

浅析陇南市武都区深化集体林权制度改革 工作存在问题及对策

郝丽丽¹ 逯晓敏^{2*} 王 军³

1. 甘肃省陇南市武都区城郊林站, 中国·甘肃 746000

2. 甘肃省陇南市武都区林业工作站, 中国·甘肃 746000

3. 甘肃省陇南市武都区渭子沟林场, 中国·甘肃 746000

【摘要】集体林权制度改革是国家亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大改革实践,对于巩固和完善农村基本经营制度、促进林农就业增收、建设生态文明、推动绿色发展具有重要意义。自2023年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》以来,各地全面推进深化集体林权制度改革工作,不断拓宽“两山”转化路径,在推动现代林业发展、促进农民增收等方面取得了一定的成效,但通过调研了解,在具体推进过程中依然存在一些困难问题,需引起重视并妥善加以解决。为解决武都区产权制度不健全,森林经营机制不完善,产业发展不充分,政策支持不到位等问题,推动全区林业产业高质量发展,促进农村农民共同富裕和人与自然和谐共生,努力实现生态美、百姓富的有机统一。是践行“绿水青山就是金山银山”、巩固拓展脱贫攻坚成果,推进乡村振兴的科技支撑。

【关键词】集体林权; 改革; 生态产品; 对策

1 存在问题

1.1 产权界定不清晰

早期林权改革受勘界技术落后,林地界址缺少矢量坐标,加之政策调整、户籍变迁、界址登记表述粗放等遗留问题影响,一些林地界址不清、权属交叉、地类重叠,数据本底矛盾,林权确权错证、重证、漏证等问题突出。另外,在国土“三调”前,国土部门与林草部门分别依据《土地管理法》《森林法》对林地进行管理,地类分类体系及认定的标准不同,导致一些地区集体林地面积、林草湿荒监测集体林地面积、已确权集体林地面积差距大。以陇南市为例,武都区2023年度国土变更调查数据库集体林地总面积与区林草局林草湿荒监测数据集体林地面积,已确权集体林地面积,三项数据相差较大,且无法精准对比;部分乡镇林地存在边界模糊、四至不清的情况,林权纠纷时有发生。同时,全区林地所有权、承包权、经营权之间的关系不够明确,影响了林权的流转和经营效率。

1.2 配套政策不完善

林业扶持资金主要依靠中央和地方财政专项补助,一些县区受财政状况制约,林业产业发展缺乏项目与资金,大部分林地道路、水、电等基础设施建设滞后。

1.3 经营管理水平低。

目前,我区发展林下经济33.18万亩,总产值19527万元。其中:林下种植产值14860万元,涉及农户数1.168万户;林下养殖10.24万只,产值2368万元;林产品采集加工产值1327万元;森林景观利用产值972万元。林产品加工企业25个;森林人家(林家乐)81户;建成林业专业合作社95个,参社农户达到6555户。组建家庭林场8个,发展龙头企业8家,专业大户13户。但这些林业企业合作社内部管理均不规范、制度不健全、实际运营较少,没有充分利用当地资源优势,科学制定发展规划和目标任务,对市场信息掌握不全面、准确,存在发展随机和盲目跟风现象,营销上多数产品靠经销商上门收购和本地集市零售,收益低。同时,武都区林经营合作社普遍存在“三低一弱”问题:一是组织化程度低,65%的合作社未建立规范的章程和管理制度;二是技术水平低,80%的社员缺乏系统林业技术培训;三是经营效益低,林下经济亩均收益不足800元;四是抗风险能力弱,仅30%的合作社参与农业保险。

1.4 林下经济发展缺乏复合型人才及科技支撑

集体林权改革中既懂林业又懂经济、法律、管理等多方面知识的复合型人才稀缺,难以满足林权改革中复杂多样的工作需求,如在处理林权纠纷、制定产业发展规划等方面存在困难。同时,林农专业合作社缺少专业技术,新技

术、新品种引进和科技成果运用率低，林下产品精深加工滞后，产业链不健全，产品附加值少，品牌优势弱，市场占有率低。

1.5 生态保护压力大

在集体林权改革后，部分林农为追求短期经济效益，过度采伐或改变林地用途，给生态环境带来了一定压力，加之生态补偿机制不够完善，无法充分调动林农参与生态保护的积极性。

2 对策与建议

2.1 深化确权勘界工作。

林权确权需以法律为基础，技术为支撑，结合武都区实践创新方法，确保权属清晰、程序规范、权益保障，未来可进一步探索“三权分置”下经营权的市场化流转，激活林业资源价值，助力乡村振兴与生态保护。建议：一是依法依规，依据《民法典》《森林法》《不动产登记暂行条例》等法律法规，遵循“稳定承包权、放活经营权”原则，确保确权程序合法、权属清晰；二是尊重历史与现实，对历史形成的林权关系（如承包合同、经营协议）进行核查，结合实际经营状况调整完善；三是公开公平公正公示确权结果，保障集体经济组织成员知情权、参与权，接受社会监督。

2.2 政策协同与监督评估

应进一步强化部门间政策联动，林业、财政、自然资源、金融等部门建立常态化沟通协调机制，确保林地流转、税费减免、资金补贴、信贷支持等政策无缝对接，形成政策合力。同时，应设立改革成效评估指标体系，从生态效益提升、林农收入增长、林业产业发展、林权纠纷化解等维度构建量化指标，定期（每3年）对改革区域进行全面评估，依据结果动态调整改革策略。

2.3 实施发展林下经济适度规模经营

一是专业合作社标准化管理

制定《武都区林经营合作社星级评定办法》，将管理制度、财务公开等纳入考核，对三星级以上合作社给予5万元奖励；

二是股权改革试点

在裕河镇开展“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革，将集体林权量化到户，形成“保底收益+按股分红”机制；

三是产业融合发展为“合作社+龙头企业”模式

支持油橄榄、花椒公司与标准化合作社签订保底收购协议，建设“企业+基地+农户”利益联结机制。

四是数字化赋能计划，智慧管理平台

开发“武都林农云APP”，集成林权管理、生产记录、市场信息等功能，实现生产经营可视化。

2.4 推进分区分类开展国有林场经营性收入分配激励机制试点。

建股份合作林场，或者为农户提供林地林木托管、统一经营管理、技术指导等专业化服务，完善联农带户的权益。鼓励林农以林地、资金、技术等入股成立股份制合作社，完善内部治理结构，推行标准化生产、品牌化经营，统一对接市场，提升林农整体市场竞争力。

2.5 实施有效的服务策略

利用“甘快办app”进一步优化线上办理，对林农种植户（专业合作社）以“不见面”方式指导种植户制定创建方案、对接科技资源、完善研发制度、增强创新能力，实现科技服务的全覆盖。提升林下经济试验区、自创区，辐射区（等综合服务能力，组织动员帮助联系国家、省级开展相关技术研发及集成应用，对结合省市级实践产生的相关基础及应用基础研究，纳入省级自然科学基金支持方向，优先立项支持。采取有效措施搭建信息对接和资源共享平台，帮助种植户与专家研之间信息互通、优势互补。扩大科技创新券向种植户的服务范围，适时更新科技创新券服务目录，增加发放批次，加快审核进度，缩短审批周期，加速科技创新券兑付。

2.6 加强人才培养。

一是依托“西部之光”“陇源人才”林业院校、培训机构等，开展针对林权改革的专业培训，培养各类专业技术人才和管理人才；二是加大科技投入：政府增加对林业科技研发的资金支持，设立专项科研基金，鼓励科研机构和企业开展与集体林权改革相关的技术研究，如森林资源监测技术、林业生态修复技术等；三是建设科技服务平台，搭建林业科技信息服务平台，整合林业科技资源，为林农和林业企业提供技术咨询、成果转化、专家在线指导等服务，促进科技成果在林权改革中的推广应用；四是加强产学研合作，推动科研机构、高校与林业企业、基层林业部门开展产学研合作，建立联合研发中心或试验示范基地，

共同开展技术攻关和成果转化,加速科技与林业生产实践的深度融合。

2.7生态与产业协同发展。一是分区施策发展林下经济

依据林地的生态区位、土壤条件等,划分不同功能区。

在生态脆弱区,重点推广生态修复型林下种植,如耐阴草药,以生态涵养为主;在生态承载较好区域,发展高附加值林下养殖、采集加工等产业,如林菌、林蛙养殖,形成生态保护与经济增长良性互动。总体思路立足武都区“南北气候过渡带”地理特征,以“生态修复+产业振兴”双轮驱动为核心,构建“垂直分带、立体种植、循环利用”的生态农业体系,实现生态保护与经济效益协同提升;具体分区域种植对策(1)干旱河谷区(白龙江沿岸)生态问题:年均降水400-600mm,蒸发量1200-1500mm,植被稀疏,土壤沙化核心措施:节水技术集成:推广“滴灌+覆膜+保水剂”组合技术(如花椒园采用小管出流系统,节水率达40%)抗旱品种优化:重点发展武都大红袍花椒(耐贫瘠、抗干旱)、油橄榄(佛奥、莱星品种)、文冠果(生物质能源林)立体种植模式:花椒林下套种知母、黄芩等耐旱中药材,实现“树上结果、地面覆草、地下生药”。(2)半湿润山区(海拔1000-1800m)生态问题:坡耕地占比高,水土流失模数达3000-5000t/km²·核心措施:梯田化改造:建设反坡梯田+生物埂(种植紫花苜蓿),降低径流速度60%以上;水土保持林:营造刺槐-柠条混交林(比例7:3),林下种植黄花草木;特色产业带:发展核桃(香玲、辽核品种)+魔芋间作模式,亩均增收2000元。(3)高寒阴湿区(海拔1800m以上)生态问题:年均温<10℃,无霜期短,土壤有机质分解慢。核心措施:耐寒作物筛选:推广高原夏菜(荷兰豆、西兰花)、藜麦、甜荞等冷凉作物。(4)石漠化区(碳酸盐岩分布区)生态问题:基岩裸露率>30%,土壤厚度<30cm,保水保肥能力差,植被恢复技术:采用“客土+保水剂+容器苗”造林法(如侧柏、花椒容器苗)。经济型灌丛:发展火棘、沙棘等兼具生态防护与经济价值的灌木,果实可加工果脯。微生物改良:接种丛枝菌根真菌(AMF),提高植物抗逆性30%以上。

二是构建生态产业融合链。鼓励林业企业向上下游延伸,打造“林产品种植/采集-初加工-深加工-销售-生态旅游体验”一体化产业链,实现资源多次增值,如开发以森林景观为依托的康养民宿,配套林产品特色餐饮;

三是设立生态产业引导基金。政府联合金融机构、社会资本,筹集资金专项用于扶持新兴生态林业产业项目,对符合绿色、可持续发展标准的初创企业给予低息贷款、股权融资等支持,助力产业孵化。

总之,结合陇南市委、市政府提出“三城五地”发展战略,武都区深入践行“绿水青山就是金山银山”发展理念,以“山地增绿、产业增效、农民增收”为目标,立足精心选育本地适生、优质林草中药等特色资源,大力推动林下经济高质量发展。截至目前,虽然发展林下经济工作,特别是特色经济林、林副产品、工作取得了一定成效,生态脆弱区农民收入逐年得到好转,但仍存在诸多影响农民增收的问题,亟需解决。

参考文献:

- [1]刘颖娴;陈秋华;李媛媛;袁闽川;池玮琳;刘睿姝;柯鑫;陈莹;薛隽怡.中国集体林权改革背景下林业专业合作经济组织林权抵押贷款研究——以三明市永安县洪田村合作林场为例[J].台湾农业探索,2020(06).
- [2]广西壮族自治区人民政府办公厅关于完善集体林权制度的实施意见[J].广西壮族自治区人民政府公报,2018(03).
- [3]毛显强,钟瑜,张胜.生态补偿的理论探讨[J].中国人口·资源与环境,2002(04).
- [4]曾贤刚;虞慧怡;谢芳.生态产品的概念、分类及其市场化供给机制[J].中国人口·资源与环境,2014(07).
- [5]胡晓君;续竞秦;何丹华;张念如;郑轶枫.浙江省集体林区农户林下经济经营意愿及其影响因素[J].浙江农林大学学报,2018(03).
- [6]吴后建;但新球;刘世好;舒勇;曹虹;黄琰;卢立.森林康养:概念内涵、产品类型和发展路径[J].生态学杂志,2018(07).

作者简介:

逯晓敏(1987.7—)女,学历:本科,职称:副研究员,研究方向:特色经济林产业开发和加工应用研究;

郝丽丽(1988.5—)女,学历:本科,职称:初级工程师,研究方向:林下经济;

王军(1975.03—)男,汉族,甘肃武都人,本科,高级工程师,研究方向:林业科技推广,生态环境保护。