

黑龙江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《深化集体林权制度改革方案》（中办发[2023] 45 号），进一步解放和发展林业生产力，结合我省实际，制定本实施方案。

一、总体要求

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精神，全面贯彻习近平生态文明思想、习近平总书记对我省重要讲话重要指示批示精神和省第十三次党代会精神，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”和“大食物观”理念，积极稳妥推进集体林权制度创新，依法保护农民和林业经营者的集体林权益，激活集体林资源要素，健全集体林业管理服务和政策支持体系，完善生态产品价值实现机制和生态补偿制度，增强集体林业发展的内生动力，充分发挥森林的“水库、粮库、钱库、碳库”作用，把资源优势、生态优势转化为发展新动能，推动林业高质量发展和农民农村共同富裕，加快推进生态振兴，建设绿

色龙江，促进人与自然和谐共生，努力实现生态美、百姓富的有机统一。

——坚持改革方向，稳步深化探索。确保集体林地承包关系长期稳定，放活林地经营权、保障林木所有权。尊重群众首创精神，及时总结提炼经验做法，分区分类施策，突出问题导向，坚持底线思维，不搞一刀切、强迫命令，遵循“小步快跑、及时纠偏”的原则，确保改革始终沿着正确方向前进。

——坚持生态优先、绿色发展。把保护生态放在首位，推进森林资源节约集约循环利用，统筹保护与发展，科学开展森林经营，提高森林质量，大力发展林下经济，增加生态产品供给，提升森林生态效益、经济效益、社会效益。

——坚持尊重农民意愿，保护农民权益。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，紧紧围绕保护农民利益、促进农民增收，实施一批发展所需、基层所盼、民心所向的改革举措，让群众有更多的获得感、幸福感、安全感。

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，通过继续深化改革，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，不断促进森林资源持续增长、森林生态质量持续提高、林区发展条件持续改善、农民收入持续增加。

二、主要任务

(一)加快推进“三权分置”。健全集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制，加快形成集体林地集体所有、家庭承包、多元经营的格局。落实所有权。集体林地属于农民集体所有，集体林地承包后所有权性质不变。农民集体享有集体林地的发包权，有权监督承包方依法利用和保护林地，有权制止承包方破坏森林资源行为。稳定承包权。坚持集体林地家庭承包的基础性地位，持续做好集体林地确权承包工作，对已按家庭承包政策承包到户的集体林地，原则上承包期内不进行调整，承包期届满时应坚持延包原则，不得打乱重分，确保绝大多数农户原有承包林地继续保持稳定；对不宜采取家庭承包方式由农村集体经济组织统一经营的集体林地要将收益权量化到户；对以招标、拍卖、公开协商等方式发包的集体林地，合同期满后，应按家庭承包政策承包到户或将收益权量化到户。在承包期内，农民集体不得强行收回进城落户农民的承包林地，鼓励进城落户农民依法自愿有偿转让承包林地。每个集体林重点县至少选择一个村开展集体林地延包试点，家庭承包林地剩余期限 10 年以内的，发包方可以依法提前确认延包合同，以林地承包到期为起点起算并合理确定延包期限。试点工作坚持“农民自愿、依法依规”原则，结合解决历史遗留问题一体推进。放活经营权。完善集体林权流转相关制度，进一步规范林权流转。林地经营权可依据法律法规和合同约定再次流转，可折资入股和向金融机构融资担保。林权流转以登记的宗地为最小单元，除流转合同另有约定外，林地上的林木所有权或者

使用权应当与林地经营权一并流转。林地经营权合同终止时，要保障林地经营权人的林木财产权益，鼓励林地受让方以公允价格受让林木所有权，维持林业正常生产经营活动。流转期限 5 年以上(含 5 年)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、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。承包和流转集体林地，应当签订书面合同。县级林业主管部门要积极推广使用相关合同示范文本，并加强合同档案管理。(省林草局、省自然资源厅、中国人民银行黑龙江省分行、国家金融监督管理总局黑龙江监管局、省地方金融监督管理局等按职责分工负责，各级政府负责落实，以下均需各级政府落实，不再列出，2025 年年底前完成)

(二)发展林业适度规模经营。鼓励和引导农户通过出租、入股、合作等方式流转林地经营权。省级财政安排资金对符合条件的林地适度规模经营主体给予奖补；市、县两级可根据当地实际增加奖补资金，共同建立正向激励机制。支持小农户通过多种形式联合开展生产，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、农户委托经营模式。支持依托国有企业、国有林场和其他有能力的市场主体组建林权收储机构，采取市场化方式收储分散林权。支持推进林权资产化、证券化，鼓励探索林权资产折资量化的林票运行机制，增强森林资源资产对社会资本的吸引力。各地要依托农村产权交易平台或公共资源交易平台，开辟林权交易服务“窗口”，完善林权交易服务体系，畅通社会资本投

资林权渠道。除承包到户的林地外，由村集体经营的林地应在农村产权交易平台或公共资源交易平台进行林权流转交易。支持各类企业参与林业投资经营，与农民建立紧密的利益联结机制，让农民分享产业链增值收益。推广“企业+合作社+农户”“企业+基地+农户”等模式，促进小农户融入大市场。加强对社会资本投资林业的全过程监督，建立资格审查、项目审核和风险防范制度。鼓励各类林业专业协会发挥政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等作用。引导和规范森林资源资产评估、林业调查规划设计、森林经营方案编制等中介服务健康发展，建立中介服务机构黑名单制度。各地要积极培育林业龙头企业、林业专业合作社、股份合作社、林业专业大户、家庭林场等林业规模经营主体，全面落实财政、税收、金融、保险、科技等支持政策，鼓励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。探索建立国有林场经营收入分配激励机制，部分经营收入作为国有林场基础设施建设和改善职工生产生活条件支出。引导国有林场依托经营管理和专业技术优势，建立以场带村联户合作发展机制，通过合作造林、联合经营、委托经营等形式，促进集体林经营水平提升，助力乡村振兴。健全乡村调解、县市仲裁、司法保障的集体林地承包经营纠纷调处机制，完善应急处置机制。将集体林地承包经营纠纷调处纳入平安黑龙江建设考评体系。（省农业农村厅、省林草局、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省国资委，省发展改革委、省委政法委等按职责分

工负责，2025 年年底前完成)

(三)切实加强森林经营。从保障农民合法权益出发，依法依规科学划定集体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，根据林权权利人意愿，允许将森林生态区位不重要或者生态状况不脆弱的集体林地调出公益林范围，按规定权限报省政府或国务院批准，并予以公布。允许将集体林中人工促进更新的或者保护价值不大的天然林调出天然林保护范围。取消集体公益林和天然林调整总量平衡限制。县级林草主管部门要逐步建立以森林经营方案为基础的管理制度，指导森林经营主体编制森林经营方案，将森林经营方案作为审批林木采伐、安排林业项目等行政管理事项的重要依据。推广简易的森林经营方案示范文本，重点反映造林、抚育、采伐等信息。支持和引导经营面积大于 500 亩的规模经营主体单独编制森林经营方案。林业主管部门根据森林经营方案将采伐限额直接下达到规模经营主体。实施森林质量精准提升工程，推广森林高效经营模式，采取林分改造、森林抚育、优化林种树种结构等措施，提升森林生态系统多样性、稳定性、持续性。允许天然林按规定采取森林抚育、林冠下补植、人工促更新等森林经营措施。允许对第一轮退耕还生态林地进行评估后，按照现行政策整林种或树种；对调整优化现有林种、树种结构的，可优先办理林木采伐审批手续。鼓励各地结合实际探索差异化森林经营补助政策，根据资源区位、现状和经营措施实施补助，重点支持中幼林抚育。推行全周期森

林经营，通过采伐更新、抚育复壮、择伐补造等措施，加快低产低效林和成过熟林改造更新。适度放宽低产低效林改造条件，加大改造力度；低产低效林改造分项采伐限额不足的，可调整使用主伐和更新采伐限额；简化灾害木认定程序，采伐灾害木可申请省级不可预见性采伐限额。扎实开展农田防护林更新修复工作，提升综合防护效益。（省林草局、省发展改革委、省财政厅等按职责分工负责，持续推进）

（四）保障林木所有权权能。实行林木采伐限额 5 年总额控制政策，在同一个五年计划期内，上年结余限额可向以后各年度结转，当年限额不足的可提前使用下两个年度内的限额，确有必要时经市级林草主管部门同意可一次性使用 5 年采伐限额。集体林采伐限额可省内调剂。取消人工商品林主伐年龄限制，自主确定采伐时间，年采伐 30 立方米以下的，取消伐区设计、伐前查验等程序，简化审批手续，实行告知承诺方式审批。农田防护林更新年龄执行国有人工商品林主伐年龄，其他防护林更新采伐年龄执行《森林采伐作业规程》（LY/T1646）。将林木采伐限额指标分配、林木采伐许可申请和审批及采伐监管情况纳入政府信息公开事项目录清单。强化对森林经营方案和告知承诺执行情况的监管，地方政府要用好用足林木采伐限额，把林木采伐限额执行情况纳入地方政府森林资源保护发展目标责任制，深化林木采伐“放管服”改革，推进林木采伐管理现代化和行政服务便利化，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。（省林草局，2025 年年底前完成）

（五）积极支持产业发展。全面落实《黑龙江省林下产业振兴行动方案》，突出发展林粮、林菌、林药、林菜、林果、林下养殖和森林景观利用等林下产业，做大做强白桦树汁、刺五加等优势产业，鼓励林业大市、大县培育林业支柱产业。加强木本粮油、木材、森林药材等重要初级林产品供给能力建设。以县为单位制定林下经济发展负面清单，合理确定林下经济发展的产业类别、规模以及利用强度。实施兴林富民行动，农业农村产业发展、地区振兴、绿色经济和循环经济发展等政策要形成合力，支持林业大县发展林业产业。省财政每年安排资金引导支持林下经济关键项目建设，对集体林权贷款给予贴息支持。林下种植养殖同等享受国家和省相关扶持政策，对符合条件的林产品加工企业和创业人员给予税费减免、创业补贴创业担保贷款等扶持。实施一批以工代赈项目，属地政府统筹管理辖区内涉林工程项目，优先解决本地林农就业。加强示范基地和龙头企业建设，提升一批现代产业园区，扶持一批专精特新林业企业，构建以森林食品加工为重点的产业集群。在保护森林资源和生态的前提下，可以合理利用二级国家级公益林和地方级公益林，适度发展林下经济、生态旅游、森林康养、自然教育等绿色富民产业，符合规定的，可按直接为林业生产服务的设施办理使用林地手续。严禁变相搞别墅、高尔夫球场等违法违规行为，并加强林区的历史文化遗产保护。

在确保整体生态功能的前提下，鼓励结合新一轮退耕还林政策或通过对第一轮退耕还商品林地实施林相改造等方式，建设林下经济基地。通过政府采购积极推广应用木质结构建筑和木质建材。建立森林生态产品标志管理和产品追溯体系，实施龙江森林食物“九珍十八品”品牌战略，加强品牌使用管理，扩大品牌影响力。鼓励各地举办森林生态产品推介活动，提供市场营销服务。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。将用于林业生产的先进适用机械按程序列入农机购置与应用补贴机具种类范围。（省林草局、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、省住房和城乡建设厅、省交通运输厅、省市场监督管理局、省中医药管理局等按职责分工负责，持续推进）

（六）探索完善生态产品价值实现机制。开展森林碳汇试点，探索森林碳汇巩固提升经营模式和关键技术，建立森林碳汇数据库，完善林业碳汇计量监测体系，创新林业碳汇价值实现方式。省财政对加快推进林业碳汇计量监测体系建设等碳汇交易基础环节给予支持。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碳市场交易。加大森林抚育补助投入，促进森林质量提升，增加固碳量。探索利用集体林地建设国家储备林。探索实施林业碳票制度，制定林业碳汇管理办法，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。

健全森林生态效益补偿机制，统一天然林管护和国家级公益林补偿政策标准，全面落实补偿政策。鼓励各地安排财政资金用于集体林生态保护补偿。鼓励各地结合生态保护贡献、生态区位重要程度、森林管护难度等因素探索实行差异化补偿，并制定补偿办法。实行公益林、商品林分类经营管理，采取分级保护、差异化利用措施，保障权利人权益，促进林权价值增值。制定省级公益林区划界定办法和管理办法，规范省级公益林保护和管理工作。鼓励各地妥善处置重要生态区位内的集体林，以县为单位统筹规划，将重要生态区位外的零星分散生态林与重要生态区位内的集体林置换；对无法置换的重要生态区位内集体林，可采取租赁、赎买、合作、参照生态公益林补偿等方式予以解决，切实维护权利人的合法权益。（省林草局、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）

（七）加大金融支持力度。充分发挥绿色金融引领作用，将符合条件的林权交易服务、林产品加工和销售、林下种植、林下养殖、森林景观利用等纳入绿色金融支持范围，扩大绿色金融的服务对象，加大金融支持力度。完善绿色贷款统计。鼓励和引导金融机构结合职能定位和业务范围，加大对林业贷款的支持力度，开发多元化林业贷款融资模式，适度提高贷款额度，适当降低贷款条件和贷款利率。积极推动林权抵押贷款增量扩面，大力推广林权信用贷款业务，支持探索林业经营收益权、公益林补偿收益权等质押贷款业务。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。加强林权收储担保业务监管，规范林权收储机构的设立和运行，建立林权收储担保风险防控机制，加大对林权收储机构的扶持力度。鼓励其他社会资本开展林权收储担保服务。支持将林业碳汇国家核证自愿减排量（CCER）以及地方碳信用等新型碳资产纳入绿色信贷范畴，探索基于碳汇权益的绿色信贷产品，符合条件的可纳入碳减排支持工具范围，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。支持保险机构创新开发各类林业保险产品，将木本粮油纳入完全成本保险和种植收入保险实施范围，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。落实财政补贴型森林保险政策，扩大集体林参保面积，强化政策性保险的基础保障作用。探索开展野生动物致害责任保险。鼓励各地完善承保机构市场竞争机制，提升服务质效。（中国人民银行黑龙江省分行、国家金融监督管理总局黑龙江监管局、省地方金融监督管理局、省林草局、省财政厅等按职责分工负责，持续推进）

（八）妥善解决历史遗留问题。基于第三次全国国土调查统一底图，编制新一轮林地保护利用规划，规划林地发展范围，明确林地保有量，优化林地属性；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；综合考虑地类来源的合理性、

合法性，妥善解决集体林地类重叠问题；按照尊重历史、兼顾现实的原则，依法依规调处林权争议。签订林权合同前，应当开展地籍调查，调查成果要满足林业管理和林权登记需要。开展集体林权首次登记的，地籍调查等相关经费纳入地方财政预算，不得由申请人承担。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，确需要开展补充调查的，由政府组织开展地籍调查，相关经费纳入地方财政预算。制定符合林业经营特点的林权类不动产登记技术规范，明晰处理林权登记遗留问题政策，建立林权登记与林业管理衔接机制，明确部门职责，保障登记畅通。加强林权综合监管平台管理，及时更新林权数据，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。改革自留山使用制度，将自留山所有权、使用权、经营权“三权分路”，坚持集体所有权，保障农户使用权，鼓励放活经营权。加快推进自留山登记发证工作，赋予自留山与承包林地同等的林地经营权流转和融资担保权能。农户消亡后，其自留山使用权收归农民集体，自留山林木可以继承，农民集体可与其继承人签订转包合同，确定经营期限和权利义务。自留山依法实行自愿有偿退出政策。（省自然资源厅、省林草局、省财政厅等按职责分工负责，持续推进）

三、保障措施

（九）加强组织领导。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，及时解决遇到的矛盾和问题，总结推广典型经验和做法。各市（地）要结合实际认真贯彻本实施方案，对工作不力的依规依纪依法追究责任，确保改革落地见效。市县两级原则上不制定配套文件。省林草局负责协调推进本实施方案提出的各项任务措施，有关部门要加强沟通、密切配合，形成工作合力。（省委、省政府有关部门按职责分工负责）

（十）支持先行探索。支持各地开展国有林场经营性收入分配激励机制试点、国有林场与农村集体经济组织（农户）联合经营试点，激发国有林场内生动力，提升集体林地经营水平。支持国有林场和各类林业经营主体探索林票运行机制，吸引社会资本投资林业。支持我省西部地区开展农田防护林更新修复试点，探索提升农田防护林效能的新路径。鼓励各地结合自身实际积极深化集体林权制度改革，在种树农民收益保障机制、集体林业大县利益补偿机制、发展林业规模经营、林权价值增值途径、林权投融资机制、林业财产权益保护制度、林业产业发展、集体林经营管理制度和社会化服务等方面探索一批有效的经验做法。哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、大庆、鸡西、绥化等 6 个市，每个市至少组织开展 2 个方面的试点探索。加强跟踪指导，对出现偏差和以各种名义进行不当开发的行为，及时予以制止和纠偏。（省自然资源厅、省林草局等按职责分工负责，2025 年年底前完成）

（十一）加强队伍建设。地方各级党委和政府要依法明确林草

主管部门职责，统筹使用编制资源，适当增加专业技术岗位。强化林草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、重点生态功能区和重点林区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。推进乡镇“林长办+林业站+护林员”一体化建设。提升林业站服务能力，积极开展“一站式”“全程代理”服务。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。实施生态护林员能力提升行动，加强专业技术培训，配齐必要的巡护装备，推动在聘生态护林员人身意外险全覆盖，全面提升生态护林员辅助服务的能力。（省公安厅、省自然资源厅、省林草局、省人力资源和社会保障厅等按职责分工负责）

（十二）强化考核评价。省林草局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，并将评价结果纳入林长制督查考核范围，重大事项及时向省委、省政府请示报告。（省自然资源厅、省林草局等按职责分工负责）