

附件 1

云浮市关于进一步推进林权登记提质增效服务 深化集体林权制度改革操作方案 (公开征求稿)

为深入贯彻《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于推动林权登记提质增效深化集体林权制度改革支持“绿美广东”建设的若干措施》(自然资办函〔2025〕1691号)及《广东省自然资源厅 广东省林业局关于印发〈关于进一步推进林权登记提质增效服务深化集体林权制度改革工作实施方案〉的通知》(粤自然资发〔2025〕5号)文件精神,结合云浮市林业资源禀赋、集体林权管理实际及绿美云浮生态建设需求,制定本操作方案。

一、总体要求

(一) 工作原则。

严格遵循“不变不换”原则,维护原有林权证书法律效力。坚持“用证促发证”导向,聚焦农户、林企实际需求,优化登记服务与制度改革。强化系统观念,推动林地管理、林权登记、林业产业发展全链条协同;突出试点引领,选取基础条件较好的区域先行先试,形成可复制、可推广的经验模式。

（二）工作目标。

全面推进：各县（市、区）2027年上半年初见成效，2028年底形成制度规范。

总体成效：2028年底前全市基本建成林权登记提质增效服务体系，有效破解历史遗留问题，健全林权流转、融资、收益分配机制，为深化集体林权制度改革、助力绿美云浮建设提供坚实保障。

二、重点工作任务

（一）建立完善林权地籍数据库。

1.存量数据整合汇交。各县（市、区）自然资源、林业部门联合开展林权登记存量数据清查，重点梳理历年以来的林权登记档案、合同文本、权属证书等资料，按要求完成辖区内数据整合，并向省和国家汇交数据，建成统一管理的林权地籍数据库，夯实自然资源管理和国土空间规划“一张图”产权底板。

2.数据动态更新维护。建立林权地籍数据库动态更新机制，将林权登记、变更、注销等业务数据实时纳入数据库管理，同步对接不动产登记信息平台、农村集体资产监督管理平台，实现数据“一次采集、多方共用、动态更新”。

（二）分类分步化解历史遗留问题。

1.构建协同化解工作机制。成立由自然资源、林业双牵头，财政、农业农村、金融监管等部门及各镇（街）、村（居）共同参与的历史遗留问题化解工作专班，坚持“图、属、档”一致原

则，分类建立台账、制定问题清单、责任清单、时限清单，实行台账式管理。

2.分类施策有序化解遗留问题。

（1）对于界址不清、信息错漏的问题，采用最新高清遥感影像图指界修正，结合镇村补充收集的权属证明材料先行处理并注记，待办理登记时确认完善。

（2）对于权属重叠、地类冲突的问题，区分登记范围数据重叠和实地争议（冲突），通过开展地籍调查、耕林空间统筹治理解决；涉及实地争议的，引导当事人通过协商、调解、仲裁和司法诉讼等渠道妥善化解。在充分尊重群众意愿基础上，结合第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作，对林权登记范围内依法认定的耕地转为土地承包经营权，重新签订合同、换发权属证书。

①因测量技术、精度要求不同以及人工误差等原因产生的权属重叠问题。对于因测量技术和精度要求不同等原因导致林权宗地与建设用地宗地之间存在交叉重叠的，以精度要求高的建设用地宗地确权成果为准，若建设用地宗地成果已入库的，对精度低的林权宗地在数据库中予以标记，待该林权宗地在以后办理登记业务时，通过内业处理的方式，利用建设用地宗地的界址对林权宗地的界址进行修正。若林权宗地成果已入库登记而建设用地宗地成果未入库的，应办理变更登记后再另行办理相关业务。

对于因测量精度低以及人工勾绘存在误差等原因导致不同

林权宗地之间、林权宗地与土地承包经营权宗地之间存在交叉重叠而实地权属明确、界址清晰的，在办理相关业务时，引导当事人在高清影像图、地形图等工作底图上对宗地界线进行确认，同时通过技术处理，对本宗地界址进行调整；对涉及需要调整相邻宗地界址的，须经相邻双方当事人的签字确认；若当事人对宗地界址认定不一，则需前往实地开展外业核实工作。

②林权宗地与国有建设用地宗地之间的权属重叠问题。对于整宗林地征转用的，不动产登记机构根据做出征收决定的县级以上人民政府的要求，依嘱托办理该林权宗地的注销登记；对于林权宗地内部分林地征转用的，在扣除征转用地块后，应依嘱托予以办理剩余林权宗地的变更登记后，再办理其他登记。

③林地所有权宗地与集体所有权宗地之间的权属重叠问题。因分散登记时期不同主管部门数据不衔接等原因，未形成“登记一张图”，导致林地所有权利人与集体所有权宗地权利人不一致问题，不动产登记机构可以采用“受理一宗、核实一宗、处理一宗”的方式，组织林地所有权人、集体所有权人以及利害关系人等前往实地开展外业补充调查，并引导权利人对宗地界线进行比对、核实、修正。若同时存在多宗“所有权人不一致”问题的，应当组织所有当事人前往实地进行核实调查和签字确认。依据调查结果，可以申请集体土地所有权证变更登记，后续办理林权业务不再核发林地所有权证。

④林权宗地与土地承包经营权宗地之间的权属重叠问题。按

照“受理一宗、核实一宗、处理一宗”的方式进行处理。如林地所有权宗地与土地承包经营权宗地发包人存在不一致情况、林地经营权宗地与土地承包经营权宗地之间存在权属重叠，应组织所有当事人前往实地进行核实调查和签字确认。根据调查结果进行相应变更登记。

⑤涉及国有林场的权属重叠问题，在解决权属交叉重叠问题时，涉及需要调整国有林场经营区范围的，应当依据生效的裁决或有权审批机关同意文件，方可办理登记。

⑥因分散登记原因导致的地类冲突问题，因分散登记时期不同主管部门数据不衔接等原因，未形成“登记一张图”，导致林权证范围内存在耕地等其他情形，当事人办理登记时，不动产登记机构应按照最新的土地利用成果核实地类。如核定为非林地或其他地类的，在不动产登记数据库中对地类情况进行分层标注，在不动产登记簿“附记”栏和不动产权证书“附记”栏上记载“该宗林地四至范围不包含房屋、耕地等非林业用地”后，予以办理。

（3）对于已流转林权宗地登记档案缺失的问题，对于原林权档案中缺失林权流转合同的，若合同当事方持有合同的，可由合同当事方共同重新确认合同后，向不动产登记机构提交合同，不动产登记机构核实确认流转合同与登记事项一致后，予以归档保存。若合同遗失的，可在林业部门的指导下，由镇、村、组集中统一开展补充完善，经林权权属方与经营者对流转林地进行确认后，参照现行规范合同文本样式，提供重新确认的流转合同，

并按相关手续备案后，向不动产登记机构补交林权流转合同，不动产登记机构核实确认流转合同与登记事项一致后，予以归档保存；也可在日常登记中按照“申请一宗、核实一宗、完善一宗”的方式予以完善、规范；对于确实无法补充完善的，在数据库中进行标注。

（4）对于原始登记档案整宗遗失的问题，在数据整合过程中，通过建立“属-档”关联关系，明确存在档案遗失的林权宗地，并在数据库中进行标注，待后续办理登记业务时，经双方重新确认，并补充完善缺失的材料给不动产登记部门再行建档。

（5）对于属性数据不完整问题，缺失证书号、姓名、宗地四至描述等属性数据的，通过核对林权登记档案进行补录，若通过档案也无法查阅到的，在数据库中对缺失情况进行标注，后期在办理相关登记业务时进行核实、补充。

（6）对于发证面积、合同面积与宗地面积不符的问题，原林权证上记载的发证面积、合同面积与宗地面积不一致的，不动产登记机构可在后续办理业务时按照“申请一宗、处理一宗”的方式，核实宗地四至描述与宗地界址走向是否一致，并引导权利人对宗地界线进行比对、核实、修正、确定。不动产登记机构开展的林权地籍调查、登记工作，均以申请人在合同内确认的宗地界线以及相关申请材料为权源依据，登记面积以不动产地籍管理系统计算为准。对于界址、面积变化的，林业部门指导林权利人与发包方签订补充协议。

（7）对于坐落不符的问题，原林权证记载的宗地范围与林地实际坐落不一致的，不动产登记机构可以采用“受理一宗、核实一宗、处理一宗”的方式，会同林业部门组织林地所有权人、林权证上记载的权利人以及利害关系人等前往实地开展外业补充调查。若同时存在多起“坐落不符”问题的，应当组织所有当事人前往实地进行核实调查和签字确认。依据调查结果，可以申请更正（或注销）登记。

（8）对于登记错误类问题，依法启动更正登记程序，核实相关证据材料后，及时公示并做好更正登记信息。

（三）组织开展林权地籍调查。

1.全面推广调查前置。首次登记地籍调查，以及原登记成果需补充调查的业务，由属地县（市、区）政府统一组织开展，调查经费纳入本级财政预算。建立林权地籍调查、合同管理、登记业务协同机制，在林地承包合同签订前，自然资源、林业部门按职责分工联合开展调查，调查成果实行共审、共认、共用。登记机构依据林地合同信息办理林权登记，数据成果纳入地籍数据库统一管理。

2.创新优化地籍调查方法。鼓励推广应用高清遥感影像、实景三维等数据资源，集成不动产登记、土地、矿产资源和森林资源管理等数据成果，构建云浮市林权地籍调查“天地一体化”基础数据库。基于数据库推行“内业为主、外业为辅”调查模式，通过内业判读指界、成果实时套合分析，避免产生新的权属交叉、

地类冲突等问题。依托“国土调查云”、政务服务网等平台，搭建移动 GIS 端、网页端地籍调查系统，实现线上远程申请、材料在线上传、图上信息实时采集、成果在线核认等功能。

3. 林权地籍调查工作类型。

（1）无需开展地籍调查，整宗林地的变更、转移、抵押等登记，已有林权登记附图和调查成果，经林地所有权人、申请人和利害关系人等配合在三方认可的宗地图上核实界址，签字确认后办理登记。

（2）补充地籍调查，林权首次登记未完成或原林权登记档案因图件缺失、界址不清楚无法确定位置的需补充地籍调查，经林权所有权人、申请人和利害关系人依图辨别或现场勘查明确四至界线，签字确认后办理登记。

（3）需开展地籍调查，林权首次登记的或林权转移（流转）、抵押等涉及已登记的林权界址发生变化的需开展地籍调查，经林地所有权人、申请人和利害关系人依图辨别或现场勘查明确四至界线，签字确认后办理登记。

充分发挥村组织作用，在进行集体林地发包或流转前、组织开展林权地籍调查工作，成果经属地镇政府（街道办）、林业部门及不动产登记机构审核后再进行合同签订，确保流转（承包）林地权属清晰、面积准确。

按照“内业为主、外业为辅”的工作思路，对原林权登记成果图件缺失、界址不清，确需开展补充调查的，在不做大量外业

的情况下，充分利用已有的权属资料，借助高清影像图、实景三维数据进行室内指界，快速实现上图入库。

（四）规范有序加强林权合同管理。

1.建立分级备案机制。新签订的集体林地承包合同、集体林权流转合同须在镇级人民政府备案，并向县级林业主管部门报备，合同备案号在不动产登记簿和权属证书中记载。支持建立林权合同管理系统，并与不动产登记信息平台、农村集体资产监督管理平台对接。鼓励结合合同期限和业务需求，由镇级人民政府将存量林权合同补充录入管理系统，并定期向县级林业主管部门报备，逐步实现全量、全周期监管。

2.推广示范合同文本。推进林权合同规范化、标准化建设，制定并推广使用省级统一《集体林地承包/流转合同》示范文本。

3.强化合同跟踪。强化源头管理，林业部门要组织农村集体经济组织管理人员、林企、重点农户开展合同签订与备案管理等专项业务培训，提升合同规范化水平。由林业部门牵头，相关部门依职能配合，发挥镇（街）、村（居）委会等基层组织作用，加强林权合同跟踪管理，及时介入处理合同履行过程中的矛盾纠纷，保障合同当事人合法权益。

（五）持续优化林权登记服务。

1.简化审批流程。简化林权登记材料清单，非必要材料一律予以取消。依托省“一网共享”平台，强化信息共享互信；对可通过在线共享获取的，实现身份证、不动产权属证明等材料在线

核验，免于申请人提交。推行“一次申请、一窗受理、全程联办、限时办结”，以及发包（延包）与登记“一件事一次办”“林权登记+金融服务”“一站式”服务。依托“粤省事”“粤商通”等渠道上线林权登记专题应用程序，实现主要登记业务“掌上办”。持续深化便民服务“就近办”，探索将林权登记受理、初审等权限委托下放。鼓励镇村干部充当“登记代理人”帮办代办。

2.拓展登记模式。联户承包经营的林地：依据签订的承包合同约定份额，采取按份共有方式办理林地承包经营权登记；联户共有自留山，依据自留山证等权属来源材料，采取按份共有等方式办理林地使用权登记。流转期限5年及以上的林地经营权，依申请办理登记，其中集中连片的，单独设立图层，按流转合同的矢量图认定林地经营权界址界线四至范围。强化林下种植、养殖、森林康养等林下经济产权激励，依流转合同和当事人申请办理林地经营权或林地经营权/林木使用权登记，并将林下经济相关信息在流转双方不动产登记簿及权属证书附记栏记载。同时探索林下“三维”立体设权。

3.推进便民服务下沉。镇（街）政务服务中心推动服务前移，做好林权登记受理相关业务的代收件、代送件工作。鼓励镇村干部、村集体经济组织负责人担任“登记代理人”，为老年人、偏远地区群众提供帮办代办服务。

（六）多方联动强化林权登记成果应用。

1.强化数据成果共享应用。坚持“以用促建”，林权登记信

息通过省“一网共享”平台编目、挂接、共享。支持林权登记结果查询服务、电子证照、电子证明应用纳入“粤省事”，推动在林业项目申报、审批、补贴发放等场景中互认互用。

2.强化林权证书运用。权属证书作为申报林业项目、采伐审批、造林绿化任务下达、林业补贴发放的依据。引导金融机构按照市场化、法治化原则加大对林权项目的信贷支持，开发基于林权登记的普惠性林业金融产品，办理林权抵押贷款时需提供权属证书。权属证书作为购买林业保险、定损理赔参考凭证。

3.建立林权抵押流转保障机制。持续完善林权流转交易市场体系，农村集体经济组织依法流转集体统一经营林地的，纳入农村集体资产监督管理平台对外流转，并鼓励引导各类林业产业经营主体通过公共资源交易中心或农村集体资产监督管理平台进行林权交易。探索解决林权抵押物处置难问题，支持组建国有林权收储机构，规范开展林权收储担保业务。鼓励通过“林权抵押+银行授信”方式，拓宽林业融资渠道、降低坏账风险。

4.明确林权类登记争议调处机制。在换发新的不动产权证书前产生的林权争议，由自然资源部门牵头、林业部门积极配合化解。涉及承包经营合同争议的，由林业部门牵头、自然资源部门积极配合化解。

（七）积极稳妥创新林地收益模式。

1.推行集体林权“大证+小证”模式。探索创新“分股不分山、分利不分林”模式，各县（市、区）登记机构依据相关协议

为农村集体经济组织颁发林地经营权不动产权证（“大证”），林业部门指导农村集体经济组织做好将集体林地收益权份额量化到户向农户发放收益权证或股权证（“小证”），作为其参与集体收益分配的基本依据。

2.探索向市场经营主体发放收益权证。支持探索林业经营收益权证制度，在依法办理林地经营权登记基础上，鼓励依托林下经济、林业碳汇、森林康养、森林旅游、湿地等预期收益权，为经营者发放林业经营收益权证。审慎探索基于林业经营收益权证的融资模式，探索以林业经营收益权证为依托的质押贷款。

3.统一股权及收益权证监督管理。县级林业主管部门加强对股权证或收益权证管理，畅通纠纷调解、仲裁和司法救济渠道，切实保障农户“不失山、有收益”，实现林业经营者“资源、资产、资金、资本”良性循环。股权证或收益权证应关联林权登记信息，并在其登记档案和证书上注记林权登记情况。

（八）依法流转发展适度规模经营。

1.支持流转未实行承包经营林地。探索“承包权不动、经营权连片”方式，在落实所有权、稳定承包权的基础上，加快放活经营权，保障收益权。对于未实行承包经营的集体林地，农村集体经济组织可以依法采取林地经营权出租、入股等方式流转经营。

2.支持承包农户流转经营权。在依法、自愿、有偿的前提下，农户可通过出租、入股、合作等方式，将林地经营权流转给农村

集体经济组织或林业经营主体。积极探索通过“三权分置”、确权赋能、产业导入市场要素、农户共享林权收益，构建现代林业经营体系。

3.鼓励实施集中流转激励政策。大力推广“公司+合作社+基地+农户”“国有林场+村集体+农户”等模式，推动规模集约经营，建立林地流转持续发展利用共同体。探索采取“以奖代补”等方式加大对家庭林场、林业专业合作社、股份合作社、林业龙头企业扶持，完善林业规模发展基础设施建设。支持对新增连片流转达到一定规模、年均投入产出达到一定标准的规模经营林业项目实施财政资金奖补，具体标准由各县（市、区）结合实际确定。

（九）积极推进现代林业产业建设。

1.支持开展耕林空间统筹治理。以国土空间总体规划为遵循，结合国土变更调查和林草湿荒普查等成果，摸清耕地林地矛盾冲突底图底数，明确矛盾处理规则，划清现状管理边界，划定后备资源空间，打造耕地林地保护“三位一体”示范样板。

2.支持因地制宜发展林业特色产业。支持因地制宜发展新质生产力，立足云浮市资源禀赋，发展木竹加工、油茶、肉桂、林下经济、生态旅游、森林康养等产业，推广“以竹代塑”等系列产品。组织参与广东林业博览会、中国新疆特色林果产品博览会等展会活动，提升“云浮林产品”品牌影响力。

3.支持创新林木采伐管理制度。探索放活人工商品林采伐管

理，推广农户小额采伐告知承诺制审批，推动林木采伐审批减证便民。

（十）有序开展工作。

按照省及市有关工作文件，各县（市、区）要压实属地责任，加强组织领导，形成政府主导、自然资源和林业部门双牵头、各职能部门通力配合的工作机制，制定当地的工作方案，确保各项工作部署及时落地。各县（市、区）人民政府要于每年11月10日前将本年度工作进展情况向市自然资源局、市林业局报告；市自然资源局牵头汇总全市工作进展情况，会同市林业局每年11月15日前报市人民政府；市人民政府每年11月底前将本年度工作进展情况向省自然资源厅、林业局报告。涉及重大事项、重要改革进展，及时请示报告。

三、组织保障

（一）明确责任分工。

自然资源部门：牵头负责林权登记、地籍数据库建设、地籍调查等工作，指导历史遗留问题化解。对照省自然资源厅、省林业局《林权登记提质增效 深化集体林权制度改革主要任务落实情况表》做好贯彻落实工作。

林业部门：牵头负责林权合同管理、林地收益模式，林地承包经营工作，加强林地承包管理、现代林业产业建设、规范林地经营权流转工作；建立集体林地承包经营合同指导服务机制，依法依规指导发包方（出让方）和承包方（受让方）签订、变更或

终止合同，指导做好集体林地承包经营管理、集体林地收益权份额量化“小证”相关政策和《集体林地承包合同》《集体林权流转合同》示范文本，配合办理林权登记申请合同信息核验，加强林权流转交易、产业发展、收益模式创新，协助开展林权地籍调查、数据库建设和清理林权登记历史遗留问题等事项。对照省自然资源厅、省林业局《林权登记提质增效 深化集体林权制度改革主要任务落实情况表》做好贯彻落实工作。

农业农村部门：负责广东省农村产权流转交易管理服务平台运行维护、协助指导各镇（街）推广使用林业部门制定的集体林权流转（承包）合同示范文本、对新审批农村宅基地建房的用地范围，需一并核查林权数据，避免产生权属争议或未办理农转用而按建设用地办理等工作。

财政部门：保障林权地籍调查、数据库建设、工作推进等工作经费。

金融监管部门：负责指导各县（市、区）金融部门做好林权金融服务工作。

各县（市、区）政府：落实属地责任，建立健全相关工作机制，制定所属辖区实施方案，细化工作操作指引，组织开展各项具体工作。

（二）加强宣传培训。

通过政府网站、微信公众号、村（居）公告栏等渠道，宣传林权制度改革政策、林权登记流程、典型案例等，提高群众知晓

度和参与度。定期组织开展业务培训，提升自然资源、林业部门工作人员及镇（街）、村（居）相关人员的政策理解和实操能力。

本方案自印发之日起施行，有效期 4 年。未尽事宜，按照省相关文件规定执行。