

永安市林业局文件

永林〔2023〕49号

办理结果：A

关于市政协十五届二次会议 第23449号提案办理情况的答复

刘正财委员：

您在关于市政协十五届二次会议上提出的《关于妥善解决永林集团与当地村委会土地林地纠纷的建议》（第23449号）收悉，我局领导高度重视，认真召集相关单位和部门研究，现将办理意见答复如下：

一、退宅还耕拆除危房盘活土地方面。永林公司反映该公司等下属林业采育场（采购站）原工区、道班等土地、房屋及建筑物所有权为永安林业（集团）总公司所有，长期来总公司委托永林公司代管工区、道班等资产。2021年9月永安林业（集团）

总公司企业名称变更为永安市林业发展集团有限公司，因经营的需要，2022年6月永安市林业发展集团有限公司将原有的工区、道班等资产收回自行管理，永林公司不再履行托管义务。工区内的房屋存在当地村民占用，存在安全隐患的问题应由永安市林业发展集团有限公司负责落实。

永安市自然资源局提出：根据《福建省人民政府办公室转发省国土资源厅关于实施农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩意见的通知》（闽政办〔2010〕43号）及《福建省自然资源厅 福建省财政厅关于修订〈福建省旧村复垦新增耕地挂钩指标交易资金管理办法〉的通知》（闽自然资发〔2022〕1号）文件精神，实施退宅还耕项目规定：**一是**实施旧村复垦项目的地类应为农村建设用地（农村和建制镇居民点）和历史损毁遗留采矿用地。**二是**以乡镇（街道）为项目业主负责编制农村土地整治项目实施方案、组合申报立项及具体实施工作。综上，应由永安市林业发展集团有限公司与所在乡镇（街道）对接核实拟纳入退宅还耕地块是否符合地类要求，若符合，根据永安市林业发展集团有限公司的意愿，由乡镇（街道）负责组织申报。若不符合，则不得纳入旧村复垦项目范围。

二、土地林地纠纷方面。说到土地林地纠纷方面必须了解我国的林权制度改革和土地林地纠纷处理的相关法律。

（一）在林权制度改革方面。新中国成立以来，我市林权制度改革大体经历了五个阶段：**一是土改时期。**分山分林到户阶段。

1950年6月，新中国颁布了《中华人民共和国土地改革法》，农村依法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：在确定林权归属的基础上，由县级人民政府发给林权证书。农民从此拥有了自己的土地和山林，焕发出发展林业生产的积极性。二是农业合作化时期的山林入社阶段。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。1955年11月《农业生产合作社示范章程》对农村各类山林、果园、竹林等的经营形式作出原则规定。从互助组到初级社然后到高级社，逐步把农民个人所有的山林变成了个人和集体共同所有，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。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》，对农村劳力、土地、耕畜、农具必须实行“四固定”，固定给生产小队使用，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）》，针对确定山林权属，提出必须坚持“谁种谁有”原则。1966年开始“文革十年动乱”，再次将房前屋后以及自留山的林木全部收归集体所有。人民公社时期20来年，山林权属“三级所有，队为基础”，实行乡村林场统一经营，成为集体林业的基本制度和主要经营形式。四是改革开放时期，林权改革探索阶段。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年党中央、国务院发布了《关于加强南方集体林区森林资源管理，坚决制止滥砍滥伐的指示》，要求“严格执行年森林采伐限额制度”、“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”。之后，各地整顿、强化森林资源管理秩序，木材流通再未放开。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。我市林业改革试验区开展了林政资源管理、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。1996年，我市在贡川镇张荆村开展深化林业社改革和完善毛竹林经营承包责任制试点，深化林业社改革和完善毛竹林经营承包责任制是对林业股份合作经济的完善，是一次利益的调整 and 产权制度的改革。通过改革，进一步明晰产权，兑现和完善合同，调整国家、集体和林农三者之间的利益关系，激发林农科学育竹的生产积极性。五是中央林业决定颁布，林权改革深化阶段。2003年中央林业决定颁布，确定了林业改革与发展的大政方针，对林业进行了科学定位，实现了林业建设指导思想的历史性转变；《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国农村

《土地承包法》颁布实施后，从法律上规定了农村土地依法实行土地承包经营制度，集体林权制度进入深化改革实质性推进阶段。福建、江西等省率先进行了以“明晰所有权，放活经营权、落实处置权，确保收益权”为主要内容的集体林权制度改革的大胆探索。我市开展了以“洪田经验”为模式“换发林权证”的集体林权制度改革，实现“林有其主、主有其权、权有其责、责有其利”的目标。2004年5月，我市提前两年基本完成了明晰产权和确权发证任务。

（二）在土地林地纠纷处理方面。2020年7月1日起施行的《中华人民共和国森林法》第十四条规定：森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。国家所有的森林资源的所有权由国务院代表国家行使。国务院可以授权国务院自然资源主管部门统一履行国有森林资源所有者职责。第十五条规定：林地和林地上的森林、林木的所有权、使用权，由不动产登记机构统一登记造册，核发证书。2002年1月1日起施行的《福建省森林条例》第十条规定：稳定森林和野生动物类型自然保护区和森林公园、国有林场、国有林业采育场等国有单位的经营区，维护其合法权益。国有林场、国有林业采育场和乡（镇）林场经营区内，属于集体拨交国有单位和乡（镇）林场经营的林地，维持现状，继续分别由国有单位和乡（镇）林场经营。2008年10月1日起施行的《福建省林木林地权属争议处理条例》第十一条规定：县级以上地方人民政府依法登记造册的林木林地权属登记簿

是确认林木林地所有权或者使用权的根据。县级以上地方人民政府依法颁发的《中华人民共和国林权证》是处理林木林地权属争议的依据。第十二条规定：未取得《中华人民共和国林权证》，在县级行政区域内发生的林木林地权属争议，以林业“三定”时期县级以上地方人民政府依法颁发的林权证及其之后依法变更的林木林地权属证书作为处理依据。第十四条规定：土地改革后营造的林木，仅林木所有权发生争议的，投资、造林、管护的凭证可以作为处理依据。但明知林地权属有争议或者未依法取得林地使用权抢造林木的除外。第十五条规定：土地改革、合作化时期和“四固定”期间有关林木林地权属的其他有效凭证可以作为处理林木林地权属争议的参考。处理国有单位与其他单位、个人之间的林木林地权属争议还可以参考国有单位设立时总体设计书载明的经营范围、林业“三定”时期确定的经营区界限。

三、林地使用费方面。林地使用费（或称地租）是林地所有权和经营权分离时，经营者支付给所有者的报酬，是林地使用价值以货币形式的体现。依据《福建省人民政府关于稳定山林权若干具体政策》（1981年6月26日）规定：国营林业单位在集体的荒山、迹地上造林更新、封山育林或采取人工促进天然更新的林木，林权归国有，主伐时付给山权单位林价款比例数，一般掌握在10%-30%，林权和山权不一致的，可仿效办理。2002年1月1日起施行的《福建省森林条例》第十一条规定：国有单位经营集体拨交的林地，应当按下列规定支付林地使用费：（一）用材

林（不含竹林）一个轮伐期的林地使用费不得低于省人民政府规定的林价款的百分之二十；（二）经济林、竹林投产后，按不低于同类林地的杉木三十年主伐期林价款的百分之三十测算每年林地使用费，逐年付给。乡（镇）林场经营村集体拨交的林地，参照前款规定执行。2005年2月18日，福建省人民政府发出《调整林地使用费稳定国有林场和林业采育场经营区的通知》闽政文〔2005〕50号文规定：其中一、兼顾双方利益，合理调整林地使用费。根据《福建省人民政府关于稳定山权林权若干具体政策的规定》和《福建省森林条例》的有关规定，结合我省现行的林地地租水平，在充分考虑林地所有者利益和国有林场、国有林业采育场经营状况的基础上，对林地使用费的计提标准和支付方式作如下调整：（一）林地使用费的计提以林价为计算基准，林价标准按《中共福建省委 福建省人民政府关于巩固绿化成果、发展绿色产业、建设林业强省的决定》（闽委发〔1995〕21号）的规定执行，即“每立方米林价：杉木和特类杂木为160元；甲类杂木为120元；松木和乙类杂木为90元；丙类杂木为70元；等外材、非规格材按同类的70%计算”。（二）用材林主伐时按所产木材提取的林价款的30%支付林地使用费；间伐材折半支付，即按前述标准计算的林地使用费的50%支付。林地使用费应在木材生产的当年一次性支付。（三）经济林、竹林投产后，按不低于同类林地的杉木30年主伐期林价款的30%测算林地使用费总量，逐年支付。其中经济林也可参照上述规定视其产出效益情

况由国有林场、国有林业采育场与林地所有者协商支付标准，逐年支付。（四）有条件的地方可以通过试点的方式，积极探索将现有林地使用费的计提、支付方式改变为按林地面积、按地类、按年支付地租的方式，确保林地所有者有稳定的收入，实现场、村利益的共赢。

按上述法律政策，林地使用价值很大程度上取决于经营水平，一方面不能真正体现林地的使用价值，另一方面经营者通过高投入形成的高产出将部分被林地所有者获取，显而易见存在着双重的不合理性。根据林业评估专家的科学理论，在永林公司购并林林地使用费评估中进行了改革，其主要方法是：1、首先是确定基价。以培育杉木中径材 26 年主伐时中等林分木材产量上浮 30%，应有林价的 30%，按年利率 6% 贴现 26 年后为每年林地使用费基价。2、以林地的坡向、坡位、海拔高、土壤种类、土层厚度、腐殖质层厚度、植被种类、植被高度等 8 项非常直观又简易可行的主要指标评定林地质量得分。3、以林地离公路和市区的运距确定经营条件调整系数（即以林地离公路 200 米，离永安市区 40 公里为标准水平），大于上述距离，逐级递减林地使用费；小于上述距离，逐级递增林地使用费。4、基价的 1% 乘以林地质量得分后，增减林地经营条件应加、减的金额，最终确定年林地使用费。在上述集体林转让工作中，对于所涉及的 140 多份评估报告的评估结果，全部被转、受让双方所接受并得到林业主管部门确认，且均以评估结果作为签约成交价格，符合《转

让条例》中“不低于评估价”的规定。

四、林地使用期方面。永林公司反映该公司 1998 年-2000 年期间，依据《森林法》《福建省森林资源转让条例》(1997 年 7 月 30 日)等法律法规及有关政策规定，在永安市 12 个乡镇 103 个行政村受让约 19.6 万亩林木资产和林地使用权，具体情况如下：(一)受让资产行为全面履行法定程序，由于集体林的林地和林木所有权属于全体村民集体所有，其转让行为涉及现实和长远的经济效益。为尊重和符合大多数村民的意愿，在集体林森林资源资产转(受)工作中，永林公司严格依照《福建省森林资源转让条例》等有关程序和规定，结合永安市集体林的实际情况和公司森林经营总体布局的要求，制定了从立项开始到产权变更全过程的管理办法和工作程序，具体做法为：

1、组织转让单位召开村两委和村民代表会议，拟定转让山场的地点、范围、转让期限，并明确筹集到的资金使用用途。

2、根据转让单位提供的转让意向，公司组织业务人员实地踏查，初审转让林地的位置、面积、林木起源、树种组成、年龄、生长状况和林地质量以及经营条件，确立受让意向。

3、由转让单位编制转让立项申报材料，主要有转让单位的申请报告、村民代表会决议、审批表、小班一览表、林业基本图、林权图、林权证书等，上报永安市林业局审批(其中 100 公顷以上转报三明市林业局审批，500 公顷以上报省林业厅审批)。

4、林业主管部门批准立项后，由转、受让双方共同聘请国

家林业和草原局华东林业调查规划设计院在森林资源二类调查基础上进行资源数量、质量的核查，提出核查报告。

5、根据资源核查报告，聘请福建林学院评估事务所按资源状况和经营条件进行林木价值和林地使用费评估。

6、召开转让单位座谈会，由评估事务所通报评估结果，经转让单位和受让单位双方认可后，由转让单位向永安市林业局提出，确认评估结果的申请报告（其中 100 公顷以上转报三明市林业局审批，500 公顷以上报省林业厅审批）。

7、评估结果在得到林业主管部门确认批复后，按评估价值由公司与转让单位签订正式《转让协议》。

8、转让单位针对转让山场与 84 年林业生产责任制中承包经营的农户办理终止（解除）承包合同的法律手续，理清经济关系。

9、依据《转让协议》，公司、转让单位、公司所属采育场（采购站）三方现场拨交转让山场，明确图面和实地界线，转让山林的管护责任同时由转让单位移交给公司所属采育场（采购站）。

10、公司将林木转让费汇入转让单位所在乡镇财政所账户，由乡镇政府协助控制资金的合理使用。

11、根据《转让协议》，林地使用费在转让期限内每年 7 月 1 日后支付给转让单位。

12、根据评估结果确认批文、《转让协议》和公司付款凭证向当地政府和林业局提出要求变更林木所有权和林地使用权的请示，经审查批准变更权属后，公司拥有依法自主经营的权利。

综上所述，根据《福建省林木林地权属争议处理条例》第十九条规定和永安市委办、永安市政府办下发〔关于印发《永安市林业局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知〕永委办〔2019〕40号文和〔关于印发《永安市自然资源局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知〕永委办〔2019〕32号文规定，山林权属确权和纠纷处理职能划归永安市自然资源局管理。建议有发生与永林集团（现为永安市林业发展集团有限公司）土地林地纠纷的当地村委会，收集相关权属资料依据，向永安市自然资源局申请权属纠纷处理。感谢您对林业工作的理解与支持。

领导署名：梅金贵

联系人：黄永南

联系电话：0598-3630705

永安市林业局

2023年7月11日

抄送：市政协提案和法制委、市政府督查室。
