吉林省深化集体林权制度改革实施方案

（征求意见稿）

为坚持和完善农村土地基本制度，巩固和拓展生态文明建设成果，实现生态美百姓富，根据《农村土地承包法》《森林法》等法律法规，以及《深化集体林权制度改革方案》等有关精神，结合省情林情制定本方案。

　　一、总体要求

全面贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，深入落实习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神，全面实施“一主六双”高质量发展战略，以东部提质、中部增绿、西部修复为主攻方向，围绕“放活经营、增加收益”核心任务，积极稳妥推进集体林权制度创新，不断增强生态保护和林业发展内生动力，推动林业现代化建设，助力乡村振兴，努力将吉林建设成为全国生态文明建设示范地、“两山”理念转化地、生物多样性承载地，实现生态强省、林业强省建设目标。

——坚持依法推进，确保改革方向。坚决维护农村集体林地承包、林地用途管制、森林经营管理等规章制度的权威，保持政策稳定性、连续性，确保改革始终沿着正确方向前进。

——坚持生态优先，实现绿色发展。始终把保护生态放在首位，正确处理生态文明建设中的“五个重大关系”，积极探索“绿水青山”与“金山银山”的转化路径。

——坚持村民自治，强化政府引导。坚持尊重农民意愿，由村民依法办理自己的事情。各级政府依法规范有序推进改革，努力培育市场化运行机制，保障公平交易，维护农民合法权益。

持续巩固集体林权制度主体改革、配套改革成效，全面推进深化改革，做到政策红利释放充分、产业发展持续壮大、金融支持坚强有力。到2025年，基本形成权属清晰、权责利统一、保护严格、流转有序、监管有效、符合实际的集体林权制度，确保农民林业收入明显增加，集体林区森林资源持续增长，国家生态安全显著增强。

　　二、主要任务

（一）加快推进“三权分置”。依法保障林地（林木）所有权、农民承包权、林地经营权，明晰集体、农户、林地经营权人之间的权利义务关系，依法保护、科学培育和合理利用森林、林木、林地，确保森林面积不能减少、森林蓄积不断增加。

1.落实所有权。坚持集体林地所有权不变，不断探索具体实现形式，不搞林地私有化。承包方依法享有林木所有权，林地经营权合同终止时，要依法保障林地经营权人的林木财产权益，鼓励受让方以公允价格受让林木所有权。

2.稳定承包权。坚持家庭承包经营基础性地位，保持集体林地承包关系稳定并长久不变，无论经营权如何流转，无论新型林业经营主体如何发展，都不能动摇农户承包地位、侵害农民承包权益。采用家庭承包经营方式的，农户取得林地承包经营权，承包期届满后按照有关规定延包。在承包期内，农村集体经济组织不得非法变更、调整、解除承包合同以及违法收回农民承包经营的林地林木，农民与集体经济组织的初始承包关系不因林地经营权流转而改变，确保农民不失去林地承包经营权，长远生计有保障。

采用有偿转让经营方式的，林业经营主体取得林地经营权，在承包期内其继承人可以继续承包。承包期届满、林地经营权合同终止时，可以依法采取有偿转让经营（继续承包、重新发包）、股份合作经营，以及家庭承包经营或者集体经济组织统一经营等方式进行管理，在法律规定的期限内承包期以一个轮伐期为宜。重新发包的，在同等条件下本集体经济组织成员享有优先权，与非本集体经济组织成员相比原承包方享有优先权；对于违反法律法规和政策规定、有违公序良俗、显失公平公正等严重损害农民合法权益等问题，乡镇人民政府应当依法予以纠正。林地经营权人出现擅自改变林地用途等行为，发包方可以依法要求终止林地经营权流转合同，拒不终止的乡镇人民政府应当依法予以纠正。采用股份合作经营方式的，按照股份合作经营章程等有关规定依法进行管理。

实施“谁造谁有”的山林和退耕还林地，按照原政策规定及依法签订的合同执行，自留山、责任山政策保持不变。自留山由农户长期无偿使用，山上林木归己、允许继承，其林地长期使用权可以分为使用权和经营权，林地经营权可以依法流转、融资担保。农民自愿有偿退出的，可以参照家庭承包方式依法转让林地长期使用权或者将林地长期使用权交回发包方。责任山承包期限不变，山上林木归属按照原合同规定执行，承包期内允许继承。

3.放活经营权。全面保护林业经营者的合法权益，林地经营权可以依法多次流转或者向金融机构融资担保，流转期限以一个轮伐期为宜，但是不得超过承包期的剩余期限。取得不动产登记证书的林地经营权（含自留山、责任山）可以作为林权抵押贷款、申报林业项目、申请林木采伐及其他有关行政管理事项的凭证。在取得经营权的林地上开展植树造林、森林抚育等，符合政策规定的可以纳入项目扶持范围，享受林业资金补助补贴政策。

（二）推动适度规模经营。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推广既不改变林地性质和用途，又保证森林有人经营的托管模式。分级建立农民林业专业合作社名录，鼓励和支持发展省级、国家级农民林业专业合作社，推进示范社创建活动。鼓励农户、合作社、集体经济组织、国有林场等经营主体之间依法、自愿通过出租、入股、合作等方式流转集体林地经营权，以及采取联合生产、合作经营、委托经营等模式发展家庭林场、股份林场、集体林场等，开展合作式、订单式等林业经营服务。支持符合条件的新型林业经营主体优先承担林业工程建设项目。鼓励各级各类国有林场利用专业优势与驻在地村组通过场村共建、结对帮扶等模式，共同开展合作造林、森林抚育等林业经营项目。采取联户承包的集体林地，鼓励将林权份额量化到户，建立股份合作经营机制。依法加强工商企业等社会资本通过流转取得集体林地经营权的资格审查、项目审核和风险防范等管理工作，对工商企业长时间、大面积租赁农户承包的林地要有明确的上限控制。依托现有林业教育教学优势，开展新型职业农民林业技能培训。林产品初加工和林业灌溉用电执行农业生产用电价格。

（三）推进森林分类经营。正确处理高质量发展和高水平保护的关系，探索建立林地保护利用规划定期评估调整新机制，科学优化公益林中集体林比重，但是不得通过改变造林树种等形式间接改变林种。依据生态区位重要性和生态状况，集体人工县局级公益林按照“可调尽调”的原则调出公益林管理范围，国有林按照“可补尽补”的原则适当补入公益林，努力释放集体林经营的空间。探索以森林经营规划和经营方案为管理基础，支持和引导规模经营主体开展简明森林经营方案编制试点，作为安排林业项目计划和投资的重要依据，推动依据森林经营方案下达采伐限额并批准林木采伐新机制。加强天然林范围管理，支持科学采伐人工中幼龄林中生长的天然先锋树种，防止森林逆向演替。科学开展皆伐经营，推行以择伐、渐伐等方式实施森林可持续经营，培育大径级材，提高林地生产率。根据轻重缓急、增效快慢、投入高低等因素，实行森林经营差异化补助政策，重点支持过纯过密、低产低效等林分经营，加快推进森林质量提升。

（四）优化林木采伐政策。实行采伐限额定向投放、精准投量管理新机制，对林业经营者实行林木采伐限额5年总额控制政策，取消人工商品林主伐年龄限制，科学调控龄组分布，优先开展成过熟林采伐，不断优化森林结构。除预留必要的应急抢险等特殊情形采伐限额外，县级林业和草原主管部门应当按照“公平、公正、公开”的原则，将采伐限额分解到乡镇，乡镇分配到个人，及时公示采伐指标分配详细情况。合理缩减过密林分抚育间隔期，适当降低森林经营密度，适时将人工近熟林纳入抚育采伐范围，积极释放林木生长空间。科学拓展小额采伐告知承诺制、林农个人生产生活自用材管理范围，适当放宽采伐蓄积量控制，深入解决采伐“办证难、办证慢、办证繁”等问题。鼓励具备条件的地方委托乡镇人民政府依法核发采伐许可证，逐步实现在乡镇打印、领取采伐许可证。鼓励县级林业和草原主管部门和乡镇人民政府免费为个人开展伐区调查设计，所需经费纳入预算管理。

（五）支持绿色产业发展。推进全省林草产业倍增发展三年攻坚行动，研究确定未来一个时期重点发展的特色经济林、森林菌菜等9大主导产业。实施“双十百千”林业产业发展战略，鼓励林业大市、大县培育林业支柱产业，提升一批现代产业园区，扶持一批专精特新林业企业，实施一批以工代赈项目。开展兴林富民行动，形成乡村振兴、林业产业发展、绿色经济和循环经济发展等政策合力，提高木本油料、森林药材等重要林产品供给能力。通过政府采购等方式积极推广应用木质结构建筑和木质建材，推动木材产业健康发展。建立森林生态产品标志管理和产品追溯体系，创建区域林业特色品牌。鼓励各地举办森林生态产品推介活动，提供市场营销服务。结合农村公益性基础设施建设和相关行业发展规划，支持必要的林业产业路、旅游路、资源路等集体林基础设施建设。

（六）完善生态产品价值实现机制。深入开展林业碳汇本底调查、监测及其价值核算，构建林业碳汇计量监测体系，探索建立林业碳汇交易信息化服务平台。开展林草碳汇试点建设，支持和指导各类经营主体开发温室气体自愿减排项目并积极参与市场交易。积极推进生态产业化和产业生态化，重点发展寒地蓝莓、黑木耳、山野菜、林蛙等特色种植养殖产业，打造“吉字号”公用品牌，提升生态产品品牌价值。在不改变林地所有权的前提下，探索通过林木所有权转让等方式将重要生态区位内集体林调整为国有公益林。建立生态产品价值考核机制，探索在以提供生态产品为主的重点生态功能区取消经济发展类指标考核或者降低其比重。鼓励和支持具备条件的县（市、区）建立县局级森林生态效益补偿制度。

（七）加大金融支持力度。充分发挥绿色金融引领作用，研究将符合条件的林权交易服务、林产品精深加工等纳入绿色金融支持范围，加大金融支持力度。积极开发各类林业保险产品，开展林下中草药、食用菌、松籽等特色林业保险品种，并纳入地方优势特色农产品保险奖补政策范围，进一步完善特色林产品目标价格保险，不断提升林业保障水平和覆盖面。鼓励和引导金融机构结合职能定位和业务范围，健全抵（质）押林权快速处置机制，努力拓宽林业抵（质）押物范围，逐步将集体（个人）林权、股权、设施设备等涉林抵（质）押品纳入登记范围，积极开展林业抵押贷款业务。金融机构主动减费让利，政策性林担业务贷款主体实际负担的担保费率不超过0.8%，担保放大倍数不断提高。将林权抵押贷款和林业经营主体贷款纳入金融机构服务乡村振兴考核评估范畴，强化激励约束。商业银行林权抵押贷款不良率高出自身各项贷款不良率3个百分点（含）以内的，可不作为监管部门监管评级和银行内部考核评价的扣分因素。鼓励各地完善承保机构市场竞争机制，提升服务质效。

（八）妥善解决历史遗留问题。原有林权证书继续有效、不变不换。对于承包到户的集体林地，要将不动产登记证书发放到户，由农户持有。林权权利人申请换发林权证书、首次申请办理不动产登记，以及流转期限5年以上的林地经营权（含自留山、责任山），按照要求向不动产登记机构申请统一登记发证，并在规定期限内完成确权登记工作，为深化集体林改解决堵点问题。严格落实国土空间规划，实行林地地类静态管理，依据林权证书、不动产登记证书、林地承包台账、林地承包（流转）合同等依法确认承包地归属和林地管理范围。对于地类被调查为非林地的，依据近几年核发的采伐许可证将地类变更（修正）为林地、确保能够依法完成皆伐迹地更新造林。推广使用集体林地承包（流转）合同示范文本，依法做好集体林改档案的收集、整理、登记等工作，严格按照归档范围和保存期限保管档案。创新林地承包（流转）合同签订与不动产登记颁证管理机制，在承包（流转）合同签订前可以合并开展地籍调查工作，有序推进林地承包（流转）合同与农村资源资产、农户身份确认、不动产登记等信息平台互联对接。建立集体林地承包经营权登记簿管理，尽快完成林地承包经营权登记造册工作，摸清集体林地家底，形成承包合同取得、登记记载、证书证明等权利于一体具有吉林特色的林地承包经营权管理体系。逐级依法将集体林地承包经营纠纷调解纳入仲裁管理体系，拓宽纠纷调解渠道。开设法律救助绿色通道，向低收入家庭和贫困农户提供林业法律援助和司法救助。

　　三、保障措施

（九）加强组织领导。深化集体林权制度改革实行主要领导负责制，层层落实领导责任。省直各部门、各级人民政府要结合实际，运用“总分施工图”机制、“五化”闭环工作法等研究中央改革精神贯彻落实意见，结合我省实际制定配套政策措施。逐级建立集体林权制度改革联席会议制度，定期分析研究相关问题，推动集体林改工作高质量发展。

（十）完善运行机制。市县两级人民政府原则上不制定配套文件，凡不制定配套文件的由市县两级林长办或者林业和草原主管部门负责协调相关单位（部门）按照职责分工共同推进集体林改工作。县级人民政府林业和草原主管部门、乡镇人民政府要确定相关机构或者设置专职人员承担集体林改相关工作。对集体林业大县，纳入全国重要生态功能区的县（市、区），在不改变现行领导体制的前提下，对乡镇林业工作实行县、乡镇双重管理，确保集体林改工作落地落实。

（十一）鼓励先行先试。支持典型县（市、区）先行开展深化集体林权制度改革试点，鼓励各地在林业适度规模经营、森林质量提升、林业产业发展等方面探索经验做法，为全省提供可复制可推广的经验和模式。

（十二）强化考核评价。省林草局要会同相关厅局研究建立客观反映深化集体林权制度改革成效的评价指标体系，并将评价结果纳入林长制督查考核范围。加强跟踪指导，对出现偏差、执行政策规定软弱无力，以及以各种名义进行不当开发等问题，及时予以制止和纠正，重大事项及时向省委、省政府请示报告。