

索引号:	11220000013544357T/2007-00247	分类:	农业、林业、水利、林业;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2007年11月01日
标题:	吉林省人民政府关于深化集体林权制度改革的意见		
发文字号:	吉政发〔2007〕39号	发布日期:	2007年11月01日

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

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

为贯彻落实中共中央、国务院和省委、省政府关于加快林业发展的决定，深化集体林权制度改革，解放和发展林业生产力，增加农民收入，促进林业又好又快发展，扎实推进社会主义新农村建设，根据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国物权法》等有关法律法规和政策规定，现结合我省实际，就深化集体林权制度改革提出如下意见：

一、充分认识深化集体林权制度改革的重要意义

（一）深化集体林权制度改革是加快林业发展的迫切需要。我省是国家重点林区之一，集体森林资源在农村集体经济中占有较大比重。改革开放以来，通过上世纪80年代的林业“三定”、90年代的“四荒”治理开发和近年来的非公有制林业建设等各项改革，集体林业发展取得了一定成效。但还有相当数量的集体林存在林地使用权和林木所有权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等突出问题，涉林纠纷、乱砍滥伐、侵占蚕食林地等现象还时有发生，影响了林木所有者和经营者发展林业的积极性，影响了生产要素向林业的聚集，影响了森林经营管理和林业产业的发展，深化集体林权制度改革已势在必行。

（二）深化集体林权制度改革是促进农民增收的重要途径。集体森林、林木和林地是农民重要的生产生活资料，也是农民就业、增收的重要领域，特别是在山区，山多地少，适宜发展林业，县域经济发展的潜力在山，农民增收的希望在林。集体林权制度改革是农村经营制度改革的重要组成部分，是农村以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的进一步落实和完善。加快推进集体林权制度改革，让经营者有其山，务林者得其利，不仅可以有效释放森林、林木、林

地和农村劳动力资源的潜力，为广大农民提供大量的就业机会，使农民群众通过发展林业增加收入，促进集体经济和区域经济发展，而且有利于从制度上规范集体林资产收益分配，缓解农村干群矛盾，有利于调动农民群众保护和发展森林资源的积极性，有效遏制乱砍滥伐等破坏森林资源的违法犯罪行为，维护农村社会稳定。

二、集体林权制度改革的指导思想、基本原则和总体目标

(三) 指导思想：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，落实科学发展观，全面实施生态和产业并重的林业发展战略，坚持以家庭承包经营为基础的农村土地承包经营制度，确立农民的经营主体地位，进一步明晰集体林地使用权和林木所有权，放活经营权，落实处置权，确保收益权，完善相关配套政策措施，最大限度地调动广大农民及社会力量造林、育林、护林的积极性，解放林业生产力，优化资源配置，发展林区经济，促进资源增长，增加农民收入，扎实推进社会主义新农村建设。

(四) 基本原则：

1. 坚持“增量、增收、增效”原则。把生态受保护、农民得实惠作为改革的出发点和落脚点，改革的各项政策措施必须有利于森林资源增量、农民增收和林业增效。

2. 坚持因地制宜、分类指导原则。根据森林资源状况、经济发展水平和生产经营条件，因地制宜，选择农民共同认可的方式进行改革，不搞一刀切。

3. 坚持权益平等、让利于民原则。集体山林属于集体经济组织内部成员共同所有。通过多种形式平均分配产权，使每个成员平等享有集体山林的权益，做到均山、均股、均利。改革要体现还山、还林、还利于民，原则上实行无偿分林，各地可根据实际情况由村民自主决定。

4. 坚持政策稳定性、连续性原则。对林业“三定”以来已经确权的山林、责任山和“谁造谁有”山林要稳定不变，对已经流转的山林要尊重历史、规范完善，实行大稳定、小调整，保障经营者的合法权益。

5. 坚持公开、公平、公正和尊重群众意愿原则。充分发挥农民群众在集体林权制度改革中的主体作用，依靠群众、相信群众，尊重大多数群众的意愿。坚持把重要事项的决策权交给群众，从调查摸

底、评估作价、方案制定、操作程序到收益分配等事项，必须依法经本集体经济组织成员的村民会议 2 / 3 以上成员或 2 / 3 以上村民代表同意。实行公平竞争、公正操作，做到改革政策、内容、程序、方法和结果 “五公开 ”，确保广大群众的知情权、参与权、决策权和监督权。

（五）总体目标：用 3 年时间，全省基本完成明晰产权、确立经营主体的改革任务。不断深化配套改革，逐步建立起产权归属明晰、经营主体到位、责权划分明确、利益保障严格、流转程序规范、监管服务有效的现代集体林业产权制度，实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。

三、集体林权制度改革的范围

（六）集体林权制度改革的范围是县级以上人民政府区划界定的集体所有的商品林、公益林和宜林地。

（七）按照《中共吉林省委、吉林省人民政府关于加强东部山区生产建设的决定》（吉发〔1980〕81号）的规定，从国有林业局和森林经营局划拨给社队经营的林地林木，目前由村集体使用管理的，纳入本次改革范围；由乡（镇）政府使用管理的，要积极探索改革思路，逐步落实经营主体。

（八）对权属有争议且暂时难以解决的山林，暂不纳入本次改革范围。各级政府要强化对权属有争议山林的监管，积极做好调处工作，林权纠纷解决后，再落实经营主体。

四、集体林权制度改革的主要任务

（九）明晰产权。在坚持集体林地所有权不变的前提下，将林地使用权和林木所有权落实到户，实行以家庭承包经营为主体、多种经营形式并存的集体林经营管理体制，确立农民的经营主体地位。林地承包期为 50 年，并依法保护农民的承包和延包权。

1. 对尚未承包到户的集体林，可采取以下方式明晰产权：

（1）家庭承包经营。这是最主要的确权方式，只要资源条件和经营条件允许，农民有积极性，就要按人口折算人均山林面积，以户为单位划片承包经营或自由组合联户承包经营。

（2）股份合作经营。对集体统一经营且集体经济组织成员比较满意的山林和不便于实行家庭承包经营的山林，可以采取“分股不分山，分利不分林”的形式，将现有林地、林木折股均等分配，落实经营主体，实行股份合作经营，财务单独核算，收益按股分配。

（3）有偿转让经营。经集体经济组织成员同意，可将现有集体山林评估作价，通过公开招标、拍卖等方式转让给集体经济组织内部成员、内部自由组合成员、联户或其他社会经营主体承包经营。同等条件下，本集体经济组织成员享有优先承包权。

为发展集体公益事业，经过集体经济组织成员同意，允许留出少部分林地林木由集体统一经营管理，留取比例原则上不超过本村林地面积的10%。留用部分也要落实承包管护责任。

2. 对已承包的集体林，进一步稳定和完善承包关系：

1 对已划定的自留山、责任山的政策不变。自留山、责任山不得改变用途。自留山由农户长期无偿使用，山上林木归己，允许继承，不得收回；责任山承包期限不变，山上林木归属按原合同规定执行，承包期内允许继承。

2 ”政策不变。对实施“谁造谁有”的山林和退耕还林地，按原政策规定及签订的合同执行，合同期满后，按原合同约定的处置方式再行改革。

3 对已经流转的集体山林，本着尊重历史、更要尊重法律的原则，妥善处理。凡程序合法、合同规范的，要予以维护；如签订的合同程序不规范，大多数村民对部分条款有异议的，应完善合同或签订补充协议；对不符合法律规定或者严重损害大多数村民利益的，应予以纠正或终止合同。

明晰产权后，要签订书面承包合同，严格依照农村土地承包法有关规定，规范承包行为，确定承包期限，明确规定并落实承发包双方保护林地林木、荒山造林、森林经营和迹地限期造林更新、防火防盗防病虫害的责任，促进森林资源可持续经营。

各县（市、区）人民政府要及时开展林权勘界、登记工作，依照相应程序向林权权利人核发或换发全国统一式样的林权证，做到图、表、册一致，人、地、证相符。林权证核（换）发后，对原有的林权证和其他土地权属证明依法予以注销。

（十）放活经营权。在保证林地用途不变的前提下，对商品林经营，承包经营者可以按照市场需求和林业自身规律，科学编制森林经营方案，依法自主决定经营方向和经营项目。在依法执行采伐限额制度的前提下，各级林业主管部门要充分考虑经营者的林木采伐需要，依据森林经营方案确定采伐年龄和采伐指标，简化申报审批程序，提供方便快捷的服务。鼓励综合开发商品林资源，开展林下种植、养殖及采集等多种经营，发展林业产业。鼓励采取联户经营、委托经营及股份合作经营等形式，促进林业生产要素的合理流动和森林资源的优化配置。在不破坏生态功能的前提下，允许对生态公益林按程序报批后进行抚育更新性质的采伐，允许合理利用公益林林地资源，发展林下经济，开发森林旅游业。

（十一）落实处置权。集体林明晰产权、核发林权证后，允许承包方按照“依法、自愿、有偿、规范”的原则，对林木所有权、林地使用权进行有序流转，吸纳社会资金，盘活林业资产，优化资源配置，激活生产要素，促进林业向规模化、集约化方向快速发展。森林、林木和林地使用权可以依法继承、抵押、入股、出租、出让和作为合资、合作造林、经营林木的出资或合作条件。流转山林，要依法签订流转合同，办理林权变更手续。

（十二）确保收益权。农户经营自留山的收益，归农户所有。农户经营承包林地的收益，除依法缴纳国家设定的规费和合同约定的费用外，归农户所有。加强集体林权制度改革收益资金的使用与管理，保证集体经济组织内部成员获得应有的收益。以招标、拍卖等方式发包林地获得的收益，纳入农村集体经济财务管理，主要用于集体经济组织成员的分配、集体林业发展和集体公益事业。国家征占用林地时，林木补偿费、林地补偿费和安置补助费的使用和分配按照有关规定执行。公益林的承包经营者享受公益林补偿政策。

五、完善集体林权制度改革的配套措施

（十三）加强林业社会化服务体系建设。按照精简、统一、效能的原则，转换职能，加快建立以“管理、执法、服务”为职能的新型林业行政管理体制。加强林业执法队伍和乡（镇）林业工作站建设，整合执法力量，实行集中统一的林业综合行政执法，规范执法程序，落实执法责任，健全执法保障。各级林业主管部门要认真履行职能，引导林业行业协会等中介组织快速发展，做好集体林地林木流转的政策咨询和业务指导，在森林培育、林木采伐、病虫害防治等行政审批、技术服务、技术培训中为广大群众提供全方位服务。

（十四）加强财税金融扶持体系建设。各级财政、发展改革部门要进一步加大对林业建设的支持力度，加快改善林区交通、供水、电力、通讯等基础设施条件。各地开展集体林权制度改革的森林资源调查、林权勘界、登记、发证和档案管理等所需工作经费，实行以地方为主、省级财政适当补贴的办法予以解决。金融部门要加大对林业建设的信贷支持力度，允许林业经营者以林木、林权作抵押申请贷款。税务部门要继续落实有关林业税收优惠政策。切实加强减轻农民负担工作，清理整顿林业收费项目，严肃查处各种乱收费和加重林业生产者负担的行为。

（十五）加强林业市场体系建设。充分发挥市场配置森林资源、资金、技术和人才等要素的作用，适时建立林业生产要素市场，为林权流转和林产品交易搭建平台，促进森林资源资产合法、有序流转，促进森林资源的资本化。规范完善森林资源资产评估制度，加强森林资源资产评估管理工作，规范森林资源资产评估行为，维护社会公共利益和资产评估各方当事人的合法权益。家庭承包经营的森林资源流转，是否进行森林资源资产评估由当事人双方协商确定；集体统一经营的森林资源采取拍卖、招标、协议或者其他方式对外流转的，必须进行森林资源资产评估。森林资源资产评估的组织协调工作由省林业行政主管部门负责。

（十六）加强森林资源培育体系建设。坚持科技兴林，加速林业科技成果转化，引进培育优良树种、品种，广泛应用现代森林经营技术，大力培育后备森林资源，努力提高林地生产力水平。加强采伐后的更新造林管理，推行更新造林保证金制度，确保林木采伐后林地不改变用途并及时更新造林。更新造林保证金收取与使用办法由各县（市、区）人民政府依据本地更新造林实际制定。

（十七）加强森林资源保护体系建设。继续坚持森林资源保护政府负总责的行政管理制度，加强森林资源管护力度，继续有效打击滥砍盗伐林木资源的违法行为，确保森林资源安全。同时引导农民制订村规民约，自愿成立民间护林防火、防止滥砍盗伐和有害生物防治组织，健全森林灾害联防和应急反应机制，逐步形成政府主导、农民群众广泛参与的防治体系。进一步完善森林资源保护的各项规章制度，加大野生动物和珍贵植物的保护和监管力度。积极探索生态公益林管护的有效途径和办法，走严格保护与合理利用相结合的路子，不断提高生态公益林的保护管理水平。

六、加强集体林权制度改革的组织领导

（十八）加强领导，落实责任。各级党委、政府要从全局出发，充分认识深化集体林权制度改革的重要性、艰巨性和复杂性，把集体林权制度改革纳入重要议事日程，将其作为解决“三农”问题的一件大事来抓，切实加强组织领导，落实领导责任。省政府成立以主要领导为组长，林业、农业、财政、发展改革等相关部门领导为成员的吉林省集体林权制度改革领导小组，全面负责全省集体林权制度改革工作，领导小组办公室设在省林业厅。各市（州）、县（市、区）人民政府也要成立集体林权制度改革领导小组，精心组织，详细安排，强化督导，建立起“县直接领导、乡（镇）组织实施、村组具体操作、各部门搞好服务”的工作机制。各级林业主管部门要主动当好参谋，做好政策咨询和具体指导；发展改革、财政、农业、国土资源、民政、法制、监察、档案等相关部门要积极支持，密切配合，形成合力，确保改革顺利进行。

（十九）广泛宣传，营造氛围。要通过各种有效形式大力宣传集体林权制度改革的目的、意义，大力宣传集体林权制度改革的有关法律、法规和政策，大力宣传林业发展的前景和潜力，达到家喻户晓，尽人皆知。要认真总结和推广改革中的好经验、好做法，为全面推进改革积累经验。要通过宣传，使干部群众消除疑虑，了解改革、支持改革、积极参与到改革中来。

（二十）规范操作，严肃纪律。集体林权制度改革涉及广大农民的切身利益，既要积极主动，又要稳妥进行，严格按程序规范操作，不赶进度，不走过场，保证质量。林木所有权、经营权和林地使用权落实后，要依法签订合同，明确双方权利和义务，及时核（换）发林权证，建立健全林改档案。严禁违反法律和政策规定搞暗箱操作，损害群众利益。严禁各级干部利用职务之便插手森林资源的流转，谋取个人利益。对在改革中营私舞弊，造成严重后果的，要依照有关规定严肃处理。

（二十一）强化管理，维护稳定。各地、各有关部门要把保护森林资源安全、维护社会稳定贯穿于集体林权制度改革的始终，坚持森林限额采伐、凭证采伐和木材凭证运输、凭证加工制度，加大执法力度，确保森林资源安全。对借改革之机滥砍盗伐等破坏森林资源的违法犯罪行为要依法查处、严厉打击。要高度重视群众来信来访，建立健全林权纠纷的调处机制，妥善处理改革过程中的各种矛盾和问题，确保改革顺利推进，确保农村社会稳定。

二〇〇七年十一月一日