

[网站首页](#)[工作动态](#)[四务公开](#)[三务公开](#)[交易公告](#)[在线交易](#)[政策法规](#)[规章制度](#)[E阳光](#)

国务院办公厅关于完善集体林权制度的意见

发文时间：2016-11-16 浏览次数： 来源：盐都区农工办 字体大小：【大 中 小】

国办发〔2016〕83号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

集体林是培育森林资源的重要基地，是维护国家生态安全的重要基础。2008年以来，我国集体林权制度改革取得重大成果，集体林业焕发出新的生机，1亿多农户直接受益，实现了“山定权、树定根、人定心”。但是，还存在产权保护不严格、生产经营自主权落实不到位、规模经营支持政策不完善、管理服务体系不健全等问题。为巩固和扩大集体林权制度改革成果，充分发挥集体林业在维护生态安全、实施精准脱贫、推动农村经济社会可持续发展中的重要作用，经国务院同意，现就完善集体林权制度提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，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，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，促进集体林业适度规模经营，完善扶持政策和社会化服务体系，创新产权模式和国土绿化机制，广泛调动农民和社会力量发展林业，充分发挥集体林生态、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，加强农民财产权益保护；坚持创新体制机制，拓展和完善林地经营功能，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、增质和增效；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）总体目标。到2020年，集体林业良性发展机制基本形成，产权保护更加有力，承包权更加稳定，经营权更加灵活，林权流转和抵押贷款制度更加健全，管理服务体系更加完善，实现集体林区森林资源持续增长、农民林业收入显著增加、国家生态安全得到保障的目标。

二、稳定集体林地承包关系

（四）进一步明确产权。继续做好集体林地承包确权登记颁证工作。对承包到户的集体林地，要将权属证书发放到户，由农户持有。对采取联户承包的集体林地，要将林权份额量化到户，鼓励建立股份合作经营机制。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。探索创新自留山经营管理体制机制。对新造林地要依法确权登记颁证。

（五）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。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。有序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。

（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，切实保护当事人的合法权益。基层林业主管部门要加强指导，推广使用示范文本，完善合同档案管理。合同应明确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。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。

三、放活生产经营自主权

(七) 落实分类经营管理。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, 允许对承包到户的公益林进行调整完善。全面推行集体林采伐公示制度, 地方政府要及时公示采伐指标分配详细情况。

(八) 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。推动集体公益林资产化经营, 探索公益林采取合资、合作等方式流转。

(九) 放活商品林经营权。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, 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利用。大力推进以择伐、渐伐方式实施森林可持续经营, 培育大径级材, 提高林地产出率。

(十) 优化管理方式。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。林业主管部门要完善全国林地“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, 向社会公示并提供查询服务。

四、引导集体林适度规模经营

(十一) 积极稳妥流转集体林权。鼓励集体林权有序流转, 支持公开市场交易。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, 发展林业适度规模经营。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。积极引导工商资本投资林业, 依法开发利用林地林木。建立健全对工商资本流转林权的监管制度, 对流转条件、用途、经营计划和违规处罚等作出规定, 加强事中事后监管, 并纳入信用记录。林权流转不能搞强迫命令, 不能违背承包农户意愿, 不能损害农民权益, 不能改变林地性质和用途。

(十二) 培育壮大规模经营主体。采取多种方式兴办家庭林场、股份合作林场等, 逐步扩大其承担的涉林项目规模。大力发展品牌林业, 开展公益宣传活动, 引导生产经营主体面向市场加快发展。鼓励地方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行动。

(十三) 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股份合作经营, 推进农村一二三产业融合发展, 带动农户从涉林经营中受益。建立完善龙头企业联户带户机制, 为农户提供林地林木代管、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。加大对重点生态功能区的扶持力度, 支持林业生产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, 推动集中连片特困地区精准脱贫。

(十四) 推进集体林业多种经营。加快林业结构调整, 充分发挥林业多种功能, 以生产绿色生态林产品为导向, 支持林下经济、特色经济林、木本油料、竹藤花卉等规范化生产基地建设。大力发展新技术新材料、森林生物质能源、森林生物制药、森林新资源开发利用、森林旅游休闲康养等绿色新兴产业。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, 促进碳汇进入碳交易市场。

(十五) 加大金融支持力度。建立健全林权抵押贷款制度, 鼓励银行业金融机构积极推进林权抵押贷款业务, 适度提高林权抵押率, 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。加大开发性、政策性贷款支持力度, 完善林业贷款贴息政策。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。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。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。研究探索森林保险无赔款优待政策。林业主管部门要与保险机构协同配合, 联合开展防灾减灾、宣传培训等工作。

五、加强集体林业管理和服务

(十六) 提升集体林业管理水平。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。充分利用现代信息技术手段, 建立全国联网、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, 推广林权集成电路卡(IC卡)管理服务模式, 方便群众查询使用。依托林权管理服务机构, 搭建全国互联互通的林权流转市场监管服务平台, 发布林权流转交易信息, 提供林权流转交易确认服务, 维护流转双方当事人合法权益。

(十七) 健全经营纠纷调处机制。县级以上地方人民政府要加强对农村林地承包经营纠纷调解和仲裁工作的指导, 制定纠纷调解仲裁人员培训计划, 加强法律法规和政策培训。妥善处理各类纠纷, 做好重大纠纷案件的应急处理工作, 切实维护社会和谐稳定。探索建立纠纷调解激励办法。建立律师、公证机构参与纠纷处置的工作机制, 将矛盾化解纳入法治轨道。开设林业法律援助绿色通道, 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。

(十八) 完善社会化服务体系。加快基层林业主管部门职能转变, 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。研究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、森林统一管护等生产性服务。鼓励有条件的地方加大对包括整地造林、抚育等关键环节在内的林业机械购置补贴力度。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，鼓励引导电商企业与家庭林场、股份合作林场、农民合作社对接，建立特色林产品直采直供机制。实施林业社会化服务支撑工程，支持基层公共服务机构和社会化服务组织的基础设施建设。

六、加强组织保障

(十九) 强化组织领导。国家林业局要加强统筹协调，推动完善集体林权制度的各项政策措施落到实处。各有关部门要按照职责分工，继续完善相关政策，形成支持集体林业发展的合力。各省（区、市）要制定完善集体林权制度的实施方案，将集体林权制度改革成效作为地方各级领导班子及有关领导干部考核内容。加强集体林权管理队伍建设，改善工作条件。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。

(二十) 鼓励积极探索。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。充分利用各种改革试验示范平台，支持在加强林权权益保护、放活商品林经营权、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等方面进行深入探索。建立第三方评估机制，不断总结好经验好做法，及时进行交流和推广。

国务院办公厅

2016年11月16日

（此件公开发布）

主办：盐城市盐都区农业农村局、盐都区纪委

技术支持：南京南大尚诚软件科技有限公司

苏ICP备17042186号-1