

中国集体林权制度改革

培训教材

陈心琴 题

Zhongguo Jiti Linquan Zhidu Gaige

Peixun Jiaocai

国家林业局林业改革领导小组办公室 编著



化学工业出版社

中国集体林权制度改革 培训教材

国家林业局林业改革领导小组办公室 编著



化学工业出版社

· 北京 ·

内 容 提 要

集体林权制度改革是我国农村改革的重要组成部分。本书系统阐述了集体林权制度改革的物权制度、集体林权制度改革方案、林权登记管理、林权争议调处、公益林管理、林权流转、林权抵押担保、森林资源资产评估、农民林业专业合作社建设、集体林权制度改革档案管理、明晰产权工作质量检查和集体林权制度改革中应注意的问题。同时也介绍了现代林业产业发展与政策、国外私有林权的制度变革与经营管理、部分省集体林权制度改革实践等方面的内容。

本书由权威专家和改革实践者共同编著，是当前内容全面系统、理论体系完整、法律把握准确、实际操作性强的集体林权制度改革权威书籍。本书既是开展集体林权制度改革培训的基本教材，也是各级领导干部、林改工作人员和基层干部群众的重要学习资料。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国集体林权制度改革培训教材/国家林业局林业改革领导小组办公室编著. —北京: 化学工业出版社, 2009. 3
ISBN 978-7-122-04799-1

I. 中… II. 国… III. 林业经济-经济体制改革-中国-培训-教材 IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 017297 号

责任编辑: 傅聪智 徐世峰
责任校对: 陶燕华

装帧设计: 关 飞

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 刷: 北京永鑫印刷有限责任公司
装 订: 三河市万龙印装有限公司
787mm × 1092mm 1/16 印张 21¼ 字数 421 千字 2009 年 3 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 58.00 元

版权所有 违者必究

《中国集体林权制度改革培训教材》

编委会

主任：贾治邦

副主任：张建龙

委员：贾治邦 张建龙 黄建兴 汪 绚

程 红

编著人员

主编：江机生

副主编：韩祥泉 周训芳 翁小杰 韦贵红

参编人员（按姓氏笔画排序）：

王 宇	王 忠	王润章	文 彬	邢 红
刘 勇	刘家顺	池永东	孙 妍	严 成
李 林	李 明	李国忠	李建锋	李智勇
吴晓平	何齐发	应瑾尧	宋云民	张玉伟
张伏全	张红霄	张洪生	张致胜	陈立贤
罗泽真	岳 红	周开文	姜雪梅	徐丰果
徐信俭	徐晋涛	郭宏伟	诸 江	曹延川
傅建全	缪光平	薛行忠		

2008年6月8日，中共中央、国务院颁发了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，这是党中央、国务院做出的又一项重大战略决策，是我国改革开放和林业改革发展史上的又一座新的里程碑，必将和耕地改革一样载入中华民族伟大复兴的光辉史册。

尽快把中央《意见》精神转化为推进集体林权制度改革的行动，开展大规模的培训是最重要、最基础的措施。必须通过培训，使党员干部特别是各级领导干部深刻领会《意见》的精神实质，掌握法律政策，提高组织和领导改革的能力；使改革工作人员特别是林业干部职工准确把握改革内涵，掌握专业技能，提高指导和服务改革的水平；使广大群众特别是乡村党员干部熟悉改革政策，掌握改革的操作程序和方法，提高参与和推进改革的积极性。

为满足全面推进林改培训的需要，国家林业局集体林权制度改革管理办公室组织编著了《中国集体林权制度改革培训教材》。教材分15个专题和5个附录。该教材是在认真总结经验教训的基础上，由多位权威专家和具有丰富经验的改革实践者共同撰写而成的，具有三个突出特点：一是主线明确，教材以科学发展观为指导思想，紧紧围绕学习领会《意见》精神实质，对集体林权制度改革进行了全面系统的阐述；二是内容丰富，教材从改革的基本理论、法律政策、具体做法等方面，对集体林权制度改革涉及到的重点问题进行了分析和解读；三是操作性强，教材针对改革的具体操作方法和程序，介绍了大量可供借鉴的做法和经验，指出了需要重点把握的政策界限和工作方式。该教材既可以作为各地开展集体林权制度改革培训的基本教材，也可以作为各级领导干部、林改工作人员和基层干部群众学习中央林改精神的参考资料。

集体林权制度改革是农村经营制度的重大变革，事关几亿农民的切身利益，事关农村改革和新农村建设大局，事关现代林业发展和生态文明建设。希望各地学好用好这本教材，切实抓好林改培训工作，掀起学习贯彻《意见》的新高潮，为全面推进集体林权制度改革打下坚实基础。

贾治邦

二〇〇九年一月

目 录

专 题

专题一	集体林权制度改革概述	(1)
专题二	集体林权制度改革物权制度	(14)
专题三	集体林权制度改革方案	(22)
专题四	林权登记管理	(30)
专题五	林权争议调处	(37)
专题六	公益林管理	(48)
专题七	林权流转	(55)
专题八	林权抵押担保	(63)
专题九	森林资源资产评估	(71)
专题十	农民林业专业合作社建设	(78)
专题十一	集体林权制度改革档案管理	(87)
专题十二	明晰产权工作的质量检查	(93)
专题十三	集体林权制度改革中应注意的问题	(99)
专题十四	现代林业产业发展与政策	(106)
专题十五	国外私有林权的制度变革与经营管理	(118)

附 录

附录一	全国集体林权制度改革情况	(146)
附录二	部分省集体林权制度改革实践	(157)
附录三	集体林权制度改革模式和绩效的分析	(214)
附录四	集体林权制度改革工作流程图和参考范本	(228)
附录五	相关政策和法律	(257)
后 记	(331)

集体林权制度改革概述

一、集体林权制度改革的内涵

集体林权制度改革是以明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要内容的综合性改革。主要包括以下两层涵义。

一是明晰林地使用权和林木所有权，也就是依法实行农村集体林地承包经营制度，确立本集体经济组织的农户作为林地承包经营权和林木所有权人的主体地位。

二是放活经营权、落实处置权、保障收益权，也就是依照《物权法》、《农村土地承包法》、《森林法》等法律规定，完善制度建设和深化林业体制机制改革，保障农民等林业经营者依法占有、使用、收益、处分林地林木的权利。

明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权，这四句话是一个整体，不可分割。明晰集体林地使用权和林木所有权是基础，放活经营权是关键，落实处置权是手段，保障收益权是出发点和落脚点。我们通常也将明晰集体林地使用权和林木所有权简称为基础改革或主体改革，将放活经营权、落实处置权、保障收益权简称为深化改革或配套改革。

二、集体林权制度改革的背景

林地是农村宝贵的资源，是农民重要的生产资料。我国集体林地面积25.48亿亩，占全国林地总面积的60.1%。长期以来，集体林地资源的经济价值得不到充分体现，集体林地生产率低，通过以下几组数字可以反映出来。

第一组数字，根据2005年国家统计局公布的数据，18亿亩耕地平均每亩产出686元，而43亿亩林地资源平均每亩产出只有22元，当然林业立地条件与耕地无法相比，林业立地条件较差，而且林业还具有生态效益和社会效益，不能单纯地简单对比。但无论怎么说差距还是很大的。

第二组数字，全国平均森林蓄积量为84.7立方米/公顷，世界平均森林蓄积量为100多立方米/公顷，德国、法国等林业发达的国家高达200~300立方米/公

顷，而我们25亿亩集体林地只有49.5立方米/公顷。也就是说，集体林地的平均森林蓄积量只有全国平均森林蓄积量的一半多一点，与世界平均森林蓄积量相比差距更大。集体林大多分布在水、气、热等立地条件较为优越的南方。这么低的蓄积量，说明了我们集体林的管理体制、运行机制不合理，农民不珍惜林业用地，不愿意去经营林业。而我们的国情是人多地少，8亿农民对经营林地的热情不高，这是很危险的事情。因此，不改革集体林业没有出路，可以说是大改革大发展，小改革小发展，不改革没发展，改革是唯一出路。

第三组数字，全国山区面积占国土面积的69%，山区拥有全国90%以上的森林资源，山区人口占全国人口的56%。全国2000多个行政县中有70%是山区县，全国目前有592个国家级贫困县，其中496个分布在山区。可以说在山区、林区，“三农”问题（农业、农村、农民）就是“三林”问题（林业、林区、林农）。所以，搞好这次集体林权制度改革，对改善山区农民生产生活、推进社会主义新农村建设具有重大意义。

集体林业没有成为农民就业增收的重要渠道，究其原因，主要有两个方面，一方面是经营主体不落实，始终没有解决好广大农民群众对于林地和林木的产权问题，农民没有成为真正意义上的经营主体，生产关系不能适应林业生产力的发展；另一方面是经营机制不灵活，现行林业管理体制和经营机制不能适应林业发展的客观要求，老百姓有一句顺口溜，我山不能我种、我种不能我砍、我砍不能我得，就集中反映了林业管理体制和经营机制问题。

中央十分关注林业的改革和发展，2003年《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9号）提出了“深化林业体制改革，增强林业发展活力”，《农村土地承包法》和《物权法》明确了农村集体林地实行承包经营制度，为推进集体林权制度改革工作奠定了政策和法律基础。福建、江西、辽宁等省率先进行了大胆探索和实践，开展了以“明晰产权，放活经营权，落实处置权，保障收益权”为主要内容的集体林权制度改革，取得了“农民得实惠、生态受保护”的显著成效，得到了广大农民的真心想拥护。胡锦涛总书记在福建考察时指出“林改意义确实很重大”。温家宝总理在江西考察时提出“在山区、林区，林权制度改革与农村耕地改革具有同等重要的意义”，“我和国务院的同志下决心要加快推进林权制度改革”。回良玉副总理多次深入林区调研考察并作了许多重要指示和批示。党的十七大报告明确提出了“改革集体林权制度”的要求，2008年中央1号文件、中央经济工作会议、中央农村工作会议也分别对集体林权制度改革作出了部署。中组部、中宣部、中农办、国家发改委、财政部、国务院研究室、中国人民银行、国家统计局、国家档案局等部门主动介入、积极参与调研和出台政策，合力推进集体林权制度改革。

全面推进集体林权制度改革的时机已经成熟，为引领改革，把握方向，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，2008年6月8日，中共中央、国务院出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》（中发[2008]10号，以下简称中央10号文件）。

三、我国集体林权制度改革的回顾

新中国成立以来，集体林权制度改革大体经历了以下五个阶段。

一是土地改革时期，分山分林到户阶段。1950年6月颁布的《土地改革法》规定了大森林、大荒山和矿山归国家所有，没收和征收的山林、茶山、桐山、竹林、果园等可分土地应按适当比例统一分配，实行农民的土地所有制。1951年4月政务院在《关于适当地处理林权，明确管理保护责任的指示》中指出：零星分散的山林，由当地人民政府根据实际情况，按《土地改革法》的规定，分别进行清理和确定林权，由县级人民政府发给林权证明。

二是农业合作化时期，山林入社阶段。1953年开始，全国进入有计划的经济建设时期，林业和农业一起走上合作化道路。1956年6月全国人大颁布的《高级农业生产合作社示范章程》规定，除少量零星的树木仍属社员所有外，幼林和苗圃、大量成片的经济林和用材林，由社员所有转为合作社集体所有。从互助组到初级社然后到高级社，农村林业逐步由分散经营转向集中统一经营。

三是人民公社时期，山林集体所有、统一经营阶段。1958年中共中央颁布《关于农村建立人民公社问题的决议》，人民公社化运动迅速开展，实行政社合一管理体制。1960年《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》提出以生产队为基础的三级所有制，对农村劳力、土地、耕畜、农具必须实行“四固定”，固定给生产队使用，并且登记造册。1961年《中共中央关于确定林权保护山林和发展林业的若干政策规定（试行草案）》要求开展确定山林权属工作，提出必须坚持“谁种谁有”原则。1966年开始“文革”动乱，再次将社员的少量零星树木全面收归集体所有。

四是改革开放时期，林业“三定”阶段。1981年，根据《中共中央国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》，全国开展了以稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制为主要内容的林业“三定”工作。1985年《中共中央国务院关于进一步活跃农村经济十项政策》颁布，确定“取消木材统购，放开木材市场，允许林农和集体的木材自由上市，实行议购议销”，集体林区木材经营进一步放开。1987年中共中央、国务院发布了《关于加强南方集体林区森林资源管理，坚决制止乱砍滥伐的指示》，要求“集体所有集中成片的用材林，凡没有分到户的不得再分”，“重点产材县，由林业部门统一管理和进山收购”。1992年党的十四大明确提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。多个林业改革试验区开展了山地开发、资源林政管理、木竹税费、林产品流通市场、林业股份合作

等一系列触及林权制度的改革实践，起到了作示范、探路子、出经验的作用，但没有形成以林权制度改革为核心的全局性的改革大势。

五是集体林权制度改革全面推进和深化阶段。2003年《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》和《农村土地承包法》实施后，福建、江西、辽宁等省进行了以“明晰产权，放活经营权，落实处置权，保障收益权”为主要内容的集体林权制度改革的大胆探索，并取得了显著成效。2008年6月，中央10号文件出台，集体林权制度改革进入了全面推进和深化阶段。

纵观集体林权制度改革的历程，集体和林农对于森林、林木和林地的权益，在“分与统”、“放与收”之间几经调整，但是由于受计划经济体制及其思想观念的长期束缚，林业产权制度改革不到位，理想化的生产关系与生产力发展自身规律及经济社会发展客观实际之间的差距，始终是林业发展迈不过去的一道坎。集体林区“大资源、小产业、低效益”的现象比较普遍。究其根源，在于林农还未真正成为产权意义上的经营主体。所以说，此次改革不是把集体山林“一分了之、一卖了之”，更不能将改革目的曲解为私有化。这次集体林权制度改革是从体制机制和制度建设上全面落实“四权”的综合性改革。要确立林农的经营主体地位，“明晰产权，放活经营权，落实处置权，保障收益权”，重新构建一个公正合理的利益分配格局，特别是对林地使用权，在承包期内要给予林农相对完整的物权，从而有效释放农村劳动力的巨大潜能和林地的巨大生产潜力。实践证明，深化集体林权制度改革是林业生产力发展的必然选择，是必须付诸行动的当务之急。

四、集体林权制度改革的指导思想

集体林权制度改革的指导思想是：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。

长期以来，林业发展的制度设计滞后，特别是林地经营制度这一根本性问题没有解决，难以适应经济社会发展和现代林业建设的需求。因此，中央选择集体林权制度改革为突破口，用改革的办法解决林业发展中的制度建设问题。中央10号文件从战略的高度，对集体林权制度改革进行了科学定位，以科学发展观统领林业改革与发展的全过程，妥善处理改革、发展、稳定关系，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；明确提出了大力实施以生态建设为主的林业发展战略，坚持生态优先，生态效益、经济效益和社会效益相统一，促进传统林业向现代林业转变；重点突出了以农民得实惠为根本要求，依法还山于民、

还权于民、还利于民，依法保障农民的经营权、处置权、收益权，进一步解放和发展生产力。制度建设是基础，政策措施是保证，要按照中央 10 号文件要求，统筹考虑、协调推进集体林权制度改革。

五、集体林权制度改革的基本原则

集体林权制度改革的基本原则是：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。

中央 10 号文件提出“五个坚持五个确保”的基本原则，可以说是对历次改革实践的深刻总结、高度概括，全面把握了集体林权制度改革的方向。主要精神体现在以下几个方面。

一是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。实行农村基本经营制度是农村改革实践的经验总结，也是集体林权制度改革的核心政策。要公平地落实本集体经济组织成员的林地承包经营权和林木所有权，维护农民平等享有集体林地承包经营权，实现真正意义上的“还山于民”。

二是坚持统筹兼顾各方利益，确保农民得实惠、生态受保护。改革涉及到相关利益群体，需要妥善处理好各方利益关系，既要维护集体利益，又要做到“还利于民”，让农民在林业生产经营中多得利，得“大头”，同时要坚持不以牺牲生态为代价，把生态受保护作为改革的底线，维护生态安全。

三是坚持尊重农民意愿，确保农民的知情权、参与权、决策权。农民是改革决策和实施主体，改革的政策、内容、方法、程序要让农民明白，改革的结果要让农民满意，真实体现大多数农民的意愿，特别是改革方案必须依法经集体经济组织成员同意，切实维护本集体经济组织成员的民主决策权。

四是坚持依法办事，确保改革规范有序。集体林权制度改革政策性强、情况复杂，从改革一开始就要进行科学谋划，严格执行《物权法》、《农村土地承包法》、《森林法》、《村民委员会组织法》等法律法规和党在农村的各项政策，做到“依法、规范、有序”，做到公开、公平、公正。

五是坚持分类指导，确保改革符合实际。在改革中必须做到实事求是、因地制宜、分类指导、分区施策。集体经济组织可以在依照法律规定的前提下，选择适合当地实际的改革模式，不搞一刀切，使改革更加符合实际、更加具有特色、更加适应发展要求。

从集体林权制度改革的五大基本原则中，我们可以看出这次集体林权制度改革，其重要性与农业耕地改革具有同等重要的意义，各级党委政府的重视程度更高，改革的保障手段更加有力，改革的具体措施更切合实际，改革的效果更加明

显突出。

六、集体林权制度改革的总体目标

集体林权制度改革的总体目标是：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。

集体林权制度改革是一项政策性强、涉及面广、工作量大的社会系统工程，在具体操作上要通盘考虑、分步实施。中央10号文件提出用5年左右时间，基本完成改革任务，主要有以下四方面原因。

一是农民对改革的认识有个过程。集体林权制度改革政策性强，需要给予一定的时间，让农民吃透改革精神、掌握改革政策，充分体现农民决策改革的真实意愿。

二是改革任务十分艰巨，不能急于求成。集体林权制度改革是很具体的工作，且大量工作都在实地勘界、登记和发证，需要有充足的时间，才能确保任务完成和改革质量经得起历史检验。

三是历史遗留问题多，不能草率处理。这次改革是在数次改革基础上的深化，情况非常复杂，需要相当长一段时间，才能做到积极稳妥地解决历史遗留问题，不留隐患。

四是各地差异较大，不宜强求一个进度。改革是手段，发展才是目的，尤其是西部地区的自然条件、资源状况和社情、民情、林情决定了需要时间来研究探索改革模式，通过改革解决好发展问题。同时，从国外林权制度改革实践来看，确立产权也是经历了漫长的过程。

因此，各地在推进改革过程中，要有长期的思想准备、渐进的工作方法，切不可操之过急，更不能用行政命令限期完成，要坚持进度服从质量。同时又要积极引导，加快推进改革，稳妥推进改革。中央10号文件提出用5年左右时间，基本完成明晰产权、承包到户的改革任务，既有时间上的总体要求，又体现了实事求是的工作作风，符合农村改革客观实际。

在基本完成明晰产权、承包到户改革任务的基础上，围绕“经营权、收益权、处置权”的全面落实，进一步深化林业管理体制和经营机制的改革，加强制度建设，完善政策措施，建立“产权归属清晰、经营主体到位、责权划分明确、利益保障严格、流转规范有序、服务监管有效”的现代林业产权制度，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。

七、集体林权制度改革的主要任务

集体林权制度改革内涵十分丰富，其主要任务可以归纳为六大制度建设。

(一)集体林地林木承包经营制度

中央 10 号文件明确指出，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，林地承包经营权人可以按照国家有关规定继续承包。

根据法律规定，农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，其中农民集体所有的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业的土地，依法实行土地承包经营制度。这次集体林权制度改革，包括林地和林木的改革，进一步丰富和完善了农村基本经营制度的内涵，主要体现以下四层含义。

一是坚持集体林地所有权不变，本集体经济组织成员平等享有林地承包经营权和林木所有权，林地的承包期为 70 年。承包期届满，林地承包经营权人可以按照国家有关规定继续承包，明确规定林地承包期是这次改革的核心政策，充分表明党在农村的基本政策不动摇，给予农民承包经营林地林木的“定心丸”，符合农村经济和林业发展的客观规律，对实现农民持续增收、推动现代林业发展、促进林区社会和谐稳定等方面都具有重大和深远的意义。这里需要明确：林地承包期为 70 年，是指依法通过家庭承包方式取得的林地承包经营权期限，不包括集体流转和其他方式承包等取得的林地使用权期限。对在中央 10 号文件下发前已确定林地承包经营权期限，并依法经民主决策的，要充分尊重农民意愿。

二是村集体经济组织可以保留少量的集体林地，由本集体经济组织依法实行统一管理，民主决定经营方式。根据法律规定，集体林地应当实行承包经营制度，但是，考虑到全国各地林业生产经营状况差异较大的情况，以及集体经济组织提供公共服务的需要，中央 10 号文件提出“村集体经济组织可保留少量的集体林地”。对于保留多少是“少量”，政策上没有明确规定，大部分改革地区的做法是一般控制在 10% 以内，当然，能不保留的，尽量不要保留。

三是实行集体林地承包经营制度，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式；对不宜采取家庭承包经营的林地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。

所谓家庭承包，是指以农村集体经济组织内部的每一农户作为承包人与集体经济组织建立承包关系，承包林地林木用于林业生产经营的方式。家庭全体成员享有平等的初始产权。因此，集体经济组织将林地林木发包给农户承包经营时，应当按照每户所有成员的人数来确定承包林地林木的份额，也就是通常所说的“按户承包，按人分地”，也叫“人人有份”。

所谓其他方式承包，是指不宜采取家庭承包经营方式的集体林地和林木，由集体经济组织通过招标、拍卖、公开协商等方式发包，与本集体经济组织的农户或集体经济组织以外的单位或个人建立承包关系，承包林地林木用于林业生产经营的方式。这些不宜实行家庭承包的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等林地，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，由集体经济组织采取招标、拍卖、公开协商等方式发包。在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先承包权。

四是集体林木所有权随林地承包经营权转移，通过家庭承包方式落实到本集体经济组织的农户。这是林地承包经营制度改革与耕地承包经营制度改革的不同点，林地承包经营制度改革实行“树随地走”的政策，确保改革后农户能继续经营。

这次集体林权制度改革是在数次改革的背景下展开的，许多集体林权已经确定了经营主体，包括集体划定的自留山、集体确定的责任山、集体流转的经营山、集体划拨给国有森林经营单位的经营管理区等情况，需要区别对待、认真梳理，逐步解决存在的问题后，落实林地承包经营制度，确立农民经营主体地位。中央 10 号文件实事求是地提出了分类处理办法。

一是“自留山由农户长期无偿使用，不得强行收回，不得随意调整”。也就是按林业“三定”政策划定的自留山，要保持政策的连续性和稳定性，由农户长期无偿使用和经营。一些地方改革中把责任山转为自留山或者补划自留山，这种做法没有实质性的意义，因为自留山在林权流转时还会遇到法律障碍，权利受到限制。如《物权法》第一百八十四条规定，自留山不能作为抵押物。

二是“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”。这里“已承包到户或流转的集体林地”，包括流转（承包）到本集体经济组织的农户和本集体经济组织以外的单位或个人，也包括集体确定的农户责任山。这次改革前集体流转的林地，在一定程度上存在着流转期限过长、面积过大、租金过低等问题。中央 10 号文件提出的处理办法，充分体现了尊重历史的政策，通过完善合同可以处理好的，宜采取完善合同、继续经营的办法；对违反法律规定、大多数成员要求解除合同的，要依法纠正。按林业“三定”政策确定的责任山，属于均等方式分配的，可以确立林地承包经营权。

三是“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”。明确提出了集体林地、林木的权属关系要在本次改革中依法确立。在此基础上，逐步解决好经营管理区的稳定和林权权利人的合法权益问题。

四是“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”。明确了有权属争议的林地林木不得随意确定经营主体和发放林权证，必须先解决纠纷，后落实经营主体，防止强行占用林地林木，避免事态扩大和矛盾激化，影响林区稳定。

（二）林权登记发证制度

中央 10 号文件指出，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。通过设立用益物权，确保农民拥有长期而稳定的林权。

林权实地勘界、登记工作量非常大，也是把好集体林权制度改革质量的关键环节。历次林权制度改革往往忽视了这一点，留下了有证无山、有山无证、山证不符、界线不清等许多隐患，给林区生产经营稳定造成很大的影响。因此，这次集体林权制度改革要派出熟悉农村工作的干部和专业技术人员深入到改革第一线，现场指导农民进行勘界确权，做到四至清楚，权属明确，确保林权权利人、林地与林权证记载相符，权源资料准确完整，避免发生林权纠纷。

林地承包经营权和林木所有权属于不动产物权，应当依照《物权法》和《森林法》的规定，进行林权登记并核发林权证，防止自己利益受到侵害。

（三）林业分类经营制度

中央 10 号文件指出，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、林木和林地，划定为商品林；把生态区位重要或生态状况脆弱区域的森林、林木和林地，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。这里体现了三项政策的放开：

一是只要不违背法律的禁止性规定，对其林地要种什么树种、什么时间种、培育目标是什么等经营方向可以自主决定；

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、租赁经营等经营模式，享有生产经营自主权；

三是木材作为商品，可以自主决定要不要卖、怎么卖、卖给谁。政策赋予承包经营人的生产经营自主权，发包人和其他任何第三人都无权进行干涉。

商品林经营涉及到森林采伐限额制度，现阶段主要有两个观点。物权保障的观点认为，林业分类经营管理后，公益林可以依法限制采伐利用，商品林要取消采伐限额管理和行政许可制度，保障林木所有者的处置权，通过市场机制调动农民造林育林护林的积极性。同时，农民在改革后保护自有财产的意识普遍增强，不会发生大面积的森林采伐；资源保护的观点认为，取消采伐限额管理和行政许可制度，必然造成森林过量采伐，危及生态安全，目前取消森林采伐限额制度的条件尚不具备，并且森林限额采伐制度是《森林法》规定，取消森林限额采伐制度

涉及法律问题。综合两个方面观点，中央 10 号文件提出“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”。对于如何解决好林木采伐自主权，也就是说如何落实处置权，这是当前需要重点研究的问题。

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。严格管理和保护公益林，是林业建设中需要长期坚持的一项基本政策。当前，公益林补偿标准低，在一定程度上损害了农民的利益。因此，需要从政策上进行适当调整，弥补公益林经营者的经济损失，在不降低森林生态效益补偿标准的情况下，允许依法合理利用林地资源开发林下种植业和养殖业；允许利用森林景观发展森林旅游业。同时设定了两个条件，一是不破坏生态功能，也就是不同类型的公益林区，其所发挥的生态功能不因经营活动而受到破坏；二是依法，也就是经营活动不得违背法律法规的规定。

公益林也就是《森林法》规定的五大林种中的防护林和特种用途林，公益林采伐受到严格限制。中央 10 号文件规定：“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”，与《森林法》对防护林和特种用途林的采伐规定是一致的，实行禁止性或控制性公益林采伐利用政策。

（四）权益保障制度

中央 10 号文件指出，林地承包经营权人对其承包的林地、林木可依法开发利用，农户经营林地的收益，归农户所有。主要包括以下三个方面。

一是可以进行林权流转。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。在依法、自愿、有偿的前提下，林地承包经营权人可依法采取多种方式流转林地承包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。

二是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。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，无论是否承包到户，特别强调补偿资金要落实到农户，进一步从政策上维护了农民的利益。

(五) 公共财政支持集体林业发展制度

中央 10 号文件指出，公共财政要从以下几个方面支持集体林业发展。

一是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。

二是建立造林、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。

三是改革育林基金管理办法，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。

四是森林防火、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、通讯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。

五是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。中央财政按照 1 元/亩的标准，全国安排 25.48 亿元林改工作经费补助，以支持各地开展集体林权制度改革工作。

六是加大林业信贷投放，完善林业贷款财政贴息政策，大力发展对林业的小额贷款。

(六) 林业社会化服务制度

林业社会化服务制度建设主要体现在以下五个方面。

一是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。

二是引导和规范森林资源资产评估中介服务健康发展。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。

三是扶持发展农民林业专业合作组织，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。特别是重点扶持农民林业专业合作社的发展。

四是发展林业专业协会，充分发挥政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等作用。

五是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。