

盐池县山林权改革 2021 年工作总结 及 2022 年工作谋划

根据自治区党委、政府关于山林权改革的决策部署，盐池县聚焦黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设，紧盯改革主攻方向，坚持问题导向，以国土增绿、林业增效、农民增收为目标，全面推进各项改革任务落实落地。现将盐池县山林权改革 2021 年工作总结及 2022 年工作谋划报告如下。

一、工作开展情况

盐池县作为全区山林权改革试点县，结合县域山林权实际和历年改革积累经验，科学谋划任务举措，统筹推进各项工作。一是**强化组织领导**。成立了由县政府主要领导任组长，县委、政府分管领导任副组长，各乡镇、相关职能部门负责人为成员的山林权改革专项小组，统筹推进山林权改革全面工作。县自然资源局也成立了工作专班，负责落实具体工作。二是**健全工作方案**。及时制定了《盐池县深入推进山林权改革加快植绿增绿护绿步伐实施方案》和《盐池县推进山林权改革“以地换林”措施（试行）》，并建立了山林权改革“一台账、两清单”，进一步细化任务分工，明确工作举措和时间节点，全面压实工作责任，确保各项改革任务有序推进。三是**全面动员部署**。召开全县建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区推进会暨“四权”改革动员部署会和山林权改革专题会议，统一思想，提高认识，明确任务，凝聚合力。各乡镇也先后召开工作动员会，全面宣传山林权改革政策措施，

广泛发动农村群众积极参与，为深入推进山林权改革营造浓厚氛围。**四是强化督导落实。**将山林权改革列为全县重点督查任务，对改革任务实行清单式管理，逐条明确责任时限、逐条盯住落实，切实做到每项任务有人盯、有人抓、有人管。全县动员部署会召开之后，县主要领导、分管领导又多次调研督导山林权改革工作，并召开专题会议研究落实，及时发现、解决改革推进过程中出现的困难和问题，确保责任全面落实、工作持续推进。

二、取得成效

围绕山林权改革5个方面15项重点任务和“一台账、两清单”目标举措，立足当地实际，全面推进落实。**一是**制定了山林地资源调查确权工作方案，全面启动核查工作，对以前年度确权的330.8万亩集体林地、716.28万亩承包草原进行了电子化录入，并对以前年度林权证、草原承包证发放情况和移民迁出区山林地面积及四址范围进行全面梳理核查，现已梳理林斑4500余个，林地435万亩，档案1300盒，资料35万页。已在高沙窝镇和青山乡确定的试点村先行开展外业调查，总结积累试点经验，为全面开展确权登记奠定基础，同时先行为国有林场换发林权类不动产登记证2本，为集体林场换发林权类不动产登记证1本。**二是**鼓励现有育苗户、涉林企业、合作社等先行一步探索推进“以地换林”改革，有3家育苗户和2家企业正在对接落实地块，后期有望签订流转协议，流转面积5000亩以上，待明年春季造林时启动实施。**三是**加快推进“以林养林”模式不断向纵深推进，已建成柠条加工厂、饲草配送中心15个，辐射带动加工点200多个，年提

供养殖饲草料 10 万吨以上。鼓励柠条加工企业流转现有灌木林地、未成林造林地、荒山宜林地，通过新造、补植等方式实现“以林养林”与“以地换林”有机结合，初步确定 1 家林草专业合作社流转面积 1 万亩左右。**四是**完成全县 88.57 万亩国家公益林和 117.97 万亩地方公益林入保，共投入资金 413 万元。**五是**按照自治区《全面推行林长制的实施意见》，制定印发了《盐池县全面推行林长制工作方案》，全面启动了林长制改革工作，年内完成配套制度，各乡镇、村组同时也启动了林长制工作，初步划分 1180 余块责任区，目前正在进一步细化责任区，确保林长制改革有序推进。**六是**已将林权、农村承包耕地经营权、草原承包经营权等 14 项农村产权纳入农村产权交易中心交易范围，县农村商业银行已办理山林权抵押贷款业务 9 笔 92 万元、“农地贷”88 笔 903 万元。

三、经验探索

盐池县立足自然环境、生态区位和资源禀赋特性，大胆创新、勇于尝试，努力探索“以地换林”盐池特色新路子。

一是以碳汇交易等新发展方向为主攻点，广泛吸引外界实力雄厚的资本主体投资生态建设，支持鼓励各类社会市场主体流转山林地经营权、林木所有权或“四荒地”，通过独资经营、联建联营、捐资造林、股份合作等多种形式，参与开展林地规模化经营或大面积国土绿化。对流转面积达到 1000 亩以上的项目，分两级给予土地配套政策支持。通过政策支持，在保障招商引资企业“进得来”的同时，让项目“落得下”“干得好”，探索性的制定贷款

贴息、森林保险、税务减免和政府回购等保障措施，打通山林权经营的运转、进退渠道，现已有中国绿基会、宁苗生态、上峰建材、宁鲁石化及永宏乐丰等区内外企业展现生态碳汇林投资建设意向。

二是做大做强本土绿化经营主体，积极向育苗、柠条加工利用方向靠拢，现已有育苗户 55 家、柠条加工厂 15 个，每年可为全县造林绿化提供苗木 90 余万株、隔带平茬柠条 30 万亩以上。为进一步发挥本土绿化经营主体树种适应性强、县域覆盖面广的优势，在“以地换林”山林权改革中，通过政策引导、项目补助、信贷支持、技术指导等配套措施，进一步加大扶持力度，鼓励育苗户和林草加工企业（合作社）通过自主造林或“以地换林”“以林养林”结合模式，逐步培育壮大，全面融入全县生态建设第一梯队。

三是探索推行育苗户自主造林模式已初具成效，在符合全县国土绿化总体规划的基础上，明确育苗户可自行对接村组、乡镇协调地块进行植树造林，管护期三年，县级进行联合验收，对新植作业区合格面积在 200 亩以上的，按照 4:3:3 比例分三年兑现补助 2350 元/亩；对补植补造作业区合格在 300 亩以上的，按照 4:3:3 比例分三年兑现补助 1000 元/亩，2020 年累计完成育苗户自主造林 5710 亩。2021 年，进一步提高育苗户造林积极性，我县将新植作业区、补植补造作业区补助标准分别提高到 2600 元/亩和 1200 元/亩，并对苗木规格、树种搭配等进行了优化调整，全年完成育苗户自主造林 10700 亩，增幅达 87.4%。

四是激发企业主体履行社会义务积极性，在全县造林绿化计

划中，增加园区、油区、矿区“三区”绿化任务比重，对矿产资源开采、垃圾填埋、化工等对生态环境损害较大的行业，按照资源占用和生态环境损坏程度不同，督促引导企业履行生态建设和管护社会义务。2022年，根据企业生产布局和资源占用情况，计划督促鼓励企业根据立地条件，适地适树，自行采购苗木、栽植管护，完成园区绿化2400亩，油（气）区绿化1000亩，矿区绿化200亩，同时履行三年管护责任。

五是建立社会资本投资生态建设正向激励机制，对积极履行生态建设义务、主动投资生态建设的企业，除在权益分配、资源配置、政策享受等方面给予倾斜外，探索通过评比表彰、宣传报道等方式进行正向激励，树立企业社会贡献突出形象，激发更多企业主体加大生态建设投资积极性。中石油长庆油田分公司主动发挥央企示范表率作用，带头支持属地地方生态建设，通过“乔经结合、以植强治”方式，实现“政企共振、联合共建”，在油井厂区相对密集，对自然生态环境损害较多的区域，在依法主动缴纳植被恢复费、复垦保证金的基础上，依村依路、分区分地投资种植经果林和生态乔木林，并进行三年管护，林木生长稳定后移交所属乡镇、村组作为村集体经济发展基础助力乡村生态振兴。2021年，由县人民政府组织相关乡镇及部门落实地块，中石油长庆油田分公司投资近300万元，在盐池县大水坑镇、麻黄山乡种植本地榆树、樟子松等乔木林和大接杏等经果林400余亩；2022年该公司将积极响应县委、政府号召，围绕“强美富优”现代化新盐池奋斗目标和“一村万树”工程，进一步扩大规模，计划实

施 2000 亩，切实发挥示范引领作用。

四、存在的主要问题

山林权改革涉及面广，关系广大群众切身利益，推进过程中存在很多矛盾和问题，针对盐池县实际，主要表现在以下几个方面。

一是确权登记问题非常突出。原耕地、林地、草原确权分属不同部门管辖，在区域划定和权属确定过程中存在“一地多属性”“一地多证”等情况，发证过程中无法明晰产权及地类权属，待第三次国土调查成果应用后，原土地利用现状库、林保数据库均将失去效力，所有地块必须确定为唯一属性，而目前很多重叠区块已颁发不同的产权证书，国家及自治区尚未针对属性和权属重叠的地块制定出台具体的确权登记政策和标准，有效保障同一地块不同权属人的合法权益缺乏政策依据。加之我县大多土地为集体所有，在新政策出台前，推进山林权改革确权登记难度较大。

二是林地资源价值不高。我县的林业资源 95%以上是生态灌木林，生态效益显著，经济效益低下，经济林占有面积较少，林业资源价值较低，金融机构对林权抵押支持力度不大，社会资本参与生态建设的积极性不高，企业投资林业建设吸引力不强，“三权分置”改革存在一定困难。

三是现行造林补助和生态补偿标准偏低。我县生态建设主要依靠中央和自治区投资，不足部分由县财政兜底投入。但随着林业项目的不断实施，可供选择的项目区域立地条件越来越差，且与农户利益关联更加密切，地块落实难度逐年增大，同时受立地条件、水资源、管护条件等因素影响和物价、劳务费的上涨，现

行的林业项目投资标准已无法满足实际需要。

五、2022 年工作谋划

（一）主要思路

以确权登记为基础，牢牢把握“以地换林”主攻方向，以育苗户自主造林和柠条林流转经营为突破口，按照边试点边总结的原则，持续加大工作力度，坚持问题导向，进一步优化工作机制，完善配套政策，增补工作措施，形成强大合力，按照既定的改革目标，攻坚克难、务实苦干，全面推进各项工作，深入推进山林权改革，最终实现国土增绿、林业增效、农民增收的发展目标。

（二）工作目标

一是推进山林地确权登记方面。完成全县所有村组地类、界线核查任务，包括所有移民迁出区山林地权属划定工作，同时与国土三调、林保、耕保等专项调查数据融合衔接，建立统一数据库，形成资源“一张图”，同步建立林草资源综合管理服务系统，并在年底前全面建成投入应用。采用联户确权或村集体确权方式，先行开展 30% 试点村地类、界线核查，年底前在试点的基础上，边总结边推进，争取逐步妥善解决地类重叠、权属不清、四至不明、登记不准、证地不符等历史遗留问题。

二是放活山林地经营权方面。在全面摸清山林地经营权流转情况的基础上，加大工作力度，鼓励农户积极流转，力争年底前全县“三权分置”改革取得明显成效。完善育苗户自主造林机制，拓展多元化造林模式，全县各类新型绿化经营主体达到 15 家以上。加大宣传引导力度，加快培育龙头企业，优化经营模式，推

动各类经营主体发展壮大，力争年底前评定自治区龙头企业实现“零突破”。

三是建立市场交易体系方面。开展林草资源价值评估并建立价值台账，准确掌握全县林业资源价值效益。贯彻落实自治区《关于建立山林资源政府回购机制的指导意见》，制定出台《盐池县山林资源回购实施方案》。全面积极开展林业碳汇知识的宣传普及，提高全社会造林固碳意识，积极参与林业碳汇工作，贯彻落实《宁夏碳排放权交易管理办法》，在排查县域内重点企业碳排放情况的基础上，完成全县碳汇计量监测成果报告编制工作，并在年底前建立完善碳汇交易模式并稳步推进。

四是建立市场化植绿增绿新机制方面。进一步完善优化“以地换林”相关政策，引导林业大户、企业等社会经营主体积极参与生态治理，力争年底前，“以地换林”改革取得新突破。加大自然公园基础设施建设及生态保护修复力度，创建森林公园、城北生态水系各一处，并鼓励社会资本投资开发经营性项目。

五是健全林业服务管理体系方面。持续深化与科研院所合作，加快新技术、新模式推广应用，切实做好种植试验，筛选一批县级乡土专家，建立林草专家库。年底前，建成林草综合管理服务系统，形成责任在县、运行在乡、管理在村的森林草原资源管理新机制，并完成视频监控预警系统和森林草原资源综合服务系统建设。

（三）工作举措

一是深化思想认识，强化工作举措，积极争取各方面政策支

持，完善细化县级配套政策，从流转方式、年限及其他保障措施等方面予以明确，吸引和鼓励社会资本、涉林企业和合作社，加快流转山林地资源，尽早达成流转协议，全面启动实施，切实推进“以林养林”“以地换林”改革取得实质性突破。通过多种途径，加大山林权改革政策宣传和招商引资力度，广泛宣传发动，引导农户和社会资本积极参与生态建设，形成“上下联动、全民参与、多元发展”的良好氛围。

二是压茬推进确权登记。确权登记是山林权改革的基础性工作，也是最大的难点和瓶颈。在 2021 年试点村调查确权的基础上，进一步完善优化工作举措，针对确权登记过程中出现的问题，结合国家和自治区出台的权属唯一性确定指导政策稳妥化解，鼓励采用联户确权或村集体确权方式，便于集中流转和规模化经营。并按照组、村、乡（镇）、县顺序，逐级总结经验，示范引领带动，整体稳步推进。同时及时掌握国家和自治区关于权属重叠地块的具体确权登记政策和标准，确保山林权确权登记工作顺利推进。

三是依托现有农村产权交易中心平台，进一步优化林权抵押办理程序，制定出台贷款奖励和贴息政策，建立林农信贷体系和权威公正的林权评估机构，结合县域实际，鼓励各金融机构推出更多形式的林权融资信贷产品，着力破解林权抵押融资难问题，有效带动山林地规模化经营和市场化运作。

四是加大与上级部门的沟通对接力度，争取更多政策、项目、资金支持，在现行标准基础上，采取差异化政策，逐步提高人工

造林、封山育林、退化林分改造、未成林补植补造补助标准，确保项目实施质量和效果，并适当提高现行生态奖补标准，深入探索纵横互补的生态补偿机制，充分调动群众和社会力量全面参与的积极性，促进山林权改革全面实施、取得实效。