

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2019〕113号

---

## 市政府办公室关于印发 南通市完善集体林权制度实施方案的通知

各县（市）、区人民政府，南通经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

经市政府同意，现将《南通市完善集体林权制度实施方案》印发给你们，请认真遵照执行。



（此件公开发布）

# 南通市完善集体林权制度实施方案

为贯彻落实《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）和《省政府办公厅关于完善集体林权制度的实施意见》（苏政办发〔2018〕7号）精神，进一步深化完善我市集体林权制度改革，充分发挥集体林业在维护生态安全和农村经济可持续发展中的重要作用，结合我市实际情况，制定本实施方案。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深化农村集体产权制度改革，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，进一步盘活林地资产，促进资源变资本，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权能，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，全市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，实现集体林区资源增长、农民增收、生态良好、景观优美的目标。

## 二、稳定和完善的集体林地承包关系

（四）进一步明晰产权。继续做好集体林地确权登记颁证工作。对承包到户的集体林地，积极鼓励引导承包人申请林权登记；对采取联户承包的集体林地，要将林权份额量化到户；对仍由农村经济组织统一经营管理的集体林地，要依法将股权量化到户，发展多种形式的股份合作；对新造林地要依法确权登记颁证。所有的权属证书，必须发放到林权权利人，不得留存于村组或其他单位、个人。

（五）加强林权权益保护。逐步建立健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的集体林权制度，形成集体所有、家庭承包、多元经营的格局。切实维护各类经营主体的合法权益，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。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。认真做好宣传推广工作，引导合同当事人使用省制定的《集体林地承包合同（示范文本）》和《集体林权流转合同（示范文本）》，完善合同档案管理，维护当事人合法权益。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。

（七）健全农村集体经济组织民主议事机制。农村集体林地属于本集体成员集体所有，集体成员拥有知情权、决策权和监督权，村民（居民）委员会要依法维护集体成员权益，不得作出侵害成员合法权益的决定。鼓励村民（居民）会议制定实施有利于保护村民权利和森林资源的村民（居民）自治章程、村规民约。

### **三、放活集体林生产经营自主权**

（八）科学经营公益林。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。推动公益林资产化经营，探索公益林采取合资、合作等方式流转。各县（市）区政府要进一步完善森林生态效益补偿制度，逐步提高公益林补偿标准，探索建立市场化、多元化生态补偿机制。

（九）放活商品林生产经营权。完善集体林木采伐管理机制，探索既有利于保护森林又有利于经营森林的集体商品林木采伐管理新机制，赋予林业生产经营主体更大的生产经营自主权。鼓励经营者按批准的森林经营方案实施森林采伐，进一步放活对集体商品林的采伐利用管控，大力推进择伐、渐伐方式实施森林可持续经营。

#### 四、引导集体林适度规模经营

(十) 积极稳妥流转集体林权。鼓励和引导农户依法采取多种方式流转林地使用权和林木所有权，支持公开市场交易，发展林业适度规模经营。集体统一经营的林权流转必须经本集体经济组织成员的村民（居民）会议2/3以上成员或者2/3以上村民（居民）代表的同意后才能进入农村产权交易市场，同等条件下本集体经济组织成员享有优先权。林权流转不能搞强迫命令，不能违背承包农户意愿，不能损害农民利益，不能改变林地性质和用途。积极引导工商资本投资林业，建立健全对工商资本流转林权的监管制度，加强事中事后监管。

(十一) 支持规模经营主体发展。培育壮大新型林业经营主体，逐步扩大其承担的涉林项目规模。大力发展品牌林业，引导生产经营主体面向市场加快发展。鼓励开展林业规模生产经营主体带头人和林业职业经理人培训行动，推动林业经营主体职业化。

(十二) 建立健全利益联结机制。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。探索创新组织模式和利益机制，推行“专业合作社+基地+农户”“龙头企业+专业合作社+基地+农户”等经营模式，探索建立“入股分红、保底分红、利润分红”等多种形式的利益共享分配机制。

(十三) 推进集体林业多种经营。以生产绿色生态产品为导

向，支持发展林下经济、苗木花卉、木本油料等绿色富民产业。鼓励支持发展新技术新材料、森林生物质能源、森林生物制药、森林旅游休闲康养等绿色新兴产业。

## **五、加强集体林业管理与服务**

（十四）优化管理方式。优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市场经营行为的管制，释放市场活力。利用现代信息技术手段，探索建立全市联网、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，向社会提供服务。

（十五）加大金融支持力度。探索建立并完善林权抵质押贷款制度，鼓励支持银行业金融机构积极推进林权抵质押贷款业务，适度提高林权抵押率，逐步推广“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。不动产统一登记机构依法为林权抵押提供登记服务。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。完善森林保险制度，探索建立政策性森林保险机制，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，创新差别化商品林保险产品。

（十六）加快构建新型林业社会化服务体系。加快构建以公共服务机构为依托、社会服务力量为补充，公益性和经营性服务

相结合的新型林业社会化服务体系。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。依托全市农村产权交易信息服务平台，继续充实林权流转功能，完善林权流转服务，规范林权流转行为。鼓励、引导农户进入产权交易市场流转集体林地经营权和林木所有权、经营权。

（十七）建立健全纠纷调处机制。各县（市）区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和培训。要按照属地管理、分级负责的原则，妥善处理各类纠纷，做好重大纠纷案件的应急处理工作。

## 六、保障措施

（十八）加强组织领导。市自然资源部门负责统筹协调，制订方案，日常推进，组织指导集体林地的调查和确权登记发证；要将集体林地、林木资产纳入集体资产管理范围；各级财政主管部门要落实生态公益林补偿政策，支持属地集体林业发展；市金融主管部门要协调引导相关金融机构制定并完善林权抵押融资相关办法。市其他有关部门按照职能分工，履行职责，完善相关政策，形成支持集体林权改革发展的良好氛围，加快推动完善集体林权制度各项政策措施落到实处。

（十九）强化责任落实。各县（市）区人民政府是完善集体林权制度的实施主体，要加强组织领导，细化制订完善集体林权制度的实施方案，并按省有关文件加强绩效考核。各地要认真落

实“一把手”负责制，制定工作计划，明确工作重点，做到机构落实、人员落实、经费落实、保障机制落实。各县（市）区要建立相关职能部门协调联络机制，研究解决推进工作中遇到的矛盾和问题。各地林业主管部门要加强对完善集体林权制度的组织协调和督促指导，会同有关部门明确改革主要任务，组织开展调查研究，及时研究解决新情况、新问题，及时自查总结，推广经验做法，确保完善集体林权制度改革工作顺利推进。

（二十）注重宣传引导。加大政策宣传力度，充分利用各种媒体，广泛开展宣传教育和政策解读。对改革中具有示范推广价值的体制机制创新做法、改革举措及涌现的致富能人、致富带头人，融合群众喜闻乐见的形式进行宣传，为全市完善集体林权制度营造良好的氛围。