

信阳市人民政府文件

信政〔2008〕70号

信阳市人民政府 关于深化集体林权制度改革的实施意见

为深入贯彻《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》和《河南省人民政府关于深化集体林权制度改革的意见》，进一步解放和发展林业生产力，结合我市实际，现就深化全市集体林权制度改革提出如下实施意见。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，大力实施以生态建设为主的林业发展战略，不断创新集体林业经营的体制机制，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，创新林业发展

体制、机制，促进传统林业向现代林业转变，确保林业持续、稳定、健康发展和生态环境显著改善，为实现三大跨越、建设魅力信阳作出贡献。

（二）基本原则

坚持权益平等的原则。依法公平地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每家每户，确保农民平等享有集体林地承包经营权和林木所有权。林地的承包期为 70 年，承包期届满，可以依照国家有关规定继续承包。

坚持尊重农民意愿的原则。充分发挥农民在林权改革中的主体作用，改革的内容、程序、方法、结果要公开，让农民明白，让农民满意，确保农民群众的知情权、参与权、决策权和监督权。

坚持依法办事的原则。要科学谋划，严格执行《物权法》、《农村土地承包法》、《森林法》、《村民委员会组织法》等法律法规和党在农村的各项政策，做到“依法、规范、有序”。

坚持分类指导的原则。在改革中必须做到实事求是、因地制宜，尊重群众的首创精神，通过民主决策，自主选择适合当地实际的改革模式，自主确定经营管理形式，不搞“一刀切”，更不能搞行政命令。

坚持尊重历史的原则。进一步稳定和完善家庭承包责任制，保持政策的稳定性和连续性，防止因林木权属调整不当造成乱砍滥伐行为。已经依法明确的林地使用权和林木所有权要予以维护，不得借改革之机推倒重来、重新分配或无偿平调。包括

对集体经济组织以外的单位和个人使用林地的，也要维护其合法权益，依法妥善解决历史遗留问题，促进社会和谐稳定。

二、改革范围和主要任务

改革范围：本次集体林权制度改革的范围包括集体所有的林地林木，重点是林地使用权和林木所有权尚未明晰的集体林以及县级以上政府规划的宜林地。

主要任务：

（一）明晰产权

（1）对已划定的自留山继续坚持长期无偿使用、允许继承的政策，不得强行收回，不得随意调整。由农民申请核（换）发林权证。对已经流转的自留山，要完善流转手续，办理林权变更登记。

（2）对在这次林改中，首次确权发证的地承包期为 70 年；对过去已经承包到户的林地，由承包者申请核（换）发林权证，承包期延长至 70 年。

（3）目前尚未确权到户的集体山林，林地林木原则上应确权到户。对不宜实行家庭承包经营的林地，依法经本集体经济组织成员同意，可以通过均股、均利等其他形式落实产权。对利用贷款营造的集体林木，在落实经营主体时，应按照“债随林权走”的原则，明确债务偿还主体，落实抵押物。

（4）集体所有的宜林地，可以直接分包到户，也可以在确权到户的基础上，采取招标、拍卖等形式确定经营主体，或由集

体统一组织开发后，再以适当方式确定经营主体；对造林难度大的宜林地，可通过公开招标的方式，将一定期限的使用权转让给有能力的单位或个人开发经营，但必须限期达到绿化标准。不管采取哪种形式，都要经过本集体经济组织成员的三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意，集体经济组织内部成员享有优先经营权。

（5）平原地区集体林地林木、村庄片林以及其他农村土地上的林木，按照“树随地走、谁造谁有”的原则，落实林木经营主体，核发林权证。通过拍卖、承包、租赁等方式取得沟河路渠或“四荒”（荒山、荒丘、荒滩、荒沟）等经营权的，也要发给林权证。

（6）自然保护区、森林公园、风景名胜区等规划范围内属集体经营或已由农民承包的集体林地，其林权维持不变，由林权人申请林权登记。自然保护区、森林公园、风景名胜区等管理机构应按有关法律法规规定严格管理，与林权人签订保护合同，并切实保障林权权利人的合法权益。

（7）自留山和责任山等因抛荒被集体收回统一造林或重新组织承包造林的，要落实“谁造谁有”政策，发给林权证，并按原协议的比例分成，没有协议的由双方协商确定比例分成。

（8）切实维护林权证的法律效力。这次林权改革中核（换）发的林权证，是森林、林木所有权和林地使用权的法律凭证，也是申请采伐、流转、抵押、补偿等林事活动的唯一合法凭证。核

（换）发的新林权证发放到户后，原发放的有关林业权属凭证一律自行失效。

（9）落实林权管理责任。县级以上人民政府林业主管部门，承担本级政府日常林权登记变更、流转交易、评估监管、抵押登记、纠纷调处、承包仲裁、安全保障等管理职责，并负责建立健全林权档案，提供林权信息查询服务。

（二）放活经营权

（1）鼓励林木所有权和林地使用权有序流转。林农取得林地使用权、林木所有权后，在不改变用途的前提下，按“依法、自愿、有偿、规范”的原则，可以转包、租赁、抵押、有偿转让和继承，任何人不得强迫、阻碍经营权人的自主权，实现林地生产要素的重组整合，活跃林业要素市场。

（2）林权流转应当向当地林业部门提出申请，凭合法有效的林权证和其他相关材料，签订林权流转合同。林木所有权流转的，其已登记的林地使用权随之一并流转；林地使用权流转的，其已登记的林木所有权也可随之一并流转。

（3）集体经营的山林流转，其流转方式、流转基价、流转收入及其使用、分配等都要提前向村民公示，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意，并经有资质的森林资源资产评估机构评估后流转。林地承包经营权流转的转包费、租金、转让费等，应当由当事人双方协商确定。流转的收益大部分用于本集体经济组织成员的分配，其余

部分可用于本集体经济组织发展林业和公益事业，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。

（4）已承包到户经营的山林，在流转时应当签订合同，林地承包经营权采取互换、转让方式流转，当事人要求登记的，应当向县级以上地方人民政府林业部门申请办理登记。农户或个人拥有的林权在流转时是否评估，由当事人自主决定，流转权益归承包者个人。已流转给大户或其他社会主体的林权再流转的，必须征得原承包人同意，并不得超过承包期的剩余期限。采取转让方式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当向发包方备案。

（5）对未取得林权证已合理流转的林权，或以家庭承包方式取得的林权正在进行流转的，只要权属清晰，其林权流转申请和林权登记申请可以一并提出，经依法审查合格后，按相应程序办理林权登记或变更手续。

（6）对已经发生流转的林权，要本着“尊重历史、面对现实、依法合规”的原则，只要程序合法、操作到位、合同规范、手续完备，应予以维护。但对不合理或有争议的合同条款，可在乡镇政府和林业部门的指导下协商、补充、完善，并完善相关手续和程序。对流转合同虽不完善，但没有损害集体利益，且流转受让人已实际做出大量投入，现林木生长良好的，可以采取调整流转期限等利益协调措施，加以完善和规范。对存在暗箱操作、以权谋私、损害集体或村民利益的流转行为，应当依法予以纠正。

(7) 无论采取何种形式的流转，均不得改变林地性质，不得将林地改变为非林地。国家、省级重点公益林等确需进行林权流转的，不得改变其公益林性质。发包方将农村林地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人承包，应当事先对承包方的资信情况和经营能力进行审查，然后经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意。

(三) 落实处置权

(1) 对已明晰权属的自留山、责任山，可依法继承、抵押、入股，可作为合资、合作的出资或合作条件。

(2) 在坚持森林采伐限额管理的前提下，放宽对商品林的采伐管理。林木采伐指标分配实行公示制，林木采伐许可证由林木所有者直接申请。对农户个人经营的商品林，在不突破采伐限额的前提下即申即批。对成熟的人工商品用材林、非规划林地林木的采伐，在采伐限额内优先审批；对定向培育的工业原料林和其他商品用材林面积在 3000 亩以上的，实行采伐限额单列。

(3) 对公益林，在不破坏生态功能的前提下，可依法合理利用林地资源，开发林下种养业，利用森林景观发展森林旅游业等。

(四) 保障收益权

(1) 农户自留山、房前屋后的林木收益归农户所有。农户承包经营林地的收益归农户所有。

(2) 落实征占用林地补偿政策。经政府划定的公益林，已

承包到农户的，森林生态效益补偿要落实到户；未承包到农户的，要确定管护主体，明确管护责任，森林生态效益补偿要落实到本集体经济组织的农户。严格禁止乱收费，乱摊派。

（3）建立森林生态效益补偿机制。个人或其他经营主体承包、租赁宜林地完成造林绿化后，符合生态公益林区划界定标准，自愿按照生态公益林经营的，可享受森林生态效益资金补助。

三、总体目标和工作步骤

（一）总体目标

从 2008 年开始，力争用两年左右时间完成以明晰产权、承包到户为核心的主体改革任务，在此基础上，进一步完善配套改革，通过深化改革，完善服务，规范管理，形成集体林业的良性发展机制，逐步实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。

2008 年全市林改确权发证面积要完成总任务的 60%：其中，淮滨、息县两个平原县完成 100%，光山、固始、平桥、潢川完成 65%，其它县区完成 50%。2009 年全市林改确权发证任务要全部完成。各县区要结合实际，细化任务，把确权发证面积具体到乡、村、组。

（二）工作步骤

第一阶段：制定方案。要在深入调查研究，摸清山情、林情、社情的基础上，结合本地实际和试点成功经验，按照群众意愿，科学制定切实可行的集体林权制度改革工作实施方案，并进行公

示。

第二阶段：宣传发动。要坚持“舆论先行、政策引路、先易后难、稳步推进”的工作思路，积极稳妥地推进集体林权制度改革工作。采取召开集体林权制度改革工作动员会、现场会等形式动员部署。并充分利用广播、电视、报纸等新闻媒体，大力宣传集体林权制度改革的相关政策和法律法规，不断提高广大林农对集体林权制度改革的认识。还要通过层层开展业务培训，使各级干部和林改工作队员能够全面、准确的理解和掌握林改的内容与政策，做林改的“明白人”，确保按时按质完成工作任务。

第三阶段：组织实施。核实山林权属、勘定面积和四至界址并进行登记和绘图,公示勘测结果,征求村民意见,召开村民会议或村民代表会议,确定改革方式。按照一村一策，将村组集体的山林明晰到户，并组织申请办理林权登记，颁发《林权证》，建立林改档案。同时，积极推进林地使用权和林木所有权的合理流转，规范林业产权交易，促进森林资源资产合法、有序流转。

第四阶段：检查验收。（1）乡镇自查。各乡镇要组织以村为单位的普遍检查。重点检查林改政策是否落实到位，林改过程是否合法依规，群众是否满意，不合格的应责令返工，并对本乡镇的林改工作进行总结，形成文字自查报告。（2）县区检查。县（区）林改办对每个乡镇抽查2—3个村，对照林改资料和自查报告进行走访调查农户，了解林改程序是否合法依规，结果是否真实，发现问题责令返工，直至合格。并对本县（区）林改工

作好的做法和经验进行总结。（3）市级验收。市集体林权制度改革领导小组办公室对各地的林改工作按照产权是否明晰、管理是否规范、政策是否到户、机制是否创新、矛盾是否化解、资料是否健全等六条标准进行全面检查验收。

四、改革的保障措施

（一）加强组织领导。市政府已成立集体林权制度改革领导小组，领导小组下设办公室，办公室设在市林业局。县区和乡镇、村都要成立相应的集体林权制度改革领导小组，具体负责组织本辖区集体林权制度改革工作，并抽调精干人员组成驻村工作组。各村民小组要组建由村民小组长和村民代表 3 人以上组成的工作组，负责本村民小组的改革工作。自上而下建立起“市加强指导、县区直接领导、乡镇组织实施、村组具体操作、部门搞好服务”的推进工作机制。各级党委、政府要把林权改革纳入年度目标管理考核，确保改革工作积极稳妥推进。

（二）科学制定方案。各县区要在充分调查摸底的基础上，层层制定林改方案。县级林权改革方案须经同级政府常务会议研究批准，并报市林改领导小组办公室审核备案。各乡镇林改方案要根据已批准的县区林改方案制定，报县区政府审核批准。各集体经济组织的林改方案经村民大会或村民代表会议讨论通过后，经乡镇政府审核，报县林改办备案。

（三）重视纠纷调处。要把山林纠纷的调处摆到十分突出的位置，认真对待，分工负责，分级调处。坚持户与户之间的纠纷

不出组，组与组之间的矛盾不出村，村与村之间的纠纷不出乡镇，乡镇与乡镇之间的矛盾不出县。在调处工作中，充分发挥林改领导小组、民间调解机构和农村老党员、老干部、老同志的作用，把矛盾和纠纷化解在基层，化解在萌芽状态，为集体林权制度改革创造一个稳定、和谐的环境。

（四）强化林政管理。要认真吸取过去一些地方因分山到户、放松管理而乱砍滥伐的教训，针对林改中出现的新情况和新问题，积极探索新形势下加强森林资源保护管理的有效措施和办法。按照分类经营的要求处理好管理与放活的关系，始终坚守“生态受保护”、“农民得实惠”这两条基本准则，坚守住生态安全的底线，防止乱砍滥伐。对借林改之机乱砍滥伐等破坏森林资源的行为，要依法追究相关人员责任。

（五）健全林权档案。确权发证是这次林改的重点工作，所涉及到的林地、林木确权，以及历史遗留问题的调处，都要进行现场勘验，确定四至地界，依法进行林权登记，颁（换）发林权证书，做到图、表、册一致，人、地、证相符，并建立专档，妥善保管。林权证是林地使用者和林木所有者的重要法律凭证，也是今后处理林地、林木纠纷和经营者维护其合法权益的重要依据，一定要认真填写，与图、表、册记载相符，及时发到农户和经营者手中。做到山定主，树定根，人定心。

（六）明确工作责任。各级林业、财政、农业、宣传、法制、工商、金融等部门，要认真履行职责，相互配合，形成合力。林

业部门要加强改革指导和检查督促。金融部门要积极开拓农村金融市场，为林农提供优质服务。新闻宣传部门要为改革营造良好的舆论氛围。县区和乡镇人民政府要依法调处林木所有权和林地使用权争议。各级政府要将林权改革必需工作经费纳入同级财政预算统筹考虑。要确保林权改革不增加农民负担，不产生新的债务。交通、供水、电力、通讯等基础设施建设要向集体林区延伸，努力改变集体林区基础设施落后的状况。

(七)严肃工作纪律。林权改革中要严格按照政策规定办事，不得损害农民群众利益。要维护稳定，确保林区秩序不乱，确保不造成乱砍滥伐。各级纪检、监察机关要严肃查处林权改革中的违纪违规、不作为或乱作为行为，确保林权改革工作顺利进行。

二〇〇八年九月二十八日

主题词：林业 改革 意见

抄送：市委有关部门，军分区，部属、省属有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院。

信阳市人民政府办公室

2008年9月28日印发
