

渭源县林权制度改革后管护工作存在的问题与策略

杨海平

(甘肃省渭源县林业局, 甘肃 渭源 748200)

摘要: 分析了渭源县集体林权制度改革后森林资源管理工作中存在的问题, 提出了建立健全双重管护机制; 规范林地林木流转制度; 健全完善林业补偿机制; 推进森林保险体系建设; 建立林业合作经济组织; 简化林木采伐程序; 强化林政执法力度; 加快林下经济发展, 促进林农增收等管护策略。

关键词: 森林资源; 林权制度改革; 管理; 问题; 策略; 渭源县

中图分类号: F326.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-1463(2013)09-0053-04

[doi:10.3969/j.issn.1001-1463.2013.09.022](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2013.09.022)

森林资源是林业生态建设和林业产业发展的物质基础。加强森林资源经营、保护和管理, 积极推进集体林权制度改革, 对发展林业产业、增加林农收入、巩固生态建设成果及建设生态文明的社会主义新农村等都具有重要意义。渭源县于2008年10月至2011年11月进行了集体林权制度改革主体改革, 与林改前相比, 森林资源保护管理工作任务加重、难度加大, 特别是山林确权到户后, 林农的经营方式、规模、效果等直接影响森林资源的保护管理。笔者结合多年从事森林资源管理和林政执法工作的实践, 对渭源县集体林权制度改革主体改革后森林资源保护管理工作面临的问题进行了分析, 并提出相应的策略。

1 森林资源概况

渭源县位于甘肃省中部, 地处西秦岭末端向黄土高原过渡地带, 年平均气温5.8℃, 年平均降水量500 mm左右。根据地形、气候、降水量等特点, 全县分为北部黄土梁峁沟壑干旱区、中部浅山河谷川

(塬)区、南部高寒阴湿区3种类型^[1]。渭源县共有林业用地7.41万hm², 其中国有林场3.20万hm²、退耕还林0.75万hm²、集体林地3.46万hm², 森林覆盖率17.6%。在集体林地中, 有林地0.53万hm²、疏林地0.47万hm²、灌木林地0.28万hm²、未成林造林地0.17万hm²、宜林地2.01万hm²。在集体林权制度改革主体改革工作中, 共确权勘界林地2.86万hm², 其中家庭承包经营2.64万hm², 联户承包经营0.04万hm², 股份承包经营0.02万hm², 集体统一经营0.15万hm², 大户承包经营0.01万hm²。签订林地承包合同65 000余份; 共计颁发《林权证》56 507本。

2 存在的问题

2.1 森林资源管理模式陈旧

集体林权制度改革主体改革后, “集体林”或“干部林”变成了“自家林”, 产权得到明晰, 林农作为权利人对山林有了经营自主权, 成为森林资源的直接管理者。林业主管部门管理者的角色逐渐弱化, 服务者的功能日益凸现, 森林资源管理由过去的

收稿日期: 2013-07-26

作者简介: 杨海平(1974—), 男, 甘肃渭源人, 助理工程师, 主要从事森林资源管理与林政执法工作。联系电话: (0)13919726875。

3129-3137.

- [27] TIMMERMAN G M, FREW T J, MILLER A L, *et al.* Linkage mapping of sbm-1, a gene conferring resistance to pea seed-borne mosaic virus, using molecular markers in *Pisum sativum* [J]. *Theoretical Applied Genetics*, 1993, 85: 609-615.
- [28] 李汝刚, 范云六, N.F.WEEDEN. 豌豆种传花叶病毒抗病基因 sbm-1 的 RAPD 标记 [J]. *科学通报*, 1996 (18): 1712-1714.
- [29] GAO Z, EYERS S, THOMAS C, *et al.* Identification of markers tightly linked to sbm recessive genes for resistance to Pea seed-borne mosaic virus. [J]. *Theor. Appl. Genet.*, 2004, 109(3): 488-494.

- [30] ASHBY J A, STEVENSON C E, JARVIS G E, *et al.* Structure-based mutational analysis of eIF4E in relation to sbm1 resistance to pea seed-borne mosaic virus in pea. [J]. *Plos one*, 2011, 6(1): e15873.
- [31] 王道文, 许志刚, AJCockbain. 豌豆品种对豌豆种传花叶病毒抗性的评价 [J]. *南京农业大学学报*, 1992 (2): 56-59.
- [32] NAQVI, SAMH. *Diseases of fruits and vegetables: volume II: diagnosis and management* [M]. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic Publishers, 2004: 321.

(本文责编: 陈伟)

政府主导型管理体制逐步转变成以林农为主体的社会化管理体制。而目前渭源县仍沿用林权改革前政府主导型管理体制下的森林资源管理模式,这种管理模式与以林农为主体的社会化管理体制下的产权主体多元化、经营形式多样化和林权结构分散化的新格局不相适应。随着林业生态地位的提升和改革的不断深入,森林资源保护管理在林业发展中的核心地位得到进一步加强,管理制度改革滞后的问题也就越来越突出,尤其是采伐限额管理的程序、方式,以及木材运输、流通和加工领域等管理制度亟待创新,健全和优化森林资源保护管理制度和模式成为当务之急。

2.2 小规模经营与林业产业化发展矛盾凸显

森林经营管理只有具备一定的规模,才能充分发挥各要素的作用,并且降低单位产品成本。集体林权制度主体改革后,集体林按户确权,林农自主经营小块山林,除少数经营实体和承包大户外,分散的林农普遍对经营概念、林业产业结构等认识不足,加上自身资金、信息、技术等限制,容易出现“各自为政”的经营管理模式,很难实现规模经营和科学经营。如果缺乏组织、引导和扶持,这种单家独户的小规模经营很难在市场配置中占主导地位,并将严重阻碍生产要素的合理配置,影响林业产业化发展。因此,如何解决这种林农小规模经营管理和林业规模化、产业化发展的矛盾,将是林改后森林资源管理和发展的又一难题。

2.3 森林资源危害因素增加

集体林权制度主体改革后,林农对森林的关注和爱护大大加强,最大限度地减少了乱砍滥伐现象。但由于各种因素的限制和影响,林农抵御风险的能力较弱,使得森林资源保护管理面临着新的挑战。一是防火工作难度加大。目前,渭源县森林防火设施建设比较脆弱,现代化的防控和处置能力相对薄弱,随着林改后生态建设的增强和森林资源的不断扩大,森林防火工作的难度进一步加大。二是林业有害生物防治形势较为严峻。病虫害具有流行性和扩散性,其防治时机和手段是关键。集体林权制度主体改革后,林农对林业资源的自主经营和自由流转,使有害生物的入侵渠道增多,森林植物的检疫工作难度增加,抵御林业有害生物入侵的难度加大。三是人为破坏森林资源的活动短期内无法根除。一些农户受眼前利益的驱使,进行乱砍滥伐林木、滥占林地、乱捕滥猎野生动物、乱采滥挖野生植物、非法运输木材等违法行为时有发生,在短期内无法根除。如近年来查处的林业行政案件中,非法占用林地的占

40%,盗伐滥伐林木的占20%,无证运输的占20%,乱捕滥猎野生动物的占5%,森林防火期内在森林防火区野外违规用火的占15%。同时查处非法猎捕及运输珍贵、濒危野生动物刑事案件2起。

2.4 生态公益林管理难度增大

《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》明确规定,实行商品林、公益林分类经营管理,依法把立地条件好、采伐和经营利用不会对生态平衡和生物多样性造成危害区域的森林和林木划定为商品林;把生态区位重要或生态脆弱区域的森林和林木划定为公益林。对商品林,农民可依法自主决定经营方向和经营模式,生产的木材自主销售。对公益林,要加大封禁保护工作力度,在不破坏生态功能的前提下,可依法合理利用林地资源,开发林下种养业,利用森林景观发展森林旅游业等。同时明确指出:经政府划定的公益林,已承包到农户的,森林生态效益补偿要落实到户;未承包到农户的,要确定管护主体,明确管护责任,森林生态效益补偿要落实到本集体经济组织的农户。生态公益林要在保证其性质不变的前提下,明确管护责任。集体林权制度主体改革后,公益林确权到户,但落实的主要是管护责任,由于公益林在采伐管理和经营方面有严格的限制,并且本身管护难度大、补助有限以及经营公益林在收益时间和数量上形成的较大反差,林农管护公益林的积极性很难得到调动,将直接影响公益林管护的成本、质量和公益林建设的稳定。

3 保护管理策略

集体林权制度改革以林地权益为核心,以确立林农经营主体地位为重点。通过集体林权制度改革,将林权落实到户、到人,还山、还权、还利于民,使广大林农耕者有山、耕山有责、务林有利、致富有门。进一步明晰所有权、放活经营权、落实处置权、确保收益权,建立起产权归属清晰、经营主体到位、责权划分明确、利益保障严格、流转规范有序、监管服务有效的现代林业产权制度,充分调动林农和全社会参与森林资源的保护管理和开发,最终达到改善森林资源保护管理,实现山有其主、主有其权、权有其责、责有其利,促进林业发展、森林资源总量增长、生态增效和农民增收的根本目的。

3.1 建立健全双重管护机制

针对渭源县集体林权制度主体改革后经营主体多元化、人为活动频繁、分散管护难度大的实际,为确保森林资源和林改成果安全,避免多头执法和形成执法合力,建议建立林业主管部门、

乡镇人民政府、村委会、村民小组与农户相结合的双重管护制度,形成政府领导下的“三防”(防火、防病虫害、防盗)工作长效机制。可在县林政稽查队(现由县林业局资源林政股兼)的基础上综合执法力量,成立县林业行政执法大队,综合执法大队下设3个执法中队,分川沿、南片、北片3个片区对全县森林资源进行日常性专业管护。同时,各乡镇要认真履行《中华人民共和国森林法》赋予的职责,按照“落实主体、维护权益、强化保护”的要求,教育和引导农民采取承包家庭管护、联户管护、专业管护、委托管护等形式,切实做好对承包林地、林木的管护工作。并严格执行《渭源县封山禁牧实施细则》(渭政发[2005]42号)和《渭源县人民政府关于在全县范围内禁止猎捕陆生野生动物的通告》(渭政通[2011]1号)《渭源县人民政府关于进一步加强封山禁牧工作的通告》(渭通发[2012]2号)规定,进一步加大封山禁牧工作力度,建立封山禁牧常年工作队,切实做好本乡镇的封山禁牧工作,杜绝偷牧、溜牧和在封禁区内非法狩猎等现象的发生。

3.2 规范林地林木流转制度

一是严格按照《甘肃省集体林权流转管理暂行办法》的规定,建立健全林权交易平台,促进林地经营权和林木所有权规范流转。二是在依法、自愿、有偿的前提下,林地承包经营权人可采取转包、出租、转让、互换等多种方式流转林地经营权和林木所有权,流转期限不得超过承包期的剩余期限,流转后不得改变林地用途。三是加强森林资源资产评估管理,加快建立森林资源资产评估制度,维护交易各方合法权益。四是执行林地流转最低保护价政策,流转费不低于生态公益林补偿标准。

3.3 健全完善林业补偿机制

一是推行生态补偿。按照“产权到户、补偿到户”的要求,选择1~5个乡镇开展公益林界定和生态补偿兑现试点,将中央财政、省级财政下拨的集体公益林生态效益补偿资金和“天保”二期纳入补偿范围的集体公益林补偿资金,通过惠农财政补贴“一册明、一折统”及时足额兑现落实到承包农户。同时,积极争取国家和省级生态公益林补偿政策,增加国家级公益林补偿面积。二是健全完善征占用集体林地补偿制度。各类建设项目需征占用农户承包经营的林地,必须依法办理审核审批手续,向林地承包经营农户依法支付林地补偿费、林木补偿费和安置补助费。

3.4 推进森林保险体系建设

建立由保险公司、林业企业、林业专业合作

组织、林农多方参与的森林保险体系,合理确定保险责任和保额,科学确定保险费率,探索县级财政合理的保费补贴比例和结算管理办法;大力开展森林保险宣传活动,提高广大林农和林业经营者的风险意识和保险意识;建立森林保险风险监控和预警机制,探索建立巨灾风险分散机制。

3.5 建立林业合作经济组织

建立以林业专业合作社为主导,以家庭联合经营、股份制、合作制、“公司(农民合作社)+基地+农户”等新型林业经济合作组织。并对起步早、发展好的林业专业经济组织进行大力扶持,培育一批辐射面广、带动力强的龙头协会和合作社,发挥政策咨询、信息服务、科技推广等作用,促进林业规模化、标准化、集约化经营。

3.6 简化林木采伐程序

按照“对非林业用地上栽植的林木放开、对商品林放活、对公益林管好用好”的要求,对农民承包经营的林木实行分类管理。放开非林业用地栽植林木的采伐,对农户房前屋后栽植的零星林木以及在耕地等非规划林业用地栽植的林木(不包括农田防护林),由林木所有者申请、经村委会审查、所属林业工作站实地查验、确认签署意见后,可由农户自主采伐。公益林需要采伐的,由林木所有者提出申请,村委会、乡镇人民政府、林业工作站审查签署意见后,报县林业主管部门审核审批,经审核批准后,依照技术规程要求和《森林采伐许可证》的规定,依法进行定株、修枝、除草等抚育性采伐,以实现“积极保护、大力发展、科学经营、持续利用”。

3.7 强化林政执法力度

县森林公安、林业综合执法大队要加大林政执法打击处罚力度,严格禁止以生产木材和商业性经营为目的的公益林采伐作业,严禁借发展林下经济之名进行如砍割灌木林地开垦育苗、乱征滥占林地、盗伐滥伐林木、擅自开垦林地、乱捕滥猎野生动物等破坏森林资源的违法犯罪行为。涉嫌犯罪的要及时与检察院、法院沟通、密切配合,必要时请检察院、法院提前介入,做到从严、从重、从快依法予以惩处,确保林权改革成果和森林资源安全。

3.8 加快林下经济发展,促进林农增收

林地资源给林下经济的发展提供了广阔的前景,要以转变林业发展方式为主线,以发展林下产业为重点,研究制定适合渭源县南部、北部和川沿三大区域集体林地林下经济发展的总体规划及扶持林下经济发展的优惠政策,加大向发展林下经济的融资服务倾斜,加大林业经济技术培训,提高林下产业的科技含量;并及时总结林下种植、

景泰县向日葵产业现状及发展建议

柴广霞

(甘肃省景泰县农业技术推广中心, 甘肃 景泰 730400)

摘要: 在调查分析景泰县向日葵产业发展现状基础上, 针对当前景泰县向日葵产业发展存在的问题, 提出了景泰县今后发展向日葵产业的建议是: 加快优良品种的培育步伐; 强化科技支撑; 培植龙头企业; 优化区域布局; 建立残膜回收机制; 加快市场流通体系建设。

关键词: 向日葵; 产业; 现状; 发展建议; 景泰县

中图分类号: S565.5 **文献标识码:** A

文章编号: 1001-1463(2013)09-0056-03

[doi:10.3969/j.issn.1001-1463.2013.09.023](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2013.09.023)

景泰县位于甘肃省中部, 东临黄河, 地处黄土高原与腾格里沙漠过渡地带, 为温带大陆性干旱型气候, 年平均气温 8.2 ℃, ≥ 0 ℃积温 2 800.0 ~ 3 594.9 ℃, ≥ 10 ℃的积温 2 095 ~ 3 224.4 ℃, 无霜期 141 ~ 156 d, 年日照时数 2 726 h。光照资源丰富, 昼夜温差大。拥有耕地 4.6 万 hm^2 , 其中水浇地 2.4 万 hm^2 , 境内有景电一、二期灌区、中电灌区及沿黄灌区, 灌溉条件便利, 是黄河上游重要的灌溉农业区。近年来随着种植业结构的调整, 向日葵播种面积不断扩大, 已成为景泰县的主要经济作物之一, 在农民增收农业增效方面发挥着重要作用。

1 发展现状

1.1 种植面积持续增长

近年来, 景泰县本着科学布局、突出特色、扶优助强、做大做活的原则, 坚持有特色、有规模、有市场、高科技、高效益的路子, 充分发挥自然优势和区位优势, 以订单农业的形式, 积极扩大向日葵种植, 截至 2012 年全县向日葵种植面积达 4 000 hm^2 , 是 1990 年的 2.72 倍, 占全县农作物总播面积的 10.78%, 其中食用葵面积为 2 500 hm^2 , 油葵面积为 1 500 hm^2 。向日葵产业的稳步发展, 提高了种植业效益, 增加了农民收入, 促进了龙头企业的快速发展; 龙头企业的快速发展, 使产业基地和龙头企业步入了良性循环的发展格局, 有力地推动了全县农业经济的快速健康发展。

1.2 品种进一步优化

景泰县向日葵传统种植品种为三道眉、星火花葵, 近年来。为了满足市场需求, 提高产量和效益, 引进了食用葵优良杂交种 LD5009、先瑞 2177、先瑞 696、SH1688 等, 以及油葵优良杂交种 G101、法 A15、法 A18、新葵杂 6 号、先瑞 1 号、美葵 562、先瑞 9 号、陇葵杂 2 号等。2011 年食用葵平均产量为 3 231 kg/hm^2 , 平均产值和纯收益分别为 22 617 元/ hm^2 和 18 117 元/ hm^2 (按收购价 7 元/ kg 、成本 4 500 元/ hm^2 计), 分别较 2009 年增加 6 380 元/ hm^2 和 5 714 元/ hm^2 。全县 2012 年向日葵总产量 2 200 万 kg , 总产值 7 000 万元, 占景泰县农业总产值的 7%。

1.3 综合增产集成技术得以推广应用

近年来, 通过大力推广向日葵综合增产集成技术, 许多优良品种在景泰县得到大面积推广, 向日葵的产量和品质得到了大幅度的提高。一是引进、试验、示范推广了一批新优品种, 加强了优良品种繁育基地建设, 加快了品种的更新, 提高了良种覆盖率。以 LD5009、先瑞 2177 为主的食用葵杂交种占到 80%, 以 G101、美葵 562、先瑞 9 号、陇葵杂 2 号为主的油葵良种占到 95%。二是狠抓先进适用技术推广。围绕先进、创新、特色和效益的原则, 在向日葵生产集中区域选择建立了多个新技术示范点, 示范推广合理密植、轮作倒茬、地膜覆盖、精量播种、配方施肥、叶面追肥等技术, 总结形成了

收稿日期: 2013-05-22; 修订日期: 2013-06-15

作者简介: 柴广霞 (1973—), 女, 甘肃景泰人, 农艺师, 主要从事农业技术推广工作。联系电话: (0)18893032138。E-mail: 1340349793@qq.com

养殖和森林旅游的发展模式和典型经验, 充分发挥相关推广体系效能, 典型引路, 加大宣传、引导和技术培训, 以加快林下经济发展壮大, 促进林增产农增收。

参考文献:

- [1] 王玉华. 渭源县马铃薯配方施肥研究初报[J]. 甘肃农业科技, 2010 (10): 29-31.

(本文责编: 王建连)