# 南郑区林业精准扶贫项目选择及其效果分析

秦小康[1,2]，刘光哲[1*]

（1. 西北农林科技大学林学院，陕西 杨凌 712100；2. 汉中市南郑区林业局，陕西 南郑 723100）

**摘　要**：结合南郑区生态环境特点，选择合适的林业精准扶贫项目对推动当地扶贫工作具有重要意义。论文通过分析南郑区林业扶贫措施，论述总结了林业精准扶贫的项目选择类型及其成效，分析了林业精准扶贫中存在问题，提出了改进建议和措施。

**关键词**：精准扶贫；林业；产业发展；秦巴山区

**中图分类号**：F326.20　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1001-2117(2018)02-0063-04

## Forestry-based Choice for Target Poverty Reduction and its Effectiveness in Nanzhen District

QIN Xiao-kang[1,2], LIU Guang-zhe[1*]

(1. *College of Forestry*, *Northwest A&F University*, *Yangling*, *Shaanxi* 712100;
2. *Nanzhen Forestry Bureau of Hanzhong City*, *Nanzhen*, *Shaanxi* 723100)

**Abstract**: Selection of suitable forestry－based project in combination with local ecological conditions of Nanzhen disctrict is of great significance to target poverty reduction. The paper analyzed the major measures taken by Nazhen for poverty reduction and classified the forestry－based projects and their effectiveness. Problems and corresponding measures for improvement were suggested.

**Key words**: Target poverty reduction; forestry; industrial development; Qin ling－Bashan mountainous area

南郑区位于陕西省西南边陲、汉中盆地西南部，北临汉江，南依巴山。地理坐标：北纬 32°24′～33°07′，东经 106°30′～107°22′。区境东与陕西省城固县、西乡县毗连，边界长度分别为 81.5 km 和 43 km；南部与四川省通江县、南江县、旺苍县接壤；西部与陕西省宁强县、勉县为邻；北与汉台区隔江相望。区境东西最长直线距离 83 km，南北最长直线距离 79 km。全区地域总面积 2 809.036 3 $km^2$，全区林业用地 20.882 万 $hm^2$，其中有林地 17.71 万 $hm^2$，活立木蓄积量 1 576.58 万 $m^3$，森林覆盖率 62.94%，林木绿化率 68.43%。全区辖 1 个街道，19 个镇、288 个行政村，共有2 856个村民小组，区政府驻地汉山街道办。至 2016 年末，全区户籍人口 192 967 户，总人口 565 324 人。2017 年精准扶贫动态调整后，全区有贫困人口 18 404 户 45 149 人，其中山区乡镇碑坝镇、福成镇被划为深度贫困地区，贫困人口分别为 1 338 户 4 461 人和 688 户 2 160 人，占全区贫困人口总数的 9.89%和 4.8%。

生活在山区的贫困户脱贫，必须依托实际条件选择，除过一些基础设施建设项目、农业帮扶项目之外，依托林业政策，选择林业措施脱贫既符合当地百姓的心理，也符合精准扶贫的要求。

## 1　南郑区林业精准扶贫项目选择原则

在精准扶贫项目选择中，国家制定了宏观的指导政策，为林业精准扶贫的落实奠定了基础。陕西省省委、省政府严格按照“两不愁、三保障”（吃不愁（含安全饮水）、穿不愁，基本医疗有保障、义务教育有保障、安全住房有保障）的要求制定全省“八个一批”帮扶政策，即产业扶持脱贫一批、就

**收稿日期**：2018-01-08

**作者简介**：秦小康（1987-），男，壮族，林业工程师，主要从事林业产业工作。

* **通讯作者**

业创业脱贫一批、生态补偿脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、危房改造脱贫一批、医疗救助脱贫一批、教育支持脱贫一批、兜底保障脱贫一批。

林业扶贫在南郑区脱贫攻坚中占据重要位置，生态扶贫和产业帮扶均是林业精准扶贫项目选择的方向。其中生态扶贫以林业为主导，重点落实生态效益补偿、退耕还林、生态护林员等政策；而产业帮扶则以农林项目相结合的方式进行。结合全区情况，生态效益补偿、生态护林员政策重点在国家公益林区和省级地方公益林区森林资源丰富地区实施；退耕还林项目和农林混合型项目在全区适宜发展此类项目的地区均可实施。

## 2 南郑区林业精准扶贫项目类型

### 2.1 依托林业政策，以政策兑现为主的扶贫项目

2.1.1 公益林生态效益补偿金兑付政策 在国家公益林区划界定范围内的林权所有者可申请中央财政资金生态效益补偿；在省级地方公益林区划范围内的林权所有者可申请省级财政森林生态效益补偿。2017 年，到户补偿标准为国家公益林 195 元·($hm^2$·年)$^{-1}$、省级公益林 71.25 元·($hm^2$·年)$^{-1}$。

南郑区被上级林业主管部门界定集体所有的国家级公益林共 2.59 万 $hm^2$，涉及福成、碑坝、黎坪等米仓山主脊两侧生态区位比较重要的 7 个镇 45 个村 4 261 户。省级地方公益林生态效益补偿省市每年安排南郑区 10 万亩。根据省市相关要求，公益林生态效益补偿，优先支持符合规划区条件的贫困村和贫困户。区林业局按年度以区政府办公室印发兑付方案，区财政局通过惠农资金“一卡通”直接将补偿金兑付到户。

2.1.2 建档立卡 贫困户就地转化为生态护林员政策建档立卡贫困人口可向当地镇(办)申请成为生态护林员，经考察确认并工作合格后，给予工资补助，工资补助根据实际考核情况按照“月预付、季结清”的方式通过惠农资金“一卡通”按月兑付给生态护林员。

南郑区生态护林员年工资执行全市统一标准，即年工资 6 000 元。由各镇(办)农业综合服务站造册发放工资总额 80%的基本工资，其余 20%作为绩效工资。绩效工资根据每季度管护质量考核结果予以发放。

2.1.3 新一轮退耕还林项目资金补助政策 全区 25°以上非基本农田坡耕地、重要水源地 15°～25°坡耕地的退耕主体(农户或集体经济组织)，可向所在镇(办)农业综合服务站自愿申报新一轮退耕还林，经审核确认，并按设计完成造林任务，通过造林验收后，可享受国家退耕还林补助。

新一轮退耕还林的补助标准每公顷 22 500 元，其中：种苗费 4 500 元，现金补助 18 000 元，分别在退耕后的第 1、第 3、第 5 年检查验收合格后兑现到位(即第 1 年兑现 7 500 元，第 3 年兑现 4 500 元，第 5 年兑现 6 000 元)。从 2016 年起，在任务安排上，结合全区贫困村、贫困户核实情况，将国家下达的 2016 年、2017 年、2018 年新一轮退耕还林任务，全部纳入精准扶贫，重点安排贫困村、贫困户。

### 2.2 发展林业产业，提高以收入为主的项目

依托退耕还林项目，发展经济林。如退耕还林核桃经济林项目、退耕还林药用林项目等。这些项目严格按照退耕还林项目标准进行建植，每年由项目点所在乡镇进行检查验收，同时由区林业局和市林业局按照比例进行抽查，确保成活率并进行资金兑付，一方面减轻林农前期负担，另一方面在确保生态效益的同时提高林区的经济效益。

### 2.3 农林混合型发展项目

山野菜基地建设项目是由区农业局牵头推进的一个针对丘陵、山区乡镇的产业脱贫项目，其优点是集产销于一体，贫困户负责生产，政府负责提供支持，合约公司负责收购农产品，最大限度的降低了产业发展过程中的各种风险。其中香椿栽植项目由林业农业合力推进，区林业局负责苗木调配、资金补贴、技术支持等，区农业局负责项目落实、签署产销协议、项目服务等。

### 2.4 林业技能培训项目

结合林业、农业等经济林、山野菜、中蜂养殖等项目，区林业技术推广中心大力开展《经济林栽培与常见病虫害防治》、《中蜂养殖技术》、《苗木花卉培育技术》等各类农林业适用技术培训班，服务全区产业脱贫。

## 3 南郑区林业精准扶贫项目成效

### 3.1 生态扶贫工作有成效

一是全面落实生态护林员扶贫政策，精准甄别，选聘 423 名建档立卡贫困人员为生态护林员，并通过岗前培训，全部到岗履职。共拨付管护工资 253.8 万元，人年均 6 000 元。二是全面落实生态效益补偿政策，足额兑付森林生态补偿金

552.38 万元，涉及贫困村 41 个、贫困户 1 444 户 72.05 万元，户均增收 500 元。三是全面落实新一轮退耕还林政策，支持贫困村、扶持贫困户，有序兑现 2014－2016 年度退耕还林补助资金 580.2 万元，涉及贫困户 222 户 142.38 万元，户均享受政策补助 6 414 元。

### 3.2　创新退耕还林模式有成效

在执行新一轮退耕还林工程中，始终方向不变、力度不减，优先安排贫困村和贫困户实施退耕还林项目，落实退耕还林 225.07 $hm^2$，涉及贫困户 401 户 1 286 人。同时，紧贴实际，积极探索，动员山区群众将新一轮退耕还林政策与精准扶贫有机结合起来，创新了由合作社牵头实施退耕还林带动贫困户发展种养业的新模式。全年支持 4 个合作社实施退耕还林 27.61 $hm^2$，起到了良好的示范作用。

### 3.3　扶志先行，林业技术培训有亮点

围绕“211”科技示范工程建设，区林业局狠抓农民林业实用技术培训工作，围绕建设核桃重点县和省级油茶重点县的目标，继续加大对各涉林企业的培育和扶持力度，积极服务林业龙头企业，创建各类产业园区，带动林业产业持续发展，充分发挥生态扶贫对脱贫攻坚的助力作用。同时，制定科技人员示范点定期联系制度，为林农群众和贫困人口发放《核桃丰产栽培及综合管理技术》、《油茶低产林改造技术》、《苗木花卉培育技术》等适用技术宣传资料。聘请市县核桃专家组成服务小分队，巡回举办林农技能培训班。采取集中培训与现场培训相结合，围绕核桃园丰产栽培、定杆修剪、病虫防治与套种作物等技术。今年已举办 25 期培训班，培训群众 1 553 人次，其中贫困群众 756 人，培训中还向群众赠送了修枝剪、嫁接刀等生产工具。全区新建镇(村)示范点 5 个、示范户 28 户，培养农民专家和技术骨干 32 人，服务队伍不断壮大。促进了脱贫群众发展林业产业意识。

## 4　南郑区林业精准扶贫项目选择存在问题及改进建议

### 4.1　存在问题

4.1.1　*林业专项扶贫项目较少*　作为“八个一批”生态扶贫的重要组成部分，林业扶贫政策虽然在生态效益补偿、退耕还林、生态护林员方面都有展现，但是生态效益补偿和退耕还林均为原有林业政策向贫困人口倾斜，而结合当地特点而量身打造的林业扶贫项目较少[1]。

4.1.2　*林业扶贫项目推动力较弱*　林业项目投资大、周期长、见效慢，在现有的林业扶贫项目中退耕还林经济林项目最能推动当地产业发展，而经济林建植不但有立地条件要求，还有一定风险。对于贫困户来说，林业产业扶贫项目如何贴近市场需求、提高项目选择“前瞻性”、不断规避和降低项目风险是林业扶贫项目需不断加强的方向[2]。

4.1.3　*林业扶贫项目影响面窄*　林业扶贫项目具有其特定的行业影响面。林业扶贫项目中“兑、补”为主的项目有生态林或公益林要求，退耕还林经济林项目不但有立地条件要求，还对土地性质有严格规定。这使得林业扶贫项目多落实在丘陵、山区，有林地较少的平川地区覆盖较少，造成林业扶贫项目影响面狭窄。

### 4.2　改进的建议和措施

4.2.1　*结合当地特点因地制宜确立林业扶贫项目*　全区林业资源丰富，脱贫攻坚任务重点难点均在山区乡镇。丰富的森林资源和贫穷的当地人民形成鲜明的对比，绿水青山既是山里人的财富，又是长久以来阻碍当地人发展的障碍。结合不同地方特点确立符合当地发展需求的林业扶贫政策是目前脱贫攻坚进入“深水区”后需要着重解决的问题。如在林地面积广泛的山区倾斜增加生态护林员人数，结合当地种养特点联合其他部门立项补贴扶持林禽、林药、林菌、林蜂等林下特色经济；在交通便利的旅游景区，结合旅游业、服务业等发展林业栽植、生态观光、林业特产等项目，混合推动当地扶贫开发[3]。

4.2.2　*加强部门之间项目协作，进一步提升林业扶贫项目推动力*　目前，退耕还林同区农业局山野菜基地建设项目结合紧密，山野菜基地建设项目中达到退耕还林项目要求的香椿栽植面积均纳入退耕还林项目进行补贴，一方面降低贫困户前期投入，另一方面通过项目资金补贴，提高其在经济林产生效益之前的收入。按照项目协作思路，可以将生态护林员同区人劳局贫困人口专业就业政策相结合，加强护林员职业培训，扩大护林员规模，提高护林员管护水平和能力[4]。

4.2.3　*探索平川地区林业扶贫项目的选择*　南郑区地势自南而北呈阶梯状下降，平川少林地区集中于区域北部，这也是林业项目覆盖较少的区域。探索该地区林业扶贫项目选择，对全区林业项目均衡、多样具有重要意义。平川地区交通便

利而林地资源缺乏，适宜发展高度混合型林业项目，如优良品种经济林栽植、林下经济和旅游业的混合产业，做强优势经济林产业，引进发展特色林下经济，结合当地旅游特色打造新型林业旅游区休息区发展第三产业；也适宜做强原有林业项目，如扩大圣水镇、胡家营镇苗木花卉产业基地，发展特色观光林业产业项目等。平川地区在林业扶贫项目选择上应抓住优势，扬长避短。

4.2.4 提升林业扶贫项目影响，推进山区“三变改革”落地 “资源变资产、资金变股金、农民变股东”，“三变改革”为新时期农村经济发展提供新的思路[5]。林业精准扶贫项目落实效果好的贫困山区正是“三变改革”较难突破的地方，丰富的林业资源和自然禀赋因开发难度大而未能发挥其效用。在落实林业扶贫项目的同时，通过项目落地影响和提升当地林业资源价值，提高资源转化效率，吸引企业、资金进场开发，带动当地经济发展。

## 5 结论与讨论

南郑区林业精准扶贫作为“八个一批”生态扶贫的落脚点，在政策制定、项目选择等方面充分结合南郑区特点，利用各类林业项目配合打好生态扶贫组合拳。

全区林业扶贫项目以“补”为主，以资金、实物、工资等方式补偿涉林项目的贫困户，一方面保障涉林项目贫困户的林业效益补偿，另一方面也发动贫困户通过参与林业产业扶贫项目和农林混合型项目来创造经济效益和生态效益，不断积累当地林业资源并持续推进当地经济的可持续发展。然而在项目选择上依然存在政策单一、项目推动作用弱等问题。总体上看，依靠发展林业产业的脱贫占比不大，需要进一步量身定制项目、加强部门间协作、提升林业项目影响范围等。

脱贫攻坚任重而道远，南郑区生态扶贫在摸索中不断调整，不断取得新的成绩，林业精准扶贫项目选择也随着脱贫攻坚不断深入而进行调整改变。“不忘初心，方得始终”，只有始终坚持围绕生态文明建设、紧密结合南郑区精准扶贫现状和需求，不断调整生态扶贫表现方式，才能持续推进当地精准扶贫再上新台阶。

**参 考 文 献：**

[1] 宁攸凉，谢和生，赵荣. 中国林业扶贫攻坚政策支持难点、成因及对策[J]. 林业经济，2015，37(6)：3-6.

[2] 郝学峰. 关于林业扶贫工作的分析与研究[J]. 国家林业局管理干部学院学报，2015，14(1)：49-53.

[3] 邹全程. 关于我国林业扶贫工作浅析[J]. 华东森林经理，2016，30(3)：5-9.

[4] 赵荣，杨旭东，陈绍志，等. 林业扶贫模式研究[J]. 林业经济，2014，36(8)：98-102.

[5] 周海川，陈绍志，赵荣. 林业扶贫在中国扶贫开发巩固阶段的基本经验总结[J]. 林业经济，2014，36(12)：96-99.