

索引号:	11220000013544357T/2009-00507	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:	2009 年 03 月 31 日
标题:	吉林省人民政府关于印发吉林省集体林权制度改革指导方案的通知(吉政发〔2009〕10号0)		
发文字号:	吉政发〔2009〕10号	发布日期:	2009 年 04 月 03 日

吉林省人民政府关于印发吉林省 集体林权制度改革指导方案的通知

吉政发〔2009〕10号

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

现将《吉林省集体林权制度改革指导方案》印发给你们,请遵照执行。

二〇〇九年三月三十一日

吉林省集体林权制度改革指导方案

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)和《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),扎实有序推进全省集体林权制度改革工作,特制定本方案。

一、指导思想

深入学习贯彻党的十七大和十七届三中全会精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,坚持生态建设与产业发展并重,不断创新集体林业经营体制机制,依法明晰产权、放活经营、规范流转、减轻税费,进一步解放和发展林业生产力,促进传统林业向现代林业转变,为建设社会主义新农村和构建和谐社会做出贡献。

二、总体目标

到2010年年底,全省基本完成产权明晰的主体改革任务。在此基础上,不断深化配套改革,逐步建立和完善现代集体林业产权制度,形成集体林业的良性发展机制,实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。

三、改革范围

(一)改革范围为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。

(二)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)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,纳入改革范围;由乡(镇)政府使用管理的,暂不纳入改革范围,要积极探索改革思路,逐步落实经营主体。

(三)对被非法侵占蚕食的集体林地,要加大清收力度,依法收回,一并纳入改革范围。

(四)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。各级政府要强化林权纠纷调处工作,待林权纠纷解决后,再落实经营主体。

四、基本原则

(一)坚持农村基本经营制度,确保农民平等享有集体林地承包经营权和林木所有权。

(二)坚持统筹兼顾各方利益,确保农民得实惠、生态受保护。

(三)坚持尊重农民意愿,实行民主决策,确保农民的知情权、参与权、决策权和监督权。

(四)坚持依法办事,规范操作,保持政策连续性和稳定性,确保农村社会和谐稳定。

(五)坚持因地制宜,分类指导,不搞“一刀切”,确保改革符合实际。

五、主要任务

集体林权制度改革是以明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要内容的综合性改革,分为主体改革和配套改革两个部分。

(一)主体改革。在坚持集体林地所有权不变的前提下,依法将林地承包经营权和林木所有权落实到本集体经济组织的农户或其他经营主体,建立以家庭承包经营为主、多种经营方式并存的集体林经营制度。

1.对集体统一经营管理的集体林,通过均山均林、均股、均利的方式明晰产权。原则上实行无偿分林。具体可采取以下三种方式:

家庭承包经营。只要资源条件和经营条件允许,就要在本集体经济组织成员内部平均分配林地林木,以户为单位划片承包经营或自由组合联户承包经营。

股份合作经营。对不宜实行家庭承包经营的集体林,可以采取“先分后股”、“先分后联”的方式,将现有集体林地林木按实物或价值量均等分配到人,再实行股份合作经营,落实经营主体。

有偿转让经营。人均集体林面积较少的村,可以对其集体林评估作价,通过公开招标、拍卖等方式,落实林地经营权和林木所有权。同等条件下,本集体经济组织成员享有优先受让权。有偿转让收益用于本集体经济组织成员分配的比例,原则上不低于 70%,剩余部分用于发展林业和集体公益事业。

采取家庭承包经营和股份合作经营的,林地承包期为 50 年。承包期届满,可以按照国家有关规定继续承包。有偿转让经营的,承包期不宜过长,以一个轮伐期为宜,具体期限由农民自主决策。

为统筹集体和农民的利益关系,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。

自然保护区、森林公园内的集体林地、林木,要明晰权属关系,依法维护经营管理区的稳定和林权权利人的合法权益。

2. 对已承包到户和流转的集体林,要进一步规范和完善。

自留山,由农户长期无偿使用,林木归己,允许继承。

责任山、“谁造谁有”和退耕还林地,产权明晰并依法经营的,要予以维护;产权明晰,但林地面积不准、承包合同部分条款不完善的,要重新核实林地面积,规范和完善合同;产权不清的,要落实林地承包经营权和林木所有权,明确经营主体;违法违规经营的,要依法处理,调整、变更或终止承包合同。

通过竞价拍卖等方式已经流转的集体林,凡程序和期限合法、合同形式和内容规范的,要予以维护;对权利和义务显失公平、合同程序和内容不完善、大多数村民对部分条款有异议的,要本着尊重历史、依法办事的原则,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,予以纠正或终止合同。

(二)配套改革。

在主体改革任务基本完成后,围绕放活经营权、落实处置权和保障收益权,积极推进配套改革,通过完善政策、减轻税费、规范管理、健全服务,逐步形成集体林业的良性发展机制。

1. 完善集体林木采伐管理机制。编制森林经营方案,实行林木采伐审批公示制度,简化审批程序,提供便捷服务。

2. 规范林地林木流转。加快林地、林木流转制度建设,积极筹建林业要素市场,不断完善运行机制,拓宽市场功能,促进林地经营权和林木所有权有序流转。

3. 完善森林生态效益补偿基金制度,逐步提高补偿标准。不断加大对林业生态建设的投入。

4. 推进林业投融资改革。加大林业信贷投放,完善林权抵押贷款制度,大力发展林业小额贷款。

5. 加强林业社会化服务。扶持发展林业专业合作组织和专业协会,引导和规范林业中介服务健康发展。

六、实施步骤

时间安排。全省集体林权制度改革分三批推进。第一批通化市所属7个县(市、区)和大安市、梨树县、抚松县,从2007年11月开始,到2009年5月末全面完成主体改革任务;第二批延边州、松原市和白山市,从2009年1月开始,到2010年6月末全面完成主体改革任务;其他市、县(市、区)作为第三批,从2009年4月开始,到2010年年底全部完成主体改革任务。有条件的县(市、区),在推进主体改革的同时,可以同步开展配套改革。

阶段安排。根据集体林权制度主体改革任务要求,林改工作分为四个阶段。

第一阶段:宣传发动。主要任务是:召开动员大会,组建林改机构,市、县、乡制定林改工作方案。省、市、县逐级举办政策和业务培训班,广泛深入进行宣传。

第二阶段:摸底调查。主要任务是:开展森林资源和经营状况、林木林地流转、参改人口调查,摸清矛盾纠纷情况和群众改革意见,调处解决存在的矛盾和问题,张榜公示各项调查结果。

第三阶段:组织实施。主要任务是:制定和审批村组实施方案,按方案组织实施,结果张榜公示,签订承包合同,进行林权登记。

第四阶段:总结验收。主要任务是:自我总结,查缺补漏,开展自检,归卷立档,省、市(州)联合检查验收。各县(市、区)通过验收后,开始核发或换发林权证。

七、保证措施

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

(一)切实加强领导,建立强有力的集体林权制度改革工作责任体系。

1. 成立组织机构。集体林权制度改革实行政府负总责,林业部门牵头抓,其他有关部门密切配合,建立“市(州)组织领导,县(市、区)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。要成立林改领导小组,落实工作责任,政府一把手负主责,分管领导具体抓。省、市、县、乡、村要逐级签订集体林权制度改革工作目标责任状,将改革的任务、目标、责任分解落实到人。各级林业主管部门要主动当好参谋,做好政策咨询和技术服务工作,发展改革、财政、农业、法制、监察、档案等部门要分工负责,相互支持配合,合力推进林改工作。要加强林改工作机构建设,配齐配强林改办事机构工作人员,专职专责,扎实做好组织协调、监督检查等各项日常工作。各县(市、区)要成立林改工作组、选配指导员,派驻到乡、村具体指导林改工作,做到乡乡有工作组,村村有指导员。

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。各级政府督查部门要将林改工作纳入督查内容,定期开展林改专项督查活动。各级林改办要及时调度林改工作进展情况,对工作难度大、群众意见多的地方,要派人蹲点督导。对林改中遇到的新情况和新问题,要深入调查研究,及时提出指导意见,重大问题要及时向上级部门报告,确保林改工作按照正确的方向顺利推进。

3. 保证林改经费。集体林权制度改革工作经费,实行以地方为主、中央财政和省级财政适当补贴的办法予以解决。市、县政府及其财政部门要及时将中央和省财政补助资金拨付到位,确保专款专用。同时要积极筹措资金,解决好林改所需经费。

4. 严肃工作纪律。在集体林权制度改革工作中,各级党员干部特别是领导干部要以身作则,廉洁从政,严格按照政策规定办事。坚决做到“林改五不准”:不准干部利用部门、政策、资金、信息、技术优势参股、入股;不准违背农民意愿,强迫农民转让林木林地,与民争利;不准干部违规干预和插手集体山林承包经营或招投标、拍卖转让经营;不准干部暗箱操作,搞权力承包、垄断承包;不准巧立名目乱收费,增加农民负担。各级监察部门要加强对林改工作的监督检查,对违法违纪、损害群众利益的行为,要坚决严肃查处。

(二)精心组织,扎扎实实做好集体林权制度改革的各项基础性工作。

1. 开展宣传和培训。要充分利用各种宣传工具,广泛宣传林改的目的、意义和有关政策,大力宣传林改先进经验。各新闻媒体要将集体林权制度改革作为宣传工作的重点,采取设立专栏、专题、专版等形式,及时跟踪报道林改动态信息。各地要设立林改宣传栏,张贴宣传画,悬挂宣传标语,并要采取政策解答、专题讲座等形式及时解答群众关心的热点、难点问题。要制定培训规划,按着实际需要,切实做好培训工作。省级主要培训各市(州)、县(市、区)政府分管领导、林业局长和林改办主任;市级主要培训各县(市、区)林业局分管局长、乡镇长、林业站长和业务骨干;县级主要培训乡村干部、林改工作队员和村民代表。重点讲解林改法律法规、政策、工作任务、操作流程、技术细则、经验作法和标准要求。

2. 制定林改方案。市、县、乡要制定林改工作方案,村组要制定以确权为主要内容的实施方案。要严格实行方案逐级审批制度。市(州)方案必须经省林改办审批;县(市、区)方案必须经市(州)林改领导小组审批,报省林改办备案;乡(镇)林改方案必须经县(市、区)林改领导小组审批,报市(州)林改办备案;村组林改实施方案要经村民大会或村民代表会议表决通过,由乡(镇)人民政府批准,并报县(市、区)林改办备案。要加强对村组制定实施方案的指导,确保方案符合政策规定,符合本地实际,符合广大农民群众意愿。

3. 坚持试点先行。各地要坚持积极稳妥的原则,层层开展试点,要选择确定有代表性的乡镇、村组作为试点单位,集中精力,抓实抓好。在试点取得成功经验的基础上,再逐步推开。

4. 认真调查摸底。摸清底数是做好林改工作的基础,必须抓实抓好。一是查清森林资源底数。对所有集体林地、林木,包括自留山、责任山、“谁造谁有”和退耕还林地、承包和以其他方式流转的山林以及被非法侵占蚕食的集体林地,都要逐项逐块核实权属、面积、蓄积、树种、林龄和四至界线。确定林地边界四至,要由调查人、四至地类所有权和经营权人现场签字确认。对本次调查面积与森林资源档案数据不符的,要逐块说明情况,报县级林业主管部门核准确认。二是查清流转情况。对已经流转山林,要查清承包人、流转时间、流转形式、民主决策程序、承包期限、承包价格等状况。三是查清参改人口状况。参改人口为本集体经济组织成员,原则以在册户籍为依据,查清户籍、人口以及人在户不在、户在人不在等情况。确认参改人员资格,要坚持集体经济组织成员一律平等。

5. 抓好林改档案建设和管理。林改档案建设要与林改每个阶段的工作同步进行,实行分级负责,建立县、乡、村三级管理制度,每个工作阶段都要及时收集整理档案资料,规范做好归档立卷工作。各级档案行政管理部门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。

(三)规范运作,实行全过程阳光操作。

1. 规范工作程序。省林改办已制定了统一的林改工作流程,各地可根据实际情况进行补充和完善,但只能增加,不能减少。从组建机构、制定方案、会议动员、宣传培训、调查摸底、村民决策、划界分配、结果公示、签订合同、检查验收、确权发证等每个工作步骤,必须严格按程序规范操作。各地对每个阶段都要制定具体指导意见,每个阶段必须经过上级验收合格方可转段。

2. 尊重农民意愿。从调查摸底、资源评估作价、方案制定到收益分配等重要事项,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。林地属村集体所有的,由村集体经济组织成员决策;林地属村民小组集体所有的,由村民小组的集体经济组织成员决策。坚持实行“三签”、“五公开”制度。“三签”,即会议通知签收,参加会议签到,议定事项签字。表决事项他人不得代签。“五公开”,即做到改革政策、内容、程序、方法和结果五公开。对重大事项必须张榜公示,接受群众监督。公示主要有以下几项内容:林改组织机构、参改人口、森林资源底数、林权现状、林改方案、招标拍卖公告、

确权结果、收益分配及林权登记申请等。林权申请登记公示期为 30 天, 招标、拍卖公告需提前 15 天发出, 其他事项公示期不少于 7 天。

3. 清收被非法蚕食林地。各级政府要利用林改的有利契机, 采取有力措施, 把清收林地作为林权制度改革的重点工作来抓, 保护好林地资源和农民利益。对清收回的林地, 要一并落实林地承包经营权, 及时退耕还林。

4. 妥善处理林权纠纷。各地要高度重视林改纠纷调处, 切实做好各类纠纷的排查, 制定调处办法, 本着“依法依规调处与民主协商相结合以民主协商为主”的原则, 层层落实责任, 实行分级管理。组与组间争议由村级调处, 村与村间争议由乡(镇)调处, 乡与乡间争议、集体林与地方国有林间争议由县(市、区)调处, 地方与国有森工间林权争议由省林业厅调处, 报国家林业局批准。做到组里矛盾不出村、村内矛盾不出乡、乡内矛盾不出县、县内矛盾不出市, 把矛盾和问题解决在基层。对历史遗留问题, 本着尊重历史、更要尊重法律的原则, 主要采取利益调整的方法来解决, 既要维护经营者权益, 又要保护农民的利益, 切实维持农村社会和谐稳定。