

附 件

河南省深化集体林权制度改革实施方案

(征求意见稿)

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》(中办发〔2023〕45号)精神,深入推进集体林权制度改革,巩固和拓展基础改革成果,结合我省实际,制定本实施方案。

一、总体目标

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和二十届三中全会精神,全面贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对河南工作的重要讲话重要指示精神,加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制,把握正确改革方向,积极稳妥推进集体林权制度改革,推动林业高质量发展。

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。在此基础上,持续深化改革,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,全省森林覆盖率总体保持稳定,森林蓄积量持续增加,努力实现生态美、百姓富的有机统一。

二、主要任务

(一)加快推进“三权分置”

1. 落实所有权。坚持集体林地所有权不变,维护农民集体对

承包林地发包、调整、监督等各项权能。坚持原依法颁发的林权证继续有效，不变不换，权利不变动，不得强制要求换证。集体林权首次登记的，不得向当事人收取费用，相关经费纳入同级财政预算。

2. 稳定承包权。保持集体林地家庭承包的基础性地位长久不变。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年以内且符合延包条件的，发包方可以依法提前确认延包合同，延包期从林地承包到期为起点起算。保障进城落户农民合法林地权益，承包期内发包方不得以村民会议决定强行要求承包方交回承包林地，鼓励依法自愿有偿转让。

3. 放活经营权。集体林地经营权可以依法再流转或者依法向金融机构融资担保。林地经营权合同到期时，因林木未采伐需要延期使用林地的，可通过续租等方式保障林地经营权人的林木财产权益。流转期限5年以上的林地经营权可以向不动产登记机构申请登记发证，可以作为林权抵押贷款、项目申报、林木采伐和其他有关行政管理事项的凭证。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，使用人不愿继续经营的，可以按照自愿有偿政策退出。

（省林业局、省自然资源厅、人行河南省分行、省委金融办<省地方金融管理局>、国家金融监督管理总局河南监管局等按职责分工负责，市县政府负责落实，以下均需市县政府落实，不再列出，2025年年底前完成）

（二）做好林权登记服务

4. 加快推进林权信息共享。基于第三次全国国土调查统一底

图，推进林权登记存量数据整合，保留林权原始登记信息，建立林权类不动产登记数据库，纳入不动产登记信息平台管理。推动林权综合监管系统应用，做好不动产登记信息平台与林权综合监管平台有效对接，实现林权审批、交易和登记信息互通共享。

5. 积极化解历史遗留问题。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、权属交叉等问题。对已制作林权证但未发放到户，且承包经营权未实际明确到户的集体林地，农村集体经济组织可依法定程序采取均股、均利等形式将承包经营权落实到户。发挥村组作用，在承包合同签订前，开展地籍调查工作。已登记的原林权证整宗林地申请变更、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、面积不准等，确需开展补充调查的，由政府组织开展地籍调查。

（省自然资源厅、省林业局等按职责分工负责，持续推进）

（三）发展林业适度规模经营

6. 积极推动林权流转。鼓励市县采取林地经营权流转奖补等措施，引导农户以出租、入股、合作等方式流转林地经营权。鼓励村集体经济组织集中流转农户林地经营权，增加集体经营性收入。支持组建林权收储机构，采取政府引导、社会参与、市场运作模式收储分散林权。支持集体林地经营权进入公共资源交易平台、农村产权交易平台进行交易，吸引社会资本参与林业投资经营。推广使用规范合同文本承包和流转集体林地，加强集体林权流转管理服务。

7. 培育适度规模经营主体。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，将新型林业经营主体纳入新型农业经营主体培育强农惠农政策支持范围。推广家庭联合经营、农村集体经济组织与农户股份合作经营、农户委托经营等联农带农模式，引导农户组建家庭林场、林业专业合作社等联合开展生产。支持农村集体经济组织领办合作社，发展集体林场，组建股份合作林场。对仍由农村集体经济组织统一经营管理的林地，实行“分股不分山，分利不分林”，将集体林地收益权量化到户，收益权证发放到户。

8. 引导国有林业单位参与集体林经营。发挥国有林业单位联营带动作用。开展林权资产折资量化的林票运行机制试点，鼓励国有林业单位与村集体经济组织共同出资造林或合作经营现有森林，根据经营投资预算总额制发林票，促进林业资源变资产、资产变股份、林农变股东。依托国有林场经营管理和专业技术优势，与农村集体经济组织和农户联合开展场外营造林、发展林下经济等经营活动。支持国有林场开展经营性收入分配激励机制试点，允许从经营收入中提取一定比例的资金作为奖励性绩效工资。

（省农业农村厅、省林业局、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省委金融办<省地方金融管理局>、国家金融监督管理总局河南监管局、省政府国资委、省发展改革委、省公共资源交易中心等按职责分工负责，2025年年底前完成）

（四）切实加强森林经营

9. 优化调整公益林和天然林范围。保障农民合法权益，科学划定公益林和天然林范围，不得随意扩大范围。合理优化公益林

中集体林的比例，适当考虑将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。编制全省天然林保护修复规划。推行天然林保护与公益林并轨管理。

10. 精准提升森林质量。大力推广应用优良乡土树种，多营造混交林。促进平原集体林提质增效，充分利用道路、河流、沟渠两侧开展廊道绿化。结合高标准农田建设，使用生态防护功能好的高大乔木树种营造防护林带林网，完善和提升农田防护林体系。实施森林质量精准提升工程，开展集体林森林可持续经营，建设样板基地，推广高效森林经营模式。实行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，优化调整树种林种结构，培育多功能森林。

11. 健全森林经营方案管理制度。县级林业主管部门要逐步建立以森林经营方案为基础的管理制度，指导规模经营主体编制森林经营方案。将森林经营方案作为开展森林经营、采伐限额管理、审批林木采伐、安排林业项目等事项的重要依据，并优先给予政策扶持。经营面积 2000 亩以下的经营主体可编制简明森林经营方案。

（省林业局、省农业农村厅、省发展改革委、省财政厅等按职责分工负责，持续推进）

（五）保障林木所有权权能

12. 优化林木采伐服务。对按规定编制森林经营方案的经营主体一次性下达 5 年林木采伐限额。取消人工商品林主伐年龄限制。对林农个人申请采伐人工商品林蓄积不超过 30 立方米的，取消伐

区调查设计，精简伐前查验等程序，全面实行告知承诺制审批。

13. 强化采伐监督管理。将林木采伐限额指标分配、林木采伐许可及采伐监管情况纳入政府公开事项目录清单。用好用足林木采伐限额，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。不得以任何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。

（省林业局，2025 年年底前完成）

（六）推进林业产业提质增效

14. 发展绿色富民产业。实施兴林富民行动，加快推动木本油料、种苗花卉、森林药材等优势产业升级。支持林业大县发展核桃、油茶、月季、连翘等“一县一业一品”支柱产业。鼓励市、县开展森林生态产品推介、森林生态产品标志、产品质量追溯体系建设，创建一批“美豫名品”区域品牌。实施一批以工代赈项目，培育壮大一批龙头企业，优先带动本地农民就业增收。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，发展林药、林菌、林果、林禽、林草等为主的林下经济，发展森林生态旅游、森林康养和自然教育等绿色富民产业。

15. 夯实产业发展基础。设立省级财政林业优势产业发展引导专项资金，吸引社会资本进入林业产业领域。纳入省级以上的生态旅游和森林康养重点建设项目，可优先安排建设用地计划指标。支持林区水、电、路、通讯等纳入农村公益性基础设施建设和相关行业发展规划。发布用于林业生产的先进适用机械名录，按程

序列入农机购置与应用补贴机具种类范围。

（省林业局、省科技厅、省发展改革委、省农业农村厅、省工业和信息化厅、省财政厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省市场监管局等按职责分工负责，持续推进）

（七）探索生态产品价值实现机制

16. 稳步推进林业碳汇工作。探索我省森林碳汇经营模式和关键技术，构建森林碳汇资源数据库，推动建立健全林业碳汇监测体系。有序推进林业碳汇试点，支持县级政府整合辖区森林资源，科学稳妥开发林业碳汇项目。探索实施林业碳票制度，根据法定部门和机构核算的碳减排量制发林业碳票，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. 健全森林生态效益补偿机制。健全公益林补偿标准动态调整机制，结合国家级公益林补偿标准变化情况和我省社会经济发展水平，适时调整省级公益林的补助标准。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差异化生态补偿机制。鼓励有条件的市、县通过租赁、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。开展林地占补平衡试点，试行经营性项目使用林地占补平衡指标交易。

（省林业局、省自然资源厅、省生态环境厅、省财政厅、省发展改革委等按职责分工负责，持续推进）

（八）加大金融支持力度

18. 扩大绿色金融支持范围。支持金融机构开发符合林业生产经营特点的“益林贷”、“油茶贷”等金融产品。扩大金融机构绿色金融服务对象，加大对家庭林场、林业专业合作社等新型林

业经营主体的金融支持力度。将符合条件的林权交易服务、林产品精深加工、林下经济等纳入绿色金融支持范围。支持开展林业经营收益权、公益林补偿收益权和林业碳汇收益权等质押贷款服务。探索基于碳汇权益的绿色信贷产品创新，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。

19. 强化绿色金融服务。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。健全抵押林权快速处置机制，提高林权抵押率。加强林权兜底收储和担保监管，鼓励社会资本开展林权收储担保服务。充分发挥林权收储机构专业优势，开展林权收储担保业务。引导和规范森林资源资产评估、调查规划设计等中介服务健康发展。

20. 完善林业保险制度。支持保险机构创新开发特色经济林、林下经济、森林碳汇等各类林业保险产品。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。完善财政补贴型森林保险政策，提高森林保险财政补贴比例。完善承保机构市场竞争机制，提升服务质效。

（人行河南省分行、省委金融办<省地方金融管理局>、国家金融监督管理总局河南监管局、省林业局、省财政厅等按职责分工负责，持续推进）

三、保障措施

21. 强化组织领导。各级党委和政府要高度重视深化集体林权

制度改革，将其纳入林长制工作范围，实行主要领导负责制，及时掌握改革进展，研究解决改革过程中遇到的矛盾和问题，确保改革落地见效。建立容错纠错机制，为创新改革留出足够空间。有关部门要按照职责分工，加强沟通协作，完善支持政策，全力推进改革。将深化集体林权制度改革必要的工作经费纳入同级财政预算予以保障。市县两级原则上不制定配套文件，鼓励部分地区先行先试，为全省深化集体林权制度改革探索经验和创新模式。

（省委、省政府有关部门按职责分工负责）

22. 加强队伍建设。各级党委和政府要统筹使用编制资源，适当增加林业专业技术岗位。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。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。推进“林长+公安局长、检察长、法院院长”等工作机制，加强行政执法与刑事司法、检察公益诉讼的衔接，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，提高管护和服务能力。

（省委编办、省司法厅、省人力资源社会保障厅、省公安厅、省检察院、省高级法院、省自然资源厅、省林业局等按职责分工负责）

23. 强化考核评价。要建立客观反映深化集体林权制度改革成效的评价指标体系，将评价结果纳入林长制督查考核范围。改革涉及的重大事项及时向省委、省政府请示报告。

（省自然资源厅、省林业局等按职责分工负责）