

索引号:	11220000013544357T/2012-00478	分类:	农业、林业、水利、林业;通知
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2012年07月27日
标题:	吉林省人民政府关于印发吉林省集体林权制度配套改革实施方案的通知(吉政发〔2012〕28号)		
发文字号:	吉政发〔2012〕28号	发布日期:	2012年08月01日

吉林省人民政府关于印发 吉林省集体林权制度配套改革 实施方案的通知

吉政发〔2012〕28号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

现将《吉林省集体林权制度配套改革实施方案》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

吉林省人民政府

2012年7月27日

吉林省集体林权制度配套改革实施方案

为深入贯彻落实《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》（中发〔2008〕10号）、《吉林省人民政府关于深化集体林权制度改革的意见》（吉政发〔2007〕39号）和《中共吉林省委吉林省人民政府关于加快林业改革发展若干政策的意见》（吉发〔2009〕32号）精神，按照全省集体林权制度改革总结表彰大会确定的配套改革任务，制定本实施方案。

一、指导思想

深入贯彻落实科学发展观，着眼林业大省建设的目标要求，紧紧围绕放活经营权、落实处置权和保障收益权，深入开展集体林权制度配套改革，以制度为保障，以科技为支撑，加快森林资源培育体系和林业产业体系建设，进一步解放和发展林业生产力，推动传统林业向现代林业转变。

二、总体目标

在明晰产权的基础上，到2016年年底，基本完成全省集体林权制度配套改革主要任务。通过配套改革，完善政策，健全服务，规范管理，科学经营，逐步建立起有利于集体林业发展的管理体制和运行机制，实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的改革目标。

三、基本原则

(一) 政府推动、部门协作的原则。

实行政府负责制，在各级政府的领导下，各部门相互配合，各负其责，共同推进改革。

(二) 突出重点、统筹兼顾的原则。

围绕经济发展、生态良好的改革目标，兼顾各方利益，切实落实各项政策措施，确保农民得实惠，生态受保护。

(三) 以点带面、全面推开的原则。

试点先行，通过试点总结经验，用成功经验指导面上工作。

(四) 因地制宜、分类指导的原则。

根据森林资源状况、经济发展水平和生产经营条件，选择适合本地实际、农民认可的方式方法推进改革。

四、主要任务

在全省开展以“五项制度建设”为主的集体林权制度配套改革。

(一) 建立健全林木采伐管理制度。

1. 放宽林木采伐利用政策。下放集体林木材生产计划编制权限，年度木材生产计划由各县（市）按照采伐限额自行编制和执行。人工林采伐可以占用天然林采伐限额；商品林抚育采伐和其他采伐可以占用主伐限额；公益林其他采伐可以占用更新采伐限额。集体林采伐由采伐量和出材量双项控制改为按采伐量单项控制。集体林的商品林采伐限额年度有结余的，可以在限额执行期内向以后各年度结转使用。集体人工幼龄林抚育采伐不受采伐强度的限制，抚育间隔期由经营者自主确定；人工近熟林可以进行抚育采伐；人工成、过熟林采伐提倡实行择伐和更新择伐。林冠下造林，可以通过适宜方式伐除影响下层林木生长的上层木，鼓励林农在林冠下营造红松，调整林分组成，形成针阔混交，提高经济效益。参与林改的个体林木所有者生产生活急需自用木材的，采伐不受技术规程限制，林业主管部门及时做好相关服务工作。遭受自然灾害的林分，可以采取卫生伐的方式伐除灾害木，并允许在各森林类别和龄组实施，且

不受采伐强度的限制。非林地上林木的采伐，不纳入采伐限额管理，由林木所有者自主经营、自主采伐，林业部门做好服务工作。

2. 建立林木采伐利用机制。商品林可以进行主伐、抚育伐和其他采伐；公益林可以进行抚育采伐、更新采伐和其他采伐；森林经营者营造并经认定的短周期工业原料林，可以按照自主确定的采伐年龄编制采伐限额和实施采伐。要积极引导和帮助森林经营者编制和实施森林经营方案，按照经营方案编制采伐限额和经营森林，将5年甚至10年的林木采伐利用和经营措施落实到山头地块，实现科学经营和合理利用森林资源。

3. 完善林木采伐管理制度。积极推进集体林木采伐指标的公开分配，按照“公平、公正、公开”的原则，根据森林资源状况和可采资源数量的多少分类排序，合理分配采伐指标，并在相应的地点、采取相应的形式进行公示，保障广大林农和森林经营者的知情权、质疑权、监督权，接受社会各界的监督。要简化审批管理程序，森林经营者需要采伐林木时，县（市、区）林业主管部门要简化审批环节，提供林权审核、伐区设计、审批发证等“一站式”服务；对于个体森林经营者需要采伐林木的，要向当地乡镇林业工作站或直接向县级林业主管部门提出申请，由乡镇林业工作站协助或受县级林业主管部门委托办理林木采伐许可证。要做好林木采伐管理服务，林木经营者按照有关法律法规的规定对林木采伐的伐前、伐中和伐后实行自主管理，林业主管部门根据申请进行伐区简易调查设计，提供技术指导和相关服务。

（二）建立健全集体林权流转制度。

在不改变林地所有权和林地用途的前提下，农民可以依法采取转包、出租、互换、转让、入股、抵押等方式流转自己的林地承包经营权和林木所有权，也可以依法作价入股或者作为合资合作造林、经营林木的出资或合作条件。流转的方式、数量、时限和是否需要评估，由农户自主决定。集体统一经营的林地林木流转，其流转方式、基价、收入的使用和分配等，都要提前向村民公示，经本集体经济组织成员同意后进行，流转收益主要用于本集体经济组织成员的分配、林业发展和公益事业。要规范林权流转行为，优化森林资源配置，实现资源资产变现和规模经营，维护林农和集体林经营者的合法权益。

（三）建立健全支持集体林业发展的公共财政制度。

1. 将县、乡两级林业站和木材检查站等行政事业经费纳入同级财政预算，确保职工工资和工作经费保障。

2. 完善林业基础设施建设保障机制。将森林防火、病虫害防治、林业行政执法体系等基础设施建设纳入各级政府基本建设规划；将林区道路、供水、供电、供热、通讯等基础设施建设纳入经济社会发展规划和相关行业投资计划。

3. 逐步建立和完善集体林生态效益补偿基金制度。已经划定的省级公益林中的集体林，按照每年每亩10元给予补偿，并视财力情况适当提高补偿标准。市（州）、县（市）也要建立生态效益补偿制度，并逐步提高补偿标准。

4. 建立造林、抚育、良种补贴制度。纳入“三北”和退耕还林等国家重点工程的造林每亩补贴300元，各县（市、区）要将集体林造林纳入国家重点工程管理，享受国家补贴政策。列入中央财政造林补贴试点的集体林荒山荒地造林每亩补贴200元、迹地更新和森林抚育每亩补贴100元。各地要在财力可能的情况下，对集体林造林、森林抚育和良种培育方面给予适当补贴，调动广大林农造林、育林积极性。

（四）建立健全林业金融支撑制度。

1. 积极开展林权抵押贷款等业务。各银行业金融机构要积极开办林权抵押贷款、林农小额信用贷款和林农联保贷款等业务。稳步推行农户信用评价和林权抵押相结合的免评估、可循环小额信用贷款，扩大林农贷款覆盖面。要充分利用财政贴息政策，大力支持林农开展森林资源培育和发展林下经济。要根据林业经济特征、林权证期限、资金用途等情况，合理确定林业贷款期限，具体期限由金融机构与借款人协商确定。积极推进多元化林业贷款担保体系建设，鼓励各类担保机构开办林业融资担保业务，建立符合林业和农村实际的信用担保体系。探索设立多种形式的林农和林业生产经营者贷款担保基金。要按照《中国人民银行财政部中国银行业监督管理委员会中国保险监督管理委员会国家林业局关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》（银发〔2009〕170号）要求，积极为集体林业发展做好金融服务工作。

2. 积极探索建立森林保险制度。各地要遵循“政府引导、政策支持、市场运作、协同推进”的原则，设立森林保险补偿基金，通过保费补贴等政策手段引导林农、林业专业合作组织等参与森林保险，扩大森林投保面积。各保险公司在推进森林保险业务过程中，要结合不同地区、不同林种等实际需求，不断完善森林保险险种和服务创新。要以人力无法抗拒的自然灾害为主，有针对性地推出火灾、暴雨、暴风、洪水、泥石流、冰雹、霜冻、暴雪、雨淞、病虫害等基本险种和可供选择的其他险种，扩大保险覆盖面，提高林农抵御自然灾害能力。在保险费率厘定中，要充分考虑林业灾害发生的几率和强度，设置不同保险费率。在保险理赔服务中，要按照“公开、及时、透明、到户”的原则，规范理赔服务，提升保险服务质量。

（五）建立健全林业社会化服务保障制度。

1. 加快集体林权管理服务体系建设，完善运行机制。到2014年年末，各县（市、区）都要明确相应的部门做好集体林权管理服务工作，为林农、林业专业合作组织等集体林经营者提供集林权登记、林权流转、信息发布、政策咨询和技术服务等功能于一体的全方位、一站式服务。要在林权流转、综合服务和基础设施等方面，开展标准化建设。

2. 推进森林资源资产评估工作。财政、林业部门要密切配合，加快建立森林资源资产评估师制度和评估制度，完善森林资源资产评估办法和程序，明确从事森林资源资产评估机构的条件，健全监督管理制度，规范评估行为，维护交易各方合法权益。要按照财政部、国家林业局印发的《森林资源资产评估管

理暂行规定》（财企〔2006〕529号）要求，加快评估队伍建设，积极开展森林资源资产评估业务，合理确定收费项目和收费标准，努力做好森林资源资产评估工作，为林权流转和抵押贷款等活动提供依据和服务。

3. 引导和扶持农民发展林业专业合作社、家庭合作林场、股份制林场等林业专业合作组织，促进规模化、集约化经营。根据“民办、民管、民受益”的原则，依法制定适合专业合作组织特点的章程，确保林农在专业合作组织中的主体地位。农民林业专业合作社享受《财政部国家税务总局关于农民专业合作社有关税收政策的通知》（财税〔2008〕81号）中的有关税收优惠政策和《中共吉林省委办公厅吉林省人民政府办公厅印发〈关于扶持农民专业合作社发展若干政策的意见〉的通知》（吉办发〔2009〕38号）规定的各项优惠政策。鼓励发展以专业化、区域化为主要特征的各类林业专业协会，发挥其政策咨询、信息服务、科技服务和行业自律等作用。要根据各地的实际情况，围绕种植业、养殖业发展和资源加工利用，成立林业专业合作组织，为“产、供、销”各个环节提供全方位服务。到2016年年底，重点林区县（市）及其他具备条件的地方，农户参加林业专业合作组织的覆盖面要达到一半以上。支持林农走“家庭合作”、“股份合作”、“公司+基地+农户”的互助合作、集约化、规模化经营道路。要加强乡镇林业站基础设施和人员队伍建设，充分发挥基层林业站在社会化服务组织建设中的重要作用。

五、体系建设

加快森林资源培育体系和林业产业体系建设，是集体林权制度改革的客观要求。通过进一步落实各项配套改革政策，创新林业应用技术和高新技术，不断提高林业科技含量，推动集体林业由粗放经营向集约经营转变。

（一）森林资源培育体系建设。

着眼于国民经济和社会发展全局，从广大林农的切身利益出发，切实加强森林资源培育体系建设。要继续实施三北防护林建设和退耕还林工程，加大荒山荒地的造林绿化步伐，坚持适地适树原则，大力开展冠下造林，积极发展速生丰产林，改善林分结构，提高林地经济效益。加大灌木林地、疏林地、低质低产林改造和中幼龄林抚育力度，根据不同起源和林龄阶段，采取透光伐、生长伐等抚育间伐措施，调整林木生长空间，改善树种组成，促进林木生长，加快培育优质高产后备森林资源，实现可持续经营。要加大森林资源保护力度，落实“谁管辖谁负责，谁经营谁负责”的森林灾害防治责任，通过自我管护、委托管护或联户管护等有效形式，加大对森林防火、病虫害等突发性灾害防治力度，严厉打击毁林开荒和乱砍滥伐等违法犯罪行为，确保森林资源安全。

（二）林业产业体系建设。

根据当地自然条件和集体林资源状况，大力发展林下经济，培育新的经济增长点。充分利用丰富的林下资源，加快中药材、山珍食品、干果、浆果等系列开发，将资源优势转化为经济优势。围绕林药、林菜、林菌、林牧等种植业、养殖业，选择一批发展前景好、经济效益高的项目给予政策、资金和技术

等方面的支持，建立林下经济发展示范基地，不断提高林地综合利用率和产出率，实现林地产出效益最大化。大力开展林产品深加工，不断开发新产品，实施品牌战略，培育绿色龙头生产企业，充分发挥林下经济发展示范基地的带动作用，推动林下经济规模化、集约化、标准化、品牌化、市场化发展。

六、实施步骤

从2012年开始至2016年年底，利用5年时间，分两个阶段全面实施集体林权制度配套改革。

（一）全面启动推进阶段（2012年至2014年）。围绕配套改革五项制度建设，抓好试点，培育典型；认真研究解决配套改革发展中的深层次矛盾和问题，制定符合当地实际的具体配套改革实施方案，明确改革工作任务、目标；出台深化改革的政策规定；编制和实施森林经营方案和产业发展规划。全面落实各项改革政策措施，建立适合集体林业健康快速发展的管理体制和运行机制，积极稳妥地全面推进配套改革。

（二）巩固提高完善阶段（2015年至2016年）。在全面启动推进的基础上，不断总结配套改革经验，完善各项政策措施和管理办法，深入推动全省集体林业又好又快发展。

七、保障措施

集体林权制度配套改革，是农村综合改革的重要组成部分，事关经济社会发展全局，各级政府要加强领导，落实好保证措施，确保改革工作顺利推进。

（一）加强领导，切实落实集体林权制度配套改革工作责任制。

1. 强化组织领导。配套改革是集体林权制度改革的攻坚阶段，涉及到很多体制性、机制性、政策性和制度性问题，各级政府要高度重视，切实加强领导，认真落实改革工作目标责任制，明确行业和部门分工，将任务、目标、责任分解落实到人头。各级林业主管部门要主动当好参谋，担负起宣传发动、组织协调、监督检查、政策咨询和技术服务等项工作。各级发展改革、财政、编办、金融、税收、科技、农业等部门要分工负责，相互支持配合，合力推进林改工作。要把配套改革工作完成情况作为各级领导干部政绩考核和选拔任用的一项重要内容。要加强林改工作力量，配齐配强林改办事机构工作人员，扎实做好配套改革各项日常工作。

2. 加强督导检查。各级政府要围绕农民得实惠、生态受保护的基本原则，加强对集体林权制度配套改革工作的督导检查，建立督导机制，一级抓一级，一级对一级负责。要定期调度和检查各部门、各单位工作落实情况和任务完成情况，制定检查验收工作方案，根据不同阶段、不同年度工作任务和目标，确定检查内容和验收标准。各地、各部门要深入调查研究，按照分工切实做好各自承担的改革任务，对改革中涉及到自身的业务内容要认真研究，及时解决。各级林改办要及时调度配套改革工作进展情况，对遇到的新情况和新问题，及

时提出指导意见。要认真总结改革经验，对好的经验和做法，及时总结、完善和推广，对工作难度大、改革进展缓慢的地方，要派人蹲点督导，重大问题要及时向上级部门报告，确保配套改革工作顺利推进。

（二）精心组织，扎扎实实做好集体林权制度配套改革的各项基础性工作。

1. 开展宣传和培训。要通过各种宣传媒介，广泛宣传配套改革的目的、意义和有关政策，大力宣传配套改革先进典型和先进经验。各新闻媒体要将集体林权制度配套改革作为宣传工作的重点，采取设立专栏、专题、专版等形式，宣传配套改革政策措施，及时跟踪报道动态信息，及时宣传各地创新体制机制、加快资源培育和林下经济发展等方面的好典型、好做法。要制定培训规划，按照实际工作需要，层层举办配套改革培训班，切实做好培训工作。

2. 制定实施方案。各级政府要组织有关部门围绕五项配套改革制度建设，制定符合本地实际的配套改革实施方案，确定改革目标和年度任务，明确工作责任。配套改革方案要体现贯彻落实五项制度建设的具体政策、制度和措施等实际内容，要具有实用性和可操作性。

3. 抓好试点建设。各市（州）、县（市、区）要坚持积极稳妥、试点先行的原则，抓好试点，用试点的成功经验指导面上工作。

4. 编制森林经营方案和产业发展规划。要编制以村为单位的森林经营方案，将造林、林分改造、森林抚育、林木采伐等项任务、指标分年度落实到山头地块，森林经营方案要科学合理，简便易行，便于农民掌握和操作。要编制以村为单位的产业发展规划，在示范、引导和尊重农民意愿基础上，确定适宜的发展项目和规模，分年度落实到农户，落实到地块。

（三）规范运作，进一步抓好主体改革与配套改革的衔接工作。

1. 搞好林权登记发证。按照省政府和国家林业局的要求，抓紧做好林权证核发工作，认真核实外业、内业有关资料，确保林权证发放质量，为配套改革奠定基础。

2. 妥善调处林权纠纷。各地要高度重视林权纠纷调处工作，组织人员力量，加大工作力度，采取有效措施解决好历史遗留问题。同时，要处理好改革进程中出现的新情况、新问题，制定切实可行的纠纷调处办法，积极稳妥地做好林权纠纷调处工作，切实把矛盾和问题解决在基层，维护林区和谐稳定，为配套改革创造良好环境。

3. 完善林权档案管理。及时收集整理林改各阶段、各过程的档案资料，规范做好归档立卷工作。加快林改档案信息化建设，逐步建立集体林权改革和流转、森林经营、林下经济发展等信息管理数据库，为集体林经营和发展提供科学依据。各地要加强对本行政区域内林改档案工作的监督和指导，确保林改档案资料的真实、准确和完整。