

郑州市人民政府文件

郑政文〔2008〕20号

郑州市人民政府 关于深化集体林权制度改革的实施意见

各县(市)、区人民政府,市人民政府有关部门,各有关单位:

为深入贯彻《河南省人民政府关于深化集体林权制度改革的意见》(豫政〔2007〕82号)(以下简称《意见》),全面落实党的十七大报告中提出的“改革集体林权制度”的要求,进一步解放和发展林业生产力,加快林业生态建设步伐,结合我市实际,现就我市深化集体林权制度改革(以下简称林改),提出如下实施意见,请认真贯彻执行。

一、指导思想和基本原则

(一)指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的十七大精神为指

导,全面落实科学发展观,坚持农村基本经营制度,确立农民的经营主体地位。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,规范森林资源流转行为,创新林业发展的体制机制,充分调动广大农民和社会各界参与林业建设的积极性,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,加快林业生态市建设步伐,为推进全市社会主义新农村建设和构建社会主义和谐社会做出贡献。

(二)基本原则

1. 尊重历史,保持政策连续性。稳定林业“三定”(稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制)以来落实的林权,不打乱重来,保持林业政策的稳定性和连续性。妥善处理各种历史遗留问题,对权属不清的依法确认、协商解决,确保林区社会稳定。

2. 权益平等,尊重群众意愿。充分发挥农民在集体林权制度改革中的主体作用,严格执行《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国农村土地承包法》等法律、法规,改革的内容、程序、方法、结果要向群众公开,确保广大群众的知情权、参与权、决策权和监督权,通过多种形式使每个村民平等享有权益。

3. 因地制宜,分类指导。各级各有关部门可根据本地实际情况,通过民主决策,自主选择集体林权制度改革方式,自主确定经营管理形式。实行分类指导,不搞“一刀切”。

4. 综合配套,系统推进。把集体林权制度改革与创新林业管理体制和服务体系有机结合起来,正确处理好改革、发展、稳定的

关系，确保改革达到预期目标。

二、范围和总体目标

(一) 范围

本次集体林权制度改革的范围包括全市集体所有的林地林木(含集体所有的公益林)，重点是林地使用权和林木所有权尚未明晰的集体林以及县级以上政府规划的宜林地。国有林地林木暂不列入本次改革范围。集体林地林木权属有争议的先行调处，再进行集体林权制度改革。

(二) 总体目标

按照《意见》要求的范围和主要内容，到2009年3月，全市基本完成明晰产权、确权发证的改革任务，实现“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”。通过深化改革，完善服务，规范管理，形成集体林业的良性发展机制，逐步实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。

具体要求是：中原区、二七区、金水区、管城回族区、惠济区、上街区，郑州高新区、郑州经济开发区、新密市、中牟县、新郑市，经济技术开发区，2008年底前基本完成林改任务。巩义市、登封市、荥阳市2008年底前完成林改任务的90%，2009年3月底以前基本完成全部林改任务。

三、主要形式

(一) 自留山稳定不变

继续实行“生不补、死不收”、长期无偿使用、允许继承的政策。

被集体以行政手段收归统一经营的自留山，大部分群众强烈要求归还的，应当归还农户经营；自留山、责任山已“两山并一山”的，若多数群众有要求，允许按原状予以区分；林业“三定”时未划定自留山的，大多数群众要求划定自留山且集体山场条件允许的，可按当时政策补划自留山。

(二)已分包到户的责任山稳定不变

承包限期 30—70 年，山上林木归责任山主所有，承包期内允许继承；面积、四至不清楚的，在进一步明晰的基础上，完善承包合同；被集体以行政手段收归统一经营的，群众要求以责任山形式承包经营的，应当恢复原状。

(三)落实“谁造谁有”

自留山和责任山抛荒后，由集体收回统一组织造林的，要落实“谁造谁有”政策，在稳定自留山和责任山使用权不变的前提下，所造林木可由集体与农户协商确定分成比例。林木采伐后，林地的使用权归还农户。

(四)家庭承包经营

对集体统一经营的林地，可按人口折算人均林地面积，以户为单位划片承包经营，或自由组合联户承包经营。

(五)分股不分山，分利不分林

对集体统一经营且群众比较满意的林地林木，经村民会议或村民代表会议讨论通过，可以继续实行集体统一经营。但要将现有林地、林木折股分配给集体内部成员均等持有，明确经营主体，

财务单独核算，收益按协商的比例按股分配。

(六)有偿转让经营

可将现有林地、林木评估作价，通过公开招标租赁、拍卖等方式转让给集体经济组织内部成员，或内部自由组合，联户承包，或其他社会经营主体承包。转让费按年计收，大部分由集体内部成员平均分配，剩余部分用于林业发展和公益事业。

(七)稳妥处理已经流转的集体林地林木

对已经流转的集体林地林木，凡程序合法、合同规范的，要予以维护；对群众意见较大的，要本着尊重历史、依法办事的原则，妥善处理。

无论采取何种形式，都要充分尊重群众意愿，让人民群众满意，召开村民会议或村民代表会议，经村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意，方可依法完善或补签林地承包(流转)合同，核(换)发林权证书。

四、工作步骤

全市集体林权制度改革分为 5 个阶段。

(一)调查摸底阶段

2008 年 1—4 月。主要任务是：建立机构，广泛宣传发动，分级开展林改政策和林业业务知识培训，深入开展调查研究，摸清底数，对林地使用现状进行公示，县、乡(镇)、村逐级制定切实可行的林改工作方案。

各县(市)、区要以村组为单位，认真调查掌握农户人口状况、

搜集林权权属依据、登记林地使用权现状、了解林农意愿等工作，开展自下而上调查摸底，搞清本集体组织集体林地的面积、分布、权属现状等。要做到底数清楚，任务明确。同时，做好林改人员培训工作，积极组织好林改政策宣传，让林改人员掌握政策，熟练掌握业务技术，调动人民群众参与林改的积极性。通过摸底调查，了解民情，掌握林情，根据村组人口状况和林地现状，按照林改政策和原则，制定科学合理的林改方案，并完成林地使用权现状的第一榜公示。

(二)勘界确权阶段

2008年5—8月。主要任务是：核实林地权属、勘定面积和四至界址并进行登记和绘图，公示勘测结果，征求村民意见，确定的改革方式必须充分尊重农民意愿，并且要召开村民会议或村民代表会议表决通过。

宗地面积和四至关系林农切身利益，要切实做到林业技术人员、当事人和林地户主认可无误，勘察结果必须经到场人员签字。林权相关权利人、勾图技术员、四至接界人等，到实地确定四至界线，对经勘查无异议的，勾图技术员当场在地形图上勾绘出宗地界线，指明地形图上的东、南、西、北四界。对权属界限有争议的，县、乡(镇)人民政府应积极发挥职能，认真调解；调解不成的，按权属争议处理，延缓改革，待矛盾调处后再行林改。勘界清绘结束后，在第一榜公示的基础上，完成林地使用权登记公示。

(三)建档发证阶段

2008年9—11月。主要任务是：在对勘界确权结果审核无误的基础上，完善合同，进行发证前的公示，无异议者，核发全国统一制式的林权证，建立林改档案。

乡(镇)政府按照有关规定对林改合同、权力人申请等审核并加盖印章后，报县级林业主管部门审查，对林地勘察资料、输机、打证、附图、发证公示等层层严格把关，由县级以上人民政府依法核发林权证。在林改档案的建立和管理上，严格按照《河南省林业厅河南省档案局转发国家林业局国家档案局关于加强集体林权制度改革档案工作的意见的通知》(豫林改〔2007〕180号)要求执行，加强档案管理工作，对村民大会或村民代表会议通过的林改重大决策，不仅要保存详细的原始记录及原始表决票，还要将公示的原始材料和图片、音像资料等科学分类，纳入档案管理，妥善保存。

(四)总结、自查、完善阶段

2008年12月—2009年1月。主要任务是：按照省里研究出台具体的检查验收标准和办法，全面开展总结、自查，发现问题及时整改，确保林改各项工作、各道程序经得起历史检验，切实保证林改质量。

(五)市检查验收阶段

2009年2—3月。在各级各有关部门自查完善的基础上，市集体林权制度改革领导小组，按照省林业厅的标准组织对集体林权制度改革工作进行全面检查验收。对各级各有关部门林改的各

环节工作进行量化考评,对工作成效显著的单位进行表彰奖励。

在实际工作中,各级各有关部门要结合实际,交叉进行各阶段工作,在确保工作质量的前提下,加快工作进度。在制定林改方案时,要充分考虑各自的林情、村情、民情,针对不同情况制定相应的工作步骤和工作时间表,确保按时完成改革任务。

五、保障措施

(一) 提高认识, 加强领导

集体林权制度改革工作量大、涉及面广、政策性强,涉及农村集体生产资料使用权及集体财产的分配和农村利益关系的再调整,不仅是一项重要的林业工作,更是深化农村改革的重要组成部分,关系到农村经济的发展和社会的稳定。按照省政府的要求,市政府将把林改列入2008年各县(市)、区工作责任目标进行管理,各级政府要把集体林权制度改革作为全面实施林业生态建设的重要突破口,纳入年度目标管理,层层签订目标责任书,层层落实领导责任。要把责任目标细化分解到各乡村,全面落实目标责任制和奖惩制度。

各县(市)、区人民政府要充分认识深化集体林权制度改革的重要性、必要性和复杂性,加强领导,成立组织,抽调专门力量,拿出专项经费,配备必要的设备,集中时间和精力开展工作。严格按照“省统一部署,市加强指导,县(市)直接领导,乡(镇)负责组织,村组具体操作,部门搞好服务”的集体林权制度改革工作机制开展

林改工作，确保改革工作积极稳妥推进。

(二)明确责任，紧密配合

全市各级发展改革、监察、民政、司法、财政、人事、国土资源、园林、市政、交通、水利、农业、林业、法制、信访、档案、金融保险、新闻宣传等部门要认真履行职责，相互配合，形成推动集体林权制度改革的整体合力。同时，林业部门要加强对改革的政策研究、技术指导和检查督促。重点要对确定权属、外业调查核对、林权证核发、检查验收等重要环节，搞好技术服务和技术培训。各级各有关部门要按照《意见》要求，将集体林权制度改革所需经费纳入同级财政预算统筹考虑，拨付林改专项资金，保证林改工作顺利进行，确保改革不增加农民负担，不产生新的债务，切实把政府的大事、农民的幸事办实办好。

(三)强化督导，分级负责

成立市集体林权制度改革领导小组(全文另发)，各小组成员将分包各县(市)、区进行全面督促指导，定期公布督查结果，通报进度，并将督导检查结果与各级政府的目标责任衔接，作为目标管理的重要依据。各级有关部门要加强对林改工作的指导，对各村组的林改进行全程督导。在督导工作中重点做到“六看”，即：一看宣传发动深入不深入，二看林改方案科学不科学，三看改革程序规范不规范，四看勘界工作准确不准确，五看林权证发放及时不及时，六看档案材料完整不完整。及时发现问题，调处矛盾，确保群

众满意，林区和谐。

(四) 严肃纪律，规范操作

林改是一项法律性、政策性极强的工作，每个工作步骤都有严格的法律规范和政策规定。要坚持依法办事。严格遵守《中华人民共和国农村土地承包法》的规定，落实和完善以家庭承包经营为主体、多种形式并存的集体林经营体制，确保集体经济组织内部成员承包经营的优先权；严格遵守《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，改革的重大决策都要经过村民会议或三分之二以上村民代表通过，做到程序、方案、内容、结果四公开，保证群众的知情权、参与权与决策权；严格遵守《中华人民共和国森林法》的规定，把保护森林资源安全贯穿于改革的全过程，坚决打击借林改之机乱砍滥伐林木、非法占用林地的违法行为，维护林区社会稳定。要规范操作程序，严格按照林改工作步骤和确权发证工作程序的要求开展工作。集体林地基本情况、承包结果、承包收入、分配情况等都要向全体村民进行公示。

各县(市)、区政府和各有关部门要针对改革中出现的新情况，探索森林资源管理的新办法，要建立解决林权纠纷的工作机制，及时采取得力措施，把矛盾化解在基层。积极调处林改纠纷，确保农村社会稳定大局，营造和谐环境。对发生重大案件、造成严重后果的，要依法追究有关部门和人员的责任。

(五) 强化质量，注重实效

集体林权制度改革关系农民群众的切身利益，关系农村社会

的稳定，关系林业的持续、健康发展。各级各有关部门要把质量管理贯穿于改革的全过程，坚持进度服从质量，确保改革不走过场，不违反法定程序，不违背农民意愿，不损害农民利益。要注重改革的成效，坚持把是否有利于增加农民收入、是否有利于林业生态建设，是否有利于农村经济社会发展做为检验改革是否成功的标准，切实避免一分了之、一卖了之、一包了之的简单化倾向，避免不顾自身特点、一刀切的绝对化倾向，避免照抄照搬、搞形式主义的浅表化倾向，避免急功近利、一蹴而就的短期化倾向。

(六)积极探索，大胆创新

各级各有关部门，要在认真总结林改经验和借鉴外地成功做法的基础上，积极探索，大胆创新，搞好集体林权制度的配套改革，要建立完善流转体系，条件成熟的可以组建林业产权交易市场，及时提供信息发布、政策咨询、资产评估、产权交易、林权变更登记等服务。鼓励金融保险机构对林业实行优惠信贷政策，积极探索开展森林资源财产保险业务。要积极引导林农在自主自愿和明确利益分配的基础上，采取多种形式组建新的林业经营实体，建立民间护林防火和病虫害防治组织，加强森林灾害应急反应机制和防治网络建设，鼓励兴办多种形式的林业科技咨询、科技服务等中介机构，促进林业科技成果转化，提高抗灾害、抵风险和市场竞争能力。



主题词:林业 产权 改革 意见

主办:市林业局 督办:市政府办公厅三处

抄送:市委各部门,郑州警备区。

市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市法院,市检察院。
院。

郑州市人民政府办公厅

2008年1月24日印发