

中共陕西省委办公厅陕西省人民政府办公厅
关于印发《陕西省深化集体林权制度改革
实施方案》的通知

各市委、市政府，省委和省级国家机关各部门，各人民团体：

《陕西省深化集体林权制度改革实施方案》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共陕西省委办公厅
陕西省人民政府办公厅
2024年10月31日

陕西省深化集体林权制度改革实施方案

为了全面落实党中央、国务院关于深化集体林权制度改革部署要求，推动形成权属清晰、责权利统一、保护严格、流转有序、监管有效的集体林权制度，促进全省森林资源持续增长、森林生态质量持续提高、林业产业持续壮大、林区条件持续改善、农民收入持续增加，根据中共中央办公厅、国务院办公厅《深化集体林权制度改革方案》精神，结合我省实际，制定本实施方案。

一、加快推进“三权分置”

（一）落实所有权。坚持集体林地所有权不变，维护农民集体依法发包集体林地、因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包林地、对承包户和经营主体使用承包林地进行监督等各项权能。

（二）稳定承包权。保持集体林地承包关系稳定并长久不变，承包期内发包方不得随意调整或收回，承包期届满时应坚持延包原则，不得打乱重分。家庭承包林地剩余期限10年以内的，发包方可依法提前确认延包合同，支持以县乡村为实施单元开展延包试点，以林地承包到期为起点起算并合理确定延包期限，最长期限不超过70年。鼓励进城落户农民依法自愿有偿转让承包林地。

（三）放活经营权。林地经营权流转5年以上的，经营主体可以向不动产登记机构申请登记发放经营权证，作为林

权抵押贷款、申报林业项目、申请林木采伐及其他有关行政管理事项的凭证。建立健全林地经营权再流转、融资担保及风险防控等服务机制，加强交易行为的指导、服务和监管，推广使用规范流转合同。林地经营权合同终止时，鼓励林地受让方以公允价格受让林木所有权，维持林业正常生产经营活动。严格落实经营主体管护责任，确保集体林地资源安全。

（四）改革自留山使用制度。探索将自留山林地长期使用权分为使用权和经营权，赋予经营权流转和融资担保权能，完善其继承和自愿有偿退出政策，保障农民更加充分的财产权益。

二、发展适度规模经营

（五）创新现代林业经营方式。鼓励各地引导农户通过出租、入股、合作等方式流转林地经营权。推广家庭联合经营、托管服务经营、股份合作经营等模式，完善小农户利益联结机制。支持农村集体经济组织集中经营管理农户分散的林地，整村或组推进林地规模经营。对仍由农村集体经济组织统一经营管理的林地，将集体林地收益权量化到户，收益权证发放到户。鼓励各类企业通过租赁、入股、合作等形式参与林业经营，建立健全联农带农机制，推广以工代赈。

（六）探索国有林场联合经营机制。鼓励国有林场与农村集体经济组织和农户通过合作、委托、租赁等形式开展场

村合作经营，支持各地因地制宜探索国有林场经营性收入分配激励机制，促进集体林经营水平提升。

（七）培育新型林业经营主体。支持各地采取改善林业生产经营条件、购买社会化服务、补助林权收储担保费用等措施培育林业规模经营主体。发展家庭林场，鼓励农民专业合作社根据需要办企业。鼓励科研院所、大专院校和林业企业开展林业职业技能实训，培养农村林业实用人才和致富带头人。

（八）健全林权流转服务体系。依托县乡农村产权交易与管理平台等开展林权流转交易，加快与公共资源交易平台互联互通和信息共享，吸引社会资本参与林权交易，加强全过程监督。支持各地组建林权收储机构，采取市场化方式收储分散林权。强化林权收储担保业务监管，鼓励社会资本开展林权收储担保服务。鼓励各地探索林权资产折资量化的林票运行机制。

三、科学开展森林经营

（九）合理开展区划界定。优化耕地、园地、林地、草地空间布局。依法依规科学划定公益林范围，适当增加商品林比例。合理优化公益林中集体林的比例，适当将森林生态区位不重要或者生态状况不脆弱的集体林地依法依规调出公益林范围，按权限报国务院和省政府批准，并予以公布。出台省级公益林区划界定和管理办法。

（十）推动森林可持续经营。优化生态公益林等林业空间布局，依法依规开展非重点区域天然林抚育、复合生态修复。支持和引导森林经营面积 500 公顷以上的集体林组织、个体或非公有经营主体单独编制森林经营方案，500 公顷以下的编制简明森林经营方案。森林经营方案由所在地林业主管部门审核，作为审批林木采伐、安排林业项目等行政管理事项的重要依据。持续推进森林可持续经营试点工作。

（十一）实施森林质量精准提升工程。大力推广针阔混交林、复层异龄林等森林高效经营模式，优化林种树种结构，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。依托中央财政森林质量提升补助、千亿级国家储备林建设、林业外资等项目，推行全周期森林经营，通过采伐更新、抚育复壮、择伐补造等措施，加快低产低效林和成过熟林改造更新。积极探索差异化森林经营补助政策，重点支持中幼龄林抚育和退化林分修复。

四、优化林木采伐管理

（十二）进一步放活采伐政策。实行林木采伐限额 5 年总额控制政策，取消人工商品林主伐年龄限制。对林农小额采伐实行告知承诺制审批，加大林木采伐申请线上办理推广力度。对采伐蓄积 15 立方米以下的人工商品林采伐，填报采伐简易申请表，不需提交伐区设计调查材料。支持各地探索人工公益林更新采伐和利用机制。

（十三）强化采伐监督管理。将林木采伐限额指标分配、林木采伐许可申请和审批及采伐监管情况纳入政府信息公开事项目录清单。将依法采伐的木材纳入地方政府森林资源保护发展目标责任制，满足森林经营中合理的林木采伐需求。切实加强森林经营方案和告知承诺执行情况的监管，用好用足林木采伐限额。不得以各种名义禁止或限制合法的林木采伐行为，确需禁止或限制的，应依法对权利人给予经济补偿。发生森林火灾、林业有害生物、干旱等重大自然灾害的，要及时组织清理枯死木，依法依规办理林木采伐手续，使用良种壮苗，补植补种乡土树种。

五、推进林业产业高质量发展

（十四）大力发展特色产业。鼓励林业大市、大县培育林业支柱产业，持续实施核桃、花椒、大枣、板栗等特色经济林改造提升和标准化园区建设，打造区域林业产业链，提高林产品供给能力。加大油茶等木本油料林栽植力度，提升木本油料产能。发展林下经济，开发森林食品，构建多元化森林食物产业。培育壮大藤编特色产业，辐射带动全省竹、草、棕、柳等林草竹藤编织产业有序发展。积极推广应用木竹结构建筑和木竹建材。支持陕南地区加快发展国家储备林建设。支持各地依托资源禀赋，培育生态旅游、森林康养等新业态，推动一二三产业融合发展。

（十五）培育林业特色品牌。打造区域公用品牌，扶持一批专精特新林业企业。举办森林生态产品推介活动，提供市场营销服务。加快构建林产品从产地到消费终端全程追溯体系。支持企业组建品牌企业联盟，创建区域林业特色品牌，积极参加博览会、展销会，扩大品牌影响力。

（十六）落实要素保障政策。在维持森林生态系统健康稳定的前提下，可依法利用公益林的林下资源、林间空地、林缘林地等，适度发展生态旅游、森林康养、自然教育等绿色富民产业，严禁变相搞别墅、高尔夫球场等违法违规行为，加强林区的历史文化遗产保护。支持将林业产业路、旅游路、资源路等集体林基础设施建设纳入农村公益性基础设施建设和相关行业发展规划。将符合要求的林业先进适用机械按程序列入农机购置补贴范围。

六、探索生态产品价值实现机制

（十七）推进林业碳汇行动。健全和完善生态系统碳汇计量体系，巩固提升全省生态系统碳汇能力。开展森林增汇减排、木竹替代、林业生物质产品应用、高效固碳树种选育繁育等技术推广与应用，逐步丰富碳汇产品。支持符合条件的林业碳汇项目开发为温室气体自愿减排项目并参与市场交易。

（十八）探索实施林业碳票制度。支持各地探索建立以权属清晰的林地林木碳减排量收益权为凭证的林业碳票制

度，实现林业碳汇的货币化。鼓励碳排放企业、大型活动组织者、社会公众等通过购买林业碳票履行社会责任。探索基于碳汇权益的绿色信贷产品。

（十九）健全森林生态效益补偿机制。结合生态保护贡献、生态区位重要程度、森林管护难度等因素，探索实行生态公益林差异化补偿。落实非国有的天然商品林停伐补助和公益林补偿政策。鼓励各地通过租赁、赎买、合作等方式妥善处置重要生态区位内的集体林。

七、提升金融服务水平

（二十）创新林业金融产品。鼓励金融机构围绕林权交易服务、林产品精深加工、国家储备林建设等方面创新开发绿色金融产品。采取集中授信、整体授信方式，加大对林业经营主体贷款的支持力度，并纳入金融机构服务乡村振兴考核评估范畴。完善绿色贷款统计。健全抵押林权快速处置机制，引导金融机构按市场化原则加大对林权抵押贷款的支持力度，提高林权抵押率。探索建立林业产业发展基金，支持特色林业产业发展和国家储备林建设。

（二十一）健全林业保险制度。支持保险机构创新开发各类林业保险产品，鼓励各级政府将林下中药材种植、林麝和中蜂养殖等涉林保险产品纳入地方财政支持范围。强化林业主管部门的监管职责，完善承保机构市场竞争机制，将野猪等致害严重的野生动物致害补偿纳入政策性森林保险条

款。

八、妥善解决历史遗留问题

（二十二）常态化办理林权登记。将林权登记纳入不动产登记一窗受理，除法定不予受理情形外，不得以登记资料未移交、数据未整合、调查测量精度不够、地类重叠等原因拒绝受理。推动不动产登记信息平台与林权综合监管平台有效对接，建立业务协同机制，实现林权审批、交易和登记信息实时互通共享。对于本集体经济组织及其成员林权首次登记未完成或者确需开展补充调查的，地籍调查相关经费纳入当地财政预算，由登记机构通过购买服务或组织专业调查队伍开展地籍调查。已登记的整宗林地申请变更、转移、抵押登记的，不得要求申请人重新提交林权地籍调查成果。

（二十三）加快林权纠纷调处。基于第三次全国国土调查统一底图，有序推进林权登记存量数据整合移交，纳入不动产登记信息平台管理。充分发挥村组和“老场长、老支书、老会计”在还原历史、调节利益中的积极作用，妥善解决集体林地类重叠、权属交叉等问题。完善林权流转纠纷调处机制。做好林权确权登记历史遗留问题清理。

全省各级党委和政府要将深化集体林权制度改革纳入林长制工作范围，实行主要领导负责制，压实工作责任，确保改革落地见效。依法明确林业主管部门职责，统筹使用编制资源，适当增加专业技术岗位。强化林业主管部门行政执

法职责，推动人员编制向执法一线倾斜，加强与综合行政执法队伍协同配合。省林业局负责协调推进各项任务措施，建立深化集体林权制度改革成效评价指标体系。有关部门要密切配合，推动重点任务落实。支持宁陕县、留坝县、丹凤县和咸阳市等地开展先行先试，鼓励各地结合自身实际在发展林业规模经营、林业产业发展和推动生态产品价值实现途径等方面探索一批有效的经验做法。集体林业大县要切实加强基层林业工作力量，乡镇政府要明确相关机构承担林业工作。实施生态护林员能力提升行动，提高生态护林员履约意识和巡护能力。对成绩突出的单位和个人，按照有关规定予以表彰。对出现偏差和以各种名义进行不当开发的行为，及时予以制止和纠偏。重大事项及时向省委、省政府请示报告。