**上海市林业综合改革实施方案**

**（征求意见稿）**

为贯彻落实中办国办《深化集体林权制度改革方案》要求和全国深化集体林权制度改革电视电话会议精神，积极稳妥推进具有超大城市特点的林权制度改革，破解林业发展难题，巩固林业发展成果，探索建立生态产品价值实现机制，加快推动林业高质量发展，结合本市实际，制定本实施方案。

**一、总体要求**

**（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大、二十届二中全会以及中央经济工作会议精神，认真践行习近平生态文明思想，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，立足本市的市情林情，瞄准“令人向往的生态之城”总体目标，坚持生态惠民，发挥城市林业特色优势，为建设卓越的全球城市和社会主义现代化国际一流大都市夯实绿色基底，以更高站位、更大力度、更实举措，推动本市森林城市、公园城市发展迈上新台阶。

**（二）基本原则**

**1.坚持问题导向、创新突破。**聚焦超大城市林业高质量发展面临的突出问题和历史难题，重点关注生态产品和服务的供需矛盾，创造符合地方特色的解决路径。

**2.坚持政策叠加、协同发展。**从全局着眼，科学确定保护与发展策略。强化林水复合、林绿融合、林湿一体，促进多种生态空间复合利用，会同发展改革、财政、规划资源、水务、农业农村等多部门协同共进，与全域土地综合整治、乡村振兴、清洁小流域建设等工程项目联动共赢。

**3.坚持试点先行、打造样板。**加强系统布局，拆解难点要点，分级分类、稳步推进改革试点区镇先行先试。督促试点周期性开展问题回顾、要点总结与经验推广，不断升级迭代，打造改革范例，引领林业管理全面升级。

**4.坚持发挥优势、创造特色。**永葆人民城市建设初心，立足超大城市生态需求，在重点领域和关键环节大胆创新，充分发挥精细化、智慧化、现代化管理优势，因地制宜解决现实问题，精益求精塑造绿色生态品牌。

**（三）主要目标和关键指标**

落实上海“生态之城”总体目标，促进城市森林与现代生活的和谐共融，打造“听得见鸟鸣、记得住乡愁”的美丽森林城市。完善法治森林，保障森林资源稳定、管理体系健全；塑造品质森林，营造多层次、多色彩、多用途的城市“示范林”，凸显地区文化特色与乡愁景观；引领智慧森林，实现森林监测管理数字化；创新活力森林，提高市民对森林的感受度和参与度，实现城市森林15分钟步行可达，森林文化活动丰富多样；建设富民森林，实现森林价值全民共享。到2035年，力争林木覆盖率超过30%，建成林地休闲公园200个以上，林业发展内生动力全面激发，塑造城林一体、林绿交融、人与森林和谐共生的现代化大都市范本。

**二、主要任务**

**（一）夯实法治森林基础**

**1.创新大都市林权管理制度。**建立超大城市森林资源权属管理机制，组织开展林木权属调查，建立森林资源权属档案，为符合条件的公益林发放林权证。放活经营权，探索公益林经营权分类管理，探索发放林业经营权证，公益林经营权原则上归属地农村集体经济组织所有，提升专业管理水平，逐步实现公益林规模化、专业化、职业化经营管理。

**2.建立健全林业法规制度。**以新修订的《上海市森林管理规定》为基础，完善森林植被恢复费征收使用管理办法等配套法规政策。根据生态保护的需要，强化空间刚性管控，划定并按程序分批公布公益林范围，研究制定公益林管理办法。推深做实林长制，完善以党政领导负责制为核心的保护发展林业资源责任体系，实现街镇标准化林长办全覆盖。明确乡镇林业工作机构，推进标准化林业工作站建设，夯实林长制工作基础。加强林业执法队伍建设，完善林业执法监督体系。

**3.研究解决历史遗留问题。**研究解决林苗一体、社会化造林等历史遗留问题，在经营主体自愿申请退出的基础上，可采取回购、改造、协议管理等模式将商品林转为公益林，按公益林相关政策和要求进行管理。

**（二）营造品质森林系统**

**4.全面推行国土绿化。**统筹实施绿色空间的“多规合一”，进一步推进“林水复合、林湿一体、林绿共融”，构建多部门共同参与的造林绿化新格局，全面夯实森林生态基础。强化规划引领，建立规资统筹、绿化林业部门配合、其它相关部门参与的“找地专班”，落实造林空间。大力推进“千园工程”和“一村万树”。加快林木良种认定，适时发布乡土树种和珍贵树种名录，扩大乡土树种、珍贵树种在造林绿化中的应用。推动全域森林彩化建设，合理配置乔木树种结构，丰富森林群落结构层次，提高生物多样性。完善党政机关与企事业单位植树履责制度，探索建立市民植树、认养和护林积分制。

**5.科学提升森林品质。**建立以森林经营方案为基础的森林可持续经营管理制度，实施城市森林近自然化质量精准提升工程，放宽抚育性采伐审批程序。落实公益林分类分级管护，开展公益林质量评价。建立完善开放休闲林地和乡村公园建设标准与管理体系，打造特色鲜明的林地休闲公园。制定城市森林土壤监测与管理标准体系。指导本市域外农场提升森林品质。加大乡愁树种、乡土树种、珍贵树种开发利用，建立完善种苗育、繁、推一体化机制。

**6.打造森林融通复合空间。**以森林生态空间体系为基础，统筹资源性、生态性、功能性、实施性，融合事宜性功能，结合减量化、土地综合整治、美丽乡村、和美乡村等建设，打通关键生态廊道节点，拆除非必要围栏、围墙等人工障碍。结合城市总体规划布局，平急结合、休闲应急两用，系统筹划林业生产经营管护设施布局，补充完善基于林地的城市应急空间建设与储备体系。

**7.构建森林生态安全格局**。编制中长期森林防火基础设施建设规划，抓好森林防火队伍建设，提升预警监测水平与应急处置能力。完善林业有害生物监测网络体系，监测预报覆盖率稳定在90%以上。完善突发林业有害生物灾害应急预案，建立快速反应机制，常态化开展省际、区域、跨部门联防联治联检工作。加大检疫执法力度，强化林业有害生物传播扩散源头治理。

**（三）创新智慧森林监测**

**8.建立林业智慧感知系统。**深化林长制数字化平台建设，建立问题“发现-整改-反馈”闭环处置机制，推动林长“智治”。建立“数字森林”管理体系，实现常态化自动化监测管理，综合处理林业灾害的灾前预警、问题处置与灾后管理。加强智能监测系统在生态资源年度监测中的应用，提高监测效能，实现“一个标准”“一张图”“一套数”监管和评价。

**9.强化林业科技创新应用**。强化林业标准体系建设，更新完善一批建设管理标准。对接现代信息技术，促进生态产业与大数据、人工智能、虚拟现实、区块链等新技术结合。加强科研成果集成转化和新技术、新产品、新装备的推广应用，推动一批用于林业生产的先进适用机械按程序纳入财政补贴范围，提高林业机械化水平。

**（四）优化活力森林服务**

**10.鼓励适度规模经营。**鼓励农村集体经济组织、集体林场等经营主体，按照资源统筹、分级分类的原则，适度开展区域内生态公益林多目标经营。引导市场主体与集体经济建立契约型、分红型、股权型合作模式，建立健全联农带农机制，鼓励实施以工代赈项目。

**11.打造生态休闲产业链。**盘活林下空间，探索“森林+”综合体模式，充分发挥“林长+”作用，探索“森林+教育”“森林+体育”“森林+疗养”“森林+文化”等复合发展模式，借鉴儿童友好型公园、体育公园等现有“公园+”模式，进一步创新部门联动协作及政策支持机制，打造休闲林业特色品牌。探索发展婚庆、亲子、毕业、宠物等多元化纪念林，推进活力森林试点区建设。落实《上海市林地管护设施布局规划（2021-2025年）》，参照农业生态配套“点状供地”原则，探索在乡村公园和开放休闲林地中建设步道、栈道、管护用房等必要基础设施和服务设施。建立林下生态停车空间建设标准与管理规范。

**（五）探索富民森林制度**

**12.实施兴林富民行动。**统筹乡村振兴和生态建设相关政策，支持农民专业合作社、农村集体经济组织或社会资本发展林下经济，支持将必要的基础设施和生产设施建设纳入相关行业发展规划。加快推进经济果林产业转型升级，培育“一区一品”“一镇一品”林果特色品牌，扩大“安全优质信得过果园”覆盖面。

**13.加大金融支持林业力度**。充分发挥绿色金融引领作用，鼓励和引导金融机构加大对林业绿色发展的支持力度。明确社会资本投资林业的工作机制和权责边界，探索林权资产折资量化与自然资源资产交易途径。采用冠名、托管等模式，支持社会资本参与森林管护；支持保险机构因地制宜发展林业保险，探索建立森林保护基金池，进一步优化完善果品、果树、森林等林业领域政策性农业保险，提升林业保险服务能级与保障水平，鼓励防赔结合，支持承保机构创新开展风险减量服务。

**14.探索生态产品价值实现路径**。进一步优化生态补偿机制。建立森林生态产品标志管理和质量安全追溯体系，健全食用林产品质量安全监管机制。研究森林城市发展指数，建立生态服务价值评价体系。

**15.建立碳汇价值实现机制。**建立健全林业碳汇计量监测体系，形成林业碳汇核算基准线和方法学。动员和鼓励碳排放企业、大型活动组织者、社会公众等通过购买林业碳汇履行社会责任。探索建立林业碳汇激励机制，设立林业碳汇专项基金，制定林业碳汇管理办法，促进林业碳汇价值变现。研究基于碳汇权益的绿色信贷产品，建立本地化市场交易机制和管理平台。

**三、组织保障**

**（六）强化组织领导**

将深化集体林权制度改革纳入林长制工作范围，实行主要领导负责制，并将细化分解的任务转化为各级林长任务清单，提高林长履职效能。及时总结推广典型经验和做法，确保改革落地见效。

**（七）强化政策赋能**

争取国家重大项目和相关政策支持，强化三年林业政策支撑力度。加强部门协同，通过政策整合、政策优化、政策创新、政策激励，构建林业可持续发展机制。明确各类林地基础设施用地性质与管理依据，打通生态空间点状供地路径。健全森林休闲康养类项目准入退出、分类评级、监测评估和动态管理机制。

**（八）强化人才梯队**

建立多学科专家团队，加强与科研院校合作，组建林业综合改革工作专家咨询顾问组。建立高素质森林经营专业人才队伍与经营主体培育机制。加强基层林业站和乡镇林长办实体化运行效能，加强日常巡查，加强与国家生态护林员管理体系融合；强化一线执法力量，推动编制向执法一线倾斜，夯实基层力量。

**（九）强化考核督查**

建立客观反映深化集体林权制度改革成效的评价指标体系，针对有效创新举措明确加分制度，优化林长制考核、年度绩效考核和市对区党政领导绩效考核体系。