



最新法律文件解读丛书

民事法律文件解读

【法规、规范性文件与解读】

解读《关于全面推进集体林权制度改革的意见》

解读《中华人民共和国劳动合同法实施条例》

【部门规章、部门规章性文件与解读】

解读《关于乳与乳制品中三聚氰胺临时管理限量值规定的公告》

解读《矿业权评估管理办法（试行）》、《关于规范矿业权出让评估委托有关事项的通知》、

《关于规范矿业权评估报告备案有关事项的通知》

解读《中华人民共和国船员服务管理规定》

【地方性法规、地方政府规章】

山东省消费者权益保护条例

【司法工作热点问题研究】

民事庭审若干问题与对策（上）

【新类型疑难案例选评】

冯某诉付某、丁某财产权属纠纷案

——物权人主张所有物返还与合同履行请求权并存的处理

主编 / 万鄂湘 张军

2008年·第10辑

(总第46辑)

人民法院出版社

卷首语

2005年元月,《最新法律文件解读》系列(下称《解读》系列)正式出版。

《解读》系列以“解读”为重点,通过对最新出台的法律、法规、司法解释、部门规章以及重要地方性法规进行同步动态解读,为广大读者学习理解最新法律规范,正确贯彻执行法律文件,及时解决实践中的新情况新问题,提供一个全方位、多层面的法律信息平台。

《解读》系列与《司法文件选》相配套,优势互补,同时又是对《司法文件选》的拓展与深化,弥补了法规汇编类出版物没有同步阐释、解读内容的不足,突出全、专、新、快、准等特点,解读权威、时效迅速。

为了更好地为立法、司法和行政执法机关,特别是法院系统服务,提升《解读》系列的实用性、针对性,2008年将本着“贴近审判,服务司法”的宗旨,按照刑事、民事、商事、行政四大审判专业分立四个分册按月出版。

《民事法律文件解读》2008年第10辑收录了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》与解读;《中华人民共和国合同法实施条例》与解读;《关于乳与乳制品中三聚氰胺临时管理限量值规定的公告》与解读;《关于规范矿业权出让评估委托备案有关事项的通知》与解读;《关于规范矿业权评估报告备案有关事项的通知》与解读;《关于规范船员服务管理规定》与解读;疑难案例选评栏目收录了冯某诉付某、丁某财产权属纠纷案及法官点评;专家顾问组针对民事法律适用热点、疑点、难点问题解答的5个解答。

主 编 万鄂湘 张 军

特邀顾问 (按姓氏笔画为序)

王胜明 王振川 甘国屏 李子彬 张 穹 陈冀平 罗 锋 袁曙宏

专家委员 (按姓氏笔画为序)

方 向 王 晋 王运声 王利明 刘学文 刘德权 任卫华

杜万华 杜 春 宋晓明 李忠信 邵文虹 沈四宝 应松年

张益民 杨万明 杨亚平 杨传春 怀效锋 官晋东 官 鸣

青 锋 柯良栋 胡安福 赵大光 赵秉志 姜明安 俞灵雨

高憬宏 高贵君 蒋志培 龚稼立 樊崇义 戴玉忠

责任编辑:姜 峤

电 话:(010)67550573 邮箱:jiang9919@126.com

目 录

【法规、法规性文件与解读】

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)..... 1

解读《关于全面推进集体林权制度改革的意见》..... 6

[相关链接]

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)..... 10

中华人民共和国劳动合同法实施条例

(2008年9月18日)..... 13

解读《中华人民共和国劳动合同法实施条例》..... 19

[相关链接]

人力资源和社会保障部

关于做好《中华人民共和国劳动合同法实施条例》贯彻
落实工作的通知

(2008年9月22日)..... 22

【部门规章、部门规章性文件与解读】

卫生部 工业和信息化部 农业部 国家工商行政管理总局 国家
质量监督检验检疫总局

关于乳与乳制品中三聚氰胺临时管理限量值规定的公告

(2008 年 10 月 7 日)	26
解读《关于乳与乳制品中三聚氰胺临时管理限量值规定的公告》	27
国土资源部	
关于印发《矿业权评估管理办法(试行)》的通知 (2008 年 8 月 23 日)	30
国土资源部	
关于规范矿业权出让评估委托有关事项的通知 (2008 年 9 月 4 日)	35
国土资源部	
关于规范矿业权评估报告备案有关事项的通知 (2008 年 9 月 4 日)	37
解读《矿业权评估管理办法(试行)》、《关于规范矿业权出 让评估委托有关事项的通知》、《关于规范矿业权评估报告备案 有关事项的通知》	40
中华人民共和国船员服务管理规定 (2008 年 7 月 22 日)	43
解读《中华人民共和国船员服务管理规定》	50
国家工商行政管理总局	
关于禁止在广告中使用“免检”内容的通知 (2008 年 10 月 17 日)	54
公共航空旅客运输飞行中安全保卫规则 (2008 年 10 月 8 日)	55
环境保护部办公厅	
关于加强不合格奶制品销毁环境监管工作的通知 (2008 年 10 月 20 日)	63
政府制定价格听证办法 (2008 年 10 月 15 日)	64
国家食品药品监督管理局	
关于保障药品电子监管网运行管理事项的通知 (2008 年 10 月 8 日)	69
中国环境标志使用管理办法 (2008 年 9 月 27 日)	72

人力资源和社会保障部 企业职工带薪年休假实施办法 (2008年9月18日)	73
【地方性法规、地方政府规章】	
山东省消费者权益保护条例 (2008年8月1日)	76
【司法工作热点问题研究】	
民事庭审若干问题与对策(上) 重庆市第一中级人民法院民事庭审考评组	89
民事诉讼证据规则的若干问题	黄卫管 华 98
【新类型疑难案例选评】	
冯某诉付某、丁某财产权属纠纷案	107
——物权人主张所有物返还与契约履行请求权并存的处理 申红 邓江源	110
孙秋良与上海金字塔食品厂不当得利纠纷上诉案	113
——充分挖掘当事人的陈述对认定案件事实的作用	沙茹萍 116
【法律适用热点、疑点、难点问题解答】	
种子质量纠纷中举证责任应如何分配?	专家顾问组 118
用化名出具的欠条应该怎样认定?	专家顾问组 119
成年大学生致人损害,父母应否承担垫付责任? ...	专家顾问组 120
妻子擅自堕胎是否侵犯丈夫生育权?	专家顾问组 121
高速公路上时速低于最低限制被追尾是否应承担责任?	专家顾问组 122

图书在版编目(CIP)数据

民事法律文件解读. 2008年/万鄂湘,张军主编. —北京:人

民法院出版社,2008

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978-7-80217-629-4

I. 民… II. ①万…②张… III. ①民法—法律解释—中国②民事

诉讼法—法律解释—中国 IV. D923.05 D925.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 012784 号

北京人卫印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 8 印张 130 千字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定价:16.00 元

法规、法规性文件与解读

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)

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 reform 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和国有林(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。改革育林基金管理办，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。

解读

《关于全面推进集体林权制度改革的意见》

国家林业局政策法规司负责人

一、集体林权制度改革的重大意义和基本原则

《关于全面推进集体林权制度改革的意见》(以下简称《意见》)明确指出,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,是促进农民就业增收的战略举措,是建设生态文明的重要内容,是推进现代林业发展的强大动力。根据我们的理解,《意见》论述的重大意义主要包括以下几点:

集体林权制度改革是农村基本经营制度的重大创新和完善。30年前,中央作出了实行耕地家庭联产承包责任制的战略决策,把耕地承包到户,实现了“田有其主”;30年后的今天,中央又作出全面推进集体林权制度改革战略决策,把林地承包到户,实现“山有其主”,即:在保持集体林地所有权不变的前提下,将林地承包经营权和林木所有权落实到农户,确立农民作为林地经营权人的主体地位,使农民真正拥有了林地的经营

权、林木的所有权及处置权和收益权,做到“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”。这是农村家庭承包制度从耕地向林地的拓展和延伸,是农村基本经营制度的丰富和完善,是农村改革的又一个里程碑,必将极大地调动亿万农民耕山致富的积极性,实现农村生产力的又一次大解放。

集体林权制度改革是全面建设小康社会的重大战略举措。我国是一个多山的国家,山区面积占国土面积的69%、山区人口占全国人口的56%,绝大多数贫困人口聚集在山区。全面推进集体林权制度改革,可以彻底解放山区的劳动力和林地生产力,极大地调动山区农民开发沉睡多年的山林,促进林木种植、林下经济、木本粮油、竹藤花卉、森林旅游、生物质能源以及林产品经营加工等林业产业的大发展,全面提升森林经营水平和林地产出率,大幅度增加农民收入,必将对破解“三农”难题、建设社会

主义新农村、全面建设小康社会作出巨大贡献。

集体林权制度改革是深入贯彻落实科学发展观的伟大实践。当前,生态承载力低是我国经济社会发展的最大瓶颈,生态差距是我国与发达国家的最大差距,生态状况与可持续发展的要求极不协调。全面推进集体林权制度改革,构建现代林业体制机制,不仅可以充分释放林业巨大的生态功能、经济功能和社会功能,满足社会对林业的多种需求,而且可以有效提升我国的生态承载力,有力推动生态文明建设和经济社会科学发展。

二、全面推进集体林权制度改革的指导思想、总体目标和必须坚持的原则

《意见》明确提出了全面推进集体林权制度改革的指导思想、总体目标和必须坚持的五大原则:

一要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;二要坚持统筹兼顾各方利益,确保农民得实惠、生态受保护;三要坚持尊重农民意愿,确保农民的知情权、参与权、决策权;四要坚持依法办事,严格执行农村土地承包法、物权法、村民委员会组织法和森林法等法律规定,确保改革规范有序。集体林权制度改革要始终把依法操作作为基本准则;五要坚持分类指导,确保改革符合实际。要允许存在差异性和多样性,绝不能强求一律。

总之,要通过全面推进集体林权制度改革,基本完成“明晰产权、承包到户”的主体改革任务。在此基础上,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,推进整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

三、集体林权制度改革的主要内容

《意见》明确了改革的内容,主要包括以下四个方面。

第一,明晰产权。这是集体林权制度改革的核心,即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。这是此次集体林权制度改革与历次改革的根本不同和突破所在。

明晰产权,必须维护林地承包经营权的物权性和长期性。一是保持林地家庭承包的长期性;二是维护林地家庭承包经营的物权性。本集体经济组织的农户对集体林地使用权和林木所有权享有平等的初始分配权,即承包经营权。根据物权法规定,林地承包经营权为用益物权,有三层含义:林地承包经营权是由林地所有权派生的用益物权,林地所有权是权利人对林地依法享有占有、使用、收益和处分的权

利；林地承包经营权相对于林地所有权是不全面的、受一定限制的物权，主要表现为在承包期届满时应将林地返还给所有人；林地承包经营权一经设立，便具有独立于林地所有权而存在的特性，所有权人不得随意收回或调整林地，不得妨碍林地承包经营权人依法行使权利，林地承包经营权人具有对林地的直接支配性和排他性，可以对抗所有权人的干涉和第三人的侵害。

明晰产权，关键是要做到“三个坚持”。一是坚持以分为主。《意见》明确要求，除村集体经济组织保留少量林地以外，凡是适宜实行家庭承包经营的林地，都要通过家庭承包方式落实到本集体经济组织的农户。对不宜实行家庭承包经营的林地，经本集体经济组织成员同意，也要通过均股、均利等方式明晰产权。二是坚持“四权”同落实。《意见》对明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权等，都规定了相应的政策，提出了明确的要求。目的就是要把这“四权”作为一个有机整体统筹考虑，理顺各方面的利益关系，建立完善的政策体系，确保农民在获得林地承包经营权和林木所有权后，能依法实现自主经营、自由处置、自得其利。三是坚持确权发证经得起历史的检验。勘界发证是明晰产权的基本要求，也是保证改革质量的关键环节。历次改革往往忽视了这一点，留下了有山无证、有证无山、

山证不符、界线不清等诸多隐患。这次改革必须按照《意见》的要求，依法进行实地勘界、登记，核发全国统一式样的林权证，确保登记的内容齐全规范、数据准确无误，做到图、表、册一致，人、地、证相符，四至清楚、权属明确。

第二，放活经营权。《意见》明确规定：“实行商品林、公益林分类经营管理”，“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”。这里有三方面的含义：一是只要不违背法律的禁止性规定，对其林地要种什么树、什么时间种、培育目标是什么等可以自主决定；二是只要不违背法律的禁止性规定，可以选择单独经营、合作经营、委托经营、租赁经营等多种经营模式，享有生产经营自主权。三是农民生产的木材，要不要卖、怎么卖、卖给谁，农户可以自主决定。

《意见》还规定：“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。”这项政策相对放活了公益林经营，将进一步提高公益林经营者的收益。

第三，落实处置权。《意见》明确规定：“在不改变林地用途的前提下，林地承包经营权人可以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。”这项政策赋予了林地承包经营权人依法对森林、林木和林地使用权的流转权利。林权流转方式包括转包、出租、转让、互换、入股、抵押等。

转包是指承包方将部分或全部林地经营权转交给本集体经济组织内部的其他农户经营的行为。承包方与发包方的承包关系不变。受转包人按转包合同约定享有林地经营权,并向转包人支付转包费。转包无需经发包方同意,但转包合同需向发包方备案。

出租是指承包方将部分或全部林地经营权,租赁给本集体经济组织以外的单位或者个人,并收取租金的行为。承包方与发包方的承包关系不变,无需经发包方同意,但出租合同需向发包方备案。

互换是指承包方之间对属于同一集体经济组织的林地承包经营权进行交换的行为。互换林地承包经营权引起相互权利的交换。因此,互换林地承包经营权应当报发包方备案,当事人要求登记的,可向林权管理机构申请变更登记,未经登记的,不得对抗善意第三人。

转让是指林地承包经营权人将其拥有的部分或全部林地承包经营权和林木所有权以一定的方式和条件转移给他人的行为。林地承包经营权和林木所有权的受让方可以是本集体经济组织的成员,也可以是

本集体经济组织以外的农户。但是,林地承包经营权转让应当经发包方同意,转让后,原承包方将丧失对林地的承包经营权,其与发包方在该土地上的承包关系即行终止,并进行林权变更登记。

入股是指承包方将林地承包经营权作为股权,自愿联合或组成股份公司、合作组织等形式,从事林业生产经营,收益按照股份分配的行为。

关于流转,《意见》进一步规定:“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。”这可以从四个方面理解:一是允许林地承包经营权人流转林地经营权和林木所有权,放活了林权流转市场,有力推进森林资源经营向资产、资本经营转变,增加农民资产性收入,但不包括森林内的野生动物、矿藏物和埋藏物;二是以“依法、自愿、有偿”为必要前提,有利于维护农民利益,为依法公平交易提供了政策保障;三是只要法律没有禁止,林地承包经营权人可以自主选择流转方式;四是明确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。鉴于土地是农民赖以生存和安身立命的生产资料,应当引导农民充分考虑耕山致富、生活保障的需要,流转期限不宜过长,不要轻易改变林地原始承包关系,防止农民失山失地。

第四,保障收益权。主要包括

四个层次：一是农户承包经营林地的收益，归农户所有。二是征收林地必须补偿。依法征收的林地，应当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，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的原有生活水平不降低，维护被征地农民的合法权益。家庭承包经营的林地被依法征收的，承包经营权人有权依法获得相应的补偿。林地补偿费是给予林地所有人和林地承包经营权人的投入及造成损失的补偿，应当归林地所有人和林地承包经营权人所有。安置补助费用于被征林地的承包经营权人的生活安置，对林地承包经营权人自谋职业或自行安置的，应当归林地承包经营权人所有。地上附着物和林木的补偿费归

地上附着物和林木的所有人所有。三是经政府划定为公益林的要落实森林生态效益补偿政策。《意见》规定：“各级政府要建立和完善森林生态效益补偿基金制度”；“逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准”；“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。”对集体林地被划入公益林范围的，不管采取哪种承包方式，都要求补偿资金落实到农户，进一步从政策上维护了农民的利益。四是严禁对林地承包经营权人乱收费、乱摊派，依法维护其合法权利。

[相关链接]

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

林改发〔2008〕142号

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署,是对改革开放30周年最好的纪念,是在新的历史起点上继续推进改革开放最好的体现,意义十分重大,十分深远。

(二)《意见》的颁布,是科学发展观在林业上的具体体现。全面推进集体林权制度改革,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,逐步建立“产权归属清晰、经营主体落实、责权划分明确、利益保障严格、流转顺畅规范、监管服务到位”的现代林业产权制度,是林业体制机制的重大调整。对于调动广大农民造林育林的积极性,增加森林资源,改善生态状况,实现增收致富具有重要作用;对于破解“三农”难题,促进人与自然和谐,建设生态文明,推动经济社会可持续发展具有重要意义。

(三)《意见》的颁布,是我国林业发展史上新的里程碑。新中国成立以后,特别是改革开放以来,我国林业走过了一条在改革中发展、在探索中前进的道路,取得了森林资源持续增长、生态状况不断改善、林业产业快速发展的显著成就。但从整体上看,林业发展还存在着体制不活、机制不顺、活力不足的问题,改革成为新时期林业发展最紧迫的任务。集体林权制度改革是林业生产关系的根本变革,是推进现代林业又好又快发展的根本措施。从这个意义上讲,集体林权制度改革是我国林业发展史上的新的里程碑。

二、迅速掀起学习贯彻《意见》的热潮

《意见》是全面推进集体林权制度改革的指南,也是全面推进现代林业又好又快发展的指针,各地要立即行动起来,掀起学习贯彻《意见》的热潮。

(一)学习贯彻《意见》,必须在三个层面上展开。一要在林业主管部

门展开。林业主管部门是推进集体林权制度改革工作的“参谋部”和“执行部”，要通过精心策划和周密部署，在林业干部职工中开展一次大学习、大讨论活动，为落实好《意见》奠定思想基础。二要在广大农民群众中展开。农民群众是集体林权制度改革的主体和受益者，要通过张贴告示、发放解读本、“明白纸”等形式，把《意见》精神原原本本交给农民，为落实好《意见》奠定群众基础。三要在全社会展开。高度重视集体林权制度改革的宣传工作，利用各种媒体和方式，加大宣传力度，努力形成全社会关心改革，支持改革，参与改革的氛围，为落实好《意见》奠定社会基础。

(二) 学习贯彻《意见》，必须在三个方面下工夫。一要在吃透原文上下工夫。《意见》五章 21 条，每一条都是政策，每一句都是精神，要逐字逐句地学，做到读通读透。二要在理解精神实质上下工夫。《意见》内涵深刻，博大精深，要深刻领会《意见》的立足点、出发点和根本要义，做到融会贯通。三要在把握重点上下工夫。在全面掌握内容的基础上，要学习好《意见》的重点内容，特别是改革的重大意义、基本原则、目标任务和政策措施，做到重点突出。

(三) 学习贯彻《意见》，必须搞好三个结合。一要与解放思想相结合。《意见》是解放思想的产物，贯彻《意见》必须解放思想。只有解放思想，才能提出贯彻落实《意见》的有效措施，才能保证《意见》全面深入地落实。二要与工作实际相结合。推进集体林权制度改革是林业部门的头等大事，是建设现代林业的重要内容，林业的各个单位、每位干部职工都要结合自身工作实际，发挥自身职责优势，围绕落实《意见》动脑子、想办法、做事情。三要与改革实践相结合。在准确把握《意见》精神的基础上，要根据各地的实际情况和老百姓的实际需要，扎扎实实推进改革，确保改革符合实际，符合民意，始终沿着正确的方向前进。

三、切实抓好当前贯彻落实《意见》的几项重点工作

(一) 抓好《意见》的培训教育工作。各地要结合学习贯彻《意见》，迅速、全面地启动集体林权制度改革的培训工作，有针对性地开展各项培训活动。要因地制宜，采取多种形式，有计划地对各级从事改革的领导干部和业务骨干进行培训，使他们提高认识、吃透政策、掌握方法，真正成为推进改革的中坚力量，确保高质高效地完成改革的各项任务。

(二) 抓好《意见》指导性文件的制定工作。各地要在深刻领会《意见》精神实质的基础上，结合本地实际情况，作出贯彻落实《意见》的全面部署。已经出台改革指导文件和实施方案的地方，要按照《意见》的要求，进一步完善政策措施。尚未出台改革指导文件和实施方案的地方，要