

巫溪县人民政府办公室 关于印发巫溪县集体林权制度改革 实施方案的通知

巫溪府办发〔2018〕117号

各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门，有关单位：

《巫溪县集体林权制度改革实施方案》已经县政府研究同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

巫溪县人民政府办公室

2018年12月26日

巫溪县集体林权制度改革实施方案

为贯彻落实《国务院办公厅关于完善集体林权制度的意见》（国办发〔2016〕83号）和《重庆市人民政府办公厅关于印发重庆市完善集体林权制度实施方案的通知》（渝府办发〔2017〕72号），深化集体林权制度改革，创新集体林业保护发展体制机制，盘活集体森林资源，增加农民财产性收入，结合我县实际，特制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻落实习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标和“四个扎实”要求，认真贯彻落实党中央、国务院关于加快推进生态文明建设的决策部署，以推进林业供给侧结构性改革为主线，坚持保生态、保民生，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，促进适度规模经营，完善集体林业政策和服务体系，广泛调动农民和社会力量发展林业，充分发挥集体林在筑牢长江上游重要生态屏障、实施精准扶贫、推动农村经济社会可持续发展中的重要作用。

（二）基本原则。

——坚持农村林地集体所有制，切实巩固集体林地家庭承包基础性地位，加强农民财产权益保护。

——坚持尊重林农意愿，确保林农知情权、参与权和决策权。

——坚持走生态优先、绿色发展之路，优化空间布局，加快增绿、增质、增效，充分发挥集体林生态、经济和社会效益。

——坚持创新体制机制，放活经营权，拓展和完善林地经营权能，建立现代林业产权制度。

——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）目标任务。

我县现有集体林地 436.4 万亩，到 2020 年，在明晰产权、承包到户的基础上，完善林业管理体制，创新林业运行机制，优化林业政策环境，转变林业发展方式，放活经营权、落实处置权、保障收益权，逐步建立起林业支持保护有力、林业投融资政策完善、林木采伐管理科学、林权交易规范有序、社会化服务体系健全的可持续发展新机制，以改革领先，促进发展、促进生态，实现森林资源持续增长、农民林业收入显著增加、生态安全得到保障的目标。

二、重点工作

（一）稳定承包权。

继续做好集体林地承包确权登记颁证工作。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。在切实巩固集体林地所有权、稳定承包权的基础上，把林地经营权从承包经营权中分离出来，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。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依照流转合同取得的林地经营权。通过流转合同、交易鉴证对林地经营权予以确认。林地经营权、林木所有权可折资入股。探索创新自留山经营管理体制机制。对新造林地依法确权登记颁发不动产权证。

稳妥探索林地承包权退出补偿机制。研究制定林地承包权退出办法。坚持自愿有偿、平等协商、用途管制、退用结合的原则，开展进城落户、有稳定非农收入的农村转移农户集体林地承包权依法有偿退出试点。对生态重要或生态脆弱敏感区域的集体林，可以通过置换、租赁、赎买等办法，取得林地经营权，并对林地权利人给予补偿。退回给农村集体经济组织的林地，可采取发包、招投标、拍卖、公开协商、出租、联营等方式，引进或联合社会资本（业主）发展林下经济、乡村休闲旅游等产业。（牵头单位：县林业局；配合单位：县国土房管局、县农委、县旅游局，各乡镇人民政府具体落实。以下均需各乡镇人民政府落实，不再列出）

（二）落实处置权。

规范林地流转行为，集体林地经营权和林木所有权可通过转包、出租、互换、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件及法律法规允许的其他方式流转。严格界定流转林权范围，区划界定为公益林的林地、林木暂不进行转让，允许以转包、出租、合作、入股等方式流转，在保证公益林性质不变的前提下，鼓励利用公益林发展林下经济及非木质产业，推动公益林资产化经营。林权流转的意愿、价格、期限、方式、对象等应由林权权利人依法自主决定，任何组织或个人不得采取强迫、欺诈等不正当手段强制或阻碍农民流转林权。林地经营权、林木所有权、林木使用权可以流转给个人、企业或其他经济组织，流转时间不能超过承包期的剩余年限。集体统一经营管理的林地流转，流转方案应在本集体经济组织内提前公示，依法经集体经济组织全体成员会议或三分之二以上代表会议同意并报乡镇人民政府审核后，在县农村产权交易平台进行公开交易，防止暗箱操作、低价流转。

依托市和县农村产权交易平台，加快构建县林权流转交易市场，建设乡镇服务窗口和村级服务点，着力完善林权交易规则和服务体系，规范林权流转秩序。逐步建立林权收储中心、森林资源资产评估公司、林业担保公司，开展森林资源资产评估和林权收储担保。建立健全对工商资本流转林权的风险补偿制度和监管制度，加强事中事后监管，并纳入信用记录。开展林地林木等级评价研究，建立林权流转基准价格定期发布制度，为林权入股、

流转、抵押等提供参考依据。（牵头单位：县林业局；配合单位：县金融办、县国土房管局、县财政局、县工商局）

（三）放活经营权。

1.强化森林分类经营管理。完善商品林、公益林分类管理制度，优化集体林地资源配置。落实《重庆市公益林管理办法》规定，完善全县林地一张图管理，将公益林、商品林区划界定到山头地块。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、集中连片的前提下，林权权利人可以申请调出公益林。放活商品林经营权，推进森林采伐差别化管理。放宽人工商品林、非林地上的林木采伐管理，赋予林业生产经营主体更大的生产经营自主权，充分调动社会资本投入集体林开发。按照公开、公平、公正的原则，将森林采伐指标分解落实到林业生产经营主体。以林为主的林业重点乡镇，提倡采伐指标进村入户，将采伐指标分解到行政村、村民小组和农户。落实林木采伐便民措施，全面推行林木采伐网上申请、审核和发证。（牵头单位：县林业局；配合单位：县财政局）

2.引导林企合作。鼓励林农加强与企业合作，将林地、林木等森林资源租赁给企业，或以林地、林木折价入股，与工商资本、社会资本开展股份合作经营，建立林地变股本、林农当股东、收益有分红的紧密利益联结机制，让林农从产品加工、流通、销售中分享多重收益和产业链增值收益。完善企业联林带户机制，大力推行公司+林业合作社+农户+基地等多种经营方式，为林农提

供林地林木代管、统一经营作业、订单林业等专业化服务，支持林业企业聘用与其合作的林农从事造林、抚育和管护工作，确保林农获得财产性收入和工资性收入。（牵头单位：县林业局）

3.开展适度规模经营。建立健全财政扶持新型林业经营主体政策体系，采取多种方式培育家庭林场、股份合作林场、林业专业大户、林业合作社、森林人家等，支持开展相互融合，依法组建行业组织或联盟，逐步扩大其涉林项目规模。完善对林业适度规模经营主体扶持政策。对符合条件的新型林业经营主体参照享受小微企业扶持政策。研究制定家庭林场登记办法和林业专业合作社示范标准，提高规范化发展水平。开展林业规模生产经营主体带头人和职业森林经理人培训。（牵头单位：县林业局；配合单位：县财政局、县工商局）

4.发展绿色富民产业。着力推进林业供给侧结构性改革，发挥森林资源的独特优势，利用生态+模式，推进林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合，拓展林业产业链。强化科技创新驱动，以生产绿色生态产品为导向，大力发展品牌林业，发展木本油料、森林旅游、森林康养、笋竹、林产品加工和林下经济等产业，为社会提供更多的绿色、生态产品供给。开展森林认证试点，实施森林质量精准提升工程和森林生态标志产品建设工程。加快开展林业碳汇交易试点，指导开发一批林业碳汇项目参与碳汇市场交易。支持林业公益性基础设施建设、地方特色优势产业发展、林业生产经营主体能力建设等，重点推动深度贫困村精准

脱贫。（牵头单位：县林业局；配合单位：县发展改革委、县财政局）

（四）保障收益权。

1.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、野生动植物重要栖息地等生态保护需要的，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权权利人利益间的矛盾。全面停止天然林商业性采伐后，对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强行收回农业转移人口的承包林地。林地、林木使用权和所有权流转期间依法征收、征用林地的，林权权利人有权依法获得补偿。（牵头单位：县林业局；配合单位：县财政局、县环保局、县国土房管局）

2.公益林补偿金按时足额发放到林权权利人手中。完善公益林补偿机制，将符合条件的新造林优先纳入公益林补偿范围，实现公益林应补尽补。（牵头单位：县林业局；配合单位：县财政局、县环保局）

三、保障措施

（一）切实加强组织领导。

县人民政府将集体林权制度改革成效作为乡镇人民政府领导班子及有关领导干部考核内容，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。人力社保、林业、发展

改革、财政、农业、国土、金融、人行、金融、银监等部门和单位要按照职能职责，加强对集体林权制度改革工作的指导，形成支持集体林业发展的合力。各乡镇要制定切实可行的完善集体林权制度改革具体方案。要加强舆论宣传引导，营造有利于完善集体林权制度的良好氛围。（牵头单位：县林业局；配合单位：县政府有关部门、有关单位）

（二）完善森林保险政策。

建立健全森林保险费率调整机制和大灾风险分散机制，完善森林保险灾害损失认定标准和承保理赔实施规程，扩大政策性森林保险覆盖面。开展特色优势经济林保险，创新差别化商品林保险产品。研究探索森林保险无赔款优待政策。保险监管部门要与林业主管部门协同配合，建立信息共享机制，提高林业经营者抵御自然灾害风险能力。（牵头单位：县林业局；配合单位：县财政局、县金融办）

（三）推进林权金融服务。

鼓励金融机构积极开发适合林业生产经营周期特点和林业经营者需求的金融贷款产品，开展林权抵押贷款，增加中长期林权抵押贷款占比。在推进用材林、薪炭林、经济林、花卉苗木、林业生产设施抵质押贷款的基础上，拓展可抵押范围，探索开展林地经营权、林业经营收益权、生态公益林补偿收益权、林下经济预期收益权质押担保贷款。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，鼓励和引

导市场主体对林权抵押进行担保,并对出险的抵押林权进行收储。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,防范林权贷款风险。对林权收储、担保机构担保的林权抵押贷款,在同等条件下给予优惠。完善林权抵押融资登记办法,适度放宽贷款条件,简化贷款流程,鼓励对林农小额林权抵押贷款简化抵押物价值评估。认真落实中央财政林业贷款贴息补助政策。为林业政策性贷款提供长周期、低成本的资金支持,贷款利率体现优惠原则,贷款期限贴近林业经营项目周期,对林业政策贷款项目,可以采用政府购买服务、特许经营、企业自主经营等市场化运作模式进行融资,推进林业生态建设。对贷款到期后无法还贷,且经招标采购仍无法变现的抵押林木,符合采伐条件的,优先安排采伐指标。(牵头单位:县金融办;配合单位:县银监办、相关银行巫溪支行,县林业局)

(四) 建立社会资本发展林业的激励机制。

清理和规范行业准入限制,降低市场主体进入集体林业发展的门槛。探索林业投资股权化改革,推广、运用政府和社会资本合作(PPP)模式,采取政府购买服务、混合所有制等方式,吸引社会资本和金融资本投入集体林业发展。集体林业生产经营者造林育林护林,经检查验收合格的,享受相关扶持政策。健全林业补贴政策,采取以奖代补等方式支持优势产品开发。认真落实《重庆市人民政府办公厅转发市农委等部门关于用好农业农村发展用地政策促进农民增收的指导意见(试行)的通知》(渝府办发〔2016〕

211号），完善林业设施用地政策。（牵头单位：县林业局；配合单位：县国土房管局、县财政局、县发展改革委）

（五）提升集体林业管理水平。

进一步加强基层林权管理服务机构建设，抓好基层林业业务技术人员培训，提高服务农民的能力。运用现代信息技术，加快林权管理信息系统建设，建立全县联网、实时共享的森林资源基础数据库和信息管理系统，推广林权集成电路卡（IC卡）管理服务模式。积极发展林业电子商务，实施互联网+林业行动，建立特色林产品直采直供机制。（牵头单位：县林业局；配合单位：县委编办、县发展改革委、县财政局）

（六）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。各乡镇要加强合同管理，引导流转双方进入农村产权流转交易平台等公开市场流转交易，使用合同示范文本，完善合同档案管理。已经流转的林地，合同合法规范的，要维护承包双方权益。农村集体经济组织要监督林业生产经营主体依照合同约定的用途，合理利用和保护林地。健全林地承包经营纠纷调处机制，按照属地管理、分级负责的原则，落实责任，认真做好集体林地承包经营纠纷调处工作。（牵头单位：县林业局；配合单位：县国土房管局、县政府法制办）

（七）鼓励基层先行先试。

建立健全改革激励和容错机制。继续抓好集体林业改革试验示范，各乡镇要围绕加强林权权益保护、放活林地经营权、优化



林木采伐管理、科学合理利用公益林、林权有偿退出、完善林业金融保险政策、森林生态效益补偿等方面深入探索，及时总结、交流推广好经验好做法。（牵头单位：县林业局；配合单位：县国土房管局）