

株洲市林业局文件

株林发〔2018〕23号

株洲市林业局 关于完善集体林权制度的实施意见

各县市林业局、区农村工作局，株洲市经开区（云龙示范区）管委会社会事业部，局各科室、直属单位：

为持续深化集体林权制度改革，加快我市现代林业发展，提升林业富民能力，推进农村供给侧结构性改革，促进生态文明和生态强市建设，根据《湖南省人民政府办公厅关于完善集体林权制度的意见》（湘政办发〔2017〕64号）文件精神，现就完善我市集体林权制度提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平

新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，按照按照省委、省政府关于加强生态文明建设和深化农村综合改革的要求，坚持和完善农村基本经营制度，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活林地经营权，推进集体林权规范有序流转，发展新型林业经营主体，促进林业适度规模经营，完善扶持政策和社会化服务体系，广泛调动农民和社会力量发展林业，充分发挥林业生态、经济和社会效益。

（二）基本原则。坚持农村林地集体所有制，巩固集体林地家庭承包基础性地位，加强农民合法财产权益保护；坚持创新体制机制，拓展和完善林地经营权能，构建现代林业产权制度；坚持生态、经济和社会效益相统一，开发利用集体林业多种功能，实现增绿、增质、增效；坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，充分调动社会资本发展林业的积极性，增强林业发展活力。

（三）工作目标。到2020年，基本形成集体林业的良性发展机制，集体林业产权制度更加健全，发展机制更加灵活，管理体系更加完善，政策保障更加有力，实现森林资源持续增长、农民林业收入显著增加。全市新型林业经营主体发展到560家以上，林业规模化经营面积达到30%以上，山区农民林业综合收入年均增长10%以上。

二、主要任务

(一) 稳定林地承包关系。

1. 进一步明晰产权。市县两级林业主管部门和不动产登记部门要密切配合,继续做好集体林地承包确权登记颁证工作,强化林地承包经营权物权保护。对承包到户的集体林地,权属证书要发放到户;对采取联户承包的集体林地,要将林权份额量化到户;对采取股份经营的集体林地,要将股权证发放到户,建立股份经营机制。对仍由农村集体经济组织统一经营管理的林地,要依法将股权量化到户、股权证发放到户,发展多种形式的股份合作。

2. 加强林权权益保护。逐步建立集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制,不断健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的集体林权制度,形成集体林地集体所有、家庭承包、多元经营的格局。依法保障林权权利人合法权益,任何单位和个人不得禁止或限制林权权利人依法开展经营活动。确因国家公园、自然保护区、森林公园等生态保护需要的,可探索采取市场化方式对林权权利人给予合理补偿,着力破解生态保护与林农利益间的矛盾。对纳入天然林保护范围,停止商业性采伐的集体和个人所有的天然商品林,安排停伐管护补助。在承包期内,农村集体经济组织不得随意调整承包林地,不得强行收回农业转移人口的承包林地。探索开展进城落户农民集体林地承包权依法自愿有偿退出试点。

3. 加强合同规范化管理。承包和流转集体林地,要签订书面

合同。合同应明确当事人的权利和义务，规定当事人造林育林、保护管理、森林防火、林业有害生物防治等责任，促进森林资源可持续经营。县级林业主管部门及基层林业站要做好指导服务工作，推广使用国家示范文本，推进合同规范化管理，完善合同档案管理。农村集体经济组织要监督林业经营主体严格履行合同，依法依规开展生产经营活动，合理利用和保护林地。

（二）放活生产经营自主权。

1. 完善分类经营管理。完善商品林、公益林分类管理制度，简化区划界定方法和程序，优化林地资源配置。建立公益林动态管理机制，在不影响整体生态功能、保持公益林相对稳定的前提下，允许对承包到户符合调整条件的公益林进行调整完善。签订公益林区划与管理合同时，应当明确管护责任与管护目标等要求。

2. 科学经营公益林。在不影响生态功能的前提下，按照“非木质利用为主，木质利用为辅”的原则，实行公益林分级经营管理，合理界定保护等级，采取相应的保护、利用和管理措施，提高综合利用效益。政府引导，多方筹集资金，在中央和省级财政逐步调整生态公益林补偿标准的前提下，相应调整生态公益林补偿标准，调动林权所有者的积极性。推动公益林资产化经营，允许公益林采取出租、入股、合资、合作等方式流转，适度开展林下种植、养殖和森林游憩等非木质资源开发与利用，科学发展林下经济。

3. 放活商品林经营权。进一步放活商品林经营，赋予林业生

产经营主体更大的生产经营自主权，由经营者依法自主决定经营方向和经营模式。完善森林采伐更新管理制度，进一步改进集体人工用材林管理，完善林木采伐指标入村到户政策。鼓励规模以上（乔木林面积7500亩以上）林业经营单位单独编制科学可行的森林经营方案，实行以森林经营方案为基础的林木采伐与森林经营管理制度。

4. 优化林业管理方式。简化林业行政审批环节和手续，明确禁止性和限制性行为，减少政府对集体林微观生产经营行为的管制，充分释放市场活力。林业主管部门要坚持开展林地年度变更调查，完善林地“一张图”管理，将集体林地保护等级落实到山头地块，明确林业生产经营主体，向社会公示。

（三）规范林权流转秩序。

1. 建立健全林权流转规范管理制度。认真贯彻落实《农村土地承包法》和《湖南省森林资源流转办法》，加强林权流转管理，维护林权流转秩序，严防弄虚作假、强买强卖等违法违规流转行为。加强对工商资本租赁林地监管和风险防范，积极引导和支持工商资本依法流转林权投资林业建设。加强林权流转事中事后监管，确保流转林地的用途不改变、公益林性质不改变和林地保护等级不改变。建立林权流转市场主体信用信息采集归档制度。

2. 鼓励林权有序流转。采取建立引导基金、抵押贷款林权收储担保奖补、直接补助等措施，鼓励和引导农户采取转包、出租、入股等方式流转林地经营权和林木所有权。鼓励创新流转和经营

方式，引导各类生产经营主体开展联合、合作经营，鼓励采取信托、委托、托管、股份合作等方式集中连片流转林地，鼓励流转林地向新型林业经营主体集中。

3. 加强林权流转管理服务。进一步完善各级林权流转服务平台功能，推动林权流转信息与不动产登记、公共资源交易、工商、银行业金融等机构的信息共享。加强林权流转政策宣传，及时提供法律政策服务。及时发布林权流转供求信息、交易信息。推进林权流转合同鉴证和网签管理。对符合法律法规规定的林权流转交易，根据流转当事人意愿，林业主管部门可提供林权流转交易确认服务，出具林权流转交易确认书。鼓励林农及其他社会主体在林权交易平台等公开市场交易。

（四）推进林业适度规模经营。

1. 着力培育新型林业经营主体。加快林业合作社、家庭林场、林业大户、林业龙头企业等新型林业经营主体建设。鼓励符合条件的新型林业经营主体承担林业重点工程项目建设。开展家庭林场示范创建活动，将家庭林场纳入家庭农场补助范围。大力支持创建农民林业合作社示范社。开展林业规模经营主体带头人和职业森林经理人培训行动。

2. 建立健全多种形式利益联结机制。鼓励工商资本与农户开展合作经营，按照全产业链、全价值链的现代产业组织方式开展创新创业，推进农村一二三产业融合发展，让农户分享二三产业增值收益。建立完善新型林业经营主体联林带户机制，支持龙头

企业、示范性林场、农民林业合作社为农户提供林地林木托管、统一经营作业、订单林业等专业化服务。引导涉林企业发布服务农户社会责任报告。鼓励社会资本在贫困地区、革命老区通过建立利益联结机制，逐步形成林业脱贫攻坚的长效机制，对帮扶贫困人口多、脱贫效果好的农民合作社、家庭林场、林业大户、龙头企业优先给予政策支持。

（五）推进林业多种经营。

1. 科学发展林下经济。科学合理利用森林资源发展林下经济，提高林地经营效益。鼓励发展林药、林菌、林菜等林下种植和森林观光、生态休闲、生态康养等森林旅游，鼓励发展林下产品的加工、流通和销售业，延长产业链。在不破坏生态环境的前提下，适度发展林下养殖。引导建立一批富有特色的林下经济示范基地，带动广大农民积极发展林下经济。推进林下经济特色品种的研究、示范及产业化转化，开展林下经济产品生态原产地认定和保护工作，完善林下经济产品标准和检测体系，鼓励林下经济经营者积极创建品牌，提高林下产品知名度。各县市区要因地制宜发展林下经济主导产业，努力形成“一县一业，一村一品”的发展格局，做大林下经济产业规模。林业主管部门要加强林下经济实用技术培训指导，提高农民发展林下经济的能力。

2. 积极发展多种经营。充分发挥林业多种功能，以生产绿色生态林产品为导向，支持特色经济林、油茶、楠竹、花卉苗木等规范化生产基地建设。国家储备林建设拓展到集体林区。大力发

展新技术新材料、森林生物质能源、森林生物制药等绿色新兴产业。鼓励发展生态文化旅游、森林康养、林业碳汇、林下经济等林业新业态，充分释放林业资源潜力。鼓励林业碳汇项目产生的减排量参与温室气体自愿减排交易，促进林业碳汇进入市场交易。拓展林业产业集聚平台，建设一批现代特色林业产业园区。

（六）加大财政金融支持力度。

1. 完善财政扶持政策。加大政府投资支持林业发展，探索运用政府和社会资本合作（PPP）模式，推进林业重大生态工程、国家储备林建设、林区基础设施建设、林业保护设施建设、野生动植物保护及利用等重点林业建设。对社会资本参与的林业项目，按政策规定给予贷款贴息、享受森林保险保费补贴等优惠待遇，降低项目风险，增强项目收益能力。加大对营林生产机械购置的补贴力度。加大对重点生态功能区的扶持力度，支持地方特色优势产业发展，加强林业生产经营主体能力建设。

2. 加大信贷支持力度。鼓励银行业金融机构加大林业贷款投放，积极探索林业金融产品与服务创新，加快开发适合营造林需要的贷款品种，使信贷产品与林业生产周期相适应。推广“林权抵押+林权收储+森林保险”贷款模式和“企业申请、部门推荐、银行审批”运行机制，探索开展林业经营收益权和公益林补偿收益权市场化质押担保贷款。集体林地经营权抵押贷款可参照开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点相关做法执行。探索开展林权抵押按揭贷款业务，最长贷款期限可达 10

年。加大开发性、政策性贷款支持力度，完善林业贷款贴息政策。

3. 完善森林保险制度。建立健全森林保险费率调整机制，进一步完善大灾风险分散机制，扩大森林保险覆盖面，创新差别化的商品林保险产品，切实减轻林农负担，改进投保方式，逐步提高商品林保费补贴比例。研究探索森林保险无赔款优待政策。林业主管部门和保险机构要协同配合，共同做好投保理赔、防灾减灾、宣传培训等工作。

4. 完善林权抵押贷款风险防控机制。鼓励开展林权抵押贷款全额森林保险，化解抵押物风险。鼓励和引导市场主体对林权抵押贷款进行担保，并对出险的抵押林权进行收储。加强抵押林木保护，探索将抵押林木委托第三方监管。各地可采取资本金注入、林权收储担保费用补助、风险补偿等措施支持开展林权收储工作。

（七）加强林业管理和服务。

1. 提升林业管理水平。加强基层林业业务技术人员培训，提升林权管理服务机构能力和服务水平。进一步提升林业信息化水平，依托省林业厅，建立全市联网、实时共享的集森林资源、权属、生产经营主体等信息于一体的基础信息数据库和管理信息系统，探索开展林权集成电路卡（IC 卡）管理服务模式，方便群众查询利用。强化基层林业站公共服务职能，全面推行林业站“一站式、全程代理”服务，提升专业服务水平。

2. 完善林权纠纷调处机制。充分发挥各级人民政府纠纷调解仲裁体系作用，加强纠纷调解和仲裁工作。妥善处理各类林权矛盾

纠纷，做好重大纠纷事件的应急处理工作，确保林区生产经营秩序稳定。建立律师、公证机构参与纠纷处置的工作机制，开设林业法律救助绿色通道，依法依规向低收入家庭和贫困农户提供法律援助和司法救助。

3. 建立新型林业社会化服务体系。加快基层林业主管门职能转变，强化公共服务，逐步将适合市场化运作的林业规划设计、森林资源资产评估、市场信息、技术培训等服务事项交由社会化服务组织承担，规范中介服务行为。探索通过政府购买服务方式，支持社会化服务组织开展森林防火、林业有害生物统防统治、森林统一管护等公益性服务。鼓励和培育造林、抚育、采伐、科技推广等各类林业生产专业组织，推进林业生产服务专业化。将林产品市场纳入农产品现代流通体系建设范围。积极发展林业电子商务，健全林产品交易市场服务体系，鼓励开展林产品网上零售批发和产销对接等电子商务，拓展林产品网络销售渠道。实施林业社会化服务支撑工程，支持基层林业站等公共服务机构和社会化服务组织的基础设施建设。

三、保障措施

（一）加强组织领导。县市区、乡镇人民政府要高度重视深化集体林权制度改革工作，完善政策措施，结合实际制定实施方案，并将集体林权制度改革成效纳入各级领导班子及有关领导干部绩效考核内容。各级林业主管部门要加强统筹协调，推动完善集体林权制度各项政策措施落到实处。各有关部门要按照职责分

工，密切配合，形成支持集体林业改革发展的合力。要加强集体林权管理队伍建设，建立健全集体林业改革发展统计和监测制度。按照国家有关规定，对发展集体林业贡献突出的单位和个人予以表彰。

（二）积极探索创新。以怀化市集体林业综合改革试验示范区、浏阳市农村林业改革试验区等改革平台为模板，积极在建立集体林地所有权承包权经营权分置制度、加强林权权益保护、放活生产经营自主权、优化林木采伐管理、科学合理利用公益林、完善森林生态效益补偿、创新林业社会化服务等方面进行深入探索。加强试验试点项目管理，建立第三方评估机制，总结可推广、可复制的成功做法和经验，及时进行交流和推广。加强舆论宣传引导，营造深化集体林权制度改革的良好氛围。

