



# 中国集体林权制度改革 实例

国家林业局农村林业改革发展司

张 蕾 主编

中国林业出版社

# 中国集体林权制度改革 实例

国家林业局农村林业改革发展司

张 蕾 主编

# **Examples of the Reform of the collective forest tenure system in China**

The Department of Rural Forestry Reform and Development of the SFA

CHINA FORESTRY PUBLISHING HOUSE

### 图书在版编目(CIP)数据

中国集体林权制度改革实例 / 国家林业局农村林业  
改革发展司 张蕾 主编. — 北京: 中国林业出版社, 2014.1  
ISBN 978-7-5038-7250-1

I. ①中… II. ①国… III. ①集体林-产权制度改革  
-概况-中国 IV. ①F326.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第254070号



## 中国集体林权制度改革 实例

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区德内大街刘海胡同7号)

E-mail: lucky70021@sina.com 电话: (010) 83283569

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 北京中科印刷有限公司

印次: 2014年1月第1版第1次

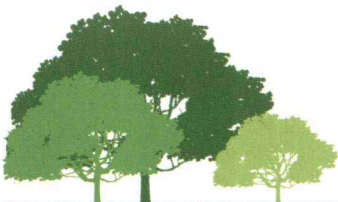
开本: 889mm × 1194mm 1/24

印张: 3.25

字数: 100千字

印数: 1~5000

定价: 38.00元



## 目 录

我国集体林权制度改革情况	6
全国林改策源地——福建武平捷文村林改纪实	8
洪田——中国林改的“小岗村”	10
绿水青山变成“金山银山”——林改给长水村带来巨变	12
白沙村从“砍”树到“看”树	14
合水林改实行“第一线工作制”	16
林权 IC 卡 山林“身份证”	18
“铁证”变“金证”，对得起老百姓	20
珍贵树下开金花 林改政策人人夸	22
生态林变“摇钱树”	24
林改春风吹来林下“金”	26
林下经济：国有林区战略转型的朝阳产业	28
心雨专业合作社 农民的贴心人	30
背景资料	32



## CONTENTS

Reform of Collective Forest Tenure System in China	6
The Cradle of China's Forest Reform—An Overview Of Forest Reform in Jiewen Village, Wuping County, Fujian Province	10
Hongtian—the Xiaogang Village of China's Forest Tenure Reform	12
Turning Blue Rivers and Green Hills into "Gold and Silver Mountains"—The Tremendous Changes Triggered by Forest Tenure Reform in Changshui Villages	16
Baisha Village, From "Logging" Trees to "Looking" Trees	20
"Forefront Responsibility System" of Forest Tenure Reform in Heshui County, Gansu Province	22
Forest Tenure IC Card, the Electronic ID Card of Mountain Forests	26
Turning "Iron Certificate" into "Gold Certificate", Living up to the Trust of the People	28
Golden Camellia Blooming Under Precious Trees, Forest Reform Winning Words of Praise	32
Growing Red Mushroom Under Ecological Forest, Raising Household Income over RMB 10,000 Yuan	34
the Spring Breeze of Forest Reform Brings "Gold" Under Forest	36
Accelerating the Development of Under-Forest Economy, Building Forestry Industries to the Benefit of Local Communities	38
XinYu Specialized Cooperative A Model of Under-Forest Economy Heeding Farmers' Needs	42
Background Information	46

# 中国集体林权制度改革 实例

国家林业局农村林业改革发展司

张 蕾 主编

### 图书在版编目(CIP)数据

中国集体林权制度改革实例 / 国家林业局农村林业  
改革发展司 张蕾 主编. -- 北京 : 中国林业出版社, 2014.1  
ISBN 978-7-5038-7250-1

I. ①中… II. ①国… III. ①集体林-产权制度改革  
-概况-中国 IV. ①F326.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第254070号



## 中国集体林权制度改革 实例

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区德内大街刘海胡同7号)

E-mail: lucky70021@sina.com 电话: (010) 83283569

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 北京中科印刷有限公司

印次: 2014年1月第1版第1次

开本: 889mm×1194mm 1/24

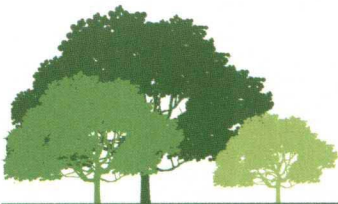
印张: 3.25

字数: 100千字

印数: 1~5000

定价: 38.00元





## 目 录

我国集体林权制度改革情况	6
全国林改策源地——福建武平捷文村林改纪实	8
洪田——中国林改的“小岗村”	10
绿水青山变成“金山银山”——林改给长水村带来巨变	12
白沙村从“砍”树到“看”树	14
合水林改实行“第一线工作制”	16
林权 IC 卡 山林“身份证”	18
“铁证”变“金证”，对得起老百姓	20
珍贵树下开金花 林改政策人人夸	22
生态林变“摇钱树”	24
林改春风吹来林下“金”	26
林下经济：国有林区战略转型的朝阳产业	28
心雨专业合作社 农民的贴心人	30
背景资料	32







## 我国集体林权制度改革情况

我国现有林地 45.6 亿亩<sup>①</sup>，其中集体林地 27.37 亿亩。新中国成立后，集体林权制度经历了 4 次变动：一是“土改”时期的分山到户，二是农业合作化时期的山林入社，三是人民公社时期的山林统一经营，四是改革开放初期的林业“三定”（划定自留山、稳定山权林权、确定林业生产责任制）。这 4 次变动，既有经验，也有教训，关键是没有触及产权和林地使用权，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，制约了林业生产力的发展。

2003 年，福建、江西、辽宁、浙江、云南等省率先启动了集体林权制度改革试点工作，取得了阶段性的显著成效，受到了广大农民的热烈欢迎，得到了社会各界的普遍赞誉，并正式上升为党和国家决策。2008 年中共中央出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》（中发[2008]10 号文件），文件要求用 5 年左右时间基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。在此基础上，通过深化改革，完善政策，

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。2009 年召开了中央林业工作会议，对集体林权制度改革作出了全面部署。

此次改革是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，通过家庭承包经营方式落实到本集体经济组织的农户，确立农民作为林地承包经营权人的主体地位。林地的承包期为 70 年，承包期满，可以按照国家有关规定



① 1 亩≈667 平方米

继续承包。在不改变林地用途的前提下，林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件，对其承包的林地、林木可依法开发利用。

5年来，在各级党委和政府的高度重视下，改革进展顺利，已确权面积27.02亿亩，纳入集体林权制度改革面积的99.05%，已发证面积26.04亿亩，占已确权林地面积的96.37%，发放林权证1亿本。累计发证户数8981.05万户。我国抵押贷款面积5780.49万亩，贷款金额792.31亿元。森林保险投保面积9.15亿亩，保险金额4075.56亿元。全国成立县级及以上的林权交易服务机构1296个，资产评估机构857个。全国累计发生集体林地流转面积1.92亿亩，占已确权林地的7.12%，共建立林业专业合作组织11.15万个。

集体林权制度改革（简称“林改”）实现了“山定权、树定根、人定心”，充分调动了农民造林育林护林的积极性，极大地释放出林地蕴藏的巨大潜力，初步呈现出森林资源增加、农民群众增收、林地经济增长的局面。

农民造林育林护林的积极性明显提高，毁林案件明显减少。各地的造林面积大幅度增加，森林资源总量明显增长。林改后，福建、江西、辽宁、浙江等省造林规模连创历史新高，成活率和保存率在90%以上。近年来，全国每年造林面积保持在9000万亩的较高水平。较早开展改革的福建省和江西省，林改后，每公顷森林蓄积量分别增加了6.9立方米和6.8立方米。



江西省农村普遍建立了群防群治、自我管理的村级群众自发性的防盗、防火、防病虫害“三防协会”。破坏森林资源的违法犯罪案件明显减少。江西、福建两省2009年发生的毁林案件比林改前下降了30%~40%。

林业产业快速发展，社会就业渠道得到有效拓宽。林业成为新的投资热点，种苗培育、经济林果、竹藤花卉等产业不断壮大，森林旅游、木本粮油以及林下种菌、种菇、种药、种菜和林下养鸡、养猪、养兔、养蛙等林下经济迅速兴起。2012年林改县

农民人均年收入为7114元，其中来自林业的收入1369元，占总收入的19.26%；来自林下经济的收入454元，占林业收入的33.11%。

实践证明，这项改革是顺应发展规律、顺乎农民意愿、合乎农村实际的重大创举，是加快林业发展、振兴林区经济、富裕广大林农的根本途径，也是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村的有效举措，必将对我国经济社会发展产生重大而深远的影响，必将载入中国农村改革发展的史册。



## 全国林改策源地

——福建武平捷文村林改纪实

万安乡捷文村是我国千万个小山村中的一个普通村落。然而，在这里风生水起发生的一次农村重大变革，使这个小山村变成了远近闻名的全国集体林权制度改革“策源地”。该村地处闽粤赣三省结合部，隶属福建省武平县位于县西北角，省道306线旁，全村共有153户579人，土地总面积

32137亩，其中：有林地面积26763亩、生态公益林面积1887亩，人均拥有森林面积46.2亩，是全县人口最少、生态环境最好、森林资源最丰富、人均林业收入最高的重点林区村之一。

2001年，武平县委、县人民政府为破解“乱砍滥伐难制止、林火扑救难动员、造林育林难投入、林业产业

难发展、农民望着青山收益难”的“五难”困境，将该村列为全县集体山林确权发证试点村，率先开展了确权发证工作。但是，群众对现有集体山林的管理体制极为不满，“要开展确权发证，首先必须明晰产权”这一主张成为当时农民的迫切愿望。“山要怎么分，山要由谁分”这一争执又成为明

晰集体林权的最棘手问题。有人主张山要按实力分，由有实力的人来管理山场，不能均山到户；有人主张山要由政府分、由村干部分。在关键节点上，县委、县政府通过深入调查研究，多次召开座谈会、研讨会，认为要确权发证，必须先明晰集体林权，要明晰集体林权，必须充分尊重群众的意愿，坚持依靠群众、走群众路线，坚持家庭承包制度。经捷文村村民代表大会集体讨论决定，该村所有集体山林按1981年林业“三定”时的人口实行平均分配，家家户户都分到了山，得到了全体村民的拥护和支持。全村共发放林权证178本343宗26763亩，林权发证率达到100%，林权到户率达到100%。村民李桂林在2001年12月30日领到了全国第一份林权证。

2002年，该村基本完成集体林权制度改革任务后，坚持改革不停步，不松劲，又率先开展了林权抵押贷款、林业分类经营、林业合作经济组织建设、发展林下经济等方面的林改配套



改革。

回顾该村过去10年的改革历程，林改到底好不好？从满目翠绿、绿意盎然的青山上，从村民喜上眉梢的笑

脸上可以看到答案。林改后，全村森林覆盖率提高了4.9%，达到84.2%，增长45000万立方米；林木蓄积量增加了，达到14.8万立方米，增长43.7%；户均分得约10万元的林权财产。林改后，全村成立林业专业合作社4家，发放林权抵押贷款1200万元，发展林下养蜂、养鸡、养羊、养鱼，种茶、种果、种植食用菌、种植名贵树等林下经济，年产值达到2500万元，2012年人均收入达到9680元，其中人均林业收入达到3140元，超过了全省平均水平。林改后，该村未发生一起森林火灾、未出现一起涉林矛盾纠纷、未发生一起盗滥伐林木案件。许多老百姓高兴地说：“改革的是林权、保护的是生态、收益的是农民。”





# 洪田

——中国林改的“小岗村”



洪田村隶属永安市洪田镇，是福建中部山区一个普普通通的村庄。全村林业用地 18908 亩，森林覆盖率 81.4%。1998 年，洪田村敢为人先，大胆实践，把土地承包责任制引向山林，成功推行了集体林权制度改革，被誉为中国林改的“小岗村”。

## 一、逼出来的改革

1984 年，洪田村曾进行过林业股份合作制改革，把集体山林按人口折股到户。由于未按股份合作制要求规范管理，作为股东的林农，既没有处置权也没有收益权，经营权实际上掌握在少数人手中，加之当时林业税费

负担过重，股东们根本无“红”可分。一些村民不满现状，便进山砍树，发展到后来，乱砍滥伐现象已十分严重。胆大的白天砍，胆小的晚上盗。到后来，盗伐从个体发展到了专业队。

眼看着一座座山头就要被砍光，村干部多次召集村民代表商量解决办法。大家说，山上的林木人人有份，但不知道自己的那一份究竟在哪里，不法分子偷了谁的也说不清楚。如果把山林分到户，就不会出现这样的情况了。于是，从 1998 年 5 月到 9 月，村里先后召开 20 多次会议，讨论如何分山到户。因为分山到户事关每个人的切身利益，大家立场不一，意见无法统一。村两委最后决定：把村民小组长和村民代表共 27 人，全部集中到镇企管办的会议室开专题会，统一办伙食，一定要得出个结果来！最后，经过无记名投票，21 人同意，6 人不同意。按照少数服从多数的原则，于 1998 年 9 月 29 日最终通过了“分山到户”的决议。洪田村由此成了中国林改的第一村。

## 二、人民群众的首创

没有上级的红头文件，也没有可供借鉴的改革经验，洪田村充分发挥全体村民的聪明才智，创造出了一套

分山到户的好办法。

第一步，将集体山林全部收回。对原承包户林子保护好的，平调回村他们不甘心。村里就按照质量好坏，每亩一次性付给村民一定的补偿。原有承包林的村干部主动无条件退出。

第二步，对集体山林进行调查。村里组成评估小组，在技术人员帮助下，翻山越岭，跑遍了全村的林地，认真调查估价，彻底摸清了家底：全村有商品林面积 12812 亩，除去外村插花山和被征占用林地，可分配山林面积 9109 亩，木材蓄积量 21000 立方米。

第三步，按在册法定人口分山到户。经过全村代表们充分讨论确定，成年村民，经民政或计生部门批准领养、生育的孩子，本村籍服役青年，大中专在校学生，劳教、劳改服刑人员，每人可分得山地 6.2 亩，木材蓄积量 16 立方米。

为利于经营管护，最后确定实行联户经营。全村把参与分山的人口均分为三大片群，每个片群分成两个队，每个队又分成两组，有的组再细分，最终形成 16 个经营小组，成员自由组合。将山林好坏搭配，抓阄确定各组承包山林，签订为期 30 年承包合同。

洪田村集体群众智慧，大胆探索，





解决了一道道难题。例如，率先成立护林联防协会，率先组建家庭林场，率先提出用林权证进行抵押贷款……这一系列的尝试，为后来全国各地的集体林改提供了可贵的借鉴经验。

### 三、翻天覆地的变化

通过改革，调整了生产关系，解放了生产力，促进了新农村建设，洪田村呈现出风清气顺、人和业兴的喜人景象。

森林资源增加了。农民造林护林积极性高涨，1998年以来全村造林更新面积累计达2979亩。森林资源

得到有效保护，没有发生一起森林火灾和盗伐、滥伐案件。森林资源总量由改革前的10.2万立方米，增加到2008年底的12.53万立方米，增长了22.8%。

乡村富裕了。2008年，全村人均收入6657元，村财政收入87万元，分别是1998年的2.3倍和5.8倍。全村拥有电话由1998年的25部增至662部，手机426部，大小汽车63部，摩托车318部，电脑72台。

乡风文明了。林改化解了一系列社会问题，村集体利用林改增加的收入，完善了特殊群体补助制度，有效

解决了农村合作医疗、扶贫济困等难题。

村容村貌整洁了。林改后，全部自然村公路换成了水泥路面，完成了村与组、组与组间的路网工程。建设了5个新住宅示范小区、202座小别墅式住宅。

村务管理民主了。林改后，村里建立了林地使用费收支台账，制定了村民公约，对林地使用费的分配实行民主决策。完善了村务公开制度，村务管理民主了，干群关系融洽了，基层组织巩固了。