

国有林区

林权制度改革实践与探索

——伊春国有林权制度改革试点纪实

伊春国有林权制度改革试点指导协调小组 主编

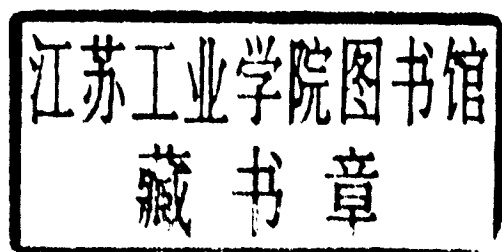


中国林业出版社

国有林区林权制度改革 实践与探索

——伊春国有林权制度改革试点纪实

伊春国有林权制度改革试点指导协调小组 主编



中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有林区林权制度改革实践与探索:伊春国有林权制度改革试点纪实/伊春国有林权制度改革试点指导协调小组 主编. —北京:中国林业出版社,2008.3
ISBN 978-7-5038-5161-2

I. 国… II. 伊… III. 国有林—产权—经济体制改革—伊春市 IV. S72

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 003544 号

中国林业出版社·环境景观与园林园艺图书出版中心

策划、责任编辑:吴金友 于界芬

电话:66176967 66189512

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)

网 址 www.cfph.com.cn

E-mail cfphz@public.bta.net.cn 电话:(010) 66184477

发 行 新华书店北京发行所

印 刷 三河市富华印刷包装有限公司

版 次 2008年4月第1版

印 次 2008年4月第1次

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 18.5

字 数 340千字

印 数 1~3000册

定 价 60.00元

序

东北、内蒙古重点国有林区既是我国重要的木材生产基地，也是东北平原、松辽平原、华北平原不可替代的生态屏障。由于历史上诸多因素的影响，自20世纪80年代以来，东北、内蒙古重点国有林区可采森林资源越来越少，森林生态系统功能越来越弱，职工收入与城镇居民收入差距越来越大，开始陷入资源危机、经济危困的“两危”境地。为使东北、内蒙古森林资源得到休养生息，林区经济得到恢复发展，党中央、国务院果断决策，于1998年启动实施了天然林资源保护工程。随着工程的深入实施，东北、内蒙古国有林区发生了可喜变化，但是制约国有林区又好又快发展的体制性、机制性障碍仍没有从根本上消除，林区“两危”局面仍没有从根本上扭转。

为了有效破解国有林业管理体制中产权不明晰、责权利不统一、林业发展投入严重不足等深层次问题，彻底消除制约林区发展的体制性障碍，彻底扭转林区的“两危”局面，2006年，国务院决定在伊春国有林区开展林权制度改革试点。经过两年多的努力，试点已经取得阶段性成效。实践证明，伊春国有林权制度改革试点是继集体林权制度改革后我国林业改革的又一次重大突破，打破了50多年来国有林区国有国营的经营管理体制，使国有森林资源的潜力得到挖掘，林业职工的潜能得到激发，为理顺国有林区管理体制、创新国有林业发展机制作出了有益探索，对增加林业职工收入、维护林区和谐稳定发展具有重要意义。

为全面反映伊春国有林权制度改革试点历程，系统总结改革试点经验，伊春国有林权制度改革试点指导协调小组编写了《国有林区林权制度改革实践与探索》一书。该书从实践总结、理论研讨、政策保障、法律支撑等方面，对伊春国有林权制度改革试点进行了全面描述，具有很强的针对性、理论性、实践性和可操作性，既可为重点国有林区在开展林权制度改革时提供具体指导，也可为各级林业主管部门指导改革提供重要参考。

贾治邦

2008年3月

目 录

第一部分 积极探索

关于黑龙江伊春林区开展林权制度改革试点意见的报告	(3)
国家林业局办公室关于编制伊春三明市林业产权制度改革试点方案的通知	(6)
国家林业局关于在黑龙江省伊春市开展国有林区林权制度改革试点工作的请示 ...	(8)
国家林业局关于在黑龙江省伊春市开展国有林区林权制度改革试点工作的汇报	(13)

第二部分 会议纪要

国家林业局局办公会议纪要	(21)
国家林业局 黑龙江省人民政府伊春林权制度改革第一次联席会议纪要	(24)
国家林业局 黑龙江省人民政府伊春林权制度改革试点第二次联席会议纪要	(27)
国家林业局 黑龙江省人民政府伊春林权制度改革试点第三次联席会议纪要	(30)

第三部分 阶段性成效

国家林业局关于伊春国有林区林权制度改革试点情况的报告	(35)
黑龙江省人民政府关于伊春林权制度改革试点工作进展情况的报告	(40)

第四部分 调研文章

国家林业局局长贾治邦在伊春调研时的讲话	(53)
关于深化重点国有林区改革的几点思考	(58)
关于对伊春林权制度改革试点的调查报告	(66)
关于伊春林权制度改革试点情况的调研报告(之二)	(73)
关于伊春国有林权制度改革试点运行情况的调研报告	(80)
关于伊春国有林权制度改革试点第三次局省联席会议落实情况的调研报告	(86)

第五部分 理论研讨

李兴山同志在伊春国有林权制度改革试点研讨会上的讲话	(93)
雷加富副局长在伊春国有林权制度改革试点研讨会上的讲话	(101)
南北不同 规律相循——在伊春国有林权制度改革试点研讨会上的发言	(107)
伊春市国有林产权改革急需解决的几个问题	(112)

2 国有林区林权制度改革实践与探索

国有林区林权改革的初步思考	(117)
对国有林区林权改革问题的几点思考	(123)
国别报告：国外国有林经营及森工企业管理体制、机制与政策	(131)
以林权改革为切入点实现各利益主体协调发展的对策研究	(147)
国有林区改革试点职工问卷调查的实证分析	(154)
积极稳妥推进国有林权制度改革	(160)
国家林业局办公室关于召开伊春国有林权制度改革试点研讨会的通知	(169)

第六部分 政策保障

国家林业局关于《黑龙江省伊春林权制度改革试点实施方案》的批复	(175)
国家林业局 财政部关于印发《黑龙江省伊春林权制度改革试点森林资源资产评估 实施意见》的通知	(183)
财政部 国家林业局关于印发《黑龙江省伊春林权制度改革试点森林资源资产收益 管理暂行办法》的通知	(186)
黑龙江省人民政府办公厅关于印发《黑龙江省伊春林权制度改革试点实施细则》的 通知	(188)
黑龙江省森林工业总局关于印发《黑龙江省伊春林权制度改革试点森林资源管理 办法（试行）》和《黑龙江省伊春林权制度改革试点林木采伐管理办法 （试行）》的通知	(195)

第七部分 新闻发布

伊春国有林区林权制度改革试点新闻发布会	(205)
国家林业局副局长雷加富就伊春国有林权制度改革试点相关问题答记者问	(218)

第八部分 法规支撑

中华人民共和国森林法	(225)
中华人民共和国森林法实施条例	(234)
中华人民共和国土地管理法	(243)
中华人民共和国农村土地承包法	(257)
中共中央 国务院关于加快林业发展的决定	(266)
国务院批转国家林业局关于各地区“十一五”期间年森林采伐限额审核意见的通知	(275)
附件：国有林区林权制度改革与森林资源保护	(282)

第一部分

积极探索

关于黑龙江伊春林区开展 林权制度改革试点意见的报告

良玉副总理：

接到您 2003 年 12 月 4 日关于黑龙江伊春林区林权制度改革的重要批示后，我们及时召集有关司局认真研究，并组成调研工作组，于 12 月 20 日至 30 日，会同黑龙江省人民政府、省森林工业总局、省林业厅和我局驻黑龙江省森林资源监督专员办事处，赴伊春林区进行了专题调研。通过调研，我们认为，重点国有林区的林权制度改革确实是一件大事，对全面贯彻党的十六届三中全会和《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》精神具有十分重要的意义。现将我们的意见报告如下：

开展国有林区林权制度改革试点十分必要。伊春是我国重点国有林区之一，自 1948 年开发建设以来，为国家建设做出了重要贡献。同时，由于长期开发利用，目前该林区森林资源总量急剧减少，可采资源濒临枯竭，森工企业严重亏损，林区职工生活十分困难，特别是长期积淀下来的一些体制性、结构性和社会性矛盾一直没有得到根本性解决，致使林区始终未能有效摆脱“资源危机、经济危困”的局面。这在整个重点国有林区具有一定的代表性。因此，在伊春林区先行开展林权制度改革试点，对全面推进国有林区经济管理体制和资源管理体制改革，加强森林资源培育和保护，缓解林区经济困难和就业压力，促进社会稳定和经济发展等将起到多方面的积极作用。伊春市对林权制度改革的积极性很高，开展试点的条件基本具备。

试点的总体要求和遵循原则。以党的十六届三中全会、《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》和全国林业工作会议精神为指导，以严格保护、积极发展森林资源，建立完备的森林生态系统，实现森林的可持续经营为前提，积极探索国有森林资源林权制度改革的模式和森林资源经营管护的有效形式，促进林区经济社会的可持续发展。坚持不改变林地性质

和用途、坚持有利于森林资源保护和发展、坚持积极试验和稳步推进、坚持依法办事和规范运作、坚持调动各方积极性、坚持责权利相结合等原则。

试点的思路和模式。我们的总体设想是：在不动摇重点林区国有森林资源主体地位的前提下，适度放开森林、林木和林地的使用权，依法向企业职工进行流转。按照不同的类型，选择具有代表性的3~5个林业局、每个局选择2~3个林场，其面积控制在商品林区面积的20%以内，进行试点探索，及时总结经验，并根据试点情况，逐步推开。具体模式为：

第一，对主要分布于远山区的公益林。包括天然林资源保护工程范围内的禁伐区和限伐区的森林资源，实行国有国营，不做任何形式流转，全部继续由林业局、林场统一经营。

第二，对主要分布于浅山区的商品林。包括天然林资源保护工程范围内商品林区的森林资源，特别是局场（所）附近和农林交错地区的商品林，可实行国有民营。对其中的宜林荒山荒地、火烧迹地、疏林地、低产林地和退耕地，允许职工自费造林、合作造林或合股造林，实行谁造谁有，发展民有林；对其中的有林地，可采取承包、租赁等形式进行有偿流转。

第三，对林区职工已经自费营造的林木。要尊重历史和保持稳定，认真做好林权确认工作，按照规定核发林权证书。对其中在公益林区自费营造的民有林，凡本人愿意的，可由国家采取收购、置换等方式，将其改变为国有林；本人不愿意的，明确其享受公益林补偿和管理的有关政策。

第四，对非国有重点林区范围的森林。按照《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》精神，依法全面放活，允许各种社会主体参与森林资源的承包、租赁、招标、拍卖和转让等，积极培育多层次、多门类的活立木市场，调动社会力量保护发展森林资源和参与林业建设的积极性。

第五，对定向培育的商品林和工业原料林。坚持走“公司+基地”、“基地+承包户”的发展道路，实行企业与承包户之间的分工与协作，提高森林经营水平。

林权制度改革特别是重点国有林区林权制度改革是一项政策性极强的工作，事关国有森林资源保护发展、国家生态安全、林区长远发展和职工群众的切身利益。为确保改革试点取得成功，我们将认真做好以下几方面的工作：

一是认真做好改革试点的审核把关和指导服务工作。国有重点林区的森林资源属中央政府所有。按照《中华人民共和国森林法》的有关规定和国务院批准我局的职能范围，我们将认真组织力量，对伊春市提出的林权制度改革试点方案进行审查、论证和批复，并做好方案实施的监督、指导

和服务工作。

二是进一步完善森林资源保护管理的法规制度。我们将在已起草《森林、林木和林地使用权流转条例》初稿的基础上，进一步做好修改完善工作，积极推进这项法规的尽快出台，为依法规范林业产权制度改革和森林资源流转提供依据。

三是积极推进重点国有林区的各项综合配套改革。在推进林权制度改革的同时，进一步深入调查研究，积极探索深化国有林区经济管理体制和资源管理体制改革的途径和对策，使各项改革有机结合起来，整体向前推进。

四是认真研究重点国有林区木材产量的合理调减问题。按照国务院对振兴东北等老工业基地的部署和实现森林资源可持续经营的要求，进一步系统研究、合理确定东北国有林区的木材产量，并提出减产后相应的扶持政策 and 解决办法。

五是切实加强对改革试点的组织领导和监督管理。试点过程中，我们将会同黑龙江省人民政府和有关部门，认真加强对试点工作的组织领导和监督管理，确保试点取得预期的目的和效果。

在推进伊春试点的同时，我们还将在南方集体林区选择福建省三明市开展集体林权制度改革试点。

特此报告。

2004年2月24日

国家林业局办公室关于编制伊春 三明市林业产权制度改革试点方案的通知

办资字〔2004〕28号

龙江森工集团总公司、福建省林业厅：

为贯彻《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9号）和全国林业工作会议精神，根据回良玉副总理的批示，我局决定在黑龙江省伊春市和福建省三明市分别开展重点国有林区和集体林区的林业产权制度改革试点工作。现就有关要求通知如下：

一、提高对林业产权制度改革试点工作重要性的认识

开展林业产权制度改革试点工作是认真贯彻落实党的十六届三中全会和中发〔2003〕9号文件精神的具体措施，对加快林业全面、协调、可持续发展具有重要意义。通过开展试点，将进一步探索森林资源资产运营的新途径、积累新经验，并以此全面推进林区经济体制和森林资源管理体制改革，激活加强森林资源培育和保护机制，从而为建设和培育稳定健康的森林生态系统，促进林区社会稳定和经济、资源、环境协调发展服务。

二、加强林业产权制度改革试点工作的领导

试点工作实行组织领导、具体实施和责任落实“三到省”。为确保试点工作取得预期成效，各相关单位都要高度重视、认真履行职责，成立相应的试点工作领导小组，建立责任制度，负责试点中有关问题的研究，切实加强对试点工作的组织领导和监督管理。建议两省以及两市人民政府也分别成立相应的领导机构。省级试点工作领导小组的成员单位，请吸收我局派驻的森林资源监督专员办事处参加。

三、切实做到依法开展试点工作

国家现行的有关法律、法规和政策是开展试点工作的重要依据，必须

坚决遵照执行。在制定或实施试点方案中，如认为有的试点内容需要突破相关政策规定的，必须在充分调查论证的基础上，单独上报，并严格按照有关程序办理。各地不得自行其是，自定政策。尤其要严格防止假借搞活经营，流转森林、林木和林地使用权，非法调整森林资源权属，而造成国有、集体森林资源资产流失等问题的发生。

四、林业产权制度改革要与林区其他改革配套进行、整体推进

要在省试点工作领导机构的统一领导下，按照中发〔2003〕9号文件精神，结合本地区实际，切实把林业产权制度改革的试点工作与林区经济管理体制、资源管理体制、林木采伐管理制度等项改革有机结合起来，与政企分开、森林资源管理和经营利用主体分离的改革有机结合起来，与建立权属清晰、权责明确、保护严格、流转规范的现代产权制度有机结合起来，制定周密的配套改革方案和保障措施。

五、明确林业产权制度改革范围，认真编制改革试点方案

试点范围原则上在伊春市选择具备条件的3~5个林业局（县），每个局（县）确定2~3个林场；三明市选择在具备条件的1~2个县开展。要在省试点工作领导机构的统一领导下，认真组织力量，对拟定的试点局（县）进行全面、深入的调查研究，提出明确的林业产权制度改革的总体设想、实现目标、坚持原则、基本做法、试点内容、实施步骤和具体措施，以及试点工作各个阶段的时限、任务安排和成果要求。在此基础上，请伊春、三明两市人民政府具体负责编制试点方案。该方案要切合实际，有可操作性，要充分体现维护国家、集体、森林经营单位和职工、林农的合法权益，要明确试点责任制度和规范运作程序，明确林权流转各方的责权利。其中，对拟进行流转的森林资源资产要选择具有评估资质的森林资源资产评估机构和评估人员，按照原林业部和国家国有资产管理局联合印发的《森林资源资产评估技术规范（试行）》（国资办发〔1996〕59号）的规定进行评估，伊春重点国有林区的评估项目要报国家林业局核准备案。

你们及驻省森林资源监督专员办事处要积极参与试点方案的编制，加强技术指导和监督，对重大问题要认真审查，严格把关。试点方案要经省人民政府同意后报我局。

2004年4月23日

国家林业局关于在黑龙江省伊春市 开展国有林区林权制度改革试点工作的请示

林函资字〔2005〕37号

国务院：

根据温家宝总理和回良玉副总理的批示精神，我局多次召开会议，就在黑龙江省伊春市开展国有林区林权制度改革试点问题进行了专门研究。我认为，开展林权制度改革，事关林区稳定和发展以及广大人民群众的根本利益，对有效摆脱国有林区“资源危机、经济危困”的局面将起到积极作用。我局将认真贯彻落实好国务院领导同志的重要批示精神，把这项改革试点作为当前林业工作的重点，扎实稳妥地抓紧抓好。

一年多来，我局就改革试点主要做了三方面的工作。一是深入调研，明确思路。2004年初，我局派出调研组赴伊春市专题调研，同年2月形成了伊春市林业产权制度改革试点基本思路，并上报国务院领导同志。二是摸清底数，确定范围。我局责成伊春市对改革试点范围内的森林资源情况进行全面调查摸底，经过4个月的调查，最终确定了试点范围，并落实到山头地块。三是拟定方案，充分论证。从2004年5月开始，我局对黑龙江省人民政府报送的《黑龙江省伊春市林权制度改革试点方案》（以下简称《方案》），先后两次组织召开专家审查论证会，进行了三次修改，统一了思想，明确了目标。之后，我局又征求国家发展改革委、财政部和国资委的意见并达成一致，与黑龙江省、伊春市也形成了共识。下一步，我局将认真加强对试点工作的指导和监督管理，确保试点达到预期目的，取得应有的成效。

我认为该《方案》已基本成熟，试点准备工作也基本就绪，具备了实施的条件。建议国务院同意黑龙江省伊春市林权制度改革试点开始实施并由我局会同有关部门对《方案》予以批复。

现将《方案》报上，请审示。

2005年10月13日

黑龙江省伊春市林权制度改革试点方案

为积极探索国有森林资源资产公有制的有效实现形式，为重点国有林区建立现代林业产权制度提供依据，积累经验，结合伊春市国有林区实际制定本方案。

一、指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，树立和落实科学发展观，按照《中华人民共和国森林法》和《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9号）确定的有关原则和精神，以实现森林可持续经营和国有林区的可持续发展为目标，以保护和培育国有森林资源、增加职工收入为出发点，调动林区广大人民群众的积极性，促进林业资源的优化配置和各种生产要素向林业的有序流动，维护产权主体的合法利益，探索建立与社会主义市场经济体制相适应的新型林业管理体制和经营机制，推动国有林区全面协调可持续发展。

二、工作原则

（一）坚持生态效益优先，生态效益、经济效益和社会效益兼顾的原则

正确处理加快生态建设和发展林区经济、促进各项社会事业发展的关系，通过政府宏观指导和扶持，引导经营者依法科学经营森林，改善林分结构，提高林分质量，最大限度地发挥森林生态系统的生态效益、经济效益和社会效益。

（二）坚持分类经营的原则

除按国家有关规定确定的重点公益林林地外，只要权属清晰、依法取得林权证的地块均可作为林地承包对象，并且优先考虑其中的宜林荒山荒地荒滩、“四旁”地、火烧迹地、退耕还林地疏林地，以及局、场（所）附近和农林交错地区的商品林地。

（三）坚持产权明晰和责权利统一的原则

严格界定不同产权主体的责任和权利，实现产权主体义务与权利的对称与平衡，最大限度地调动林地承包经营者培育和保护森林资源的积极性。

（四）坚持林地所有权和用途不变的原则

确保国有林地只能用于发展林业，不能改作他用。

(五) 坚持国有森林资源依法有偿使用, 确保森林资源资产保值增值的原则

林业产权制度改革必须遵守《中华人民共和国森林法》及国家相关法律法规和政策, 涉及产权变动的, 必须按照国家规定的森林资源资产评估指标体系和操作规程进行资产评估, 实现有偿使用。

(六) 坚持林地承包经营收益取之于林、用之于林和收支两条线的原则
林地承包经营收益主要用于林业建设, 并纳入财政预算管理。

(七) 坚持公开、公平、公正并兼顾各方利益的原则

公开森林资源信息、程序、改革方案及结果, 并按照法定条件和程序赋予试点单位每一个林业职工平等的权利。

三、重点内容

(一) 积极探索建立森林、林木和林地承包经营的新机制

按照有利于森林资源增长, 有利于职工收入增加的原则, 依据有关法律法规和中发〔2003〕9号文件的要求, 在试点局开展森林、林木所有权和林地使用权流转, 并逐步建立起森林林木和林地使用权流转、森林资源承包经营和森林采伐利用等重点国有林区森林资源管理的新办法。

(二) 探索建立国有林区森林资源经营管理的新模式

改革国有林区森林资源由森工企业独家经营的传统模式, 探索“所有权与经营权分离”的森林资源经营的新模式, 让林业职工成为森林资源的直接管理者和经营者, 使国家利益、企业利益和职工利益有机地结合起来, 调动林业职工经营森林资源的积极性, 推进森林资源的可持续经营。

(三) 建立和健全国有森林资源资产评估体系和流转办法

对拟流转的林地和林木(每一宗承包地)要按照国家规定的森林资源资产评估指标体系和操作规程进行资产评估, 实现有偿流转。通过试点, 及时总结经验, 进一步完善国有林区森林资源资产评估体系和森林资源流转办法。森林资源资产评估由黑龙江省森林工业总局聘请有资质的资产评估机构进行客观、准确的评估; 试点期间, 评估报告由黑龙江省森林工业总局核准后, 方可签订承包合同。

(四) 探索建立国有森林资源管理新体制

在改革试点过程中, 逐步把森林资源管理职能从森工企业中剥离出来, 建立国有森林资源管理机构(试点期间暂由黑龙江省森林资源管理部门管

理),代表国家行使辖区内国有森林资源的管理权,并履行出资人职责,享有所有者权益。

四、具体范围与方式

依据以上指导思想、原则和伊春林区的实际,在保证重点国有林区大面积集中连片森林资源权属不变的前提下,对林农交错区、浅山区相对分散的森林资源,采取国有林地承包经营的形式,将林地的所有权和使用权分离,依法向林区职工发包,促进森林、林木所有权和林地使用权向林区职工流转,并积极总结经验,完善各项管理制度,为下一步推开创造条件。

试点的范围为伊春林区5个具有典型性的国有森工林业局(其中,双丰、铁力、桃山林业局为单一企业型,翠峦、乌马河为政企合一型)。试点规模不超过8万公顷,约占伊春林区商品林总面积的9.3%。林地承包期限30~50年,最长不超过50年。为保障林区职工的权益,承包方和受转包方必须是伊春林区的林业职工。

五、试点时间安排

(一) 准备阶段(2004年2月至2005年10月)

2004年8月份之前完成试点区森林资源二类调查,2005年9月底前,完成各项方案、实施细则和配套管理操作办法。

(二) 试点全面启动阶段(2005年11月至2006年12月)

方案批复执行后,于2005年11月份,在伊春市召开林业产权制度改革试点启动大会。试点工作启动后,伊春市按方案完成各项任务。2006年底,伊春市向国家林业局提交总结工作报告。

(三) 总结完善阶段(2007年1月至2007年6月)

全面总结试点工作经验,展示试点成果和示范林场(所)、示范户、示范林。国家林业局会同有关部门对伊春市林权制度改革进行验收,并将结果上报国务院。

六、保障措施

(一) 积极推进重点国有林区的相关配套改革

把林权制度改革与资源枯竭城市试点、重点国有林区的经济体制改革、资源管理体制改革,与天然林资源保护工程实施、东北老工业基地振兴等重大政策措施有机结合起来,使之配套进行、整体推进。