

# 山西省深化集体林权制度改革实施方案

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化集体林权制度改革方案》，进一步解放和发展林业生产力，结合我省实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对山西工作的重要讲话重要指示精神，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，把保护放在首位，尊重农民意愿，把握正确改革方向，稳步推进符合山西实际的改革举措，系统提升林地资源的生态、经济和社会效益，实现生态美与百姓富的有机统一。

到 2025 年，基本形成权属清晰、责权利统一、保护严格、流转有序、监管有效的集体林权制度，全省森林覆盖率达到 22.60%，可比口径由 23.57% 提高到 26% 以上，森林蓄积量达到 1.69 亿立方米以上，林草产业总产值达到 700 亿元。在此基础上，进一步发展林业适度规模经营，推动森林经营更加科学高效、支持保护制度更加完善、林权价值增值途径更加多样，促进森林生态质量持续提高、林区发展条件持续改善、农

民收入持续增加。

## **二、主要任务**

### **(一)加快推进“三权分置”，构建多元经营格局**

1. 落实所有权。坚持集体林地所有权不变，做好集体土地所有权“日常+定期”更新颁证，维护农民集体对承包林地发包、调整、监督等各项权能。

2. 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，除有法定理由，发包方不得收回承包林地，不得以村民会议决定强行要求承包方交回承包林地。开展集体林地延包试点，家庭承包林地剩余期限10年以内且符合延包条件的，可依法提前确认延包合同，延包期限不超过70年。

3. 放活经营权。林地经营权可依法再流转或者依法向金融机构融资。健全集体林权管理和服服务制度，引导规范签订集体林权流转合同。流转期限5年以上的林地经营权向属地不动产登记机构申请登记发证，可作为林权抵押贷款、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。

### **(二)完善利益联结机制，推进林业适度规模经营**

4. 完善联农带农机制。鼓励市县采取林地经营权流转奖补等措施，引导农户流转林地经营权。支持家庭林场通过林地承包经营权互换、转让或受让林地经营权等方式，实现“小山变大山”。鼓励村集体经济组织领办村集体林场，支持国有林场、林业企业建立股份合作林场，吸引承包林地林木入股经

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。发挥各类社会化服务组织带动小农户作用，完善小农户利益联结机制。

5. 规范集体林权流转。鼓励山西林业开发投资有限公司拓展林权收储业务，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。开展林权资产折资量化的林票运行机制试点，制定我省集体林权流转管理办法，依托农村产权流转交易平台开展林权流转交易服务，吸引社会资本参与林业投资经营。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。

6. 实施“百场带千村”行动。依托国有林场经营管理和专业技术优势，通过股份、合作、托管等模式，开展合作造林、合作经营、资源托管等联合经营。支持国有林场开展经营性收入分配激励机制试点，主动参与服务集体林改。

### (三) 科学开展森林经营，有效提升森林质量

7. 科学划定公益林和天然林范围。推动天然林与公益林并轨管理，依法依规科学划定公益林和天然林范围，不得随意扩大范围。按照相关规定进一步明确集体公益林调出范围、程序及过渡期政策。合理优化公益林中集体林的比例，适当考虑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调出公益林范围，按规定权限报省政府或国务院批准，并予以公布。

8. 完善森林经营方案管理制度。县级林草主管部门要探索建立以森林经营方案为基础的管理制度,支持和引导林业专业合作社、股份合作林场、家庭林场等适度规模经营主体单独编制简明森林经营方案,将森林经营方案作为审批林木采伐、安排林业项目等行政管理事项的重要依据。创新推进国家级、省级森林可持续经营试点工作,采取“国有+集体”形式,带动林农等集体林经营主体参与森林可持续经营试点项目。

9. 实施森林质量精准提升工程。实施大规模森林抚育工程,积极推动市县两级启动森林抚育项目,推广森林高效经营模式。鼓励市县结合实际探索差异化森林经营补助政策,重点支持中幼林抚育。推行全周期森林经营,加快低产低效林和成过熟林改造更新。

#### (四)优化林木采伐管理,保障林木所有权权能

10. 推进林木采伐减证便民举措。对林业经营者实行林木采伐限额5年总额控制政策,集体和个人的人工商品林依法实行自主经营,主伐年龄由经营者根据实际情况自主决定。对林农个人申请采伐人工商品林蓄积不超过15立方米的,全面实行告知承诺制审批,对短轮伐期用材林、工业原料林皆伐作业试行按面积审批。

11. 明确人工公益林更新条件。县级以上林草主管部门应当有计划地组织对生态功能低下的疏林、残次林等低质低

效公益林开展林分改造、森林抚育。二级国家级公益林及地方公益林在不影响整体生态系统功能发挥的前提下,可按照《生态公益林建设导则》等相关技术规程开展抚育和更新性质的采伐。

12. 强化采伐监督管理。市县政府要用好用足林木采伐限额,满足森林经营中合理的林木采伐需求,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公开事项目录清单。深化林木采伐“放管服”改革,强化对森林经营方案和告知承诺执行情况的监管,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。

#### **(五)加大政策资金扶持,推进林业产业提质增效**

13. 大力发展特色产业。鼓励地方用好政府专项债券发展优势林业产业。支持林业大县以红枣、核桃、沙棘、连翘等经济林和林下经济为重点培育林业支柱产业。在城市周边推动依托平急两用公共设施发展生态旅游、森林康养等新业态。实施兴林富民行动,支持农民专业合作社承担经济林管理、生态林管护等涉林工程项目,实施一批以工代赈项目,提升一批现代产业园区,扶持一批专精特新林业企业。

14. 落实要素保障政策。在保护森林资源和生态的前提下,可依法利用公益林的林下资源、林间空地、林缘林地等,适度发展绿色富民产业。依托山林自然风景资源发展生态旅

游、森林康养产业的,可依法依规实施点状供地。加强林区历史文化遗产保护,严禁变相搞别墅、高尔夫球场等违法违规行为。

15. 完善配套措施。通过政府采购积极推广应用木竹结构建筑和木竹建材。建立森林生态产品标志管理和产品追溯体系,创建区域林业特色品牌。鼓励市县举办森林生态产品推介活动,提供市场营销服务。结合乡村建设行动专项方案,将林道建设纳入村庄规划,将集体林地中具有社会公共服务属性道路纳入农村公路建设,将防火道路建设与林业产业路、旅游路、资源路建设统筹推进,打造四道合一的林区道路。

#### (六)完善生态产品价值实现机制,开辟“绿富同兴”新路径

16. 推进林业碳汇工作。探索建立林业碳汇预期收益权管理制度,推进林草碳汇能力建设,持续巩固提升森林、草原、湿地等生态系统碳汇增量。稳妥推进林业碳汇项目开发,探索建立体现林业碳汇价值的生态保护补偿机制。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汇履行社会责任。

17. 完善森林效益补偿制度。探索公益林差异化补偿机制,突出重点补偿,实行分级保护。鼓励有条件的市县提高省级以上生态公益林和天然商品林管护补助标准。编制我省天然林保护修复规划,市县编制天然林保护修复实施方案。鼓励通过租赁、赎买、合作等方式妥善处置重要生态区位内的

集体林,维护权利人的合法权益。

### (七)创新林权融资机制,发挥金融支持作用

18. 加大金融支持力度。鼓励和引导金融机构将符合条件的林权交易服务、林产品精深加工纳入支持范围,加大对林权抵押贷款、公益林补偿收益权质押贷款和林业碳汇预期收益权质押贷款等林业贷款的支持力度,健全抵押林权快速处置机制。探索基于碳汇权益的绿色信贷产品,支持符合条件的发行人发行乡村振兴票据或以林权作为担保发行债券。落实将林权抵押贷款和林业经营主体贷款纳入金融机构服务乡村振兴考核评估范畴,强化激励约束。商业银行林权抵押贷款不良率高出自身各项贷款不良率3个百分点(含)以内的,可不作为监管部门监管评级和银行内部考核评价的扣分因素。

19. 加快完善林权收储担保机制。完善林权收储机构市场化收储担保扶持政策,加强林权收储担保业务监管,引导省级以上林业龙头企业、林业专业合作社及社会资本开展林权收储担保业务。

20. 健全林业保险制度。鼓励和引导保险机构创新开发森林草原碳汇指数、气象指数等各类林草保险创新产品,参与林草风险减量工作。鼓励市县将林业保险产品纳入地方优势特色农产品保险奖补政策范围。

### (八)强化林权信息共享,妥善解决历史遗留问题

21. 加快推进数据整合和信息共享。完善不动产登记信息管理平台功能,基于第三次全国国土调查统一底图,结合农村土地承包经营权、集体土地所有权等相关成果,加快推进林权存量数据整合,保留林权原始登记信息,建立林权类不动产登记数据库,逐级汇交至国家平台。全面推动林权综合监管系统应用,打通不动产登记信息平台与林权综合监管平台的共享通道,实现林权审批、交易和登记信息互通共享,保障共享数据安全。

22. 积极化解历史遗留问题。对验收合格的退耕还林地,及时变更地类,调整承包经营合同,依申请换发不动产权证书。按照自然资源部办公厅、国家林业和草原局办公室《关于清理规范林权确权登记历史遗留问题的指导意见》,妥善解决集体林地类重叠、权属交叉等历史遗留问题。在承包合同签订前,开展地籍调查工作。开展集体林权首次登记的,相关经费纳入地方财政预算。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。因原林权登记成果图件缺失、界址不清,确需开展补充调查的,由政府组织开展地籍调查。强化市县不动产登记队伍建设,发挥乡镇(街道)不动产登记岗作用,提高林权登记服务质效。

23. 改革自留山使用制度。探索将农户自留山林地长期使用权分为使用权和经营权,经营权可以参照家庭承包林地经营权进行流转,并进行融资担保。

### 三、组织实施

(九)强化组织领导,全面夯实责任。各级党委和政府要落实“省负总责、市县乡抓落实”工作机制,明确职责、细化任务,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,市县主要负责同志要分别选择一个县(市、区)、乡(镇)作为联系点。省林草局要加强统筹协调,建立定期报告制度。省直有关部门要按照职责分工,加强沟通协作,完善支持政策,合力推进改革。

(十)鼓励先试先行,开展试点探索。支持晋城、晋中、长治建设深化集体林权制度改革先行市,在岢岚、武乡、代县开展种树农民收益保障机制试点,在乡宁、沁县、平陆开展集体林业大县利益补偿机制试点,在阳高、平定、黎城开展林业规模经营试点,在沁水、泽州、阳城开展林权价值增值途径试点,在右玉、古县、垣曲开展林权投融资机制试点,在左云、祁县、翼城开展林业财产权益保护制度试点,在临猗、太谷、壶关开展林业产业发展试点,在原平、柳林、沁源开展集体林经营管理制度试点,在岚县、大宁、芮城开展社会化服务试点,探索一批可操作、可复制、可推广的经验做法。

(十一)加强能力建设,提升服务水平。各级党委和政府要依法明确林草主管部门职责,统筹使用编制资源,适当增加专业技术岗位。强化林草主管部门行政执法职责,推动人员编制向执法一线倾斜。集体林业大县要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。森林公安由公安机关直接领导管理,职能保持不变,基层森林公安队伍框架和力量布局保持基本稳定。严厉打击破坏森林资源的违法犯罪行为,维护森林生态安全。实施生态护林员能力提升行动,提高履约意识和管护能力。

(十二)压实防火责任,强化林区安全。各级要压实基层防火灭火安全责任,推进防火网格化管护制度落实,扎实做好隐患排查和治理。加强防火预警监测体系建设,着力完善“人防+物防+技防”三位一体的预防体系,实施精准防控。实行联防联控和群防群治机制,坚决守住不发生重特大林草火灾和人员伤亡“两条底线”,保护好集体林地资源,保障改革成效。

(十三)强化考核评价,注重跟踪问效。要将深化集体林权制度改革工作纳入各级林长制督查考核范围,加强跟踪指导,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;对工作不力的依规依纪依法追究 responsibility。