

# 省政府关于推进林业产权制度改革的意见

苏政发〔2000〕29号

2000年2月29日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

我省在“八五”期间基本消灭宜林“三荒”、实现平原绿化后，林业建设进入了新的发展阶段。但我省林业底子薄，森林覆盖率低，生态环境脆弱，与现代化经济建设和社会发展不相适应。为提高农村造林绿化水平，优化生态环境，必须加快推进林业产权制度改革，增强林业发展活力。根据中央的有关方针、政策，结合我省实际，现提出如下意见：

一、充分认识林业产权制度改革的重要性和必要性

林业是农村经济的重要组成部分，是生态环境建设的主体，既是一项基础产业，又是一项社会公益事业。林业的发展，对于实施可持续发展战略，促进农村经济发展，增加农民收入具有重要意义。改革开放二十年来，我省林业取得了长足进展，在林业生产责任制和经营机制等方面也进行了有益的探索和实践。但从总体上看，林业改革特别是林权制度改革滞后，林业产权不明晰，责权利分离，投入主体单一，机制不活，动力不足，极大地影响了造林、营林的积极性，制约了林业发展。大力推进林业产权制度改革，已成为当前林业发展最重要、最紧迫的措施。

近几年来，我省部分地区在林业产权制度改革方面进行了积极探索，取得了明显成效。实践证明，改革林业产权制度，建立适应社会主义市场经济体制的林业经营机制，是农村家庭联产承包责任制在林业上的延伸和发展，是加快林业发展、实现林业产业化重要措施，符合农村改革和林业发展的方向。各级政府和各有关部门要解放思想，大胆探索，积极稳妥地推进林业产权制度改革。

二、林业产权制度改革的指导思想和基本原则

我省林业产权制度改革的指导思想是，依据林地所有权和使用权“两权分离”的原则，在保持林地国家和集体所有权不变的前提下，将使用权交给那些能够和善于经营的主体，调动其积极性，促进林业资源的优化配置和林业生产经营要素的自由流动，建立起投资者、经营者、管理者多元化的责、权、利相统一的经营管理新机制，把我省林业生产提高到一个新水平。

林业产权制度改革是一项政策性很强的工作，涉及到投资、经营、管理多方权益，要防止短期行为，防止国有、集体资产流失。在工作中要把握以下原则：

(一)因地制宜、分类指导。全省林地类型、林种结构复杂多样，农村经济发展水平不平衡性较大，改制方式和内容的确定要从实际情况出发，尊重群众意愿，不搞一刀切，不盲目照搬照套。

(二)有利于“增量、增收、增效”。实行林权改制必须有利于林业资源总量增长，有利于林地经营者收益增加，有利于地区生态效益和经济效益提高。

(三)贯彻“公开、公平、公正”原则。改制方案要经过群众讨论确定，经乡以上人民政府批准。要公开改制的内容和程序，公平竞争，公正操作。对独断专行、暗箱操作、以权谋私者要严肃查处。

(四)坚持依法治林。认真贯彻执行《森林法》和有关法律法规，依法保护林地所有者、使用者权益，不得随意中止和撕毁林地使用权转让、承包经营合同，不得擅自砍伐林木、偷盗林果，不得侵占、侵吞林木和林果经营收益。严格执行采伐审批制度，没有采伐指标或未达到规定生长年限的，不得砍伐林木。确定林地使用年限要与约期采伐许可年限相衔接。林权所有者和经营者均应服从政府林业主管部门的统一规划和管理。

三、林业产权制度改革的范围和主要改制形式

林业产权制度改革适用于农田林网、各种河渠圩堤、竹林、经济林、宜林荒山荒滩及退耕还林等林地。

林业产权制度改革的方式可以多样化。目前在试点示范中采用较多、成效比较明显的有竞价拍卖、招标承包、租赁经营、股份合作等方式，各地可以因地制宜地选择运用。

(一)竞标拍卖使用权。按照“公平公正公开”的原则竞标拍卖各类林地使用权，经营者出资买断一定年限内的国有或集体林地经营权，按统一规划要求自行栽植管护，自主经营，自负盈亏，一次性或分期上交使用权拍卖转让金，林地所得收益除交纳有关税费外全部归经营者所有。农田林网、中小型河渠圩堤林网、退耕还林及结构调整改植经济林果和速生丰产林的，一般应在拥有林地所有权的集体经济组织或林场内部竞标拍卖林地使用权；确有需要的也可面向社会竞标拍卖。大型河堤、公路林带、农田林网，沿海、沿湖、沿江等面积较大的经济林、速生丰产林以及利用荒山、荒滩等“四荒”资源开发林业的其他林地一般应按先内部、后外部的顺序面向社会公开竞标拍卖林地经营权。

(二)招标承包。面积相对集中的林地，及县乡道路两侧、中小型河渠农田林网等，可在拥有林地所有权的集体经济组织或国有林场内实行招标承包，承包方定期向发包方上交承包金，或按林木、林果收益与发包方比例分成。承包期应与林果、林木收益期相衔接，一般15年以上。

(三)租赁承包经营。林地使用权拥有者在使用期限内可以租赁转让给大户或联户承包造林，承包户按合同约定交纳租金，林地、林木经营收益归承租

者所有,或按合同约定,出租者与承租者比例分成。农民(职工)的林地承包经营权可以有偿流转。

(四)股份合作。对具有一定规模和发展潜力的成片宜林地,国家、集体经济组织、职工、农户以及其他投资者,可以以资金、土地、苗木、技术等要素入股合作,按章经营,风险共担,收益共享。

对于林权改制方式,各地要因地制宜,根据实际情况而定,也可以借鉴上述方式探索创造更好的方式。对于那些林地较为零碎,土地又难以调整的地块,可采取更为灵活的方式。对于划定为生态公益林地域的林地,如自然保护区、森林公园、风景名胜、生物多样性保护区、江河湖库周围、山体陡坡的水土保护区、海堤防护林区等,林业产权制度的改革,必须有利于稳定发挥其生态作用,通过严格管护和不断调整树种结构,稳定生态体系,提高生态效益。

#### 四、规范操作程序,把握主要环节

在林业产权制度改革实施过程中,应根据实际需要,分别抓好以下环节:

(一)明晰林地、林木权属。改制前的林地、林木权属都要清楚明确,林地或计划造林的土地权属不清的须经县级以上人民政府依法界定权属,明确林地使用性质,颁发林地权属证书,方可进行林业产权制度改革。除权属明确为集体所有的以外,均属于国家所有。由农村集体投资和农民集资栽植的树木,以及由机关干部、学校师生及各行各业群众在集体林地上义务栽植的林木,均属集体所有。对集体投资栽植后实行租赁或承包等各种经营责任制管理的,其林木所有权不变,收益权按承包租赁合同的规定分配。改制后,林地上生长的林木、林果在合同规定的年限内,按合同规定的原则界定其所有权和收益权。

(二)严格资产评估。对现有林地进行改制,应先对已有林木、林果的资产价值进行评估。可由林地、林木所有者委托林业行政管理部门和具有资产评估资格的中介机构依据林地类型及质量、树木种类、生长量、生长周期,采取收益现值法等方法评估核定。

(三)合理确定底价。采取招标承包、竞标拍卖和租赁经营等方式的,要确定合理的出售底价。底价应以林地综合生产能力、附着林木评估的价值为依据,并考虑林地所有者收益、林木管理费用及投资回报率等因素综合测算而定。

(四)坚持公开招标。不论采取何种改制方式,都必须坚持公开招标,引入竞争机制。符合条件的允许向外村、外乡,甚至更大范围内公开招标,让更多的懂技术、会经营、责任心强的人经营。同时,鼓励带资开发,提倡和支持林业科技人员领头承包开发经营。

(五)严格合同管理。要使用由县级以上人民政府统一规范的林地经营合同文本,明确权属关系和双方的权利与义务,报县(市、区)林业主管部门备案,建立档案,妥善保存。县以上人民政府要在林地经营合同文本确认后一个月之内颁发林权证书。

(六)加强资金管理。要建立林权改制资产回收、监督、检查和使用管理制度,拍卖林地使用权的资金和募集的股金原则上要一次到位,特殊情况可根据不同树种和轮伐期,分期回收。改制各项回收资金归

林地所有者所有,主要用于林业建设,实行专户储存,专项管理。属于集体经济组织所有的,实行村有乡管,由乡镇林业管理机构或农村集体资产管理部门管理。县林业主管部门和农村集体资产管理部门要加强监督,防止改制过程中造成国有、集体林业资产流失,防止回收资金挪用于非林业建设项目,确保全额收足,专款专用,计划使用,有偿投入,滚动发展,定期审计。对以权谋私、贪污浪费等违纪违法行为要坚决查处。

(七)加强资源保护管理。要认真贯彻国务院关于加强林业资源管理的政策规定,针对改制后林地林木经营者自主分散的特点,制定切实可行的资源保护管理办法。对坡岗地、河渠圩堤、风沙严重及水土流失地区的采伐量必须从严控制。在改制中要明确林地的使用性质,不得将林地变更为非林地,不得抛荒,对违者视情节予以处罚,直至收回林地使用权。

#### 五、搞好政策扶持和配套服务

为了鼓励和保护林地所有者、经营者的合法权益和生产积极性,地方各级人民政府和有关部门要按有关规定对他们在造林、育林上给予政策扶持,金融部门要提供一些中长期贷款。

林业产权制度改革后,各级财政对林业的投资不能减少,有关林业项目和林业扶持政策应保持不变。对林地不得重复计征农业税和农业特产税。

乡镇可从林权改制回收资金中提取5%设立林业风险资金,专户储存,专门用作防治突发性病虫害、抗御严重旱涝灾害和其他不可预见性损失的补助。

进一步加强基层林业服务体系建设。要壮大基层林业技术力量,鼓励林业院校毕业生到生产经营第一线去。加强林业病虫害监测预报工作。加强林业宣传教育,广泛开展林业技术培训。

对有较大贡献的林木生产者要予以表彰奖励。坚决制止和查处损害生产者权益的行为。制止和打击乱占林地乱砍滥伐破坏林木的违法行为。

#### 六、加强对林业产权制度改革的领导

林业产权制度改革,是发展林业的一项重大举措,是农村改革的重要组成部分。各级政府和农村集体资产、林业、农业、土地、开发、水利、司法、财政、国资等有关部门要把林权改革工作切实摆上重要位置,加强领导,精心组织,统一部署,有计划、有步骤地开展好工作。

各级政府及有关部门要协调处理改制中出现的有关政策问题,制定本地区实施林业产权制度改革办法,具体组织实施。要认真调查研究,摸清家底,搞好规划,坚持试点示范,不断总结经验,及时向面上推开,稳步实施,规范运行,务求实效。

各级市、县农村集体资产管理部门要会同林业主管部门正确把握改制方式与政策,加强对资产评估和回收资金管理的监督。林业主管部门要负责指导、管理改制工作的具体实施。农业、土地、水利、农业资源开发、财政、国资、司法、城建等部门要积极配合做好林权改制工作,确保林业产权制度改革工作顺利进行。