

分类号:  
学 号: 2011311007

密 级: 公开  
单位代码: 10759

# 石河子大学

## 硕士学位论文



### 新疆兵团第七师林地保护利用问题研究

学 位 申 请 人	曹 静
指 导 教 师	祝宏辉 教授
申 请 学 位 类 别	专业硕士
专 业 名 称	农业推广硕士
研 究 方 向	农村与区域发展
所 在 学 院	经济与管理学院

中国·新疆·石河子

2014年11月

分类号：  
学 号：2011311007

密 级：公开  
单位代码：10759

# 石河子大学 硕 士 学 位 论 文



## 新疆兵团第七师林地保护利用问题研究

学 位 申 请 人	<b>曹静</b>
指 导 教 师	<b>祝宏辉 教授</b>
申 请 学 位 类 别	<b>专业硕士</b>
专 业 名 称	<b>农业推广硕士</b>
研 究 方 向	<b>农村与区域发展</b>
所 在 学 院	<b>经济与管理学院</b>

中国·新疆·石河子  
2014年11月

**Research on the problem of the seventh division of forest protection  
and utilization in Xinjiang Corps**

A Dissertation Submitted to  
**Shihezi University**  
In Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of  
**Master Of Agricultural Extension**

**By**

**Cao jing**

Dissertation Supervisor: Prof. zhu hong-hui

Nov, 2014

# 石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

## 学位论文独创性声明

本人所呈交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名：曹静

时间：2014年12月1日

## 使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名：曹静

时间：2014年12月1日

导师签名：石公学

时间：2014年12月1日

## 摘 要

土地是兵团赖以发展的重要资源之一，兵团的地理位置决定了兵团生态环境处在脆弱的阶段，因此加强林地管理和保护，提高林地使用率，对扭转兵、师生态环境现状，建设新型连队奠定生态基础。随着经济的迅速发展，工业园区、基础设施建设项目不断增多，林地征占用的面积因修路等建设原因逐年递增；同时部分林地经济收益低，周期长等特点促使团场将林地逐步变成园地，致使经济发展和生态保护的矛盾日益突出。因此，如何进一步强化林地保护和利用工作是目前亟待解决的问题。

本文在对林地保护利用的基本理论进行综述的基础上，通过分析林地保护利用适用依据，总结林地保护利用的一般规律和做法，明确其对七师林地保护利用的指导作用和借鉴意义。七师林业经过多年的发展已初见成效，七师现有林地 6583.33 公顷，林地资源存在扩张潜力大，林业工程项目建设质量高、效益明显，龄组结构中以幼、中龄林为主等的特点。在分析林地保护利用基本理论和林地保护利用的适用依据的基础上，结合七师自身的特点，分析七师林地存在的问题：（1）认识不清，公众参与匮乏；（2）产业优势不明显，导致争地现象；（3）林地保护利用工作缺乏协调；（4）监管体制不完备；（5）林权国有，缺乏管护责任心。遵循科学的理论和规律要求，针对存在的问题，因地制宜，提出具有可操作性的措施和建议：（1）统筹兼顾，科学制定七师的林地保护利用规划；（2）明晰产权，规范流转，提高管护责任心；（3）科学经营，持续利用，提高林地产业效益，实现生态、经济双丰收；（4）健全林地保护管理的队伍，强化林政执法队伍的建设；（5）加强协调与沟通，严格实行林地用途的管制，规范林地的管理工作。拓展七师林地保护利用研究的视角，在实践上有助于避免林地保护的缺口，指导七师各单位的林地保护利用，提升团场林地资源利用率，促进生态环境的改变，从而达到七师“生态、经济、社会”三个效益的和谐统一。

本文的创新在于结合七师林地保护利用的现状和特点进行了较系统的分析，结合兵、师先进经验，从解决林地保护与经济快速发展矛盾，发展多元化林地经济等角度，提出进一步加强七师林地保护和利用工作的建议，从而为兵团各师林地保护和利用工作提供参考。

**关键词：**第七师，林地保护，林地利用，探讨

## Abstract

The land is one of the important resources for the development of The Xinjiang production and Construction Corps's, The Corps's geographical location determines the Corps of ecological environment in fragile stage, Therefore strengthening forest management and protection, improve the land use rate, Current situation of torsion soldiers, division of ecological environment, the ecological basis for the construction of new company lay. With the rapid development of economy in recent years the seven division, Increasing industrial park, infrastructure construction projects, Land expropriation, the occupied area due to road construction are increasing year by year; At the same time, some forest economic benefit is low, long cycle characteristics as a result of the land into orchard farm land, Result between economic development and ecological protection contradiction. Therefore, how to further strengthen forest protection and utilization is the most urgent problem.

This paper summarizes the basic theory of forest protection on the, Through the analysis of the basis of forest protection, General rules and practices summary of forest protection and utilization. Clearly the seven divisions of forest protection and utilization guiding role and reference. The seven division of forestry after years of development has achieved initial success, the seven division 6583.33 hectares of existing woodland, woodland resources exists to expand the potential of forestry project construction, high quality, benefit is obvious, with characteristics of young, middle age forest age group structure.Characteristics with the seven division itself. Analysis of the existing seven division forest issues: (1) understanding is not clear, the lack of public participation; (2) the industrial advantage is not obvious, cause dispute phenomenon; (3) the lack of coordination of the work of forest protection and utilization; (4) supervision and management system is not perfect; (5) forest right of state-owned, lack of management responsibility. Following the theory and law of scientific requirements, in view of the existing problems, suit one's measures to local conditions, measures and suggestions are put forward: (1) the protection and utilization of the overall planning, scientific formulation of seven division of forest protection and utilization planning; (2) the clarity of property rights, regulating the circulation, improve the management responsibility; (3) the sustainable use of science, business, improve forest industry benefits achieved double harvest, ecological, economic; (4) perfect protection forest management team, full power, strengthening forestry law enforcement team construction; (5) strengthen coordination and communication, and strict implementation of land use control, standardize the management of forest protection. Expand the seven division of forest protection and utilization research perspective, in practice is to avoid the forest protection and forest protection gap, the seven division of the unit, its utilization ratio is improved forest resources, promote ecological environment changes, and achieve the harmony and the unity of seven divisions of ecological benefits, economic benefits, social benefits.

The innovation of this paper is based on the status quo and characteristics of forest protection and utilization of the seven division were analyzed systematically, with soldiers, master advanced experience, from the contradiction between the rapid growth of solving forest protection and economic development, diversification of economic forest angle are put forward to further strengthen the seven division of forest protection and utilization suggestions, so as to provide reference for the Teacher Corps of forest protection use.

**Keywords:** the seventh division, forest protection, forest land use, study

# 目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的及意义.....	1
1.2.1 研究目的.....	1
1.2.2 研究意义.....	1
1.3 国内外研究现状.....	2
1.3.1 国内研究现状.....	2
1.3.2 国外研究现状.....	3
1.3.3 综述评析.....	3
1.4 研究内容.....	4
1.5 研究方法.....	4
1.6 技术路线.....	4
第二章 林地保护利用的基本理论及依据.....	6
2.1 林地保护利用的基本理论.....	6
2.1.1 林地的概念.....	6
2.1.2 林地的特殊性.....	6
2.1.3 林地保护利用基本理论.....	7
2.2 林地保护利用依据.....	7
2.2.1 林业管理部门职责:.....	7
2.2.2 林地保护利用适用政策依据.....	7
第三章 七师林地保护利用的现状 & 经验.....	9
3.1 七师林地现状.....	9
3.1.1 七师林业现状.....	9
3.1.2 七师林地保护利用现状.....	9
3.1.3 七师林地特点.....	10
3.2 七师林地保护利用成效和措施.....	10
3.2.1 林地保护利用的成效.....	10
3.2.2 林地保护利用的措施.....	11
3.3 七师林地保护利用经验分析.....	11
3.3.1 突出特色推进规模化发展.....	12
3.3.2 深化林权制度改革.....	12
3.3.3 深入发掘林地潜力.....	12
3.3.4 大力实施“绿色团场”战略.....	12
3.4 七师林地保护利用的前景分析.....	13
3.4.1 七师林地保护利用的优势及机遇.....	13
3.4.2 林地保护利用的劣势和挑战.....	13
3.4.3 七师林地保护利用的重点、难点.....	14
第四章 七师林地保护利用存在的问题及原因分析.....	15

4.1 七师林地保护与利用中存在的问题.....	15
4.1.1 非法改变林地用途现象屡屡发生.....	15
4.1.2 林地的林权发证率低,林地流转不畅.....	15
4.1.3 林地保护与利用矛盾突出,林地保护压力增大.....	16
4.1.4 林地监管体系不健全,违法处罚威慑力不足.....	16
4.1.5 林地法制不健全,严重影响林地管理工作.....	17
4.2 七师林地保护利用存在问题的原因分析.....	17
4.2.1 认识不清,公众参与匮乏.....	17
4.2.2 林权国有,缺乏管护责任心.....	18
4.2.3 产业优势不明显,导致争地现象.....	19
4.2.4 监管体制不完备.....	20
4.2.5 林地保护利用工作缺乏协调.....	20
第五章 七师林地保护利用的对策.....	22
5.1 统筹兼顾,科学制定七师林地保护利用规划.....	22
5.1.1 因地制宜,统筹区域管理,制定合理的林地保护利用规划.....	22
5.1.2 强化调控,落实林地保护利用责任制度.....	23
5.1.3 加强宣传,确保林地保护深入人心.....	23
5.2 明晰产权,规范流转,提高管护责任心.....	23
5.2.1 明晰产权,强化林地林权管理.....	23
5.2.2 建立林地生态价值补偿机制,加强对林地保护利用的投入.....	24
5.3 科学经营,持续利用,提高林地产业效益,实现生态、经济双丰收.....	24
5.3.1 改进林地管理方式,提高林地利用率.....	24
5.3.2 加强林业多元化发展.....	24
5.4 健全林地保护管理队伍,充实力量,加强林业执法队伍建设.....	25
5.5 加强协调沟通,严格实行林地用途管制,规范林地管理.....	25
5.5.1 因地制宜制定政策、规范,建立健全征占用林地管理体系.....	25
5.5.2 理顺关系,明确职责,建立部门协调联动机制.....	26
5.5.3 实现林地差别管理,控制林地总量.....	26
5.5.4 严格定额管理,加强林地用途管制.....	27
参考文献.....	28
致 谢.....	31
作者简介.....	32
导师评阅表.....	错误! 未定义书签。

## 第一章 绪论

### 1.1 研究背景

林地作为我国重要的自然、战略资源之一，是林木、野生动植物、微生物等森林资源赖以生存和发展的基础，林地除了保证林木及林产品的供应外、在维护土地安全、生态安全以及应对世界气候变化中占据着关键的位置。我国森林资源在总体上呈现出总量不足、生态功能脆弱、人多林少等问题，林地保护与利用的矛盾依旧突出，如何加强林地保护，提高林地利用率，仍然是应对全世界气候变化、实现可持续发展的重要途径之一。90年代末，国务院就明确提出要把林地与耕地放在同等重要的位置，2010年国务院审议通过的《全国林地保护利用规划纲要(2010—2020年)》提出了对林地实行差别化管理政策，十八大提出的继续走可持续发展道路，建设生态文明等要求都将林地保护和利用工作提到了重要的日程上，研究林地保护、利用意义十分重大。

新疆地大物博，土地是新疆、兵团赖以发展的重要资源之一，新疆、兵团的地理位置决定了新疆生态环境处在脆弱的阶段，因此加强林地管理和保护，提高林地利用率，是改变新疆脆弱生态环境的关键环节之一，也是为社会主义新农村建设奠定良好基础的关键所在。在自治区、兵团党委的正确领导下，在各有关部门的大力支持下，新疆、兵团的森林资源逐年上升，林地保护工作取得了一定的成绩，为建设生态新疆、生态兵团奠定了良好的基础。随着近年来七师经济的迅速发展，工业园区、基础设施建设项目不断增多，林地征收、占用的面积因修路等建设原因逐年递增；同时部分林地经济效益低，周期长等特点促使团场将林地逐步转变成农用地或建设用地，致使经济发展和生态保护的矛盾日益突出。因此，如何进一步强化林地保护和利用工作是目前亟待解决的问题。

### 1.2 研究目的及意义

#### 1.2.1 研究目的

通过阐述七师林地的特点，结合七师林地保护利用现状，从征收、占用林地、林权改制、林地流转、林地利用、林地监督、法制化管理等方面，指出七师林地保护和利用工作中存在的主要问题，剖析七师林地保护和利用工作的优势、潜在机遇、劣势、面临的挑战及此项工作目前的重点、难点，遵循科学的理论和规律要求，针对存在的主要问题，提出林地保护和利用的措施以及建议。

#### 1.2.2 研究意义

(1) 理论意义：对林地保护和利用工作的研究是对我国生态文明、绿色生态经济等相关理论的丰富和发展。在林地资源领域，探索如何更有效地保护、管理、监督、利用林地资源是对资源配置、产权管理、生态与经济发展理论的充实；通过对林地资源保护利用的相关研究，可以从林地保护、利用的层面对本地区经济与生态的和谐发展提供理论支持。

(2) 实践意义：林地作为森林资源的一种，是林业立足之根本，也是加快林果业

发展的重要平台。随着经济社会的不断发展,不断产生建设项目占用林地,项目建成后对环境造成破坏或者不可恢复等问题,经济建设与生态保护之间的矛盾日益突出。因此,依法保护和利用林地,如何做好征收、占用林地的管理工作,利用好现有林地资源将直接关系到生态环境建设的良性发展,对改善生态环境,实现经济社会可持续发展有重要意义。土地是兵团赖以发展的资源,如何充分保护和利用好林地对兵团今后的发展有重要的意义。

因此,本文拟围绕七师林地资源保护和利用的现状,深入剖析七师林地保护利用工作中存在的主要问题及产生的深层原因,从而指出七师林地保护和利用工作的对策。本研究有助于进一步加深对七师林地保护利用必要性的认识,拓展七师林地保护利用研究的视角,在实践上有助于减少林地保护的缺口,指导七师各单位的林地保护利用工作,提升团场林地资源利用率,改善自然生态环境,实现七师“生态、经济、社会”三效的统一。

### 1.3 国内外研究现状

#### 1.3.1 国内研究现状

曲春宁(2004)结合我国《森林法》规定的林地为国家或集体所有,个人只享有林地的使用权,指出:自从1998年《森林法》修改以来,我国结合具体国情颁布了一系列林地保护利用的规定,初步形成了林地保护利用体系,强化了林地的管理,国务院下发的《关于保护森林资源 制止毁林开垦和乱占林地的通知》中明确要求:要把林地放在与耕地同等重要的位置,高度重视林地的保护工作,加强森林资源的管理,有效打击非法使用林地的行为,实现了林地保护、利用和管理都有法可依<sup>1</sup>。

张春霞、邱俊齐教授认为,林地产权具有土地产权的一般性,即有限性,重复使用性,收益永久性和不动产的性质,其特殊性在于它往往与林木资产相联系,稀缺性相对较弱。

王洪波(2011)提出了构建现代林地保护框架。他认为基于我国的国情和林地保护的要求,应当构建我国林地保护框架、目标和指标。结合国家、省、县三级各自林地保护利用的要求,编制林地保护利用规划,并将各级规划在全国林地一张图中构建出来,通过制订不同级别的差别化林地管理政策,构建分区管理、分类经营、分等利用、分级保护的林地管理框架<sup>2</sup>。

黄厚琪(2008)、姚爱丽(2010)建议优化林地利用即合理开发利用林地,加强森林资源管理的体制建设,明确森林资源产权,优化资源配置,完善森林资源有偿使用和税收制度。周国模,沈月琴研究了林地开发利用与山区经济的关系,林地开发利用的模式和政策问题。

陈永富、周伯煌、朱国华(2003),喻泽龙、普照(2006)认为随着社会经济的发展,各级政府高度重视,依法行政,加强监督,享有林地管理职权的行政机关依法行政,

<sup>1</sup>曲春宁. 加强征占用林地管理实现林业可持续发展[J]. 中国林业, 2004, (5A).

<sup>2</sup>国家林业局森林资源管理司司长 国家林业局森林资源监督管理办公室主任 汪绚:林地保护利用成绩显著 实现科学管理任重道远[N];中国绿色时报;2011年

相关部门加强监督,林地保护利用工作一定会取得新的成效。

### 1.3.2 国外研究现状

张蕾(1999)在其研究中提到日本构建并实施的森林资源管理计划体系,采取林业非政府组织、形式多样的政策扶持手段和市场经济法则对本国林地进行保护。

李明(2010)在其研究中提到美国、德国、法国、日本、瑞典等许多国家均允许土地私有,但考虑到土地具有社会公共利益的属性和特点,对土地的私人产权加以适当的限制。

任青山等(1998)认为许多国家林地可以进行买卖和出租,个人对私有土地拥有充分自由的支配权及继承权,但基于社会公共利益,应当适当限制土地私人产权。

肖平等(1993)认为美国林地分国家所有、州所有、部族所有、社区所有及私人所有5种。美国则根据竞争环境的变化,不断调整林业企业发展战略,在保证林业企业生存与持续发展的前提下,充分利用本国林地资源,大力发展林业产业,通过实施林业激励等联邦补贴项目和费用分担补贴计划,激发私人营造非工业林的积极性,填补了美国国有森林采伐量减少造成的木材匮乏,取得了一定的效果,同时,还通过制定政策,注重对中西部矿山土地的林业复垦,以扩大林地面积,维持林业产业和国民经济的良性发展。

董智勇、司洪生(1996)认为德国在发展过程中阶段性地出现了人工造林思想和“森林永续利用理论”、膨胀的工业化对木材的需求和“土地纯收益理论”、对森林生态系统的认识和“接近自然的林业理论”、国家对林业的扶持和“林业政策效益理论”等,扩大对私有林的项目资助,提高私有林主营造林的积极性<sup>3</sup>。

### 1.3.3 综述评析

综上所述可知,国外主要以政策、规定等方式确定了对林地的保护。我国林地保护利用相关理论研究多涉及占用征收林地管理执行效果分析、违法使用林地的情况分析和对策建议以及林地保护利用规划等相关内容。虽然我国出台了一系列林地保护的政策规定,但基于林地所有权国家或集体所有,林业周期见效慢等现状,林地的保护利用还有待深入研究。

在林地保护利用规划方面,全国构建一张图,各地开始逐步完善本地林地保护利用规划,这种管理框架可以更好地开展分级保护。随着经济的不断发展,保护利用规划和林地一张图在解决林地保护与经济飞速发展之间的矛盾方面还有待改进。

在林地的合理开发利用方面,明确林地产权,优化林地资源配置等方式有效增强了林业职工的积极性,提高了林地经济效益。林业不仅是一项经济产业,而且是一项公益事业,存在周期长,经济效益较低,市场竞争力弱等问题,有偿使用林地和林地的税收政策还需要强有力的政策支持,以便更好地解决林地保护与经济建设之间的矛盾。

在林地保护监督方面,还需进一步加强对林地管理职权的行政机关的监督,结合地

<sup>3</sup>董智勇,司洪生:德国森林经营历史经验的借鉴[J];世界林业研究;1996年04期

区实际，制定出更切合本地区实际的政策规定。

## 1.4 研究内容

近年来，兵团越来越重视林业生态建设，兵团林地面积也在不断增加，但随着现代化建设的不断发展，项目建设开发与生态环境保护之间的矛盾逐步显现出来。针对目前林地保护利用存在的问题，基于当前的研究思路，本文主要从以下几个方面加以重点研究、阐述：

第一章绪论，主要介绍本文研究的目的、意义、研究方法、国内外研究现状等内容。

第二章林地保护利用的基本制度和依据。主要介绍林地的特点，林地与其他地类相比的特殊性以及林地保护利用中相关的法律、制度、部门职责和适用依据等内容。

第三章对七师林地管理现状分析。本章主要对七师林地现状及林地保护利用现状、具体特点进行阐述，同时通过分析师、团的先进经验，为我师其他团场的林地保护利用提供参考。

第四章七师林地保护和利用工作中存在的问题以及问题背后的原因分析。围绕七师林地资源保护和利用的现状，从征收、占用林地、林权、林地利用、林地监督、法制化管理等方面深入剖析存在的问题，及产生的深层原因。

第五章结合第四章提出的问题和原因，分析确定今后林地保护、利用的重点，通过采用系统分析与综合的方法，从问题源头入手，提出符合我师林地保护利用的对策。

## 1.5 研究方法

(1) 资料查阅法。通过查阅年鉴、统计提要等相关资料，掌握七师林地现状及相关数据。

(2) 系统分析法。围绕七师林地资源保护和利用的现状，通过资料和数据深入剖析七师林地保护利用工作中存在的主要问题及产生的深层原因，从而指出七师林地保护利用工作的对策。

(3) 举例分析法。通过对兵团、七师部分单位林地保护利用先进经验进行分析，得出适合七师林地保护利用的对策。

结合七师林地保护利用的现状和特点进行了较系统的分析，结合兵、师先进经验，从解决林地保护与经济快速发展之间的矛盾，发展多元化林业产业经济等角度，制定出加强七师林地保护和利用的可操作性的对策，从而为兵团各师开展此项工作提供一定的参考。

## 1.6 技术路线

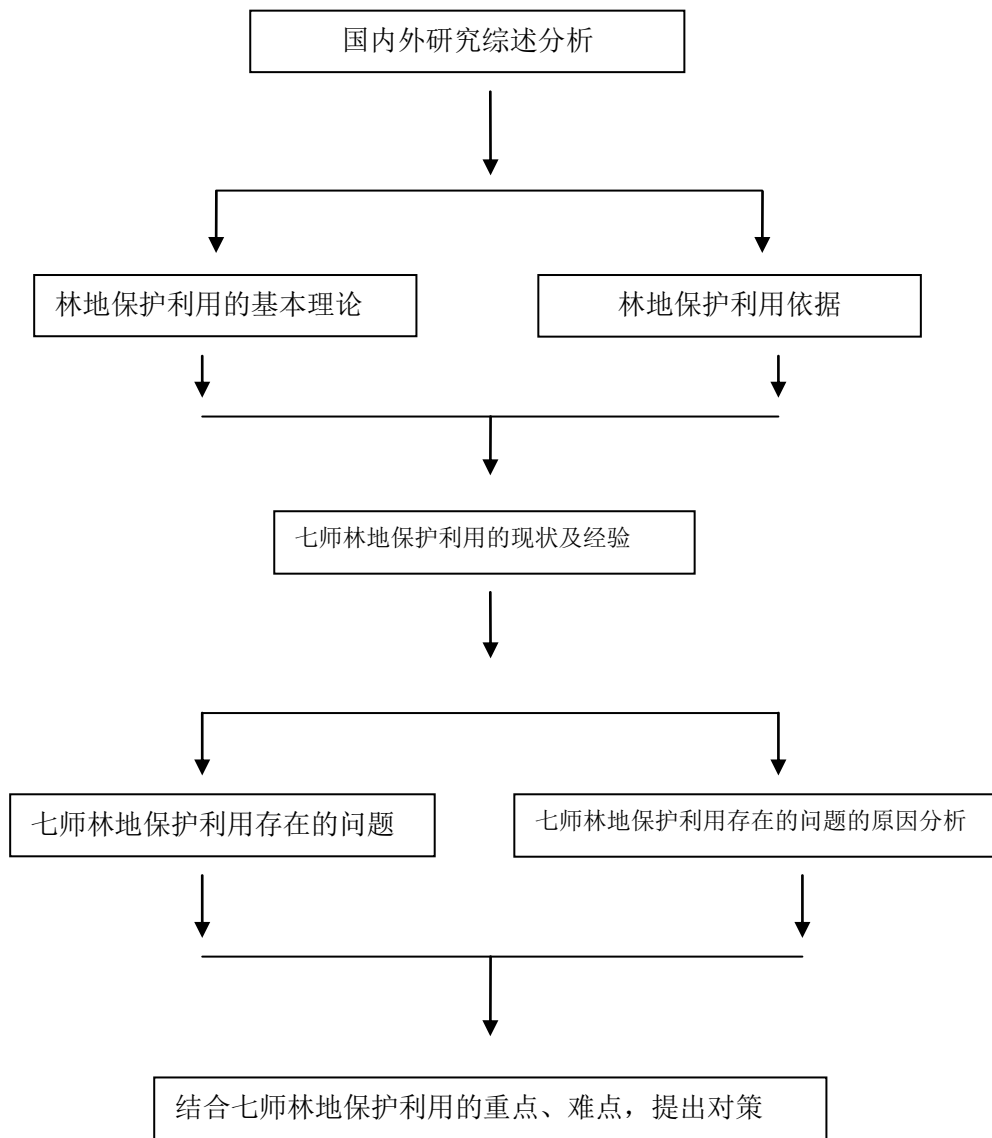


图 1-1 论文的框架结构

## 第二章 林地保护利用的基本理论及依据

### 2.1 林地保护利用的基本理论

#### 2.1.1 林地的概念

林地作为我国重要的自然、战略资源之一，是林木、野生动植物、微生物等森林资源赖以生存和发展的重要场所和载体，人们常以“皮之不存、毛将焉附”来形容林地的地位和重要作用。《中华人民共和国森林法》将林地包含在“森林资源”概念中，《土地管理法》及其实施条例将林地作为农用地的一种，与耕地、草地、农田、水利用地、养殖水面等一同包括在“土地”的概念中<sup>4</sup>。《中华人民共和国森林法实施条例》第二条规定：“林地包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地，竹林地，灌木林地，疏林地，采伐迹地，火烧迹地，未成林造林地，苗圃地和县级以上人民政府规划的宜林地。”<sup>5</sup>

第八次全国森林资源清查结果显示，全国森林面积 2.08 亿公顷，森林覆盖率为 21.63%，森林蓄积 151.37 亿立方米，其中人工林面积 0.69 亿公顷，蓄积 24.83 亿立方米。<sup>6</sup>

根据新疆第六次森林资源连续清查，并结合最新新疆林地保护利用规划调查成果，新疆（不含兵团）林地总面积 1875.53 万公顷，占国土面积的 11.31%；森林覆盖率 4.24%。

兵团林地总面积截止 2009 年为 185.67 万公顷，其中：有林地 25 万公顷（天然林面积 14.25 万公顷、人工林面积 10.75 万公顷）；疏林地 5.25 万公顷，灌木林地 103.72 万公顷（其中特灌 102.47 万公顷），未成林造林地 9.76 万公顷，苗圃地 0.11 万公顷，无立木林地 2.78 万公顷，宜林地 39.06 万公顷，兵团森林覆盖率为 17.09%。

#### 2.1.2 林地的特殊性

林地作为土地资源中的一个类别，也具有土地的一般特性，例如资源的有限性，空间的固定性，用途的多样性和价值的变化性等等，但与土地资源相比，林地也具有其自身的特殊性：

(1) 资源的稀缺性。近年来，我国森林覆盖率虽然逐年持续稳步增长，但较世界 31% 的平均水平显得较低，我国的人均森林面积和人均森林蓄积分别占到全球的 1/4，1/7，且林地面积的发展受到土地面积的制约，森林资源总量相对不足、分布不均的情况依然存在，越发凸显出资源的稀缺性。

(2) 林地具有可变动性。林地作为土地中的一个类别，其地类性质是可变动的，随着近年来全国植树造林面积的不断增加，有林地的面积也在大幅度增长，同样，建设项目征收、占用林地也会使林地的面积有所递减，这与土地的空间固定性不同。

(3) 林地的可持续利用性。土地资源尤其是耕地和建设用在使用使用过程中都会逐步产生折旧、磨损等情况，而森林资源在长期的生长过程中，会产生大量的氧气和肥料，

<sup>4</sup> 周训芳；《农村土地承包法》中林地与林地权利[J]；中国林业企业；2003 年 05 期

<sup>5</sup> 中华人民共和国森林法实施条例

<sup>6</sup> 全国森林面积 2.08 亿公顷森林覆盖率 21.63% [N]；中国绿色时报；2011 年

使林地保持一定的肥力，产生较好的生态效益和经济效益。

(4) 林地发展缺乏长效机制。林业生产见效周期较长、前期投入较大，短期内很多林业项目生态效益远高于经济效益，这与主管领导任期短，追求短期经营行为相矛盾，致使林地经济效益在短期内未能较好显现。单位经济实力有限和林地投资大、投资时间长、见效慢的矛盾目前还未能很好的调和解决。

### 2.1.3 林地保护利用基本理论

我国现行的《森林法》和《森林法实施条例》中的法律制度对林地权属规定、林地流转，林地及地上资源的保护、利用、开发，征收、占用林地，破坏森林资源的相关奖惩都进行了详细的规定，这对林地面积的控制及对现有林地的保护管理都有十分重要的意义。

我国《宪法》、《土地管理法》、《民法通则》、《刑法》等基础法律、法规及政策都对林地的保护、利用做出了相应的规定，将对其保护和利用作为森林资源管理工作的核心内容，加强对生态文明的建设，实现森林资源的可持续利用。除此之外，国家、兵、师根据林业工作实际，制定和颁布了一系列涉及森林资源保护和利用的政策、规定。这些法律、法规、政策、规定都为林地保护和利用工作提供了基础的理论支持。

## 2.2 林地保护利用依据

### 2.2.1 林业管理部门职责：

按照《森林法》等相关规定，结合七师实际，师、团林业主管部门负责林地管理工作，其主要职责有：

- (1) 落实国家、兵团林地管理相关法律、法规、政策，依法制定七师、各团场林地管理办法；
- (2) 负责七师、各团场林地建设及林地资源的管理、调查、统计、建档工作；
- (3) 依据国家、兵团林地利用规划制定七师、各团场林地开发利用总体规划，指导林地使用工作；
- (4) 协助七师、各团场林业部门调解处理林木、林地权属争议；
- (5) 依法对需要占用、征收林地的项目进行审核、上报，依法收取四项费用，并负责对占用、征用林地进行日常监督检查；
- (6) 负责本辖区范围内林业的日常管理工作，监督林地保护和利用的具体情况；
- (7) 负责制止、查处破坏林地、违法使用林地等违法行为。

### 2.2.2 林地保护利用适用政策依据

我国基本法及行业法律、法规中都有体现关于林地保护、林地管理及林地合理利用等的相关内容：

《中华人民共和国宪法》第九条规定：矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和

山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源<sup>7</sup>。

宪法作为我国的根本大法，对森林资源、林地、野生动植物等的保护做了根本性的规范，这也我国林地保护制度的基础。

《中华人民共和国刑法》第三百四十二条规定：[非法占用农用地罪]违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金<sup>8</sup>。

除此外，我国刑法中第二百二十八条关于非法转让、倒卖土地使用权罪的规定、第四百一十条中关于非法批准征收、占用土地罪的规定，非法低价出让国有土地使用权罪及两高出台的相关司法解释和立案标准都着重体现了我国对林地保护工作的立法意图。

《中华人民共和国土地管理法》第十一条规定：农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理<sup>9</sup>。

此款规定体现了林地的特殊性，为林地管理工作打下了基础。

《中华人民共和国民法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》等法律法规及相关林业政策对林地权属登记、林地使用权的流转、林地用途及征收、占用林地相关制度进行了规定，明确了林地管理工作所遵循的制度，体现了我国对林地国民经济和社会发展中的重要地位的认可，也为各级林业主管部门林地管理工作提供了法律、法规、政策依据。

<sup>7</sup> 《中华人民共和国宪法》第9条

<sup>8</sup> 《中华人民共和国刑法》第342条

<sup>9</sup> 《中华人民共和国土地管理法》第11条

### 第三章 七师林地保护利用的现状 & 经验

#### 3.1 七师林地现状

##### 3.1.1 七师林业现状

兵团第七师位于天山北麓，准噶尔盆地的西南缘，地理位置为东经  $83^{\circ} 51'$ — $85^{\circ} 51'$ ，北纬  $44^{\circ} 20'$ — $47^{\circ} 04'$ 。南北长约 345km，东西宽约 185km，师部驻地奎屯市。所辖的团级单位分别分布在奎屯市、乌苏市和克拉玛依市境内，东起安集海河西的土尔条沟，西至古尔图河，南部一二四团、一三一团牧区连接天山山区，北部一三七团牧业营与哈萨克斯坦接壤。

七师成立至今，辖区的生态环境得到一定的改善。七师的林业发展始终坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，按照我国提出的以生态建设为主的林业发展战略，围绕严格保护、积极发展、科学经营、持续利用的方针，突出空间性、结构性和可操作性，坚持依法依规、统筹协调、落实任务、因地制宜、科学决策、注重实施的管理原则，确定环境建设及经济发展的用地，加强林地保护管理，提高林地利用率，为第七师建设生态文明，推动林业的可持续发展奠定坚实的基础。

截至 2013 年，七师林地面积为 72779.28 公顷，占土地总面积的 15.67%。近年来，七师以科学发展观为统领，把林业建设放到师、团场工作的重要地位，高起点定位，高标准投资，高质量施工，有效推动了“三北”造林、退耕还林及升级改造、重点公益林等林业重点项目的建设实施。大面积的植树造林有效杜绝了风沙对农田的危害，保证了农作物的增产丰收，垦区森林覆盖率也由 2005 年的 5.85% 提高到了目前的 13.52%，有效发挥了森林资源调节气候、保持水土的作用。

七师林业系统有 2 个行政单位，11 个农牧团场标准化林业站，3 个森防测报站，1 个种苗站，1 个森林公安派出所，1 个湿地保护站。现实有人数 293 人，高级职称 5 人，中级职称 25 人，中级职称以下 57 人。

##### 3.1.2 七师林地保护利用现状

2013 年数据显示七师林地中有林地 6583.33 $\text{hm}^2$ ，疏林地 413.02 $\text{hm}^2$ ，灌木林地 56262.04 $\text{hm}^2$ ，未成林地 958.6 $\text{hm}^2$ ，苗圃地 441.91 $\text{hm}^2$ ，无立木林地 614.54 $\text{hm}^2$ ，宜林地 7505.84 $\text{hm}^2$ ，分别占七师林地总面积的 9.05%、0.57%、77.30%、1.32%、0.61%、0.84% 和 10.31%。

按林地使用权分，均为国有林地。

第七师各类林地面积按林地使用权分布一览表

表 3-1

单位： $\text{hm}^2$

项目	林地总面积	有林地	疏林地	灌木林地	未成林造林地	苗圃地	无立木林地	宜林地	辅助生产林地
第七师	72779.28	6583.33	413.02	56262.04	958.6	441.91	614.54	7505.84	
%	100	9.05	0.57	77.30	1.32	0.61	0.84	10.31	
国有	72779.28	6583.33	413.02	56262.04	958.6	441.91	614.54	7505.84	
个人									

按林地起源分,七师人工林(乔、疏、灌)总面积 18398.89hm<sup>2</sup>, 占全师乔木林、疏林、灌木林总面积的 29.09%。天然林地(乔、疏、灌)总面积 44859.5hm<sup>2</sup>, 占全师乔木林、疏林、灌木林总面积的 70.91%。

按林地经营类型分,七师现有林地 72779.28hm<sup>2</sup>, 区划为生态公益林和商品林两大类, 其中生态公益林地面积 71562.82hm<sup>2</sup>, 占全师林地总面积的 98.33%; 商品林地面积 1216.46hm<sup>2</sup>, 占全师林地总面积的 1.67%。

### 3.1.3 七师林地特点

七师林业经过多年的发展已初见成效, 尤其在经济飞速发展的今天, 工业环境污染的加剧让广大干部职工越来越认识到林业的重要性。这几年随着绿色生态和谐七师建设的不断深入, 七师的林地面积在不断的增加, 七师林地除了具备 2.1.2 中林地的特点外, 还有自身的特色, 主要体现在以下几点:

(1) 林地资源的扩张潜力大。

在七师林地面积中, 有林地面积 6583.33 公顷, 灌木林地面积为 56262.04 公顷, 相较而言, 灌木林地所占比例大, 乔木林面积提高前景广阔。七师宜林地面积 7505.84 公顷, 占七师林地总面积的 10.9%, 未来几年, 通过加强林地的管护, 加大补植补造力度, 七师林木绿化率继续提高的空间较大。

(2) 林业项目建设质量高, 成效显著。

七师共有退耕还林工程面积为 11800 公顷, 种植树种为枸杞, 仅此一项工程提高全师林木绿化率达 3.14%; 另外, 退耕还林工程在改善七师生态环境, 职工增收、团场增效等诸多方面都有显著的成效。

(3) 龄组结构主要以幼龄林、中龄林为主。

一个地区龄组结构可以反映本地区林地利用的情况, 龄组结构合理则能较好地发挥林地利用的效能。按照七师有林地面积龄组结构统计显示, 七师森林资源树种龄组以幼、中龄林占多数且林种较为单一, 多为杨树, 乔木林中纯林多, 混交林少。全师人工防护林面积与经济林面积比例为 98.3: 1.7, 林木产生的效益多为防护性的生态效益, 这种龄组结构较好地改善了七师的生态环境, 未来几年, 通过加大林地的多元化发展, 七师林地经济效益提高的空间较大。

## 3.2 七师林地保护利用成效和措施

### 3.2.1 林地保护利用的成效

近年来, 七师党委、各级林业主管部门和相关单位高度重视师森林资源的保护和林业重点项目建设, 采取一系列切实可行的林地保护利用措施, 实施了“三北”造林、退耕还林、国家级重点公益林等林业重点项目建设, 以条田整合及农田防护林建设为契机, 大力开展营造林工作, 同时, 严格森林资源档案的管理工作, 规范林业的内业管理, 林地保护和利用工作成效显著。

截至 2013 年底, 七师三北防护林建设项目累计完成防护林建设面积 2093.27hm<sup>2</sup>,

完成退耕地造林 11800 hm<sup>2</sup>, 43346.15hm<sup>2</sup> 重点公益林被纳入中央财政森林生态效益补偿基金范围, 项目的实施给七师辖区形成了强有力的生态屏障, 为七师种植业的稳产增收奠定了生态基础, 充分发挥生态效益的同时也取得了较好地经济效益, 对维护七师的生态平衡发挥了重要的屏障作用, 较好地改善了七师本地脆弱的生态条件。

### 3.2.2 林地保护利用的措施

(1) 领导高度重视, 稳抓落实。

师、团各级领导高度重视森林资源的保护和利用, 精心组织, 细化各级任务。按照林地保护工作的目标任务和时间要求, 层层落实, 签订责任书, 定期检查, 促使林地保护利用工作落实到位。

(2) 推行先进的管理制度

对林地保护建设项目进行建前规范, 建中监督, 建后抽查的方式, 对工程实施的任务完成情况、建设质量情况等每个阶段、环节实行目标管理责任制。通过实行建设招标和监理等制度, 提高建设水平, 确保建设质量。同时, 组织师、团林业主管部门对完成的林地保护利用工程进行检查验收、核实和登记, 建立年度、面积、树种、管理负责人等档案卡片, 规范内业管理。

(3) 规范程序, 占补平衡, 做好林地资源保护工作

按照节约和集约的原则开展林地的审批审核工作, 对申报征收、占用林地的项目进行严格审核, 项目建设确实需要征收、占用林地的, 本着少占或不占的原则, 按照国家相关法律法规的规定逐级申报审核、审批。在全师规范林地征收、占用手续, 提高服务效能, 加强对林地征收、占用的检查监督力度, 及时发现, 限期办理; 同时充分利用植被恢复等造林机制, 在未利用地、宜林地上开展植树造林工作, 做到占一亩补三亩, 确保林地的稳定性。2007 年至今, 七师共完成永久占用林地申报 10 宗, 总面积 304.6831 公顷, 目前已完成 7 个项目的植被恢复工作, 植被恢复 304.9785 公顷。同时, 利用条田整合契机, 严格按照条田整合规划和“四面有林、8%面积”的林网配套要求栽种防护林, 通过示范团场技术措施和各团制定让利承包政策, 调动职工群众造林、护林的积极性。

(4) 加大宣传力度, 统一思想认识

师林业局、森林公安局及团场林业部门采取开设法制课堂、现场采访、犯罪嫌疑人现身说法等多种形式, 将林地保护工作的范围、内容、措施和林地利用的相关政策等公布与众, 加深了广大职工造林、护林的法律意识和观念, 提高了广大职工同各类破坏森林资源行为作斗争的自觉性, 形成了全民参与、严打毁林开垦等破坏森林资源犯罪的良好氛围, 共同维护七师林地资源。

### 3.3 七师林地保护利用经验分析

近年来, 七师党委按照中央林业工作会议精神, 根据自治区党委、人民政府《关于进一步提高特色林果业综合生产能力的意见》和兵、师关于加快农业产业结构调整的要求, 依靠职工群众, 依靠科学技术, 依靠深化改革, 全面开展植树造林, 加强林果业发

展，加强生态保护力度，深化林业经营活动，推进七师林业跨越式发展<sup>10</sup>。其中，七师131团在发展中依托地缘优势和资源优势大力发展林业，实现了经济效益和生态效益的双丰收。

从2009年起，131团按照兵、师关于林果业发展的战略部署，依托团场“十二五”农业发展布局，确立了以生态建设为中心，带动林业跨越式发展的总体思路。

### 3.3.1 突出特色推进规模化发展

131团在发展中坚持以市场为导向，以招商引资为抓手，充分发挥城郊优势，突出131团的地理优势，规划在217国道沿线建成2万亩的葡萄种植基地，该基地建成后将解决团场900余人就业问题，带动131团林果业、旅游业的发展，项目预计5.56年能收回投入，内部收益率达到15.6%，较原防护林林地效益高出许多。

### 3.3.2 深化林权制度改革

在退耕还林升级改造，标准化农田防护林示范团场、“大网格、大林带”建设中相继出台了“明晰产权、承包到户、放活经营”的政策和“林随地走，谁造谁有，产权归己，依法砍伐”的政策，通过实施惠及职工的林业政策较好地带动了团场的林业发展。目前131团林权改制面积3500亩，签订林地承包长期合同15户，个人投资造林15户，私人林业投资由2009年的345亩上升到2013年的3500余亩，有效提高了广大职工造林、护林、爱林的积极性。

### 3.3.3 深入发掘林地潜力

因地制宜，充分利用城郊区位优势，着力打造北疆园艺苗圃基地。种苗在园林业的发展中具有至关重要的地位和作用，发展苗圃不仅可以减少本团苗木购置费用，种苗生产外销还可以成为本团增收的一种方式。为改变我师种苗生产总体质量较低的现状，大力发展各类良种林木，在保证团场苗木自给自足的基础上，发掘林地种植潜力，为团场创造经济效益和生态效益。目前，131团投资的园艺苗圃基地已定植各类良种苗木20万余株，定植面积6000余亩，新增高标准设施温室14座，道路、滴灌、电力、办公等配套设施也均已配套到位，基本满足本地风景苗木的供应。

### 3.3.4 大力实施“绿色团场”战略

利用条田整合契机，严格按照七师条田整合规划和“条田四面有林、林地面积不少于耕地面积的8%”的林网配套要求栽种农田防护林，通过林木栽植示范技术措施和团场制订的让利承包政策，调动职工群众造林、护林的积极性。目前，131团有林地2031.65公顷，森林覆盖率由2009年的4.84%上升到5.42%。

综上所述，面对新疆、兵团林地保护利用的突出问题，如何提高林地的保有率和利用率是亟待解决的主要问题。从各地、各团场的先进经验和亮点中不难发现，持续进行防护林等林业项目建设，创新林权制度改革，通过产业和项目的发展实现林地生态效益和经济效益的双提高，都能有效地调动职工造林、护林、爱林积极性，实现林地的合理

<sup>10</sup> 自治区党委、自治区人民政府《关于进一步提高特色林果业综合生产能力的意见》

保护和有效利用。

### 3.4 七师林地保护利用的前景分析

根据七师多年对林地保护、利用的经验分析,结合七师林地保护、利用的现状,需要制定并实施切实可行的林地保护、利用措施,全面保护林地,实行林地分级管理,分区施策,确保森林面积、森林蓄积量的双增长,保护和发展生物多样性,真正做到增资源、强功能,构筑绿洲七师的生态安全屏障,促进森林生态系统的可持续发展,有效抵御各种自然灾害的侵袭。

#### 3.4.1 七师林地保护利用的优势及机遇

林地作为我国重要的自然、战略资源之一,是林木、野生动植物、微生物等森林资源赖以生存和发展的基础,林地除了保证林木及林产品的供应外、在维护土地安全、生态安全以及应对世界气候变化中占据着关键的位置。国务院明确要求“要把林地与耕地放在同等重要的位置,高度重视林地保护”。<sup>11</sup>我国新时期的林业发展战略就是以生态建设为主,严格保护、持续利用林地,由此可见,这一发展战略的制定有利于林地保护,林地的战略地位正在不断提高。为贯彻落实科学发展观,统筹好林地资源的保护、利用,不断增加森林资源,2010年国家林业局印发了《全国林地保护利用规划纲要(2010—2020年)》,是我国第一个中长期林地保护利用规划,是指导我国未来十年林地保护和利用工作的纲领性文件,为实现林地科学管理、优化林地结构布局、落实林地用途管制、提高林地利用效益提供了重要依据。<sup>12</sup>

2010年中央1号文件提出了编制林地保护利用规划工作,国务院在全国《纲要》批复中要求林地保护利用规划要落实到县<sup>13</sup>,七师也制定了《兵团第七师林地保护利用规划》,并确定了10年内七师林业保护利用工作的总体目标和总的任务,规划的制定和实施将为七师林业工作的发展带来重大机遇。通过做好林地管理工作,可增强林地的保护力度,改善团场生态环境和投资环境,有效地推动了师、团经济的可持续发展;同时,通过规划的实施可较好地提高林地的利用率,为职工带来可观的经济效益,保障了林地的可持续利用。

#### 3.4.2 林地保护利用的劣势和挑战

七师林地保护利用有三个方面的劣势:一是第七师现有林地保护和利用主要依赖国家重点工程资金投入,同时,各团场属绿洲经济,植树造林均需要配套灌溉设施,造林成本大,随着节水灌溉的普及,造林中灌溉设施的成本进一步加大,虽然近些年来,国家加大了造林投入,但单位面积投资偏低的现状仍没有得到根本性改变,团场在自身发展的同时,加大林业的投入较为困难。

二是由于兵团各团场均无本级财政,营造林、林地保护管理工作投入资金基本上全靠国家投入,师、团场配套资金均以劳力、现有固定设施投入为主,林业站管理与技术

<sup>11</sup> 全国林地保护利用规划纲要(2010—2020)

<sup>12</sup> 全国林地保护利用规划纲要(2010—2020)

<sup>13</sup> 全国林地保护利用规划纲要(2010—2020)

人员的力量相对薄弱，护林员工资与大田职工相比还存在一定差距，资金困难，在一定程度上也导致难以确保对林地进行强有力的保护。

三是随着兵团三化建设的实施，建设项目对林地的征收、占用会导致项目实施后部分森林资源的减少，生态环境将受到一定程度的影响，对野生动植物资源的保护也产生一定的影响，同时，项目的建设对环境也会造成一定的污染和破坏。

做好七师林地保护与利用主要面对以下两方面的挑战：一是林业是一项见效周期较长的工程，林地的保护更需要耗费大量的人力、物力和财力，如何找到充足的资金做好林地保护工程是七师面临的一个挑战。二是随着兵团三化项目建设步伐的加快，越发凸显出经济飞速发展与林地供给不足之间存在的矛盾。第七师是兵团重点发展的师之一，为抢抓对口援疆历史机遇，兵团明确提出了推进跨越式发展和长治久安的目标。因此，“十二五”期间，第七师的各项重点建设项目将陆续实施，在投资较以往呈现倍数增长的前提下，各项重点工程新增建设用地的规模将明显增加，占用征收林地的数量也将会呈现倍数增长。建设用地增长趋势不可避免，建设占用林地无法回避，林地保护利用形势十分严峻。林地面积小，生态区位重要，如何解决林地保护与林地利用之间的矛盾问题是七师面临的最大挑战之一。

### 3.4.3 七师林地保护利用的重点、难点

林地作为森林资源的一种，是林业工作的立足之本，是森林资源、野生动植物资源和微生物生存、生长的重要场所，也是加快林果业发展的重要载体。随着兵团三化建设的不断深入和援疆计划的逐步实施，大量各类社会基础设施建设项目在七师落地，征收、占用林地的事项日益增多，征收、占用林地工作成为当前林地保护利用中的一个难点。

近年来，随着国家、兵团造林资金的不断投入，七师林地面积新增速度较快，但由于职工对林地的认识不清，林地的直接经济效益较低等原因，非法侵占林地的案件时有发生，2013年5月至2014年5月，七师森林公安局受理各类林业案件19起，比2012年上升了216%。其中，林业刑事案件3起，占发案总数的15.79%；行政案件16起，占发案总数的84.21%。查处林业行政案件16起，查结率为100%，其中：滥伐林木案件5起；非法占用林地、毁坏林木案件6起，破坏野生动物资源案件3起、森林火灾案件1起，非法经营加工木材及破坏野生植物资源等其他案件1起。从案件来看，乱砍滥伐和非法占用林地的现象相对比较多，这是职工在经济效益的驱动下对林地的一种破坏行为，这些由于林地及地上资源的利用而引发的现象对林地的保护工作造成了较大的威胁，使林地的管理工作成为当前森林资源管理工作的重中之重。而如何提高职工认识，提高林地的直接经济效益，平衡林地生态保护与经济的关系成为七师当前林地保护利用工作的重点。

## 第四章 七师林地保护利用存在的问题及原因分析

### 4.1 七师林地保护与利用中存在的问题

#### 4.1.1 非法改变林地用途现象屡屡发生

(1) 林地管理部门之间的关系没有理顺,在地类认定和管理权限上存在矛盾,非法改变林地用途现象屡屡发生。根据我国《森林法》和《土地管理法》的有关规定,林地的管理应以林业部门管理为主,土地部门协助进行。由于土地二类资源调查结果和林业二类资源调查结果出自不同的调查部门,且调查结果没有互通,容易产生国土部门将林业二调中部分经济林地认定为园地,将宜林地、未成林地、灌木林地等认定为未利用地的情况,导致土地部门未经林业部门审批而直接批准使用该地,使得林业部门对林地的审核审批权得不到正常行使。2010年以来,在七师征收、占用林地程序的办理中发现:部分林业部门认定的非林地在土地二调中被认定为林地,导致管理权限无法认定,该地块无部门管理,造成林地管理混乱,产生“空地悲哀”,而土地部门依照法律办理征收、占用手续时,需要和林地部门重新认定土地性质,重新界定地类、申报,既造成了重复工作又延误了申报时间。

(2) 建设用地、耕地和园地的经济效益远高于林地的经济效益,违法改变林地用途等现象时有发生。按照新疆、兵团发展要求及三化建设规划,七师大力发展工业,导致部分单位为了追求经济利益,牺牲林业生态效益,存在不在林业部门的规划区内进行采石、取土等零星占用林地的现象;同时,随着近年来果树园艺、农产品补贴等政策的实施,农产品价格不断增加,农业比较效益增大,以七师2013年主要种植作物为例,棉花亩利润为900元左右,承包60亩,年收入为5.4万余元,葡萄亩利润为5000元左右,人均承包15亩,3年后年收均收入为7.5万余元,枸杞亩利润为3600元左右,人均承包27亩,年收入为9.7万余元,而林地一般需要8年时间才有收益,前期(8年)的投资仅能靠间种得到部分收益,同时,棉花等作物前期投入小,见效快,所以职工对园地和耕地的需求也不断增加,短期利益和长期利益的矛盾不断显现,导致部分职工为了追求耕地和园地的经济效益而改变林地用途。

#### 4.1.2 林地的林权发证率低,林地流转不畅

近年来,随着七师林业的不断发展,七师森林的覆盖率也稳步提高,但林权发证率长期以来较低。截至目前,七师共发放林权证618份,总计7500余亩,占林业用地面积的10.31%。七师林权证发放低主要由于林地的四至界定不明,部分林地与地方交错,部分林地与耕地甚至未利用地重合,在未明确四至界定的情况下发证容易引起较多社会矛盾。部分团场公益林为共管防护林,林权证办理工作滞后,导致与周边地区地类、产权纠纷,直接影响了林地的管理工作。

由于林权证办理的宣传不到位,部分职工办理林权证意识落后,对已通过合同签订方式取得的林地使用权或者林木所有权,不愿再费心、费力去申请办理林权证明。林地流转的程序不规范,责、权、利不相统一,存在借林地流转之名,改变林地用途为实的

现象。目前，七师林地流转工作比较滞后。

#### 4.1.3 林地保护与利用矛盾突出，林地保护压力增大

(1) 七师林地利用率低。根据我国林业法律、法规和相关调查规程，林业用地的利用率，指当地有林地的面积占当地林业用地面积的比例。七师现有林地 72779.28hm<sup>2</sup>，其中有林地 6583.33hm<sup>2</sup>，仅占林地面积的 9.05%。

(2) 七师林地的生态效益不断提高，经济效益较低。自七师实施三北防护林、退耕还林及升级改造、国家级重点公益林等重点建设项目以来，全师的森林覆盖率由 2005 年的 5.85% 提高到了目前的 13.52%，辖区自然灾害明显减少，较好地发挥了森林资源的生态效益。但纵观七师林业，共管公益林面积较大，私人承包的林地和经济林地面积较小，职工从林地中获得的收益相对于耕地较少，林地的发展潜力还有很大。

(3) 林地保护与利用的矛盾日益凸显。随着“三化”建设的不断推进，七师城镇化和工业化迅速的发展，七师团场、园区招商引资来的项目对林地的需求也逐步增大，受七师自然环境等用地条件的限制，可供建设项目占用的林地面积较小，林地保护与经济建设对林地需求之间的矛盾不断凸显。建设项目对林地的需求，职工对耕地和园地的需求都导致林地资源被破坏的可能性增大，林地保护压力增加。

2007—2013 年七师永久性征占用林地情况统计

表 4-1

单位：公顷

年度	项目个数	永久性占用
2007 年	1	0.17
2008 年	1	111.9229
2009 年	1	137.2507
2011 年	2	19.9054
2012 年	2	8.4264
2013 年	3	27.0077

#### 4.1.4 林地监管体系不健全，违法处罚威慑力不足

(1) 林地监管体系不健全，林业管理队伍力量相对薄弱。

七师林地管理暂无具有可操作性的政策、制度，林地的监管模式还是事后监管，对事前和事中的监督略显不够。七师现有林地 72779.28hm<sup>2</sup>，七师林政队伍现有 293 人，人均管护面 248.39 hm<sup>2</sup>，除管护现有林地外，还需负责新造林、林地更新抚育、果园的建设等工作。管护人员中三分之二为兼职管护人员，在管护林地的同时兼职防雹等工作。各团场林政专职管理人力缺乏，对企业、单位在占用林地过程中监管力度较小，对施工过程中产生的非法占用林地的行为很难及时发现。存在队伍的业务和管理水平不高的情况，林地管理能力亟待加强。

(2) 林地案件处罚额度统一，对违法犯罪行为威慑力较小。在毁林开垦案件中，违法行为人多为收入较低的职工，为了改善生活而将植被覆盖度较低的林地开垦为耕地，其收入不足以交纳毁林开垦案件每平方米 10 元的处罚金，导致林地案件处罚难落实。

对于部分建设开发单位而言，征收、占用林地的费用较占用其他地类的费用要低，

森林植被恢复费收取 12 年以来标准一直未变：用材林林地、经济林林地、薪炭林林地、苗圃地，每平方米收取 6 元；未成林造林地，每平方米收取 4 元；防护林和特种用途林林地，每平方米收取 8 元；国家重点防护林和特种用途林地每平方米收取 10 元；疏林地、灌木林地，每平方米收取 3 元；宜林地、采伐迹地、火烧迹地，每平方米收取 2 元<sup>14</sup>。就拿最高的标准计算，每亩征收、占用林地需缴纳的植被恢复费才 6670 元，而改变林地用途所处罚金每平方米 10 元，对于其高额的经济利润来说更是九牛一毛，不足以起到制止违法犯罪行为，震慑违法犯罪行为人的作用。

#### 4.1.5 林地法制不健全，严重影响林地管理工作

(1) 我国现行林地保护制度的相关法规之间衔接不够，没有形成系统的林地管理法律法规体系。从我国基本法到部门法，虽然对林地资源保护都有涉及，但具体的条款只有《森林法》、《森林法实施条例》、《占用征用林地审核审批管理规范》、《占用征用林地审核审批管理办法》等林业部门法律、法规中有。在七师林地管理中，尤其是发生征收、占用林地审批和林地权属争议等问题时，可依据的法规、政策较少，且规定笼统，具体制度不完善，部分管理问题只能依靠协商解决，林业主管部门对林地管理的权限受限，也限制了团场和林地使用者对自身权益的维护范围。

(2) 现行的林地管理法律法规之间存在矛盾。《中华人民共和国森林法》，《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国物权法》等有关法律中的条款相互矛盾，部门间没有形成统一认识，林业部门、土地部门及其他相关部门对土地及其利用的分类标准的理解存在着一定的差异，以《森林法实施条例》和《土地管理法》为例，两部法律在对土地地类的认定标准上、对宜林地的开发利用等方面都有着不同的规定，国家在土地管理政策方面的变动都会影响到林地管理政策，甚至给林地管理造成重大影响。

近年来，在七师林业部门和土地部门在对林地的实际管理中存在“重复”和“空白”的管理地带，国土部门和林业部门按照各自的部门法和二类调查数据进行划分和管理，导致部分地块在地类认定上存在异议，造成林地管理工作的“真空带”，在办理征收、占用土地时造成异议，延误了办理时间，也造成林地管理的混乱。

## 4.2 七师林地保护利用存在问题的原因分析

### 4.2.1 认识不清，公众参与匮乏

(1) 职工认识不清，参与途径匮乏。职工对林地和林权的重要性认识不清，法制意识较差，缺乏林地保护的主动性。部分职工认识简单，如部分职工简单认为林地合同效力大于林权证的效力，甚至有职工认为使用的林地归个人所有，不经过任何手续改变林地用途，将林地变为耕地，擅自采伐林地上栽植的林木，以取得更高的经济效益。同时，有林地使用权的职工对林地保护和林权的相关政策认识不清，对林地保护的意见建议渠道不通畅，部分林地使用权受到侵害的职工会采取过激的方法夺回林地使用权，这与职工对林地和林权相关法律、法规、政策的知情权、参与权的缺乏，表达渠道不通畅

<sup>14</sup>征占用林地的办法及征收森林植被恢复费的标准

有直接关系。

(2) 部分行政管理部门对林地保护的重视不够, 导致林地逐渐流失。部分行政管理部门没有将林地和耕地、建设用地等放在同等的位置上看待, 存在重建设、重项目用地, 注重 GDP 增长的思想。一切向经济利益高的项目看齐, 将林地逐步转变为建设用地, 致使林地面积逐渐流失, 且当所建设的项目未给本地区带来预期经济效益时, 容易引起职工的不满, 从而引发一系列社会矛盾和问题。

(3) 用地单位存在侥幸心理, 导致部分林地被蚕食。随着经济的不断发展, 林地的管理工作越来越繁重。随着三化建设和西部大开发的不断深入, 征收占用林地的项目不断增加, 鉴于新疆特殊的地理条件和自然条件, 石油和天然气项目增加迅速。许多建设项目的用地单位为了取得更大的经济效益, 未批先占林地或者少批多占林地, 尤其是一些石油单位在前期勘探中不办理临时征收、占用林地手续, 勘探无油后又不及时恢复植被, 导致部分林地被蚕食, 年度实际占用面积量无法准确提供, 严重影响林地管理工作。

#### 4.2.2 林权国有, 缺乏管护责任心

(1) 国家对国有林地补贴的标准较低, 护林人员积极性不高。

我国国有的国家级重点公益林补偿标准较低, 对其的保护缺乏长效机制, 按照《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》的相关规定: 国有的国家级重点公益林补偿标准为 5 元/亩, 管护面积为 5000—10000 亩/人<sup>15</sup>, 年均管护工资与种植业职工的收入相差甚远, 而且林权国有导致部分管护人员积极性不高, 不利于生态环境的保护。2010 年—2013 年间, 七师国家级公益林管护标准一直未变, 管护工资平均在 3 万/人·年, 除去五保三费, 其余部分不足以支持护林员日常管护产生的交通费用等, 部分护林人员为增加收入, 在团场兼职其他工作, 管护周期从每日巡护减少至每半月或每月一巡护, 巡护效果较差。

(2) 林业管护资金投入较少, 林地保护成效不明显

森林资源的特点是生产周期较长, 短期经济效益较低, 对于有林权的个人来说, 通过间作等方式可以弥补一部分损失, 且个人投资的多为经济林和商品林。而国有林权林地造林难度大、投入高、成效慢、管护难, 需要公共财政的长期投入。

七师地处干旱风沙区, 造林成本较高, 由于长期以来, 林业建设投资多采取林业项目补助的形式, 国家、兵团、师对林业造林及抚育资金的投入虽有较大幅度的增加, 但林业资金多投入在经济效益比较可观的商品林和经济林建设中, 对生态公益林体系的建设及林木抚育项目的投入多年来未有增长, 这无疑给林业生产工程建设与林地保护增加了一定的难度。而随着物价上涨, 林业抚育管护的单位成本不断提高, 尤其是防护林单位抚育成本高与单位面积投资偏低的矛盾日益凸显, 难以充分满足在市场经济条件下造林、抚育的投资需求和管护需求。

自林业项目实施以来, 七师的森林覆盖率大幅提高, 冰雹、霜冻、大风等自然灾害

<sup>15</sup> 国家林业局关于印发《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》的通知

有所减少,生态效益显著,但职工从林地中尤其是国有林权林地中的收益多年未有改变,收益局限于管护工资,团场从国有林权林地中的收益多局限于生态效益,经济效益甚微。兵、师、团投入的资金不能满足林地的管护、抚育等管理工作,且生态效益远大于经济效益,导致国有林权和私有林权林地保护效果的差异。

(3) 农业生产灌溉模式的改变对林业影响显著。由于七师农业生产灌溉模式普遍应用节水滴灌方式,随着种植模式的改变,原有渠系大多已变化或废弃,而七师防护林多为国有,在灌溉设施未配套齐全的情况下,仅靠护林人员,林带的管护灌溉工作较难开展,造成防护林带普遍缺水,长势渐差,林带有断行,枝梢抽干现象严重,造成防护林带缺水,林相衰退,久而久之形成造林比较困难,恢复植被难度较大。

#### 4.2.3 产业优势不明显,导致争地现象

(1) 没有形成明显的产业链。在防护林中,七师的防护林项目具有较好地生态效益,有效地提升了七师森林覆盖率,减少了垦区灾害性天气,如三北防护林,国家级重点公益林等林业建设项目,但防护林经济效益较低,只有部分私人承包的用材林有一定的经济效益,而且个人承包种植容易,采伐受限,且林木生产周期较长,通常在8—10年,七师范围内也未形成木材经营的产业链,缺乏林地保护与林地利用的平衡点,容易造成职工对林地保护和利用的抵触情绪,导致用材林产业优势的不明显。

经济林中,职工种植依托的是市场需要,种植的品种多按照上年度热销品种为主,缺乏统一规划,造成种植品种杂乱,缺乏项目资金支持和专业技术支撑,产品多由职工自产自销,难形成产业规模和林果产品的产业链,不利于经济效益最大化。同时,经济林种类较少,七师经济林以葡萄和枸杞为主,葡萄的种植以耐储运的鲜食葡萄为主,虽然近几年七师在不断发展葡萄和枸杞的种植规模,部分团场也形成了枸杞、葡萄产业体系,但由于七师生产的总量小,产量一般,精深加工有待发展,全师范围内的葡萄、枸杞产业体系仍处在一个起步、探索阶段,且种植品种与周边师多相同,产业竞争力不足,不能满足市场对林产品多样化的需求,经济效益不明显。

(2) 与耕地等地类相比,比较效益不明显。随着国家取消农业税政策的出台,农业进行补贴的各项政策也相继出台,2013年,国家对农业实行小麦10元/亩、棉花15元/亩,玉米10元/亩的良种补贴、105元/亩的农资综合直补补贴,共计约115—120元/亩。而对于林业,只有退耕还林、国家级重点公益林这样的林业建设项目才能得到补助,退耕还林的补助标准是90元/亩,国有的国家级重点公益林管护补助是5元/亩,相比之下,林业的补贴少之又少,容易降低职工对林业的期望性,导致职工破坏林地资源种植经济价值较高作物的现象发生。

(3) 与其他地类相比,征收、占用林地成本低,建设项目多愿意占用林地。征收、占用林地时,用地单位需要缴纳的费用共四项,包括林地补偿费、安置补助费、林木补偿费和植被恢复费,前两项费用在土地的征收基准上做了适当的调整,而植被恢复费作为恢复林地的专项费用从2002年至今12年间未调整过标准,且费用设置较低。相对于建设用地、农用地的占用征收标准,林地的占用征收费用较低,建设单位多愿意把项目

选址选在林地上，以获取最大的经济效益，导致了林地逐年的减少。

#### 4.2.4 监管体制不完备

(1) 林地管理机构不健全，人员、经费严重不足，七师现有的林业监管人员，除师局林业管理人員和森林公安民警外，多为各团林业站专业技术人員和部分志愿者，近年来，随着人員调动，团场林业站中对林地管理及相关政策熟悉的人員缺乏，每个团场管理人員多为2人，甚至更少，管护人員多为兼职。管理人員少、林地管理经费不足，导致辖区发生非法占用林地，改变林地用途的案件时，调查取证较为困难，部分林地上被乱砍滥伐林木的树种、株数、蓄积以及采伐迹地的原地类难以查实，在一定程度上影响了林地管理的规范化建设。

(2) 监管机制不完善。目前七师林地监管机制多为对违法行为的处罚和项目建成后的监督检查，即对既成事实的处理，没有形成事前调查，事中监督，事后检查的监管体系，且通常林地管理面积认定较难，一般性防护林或者大片灌木林地四周边界无参照物不容易固定，即使企业、团场按程序事前办理了占用林地手续，但在实施过程中，由于监管的不到位，较难从直观上直接判断是否存在超占及超占的数量。

#### 4.2.5 林地保护利用工作缺乏协调

(1) 法律、法规、政策的规定之间缺乏协调、规范。

从我国林业法律的发展历程来看，林业类的法律法规主要规范的是植树造林，森林资源类的管护工作，对林地保护利用的规定比较笼统，没有形成独立的森林资源管理法律规范，致使林地管理工作缺乏必要的法制保障与机制约束。同时，目前已出台了《森林法》、《土地管理法》等自然资源立法中存在的诸多矛盾，并无专门的法律或部门对其作出权威的解釋，致使林地管理工作较为混乱。七师林业部门主要依照《森林法》、《森林法实施条例》以及国家、兵团制定颁布的有关林地管理的政策、制度进行管理，国土部门按照《土地法》及国家、兵团土地部门出台的政策进行管理，作为地类区分标准的林业二调资料和国土二调资料并未按照统一标准协调制定，数据不共享，导致两份二调数据有矛盾，发生争议时，林业部门和国土部门各自按照本系统的二调资料和各自理解进行认定的现象，缺乏统一标准，难以统一规范。

(2) 部门之间缺乏对林地保护利用的协调机制。出现职责重复或者职责空缺时，没有相关协调的规范，也没有相应的解决机制，两家管理部门之间存在着协调、配合不到位，责权不明的现象，在林地审核审批的过程中各自为政，互不沟通协调，容易造成无序管理导致林地流失，如土地部门在办理土地手续时涉及到林地的，需要林业部门出具《使用林地审核同意书》，而土地部门新出的预审制度却跳过了林地主管部门，没有明确在预审时需要征得林业主管部门的同意，造成在实际操作中土地部门绕过林业部门的审查，直接进行建设项目的选址和初步设计等工作，导致项目占用的林地与林业部门规划的重点区域重合，造成林地被违法占用。

(3) 上级与下级林业规划之间缺乏协调

林地保护利用规划是由上到下，由各级政府根据本地情况做出的林地保护利用的长

远规划，规划较为笼统，缺乏系统的管理模式、经营模式，未能最大限度的发挥林地的各种效益，上级的规划通常按照上级年度需要进行规划，而部分团场则根据年度实际发生进行规划，缺乏协调导致规划不具有可操作性。虽然七师林地管理已逐渐规范，但征占地一直是根据用地单位需求在不断地协调，没有形成主动引导用地单位合理利用林地的方法体系，致使林地管理的前瞻性不足。

## 第五章 七师林地保护利用的对策

针对七师林地保护利用中存在的问题，深入剖析产生的原因，立足于七师林地、区域的实际情况，遵循经济、社会和自然规律，结合七师林地自然环境因素和社会因素，对林地进行综合评定、分等，因地制宜，以发挥区位优势，调整林业产业结构等为抓手，提出适合七师，具有可操作性的林地保护利用措施。

### 5.1 统筹兼顾，科学制定七师林地保护利用规划

#### 5.1.1 因地制宜，统筹区域管理，制定合理的林地保护利用规划

林地保护利用规划要求七师在注重林地保护的同时，也要注重林地的利用工作，建议七师林地保护利用规划的目标应依据《兵团林地保护利用规划》，以生态环境保护为前提，在保持林地总量平衡的情况下，提出第七师辖区内林地保护利用的各项目标与重点任务，制定《兵团第七师林地保护利用规划》，并严格按照规划的内容逐年、分阶段、分步骤完成，尽可能达到林地资源的集约、高效利用，确保资源的优化配置。力争到2020年，七师能实现林地保有量适度增加，森林保有量稳步增长，林地生产力明显提高，林地保护利用结构逐步优化的目标。

在七师林地保护利用规划任务的确定上，应结合七师本地社会经济的发展规划、辖区土地规划、园林发展规划和七师其他区域规划的要求，因地制宜，以严格保护为前提，确保林地面积不减少；以提高林地利用率为重点，实现森林覆盖率的增加；以优化林地保护利用结构为操作，兼顾七师本地林地保护利用实际；以管理制度的创新为突破口，制定并完善规划实施的保障措施，逐步构筑起符合七师区域特点的林地保护和利用监管体系，最大限度的提高七师森林资源利用率。

在七师林地保护利用规划的制定上，应从改善生态环境与社会经济发展的整体利益出发，本着“科学规划，有序利用，重在恢复”的原则，与七师土地利用总体规划相衔接，通过先进的林业科学技术确定林地的具体范围，在规划中重点突出空间性、结构性和可操作性，以七师现有的森林资源为基础，从生态保护的角度，协调经济发展与林地利用的关系，保护生态平衡，促进经济可持续发展。将七师编制的交通、水利、建设、旅游、农业、环保和园林等相关规划与七师林地保护和利用的规划相衔接，确保制度和政策的有效落实。

(1) 从林地保护的角度科学规划。一是根据七师林地生态区位重要性和脆弱性，结合经济重要程度等因素，做好七师林地分级工作，禁止林地的非法转用和逆转，推广农林复合经营，合法且合理地安排各种生产活动，使林地生产力最大化。二是通过制定严格的森林保护措施和林地恢复措施，积极开展造林以及林地恢复措施，确保规划期的森林保有量目标。三是计划通过施行退化土地的综合治理、闲置宜林地的整顿治理，结合七师条田整合、农田林网化配套建设以及科学合理的规划未利用地等，补充、增加七师林地的面积。四是按照合同约定的林地用途和使用规范条件，严格规范林地使用者的经营活动，建立规范制度，严禁擅自改变林地的用途。

(2) 从林地利用的角度合理规划。一是做好林地分等，充分挖掘林地生产潜力。

按照七师林地的现状做好林地质量分等工作,运用科学合理的林地、林木资产评估方法,掌握林地估价技术,构建适合本区域的林地评估技术体系,为今后林地评估工作奠定基础。基于林地质量等级,确定适宜的森林经营目标和经营利用程度,做到适地适树,优地优用,实行与林地质量等级对应的森林经营模式和利用方式,制定差别化的林地林木指导价格体系,指导科学经营<sup>16</sup>。二是继续加强林业重点工程用地规划。继续加强三北防护林等林业项目的建设,在条田周围继续完善林网配套建设,加强管护未成林地,强化中、幼林的抚育,更新农田防护林中的过熟林。优化林地结构,在规划中对七师优势树种结构和龄组结构进行优化。原退耕树种为枸杞的低效退耕地,计划逐步进行更新,更新树种为杨树;同时在农田外围的防风基干林中采用阔叶混交林,树种以杨树、胡杨、沙枣为主。规划中加大中、幼林抚育管护力度,增大中龄林面积比例,对近、成、过熟林进行适度的,有计划开展低质低效林改造及更新。四是加强林地生产力规划。制定切实可行的措施,提高乔木林生产力,增加活立木蓄积。

### 5.1.2 强化调控,落实林地保护利用责任制度

按照《七师林地保护利用规划》的总任务和目标,各团场、连队逐步分解,制定本团林地保护利用的目标和任务,明确本团林地保护利用的责任,由团场作为责任主体通过综合运用经济、社会、法律、行政、技术等多方面的手段组织实施、逐一落实,强化规划实施的执行力,切实提高规划实施的成效。同时,各团场、连队积极配合兵团及七师发展战略的实施,切实落实团场的林地保护利用和差别化管理政策,兼顾团、连实际,统筹协调团场区域内的各项林地保护利用工作,做好与兵团、七师林地保护利用规划的衔接,建立协调、畅通的林地保护利用秩序。

### 5.1.3 加强宣传,确保林地保护深入人心

师、团、连结合本地实际,充分利用先进的林业调查、林地保护研究技术手段,坚持科学民主决策,动员职工群众广泛参与林地保护工作,尽快制定出符合本地实际,具有可操作性的林地保护利用规划,充分利用本地宣传栏、广播、电视等舆论媒介,加大对林地保护法律法规、政策规定、本地林地利用规划等的宣传力度,提高职工对林地保护重要性的认识,保证职工对林地保护利用规划的参与性,使其从思想上增强林地保护意识,从源头上遏制非法占用林地现象的发生,有效保护七师林地资源。

## 5.2 明晰产权,规范流转,提高管护责任心

### 5.2.1 明晰产权,强化林地林权管理

按照《森林法》、《森林法实施条例》、《新疆维吾尔自治区实施〈森林法〉办法》及兵团、师有关林权证发放的相关规定发放林权证,认真组织兵、师林业专业技术人员对林地林权进行实地现场勘查,明确林地林木的性质,落实地块的权属、面积与空间位置,发放的林权证书必须做到图、文、表的一致,人、地、证的相符。为职工林地权属和流转提供依据。同时,严格按照国家、兵团林地流转的规定规范林地林权流转行为,流转

<sup>16</sup> 顾永顺:林业推进生态文明的实践[N];《林业建设杂志》2014年03期

后不得随意改变规划林地的用途，确保林地流转的规范性。

### 5.2.2 建立林地生态价值补偿机制，加强对林地保护利用的投入

与耕地相比，国家对林地建设补贴的政策和占用林地的补偿费用都比较低，而且林地地上林木效益的见效期和林地恢复工作周期性较长。解决林地投入大、周期长、见效慢的问题，一是加大对林地保护利用投入的力度。兵、师、团建立更加优惠的政策，对生态区位重要的林地和宜林地加大投资力度用于森林资源的保护和增加，同时，调动全社会的积极性，广泛吸引社会、个人投资参与林地的保护和利用工作，提高林地的利用率。二是提高林地补偿金额。较耕地的经济效益而言，林地主要产生的是生态效益，维持生态平衡。在征收占用林地的补偿中，应在补偿林地、林木经济损失的同时，考虑到林地所产生的生态效益和恢复的林地的周期成本，完善相关的配套政策和制度，实现对林地生态价值的补偿，还原林地的自身价值，有效减少林地损失。

### 5.3 科学经营，持续利用，提高林地产业效益，实现生态、经济双丰收

统筹七师辖区林地的利用工作，妥善解决林地资源管理与经济发展的矛盾，平衡林地生态效益与直接产生的经济效益，同时协调好七师林地的利用与保护政策的相互衔接，进一步提升林地的利用率，提高经济、社会和生态效益。

#### 5.3.1 改进林地管理方式，提高林地利用率

为彻底扭转林业发展的被动局面，根除林业生产中“有种无管、无水旱死”的现象，结合林权制度改革，落实所有权，放活经营权，对新植林地和低效改造林地实行承包到户管理，建立利益联结机制，将林木的管护主体由团场变为个人，通过贯彻落实造林补贴政策，提供苗木扶持、投工投劳义务植树、建立先造后补和以奖代补奖励机制等，促使林木所有人对从苗木购置到苗木生长全过程进行负责和管理，充分激发林权所有人造林、护林的积极性，减轻团场造林管护压力，降低抚育劳动强度，有效提升造林质量、管护效率和水平，为促进七师林业更好地向着健康、有序、快速的方向发展奠定扎实的基础。

#### 5.3.2 加强林业多元化发展

实行林、草、沙产业、牧、游结合，产生的效益再反哺林业，最终实现林业的立体栽培循环发展。合理搭配植被结构，实行林、草、牧、沙产业结合，提高覆盖率。一是大力发展园林资源型林业。利用区位优势 and 景观优势，建设森林生态旅游基地，促进生态旅游业的发展。同时，以林权改革为契机，实施辖区内生态治理建设项目，坚持“生态优先、统一规划、社会投资、分段实施、突出特色、多业并举、发展旅游”和“立体种植、循环发展”的原则，采取“谁开发、谁投资、谁经营、谁受益”的经营方式，实行林业、沙产业、种植业、养殖业、旅游业多业并举的立体经营循环发展的模式，形成一户一特色，最大限度的发挥生态效益、社会效益和经济效益。二是大力发展林下经济，通过林畜结合，林药间作等方式提高林业发展程度。充分利用丘间平地，采取宽窄行的方式种植杨树、榆树和胡杨等树木，在林带中套种饲草、甘草等作物；在沙丘上面补种

梭梭、红柳等，提高植被覆盖率延长每年的覆盖时间。借鉴兵团其他师、团在公益林中接种大芸的做法，结合七师辖区实际和兵、师林权制度改革的要求，对七师部分团场的重点公益林实行治理改造，大力发展经济效益较高的大芸等作物种植。利用间作、接种等多元化发展实现经济效益反哺林业，使七师生态治理向着生态化、高效益、可持续发展的方向发展，开创可持续的立体循环发展模式。

## 5.4 健全林地保护管理队伍，充实力量，加强林业执法队伍建设

加强基层林业队伍和森林公安局的建设，构建“前监测+中管理+后监督”的管理体系，理顺林政部门、基层林管部门、森林公安局等部门在林业管理工作中各自的职能，充分调动各级林管部门管理的积极性，逐步实现林业综合执法。管理中，配合机构改革，实施激励机制与约束机制，规范执法程序，完善林政案件报告制度，建立健全责任追究制度，提升执法队伍综合水平。队伍建设中，加强基础设施建设，确保监测监督管理中林业技术的合理运用，加强林业技术人员业务培训，强化责任意识，提升管理服务水平和效率。

严格对破坏森林资源违法行为的处罚，林业部门协同公安、法院、检察院等部门开展不定期联合专项行动，严格按照法律法规的规定对非法占有林地、违法改变林地用途等案件严惩不待，坚持法律面前人人平等，一查到底，做到发生一例，查处一例，打击一起，震慑一片。同时，处罚金额和植被恢复金额应结合本地植被恢复实际发生的费用，由违法行为人亲自完成相应面积的植树造林任务，有关机关实施监督，避免林地遭到破坏后丧失森林资源的永续生产力和生态保护功能的情况发生，确保林地违法案件处罚到位，执行到位。

## 5.5 加强协调沟通，严格实行林地用途管制，规范林地管理

在林地保护和利用的工作中，各级林政工作人员要认真执行林业法律、法规及相关政策的规定，切实维护林地所有者或经营者的根本权益，通过加强与各部门的沟通协调，严格林地用途管制制度，规范林地的管理工作，为维护七师森林资源奠定扎实的基础。

### 5.5.1 因地制宜制定政策、规范，建立健全征占用林地管理体系

根据《森林法》、《森林法实施条例》及相关的法律、法规，兵团关于征收、占用林地的相关政策、规定，结合七师实际，尽快出台七师关于征收、占用林地管理的政策规范，编制七师林业资源管理工作手册，规范办理程序，将七师林地保护利用规划和资源管理工作手册等政策、程序下发至团场林业站，使团场林业部门了解七师林政管理的相关政策、规定。同时，各团场结合七师的相关规定，制定适合本团的林地保护利用规划和林地保护利用政策、规范。每年年底，师林业局按照规划对团场林业站进行工作考核，将考核结果纳入党政领导政绩，做到七师林业系统林地保护利用思想的规范和统一。

完善七师林政审批、林政处罚和林业标准的规定，制定具有适用性和可操作性的制度规范，填补政策上的空白点，使林地保护工作做到有法可依，有章可循，建立健全七师林地保护利用体系。依法依规保护利用林地，为维护辖区安定，保护七师林业资源，

推进七师林业可持续发展奠定良好的基础

### 5.5.2 理顺关系，明确职责，建立部门协调联动机制

协调好林地管理部门与其他部门的关系，确保林地保护决策具有坚实的科学基础和广泛的社会认同性。针对近年来七师辖区内规划的资源开发、电力建设项目，林业部门与师国土部门、公安部门、电力部门共同协商出台资源开发、电力建设等项目征收、占用土地（含林地）的规定，理顺建设项目与征收、占用土地（含林地）之间的关系，确保林地保护与资源开发之间关系的平衡，提高林地保护利用效力。根据《森林法实施条例》第十六条对征收、占用林地的规定可知：征收、占用林地手续的办理需先行经过林业部门审批，取得使用林地审核同意书后方可去土地部门办理建设用地手续，未经林业主管部门审核同意的，土地行政主管部门不得受理建设用地的申请<sup>17</sup>。为明确职责，加强各部门间的联系和配合，依据发改、建设、国土、林业等部门在涉林项目的选址、立项、用地等行政审批中的权限，制定师行政审批一卡通，明确各部门在建设项目、投资项目办理行政审批中的权限、流程，建立部门之间工作联动机制，规范行政审批的办理，严格依法办事，减少部门职责重复或者职责空缺的现象发生。如林业部门负责林地的审批工作，土地部门负责审批后地类的变动和监管工作，当对一块土地的地类性质产生争议时，由土地部门和林地部门按照联动机制解决，避免“争地”或“空地悲哀”现象的发生。

### 5.5.3 实现林地差别管理，控制林地总量

一是根据第七师各团场在兵团级主体功能区划中的区划定位，结合七师三北造林、农田防护林，道路林建设等，配合土地治理项目，将七师分为重点开发区和限制开发区，对重点开发区加强水土保持生态林和农田林网建设；实施好防沙治沙等林业重点建设工程，优先保障生态循环经济或绿色产业项目占用林地，支持城镇化、工业化、农业现代化、旅游等基础设施建设用地需求，尽力保障各团（垦区）、新建市对林地的需求；限制不符合国家产业政策的高能耗、高污染产业占用林地；鼓励建设高标准郊野公园，建设宜居环境。限制开发区生态环境较为脆弱，要严格控制限制开发区使用林地，严格控制林地转为建设用地，逐步减少中心城镇建设、工矿建设和农村建设使用林地数量；适度支持环境友好型的特色产业、生态旅游、公益性建设使用林地；禁止可能威胁生态系统稳定、生态功能正常发挥和生物多样性保护的各类林地利用方式和资源开发活动；通过生态脆弱区和退化生态系统修复治理，积极扩大和保护林地，逐步增加森林比重。生态区位重要，同时缺乏大规模集聚经济和人口的条件，发展潜力较小。以发展棉花和特色果蔬为主导，加大绿洲外围灌木林地保护力度。

二是对比七师土地利用规划，按照宜林则林的原则，将退化土地和未利用地等，通过植树造林，恢复绿化等方式，恢复植被改善土壤条件，同时及时依法确权核发林权证，增加林地资源，提高林地稳定性。

<sup>17</sup> 《中华人民共和国森林法实施条例》第16条

#### 5.5.4 严格定额管理，加强林地用途管制

一是严格限制林地转为建设用地。对进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，本着不占或者少占的原则，严格按照兵团分配给师的林地定额开展预审工作，国家法律法规明令禁止供地建设项目使用林地的规定要严格执行。为切实保障兵团全面推进“三化”发展战略对林地的需求，实施“占一亩补三亩”维持林地“占补平衡”，并通过集中整治废弃和闲置连队居民点用地，补充占用征收林地定额。

二是禁止违法将林地转化为其他农用土地的行为。在农业综合开发、项目占用耕地的占补平衡、土地整理、条田整合等过程中，严禁毁林开垦、擅自挤占林地的行为或未经林业主管部门同意，擅自破坏林地的行为，对已经开垦或破坏的林地要逐步退地还林，大力开展造林和中幼林的抚育工作，弥补征收、占用项目所造成的林地面积的减少。

三是控制公益林地转为商品林地。合理区划界定国家级公益林地和地方公益林地，按照林权证上四至的范围，强化林地林权管理，严格禁止林地逆转和非法流失。未经法定程序批准，严格禁止单位、个人未经林业主管部门的允许，擅自改变国家级重点公益林的性质、擅自增加或减少国家级重点公益林地的面积、四至范围或降低保护等级。禁止单位、个人在国家级重点公益林地中实施采石、采沙、取土等行为，建设项目确需征收、占用国家级重点公益林地的，必须经过各级林业主管部门的严格审核审批，办理完国家级重点公益林地的征收、占用手续后，才可以使用该林地，严格禁止未批先占和边批边占的现象，同时，严格控制勘查、开采矿藏和工程建设征收、占用国家级公益林地。

## 参考文献

- [1] 林业政策法律汇编. 新疆维吾尔自治区林业厅. 2007.
- [2] 中华人民共和国森林法实施条例. 中国林业出版社. 2000.
- [3] 薛海, 林地资源管理问题研究, 2007, 4.
- [4] 最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释(法释[2000]36号).
- [5] 冯树清. 占用征用林地管理的有关问题与对策探讨. 林业资源管理, 2003, (3): 11-13.
- [6] 周生贤. 中国林业的历史性转变[M]. 北京:中国林业出版社, 2002.
- [7] 郑敬高. 政策科学[M]. 济南:山东人民出版社, 2005.
- [8] 中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定, 中国林业出版社, 1981.
- [9] 蒋代书, 王洪波, 林地管理工作存在的问题及对策探讨[1], 林业资源管理.
- [10] 中华人民共和国森林法, 中国林业出版社, 1998.
- [11] 刘东生, 建立长效机制 强化林政管理, 中国绿色时报, 2005. 12. 26, 第 1934 期(2).
- [12] 赵鸣骥, 高玉英. 尽快建立森林生态效益补偿制度. 见:周生贤. 中国可持续发展林业战略研究调研报告(上). 北京:中国林业出版社[C], 2002. 98-103.
- [13] 张志达、闫光锋. 加拿大林业可持续发展考察报告. 林业经济, 2001, (4): 11—16.
- [14] 侯元兆. 当前中国林业发展若干问题的思考. 林业经济, 2002, (3): 11—13.
- [15] 李立清, 李燕凌. 对我国林业资本市场的观察和思考. 林业经济, 2002, (6): 52—55.
- [16] 黄和亮, 陈少红, 加强林地管理, 促进林业发展[1], 林业经济问题.
- [17] 潘虹, 姜伟, 保护林地资源, 促进可持续性发展[1], 安徽林业.
- [18] 法律图书馆. 新法规速递. 国家林业局关于依法加强征占用林地审核审批管理的通知林资发(2005)76号.
- [19] 侯元兆. 当前中国林业发展若干问题的思考. 林业经济, 2002, (3): 11—13.
- [20] 张正周. 对新时期林地资源管理对策的思考[J], 林业调查规划, 2010, (1): 76—7.
- [21] 郑德祥, 陈平留等. RBF 模型在林地利用区域差异判定中的应用[J]. 北京林业大学学报. 2009, 31(增刊 2).
- [22] 郑嵘, 林帆, 曾桂莲. 林地资源征占利用现状及治理对策[J]. 江西林业科技, 2010, (3): 58—60.
- [23] 温家宝. 2012 年政府工作报告, 2012.
- [24] 李智. 集体林权制度改革中的农户林地流转意愿调查—以浙江丽水市 180 户农户为例. 安徽农业科学, 2011, (30) : 40—42.
- [25] 刘长杰. 伊春试点国有林权改革大梦方觉. 经济观察报, 2006. 8. 20.
- [26] 雷加富. 关于深化重点国有林区改革的几点思考. 北京林业大学学报, 2006, 9(5): 143—146.
- [27] 邱景忠, 王曼我国林权制度改革的建议, 河北林业科技, 2006, (10).

- [28]刘世佳,华景伟.伊春市国有林区产权制度改革的调查与思考.林业经济,2007,(9).
- [29]宋维明.对国有林区林权改革问题的几点思考.改革之窗,2007,(10).
- [30]王兆君.国有森林资源资产运营研究.哈尔滨:东北林业大学出版社,2003.
- [31]晏世和,王登举等.关于国有林权流转若干问题的思考.世界林业研究,2011,(60).
- [32]李晨捷,温铁军.林业经济发展路径及其制度变迁分析.林业经济.2009,(5).
- [33]贝尔纳,夏望斯,东方的经济改革—从 50 年代到 90 年代.社会科学文献出版社.1999.
- [34]王玉芳.国有林区经济生态社会系统协同发展激励研究.中国林业出版社,2007.
- [35]向青,尹润生.美国、加拿大林地产权制度及森林经营管理.林业经济,2006,(7):70-77.
- [36]王志新.美国森林管理的特点与启示.吉林林业科技.2006,(5):43-47.
- [37]国家林业局经济发展研究中心.中国国有林产权制度改革理论与探索.中国大地出版社,2007.
- [38]田明华,陈建成.中国森林资源管理变革趋向.市场化研究.中国林业出版社,2004:106.
- [39]中华人民共和国土地管理法[M].北京:法律出版社,2008.
- [40]朱鹤建,何宜康.土壤地理学,高等教育出版社,1992.
- [41]左宗贵.占用征用林地管理中存在的问题及对策探讨.华东森林经理,2005.
- [43]雷明军.2008.9.吴起县林地保护与利用研究.[硕士学位论文].中国.陕西.杨凌:西北农林科技大学.
- [44]黄厚琪.2008.4.江苏省林地管理存在的问题及改革的方向研究.[硕士学位论文].中国.江苏.南京:南京林业大学.
- [45]张凤鹤.2012.6.林西县林地保护与利用研究.[硕士学位论文].中国.内蒙古:内蒙古农业大学.
- [46]王汉忠.2013.4.广东省林地保护问题与对策研究.[硕士学位论文].中国.广东.广州:华南理工大学.
- [47]刘彬.广汉市林地保护对策研究.[硕士学位论文].中国.北京:中国农业科学院.2013.6.
- [48]谢吉勇.黑水县林地保护利用研究.[硕士学位论文].中国.四川:四川农业大学.2013.6.
- [49]刘东升.我国森林资源管理的理论与实践研究.[博士学位论文].中国.北京:北京林业大学.2008.1.
- [50]Andreas Bolte,Christian Alnmer,MagnusL6f, Gert— JanNabuurs,PeterSehallandPeter SPathelf.Adaptive Forest Management:APrerequisite for Sustainable Forestryinthe Faee Of Climate Change [J].Managing Forest Ecosystems,2009,vol19,115 — 139.

- [51]DH Dunstan and BA Wintle. Towards Adaptive Management of Native Vegetation in Regional Landscapes[M]. in C. Pettit, et al, eds. Landscape Analysis and visualisation. Springer. 2008, 159 — 182.

## 致 谢

在毕业论文的最后一隅，我谨向在本论文写作过程中给予帮助的师长和朋友们表示衷心的感谢！

能够在学校继续深造，我感到无比自豪，随着本论文的完成，我在石河子大学农村与区域发展的三年的学习生涯即将划上圆满的句号。

感谢我的导师祝宏辉教授，在毕业论文的写作过程中，祝宏辉教授学者的智慧和师者的风范深深感染着我。毕业论文的写作是一个自我挑战、自我历练的过程，但由于自身理论水平有限，理论联系实际的能力不足，在写作过程中我遇到了一些难题，祝宏辉教授尽管工作繁忙，但在我提出问题后，总能在第一时间对论文的选题、文章结构的安排、研究方法的确认、资料收集、论文修改等多方面予以详细的指导和提点，倾注了导师大量的心血和汗水。在论文反复修改过程中，导师雄厚的学术功底、深厚的学术造诣、严谨的治学态度、不惜探求的精神深深地打动了我，使我受益匪浅、终身难忘。导师忘我的工作精神、宽厚的为人、平和的心境也让我感悟到许多做人的道理，将成为我一生受之不尽的宝贵财富。在此，谨向导师表示诚挚的感谢和崇高的敬意。

感谢经管学院、农学院各位给我们授课的老师，他们的言传身教不但给了我知识，其严谨的治学态度、务实的工作作风、坦荡无私的胸怀都将对我今后的学习生活产生重大影响。

本文的写作过程中，参考了国内外众多学者的研究思路和成果，在此致以深深的谢意！

由于研究水平有限，论文还存在很多不足之处，恳请各位专家批评指正。

## 作者简介

曹静，女，生于1986年1月，籍贯陕西。2007年毕业于中国计量学院法学专业，获中文学士学位。

2008年10月在新疆兵团第七师森林公安局参加工作。主要从事森林公安内勤、法制审核等工作。

2011年10月起在石河子大学农业推广硕士在读。

### 在学期间发表的文章：

曹静. 2014. 和田地区林业发展现状及问题研究. 南方农业, (1): 27-28

石河子大学硕士研究生学位论文  
导师评阅表

研究生姓名	曹静	学制	三年
专业	农业推广硕士	研究方向	农村与区域发展

学术评语:

论文选题适当,有实际应用价值,论文有自己独到的观点,结构安排合理,论证充分,占有资料广泛,有足够的理论和实例支撑,语言表达顺畅,没有语法错误,论文格式符合规范要求。

指导教师签字: 祝宏宇  
2014年12月15日