**全国绿化委员会　国家林业和草原局关于积极推进大规模国土绿化行动的意见**

全绿字〔2018〕5号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团绿化委员会，全国绿化委员会各成员单位，各省、自治区、直辖市林业厅（局），内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭森工（林业）集团公司，国家林业和草原局各司局、各直属单位：

　　开展大规模国土绿化行动，是党的十九大作出的重大战略决策，是建设生态文明和美丽中国的重要举措，是贯彻习近平生态文明思想的生动实践。为深入贯彻党的十九大和中央经济工作会议、中央农村工作会议、全国国土绿化工作电视电话会议精神，积极推进大规模国土绿化行动，现提出如下意见。

　　一、总体要求

　　（一）指导思想。深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，认真践行绿水青山就是金山银山理念，以建设美丽中国为总目标，以满足人民美好生态需求为总任务，以维护森林草原生态安全为基本目标，以增绿增质增效为主攻方向，统筹山水林田湖草系统治理，依靠创新驱动，依靠人民群众，依靠法治保障，多途径、多方式增加绿色资源总量，着力解决国土绿化发展不平衡不充分问题，构建科学合理的国土绿化事业发展格局。

　　（二）主要任务

　　推进大规模国土绿化，大面积增加生态资源总量，持续加大以林草植被为主体的生态系统修复，有效拓展生态空间；大幅度提升生态资源质量，着力提升生态服务功能和林地、草原生产力，提供更多优质生态产品；下大力气保护好现有生态资源，全面加强森林、草原、湿地、荒漠生态系统保护，夯实绿色本底，筑牢生态屏障。

　　（三）主要目标

　　到2020年，生态环境总体改善，生态安全屏障基本形成。森林覆盖率达到23.04%，森林蓄积量达到165亿立方米，每公顷森林蓄积量达到95立方米，主要造林树种良种使用率达到70%，村庄绿化覆盖率达到30%，草原综合植被盖度达到56%，新增沙化土地治理面积1000万公顷。到2035年，国土生态安全骨架基本形成，生态服务功能和生态承载力明显提升，生态状况根本好转，美丽中国目标基本实现。到2050年，迈入林业发达国家行列，生态文明全面提升，实现人与自然和谐共生。

　　（四）基本原则

　　——坚持以人民为中心理念。牢固树立绿化惠民理念，始终将人民对美好生活的向往作为国土绿化的奋斗目标，坚持绿化为了人民、绿化成果由人民共享，加大国土绿化力度，着力解决群众最关心的生态问题，营建良好的生产生活环境，提供更多优质生态产品，让人民群众充分享受国土绿化成果。

　　——坚持走科学、生态、节俭绿化之路。遵循尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持规划统筹，优化生产、生活、生态空间，坚持因地制宜、科学绿化，以水定林（草）、量水而行，乔灌草结合、封飞造并举。严禁天然大树进城。遵循自然规律和经济规律，坚持经济节俭的绿化理念，确保国土绿化行动科学健康发展。

　　——坚持数量和质量并重。开展国土绿化行动既要注重数量更要注重质量。充分挖掘生态用地潜力，加大森林、草原生态系统修复力度，扩大林草植被面积，增加生态资源总量。着力提升生态资源质量，积极推动国土绿化由规模速度型向数量质量效益并进型转变，切实加强林草资源抚育经营，提高森林、草原生态系统的质量和稳定性，全面提升生态服务功能。

　　——坚持保护优先。保护现有生态资源是国土绿化行动的首要任务。坚持最严格的生态保护制度，全面强化森林、草原、湿地、荒漠等生态系统保护，巩固生态建设成果。准确把握保护生态与发展经济的关系，坚持在保护中发展，在发展中保护，实现发展与保护协调统一，推进国土绿化可持续发展。

　　——坚持山水林田湖草系统治理。把山水林田湖草作为一个生命共同体，进行统一保护、统一修复。坚持系统工程的思路，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素，将林草植被恢复与山水田湖综合治理统筹规划，治沟与治坡相结合，治山与治水相结合，生物措施和工程措施相结合，实现整体保护、系统修复，优化生态安全屏障体系，维护国家生态安全。

　　——坚持政府主导、社会参与。强化行政推动，坚持和加强各级人民政府、各级绿化委员会对国土绿化工作的领导，完善领导体制，落实责任机制，为开展国土绿化行动提供坚强有力的组织保障。认真落实全国动员、全民动手、全社会搞绿化的基本方针，坚持国家、集体、企业、社会组织、个人一起上，积极引导各方面社会力量和资金投入国土绿化，形成多层次、多形式、全方位推进国土绿化的强大合力。

　　二、实施重大生态修复工程，以大工程带动国土绿化

　　（一）深入推进退耕还林还草工程。将《新一轮退耕还林还草总体方案》确定的具备条件的4240万亩坡耕地和严重沙化耕地以及2017年国务院批准核减的陡坡耕地基本农田落实到地块，2020年前组织实施。研究提出进一步扩大退耕还林还草的意见，统筹耕地保护和退耕还林还草的关系，逐步将陡坡耕地、重要水源地15-25度坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地、严重石漠化耕地、易地扶贫搬迁腾退耕地等不宜耕种耕地，特别是对长江经济带生态修复需要的退耕地及禁垦坡度以上坡耕地纳入工程范围。进一步落实省级人民政府负总责的要求，加强政策引导和工作指导，确保全面完成退耕还林还草任务。

　　（二）着力加强三北等防护林体系工程建设。全面落实三北防护林体系建设五期工程规划，大力加强京津冀区域绿化，抓好百万亩防护林基地建设。持续推进长江、珠江、太行山、沿海和平原防护林体系工程建设。加快长江、珠江两岸造林绿化，重点加强“长江经济带”，南水北调中线区域，洞庭湖、鄱阳湖、三峡库区、丹江口库区，以及南北盘江水源涵养林、水土保持林和护岸林建设。加快太行山区水土流失治理步伐。强化沿海基干林带、消浪林带建设和修复，增强生态防护功能，提升防灾减灾御灾能力。完善农田防护林体系布局，科学设置网格，综合治理田林路渠，构建配置科学、结构合理，带、片、网相结合的多树种、多层次、多功能的防护林体系。启动实施国土绿化“百县千场”行动，重点推进国土绿化100个重点县、1000个重点林场建设。实施好河北雄安新区白洋淀上游、内蒙古浑善达克、青海湟水规模化林场试点，确保高质量完成试点任务。

　　（三）加快国家储备林建设。全面实施《国家储备林建设规划（2018—2035年）》，在自然条件适宜地区，推进实施粤桂琼沿海、浙闽武夷山北部、湘鄂赣罗霄山等一批国家储备林建设工程。重点实施广西壮族自治区、福建南平、江西吉安等国家储备林示范项目，大力培育和储备珍稀树种及大径级用材等森林资源，到2020年建设国家储备林700万公顷。开展国家储备林典型林分经营模式研究和推广示范，在编制森林经营方案试点基础上，全面推进国家储备林森林经营方案编制工作，建立健全国家储备林现代工程管理制度和技术标准体系。

　　（四）持续推进防治荒漠化工程。继续推进京津风沙源治理、岩溶地区石漠化综合治理，加大对大江大河上游或源头、生态区位特殊地区石漠化治理力度，认真抓好全国防沙治沙示范区建设，支持社会组织和企业参与防沙治沙和沙产业发展。对暂不具备治理条件和因保护生态需要不宜开发利用的连片沙化土地实施封禁保护。建设150处国家沙漠（石漠）公园。认真抓好灌木林平茬复壮试点工作。实施《沙化土地封禁保护修复制度方案》，落实地方政府防沙治沙目标责任制，尽快形成较为完善的沙化土地封禁保护修复制度体系。强化防沙治沙执法督查，依法保护沙区植被，巩固防沙治沙成果。

　　（五）着力强化草原保护与修复工程。继续实施农牧交错带已垦草原治理工程，力争2020年前完成1750万亩已垦草原治理任务。继续实施退牧还草工程，科学规划围栏建设路线，落实围栏管护责任。科学选定人工饲草地建设地点，合理利用空中云水资源和地表水建设人工饲草地。推进南方草地保护建设，合理开发利用南方草地资源，恢复和增强南方草地植被生态功能。完善草原保护建设工程管理措施，建立成果巩固长效机制，确保工程建设发挥实效。

　　（六）开展乡村绿化行动。全面保护乡村自然生态系统的原真性和完整性，加强乡村原生植被、自然景观、小微湿地和野生动植物保护，实施严格的开发管控制度。因地制宜开展乡村片林、景观通道、庭院绿化、四旁绿化、乡村绿道、休憩公园建设。推行以工程措施稳固山体、生物措施恢复植被的林业治山模式，实施乡村山体创面、矿山废弃地、污染地植被恢复。加强乡村森林抚育、退化林修复，提升乡村生态资源质量。积极培育高效用材林、特色经济林，发展竹藤花卉及林下经济。开展森林乡村建设，到2020年，建成20000个国家森林乡村、森林人家。

　　（七）稳步推进城市绿化。以创建森林城市、园林城市、绿化模范城市为载体，加强城市片林、风景林建设，稳步推进城市公园、郊野公园、城郊森林公园等各类公园及城郊绿道、环城绿带、生态廊道建设，采取规划建绿、拆违还绿、立体植绿等方式，努力扩大绿地面积，不断提升景观效果。加快建设国家森林城市和森林城市群，稳步增加人均绿地面积，着力提升城市绿地总量，构建稳定的城市森林生态系统。到2020年，建成200个国家森林城市和6个国家级森林城市群、360个国家园林城市。

　　三、积极推进社会造林，引导各类主体参与国土绿化

　　（一）深入开展全民义务植树。各级领导干部要带头履行植树义务，带动广大人民群众积极投入国土绿化行动。组织广大群众种植幸福林、青年林、巾帼林、亲子林等，开展“植绿护绿”、“绿化家园”、“保护母亲河行动”等主题活动。认真实施《全民义务植树尽责形式管理办法》，落实好造林绿化、抚育管护、自然保护、认种认养、志愿服务等8类尽责形式。深入推进“互联网+全民义务植树”，完善全民义务植树网络平台，创新拓宽公众尽责和知情的有效途径。建设好各类义务植树基地，逐步建立国家、省、市、县的基地建设体系。认真落实属地管理制度，依托乡镇、街道、社区居民委员会，开展城乡适龄公民义务植树预约登记、组织管理、统计发证等工作。

　　（二）协同推进部门（系统）绿化。认真落实《全国造林绿化规划纲要（2016—2020年）》，将完成管理区域绿化、增加辖区生态资源总量作为工作重点，加快推进生产区、办公区、生活区等绿化美化。着力抓好公路、铁路、河渠、堤坝等绿化美化，科学配置绿化植被，建设层次多样、结构合理的绿色生态通道，丰富通道景观，改善沿线生态环境，提升防护功能。积极开展“绿色机关”、“绿色单位”、“绿色学校”、“绿色社区”、“绿色家庭”、“绿色矿区”、“绿色营区”等建设工作。深入推进矿山复绿，对重要自然保护区、景观区、居民集中生活区的周边和重要交通干线、河流湖泊直观可视范围，采取工程措施和生物措施相结合的方式，使生态得到恢复、景观得到美化。

　　（三）鼓励引导社会力量参与造林。积极发展造林主体混合所有制，探索国有林场林区与企业、林业新型经营主体开展多种形式的场外合作造林和森林保育经营，有效盘活林木资源资产。组织动员国企、民企、外企、集体、个人、社会组织等各方面社会力量参与国土绿化，培育一批专门从事生态保护与修复的专业化大型企业。大力推广“生态+脱贫”模式，林业重点工程建设任务向贫困地区尤其是深度贫困地区倾斜，优先扶持组建以建档立卡贫困人口为主的造林专业合作组织，承担营造林工程建设任务。大力发展生态产业，带动一批贫困人口增收脱贫。到2020年，力争组建1.2万个造林（草）合作社（队），吸纳10万以上贫困人口参与生态工程建设。

　　四、强化森林、草原经营管理，精准提升生态资源质量

　　（一）切实提高造林种草质量。科学选择林草植被种类和恢复方式，根据气候条件和土壤条件，宜造则造、宜封则封、宜飞则飞，确保造林种草成活率和保存率。干旱半干旱、石漠化、盐碱化等困难立地造林，要科学核定林草生产力和区域承载力，宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草，提高植被恢复的科学性和有效性。要优先选择乡土树种草种、珍贵树种、抗逆性强的树种，大力营造混交林。认真执行《造林技术规程》《造林作业设计规程》《人工种草技术规程》等技术规程，严格坚持先设计后造林种草，强化造林种草全过程质量管理，加强未成林地抚育管护，促进郁闭成林。

　　（二）精准提升林草资源质量。落实《全国森林经营规划（2016—2050年）》，建立全国、省、县三级森林经营规划体系，督促各类经营主体编制和执行森林经营方案。按照《“十三五”森林质量精准提升工程规划》，年度实施森林抚育、退化林修复1.5亿亩，新启动30个森林质量精准提升示范项目。认真执行《森林抚育规程》，完善森林经营技术措施，推进林地立地质量评价、森林质量提升关键技术、营造林机械化等研究和应用。针对不同类型、不同发育阶段的林分特征，科学采取抚育间伐、补植补造、人工促进天然更新等措施，逐步解决林分过疏、过密等结构不合理问题。大力推进天然林修复，以自然恢复为主，人工促进为辅，采取人工造林、抚育、补植补造、封育等措施，改善天然林结构，促进天然林质量提升。切实转变森林经营利用方式，推动采伐利用由轮伐、皆伐等向渐伐、择伐等转变，确保森林恒续覆盖，提升森林生态系统的质量和稳定性。研究制定适用于各类型草原的施肥、补播等草原改良技术规程和建设标准，完善草原资源质量监测技术手段，推进草原改良和质量评价的研究与应用。

　　（三）加强退化林修复。充分利用自然力，采取人工促进等有效措施，有计划、有步骤地对低质低效林进行改造。对于退化防护林，采取小面积块状皆伐更新、带状更新、林（冠）下造林、补植更新等方式进行修复，配置形成混交林，促进生态系统正向演替。对于低产用材林，采取更替改造、抚育间伐、补植补造等措施，增加珍贵树种、优质高效用材树种，不断优化林分结构，提高林地生产力。对于低产经济林，进行品种改良、土壤改良，加强水肥管理，及时整枝修剪、疏花疏果，促进增产。严格落实相关制度和技术规程，禁止以低效林改造、退化林修复为名，将天然次生林改造为人工林。

　　五、加强生态资源保护，维护国土生态安全

　　（一）全面加强天然林保护。落实《天然林保护修复制度方案》，全面保护29.66亿亩天然林，实施好天然林资源保护二期工程，19.44亿亩天然乔木林得到全面保护。继续停止天然林商业性采伐，并按规定安排停伐补助和停伐管护补助。加强天然灌木林地、未成林封育地、疏林地管护和修复。恢复森林资源、扩大森林面积、提升森林质量、增强森林生态功能。

　　（二）着力巩固森林资源成果。科学划定并严守林地、草地、湿地、沙地等生态保护红线，坚决维护国家生态安全底线。严格落实领导干部生态环境损害责任追究，强化党政领导干部生态环境和资源保护职责。加快推进自然资产负债表编制，建立自然资源开发使用成本评估机制，实行生态环境损害赔偿制度。严格林地用途管制和林地定额管理，实施差别化林地管理政策，严格审核审批建设项目使用林地，保护生态功能重要和生态脆弱区域林地。严厉打击乱砍滥伐、乱捕滥猎、毁林开垦、非法占用林地、湿地等各种破坏生态资源的违法犯罪行为。

　　（三）不断强化草原资源保护。实行基本草原保护制度，确保面积不少、质量不降、用途不变。严格落实草原承包、基本草原保护、禁牧休牧划区轮牧、草畜平衡等制度，落实年度任务草原禁牧12亿亩以上和草畜平衡26亿亩以上。组织开展草原执法专项检查，依法严厉查处非法开垦、非法征占用、非法采挖草原野生植物等破坏草原的违法行为。严格依法做好草原征收使用审核审批工作，强化草原野生植物采集管理。

　　（四）全面加强森林草原灾害防控。加强森林草原火险预警监测，强化火源管控和监督检查，完善应急预案，加强防扑火能力建设，努力形成科学高效的综合防控体系，实现森林、草原火灾的有效预防和安全扑救。加强林业草原有害生物监测预警、检疫御灾和防控减灾，落实重大林业草原有害生物防治责任，着力抓好松材线虫病、美国白蛾、鼠（兔）害等重大林业和草原有害生物防治，努力减少灾害损失。着力抓好重大沙尘暴灾害应急处置工作，强化监测、预警工作，最大限度地减少人民群众生命和财产损失。

　　（五）加大古树名木保护力度。摸清全国古树名木资源，及时掌握资源变化情况。加强古树名木认定、登记、建档、公布和挂牌保护，建立古树名木资源电子档案，启动古树名木公园建设。加强古树名木保护管理，明确管理部门，层层落实管理责任。探索划定古树名木保护红线，严禁破坏古树名木及其自然生境。科学制定日常养护方案，落实管护责任。开展古树名木抢救复壮，对濒危的古树名木，要及时组织专业技术力量，采取地上环境综合治理、地下土壤改良、树洞防腐修补、树体支撑加固等措施，逐步恢复其长势。

　　六、完善政策机制，培育国土绿化新动能

　　（一）合理安排公共财政投入。按照“政府主导、社会参与”的原则，合理安排公共财政投入，逐步完善营造林种草补助和森林抚育补助政策，合理调整补助标准，探索实行先造后补、以奖代补、贷款贴息、购买服务、以地换绿等多种方式，推进造林、抚育、管护等任务由各类社会主体承担，引导国企、民企、外企、集体、个人、社会组织等各方面资金投入。落实好新一轮草原生态保护补奖政策，保障大规模国土绿化行动稳定有序推进。

　　（二）完善金融支持政策。加大金融创新力度，开发林业金融产品。开发性、政策性金融机构在业务范围内，根据职能定位为国土绿化行动提供信贷支持。推广以林权抵押为信用结构，企业自主经营，以项目现金流作为还款来源，不增加地方政府债务的融资模式。探索运用企业债券、投资基金等新型融资工具，多渠道筹措建设资金。加强国土绿化项目融资监管，健全风险防控机制，严禁各类违法违规举债、担保等行为。加快建立森林资源资产评估制度、担保贷款体系、林权交易流转平台，完善森林保险制度，增强抵御自然和市场风险能力。鼓励林业碳汇项目参与温室气体自愿减排交易。

　　（三）创新森林采伐和林地管理机制。鼓励各地科学开展人工商品林采伐，合理确定主伐年龄，简化管理环节，全面推行采伐公示制度，优先满足采伐指标需求。对社会资本利用荒山荒地集中连片进行植树造林，以及开展荒漠化、沙化、石漠化等生态脆弱区综合治理的，在保障生态效益的前提下，允许利用一定比例的土地发展林下经济、生态观光旅游、森林康养、养生养老等环境友好型产业，并依法办理建设用地审批手续。

　　七、强化保障措施，促进国土绿化科学健康发展

　　（一）加强组织领导。各地区要将大规模国土绿化纳入当地经济和社会发展规划、国土空间规划，落实领导干部任期国土绿化目标责任制，把国土绿化工作目标纳入地方政府年度考核评价体系。要大力推行“林长制”，建立省、市、县、乡、村五级林长制体系，形成党政领导挂帅、部门齐抓共管、社会广泛参与的新格局。完善表彰激励机制，对超额完成造林绿化任务的省份，国家在任务安排上予以适当倾斜，对国土绿化做出重大贡献的杰出个人、集体和其他造林主体，按照有关规定予以表彰。各部门（系统）要坚持并不断完善部门绿化分工负责制，科学制定绿化规划，分解落实好各项绿化任务，将绿化工作责任纳入部门（系统）工作目标体系，做到与部门（系统）工作目标同部署、同推进、同考核。要进一步加强各级绿委办机构建设，配备专职管理人员和技术人员，安排必要的工作和绿化经费，提供必要的工作保障。强化乡镇林业工作站建设，提升林业基层公共管理服务能力。

　　（二）培育使用优质种苗。抓好种苗生产基地建设。强化现有良种基地管理，加快良种基地树种结构调整，建立“产、研、管”相结合的运行机制。抓紧划定一批国土绿化急需的乡土、珍贵、生态、景观树种以及优质饲草的采种基地。全面开展种质资源普查，推进种质资源保护、评价和利用。合理确定一批保障性苗圃，解决苗木市场“供需失灵”问题。做好种苗生产与需求衔接。加强种苗生产与供应的引导，开展造林绿化对种苗需求的预测预报。充分发挥各级种苗交易市场的作用，充分运用“互联网+种苗”，打造一批线上线下种苗交易和信息平台，拓宽种苗供求交易和信息渠道，促进种苗生产与需求有效对接。强化种苗使用环节的管理。遵循适地适树适种源原则，提倡就近采购苗木造林种草，优先使用包衣种子、轻基质容器苗。完善种苗招投标机制，杜绝“唯价格”采购种苗。造林种草作业设计要明确良种使用和种苗质量要求，并将其作为检查验收的重要内容，实行一票否决。加强种苗市场监管。加快制修订与种子法相配套的法规和标准，完善种苗法律法规和标准体系。加大种苗执法力度，建立执法检查和质量监督通报制度，严厉打击生产销售假冒伪劣种苗行为。加强对种苗生产、流通、使用全过程质量监督，严禁使用无证无签苗，严把造林种草种苗质量关。

　　（三）强化科技支撑。严格坚持规划设计、适地适树、合理密度、科学栽植等营造林基本技术规则，充分依靠自然力量，坚持自然修复与人工修复相结合，加大封山育林育草比重。根据水资源承载力科学确定生态修复模式，大力发展节水林业，开发云水资源，积极推广运用乡土树种。要加强困难立地造林、混交林营造、珍贵树种培育、能源林培育、名特优经济林栽培等技术攻关，大力推广节水抗旱造林、测土配方施肥等实用技术。扎实推进标准化建设，紧密结合科技创新取得的新成果、新技术，建立健全国家标准、行业标准、地方标准相互配套的营造林技术标准体系，努力提高标准化和规范化水平。加强信息化建设，运用现代信息新技术，依托“互联网+”，加强造林绿化精细化管理，不断提升国土绿化科学管理水平。加强科技队伍建设，健全科技推广服务体系，抓好技术培训，强化指导服务，提高国土绿化科技支撑能力。

　　（四）加大宣传力度。各地区、各部门（系统）要进一步加大国土绿化宣传动员力度，充分利用电视、电台、报刊等传统媒介和网站、微信、微博等新兴传媒，开展全方位、大力度、高频次的宣传，重点宣传推进大规模国土绿化的重要意义、总体思路、目标任务、政策措施等。充分发挥全国绿化先进集体、劳动模范、先进工作者和全国绿化模范单位、全国绿化奖章评选表彰的典型示范作用，用先进典型示范带动国土绿化事业发展。大力弘扬塞罕坝精神，引导社会各界积极投身大规模国土绿化行动，凝聚起建设美丽中国的强大合力。

　　各地区、各部门（系统）要认真落实本意见精神，结合实际研究制定实施方案，抓紧出台开展大规模国土绿化行动的具体政策措施，明确责任分工和时间进度要求，确保各项工作举措和要求落实到位，持续深入开展大规模国土绿化行动，切实提升国土绿化总体水平。

全国绿化委员会　国家林业和草原局

2018年11月13日

来源：中国林业网 2018-11-20