

# 惠东县人民政府办公室文件

惠东府办〔2019〕3号

## 惠东县人民政府办公室关于印发《惠东县完善集体林权制度工作方案》的通知

各镇人民政府，平山、大岭街道办事处，巽寮、港口管委会，县府直属有关单位：

《惠东县完善集体林权制度工作方案》业经县政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向县林业局反映。

  
惠东县人民政府办公室  
2019年2月1日

# 惠东县完善集体林权制度工作方案

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，巩固和扩大集体林权制度改革工作成果，进一步发挥集体林业在维护生态安全、实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战等工作中的重要作用，根据《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）、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省完善集体林权制度实施方案的通知》（粤府办〔2017〕66号）、《惠州市人民政府办公室关于印发惠州市完善集体林权制度工作方案的通知》（惠府办〔2018〕7号），结合我县实际，制定本工作方案。

## 一、总体目标

集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制逐渐建立，各项权能进一步明晰，森林分类经营管理制度逐步完善，林地林木流转进一步规范，林权抵押和政策性森林保险覆盖面进一步拓宽，集体林地服务体系和经营管理水平明显提升，努力实现集体林区森林资源持续增长、农民林业收入显著增加、农村人居环境不断优化的目标。到2020年底，基本完成集体林权制度改革各项工作任务，基本形成集体林业良性发展机制。

## 二、主要内容

### （一）集体林权制度改革的工作步骤。

根据国务院公布的《不动产登记暂行条例》、广东省高级人民法院《关于进一步明确部分行政案件管辖问题的通知》（粤高发〔2018〕167号）等法律法规以及惠东府办文处〔2018〕1408号文精神，由县林业部门做好林权地籍调查和资料、档案并完成用林审批工作后，直接移送县不动产登记局（县国土资源局）进行登记发证。

## **(二) 保持集体林地承包关系稳定。**

**1. 完善集体林权确权发证。**采取有效措施，查漏补缺，进一步细化完善集体林地林木确权登记发证，确保工作质量。切实按照“有机构、有队伍、有方案、有经费、有成效”的要求，继续抓好深化林改工作，不断巩固完善确权发证成果。

对自留山、承包责任山的权属证书发放到户，由农户持有；对采取联户承包的集体林地的林权份额量化到户，鼓励建立股份合作经营机制；对农村集体统一经营管理的林地，按照《广东省农村集体资产管理条例》进行经营管理，努力提高集体资产管理效益。

探索创新自留山、承包责任山经营管理体制机制，在切实维护农民合法权益的前提下，努力提高自留山、承包责任山经营效益和林地产出率，帮助林农增加经济收入。健全完善集体统一经营管理山林的股份经营，推进集体山林股份权能改革试点，进一步激发集体统一经营管理山林的活力，依法落实农户对集体统一经营管理山林的经营自主权。充分发挥集体林业的生态功能，符合条件的集体统一经营管理山林，要尽可能划入生态公益林。

**2. 逐步建立集体林地三权分置。**在坚持集体林地农民集体所有的前提下，逐步建立集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活林地经营权，引导集体林地经营权有序流转。

**3. 强化林权权益保护。**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责任山。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。确因国家公园、自然保护区等生态保护需要的，可探索通过市场化方式对林权权

利人给予合理补偿，着力破解生态保护与林农利益间的矛盾。有序开展进城落户农民集体林地承包权依法自愿有偿退出试点。自留山、责任山承包者要切实履行造林绿化和森林防火、林业有害生物防治等管护责任。

**4. 加大林权争议调处力度。**切实落实林木林地权属争议调解处理的主体责任，按照《广东省林木林地权属争议调解处理条例》要求，依法及时作出行政处理决定，进一步提高案件办结率。建立健全林权争议调解合作联调机制和调解员聘用管理制度，争取批量解决林权争议历史遗留问题。

### **（三）切实加强林地林木流转管理。**

**1. 规范林地林木有序流转。**严格按照《广东省林地林木流转办法》的要求，健全林地林木流转制度，坚持依法、自愿、有偿和公开、公平、公正的原则，规范林地流转秩序，支持公开市场交易，维护林地所有者、经营者合法权益。鼓励和引导农户采取出租、转包、入股等方式，将集体林地经营权和林木所有权向专业大户、合作社、龙头企业、家庭林场等经营者依法流转。集体统一经营管理的林地林木流转给本集体经济组织以外的单位或者个人的，必须报镇政府（含街道办事处、度假区管委会，下同）批准。

**2. 加强林地流转合同管理。**承包和流转集体林地，要签订书面合同，切实保护当事人的合法权益。加强林地林木流转合同管理，林地林木流转统一使用林地流转合同示范文本，签订流转合同后，流入方应按规定将流转合同报镇政府备案。完善合同档案管理。合同应明确规定当事人造林育林、保护管理、森林防火、林业有害生物防治等责任，促进森林资源可持续经营。村委会或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。

**3. 加强林地林木流转监管。**加强林地林木流转监督管理，及时查处纠正违法违规行为。国有林权流转要纳入公共资源交易平台进行交易，集体统一经营管理的林地林木流转要纳入农村集体产权管理服务等相关产权平台进行交易，促进林地林木流转公平、公开，在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。集体林权流转不能搞强迫命令，不能违背承包农户意愿，不能损害农民权益，不能改变林地性质和用途。要通过结合完善集体林权制度，妥善解决林权流转不规范、流租租期过长、流租租金过低、侵害集体与农民利益等历史遗留问题。

#### **（四）积极落实生产经营自主权。**

**1. 加强生态公益林经营管理。**在不影响整体生态功能、保持生态公益林相对稳定的前提下，健全生态公益林调整管理机制。按照“非木质利用为主，木质利用为辅”的原则，实行生态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，鼓励和引导生态公益林经营者开展林果、林药、林蜂、林菌等非木质林下经济产业，提高生态公益林综合利用效益。推动集体生态公益林资产化经营，探索生态公益林采取合资、合作等方式流转。

**2. 放活商品林经营。**深化林业分类经营，简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生产经营行为的管制，充分释放市场活力。完善森林采伐更新管理制度，进一步改进集体人工商品林管理，赋予林业生产经营主体更大的生产经营自主权。全面推行集体林采伐公示制度，及时公示采伐指标分配的详细情况。

#### **（五）支持引导集体林适度规模经营。**

**1. 支持集体林业开展多种经营。**以绿色富民产业为先导，进一步转变林业发展方式，加快产业结构调整，提升森林资源综合利用和林业经营管理水平。引导工商资本投资林业，大力发展特色经济林、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。鼓励林业碳汇项目产生的减排量参与温室气体自愿减排交易，促进碳汇进入碳交易市场。

**2. 加快发展林下经济。**进一步加大政策和资金扶持力度，大力发展区域特色的林业产业，实施一村一品、一镇一业工程，推进连片规划、连片开发，建设一批现代林业产业园区和高效林下种养示范基地。目前，安墩镇泉生态石斛种植基地被评为省级示范基地，下来要在此基础上继续创新林下经济发展模式，探索一二三产业融合发展路子，进一步延伸林下经济产业链，打造一批科技含量高、市场潜力大的高端品牌，实现林下经济可持续发展。

**3. 积极培育新型林业经营主体。**在坚持和完善农村基本经营制度的前提下，加快培育和发展林业龙头企业、合作社、家庭林场、森林人家、专业大户等新型林业经营主体，在政策引导、资金扶持和项目建设等方面加大扶持力度。创新林业经营组织方式，推进家庭经营、合作经营、企业经营等共同发展，提高林业经营集约化、组织化、社会化、产业化水平。

**4. 加强林业经营管理人才培养。**加强基层林业技术人员培训，提升林业经营管理服务能力和服务水平。引导和鼓励大学毕业生从事林业生产、经营、管理，在技术培训、项目审核、就业创业等方面大力扶持，努力提高他们的经营管理水平，培育一批懂技术、会管理、善经营的新型林业经营管理人才。

**5. 健全经营纠纷调处机制。**加强对农村林地承包经营纠纷调解和仲裁工作的指导，加强纠纷调解仲裁人员培训，逐步建立律师、公证机构参与纠纷处置的工作机制。妥善处理各类纠纷，做好重大纠纷案件的应急处理工作，切实维护社会和谐稳定。

#### **（六）加大扶持集体林业政策措施力度。**

**1. 加大金融支持力度。**推动金融机构进一步完善林权抵质押贷款和林业贴息贷款制度，鼓励保险机构完善森林保险制度，建立健全森林保险费率调整机制，扩大森林保险覆盖面。探索开展生态公益林补偿收益权市场化质押担保贷款。探索成立多种形式的林权收储中心、林权抵押评估担保机构。充分发挥“政银保”作用，鼓励和引导市场主体为林业龙头企业、林下经济示范基地、林业合作社、家庭林场等新型林业经营主体抵押贷款提供支撑，撬动金融资本、社会资本参与集体林业经营管理。

**2. 完善社会化服务体系。**结合新一轮党和国家机构改革，加快林业主管部门职能转变，强化公共服务，逐步将适合市场化运作的林业调查规划设计、市场信息、技术培训等服务事项交由社会化服务组织承担。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。积极发展林业电子商务，健全林产品交易市场服务体系，建立特色林产品直采直供机制。

### **三、保障措施**

**（一）加强组织领导。**各镇、各有关部门要高度重视，切实加强组织领导，采取有效措施，大力推进完善集体林权制度，确保取得实效。各镇要进一步强化主体责任，结合本地实际，细化目标任务，积

极筹措资金，扎实推进各项工作。县林业局要加强统筹协调，对各地进展情况进行检查督促和业务指导，确保各项政策措施落到实处。市各有关部门要加强协调配合，形成支持集体林业发展的合力。对于农村集体山林初始登记由第三方测绘产生的测绘费由县财政支付，确保到2020年底，我县基本形成集体林业良性发展机制。

**（二）鼓励积极探索。**充分利用各种改革试验示范平台，支持在集体林权股份权能改革、放活商品林经营权、优化林木采伐管理、科学合理利用生态公益林、完善股份合作机制、建立集体林地三权分置运行机制等方面进行深入探索。

**（三）加强检查督导。**各镇、各有关部门要把完善集体林权制度改革工作作为解决“三农”问题、建设社会主义新农村、促进生态文明建设的一项重要工作，精心组织，加强检查督办，推动改革各项工作任务平稳实施和按期完成。

**公开方式：主动公开**

---

抄送：县委办公室，人大常委会办公室，县政协办公室，县纪委（监察委）办公室。

---

惠东县人民政府办公室

2019年2月1日印发

---