

系统描绘“一张蓝图” 扎实推动“六大任务” 加快建设“先行区”

我市纵深推进集体林权制度改革 力争走在前做示范



缙云山国家级自然保护区 摄/龙帆

青山万重，巴渝大地绿更浓。盛夏时节，从高山峡谷到滨江湖岸，片片绿意延伸的林海里，可以清晰见证其孕育的蓬勃生机。

去年9月，我市启动深化集体林权制度改革先行区建设，聚焦改革任务，积极探索、大胆试验。今年6月，我市迎来一个重要时间节点——《重庆市建设深化集体林权制度改革先行区行动方案》正式发布，系统谋划全市深化集体林权制度改革的新蓝图、新愿景。

从率先试到系统抓，如今改革作笔，以绿为意，

重庆正在用林业生态“底色”书写发展“绿色”的全新篇章。

站位全局谋思路，着力在提高发展能级质量上求突破走在前。立足推动美丽重庆和现代化新重庆建设的关键时期，围绕“两山”转化的实践意义，全市一以贯之抓落实，市级相关部门协同联动，各区县快速行动，织就一张牢固的建设保障网。

立足高点谋突破，着力在深化改革扩大开放上求突破走在前。围绕“加快建设全国深化集体林权制度改革先行区”，全市提出到2024年加快完善集

体林权制度、2025年先行区建设初见成效、2027年先行区基本建成的分段式目标。具体明确了健全集体林权保护制度、健全集体林权流转制度、健全集体林权经营管理制度、完善森林多功能发挥机制、完善生态产品价值实现机制、完善生态产品价值实现机制“六大”先行任务，描绘一幅高远壮阔的目标图。

面向发展谋红利，着力在形成可复制推广经验上求突破走在前。致力新思路、新举措，全市从多个方面进行创新探索，通过数字化应用场景建设，建立市、区县、乡镇三级林权交易服务，建立健全森林资

源经营管理制度，探索实施林业生态票、林业地票和林业碳票制度等方式模式，在林地数据矢量化、林权流转交易、木竹研发利用、森林生态多元化补偿、林业绿色金融创新等方面走在全国前列，建一座勇担使命的创新城。

改革发展永无止境。站在新的起点，重庆扬起风帆，蓄势描绘新时代林业高质量发展的恢弘蓝图，释放出强大新动力，让荒山成“绿山”、让农民捧“金山”、让发展有“靠山”。

罗晶 王琳琳 龙博

权威解读

围绕“林改四问” 积极探索创新

加快推动深化集体林权制度改革先行区建设

集体林权制度改革是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大改革实践，是习近平生态文明思想在林权改革领域的生动实践。早在福建工作期间，习近平总书记就提出了“林改四问”，即：“山要怎么分”“树要怎么砍”“钱从哪里来”“单家独户怎么办”。围绕这四个关键性问题，集体林权制度改革在福建率先实施并获得成功，为全国稳妥开展提供了重要指引。

自2008年全国实施集体林权制度改革以来，重庆森林覆盖率和森林蓄积量逐年提升，截至2023年底，分别提升至55.06%和2.74亿立方米，林业总产值成倍增长，达到1600多亿元，实施横向生态补偿提高森林覆盖率、国家储备林建设、自然保护区生态搬迁试点等方面走在了全国前列。深入调研发现，分林到户让林农得到山林承包权和林地收益实惠，同时，也造成了林地分散、承包地块破碎等问题。随着社会经济的发展，一家一户的小农经济，经营管理水平普遍较低，不适应千变万化的大市场；林区人口也相继出现不同程度的“空心区”和老龄化，从事林业生产、经营的劳动力出现严重不足。同时，由于林木采伐政策稳定性和持续性不够，致使广大林农和社会资本对投资林业有顾虑，不敢投、不愿投，一定程度上影响了森林经营和林业发展。支持林业保护发展的政策体系不健全，林业融资难、融资贵、贷款周期短的问题依然没能有效解决。

2023年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化集体林权制度改革方案》，确定重庆为全国三个深化集体林权制度改革先行区之一。市委、市政府高度重视，统筹调度市级部门和区县，协同联动、深入调研，形成52个调研报告，在此基础上，今年4月，印发《重庆市建设深化集体林权制度改革先行区行动方案》。行动方案围绕“林改四问”，提出了目标、任务和措施，为我市深化集体林权制度改革先行区建设明确了“施工图”。

建立健全“三权分置”，完善集体林权制度，解决“山要怎么分”的问题

重点聚焦解决林权四至不清、地类重叠、证地不符等历史遗留问题，开展全域林地数据矢量化和数据库建设，建立健全权属清晰、责权利统一的集体林权制度，实行集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”，实现山定权、树定根、人定心。

落实所有权。坚持集体林地所有权不变，农村集体经济组织有权发包本集体所有的林地、有权监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护林地，在林地承包合同到期后，依法调整发包林地。

稳定承包权。保持集体林地承包关系稳定并长久不变，将集体林地收益权量化到户，实施“一户一股”、“一年一分利”的收益分配机制。

放活经营权。明确林地经营权可依法流转和再流转。对同一经营主体在同一农村集体经济组织流转的，探索以农村集体经济组织为单位颁发林地经营权证。

林权数智化。用1年时间基本完成林权登记存量数据纳入不动产登记信息平台管理，用2年时间基本完成农村集体经济组织林地数据矢量化建设。充分利用数字重庆建设优势，开展集体林权数智化应用场景建设，探索不动产登记、林权流转、交易、抵押等数智化场景应用。

科学合理采伐更新，推进森林可持续经营，解决“树要怎么砍”的问题

重点聚焦解决人工商品林和人工公益林采伐权限不够自主、公益林划分不够精准、采伐审批流程不够便捷高效等问题，在统筹保护森林生态资源的前提下，科学划定天然林和公益林范围，合理实施采伐更新，推进森林可持续经营。

管好天然林和公益林。基于2022年度全市森林资源专项调查成果，科学划定公益林和天然林范围。对地方公益林调入、调出不作总量平衡要求。合理优化公益林中集体林的比例，允许符合条件的商品林调入公益林，探索实行公益林差异化补偿机制。

实行林木分类采伐。全面放活人工商品林采伐，放宽人工公益林采伐。对林业经营者实行林木采伐限额5年总额控制政策，取消人工商品林主伐年龄限制。对林农小额采伐实行告知承诺方式审批。将依法采伐的木材纳入区县森林资源保护发展目标责任制统计范围。

一体推动森林安全和质量经营。建立以森林安全、质量经营一体化方案为基础的管理制度，支持规模经营主体单独编制森林经营方案，扎实做好全国森林可持续经营试点。全面推动落实第4号市级总林长令，实施森林质量精准提升工程，大力营造多功能、多效益的针阔混交林、生态景观林。全面实施林区规划，统筹提升森林质量与森林安全，推行全周期森林可持续经营。

建立完善林权流转交易，发展多式联营，解决“单家独户怎么办”的问题

重点聚焦解决集体林地分山到户带来的集体林

地分散化碎片化，以及集约化和品牌化发展程度低、家庭经营成本高收益低等问题，通过林权流转、联户经营、特许经营等方式，提高林业产业质量，打造现代林业产业体系，实现生态美、百姓富。

稳妥推动林权流转。制定交易规则和管理办法，健全完善林权交易服务体系，加强流转交易的合同签订指导和流转后的监管。到2027年，全市集体林地流转新增面积累计650万亩，林业经营主体累计新增400个。建立全市统一林权流转交易平台和三级林权交易服务网络，推动林权交易数字化信息互通共享。

培育新型联户经营。鼓励发展适度规模经营、立体精致经营、主体复合经营等多式联营。建立小农户利益联结机制，发展农户与农村集体经济组织股份合作经营、农户与农户联合经营、农户委托经营等模式，重点支持家庭林场、村集体林场、股份合作林场等新型林业经营主体发展。

探索“企业+”“林场+”模式。鼓励各类企业以市场化方式收储分散林权，采取“企业+”模式经营林地，参与国家储备林建设。鼓励国有林场采取“林场+”等模式开展场外营造林、林下经济，探索国有林场特许经营，分区分类探索国有林场参与集体林经营，激发国有林场活力。

推进林业高质量发展。新建、改造、培育一批特色经济林、林下经济、林木种苗生产等传统林业产业。探索对一级国家级公益林以外的公益林开展非木质资源开发利用试点。支持发展生态旅游、森林康养等绿色富民产业。积极推广应用木竹结构建筑和木竹建材，加快“以竹代塑”“以竹代钢”产业发展，积极培育林业上市企业，扶持林业大县发展。

加大绿色金融支持力度，创新林业金融产品，解决“钱从哪里来”的问题

重点聚焦解决林业财政投入不足、金融机构积极性不高、林权价值评估机制不健全等问题，积极完善林业金融服务机制，用好绿色金融改革创新试验区政策，加强对林业碳汇、林权交易、林下经济、生态旅游等方面的支持。

积极发挥绿色金融作用。扩大涉林贷款服务范围，降低贷款利率，延长贷款期限，支持涉林企业资金需求。鼓励政策性银行、商业银行融资支持国家储备林建设。加大金融对林业产业园区建设、林业绿色技术创新等支持力度。开展金融支持林业生态产品价值实现机制试点，支持研究发展林业碳汇、温室气体自愿减排交易等。

开展林权抵押担保贷款。完善确权、抵押登

记、评估、交易流转和政府回购等市场调节机制。探索实施林权抵(质)押融资风险补偿政策，对融资本金损失的按规定给予风险补偿。鼓励政府性融资担保机构加大涉林项目的支持力度；鼓励担保公司等社会资本开展林权收储担保服务；鼓励开发林业信贷和保险产品，开展区域特色经济林保险试点。

探索实施“林业三票”。探索实施林业生态票制度，推动区县履行森林资源保护发展职责。试行林业地票制度，探索引导土地权利人自愿将其建设用地按规定复垦为合格的林业用地。探索实施林业碳票制度，依托“碳汇通”，将集体林、公益林纳入普惠性林业碳汇开发范畴。

2024年是我市建设深化集体林权制度改革先行区关键之年，我们要深学笃行习近平生态文明思想，认真落实习近平总书记对重庆提出的“建设长江上游重要生态屏障”的重要指示，按照深化集体林权制度改革先行区建设的“施工图”，协同配合，共同努力，加快推动深化集体林权制度改革各项工作在全国当先行、做示范。在深化集体林权制度改革先行区建设中，坚持聚焦问题谋划改革，用改革的办法破解集体林权制度突出问题，大胆探索有效解决路径；坚持目标导向坚定改革，用系统思维深化改革举措，高效推进实施，确保林农增收、生态增值；坚持试点先行推动改革，将综合性改革和差异化改革试点作为深化集体林权制度改革重要突破口，强化分类指导、跟踪问效，强化一盘棋推动、示范带动；坚持聚力攻坚深化改革，深入调研，识别并瞄准制约深化集体林权制度改革中的关键环节，统筹各方力量，攻坚克难，系统性提升森林生态效益、经济效益和社会效益。要深刻认识国家赋予重庆建设深化集体林权制度改革先行区的重大意义和重要使命，以时不我待的紧迫感和责任感，聚力谋划推动更多牵一发动全身的重大改革，更好将资源优势转化为发展优势，着力打造更多具有全国影响力、重庆辨识度的标志性成果。到2025年，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，先行区建设初见成效。到2027年，森林蓄积量超过3亿立方米，林业产业总产值达到2200亿元，林农来自林业的人均可支配收入达到2250元，先行区基本建成。

(重庆市林业局党组书记、局长 曹春华)