

资府办发〔2018〕42号

资阳市人民政府办公室

关于进一步完善集体林权制度的实施意见

各县（区）人民政府，高新区管委会，临空经济区管委会，市级有关部门（单位）：

为进一步完善我市集体林权制度，推动林业生态建设、产业发展和森林资源资本化再上新台阶，根据《四川省人民政府办公厅关于进一步完善集体林权制度的实施意见》（川办发〔2017〕68号）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

一、指导思想和总体目标

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央国务院和省委省政府关于坚持和完善农村基本经营制度决策部署，以县（区）人民政府为责任主体，以市级相关部门（单位）为辅助支撑，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活林地经营权，完善扶持政策和社会化服务体系，创新产权经营模式和国土绿化机制，促进集体林权规范有序流转，推进集体林业适度规模经营，推动林业供给侧结构性改革，实现增绿、增质、增效。到2020年，建成集体林权管理制度体系比较完善、集体林业良性发展机制基本形成、财政金融支林体系比较健全、集体林业可持续发展政策体系初步形成的系统性制度保障体系，实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐目标。

二、重点任务及责任分工

（一）加强集体林权权益保护

1. 稳定承包权。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。结合“多权同确”做好确权登记颁证扫尾工作，对新造林地依法确权登记颁证，提高林地确权四至、面积、林种等要素的精准度。确保权属证书发放到户。集体经营和联户承包的林地，要依法将股权份额量化到户、股权证发放到户。（责任单位：各县（区）政府，市林业局，市国土资源局，居首位者为牵头单位，其余为责任部门，下同）

2. 放活经营权。实行所有权、承包权、经营权“三权分置”改革，探索实施林地经营权流转证制度，逐步建立集体林地“三权分置”运行机制。探索林农林权出租、入股等利益共享机制，积极开展生态旅游、森林康养等生产经营活动。确因自然保护区、风景名胜区、森林公园等生态保护需要的，各县、区应积极探索委托代管机制。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。（责任单位：各县（区）政府，市林业局，市农业局）

3. 完善权益保护制度。推进集体林权流转平台建设，探索制定集体林权入场交易激励政策，探索建立集体林权流转风险防控机制，引导集体林权依法、自愿、有偿、公开、有序、规范流转。集体林权流转必须尊重承包农户意愿，不能以任何方式损害农民权益，不能以任何理由改变林地性质和用途。推广使用承包、流转合同示范文本，完善合同档案管理，切实保护承包和流转当事人合法权益。（责任单位：各县（区）

政府，市林业局，市国土资源局）

（二）坚持实施森林分类经营管理

4. 完善分类经营管理制度。简化公益林、商品林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，在不影响总体生态功能、保持公益林相对稳定的前提下，允许按程序对承包到户的公益林进行调整完善。（责任单位：市林业局，各县（区）政府）

5. 兑现落实公益林补偿政策。已承包到户的要直接打卡到户，集体统一经营的要建立分配、公示、监督制度，存在林权纠纷的要加大化解力度，区划与确权林种不一致的要研究整改、兑现措施，确保公益林生态效益补偿资金及时、足额兑现到林权权利人。积极争取集体和个人所有天然起源商品林管护国家补助政策。（责任单位：市林业局，市财政局，各县（区）政府）

6. 科学经营公益林。在不影响公益林生态功能的前提下，按照“非木质利用为主、木质利用为辅”原则，实行公益林分级经营管理。严格管理一级国家级公益林，合理利用其他等级公益林林地资源，科学适度发展林下种植、养殖、采集、森林游憩等林下经济。（责任单位：各县（区）政府，市林业局）

7. 放活人工商品林经营。完善林木采伐更新管理制度，完善非林地林木采伐备案制度。加大人工商品林中幼林抚育力度，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。（责任单位：市林业局，市农业局，各县

(区)政府)

(三) 完善林业规模化生产机制

8. 引导适度规模经营。鼓励和引导林农依法通过转包、出租、入股等方式流转林地经营权和林木所有权，盘活林地资源，推动家庭经营、集体经营、合作经营等多种经营形式共同发展，发展林业适度规模经营。(责任单位：各县(区)政府，市林业局，市农业局)

9. 探索建立利益共享联结机制。引导工商资本依法投资经营林业，依法开发利用林地林木，与林农建立合作共享共赢的利益联结机制，带动农户从涉林经营中受益。推广“林地股份合作社”“公司(合作社)+农户+基地”等生产经营模式，以及“保底收益+二次分红+务工收入”、“土地入股+收益保底+产值分红+二次返利”等利益联结机制。建立完善龙头企业联林带户机制，促进工商企业投入林业产业健康发展。引导涉林企业发布服务林农社会责任报告，建立涉林企业信用记录。(责任单位：各县(区)政府，市林业局，市工商局)

10. 培育扶持新型林业经营主体发展。积极培育专业大户、林业企业、家庭林场和农民林业专业合作社(联合社)等新型林业经营主体，推进规模化、专业化、集约化经营。优先支持示范带动力强、联结贫困户多的新型林业经营主体承担涉林涉农项目。鼓励返乡创业人员、回乡大学生、农村能人、农林科技人员等领办新型林业经营主体。完善职业经理人和职业林农认定、技术培训、扶持政策。(责任单位：市林业

局，市工商局，市人力资源社会保障局，市农业局，各县（区）政府）

（四）完善财政金融支林政策

11. 完善财政支林政策。加大公共财政支持林业建设力度，支持县（区）整合资金加强现代林业特色产业基地建设、基础设施建设、新型经营主体培育等。用好中央财政林业贷款贴息政策，鼓励县（区）建立小额贷款贴息政策，充分发挥财政资金杠杆作用，充分发挥农业担保公司、财政支农贷款分险金等的积极作用，大力支持新型林业经营主体争取林业贷款。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，探索森林保险无赔款优待政策，积极拓展涉林商业保险险种及范围，逐步建立“政策性保险+商业保险”模式。林业主管部门要与保险机构协同配合，联合做好防灾减灾、宣传培训、队伍建设等工作。（责任单位：市财政局，市政府金融办，各县（区）政府，市林业局）

12. 加大金融支林力度。建立健全林权抵押贷款制度，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。推广乐至县经济林木（果）权抵押贷款改革试点经验，推进“两证一社”林权抵押贷款改革，完善各项配套制度。完善林权抵押资产评估、备案登记、资金监管、贷款贴息、风险防控等环节的制度机制。鼓励银行业金融机构积极推进林权抵押贷款业务，开发适合林业特点的信贷产品，科学确定贷款期限，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。鼓励涉林产业化项目通过公司债券、企业债券和银行间债务融资工具等直接融资。（责

责任单位：人行资阳市中心支行，市银监分局，市政府金融办，市林业局，市财政局，市农业局，各县（区）政府）

13. 完善配套政策。积极培育第三方森林资源调查设计、森林资源资产评估机构。鼓励县（区）建立林权抵押贷款分险金，探索设立多种所有制森林资源担保、收储公司。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。鼓励探索利用“互联网+”、政府和社会资本合作（ppp）等模式，盘活林业资源。（责任单位：各县（区）政府，市财政局，市林业局）

（五）大力推进绿色产业发展

14. 大力发展林业特色产业。加强现代林业产业基地、林业科技示范园区和现代林业产业重点县建设。推进林产品就地加工转化，提高附加值。引导林农和新型经营主体科学发展木竹原料林、特色经济林、苗木花卉等特色产业。（责任单位：市林业局，市发展改革委，各县（区）政府）

15. 积极发展林业新业态。推进林业供给侧结构性改革，加快林业产业结构调整，以生产绿色生态林产品和市场需求为导向，积极培育林下经济、生态旅游、森林康养、森林自然教育、森林生物制药等绿色新兴产业。（责任单位：市林业局，各县（区）政府）

16. 推进林业品牌建设。加强林产品品牌、溯源体系、标准化体系、质量检测体

系建设，大力推进林业品牌建设。开展公益宣传活动，提升林产品发展质量和影响力，引导生产经营主体面向市场加快发展。将林产品交易流通纳入农产品现代流通体系建设范围。（责任单位：市林业局，市农业局，市食品药品监督管理局，市工商局，市质监局，各县（区）政府）

（六）加强集体林业管理与服务

17. 提升集体林业管理水平。加强集体林权管理队伍建设和基层林业技术人员培训，提升林权管理服务机构能力和水平。整合现有信息化手段，推进森林资源、权属、生产经营主体等信息化管理于一体的基础信息数据库和管理系统建设，将集体林地保护等级落实到山头地块，实现信息资源共享。（责任单位：各县（区）政府，市林业局，市国土资源局）

18. 健全经营纠纷调处机制。县（区）、乡（镇）两级人民政府要将农村林地承包经营纠纷纳入农村土地承包经营纠纷调解仲裁内容，加强纠纷调处工作。要按照属地管理、分级负责原则，妥善处理各类纠纷，做好重大纠纷案件的应急处置工作，切实维护社会和谐稳定。探索建立纠纷调处激励办法，并纳入社会治安综合治理目标考核。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。依法依规向符合条件的困难群众提供法律援助和司法救助，积极化解矛盾纠纷。（责任单位：各县（区）政府，市林业局，市农业局，市政府法制办，市司法局，市中级人民法院，市人民检察院，市公安局）

19. 强化科技服务体系建设。加强林业科技人才培养，建立现代林业科技服务体系。鼓励大专院校、科研单位与新型林业经营主体、基层林业单位开展产学研合作，选育乡土优良树种，引进试验推广良种，研发新技术、培育新品种、制定新标准。充分发挥科技人员和土专家作用，大力培育科技示范户、林业专业合作组织技术员、林业技术明白人。加大林业科研成果转化运用力度，提高良种使用率。（责任单位：市林业局，市科技知识产权局，市人力资源社会保障局，各县（区）政府）

20. 完善社会化服务体系。加快市、县（区）林业主管部门职能转变，强化公共服务。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、林业有害生物防治、森林统一管护等生产性服务。逐步将林业规划设计、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。推进互联网+，积极发展“电商企业+经营主体+林产品+服务超市”模式，提高现代林业服务水平。（责任单位：市林业局，市人力资源社会保障局，市财政局，各县（区）政府）

三、保障措施

（一）加强组织领导。各县（区）人民政府是完善集体林权制度的责任主体和实施主体，按照省、市统一部署，结合农业农村改革，制定进一步完善集体林权制度的实施方案和年度推进计划，明确目标任务、重点工作、推进措施，实行台账管理，层层传导压力，倒排工期，挂图作战，确保 2020 年全面完成各项工作任务。要将集体林权制度改革成效纳入领导班子和有关领导干部考核内容。按规定对贡献突出的单位和个人予以表扬。

（二）压紧压实工作责任。市、县（区）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工作有效开展。市和县（区）发改、司法、财政、人社、国土、住建、交通、水利、农业、工商、法制等部门，以及金融、保险监管部门要按照职能职责继续完善相关政策，并切实推进相关工作落地落实。

（三）加强监督检查。各级人民政府和市、县（区）有关部门有关单位要层层加强监督管理，督促各项工作落地见效。各县（区）政府和市级牵头部门（单位）每年11月底前将推进落实情况书面报告市林业局。市林业局会同市政府督查室组织开展督查督办，对推进不力的，要按有关规定严肃问责。

资阳市人民政府办公室

2018年6月29日