

柳州——市——林——业——局——编写

# 集体林权制度改革操作手册

JITILINQUANZHIDU  
GAIGE CAOZUO SHOUCE

广西师范大学出版社



本书是针对集体林权制度改革操作手册，从集体林权制度改革背景、集体林权制度改革原则、集体林权制度改革检查验收方法四个方面展开叙述，便于基层干部改革政策的理解，在执行过程中拥有统一的林改范本，对进一步规范集体林权制度工作具有重要意义。

JITILINQUANZHIDU  
GAIGE CAOZUO SHOUC

柳州市林业局◎编写

# 集体林权制度改革操作手册



## 图书在版编目 (CIP) 数据

集体林权制度改革操作手册 / 柳州市林业局编写. —桂林:  
广西师范大学出版社, 2010.1

ISBN 978-7-5633-9652-8

I. 集… II. 柳… III. 集体经济: 林业经济—经济体制  
改革—中国—手册 IV. F326.22-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 019552 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001 )  
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

柳州市柳江商标装潢印刷厂印刷

(柳江县拉堡镇柳东路 45 号 邮政编码: 545100)

开本: 890 mm × 1 240 mm 1/32

印张: 6.75 字数: 180 千字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

---

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

# 编委会

编委会名誉主任:苏海棠

编委会主任:张永刚

编委会副主任:何贵文 温承全 杨克斌 李富福 徐立敬

谭宝田 邓秋生 潘济华 陈梅容 黄卫国

何卷龙 黄学峰

编委会委员:刘春生 覃洪柒 张钦麟 吴家荣 刘维清

韦玉林 卢宗光 李杰伟 陈宗传 李赞娟

吴林才 高志强 韦丽 文莉莉 游多华

赵东锋 钟奇辉 林洁萍 覃玉达 秦文雄

覃伟奇 吕康生 黄绍林 鲍立兴 周军

王寒松 陆日球 刘德喜 覃壮柱 辜德培

兰张丽 骆德勋 梁绍煜 秦维俊 黄维玲

陆小妹 韦作柳 傅米良 黄国华 梁桂华

黄光田 韦谋勇 覃仕旭 任志强 李日飞

李小平 廖忠明

主 编:杨克斌

编务人员:李杰伟 陈宗传 王寒松 韦丽 文莉莉

邝俊荔 李小平 罗艳娟 邓勇 农志

沙泉 梁志诚 麦雄强 曾令科 黄荣勇

# 前 言

当前,全国正在如火如荼地推进集体林权制度改革,这项改革是继家庭联产承包责任制之后中国农村经营制度的又一次重大变革,必将对农村发展乃至经济社会发展产生重大而深远的影响。胡锦涛近期对林业改革发展作了重要批示,提出了:“依靠人民群众,依靠科学技术,依靠深化改革。”这“三个依靠”必将极大地推进现代林业的快速建立。林业在贯彻可持续发展战略中具有的重要地位,在生态建设中具有的首要地位,在西部大开发中具有的基础地位,在应对气候变化中具有的特殊地位,必将日益凸显。

林权制度改革是一个复杂的过程,它的任务就是要依法明晰产权,放活经营权,落实处置权,保障收益权,并通过发林权证来落实这四个“权”,因此这个证必须是“铁证”,可见这项改革的重要性和艰巨性。

2009年,我市开始集体林权制度改革,时间紧,任务重,在工作的推进过程中我们发现,林改工作人员对林改政策、方法均存在摸索、理解、把握的一个磨合过程,再加上各地情况的不尽相同,大家对政策的理解把握也不尽相同。为了统一、规范集体林权制度改革工作,我们根据近一年来林改工作摸索的成功经验,经过大量素材的收集整理和不断修订,撰写出了《集体林权制度改革操作手册》,书籍内容包括集体林权制

度改革的依据、集体林权制度改革的操作步骤、林改内业工作流程与操作要领、集体林权制度改革检查验收方法四个章节内容,将对进一步规范集体林权制度工作具有重要意义。2010年我市集体林权制度改革将全面推进,此书的出版将会帮助大家理解把握集体林权主体改革的全过程,将对基层操作林改的同志有很大帮助,定会起到事半功倍的效果。

此书从构思到编写完成尽管只用了两个月的时间,但编写成员利用了大量的业余时间,参阅了大量有关资料,征求了有关专家的意见,为此操作手册的完成倾注了大量的心血,如果能对明年我市林改全面铺开起到一定的促进作用,我们将感到莫大欣慰。

由于初次编写,水平有限,难免有不足和错漏的地方,请广大读者提出宝贵意见。

借此机会,我们感谢广西壮族自治区林业厅、钦州市林业局以及江西南昌市林业局有关领导和同志们对我们在此书编写过程中的大力支持和帮助。

柳州市林业局《集体林权制度改革操作手册》编委会

二〇〇九年十二月三十一日

# 目 录

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>第一章 集体林权制度改革的依据</b>   | 001 |
| 一、领导论林改                  | 001 |
| 二、中央有关林改文件               | 008 |
| 三、地方有关林改文件               | 013 |
| 四、相关法律法规                 | 040 |
| 五、林改工作的常见问题解答            | 049 |
| <b>第二章 集体林权制度改革的操作步骤</b> | 054 |
| 一、机构组建                   | 055 |
| 二、方案制定                   | 059 |
| 三、派工作组                   | 070 |
| 四、其他工作                   | 071 |
| 五、宣传发动                   | 072 |
| 六、培训学习                   | 076 |
| 七、调查摸底                   | 077 |
| 八、村组方案                   | 092 |
| 九、勘界勾图                   | 107 |
| 十、签订合同                   | 125 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 十一、材料整理 .....                   | 134        |
| 十二、登记发证 .....                   | 136        |
| 十三、材料归档 .....                   | 147        |
| <b>第三章 林改内业工作流程与操作要领 .....</b>  | <b>152</b> |
| 一、代码表编制 .....                   | 155        |
| 二、栅格地形图的配准与处理 .....             | 156        |
| 三、打印外业勘界工作图 .....               | 156        |
| 四、外业材料的检查与验收 .....              | 159        |
| 五、外业勘界图的扫描与配准 .....             | 160        |
| 六、村组界线矢量化 .....                 | 161        |
| 七、宗地界线矢量化 .....                 | 161        |
| 八、宗地因子(林权现场勘界表)录入 .....         | 161        |
| 九、数据检查与备份 .....                 | 163        |
| 十、打印申请表 .....                   | 163        |
| 十一、打印公示材料 .....                 | 166        |
| 十二、申请表的核查登记 .....               | 168        |
| 十三、套打林权证及附图 .....               | 169        |
| 十四、查询统计 .....                   | 169        |
| 十五、专题制图 .....                   | 169        |
| <b>第四章 集体林权制度改革检查验收方法 .....</b> | <b>170</b> |
| 广西壮族自治区集体林权制度改革检查验收办法(试行)       |            |
| .....                           | 170        |
| 附件一 年度检查考评评分标准 .....            | 181        |
| 附件二 总体检查验收评分标准 .....            | 183        |
| 附件三 主要指标计算方法 .....              | 185        |
| 附件四 县(市、区)级年度检查考评检查用表 .....     | 186        |
| 附件五 区、市级年度检查考评检查用表 .....        | 192        |
| 附件六 总体验收检查用表 .....              | 201        |

## 第二章附图索引

- 图 1, 乡镇林改领导小组 /055
- 图 2, 乡镇林改实施方案 /060
- 图 3, 乡镇林改动员会议程 /072
- 图 4, 致农民朋友的一封信 /073
- 图 5, 林改工作通知及委托书 /078
- 图 6, 动员会议签到表 /080
- 图 7, 动员会议记录 /081
- 图 8, 村民小组长身份证明 /082
- 图 9, 村民小组林改领导成员花名册 /082
- 图 10-1, 农户人口登记表 /083
- 图 10-2, 林改户代表推选书 /084
- 图 10-3, 统计有表决权的人数 /085
- 图 11-1, 林权摸底调查表 /086
- 图 11-2, 基本情况调查统计表 /087
- 图 12, 自留山登记表 /088
- 图 13, 自留山证 /089
- 图 14, 山界林权证 /090
- 图 15, 第一榜公示文 /091
- 图 16, 林改方案征求意见表 /093
- 图 17, 表决会议通知及存根 /095
- 图 18, 表决会议签到表 /096
- 图 19, 林改方案表决票 /097
- 图 20, 林改方案表决表 /097
- 图 21, 林改方案表决签字现场 /098
- 图 22, 林改方案表决会现场 /098
- 图 23, 表决会议记录 /099
- 图 24, 村组林改方案公告 /101

- 图 25,村组林改方案 /102
- 图 26,村组林改方案公告现场图片 /104
- 图 27,村组林改方案上报 /105
- 图 28,乡镇政府批复林改方案 /106
- 图 29,林权纠纷调处文书 /108
- 图 30,勘界工作人员分组通知 /110
- 图 31,勘界通知及存根 /112
- 图 32,单位之间的勘界图与边界确认表 /114
- 图 33-1,宗地之间的勘界图与边界确认表 /117
- 图 33-2,联户勾图示意图 /118
- 图 33-3,联户办证委托书 /119
- 图 34,现场勘界表 /120
- 图 35,第二榜公示文 /122
- 图 36,公示勘界图局部 /123
- 图 37,林权登记申请表 /124
- 图 38,承包经营合同书 /126
- 图 39,林权转让合同书 /132
- 图 40,林权申请受理登记表 /137
- 图 41,第三榜公示文 /138
- 图 42,第三榜公示表 /139
- 图 43,公示拍照留存 /141
- 图 44,公示回执单 /142
- 图 45,林权证封面 /143
- 图 46,林权证内页 /144
- 图 47,林权宗地附图 /145
- 图 48,林权证发放登记表 /146
- 图 49,林权综合档案 /149
- 图 50,集体类林权登记档案 /150
- 图 51,个人类林权登记档案 /151

# 第一章

## 集体林权制度改革的依据

### 一、领导论林改

(一)温家宝在 2009 年 6 月 22 日会见中央林业工作会议代表时的讲话(节选)

#### 高度重视林业的改革和发展

我国林业正在进行一场史无前例的集体林权制度改革。这场改革是农民的创造,是基层的经验,它同土地家庭承包经营一样,具有重要而深远的历史意义。

集体林权制度改革是农村生产关系的一次重大变革,也是农村生产力的又一次大解放。它不仅有利于促进林业发展、农民增收,而且有利于改善生态环境。我认为,这场改革的重大意义还没有完全展现出来,也就是说它刚刚开始,方兴未艾。我去江西考察之前,对林业改革中有些问题如何解决还不是很清楚,但在实地考察中都有了答案,是农民和基层用他们自己的智慧解决了这些问题,而且建立和完善了制度。比如说,集体林地当中有珍贵树种,农民知道这些树种要保护,他们在每棵树上都挂上了铁制的标签,标明树种名称,一律不准砍伐。原来每年森林防火要靠干部动员,现在不用了,农民认为这是自己的事情。因此,变

“要我干”为“我要干”，这就是“有恒产者有恒心”。只要给予农民长期、稳定、有保障的林地承包经营权，他们就会像经营和爱护自己的财产一样经营和爱护林地。他们从中看到了致富的希望，因此焕发出极大的积极性。林地所有权还是集体的，但是经营权是农民的，而且这个经营权是长久不变的。我们依据林业的特点规定了比农村土地承包经营权更长的时间，70 年不变。过去我讲过，农村土地承包经营权 30 年不变就是长久不变，70 年不变更是长久不变。这样，才能真正做到“人定心”。

集体林权制度改革非常重要，它在国家经济建设特别是在农业发展中，在农民增收致富中，在改善生态、应对气候变化中，都将会产生无可比拟的巨大作用。我们要坚决贯彻党中央、国务院发布的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，毫不动摇。这个文件要求，用 5 年左右的时间基本完成集体林地明晰产权、承包到户的改革任务。农民的心情是迫切的，但我们的工作既要坚决又要细致扎实地做好。第一，明晰产权，切实给予农民平等的集体林地承包经营权。要给农民吃“定心丸”，让农民感到他们拥有的林地承包经营权是长期、稳定、有保障的，不会改变。第二，放活经营，切实让农民在林地经营中得到实惠。既达到保护生态和绿化国土的目的，又使农民增产增收。农民种什么、怎么种，应该由农民自己决定。政府可以提出要求，给予引导，但是要确保农民对林地的自主经营权。只要把经营放开搞活，农民就能在这 25 亿亩的集体林地上做出林业发展的大文章。对此，我坚信不疑。第三，加强扶持，切实给农民提供良好的政策环境。当农民获得林地承包经营权以后，政府绝不是撒手不管，而要给予他们政策上的支持，当前最为重要的是金融、保险和财政支持。也就是说，帮助农民首先把林木种好。这些不是一时的，都要建立制度。第四，搞好服务，切实为农民提供便捷的技术、信息、林地承包经营权流转等服务。集体林权制度改革以后，服务体系必须尽快跟上，农民最需要的就是科技服务，从种苗、管护到防治病虫害等。农民还需要森林防火服务，因为对大面积林地威胁最大的就是火灾。当发展到一定的程度，农民还需要对林地承包经营权流转的引导和服务，也会

有一个由经营数量少到适度规模经营的过程。这四个方面最重要的就是政策的稳定和完善,使农民感到放心、安心、舒心。

当前应对国际金融危机,我们采取的一项关键性的措施就是扩大需求,特别是统筹城乡发展,提高农民的消费水平。搞好集体林权制度改革,农民通过发展林业和林下产业增加收入,会提高农民的购买力。从这个角度来说,这也是应对国际金融危机的一项重要举措。我国的林地大部分在山区或者丘陵地带,很多地方也是贫困地区。集体林权制度改革后,农民增收的渠道除了农业以外,又增加了林业,实行多种经营,能够比较快地脱贫致富,这也是扶贫工作的一项重要措施。

总之,集体林权制度改革是一个系统工程,要处理好经济效益、社会效益和生态效益三者之间的关系,最终目的是实现资源增长,搞活农村经济,促进农民增收,改善生态环境。要随时注意总结经验,重视研究新情况、解决新问题,不断完善政策和制度。此外,我们还要探索推进国有林场改革和林业管理体制变革。

(二)回良玉副总理在全国集体林权制度改革现场经验交流会上的讲话(节选)

### 准确把握集体林权制度改革的几个重大问题

集体林权制度改革是农村改革的又一重大突破,政策性很强,操作难度较大,一定要准确把握,正确引导,统筹安排,精心组织。总的要求是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为统领,深入贯彻党的十六届五中全会、中央一号文件和中央关于加快林业发展决定的精神,全面实施以生态建设为主的林业发展战略,遵循林业建设特点和规律,围绕“发展林业、振兴林区、富裕林农”的目标,创新林业体制机制,转变林业增长方式,促进林业又快又好发展,为推进社会主义新农村建设作出应有贡献。推进集体林权制度改革,要重点把握好以下几个方面:

一是始终坚持两条基本准则。深入学习《江泽民文选》,全面贯彻“三个代表”重要思想,指导“三农”工作具体实践,必须坚持农村的基本经营制度,长期稳定党在农村的基本政策,必须坚持解放思想、实事求是

是、与时俱进,不断深化农村改革、创新体制机制,必须切实保障农民的物质利益、尊重农民的民主权利,这是“三农”工作的基本准则。全面实施以生态建设为主的林业发展战略,是中央关于加快林业发展决定的明确要求,是时代赋予林业发展的神圣使命。推进集体林权制度改革,必须遵循“三农”工作的基本准则,必须更好地履行时代赋予的使命。也就是说,当前的林权制度改革要坚持两条基本准则:一是确保农民得实惠,二是确保生态受保护。这是推进林权制度改革的根本出发点和落脚点。农村任何改革最终都要体现为老百姓得利,“大包干”之所以成功,就在于它实现了耕者有其田、耕者有其权、耕者有其利。老百姓最讲实际,一项改革只有让他们尝到甜头,他们才会投身和支持改革,改革才有坚实的群众基础,才能顺利推进,才能真正持久。林业直接关系到山区、林区老百姓的切身利益,是他们维持生计的基本来源和实现增收致富的重要门路。推进集体林权制度改革,从开始的方案设计,到中间的组织实施,到事后的检查评估,都要把农民是否得到实惠作为一条基本考虑。总之,对农民该给的利益要给足,该减的负担要减够,该搞的服务要搞好,真正使集体林权制度改革成为惠及千家万户的德政之举和民心工程。另一方面,林业不仅仅是一项十分重要的基础产业,它还是一项最具生态功能的公益事业,具有十分突出的生态、经济和社会三大效益,关系着国家的生态安全和经济社会可持续发展。所以,推进集体林权制度改革,绝不能牺牲生态,更不能以破坏生态为代价。这是集体林权制度改革必须坚守的一条底线。把管护森林资源与农民自身利益直接挂钩,变少数人管理为多数人护林,从根本上和长远看有利于生态保护和建设,有利于生态效益的发挥。但如果考虑不周,把握不好,防范不力,也可能造成一些不利影响。这在历史上是有过教训的,必须引起高度重视。集体林权制度改革一旦推出,具体办法可以随着实践发展不断完善,但改革方向和基本政策不能随便摇摆,要切实稳定农民的经营预期。同时,要妥善处理改革中出现的矛盾和纠纷,对借改革之机强行流转山林、与民争利的行为要坚决纠正,对乱砍滥伐林木、乱占滥征林地的行为要坚

决制止。从各地改革试点实践看,推进集体林权制度改革,在实际工作中,还要坚持依法办事、分类指导、统筹兼顾和稳定第一等原则。

二是正确处理两大重要关系。集体林权制度改革涉及多种利益主体和各方面的利益,但最基本的是要处理好集体与农民、管理与放活两大关系。集体林权制度改革后,集体仍然是林地所有者代表,农户拥有林地使用权和林木所有权,林地是农户增收致富的重要生产资料,也是集体壮大经济实力的一个重要来源。因此,在集体林权制度改革过程中,必须妥善处理好集体与农民的利益关系。改革首先要保证农民的利益,要坚持让利于民的原则,确保让农民多得利、得“大头”。同时,对集体也要保证其必要、合理的权益,引导集体主要通过搞好社会化服务、多渠道盘活各种林产资源,来分享林业发展的收益,壮大集体经济实力。林业是产业,但也是特殊产业,林木是商品,但又是特殊商品,推进林权制度改革,既要放又要管。放就是要发挥市场机制配置林木资源的基础性作用,让生产经营者有利可图,愿意增加林业投入,但又不能一放了之,必须加强指导,有序进行。管就是要弥补市场的缺陷,依法治林、依法护林、依法兴林,守住生态安全的底线,但也不能沿用过去的老办法来管理,而要适应市场经济、林权改革和分户经营的新形势、新要求,创新林业管理机制,探索新的管理模式。总之,在推进林权制度改革的过程中,要立些规矩,做到放而有序、活而不乱、管而不死。

三是紧紧把握两个关键环节。推进集体林权制度改革需要做好各个方面、各个环节的工作,但关键是两点:一个是林权界定,一个是农民决策。集体林权制度改革最重要、最核心的内容,就是要对林地和林木进行确权。确权越明确、越细致越好,这个基础打牢了,改革进程就会顺畅,留下的隐患就会少,改革也才能够最大限度地取得成效。确权是一项很复杂、很细致的工作,既要考虑现实,又要考虑历史;既要照顾国家、集体的权益,又要照顾林场、农民的权益;既要扎实做好有关技术性基础工作,又要注意制定好面上的基本政策规范。开展确权,要依据《农村土地承包法》及其他法律政策的规定,坚持公正、公平、公开的原则,合理制

定确权方案,细化具体操作办法。对已经明确的林权,只要实践证明行之有效,绝大多数群众满意,就应予以坚持,不能打乱重来、借机收回或无偿平调。要依法签订林权承包合同,及时开展林权登记,切实维护农民权益。要坚持依法、有偿、自愿的原则,建立规范有序的林木所有权、林地使用权流转机制。农民群众是集体林权制度改革的参与主体、受益主体,也是决策主体、监督主体。一切为了群众、一切依靠群众,是做好农村工作的法宝,也是搞好集体林权制度改革的法宝。林权分不分、怎么分、什么时候分、分到什么程度,都要由农民说了算。地方各级政府应当做好有关组织领导、政策引导和服务协调工作,但一定要注重保障农民群众的知情权、参与权、决策权和监督权,不能包办代替,更不能行政命令、强制推行。

四是认真抓好两项重要改革。一是主体改革,即明晰产权和经营主体。这是集体林权制度改革的主体内容,是基础、是核心,要集中力量抓紧抓好。二是配套改革,即管理体制变革和运行机制创新。这是集体林权制度改革的一项重要内容,也是改革能否取得成效的一个重要保证。必须围绕林业确权这一主体改革,因地制宜、因势利导地推进各项配套改革。要及时调整和完善财政税收、金融保险、科研推广等支持政策,为集体林权制度改革和林业发展创造良好的外部环境。林业系统自身要加快推进林业分类经营改革,改进林木采伐管理制度和办法,强化林业综合行政执法,促进集体林权制度改革成果的巩固发展,促进经济社会与林业的协调发展。要加快林业社会化服务体系建设,培育专业合作组织和中介机构,搞好行业自律管理,有效开展市场信息、护林防火、防病治虫、优良种苗、农资机械等多方面服务。要完善林业法律法规,根据林改需要及时修订有关法律法规,为集体林权制度改革提供有力的法制保障。

(三)国家林业局党组书记、局长贾治邦8月25日在江西井冈山召开的全国集体林权制度改革经验交流会上的讲话(节选)

### 集体林权改革推动新农村建设

中央关于加快林业发展的决定颁发后,全国很多地方结合实际,对集

体林权制度改革进行了积极探索,取得了很好的成效。江西等省通过改革,确立了集体林的经营主体,明晰了林地使用权和林木所有权,放活了经营权,落实了处置权,保障了收益权,广大农民和社会各界发展林业的积极性得到有效激发,森林资源的潜力得到有效释放,增加了农民的收入,促进了农村经济社会发展,总结他们的改革成效,可以概括为三个深刻变化。

第一,农村林业建设发生了深刻变化,长期以来制约林业发展的一些难题得到了有效破解。农民造林育林的积极性显著提高,造林难、抚育难的问题得到初步解决,从“要我造林”变成了“我要造林”,很多地方出现了“争苗造林”。福建省 2005 年造林突破 200 万亩,是改革前年均造林面积的两倍;农民保护森林的自觉性极大提高,护林难、防火难的问题得到初步解决,2005 年福建、江西森林案件发生率同比下降 26%、45%,森林火灾大幅度下降;资金等生产要素向林业聚集,林业投资呈现出多样化的格局,过去 3 年福建省以森林资源抵押贷款的形式,获得林业建设资金 25 亿元;基层林业机构经费纳入了财政预算,江西省 90 个县的林业局、86 个县的森林公安局经费全部列入财政预算,结束了林业基层单位长期靠林业规费供养的历史。

第二,农村经济状况发生了深刻变化,为解决“三农”问题找到了有效途径。农民收入明显增加,辽宁省本溪市农民人均涉林收入 2367 元,占总收入的 59%。农村基层财政明显增收,福建省集体林权制度改革 3 年来,每一个村的集体收入每年都有 3 万—12 万元不等。农村经济结构明显优化,农民由主要种植粮食等作物向种植苗木、花卉、香菇等多品种发展,绿色食品以及生态旅游等林业新兴产业方兴未艾,打破了林区“独木支撑”的经济格局,浙江省临安市竹业年产值 19.2 亿元,涌现出了 10 个超 1000 万元的乡。林业产业活力明显增强。集体林权制度改革加快了森林资源的资产化,为林业产业发展创造了良好的环境。

第三,农村社会发展发生了深刻变化,为构建和谐农村发挥了有效作用。农村富余劳动力就业状况得到改善。改革后,江西有 40 多万外出打工的农民返乡务林,实现了零距离就业。农村基础设施和村容村貌得到改