

关于《关于推进集体林地“三权分置”改革工作的实施方案》的起草说明

根据会议安排，现将《关于推进集体林地“三权分置”改革工作的实施方案》作以下简要说明：

一、起草背景

为认真贯彻自治区人民政府办公厅《关于完善集体林权制度实施方案的通知》（宁政办发〔2017〕192号）和自治区党委办公厅 人民政府办公厅《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置制度的实施意见》（宁党办〔2018〕26号）精神，按照《沙坡头区关于深入推进山林权改革加快植绿增绿护绿步伐的实施方案》要求，为积极稳妥推进集体林地“三权分置”改革工作，结合沙坡头区实际，制定本方案。

二、主要内容

《方案（送审稿）》包括指导思想、基本原则、主要目标、工作任务、实施步骤、保障措施六个部分。

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，牢固树立绿色发展理念。按照自治区、中卫市、沙坡头区山林权改革工作部署，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，促进集体林地适度规模经营，充分调动农民和社会力量参与发展

林业的积极性，实现集体林地生态、经济和社会效益共赢。

（二）基本原则。一是坚持农村林地集体所有制；二是坚持创新体制机制；三是坚持生态、经济和社会效益相统一；四是坚持市场在资源配置中的决定性作用。

（三）主要目标。在坚持现行农村家庭承包经营制度的基础上，通过采取林地股份合作、林地托管等多种经营方式，推动集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革，加快山林权不动产登记，规范林地流转和交易行为，确保山林地良性发展机制基本形成，承包权更加稳定，经营权更加灵活，权益保护更加有力，管理服务体系更加完善，社会化服务体系基本形成，实现国土增绿、林业增效、农民增收、生态提质的目标。

（四）工作任务。重点提出了稳定集体林地承包关系，放活集体林地生产经营自主权，引导集体林适度规模经营等3个方面共8项具体措施。

1.关于稳定集体林地承包关系。《方案（送审稿）》主要提出三个方面工作：一是落实集体所有权。继续做好集体林地确权、登记发证工作，依法保护、全面赋予村集体经济组织对集体所有的林地进行抵押、监督的权能。规范村集体经济组织行使集体所有权行为，集体林地在承包、抵押、入股时，应取得本村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同意并公示。二是稳定农户承包权。对权属来源合法、四至区清楚、四邻无争议和纠纷，面积准确的，做到林权类《不动

产权证书》应发尽发。联户经营的将林权份额量化到户，集体经济组织统一经营的将股权量化到户。以农户为单元取得的林地承包经营权，农户有权采取转让、出租、转包、互换、入股等方式流转林地。三是放活林地经营权。在巩固集体林地所有权、稳定林地承包权的基础上，把林地经营权从承包权中分离出来，引导林地经营权向家庭林场、专业合作社等新型经营主体流转，形成集体所有、家庭承包、多元经营格局，吸引更多社会资本投入林业产业，实现林业增效、农民增收、生态良好的目标。

2.关于放活集体林地生产经营自主权。为进一步放活集体商品林经营、探索赋予经营权更多权能，《方案（送审稿）》提出两个方面工作：一是放活集体商品林经营。鼓励承包农户通过出租、租赁、合作、入股、转让等形式流转林地。集体经济组织依法监督承包农户和经营主体使用林地情况，并采取措施防止和纠正长期圈地抛荒、损毁林地、非法改变林地用途等行为。二是探索赋予经营权更多权能。赋予经营权人更有保障的林地经营权，使其有稳定的经营预期。拓展经营权权能，赋予经营权流转、投资入股等权能。

3.关于引导集体林地适度规模经营。为解决林业生产组织化程度低的问题，提高集体林经营水平和效益，《方案（送审稿）》提出三个方面工作：一是引导和规范集体林权有序流转。加强对集体林权流转的指导、服务和管理。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。引导各类生产

经营主体开展股份合作、林地托管等多种经营方式。鼓励工商资本投资林业，依法开发利用林地林木。二是大力培育新型林业经营主体。积极扶持林业专业大户，大力发展家庭林场，规范发展农民林业合作社，培育壮大林业龙头企业，支持各类经营主体的融合发展。逐步扩大经营主体承担涉林项目规模，按规定享受林业项目贴息贷款。引导农民与电商企业对接，拓展产品销售渠道。三是推进集体林业多种经营。加快林业结构调整，充分发挥林业多种功能，以生产绿色生态产品为导向，依托优势资源，支持林下经济、特色经济林等规范化生产基地建设。大力发展森林资源开发利用、森林旅游休闲康养等绿色新兴产业。

（五）实施步骤。为加快集体林地“三权分置”改革工作有效开展，《方案（送审稿）》明确三个实施阶段：一是宣传发动阶段。成立组织机构，制定工作方案，做好宣传发动、业务培训工作。二是组织实施阶段。在深入调查、摸清情况底数的基础上，做好已发林权证的清理、调查、测量、上图、入库等工作，全面完成符合条件的林权类不动产登记颁证工作。新流转的要签订《集体林权流转合同》，再流转或抵押的须经承包农户或其委托代理人书面同意，并向村集体(发包方)备案。建立林权流转合同备案制度，依法做好经营权流转后的林地用途监管工作。三是总结推广阶段。认真总结集体林地“三权分置”改革工作，归纳主要成绩，汇总基本经验，查找薄弱环节，提出改进意见，为山林权改革工作奠定坚实基础。

（六）保障措施。 为确保各项措施落实到位，《方案（送审稿）》要求：一是加强组织领导，层层落实领导责任，形成支持集体林业改革发展的合力。二是完善工作机制，建立领导小组会商制度，及时研究解决改革中遇到的各种困难和问题。三是强化检查考核，加强指导和督查，推进集体林权制度改革不断深化。