

海南省人民政府办公厅文件

琼府办〔2017〕185号

海南省人民政府办公厅 关于完善集体林权制度的实施意见

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

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）精神，巩固和扩大集体林权制度改革成果，充分发挥集体林业在维护生态安全、促进农民增收、实施精准扶贫、推动农村经济社会可持续发展中的重要作用，经省政府同意，现就完善我省集体林权制度提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位

一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持和完善农村基本经营制度，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，完善扶持政策和社会化服务体系，创新产权模式和国土绿化机制，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，实现生态美、百姓富，为加强生态保护，扩大生态环境优势，推进绿色发展，加快建设经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福的美好新海南作出更大贡献。

（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，我省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，管理体系更加完善，实现集体林区森林资源持续增长、农民林业收入显著增加、全省生态安全得到有效保障的目标。

二、稳定集体林地承包关系

（四）进一步明晰产权。继续做好集体林地承包确权登记颁

证工作。对承包到户的集体林地，要将权属证书发放到户，由农户持有；对采取联户承包的集体林地，要从方便经营流转抵押和农民愿望要求出发，将林权份额量化到户，鼓励建立股份合作经营机制；对仍由农村集体经济组织统一经营管理的林地，要依法将股权量化到户、股权证发放到户，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。（牵头单位：省国土资源厅、省林业厅、省工商局；配合单位：各市县人民政府）

（五）加强林权权益保护。根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》（中办发〔2016〕67号）要求，逐步建立集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制。制定厘清“三权”权利边界及相互权利关系的具体规定，不断健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的集体林权制度，形成集体林地集体所有、家庭承包、多元经营的格局。依法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、天保工程区、生态公益林建设等生态保护需要的，可探索采取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之间的矛盾。全面停止天然林商业性采伐后，对集体和个人所有的天然商品林，安排停伐管护补助。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有偿退出试点。对由农村集体经济组织统一经营管理并依法将股权量化到户的林地，收益70%以上按股分配，其余用于发展林业和公益事

业。以其他方式承包取得的林地承包经营权依法进行流转产生增值的，增值部分不低于 50% 归发包方全体集体经济组织成员所有。认真清理解决对外发包流转林地存在的“期限过长、面积过大、地价过低”的“三过”问题。市县政府要依法制定或调整农村土地对外承包和流转费指导标准，通过制定阶梯地租标准和对外发包流转面积上限标准等方法，进一步规范林地对外承包和流转行为，杜绝出现新的“三过”问题。（牵头单位：省林业厅、省农业厅；配合单位：省国土资源厅、省财政厅，各市县人民政府）

（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，切实保护当事人的合法权益。省、市县林业主管部门要加强指导，推广使用示范文本，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。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。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省国土资源厅，各市县人民政府）

三、放活生产经营自主权

（七）落实分类经营管理。完善商品林、公益林分类管理制度，简化区划界定方法和程序，优化林地资源配置。建立公益林动态管理机制，在不影响整体生态功能、保持公益林相对稳定的前提下，允许对承包到户的公益林进行调整完善。对分布在公路铁路河流两旁、水库周边、自然保护区、封山育林区、天保工程区、生态保护红线内等重要生态区位的商品林，符合生态公益林区划条件的，逐步通过收储、赎买、置换等方式调整为生态公益

林，促进生态公益林集中连片，确保森林生态服务功能稳步增强。（牵头单位：省林业厅、省发展改革委、省财政厅；配合单位：省规划委、省生态环保厅、省国土资源厅，各市县人民政府）

（八）科学经营公益林。在不影响生态功能的前提下，按照“非木质利用为主，木质利用为辅”的原则，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，提高综合利用效益。依法合理利用公益林，发展林下经济和森林旅游等，优先用于贫困村、贫困户，壮大村集体经济和带动贫困户脱贫。鼓励更新改造人工公益林、低效林采用乡土珍贵树种。鼓励对人工公益林使用乡土珍贵树种和开花树种进行间种、套种，逐步提高混交林比例和公益林景观效益。推动集体公益林资产化经营，允许公益林采取除转让以外的方式流转，允许公益林利用预期收益价值进行质押贷款。对于采取质押贷款的公益林林权权利人，按照农民小额贷款贴息政策的有关规定予以贴息，同时享受中央财政林业贷款贴息政策。（牵头单位：省林业厅、省政府金融办、省财政厅；配合单位：人行海口中心支行、银监会海南监管局，各市县人民政府）

（九）放活商品林经营权。完善森林采伐更新管理制度，进一步改进集体人工用材林管理，赋予林业生产经营主体更大的生产经营自主权，充分调动社会资本投入集体林开发利用。全面推行集体林采伐公示制度，市县、乡镇政府要及时公示采伐指标分配详细情况。市县林业主管部门要进一步简化林木采伐申请和审批程序。林权所有者申请采伐，可凭林木权属证明及相关材料直

接向所在地县级林业主管部门或乡镇林业服务机构提出。要将全国林木采伐管理系统的应用延伸到乡镇林业服务机构，逐步实行网上申请、审核和发证。对家庭承包的农户采伐5公顷以下商品林凭林权证或不动产证实行简易采伐设计管理。省、市县林业主管部门要加强森林资源建档管理工作，提高森林资源监测水平，强化伐后验收监管等工作。鼓励以择伐、渐伐方式实施森林可持续经营，培育大径级材，提高林地产出率。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省国土资源厅，各市县人民政府）

（十）优化管理方式。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。探索解决发展林业产业和林下经济使用建设用地的办法。省、市县林业主管部门要依据全省总体规划一张蓝图细化林地管理，将集体林地保护等级落实到山头地块、明确林业生产经营主体，向社会公示并提供查询服务。（牵头单位：省林业厅；配合单位：各市县人民政府）

四、引导集体林适度规模经营

（十一）积极稳妥流转集体林权。鼓励集体林权依法有序流转，支持公开市场交易。加快制定《海南省森林资源资产评估管理办法》，规范评估行为，维护交易双方合法权益。森林资源流转原则上要在林业产权交易中心公开进行。集体经济组织统一经营的林地和林木，原则上要进行资产评估后公开流转交易，避免因信息不对称或暗箱操作出现损害农民利益的行为。鼓励和引导农户采取转包、出租、入股等方式流转林地经营权和林木所有

权，发展林业适度规模经营。优化流转和经营方式，引导农户等各类生产经营主体开展联合、合作经营等方式流转林权，并采用“保底+分红”机制，确保农民收益权。积极引导工商资本投资林业，依法开发利用林地林木。鼓励有实力的企业主、社会能人和林农成立山林托管机构，负责托管山林的管护、抚育和经营，按立地条件、交通状况等因素与林农确定分成比例，切实解决林农缺乏资金、技术、经营管理能力等问题。鼓励有条件的信托公司，与林农签订林地信托管理合同，承接和集中林农的流转林地，再流转给林业企业或大户从事林业开发经营。建立健全对工商资本流转林权的监管制度，对流转条件、用途、经营计划和违规处罚等作出规定，加强事中事后监管，并纳入信用记录。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。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省国资委、省工商局、省工商联、省法制办，各市县人民政府）

（十二）培育壮大规模经营主体。鼓励和引导农民在自愿的基础上，以林权、资金、技术、劳力等要素为纽带，组建林业专业合作社，充分发挥林业合作社对促进林业发展、林农增收的重要作用。采取多种方式兴办家庭林场、股份合作林场、林业专业合作社、林业产业化龙头企业等，逐步扩大其承担的涉林项目规模。鼓励各类林业经营主体自愿组织联合、合作，组建专业合作社联合社、现代林业产业化联合体等参与市场竞争。制定家庭林场、股份合作林场认定办法。家庭林场、股份合作林场和林业专业合作社按规定享受有关税费扶持政策。加大财政扶持力度，深

入开展示范家庭林场、林业专业合作社示范社和林业产业化示范基地创建活动，发挥示范带动作用，制定生产作业标准或服务标准，提高服务质量水平。通过林业产业标准化建设、质量认证、品牌认证、品牌建设、名牌企业建设、产品营销推介等，大力发展品牌林业，开展公益宣传活动，引导生产经营主体面向市场加快发展。鼓励各相关部门、各市县开展多种形式的林业规模生产经营主体带头人和职业森林经理人培训行动。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省农业厅、省财政厅、省工商局、省国税局、省地税局、省质监局、海南出入境检验检疫局，各市县政府）

（十三）建立健全多种形式利益联结机制。鼓励工商资本与农户开展股份合作经营，推进林业一二三产业融合发展，带动农户从涉林经营中受益。建立完善龙头企业等林业经营主体联林带户机制，为农户提供林地林木代管、统一经营作业、订单林业等专业化服务。引导涉林企业发布服务农户社会责任报告。加大对重点生态功能区的扶持力度，支持林业生产公益性基础设施建设、地方特色优势产业发展、林业生产经营主体能力建设等，推动贫困地区精准脱贫。（牵头单位：省林业厅、省国资委；配合单位：省工商联、省工商局、省发展改革委、省财政厅、省扶贫办，各市县政府）

（十四）推进集体林业多种经营。加快林业结构调整优化，充分发挥林业多种功能，以生产绿色生态林产品为导向，支持花卉苗木、林下经济、特色经济林、木本粮油、木材加工、野生动

物驯养繁殖、森林旅游等规范化生产基地建设。鼓励通过多种形式开展林下套种、间种，研创林地高效经营模式。大力发展新技术新材料、森林生物质能源、森林生物制药、森林新资源开发利用、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。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省发展改革委，各市县政府）

（十五）加大金融支持力度。银行业金融机构要按照《中国银监会 国家林业局关于林权抵押贷款的实施意见》（银监发〔2013〕32号），建立健全林权抵质押贷款制度。鼓励银行业金融机构积极推进林权抵押贷款业务，适度提高林权抵押率，放宽贷款条件，简化贷款手续。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。加大开发性、政策性贷款支持力度，落实并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。各市县政府可采取资本金注入、林权收储担保费用补助、风险补偿等措施支持开展林权收储工作。鼓励有条件的市县由政府出资控股、民营资本参与，组建林权收储公司，开展林权收储、林权托管、林权抵押贷款担保、不良资产处置、收储兜底等综合服务。鼓励有条件的市县政府通过资本金注入，为农户开展直接林权抵押贷款提供兜底担保。各市县政府可按照农民小额贷款贴息政策对经办机构予以奖补和风险补

偿。完善森林保险制度，建立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，扩大森林保险覆盖面，创新差别化的商品林保险产品。全省各级林业主管部门要与保险机构协同配合，联合开展防灾减灾、宣传培训等工作。（牵头单位：省政府金融办、省财政厅、省林业厅、省国土资源厅；配合单位：省发展改革委、人行海口中心支行、银监会海南监管局、保监会海南监管局，各市县市政府）

五、加强集体林业管理和服务

（十六）提升集体林业管理水平。加强基层林业业务技术人员培训，提升林权管理服务机构能力和服务水平。充分利用现代信息技术手段和“多规合一”成果，配合国家建立全国联网、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，推广林权集成电路卡（IC卡）管理服务模式，方便群众查询使用。依托林权管理服务机构，配合国家搭建全国互联互通的林权流转市场监管服务平台，发布林权流转交易信息，提供林权流转交易确认服务，维护流转双方当事人合法权益。依托大数据系统，建立林业综合信息、森林资源监测、林业电子商务、林业行政网络审批、林业微信等智慧服务平台，与互联网平台对接，实现农户、基地、产品、市场信息线上线下互动。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省工业和信息化厅，各市县市政府）

（十七）健全经营纠纷调处机制。各市县市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，制定纠纷调解仲裁人

员培训计划，加强法律法规和政策培训。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。探索建立纠纷调解激励办法。建立律师、公证机构参与纠纷处置的工作机制，将矛盾化解纳入法治轨道。开设林业法律救助绿色通道，依法依规向低收入家庭和贫困农户提供法律援助和司法救助。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省国土资源厅、省司法厅、省信访局，各市县人民政府）

（十八）完善社会化服务体系。加快基层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规划设计、森林资源资产评估、市场信息、技术培训等服务事项交由社会化服务组织承担。鼓励和引导企业建设海南林业产权交易中心，积极推行林权管理、信息发布、林权交易、产品贸易、林业融资、林权收储、资产评估、品牌认证、森林保险、专业合作、科技咨询、法律服务、行政办证等业务，为林业经济项目发展的土地、资金、技术、信息、市场等要素提供全方位、系统化、一站式服务。研究探索通过政府购买服务方式，强化乡镇造林绿化、森林资源保护、森林资源监测监管、林权管理服务、森林防火、林业有害生物防治等公共服务，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。加大对包括整地造林、抚育等关键环节在内的林业机械购置补贴力度。将林产品市场纳入农产品现代流通体系建设范围。积极发展林业电子商务，健全林产品交易市场服务体系，鼓励引导电商企业与家庭林场、股份合作林场、农民专业合作社对接，建立特色林产品直采

直供机制。实施林业社会化服务支撑工程，支持基层公共服务机构和 社会化服务组织的基础设施建设。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省财政厅、省政府金融办、省国土资源厅、省科技厅、省司法厅、省农业厅、省商务厅、省发展改革委，各市县 政府）

六、加强组织保障

（十九）强化组织领导。深化集体林权制度改革实行省负总 责、市县抓落实的领导体制和工作机制。省林业厅要加强统筹协调，推动完善集体林权制度的各项政策措施落到实处。省直有关 单位要按照职责分工，继续完善相关政策，形成支持集体林业发 展的合力。各市县要制定完善集体林权制度改革实施方案，建立 工作责任制，将集体林权制度改革成效纳入市县、乡镇各级领导 班子及有关领导干部考核内容。要建立深化改革督查、奖惩制 度，对改革任务完成好的市县和单位，予以表彰奖励，对没有完 成任务的，进行批评问责。加强集体林权管理队伍建设和培训， 改善工作条件。按照国家有关规定，对发展集体林业贡献突出的 单位和个人予以表彰。（牵头单位：省林业厅；配合单位：省发 展改革委、省规划委、省农业厅、省工业和信息化厅、省财政 厅、省人力资源社会保障厅、省司法厅、省国土资源厅、省商务 厅、省科技厅、省生态环保厅、省国资委、省地税局、省工商 局、省质监局、省扶贫办、省政府金融办、省法制办、省信访 局、省工商联、省国税局、海南出入境检验检疫局、人行海口中 心支行、银监会海南监管局、保监会海南监管局，各市县政府）

(二十) 鼓励积极探索。加强舆论宣传引导,营造有利于完善集体林权制度的良好氛围。支持市县政府在加强林权权益保护、推进林权规范流转、开展林权和林业经营收益权抵质押贷款、林权收储及担保处置、重点生态区位商品林赎买、放活商品林经营权、优化林木采伐管理、科学合理利用公益林、完善森林生态效益补偿等方面进行深入探索。建立第三方评估机制,不断总结好经验好做法,及时进行交流 and 推广。(牵头单位:省林业厅;配合单位:省财政厅、省政府金融办,各市县政府)

海南省人民政府办公厅

2017年11月14日

(此件主动公开)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2017年11月15日印发
