

中共拉萨市委办公室文件

拉委办发〔2025〕13号

中共拉萨市委办公室 拉萨市人民政府办公室 关于印发《拉萨市深化集体林权制度 改革试点方案》的通知

各县(区)委、人民政府,市委各部委,市直各委、办、局,各人民团体:

《拉萨市深化集体林权制度改革试点方案》已经十届市委常委会第115次会议研究通过,现印发给你们,请结合实际认真贯彻落实。

中共拉萨市委办公室

拉萨市人民政府办公室

2025年3月14日

— 1 —

拉萨市深化集体林权制度改革试点方案

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》《中共西藏自治区委员会办公厅 西藏自治区人民政府办公厅关于印发〈西藏自治区深化集体林权制度改革实施方案〉的通知》精神,扎实推进深化集体林权制度改革试点工作,结合我市实际,制定本方案。

集体林是维护生态安全的重要基础,是提升碳汇能力的重要载体,是实现乡村振兴的重要资源。拉萨市林地面积 721.83 万亩,森林蓄积量 85.15 万立方米,其中集体林地面积 18.12 万亩,仅占林地总面积的 2.51%,集体林地体量较小,且山林权属不清、经营机制不活、产权流转不规范、管理体系不健全,极大制约林业发展,深化集体林权制度改革十分必要、迫在眉睫。本次改革计划用 1 年左右时间,即到 2025 年底前,完成深化集体林权制度改革试点任务,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。到 2030 年,全市森林面积进一步增加,森林生态系统质量进一步提高,林业产业进一步发展壮大,森林经营更加科学高效、保护制度更加完善、林权价值增值途径更加多样,维护国家生态安全能力全面提升。

一、夯实改革基础

(一)积极推进“三权分置”

全面推行集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”。一是

落实所有权。坚持集体林地所有权不变,维护农牧民集体对承包林地发包、调整、监督等各项权能。二是稳定承包权。保持集体林地承包关系稳定并长久不变,承包期届满时不得将承包林地打乱重分,确保绝大多数农牧民原有承包林地继续保持稳定。保障进城落户农牧民合法林地权益,鼓励依法自愿有偿转让。三是放活经营权。林地经营权允许依法再流转或向金融机构融资担保。林地经营权合同终止时,依法保障林地经营权人享有的林木财产权益,鼓励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以向不动产登记部门申请登记发证,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。

(牵头单位:市林草局、市自然资源局;责任单位:市直相关部门,各级人民政府(以下均需各级人民政府落实,不再单独列出);完成时限:2025年底前完成并持续推进)

(二)加快推进集体林地调查确权

对全市现有集体林地以及2017年1月1日以来新造林形成的林地和林木再次进行清理核查,全面掌握集体林地资源位置、分布、规模、经营管理现状等基本信息,厘清权属边界。在坚持林地所有权不变的前提下,按照“谁造林、谁所有、谁受益”的原则,推动林地使用权、林地承包经营权、流转期限5年以上的林地经营权以及林地上的林木所有权、使用权确权颁证,为后续登记颁证工作奠定坚实基础。南北山绿化工程承包造林和先造后补模式形成的林

地所有权依法保持不变,根据《关于鼓励和支持参与拉萨南北山绿化的政策措施》(藏政办函〔2022〕26号)等有关规定,依法明确林地承包经营权、林地经营权以及林地上的林木所有权、使用权。

(牵头单位:市林草局、市南北山绿化指挥部办公室;责任单位:市自然资源局、农业农村局等相关部门;完成时限:持续推进)

(三)有序推进登记颁证

基于第三次全国国土调查统一底图,以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据,按照《不动产登记规程》林权类不动产登记相关规定,用1年时间基本完成清理核查后的集体林地数据移交及整合汇交,纳入不动产登记信息平台管理并加快颁证,为发展林业适度规模经营创造有利条件,激发各类经营主体参与生态保护和产业发展的积极性。建立内部协调工作机制,妥善解决权属重叠、地类冲突等历史遗留问题,加强林地承包经营合同、林权登记与流转、森林资源管理等工作衔接,夯实林权登记工作基础,保障林权正常流转,维护林农、林企合法权益。

(牵头单位:市林草局、自然资源局;责任单位:市农业农村局等相关部门;完成时限:2025年底前)

二、落实重点任务

(一)稳步推进试点改革

坚持“先行先试、以点带面、统筹推进”的原则,确定堆龙德庆区、曲水县2个森林资源丰富、改革基础好、发展潜力大的县(区)作为试点,在林业适度规模经营、林权价值增值、林权投融资、林业

产业发展等方面先行探索有效经验做法。其他县(区)、功能园区结合实际开展改革工作。在2个试点县(区)各选择1个500亩以上且集中连片的市县级公益林林班作为试点,探索建立市县级公益林管护补助制度,为市县级公益林建设、保护、管理、利用打下坚实基础。

(牵头单位:市林草局;责任单位:市自然资源局、农业农村局、财政局、政府国资委等相关部门;完成时限:2025年底前)

(二)健全完善管理机制

以拉萨南北山绿化工程实施区域为重点,积极争取组建拉萨国有林场,强化机构、编制、人员、经费等保障,明确林场属性、组织架构、隶属关系和运行方式,负责对林场范围内的林地、森林等自然资源资产进行统一经营管理,进一步提升南北山绿化管护养护能力和经营管理水平。以南北山绿化形成的林地林木为突破口,探索建立“国有企(事)业+”机制,在有利于保护且符合相关政策规定的基础上,鼓励合理开发利用,开展科学经营,发挥示范引领和带动作用,为全市深化集体林权制度改革提供可借鉴可复制可推广的经验模式。

(牵头单位:市林草局、拉萨市南北山绿化工程指挥部办公室;责任单位:市委组织部(编办)、市财政局等相关部门;完成时限:持续推进)

(三)加强森林可持续经营

一是高效推进以南北山绿化工程为重点的大规模国土绿化行

动,大力营造多树种、多色彩、多功能、多效益的针阔混交林、复层异龄林、生态景观林,优化林分结构,促进增绿添彩,提升生态系统多样性、稳定性、持续性。到 2025 年底,累计完成营造林面积 70 万亩以上。二是探索建立以森林经营方案为基础的管理制度,推行全周期森林经营,支持引导规模经营主体单独编制森林经营方案,通过采伐更新、抚育复壮、择伐补造、巩固提升等措施,加快低产低效林和成过熟林改造更新。三是在明晰权属边界、保障生态安全的前提下,探索将部分生态区位不重要、区域生态现状良好的市县级公益林调整为商品林,优化生态公益林比例和空间布局,拓展林地林木资源生产经营途径,增强生态保护和林业发展内生动力。

(牵头单位:市林草局、拉萨市南北山绿化工程指挥部办公室;
责任单位:市财政局等相关部门;完成时限:2025 年底前)

(四)鼓励适度规模经营

一是在不影响或更有利于生态系统功能发挥的前提下,权利人可依法利用林下资源、林地空间、林缘林地等适度开展林下种养殖、森林游憩、自然教育等非木质资源开发与利用。支持权利人通过多种形式进行生产经营,推行家庭联合经营、家庭委托经营、村集体与农户股份合作经营、企业与农户合作经营等经营模式,积极培育林业规模经营主体。联合经营管理的林地,可按照“分股不分地、分利不分林”的方式,将股权和收益权量化到户,收益按股分红。二是对南北山绿化工程承包造林形成的林地和林木,根据《关

于鼓励和支持参与拉萨南北山绿化的政策措施》有关规定,承包期内承包主体可通过租赁、转让、拍卖、股份合作等形式开展多种经营,也可依法进行转包、出租、继承、抵押、担保、入股或作为出资参与合作的条件,在不影响林地生态功能且符合相关政策的前提下,承包当年可将承包造林地 25% 以内的面积作为经营性土地,用于森林旅游、森林康养、体育、经果林、林下经济、经营服务设施等项目建设。涉及办理相关审批手续的,由当地行业主管部门审批。在造林区域内不得开展与以上项目不符的其他建设项目。三是严格执行林木采伐限额 5 年总额控制政策,结合区域资源现状和发展需求,合理分配、用好活林木采伐指标,实施林木采伐告知承诺审批制度,强化林木采伐监管,伐后更新措施由经营主体按有关规定执行。人工公益林自然成熟后,在科学评估、严格审批的前提下,允许采取择伐、间伐等方式更新,保障林业经营者合法权益。

(牵头单位:市林草局、南北山绿化指挥部办公室;责任单位:市自然资源局等相关部门;完成时限:持续推进)

(五)大力发展林业产业

一是积极探索多种森林复合经营模式,鼓励利用林下空地种植红景天、黄精、枸杞、羊肚菌、牛肚菌、砂生槐、食用菊花、苜蓿等林药林菌林花林草,开展藏鸡、藏猪、蜜蜂等林下养殖,支持依法有序开展虫草、种子、蘑菇等林业资源采集,有效提升初级林产品供给能力。二是积极推进国际湿地城市创建,推动纳木措创建国家 5A 级景区、南山公园和拉鲁湿地创建国家 4A 级景区,在有效保

护林草湿资源的前提下,支持各县(区)、功能园区发展观光旅游、冰雪旅游、休闲徒步、生态露营、户外运动、自然教育及林卡等特色项目,培育林业生态产品品牌,促进林业产业多元化发展。坚决杜绝以发展林区经济、开展森林旅游等名义变相建别墅、高尔夫球场等违法违规行为。三是积极发展苗圃经济,依托南北山绿化工程,坚持市场化方向,创新投入机制,支持将满足条件的民营苗圃和个体苗圃纳入保障性苗圃范畴,扩大保障性苗圃规模。到2025年底,全市保障性苗圃数量保持在25个以上、面积稳定在12000亩以上、年育苗量4000万株以上,持续带动群众就业增收。四是积极发展林业电子商务,鼓励引导电商企业和林业经营主体依托展销会、博览会等开展生态产品推介活动,更好满足市场需求。支持引进和创办林业评估机构、专业鉴定机构,鼓励各类社会主体和创业人员领办林业企业,培育一批林业龙头企业、合作社、专业大户、家庭林场等经营主体,逐步推动林业规模化、组织化、市场化经营。

(牵头单位:市林草局;责任单位:市科技局、财政局、人力资源和社会保障局、农业农村局、商务局、文化和旅游局、卫生健康委、市场监管局、体育局等相关部门;完成时限:持续推进)

(六)探索生态产品价值实现机制

落实“双碳”战略目标任务,开展林业碳储量本底调查,摸清林业碳汇资源底数,科学评估森林“碳库”综合效益和价值,依托国家核证自愿减排(CCER)碳排放交易平台,在前期与西藏信托有限公司、浙江中政林业开发有限公司等碳汇研究机构签订《林草碳汇

开发战略协议》的基础上,继续深化交流合作,推动和规范林业碳汇项目开发交易,开拓林业碳汇经济发展新模式。探索实施林业“碳票”制度,开发符合拉萨实际的林业“碳票”,鼓励碳排放企业、大型活动组织者、社会公众等通过购买碳票履行社会责任。探索建立林地林木资源信息空间数据库,推动实现森林资源立地质量、林分状况、资源权属、林下空间和经营收益等关键信息数据化、可视化。

(牵头单位:市林草局、生态环境局;责任单位:市经济和信息化局、财政局、自然资源局、农业农村局等相关部门;完成时限:持续推进)

(七)加大财政金融支持力度

各级政府要根据生态和财力状况,将造林育林、森林防火基础设施建设、林业有害生物防治等纳入国民经济和社会发展规划,将林区道路、供水、供电、通信等基础设施建设纳入相关专项规划,将集体林权制度改革工作经费纳入年度预算,逐步将新增公益林纳入地方财政生态效益补偿范围,强化资金支持、基础设施建设和公共服务保障。推动将一批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。探索林业碳汇预期收益权、公益林补偿收益权质押贷款机制,引导金融机构在依法合规、风险可控的前提下,将符合条件的林权交易服务、林产品精深加工、林下经济发展等纳入绿色金融支持范围,健全完善林权抵押资产评估、备案登记、风险防控、收储等机制,优化完善贷款流程、贷

款利率和贷款周期,做强做优中国银行“林权通宝”、西藏银行“青山贷”“碳惠贷”等林业贷款产品,丰富绿色金融支持深化改革和产业发展的产品和服务。探索建立森林保险制度,鼓励引导保险机构开发林权抵押贷款担保、林地流转担保等林业保险产品,提高经营主体发展林业产业、抵御自然灾害的能力。

(牵头单位:市财政局、市发展改革委;责任单位:市地方金融管理局、自然资源局、农业农村局、政府国资委、林草局、中国人民银行西藏分行等相关部门;完成时限:持续推进)

三、强化改革保障

全市各级各有关部门要高度重视深化集体林权制度改革工作,将其纳入林长制工作范围,实行主要领导负责制,坚持“市级统一部署、县级具体负责、部门协同推进”工作机制,形成合力,确保各项目标任务如期完成。县(区)、功能园区要统筹使用林管站编制资源,适当增加专业技术岗位,优化人员结构,推动人员编制向执法一线倾斜,稳定人员队伍,切实加强基层林草工作力量。相关部门要各负其责、协同攻坚,结合各自职责制定时间表、路线图,加强沟通、密切配合,建立闭环落实工作机制,确保改革任务举措落地见效。对改革过程中涉及的重大事项,及时向市委、市政府请示报告。

中共拉萨市委办公室秘书科

2025年3月17日印发
