

中共浙江省委 浙江省人民政府

# 关于加快推进林业改革发展全面实施五年绿化平原水乡十年建成森林浙江的意见

(2014年10月10日)

为深入贯彻党的十八大、十八届三中全会和省委十三届三次、四次、五次全会精神,加强林业资源保护,深化林业改革,促进林业持续健康发展,为建设美丽浙江、创造美好生活打造良好的林业生态基础,现就加快推进林业改革发展,全面实施五年绿化平原水乡、十年建成森林浙江,提出如下意见。

## 一、总体要求和主要目标

**1.总体要求。**坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,深入实施“八八战略”,围绕建设美丽浙江、创造美好生活,以改善林业生态、增进林农利益为目标,以深化林业改革和创新体制机制为动力,大力发展生态林业、富民林业、人文林业,全面绿化平原水乡,加快建设森林浙江,努力走出一条“绿水青山就是金山银山”的现代林业发展路子,为经济社会发展提供有力的基础保障。

**2.主要目标。**到2017年,全省平原林木覆盖力争达到19%以上,国道公路、铁路两侧宜林地段绿化率达到96%以上,主要河道两岸宜林地段绿化率达到96%以上,农田林网控制率达到90%以上,人均公共绿化面积达到全国领先水平,净增碳储量3000万吨,新增湿地修复面积350万亩,林业行业年总产值达到6500亿元,初步建立平原生态安全屏障体系,基本建成绿树成荫、田林交错、林水相依、车行景移的平原水乡生态景观。

到2020年,全省森林覆盖率稳定在61%以上,平原林木覆盖率稳定在20%以上,全省森林保有量达到9000万亩、林地保有量达到9900万亩,重点生态公益林保有量达到4000万亩,湿地保有量达到1500万亩,林木蓄积量达到4.2亿立方米,森林植被碳储量达到2.8亿吨,林业行业年总产值达到8000亿元,以森林绿化美化为标志之一的生态系统初步实现良性循环。

在此基础上,再经过2至3年努力,全面建成生态林业完备、富民林业发达、人文林业繁荣的森林浙江,为建设美丽浙江、创造美好生活打下坚实的基础,把浙江建设成为现代林业的样板区、森林生态文明的示范区,在全国率先基本实现林业现代化。

## 二、深化林业改革,完善现代林业发展体制机制

**3.深化林业经营体制改革。**巩固集体林权制度改革成果,进一步明晰山林产权,赋予农民长期稳定的林地承包经营权,在此基础上,推广以资源带动资本和就业为目的的林地股份制合作模式,以集体经营提高林农收入为目的的林木股份制合作模式和以稳定农村家庭承包制为目的的股份制家庭林场模式,推进林业合作化、规模化经营。积极引进工商资本发展现代林业,推进林业全产业链建设,并引导其与农户建立紧密型利益联结机制,实现资源优化配置和集约化、规模化经营,构建新型林业经营体系。

**4.深化林权流转机制改革。**按照依法、自愿、有偿的原则,在不改变林地用途的前提下,积极引导林农采取股份合作、转包、出租、互换、转让等形式进行林权流转。集体经济组织内部成员之间对林地承包经营权进行互换和转让的,依法办理林权变更登记;向集体经济组织以外的单位和个人流转的,实行林地所有权、承包权、经营权分离,促进林地经营权流转,探索对符合规定要求的林地经营权流转颁发《林地经营权流转证》。加强林权流转交易平台建设,为林权流转提供融资、评估、评级、交易、咨询等一体化、一站式、全方位服务。培育跨地区的林权流转市场。

**5.深化林业金融改革。**创新林业金融产品和服务,积极培育承贷主体,通过政府购买服务、银林合作,支持和引导新型农村经营主体组建资金互助社,为社员提供“林贷通”等金融服务。支持组建林业小额贷款公司。继续推进“林权IC卡”贷款、林权直接抵押贷款,加快发展林农联保贷款、“信用社+专业合作社+社员+基金”林业贷款。探索开展林地经营权抵押贷款。优化林权抵押贷款制度,到2017年林权抵押贷款当年发生额比2012年翻一番,年末贷款余额达到100亿元。推进不良贷款抵押林权在农民专业合作社、互助互保组织、村民之间契约回购、流转。赋予同等条件下不良贷款抵押林权处置优先受偿权。支持组建国有控股林业担保公司、农民互助担保组织,鼓励和推动民间各类担保机构开展林业贷款担保业务。推进林权抵押小额贷款保证保险。健全林业信用体系,提升林权抵押登记服务水平,加强对林业金融市场的指导和监管。扩大森林保险品种,大力推进政策性林木综合保险。发挥林业产权交易所融资担保服务、融资交易服务和林业优质企业融资孵化服务中的作用,搭建林权抵押贷款平台、仓储融资平台、在线融资平台。建立和完善林权资产收储和交易平台。探索建立林业银行。积极争取世界银行林业贷款。

**6.深化森林资源管理改革。**通过调整、下放、取消等方式,最大限度缩减林业行政审批事项,简化审批环节和审批材料,缩短审批时间,优化审批服务。加强事中、事后监管,做好审批事项改革后续衔接工作,推动管理方式由重审批、轻监管转为宽准入、严监管。开展商品林采伐限额制度改革试点,逐步建立自主采伐、自主经营、政府适度监管的运行机制。对竹子抚育采伐暂不实行林木采伐许可发证;对竹材及其制品的运输,暂停纳入凭证运输管理范围。

**7.深化国有林场改革。**进一步理顺国有林场管理体制,健全国家所有、林业行政主管部门管理、林场依法保护经营的运行机制。合理界定国有林场的性质,在确保财政供养人员只减不增的前提下,依据国有林场生态公益林面积、区域分布等核定人员编制及相关经费;对已改制为企业化管理的国有林场,按照生态公益林管护职责需要,积极探索政府购买服务等方式予以支持。林场职工的社

会保险做到应保尽保,离退休人员的生活补贴按规定予以保障。及时纠正和处理各类违规违法占用林地问题,确保资源资产增值,维护生态安全。积极推进经营机制改革,挖掘发展潜力,科学利用林场资源,增强林场自我发展活力,加快建设森林优质高效、资源持续利用、基础设施完善、社会保障有力、职工生活富裕的现代国有林场。

## 三、实施创新驱动,切实增强现代林业发展动力

**8.构建林业创新服务体系。**实施协同创新,整合涉林大专院校、科研机构力量,利用省校(院)合作平台,加强国家和省级科技创新平台、生态定位站、技术创新战略联盟等建设。加强国际合作,加大引进国际先进林业技术力量,与国外智力开展合作研究,提高消化吸收再创新能力。建立完善现代林业标准体系,制订一批适应森林浙江建设需要的标准及操作规程,及时将林业科技成果转化为标准并加以推广,建设一批标准化示范基地。创新科技服务载体,建立省、市、县、乡四级科技服务体系,组建林业科技服务之家,完善重点项目首席专家负责制,为林企和林农提供个性化的科技服务。

**9.实施种业创新工程。**以自然保护区(保护小区)、林木良种基地(国有场圃)和龙头企业为载体,加强主要林木、花卉种质资源保护和收集,加快建设国家、省级种质资源库和地方特色种质资源圃,改善种质资源基础条件。探索种质资源共享机制。推进产学研用、育繁推一体化,深入开展珍贵树种、特色经济树种和观赏植物等新品种的选育与推广,做大做强林业种子种苗业。实施种业惠民计划,加强林木良种基地和林业保障性苗圃建设,加快林木良种繁育,实施林木良种推广行动,促进良种增效。

**10.推进碳汇林业发展。**积极研究碳汇林业市场机制、碳交易管理政策及相关规则,培育森林生态服务交易市场,建立完善森林碳汇计量、监测和评估体系,将林业碳汇交易纳入碳排放交易试点。积极鼓励开展碳汇造林活动。进一步加快碳汇基金体系建设,发动企业和个人参与碳汇造林项目。

**11.加快智慧林业建设。**以应用需求为导向,以融合创新为动力,加快建设智慧林业基础支撑、业务应用、信息资源、社会服务、综合管理等五大体系,着力打造以中国义乌国际森林产品博览会为基础的林产品电子商务交易平台,以林业产权交易所为基础的林业金融服务平台,以森林、湿地和野生动植物等林业自然资源为基础的动态监测平台,以省、市、县互联互通为基础的电子政务平台,以森林安全监控预警为主的应急管理平台。

**12.创新发展林业生物技术。**积极研发森林生态安全屏障体系构建技术、生态修复技术。发展以生物技术为基础的林木(竹藤、花卉)品种及森林资源培育产业,基于森林生物资源库和生物能源、生物质材料和绿色化学品产业,以国土生态安全为目标的生态生物治理产业,以提高资源利用水平和降低环境污染为目标的林业生物制造产业,服务于生物医药和资源培育的林业生物制剂产业。力争建立国家级香榧、铁皮石斛生物产业基地。

## 四、保护发展森林资源,着力构建现代生态林业

**13.严守生态保护红线。**把森林、湿地、物种三条生态保护红线纳入经济社会发展评价体系。严守林业生态保护红线,建立最严格的森林、湿地、物种资源保护制度和与之相适应的效益补偿制度。围绕实现全省森林覆盖率、林木蓄积量增长目标,加大生态修复力度,加快宜林地造林和迹地更新,有效增加森林资源。实施森林和林地保护红线,实行最严格的林地管理制度,严格执行占用征收林地定额管理制度。逐步推进生态公益林分级管理,依法保护4000万亩生态公益林。实施湿地保护红线,严禁擅自围垦湿地、占用湿地和无序开发湿地行为,全省湿地面积稳定在1500万亩以上。实施物种保护红线,加强对现有自然保护区的建设与管理,深入实施物种保护工程,有效保护重点野生动植物,形成以国家级保护区为龙头,省、县级保护区为支撑,保护小区为补充,类型较为齐全、布局较为合理、生态效益和社会效益较为明显的自然保护区体系。加强森林资源监管,建立破坏森林资源责任追究制度。

**14.实施平原和沿海绿化工程。**坚持平原绿化扩面与提质并重,大力推进植树治水,发挥绿化在“五水共治”及治理雾霾、清洁空气、改良土壤中的重要作用。深化“四边”区域和“三改一拆”区域绿化,以主要公路、铁路、河流沿线为重点,建成一批绿化、彩化、美化的彩色森林带,营造林水相依的生态河道和景观绿化带。加快沿海绿色生态屏障建设,加快构建海岸、海岛防护林体系,建设滨海生态走廊,完善和提升沿海基干林带建设标准,在新围垦区建成不小于50米宽的基干林带;积极发展以红树林为主的消浪林带,在温州、台州等沿海适生区域发展红树林森林群落。

**15.实施湿地修复工程。**采取湿地恢复与治理、湿地污染控制、湿地生物多样性保护等措施,逐步建立布局合理、类型齐全、层次清晰、重点突出、面积适宜的湿地自然保护区生态体系,全面开展县级以上湿地的确定、公布和省重点湿地名录的申报工作。启动实施浙北水网平原区湿地水环境生态治理、浙东滨海及岛屿潮间区生物多样性保护、浙中西南内陆湿地水源涵养及生物多样性保护三大工程。以抢救性保护湿地生态类型多样性和生物多样性为重点,通过建立湿地自然保护区(小区)、湿地公园、海洋特别保护区等途径,积极开展重点湿地生态的保护与修复。

**16.实施森林抚育工程。**大力推进景观森林建设,以

高速公路和国道省道沿线、主要水系两侧、城镇周边、国有林场为重点,实施林相改造项目,实行沿线连片推进。结合生态公益林提质和松材线虫病防治,通过疏伐抚育、景观改造、补植阔叶树种和彩色树种等方式,着力建设一批集景观建设、林相改造、生态涵养于一体的彩色健康森林。加快用材林培育步伐,推进木材战略储备建设,对资源集中、地域连片、立地条件好的中幼林进行定向培育。全省完成抚育改造1000万亩;以重点林区县、国有林场等为重点,建设大径材储备基地500万亩。

**17.实施珍贵树种发展工程。**坚持因地制宜,合理布局,按照规模化发展与分散培育相结合、人工造林与现有林相改造相结合的思路,以市场需求为导向,大力发展材质优良、市场价值高、培育潜力大的珍贵树种。深入实施珍贵树种进万村行动,全省建设珍贵树种种苗繁育基地1万亩,培育苗木1亿株,发展珍贵树种用材林储备基地100万亩。

**18.实施森林城市(城镇、村庄)建设工程。**大力推进森林城市、城镇、村庄建设,营造高质量的森林生态系统,提升人居环境质量。加快建设森林城市,重点推进杭州、宁波、温州和金华—义乌四大都市区森林城市建设,争取省域内全部城市(县城)建成森林城市(县城)。按照集中连片、区域推进的方式,整县推进森林城镇建设和整镇推进森林村庄建设,争取50%以上的城镇(村庄)建成森林城镇(村庄)。

## 五、发展现代林业经济,着力构建现代富民林业

**19.培育新型林业经营主体。**大力培育现代职业农民、专业大户、家庭林场和合作经济组织等现代林业经营主体,夯实林业经营基础。提升发展农民专业合作社,引导财政补助合作社形成的资产量化到合作社社员,鼓励和支持大学毕业生从事林业创业。做大做强龙头企业主体,扶大扶强一批与农民利益关系紧密的林业龙头企业,增强产业带动力,特别要鼓励龙头企业与合作社相互参股,让农民分享加工流通环节带来的利益,真正形成利益共同体;积极支持和引导龙头企业兼营联合和战略性改组,推动企业整合上市,重点培育500家亿元企业、20家十亿元龙头企业、10家生产性服务企业。建立林业科技创业园,培育一批林业科技型企业。

**20.加快林业主导产业发展。**大力发展竹木、花卉苗木、森林食品、野生动植物驯养繁殖等林业主导产业,加强设施配套,推广先进模式、技术和装备,创新经营管理机制,积极推进林业全产业链建设,促进产业集约、要素集聚。做精做深优势产业,启动实施千万亩竹林提升工程。继续加快香榧、油茶等木本油料基地建设,加强良种推广和标准化生产,提高经营效益。科学发展林下经济,启动林下经济100万亩示范基地、100亿元综合产值“双百”工程,重点培育和发展林下种植、林下养殖、林下产品采集加工及森林景观利用等林下经济产业,建设一批林下经济示范基地,不断提高林地综合利用率和产出率。

**21.拓展林业产业集聚平台。**坚持用工业化理念发展现代林业园区,健全由入园企业、专业大户等市场主体为主的“一园区一主体”运行机制,推进集基地生产、加工和营销于一体的全产业链发展。在现代林业园区建设的基础上,力争建成100个以上经营机制灵活、基础设施先进、科技服务到位、经济效益显著、能带动林农致富的现代林业经济示范区。以产业集聚和区域融合为重点,整合部门资源,做强做大林业产业集聚区。

**22.建设一流森林休闲养生区。**坚持政府引导、规划先行、试点示范,积极推广森林徒步、野外体验等森林休闲养生活动,不断创新森林休闲养生新业态。加强森林休闲养生基地、森林绿道、森林古道、森林人家等示范项目建设,先行开展文成一景宁一泰顺、宁海一天台一新昌、武义一松阳一莲都等森林古道建设试点,打造进森林氧吧、尝森林美食、赏森林美景的森林休闲养生品牌,形成点、线、面相结合的区域性森林休闲养生开发新格局。

**23.加强林产品市场培育。**巩固提升林产品促销平台,办好中国义乌国际森林产品博览会等,使之成为林产品展示销售中心、价格形成中心、物流配送中心和信息传导中心。加强竹产品专业市场建设,完善配套政策,重点培育安吉、余杭、临安、德清、遂昌等县(市、区)笋竹产品专业市场,支持其争创省重点市场。深入实施“电商换市”,加快发展林产品电子商务,扶持大宗林产品现货电子交易平台建设,进一步拓展销售市场。

**24.创新可食林产品管理。**积极推行扶持一个主体、执行一套标准、编制一张生产模式图的标准化推广模式,认定一批森林食品基地,实施100项标准化生产推广项目。加强森林食品安全品牌建设,培育50个以上安全放心、社会公认的森林食品品牌,推动森林食品生产上规模、质量上档次、管理上水平。完善森林食品安全监管机制,继续开展森林食品质量安全专项整治,强化森林食品质量安全监管、检验检测及执法能力建设。实施森林食品质量安全追溯制度。

## 六、弘扬森林生态文明,着力构建现代人文林业

**25.积极挖掘森林文化。**深入挖掘古树名木蕴含的人文故事、村规民约中与树有关的乡风乡俗以及森林文化在哲学、文化、美学、文学、艺术、民俗等方面的影响。加强省生态文化基地建设,做好全国生态文明教育示范基地、全国生态文化村推荐工作。全面加强生态文明宣传,推进生态科普教育,广泛开展以尊重自然、保护森林、倡导低碳、节能减排等为主要内容的宣传教育活动。深入开展全民义务植树,创新义务植树形式,提高义务植树效率,形成植绿就是树文明的新风尚。

**26.打造森林生态文明示范区。**探索开展森林生态文明示范区建设,以保护森林资源、发展生态经济、弘扬

生态文化为目标,重点打造一批森林资源丰富、生态保护良好、生态经济发达、文化特色鲜明、生态制度先进的森林生态文明示范区。以自然保护区、森林公园、湿地公园、国有林场为载体,建设生态文化科普教育基地,重点打造一批森林生态文化博物馆、科技馆、标本馆、植物园。积极探索国家公园体制机制。支持湖州现代林业示范区建设。

**27.切实保护古树名木和濒危动植物。**加快推进古树名木权属确认工作,进一步明确古树名木权属和保护管理职责。抢救一批濒危古树名木,建立古树名木信息档案。做好极小种群野生植物保护小区或区域规划,建立极小种群野生植物保护小区或区域。多渠道筹集保护资金,积极探索募捐认养等保护管理机制,通过监护、监测、修复、种群繁育、种质资源保护等措施,保护好物种资源、景观资源和生态资源。依法规范大树采挖移植,禁止将自然山林、乡镇农村中的大树违法采挖用于绿化、美化移栽。

## 七、强化林业基层基础,优化林业发展环境

**28.稳定基层林业队伍。**完善林区区块结合的管理体制,加强森林消防、资源保护、山林纠纷调处、森林病虫害防治、森林公安、林业技术推广等基层林业队伍建设。落实工作经费,加强业务素质培训,开展林业专业技术人才定向培养,切实稳定基层林业队伍。

**29.提升森林消防综合防控能力。**全面落实森林消防行政责任制,严格执行森林火灾重点整治县管理办法,以网格化管理实现森林管护全覆盖。全面提升扑火机具装备水平,增强森林火灾预警和扑救能力。巩固生物防火林带建设成果,积极开展引水灭火工程建设和航空护林工作,不断提升立体防控森林火灾水平。

**30.提高林区基础设施建设和林业机械化水平。**深入推进林区道路建设工程,提高道路建设质量,改善林区道路、供水、供电、通信及卫生、文化等基础设施条件。对实施林业规模经营的流转林地,允许不超过3%用作林业基础设施用地。深入实施“机器换人”,加快林业机械的开发和应用,提高林业机械化程度,降低林业生产经营成本。将符合条件的林业机械列入农机购置补贴范围。

**31.健全林业投入机制。**加大对林业的扶持力度,健全财政支持林业发展的稳定增长机制。建立与森林蓄积较快增长、林地面积有效增加相适应的财政投入机制。建立以恢复森林资源为最低标准的合理利用森林资源补偿机制,对征占用林地严格按照国家规定计征森林植被恢复费,专项用于森林植被恢复和管护;对征占用省级以上公益林地的,专项用于补充公益林地的再造。完善森林生态效益补偿资金制度,建立因保护国家和省重点保护陆生野生动物造成农作物损失或其他损失的补偿制度,逐步建立湿地生态效益补偿机制,研究区域性补偿、公益性捐赠、社会募集等第三方补偿与救助政策。全面落实林权抵押贷款财政贴息政策和风险补偿等涉农贷款扶持政策。采用财政适当补助和贷款贴息等优惠政策,吸引工商资本投入以市场主体投入为主的林业产业发展项目。

**32.完善税收扶持政策。**农民、农民专业合作社、家庭林场等农业生产者生产的林下经济产品,按规定免征增值税;农民专业合作社、股份合作制、绿化企业等相关企业从事林下农、林、牧项目的,按规定享受企业所得税优惠;个人或个体户从事林下种植业、养殖业,其取得的种植业、养殖业所得暂不征收个人所得税;居民企业、林业事业单位、农民专业合作社、家庭林场、个人直接用于林业的生产用地免征城镇土地使用税;农民专业合作社的经营用房,免征房产税。金融机构发放的林权抵押贷款,符合条件的同等享受涉农贷款税收优惠政策。出让林业碳汇收入暂不征收营业税,企业购买林业碳汇按规定予以税前扣除。

**33.完善林业中介服务。**将规划设计、资产评估、市场信息、金融服务、技术培训等适合市场化方式运作的公共服务事项交由社会中介机构承担。进一步规范政府购买服务行为,建立严格的监督评价机制,提高林业中介机构服务能力和质量。加强林业法律援助工作,对经济困难的林农在林地承包经营、勘界发证、林权流转、林权抵押、森林保险、征地补偿等方面提供一站式法律援助,在办理林木采伐、林权抵押贷款、组建林业合作社时提供免费法律咨询。

## 八、切实把深化林业改革、建设森林浙江各项工作任务落到实处

**34.加强组织领导。**加快推进林业改革发展,五年绿化平原水乡、十年建成森林浙江,是建设美丽浙江、创造美好生活的重要内容。各级党委、政府要切实加强组织领导,层层落实工作责任,加大政策扶持和工作推进力度,确保领导到位、责任到位、措施到位。各有关部门要认真履行职责,通力协作,形成齐抓共管的良好工作格局。

**35.坚持依法治理。**进一步完善森林业地方性法规体系,制修订种质资源保护、商品林采伐、林地流转、森林公园建设、生态公益林管理、古树名木保护等方面地方性法规或规章。加强林业执法体系建设,强化执法监管,明确执法范围,规范执法行为,推进综合执法改革。建立健全林业治理体系,增强林业治理能力。

**36.强化责任考核。**各级政府要把保护发展森林资源作为政府目标考核的重要内容,建立健全保护发展森林资源目标责任长效机制和森林增长指标考核制度,把森林覆盖率、林木蓄积量、林地和湿地保有量等指标纳入政府年度绩效考核,层层签订森林资源保护发展目标责任书,制订严格的考核奖惩措施,确保实现森林面积、森林蓄积量持续稳定双增长。省对市、县(市、区)森林增长指标实行年度考核。