

D000533

中共辽宁省委办公厅文件

辽委办发〔2025〕2号



中共辽宁省委办公厅 辽宁省人民政府办公厅 关于印发《辽宁省深化集体林权制度 改革实施方案》的通知

各市委、市人民政府，省沈抚改革创新示范区党工委、管委会，省委各部委，省（中）直各单位，各人民团体：

《辽宁省深化集体林权制度改革实施方案》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共辽宁省委办公厅
辽宁省人民政府办公厅
2025年1月10日

（此件公开发布）

辽宁省深化集体林权制度改革实施方案

为深入贯彻落实《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》（中办发〔2023〕45号）精神，结合辽宁实际，制定本方案。

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和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，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，增强生态保护和林业发展内生动力，不断完善生态产品价值实现机制和生态补偿制度，充分发挥森林多种功能，推动林业高质量发展，推进农民农村共同富裕，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，坚持生态优先、绿色发展，坚持尊重农民意愿、保护农民权益。按照国家部署，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。进一步发展林业适度规模经营，实现资源管理与产业发展相融相长，推动森林经营更加科学高

效、保护补偿制度更加完善、林权价值增值途径更加多样，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) 稳定集体林地承包关系。实行集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”。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。稳定承包权，保持集体林地承包关系稳定并长久不变，承包期届满时应坚持延包原则，不得将承包林地打乱重分，确保绝大多数农户原有承包林地继续保持稳定。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。保障进城落户农民合法林地权益，鼓励依法自主自愿有偿转让。将集体林地承包经营纠纷调处纳入平安建设考评体系。(省林草局、省委政法委、省农业农村厅等按职责分工负责，地方各级政府、省沈抚改革创新示范区管委会负责落实。以下均需地方各级政府、省沈抚改革创新示范区管委会落实，不再列出，2025年年底前完成)

(二) 放活林地经营权。林地经营权可依法再流转或者依法向金融机构融资担保。推广使用规范的林权流转合同示范文本，推进林权信息数字化。林地经营权合同终止时，要

保障林地经营权人林木财产权益，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年以上的林地经营权可向不动产登记机构申请登记发证，可作为林权抵押贷款、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。取得林权证或不动产权属证书的自留山可依法流转林地经营权。**(省林草局、省自然资源厅、省农业农村厅、人民银行辽宁省分行、国家金融监管总局辽宁监管局、国家金融监管总局大连监管局等按职责分工负责，2025年年底前完成)**

(三) 加快推进林权类不动产登记。全省各级自然资源、林草部门要加快推进林权类历史登记资料移交和数据整合，将集体林权登记纳入不动产常态化登记，依法开展林权抵押登记，维护农民和林业经营者合法权益。坚持逐宗化解和集中清理规范相结合的方式，化解林权登记历史遗留问题，将开展集体林权首次登记的地籍调查等相关费用纳入同级财政预算。**(省自然资源厅、省财政厅、省林草局等按职责分工负责，持续推进)**

(四) 发展林业适度规模经营。林地经营权可采取出租、入股、合作等方式依法流转，不得违反农民意愿强行流转。对仍由农村集体经济组织统一经营管理的林地，以村（组）为单位，将集体林地收益权量化到户。村集体经济组织可利

用统一经营管理的林地，领办村集体林场，吸引承包林地林木入股。采取提供生产性服务等方式，重点支持家庭林场、股份合作林场、林业专业合作社等林业适度规模经营主体发展。完善林权流转交易平台，支持采取市场化方式收储分散林权，推动社会资本参与林业经营，并加强监督指导。（省林草局、省农业农村厅等按职责分工负责，2025 年年底前完成）

（五）创新国有林场改革发展机制。分区分类探索国有林场经营性收入分配激励机制。经营性收入新增部分在扣除成本后，可提取一定比例纳入年度绩效工资总量，参与绩效工资分配。引导国有林场与农村集体经济组织和农户联合经营，以合作造林、合作经营、委托经营等模式，发挥国有林场的技术、人才和经营管理优势，提升集体林经营水平。（省林草局、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省农业农村厅等按职责分工负责，2025 年年底前完成）

（六）加强森林科学经营管理。建立以森林经营方案为基础的管理制度，集体林以乡镇或行政村为单位编制森林经营方案或作业计划表，支持引导有条件的经营主体单独编案，经审核通过后作为下达采伐限额、审批林木采伐、安排林业项目等行政管理事项的重要依据。实施森林质量精准提

升工程，大力支持森林抚育，加快低产低效林改造，推进低质成过熟林改造更新。天然林在保持起源属性不变的前提下，可依法因地制宜采取抚育、冠下补植、人工促进天然更新等措施，诱导形成异龄复层混交林。对郁闭度 0.8 以上的过密人工林开展抚育时，在执行最低保留株数和伐后郁闭度两项控制指标的基础上，允许适度突破采伐强度限制。**(省林草局、省发展改革委等按职责分工负责，持续推进)**

(七) 合理优化公益林。保持森林生态系统功能基本稳定，依法依规优化公益林，释放林地发展空间。属于国家级公益林优化调整的，按国家规定履行申请调整程序。国有权属省级公益林确需调整的，坚持权属相同、区位合理、增减平衡、基本稳定的原则，按程序优化调整；非国有权属省级公益林在保证生态安全、尊重权利人意愿的前提下，可依法依规适度优化公益林中集体林比例。各类自然保护地范围内的公益林不得调减。优化后县域内国家级和省级公益林面积不得少于林地总面积的 30%，森林覆盖率较低的地区要从严控制调减范围。公益林优化以市为单位编制优化方案，经省级林草部门审核同意后组织实施。优化成果经省级林草部门审核后，报省政府同意并予以公布。**(省林草局，2025 年年底前完成)**

(八) 优化林地使用政策。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，适度发展林下经济、生态文体旅游、森林康养、自然教育等绿色富民产业，严禁变相搞别墅、高尔夫球场等违法违规行为。利用林地发展林下经济的，在不采伐林木、不影响树木生长、不造成污染前提下，允许放置移动类设施、利用林间空地建设必要的生产管护设施、生产资料库房和采集产品临时储藏室，相关用地均可按直接为林业生产服务的设施用地管理，并办理相关手续。地下开采的矿山等项目涉及各类自然保护地、省以上重要湿地范围之外的林地草地湿地，由县级以上林草部门会同同级自然资源等部门进行论证，省级林草部门会同省级自然资源部门指导实施。对符合相关规定，不造成林地草地湿地损毁且不破坏植被和生产条件的，可依法办理矿业权等项目相关手续。（省林草局、省自然资源厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省体育局等按职责分工负责，持续推进）

（九）优化林木采伐管理制度。落实林木采伐限额5年总额控制等政策，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。取消人工商品林主伐年龄限制。抚育采伐和低产低效林改造分项限额不足的，可调整使用主伐和更新采伐限额，人工林采伐可调整使用相应采伐类型的天然林限额。采伐未纳入限额编制基数的灌木、经济林木不占用采

伐限额。保障透光抚育采伐需求，所需限额可在县域范围内统筹使用。对集体人工林采伐面积 10 亩以下且蓄积 20 立方米以下的，申请采伐许可证可不提交伐区调查设计材料，凭采伐申请表办理即可，采伐申请表样式由省级林草部门制定。**(省林草局，2025 年年底前完成)**

(十) 支持林业产业多元化发展。大力培育榛子、板栗、松子、核桃、杏、枣以及林下中药材、山野菜等林业特色产业，培育新型林业企业，提高林产品供给能力。按照全国林下经济发展指南在禁止利用的林地以外的林地发展林下经济时，依法开展的森林抚育，伐后郁闭度控制指标可放宽至 0.5、人工商品林可放宽至 0.4，保留株数可放宽至下一个径阶。推进交易、仓储、物流一体化服务，将林产品物流及零售网点纳入农产品供应链体系建设。推进林业产业路、旅游路、资源路等基础设施建设。将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。建立森林生态产品标志管理和产品追溯体系，打造区域林业特色品牌。统筹各级各类资金，加大培育林业规模经营主体力度，支持林业产业发展。**(省林草局、省发展改革委、省工业和信息化厅、省财政厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省市场监管局等按职责分工负责，持续推进)**

(十一) 探索林业生态产品价值实现途径。探索林业碳汇巩固提升经营模式和关键技术，制定主要树种碳汇计量模型，推进建立林业碳汇计量监测体系，科学有序开发林业碳汇项目。健全森林生态效益补偿机制，优化差异化补偿制度。探索租赁、赎买、合作、置换等方式妥善处置自然保护区内的集体林矛盾纠纷。坚持法治化原则，探索自然保护区外的国有林与自然保护区内的集体林进行产权置换的路径。有序开展绿水青山就是金山银山实践创新基地建设。**(省林草局、省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅等按职责分工负责，持续推进)**

(十二) 创新金融支持机制。林草部门要与金融机构加强对接，对符合贷款条件的林业经营主体和项目按照市场化原则予以信贷支持。用好支农支小再贷款、碳减排支持工具等政策，为符合条件的金融机构提供央行低成本资金。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，不断提升激励约束效果。支持符合条件的林业企业发行乡村振兴票据。引导保险机构创新开发林业保险产品，鼓励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。**(人民银行辽宁省分行、省地方金融管理局、省财政厅、省林草局、国家金融监管总局辽宁监管局、国家金融监管总局大连监管局等按职责分工负责，持续推进)**

三、保障措施

(十三) 支持先行先试。加强跟踪指导，紧密结合地区实际，在发展林业规模经营、林业产业发展、集体林经营管理制度、国有林场经营性收入分配激励机制等方面探索一批有效的经验做法。注重典型示范、以点带面，以改革激发林业发展活力。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。**(省林草局、省自然资源厅等按职责分工负责，2025 年年底前完成)**

(十四) 加强队伍建设。市县两级党委和政府要依法明确林草部门职责，乡镇政府要明确相关机构承担林业工作。推动资源、服务、管理下沉，加强基层林业工作力量，鼓励适当增加林草专业技术岗位和人员。森林公安由公安机关直接领导管理，职能保持不变，在公安机关机构编制管理改革中进一步优化基层森林公安队伍框架和力量布局。保持生态护林员队伍相对稳定，强化专业技能培训，健全考核管理机制，实行动态管理，提高巡查防护能力。**(省委编办、省公安厅、省自然资源厅、省林草局等按职责分工负责，持续推进)**

全省各级党委和政府要充分认识深化集体林权制度改革的重要性，保持集体林政策的连续性稳定性。将深化集体林权制度改革纳入林长制工作范围，实行主要领导负责制，增

强自我革新、服务群众意识，及时解决改革过程中遇到的矛盾和问题。有关部门要加强沟通、密切配合，形成合力。改革涉及的重大事项按程序请示报告。

