

中国集体林权制度改革

实践 ① 例

ZHONGGUO JITI LINQUAN ZHIDU GAIGE SHIJIAN BAILI

国家林业局集体林权制度改革领导小组办公室 编著
国家林业局农村林业改革发展司

中国林业出版社

中国集体林权制度改革 实践百例

国家林业局集体林权制度改革领导小组办公室
国家林业局农村林业改革发展司 编著

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国集体林权制度改革实践百例/国家林业局集体林权制度改革领导小组办公室, 国家林业局农村林业改革发展司编著. - 北京: 中国林业出版社, 2009. 10

ISBN 978-7-5038-5737-9

I. 中… II. ①国… ②国… III. 林业经济-经济体制改革-工作经验-中国 IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 195062 号

出版: 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

网址: www.cfph.com.cn

E-mail: cfybook@163.com 电话: (010) 83282326

发行: 中国林业出版社

印刷: 三河市祥达印装厂

版次: 2009年11月第1版

印次: 2009年11月第1次

开本: 880mm × 1230mm 1/32

印张: 8.75

字数: 235千字

印数: 1~10000册

定价: 18.00元

《中国集体林权制度改革实践百例》

编 委 会

主 任：贾治邦

副主任：张建龙 黄建兴

委 员：封加平 张 蕾 程 红 厉建祝 高士武
齐龙云 白顺江 周 洪 乔 云 侯喜丰
金德友 王凤友 蔡友铭 邱昱东 蓝晓光
赵 波 张明接 郭 家 丁希滨 刘有富
王述华 胡长清 郑伟仪 韦纯良 秦忠文
杨富权 罗增斌 杨洪俊 王德祥 黄正秋
陈玉忠 高 攀 党晓勇 李 安 侯翠花

编 著 人 员

主 编：张建龙

副主编：黄建兴 封加平 张 蕾 程 红 厉建祝

参编人员：

刘家顺	江机生	涂先喜	高尚仁	陈德会
宋云民	缪光平	邢 红	李岭宏	李 林
周开文	岳 红	郭宏伟	刘雄鹰	刘春华
李平先	韩学文	李 扬	陈 廉	王胜男
李 洪	李伍宝	王 忠	刘 俊	焦俊清
张洪生	李英俊	崔友君	茅国梁	徐宏强
吴晓平	李巍伟	翁小杰	严 成	岳炳勋
王胜文	王润章	蒲少华	罗燕喜	彭 斌
李 华	米仁忠	杨天富	李兰丽	文 彬
扎西多吉	翟 佳	王权德	黄江勇	哈 林
李秀明				

序

当前，我国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。全面推进集体林权制度改革，是农村经营制度的又一重大变革，是一项惠及亿万农民的民心工程，是发展现代林业的强大动力，是应对国际金融危机的重要举措，是促进农村和谐稳定的有力保障。推进集体林权制度改革，对于发展现代林业、增加农民收入、建设生态文明、推动科学发展具有重大战略意义。党中央、国务院对集体林权制度改革高度重视，作出了全面推进集体林权制度改革的重大战略决策，并召开了新中国成立 60 年来的首次中央林业工作会议，对改革作出全局部署。

“点亮灯一盏，照亮一大片。”培育和宣传好典型，是推进集体林权制度改革的重要经验。各地紧密结合实际，积极探索，大胆实践，涌现出一批各具特色的改革典型。为配合中央林业工作会议的召开，我们从全国各地推荐的 280 多个典型中精选了一批具有代表性的典型，汇编成《集体林权制度改革实践 100 例》，印发给中央林业工作会议与会代表参阅，获得大家的好评。

《中国集体林权制度改革实践百例》充分体现了广大农民和基层干部的首创精神，是对中央林改政策的生动解读，是抓好林改工作的鲜活示范，也是这场伟大改革的精彩缩影。这些典型涉及明晰产权、放活经营、政策扶持、强化服务等集体林权制度改革的各个方面和关键环节，全方位、多角度反映了改革情况，交流了改革经

验，宣传了改革成效。

为了充分发挥这些典型的示范、引导作用，现予出版发行，希望各地认真学习借鉴。各地还要结合自身实际，继续培育典型，大力宣传典型，用典型的示范引导改革，以榜样的力量推动改革，把集体林权制度改革不断推向深入，为发展现代林业、建设生态文明、推动科学发展作出新的贡献。

曾治邦

二〇〇九年十月

目 录

- 洪田——中国林改第一村 福建省永安市 (1)
- 林改“星火”从这里燎原 福建省武平县 (4)
- 林改改出了新天地 福建省邵武市 (7)
- 十几顶“大盖帽”合为一顶“帽”
- 武夷山市推进林业行政执法体制改革
..... 福建省武夷山市 (10)
- “预期均山”人心定 福建省顺昌县 (13)
- 股份合作林场为林农解了忧 福建省光泽县 (16)
- 电脑分配采伐指标，我们很满意 福建省连城县 (18)
- “五种模式”管好公益林 福建省德化县 (20)
- 绿水青山变成“金山银山”
- 林改给长水村带来巨变 江西省武宁县 (22)
- 活树变“活钱” 资源变“资本” 江西省遂川县 (25)
- “两低一保”趟出森林保险路 江西省修水县 (28)
- 移民多纠纷多 办法总比困难多
- 峡江县着力破解山林纠纷难题 江西省峡江县 (31)
- 林改理事会当好“五个角色” 江西省资溪县 (34)
- 功夫下在“三榜”前 江西省铜鼓县 (36)
- 协会，农民的主心骨 江西省崇义县 (39)
- 森林经营方案编织出“绿色希望”
- 船坳村推进森林采伐管理改革 江西省奉新县 (42)
- 总理的嘱咐正在变为现实 辽宁省抚顺市 (45)
- 绿了“山梁子” 满了“钱袋子” 辽宁省阜新市 (48)

“五个一”工程为农民打造创业致富基地

- 辽宁省本溪满族自治县 (51)
- ### 破解“八大难题” 推动林权改革
- 辽宁省清原满族自治县 (53)
- ### 林下经济是生态型“黄金”产业
- 辽宁省桓仁县 (55)
- #### 一包 二送 三补贴 四均股
- 二十家子镇多种模式搞林改..... 辽宁省朝阳县 (58)
- #### 群众满意率100%的启示
- 辽宁省宽甸县 (60)
- #### “林下经济”圆了农民致富梦
- 辽宁省新宾县 (63)
- #### 合作组织当“红娘” 林农抱团闯市场
- 浙江省丽水市 (66)
- #### 龙泉兴起“林保姆”
- 浙江省龙泉市 (69)
- ### “数字林改”
- 以信息化为支撑的林改之路..... 浙江省云和县 (71)
- #### 林权融资为农民增收添翼.....
- 浙江省遂昌县 (74)
- #### 林改使返乡农民工实现“再就业”
- 浙江省开化县 (76)
- #### 林权IC卡 山林“身份证”
- 浙江省庆元县 (79)
- #### 115亿元,令人振奋的数字背后
- 浙江省安吉县 (81)
- #### 从“砍”树人到“看”树人
- 浙江省临安市 (84)
- ### 我为林改唱支歌
- 来自大窝铺村民小组林农的声音..... 云南省普洱市 (86)
- #### 猪街村“三个70%”到户见成效 ...
- 云南省大理白族自治州 (89)
- #### “三棵树”为华溪人均创收4000元
- 云南省华宁县 (91)
- #### “四到现场”抓林改
- 云南省巧家县 (94)
- #### 44年积怨一朝化解
- 云南省景谷傣族彝族自治县 (96)
- #### 民族乡林改在“细”字上下功夫
- 云南省临沧市 (98)
- #### 听得懂 看得懂 学得懂
- 云南省石屏县 (100)
- #### 林改播下了民族团结的种子
- 云南省武定县 (102)
- #### 林改为农民建起了“绿色银行”
- 河北省赞皇县 (105)
- #### 交给群众办 事情就不难
- 河北省邢台县 (107)

“均”字当头 公平公正

- …………… 河北省围场满族蒙古族自治县 (110)
- 组建合作社 林农好处多 …………… 安徽省宁国市 (113)
- 乡村林场改革要对症下药 …………… 安徽省潜山县 (116)
- “三增”靠林改 “三变”促和谐 …………… 安徽省滁州市 (118)
- 林改激活产业 “一盘棋” …………… 湖北省南漳县 (120)
- 外出打工不如在家务林 …………… 湖北省荆门市 (123)
- 把政策交给群众 把权利还给群众 …………… 湖北省京山县 (125)
- 市场化运作推进“四荒地”林改 …………… 河南省漯河市 (128)
- 分得下 栽得活 管得好

——辉县市探索生态脆弱地区林改之路

- …………… 河南省辉县市 (131)
- 抓好“四个关键” 念好惠农“真经” …………… 河南省嵩县 (134)
- 把历史遗留问题化解在林改过程中 …………… 贵州省汇川区 (137)
- 林权档案就是林农的“保险柜” …………… 贵州省六枝特区 (140)
- 一手抓灾后重建 一手抓林权改革 …………… 四川省大邑县 (142)
- 抓住“三个坚持” 体现以人为本 …………… 四川省兴文县 (144)
- 生态得保护 农民得实惠 …………… 四川省沐川县 (147)
- 经营机制活 农民增收多 …………… 四川省宜宾市 (150)
- 林地联营是林业合作的好模式 …………… 重庆市南川区 (152)
- 林改摘掉“贫困帽” …………… 重庆市丰都县 (155)
- 从“脱胎换骨”到“强筋壮骨”

——基层林业机构改革的探索

- …………… 湖南省怀化市 (158)
- 林改要在“活”字上做文章 …………… 湖南省洪江市 (161)
- 采伐管理新模式 配套措施保林改 …………… 湖南省浏阳市 (164)
- “六个到位”贵在实 …………… 陕西省宁陕县 (167)
- 人人有山 户户有林 …………… 陕西省西乡县 (170)
- “无山户”圆了耕山梦 …………… 陕西省太白县 (172)
- 林改工作组 农民贴心人 …………… 广西壮族自治区钦北区 (175)

民主确权 纠纷易解	广西壮族自治区武鸣县	(178)
林改为沙区带来新活力	内蒙古自治区杭锦后旗	(180)
梳理合同九做法	内蒙古自治区开鲁县	(183)
一手抓产权落实 一手抓机制创新	内蒙古自治区临河区	(185)
沉寂的荒沙变绿地	内蒙古自治区敖汉旗	(188)
狠抓“五个到位” 清理流失林地	吉林省通化市	(191)
昔日“打工仔” 今日“林老板”	吉林省集安市	(193)
调处林权纠纷要把农民的利益放在首位	吉林省抚松县	(195)
加大合同清理力度 还权还林还利于民	吉林省集安市	(198)
林权证成为林农贷款的“信用卡”	海南省白沙县	(200)
未雨绸缪调纠纷 扫除林改“拦路虎”	海南省屯昌县	(203)
77%集体林卖了, 林改怎么办	黑龙江省克东县	(205)
均山均股“两相宜”	黑龙江省汤原县	(208)
绿染山野农家院	天津市蓟县	(210)
“三变”“三活”促“三增”	天津市宁河县	(212)
让利于民 林农满意	广东省始兴县	(215)
完善旧合同 动钱不动山	广东省博罗县	(217)
把林改政策落实到农民的心坎上	山西省祁县	(219)
推进生态补偿 维护农民利益	山西省灵石县	(222)
人均10亩林 户均10箱蜂		
——庙沟村林改改出致富路	山西省沁水县	(225)
合水林改实行“第一线工作制”	甘肃省合水县	(227)
林改路上党旗红		
——罗家畔村党支部功不可没	甘肃省合水县	(230)
农民是林改的当家人	甘肃省清水县	(232)
股份合作让“碧螺春”更香更浓	江苏省苏州市	(234)
从“鸟不拉屎”到“万木葱茏”	江苏省盱眙县	(237)

“死资源”变成了“活资金”

——齐河县多种措施保障林权抵押贷款

- 山东省齐河县 (240)
- 沟渠路林改的好办法 山东省嘉祥县 (242)
- 干部不再“担心”了 青海省民和回族土族自治县 (244)
- 改革春风进农家 青海省大通回族土族自治县 (247)
- 林改为金银滩农牧民播撒了新希望 青海省海晏县 (249)
- 拉萨河畔林改忙 西藏自治区曲水县 (252)
- 若羌农牧民人均红枣收入 5700 元

——若羌县林果业改革发展之路

- 新疆维吾尔自治区若羌县 (255)
- 天山脚下林改路 新疆维吾尔自治区库尔勒市 (257)
- 承包让荒山变成了“花果山” 宁夏回族自治区彭阳县 (260)
- 山区生态补偿实现林、农双赢 北京市延庆县 (262)
- 养护生态 养林就业 上海市林业局 (265)
- 后记..... (267)

洪田——中国林改第一村

福建省永安市

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 18 908 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，被我国农业问题资深专家杜润生誉为中国林改的“小岗村”。

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，发展到上世纪 90 年代中期，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，村里先后召开各种会议 20 多次，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，一定要弄出个结果来！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日下午5时30分，通过了“分山到户”的决议。洪田村由此成了全国林改的“小岗村”。

人民群众的首创

没有上级的红头文件，也没有可供借鉴的试点经验。洪田村充分发挥了全体村民的聪明才智，创造出了一套分山到户的办法。

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。村里按照质量好坏每亩一次性付给0.5~1元不等的补偿。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2.1万立方米。

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抱养、生育的孩子，本村籍服兵役青年，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。

全村把参与分山的总人口均分为三大片群，每个片群分成两个队，每个队又分成两个组，有的组再细分，最终形成16个经营小组，成员自由组合。将全村山林好坏搭配，“抓阄”确定了各组承包的山林，签订了为期30年的承包合同。

洪田村集群众智慧，大胆探索，解决了一道道难题。例如，率先成立了护林联防协会；率先组建家庭林场；率先提出了用林权证进行抵押贷款……这一系列的率先尝试，为后来全市及全省集体林权制度改革提供了可贵的借鉴。

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，全村人均收入达到6657元，村财收入87万元，分别是1998年的2.3倍和5.8倍。全村拥有电话量由1998年的25部增加到662部，其中手机426部；大小汽车63辆、摩托车318辆；上网电脑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，制订完善了特殊群体补助制度，投入更多资金用于公益事业，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。建沼气池148户，安装太阳能热水器78户。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，制订了村民公约，完善了审议监督制度，对林地使用费的分配实行民主决策。完善了村务公开制度，村务管理更加民主，干群关系更加融洽，基层组织更加巩固。

林改“星火”从这里燎原

福建省武平县

武平县是福建省第一个进行林改的县。正是这个山区小县，点燃了林改的星星之火。

林改，农民呼声强烈

2001年初，按照国家林业局的统一安排，武平县林业局确定在万安乡上圳村开展新林权证换发试点工作。但让人意想不到的，不管如何做工作，新林权证就是换发不下去。原来，上圳村的集体林早在1994年就已经发包给别人经营了，有的农户连自己的自留山也找不着了，没法换。于是，县林业局向县领导汇报，是不是先彻底搞清楚林权再换发统一的新林权证？县主要领导听取汇报后，没有立即表态，而是带着这些问题深入乡村广泛调研。调研中发现，全县大部分林子属于集体，收入由村干部说了算，群众戏称集体林成了“补不完的干部补贴，花不完的接待费，办不完的公益事业”，而广大群众靠山不能吃山，造林没有积极性，林业发展陷入困境，农民守着金山银山却过着穷日子。集体山林责权利不明确的“糊涂账”，深深震撼了下乡调研的县主要领导。

“武平是重点林区，林业发展关系到农村经济发展，关系到农民增收，如果老百姓没有参与林业生产的积极性，林业发展就没有希望，农村小康建设也将成为一句空话。必须下决心还山于民，还利于民！”时任县委书记的严金静明确提出，林业体制改革是顺应民心的大方向，为了老百姓的利益，我们要敢于做第一个“吃螃蟹”的人！

林改，主角是农民

2001年8月，林权制度改革试点工作在与上圳村仅一山之隔的捷文村进行。这个仅600人左右，但山林面积有近3万亩的小山村相继召开全村党员大会、村民代表大会，通过耐心细致地做工作，最终均同意进行改革。

“我们当初改革主要有三条：一是稳定1981年划分的自留山、责任山，不再造成乱砍滥伐；二是把已划分的自留山、责任山山场界址划清楚；三是把集体的大部分山平均分到家家户户。农民有了山，日子就好过了。”捷文村现任支部书记钟泰福说。

为了现场勾绘山场界址，林改工作人员早出晚归，跋山涉水，乡与乡之间，村与村之间，户与户之间的每块山场都要勾绘地形图。在勾绘各家各户的山场时，相邻山场的户主必须到场，确定无异议后双方签字。技术人员制作了一个总图，按每天的序时进度推进，勾绘一块，填涂一块，直到公示无异议后再按图发给林权证。

经过3个多月艰苦细致的工作，在人民群众的大力支持与热情参与下，捷文村林改试点工作顺利完成。

林改，摸着石头过河

在捷文村试点成功的基础上，2002年3月在全县范围推行林改试点，要求每个乡镇选择一两个村进行试点。2002年4月，在没有改革先例可借鉴的前提下，县委、县政府出台了《关于深化集体林地林木产权制度改革的意见》，正式吹响全县林改的号角。

县委、县政府把林改作为中心工作来抓，号召全县干部职工发扬艰苦奋斗、甘于奉献的精神，充分发挥基层干部群众的创造力，组织群众，发动群众，相信群众，坚持群众利益至上，不走形式，不来半点虚假，不回避矛盾，用超常规的措施去开展林改工作。从2002年下半年起，各乡镇借鉴、推广试点经验，采取“分步实施、整体推进”的办法，扎扎实实推进了林权制度改革。