

上海市森林和林地保护利用规划

(2023-2035 年)

公开稿

上海市绿化和市容管理局
国家林业和草原局华东调查规划院

二〇二三年一月

前 言

林地是国家重要的自然资源和战略资源，是森林赖以生存与发展的根基，在保障木材及林产品供给、维护国土生态安全中具有核心地位，在实现“双碳”目标中具有重要作用。

上海是全国人口密度最大的城市之一。土地资源紧张，林业发展空间十分匮乏；随着经济社会的发展，人们对绿色生态空间和生态产品的需求迅速增长，林地保护任务重、压力大。为全面贯彻习近平生态文明思想，践行绿水青山就是金山银山的理念，严格保护林地，推进林地科学管理，统筹协调林地保护与利用关系，依据《中华人民共和国森林法》《上海市森林管理规定》和国家林业和草原局有关文件，以及有关林地保护管理政策、技术规范，在广泛调研和征求多方意见的基础上，组织编制了《上海市森林和林地保护利用规划（2023-2035年）》（以下简称《规划》）。

本《规划》在对上海市上一轮规划实施评价，以及对本市林地保护利用现状、取得的成效和面临的形势进行综合分析的基础上，以国土“三调”数据与最新森林资源管理“一张图”数据融合成果为基础，按照发展现代林业、建设生态文明总体要求，坚持节约资源和保护生态环境基本国策，坚持“严格保护、积极发展、科学经营、持续利用”的方针，在国土空间规划的统领下，本着严格保护林地、节约集约利用林地、提高林地综合功能的原则，阐明了规划期内全市林地保护利用战略目标和任务，明确了林地保护利用的规模、措施及总体布局，制订了林地分类、分级、分等和分区保护利用方案，确定了区级林地保护利用调控指标，提出了规划实施的保障措施。

本《规划》属于国土空间规划中的专项规划，《规划》范围为上海市行政区域范围。《规划》是明确林地管理边界、落实林地用途管

制、实现林地科学管理、合理利用林地的重要依据，具有战略性、协调性和约束性；也是规划期内指导全市林地保护利用的纲领性文件，任何单位和个人在本规划范围内进行各项林地保护利用活动，均应遵循本《规划》。

第一章 上轮规划实施评价

2010-2020 年期间，本市以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，以城乡一体化发展为契机，推进林业高质量发展，充分发挥森林作为水库、钱库、粮库和碳库的巨大作用；以“改善生态、服务民生、促进经济”为总任务，按照“增加总量、优化布局、强化监督、发挥效益”的工作路径，加大国土绿化力度，强化森林资源监管，提升林地综合功能，实现了林业生态空间持续扩大，林业生态品质逐步提升，林业管理基础不断夯实，林业服务能力显著增强的目标。

1.1 实施成效

1.1.1 林地和森林保有量均超目标完成

通过挖掘造林绿化潜力，不断拓展绿化空间，加大造林力度，推进国土绿化；同时，加强林地及占用林地定额管理，确保了全市森林资源稳步增长。尤其“十三五”期间，全市聚焦 17 片（条）重点生态廊道、长江两岸和崇明世界级生态岛建设，结合农林水三年行动计划、“五违四必”环境治理、美丽乡村与乡村振兴示范村绿化美化建设，实施规划造林、规范造林和规模造林，实现了全市林地和森林面积较快增长。至规划期末，全市森林资源总面积 137217 公顷，森林总面积 117267 公顷，均超过了林地保护利用规划目标值。

1.1.2 公益林面积持续增加

不断加大公益林地建设力度，以市级生态廊道建设为重点，推进了老港固废基地、天马处理厂、外冈处理厂和金山化工区周边重点生态廊道建设，建成了一批千亩、甚至万亩成片森林；公益林地规模持

续增加，全市森林结构持续优化，在保护生态环境、改善居民生活环境方面的功能持续增强。据森林资源管理“一张图”年度更新结果统计，至规划期末全市公益林面积达到 111649 公顷，较公益林规划目标有较大增加。

1.1.3 林地生产力有所提升

通过着力实施“四化”森林、森林抚育和低效林改造等建设，全市林地生产力呈现明显提升态势。至规划期末上海市森林资源管理“一张图”年度更新结果显示，全市乔木林单位面积蓄积 73 立方米/公顷，较规划目标值 65 立方米/公顷有所提升。

1.1.4 林地定额管理进一步加强

按照《上海市林地保护利用规划（2010-2020 年）》，出台了《关于加强建设项目占用林地行政许可审批内部管理机制的工作意见》《上海市建设工程占用林地行政许可审批管理规范（2021 版）》，严格执行国家占用林地定额管理有关规定；实现林地科学管理，规范林地用途，遏制乱垦滥占林地；对自然保护地、禁止开发区域等生态敏感区域实行严格管控，严格实行林地定额总量控制和年度控制，确保林地资源得到有效保护。全市占用林地定额控制在 1325 公顷以内，其中“十三五”期间全市实际占用林地 799.30 公顷。

表 1-1 前期林地保护利用主要指标完成情况表

指标属性	指标名称	单位	规划目标值	完成值
约束性	森林保有量	公顷	82537	117267
	占用林地定额	公顷	1325	799.30
预期性	林地保有量	公顷	99102	137217
	林地生产力	立方米/公顷	65	73
	公益林比例	%	83.14	81.37

注：为确保前后期主要完成指标数据的可比性，实际完成数据采用上一轮规划期末的森林资源管理“一张图”年度更新统计数据。

1.2 存在的主要问题

1.2.1 森林资源总量仍显不足

2022年全市森林覆盖率为18.51%(国土面积按683300公顷计算,下同),尚未达到全国平均水平,与上海“生态之城”的要求尚有差距。按照耕地保有量约束目标,尤其2020年国务院办公厅先后下发了《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》(国办发明电〔2020〕24号)和《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号)文,明确要求严禁耕地“非农化”、禁止耕地“非粮化”的政策下,规划可造林绿化空间十分有限,森林资源增量难度大。

1.2.2 森林资源质量亟需提升

2022年,上海市森林覆盖率为18.51%,低于全国森林覆盖率,更显著低于北京、广州和深圳等其他3个一线城市;除森林面积和森林覆盖率指标外,上海市平原人工林的资源特征,造成了纯林多、混交林少,中幼龄林多、成过熟林少,简单结构的单层林多、完整结构的复层林少,森林资源质量和生态服务功能较低,与上海市卓越的全球城市定位存在明显差距。

1.2.3 森林资源稳定性面临挑战

森林资源由公益林、公园公共绿化、道路与河道绿化、居住区与单位绿化,以及经济果林、林苗一体化等多类别构成,涉及林业、绿化、水务、公路、住房,以及企事业单位、果农等多个部门、多家管理;其中公益林大部分为租用农民土地造林,土地和林木权属不一致,林地的土地属性为农业用地,森林资源稳定差。加之,每年因城市基础性和公益性建设项目均有森林资源被占用,经济果林受效益影响果农自行调减,森林资源减量时有发生,资源保护面临巨大压力。

1.2.4 生态服务供给尚不充分

近年来，上海市着力推进了郊野公园、开放型休闲林地建设，但仍存在森林健康不佳，种类单调、群落结构简单、主导功能低效和多元功能不足等问题。林地开放利用进展不快，部分林地的基础设施和配套服务设施建设仍相对滞后，林业生态空间提供生态产品和生态服务能力尚不能满足市民群众的生态消费需要。

1.2.5 基层林业技术力量有待完善

基层现有技术人员知识结构不合理、业务素质不高、年龄老化的现象仍然存在，同时，许多基层林业管理机构仍不健全，专职从事林业工作的技术人员缺乏，一岗多责、一职多用的情况普遍。相关部门协同机制有待完善、职责界限尚不明晰，管理水平尚不能满足新时期林业建设管理要求。

第二章 现状分析

2.1 基本情况

2.1.1 地理位置与范围

上海市地处东经 120°52'至 122°12'，北纬 30°40'至 31°53'之间，位于太平洋西岸，亚洲大陆东沿，中国南北海岸中心点，长江和黄浦江入海汇合处。北界长江，东濒东海，南临杭州湾，西接江苏和浙江两省。陆域控制总面积 683300 公顷。



2.1.2 地形地貌特征

上海是长江三角洲冲积平原的一部分，平均海拔 2.19 米左右。海拔最高点是位于金山区杭州湾的大金山岛，海拔 103.70 米。

西部有天马山、薛山、凤凰山等残丘，天马山为上海陆上最高点，海拔 99.8 米，立有石碑“佘山之巔”。海域上有大金山、小金山、浮山（乌龟山）、佘山岛、小洋山岛等岩岛。

在上海北面的长江入海处，有崇明岛、长兴岛、横沙岛 3 个岛屿。崇明岛为中国第三大岛，由长江挟带下来的泥沙冲积而成，面积为 1041.21 平方公里，海拔 3.5-4.5 米；长兴岛面积 88.54 平方公里；横沙岛面积 55.74 平方公里。

2.1.3 气候条件

上海属北亚热带季风性气候，四季分明，日照充足，雨量充沛，气候温和湿润，春秋较短，冬夏较长。其中冬季受西伯利亚冷高压控制，天气比较寒冷；夏季受西北太平洋副热带高压控制，炎热高温。

全年平均气温 16℃左右，中心城区气温最高，年平均气温 17.5℃，郊区 16.3℃-17.3℃，近郊气温高于远郊。

年平均总日照为 1930 小时，年平均降水量 1272 毫米，降水量南多北少，崇明、嘉定、青浦和宝山在 1100 毫米以下，其它地区均在 1300 毫米以上，浦东新区和市区最多，分别为 1517 毫米和 1505 毫米。全年平均降水日数 129 天，降水主要出现在梅雨和春雨阶段。

2.1.4 土壤条件

上海的土壤大多由潮间带土壤发展而来，长江三角洲冲积平原构成了上海土壤发育的母质。经过自然演替及农业耕作过程，形成了滨海盐土类、水稻土类、潮土类和黄棕壤土类四种基本土壤类型。

滨海盐土类在成土过程中深受海水长期浸渍影响而形成盐渍层，广泛分布于崇明、浦东、奉贤、金山等区的滨海地区；潮土类是经过旱耕熟化而形成的一种土壤，分布于沙洲岛屿（如崇明岛南部、长兴岛和横沙岛）等长期受长江淡水浸渍影响的江岛或沙滩土壤；水稻土类为长期耕作水稻形成，主要分布于宝山、浦东、奉贤、金山等区；地带性土壤类型为黄棕壤土类，局部分布于西南部松江的十几座孤立低丘和杭州湾的大小金山岛和乌龟山。

上海地区土壤多为中偏碱性，其中：强碱性土壤（ $\text{pH}>8.5$ ）分布在东部沿海新垦区，面积约占 0.93%；酸性土壤（ $\text{pH}<5.5$ ）仅在上海

西部残丘和洼地有零星分布，面积仅占 0.07%；绝大部分地域的土壤 pH 值在 7.0-8.5 之间，这类土壤面积约占 80.2%，多分布在市域的中西部地区。

上海中心城区土壤类型主要为非地带性土壤，土壤类型的空间分布较为复杂，无明显的地带空间分布规律。

2.1.5 水文条件

上海市地处长江入海口、太湖流域东缘。境内河道（湖泊）面积约 500 多平方公里，河面积率为 9%-10%；上海市河道长度 2 万余公里，河网密度达到每平方公里 3-4 公里。

上海境内江、河、湖、塘相间，水网交织。主要水域和河道有长江口、黄浦江及其支流吴淞江（苏州河）、蕴藻浜、川杨河、淀浦河、大治河、斜塘、圆泄泾、大泖港、太浦河、拦路港，以及金汇港、油墩港等；湖泊主要集中在与苏、浙交界的西部洼地，最大的湖泊为淀山湖，面积为 60 余平方公里。

2.1.6 经济社会概况

（1）行政区划与人口

截至 2021 年末，全市辖黄浦区、静安区、徐汇区、浦东新区、杨浦区、长宁区、虹口区、普陀区、闵行区、金山区、宝山区、奉贤区、嘉定区、松江区、崇明区、青浦区等 16 个区，215 个乡（镇、街道）行政单位。

全市常住人口总数为 2488.36 万人。其中，户籍常住人口 1475.63 万人，外来常住人口 1012.73 万人。全年户籍常住人口出生率为 5.35%，死亡率为 8.87%，户籍常住人口自然增长率为-3.52%。

(2) 经济发展水平

上海市 2021 年全年实现生产总值(GDP)38700.58 亿元，比上年增长 9.2%。其中：第一产业增加值 103.57 亿元，下降 0.76%；第二产业增加值 10289.47 亿元，增长 5.72%；第三产业增加值 28307.54 亿元，增长 23.9%。第三产业增加值占上海市生产总值的比重为 73.15%。按常住人口计算的上海市人均生产总值为 15.55 万元。

2.2 森林资源现状分析

根据 2022 年森林资源年度监测结果统计，全市森林资源总面积 141773 公顷，占全市土地面积的 20.75%。其中森林总面积 126517 公顷，森林覆盖率 18.51%。活立木蓄积 1036 万立方米。

2.2.1 按构成划分

全市森林资源总面积 141773 公顷中，森林面积 126517 公顷，占 89.24%；非森林面积 15256 公顷，占 10.76%。

森林总面积 126517 公顷中，乔木林 114221 公顷，占 90.28%；竹林 2843 公顷，占 2.25%；特灌木林 9453 公顷，占 7.47%。

非森林面积 15256 公顷中，未成林造林地 8164 公顷，占 53.51%；一般灌木林 6733 公顷，占 44.13%；疏林 344 公顷，占 2.26%；迹地 15 公顷，占 0.10%。

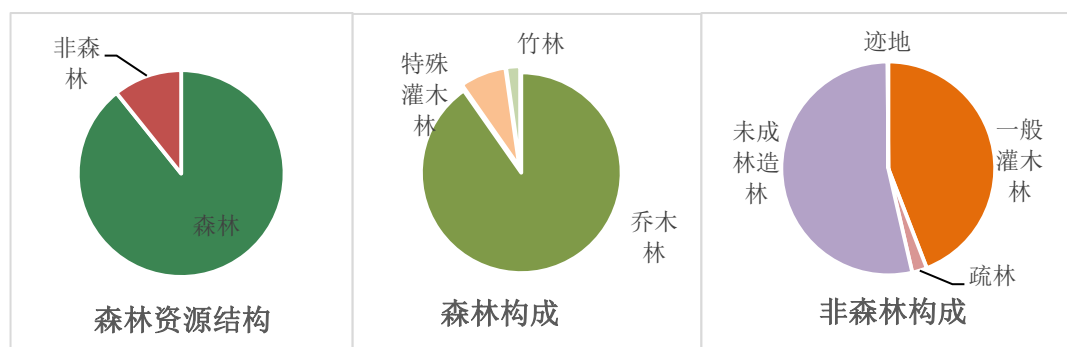


图 2-1 森林资源构成情况图

2.2.2 按地类来源分

全市森林总面积 126517 公顷，按照 2021 年国土变更调查地类统计，位于国土林地上面积 75492 公顷，占 58.67%；位于其他地类上面积 51025 公顷，占 40.33%。其中位于建设用地上（包括公共绿化和部门绿化）面积 33267 公顷，占 28.37%；位于园地上（以经济果林和林苗一体化为主）面积 9200 公顷，占 7.85%；位于耕地上面积 1800 公顷，占 1.53%；位于草地、水利水域等其他用地上面积 4607 公顷，占 3.92%。详见表 2-1。

表 2-1 森林面积按国土“三调”地类统计表

单位：公顷、%

类型	合计	国土林地上森林	其他地类上森林								
			小计	建设用地	园地	耕地	草地	湿地	陆地水域	特殊用地	其他用地
面积	126517	75492	51025	35244	8200	3107	743	405	2406	908	12
比例	100	59.67	40.33	27.86	6.48	2.45	0.59	0.32	1.90	0.72	0.01

2.2.3 按森林类别分

全市森林资源总面积中，公益林(地)面积 113563 公顷，占 80.10%；商品林(地)面积 28210 公顷，占 19.90%。

2.2.4 按林木所有权分

按林木所有权属分：国有 68950 公顷，占 48.63%；集体 38940 公顷，占 27.47%；个人及其他 33883 公顷，占 23.90%。

2.2.5 按林木蓄积类型分

全市森林资源总蓄积 1036 万立方米中，乔木林蓄积 843 万立方米，占 81.37%；其他林木蓄积 193 万立方米，占 18.63%。

第三章 规划总则

3.1 重要性与必要性

3.1.1 是践行习近平生态文明思想具体行动的需要

为深入贯彻落实党的二十大精神和习近平生态文明思想，着力建设人与自然和谐共生的现代化，努力践行绿水青山就是金山银山的理念，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》；随着《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》和《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》等文件的相继出台，《林地审核审批管理办法》(35号令)和《林地审核审批管理规范》(林资发〔2015〕122号文)颁发实施，迫切要求完善与创新林地保护利用的管理政策，切实抓好林地保护利用规划的编制与实施工作。

3.1.2 是履行《森林法》赋予法定职责的需要

新修订《中华人民共和国森林法》第二十六条规定，县级以上人民政府林业主管部门可以结合本地实际，编制林地保护利用、造林绿化、森林经营、天然林保护等相关专项规划。可见，编制林地保护利用规划，是《中华人民共和国森林法》赋予县级以上人民政府林业主管部门的法定职责。

3.1.3 是增加森林资源服务国际化大都市建设的需要

2022年，本市森林覆盖率为18.51%，比全国森林覆盖率低4.53

个百分点，低于北京（43.77%）、广州（42.03%）和深圳（40.68%）等一线城市；更显著低于美国纽约、日本东京和法国巴黎等世界主要城市森林覆盖率；与上海市卓越的全球城市



定位存在明显差距。林地保护利用规划在进一步加强现有林地保护、提升林地质量的同时，将根据国土空间规划、国土“三调”数据和森林资源管理“一张图”数据，综合考虑了土地利用结构、土地适宜性等因素，进一步挖掘造林绿化潜力，拓展生态空间，增加森林资源总量，达到与上海市卓越的全球城市定位相匹配的生态环境水平。

3.1.4 是提高森林质量满足广大市民生态需求的需要

近年来，上海通过着力推进“四化”森林建设为主的森林质量提升工程建设，全市森林资源总量、质量均有较大提升；但林业提供生态、经济和文化产品能力不足，与市民日益增长的需求之间的矛盾仍较突出。大部分林地基础设施、配套服务设施建设滞后，还不能成为可供广大市民休闲、旅游、度假活动的绿色生态空间，尚未充分发挥其生态、经济和社会功能，林地的综合利用效率较低。通过林地保护利用规划，将进一步提升生态公益林生态服务功能，为市民提供数量更多、质量更高的生态产品，更好地满足市民日益增长的生态需求。

3.1.5 是生态之城建设赋予林业发展的需要

上海市城市总体规划明确提出“到 2035 年努力把上海建设成为卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”的建设目标，



将生态建设置于重要位置；作为生态之城建设重要支撑与主要抓手的森林城市成为林业发展的新目标。通过编制林地保护利用规划，统筹协调林地保护与利用的关系，引导全社会严格保护林地资源、节约集约利用林地、优化林地资源配置，进一步增加森林资源总量，提升森林资源质量，是实现生态之城建设赋予林业发展新目标的需要。

3.1.6 是增强林业碳汇能力服务国家战略的需要

我国积极实施应对全球气候变化战略，提出“碳达峰、碳中和”目标。林业在应对气候变化中具有特殊地位，林业碳汇在落实“双碳”目标中发挥着不可替代的作用。通过林地保护利用规划，明确林业发展空间，严守生态红线，以优化结构、强化调控、科学管理为手段，以创新林地管理体制机制和科技为动力，统筹协调林地保护与利用的关系，引导全社会严格保护林地资源、节约集约利用林地、优化资源配置，提高保护利用效率，提高森林生态系统质量、稳定性和碳汇能力，是应对气候变化的战略选择，是适应气候变化的重要途径，是落实“双碳”目标、服务国家战略的需要。

3.2 指导思想

以习近平生态文明思想为指导，树立和践行绿水青山就是金山银

山理念，围绕“长江大保护”“长三角生态绿色一体化发展”国家战略，以保障城市生态安全和构建符合卓越的全球城市、世界一流国际化大都市地位的城市林业为目标，以“全面推进林长制”为抓手，以优化结构、强化调控、科学管理为手段，以创新林地管理体制机制和科技为动力，在衔接上海市国土空间规划的基础上，对接国土“三调”成果与最新森林资源管理“一张图”成果数据，挖掘林业生态空间拓展潜力，统筹协调林地保护与利用的关系，严守生态红线，引导全社会严格保护林地资源、节约集约利用林地、优化资源配置，提高保护利用效率，充分发挥森林的生态、经济和社会效益，为经济社会可持续发展奠定坚实基础。

3.3 规划原则

3.3.1 依法依规，严格保护

依据《森林法》等法律法规，按照发展现代林业和生态文明建设的战略要求，严格保护现有林地资源，积极拓展绿色生态空间，对生态功能重要区域及市级以上重点工程立项建设的各类公益林地进行重点保护。

3.3.2 合理布局，科学管理

优化林地保护利用结构和空间布局，统筹生态、生产、生活使用林地需求，明确各区域的林地保护利用方向和重点，合理科学配置林地资源，使全市林地区域布局更加合理。

3.3.3 提质增效，功能拓展

积极开展低质低效林改造和中幼林抚育，提高林地生产力，促进

公益林生态服务功能的充分发挥和商品林地的集约化经营,实现城市森林的多功能、高效率利用。

3.3.4 创新机制, 分类管理

不断创新推动城市林业发展和有效保护利用林地的体制、机制,因地制宜,分类管理,提高林地保护利用宏观调控及管理能力。

3.4 规划依据

3.4.1 法律法规

- (1) 《中华人民共和国森林法》(2019年修订);
- (2) 《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订);
- (3) 《中华人民共和国水土保持法》(2010年修订);
- (4) 《中华人民共和国土地管理法》(2020年修订);
- (5) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021年修订);
- (6) 《中华人民共和国森林法实施条例》(2018年修订);
- (7) 《中华人民共和国水土保持法实施条例》(2018年修订);
- (8) 《基本农田保护条例》(2011年修订);
- (9) 《城市绿化条例》(2017年修订);
- (10) 《国家级公益林管理办法》(2017年修订);
- (11) 《建设项目使用林地审核审批管理办法》(国家林业局令 第35号);
- (12) 《上海市森林管理规定》;
- (13) 《上海市绿化条例》。

3.4.2 相关政策文件

- (1) 《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》

(国办发明电〔2020〕24号)；

(2)《国务院办公厅关于防止耕地“非农化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号)；

(3)《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》(国办发〔2021〕19号)；

(4)《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)；

(5)《国家林业和草原局关于严格保护耕地切实做好造林绿化工作的通知》(林生发〔2020〕104号)；

(6)《国家林业和草原局印发<新一轮林地保护利用规划编制工作方案>和<新一轮林地保护利用规划编制技术方案>的通知》(林资发〔2020〕95号)；

(7)《国家林业和草原局关于开展“十四五”期间占用林地定额测算和推进新一轮林地保护利用规划编制工作的通知》(林资发〔2021〕87号)。

3.4.3 规程规范

(1)《国家级公益林区划界定办法》(林资发〔2017〕34号)；

(2)《生态公益林建设技术规程》(GB/T 18337.3-2001)；

(3)《森林资源规划设计调查技术规程》(GB/T26424-2010)；

(4)《上海市公益林区划指导意见(试行)》(2009年)；

(5)《上海市生态公益林建设技术规程(试行)》；

(6)《上海市公益林养护技术规程(试行)》；

(7)《上海市公益林抚育实施细则(试行)》(2016年)。

3.4.4 相关成果

- (1) 《上海市林地保护利用规划（2010-2020年）》；
- (2) 《上海市森林资源监测报告（2020年度）》；
- (3) 《上海市城市总体规划（2017-2035年）》；
- (4) 《上海市住房和城乡建设管理“十四五”规划》；
- (5) 《上海市生态空间专项规划（2021-2035年）》；
- (6) 《上海市国土空间近期规划（2021-2025年）》；
- (7) 《上海市森林经营规划（2016-2050年）》；
- (8) 《上海市“四化”森林建设总体规划（2019-2035年）》；
- (9) 《上海市林业“十四五”规划》；
- (10) 《上海现代农业产业园(横沙东滩)国土空间总体规划（2022-2035）》；
- (11) 上海市 2021 年国土变更调查成果数据及其他相关资料。

3.5 规划范围

规划覆盖上海全市陆域范围，面积 683300 公顷（按 2035 年城市总规面积）。

3.6 规划期限

以 2022 年为规划基准年，规划期限为 2023-2035 年，共 13 年；其中 2025 年为近期目标，2030 年为中期目标，2035 年为远期目标。

第四章 目标任务

4.1 规划目标

4.1.1 总体目标

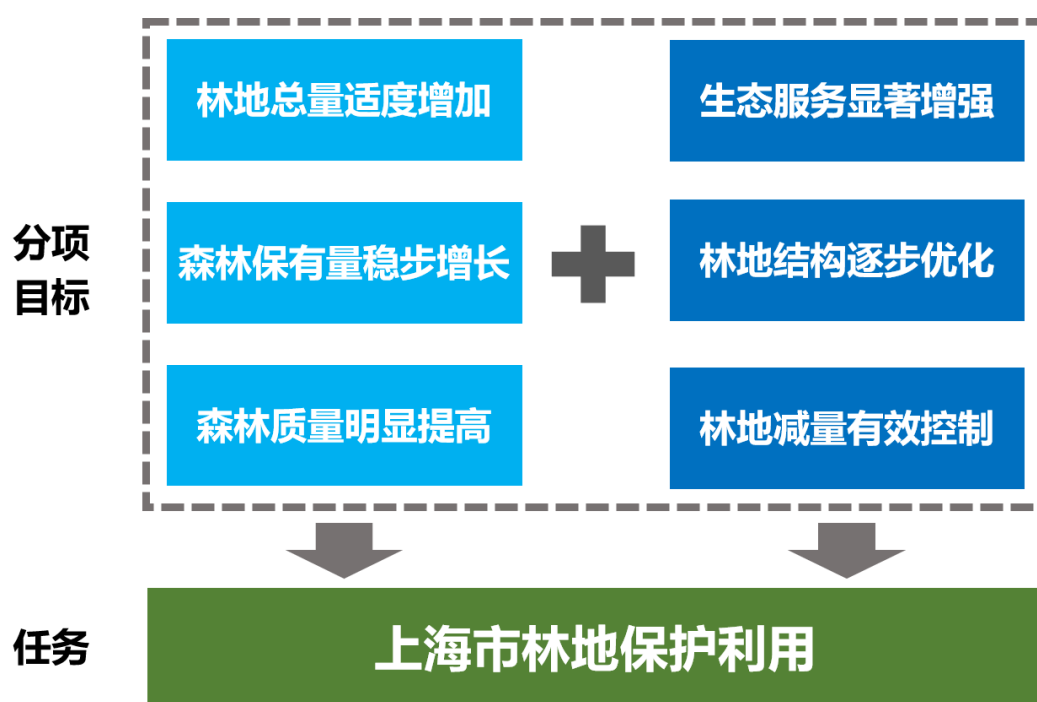
在国土空间规划的统领下，落实全国林地保护利用规划的目标和战略，明确全市林地保护利用方向。以国土“三调”、森林资源管理“一张图”等成果为基础，健全基于森林资源管理“一张图”年度更新的林地保护利用规划监测评价体系；完善林地用途管理制度，提升林地定额管理水平，适度增加林地数量，提升林地质量，优化资源结构和布局，增强林地生态服务功能，提高林地综合利用效率，基本形成与上海令人向往的卓越全球“生态之城”发展定位相适应的林地保护利用空间格局，为社会经济可持续发展提供生态保障。



4.1.2 分项目标

根据 2022 年上海市森林资源年度监测成果，经与 2021 年国土变更调查数据融合，本着与《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》、

《上海市生态空间专项规划（2021-2035年）》、《上海市国土空间近期规划（2021-2025年）》等在空间上相容，与其他既定用地不重叠、不矛盾的原则，提出规划期内全市林地保有量、森林保有量、占用林地定额、公益林林地比率、林地生产力、森林碳储量、森林生态服务价值量等主要目标，并据此落实林地保护利用的基本布局 and 范围。



（1）林地保有量

到 2025 年，林地保有量 83382 公顷，比 2022 年现有 83048 公顷净增 334 公顷；到 2030 年，林地保有量 90000 公顷，比现有 83048 公顷净增 6952 公顷；到 2035 年，林地保有量潜力空间 110000 公顷，确保达到 100000 公顷。

（2）森林面积保有量与覆盖率

到 2025 年，森林保有量 135146 公顷，比现有 126517 公顷净增 8629 公顷，森林覆盖率达到 19.50% 以上（国土面积按 6833 平方公里

计算)；到 2030 年，森林覆盖率达到 21%左右；到 2035 年，森林覆盖率达到 23%左右。

(3) 林地生产力

到 2025 年，乔木林单位面积蓄积量达到 75 立方米/公顷；到 2030 年，乔木林单位面积蓄积量达到 83 立方米/公顷；2035 年，全市乔木林单位面积蓄积量达到 90 立方米/公顷。

(4) 公益林占比

到 2025 年，公益林地比例 83%；到 2030 年，公益林地比例 84%；到 2035 年，全市公益林地比例 85%。

(5) 建设项目占用林地规模

规划期内，全市占用林地规模严格控制在 3536 公顷以内，其中 2023-2025 年期间，全市占用林地规模控制在 816 公顷以内；工程建设占用林地实行占补平衡，确保林地面积不减少，林地质量不降低。

(6) 森林碳储量

到 2025 年，全市森林碳储量达到 420 万吨；到 2030 年，全市森林碳储量达到 460 万吨；到 2035 年，全市森林碳储量达到 500 万吨。

(7) 森林生态服务价值

到 2025 年，全市森林生态服务价值 188 亿元；到 2030 年，全市森林生态服务价值 205 亿元；到 2035 年，全市森林生态服务价值达 222 亿元。

各指标基准年的规划基数及规划目标年的主要规划指标详见表 4-1。

表 4-1 上海市林地保护利用主要规划指标

指标属性	规划指标	单位	2022 年基数	2025 年目标	2030 年	2035 年目标
约束性	林地保有量	公顷	83048	83382	90000	100000
	森林保有量	公顷	126517	135146	145971	157091
	占用林地定额	公顷	/	816	2816	4816
预期性	公益林林地比例	%	80.10	83	84	85
	林地生产力	立方米/公顷	66	75	83	90
	森林碳储量	万吨	/	420	460	500
	森林生态服务价值	亿元	175	188	205	222

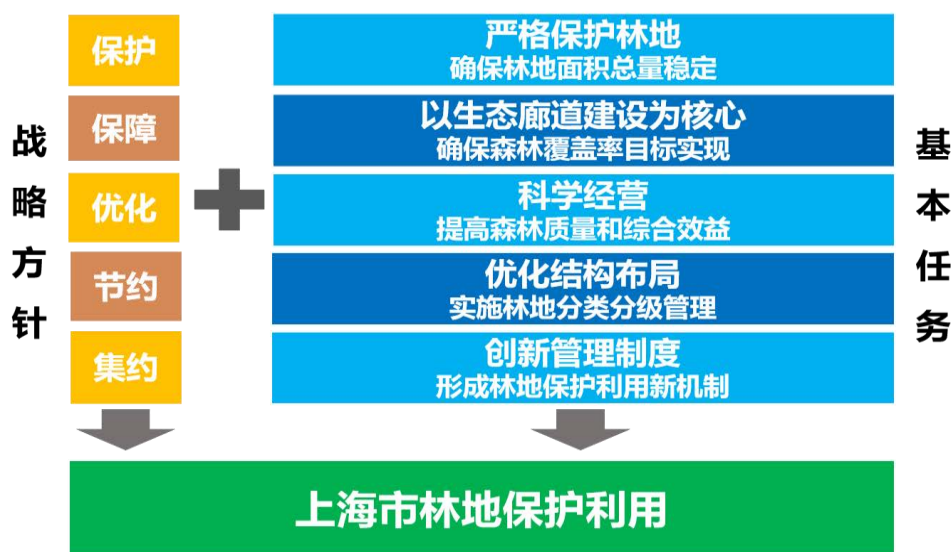
注：1.林地面积为国土“三调”数据与森林资源管理“一张图”数据融合成果统计数据，2022 年基数未扣除合法批文数据；

2.森林面积为森林资源管理“一张图”数据；“十四五”“十五五”期间新增森林面积任务按“十四五”“十五五”造林专项规划实际下达。

3.公益林林地比例、林地生产力采用 2022 年国土“三调”数据与森林资源管理“一张图”数据融合成果统计数据；

4.森林碳储量和森林生态服务功能价值采用森林面积测算。

4.2 主要任务



4.2.1 总体要求

上海市林地保护利用的总体要求为：坚持“保护、保障、优化、节约、集约”的战略方针，依法保护森林，保护生态用地，保障城市生态安全及经济社会发展对林地的合理需求；调整优化林地结构与布局，拓展林地发展空间，转变林地利用方式，节约和集约利用林地，显著提高林地的功能与效益，促进生态、经济、社会的协调可持续发展。

4.2.2 基本任务

(1) 严格保护林地，确保林地总量稳定

严格实施林地用途管制和林地定额管理，规划期内占用林地年度定额数量控制在 272 公顷之内；实现占用林地行政区范围内“占补平衡”，确保林地面积总量稳定。

(2) 加大造林力度，实现森林覆盖率目标

坚持规划引领，以重点生态走廊为重点，通过对接国土空间规划和国土“三调”成果数据、拓展造林空间，持续加大植树造林力度；坚

持以林为主，推进国土绿化，持续推进生态网络空间内森林的互联互通建设，提高城镇绿化水平，增加森林面积，实现森林覆盖率目标。

（3）推进森林经营，提高林地综合效益

加大公益林抚育和林相改造力度，持续推进“四化”森林建设，提高乔木混交林比例和复层异龄林比例；重点实施大型生态核心林、开放休闲林地建设，形成多层次、成网络、功能复合的市域生态空间格局，满足市民生态需求；推进商品林基地的规模化、集约化和产业化进程，提高商品林质量和经济效益。

（4）做好林地区划，实施分类分级管理

根据林地所处区域的主导功能及立地条件因子等，合理划分林业发展区域类型，突出林地主导功能，做好公益林地和商品林区划界定，实行分类管理，其中公益林依法管理、占补平衡，商品林目标管理、动态平衡；探索林地质量等级评价标准和林地重要性评价标准，针对不同森林类别、林地质量等级和林地保护等级，采取差异化管理措施；研究制定林地质量与生态补偿挂钩的实施办法。

（5）创新管理制度，形成林地保护利用新机制

强化《规划》管控力度和调控作用，完善林地定额管理和林地用途管制制度；实行使用林地预审制度；完善公益林生态补偿政策，逐步提高生态补偿标准；建立健全节约和集约使用林地机制；按照上海市林长制要求，完善各级政府及领导任期内森林资源保护目标考核体系，提高林业建设、林地保护在各级政府目标考核体系中的权重；完善规划实施监督机制，确保规划得到有效落实。

第五章 总体布局

5.1 空间布局

依据自然地理条件、生态空间规划定位和社会经济发展水平，在保持行政区域基本完整和地域连片的基础上，将全市划分为崇明世界级生态岛、杭州湾地区、长三角环沪地区和中心城区拓展区等 4 个林地保护利用区域。根据各区域特点确定各区林地保护利用方向和重点，优化林地资源配置，把调整空间利用结构、提高空间利用效率作为林地资源配置的重要着眼点，从空间布局上统筹好生态产品生产与物质产品生产的关系。

5.1.1 崇明世界级生态岛区

(1) 区域概况

本区涉及崇明三岛地区。区域总土地面积 141300 公顷，占全市土地面积的 20.68%。林地面积 39093 公顷，占全市林地面积的 27.57%；公益林地面积 29553 公顷，占该区林地面积的 75.60%；该区森林覆盖面积 35836 公顷，森林覆盖率 25.36%。

该区位于上海市外围，受海潮和台风的影响较大，是我国重要的滨海湿地和河口湿地保护区域，是重要的生态敏感区域和生态脆弱区域；本市重要的水源地青草沙水库和东风西沙水库位于本区，生态区位十分重要。

(2) 林地保护利用方向

围绕建设世界级生态岛总目标，落实“长江大保护”战略要求，强化长江入海口区域总体生态空间锚固和土地集约节约利用、资源循环

使用,以森林资源培育、森林和湿地资源保护、生态产业开发为中心,进一步挖掘国土绿化潜力,确保实现生态岛建设纲要确定的森林覆盖率目标;加强沿海防护林体系建设,构建以沿海基干林带为主体的综合防护林体系,实行田、路、河、渠、堤、林配套,带、网、片相结合,扩展和丰富沿海防护林、水源涵养林的规模和内涵,加大湿地保护和恢复力度,充分发挥森林及湿地抵御自然灾害、改善区域生态环境、保障饮用水源地安全等功能,构筑结构稳定、功能齐全的生态屏障,促进经济社会可持续发展。

加强生物多样性保护。加大森林、湿地和野生动植物类型自然保护区建设力度,保护珍稀濒危物种和生物多样性。

利用丰富的森林资源、湿地资源、人文旅游资源,积极发展森林生态旅游和特色经济林等生态产业,提高林业效益。

(3) 林地管制措施

严格保护林地资源,严格限制各类建设项目占用林地,确需使用林地的,要组织科学论证和环境影响评估,尽量缩小使用林地规模。以建设世界级生态岛为目标任务,强化三岛联动,大力实施“+生态”和“生态+”发展战略,将崇明岛建成为全市“生态优先、绿色发展”排头兵和长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的典范。

5.1.2 杭州湾地区

(1) 区域概况

本区域涉及金山、奉贤及浦东新区南部(临港地区)3个区域。区域总面积203451公顷,占全市土地面积的29.77%;林地面积36048公顷,占全市林地面积的25.43%;公益林地面积27216公顷,占该

区林地面积的 75.50%；该区森林覆盖面积 32225 公顷，森林覆盖率 15.84%；

本区地貌以滨海平原为主，森林资源呈“环、廊、片、园”分布，在金山三岛分布有常绿、落叶阔叶混交林。近海及海岸湿地资源丰富，金山三岛位于该区，生态区位比较重要。

(2) 林地保护利用方向

围绕杭州湾大湾区建设，实施滨江沿海、产业用地与环境敏感型基础设施周边的森林建设，发挥生态隔离的作用；持续推进沿海防护林带建设，构筑一道结构稳定、功能齐全的森林生态屏障，改善区域生态环境，增强抵御自然灾害的能力。

提升植物配置层次感，兼顾上层树木和下层地被，林木品相和林下环境相互协调，乡土树种和彩色树种、珍贵树种合理并存，生态景观和经济果林协同发展。在增强森林生态防护功能的同时，提高森林景观效果和经济效益，实现绿化、彩化、珍贵化、效益化的统一。

结合郊区新城规划、大型居住社区建设，继续加大以森林为主的大型“楔型绿地”、“片林”和污染隔离林带等核心林地建设，以减缓污染对周边区域的影响。

加大对本区的金山蟠桃、奉贤黄桃与小水果等经济林品牌化、产业化、标准化的扶持力度。

(3) 林地管制措施

支持都市发展新区经济社会发展与生态建设同步推进。积极支持城镇化、工业化及城市基础设施建设用地需求，支持主导产业及配套建设、循环经济产业占用林地，尽力保障生态旅游基础设施建设对林

地的需求；限制高能耗、高污染产业占用林地；鼓励建设高标准城市森林，建设宜居环境。加强沿海区域生态林和农田林网建设，构建生态屏障。

5.1.3 长三角环沪地区

（1）区域概况

本区域涉及青浦、松江 2 个区。区域总面积 127301 公顷，占全市土地面积的 18.63%；林地面积 25671 公顷，占全市林地面积的 18.11%；公益林地面积 20071 公顷，占该区林地面积的 78.19%；该区森林覆盖面积 22900 公顷，森林覆盖率 17.99%。

本区土壤以沼泽土起源的潜育、潴育型水稻土为主。区域内零星分布有海拔不到 100 米的剥蚀残丘，其中较高的有余山、天马山等，其土壤为残积弱富铝化母质所发育的黄棕壤。区域内河湖水面众多，为上海市的河流湖泊主要分布区，主要包括淀山湖及其周围的湖荡低洼湿地以及黄浦江、苏州河两岸等的水网湿地。本区是大型生态片林分布较多区域，林水一体化的森林网络框架基本形成，各生态片林间森林生态廊道连通性有待完善，尚未形成以森林生态廊道为框架贯通各个生态保育区域的城市森林生态网络系统。

（2）林地保护利用方向

以推进林地建设和实施森林质量精准提升工程为抓手，实施林业固碳增汇建设，提升森林碳汇能力，助力碳达峰碳中和，开展林业碳汇成效监测评估。

以水源涵养林建设为主体，加快道路林网化、水系林网化、农田林网化建设，逐步实现林景相融，林水一体，凸现城市森林文化，形

成以生态廊道为框架的贯通各个生态保育区域的城市森林生态网络系统。

在不破坏森林资源结构和生态服务功能的前提下，有计划的安排森林抚育和林相改造工作，增加彩化树种和珍贵树种的比例，提升森林景观效果，适度发展观光旅游，其中经济林逐步由经济林产品生产向观光林业转变；林苗一体化林地，应逐步以多种方式将其调整为水源涵养林。

本区是大型生态片林的较集中区域，在《上海市基本生态网络规划》的指导下，加快林地基础设施建设，大力开展中幼林抚育和林相改造，使本区的生态片林成为市民休闲、健身场所。

严格保护淀山湖、黄浦江中上游及太浦河等干支流两侧林地，根据不同地域生境特点，构建以涵养水源、净化水质为主，包括生物多样性保护等多种功能的重点生态建设保护区。

加大对本区的松江蜜梨、青浦枇杷等经济林品牌化、产业化、标准化的扶持力度。

(3) 林地管制措施

保障新兴城市化地区生态用地需求。适度支持环境友好型的特色产业、服务业、公益性建设及资源环境承载能力较强的新城、新市镇建设使用林地；禁止可能威胁生态系统稳定、生态功能正常发挥和生物多样性保护的各类林地利用方式和资源开发活动；严格控制林地转为建设用地，逐步减少城市建设、工矿建设和农村建设占用林地数量；通过生态脆弱区和退化生态系统修复治理，积极扩大和保护林地，逐步增加森林比重，保持生态系统完整性。

5.1.4 中心城拓展区

(1) 区域概况

该区域涉及闵行、宝山、嘉定区和浦东新区北部（原浦东区）。区域总面积 182363 公顷，占全市土地面积的 26.69%。林地面积 36011 公顷，占全市林地面积的 25.40%；公益林地面积 31782 公顷，占该区林地面积的 88.26%；该区森林覆盖面积 31669 公顷，森林覆盖率 17.37%。

本区属碟缘高地区，地势比较高爽，地面高程一般在 4-4.5 米，地下水埋深一般在 1.0-1.2 米，以各种潜育、渗育型水稻土为主。区域内河流主要有黄浦江（下游）和苏州河（下游），江河两岸建筑密集，生活岸线和绿化少。该区域是上海最主要的商业区，人口密度大，绿量和增绿空间有限。

(2) 林地保护利用方向

闵行、宝山、嘉定区和浦东新区北部（原浦东区）属于城市化程度较高区域，由于人口密集，绿量和增绿空间明显不足，绿地面积大幅度增长的潜力不大，在严格保护现有绿地的同时，大力发展垂直绿化，屋顶绿化，增加中心城区的绿量；通过拆墙透绿、借地建绿、拆违扩绿等措施新建或完善各类绿地。在挖掘增绿潜力的同时，着力提升森林生态服务功能，实现绿化向彩化、珍贵化、效益化转型升级，创造有特色的现代化大都市森林景观；选择条件成熟的片林建设开放型林地，完善基础设施和休闲旅游设施，建成供市民休闲、娱乐、健身的社区公园、森林公园和湿地公园或森林生态休闲基地和避灾减灾场所。

(3) 林地管制措施

积极保护稀缺的国土绿化空间，保护城市森林生态系统，严格控制建设项目占用绿化用地，特别是工矿企业使用林地；限制占地多、能耗高的产业和劳动密集型产业使用林地；支持高新技术产业、循环经济产业和现代服务业节约集约使用林地；积极保护并扩展绿色生态空间，鼓励建设高标准环城森林生态公园带，通过造林绿化、生态治理等措施，构建城市（镇）间生态廊道和绿色开放空间。

5.2 经营布局

根据上海林地区位、现状，以及森林经营目标分为三大经营区域，即：生态保育区、生态游憩区和林果生产区。

5.2.1 生态保育区

生态保育区林地主要为生态区位特别重要、生态保护价值特别突出的林地。主要包括生态保护红线与自然保护地范围内的林地，包括国家级森林公园和淀山湖等重要水源保护地范围内的林地，现状林地总面积 1095 公顷，占全市林地面积的 1.32%。

生态保育区林地的生态区位重要，对区域生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要的生态保障作用，突出自然修复和抚育经营，严格控制生产性经营活动。

生态保育区林地按照生态区位重要性，进一步划分为严格保护型和保护经营型等 2 个类型。

(1) 严格保护型

严格保护型包括金山三岛市级自然保护区和崇明区西沙国家湿

地公园规划范围内的林地。

此类林地以保护生态系统和生物多样性为主要目的，坚持以自然修复为主的原则，从严控制人类干扰活动，除因自然灾害或林业有害生物危害等造成林分卫生状况恶化而必须采取卫生抚育措施之外，原则上不开展其他人工经营活动。

(2) 保护经营型

保护经营型包括生态保育区林地中除严格保护型之外的其他林地，此类林地以涵养水源、保护生物多样性等为主要目的，以地带性顶极群落为主要培育方向，在采取必要的封育措施、尽可能减少人类干扰活动的基础上，对过密林分采取以单株木择伐为主的间伐作业，以缓解个体间竞争关系、促进天然更新幼树生长，主要依靠森林群落的天然更新能力实现群落结构调整，在天然更新能力不足时可补植部分涵养水源能力较强的优质乡土树种和适量的珍贵用材树种及彩色树种。

对卫生状况差、抗逆能力弱、生长势衰退的林分，采取以群团状择伐为主的作业方式，人工补植优质乡土树种和适量的珍贵用材树种及彩色树种。

郁闭度 0.7 以上的各类纯林和相对纯林，以单株木择伐、伞状渐伐、群团状择伐等方式，伐除 V 级木和部分 IV 级木，人工补植涵养水源、保持水土、改良土壤和保护生物多样性能生态功能较强的优质乡土树种，逐步培育多树种相结合的复层异龄混交林；林下有符合经营目标的天然更新幼树的，应优先培育天然更新幼树。

5.2.2 生态游憩区

包括除生态保育类之外的其他公益林地，以及镶嵌分布于以上林地内的具有较高生态价值和文化价值的商品林等，现状林地总面积64886公顷，占全市林地面积的78.13%。

生态游憩类林地按照主导功能差异，进一步划分为景观防护型、景观游憩型和日常养护型等3个类型。

(1) 景观防护型

景观防护型主要包括护岸林、护路林、农田防护林等以固土护岸、改善交通环境和农业生产环境等生态防护功能为主的带状林地，以及生态防护功能重要的部分水源涵养林、环境保护林和污染隔离林等。

护岸林、护路林和农田防护林一般呈带状分布，树种类型多样，乔木层下方或林缘一般配置有花灌木、草本植物或宿根花卉等，群落结构相对合理，生态防护和景观观赏功能较好，但较宽的林带及片林普遍存在郁闭度过大、个体竞争激烈和林下植被发育不良等问题。

景观防护型林地以增强森林的生态防护功能、环境美化净化功能和小气候调节功能等为核心，综合运用单株木择伐、群团状择伐、伞状渐伐和带状渐伐方法，结合人工补植和人工促进天然更新，以调整树种组成、群落结构、林层结构和季相特征为突破口，努力形成以优质乡土树种为主、乔灌草结合、多树种混交、色彩和形态富于变幻的林相结构；骨干道路、骨干河流等防护林带应结合其区位特征，分别突出1-2个骨干树种，增强防护林带的可识别性；防护林带较宽、林带分布连续的，在植物选择、群落配置、配套设施建设方面应充分考虑生态休闲游憩和生物多样性保护需要。

（2）景观游憩型

主要包括市级以上森林公园、湿地公园和生态片林，本规划期内拟新建各类森林公园和开放型林地，以及靠近主要居民聚集区或风景旅游区、森林分布集中、具备开发生态休闲游憩和生态科普宣教功能的公益性林地。

景观游憩型林地在严格保护森林资源的前提下，围绕生态休闲和生态科普宣教工作需要，突出“四化”要求，综合运用单株木择伐、群团状择伐、伞状渐伐等方法，抚育间伐和人工补植及人工促进天然更新相结合，积极推进森林资源结构优化和景观改造，建设类型多样的游步道系统和科普宣教设施，以满足不同游客群体自然观光、科普教育、野趣娱乐、拓展锻炼的需要，具备条件的可以开放一定区域发展森林康养、森林人家等；积极推进以集中连片、到达方便的景观游憩型林地为基础，建立不同等级的森林公园或开放型林地，形成以网络状生态廊道和串珠状生态游憩林地相结合的景观游憩系统，让市民共享上海林业发展成果，提升社会各界对林业发展的认可度和参与度，其中2025年之前规划建成50处以上特色鲜明的景观游憩型开放式休闲林地。

景观游憩型林地在结构布局、植物选择、群落配置等方面应充分考虑野生生物保护和栖息地建设的需要，将森林与周边的农田、湿地、草地等作为整体规划，增加景观异质性，其中：毗邻居民区、总面积较小的景观游憩型林地应侧重于景观和游憩服务设施建设；远离居民区、总面积较大的景观游憩型林地应侧重于自然生态系统保护和地带性顶极群落恢复，突出珍贵化、彩色化、效益化要求和自然生态系统

原真性。充分重视景观游憩型林地斑块至其他生态休闲区域、主要居民分布区域之间的绿道网络建设，完善生态网络体系和绿色出行系统。

(3) 日常养护型

日常养护型包括一般经营对象中已经纳入生态补偿的林地。

日常养护型林地以增强森林的生态防护功能、美化居住环境和出行环境、降低噪声和粉尘等对周边地区的影响为主要目的，除因病虫害、自然灾害或林木生长势严重衰退等必须进行更新作业之外，原则上不采取间伐、补植等抚育措施，由管护单位根据道路绿化或相关技术规范要求做好日常养护；具备条件的，应积极增加下层灌木和草本植物种类、面积，充分利用林地空间，营造多样化的景观防护林带；位于城市(镇)建成区之外的防护林带，应结合野生生物保护的需要，积极探索近自然的林下植被配置和经营模式。

5.2.3 林果生产区

主要为经济果林和林苗一体化林地。现有林地面积 17067 公顷，占全市林地面积的 20.55%。按照主要经营对象和经营目标，进一步划分为经济林集约经营型、苗木集约经营型和果园休闲观光型等 3 个经营类型。

(1) 经济林集约经营型

包括一般经营对象中除果园休闲经营型之外的其他经济果林。

经济林集约经营型以提供高品质林果产品及其他林副产品为主要目的，结合人工造林、衰产期林地更新改造等经营活动，维持林地总面积动态平衡，不断优化树种和品种结构；以各果树类型的核心产

区为中心，以龙头企业、大中型林业专业合作社、承包大户等为重点，鼓励各果树类型向其核心产区适度集中，扶持有实力的涉林企业及林农扩大栽培规模、不断提高标准化经营水平，积极开展标准化经营示范，提高林果产量和质量；充分发挥龙头企业和行业协会的作用，加强市场监管力度，不断丰富市场营销手段、提高市场影响力。具备条件的集约经营型经济林基地，可积极发展林-花、林-药、林-菌等林下经济。

(2) 苗木集约经营型

包括一般经营对象中的林苗一体化林地及其他以经营苗木为主要方向的林地。

以新颖性、广适性、抗逆性和乡土化为主要方向，逐步压缩一般性中小规格绿化苗木栽培比例，积极发展附加值较高的珍贵树木、优质乡土树种的大规格全冠苗、造型苗；大力培育龙头企业和专业协会等社会组织，鼓励科研院所参与苗木科技创新，推动产学研相结合，提高苗木产业科技化水平；加大标准实施力度，推广标准化生产，实行苗木生产全过程质量控制和市场准入制度，积极研究制定苗木生产的地方性标准，引导全市苗木产业由量的扩张向质的提高转变。

(3) 果园休闲观光型

主要包括以经济果林为主要经营对象的现有生态园、经济林栽培规模较大且具有一定生态休闲观光基础的经济林基地，以及靠近主要森林公园、湿地公园、森林小镇、骨干绿道等生态休闲区域的经济果林基地等。

根据各观光果园的主要果树品种、周边自然地理和社会经济条件等，合理设计观光果园结构与空间布局，做到形态美、色彩美、意境美的高度统一；以主栽果树品种为核心，注重果树品种合理搭配，利用不同果树品种开花期、成熟期的差异，做到“月月有鲜花、季季果不断”，体现果树的人工季相群落景观。

第六章 林地保护

按照发展现代林业和建设生态文明的要求，以全面推行林长制为抓手，实行最严格的生态保护红线管控制度。严格林地用途管制，实现监管全覆盖；认真落实林地分类、分级管理；开展公益林区划落界，依法保护现有林地，全面落实林地、绿地和湿地管护责任主体；加强灾害防控，全面落实森林火灾防控、重大有害生物防控责任；强化执法监管，完善监测体系。



6.1 严格用途管制

6.1.1 不得擅自改变用途

林地必须用于林业发展和生态建设，不得擅自改变用途；进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，应当不占或者少占林地，必须占用林地的，应当依法办理审核手续。

6.1.2 执行林地定额管理

全市每5年编制或修订一次占用林地总额，经市人民政府审查同意后，报国务院林业主管部门审定后执行，市林业主管部门应当在年

度定额指标内对林地占用申请进行审核（批）。各级林业主管部门要严格执行占用林地定额制度，对未取得林地定额的占用林地项目，一律不得受理和申报。规划 2023-2025 年，本市占用林地总额控制在 816 公顷以内，上海市林业局对国家林草局下达的年度占用林地定额指标实行统筹管理，本《规划》不分解到区。

专栏 1 严格控制林地流失管理措施

1. 严格控制林地流转。严格控制将林地转为其他农用地，通过经济补偿机制和市场手段引导农业产业结构向有利于增加林地的方向调整，确保不因农业产业结构调整而降低林地保有量。

2. 加强建设项目占用林地管理。从促进节约集约用地入手，通过严格供地政策，制定项目用地控制指标等措施，从源头上减少非基础建设项目占用林地。加强对建设项目先期选址的引导，各项建设应尽量不占或少占林地。提高占用林地的经济成本，逐步减少林地占用量。

6.2 实施分类管理

6.2.1 统筹规划公益林地与商品林地

根据上海市生态建设和经济社会发展的实际需求，统筹规划全市公益林地和商品林地，依据《上海市生态空间专项规划（2021-2035 年）》、《上海市公益林区划指导意见（试行）》和上海市绿化市容局《关于完善本市公益林管理制度的意见》，优化林地资源配置，满足林地多功能作用的发挥。规划到 2035 年，以提供生态产品为主体功能的公益林地从目前的 79.45%调整到 85%；以生产果品和其他林产品为主体功能的商品林地从 20.55%调整到 15%，优化生态产品与物质产品生产用地结构。

6.2.2 完善公益林管护制度

针对上海林业特点，完善公益林管理制度，加快建立具有上海特色的公益林管护制度。一是进一步明晰公益林林木权属，严格落实公益林管护责任主体，创新公益林管理模式，特别是种植在农民承包地上的公益林，在稳定土地承包权基础上，对其林木所有权和林地管理权作进一步明确，形成权责对等、权利和义务相统一的公益林经营管理体制机制；二是坚持市场化改革方向，以政府购买服务的方式，吸收各种社会力量参与公益林管理，积极创新公益林管护的新模式、新方法，逐步形成以社会组织为主体的公益林管护市场化机制，解决公益林管护责任不到位和养护质量不高等问题，不断降低公益林管护成本，提高公益林管护质量。

建立和完善公益林有偿使用制度，充分发挥市场配置资源的决定性作用和政府引导推动作用，解决公益林被“物价”或者“廉价”使用问题，实现“谁使用谁付费”“谁破坏谁赔偿”，促进公益林保护和合理利用，维护公益林所有者权益。研究制定上海市公益林有偿使用实施办法，开展国有公益林有偿使用试点。形成导向明确、公平合理的补偿和激励机制，提高各区开展生态建设和保护工作的积极性，优化本市生态环境。

6.2.3 严格保护公益林地

公益林地按照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》和《上海市森林管理规定》、市绿化市容局《关于完善本市公益林管理制度的意见》等要求，采取严格的保护管理措施，严禁擅自改变公益林性质、随意调整公益林地面积、范围或降低保护等级，严格控制工程建设占用公益林地。除城市基础设施建设项目外，

其他项目建设不得占用公益林地。因城市基础设施建设确需占用公益林地的，用地单位应当向市林业主管部门提出申请，经市林业主管部门审核同意后，由土地行政管理部门依法办理建设用地审批手续。

按林长制要求，将农用地上、纳入生态补偿的公益林管理权责界定给各区、镇政府，压实公益林管理责任主体，并实行党政领导干部森林资源资产离任审计。扩大公益林市场化养护试点，落实公益林养护与抚育、森林防火与有害生物防控等管护措施。按照权责利一致要求，落实公益林生态补偿政策，确保公益林管护和基础设施建设所需资金。

6.2.4 动态管理商品林地

全市商品林地以经济林为主，但分布相对分散，应在符合产业布局、立足区域优势、满足市民需要、促进农民增收的前提下，结合衰产期经济林更新和农业产业结构调整，按照“规模化布局，标准化生产，品牌化经营”和多品种、多样化的要求，合理引导零星的经济林向规模化种植基地集中，但在该集中过程中应确保林地面积动态平衡。加强果林合作经营，完善果品产销体系建设，提高林业组织化程度，做大做强“一区一品”、“一镇一品”等林业优势产业，提高林业经济效益。

6.3 实行分级保护

6.3.1 科学划分林地保护等级

坚持全面保护与突出重点相结合的原则，根据生态脆弱性、生态区位重要性以及现状林地的国土地类属性等指标，对林地进行系统评价定级，划分为Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级和Ⅳ级4个保护等级。

I 级保护林地: 是重要生态功能区内予以特殊保护和严格控制生产活动的区域, 以保护生物多样性、特有自然景观为主要目的。包括生态红线和自然保护地内的重要江河源头汇水区域、水库及周围饮用水水源地、国家级森林公园和沿海防护林基干林带范围内的林地为 I 级保护林地。本市现有 I 级保护林地 1634 公顷, 规划到 2035 年保持总量稳定。

II 级保护林地: 是重要生态调节功能区域, 以生态修复、生态治理、构建生态屏障为主要目的。主要包括除 I 级保护林地外的水源涵养林、沿海防护林、污染隔离林、大型生态片林以及“十三五”期间营造的重点生态廊道等林地。本市现有 II 级保护林地 44586 公顷, 规划到 2035 年, 增加到 49165 公顷。

III 级保护林地: 包括除 I、II 级保护林地以外的所有公益林地。本市现有 III 级保护林地 19767 公顷, 规划到 2035 年, 增加到 29181 公顷。

IV 级保护林地: 主要为苗木经济林地(经济果林纳入园地管理)。本市现有 IV 级保护林地 17061 公顷, 规划到 2035 年, 增加到 20020 公顷。

详见表 6-1。

表 6-1 上海市林地各保护等级面积与比重

单位: 公顷、%

保护等级		合计	I 级保护	II 级保护	III 级保护	IV 级保护
现状	面积	83048	1634	44586	19767	17061
	占全市林地比重	100	1.97	53.69	23.80	20.54
2035 年	面积	100000	1634	49165	29181	20020
	占全市林地比重	100	1.63	49.17	29.18	20.02

6.3.2 实施林地分级保护管理

坚持严格保护、科学经营、持续利用的原则，根据林地的保护管理分类，分别制定相应的保护利用和管理措施。

专栏 2 林地分级保护管理措施

I 级保护管理措施：除必需的经营性抚育和改善森林健康等林业生产经营活动外，禁止其它生产性经营活动。严禁改变林地用途，确因国家、市重大建设需要占用征收的，必须依法办理审核（批）手续，实行占用征收林地定额管理，并必须进行规划调整，确保林地总量不减少。

II 级保护管理措施：实行限制经营利用管理。可开展抚育间伐，提高林分质量和森林健康状况的林业生产经营活动，禁止商业性采伐利用。对大型片林，各相关部门应鼓励和引导开展森林旅游，适度发展林下经济；在土地利用规划中将这部分现状林地规划为城市生态保育地，除市级以上人民政府批准的能源、交通、水利及城市基础设施建设必须占用外，不得以其他任何方式改变林地用途；建设工程占用林地依法纳入占用林地定额管理，按法定程序办理占用林地审核（批）手续，并进行规划调整，确保林地总量不减少。对林地使用权不属于国有的，采取回购、赎买等措施，逐步将林地使用权转为国有，暂时不能回购、赎买的，应积极与林地使用权人协商，以协议形式约束林地使用权人保持林地稳定性，并由政府给予林地使用权人合理的经济补偿，补偿资金列入市、区级财政预算。

III 级保护管理措施：本类林地可开展抚育间伐，改善林分质量和森林健康状况的林业经营活动，禁止商业性采伐利用。在确保生态系统健康和活力不受威胁或损害的前提下，鼓励和引导开展多种形式的森林旅游活动，适度发展林下经济。具备改造条件的公益林地，可适当配套建设休闲游憩设施，为周边居民提供生态休闲场所。严格控制占用林地特别是有林地。适度保障能源、交通、水利及城市基础设施建设使用林地，从严控制商业性经营设施建设使用林地；建设工程占用林地依法纳入林地定额管理，按法定程序办理占用林地审核（批）手续，并必须进行规划调整，确保林地总量不减少。

IV级保护管理措施：控制林地非法转用和逆转，推行集约经营、农林复合经营，在法律允许的范围内合理安排各类生产活动，最大限度地挖掘林地生产力。特色经济林基地在做强、做精水果品牌的基础上，可开展多形式的林农复合经营及林业观光休闲活动，发展林下经济，鼓励和引导开展赏花、赏果，水果采摘等多形式的森林旅游活动。

6.4 落实管护责任

6.4.1 严格保护森林

以全面推行林长制为契机，实行最严格的生态保护红线管控制度。围绕森林覆盖率目标，开展森林资源区划落界，依法保护现有资源，全面落实森林资源管护责任主体。

6.4.2 强化政府目标管理

按照分级管理、属地负责、条块结合的原则，严格落实各级党委和政府主体责任，强化相关部门责任，建立完善各级政府林地保有量和森林覆盖率目标管理制度，积极探索科学的林业建设任务分解、森林资源动态监测和评价机制，将森林覆盖率和林地保护利用工作实绩纳入各级林长绩效考核内容，并逐步提高森林覆盖率和林地保护利用工作实绩在各级党政领导班子绩效考核体系中的比重。

6.4.3 实行林地占补平衡

强化对征占用林地的控制和引导，建设工程征占用林地时，当地林业主管部门要依照有关规定统一安排植树造林，恢复森林植被，实现建设项目所在区级行政区域内的森林面积占补平衡。加强森林植被恢复费的征收、管理和使用监督，防止截留、挪用；收缴的森林植被

恢复费，必须优先用于统一安排植树造林。强化恢复森林植被措施计划落实情况的监督，防止有计划不落实或落实情况不到位，确保森林面积不因占用行为而减少，林分质量不因占用行为而下降。

6.4.4 提高林地稳定性

根据森林资源管理“一张图”数据与国土变更调查数据融合结果统计，全市现有林地总面积 83048 公顷；根据森林资源管理“一张图”监测结果统计，全市现有森林总面积 126517 公顷，其中位于国土“三调”林地范围森林面积 75492 公顷，位于国土“三调”林地范围外的森林面积 51025 公顷。一是坚持规划引领，落实“上海 2035”确定的空间格局，确保既有空间方案的完整性，引导促进林地向“上海 2035”确定的生态空间网络中集聚；二是严格按照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》和《上海市森林管理规定》、《上海市绿化条例》等法律法规，加强林地管理，严格控制林地转为非林地，确保林地稳定性。

6.5 加强灾害防控

全面落实森林火灾防控、林业有害生物防控责任。建立健全森林火灾防控组织机构和监测体系，按照全国自然灾害综合风险普查工作要求，定期组织开展全市森林火灾风险普查工作，摸清全市森林火灾风险隐患底数，查明综合减灾资源信息，客观评价森林火灾致灾孕灾风险水平，通过加强基础设施建设，提升装备水平，增强森林火灾监测预警和应急扑救能力。完善重大有害生物监测预报网络，加强植物检疫，加强对加拿大一枝黄花等有害入侵植物的防治工作，开展联防联控和群防群治，切实做好常发性、突发性重大有害生物防治工作。

6.6 完善监测体系

推进智慧林业建设，完善全市林地、绿地、湿地资源管理“一张图”“一套数”监测体系，建立林地、绿地、湿地资源感知系统，逐步纳入城市运行“一网统管”平台，为各级领导班子和领导干部年度绩效



考核、生态文明建设和绿色发展目标评价考核、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等提供依据。组织开展生态综合监测调查，开展生态功能监测评价与碳汇计量，提高监测评价效率。

6.7 强化执法监管

严格执行各项法律法规，完善森林资源保护制度和联合执法协调机制。运用科技和信息化手段，加大执法力度，提高监管效率，严肃查处乱砍乱伐林木、乱捕乱猎野生动物、乱采滥挖野生植物、乱占滥用林地绿地和自然保护地等违法行为。

第七章 林地利用

坚持优化结构、科学经营、持续利用的方针，按照科学用地、因地制宜、适地适策、地尽其力的原则，大力推行节约集约利用林地，着力推进城镇森林景观化、郊区片林公园化、商品林产业化，充分发挥林地的多种功能。提高公益林综合功能、商品林经济效益和森林生态价值，增强固碳能力，满足市民对生态产品的需要。

目标：合理利用林地



7.1 科学评定林地质量等级

以林地的自然属性和经营条件为主要依据，实行林地质量等级综合评价。全市林地根据其土层厚度、土壤类型、坡度、坡向、坡位、地貌及土地属性等进行林地质量等级划分，I级林地(好)面积75165公顷，占90.51%；II级林地(较好)面积6740公顷，占8.11%；III级林地(中等)1052公顷，占1.27%；IV级林地(差)91公顷，占0.11%。全市林地质量等级林地规模见表7-1。

基于林地质量等级，确定适宜的森林经营目标和经营利用程度，做到适地适树，选好经营方式，充分发挥林地潜力，防止林地退化。实行与林地质量等级对应的森林经营模式和利用方式，制定差别化的林地林木指导价格体系，按质论价，指导科学经营。

表 7-1 林地质量等级区划表

单位：公顷、%

单位	林地等级	合计	I 级	II 级	III 级	IV 级	V 级
上海市	面积	83048	75165	6740	1052	91	0
	比例	100	90.51	8.11	1.27	0.11	

7.2 提高公益林综合功能

7.2.1 着力抓好林地抚育

以降低林分密度、优化树种结构为重点，加快推进公益林抚育，制定并下达年度实施计划，逐步提



高林分质量，增强森林生态功能，构建生态屏障，提升“绿化、彩化、珍贵化、效益化”水平，按照“突出重点、兼顾一般”原则，公益林抚育分为一般抚育和重点抚育。至 2025 年，实施林地抚育 15 万亩；至 2035 年，实施林地抚育 40 万亩。

7.2.2 推进开放休闲林地建设

针对重点区域公益林，结合美丽乡村建设，加强林体、林水、林旅、林文融合，以“公园+”推动全面功能融合，促进林分质量的提升，打造生态、生产、生活相互渗透、无界融合的生态空间，满足市民日益增长的生态需求。至 2025 年，在 18 万以上人口乡镇、长三角绿色生态示范区、杭州湾地区、黄浦江水源涵养林和崇明世界级生态岛，依托现有生态公益林和生态片林，建成不少于 50 个景观游憩型开放休闲林地，形成城市森林公园雏形；不少于 200 个健身休憩型开放休闲林地，形成乡村公园雏形。

专栏3 公益林综合功能提升建设

1. **实施公益林质量精准提升。**重点以林分结构简单、生态服务功能低效、进入改造期的生态公益林和生态片林为对象，开展精准质量提升项目。结合林分特征和主导功能目标，因地制宜地调整和补植以乡土树种为主体的“四化”树种，构建异龄-复层常绿落叶近自然混交林，形成上海地标性森林生态斑块。

2. **推动开放休闲林地建设。**以现有林地为基础，以林相改造为重点，以增加服务设施为补充，因地制宜，建成50个适度规模、布局合理、特色明显的景观游憩型开放休闲林地，形成森林公园雏形。

3. **推进环城生态公园带建设。**推进环城生态公园带建设，提升主城片区和新城整体生态环境品质。推动外环绿带贯通和品质提升，全面推进楔形绿地建设，有序推进生态间隔带保护与建设，建设新城环城森林生态公园带。按照公园城市理念，实施“千座公园”计划。

7.3 提高商品林地经济效益

7.3.1 促进商品林地集约化生产

商品林地经营以市场为导向，从加快推进林业产业结构升级、转变经济增长方式和提高市场竞争力的要求出发，编制好林业产业发展规划，实行高科技、高投入，规模经营，企业化管理，培育壮大具有区域特色和竞争优势的林业主导产业。商品林实行目标管理，动态平衡，各级政府对商品林基地实行宏观调控，搞好基础设施建设，创造良好发展环境，培育市场体系，监督市场运作和维护公平竞争。

提高商品林地集约化经营水平，积极发展珍贵树种及培育名特优林果品种，提升商品林地经济效益；突出森林资源优势和区域特色，因地制宜地推动特色经济林基地建设，推进经济果林规模化标准化生产和老果园改造。提升兴林富民能力。

7.3.2 适度发展林下经济

在不降低林地生态功能的前提下，着力发展林下经济，坚持向“生态、有机、绿色、品牌”的多元化方向发展，在林下综合经营、绿色果品基地、后续产业建设等方面挖掘潜力，拓宽农民致富渠道。

通过政府引导，建立起高标准的林下经济综合经营示范区，积极探索林药、林菜、林果、林菌、林花及林禽等多种林下经济模式。通过示范，逐步在全市范围适度扩大林下经济规模，努力提高林地综合产出率。

7.3.3 不断拓展林业产业链

以现有的大型片林及基础设施比较完备、具有一定规模和知名度的经济林基地为基础，规划引导和典型示范相结合，品牌策划与形象建设相结合、积极推广与扩大影响相结合，加强森林人家建设和管理培训，建设融森林生态资源和乡土特色产品、生态文化和民俗风情于一体的“森林人家”，培育森林生态旅游的新热点。

7.4 提升森林生态服务功能

以市级以上森林公园、湿地公园和生态片林及靠近主要居民聚集区或风景旅游区、森林分布集中、具备开发生态休闲游憩和生态科普宣教功能的公益性林地为基础，在严格保护森林资源的前提下，以“四化”森林为目标，强化公益林管理，推进低效林地抚育，增加珍贵化树种和彩色化树种比例，优化林相结构，提升森林景观质量，拓展休闲空间。围绕生态休闲和生态科普宣教功能需要，建设类型多样的游步道系统和科普宣教设施、休闲健身设施，形成多层次、成网络、功

能复合的市域生态空间格局，满足市民群众自然观光、科普教育、野趣娱乐、拓展锻炼的需要，进一步提高人民群众对城市绿化环境的感知度和满意度。

7.4.1 大力发展森林旅游

按照发展林业产业、建设生态文明、推进现代林业发展的基本要求，立足森林旅游资源保护与开发利用的协调统一，以保护森林景观和生态环境为前提，加强森林旅游基础设施建设，形成具有上海地域特色的森林旅游区域、森林旅游线路和森林旅游景点，建成一批全民接受生态文明教育的主要场所，形成点线面相结合、完整的全市森林旅游产业体系大格局，促进森林旅游产业发展。

继续巩固发展崇明地区传统森林旅游目的地，通过森林旅游产品创新与森林旅游线路组合等方式，建设国际森林生态旅游岛。重点发展浦东以迪士尼为核心的国际森林旅游度假板块和滨海森林休闲度假板块，使其成为沪东地区森林旅游发展和布局的支点。继续大力提升沪西青松金地区的森林旅游服务功能和基础设施，注重地域特色，将森林旅游打造成当地的重点产业。持续推进沪北和沪南的森林旅游产业发展，注重地域特色的统一性，同时又要强调景区自身的特色，强调与沪西景区旅游产品的组合，实现客源共享。



专栏 4 森林旅游建设

1. **打造各具特色的森林旅游点。**完成全市大型公益林的基础设施改造和林相抚育改造，完善林地管护设施和防火设施，根据不同地区的自然和文化特色，打造各具特色的森林旅游点。

2. **打造精品旅游线路。**通过强化管理、提升服务质量，形成森林旅游品牌，打造 9 条以上精品旅游线路。

3. **培植森林旅游龙头企业。**通过政策优惠、金融扶持、财政奖励等方式，培植森林旅游龙头企业。

4. **加强旅游服务规范化建设。**建立森林旅游行业协会，加强诚信体系建设和旅游服务规范化建设。

7.4.2 组织开展生态科普教育

合理利用各类森林公园、绿地、自然保护区、湿地和野生动物栖息地等生态空间，根据森林生态空间的自然条件和实际情况，因地制宜建设科普设施，组织开展科普活动，普及生态科普知识，推进生态文明建设。

7.5 开展森林固碳增汇试点建设

以大力推进林地建设和实施森林质量精准提升工程为抓手，深入实施沿海防护林、水源涵养林、防护隔离林以及郊区重要片林等重点生态工程，加强森林、林地资源保护，从造林绿化、质量提升、竹木制品固碳、机制创新四个方向，将提升森林碳汇能力作为主要目标，开展林业固碳增汇试点建设。积极开展森林碳汇相关课题研究，探索提高林业碳汇能力的各种途径。到 2035 年，规划全市建成森林增汇试点区 5 个，森林碳汇示范基地 5 万亩。

第八章 林地发展

为保障城市生态安全，构建符合卓越的全球城市、世界一流国际化大都市地位的城市林业，按照国务院科学绿化指导意见和本市造林规划。继续加大植树造林力度，实施生态修复和低效林改造，持续推进国土绿化。

目标：统筹林地发展



8.1 拓展林业生态建设空间

按照《上海市生态空间专项规划》及《上海市林业“十四五”规划》，通过构筑市域“两区、一网”城市森林空间体系，以环廊森林片区为结构型空间载体，成为支撑韧性生态之城的天然滋养地；以城区森林群落为链接载体，成为市民亲近自然的重要媒介；以农田林网为手段，形成田园水林一体化郊野空间。

8.1.1 打造环廊森林片区

以市域生态网络为主体结构，形成群落多样、生态与景观兼顾的森林基底。以近郊绿环为纽带，联通市、区两级生态走廊，打造森林集中片区，发挥林地生态效益。优先布局郊野公园，优先完善市域

绿道，优先开展廊道建设，完善重点地区水源涵养林及防护林带建设。统筹资源性、生态性、功能性、实施性，挖潜造林空间、融合适宜功能、提升综合价值。加强环廊森林片区规划引导，明确空间布局与发展策略，细化分区引导与建设标准。结合减量化、农用地整治、美丽乡村建设，推进环廊森林片区实施，建设一批高质量、特色化，动植物安稳栖息、市民休闲共享的国际一流森林集聚区。

8.1.2 构建城区森林群落

见缝插针提升城区森林覆盖率。坚持“城市修补、生态修复”战略，渐进式灵活提升城区森林规模，增强市民森林空间体验，实现森林入城。大力增加公园绿地和道路红线内的森林覆盖率，引导公园绿地、道路绿化、居住区绿化、产业园区林地抚育与提升。编制森林城市导则，加强空间管控，充分挖潜城区森林潜力空间，提升绿视率，增加绿道联系，有效减缓热岛效应，促进可持续发展。

8.1.3 推进农田林网建设

促进农林水一体化，发挥林地对农田和水系生态系统的调节作用。突出增量和提质两方面，增量建设方面，推进农田林网建设，注重营造良好的村庄整体环境，提升郊区环境品质，农田林网建设达到成林标准，同步统筹兼顾农业耕作和灌溉需求。主林带依托农田、主要道路及公路、河道、村庄绿化等，结合树种、树高、林带有效防风距离等设置，副林带在林网内沿主要道路、河道、沟渠设置。质量提升方面，加强引导，提升生态景观效果，科学选择林地树种，加强生态效益与稳定性，促进生物多样性。

8.2 实施科学绿化

认真贯彻落实国务院办公厅印发的《关于科学绿化的指导意见》（国办发〔2021〕19号）精神，科学制定造林绿化目标，根据第三次全国国土调查成果，统筹落实造林绿化空间，充分挖掘、合理利用造林绿化用地，坚持规划造林、科学绿化，结合城市更新，拆违建绿、留白增绿、破墙透绿，增加城市绿地，巩固和优化城市绿地系统布局。以千座公园建设、环城生态公园带规划建设为重点，实施近郊绿环、生态走廊、生态间隔带、环新城森林生态公园带造林，持续增加公园数量，不断完善城乡公园布局，提高生态服务水平。结合河道整治以及市政道路、高校、住宅区、乡村振兴示范村、高标准农田等建设，大力组织开展植树造林，全面推进国土绿化。

8.2.1 适度补充森林资源

区级以上政府要围绕国土绿化目标，根据第三次国土调查数据，与国土空间规划相衔接，叠加至同级国土空间规划“一张图”，统筹用地管理，科学划定绿化用地，挖掘造林绿化空间，依法依规适度补充林地。通过“多层次、成网络、功能复合”的基本生态网络建设，努力增加森林资源。推动森林城市、森林社区、森林乡村建设，积极拓展绿色生态空间。

规划至 2025 年，通过对国土“三调”为林地而森林资源管理“一张图”中无森林资源的图斑进行优化整合或实施人工造林，增加林地面积，全市林地面积在现有 83048 公顷基础上达到 83382 公顷，净增 334 公顷；规划至 2030 年全市林地保有量达到 90000 公顷；规划至

2035 年林地保有量潜力空间 110000 公顷，确保达到 100000 公顷。
详见附表 8。

8.2.2 逐步提升森林覆盖率

以“美丽上海、生态之城”建设为核心，围绕规划期森林覆盖率目标，对森林资源管理“一张图”数据与国土“三调”数据融合成果中无森林资源的图斑进行整合或实施人工造林，提高林地利用率，增加有林地面积；加强城市（城镇）森林建设，充分挖掘绿化空间；推进路网、水网、企事业单位和社区等绿化建设，提高林木覆盖率；加强营造林质量综合核查，确保造林更新绿化的质量和成效。

规划至 2025 年，全市森林总面积在现有 126517 公顷基础上，达到 135039 公顷，净增 8522 公顷。确保到 2025 年全市森林覆盖率达到 19.50% 以上，到 2030 年全市森林覆盖率达到 21% 左右，到 2035 年全市森林覆盖率达到 23% 左右（国土面积按 6833 平方公里计算）。
详见附表 9。

8.3 实施生态修复和低效林改造

8.3.1 加强生态修复

以植被恢复和生态修复为重点，加快实施水土流失、地质灾害易发区综合治理和森林保护与恢复等重点生态工程，实现生态治理重点区域的生态状况明显好转。

恢复森林生态系统退化区域、生态景观破碎化区域和野生动物栖息地破坏区域的自然生态。选择抗逆性强的乡土树种，栽植混交林，恢复原森林生态系统的结构，恢复生态系统的正常功能，采用人工恢

复与封育恢复结合的技术措施，维护生境原生性和异质性，加速受损森林生态系统恢复与重建。加强生物安全管理，加大生物物种资源保护和管理力度，加强森林消防工作，积极防治外来物种入侵。

加强临时占用林地的监督和管理，期满后必须按要求恢复林业生产条件，及时植树造林，恢复乔灌植被。逾期不予还林者应按有关规定给予处罚。

对现有林地不得擅自变更、改变林地用途，如确需改变林地用途或临时占用林地，必须依法办理占用林地的审核、审批手续。同时，必须“占一补一”，确保不因占用而减少。

建立和完善有力的林地质量保护措施体系，提高林地效益。对现有的有林地进行立地质量等级评定，对不同质量等级的林地立卡登记、分类归档、提出分类管理的技术措施；对能够提高林地质量、提高林地肥力的林分结构类型进行模式化、标准化的总结，以利于推广；对引起地力下降、恶化林地质量的林分类型提出调整、改造的技术措施。

8.3.2 持续优化林种结构

根据新时期林业性质和定位的变化，以及上海市生态建设的实际需求，加强水源涵养林、污染隔离林、沿海防护林、农田林网等防护林体系建设，发展自然保护（小）区、森林公园和城镇园林，适度增加防护林、特用林比重，相应调减林苗经济林和经济果林比重，实现经济林建设重点从扩大面积到提高质量、产量和效益的转变，使林地利用结构更加适应中长期经济社会发展的要求，更加符合本市城市林业自身功能的特点和规律。到 2035 年，防护林、特用林、经济林的面积占比由 2022 年的 66.84：12.61：20.55 调整为 70：14：16。

8.3.3 科学调整树种结构

本市现有森林以人工纯林为主，林层结构以单层林为主，群落结构以简单结构为主，并且林下枯落物稀少，呈现“有盖度、无厚度”的森林质量形态，涵养水源、保护生物多样性等生态服务功能差，抗病虫害能力弱。因此，应科学调整树种结构，按照近自然森林经营理论，通过对现有林分的抚育改造，努力培育复层、异龄、混交林，全面提高生态公益林的生态防护功能、景观功能和生物多样性保护功能。

8.4 科学引导用地

8.4.1 适度保障重大基础设施及公共建设使用林地

2023-2025 年间，规划安排各类建设项目占用林地定额 816 公顷，优先用于国家级电网、油气干线管网、干线公（铁）路、港口、机场、水利工程等基础设施建设项目。建立和完善使用林地提前审查与评价制度，引导建设项目节约使用林地。在新建公路、铁路等线状地物两侧实施通道绿化工程，在重要水源地、化工区周围、沿海基干林带等生态区位重要地区增建公益林地，公共建设项目应适当配套绿化工程，扩大防护林地面积。

8.4.2 控制城乡建设使用林地

适当控制用于城镇建设的林地定额，防止城镇用地不合理扩张使用林地，合理引导城乡建设节约使用林地。加强城镇（村）配套绿化林、游憩林、绿化进校、绿化进厂矿（企业）工程等城市森林建设，构建“城市森林化、乡村园林化”的城乡人居环境。对农村人口转移后的废弃地实施植被恢复治理，保持城镇建设使用林地与生态恢复新增林地的动态平衡。

8.4.3 规范商业性经营使用林地

从严控制经营性项目使用林地，规范旅游经营设施用地，适度保障符合自然保护区、森林公园、市级旅游度假区等规划的生态旅游用地。严格控制其他旅游开发项目使用公益林地。引导新建工业企业使用低保护等级、低质量等级林地，减少占用优质林地面积。

8.4.4 严格执行占用林地项目禁限目录

严格执行国家限制用地项目目录和禁止用地项目目录，杜绝国家明令禁止供地的建设项目使用林地。健全和完善国有林场、国家森林公园基础建设项目使用林地规定。制定限制经营性项目使用林地的约束性措施，通过行政、经济补偿、市场等手段引导建设项目节约使用林地，控制多占、浪费林地等行为。定期开展征占用林地督查工作，对林地保护管理进行宣传教育，对非法使用林地，依法严厉打击。

第九章 规划实施保障

林地是生态建设的基础，林地保护利用规划是林业可持续发展的重要保证。为保障规划顺利实施，必须进一步完善政策、健全制度、落实责任，促进各方面形成合力，增强规划的执行力，确保规划目标、任务的实现。

9.1 加强组织领导，落实主体责任

加强森林资源保护管理工作是各级政府的重要职责，要全面贯彻落实中共中央办公厅国务院办公厅《关于全面推行林长制的意见》，认真贯彻执行上海市委办公厅上海市人民政府办公厅《关于全面推行林长制的实施意见》，强化林地保护利用组织领导，落实主体责任，强化目标任务考核，确保规划各项目标任务落地见效。要建立规划实施的领导责任制，地方各级政府主要负责人要对本行政区域内的林地保护管理负总责。把规划确定的林地保有量、森林保有量、森林蓄积量、占用林地定额等指标纳入地方各级林长制森林资源保护和发展目标责任制考核的重要内容，把全面保护林地、节约集约用地作为地方经济社会发展评价的重要因素，建立并落实考核体系和考核办法。

9.2 统筹用地管理，确保规划落地

统筹协调用地规划，实行多规合一，提高林地稳定性，是确保实现上海市林地保护利用规划的林地保有量、森林保有量等规划目标的基础保障。一是在国土空间规划或 2035 总规修编中，要将国土“三调”数据与森林资源管理“一张图”融合成果的林地，纳入土地利用规划数据库。二是要围绕规划期森林覆盖率目标，将国土“三调”确定是林地但森林资源管理“一张图”无森林资源的其他地类图斑，通过图斑优化

整合或实施人工造林增加森林面积，确保实现生态之城建设赋予林业发展的新目标。

9.3 完善政策法规，创新管理机制

根据国家相关法律法规，制定或完善规划实施管理可操作性强的地方性配套法规。依据新修订《中华人民共和国森林法》，结合本市森林资源和林地保护利用特点，开展本市森林资源管理条例和自然保护区管理条例立法调研，并力争出台。修订《上海市森林管理规定》，提出有关林地保护利用规划实施管理程序、监测评价、监督管理、规划调整修编、违反规划的强制措施等具体规定，保证市、区各级规划的落实。完善公益林生态补偿政策，进一步明确公益林使用方向，形成导向明确、公平合理的补偿和激励机制。

9.4 规范修编程序，严肃规划权威

林地保护利用规划由同级人民政府组织编制、颁布实施和监督管理。发改、自然资源、城乡、交通、水利、能源、旅游、工业、农业、环保和生态建设等相关规划，应与林地保护利用规划相衔接，符合林地保护利用的方向和要求，切实落实各项林地保护利用制度和政策。

制订和完善规划修订程序，严禁擅自修改林地保护利用规划。确需对规划进行修改和完善的，必须要有充分的依据，进行广泛的调研，在实施评价的基础上进行修改，报原批准机关批准后颁布实施。

9.5 完善监测体系，提高监管水平

强化森林资源监测评价工作，进一步完善上海市森林资源监测评价体系。以遥感、5G、云计算、大数据、人工智能等新一代信息技

术为支撑，以现有生态资源分布状况、管理因子等数据为基础，将造林项目与资源管理有机结合，建立上海市森林资源智慧监测和森林感知平台。实现森林资源监督管理、预警预测、动态监测、综合评估等多功能，推动实现森林资源数据“一张图”向管理“一张图”转变，实现森林资源全过程动态数据同步，完善林地生态功能评价、森林抚育成效监测，为提高公益林质量管理、开展森林督查执法检查提供数据支撑。

9.6 加强队伍建设，提升管理能力

充分发挥林长制牵引作用，加强基层林业管理队伍建设，进一步明确镇（街道）林业工作职责，优化人员配备与机构设置。强化镇（街道）林业管理人员植树造林、林木种苗、森林资源监测、公益林管理、森林防火、林业有害生物防控、野生动物疫源疫病监测管理和林政执法等专业知识培训，提升从业人员素质和指导服务能力。稳定生态护林员队伍，实行网格化管理。同时，对标现代化、标准化、专业化、信息化要求，配置服务基础设施设备。

附录：

术语

林地保有量：一定时期确保森林资源保护发展目标实现的最小林地面积。

森林保有量：一定时期确保森林覆盖率目标实现的最低森林面积

占用林地定额：一定时期各类建设项目占用林地面积的上限。

公益林比例：公益林地面积占林地面积的百分比。

林地生产力：森林（乔木林）单位面积蓄积。

林地：是指县级以上人民政府规划确定的用于发展林业的土地。包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地等；本规划指国土“三调”成果认定的林地地类。

森林：依法纳入森林覆盖率计算的森林资源，包括乔木林、竹林和特殊灌木林。

森林覆盖率： $\text{森林覆盖率}\% = (\text{乔木林面积} + \text{竹林面积} + \text{特殊灌木林面积}) / \text{土地总面积} \times 100\%$

乔木：指具有由根部发生的独立主干、树冠广阔、成熟植株一般在 3 米以上的多年生木本植物，树干和树冠有明显区分。

灌木：指没有明显的主干、成熟植株一般在 3 米以下的矮小而丛生的多年生木本植物。

郁闭度：指森林中乔木树冠遮蔽地面的程度，是反映林分密度的指标。以树冠垂直投影面积与地表面积相比，以十分数表示，完全覆盖地面为 1.0。

乔木林：由乔木树种组成的、连续面积大于等于 0.067 公顷的片林或林带，郁闭度大于或等于 0.20。其中，乔木林带行数应在 2 行以上且行距 \leq 4 米或林冠冠幅水平投影宽度在 10 米以上；当林带的缺损长度超过林带宽度 3 倍时，应视为两条林带；两条平行林带的带距 \leq 8 米时可以按片林调查。

竹林：附着有胸径 2 厘米以上竹类植物，并且连续面积大于或等于 0.067 公顷。

灌木林：附着有灌木树种、因人工栽培矮化成灌木型的乔木树种以及胸径小于 2 厘米的小杂竹丛，以经营灌木林为主要目的或专为防护用途，覆盖度在 40%以上，并且连续面积大于或等于 0.067 公顷。其中，灌木林带行数应在 2 行以上且行距 \leq 2 米；当灌木林带的缺损长度超过林带宽度 3 倍时，应视为两条灌木林带；两条平行灌木林带的带距 \leq 4 米时可以按片状灌木林调查。

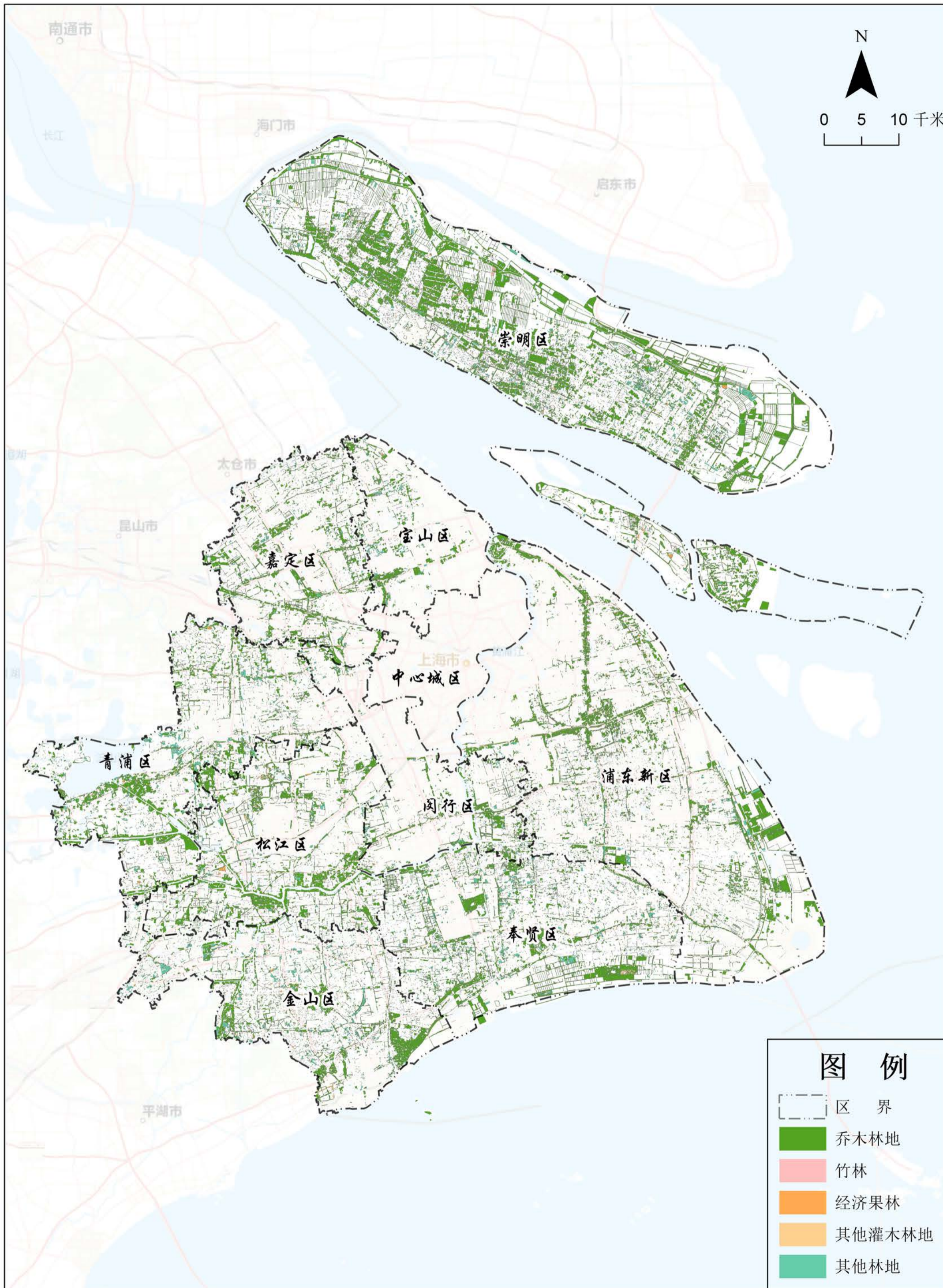
特殊灌木林：按国家规定，本市特指以获取经济效益为目的灌木经济林，包括柑桔类、梨、桃、李、杏、枣、柿、板栗、茶叶、银杏（果用）和蚕桑等。

一般灌木林：不属于特殊灌木林的其它灌木林，连续面积需大于或等于 0.067 公顷。

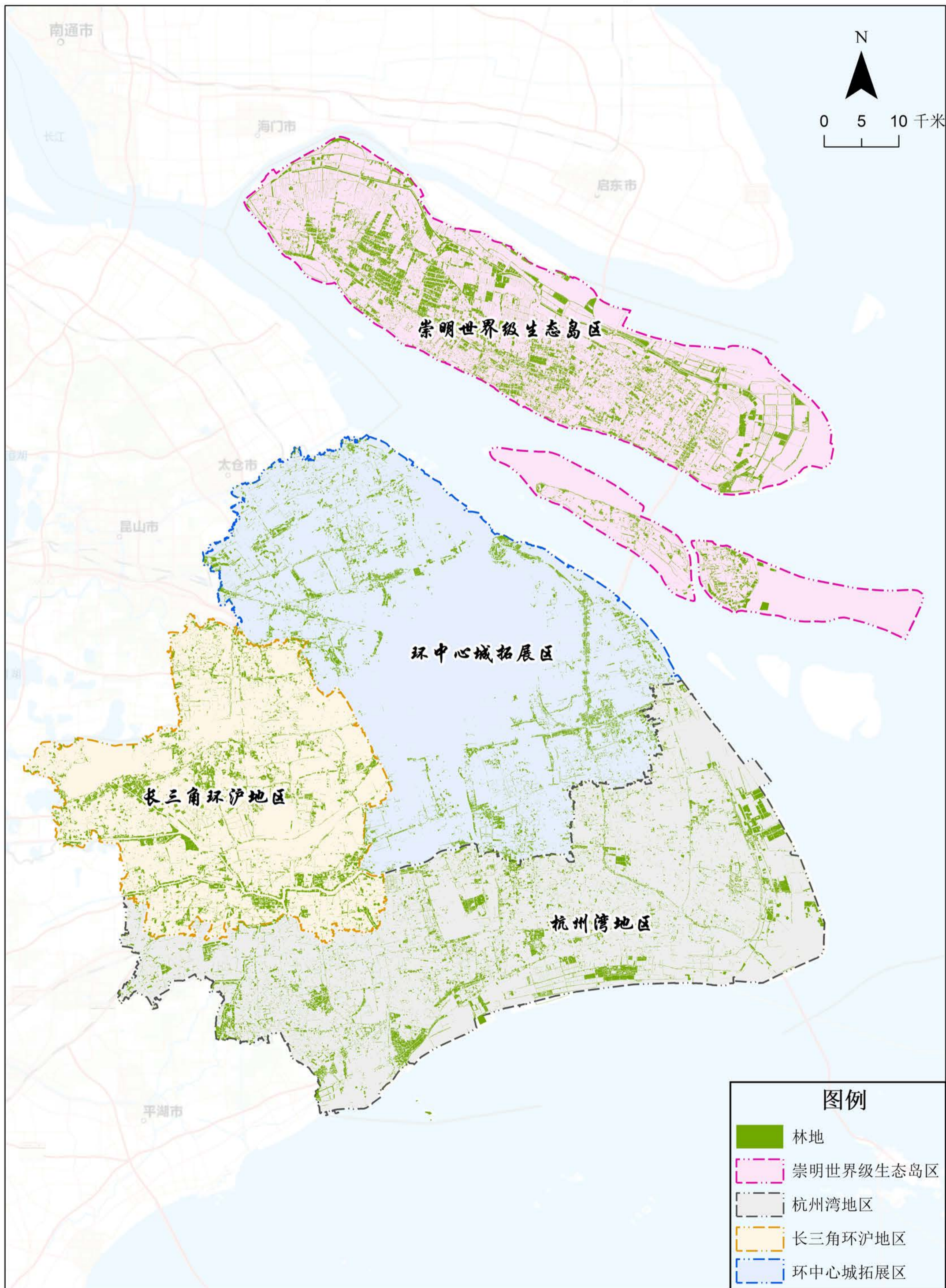
未成林造林地：指未达到乔木林标准，但有成林希望的森林资源，连续面积需大于或等于 0.067 公顷。

其他林地：包括疏林、迹地等。

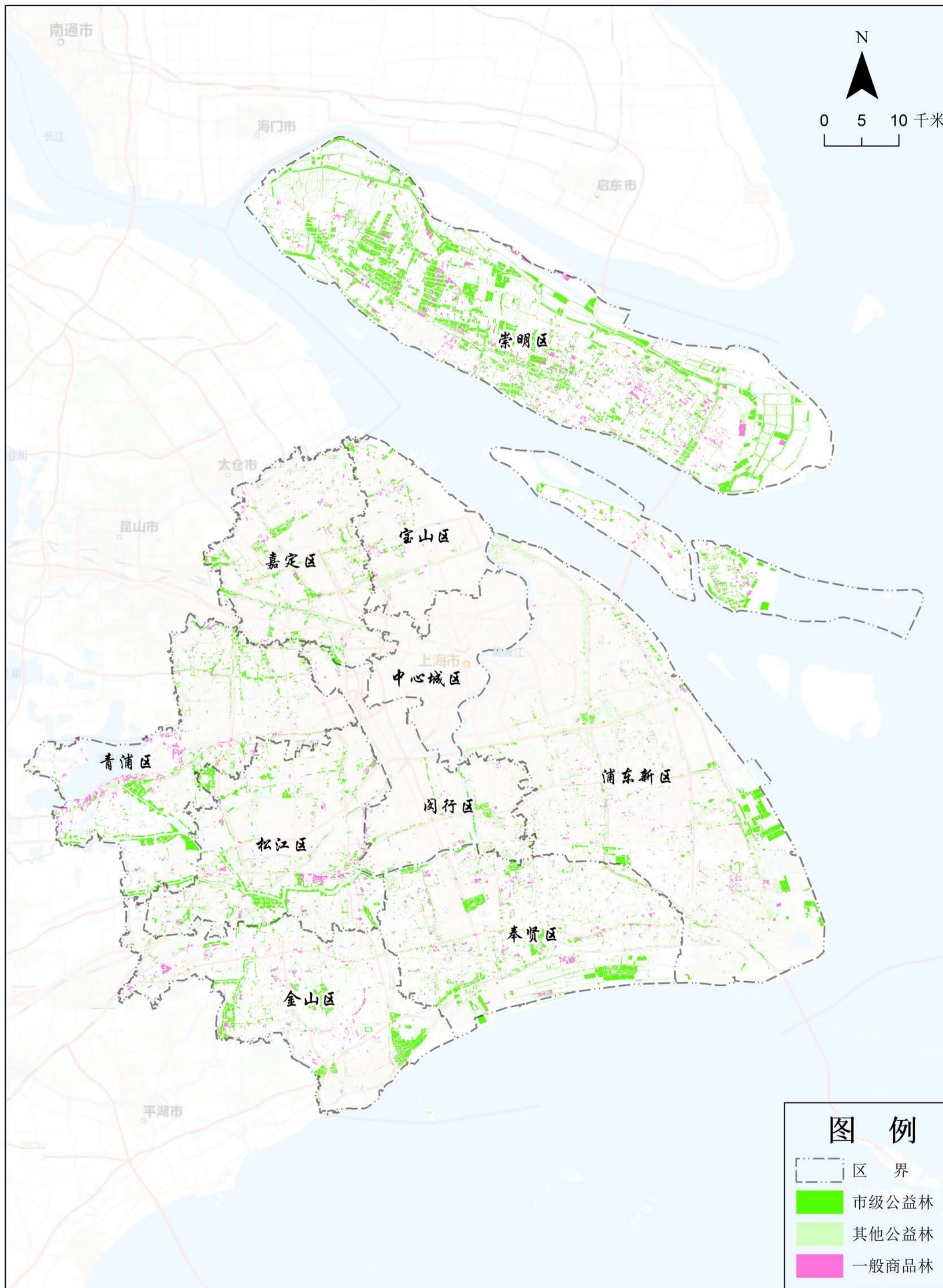
上海市林地现状分布图



上海市林地功能分区布局图



上海市林地结构现状图



上海市林地保护等级图



上海市林地质量等级分布图

