

附件 2

起草说明

为健全集体林地三权分置运行机制，规范集体林权流转行为，根据《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国民法典》等法律法规要求，研究起草了《集体林权流转管理办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》)。现将有关情况说明如下：

一、制定《办法》的必要性

一是健全集体林地三权分置运行机制的需要。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》提出：“探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，发挥“三权”的各自功能和整体效用”。《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》要求：“落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权‘三权分置’办法”。

二是实施工商企业等社会资本流转取得林地经营权行政许可的需要。2018年修订的《中华人民共和国农村土地承包法》规定：“县级以上地方人民政府应当建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度；工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的，本集体经济组织可以收取适量管理费用；具体办法由国务院农业农村、林业和

草原主管部门规定”。《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》（国办发〔2022〕2号）将“工商企业等社会资本通过流转取得林地经营权审批”列入《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单（2022年版）》，由国家林草局制定，由省级、设区的市级、县级政府（林草部门承办）实施。为此，国家林草局将制定“集体林权流转管理办法”列入2022年规范性文件制定计划。

三是预防和减少林权纠纷的要求。目前，关于集体林权流转的规定散见于相关法律、法规、规章，没有一个完整的管理办法，不利于规范流转行为。由于林权流转时间长、林农市场意识和市场能力弱、签订合同不规范等原因，在林权价值不断变化的情况下，出现了不遵照合同履行等行为，导致林业生产难、合同执行难、纠纷调解难等问题。出台《办法》，进一步明确林权流转范围、流转程序和条件、事中事后监管，既是建立起林权流转风险防范制度的需要，也是降低林权流转成本的需要，更是调处林权流转合同纠纷的需要，有利于从源头上减少林权纠纷，推动林区和谐发展。

二、《办法》的起草过程

2019年国家林草局委托中南林业科技大学研究起草“集体林权流转管理办法”，在广泛听取林农、企业、村干部、林业领域专家、基层政府和林业主管部门意见建议的基础上，依照法律法规和地方实践完成了《办法》的建议稿。根据工作需要，我局将集体林权流转管理中的重要内容单列为《工商企业等社会资本流转林地经营权管理办法（征求意见稿）》，并于2020年在司

法部官网公开征求意见。根据行政许可改革工作的安排，我局对《办法》进一步深入研究，于2021年再次征求了各省林业和草原主管部门和相关司局意见。2022年3月以视频方式再次征求了部分重点省林权管理部门对《办法》的意见，修改完善形成了本《办法》。

三、《办法》重点内容说明

《办法》包括总则、流转程序和条件、流转合同、工商企业等社会资本通过流转取得林地经营权审批、流转监督管理、附则等内容，共计6章32条。对《办法》的重点内容说明如下：

（一）关于集体林权流转的界定。林地除了经营权之外，还包括附着在林地上的林木所有权和使用权。在林权确权登记和林业生产管理中，是以林地宗地为基本单位进行林业行政管理，林木作为密不可分的附着物管理。因此，《办法》定位于集体林权流转，而不仅仅是林地经营权流转。

（二）关于集体经济组织出让林地经营权的规定。流转的程序和要求均是依据2018年修订的《中华人民共和国农村土地承包法》和2019年修订的《中华人民共和国森林法》相关条款确定。鉴于“集体统一经营管理的林地经营权和林木所有权出让”列入了《全国公共资源交易目录指引》（发改规〔2019〕2024号），要求进入公共资源交易平台交易。综合考虑交易的成本效益，由省级林业和草原主管部门确定面积下限，面积过小的公开交易即可。因此，《办法》将集体统一经营管理的林地经营权和林木所有权进入公共资源交易平台出让面积的下限控制交由省级人民政府林业和草原主管部门确定。

（三）关于承包方单方面解除合同的规定。2018年修订的《中华人民共和国农村土地承包法》第四十二条规定：“承包方不得单方解除土地经营权流转合同，但受让方有下列情形之一的除外：擅自改变土地的农业用途；弃耕抛荒连续两年以上；给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境；其他严重违约行为”。2019年修订的《中华人民共和国森林法》第十九条规定：“受让方违反法律规定或者合同约定造成森林、林木、林地严重毁坏的，发包方或者承包方有权收回林地经营权”。据此，《办法》规定了四种发包方或者承包方可以单方解除集体林权流转合同的情形。

（四）关于工商企业等社会资本的界定。根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》规定，经市场监管部门登记的市场主体是典型的工商企业范畴。另外，根据林权流转统计和林权纠纷分析，还有一些社会组织和自然人参与林权流转，且存在以林权流转为名搞非法集资、浪费森林资源等行为，扰乱了林权流转秩序，严重侵害了林农的权益，破坏了森林生态环境。因此，《办法》将市场监督管理部门登记的市场主体、民政部门登记的社会组织以及林地所在集体经济组织以外的自然人作为重点监管对象。

（五）关于工商企业等社会资本取得林地经营权资格的规定。2018年新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条规定“受让方须有农业经营能力或资质”。《中央办公厅国务院办公厅关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》要求“工商企业租赁农户承包地要按面积实行

分级备案，严格准入门槛，加强事中事后监管，防治浪费农地资源、损害农民土地权益，防范承包农户因流入方违约或经营不善遭受损失”。因此，《办法》采信权威部门结果对工商企业等社会资本取得林地经营权资格条件作出了明确规定。

（六）关于工商企业等社会资本取得林地经营权项目条件的规定。符合集体林权流转程序和条件是林权流转的前提条件。林权流转管理的最小单元是林地宗地，若要流转宗地的部分权利，应先拆分宗地，获得宗地单元编码。2018年修订的《中华人民共和国土地承包法》第三十八条规定：“不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途，不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境”。2019年修订的《中华人民共和国森林法》第十六条规定：“林业经营者应当履行保护、培育森林资源的义务，保证国有森林资源稳定增长，提高森林生态功能”。因此，《办法》规定：流转后的林地林木开发项目方案符合当地林业管理政策和林业发展规划。《中央办公厅 国务院办公厅关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》要求：“加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范。各地对工商企业长时间、大面积租赁农户承包地要有明确的上限控制，建立健全资格审查、项目审查、风险保障金制度，对租赁地条件、经营范围和违规处罚等作出规定”。因此，《办法》对流转规模作出规定：受让方租赁集体林地的面积未超过地方规定的面积上限。