

中共吉林省委办公厅 吉林省人民政府办公厅 印发《吉林省深化集体林权制度改革实施方案》

为深入贯彻习近平生态文明思想，深化吉林省集体林权制度改革，扎实推进“森林四库”建设，实现森林质量稳步提升、林下经济高质量发展、农民林业收入持续增加的目标，根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈深化集体林权制度改革方案〉的通知》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，维护农民集体对承包林地发包、调整、监督等各项权能。林地经营权人违反法律规定或者合同约定，发生擅自改变林地用途、严重毁坏林地林木或者破坏林地生态环境、未按规定完成更新造林任务等行为，发包方或者承包方有权依法解除、终止合同并收回林地经营权。乡镇政府、县级林草主管部门按

照职责监督所有权人、使用权人履行责任和义务。

(二) 稳定承包权。保持集体林地承包关系稳定并长久不变，不得将承包林地打乱重分。采用家庭承包方式的，承包期届满时应坚持延包原则，可以依法延包三十年至七十年。采用有偿转让方式的，合同终止时，在依法保障林地经营权人林木财产权益的基础上，集体经济组织可以依法再次发包林地经营权。发包给本集体经济组织以外单位的或者个人承包，应当事先经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡镇政府批准，承包期以一个轮伐期为宜，具体期限由集体经济组织根据实际情况确定。采用股份合作方式的，依法按照股份合作章程等有关规定进行管理。对“谁造谁有”的山林、退耕还林地以及自留山、责任山，保持原政策不变，但不得改变林地用途。保障进城落户农民合法林地权益，鼓励依法自愿有偿转让。承包人应得的承包收益可以依法继承。

(三) 放活经营权。林地经营权可以依法流转和再流转，依法流转或者再流转的发包方应当实行合同备案管理，并将合同报送至所在地乡镇政府。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，不动产权属证书可以作为林权抵押贷款、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。探索将自留山的林地长期使用权分为林地使用权和经营权，赋予林地经营权流转和融资担保权能，并实行自愿有偿退出政策。

二、推进适度规模经营

(四) 加快推进集体林权流转。开展国有林场扶助集体林业发展行动，引导国有林场与农村集体经济组织、小农户等开展联合经营，提升

集体林经营水平。引导农户通过出租、入股、合作等方式流转林地经营权。鼓励各类经营主体领办创办林业专业合作社和组建林业经济联合体，符合条件的可以申报森林经营项目并享受相关支持政策。

（五）规范发展新型经营主体。支持小农户通过多种形式发展家庭林场、股份合作林场等新型林业经营主体。采取奖补、项目实施等方式培育一批新型经营主体，推广“园区+”“合作社+”“龙头企业+”等规模化经营模式。充分利用农村产权交易平台，加快集体林权流转。对工商企业等社会资本通过流转取得集体林地经营权的，由县级以上政府负责资格审查、项目审核和风险防范等工作，依法保护农民合法权益。

三、放活林木采伐管理

（六）优化采伐限额管理。县级政府负责管理并用好用足本行政区域内采伐限额，要将采伐限额指标分配方案和结果、采伐许可申请和审批以及采伐监管情况纳入政府公开事项目录清单，不得以任何名义禁止或限制合法的林木采伐行为，严厉打击倒卖采伐限额指标和压价收购林木等行为。对林业经营者实行采伐限额5年总额控制政策，取消人工商品林主伐年龄限制，优先采伐成过熟林。优先保障抚育采伐、低产低效林改造限额，不足的可以调整使用本年度的主伐和更新采伐限额，也可以结转使用上年度结余限额。

（七）规范采伐许可管理。对符合条件的采伐申请，县级林草主管部门应当及时受理并依法核发采伐许可证，不符合条件的要书面告知申请人。推广采伐告知承诺制，除皆伐性质外年度内采伐人工商品林15立方米及以下的，精简或者取消伐前查验等程序，由农民出具采伐承诺

书，即可申请办理采伐许可证。公众可以依法查阅林木采伐行政许可有关材料。

(八) 完善采伐政策管理。在不改变混交林结构、落实森林经营密度要求的前提下，将人工中幼龄林中的杨桦先锋树种以及人工林的抚育采伐纳入告知承诺制范围，并可适当缩短抚育间隔期。除法律规定不得采伐的林木外，Ⅰ级保护林地上集体（个人）林可以参照一级国家级公益林采伐管理的有关要求开展经营活动。鼓励县级林草主管部门和乡镇政府免费为小农户开展简易伐区调查设计。试行5立方米以下灾害林木、非皆伐的农民生产生活自用材采伐取消伐区调查设计和伐前查验程序。县级林草主管部门负责依法制定集体（个人）林采伐管理具体措施，市（州）级林草主管部门负责审查把关并报省级林草主管部门备案。

四、推进森林分类经营

(九) 合理布局森林主导功能。完善分类经营、分区施策的森林经营管理制度，推进森林可持续经营，全面提升森林生态系统功能，增强水源涵养能力。合理优化公益林空间布局，经县级政府批准，可以将集体（个人）市县级公益林按程序依法调出并予以公布。对生态区位重要或者生态状况脆弱地区，可以将国有商品林适当补入公益林。

(十) 优化森林经营发展路径。开展森林质量精准提升行动，实行森林经营补助标准差异化管理，重点支持过密过纯林、低产低效林、杨树过熟林、天然次生林等林分经营，营造兼有生态和经济功能的针阔混交林、复层异龄林、果材兼用林。在完成森林专项调查的基础上，县级林草主管部门应加强技术指导，引导规模经营主体编制简明森林经营方案，并作为下达采伐限额和批准林木采伐的重要依据。

五、支持林业产业发展

(十一) 科学发展林下经济。开展兴林富民行动，大力发展林下参、林下药、林下菜、林下菌和林上籽、林上果及林下养殖和森林景观利用等兴林富民产业，加快推进林下经济高质量发展，实现“藏粮于林”“摇钱于树”。在县级政府统一规划、保持森林覆盖率不下降的基础上，可以采取针阔混交、乔灌混交等方式，科学确定混交比例，合理利用集体（个人）皆伐迹地培育红松果材兼用林，依法适度发展人工柞蚕林、榛子等经济林。支持大径级材、果材兼用林和木本粮油产业发展，将人工红松、云杉、落叶松幼中龄林森林经营密度下浮 10%—15%，科学释放林地利用和林木生长空间。

(十二) 着力发展林特产业。践行大食物观，加大强农惠农富农支持力度。在依法依规和不破坏森林资源的前提下，合理控制使用强度，优先利用已成林的人工商品林地因地制宜发展林特产业。省级财政每年安排专项资金引导产业发展，着力打造一批林特产业大县，提升一批现代林特产业园区，建强一批林特产业基地，扶持一批专精特新林特企业。

(十三) 强化配套保障能力建设。支持森林绿色产品、地理标志产品认证管理，探索建立森林产品追溯体系，搭建林产品营销平台，创建林业特色品牌。结合农村公益性基础设施建设和相关行业发展规划实施，支持林业产业路、旅游路、资源路等集体林基础设施建设。以直接为林业生产服务和促进林下经济发展为目的，允许修建必要的且符合国家有关部门规定和标准的移动类设施、生产管护设施、生产资料库房、其他监测设施、其他林业生产道路。对符合有关规定的林业生产经营活动，实行农业生产用电价格。

六、完善生态产品价值实现机制

(十四) 促进生态产品价值转化。充分利用林业发展空间，全面推进国土绿化，依法完成采伐迹地更新造林任务，持续增加森林植被和生态产品，实现“固碳于木”。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。鼓励各地通过租赁、赎买、置换、合作、托管等方式妥善处置国家公园、自然保护区等重要生态区位内的集体林，维护权利人的合法权益。

(十五) 完善森林生态效益补偿。健全森林生态效益补偿机制，鼓励具备条件的市、县建立森林生态效益补偿制度。探索建立能够体现碳汇价值的生态保护补偿机制。优化生态产品价值实现路径，探索林业生态产品价值核算评价方法，推进森林生态效益多元化补偿。

七、加大金融支持力度

(十六) 支持林业金融产品开发。发挥绿色金融引领作用，研究将符合条件的林权交易服务、林产品精深加工等纳入支持范围。支持保险机构创新开发各类林业保险产品，鼓励市、县开展森林药材、森林菌菜、木本油料等特色农产品保险，符合条件的，省级财政采取以奖代补方式予以支持。

(十七) 发挥林业贷款支持效能。健全抵押林权快速处置机制，引导金融机构按照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。鼓励和引导金融机构结合职能定位和业务范围，加大对林业贷款的扶持力度。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。

八、妥善解决历史遗留问题

(十八) 推动遗留问题化解。基于第三次全国国土调查统一底图，加快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，妥善解决集体林地类重叠、权属交叉等问题。推进不动产登记发证工作，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。

(十九) 依法依规开展登记。原有权机关依法颁发的林权证书继续有效，不变不换。林权发生变更、转移以及首次办理不动产登记的，可以按照规定申请登记发证。对承包到户的集体林地，依法申请办理不动产登记的，要将不动产权属证书发放到户，由农户持有。

(二十) 健全相关政策措施。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，由县级政府组织开展地籍调查。开展集体林权首次登记的，相关经费应按照事权纳入同级财政预算。推动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、交易和登记信息实时互通共享。

各级党委和政府要将深化集体林权制度改革作为贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神的重要内容，纳入林长制工作范围，实行主要领导负责制。省林草局负责统筹协调，有关部门要密切配合、形成合力，确保各项改革任务顺利推进。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。乡镇林草工作力量薄弱的，县级林草主管部门可以统筹基层林草力量服务集体林改工作。支持吉林市、延吉市、和龙市、集安市、临江市、通化县、东丰县

作为试点市、县，先行先试，为全省深化集体林权制度改革提供可复制可推广的经验和模式。

（据 2025 年 1 月 4 日《吉林日报》）