

新疆阿克苏地区国有林场改革存在问题及对策分析

杨 梅¹, 刘浦江²

(1. 新疆维吾尔自治区阿克苏地区林业局, 新疆 阿克苏 843000; 2. 新疆维吾尔自治区阿克苏地区天山林场, 新疆 阿克苏 843000)

摘要: 国有林场改革是贯彻落实党中央、国务院发展现代林业、建设生态文明、促进科学发展的现实需要。阐述了新疆阿克苏地区国有林场改革过程中在林地管理、职工保险、基础设施建设方面面临的突出问题, 并提出了有针对性的对策建议。

关键词: 新疆阿克苏地区; 国有林场; 改革; 问题; 对策

中图分类号: F326.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-1463(2015)03-0065-03

[doi:10.3969/j.issn.1001-1463.2015.03.022](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2015.03.022)

新疆现有 107 个林场, 包括天然胡杨林、荒漠林、河谷林林场或管理站、国有园林场、人工造林林场、山区天然林场及国有林管理局(站)^[1], 其中阿克苏地区有 11 个林场, 地区直属 2 个, 其余 9 个为市县所属。共有职工 2 059 人, 其中在职职工 1 204 人(事业编制 427 人), 林场经营总面积 143.88 万 hm^2 , 其中有林地 27.61 万 hm^2 , 活立木蓄积 572.387 万 m^3 。

为加快国有林场改革步伐, 促进国有林场健康发展, 2012 年 6 月, 自治区编办发下林场体制改革文件, 自治区林业厅及各市(地、州)县认真落实文件精神^[2], 但阿克苏地区国有林场在改革过程中仍面临一些突出的问题, 主要集中在林地管理、职工保险、基础设施建设等方面。

1 存在的主要问题

1.1 林地管理

1.1.1 以天然林管护为主的林场 一是因部分林地未划为国家公益林, 造成这部分林地的管理出现真空, 部分企业肆意扩建、乱搭乱建, 影响林区的管理和整体景观。二是山区林场辖区内遵循一地四证(林权证、土地证、草原证和放牧证)的管理制度, 而部分市(地、州)直属林场森林管护的行政区划属县, 造成林场部分林权证办理困难, 属县行政区划内的林地一直未能办理林权证。因此目前土地证、草原证和放牧证并存, 且约 3.33 万 hm^2 的草场大都以 30~50 a 不等的年限承包给了

牧民, 因过度放牧造成草场退化严重, 林源下限上移至 2 200 m。同时, 辖区内矿产资源的开发, 特别是煤矿, 也造成了林区生态环境的恶化, 给林场的建设和管理工作带来较大困难。

1.1.2 以胡杨林管护为主的林场 一是胡杨林区存在一地两证(林权证、草原证), 牧民在林场内过度放牧, 并且采挖甘草和开荒, 破坏了林区资源。二是近年来随着棉花种植效益增高, 农民种植棉花的积极性高涨, 与乡镇临界的胡杨林区毁林开荒现象突出, 呈现点多面广的特点。开荒者多采取现代化机械, 开垦速度快, 且多在夜间作业, 而林区护林员巡护面积大, 巡护设备落后, 毁林开荒频发给林场管理工作带来极大的挑战。

1.1.3 以商品林经营为主的林场 一是城市建设征用林地“零补偿”。部分林场位于阿克苏市郊, 与市区相连, 处于阿克苏城市建设规划范围内, 长期以来对林地的征用工作从未停止。1998—2013 年已征用和待征用的林地约 2 666.66 hm^2 , 但未给予林场任何经济补偿, 承包林地的承包户由林场自行安置, 这给林场发展带来无法估算的损失。二是私自改变土地使用用途。部分林场承包户受市场利益的驱动, 不经由林场办理合法的流转手续, 而受让方往往通过各种社会关系, 将正常上交的优质果园私自砍伐, 变更为工业用地或商业用地, 利用土地的地缘优势, 发展加工业和仓储行业。而林场由于没有执法权, 在遇到

收稿日期: 2015-01-21

基金项目: 国有林场扶贫资金(G3041)

作者简介: 杨 梅(1970—), 女, 贵州凯里人, 工程师, 从事国有林场扶贫、天保工程研究。Email: 407839578@qq.com

私自改变土地性质的事件向法院提起诉讼时,法院往往以承包土地案件易引起申诉或上访等原因不予受理,报案后行政执法部门往往也相互推诿,不能彻底执行,导致私自砍伐果园改变用途的现象逐年增多。

1.1.4 林权证换证工作久未落实 自 2000 年中央森林生态效益补偿基金实施以来,林权证换证工作迫在眉睫,林场多次与县委县政府及土地局、民政局等相关部门交涉申请办理林权证的换证工作,但由于涉及土地的权属问题,县政府一直未给予积极支持,换证工作无法开展。

1.1.5 森林旅游开发没有考虑保护区保护、开发和管理的要求 阿克苏地区部分林场森林资源已纳入国家级自然保护区,但县级旅游规划及实施没有充分考虑保护区保护、开发和管理的要求,在未经保护区主管部门(国家林业局)行政许可的前提下,盲目开发建设、征用林地的现象时有发生。因此必须遵守《中华人民共和国自然保护区条例》,并与保护区《总体规划》相衔接,在保护区主管部门行政许可的实验区范围内,划定一定区域从事旅游开发项目,避免以破坏环境为代价盲目规划和经营。

1.2 职工保险

以天然林管护为主的国有林场为全额事业单位,正式职工的工资为财政全额拨款,聘用制合同工的工资主要来源于中央财政森林生态效益补偿基金,养老、医疗、工伤、生育、失业等五险按规定纳入当地社保。以商品林经营为主的林场为差额或自收自支事业单位,在职职工已全部加入社会养老保险,723 名退休职工没有进入社会养老保险体系,退休职工工资加上五险及取暖费,均由林场自行承担,随着养老、医疗保险费用的逐年增加,林场的经济负担不断加重,甚至出现入不敷出的状况。

1.3 基础设施建设

以公益林管护为主的林场的基础设施、管护设施薄弱。一是护林站点大多为 20 世纪 80 年代初建的砖木结构,基本上属于危房。二是护林站点职工的供水问题没有得到解决,缺乏巡护交通工具,职工生产、生活的基本条件较差。三是以商品林经营为主的林场,由于辖区道路、渠闸、水电、通信等生产、生活基础设施年久失修,加之过去建设标准太低,已远远不能满足目前的生

产生活需求。四是虽然近年来随着国有林场扶贫项目的实施,林场基础设施建设有所加强,但由于扶贫项目少且资金量小,基础设施建设进展缓慢,而林场事业经费严重不足,造成基础设施资金短缺,严重影响林场大开发和可持续发展。

2 对策

2.1 加强林地管理

一是在编制林地保护利用规划中,考虑到当地经济发展状况,林场可将牧区和矿区的生产、生活用地从现有区域中划出,便于今后的林地管理。二是利用国家公益林森林生态效益补偿基金和国家天然林保护二期工程的实施,聘用当地牧民担任护林员,既能拓宽当地农牧民的就业渠道,帮助其提高收入,也能对林地管理起到良好的促进和宣传作用。同时建议增加森林资源管护费用,使林场能够多聘用护林员,增加巡护车辆,有效制止毁林案件的发生。三是积极实施林地生态移民工程。部分林场的移民工程正在有序地展开,目前已搬迁 300 户、2 000 余人,应进一步推进生态移民工程,实施轮封轮牧,定额放牧,遏制草场退化,恢复林区生态,为有效地恢复林区生态和加强林地管理打下良好基础。四是加大对水源地和湿地的保护力度。多年来林区内煤矿、大理石、石膏、陶土、石英石矿的生产经营,对林地造成了不同程度的破坏,应参照其他省份的林场经营管理办法,倡导和鼓励企业每年完成相应的造林任务,以促进生态恢复和环境保护。五是由自治区政府牵头,国土资源厅、林业厅、民政厅等相关部门成立林权证换证工作领导小组,督促地方政府支持国有林场开展林权证的换证工作,理顺关系,从根本上解决林地管理中这一最突出的问题^[3]。六是县政府在审批旅游发展项目时要遵循《中华人民共和国自然保护区条例》,化解保护区发展与旅游项目发展的矛盾,在发展经济的同时保证国有林场的健康发展。七是建议政府考虑林场的发展实际,依法补偿征用、占用林地的费用,减少对林场事务的干预,加大对林场项目和资金的倾斜力度,增强林场发展后劲。

2.2 改善职工保险

政府应出台国有林场职工社会保障政策,由省政府及地方政府安排养老保险统筹经费,将林场退休职工纳入社会保险体系^[4],使退休职工老有所养,老有所乐,以减轻林场的经济负担,激

生态农业概述

席仲伟

(重庆农业环境监测站, 重庆 401121)

摘要: 概述了生态农业的定义、产生背景及特征, 介绍了生态农业的基本理论, 包括农业生态系统、物质能量传递循环和农业生态系统的“环”、“流”和“库”, 并从规划与设计, 工程、模式与技术, 综合评价等方面阐述了生态农业建设的内容。

关键词: 生态农业; 基本理论; 生态农业建设

中图分类号: X171.3 **文献标识码:** A

doi: 10.3969/j.issn.1001-1463.2015.03.023

文章编号: 1001-1463(2015)03-0067-03

我国生态农业始于 20 世纪 80 年代, 由生态科学家和农业工作者倡导提出, 并组织了试点、示范和理论研究, 从而推动了生态农业的不断发展, 使之规模不断扩大, 效益不断提高, 影响日渐深远, 取得了显著的经济效益、生态效益和社会效益^[1]。实践证明, 生态农业是农业和农村经济可持续发展的成功模式, 是解决我国农村人口、资源、环境需求与经济发展之间矛盾的最佳途径, 具有强大的生命力和广阔的发展前景。

1 生态农业的定义、产生背景及特征

1.1 定义

生态农业是按照生态学原理和生态经济规律, 因地制宜地设计、组装、调整和管理农业生产和农村经济的系统工程体系。其要求将发展粮食与多种经济作物生产, 发展大田种植与林、牧、副、渔业, 发展大农业与第二、三产业结合起来, 利用传统农业精华和现代科技成果, 人工设计生态工程、模式和技术, 协调发展与环境之间、资源

利用与保护之间的矛盾, 形成生态与经济 2 个系统的良性循环, 实现经济、生态、社会效益的统一^[2-6]。

1.2 产生背景

人口膨胀、环境污染、资源破坏是困扰人类的三大问题, 危及人类的生存和发展。西方发达国家实现农业现代化走的是“石油农业”道路, 导致土壤板结、地力下降、严重污染, 农业发展很难持久。1991 年联合国粮食及农业组织提出了持续农业发展的合作计划, 促进了多国加强科学研究与合作, 开展可持续农业发展的研究和探索。可持续农业是指既要满足当代人的需求又不能以牺牲后代人的利益为代价的发展模式。建国以来, 我国农业基本解决了吃饭问题, 农业基础设施和生产条件得到了较大改善^[7]。但农业生态环境问题日趋严重, 自然生态恶化, 水土流失严重, 草原退化增加, 农田污染加剧, 耕地肥力下降, 生物多样性受到了破坏, 农业生态系统越来越差。

收稿日期: 2015-01-23

作者简介: 席仲伟(1959—), 男, 四川南充人, 高级农艺师, 从事农业环保与生态农业建设研究工作。联系电话: (0)15923968178。E-mail: 380648314@qq.com

发林场的发展活力。

2.3 加强基础设施建设

政府部门应积极沟通协调, 将林场的道路、渠闸、水电、通信等生产生活基础设施的建设工作纳入当地规划, 通过国家和地方财政增加资金投入, 加大对林场的扶持力度, 改善和提高林场的基础设施条件, 保障职工基本的生产生活条件, 夯实林场发展基础, 使林场职工实实在在地分享改革发展成果。

参考文献:

- [1] 唐天福. 新疆国有林场体制改革之路[J]. 新疆林业, 2013(2): 41-42.
- [2] 杜书翰. 国有林场改革实践探索——新疆等六省市区国有林场改革案例[J]. 林业经济, 2013(4): 19-23.
- [3] 雷华. 积极推进新疆国有林场改革[J]. 新疆林业, 2012(4): 6-8.
- [4] 刘鹏. 新疆国有林场(站)发展存在的问题与对策研究[J]. 新疆林业, 2012(4): 9-10, 25.

(本文责编: 李 杨)