

## 林改聚焦

# 聚焦我省 集体林权制度改革

近日，海南省委、省政府出台了《关于加快推进集体林权制度改革的决定》，这是指导我省集体林权制度改革的纲领性文件，对于稳定和完善农村基本经营制度，推进我省现代林业的发展，促进农民就业增收，加强生态省建设具有重要意义。

## 关键词：

## 明晰产权

《决定》提出：“在保持林地集体所有性质不变的前提下，依法将林地使用权和林木所有权，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。”

## 解读：

全面推进集体林权制度改革，关键要抓住“明晰产权”这一核心，把林地真正变成农户的生产资料，这是新一轮集体林权制度改革的核心，也是这次集体林权制度改革区别于历次集体林权制度改革的根本不同和重大突破。

明晰产权，必须维护林地承包经营的原始性。《决定》所称林地承包经营权，是指承包人依法对其承包经营的林地享有占有、使用和收益的权利，也就是依法通过家庭承包或其他方式承包取得的林地使用权。《物权法》明确规定林地承包经营权为用益物权，有三层含义：第一，林地承包经营权是由林地所有权派生的物权。即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。林地承包经营权则是在集体林地所有权上设立的权利，即对集体林地享有占有、使用和收益的权利。第二，林地承包经营权是受限制的物权。相对于林地所有权而言，林地承包经营权是不全面的、受一定限制的物权。主要表现在：一是不具有对林地所有权进行处分的权利；二是在设定期限届满时应将占有、使用的林地返还给所有权人；三是必须根据法律的规定及合同的约定正确行使权利。第三，林地承包经营权是一项独立的物权。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。所有权人对林地的占有、使用和收益的权利能由林地承包经营权人行使，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。同时，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所有第三人的侵害。

明晰产权，还必须维护林地家庭承包的长期性。《决定》规定，“林地的承包期为30—70年。承包期届满，可以按照国家《中华人民共和国农村土地承包法》的规定继续承包。”这是目前我国土地承包政策的最长年限，充分表明党在农村的基本政策不会动摇，给予农民承包经营林地林木的“定心丸”，符合农村经营和林业发展的客观规律。这一政策，进一步发出了党的农村政策长久不变、永久不变的强烈信号，让农民对林地敢于投入、舍得投入，这对于促进农民持续增收、推进现代林业发展、促进林区社会和谐稳定等方面具有重大和深远的意义。



勘测地界



确定公益林保护区范围



发放林权证

## 《决定》 出台的背景

我省是全国最大的热带地区，土地面积3.4万平方公里，自然条件十分优越，发展林业具有得天独厚的优势。改革开放以来，我省林业保持良好的发展态势，森林资源持续增长，现有森林面积2974.4万亩，森林蓄积量1.2亿立方米，森林覆盖率达58.48%，但林业建设中存在的一些深层次问题和矛盾制约着林业又好又快发展。我省林地面积3100万亩，其中集体林地面积1282.9万亩，人工林蓄积量平均每亩只有2.48立方米，仅为全国平均水平的75%，世界平均水平的16.5%，林业的生态、经济和社会效益没有得到充分发挥，人的巨大潜能、林地蕴藏的巨大潜力、林业的多种功能没有得到充分释放。究其原因，是我省林地产权不清晰、经营机制不灵活、利益分配不合理、林地流转不规范等问题突然突出，整个林业处于“大资源、小产业、低效益”的状态，广大农民长期守着“金山银山”过穷日子，迫切要求改革与林业生产力发展不相适应的集体林权制度，进一步理顺林业生产关系，解放林业生产力，共享林业改革发展成果。

在充分调研的基础上，2007年11月，省政府出台了《海南省集体林业产权制度改革总体方案》和《海南省集体林业产权制度改革试点工作方案三个指导意见》，提出了集体林权制度改革的指导思想、总体目标、基本原则，以及改革的范围、内容、政策措施和方法步骤，并在全省4个县开展试点工作。省政府成立由17个厅局参加的省林改领导小组，并抽调33人成立省林改领导小组办公室，明确了协调指导、检查督促、制定规范、起草文件、宣传政策，调处纠纷等工作职责。2009年2月23日，省委、省政府出台了《关于加快推进集体林权制度改革的决定》，标志着海南集体林权制度改革从此翻开了崭新的一页。这是省委、省政府总结林改试点经验、顺应经济社会发展要求，与时俱进作出的重大战略决策，必将在海南改革开放和现代化建设史上留下浓重的一笔。

## 关键词：

## 放活经营权

《决定》提出：“对商品林，农民可自主决定经营方向和经营模式，生产的木材自主销售”。

## 解读：

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。政策赋予承包经营权的生产经营自主权，发包人和其他任何第三人都无权进行干涉。



发展藤加工业

## 关键词：

## 落实处置权

《决定》提出：“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、互换、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”。

## 解读：

可以从以下方面理解：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，有利于农民利益维护和林业发展，为依法公平交易提供了政策保障；三是放开林权流转方式，只要法律没有禁止，林地承包经营权人可以选择流转方式；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，需要正确引导农民合理流转林权，不改变林地原始承包关系，防止农民失山失地。



林权证抵押贷款

## 关键词：

## 保障收益权

《决定》提出：“依法保护林权所有者的林地使用权、林木所有权、林木采伐处置权、林地林木流转权、森林景观经营权、林下资源开发利用权和林产品收益权等合法权益”。

## 解读：

林农主要有以下四方面的权益：一是严格执行国家和省的林业税费政策，取消对林农和林木经营者的各种不合理收费；二是农户承包经营林地的收益，归农户所有；三是征收林地要予以补偿。征收集体所有的林地，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用等费用。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。四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。

深入进行集体林权制度改革，充分调动各方面的造林积极性，提高林业的集约经营水平，把我省集体经营好、管理好、发展好，不仅是林业发展的必然要求，也是新时期加快生态建设，实现人与自然和谐发展的历史选择。