

关于全面推进 集体林权制度改革的意见 政策解答

- ★ 学习中央10号文件
- ★ 解答政策要点重点
(含相关政策法规文件)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

关于全面推进 集体林权制度改革的意见

政策解读

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

关于全面推进集体林权制度改革的意见政策解答/
《关于全面推进集体林权制度改革的意见政策解答》编
写组编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0118 - 0

I. 关… II. 关… III. 林业经济 - 经济体制改革 -
文件 - 中国 - 学习参考资料 IV. F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 115226 号

关于全面推进集体林权制度改革的意见政策解答

GUANYU QUANMIAN TUIJIN JITI LINQUAN ZHIDU GAIGE DE YIJIAN ZHENGCE JIEDA

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/7.5 字数/166 千

版次/2008 年 8 月第 1 版

2008 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0118 - 0

定价: 19.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067024

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

一、文件解读

中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革 的意见	(1)
(2008年6月8日)	
国家林业局关于学习贯彻《中共中央 国务院关于 全面推进集体林权制度改革的意见》的通知	(8)
(2008年7月4日)	
集体林权制度改革的背景和要点	(12)
——《关于全面推进集体林权制度改革的意见》解读	

二、政策解答

1. 我国的林权类型有哪几种?	(26)
2. 林权改革的范围是什么?	(29)
3. 我国农村基本经营制度是怎样的?	(29)
4. 社会主义新农村建设有哪些目标?	(30)
5. 建设生态文明的含义是什么?	(31)
6. 十七大对发展农村有哪些主张?	(33)
7. 我国规范林业制度的现有法律法规有哪些?	(34)
8. 什么是家庭联产承包责任制?	(37)
9. 什么是林地承包经营权?	(37)

10. 不宜实行家庭承包经营的林地主要是指哪些?
如何落实产权? (37)
11. 法律对林地的承包期有什么规定? (38)
12. 林地、林木权属有争议的, 如何确定? (38)
13. 由农户长期无偿使用的自留山, 村集体可以收
回或者调整吗? (39)
14. 什么是林权证? (39)
15. 林权证的式样和内容有哪些? (39)
16. 林权登记的主管机关是哪个部门? (40)
17. 如何取得林权证? (41)
18. 法律对林木所有权的归属是如何规定的? (44)
19. 商品林、公益林按什么标准划分? (45)
20. 林地承包合同的发包方享有哪些权利? (45)
21. 林地承包合同的发包方应履行哪些义务? (46)
22. 林地承包经营权人享有哪些权利? (47)
23. 某甲承包了村里的一片林地, 后甲打算与乙合作
办厂, 决定把承包林的树木都砍伐卖掉, 筹集成
投资资金, 并把林地用作建厂房。甲的做法有无
不妥? (48)
24. 婚姻无效后, 已经承包的林地是否应当收回? (48)
25. 林地承包经营权和林木所有权可以继承吗? (49)
26. 继承林木所有权后, 对死者生前所欠的债务, 继
承人是否应当偿还? (50)
27. 在行使林地使用权过程中, 涉及到的相邻关系
如何处理? (51)
28. 侵犯林地承包经营权应承担哪些责任? (52)
29. 发生林权纠纷有哪些解决途径? (54)
30. 因林权纠纷提起诉讼, 应向哪些法院起诉? (54)

31. 林权纠纷诉讼能不能调解?	(55)
32. 林权纠纷仲裁与诉讼的关系如何处理?	(56)
33. 林权诉讼中的证据有几类? 应如何调查、收集?	(57)
34. 林权诉讼中可以采取哪些保全措施?	(58)
35. 林权诉讼的执行方面需注意哪些问题?	(59)
36. 哪些森林、林木、林地使用权可以依法转让或 作价入股或作为合资、合作造林、经营林木的 出资、合作条件?	(60)
37. 什么情况下才能征收林地?	(61)
38. 森林法对林地转用有什么规定?	(61)
39. 土地管理法对征收林地的审批权限有哪些规定?	(62)
40. 征收林地的补偿标准如何确定?	(63)
41. 承包人在承包的林地被征用后, 在被征地上种 植的林木能否获得相应的补偿?	(64)
42. 地上附着物和林木的补偿费如何计算?	(65)
43. 补偿标准确定前抢种的作物可以获得补偿吗?	(66)
44. 承包集体林地需要签订承包合同吗?	(66)
45. 没有经过法定发包程序而签订的土地承包合同 有效吗?	(67)
46. 林地承包合同的内容有哪些?	(68)
47. 因自然灾害造成林地受损, 承包人是否可以申 请减收承包费?	(69)
48. 发包人擅自提高承包费的, 承包方是否有权拒交?	(69)
49. 出嫁女和离婚妇女的林地承包经营权如何处理?	(70)
50. 承包方以其林地承包经营权抵偿债务的行为是 否有效?	(71)
51. 林地承包经营权转让后承包经营期如何计算?	(71)
52. 采伐森林和林木必须遵守哪些规定?	(72)

53. 什么是林木采伐限额? (73)
54. 林地承包经营人可以通过哪些方式流转其承包
林地的林地经营权? (74)
55. 某村委会决定将本村的几千亩林地承包给村民,
村委会自行通过了一个承包方案并公布。村委
会的做法合法吗? (75)
56. 什么是林地承包经营权转让? (75)
57. 林地承包经营权转让应当履行哪些程序? (76)
58. 林地承包经营权人可以未经发包人同意就将林
地转包吗? (77)
59. 已经结婚的一方死亡, 另一方有权进行林地承
包经营权转让吗? (78)
60. 林地承包经营权和林木所有权可以设定抵押吗?
抵押权如何实现? (78)
61. 林木抵押后转让的, 应符合哪些要求? (79)
62. 什么是森林资源资产评估? (80)
63. 哪些情形下, 应当进行森林资源资产评估制度? (80)
64. 哪些情形下, 可根据需要进行森林资源资产评估? (81)
65. 集体林业发展的公共财政制度包括哪些内容? (82)
66. 什么是森林生态效益补偿基金制度? (83)
67. 什么是森林经营方案? (85)
68. 森林经营方案编制的主要程序包括哪些? (86)
69. 森林经营应当如何规划设计? (86)
70. 破坏森林资源的违法犯罪行为主要有哪些? 该
如何处罚? (89)

三、相关规定

- 中华人民共和国物权法 (93)
(2007年3月16日)
- 中华人民共和国土地管理法 (125)
(2004年8月28日)
- 中华人民共和国农村土地承包法 (143)
(2002年8月29日)
- 中华人民共和国村民委员会组织法 (153)
(1998年11月4日)
- 中华人民共和国森林法 (158)
(1998年4月29日)
- 中华人民共和国森林法实施条例 (168)
(2000年1月29日)
- 中华人民共和国刑法(节录) (179)
(2006年6月29日)
- 最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件具体
应用法律若干问题的解释 (181)
(2000年11月22日)
- 最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件
适用法律问题的解释 (185)
(2005年7月29日)
- 国家林业局关于进一步加强森林资源管理促进和保
障集体林权制度改革的通知 (191)
(2007年12月9日)
- 农村土地承包经营权流转管理办法 (196)
(2005年1月19日)

森林资源资产抵押登记办法 (试行)	(202)
(2004 年 7 月 5 日)	
林木和林地权属登记管理办法	(206)
(2000 年 12 月 31 日)	
林木林地权属争议处理办法	(209)
(1996 年 9 月 26 日)	
森林采伐更新管理办法	(213)
(1987 年 9 月 10 日)	
公益林与商品林分类技术指标	(219)
LY/T 1556-2000	

一、文件解读

中共中央 国务院关于全面推进 集体林权制度改革的意见

(2008年6月8日 中发〔2008〕10号)

新中国成立后，特别是改革开放以来，我国集体林业建设取得了较大成效，对经济社会发展和生态建设作出了重要贡献。集体林权制度虽经数次变革，但产权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等问题仍普遍存在，制约了林业的发展。为进一步解放和发展林业生产力，发展现代林业，增加农民收入，建设生态文明，现就全面推进集体林权制度改革提出如下意见。

一、充分认识集体林权制度改革的重要意义

(一) 集体林权制度改革是稳定和完善农村基本经营制度的必然要求。集体林地是国家重要的土地资源，是林业重要的生产要素，是农民重要的生活保障。实行集体林权制度改革，把集体林地经营权和林木所有权落实到农户，确立农民的经营主体地位，是将农村家庭承包经营制度从耕地向林地的拓展和延伸，是对农村土地经营制度的丰富和完善，必将进一步解放和发展农村生产力。

(二) 集体林权制度改革是促进农民就业增收的战略举措。林业产业链条长，市场需求大，就业空间广。实行集体林权制度改革，让农民获得重要的生产资料，激发农民发展林业生产经营的积极性，有利于促进农民特别是山区农民脱贫致富，破解“三农”问题，推进社会主义新农村建设。

(三) 集体林权制度改革是建设生态文明的重要内容。建设生态文明、维护生态安全是林业发展的首要任务。实行集体林权制度改革，建立责权利明晰的林业经营制度，有利于调动广大农民造林育林的积极性和爱林护林的自觉性，增加森林数量，提升森林质量，增强森林生态功能和应对气候变化的能力，繁荣生态文化，促进人与自然和谐，推动经济社会可持续发展。

(四) 集体林权制度改革是推进现代林业发展的强大动力。林业是国民经济和社会发展的重大公益事业和基础产业。实行集体林权制度改革，培育林业发展的市场主体，发挥市场在林业生产要素配置中的基础性作用，有利于发挥林业的生态、经济、社会和文化等多种功能，满足社会对林业的多样化需求，促进现代林业发展。

二、集体林权制度改革的指导思想、基本原则和总体目标

(五) 指导思想。全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入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，促进传统林业向现代林业转变，为建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会作出贡献。

(六) 基本原则。坚持农村基本经营制度，确保农民平等享有集体林地承包经营权；坚持统筹兼顾各方利益，确保农民得

实惠、生态受保护；坚持尊重农民意愿，确保农民的知情权、参与权、决策权；坚持依法办事，确保改革规范有序；坚持分类指导，确保改革符合实际。

(七) 总体目标。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，健全服务，规范管理，逐步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。

三、明确集体林权制度改革的主要任务

(八) 明晰产权。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。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、均利等其他方式落实产权。村集体经济组织可保留少量的集体林地，由本集体经济组织依法实行民主经营管理。

林地的承包期为70年。承包期届满，可以按照国家有关规定继续承包。已经承包到户或流转的集体林地，符合法律规定、承包或流转合同规范的，要予以维护；承包或流转合同不规范的，要予以完善；不符合法律规定的，要依法纠正。对权属有争议的林地、林木，要依法调处，纠纷解决后再落实经营主体。自留山由农户长期无偿使用，不得强行收回，不得随意调整。承包方案必须依法经本集体经济组织成员同意。

自然保护区、森林公园、风景名胜区、河道湖泊等管理机构 and 国有林（农）场、垦殖场等单位经营管理的集体林地、林木，要明晰权属关系，依法维护经营管理区的稳定和林权权利人的合法权益。

(九) 勘界发证。明确承包关系后，要依法进行实地勘界、

登记，核发全国统一式样的林权证，做到林权登记内容齐全规范，数据准确无误，图、表、册一致，人、地、证相符。各级林业主管部门应明确专门的林权管理机构，承办同级人民政府交办的林权登记造册、核发证书、档案管理、流转管理、林地承包争议仲裁、林权纠纷调处等工作。

（十）放活经营权。实行商品林、公益林分类经营管理。依法把立地条件好、采伐和经营利用不会对生态平衡和生物多样性造成危害区域的森林和林木，划定为商品林；把生态区位重要或生态脆弱区域的森林和林木，划定为公益林。对商品林，农民可依法自主决定经营方向和经营模式，生产的木材自主销售。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。

（十一）落实处置权。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。

（十二）保障收益权。农户承包经营林地的收益，归农户所有。征收集体所有的林地，要依法足额支付林地补偿费、安置补助费、地上附着物和林木的补偿费等费用，安排被征林地农民的社会保障费用。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。

（十三）落实责任。承包集体林地，要签订书面承包合同，合同中要明确规定并落实承包方、发包方的造林育林、保护管理、森林防火、病虫害防治等责任，促进森林资源可持续经营。基层林业主管部门要加强对承包合同的规范化管理。

四、完善集体林权制度改革的政策措施

(十四) 完善林木采伐管理机制。编制森林经营方案，改革商品林采伐限额管理，实行林木采伐审批公示制度，简化审批程序，提供便捷服务。严格控制公益林采伐，依法进行抚育和更新性质的采伐，合理控制采伐方式和强度。

(十五) 规范林地、林木流转。在依法、自愿、有偿的前提下，林地承包经营权人可采取多种方式流转林地经营权和林木所有权。流转期限不得超过承包期的剩余期限，流转后不得改变林地用途。集体统一经营管理的林地经营权和林木所有权的流转，要在本集体经济组织内提前公示，依法经本集体经济组织成员同意，收益应纳入农村集体财务管理，用于本集体经济组织内部成员分配和公益事业。

加快林地、林木流转制度建设，建立健全产权交易平台，加强流转管理，依法规范流转，保障公平交易，防止农民失山失地。加强森林资源资产评估管理，加快建立森林资源资产评估师制度和评估制度，规范评估行为，维护交易各方合法权益。

(十六) 建立支持集体林业发展的公共财政制度。各级政府要建立和完善森林生态效益补偿基金制度，按照“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，多渠道筹集公益林补偿基金，逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准。建立造林、抚育、保护、管理投入补贴制度，对森林防火、病虫害防治、林木良种、沼气建设给予补贴，对森林抚育、木本粮油、生物质能源林、珍贵树种及大径材培育给予扶持。改革育林基金管理，逐步降低育林基金征收比例，规范用途，各级政府要将林业部门行政事业经费纳入财政预算。森林防火、病虫害防治以及林业行政执法体系等方面的基础设施建设要纳入各级政府基本建设规划，林区的交通、供水、供电、通信等基础设施

建设要依法纳入相关行业的发展规划，特别是要加大对偏远山区、沙区和少数民族地区林业基础设施的投入。集体林权制度改革工作经费，主要由地方财政承担，中央财政给予适当补助。对财政困难的县乡，中央和省级财政要加大转移支付力度。

（十七）推进林业投融资改革。金融机构要开发适合林业特点的信贷产品，拓宽林业融资渠道。加大林业信贷投放，完善林业贷款财政贴息政策，大力发展对林业的小额贷款。完善林业信贷担保方式，健全林权抵押贷款制度。加快建立政策性森林保险制度，提高农户抵御自然灾害的能力。妥善处理农村林业债务。

（十八）加强林业社会化服务。扶持发展林业专业合作组织，培育一批辐射面广、带动力强的龙头企业，促进林业规模化、标准化、集约化经营。发展林业专业协会，充分发挥政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等作用。引导和规范森林资源资产评估、森林经营方案编制等中介服务健康发展。

五、加强对集体林权制度改革的组织领导

（十九）高度重视集体林权制度改革。各级党委、政府要把集体林权制度改革作为一件大事来抓，摆上重要位置，精心组织，周密安排，因势利导，确保改革扎实推进。要实行主要领导负责制，层层落实领导责任。建立县（市）直接领导、乡镇组织实施、村组具体操作、部门搞好服务的工作机制，充分发挥农村基层党组织的作用。改革方案的制定要依照法律、尊重民意、因地制宜，改革的内容和具体操作程序要公开、公平、公正。在坚持改革基本原则的前提下，鼓励各地积极探索，确保改革符合实际、取得实效。要加强对领导干部、林改工作人员包括农村基层干部的培训，强化调度、统计、检查、督导和档案管理工作。要严肃工作纪律，党员干部特别是各级领导干

部，要以身作则，决不允许借改革之机，为本人和亲友谋取私利。要健全纠纷调处工作机制，妥善解决林权纠纷，及时化解矛盾，维护农村稳定。

（二十）切实加强和改进林业管理。各级林业主管部门要适应改革新形势，进一步转变职能，加强林业宏观管理、公共服务、行政执法和监督。要深入调查研究，认真总结经验，加强工作指导，改进服务方式。推行林业综合行政执法，严厉打击破坏森林资源的违法行为。要加强森林防火、病虫害防治等公共服务体系建设，健全政府主导、群防群治的森林防火、防病虫害、防乱砍滥伐的工作机制。建立科技推广激励机制，加大培训力度，实施林业科技入户工程。加强基层林业工作机构建设，乡镇林业工作站经费纳入地方财政预算。

（二十一）努力形成各方面支持改革的合力。集体林权制度改革涉及面广、政策性强。各有关部门要各司其职，密切配合，通力协作，积极参与改革，主动支持改革。各群众团体和社会组织要发挥各自作用，为推进集体林权制度改革贡献力量。加强舆论宣传，努力营造有利于集体林权制度改革的社会氛围。

集体林权制度改革是农村生产关系的重大变革，事关全局、影响深远。我们要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，解放思想，坚定信心，开拓进取，扎实推进集体林权制度改革，为夺取全面建设小康社会新胜利作出新的贡献。

国家林业局关于学习贯彻《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》的通知

(2008年7月4日)

各省、自治区、直辖市林业厅(局),内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭森工(林业)集团公司,新疆生产建设兵团林业局,国家林业局各司局、各直属单位:

中共中央、国务院颁布了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》(中发〔2008〕10号,以下简称《意见》)。这是党中央、国务院站在全局和战略的高度,作出的一项重大战略决策。学习好、贯彻好、落实好《意见》,全面推进集体林权制度改革,是林业部门当前和今后一个时期的重大政治任务,是全体务林人最重要、最紧迫的工作。为了迅速掀起学习贯彻《意见》的热潮,现通知如下。

一、充分认识《意见》颁布的重大意义

(一)《意见》的颁布,是对我国改革开放30周年的最好纪念。30年前,实行农村家庭承包责任制拉开了我国改革开放的序幕,开启了中国特色社会主义事业的伟大征程。30年来,我国现代化建设取得了举世瞩目的成就,国家经济实力和综合国力得到显著提高,人民的物质生活和精神生活得到了显著改善。30年后的今天,中央作出全面推进集体林权制度改革战略部