石柱县天然林与公益林并轨管理实施方案

（征求意见稿）

石柱县生态环境优良，全县有林地面积324.61万亩，其中森林面积285.56万亩，有公益林面积194.44万亩，天然林面积202.39万亩，森林覆盖率达63.5%。为全面深化集体林权制度改革，有效解决天然林与公益林保护、管理、经营中的矛盾，增强林业发展内生动力，充分发挥森林多种功能，推动林业高质量发展，助推乡村振兴，促进人与自然和谐共生，结合我县实际，特制订本实施方案。

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，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，全面贯彻落实《深化集体林权制度改革方案》和《重庆市建设深化集体林权制度改革先行区行动方案》，坚持“三绿”并举、“四库”联动，以构建健康稳定功能完备的森林生态系统为目标，以提升森林质量效益为核心，推动林业高水平保护和高质量发展，促进人与自然和谐共生，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，为实现乡村振兴，推进美丽重庆建设贡献石柱力量。

（二）基本原则

一是坚持守正创新原则。把握正确的改革方向，遵循自然规律，突出问题导向，坚守法律政策底线，做好与现有政策平稳衔接，着力改革创新，破解森林资源保护管理、经营利用障碍，推动体制机制创新。

二是坚持生态优先原则。把保护生态放在首位，聚焦森林的生态功能，突出目标导向，遵循生态系统内在机理，因地制宜，综合施策，妥善处理保护和发展的关系，着力构建生态安全新格局。

三是坚持绿色发展原则。以推进林草高质量发展为主线，探索“两山”转化的有效路径，实现森林可持续经营，增加生态产品供给，提升森林生态效益、经济效益、社会效益。

四是坚持生态为民原则。充分尊重历史事实和农民意愿，妥善处理遗留问题，依法保障林权权利人和经营主体合法权益，推动群众共同参与、共同建设、共同受益。

（三）改革目标

制定天然林起源认定标准，合理区划公益林范围，确定重点保护区域，分级分类施策。构建起天然林与公益林统一基础数据、统一规划布局、统一管护制度，统一补偿政策、分区经营利用的并轨管理模式，基本形成林地区划界定科学合理，森林质量不断提升，生态承载力显著增强，林区绿色转型发展。2025年，选取典型的三星乡探索开展天然林与公益林并轨管理改革试点工作，2026年逐步在全县范围推广。打造可借鉴的、可复制的天然林与公益林并轨管理改革示范样板。

二、主要内容

（四）构建林地基础数据库。以石柱县2023年森林资源专项调查数据、石柱县三区三线数据库、石柱县2024年国土变更调查数据、石柱县2020年森林资源管理一张图等相关数据为底图，综合分析森林资源现状，构建林地基础数据库。对照林地基础数据库，以小班为单元，对试点乡镇的森林资源进行核查，重点核查森林类别区划是否合理、起源认定是否科学、植被覆盖类型调查是否准确等，构建试点乡镇全面详实准确的林业资源数据库。以组为单位对集体林地矢量化，为并轨管理试点提供基础支撑。

（五）科学区划界定林地。制定出台《石柱县天然林起源认定办法》，结合试点乡镇森林资源核查成果、林分生长状况和群落结构，充分考虑森林资源的历史演变和现有经营管理状况，有效保障林农权益和收益，对天然林起源开展科学认定。编制《三星乡公益林调整方案》，按照生态优先、确保重点、集中连片、合理布局原则，在尊重林权所有者和经营者自主权基础上，按程序对三星乡国家级公益林和地方公益林进行重新区划调整。公益林区划调整应当征得林权权属人的同意，并与林权权属人签订区划界定书，调整后及时开展不动产产权登记变更。

（六）统一天然林与公益林规划布局。根据天然林认定和公益林优化调整结果，尊重林农及林业经营者的权益与意愿，对林地保护等级进行调整，对林权明晰且分散的林地进行合理归并与功能调整，通过协商置换等方式，实现林区划分与林权利益的平衡，实现功能分区和林地保护等级的完整性与连贯性。根据生态区位，结合生态保护、经济社会发展需求，划分重点保护区域和一般保护区域，实行分级保护。 重点保护区域实行封禁保护；一般保护区域在全面保护基础上着力开展科学经营，提升森林质量。

重点保护区：依据生态区位重要性、自然恢复能力、物种珍稀性等因素，将位于自然保护地核心区域、国家公益林中的一级保护林地、重要水源地、水土流失极严重且难以恢复的陡坡天然林地，以及生物多样性极为丰富的天然原始林区确定为重点保护区域。该区域除国防建设、国家重大工程项目建设以及在饮用水水源一级保护区内建设供水和保护水源的设施等特殊需要外，禁止占用；除林业有害生物防治、森林防灭火、生态廊道连通、重要栖息地恢复等维护生态系统健康的必要措施外，禁止其他一切生产经营活动。

一般保护区：重点保护区域外的天然林和公益林为一般保护区域。一般保护区域以“保护中利用，利用中保护”为核心，在保障生态功能的基础上，按照《森林法》等法律法规的有关要求，据森林资源状况，结合生态保护红线的相关要求，持续提升森林质量、提高生态功能、发挥林地生产力。根据林分质量、价值功能、林权权属人意愿等，在不改变天然林地用途、保护地表植被和有利于生物多样性保护的前提下，在适宜发展林下经济的天然林内，允许林权权属人和林业经营主体适度开展林下种植、养殖、生态旅游、休闲康养等森林经营活动。

（七）探索天然林与公益林管理并轨机制。一是制定出台《天然林与公益林并轨管理办法》，实现天然林和公益林在保护、管理、修复、经营上并轨；二是实施天然林、公益林一体化管护，采取公共管护和自主管护相结合的方式，重点保护区由政府统一聘用专职护林员进行公共管护，一般保护区由权利人承担管护责任，签订《自主管护承诺书》进行自主管护；三是实施天然林、公益林一体化补偿，通过多渠道投入、拓宽补偿资金来源、探索林业碳汇价值实现机制，推动形成市场化补偿模式，逐步提高补偿单价；四是实施天然林、公益林一体化修复，将森林资源进行健康等级划分，针对具体地块及修复对象，按照培育目标，采用森林抚育、促进更新、退化林修复、后备资源培育等方式，科学开展生态系统修复，实行森林可持续经营；五是建立统一的林木采伐政策要求和技术标准；六是制定统一的天然林和公益林森林保险政策，有效提高森林的风险应对和恢复能力。

（八）促进林区转型发展。制定出台《石柱县林地非木质化资源培育利用导则》、《石柱县林下经济生产服务设施用地及确权管理办法》，根据经济社会发展需要，立足区域森林资源禀赋，统筹考虑产业要素和布局，在分区保护基础上，科学利用天然林和公益林林木林下资源、林间空地及林缘地，开发生态产品，谋划产业发展项目，优化林下经济结构，提高单位面积产值、增加林农收入，推动林区绿色转型发展。鼓励林权权属人和林业经营主体因地制宜开展林药、林菌、林菜等林下种植经营，大力开发森林康养、研学旅行、自然教育、休闲度假、森林旅游等业态，打造特色“绿色 IP”、“生态地标”。

三、保障措施

（九）强化组织保障。天然林和公益林并轨管理改革工作是深化集体林权制度改革重要内容之一，须纳入县委全面深化改革重要工作任务，构建“党政同责、高位统筹”的工作格局。成立由分管县领导牵头、县级各相关部门、乡镇（街道）为成员的改革试点专项工作组，统筹协调推进改革工作。县林业局要发挥牵头作用，做好工作指导和政策评估。县级相关部门要结合各自职责，形成工作合力，全面推进改革工作。试点乡镇（街道）党委、政府要切实加强组织领导，由党委书记亲自挂帅，统筹安排，周密部署，建立领导机构和工作班子，扎实推进改革工作。

（十）强化资金支持。加大财政资金投入，县级财政统筹资金用于保障天然林和公益林并轨管理改革所需经费，优化资金分配方式，按照轻重缓急和项目实际需求，精准投入资金。加强资金监管，建立健全资金使用管理制度，突出资金使用重点，确保资金使用规范透明，提高资金使用效益。

（十一）注重宣传引导。天然林与公益林并轨改革必须获得广大农民群众的支持，必须调动基层干部的主动性和积极性。为此，县全面深化集体林权制度改革工作专班办公室及各乡镇（街道）要积极做好宣传工作，开展动员培训，充分尊重农民群众的选择，宣传改革的重要性、必要性和有关政策法规，充分调动农民群众的积极性，营造良好的改革氛围。

（十二）加强监督考核。加强监督管理和工作考核。一是把改革工作纳入林长制考核重要内容，围绕生态效益增强、林农收入增加、体制机制创新、可复制推广性等内容建立考核评价体系，二是加强跟踪指导，对出现偏差和以各种名义进行不当开发的行为，及时予以制止和纠偏。三是注重改革的系统性、协同性，充分发挥改革综合效应，确保改革取得明显成效。改革过程中重大事项及时向县委、县政府和市林业局请示报告。