

陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2017〕89号

陕西省人民政府办公厅 关于完善集体林权制度的实施意见

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为认真贯彻《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）精神，进一步巩固和扩大全省集体林权制度改革成果，实现森林资源持续增长、农民收入稳步提高的目标，经省政府同意，现提出如下实施意见。

一、总体要求

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，树立创

新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，不断完善农村基本经营制度，创新林业产权模式和国土绿化机制，广泛动员农民和社会力量发展林业。到 2020 年，集体林历史遗留问题基本解决，产权更加清晰，集体林地“三权分置”运行机制基本形成，森林生态效益补偿制度基本落实，林业社会化服务体系更加完善，集体林生产经营规模和效益不断提高，林业产业总产值突破 1500 亿元。

二、稳定林地承包关系

（一）进一步明晰产权。积极做好集体林地承包确权登记颁证工作。对已承包到户的集体林地，要将权属证书发放到户。采取联户承包的，要将林权份额量化到户。采取集体股份合作方式经营的，要完善股份合作经营制度。采取“国社合作”造林的，要明确集体林地的权属，维持国有林场经营权不变，签订集体林地租赁合同，明确管护责任和利益分配比例。对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，发展多种形式的股份合作。对新纳入集体管理的林地，要依法确权登记颁证。

（二）妥善解决历史遗留问题。按照“调解为主、裁决为辅”的原则，由县级政府积极协调解决集体林历史遗留问题，切实维护林区社会和谐稳定。建立领导分片（分组）包抓和纠纷调处考核工作机制，落实责任主体，明确时限要求。对集体林地面积较大且林权纠纷较多的县（市、区），要依据《中华人民共和国农

村土地承包经营纠纷调解仲裁法》有关规定，设立仲裁委员会，依法处理本辖区的林权纠纷案件。畅通林权争议司法裁决途径，公平、公正审理林权纠纷案件。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。开设法律求助绿色通道，依法依规向低收入家庭和贫困户提供法律援助和司法救助。

（三）完善自留山经营管理机制。已划定的自留山，由农户长期无偿使用的，允许继承，不得随意调整或收回。对全家户口迁出本集体经济组织，自愿放弃的，可交回集体经济组织；农户消亡且无继承人的，由本集体经济组织收回。收回的集体林地由集体经济组织重新发包。在不影响农户基本生活的前提下，鼓励探索进城落户农民自留山有偿退回、本集体经济组织成员内部流转、合作开发经营等机制。

（四）逐步建立集体林地“三权分置”机制。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、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。各地要按照试点先行、稳步实施的原则，在部分村（组）组织开展集体林地“三权分置”运行试点。

（五）加强林权权益保护。已发包的集体林地，承包期内发包方不得随意调整或收回，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。确因国家森林公园、自然保护区等生态保护需要的，探索采取市场化方式，对林权权利人给予合理补

偿。实行天然商品林禁伐的，应对天然商品林经营者给予停伐管护补助。

三、放活经营自主权

（一）完善分类经营管理制度。完善商品林、公益林分类动态管理机制。实行公益林分级经营管理，合理界定保护等级。国家级公益林原则上不得随意调整，确因工程建设等需要调出、补进国家级公益林的，按程序报批。对已承包到户的地方公益林，在不影响整体生态功能的前提下，可根据实际情况适当调整。完善商品林采伐指标分配管理制度，简化林木采伐审批手续，推行简便易行的伐区设计，改进采伐作业监管方式。通过择伐、渐伐等方式推进森林可持续经营，培育大径级材，提高林地产出率。

（二）完善公益林生态效益补偿机制。加大地方公益林补偿力度，逐步扩大地方公益林补偿范围。市、县（市、区）政府要督促落实公益林补偿政策，规范资金使用管理，确保补偿资金及时、足额兑付到户。

（三）优化管理方式。简化林业行政审批程序，提高审批工作效率。实行全省林地“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、开展适度规模经营

（一）规范集体林权流转。集体林权可通过转包、出租、互换、转让、入股、抵押或作为出资等方式有序流转。林权流转应

当坚持依法、自愿、有偿的原则，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。对家庭承包的林地，以转让方式流转的，流入方必须是从事农业生产经营的农户，原则上应在本集体经济组织成员之间进行，且需经发包方同意；以其他形式流转的，应当依法报发包方备案。集体统一经营的林地经营权和林木所有权流转的，流转方案应在本集体经济组织内提前公示，按规定征求本集体经济组织成员意见后，采取招标、拍卖或公开协商等方式流转。林权流转应当依法签订书面合同，明确双方的权利和义务，流转期限不得超过原承包剩余期。各县（市、区）要积极搭建流转平台，提供“一站式”林权流转服务。

（二）培育新型林业经营主体。加快构建集约化、专业化新型林业经营体系，积极培育专业大户、家庭林场、农民专业合作社、龙头企业等林业新型经营主体。加强农民林业专业合作社建设指导，健全规章制度，完善运行机制，优化管理方式，规范利益分配，保障社员合法权益。积极开展示范社创建活动，推进林业专业合作社规范化发展。支持林业龙头企业通过资本运作、产业延伸等方式进行兼并重组、联合发展，鼓励通过“公司+农户+基地”等经营模式与农户构建利益联结机制。通过政府购买服务等方式，依托高等院校、科研院所和龙头林业企业，大力培养农村林业实用人才。

（三）推进集体林业多种经营。根据森林资源禀赋和生态承

载能力，科学编制林业产业发展规划，合理发展林业特色产业。大力发展核桃、红枣、花椒、板栗、柿子等特色经济林，以及林下种养、林产品采集加工、森林旅游等林业经济，建设一批规模大、效益好、带动力强的林业产业示范基地。整合林业优势资源，实施林业品牌战略，推进标准化生产、产业化经营。加强林产品信息化服务平台建设，支持发展连锁经营、物流配送、电子商务，拓宽产品销售渠道。

（四）加强林业金融服务。鼓励金融机构积极推进林权抵押贷款业务，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，探索集体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，重点支持龙头企业、林业专业合作社、林下经济示范基地开展林权抵押贷款业务。鼓励和引导市场主体对林权抵押贷款进行担保，支持开展林权收储工作。完善森林保险制度，建立多险种、多费率的保险机制。制定森林保险理赔操作规程、森林灾害损失认定标准、森林保险无赔款优待政策，建立森林保险承保公司准入、退出机制。林业部门要加强对森林保险工作的监督和指导。

五、强化组织保障

（一）加强组织领导。各地要准确把握完善集体林权制度的政策要求，结合本地实际制订实施方案，扎实推进改革工作。各有关部门要按照职责分工，继续完善政策措施。林业部门要加强与有关部门和单位的沟通协调，确保各项政策措施落到实处。各

市、县（市、区）要将集体林权制度改革工作作为领导班子及有关领导干部的考核内容，加强目标责任考核，落实工作责任。加强舆论宣传引导，树立先进典型，对发展集体林业贡献突出的单位和个人按有关规定予以表彰。加强集体林权管理队伍建设，强化业务培训，保障工作经费，为推进改革创造良好条件。

（二）加大财政支持力度。各市、县（市、区）政府要在培育林业新型经营主体、发展林下经济和林业特色产业、推进公益林生态效益补偿、建立林权收储基金等方面，出台支持政策。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等，鼓励林业龙头企业、林下经济示范基地与当地贫困户建立帮扶关系，推动集中连片特困地区精准脱贫。

（三）加强林权信息化建设。建立森林资源、权属、经营主体及家庭承包、林权流转等基础信息数据库和管理信息系统，实现省、市、县三级互联互通、信息共享。加强林权信息化硬件设施建设，健全林权档案管理制度，建立林业综合信息服务平台，及时发布林权流转、种苗供需、技术培训、产品销售等信息，提高管理服务水平。

（四）完善社会化服务体系。引导森林资源资产评估、林业规划设计、专业技术培训等社会中介服务组织健康发展。研究探索通过政府购买服务方式，委托社会中介服务机构开展森林防火、林业有害生物防治、森林资源管护等公益性服务。加大对整

地造林、抚育等林业机械的购置补贴力度。引导电商企业与林业专业大户、家庭林场、林业专业合作社对接，建立林产品直销机制。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基础设施建设。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 10 月 16 日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 10 月 18 日印发

共印 1000 份