

doi : 10. 16473/j. cnki. xblykx1972. 2021. 01. 024

# 云南省草原基层站所标准化建设情况初报<sup>\*</sup>

张正海<sup>1</sup>, 孟广涛<sup>1</sup>, 杨倩<sup>1</sup>, 方波<sup>1</sup>, 任红<sup>2</sup>

(1. 云南省林业和草原科学院, 云南 昆明 650201; 2. 晋宁区林业和草原局, 云南 晋宁 650600)

**摘要:** 为了解云南省草原基层站所建设现状, 采用参与式调查方法与实地调研方式, 对云南省 10 个地州, 75 个县市的草原基层站所的建设情况进行了全面调研。结果表明, 云南省草原基层站所当前存在的主要问题有组织机构不健全、技术力量薄弱、站所基础设施建设不完善等方面, 并从机构建设、队伍建设、制度建设、业务建设、基础设施建设等方面提出了草原基层站所标准化建设的初步建议, 可为云南省草原保护与可持续利用提供有益参考。

**关键词:** 草原; 基层站所; 参与式调查; 标准化建设

**中图分类号:** S 757   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1672-8246 (2021) 01-0168-04

## Preliminary Report on Standardization Construction of Grassroots stations in Yunnan Province

ZHANG Zheng-hai<sup>1</sup>, MENG Guang-tao<sup>1</sup>, YANG Qian<sup>1</sup>, FANG Bo<sup>1</sup>, REN Hong<sup>2</sup>

(1. Yunnan Academy of Forestry and Grassland, Kungming Yunnan 650201, P. R. China;

2. Forestry and Grassland Bureau of Jinning District, Jingning Yunnan 650600, P. R. China)

**Abstract:** In order to understand the current situation of grassland grass-roots stations in Yunnan Province, participatory survey method and field survey method were used to conduct a comprehensive investigation on the construction of grassland grass-roots stations in 10 prefectures and 75 counties in Yunnan Province. The results showed that the main problems of grassroots stations in Yunnan Province are as follows: imperfect organization, weak technical force, imperfect infrastructure construction, etc This paper puts forward some preliminary suggestions on the standardization construction of grassroots stations from the aspects of organization construction, team building, system construction, skill building and infrastructure construction, so as to provide useful reference for the protection and sustainable utilization of grassland in Yunnan Province.

**Key words:** grassland; grassroots station; participatory survey; standardization construction

云南是中国草原资源大省, 是南方草原的典型代表省份, 有草地面积  $1.53 \times 10^7 \text{ hm}^2$ , 其中可利用草原面积  $1.19 \times 10^7 \text{ hm}^2$ <sup>[1]</sup>, 天然草原植被综合盖度达 87.9%, 是全国平均水平的 1.56 倍<sup>[2]</sup>。云南是中国草原资源类型最丰富、植物种类最多的省份之一<sup>[1]</sup>, 有暖性灌草丛、热性灌草丛、山地草甸和高寒草甸 4 个草原类<sup>[3]</sup>, 50 余个草原型, 分别

占全国草原类型和草原型总数的 44.4% 和 31.4%; 草原植物种类有 4 958 种, 占云南高等植物的 35.41%<sup>[1]</sup>, 复杂多样的草原类型和物种让云南草原成为中国南方草原的代表。另外, 云南草原均分布于六大水系源头或上游<sup>[4]</sup>, 属于生态环境的脆弱敏感区, 是云南省重要的生态安全屏障<sup>[5]</sup>, 所以开展云南省草原基层站所建设标准研究很有必要

\* 收稿日期: 2020-10-22

基金项目: 国家林业和草原局机关业务委托项目 (2020040405), 云南省林业和草原局项目 (草原生态系统保护与恢复)。

第一作者简介: 张正海 (1976—), 男, 硕士, 助理研究员, 主要从事水土保持及生态恢复研究。E-mail: 326313565@qq.com

通信作者简介: 方波 (1972—), 男, 硕士, 助理研究员, 主要从事植物分类及森林生态研究。E-mail: 374771366@qq.com

性。草原基层站所是草原工作基层第一线，是担负草原职能的基层单位，在整个草原工作中发挥着非常重要的基层性作用，站所的人才队伍和基础设施是保障基层站所充分履行职责所必须的条件，草原基层站所标准化建设是一项长期的自身建设工作，而且草原基层站所标准化建设研究还处于空白。因此开展本研究，并提出草原基层站所标准化建设研究建设体系框架，具有重要的意义。

通过对全省 10 个地州，75 个县市草原基层站所的问卷调查和对 22 个草原面积较大、草原工作任务较重的县进行实地考察和调研，主要从机构建设、队伍建设、制度建设、业务建设、基础设施建设等几个方面进行全面系统分析，从标准化的相关概念及理论出发，在分析草原基层站所建设标准化基本理论知识的前提下，针对云南省草原基层站所基础设施标准化建设过程中遇到的问题，提出云南省基层站所基础设施标准化建设的体系框架，为林草主管部门提供科学依据。

## 1 研究方法

### 1.1 调查分析法

本研究对云南省大理、丽江、迪庆、怒江、保山、昭通、曲靖、文山、红河、普洱等 10 个地州通过设计调查问卷，用函调和实地调研相结合的方式进行调查。问卷内容包括：管辖草原面积，站所现有办公设施情况，人员情况（人员学历、人员职称和人员年龄结构），办公设备和设备完善情况，并设置“您觉得当前草原基层站所标准化建设存在问题和困难是什么、您希望草原基层站所标标准化建设得到哪些支持和帮助、您认为您所在草原基层站所需要多少技术人员才能完成草原工作任务、您对草原基层站所标准化建设有什么建议或意见”等问题进行定量和定性相结合的方式进行调查<sup>[6]</sup>。最终获得 75 个县市的调查问卷（占问卷总数的 85.6%），收集归纳所得的数据，分析研究云南省草原基层站所基础设施的标准化建设现状，为本研究提供基础材料支撑。

### 1.2 比较研究法

全省各地区经济发展情况有很大的差异，草原站所建设自然也是各有区别。在草原基层站所基础设施标准化建设研究方面，各地采取的都是符合自身发展实际的具体做法，因此需要区别对待、

比较研究，取人所长、避我所短，吸取好的经验和做法。

### 1.3 文献收集法

查找文献、文件资料、技术标准、技术规范等，以获得相关详实的研究资料。

### 1.4 数据处理和分析

从调查问卷中提取相关数据，采用 Microsoft Excel 进行数据处理和统计分析，分析比较不同站所技术人员数量、人员学历、人员年龄结构、人员职称、办公面积配置、设施设备配置等。

## 2 结果和分析

### 2.1 云南草原基层站所队伍情况

#### 2.1.1 草原站所技术人员数量情况

在全省所调研的 75 个站所中，从事草原工作的科技人员有 283 人，其中 3 人以下的站所有 27 个，占调研站所的 36%；4~6 人的站所有 28 个，占调研站所的 37%；7~9 人的站所有 14 个，占调研站所的 19%；10~12 人以下的站所有 3 个，占调研站所的 4%；13 人以上的站所有 3 个，占调研站所的 4%。与草原站所由 3 名以上在编在岗人员组成的标准相比，有 36% 的基层站所的人员严重不足。

表 1 草原基层站所技术人员数量情况

Tab. 1 The number of technical personnel from grassland grassroots stations

基层规模/人	站所数量/个	比列/%
3 以下	27	36.00
4~6	28	37.33
7~9	14	18.67
10~12	3	4.00
13 以上	3	4.00

#### 2.1.2 草原站所技术人员学历和专业情况

通过分析，在全省 283 名草原站所技术人员中，具有中专学历的有 24 人，占总人数的 8.48%；具有大专学历的有 138 人，占总人数的 48.76%；具有本科及以上学历的有 121 人，占总人数的 42.76%。而且在这 283 名技术人员中，所学专业是与草原专业相关或相近的只有 7 人，只占到总人数的 2.47%。调查发现，全省具有草原专业知识的技术人员数量比较少。

表2 草原基层站所技术人员学历情况

Tab. 2 Educational background of technicians from grassland grassroots stations

学历	人数/人	比例/%
中专	24	8.48
大专	138	48.76
本科及以上	121	42.76

### 2.1.3 草原站所技术人员职称情况

根据统计,在283名技术人员中,初职职称有44人,占15.55%;中职职称有106人,占37.46%;高职职称有133人,占46.99%,技术人员配置结构比较合理。

表3 草原基层站所技术人员职称情况

Tab. 3 Technical title of staffs from grassland grassroots stations

职称	人数/人	所占比例/%
初职	44	15.55
中职	106	37.46
高职	133	46.99

### 2.1.4 草原站所技术人员年龄情况

据调查,在云南省75个站所283名草原站所技术人员中,35岁以下的技术人员有36人,占12.72%;36~49岁的技术人员有170人,占60.07%;50岁及以上的技术人员有的77人,占27.21%。从数据可得知35岁以下青壮年较少,技术人员年龄结构偏大。

表4 草原基层站所技术人员年龄情况

Tab. 4 Age of technical staffs from grassland grassroots stations

年龄结构	人数/人	所占比例/%
35岁及以下	36	12.72
36~49岁	170	60.07
50岁及以上	77	27.21

综上所述,从其机构设置情况,技术人员的人数规模、学历和专业、职称、年龄等方面进行分析<sup>[7]</sup>,得知多数基层站所结构性缺编问题较为突出,草原专业技术人员严重短缺,而且从事草原工作的队伍力量严重不足,技术人员年龄偏大,这些都是亟待解决的问题,这一结论与刑新萍<sup>[8]</sup>的结论相同。

## 2.2 云南草原基层站所基础设施建设情况

基层草原站所基础设施主要是指办公用房和其它用房包括接待室、会议室、监测执法设施设备存放室以及档案资料图书室等<sup>[9]</sup>。经过现场调查和

问卷调查,在所调研的75个基层站所中,办公面积10~19 m<sup>2</sup>有28个站所,占基层草原站所总数37.33%;办公面积20~29 m<sup>2</sup>的有15个站所,占基层草原站所总数20%;办公面积30~39 m<sup>2</sup>的有12个站所,占16%;办公面积40~49 m<sup>2</sup>的有4个站所,占基层草原站所总数5.33%;50~59 m<sup>2</sup>的有2个站所,占基层草原站所总数2.67%;60 m<sup>2</sup>以上的有14个站所,占18.67%。从统计结果来看,基层站所办公用房面积比较合理,没有超出党政机关事业单位办公用房管理办法的有关规定。

表5 草原基层站所办公面积配置

Tab. 5 Office areas of grassland grassroots stations

面积/m <sup>2</sup>	站所数量/个	所占比例/%
10~19	28	37.33
20~29	15	20.00
30~39	12	16.00
40~49	4	5.33
50~59	2	2.67
60及其以上	14	18.67

## 2.3 云南草原基层站所草原设备设施情况

草原站所设施设备主要是指办公设备、草原监测设备、行政执法设备等,见表6。

表6 基层站所办公设施设备的完善情况

Tab. 6 The situation of office facilities and equipment

项目	站所数量/个	比例/%
办公设施设备完善站所	37	49.33
监测设备完善站所	16	21.33
执法设备完善站所	7	9.33
所有设施设备都不完善	15	20.00

办公设备主要有:办公桌椅、电脑、电话、打印机、复印机、传真机、文件柜等;草原监测设备主要有:无人机、GPS、对讲机、数码相机、样方框、刻度测绳、卷尺、剪刀、枝剪、便携式、野外记录本、铅笔、橡皮、卷笔刀、计算器、样品袋、标本夹、标签、地形图、草原资源图、调查表格、生活用品、交通工具、卫星影像图等<sup>[10]</sup>;行政执法设备主要有执法:录音录像设备、照相机以及工作用车等。通过调查,在云南省75个站所中有49.33%的基层草原站所具有完善的办公设备,有21.33%的基层草原站所有完善的草原监测设备,有9.33%基层草原站所有完善的草原执法设备,还有20.00%站所设施设备都不完善。总之,云南省的草原基层站所整体投入不足,普遍存在经费短缺、工作手段单一和落后的问题<sup>[11]</sup>。由于资金支持力度

较小、执法取证设备落后，导致在执法过程中想执法而执不了法或者执法不严等现象屡屡发生<sup>[12]</sup>。

### 3 结论与建议

#### 3.1 结论

云南省草原基层站所建设标准化包括制定、发布和实施一系列过程，但本研究主要偏重于标准的制定这一过程，相比其它行业基层站所标准化建设的研究，云南草原基层站所标准化建设研究还不够深入，也没有制定出具体的实施方案，这也是作为下一步要研究的方向。草原基层站所建设标准研究有助于改善基层草原监测和草原保护执法单位的硬件建设，使机构设置更加规范、基础设施更加完备齐全；使整个基层站所办公环境、设备条件全面达标；使草原监测、执法水平、工作效率和工作质量得到提高，提高草原监测和草原保护工作效率<sup>[13]</sup>后，能更好满足云南省乃至全国生态文明建设的需要。

#### 3.2 建议

通过调查研究，结合云南省草原基层站所的实际问题，从机构建设、队伍建设、基础设施建设、设施设备建设、形象和标识建设等方面提出标准化建设的几点建议。

(1) 机构设置是标准化建设重要基础 草原站所由县机构编制委员会办公室批准设立，并明确机构职责、人员编制，为县级林业和草原局下属机构的管理体制，站所人员编制严禁占用、挪用，机构设置是标准化建设最重要的基础<sup>[14]</sup>。

(2) 队伍建设标准化 基层草原站所由3名及以上在编在岗人员组成，人员主要职责为草原行政审批、草原利用监管、草原执法监督、草原旅游管理、草原宣传等，并根据实际工作需要，人员编制可根据站所管辖草原面积规模来增加。

(3) 基础设施建设标准化 站所基础设施建设标准化就是用房面积的标准化，不同类别的站所的房屋项目内容是一致的，只是相应的面积应根据工作量、人数规模而有所差别，所以需要制定出一个用房面积指标参数，用这一指标参数来控制站所建筑规模<sup>[15]</sup>。

(4) 设施设备建设标准化 统一配备办公设施设备办公桌椅、电脑、电话、打印机、复印机、传真机等；统一配备草原监测设施设备无人机、GPS、对讲机、笔记本电脑、数码相机、样方框、刻度测

绳、卷尺、剪刀、枝剪、便携式、野外记录本、铅笔、橡皮、卷笔刀、计算器、样品袋、标本夹、标签、地形图、调查表格等<sup>[10]</sup>；统一配备草原执法设施设备包括执法记录仪、执法录音录像设备等。

(5) 站所形象和标识建设标准化 办公区门楣、牌匾、制度牌、工作座位牌、门牌、背景墙、楼层指示牌等，统一式样、统一规格、统一标识图案、统一颜色，室内上墙公示草原站职责、业务制度、工作流程、工作人员照片、职责分工、联系方式等<sup>[16]</sup>。

#### 参考文献：

- [1]唐昊. 云南省草种生产经营现状调查[J]. 中国畜牧业, 2015(6): 22-23.
- [2]云南省农业厅. 加强草原监督执法, 守护云南大美草原[J]. 中国畜牧业, 2017(18): 36-37.
- [3]郭孝, 李黎, 王成章, 等. 河南省天然草地资源区划研究[J]. 草地学报, 2019(3): 719-721.
- [4]赵霖云. 云南草原生态保护存在的问题与建议[J]. 科技信息, 2019(22): 25-26.
- [5]肖成, 王双瑾. 筑牢国家重要生态安全屏障[J]. 江淮法治, 2019, 21(21): 57-58.
- [6]曹世雄, 陈莉, 余新晓. 陕北农民对退耕还林的意愿评价[J]. 应用生态学报, 2009, 20(2): 426-434.
- [7]宋香君. 强化基层林业青年队伍建设的体能训练方法[J]. 林产工业, 2019, 56(11): 89-91.
- [8]刑新萍. 地区专业技术人员队伍建设情况调研报告[J]. 赤子(上中旬), 2015(3): 19-20.
- [9]谭静, 刘国平, 陈建. 行政事业性国有资产配置标准体系构想[J]. 中国财政, 2011(16): 48-49.
- [10]员旭疆, 邢旗, 雍世鹏, 等. 全国草原资源与生态监测技术规程. NY/T 1233-2006[S]. 北京: 中国农业出版社, 2006.
- [11]富攻妹, 夏勤, 杨晓春. 林业基本建设项目管理常见问题与对策——以林业自然保护区为例[J]. 林产工业, 2018, 45(8): 48-50.
- [12]唐绍均. 我国行政执法不严现象的经济分析[J]. 行政法学研究, 2005(3): 67-72.
- [13]张龙洪. 梁平县出台机关企事业单位人员调配管理办法[J]. 中国机构改革与管理, 2013(11): 45-46.
- [14]周建华. 居委会办公用房存在的问题及对策[N]. 中国审计报, 2005-08-31(2).
- [15]徐方. 基层站所(服务窗口)标准化建设的实践与思考[J]. 新经济, 2014(29): 79.
- [16]农业部草原监理中心. 草原监测及时高效 信息支撑科学有力[J]. 中国畜牧业, 2013(3): 70-71.