

卓尼县集体林权制度改革成绩凸显

訾金奎

卓尼县叶儿林场 甘肃卓尼县

【摘要】集体林权制度改革是一项全新的工作，是贯彻落实习总书记生态文明思想和科学发展观的必然要求，是广大农牧民群众的共同愿望，是当前“三农”工作和农村改革的重中之重，是一项功在当代、利在千秋的工程。卓尼县在林权制度改革中认真落实林改工作的责任感和使命感，认真学习林改政策法规和业务知识，按照林改政策法律技术规程完成了集体林权改革工作。

【关键词】森林资源；管理；林权；改革；增收

【收稿日期】2025 年 2 月 15 日

【出刊日期】2025 年 3 月 31 日

【DOI】10.12208/j.sdr.20250023

The reform of collective forest tenure system in Zhuoni County has achieved remarkable results

Jinkui Zu

Ye'er Forest Farm, Zhuoni County, Gansu

【Abstract】Zhuoni County has earnestly implemented its sense of responsibility and mission in the reform of the forest tenure system, studied forest reform policies, regulations, and business knowledge, and completed the collective forest tenure reform work in accordance with forest reform policies, laws, and technical regulations.

【Keywords】Forest resources; Administration; Forest rights; Reform; Increase income

卓尼县集体林权制度改革工作正式启动实施以来，我县紧紧围绕“产权归属清晰，经营主体到位，责任划分明确，利益保障严格，流转规范有序，监管有效”的林权制度改革目标，稳步推进集体林权改革工作，并取得了阶段性成果。

1 基本情况

我县于 2009 年正式启动林权制度改革工作以来，卓尼县人民政府统筹调动，精心安排、制定方案、细化措施，县乡两级政府上下联动，通过前期动员部署、宣传培训、制定方案；后期勘界颁证的各项工作任务。全面完成了卓尼县集体林地勘界确权面积 36.0191 万亩，确权率达到了 100%。通过努力，林权承包合同签订率达到 100%，颁证率达到了 100%。

2 林改工作开展情况

(1) 加强组织领导，精心谋划部署。省州林改工作推进会召开后，县委、县政府高度重视，及时召开了会议，专题研究部署了全县林改工作。各乡镇、

各部门召开集体林权制度改革工作会议，对全县林改工作进行了安排部署。县、乡、村、组林改领导小组的成立和办事机构的建立健全，为积极稳妥推进我县集体林权制度改革工作奠定了良好的组织基础。

(2) 广泛宣传动员，大力营造氛围。为了让群众充分了解和掌握林改政策，确保林改工作顺利开展，我们始终把宣传教育放在各项工作的首位。在县委、县政府的统一安排部署下，县林改办、县委宣传部、县广电局及各乡镇采取张贴标语、悬挂横幅、发放宣传册（单）、播报集体林改新闻、制作广告牌和林改十步流程图等多种形式，全方位、深层次的宣传了林改政策，取得了预期效果。通过开展声势浩大的宣传活动，增强了林改的知晓率，调动了社会各界参与林改的积极性，为加快推进我县林改工作营造了良好的舆论氛围。

(3) 认真把握政策，逐步完善方案。为确保林改工作的顺利开展，县林改办加强了对全县林改工作的检查指导，并及时下发了各类指导性文件，各

乡镇根据县林改办的统一部署,紧紧抓住农民工返乡,牧民返回冬季牧场和春耕生产尚未开始的有利时机,积极组织干部职工及广大农牧民群众,认真学习林改政策法规、全面贯彻中央、省、州、县林改会议精神。同时县林改办根据《中共中央关于林改工作意见》和《全省关于全面推进林改工作方案的通知》精神,结合县情实际和相关数据资料,经过调研讨论制定出了切合实际、指导性、操作性较强的《卓尼县集体林权制度改革实施方案》,经县委常委会议讨论通过后,及时印发林改领导小组成员单位 and 各个乡镇,广泛征求社会各界的意见建议。在征求意见的基础上结合《甘南州全面推进集体林权制度改革工作方案》,重新进行了修改完善,上报州政府批复后,印发给各乡镇。乡镇一级按照方案要求,结合各自实际制定并上报了林改实施方案,15个乡镇的林改方案,由县林改办把关审核后,经县人民政府常务会议研究通过,及时批复下发各乡镇。全县97个村委会的林改承包方案,经各乡镇人民政府研究审核,并给予批复实施^[1-3]。

(4) 强化业务培训,加强技术指导。为确保林改技术人员和工作人员熟练掌握林改政策、熟悉林改业务,由县林改办牵头,先后多次组织举办了林改技能培训班,加强了林改政策和业务知识学习,提高了林改工作能力和水平。通过培训使广大干部群众充分认识了林改的目的意义、政策原则、目标任务和方法步骤,真正成为林改“明白人”^[4-5]。

(5) 充实林改队伍,开展勘界颁证。为全力做好勘界颁证阶段各项工作任务,召开了全县集体林权制度改革工作领导小组第二次会议,安排部署了今后一段时期的工作任务,在原有工作组的基础上进一步充实了工作人员,从县直各部门抽调15名科级干部和30名业务骨干驻扎各乡镇对林改工作进行检查指导。根据林改工作进度,又召开了全县集体林改工作培训会,通过以会代训的形式对新抽调工作人员从政策法规和业务指导等方面做了专题培训^[6]。

(6) 完善档案资料,保存林改依据。为健全完善林改档案资料,巩固林改工作成果,县林改办先后制定并印发了县、乡、村三级档案管理办法,明确了归档范围、分类办法和档案整理内容,并在县林改办的统一组织和县档案局的指导下对全县15个

乡镇的林改档案进行集中分类装订,实行县、乡、村三级管理、三级存档、三级保管,做到了图、表、册一致、资料齐全、内容真实,保存完整。使林改工作在任何时候、任何情况下都有据可查,有字为证,经得起历史检验^[7-8]。

(7) 精心组织自查,巩固林改成果。为确保我县林改工作不出纰漏,县林改领导小组及时召开专门会议,抽调熟悉林改业务的技术人员对全县15个乡镇的林改工作进行了全面详细的自查,对自查过程中发现的问题和不足,现场下发了整改通知,要求各乡镇限期整改,对整改情况组织人员进行跟踪检查。

3 成功经验

总结我县集体林权制度改革工作的成功经验,主要表现在以下六个方面:

(1) 领导重视,高位推进是林改的前提。我县的集体林改形成了“党委安排部署、政府组织实施,部门积极配合,群众广泛参与”的工作格局,调动社会各界力量参与林改,为林改的顺利实施奠定了坚实的组织基础。

(2) 广泛宣传,发动群众是林改的基础。我们在利用标语横幅、宣传碑、新闻媒体等宣传措施的基础上,制作了切合实际、操作性强的林改宣传单和林改政策解答读本,为全县460余个村民小组均发放5—10份以上,并在每个村民小组中确定5名以上林改“明白人”,极大的调动了广大群众的积极性。

(3) 明确职责,层层落实是林改的保证。我县建立了县级领导包乡、乡镇领导包村、一般干部包组,林改工作人员包技术的承包机制。同时建立了林改督促检查机制,工作汇报、通报和考核机制,将任务落实到具体的人,保证了县、乡、村、组林改工作有人管、有人抓。

(4) 依法办事,阳光操作是林改的关键。我们坚持以《森林法》、《土地法》、《合同法》等法律法规和上级文件精神为林改依据,按照公平、公开、公正的原则开展林改。林地界线的矛盾纠纷实行县、乡、村分级调处。在林改承包方案的制定中不搞一刀切,按照“一村一策、一组一案”的原则,在广泛征求了三分之二以上村民或村民代表意见的基础上制定村组承包方案,真正做到了办事公正、矛盾调

处有力、方案切实可行。

(5) 完善资料,健全档案是林改的依据。我们坚持把档案管理作为一项基础性工作来抓,做到林改推进到哪里,档案资料收集跟踪到哪里,确保了林改档案的真实性、规范性和完整性。

(6) 加强督促,指导检查是林改的手段。县林改办定期不定期组织力量随机深入乡镇、村、组督查工作,对认识不深刻、宣传培训不到位、动员部署及材料上报不及时乡镇进行限期整改,并跟踪检查整改结果,确保督查工作不走过场,不流于形式。通过全面督促检查,加快了我县林改工作的进程。

4 存在问题

我县集体林权制度改革工作现已全面完成,并取得了显著成效。但随着集体林权制度改革的纵深发展,一些带有普遍性和全局性的深层次问题逐渐凸现和暴露出来,极大的制约了林改的推进步伐,阻碍了林改的健康发展。主要表现在以下几个方面:

(1) 后续配套机制不健全,制约林改发展进程。我县集体林权制度改革工作历时两年,现已完成各项工作任务,但至今仍未制定出台林地补偿、矛盾调处、产权流转、投融资体系等林改后续配套机制,当前在群众得不到任何利益的情况下,对林改的积极性不高,态度消极,严重制约着林改发展进程。

(2) 生态效益补偿标准偏低,资源保护管理任务繁重。目前,我县集体林改纳入公益林补偿范围的只有 0.92 万亩,其余 35.0991 万亩未列入补偿范围。且国家现行公益林补偿标准 10 元/亩年的补偿标准明显偏低,不能很好地激发起林区群众爱林护林的积极性。林权改革后经营主体发生重大变化,森林资源管护碎片化,管护责任主体变化,管护力度难免有所下降,后续管理和管护宣传教育问题任务繁重。我县林区群众经济条件薄弱,后期森林病虫害防治,森林防火,森林管护投入困难,增大了资源保护管理难度^[3,4]。

(3) 造林资金筹措困难,农民投资造林难度大。卓尼县集体林改中绝大多数林地立地条件差,加之气候寒冷,降雨量少,林牧矛盾突出,造林苗木保存率低,造林成本高,林地成林周期长,承包到户后因农民收入低,生活条件差,没能力在林业上投入资金。且林业生产周期长,见不到短期效益,经济风险大。

(4) 投融资体系尚未建立,后续管理难度大。到目前我县尚未建立林权交易中心,对林权的收益权及未来收益权在投融资中的抵押担保没有做出科学合理的评估,使林权改革在农村投融资体系建设的作用发挥不明显。林业保险业务尚未开办,这对森林防火及病虫害防治等自然灾害的抵抗力不强^[6]。

(5) “均山到户”与集约化经营的矛盾突出。集体林权制度改革后,林权到户,虽然提高了经营的主动权,调动了农民的积极性,但由于这次林权到户的主要是灌木林和宜林地等经济效益较差的林权,很难集约化经营,规模化管理。

5 对策建议

结合我县林改工作实际,针对改革中存在的困难和问题,提出如下建议:

(1) 健全完善配套机制,巩固促进林改成果。国家、省、州应尽快建立一整套完善的后续配套机制,进一步巩固林改成果,加大资金和政策扶持力度,引导、帮助群众造林,切实保障群众在林改中的合法权益,进而推进林改向纵深发展。

(2) 提高生态补偿标准,创新资源保护机制。国家实行公益林生态效益补偿机制,有效调动了护林积极性,提高了森林管护成效。由于卓尼县地处黄河上游重要水源涵养区,全县改革后的林地大多数为国家生态公益林,建议将卓尼县 35.0991 万亩林改面积纳入公益林管理,实行生态效益补偿,结合社会发展水平,逐年提高补偿标准,实现“生态和收益双实惠”的改革目标。结合村规民约,创新森林管护机制^[5]。

(3) 积极筹措造林资金,建立种苗补贴制度。加大对群众造林资金的投入力度,结合现阶段国家对地方林业项目扶持政策,通过林木良种补贴,造林补贴,退耕还林等林业资金渠道,建立常规化的、造林成本补贴制度,大力扶持林业专业合作社开展造林绿化和优质乡土树种苗木培育。对合作社和造林工程队营造已成林地给予造林成本的全额补贴并优先安排造林项目。通过资金补贴政策,减轻造林投入成本,提高林地附加值,提高林农积极性,提高承包责任制,让林权改革优化政策,让林区群众依托林业致富增收,让荒山早日披上绿装。

(4) 建立林业投融资体系,确保群众合法权益。省、州要尽快建立林业投融资体系,进一步完善林

地产权抵押贷款管理办法。卓尼县要在林业管理部门加快成立林权交易服务中心,为我县金融机构给予集体林权流转和抵押贷款创造有利条件,鼓励县内农业银行,农村信用等金融机构大力推进林权抵押小额贷款,积极探索银行+担保机构+林农、银行+企业+林农、林农联保等多种抵押贷款新模式,多渠道提高林农投融资渠道,盘活林业经济增长新动力^[8]。

(5) 发展林业合作经济组织,提高集约化经营程度。政府鼓励,积极引导,依托改革后的林地,鼓励林农在自愿的基础上,组建新型林业合作经济组织和林业经营实体。适时开展林下旅游,林下种、养殖等多种经营方式,建立健全林业种植、养殖、加工相结合的多种生产经营销售方式,提高集约化经营^[9]。

6 结束语

卓尼县集体林权制度改革工作开展以来,政府牵头,统一部署、强化措施,全县上下积极行动,通过动员部署、宣传培训、调查摸底、勘界确权、颁发林权证、县级自查、州级检查、省级检查验收等阶段的工作,完成了集体林权制度改革和确权颁证。随着集体林权制度改革的稳步推进,配套改革政策的进一步完善,集体林权制度改革必将为破解"三农"问题,促进农牧民增收,推进社会主义新农村建设发挥重要的作用;将成为推进卓尼县林业发展的强大动力。

参考文献

- [1] 卓尼县林业和草原局.卓尼县集体林权制度改革实施方案[Z].2011-09-20.
- [2] 甘肃省林业和草原局.甘肃省集体林权制度改革实施方案[Z].2010-06-05.
- [3] 国家林业局和财政部.国家级公益林管理办法[Z].2013—04—27.
- [4] 甘肃省林业和草原局.甘肃省国家级公益林管理办法.[Z].2014-11-10.
- [5] 国家林业局和财政部.国家级公益林区划界定办法.[Z].2017—04—28.
- [6] 甘肃省林业主管部门.甘肃省公益林管护办法.[Z].2013-04-19.
- [7] 国家林业局和国家档案局.甘肃省集体林权制度改革档案管理办法.[Z].2012-08-09.
- [8] 甘肃省深化集体林权制度改革实施方案.甘肃省深化集体林权制度改革实施方案.[Z].2024-05-22.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS