

福建省林业厅文件

闽林综〔2004〕148号

福建省林业厅关于集体林权制度改革若干问题的指导意见

各市、县（区）林业局：

集体林权制度改革全面启动以来，全省各地认真按照省委、省政府部署，积极采取各种有效措施推进改革，取得了可喜的成效。为了进一步推进林改工作，确保林改质量，根据国家有关法律政策，结合本省实际，现就林改若干问题提出以下指导意见。

一、“耕者有其山”问题。“耕者有其山”的实质是要确保本集体经济组织内部成员在生产资料第一次分配中的权利平等，有三种实现形式，各地在具体操作时，要根据当地村情、林情，因地制宜，分类指导。(1)本集体经济组织内部成员对山地依赖性强的，原则上要均山，实现实物意义上的“耕者有其山”，保证农民有必要的生产资料，解决群众就业和收入问题；(2)本集体经济组织内部成员对山地依赖性一般的，允许采取多种形式，本着先村

内、后村外的原则，将集体山林发包给集体经济组织内部成员或外村能人、经济组织。操作中要使本集体经济组织内部有耕山意愿的林农有山可耕，不得随意抬高门槛（主要指承包费过高或要求一次性付款等），人为归大户。村集体所得林改收入要合理分配，使村民可通过集体林改收入分配实现货币形式的“耕者有其山”；(3)本集体经济组织内部成员对山地依赖性不强，或没有什么依赖性的，本着先村内、后村外的原则，可发包给企业或大户经营，所得林改收入必须合理分配，使村民可通过分配实现货币形式的“耕者有其山”。

二、林地林木流转的遗留问题。对于《农村土地承包法》实施之前林地林木流转遗留下来的问题，要本着尊重历史、尊重事实、依法依规原则，分别不同情况妥善处理。(1)依照法律政策，转让行为规范，合同真实有效并依约履行的，应予以维护；(2)签订的合同没有违背法律政策，但在转让程序等方面不够规范，大多数村民对某些条款有意见的，应本着维护社会安定稳定的原则，原则上应维护原合同，并对有争议的条款在当地政府和林业等有关部门的指导下，补充完善，协商解决；(3)明显不合理，少数人暗箱操作、以权谋私，严重侵犯集体和村民利益，经协商难以达成一致意见的，可通过司法程序解决。

三、“谁造谁有”问题。要保持政策的连续性，本着既要尊重林业经营者劳动成果，又要维护林地所有者合法权益的原则，妥善处理。凡是村民已与林地权利人依法签订林地使用合同的，

必须按“谁造谁有”政策确定林木所有权，经核实后发给林权证；对于村民未与林地所有者签订林地使用合同的，原则上应尊重现实，认定所造林木的所有权，经核实后补签林地使用合同，发给林权证，但明知林地有争议或违背国家法律政策规定抢造的林木除外。对面积过大的，可采取动钱不动山的办法（通过提高林地使用费或承包费）予以调节。

四、林地有偿使用问题。林地有偿使用是依法保障林地所有者合法权益的重要举措。各地要从当地经济发展水平出发，根据立地条件、交通条件等多种因素，确定合理的林地使用费收取标准和交纳方式，在合同中予以明确。要加大对林地有偿使用的宣传力度，让群众明白林地使用费是由林地所有者依法收取的，不是政府乱收费，交多少怎么交也是由村民会议或村民代表会议决定的，是一项取之于民、用之于民的措施。对收取的林地使用费，要坚持公开透明使用原则，保证群众对林改收益使用的知情权、决策权、参与权和监督权，从而使按期按合同交纳林地使用费成为一种自觉行为。

五、民主决策问题。在改革过程中，必须严格依照《村民委员会组织法》和《农村土地承包法》的规定，村级改革方案、招投标方案、收入分配方案等各项重大改革事项必须经村民会议或村民代表会议讨论通过后实施。要进一步规范村民会议和村民代表会议的议事程序，做到会议有记录，与会人员有签字，会议材料齐全完整且集中规范保管。要坚持“阳光作业”，集体林权制

度改革调查摸底情况、林改方案、林权发证等都要公示。要依照《农村土地承包法》规定的土地承包程序办事。各地在改革中出现的疑难问题，允许在不违反法律政策的前提下，充分尊重群众的意愿，采取各种解决办法。要坚决纠正有些地方未经村民会议或村民代表会议讨论通过，而由少数人操纵改革，搞“暗箱操作”，损害群众利益的行为。

六、集体林改收益分配问题。各村在制定集体林权制度改革方案时，要将集体林改收益分配方案作为一项重要内容，交由村民会议或村民代表会议讨论确定。集体林改收益大部分应分配给集体经济组织内部成员，增加村民收入，同时应留取部分用于村集体经济组织的正常开支。对用于公益事业的，必须由村民会议或村民代表会议一事一议决定。

七、生态公益林调整问题。今年我省在申报国家重点公益林时，根据国家重点生态区位划界，有部分商品林将调整为生态公益林。各地在集体林权制度改革时，遇到商品林调整为生态公益林的地块，原则上应暂缓改革；已进行改革的，可待国家林业局批准公布后再予以妥善处理。

八、林改技术资料审定问题。为确保林改质量，外业人员应对外业成果签字确认，内业人员应对内业汇总材料签字确认，林业站领导应对辖区内的每一宗林改材料签字确认，县级林改办人员应对全县（市、区）的林改资料进一步检查、签字确认，最终由林改办或林业局领导签字审定。通过层层把关，确保林改质量。

九、应改村和应改面积问题。集体商品林面积小的村，也应尊重群众意愿，进行明晰林权，定权发证。由此可见，有集体商品林的村，应是有改革任务的村，其商品林面积（林权有争议的除外）也应是改革的面积，但集体商品林面积在 1000 亩以下的村，鉴于其面积小，不具有代表性，不列为省检查验收的对象。

十、技术人员不足问题。各地要充分挖掘潜力，采取各种办法予以解决。一是合理分工。明确林改工作队主要从事宣传发动、组织群众、法律政策引导等工作，林改技术人员主要从事外业调查、勘测绘图、内业整理等技术性工作。二是调整充实。一方面，可以从林场、采育场、有关单位抽调、借用林业专业技术人员，补充到林改第一线；另一方面，可以通过公开招聘、返聘等方式，吸引林业院校毕业生和离退休林业专业技术人员加入到林改工作中。三是强化培训。采取理论培训与实践培训相结合的方法，通过理论上的集中学习，掌握林改的有关法律政策，通晓林改的相关技术要求；通过实践中的帮带学，增加实践经验，提高业务水平和操作能力，使每位参与林改工作的人员都成为行家里手。

十一、检查验收问题。检查验收是保证质量的有效手段。要一手推进集体林权制度改革，一手抓检查验收。各地要根据省政府办公厅关于开展林改检查验收的通知，结合当地实际，明确检查验收的工作制度和工作方法，以县为单位进行自查，并在自查合格后再予以发证，保证林权发证质量。各级林业主管部门要认真做好林改检查验收的技术服务和前期的各项准备工作，保证检

查验收工作顺利进行。

二〇〇四年八月十六日

主题词：林业 林权 改革 意见

抄送：厅各处室局站

福建省林业厅办公室

2004年8月18日印发