

中共中央办公厅 国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》

新华社北京9月25日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《深化集体林权制度改革方案》全文如下。

集体林是提升碳汇能力的重要载体，是维护生态安全的重要基础，是实现乡村振兴的重要资源。集体林权制度改革对于巩固和完善农村基本经营制度、促进农民就业增收、建设生态文明、推动绿色发展具有重要意义。为深化集体林权制度改革，巩固和拓展改革成果，制定本方案。

一、总体要求

深化集体林权制度改革，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，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，积极稳妥推进集体林权制度创新，依法保护农民和林业经营者的集体林权益，增强生态保护和林业发展内生动力，不断完善生态产品价值实现机制和生态补偿制度，充分发挥森林多种功能，推动林业高质量发展，推进农民农村共同富裕，促进人与自然和谐共生，努力实现生态美、百姓富的有机统一。

——坚持改革方向，稳步深化探索。确保集体林地承包关系长期稳定，放活林地经营权、保障林木所有权。尊重群众首创精神，及时总结提炼经验做法，分区分类施策，突出问题导向，坚持底线思维，不搞一刀切、强迫命令，确保改革始终沿着正确方向前进。

——坚持生态优先、绿色发展。把保护生态放在首位，推进森林资源节约集约循环利用，统筹保护与发展，科学开展森林经营，提高森林质量，增加生态产品供给，提升森林生态效益、经济效益、社会效益。

——坚持尊重农民意愿，保护农民权益。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，实施一批发展所需、基层所盼、民心所向的改革举措，让群众有更多的获得感、幸福感、安全感。

到2025年，基本形成权属清晰、责权利统一、保护严格、流转有序、监管有效的集体林权制度。在此基础上，通过继续深化改革，进一步发展林业适度规模经营，推动森林经营更加科学高效、支持保护制度更加完善、林权价值增值途径更加多样，不断促进森林资源持续增长、森林生态质量持续提高、林区发展条件持续改善、农民收入持续增加。

二、主要任务

（一）加快推进“三权分置”。实行集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”。落实所有权，坚持集体林地所有权不变，维护农民集体对承包林地发包、调整、监督等各项权能。稳定承包权，保持集体林地承包关系稳定并长久不变，承包期届满时应坚持延包原则，不得将承包林地打乱重分，确保绝大多数农户原有承包林地继续保持稳定。保障进城落户农民合法林地权益，鼓励依法自愿有偿转让。开展集体林地延包试点，家庭承包林地剩余期限 10 年以内的，发包方可以依法提前确认延包合同，以林地承包到期为起点起算并合理确定延包期限。放活经营权，林地经营权可以依法再流转或者依法向金融机构融资担保。林地经营权合同终止时，要保障林地经营权人的林木财产权益，鼓励林地受让方以公允价格受让林木所有权，维持林业正常生产经营活动。流转期限 5 年以上的林地经营权可以向不动产登记机构申请登记发证，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。

（二）发展林业适度规模经营。鼓励各地采取措施，引导农户通过出租、入股、合作等方式流转林地经营权。支持小农户通过多种形式联合开展生产，推广家庭联合经营、农村集体经济组织与农户股份合作经营、农户委托经营模式。发挥各类社会化服务组织带动小农户作用，完善小农户利益联结机制，促进小农户和现代林业发展有机衔接。对仍由农村集体经济组织统一经营管理的林地，将集体林地收益权量化到户，收益权证发放到户。支持各地组建林权收储机构，采取市场化方式收储分散林权。鼓励探索林权资产折量化的林票运行机制，增强森林资源资产对社会资本的吸引力。各地要依托现有平台搭建林权流转交易系统，建立社会资本投资林权的渠道。鼓励各类企业参与林业投资经营，加强对社会资本投资林业的全过程监督，建立健全联农带农机制。鼓励各地采取改善林业生产经营条件、购买社会化服务、补助林权收储担保费用等措施培育林业规模经营主体。支持分区分类探索国有林场经营性收入分配激励机制，引导国有林场与农村集体经济组织和农户联合经营，促进集体林经营水平提升。完善林权流转纠纷调处机制，将集体林地承包经营纠纷调处纳入平安中国建设考评体系。

（三）切实加强森林经营。从保障农民合法权益出发，依法依规科学划定公益林和天然林范围，不得随意扩大范围。合理优化公益林中集体林的比例，适当考虑将森林生态区位不重要或者生态状况不脆弱的集体林地依法调出公益林范围，经国务院和省（自治区、直辖市）政府同意，并予以公布。县级林草主管部门要探索建立以森林经营方案为基础的管理制度，支持和引导规模经营主体单独编制森林经营方案，将森林经营方案作为审批林木采伐、安排林业项目等行政管理事项的重要依据。实施森林质量精准提升工程，推广森林高效经营模式，采取林分改造、森林抚育、优化林种树种结构等措施，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。鼓励各地结合实际探索差异化森林经营补助政策，重点支持中幼林抚育。推行全周期森林经营，通过采伐更新、抚育复壮、择伐补造等措施，加快低产低效林和成过熟林改造更新。

（四）保障林木所有权权能。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，明确人工公益林更新条件，实施林木采伐告知承诺方式审批，将林木采伐限额指标分配、林木采伐许可申请和审批及采伐

监管情况纳入政府公开事项目录清单。强化对森林经营方案和告知承诺执行情况的监管，地方政府要用好用足林木采伐限额，将依法采伐的木材纳入地方政府森林资源保护发展目标责任制，满足森林经营中合理的林木采伐需求。不得以任何名义禁止或限制合法的林木采伐行为，确需禁止或限制的，应依法对权利人给予经济补偿。

（五）积极支持产业发展。加强木本粮油、木材、竹材、森林药材等重要初级林产品供给能力建设，鼓励林业大省、大市、大县培育林业支柱产业。实施兴林富民行动，农业农村产业发展、地区振兴、绿色经济和循环经济发展等政策要形成合力，支持集体林业大县发展林业产业，实施一批以工代赈项目，提升一批现代产业园区，扶持一批专精特新林业企业。在保护森林资源和生态的前提下，可依法利用公益林的林下资源、林间空地、林缘林地等，适度发展林下经济、生态旅游、森林康养、自然教育等绿色富民产业，严禁变相搞别墅、高尔夫球场等违法违规行为，并加强林区的历史文化遗产保护。通过政府采购积极推广应用木竹结构建筑和木竹建材。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实施，支持林业产业路、旅游路、资源路等集体林基础设施建设。推动将一批用于林业生产的先进适用机械按程序列入农机购置与应用补贴机具种类范围。

（六）探索完善生态产品价值实现机制。建立健全林业碳汇计量监测体系，形成林业碳汇核算基准线和方法学。支持符合条件的林业碳汇项目开发为温室气体自愿减排项目并参与市场交易，建立健全能够体现碳汇价值的生态保护补偿机制。探索实施林业碳票制度，制定林业碳汇管理办法，鼓励碳排放企业、大型活动组织者、社会公众等通过购买林业碳汇履行社会责任。健全森林生态效益补偿机制，统一天然林管护和国家级公益林补偿政策。鼓励各地结合生态保护贡献、生态区位重要程度、森林管护难度等因素探索实行差异化补偿。实行公益林、商品林分类经营管理，明确分级保护、差异化利用措施，保障权利人权益，促进林权价值增值。鼓励地方通过租赁、赎买、合作等方式妥善处置重要生态区位内的集体林，维护权利人的合法权益。

（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。完善绿色贷款统计。鼓励和引导金融机构结合职能定位和业务范围，加大对林业贷款的支持力度。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。健全抵押林权快速处置机制，引导金融机构按市场化原则加大对林权抵押贷款的支持力度，提高林权抵押率。加强林权收储担保业务监管，发挥林权收储机构经营林权资产的专业优势，鼓励社会资本开展林权收储担保服务。探索基于碳汇权益的绿色信贷产品，符合条件的可纳入碳减排支持工具范围，支持符合条件的发行人发行乡村振兴票据或以林权作为担保发行债券。支持保险机构创新开发各类林业保险产品，鼓励地方政府将林业保险产品纳入地方优势特色农产品保险奖补政策范围。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。基于第三次全国国土调查统一底图，加快推进林权登记存量数据整合移交，纳入不动产登记信息平台管理，妥善解决集体林地类重叠、权属交叉等问题。开展集体林权首次登记的，相关经费纳入地方财政预算。发挥村组作用，在承包合同签订前，开展地籍调查工作。已登记的整宗林地申请变更、转移、抵押登记的，不得要求申请人重新提交林权地籍调查成果。因原林权登记成果图件缺失、界址不清，确需要开展补充调查的，由政府组织开展地籍调查。推动不动产登记信息平台与林权综合监管平台有效对接，实现林权审批、交易和登记信息实时互通共享。改革自留山使用制度，赋予农民更加充分的财产权益，探索将其林地长期使用权分为使用权和经营权，赋予经营权流转和融资担保权能，完善其继承和自愿有偿退出政策。

三、保障措施

（九）加强组织领导。地方各级党委和政府要高度重视深化集体林权制度改革，将其纳入林长制工作范围，实行主要领导负责制，及时解决遇到的矛盾和问题，总结推广典型经验和做法。各省（自治区、直辖市）要结合实际加快制定实施方案，明确责任、细化任务，对工作不力的依规依纪依法追究，确保改革落地见效。市县两级原则上不制定配套文件。国家林草局负责协调推进本方案提出的各项任务措施，有关部门要加强沟通、密切配合，形成工作合力。凡涉及调整现行法律或行政法规的，按照有关程序经全国人大及其常委会或国务院授权后实施。

（十）支持先行探索。支持福建、江西、重庆建设深化集体林权制度改革先行区，充分发挥引领作用，为全国深化集体林权制度改革提供可复制可推广的经验和模式。鼓励各地结合自身实际积极深化集体林权制度改革，在种树农民收益保障机制、集体林业大县利益补偿机制、发展林业规模经营、林权价值增值途径、林权投融资机制、林业财产权益保护制度、林业产业发展、集体林经营管理制度和社会化服务等方面探索一批有效的经验做法。加强跟踪指导，对出现偏差和以各种名义进行不当开发的行为，及时予以制止和纠偏。

（十一）加强队伍建设。地方各级党委和政府要依法明确林草主管部门职责，统筹使用编制资源，适当增加专业技术岗位。强化林草主管部门行政执法职责，推动人员编制向执法一线倾斜。集体林业大县要切实加强基层林业工作力量，乡镇政府要明确相关机构承担林业工作。森林公安由公安机关直接领导管理，职能保持不变，基层森林公安队伍框架和力量布局保持基本稳定。实施生态护林员能力提升行动，增强生态护林员辅助服务的能力。

（十二）强化考核评价。国家林草局和省级林草主管部门要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，重大事项及时向党中央、国务院请示报告。