

国家林业局关于 进一步改革和完善集体林采伐管理的意见

林资发〔2014〕61号

各省、自治区、直辖市林业厅（局），内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭森工（林业）集团公司，新疆生产建设兵团林业局：

我国集体林地面积占林地总面积的60%，是我国森林资源的重要组成部分，也是生态林业和民生林业建设的重要阵地。集体林权制度改革之后，集体林经营主体和经营模式发生了根本变化，给集体林区发展带来巨大生机和活力。林木采伐管理改革是集体林权配套改革的重要内容，对巩固集体林权制度改革成果、创新林业治理机制、切实赋予林农应有的经营自主权和财产处置权、充分调动其造林育林护林积极性，促进森林资源科学经营、合理利用，实现越采越多、越采越好，确保林业“双增”目标如期实现，具有十分重要的作用。根据林业发展的新形势、新要求，现就进一步改革和完善集体林采伐管理提出如下意见。

一、完善采伐指标的分配管理。各地对集体林不再编制和下达年度木材生产计划，实行采伐限额和木材生产计划并轨，以采伐限额作为统一控制指标。县级林业主管部门要按照公开、公正、公平的原则，科学分配采伐指标，具体可依据森林资源总量、可采资源比例和森林抚育等任务情况，将采伐指标分解到各乡镇、

集体林场、相关集体林业合作组织及企事业单位等。采伐指标分配要通过网络、报刊、公告栏等方式及时公示，接受社会公众监督。严禁截留、倒卖采伐指标和将采伐指标分配给没有森林资源的单位和个人。对承包到户的商品林实行封山或禁伐时，应征求林权所有者的意见，切实维护林权所有者的经营自主权和合法收益权。

有条件的地方，提倡采伐指标“进村入户”，重点集体林区县可由所在乡镇林业站将采伐指标进一步分解到行政村、村民小组和农户，让广大林农和森林经营者心中有数。同一行政村的农户所分配的同类型采伐指标，可联户集中使用。

二、简化林木采伐的审批手续。各级林业主管部门要进一步简化林木采伐申请和审批程序，切实解决林农反映的“办证难”问题。采伐申请表格文书要简洁明了，易于被林农理解、接受。林权所有者申请采伐，可凭林木权属证明及相关材料直接向所在地的县级林业主管部门或乡镇林业站提出。

各地要进一步加强对乡镇林业站的管理和建设，充分发挥其职能作用。要将全国林木采伐管理系统的应用延伸到乡镇林业站，逐步实行网上申请、审核和发证。系统应用尚未延伸到乡镇林业站、但采伐指标已分解到乡镇并具备办证条件的，可由县级林业主管部门派出的乡镇林业站办理林农的采伐审批发证。乡镇林业站不具备办证条件的，可由乡镇林业站对林农的采伐申请集中受

理后，再到县级林业主管部门统一审批。对申请材料齐全的采伐申请，发证机关或单位应当依法受理，及时审核和公示，对符合采伐发证条件的及时发证，不得推诿拖延或“搭车收费”。

三、推行简便易行的伐区设计。各地要本着切合实际、科学规范、简便易行的原则，对集体林采伐设计实行差别化管理。企事业单位和集体经济组织（包括行政村、村民小组、集体林场、相关林业合作组织等）申请采伐，应依据相关技术标准进行伐区调查设计。林农个人申请采伐，可由林农自行或委托他人根据申办林木采伐许可证的基本要求进行简易伐区调查设计，一次采伐蓄积5立方米以下的可免于设计。采伐经济林、薪炭林、竹林以及非林地上的林木，可由经营者自行设计，自主决定采伐年龄和方式。各地要积极探索皆伐作业按设计面积、择伐作业按设计蓄积进行控制的伐区管理办法。

四、改进采伐作业的监管方式。各地要切实转变采伐作业的监管方式，减少监管成本，提高监管效率。林木采伐作业要以经营者自主管理、自我约束为主，不再实行伐前拨交、伐中检查和伐后验收等现场监管方式。对已经明确所有权和经营权的森林、林木，林权所有者和经营者是伐区采伐作业和迹地更新的责任主体。采伐作业要注意保护林地、防止水土流失和周边植被破坏，并及时更新造林、恢复植被。林业主管部门要把工作重点转移到为森林经营者提供优质服务和技术指导，积极引导林农依法依规

采伐利用森林资源，督促其按规定及时更新，严肃查处违法采伐和运输案件，依法保护森林资源持续发展等方面。

五、推进采伐管理与科学经营的紧密结合。采伐管理是控制森林过量消耗的重要手段，也是促进森林科学经营的关键措施。各地要把采伐管理与森林科学经营紧密结合起来，按照严格保护、积极发展、科学经营、持续利用的方针，不断完善采伐限额管理办法和机制，推动集体林场、乡镇或行政村、林业合作组织、相关企事业单位等不同经营主体编制科学可行的森林经营方案，并督促其严格实施，构建以森林经营方案为基础确定森林采伐限额的林木采伐管理体系和森林经营体系。通过合理采伐，调整优化森林结构，提高森林质量，促进森林可持续经营。抚育限额不足的，可以占用主伐或更新采伐限额，或者按规定申请追加。编限单位发生森林火灾、林业有害生物灾害等重大自然灾害确需对受害林木进行清理的，其采伐限额可不分类型集中用于受害木清理。商品林采伐限额可以申请结转使用。

六、进一步放宽竹林经营利用的监督管理。竹林的经营利用有别于其他森林和林木。自“十一五”以来，国家对竹林采伐管理进行了多次改革，各地反映实际效果很好，经营者普遍赞同，竹林资源快速发展。各地要根据竹林资源的特点和限额已放开的实际，从赋予林农最大经营自主权出发，进一步放宽竹林采伐和竹材运输管理，实行竹林经营利用由经营者自主决策。对竹子采

伐可暂不实行林木采伐许可发证；对竹材及其制品的运输，暂停纳入凭证运输管理范围。

七、进一步规范木材运输检查监管行为。各地要切实加强重点木材检查站建设管理，整合现有木材检查站的数量，进一步优化布局，规范执法检查行为，为落实集体林采伐管理改革有关政策创造良好环境和氛围。重点木材检查站要加强基础装备、人员素质和执法水平建设，肩负起木材流通环节的监督管理责任。对既无编制、又无经费的检查站，应予以整合或者撤销。要进一步创新木材运输监督检查方式，探索木材流通执法与林政综合执法相结合的管理机制。严禁擅自扩大凭证运输范围，严禁超范围实施木材运输检查，严禁乱罚款、乱收费。

本意见所称集体林指产权明晰的集体和个人所有的森林、林木，以及其他非国有森林、林木。本意见中涉及国家级公益林、自然保护区和国家级森林公园范围内的森林、林木，其采伐管理执行相关法律、法规和政策的规定。

省级林业主管部门可根据本意见，结合当地实际制定具体实施意见。

国家林业局

2014年5月4日