管力度，规范市场发展

森防管理机构要主动出击，对防治市场进行综合监管，努力协调各管理部门对林业有害生物防治市场经营者和经营行为进行协同监管。要积极探索引入第三方监管机制，对于技术含量高、专业性强的喷雾质量和防治效果环节以及防治设备人员素质、药剂配置等其他环节，森防管理机构可以委托第三方监管机构，运用更专业的技术手段进行监督管理。森防管理机构应积极探索

符合防治行业要求标准的监督管理措施,学习借鉴其他优秀行业的经验做法,培育发展社会化的防治监督管理机构。林业有害生物防治市场化是社会防治发展的必然趋势,尊重市场,培育市场,对市场行为进行规范,加强市场的管理也成重中之重。随着市场化的发展,政府可以借助社会的力量,让外资和工商资本参与进来,从而推动行业稳步发展。

(三) 转变防治职能,增强防治力量

与农业病虫害社会化防治相比,林业有害生物社会化防治不仅起步晚而且市场化程度低,部分地方森防机构还没有转变管理职能,在防治中普遍集多重角色于一身。转变林业有害生物防治机构职能的前提条件是科学划分政府、部门、社会之间的职能、明确分工,森防部门除保留法定的检疫执法、监督管理等职能外,其余尽量采取政府购买服务。加快形成“政府主导、部门组织、社会参与”的林业有害生物防治工作格局。如此,森防机构能更出色地完成监测、预报预警、防治作业监管和推广新科技、新技术、提供技术服务等工作,涉及具体的林业有害生物防治工作任务由专业的防治单位来完成,对不是政府防治任务范围内的项目,搭建活跃的社会化防治市场,通过财政补贴政策,支持鼓励将防治工作推向林业有害生物专业化、社会化防治市场,促进林业有害生物的防治更加专业化和市场化,增强防治的整体力量,提高防控水平。

(四) 加大财政预算,补强机械设备

各级政府应加大林业有害生物监测、预报和防治专项经费的预算,保障各级森防部门的装备齐全、人员充足,逐年将老化的机械设备进行更新更换。机械设备、设施的现代化水平对林业有害生物的防治起着至关重要的作用,精良的机械设备可以让林业有害生物的防治事半功倍。部分直接承担防治任务的森防机构和社会防治组织机械设备单一,只有最基本的小型喷雾机,没有高水平、高性能的机械设备,严重制约了林业有害生物防治的高质量发展。政府应将购置防治设备、研究开发防治机械设备等纳入财政补贴范围,以推动防治行业进步发展。

(五) 健全服务体系,加强引导管理

根据国务院“放管服”改革要求,通过降低准入门槛、创新监管体系、简化资格认证等具体方法,让森防管理机构为社会化防治组织提供业务培训、技术支持等高效、优质、便民的服务,为社会化防治组织的发展壮大和公平竞争提供有利的条件。健全政府服务体系,为防治组织的设立、经营、变更、注销等提供优质服务,更好地促进林业有害生物防治组织社会化、市场化。建立和完善服务体系,从制定明确的收费标准入手,突出服务的品质;从规范用药机制入手、凸显服务的技术性;

从技能培训等方面入手,彰显服务的必要性。森防管理机构应对林业有害生物社会化防治机构加强引导和管理,确保从业人员的专业能力达到标准要求,从而使整个行业的服务能力和业务素质得到提升,让林业有害生物社会化防治进入高质量发展轨道,更好地维护生态安全,为践行“两山论”提供保障。

四、结束语

随着时代的发展进步,林业有害生物的防治面临着巨大的挑战,特别是松材线虫、紫茎泽兰等重大林业有害生物的防治,耗费了国家大量的人力、财力和物力。与此同时,林业有害生物社会化防治行业迎来全新的发展机遇,林业有害生物社会化防治也成为发展的必然趋势。尤其是在活跃的市场经济体制下,相关部门更需要履行好自身职能,积极探索,寻求安全、可靠、能高质量发展的防治道路,减少林业有害生物防治的危机发生;社会各界应努力参与林业有害生物的防治,形成“共治共享”的防治新局面,发挥社会化防治独特的优势作用,确保“人人参与”防治,遏制林业有害生物的蔓延和爆发;国家要鼓励创新,给予大量的政策支持,让林业有害生物社会化防治行业繁荣稳定发展。

参考文献:

- [1] 国家林草局. 突发林业有害生物事件处置办法第二条. 2005年5月23日国家林业局令第13号.
- [2] 尤德康, 高薇. 我国林业有害生物社会化防治若干问题的思考[J]. 中国森林病虫, 2013, 32(002):41-43.
- [3] 宋玉双. 论林权制度改革后林业生物灾害管理的体制机制创新[J]. 中国森林病虫, 2010, 29(1):36-42.
- [4] 周安云. 林业有害生物社会化防治探析——以安徽省合肥市为例[J]. 绿色科技, 2019, (11):215-217.
- [5] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于进一步加强林业有害生物防治工作的意见(国办发(2014)26号)[Z]. 2014-5-26.
- [6] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见(国办发(2013)96号)[Z]. 2013-9-26.
- [7] 贺窑青, 冯改霞, 贺小青. 林木组织培养的应用与研究[J]. 河南林业科技, 2003(1):27-29.
- [8] 范稷, 王佩蓉. 试析“第三方监管”在卫生监督中的应用[J]. 中国卫生法制, 2015, 23(5):44-46.
- [9] 于翔. 浅析林业有害生物社会化防治市场监管[J]. 南方农业, 2018, 12(23):76-77.