

# 陕西省 林业发展“十三五”规划

陕西省林业厅  
二〇一六年六月



# 目 录

一、“十二五”取得的主要成就.....	1
(一) 生态建设成效显著 .....	1
(二) 森林资源持续增长 .....	3
(三) 生物多样性得到有效保护 .....	4
(四) 森林文化不断繁荣 .....	5
(五) 林区民生逐步改善 .....	5
(六) 林业产业快速发展 .....	6
(七) 林业改革稳步推进 .....	7
(八) 保障能力不断增强 .....	8
二、面临环境.....	10
(一) 发展机遇 .....	11
(二) 主要挑战 .....	13
三、总体思路.....	15
(一) 指导思想 .....	15
(二) 基本原则 .....	16
(三) 发展目标 .....	17
四、总体布局.....	19
(一) 丝绸之路关中都市生态协同圈 .....	21

(二) 黄桥林区生态安全屏障 .....	22
(三) 秦巴林区生态安全屏障 .....	23
(四) 长城沿线生态修复带 .....	24
(五) 黄土高原丘陵沟壑生态修复带 .....	25
(六) 汉丹江生态修复带 .....	26
(七) 多廊多点 .....	27
<b>五、主要任务</b> .....	<b>27</b>
(一) 努力实现国土增绿 .....	27
(二) 强化森林资源管理 .....	28
(三) 有效保护生物多样性 .....	29
(四) 全面推进林业改革 .....	30
(五) 大力推进创新驱动 .....	31
(六) 加快林业产业大发展.....	32
(七) 大力繁荣生态文化 .....	33
(八) 切实推进林业精准脱贫 .....	34
(九) 加强现代林业服务体系建设.....	35
<b>六、重点工程</b> .....	<b>36</b>
(一) 天然林保护工程 .....	36
(二) 退耕还林工程 .....	37
(三) 重点防护林建设工程 .....	38
(四) 防沙治沙工程 .....	39
(五) 重点区域绿化工程 .....	39
(六) 森林资源保护工程 .....	40
(七) 国家公园建设工程 .....	42

(八) 森林经营工程 .....	43
(九) 林业产业工程 .....	44
(十) 森林文化工程 .....	45
七、保障措施.....	46
(一) 加强组织领导 .....	46
(二) 完善林业政策 .....	47
(三) 加大林业投入 .....	47
(四) 健全林业机构 .....	48
(五) 坚持依法治林 .....	48
(六) 强化规划实施 .....	49

## 附件

表 1	“十三五”期间营造林生产任务表
表 2	“十三五”期间森林蓄积净增量任务表
表 3	“十三五”期间防沙治沙任务表
表 4	“十三五”期间湿地保有量任务表
表 5	“十三五”期间国有天然林保护任务表



生态环境是人类赖以生存和发展的基础，良好的生态环境是最普惠的民生福祉，保护生态、建设生态文明是经济社会发展的必然要求。林业是生态建设的主体，是事关经济社会可持续发展的根本性问题，在维护国土安全和统筹山水林田湖综合治理中占有基础地位。为了深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列讲话精神，加快西部生态强省和“美丽陕西”建设，依据《全国林业发展“十三五”规划》和《陕西省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，结合我省林业发展实际，特制订本规划。

## 一、“十二五”取得的主要成就

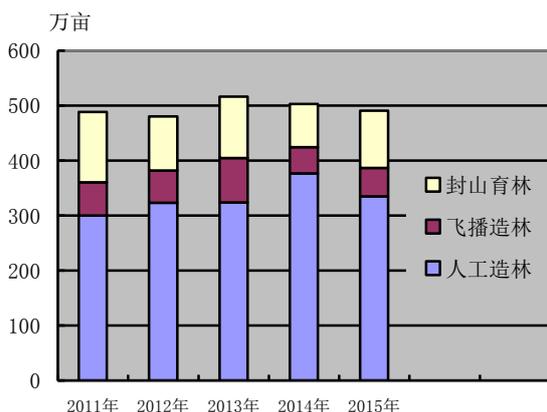
“十二五”期间，在省委、省政府的正确领导和国家林业局的大力支持下，全省上下认真贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和省委、省政府林业“三化”战略部署，全面加强森林资源保护，大力推进国土绿化，持续深化林业改革，积极发展林业产业，林业发展取得了辉煌成就。

### （一）生态建设成效显著

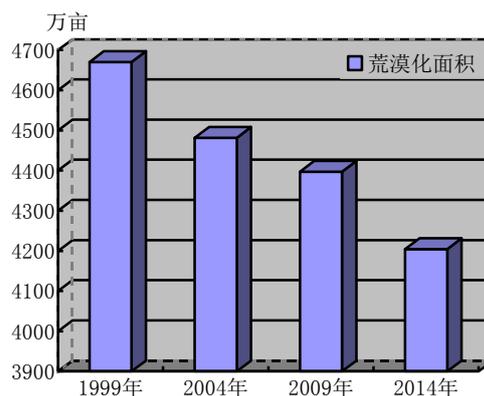
2011年以来，按照省委、省政府“陕北高原大绿化、关中大地园林化、陕南山地森林化”生态建设战略部署，全省上下认真组织实施退耕还林、天然林资源保护、三北防护林、长江防护林、京津风沙源综合治理、中央财政造林补贴等国家重点林业生态工程，加快重点区域绿化和身边增绿，努力提高森林质量，全省绿色版图向北推进了400公里，绿色质量明显提升。潼关东大门、宝鸡西大门、渭南南塬坡面已披绿装，晋陕峡谷、渭河沿岸生态环境明显改善，639个村庄通过“三化一片林”绿色家园建设实现了绿化美化。福银、京昆、连霍、西禹等主要高速公路、国道省道、铁路沿线实施了高标准绿化，建成绿色长廊7500公里。林业治污减霾、三年治沙行动和“丝绸之路经济

带新起点”等生态建设工程顺利实施，成效显著。

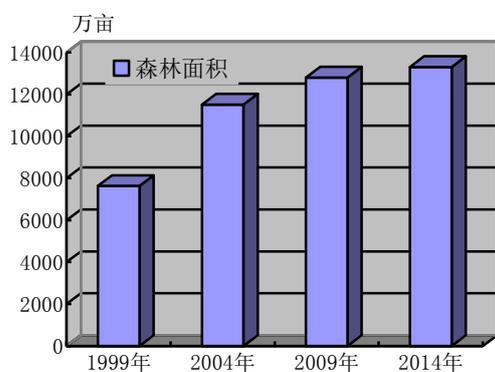
“十二五”期间，全省共完成造林面积 2478.8 万亩，其中人工造林 1658.7 万亩，飞播造林 299.7 万亩，封山(沙)育林 520.4 万亩；森林面积增加 506.7 万亩，森林覆盖率由 41.42%提高到 43.06%，保护恢复湿地 228.68 万亩；新建和恢复水源涵养林 120 万亩，水土流失面积由“十一五”末的 12.18 万平方公里减少至“十二五”末的 9.18 万平方公里；沙化土地减少 88.91 万亩，荒漠化土地减少 192.81 万亩；关中地区森林和湿地每年滞纳和清除 PM2.5 约 1782 万千克，吸收污染物总量 28355 万千克。全省“两屏三带”生态大格局已现雏形，林业治污减霾和水源涵养能力不断提升，生态环境得到明显改善。



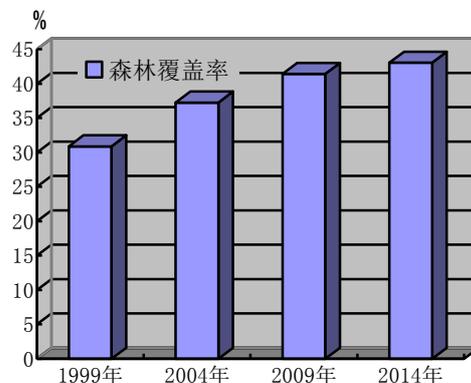
营造林面积



荒漠化面积



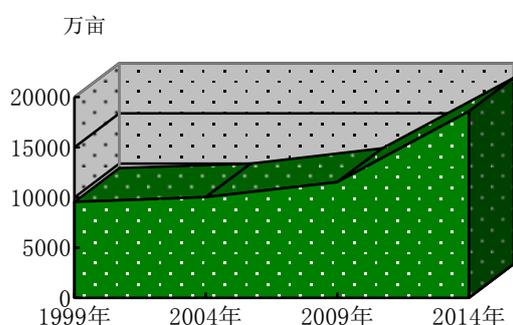
森林面积



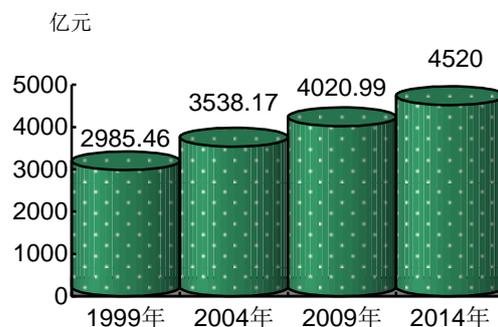
森林覆盖率

## （二）森林资源持续增长

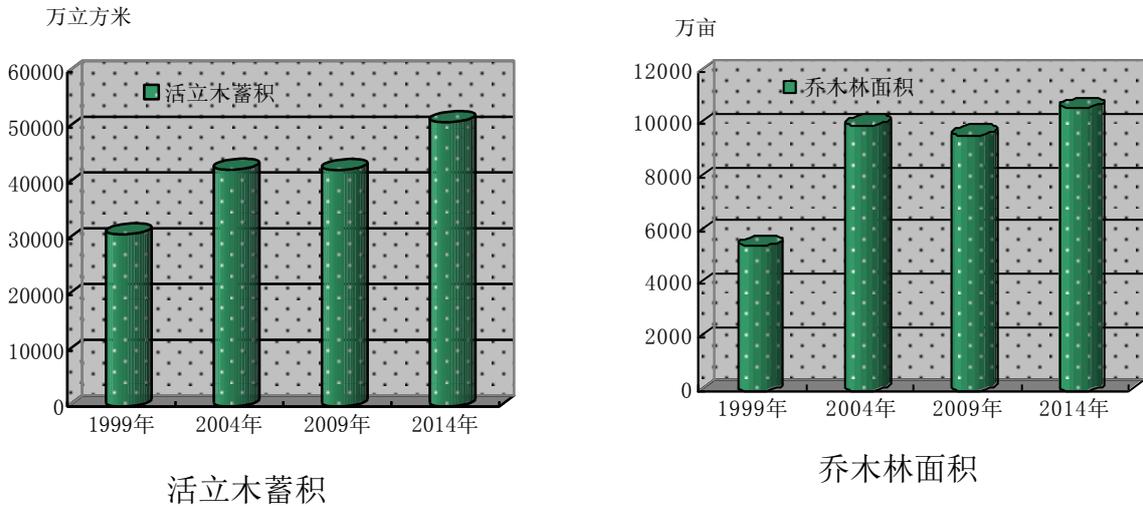
科学划定了林业三大生态红线，建立了全省林地一张图，严格林地使用定额、采伐限额、木材运输管理，启动了关中百万亩湿地保护恢复工程，全省森林和湿地资源得到有效保护；实施森林抚育 800 多万亩，重点林区中幼林林分结构得到了进一步优化，森林质量得到显著提高；建立了秦巴、黄桥等重点林区森林防火视频监控系统，开通 6 条航空护林巡护航线，完成了 32 个重点火险区的综合治理，全省森林防火瞭望监测、通讯指挥、应急扑救能力显著提升，全省森林火灾受害率控制在 0.1% 以下；建成了省、市、县三级检疫监管、检疫防控、监测预警等林业有害生物综合防治体系，开展了松材线虫病、松蠹虫、胡蜂等有害生物综合防治，林业有害生物成灾率下降到 3.58%。据第九次森林资源连续清查结果，全省林业用地面积达到 18551.8 万亩，森林面积达到 13302.6 万亩，森林蓄积达 4.79 亿立方米，分别较“十一五”增加了 504 万亩和 8275 万立方米，森林面积和森林蓄积实现了双增长。据初步测算，全省森林资产总价值由 43385 亿元增加到 50204 亿元，森林生态服务价值由 4020 亿元增加到 4476 亿元，人均拥有森林财富 12.2 万元，平均单位林业用地生态服务价值 2500 元/亩，森林资产价值显著增加，森林生态服务能力大幅度提升。



有林地面积



生态服务价值



### (三) 生物多样性得到有效保护

“十二五”期间，全省新建、晋升省级自然保护区3个，晋升国家级自然保护区8个，林业自然保护区达到48个，其中国家级19个，自然保护区总面积达到1596万亩，占全省国土面积5.2%，牛背梁国家级自然保护区正式加入了“世界生物圈保护区”网络，长青国家级自然保护区入选首批世界自然保护联盟绿色名录。据全省第四次大熊猫调查结果，秦岭野外生存大熊猫数量达到了345只，种群数量与第三次调查相比，增长了26.4%，增幅为全国最高，成功繁育大熊猫5胎6只，创我省大熊猫繁育史上最好成绩。朱鹮野生种群数量达到了1480余只，人工饲养种群数量突破了360余只，先后在铜川耀州、宝鸡千阳成功放飞朱鹮90多只，朱鹮野生种群栖息地由汉江两岸扩展至渭河以北。新建省级湿地保护区1个、国家级湿地公园20个，全省各级各类湿地类型保护区达到9个，国家级湿地公园达到31处，保护和恢复湿地228.68万亩。据全国第二次野生动物资源调查，我省渭河谷地、秦巴山区等地理板块野生动物种群数量稳定增长，并在黄龙山发现原麝新的分布区。红豆杉、兰科植物等珍稀濒危植物得到了有效保护，

极其珍稀濒危物种秦岭石蝴蝶时隔 10 年后在我省勉县重新发现。珍稀濒危动植物及其栖息地得到有效保护，大熊猫、朱鹮、金丝猴、羚牛等野外种群数量稳中有升，濒危程度得到了进一步缓解。

#### **（四）生态文化不断繁荣**

在全国率先开展森林体验和生态文明教育活动，创建森林体验基地 7 处、生态探秘线路 3 条、建设生态文明教育基地 16 处、开通了陕西森林体验活动微信平台，来自全国 2 万人次中小學生参加了森林体验活动。出台《古树名木保护条例》，保护古树名木近 70 万株，联合有关科研院所对黄帝手植柏、老子手植银杏进行克隆技术攻关，并在黄帝陵举行黄帝手植柏克隆展示活动。巩固宝鸡森林城市创建成果，持续推进西安、延安、安康森林城市创建活动；创建全国绿化模范城市 1 个、全国绿化模范县 10 个；创建省级绿化模范县 10 个、省级绿化模范单位 20 个；新批建国家沙漠公园 2 处。成立森林文化协会，创刊《美丽陕西》杂志，拍摄生态环境建设宣传片 5 部 58 集，在中央电视台《中国古树》栏目播出我省古树宣传片 4 集，全省义务植树达到 4 亿余株，退耕还林博览馆以及防沙治沙生态文化展览馆相继建成并对外开放。生态文明理念更加深入人心，生态文化更趋繁荣。

#### **（五）林区民生逐步改善**

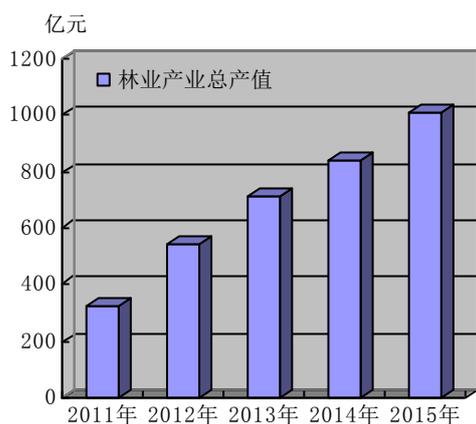
“十二五”期间，抢抓国家保障性安居工程建设重大机遇，累计争取国家棚户区（危旧房）任务 4 万多户，筹集各类资金 55 亿元，通过各级政府高点推动，相关部门密切协作，林业部门精心组织实施，国有林区（场）棚户区（危旧房）改造工程基本完成，基本建成 3.2 万户，已有 2 万余林业职工搬入新居，林业职工生产生活条件得到了极大的改善。全面完成国有林区饮水安全工程，完成工程投资 9628 万元，6 个重点森工林业局、200 多个国有林场、9 个国家自然保护

的 15.6 万人口饮水安全得到了有效改善；完成国有林场道路改扩建项目 28 个，建成了林区四级道路 300 公里，全省国有林区道路实现了“场场通”。积极争取将林区电网改造纳入全省农网改造规划，先后完成了 20 多个国有林场、管护站电网改造，33.6 千米的林区电网实施了升级改造；1.2 万户林区职工分享了广播电视建设项目带来的生活变化；通过森工非经营和基层卫生院（所）建设，省森工医院及 30 多个林业基层单位医疗院（所）基础设施和设备得到了全面提升；积极争取天保二期工程政策，提高补助标准，扩大补助范围，林区职工“五险一金”得到了落实，基本生活得到了保障。退耕还林、集体林权制度改革、生态效益补偿，为广大林区创造了更多的就业机会，有效增加了林农的收入。据初步统计，2014 年全省国有林区在岗职工工资较 2010 年实现了翻番。

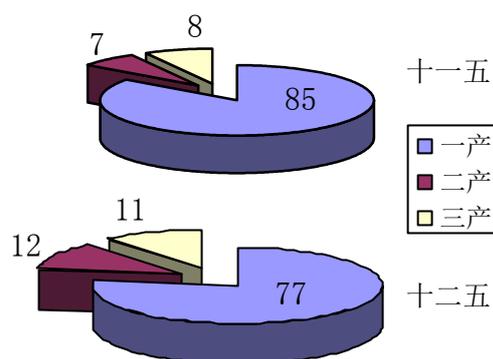
#### **（六）林业产业快速发展**

“十二五”期间，以民生林业为总揽，坚持生态与产业协调发展，兴林与富民同步推进。新建五大干杂果经济林 601.4 万亩，改造 483.4 万亩，干杂果面积达到了 2179 万亩，年产量达到 118 万吨，产值超过 120 亿元；新建油用牡丹 25.3 万亩，西北首条年产 1000 吨牡丹油自动化示范生产线建成投产；新建改造山地苹果基地 60 万亩，形成了秦巴山区、渭北旱塬、黄土高原各具特色的经济林发展新格局。全省新建省级森林公园 8 处，晋升国家级森林公园 2 处，森林公园总数达到 85 处，其中国家级 35 处，森林公园总面积达到 499.5 万亩，累计接待游客 7848 万人次，实现旅游收入 30 多亿元。依托现有国有苗圃，大力发展名优经济林苗木、绿化苗木和特色花卉产业，年育苗面积 37.5 万余亩，年产绿化苗木、花卉 35.9 亿株，年产值达 80 亿元。利用丰富的林下资源，创新建设模式，大力发展林下种植、养殖、中药材等林下经济，总产值达到了 155.1 亿元。林麝养殖快速增长，全省已有 16

家企业取得林麝繁殖许可证，林麝养殖存栏 9400 只，占全国存栏总量的 77%以上。2015 年，全省林业产业总产值达到 1008 亿元，林业一、二、三产业产值比例，由 2010 年的 85 : 7 : 8 调整为 77 : 12 : 11，第二、三产业比重逐步增加，产业结构更趋合理。



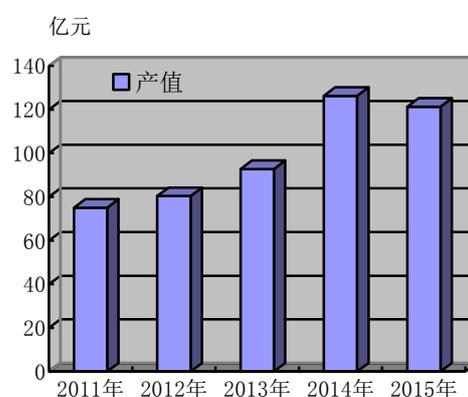
林业产业总产值



林业产业结构



核桃等干杂果经济林种植面积



核桃等干杂果经济林总产值

### (七) 林业改革稳步推进

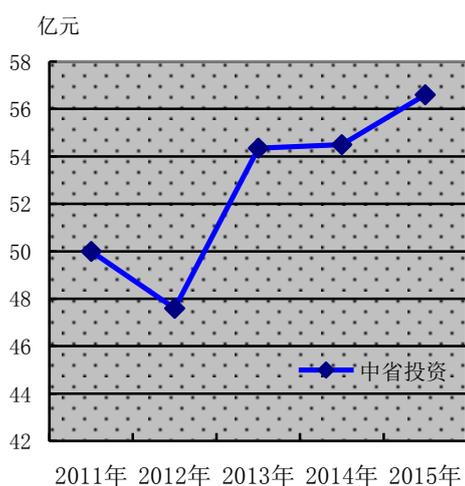
“十二五”期间，进一步加大林权纠纷调处，明晰集体林地产权，发放林权证 366 万本，发证面积 14795 万亩，全面完成已承包林地的发证任务。建立林地流转服务平台，累计成立林权管理服务中心 46 个，办理各类林权流转 509 万亩，流转金额 4.5 亿元。扩大生态效益补偿

面积，提高补偿标准，全省集体公益林生态效益补偿面积达到 5684 万亩，补偿标准由每亩 5 元提高到每亩 15 元，累计兑现补偿资金 31.05 亿元。林权抵押贷款融资渠道进一步拓宽，累计落实林权抵押贷款 21.6 亿元。林业专业合作组织不断壮大，全省注册各类林业专业合作组织 1260 个，注册资金 4.5 亿元，成员人数达 21.26 万户。在先行试点的基础上，逐步扩大了森林保险面积，2015 年森林保险面积已达 9000 万亩，落实中、省财政补贴资金 8100 万元，提高了林业抵御灾害风险的能力。全省国有林场和省属六大林业局改革方案已经全面完成，改革工作已经启动。

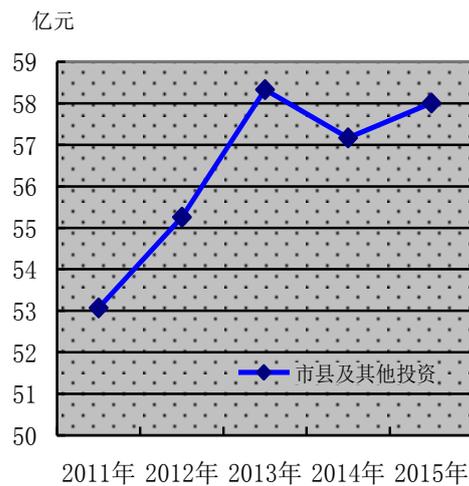
#### **（八）保障能力不断增强**

**林业投资稳步增长。**累计争取中央各类投资 242.33 亿元，其中中央基本建设投资 60.39 亿元、财政专项投资 181.94 亿元；累计落实省级各类投资 20.7 亿元，其中省级基本建设投资 4.6 亿元、财政专项投资 16.1 亿元；累计落实市、县林业投资 200 多亿元，其中西安、延安、榆林、神木、府谷年均林业投资突破亿元；累计落实外资 2266 万美元、贴息贷款 4.34 亿元。林业投资总量增长、结构优化，地方及社会投入林业的积极性空前高涨。**林业科技支撑能力不断提升。**建成长柄扁桃、红枣、花椒、油用牡丹、茯茶等 5 个工程技术研究中心。实施中、省林业技术推广项目 70 余项，建成科技示范基地 28 个、科技示范点 540 个，新建生态定位站 2 个，全省林业科技贡献率从 33.8%提高到 43%。**林业技术队伍不断壮大。**建设林业科技推广中心站 23 个，建设天保工程区乡镇林业站 26 个，省、市、县、乡四级林业技术推广网络逐步壮大。**林业技术培训不断加强。**举办各类技术培训班 50 余期，培训林农技术骨干 1.7 万人（次）、核桃技术能手 2 万余名。**林木种苗建设稳步推进。**建设林木良种基地 12 个、林木种质资源库 2 个、林木种苗质量

检验站 41 个，审（认）定林木良种 39 个树种、163 个品种，重大造林工程基地供种率达到 90%，良种使用率达到 66.3%。**林业法律法规不断完善。**制定出台《陕西省森林公园条例》等法规性文件 4 部，举办各类林业法制培训班 1500 多期（次），培训领导干部和执法人员 1.2 万人（次）。**林产品检测能力全面提升。**林业工业产品质量监督检验范围从过去的 9 大类 93 个，扩展到 12 大类 139 个，实现了生产企业和流通领域全覆盖。**林业国际合作拓展新领域。**实施了亚行贷款西北三省区林业生态发展项目、亚行秦岭生物多样性保护项目、中韩合作陕西荒漠化治理项目、德国政府贷款陕西榆林长城沿线沙地治理和生物多样性保护项目，引进外资 8847 万美元。



“十二五” 中省投资



“十二五” 市、县及其他投资

总的来看，全省林业“十二五”各项建设任务和发展指标已经全面完成，“三化”战略深入实施，森林资源持续增长，林业生态建设、林业产业建设和生态文化建设取得重大进展，林业地位和社会影响力显著提高，我省林业已经站在了生态建设与社会经济深度融合、山水林田湖综合治理以及森林、湿地、荒漠三大生态系统全面建设的大林业发展新阶段。

## 陕西省“十二五”林业发展指标完成情况

主要指标	单位	规划目标	完成
1、森林覆盖率	%	43.0	43.06
2、林木总蓄积量	亿立方米	4.7	4.79
3、自然湿地保护率	%	55	67.5
4、自然保护区面积占全省总面积	%	5.2	5.2
5、国家级公益林保护面积	万亩	7600	9863
6、林地保有量	亿亩	1.84	1.855
7、森林植被总储碳量净增加	万吨	2400	6000
8、新增沙化土地治理面积	万亩	300	300
9、基地供种率	%	80	90
10、良种使用率	%	65	66.3
11、森林火灾受害率	‰	0.2	0.1
12、林业有害生物成灾率	‰	5.1	3.58
13、以核桃为主的干杂果经济林年人均新增收	元	1100	1360
14、5年林业生态建设直接提供就业机会	万工日	9800	10200
15、各级各类森林公园面积占国土面积	%	1.6	1.62
16、创建国家级和省级生态文明教育基地	处	7	16
17、林业产业总产值	亿元	800	1008

## 二、面临环境

“十三五”时期，是我省同步建成小康社会和全面贯彻落实中央关于加快推进生态文明建设一系列重大战略部署的关键时期，是适应经济发展新常态，实施供给侧结构性改革，全面深化林业改革、以改革保增长促发展的攻坚时期，是大力发展生态经济、建设“美丽陕西”和丝绸之路经济带新起点的重要战略机遇期，全省林业改革发展空间和潜力巨大，发展机遇与挑战并存。

### **（一）发展机遇**

一是党中央国务院对林业的重视达到新高度。党的十八大以来，党中央、国务院对林业的重视达到了空前高度，生态文明建设首次纳入“五位一体”发展战略并写入党章，《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》相继出台，林业在生态文明建设和经济社会发展中的地位更加突出。习近平总书记在哈萨克斯坦演讲时指出：“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山”，生动形象表达了我们党和政府大力推进生态文明建设的鲜明态度和坚定立场。党的十八届五中全会将绿色发展作为五大发展理念之一，并提出了实现绿色发展的一系列新措施，是我们党根据国情条件、顺应发展规律做出的正确决策，是国家治理理念的一个新高度、新飞跃，也是对中国特色社会主义理论乃至人类文明发展理论的丰富和完善。森林作为陆地生态系统的主体、自然生态系统的顶层、国家民族最大的生存资本，在总体和全局中的地位作用更加凸显，在应对气候变化及国土生态治理格局中扮演更加重要的角色，林业建设已经成为事关经济社会可持续发展的根本问题，事关全面建成小康社会和建设生态文明的关键问题。

二是新常态明确了林业发展新要求。我省经济步入继续保持中高速、不断迈向中高端、实现追赶超越的新常态，林业改革发展的内外部环境正在发生深刻变化，要求林业主动适应新常态，全面深化改革，转变发展方式，实现转型升级。新常态是生态提速增质的新阶段，要求增加林业多元投入，发展绿色产业增加经济总量，加强生态建设拓宽发展空间，切实打好还欠账、增容量、提质量的生态攻坚战。新常态是供给侧结构性改革的新时期，要求林业强化创新驱动，培育发展新动力，拓展发展新空间，构建发展新体制，实现提质增效。新常态要求加快建设生态文明法律制度，用严格的法律制度保护生态环境。

新常态要求林业厘清政府和市场权责，更好地发挥政府在生态资源监管中的重要作用，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

**三是绿色发展赋予了林业发展新使命。**党的十八届五中全会明确提出坚持绿色发展，让绿色发展理念引领生态文明建设。绿色发展迫切要求林业承担起筑牢生态安全屏障、夯实生态根基的重大使命，加大力度保护和修复自然生态系统，从根本上扭转生态环境恶化趋势，保障国土生态安全，增强减缓和适应气候变化能力。绿色发展迫切要求林业承担起创造绿色财富、积累生态资本的重大使命，提供更加优质的生态产品，不断提高森林、湿地、荒漠、生物多样性等生态服务价值和公共服务能力。绿色发展迫切要求林业承担起引领绿色理念、繁荣生态文化的重大使命，大力提升保护森林、爱护动物、亲近自然的生态意识，培育公民生态价值观，推动全社会形成绿色发展方式和生活方式，努力创造人与自然和谐共生的人文财富。

**四是同步建成小康社会提出了林业发展新任务。**良好生态环境是提高人民生活水平、改善生活质量、提升人民幸福感的基础和保障，是最公平的公共产品和最普惠的民生福祉，是我省同步建成小康社会的必然要求。广大人民群众由过去“求生存”到现在“求生态”，由过去“盼温饱”到现在“盼环保”，由过去“重硬化”到现在“重绿化”。这就要求，林业建设把保护生态环境、提供生态产品、增加生态福祉作为出发点和落脚点，充分发挥林业涵养水源、净化水质、保持水土、固碳释氧、吸霾滞尘、调节气候、美化环境、休闲游憩、健康养生等强大生态功能，努力为人民群众营造天蓝、地绿、水净的美好家园。我省同步建成小康社会的难点重点在山区林区，这些地区是重点生态功能区，依靠传统产业脱贫难，林业具有进入门槛低、产业链条长、就业容量大、收益可持续的优势，脱贫增收潜力巨大。这就要求，大力加强生态建设，发展生态产业，实行生态补偿，对生态特别

重要和脆弱的实行生态保护扶贫，实现林业精准扶贫、精准脱贫，补齐短板。

**五是陕西林业站在了历史性跨越的新起点。**党中央、国务院高度重视我省生态建设，习近平总书记在陕西视察时指出“陕西生态环境保护，不仅关系自身发展质量和可持续发展，而且关系全国生态环境大格局”，要求我们“紧紧抓住山、河、江、坡综合治理，围绕山青、水净、坡绿的目标，加强国土绿化，增加绿色植被面积”，并对秦岭保护做出了重要指示，对我省生态建设提出了更高期望。“一带一路”战略加速了西部地区开发、开放，国内产业加速向西部地区转移，这对陕西经济追赶超越、快速发展提供了新的机遇，也对陕西生态建设提出了更高要求。改革开放以来，我省生态建设取得了巨大成就，成功探索出了一条具有陕西特色的生态发展路子，奠定了坚实的物质基础，蓄积了巨大的发展潜能，具备了加快发展的基础条件和有利因素，正处在实现历史性跨越的关键时期，陕西生态建设跨入了新的发展阶段，站在了新的历史起点上。

## **（二）主要挑战**

**一是生态修复难度增大。**经过 30 多年大规模造林绿化，我省生态修复已处于啃骨头、攻坚爬坡阶段，可造林地结构和分布发生了显著变化。全省宜林地、疏林地以及需要退耕的坡耕地等潜在可造林地 3950 万亩，其中宜林地 2850 万亩，约有 56%分布在陕北干旱、半干旱地区，自然立地条件差，造林成林越来越困难，加之林业传统的劳动力、用地等要素优势逐步丧失，造林抚育用工短缺，劳动力成本不断上涨与国家投资标准相对较低等矛盾突出，生态修复难度越来越大。全省“绿色”虽然向北推进了 400 公里，但是巩固来之不易建设成果的任务仍然艰巨，全省森林资源分布不均、质量不高、结构不合理等问题还没有从根本上得到解决，森林单位面积蓄积量只有全国平均水平的 69%，森林生态服务功能总价值只占全国 2.7%，单位面积价值只占全国平均

水平的 72.3%，“绿色”基调由“浅绿色”向“深绿色”转换跨越还需要付出艰苦努力。

**二是资源保护压力加大。**随着经济社会发展和城镇化快速推进，林业资源保护的壓力越来越大。过去五年，全省征占用林地面积达 26 万余亩，未来几年征占用林地规模还有进一步加大趋势，确保林地面积稳定增长的难度越来越大。全面保护天然林的任务十分繁重，每年发生森林火灾百余起，每年森林病虫害发生面积 600 多万亩。北部生态环境依然脆弱，沙区、黄土丘陵沟壑区中、幼龄林受干旱等自然灾害影响，随时面临反弹的危险；中部依然缺林少绿，绿色长廊、出入境口、河流两岸、直观坡面等重点区域近年艰难恢复的森林植被抚育管护的任务仍然十分艰巨；南部森林质量不高，退化林分、残次林等低质低效林量大面广，森林抚育、提质增效任务繁重。另外，随着生态旅游人数不断增加，林区白色垃圾污染、火灾隐患问题日益突出，也给森林资源保护提出了新课题。

**三是体制机制缺乏活力。**体制不顺、机制不活依然是制约林业发展的深层次根源。林业治理体系尚不健全，林业自然资源产权、支持保护等制度建设滞后，森林、湿地、荒漠生态系统损害鉴定评估和赔偿机制尚未建立；专业队造林资质多使用园林绿化资质，尚未建立造林绿化资质制度；地方政府投入生态建设的积极性有待进一步挖掘，造林、抚育等各项补助标准偏低，种苗采购方式单一，投融资机制不活等问题比较突出。公益林生态补偿尚未实现全覆盖，地方公益林补偿机制还没有全面建立，国家级公益林虽然得到了补偿，但补偿标准偏低，效果还不明显。征占用林地植被恢复费补偿标准偏低，资源监管制度有待进一步完善。森林经营集约化、专业化、组织化、社会化程度不高，难以适应规模经营的需要。集体林权制度改革还存在经营权落实不到位、处置权设置不完整、所有权长期虚置等问题。国有林场改革刚刚起步，改革动力不足，阻力较大，管理体制不顺、民生问

题突出，有待攻坚克难。

**四是生态服务能力不强。**森林、湿地等自然生态系统的生态产品供给和生态公共服务能力，与人民群众期盼相比还有很大差距。一方面，生态空间严重不足。生态空间、生产空间、生活空间错配较为突出，具有清新空气、清澈水质和清洁环境的生态空间离人口密集区特别是大中城市居民比较遥远，身边增绿、社区休憩、就近康养的需求越来越迫切。另一方面，许多生态资源还没有有效地转化为良好的生态产品和生态公共服务。生态产品质量有待于进一步提高，生态景观资源有待于进一步开发，生态体验缺少设施，森林湿地难以感知，生态服务价值还无法显化和量化。我省正处于城镇化快速发展时期，城市居民的生态公共服务供给不充足、城乡不均衡、区域不协调、群体差距大，已经成为与发达省份的最大差距。

**五是基础设施落后林业产业化程度较低。**基层林业单位机构队伍不稳，生产生活条件差，设施装备落后，人才队伍薄弱，信息化程度低，科技贡献率不高，道路、饮水、供电、通讯等基础设施和公共事业长期滞后，林业职工和林农收入普遍偏低，严重影响了林业的可持续发展。全省林业产业仍处于大资源、小产业，大森林、小文化较低水平，存在总量不足、结构不合理、科技含量不高、经济效益低下、名牌产品少、市场竞争力不强等突出矛盾，难以满足国民经济和社会发展对林业物质产品、生态产品和文化产品的需求，尚不适应林业发展的客观要求。

### 三、总体思路

#### （一）指导思想

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列讲话精神，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，以“四个全面”、“五大理念”和科学发展观为指导，以“三化”战略为总任务，以“增绿、增质、增效”为建设重点，森林、湿地、荒漠全

面治理，山水林田湖综合施策，深化改革、创新驱动，追赶超越、绿色发展，着力构建完备的林业生态安全体系、发达的林业产业体系、繁荣的生态文化体系和高效的现代林业服务体系，为建设山青水净坡绿、生态和谐优美的“大美陕西”和同步够格建成小康社会作出更大贡献。

## （二）基本原则

**1、生态优先，全面保护。**坚持保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力的理念。大力植树造林，着力推进重点区域绿化，优化林分结构，提升森林质量，实现森林面积与蓄积双增长。全面保护典型生态系统、重要湿地、生物物种和遗传基因，维护生物多样性。严格林地保护和生态环境损害责任追究。

**2、产业支撑，文化引领。**坚持用产业支撑生态，用生态提升产业，用产业传承文化，用文化引领产业，实现生态建设与绿色产业发展、生态文化建设良性互动。按照“四区五带”林业产业总体布局，调整优化产业结构，改造提升产品质量，切实转变林业发展方式，努力提高林业产业的竞争力，促进产业发展、文化繁荣。

**3、改革创新，科学发展。**坚持把改革创新作为林业发展的根本动力。围绕林业供给侧结构性改革，进一步深化集体林权改革，推进国有林场改革。加强国际交流合作，探索森林碳汇交易、专业队造林、良种苗木专供、森林资源补偿新机制。发挥科技创新的引领作用，推进大众创业、万众创新，实现由要素驱动向创新驱动转变，不断释放改革红利、创新红利，增加林业发展内生动力。

**4、提质增效，绿色惠民。**加快发展方式转变，从数量扩张向数量质量并重转变，更加注重森林经营，更加注重产业升级，更加注重优质生态产品和生态服务功能供给。发展绿色富民产业，创造绿色就业岗位，推进林区转型、林业增效、职工增收和林区贫困人口精准脱贫，同步够格建成小康社会，让人民群众共享绿色发展成果。

### （三）发展目标

“十三五”时期，我省林业要加快推进生态安全体系建设、现代林业产业体系建设、生态文化体系建设和现代林业服务体系建设，实现林业生态大突破、林业产业大发展、生态文化大繁荣，基本建成山青坡绿、林茂草盛、天蓝地绿、自然和谐、生态优美的西部生态强省。到2020年，我省林业发展主要目标如下：

——**建设完备的林业生态安全体系。**林业生产力布局进一步优化，生态承载力明显提升。全省森林、湿地、荒漠生态系统和重点生物物种资源得到全面保护，森林质量精准提升，生态安全屏障更加完备，森林覆盖率提高到45%以上，森林蓄积量增加到5亿立方米，湿地保有量稳定在462.75万亩，自然保护区占国土面积比例稳定在7.4%以上，沙区植被保有量达到2100万亩。

——**建设发达的现代林业产业体系。**林产品不断丰富，林业产业转型升级，吸纳就业能力不断增强，特色产业和新兴产业在林业产业中的比重大幅度提高，产业结构和生产力布局更趋合理，林业产业总产值达到1500亿元，二、三产业比重明显加大，林农和林业职工收入不断增长、生活条件明显改善。

——**建设繁荣的林业生态文化体系。**生态文化体系初步构成，关爱森林、保护生态和绿水青山就是金山银山的理念深入人心，森林城市规模不断扩大、质量不断提升，秦岭、桥山国家公园建设稳步推进，生态服务价值达到5000亿元，林业年旅游休闲康养人数力争突破3000万人次，人居生态环境显著改善。

——**建设高效的现代林业服务体系。**林业改革稳步推进，集体林业活力进一步释放，科技创新和依法治林进一步增强，基础设施和装备条件进一步改善，机构队伍进一步优化，现代林业制度体系更加健全。全省林业信息化网络服务平台初步建成，互联网、云计算、大数据等技术在林业各领域、各环节、各层级广泛应用，打造互联网+林业

发展新模式，形成全覆盖、信息化的智慧林业管理服务体系。

陕西省“十三五”林业发展主要指标表（20个）

类别	指标名称	2015年	2020年	属性
生态安全体系 (10个)	森林覆盖率(%)	43.06	45	约束性
	森林蓄积量(亿立方米)	4.79	5	约束性
	林地保有量(亿亩)	1.855	1.855	约束性
	湿地保有量(万亩)	460	462.75	约束性
	国家重点保护野生动植物保护率(%)	90	95	约束性
	新增沙化土地治理面积(万亩)	300	525	约束性
	*林业自然保护地面积占国土比例(%)	7.4%	7.4%	约束性
	混交林占比(%)	42.6	45	约束性
	国家生态公益林保有量(万亩)	9862	9862	预期性
	乔木林单位面积森林蓄积量(立方米/公顷)	53.97	70	预期性
林业产业体系 (3个)	林业产业总产值(亿元/年)	1008	1500	预期性
	林业收入占林农收入的比例(%)	37%	45%	预期性
	片区贫困人口林业收入占比(%)	12%	14%	预期性
生态文化体系 (3个)	*生态服务价值(亿元/年)	4476	5000	预期性
	古树名木保护率	76%	81%	预期性
	林业旅游休闲康养人次(万人次/年)	2100	3000	预期性
现代服务体系 (4个)	林业科技进步贡献率(%)	45	50	预期性
	森林火灾受害控制率(‰)	0.1	0.2	预期性
	有害生物成灾控制率(‰)	3.58	4.5	预期性
	林木良种使用率(%)	66.3	75	预期性

注：林业自然保护地，指林业系统建立的国家公园、自然保护区、森林公园、湿地公园、沙漠公园、沙化土地封禁保护区。

生态服务价值，现阶段特指森林生态系统每年提供的生态服务价值，包括涵养水源、保育土壤、固碳释氧、净化大气环境、森林防护、生物多样性保护、森林游憩7类生态服务价值。

#### 四、总体布局

依据《陕西省主体功能区规划》、《陕西省生态功能区划》、《陕西省林业发展区划》，继续按照“关中大地园林化、陕北高原大绿化、陕南山地森林化”和山水林田湖生命共同体的要求，优化配置林业生产力布局，以城市、村镇生态建设为“点”，河流、道路为“线”，农田、山脉为“面”，以湿地、自然保护区、水库涵养区、风景名胜区、国家森林公园等为补充的多层次、多功能、网络化生态体系，构建“一圈、两屏、三带、多廊多点”全省林业生态新格局，实现由数量扩张型林业向质量效益型林业的转型跨越。

“**一圈**”为丝绸之路关中都市生态协同圈，打造西咸宝核心区并辐射渭南、铜川、杨凌中心城市生态协同发展区，增强关中城市群生态承载力，改善人居环境，提升对外形象。

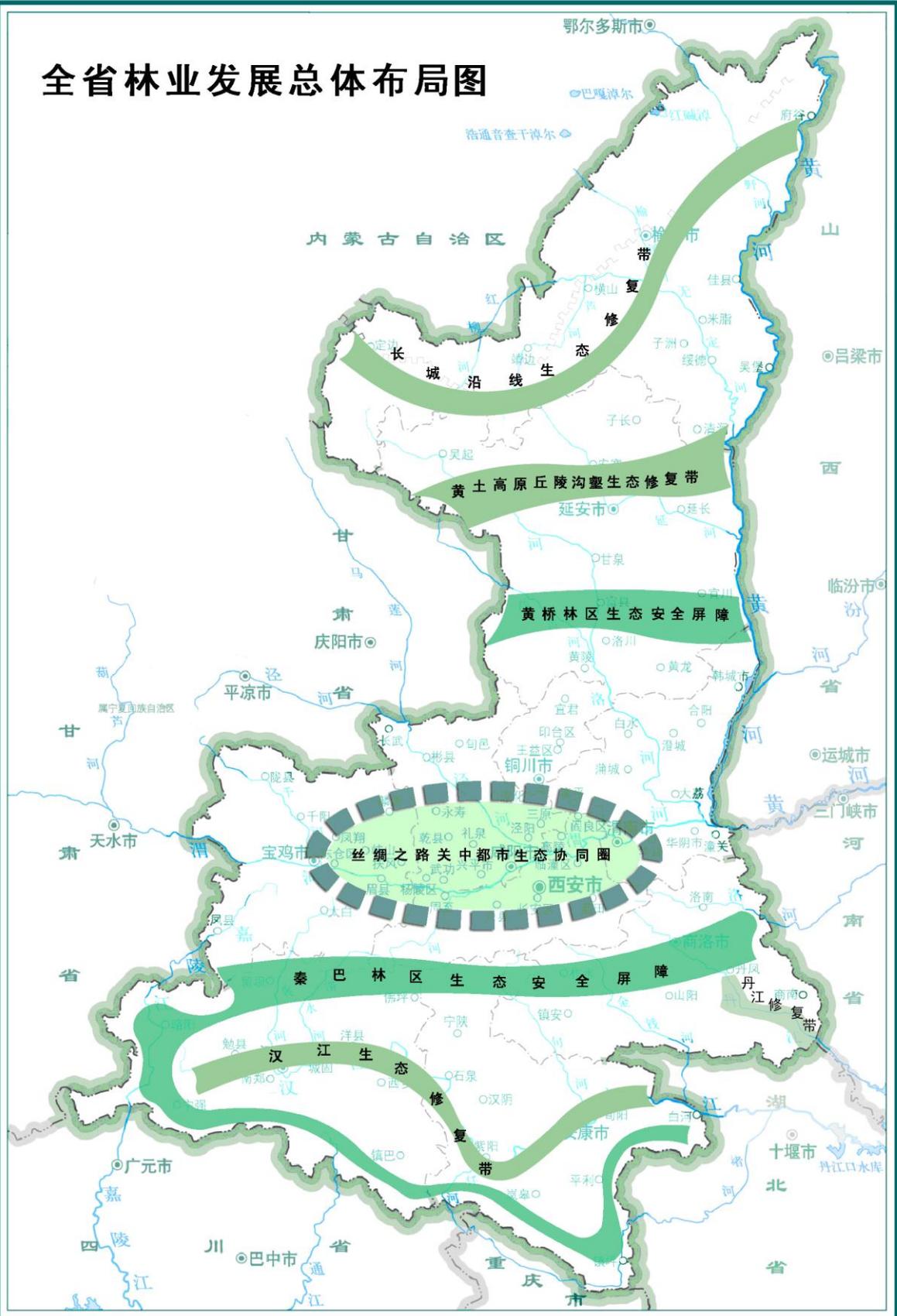
“**两屏**”为黄桥林区生态安全屏障和秦巴林区生态安全屏障，包括秦岭、巴山、黄龙山、桥山、关山五大林区，作为我省国土生态安全的主体，是全面保护天然林、湿地和生物多样性的重要阵地，也是保障重点地区生态安全和特种木材储备安全的战略基地。

“**三带**”为长城沿线生态修复带、黄土高原丘陵沟壑生态修复带和汉丹江生态修复带，作为我省生态安全的重要骨架，是改善沿江、沿路、沿山自然环境的生态走廊，也是扩大生态空间，提高区域生态承载力的绿色长城。

“**多廊多点**”是以全省主要国道、省道、高速公路、铁路、河流水系两侧生态系统为生态走廊带，以城市、村镇生态系统为生态节点，是全省生态系统的重要组成部分，也是身边增绿的主战场。

“生态协同圈”是全省生态系统中枢，“两屏三带”是全省生态系统基本骨架，生态走廊和生态节点是全省生态系统枝叶和枢纽，中枢发达、骨架牢固、枝叶繁茂，生态系统才能健康运行、循环永续。

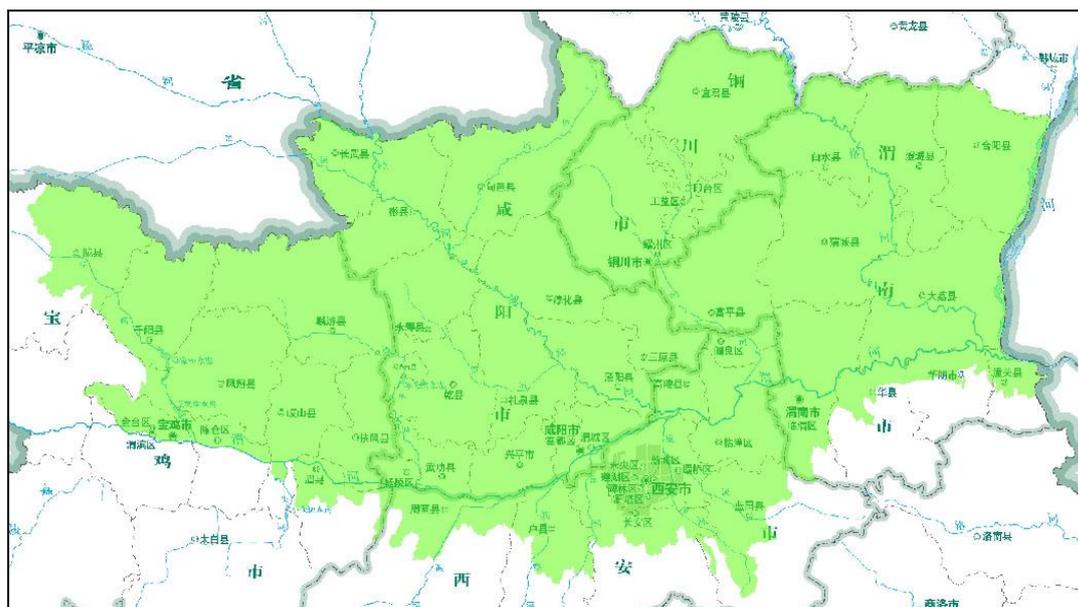
# 全省林业发展总体布局图



### (一) 丝绸之路关中都市生态协同圈

本圈包括西安、铜川、宝鸡、咸阳、渭南、杨凌核心城市和次核心城市区，辐射韩城、彬县、蒲城等三级城市区，北枕渭北山地，南依秦岭，地缘相接、人缘相亲，地域一体、文化一脉，将发展为以西咸为核心的超大型关中城市群。由于该区工业化和城镇化快速发展，长期的过度开发造成生态空间严重不足，生态承载力已临近或超过阈值，大气污染、土地退化、人口资源环境矛盾凸显。

本圈生态建设主攻方向是拓展绿色生态空间，缩小区域内生态质量梯度，形成全省生态高地，打造关中平原绿色发展型生态文明示范区。全面保护森林湿地绿地资源，成片营造森林、联通水系和恢复河流湿地，提升秦岭北麓和北山南坡森林质量，建设城市生态隔离带；推动生态公共服务设施在城区均衡布局并贯通到周边地区，建设高品质的城市森林，优化美化城乡人居环境，打造全省生态保护的中心区和重要绿色增长极。

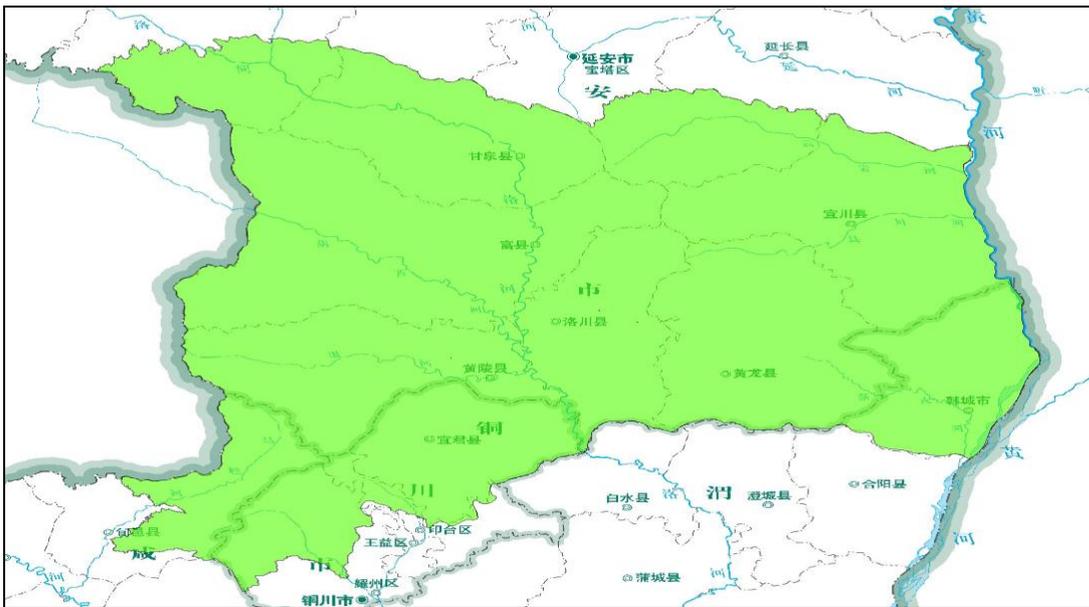


关中都市生态协同圈范围示意图

## (二) 黄桥林区生态安全屏障

本屏障范围涉及甘泉、富县、黄陵、黄龙、宜君全部，宜川、志丹、宝塔、旬邑、耀州、印台、韩城局部，西连甘肃、东临黄河、北靠陕北黄土高原丘陵沟壑、南与关中平原相连，是我省黄土高原森林植被保存最好的地区，也是关中地区的生态屏障。森林资源较为丰富，人为干扰较多，森林火灾隐患较多，土壤侵蚀强度大，水土流失较为严重。

本屏障生态建设主攻方向是全面加强森林、湿地和重要野生生物保护，休养生息，提高生态功能。加强森林和水资源保护，有效保护黄土高原森林生态系统和褐马鸡及其栖息地，预防森林火灾和病虫害。强化森林经营，调整和优化森林结构，提高森林水土保持和涵养水源能力。充分发挥森林、湿地等生态服务功能，建设完善服务设施，强化生态公共服务。大力发展森林旅游等第三产业，积极发展种养等接续产业，加快林区基础设施建设。

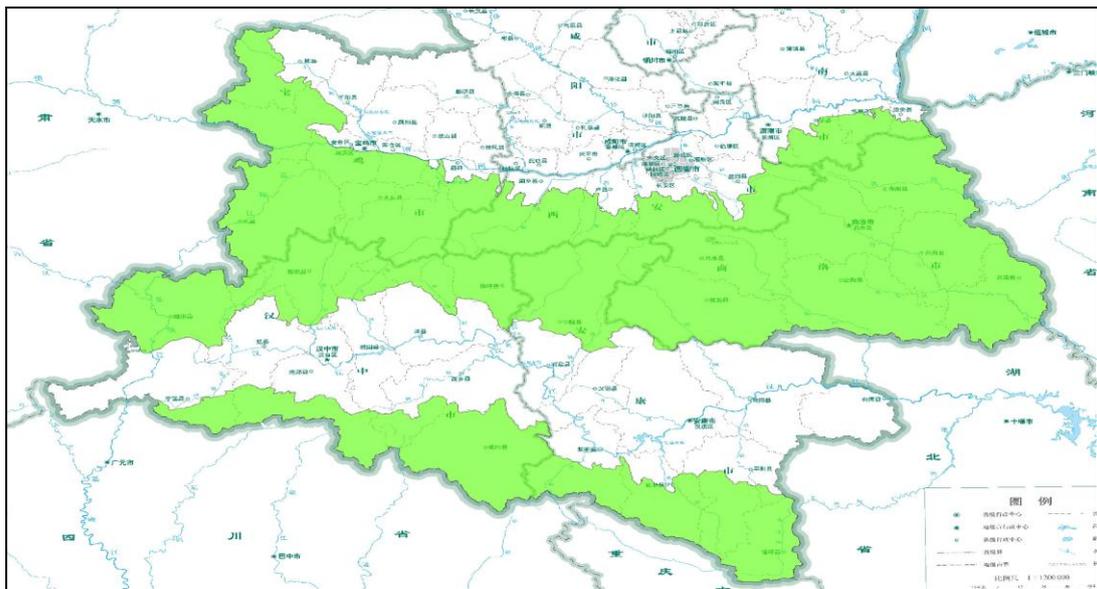


黄桥林区生态安全屏障示意图

### (三) 秦巴林区生态安全屏障

本屏障范围涉及汉中、安康、商洛及太白、凤县、千阳、陇县等中高山地区，主要包括我省秦岭、巴山、关山三大林区，山高坡陡，坡耕地多，人均耕地少，森林、湿地、山地草场、生物物种和水资源极为丰富，旅游资源众多，是我省森林集中分布区，是南水北调中线工程和关中地区重要水源地，也是大熊猫、朱鹮、金丝猴、羚牛、林麝重要栖息地和生物多样性富集区。森林质量效益和整体生态功能不高，林地生产率低，森林结构还不合理，林地湿地保护形势严峻。

本屏障生态建设主攻方向是加大天然林保护，促进生态自我修复，强化森林经营，提高林分质量，增强水源涵养和水土保持功能；全面保护和恢复湿地资源，保护野生动植物及生物多样性；建设秦岭野生动物生态廊道，实现秦岭自然保护区互联互通；对陡坡耕地和山洪地质灾害易发区耕地实行退耕还林；加强源头区和河流两岸防护林建设，提高林草植被质量。

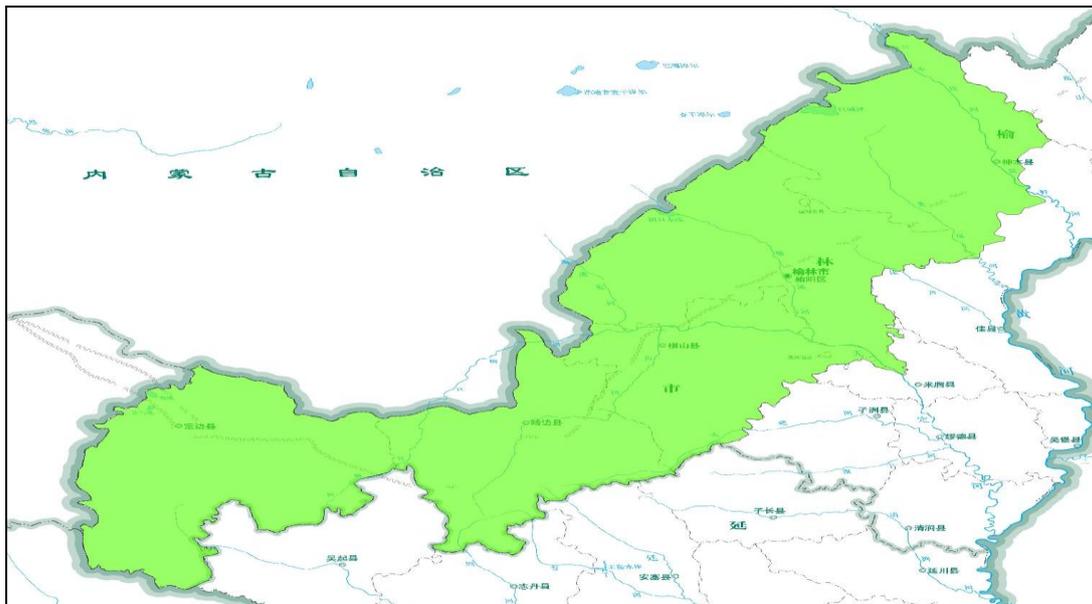


秦巴林区生态安全屏障示意图

#### (四) 长城沿线生态修复带

本带范围涉及榆林的定边、靖边、横山、榆阳全部，神木、府谷、佳县、米脂、吴起局部，位于我省最北部，毛乌素沙地南缘，西连宁夏、甘肃、北靠内蒙、东临黄河，南与黄土高原丘陵沟壑区相连，北部为风沙滩地，南部为丘陵沟壑区，沙地面积大且集中连片，森林资源贫乏，植被覆盖度低，植被群落稳定性差，土地沙化严重，沙尘暴、扬沙天气多发，生态环境十分脆弱，是我省主要的风沙策源区、危害严重区。

本带生态建设主攻方向是保护荒漠生态系统，加强防沙治沙，增加林草植被。实施严格的林地林木保护政策，处理好生态保护与经济发展关系；加强沙化土地封禁保护区建设；加强风沙源生态修复和退化防护林修复，禁止滥开垦、滥放牧和滥樵采，实施保护性造林，减少造林地风蚀，构建乔灌草相结合的防风固沙林网络体系；保证合理生态用水，积极发展节水林业。

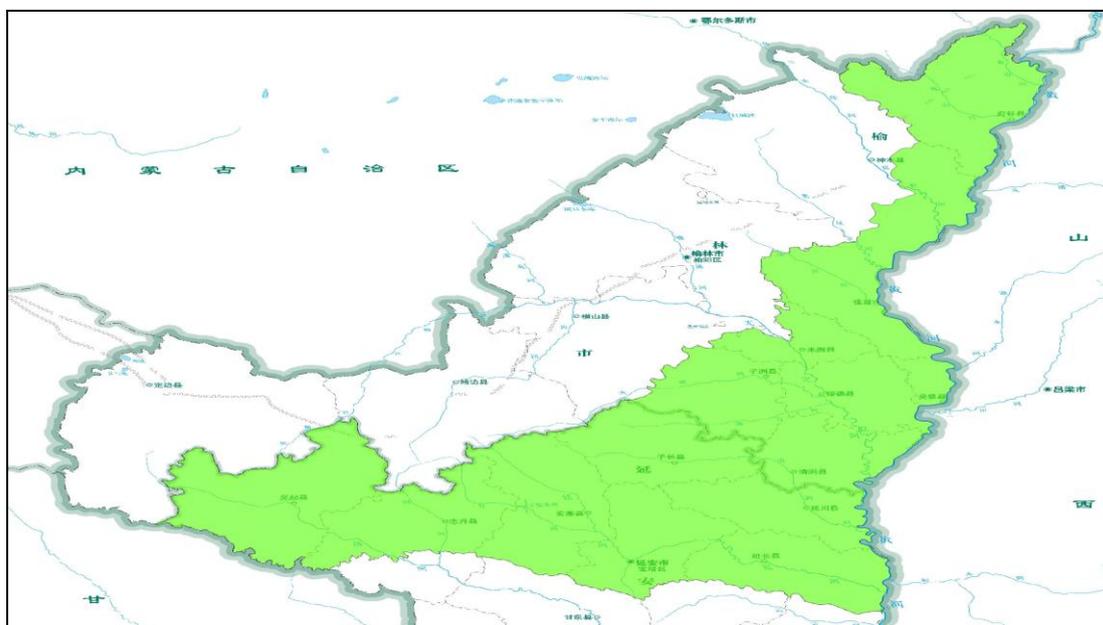


长城沿线生态修复带示意图

### （五）黄土高原丘陵沟壑生态修复带

本带范围涉及子洲、绥德、吴堡、清涧、安塞、子长、延川、延长全部，神木、府谷、佳县、米脂、吴起、志丹、宝塔局部，北靠毛乌素沙地，南与黄桥林区相连，是典型的黄土高原丘陵沟壑地貌，气候干旱，降水集中，植被稀疏，水土流失非常严重，是我省输入黄河泥沙的主要来源地，森林总量不足，林地生产力低，林牧矛盾突出，造林保存率不高，生态环境非常脆弱。

本带生态建设主攻方向是全面保护自然生态系统，以人工促进自然修复为主，加强水土流失综合治理，保护恢复黄河湿地。大力营造水土保持林，加快退耕还林，加大退化防护林修复，增加自然生态资源总量，逐步形成功能稳定、类型齐全的黄土高原生态系统。实施生态移民，发展红枣、山地苹果等特色经济林产业和黄土生态文化旅游产业，加快片区扶贫开发。

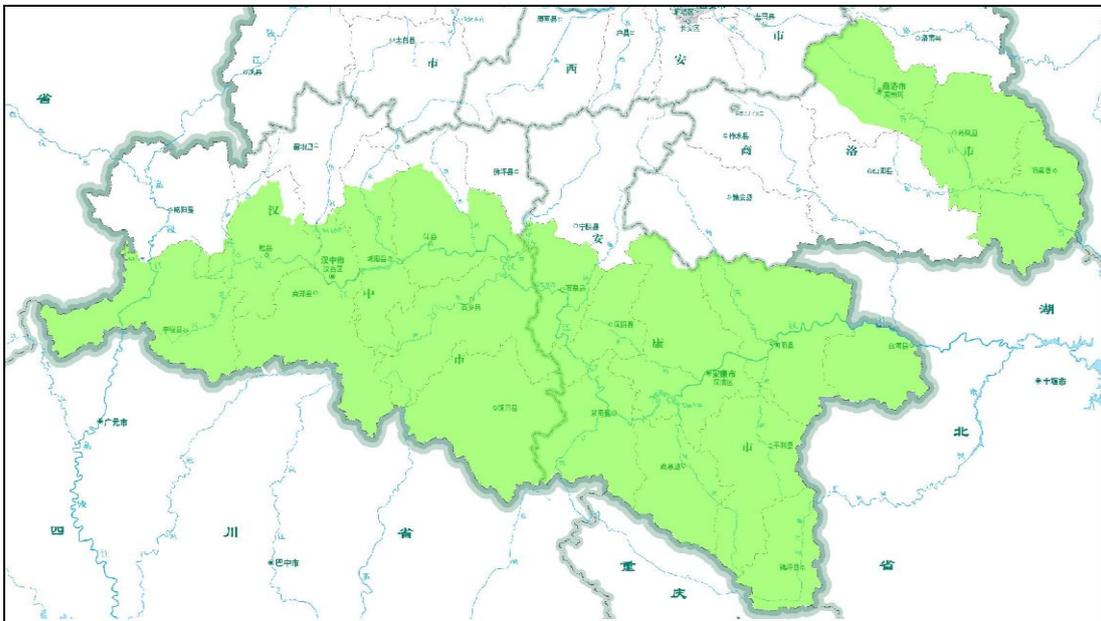


黄土高原丘陵沟壑生态修复带示意图

### （六）汉丹江生态修复带

本带范围涉及宁强、南郑、汉台、勉县、城固、洋县、西乡、汉滨、汉阴、旬阳、石泉、紫阳、白河、商州、丹凤、洛南、山阳等县局部，地处汉江、丹江上游，汉中盆地和月河谷地，以中低山岭、山间河谷盆地为主，地势较缓，城镇密集，河流纵横，人为活动较为频繁，湿地资源丰富，生物多样性富集，旅游及林特产资源丰富，是我国南水北调工程重要水源地。森林总量不足、质量不高，中幼龄林比重大，林矿矛盾突出，生态环境较为脆弱。

本带生态建设主攻方向是加强水源地生态修复，建设以护岸林带为主体的纵深生态防护林体系。开展滨河湿地典型生态系统保护与修复，开展岸线整治与生态景观恢复，加强退化防护林改造、森林经营及人居环境优化美化。以国有林场为主体，大力培育珍贵用材和大径材，积极发展经济林，大力发展苗木花卉、森林旅游和林下产业。



汉丹江生态修复带示意图

### **(七) 多廊多点**

重点打造高速公路、国道、省道、铁路两侧、河流沿岸的多色彩、多层次、连片大色块、具有区域特色的森林生态景观长廊以及类型多样、典型性强、示范效应显著的“生态文明”建设示范市、县、镇、村、出入境口、旅游景点。统一规划、有效整合，依托重点区域绿化工程，综合考虑植物的生长、管理特性及其形态、色彩的季相变化，坚持功能与景观相结合，合理配置乔、灌、草，依据植物观赏特性，营造季相分明的绿化景观，达到“连续有序、层次分明、四季常绿、三季有花”的绿化美化效果。

## **五、主要任务**

按照“陕北高原大绿化、关中大地园林化、陕南山地森林化”战略，紧紧围绕推进“十三五”林业现代化的建设目标，按照“一圈、两屏、三带、多廊多点”的林业发展格局，构筑国土生态安全屏障，深化林业改革创新，加强森林资源管理，保护生物多样性，大力发展林业产业，繁荣生态文化，加快设施装备升级。

### **(一) 大力推进国土增绿**

推进林业重点生态工程造林，开展全民义务植树活动，加快重点区域绿化，加大森林抚育，巩固扩大生态空间，提高生态系统稳定性，实现森林资源提质增效。一是通过加快天然林资源保护、退耕还林、三北防护林、京津风沙源、长江防护林、造林补贴试点等林业重点营建工程建设，重点打造长城沿线风沙区，黄土丘陵沟壑区、黄土高原沟壑区和秦巴低山丘陵区等一批百万亩人工林基地，集中连片建设森林，建设大尺度绿色生态保护空间和连接各生态空间的绿色廊道。二是继续加大道路、河流水系、直观坡面、“三化一片林”绿色家园、环城林带、工矿区、重点出入境口及旅游景点等八大重点区域绿化力度，积极推进治沙增绿工程、平原森林工程，稳步推进渭河、汉（丹）

江、晋陕峡谷、沿黄城市带等重点区域绿化进程。三是全面开展中幼林抚育，加快黄桥林区、秦巴山区、陕北高原的低质低效林分改造，巩固生态建设成果，优化林分结构，提高林分质量，建设和培育稳定的森林生态系统。四是封造退抚改并举，加快退化防护林和残次林修复；兴林与治山相结合，加快工矿废弃地、破损山体和灾毁林地生态治理和植被恢复；以自然修复为主，生物措施与工程措施相结合，加快荒漠化、沙化土地治理，稳步推进重点生态功能区、生态脆弱区的生态系统修复。五是通过宜林地造林与现有林培育相结合的方式，发展短周期工业原料林、中长期用材林和特殊树种用材林，提高我省的木材产量及大径材的占有量，增加木材战略储备。到2020年，完成营造林任务3260万亩，其中造林任务2110万亩、森林抚育1150万亩，森林覆盖率提高到45%，实现国土绿化由数量扩张向数量扩张与质量效益并重转变。

## （二） 强化森林资源管理

树立生态红线意识，加大林地、湿地管理力度，强化工作措施，切实保护好森林资源安全。一是严守森林、湿地、物种三大生态红线，依法保障国家基础设施及公共建设用地，控制城乡建设用地，限制工矿开发用地，规范商业性经营用地，加大对沙化土地、工矿废弃地、退化湿地的修复和治理，保证全省生态用地资源适度增长。二是全面停止国有天然林商业性采伐，有序协议停止集体和个人天然林商业性采伐，逐步将天然灌木林、未成林造林地、疏林地全部纳入保护范围，实行目标、任务、资金、责任“四到县”，切实保护好天然林资源。三是强化林地保护利用“一张图”建设，分级分类进行林地用途管制，加强资源与生态状况监测，健全国家级公益林管理和政策体系，严格控制林地转化为其他用途土地，严厉打击违法违规破坏林地、占用林地、湿地和沙区植被行为。四是严格执行森林采伐限额制度，加强采

伐限额的监督与检查，规范木材运输和经营加工管理，加强木材及木制品出入境检查，坚决杜绝违规作业和超额采伐，打击木材非法采伐和相关贸易。五是完善森林防火应急、扑救、指挥、保障体系建设，加大行政问责力度，加强专业化、半专业化扑火队伍建设；加大林业有害生物防控力度，制订预案，重点防治松材线虫病等重大林业有害生物，减少林木损失。到2020年，实现林地保有量不低于18550万亩，沙区植被保有量不低于2100万亩，国有天然林保有量不低于4627.8万亩，国家级生态公益林保有量不低于9862万亩，森林蓄积量达到5亿立方米，单位面积蓄积量达到70立方米/公顷，森林火灾受害面积控制在0.2%以内，森林病虫害受害率控制在4.5%以内，实现森林资源管理向集约化、现代化、精准化提升转变。

### **（三）有效保护生物多样性**

完善自然保护区体系，加快湿地保护系统工程建设，强化野生动植物保护管理，有效保护生物多样性，维护生态平衡、促进人与自然和谐发展。一是加快自然保护区体系建设步伐，推进自然保护区、保护小区的基础设施和能力建设，增强管理能力、提高管理质量，形成布局合理、类型齐全、功能完善、管理规范、效益显著的自然保护区网络体系。二是积极推进湿地公园、湿地自然保护区建设，科学修复退化湿地，大力夯实基础设施，着力推动法制建设，逐步理顺体制机制，继续完善保护体系。三是加大大熊猫、朱鹮、金丝猴、羚牛、林麝等珍稀野生动物和珙桐、红豆杉等珍稀濒危植物及其栖息地的保护，积极开展人工驯养繁殖、野外放生，种质资源保护利用。四是强化野生动植物繁育、利用及制品监管，加强森林动植物检疫，加强疫源疫情监测防控，严防严控外来有害生物物种和疫源疫病入侵，严厉打击野生动植物及其制品非法交易。五是在现有国家自然保护区和国家森林公园基础上，推进大熊猫、金丝猴、羚牛、朱鹮等珍稀物种国

家公园建设，积极探索秦岭国家公园和桥山国家公园体制机制，加快打造旬阳坝康养景区。到2020年，林业自然保护地面积占国土比例不低于7.4%，湿地保有量不低于462.75万亩，确保95%以上的国家重点保护野生动植物和各类自然保护区以外60%的野生动植物重点栖息地得到有效保护，实现以物种保护为中心的保护途径向以生态系统保护为中心的途径转变。

#### **（四）全面推进林业改革**

全面推进国有林场改革，进一步完善集体林权制度改革。一是推进国有林场改革。明确国有林场性质和功能定位，科学核定编制和设置岗位，理顺管理体制，优化组织机构，推行以购买服务为主的公益林管护机制，健全森林资源监管体制，按照“内部消化为主，多渠道解决就业”和“以人为本，确保稳定”的原则妥善安置国有林场富余职工，完善各项社会保障，落实财政、金融支持政策，按照先行试点、分级负责的原则，稳步推进国有林场改革。二是稳妥推进省属六大林业局改革。将省属六大林业局改革作为全省国有林场改革的一项重要任务，深入调查研究，充分听取林区干部职工意见，明确管理体制机制，推进政企、政事分开，剥离社会管理职能，合理解决债权债务，创新管理模式，实行人员分类管理，建立长效经费保障机制，强化资源保护，保障森林资源安全。三是深化集体林权制度改革。稳定承包权，放活经营权，培育新型经营主体，鼓励发展各类专业大户、家庭林场、林业合作社，引导开展适度规模经营，加快建立林权交易平台、森林资源资产评估、林业融资担保、林权收储等中介服务机构，指导农户制订适合家庭经营的森林可持续经营方案，加强承包经营纠纷调处，积极推进县、乡、村林地承包经营纠纷仲裁体系建设，探索建立林业法律援助机制。四是加快完善森林生态效益补偿制度。争取提高国家森林生态效益补偿标准，建立省、市、县三级森林生态效益补偿

制度，创新森林生态效益补偿资金使用和管理新机制，切实提高资金使用效益。

### **（五）加快推进创新驱动**

培育和发展新动力、拓宽发展新模式、强化科技新引领，推动大众创新、万众创业，用创新驱动引领林业发展再上新水平。一是培育造林绿化新机制。依托国有林场、国有苗圃及社会专业化组织，发展壮大一批技术过硬、专业素质高的造林绿化专业队伍，推行造林绿化资质认定及专业化造林制度。对营造商品林的造林主体赋予林木占有、使用、收益、处置、采伐等权利，对营造公益林的造林主体赋予依托公益林生态功能开展特许经营的优先权。二是积极探索种苗供应新机制。以省级骨干苗圃为龙头，盘活市县各类专业性苗圃，开展合同育苗，探索重点工程用苗政府购买、定向供应新机制，逐步建立良种生产补贴、良种收储调剂、良种供应保障制度。三是创立林业管理新模式。加快林业部门职能转变，进一步规范和改革林业行政审批行为，制定权力清单和责任清单，公开权力运行流程，推行网上审批。推行集体林权一卡通，强化“一站式”服务，着力为基层、为群众提供优质高效服务。四是探索森林资源补偿使用新机制。研究制定森林资源补偿基金管理辦法，探索建立森林资源补偿基金制度，提高林地有偿使用补偿标准，减少“圈地囤地、未批先占、少批多占”林地现象的发生，切实保护林地林木资源。五是创新科技支撑新战略。利用林业部门科研力量和涉林大专院校、科研机构力量、省校（院）合作平台，加强国家和省级科技创新平台（研发中心）、生态定位站、技术创新战略联盟等建设，对重点、难点技术问题开展联合研究，争取在林木种质资源保护、优良品种选育、现代栽培模式、林产品精深加工等方面取得一批成果；强化省、市、县、乡四级科技服务体系，组建林业科技服务之家，开展“互联网+林业科技”行动，让大量科技成果走向林

区、走向森林、进村入户，为林农和企业提供便捷精准服务。

### **（六） 加快林业产业发展**

充分发掘林业产业在绿色经济、绿色增长、绿色发展中的优势和潜力，发展特色产业，扶持新兴产业，提升传统产业，壮大产业集群，打造产业品牌，优化产业结构，推进林业一二三产业融合发展。一是大力发展名特优经济林及木本油料林。以标准化栽培、低产林改造、良种推广及设施林业等技术为手段，进一步扩大木本油料林、干杂果经济林、特色经济林种植规模，提高集约经营水平，加快现有经济林基地转型升级。二是大力发展森林旅游。整合现有森林旅游资源，开辟精品旅游线路，丰富旅游产品，打造旅游品牌，发展集旅游、医疗、康养、教育、文化、扶贫于一体的林业综合服务业。三是大力发展林下经济。重点发展以食用菌、山野菜为主的森林绿色食品种植业，以林麝、梅花鹿为主的特种养殖业，以生态鸡、森林猪、土蜂为主的绿色肉蛋养殖业，积极打造享誉国内外的秦岭高山绿色肉、禽、蛋、菜食品和高山蜂蜜等林产品加工和物流中心。四是大力发展优势产业园区。着力打造一批集收储、加工、展示（观光休闲）、销售、研发为一体的干杂果产业示范园区；大力发展园林花卉、盆景观赏、切花切叶、珍稀名木等具有区域特色的苗木花卉产业园区；培植一批大型人造板、木浆造纸、家具、软木和林产化工龙头企业，建设一批林产工业示范园区；充分挖掘秦巴山区“天然药库”资源优势，加大与科研单位和制药企业合作，打造秦巴中药材生产园区。五是加快林业产业转型升级。大力扶持战略性新兴产业发展，培育核桃、油用牡丹、漆树、油桐等林业生物产业、生物质能源和新材料产业，加强林业生物产业高效转化和综合利用。六是完善林业产业服务体系。健全林业产业和林产品标准体系，建立健全林产品质量检测认证体系，加强林业产业和林产品市场监测预警工作，加快制定和实施林业品牌发展战略和名牌

林产品认定标准，扶持培育一批林业龙头企业，发挥其示范带动效应。到 2020 年，林业产业总产值达到 1500 亿元，林业收入占林农收入的比例达到 45%，片区贫困人口林业收入占比达到 14%，林业旅游休闲康养人次达到 3000 万人次/年，实现林业产业由数量扩张型向质量品牌效益型转变。

### （七）大力繁荣生态文化

引导各级政府和广大社会公众逐步树立生态价值观、生态道德观和生态消费观，树立建设资源节约型、环境友好型社会的发展理念，使保护森林、改善生态成为全社会的共识。一是加快创建中小学森林体验基地。依托国家级自然保护区、国家森林公园、国家湿地公园、国家沙漠公园、野生动物园、树木园、植物园或者具有一定代表意义、一定知名度和影响力的风景名胜区、重要林区、沙区、古树名木园、湿地、野生动物救护繁育单位、鸟类观测站和学校、青少年教育活动基地、文化场馆(设施)等单位，建成一批面向全社会的生态文明示范窗口和生态科普、生态道德教育基地。二是加大古树名木保护与繁育。依法对古树名木资源进行普查建档，搞好古树名木的挂牌、养护、抢救、复壮以及保护设施的建设，加强现有古树名木种质资源收集，利用现代科研成果，开展技术研发，建立古树名木苗木繁育基地，打造黄帝轩辕柏、老子手植银杏、商洛核桃王等古树名木文化品牌。三是着力开展森林城市建设。着力搞好城市内绿化，使城市适宜绿化的地方都绿起来；着力搞好城市周边绿化，充分利用不适宜耕作的土地开展绿化造林；着力搞好城市群绿化，扩大城市之间的生态空间。巩固提升现国家森林城市成果，加快推进西安、延安等国家森林城市建设。四是加快创建绿化模范县（单位）。深入开展全国绿化模范城市、绿化模范单位（市、县、单位）和绿色家园创建活动，加快推进城镇森林化、社区园林化、村庄田园化、庭院花园化、道路林荫化、水系林带

化、农田林网化建设。到 2020 年，生态服务价值达到 5000 亿元/年，古树名木保护率达到 81%，生态文明观念广泛传播，生态文明理念深入人心。

#### **(八) 切实推进林业精准脱贫**

深入贯彻落实《中共陕西省委、陕西省人民政府关于贯彻落实〈中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉的实施意见》精神，充分发挥林业生态脱贫和林业产业增收作用，切实做好林业精准脱贫工作，打好林业脱贫攻坚战。一是加快推进部分贫困人口就地转化为护林员。按照“县管、乡建、站聘、村用”原则，积极争取国家生态护林员指标，努力使尽可能多的符合条件的建档立卡贫困人口就地转化为生态护林员；切实发挥森林生态效益补偿基金县级统筹管护费作用，积极探索建立专业化或半专业化森林资源管护队伍新机制，努力使部分有劳动能力的建档立卡贫困人口就地转化为集体护林员；进一步调整天然林资源保护工程护林人员结构，优先聘用符合条件的建档立卡贫困人口，努力使部分建档立卡贫困人口就地转化为天保护林员。到 2020 年，力争使 1 万名建档立卡贫困人口就地转化为生态护林员。二是加快推进贫困地区退耕还林脱贫工程建设。有计划、有步骤地将特困区域 25 度以上陡坡耕地全部实施退耕还林，科学指导建档立卡贫困退耕户调整种植结构，优先安排建档立卡贫困户退耕还林。到 2020 年，力争使连片特困地区建档立卡贫困人口户均拥有 2 亩退耕还林地，人均拥有 1 亩以上特色经济林。三是加快推进贫困地区林业生态脱贫工程建设。加快推进贫困地区天然林资源保护、新一轮退耕还林、三北防护林体系建设、长江中上游防护林、京津风沙源综合治理、造林补贴试点等林业重点生态营造林工程建设；加大林区道路、林区安全饮水、林区电网改造、森林防火、自然保护区建设、湿地保护、林木种苗等林业基本建设项目及投资向贫困地区倾斜力度；依托国有林场、国有

苗圃及社会专业化组织，提倡在贫困地区发展一批技术过硬、专业素质高的造林绿化专业队伍，推行专业化造林制度。四是加快推进贫困地区林业脱贫产业发展。加快推进国家公园体制建设，努力发展贫困地区森林旅游产业，大力发展贫困地区干杂果经济林、木本油料及林下经济产业，积极扶持贫困地区林业龙头企业和林业专业合作社，强化贫困地区林业科技推广与培训。五是加快实施国家贫困林场扶贫项目建设。国有贫困林场要利用中央财政扶贫专项资金，在搞好林场基础设施建设的同时，积极带动林场周边贫困地区改善基础设施落后的状况，并优先聘用当地有劳动能力的建档立卡贫困人口参与基础设施建设，增加贫困人员的劳务收入。

#### **（九） 加强现代林业服务体系建设**

重点解决林业装备落后、管理粗放、应急能力不足、信息化薄弱、科技含量低等突出问题，全面提升林业设施装备保障能力，奠定林业现代化基础。一是稳定基层站所机构，整合基层站所功能，推进多功能综合型站所建设，基本形成布局合理、手段完备的现代化林业基层站网体系，稳定机构队伍，加强标准站建设，探索林业基层站所服务模式和服务机制。二是加大困难立地造林技术、核桃提质增效技术、红枣设施栽培技术、花椒良种及低产园改造技术、油茶良种与丰产栽培技术等一批适用新技术推广，继续实施“211”林业科技入户工程，建设林业科技示范点 1000 个、科技示范县 50 个，推广林业科技 500 万亩，使困难立地造林成活率提高 30%以上，主要干杂果经济林产品质量显著提高，产量提高 20%以上。三是强化森林火险预警监测、通信与信息指挥、森林航空消防、森林消防专业队伍及物资装备等森林防火体系建设；强化林业有害生物防治目标管理，加强监测预警、检疫御灾和防治减灾能力建设，建立基层监测网络平台，落实监测预报制度，

加强林业植物检疫和疫木源头监管，构建检疫安全可追溯体系；继续开展森林公安局业务技术用房、实训基地、指挥中心、基层派出所等重点基础设施建设。四是以大数据、云计算等新一代信息技术为支撑，建立林业资源基础数据库及其管理系统，搭建省、市、县三级林业综合应用网络云数据硬件平台，开发林业信息化综合应用系统及资源监管、综合造林管理、灾害监控和应急等林业信息化应用子系统，建立“互联网+林业+林业子系统”林业信息化综合应用平台。五是加快森林生态定位站、荒漠生态定位站、退耕还林生态定位站、湿地生态定位站等生态定位监测体系建设，搞好生态定位监测，及时分析、研究监测数据，为生态建设和保护提供决策依据。六是加快建设航空护林基地及林业自建机场，配备一批适应林区特点的航空和水、陆交通运输巡护工具，以及种苗、造林、营林、监测等机械设备，推进林区装备现代化。加强林区道路建设，优先建设桥涵和打通“断头路”。巩固林区（场）棚户区（危旧房）改造成果，完善给排水、供电、供暖、通信等配套设施和医疗、卫生、教育、文化、养老、环卫等社会保障体系建设。

## 六、重点工程

“十三五”期间，继续坚持大工程带动战略，以大工程为载体，重点突破，全面推进，带动林业发展转型升级，重点实施林业十大工程。

### （一）天然林资源保护工程

全面实施天然林保护二期工程，禁止天然林商品性采伐，协议停止集体和个人天然林商业性采伐，落实管护责任，切实管护好工程区内天然林资源，加大公益林建设，加快天然林自然修复和后备资源培育，完善机制，提高标准，扩大面积，稳妥做好公益林生态效益补偿

工作，完善天保工程区职工社会养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险和基本医疗保险等社会保障体系建设，切实保障职工权益，维护林区和谐稳定。

#### 专栏1 天然林保护工程建设重点

**继续加强森林管护：**管护森林面积 17786.33 万亩。

**加强公益林建设：**完成公益林建设 430 万亩，其中人工造林 80 万亩、封山育林 200 万亩，飞播造林 150 万亩。

**实施中幼龄林抚育：**完成国有中幼龄林抚育 600 万亩。

**加大生态公益林补偿：**完善森林生态效益补偿政策，强化国有、集体和个人所有公益林管护，保障维护公益林所有者权益，补偿面积 6672 万亩，其中国家公益林 6041.11 万亩（国有公益林 740 万亩，集体公益林 5301.11 万亩），地方公益林 630.91 万亩。

#### （二）退耕还林工程

持续巩固现有退耕还林成果，稳步推进新一轮退耕还林工作。以陕北长城沿线风沙区、陕北高原丘陵沟壑区、秦巴山地水源涵养区为重点，辐射渭北旱塬水土流失严重区和关中水源涵养生态景观区，对 25° 以上坡耕地和重点水源区 15-25° 坡耕地以及严重沙化耕地实施退耕还林，使该区域水土流失和土地沙化严重的局面得到明显改善。

#### 专栏2 退耕还林工程建设重点

**巩固退耕还林成果：**管护好现有 1528.8 万亩退耕还林成果，确保面积不流失，质量不降低。

**25 度以上坡耕地退耕还林：**对 25 度以上陡坡耕地 303 万亩实施退耕还林。

**严重沙化土地退耕还林：**对严重沙化耕地 52 万亩实施退耕还林。

**重点水源区 15-25 度坡耕地退耕还林：**对 15-25 度重点水源区陡坡耕地 185 万亩实施退耕还林。

### (三) 重点防护林建设工程

持续实施三北防护林体系建设五期工程，按照集中连片，规模推进的原则，实现重点治理区域的重大突破，重点抓好陕北毛乌素沙地、晋陕峡谷、渭河流域重点区域和示范区建设，建成区域性防护林体系，构建我省北部风沙区和黄土高原地区绿色生态屏障。加快实施长江中上游防护林三期工程，以水源涵养林、水土保持林、护岸林为重点，加快中幼林抚育、低效林改造、混交林培育和国家储备林基地建设，优化林分结构，提高林分质量，最大限度地提高水源区的固土保水能力。加快关中平原、陕北风沙草滩区、汉中盆地、月河盆地农田林网建设，形成带片网点相结合的农田防护林体系，为农业生产和粮食安全提供生态保障。开展破损山体修复。积极开展退化防护林修复工作，对早期营造、大面积退化、生态功能低下的生态防护林，采取更替改造、择伐补造、渐进改造等措施进行全面修复，提高防护林的生态功能和社会服务价值。

#### 专栏3 重点防护林工程建设重点

**三北防护林建设：**在三北地区营造防护林 300 万亩，其中人工造林 90 万亩，封山育林 210 万亩。

**长江防护林建设：**在长江流域营造林 35 万亩，其中人工造林 10 万亩，封山育林 25 万亩。

**农田防护林建设：**在粮食主产区营造农田林网和村镇绿化 50 万亩，提高平原农田防护林体系综合功能。力争到 2020 年，关中平原、汉江盆地和月河谷地农田林网化率达到 60% 以上。

**退化防护林修复：**对早期营造、大面积退化、生态功能低下的防护林 506 万亩进行修复。

**山体生态修复：**对全省受自然灾害、大型建设项目破坏的山体、矿山废弃地等，采取固坡填土、恢复植被等治山措施，修复破损山体，固坡复土 5 万亩、造林 10 万亩。

**国家储备林建设：**在长江流域自然条件适宜地区，通过人工林集约栽培、现有林改培、抚育及补植补造等措施，营造工业原料林、珍稀树种和大径材等优质高效多功能森林 20 万亩，逐步建立国家储备林制度。

#### （四）防沙治沙工程

依托京津风沙源治理二期工程、退耕还林工程、三北防护林工程、防沙治沙示范区建设、封禁保护区建设等，按照“三纵三横”防沙治沙骨架，加大沙化土地综合治理，扩大沙区植被覆盖，提高防护功能，重点打造“百万亩樟子松”和“百万亩长柄扁桃”防护林基地。完成沙化土地治理 525 万亩（详见附表），使 94%以上沙化土地达到固定沙地标准。

#### 专栏 4 防沙治沙工程建设重点

**京津风沙源二期工程：**人工造乔木林 69.51 万亩、人工造灌木林 55.73 万亩、封山（沙）育林 357.95 万亩、工程固沙 77.45 万亩。

**沙化土地封禁保护区建设：**完善巩固榆阳、横山、靖边、定边四个封禁保护区建设，保护面积 73 万亩；持续扩大封禁保护区范围，提高封禁保护效果。

**防沙治沙示范区建设：**总结示范区建设经验，扩大示范区建设规模，完成 10 万亩的示范区建设任务，为防沙治沙树立典型样板。

**国家沙漠公园建设：**依托沙漠和沙化土地的自然景观特点，建设国家沙漠公园 1 处。

#### （五）重点区域绿化工程

依托国家林业重点生态建设工程，持续加大地方投入，实施和巩固完善道路、河流水系、直观坡面、“三化一片林”绿色家园、城市与环城林带、工矿区、重点出入境口及旅游景点绿化工程等八大重点区域绿化，实现构建良好的人居环境和提升陕西对外形象的建设目标。

### 专栏5 重点区域绿化工程建设重点

**千里绿色长廊：**新建绿色通道 500 公里，完成补植 600 公里。主要道路两旁绿化率达到 90%以上。

**大江大河绿化：**加快渭河、汉江、丹江、黄河晋陕峡谷绿化步伐，建设护岸林，抓好直观坡面绿化，合理搭配树种，提升绿化美化效果。

**“三化一片林”绿色家园建设：**加快村庄、街道、道路和村边一片林建设步伐，新建“三化一片林”绿色家园 750 个村。

**出入境口绿化：**巩固提升潼关东大门、宝鸡西大门、榆林北大门绿化水平，全面开展南北大门及其他出入境口绿化美化工作。

**重点城镇绿化：**力争到 2020 年，80%以上的大中城市和县城环城林带初步形成，城市建成区绿化覆盖率达到 39%以上，人均公共绿地面积达到 11 平方米以上。

### （六）森林资源保护工程

加强国家级自然保护区基础设施和能力建设，实施极度濒危野生动物和极小种群野生植物拯救保护，建设野生动物疫源疫病监测防控体系。对全省 55 片重点区域的自然湿地和具有重要生态价值的人工湿地，实行优先保护和修复，恢复原有湿地，扩大湿地面积。建设和完善森林火灾预防、补救、保障三大体系，增强预警、监测、应急处置和扑救能力，使每年森林火灾次数控制在 300 次左右，受灾森林面积控制在 0.2%以内。着力构建与现代林业发展相适应的林业有害生物监测预警体系、检疫御灾体系、防灾减灾体系和服务保障体系，提高防治工作能力和水平，到 2020 年，林业有害生物成灾率控制在 4.5%以下。

## 专栏 6 森林资源保护工程建设重点

**森林防火：**加强 97 个重点火险区森林防火预警监测、应急扑救、通信指挥综合治理，建设黄陵、丹凤航空护林站。建立专业（半专业）森林消防专业队 116 支。

**有害生物防治：**进一步加大重点林区有害生物综合治理，加大松材线虫病、胡蜂、大小蠹、鼠、兔害等主要有害生物综合防治，建立完善省、市、县 3 级监测预警体系、检疫御灾体系和控灾减灾服务保障体系。

**林区防火应急道路建设：**在国有林区和国有林场，新建设“断头路”连接道路和桥涵，升级改造现有路况较差道路，新建 500 公里，升级改造 1000 公里，改造桥梁 20 座。

**国有林区林场装备现代化建设：**配备航空护林、无人机、视频监控、灭火炮等现代化装备，推进生态保护、营林生产、巡护监测、园林绿化、林果生产和林业生物质能源等装备设施现代化。

**自然保护区体系建设：**新建一批省级自然保护区和自然保护小区，晋升一批国家级保护区，加强自然保护区基础设施和能力建设，构建自然保护区动态监测管理平台。

**湿地保护修复：**建设各级湿地公园 6 个，每年新增湿地有效保护面积 10 万亩，在重点区域开展退耕还湿试点，加强湿地保护管理能力建设，基本形成自然湿地保护网络体系，使我省 55% 的自然湿地及大部分重要湿地得到有效保护。

**珍稀濒危野生动物保护：**对大熊猫、朱鹮等极度濒危野生动物物种实施拯救保护，加大野生动物疫源疫病防控。加快秦岭大熊猫繁育基地建设，启动建设佛坪大熊猫基地，开展大熊猫繁育核心技术攻关，加大大熊猫繁育力度，扩大人工繁育种群数量。强化栖息地保护，扩大人工繁育朱鹮野化放飞规模和范围，逐步建立起野放种群。

**极小种群野生植物保护：**建设 6-8 处重点濒危植物和极小种群野生植物巡护站点，建立 3-4 处野生濒危植物保护小区。开展珍稀树种的繁育工作，建设珍稀树种种质资源库和繁育基地各 1 处。

**十线百站提升改造工程：**对秦巴、黄桥、关山林区森林资源相对集中、管护和生态服务能力亟待提升的 10 条管护线路和 100 个国有林场、国有林场管护站、自然保护区保护站进行改造提升，打造集管护与生态服务为一体的 40 个中心管

护站、60个生态驿站。

**亚行贷款秦岭生态和资源保护项目：**加快推进亚行贷款秦岭生态和资源保护植物项目建设，充分利用四方共建机制，全面建成秦岭国家植物园。全面完成秦岭大熊猫繁育基地、亚行贷款秦岭生态和资源保护动物项目建设任务，珍稀动物抢救、饲养、繁育、研究及展示设施设备全部建成并投入运行，大熊猫等珍稀野生动物抢救、饲养、繁育能力进一步提升。

### （七）国家公园建设工程

按照“突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营管理、促进社区发展”总体思路，着力研究我省国家公园建设范围、总体布局、建设重点以及运行机制，加快筹建秦岭国家公园和桥山国家公园。依托国家级自然保护区、国家级森林公园以及重要生态系统，建设一批珍稀濒危野生动植物类型国家公园，着力建设秦岭大熊猫国家公园，切实保护珍稀野生动植物资源及其栖息地。

#### 专栏7 国家公园建设工程

**秦岭国家公园：**完成公园建设思路研究和总体规划编制工作，明确公园建设范围、建设布局、建设重点、建设模式及运行机制；完成公园管理机构的组建工作，明确管理职能、人员编制和机构设置；完成旬阳坝生态体验中心修建性详细规划，启动旬阳坝等公园核心区有关建设工作。估算总投资15亿元。

**桥山国家公园：**完成公园建设思路研究和总体规划编制工作，明确公园建设范围、建设布局、建设重点、建设模式及运行机制；完成公园管理机构的组建工作，明确管理职能、人员编制和机构设置；启动桥山、黄龙山等核心区有关建设工作，估算总投资5亿元。

**大熊猫国家公园：**依托现有大熊猫类型国家级自然保护区，扩大范围，拓展功能，建设大熊猫国家公园陕西园区，建设可食植物及猎物基地、生态廊道、宣教和生态体验等基础设施。

## （八）森林经营工程

遵循多功能可持续经营理念，采取森林抚育、低效林改造、退化林分修复、飞播林抚育、商品材培育、木材战略储备林基地建设、林木良种培育及种质资源保护等措施，促进培育健康稳定优质高效的森林生态系统，加快提高森林质量，增强森林功能，增加森林资源总量。到 2020 年，每公顷森林蓄积量达到 70 立方米以上，全省森林蓄积量达到 5 亿立方米以上；每公顷森林年均生长量达到 2.5 立方米以上，森林生态系统稳定性显著增强，森林的生态服务、林产品供给和碳汇能力等明显提升。

### 专栏 8 森林经营工程建设重点

**中幼林抚育：**对全省人工林、商品林中的中龄林、幼龄林进行透光伐、疏伐、生长伐、补植、人工促进天然更新、定株修枝、割灌（扩穴）除草等人工抚育措施，完成抚育面积 1025 万亩。

**低效林改造：**对坡度较缓、土层较厚、立地条件较好的次生林、低质低效林进行改造，着力培育目的树种、优化林分结构，提高林地生产力，完成低效林改造 300 万亩。

**退化林分修复：**对退化、老化、濒临死亡的林分进行人工促进修复，修复退化林分 950 万亩。

**飞播林抚育经营：**对已成林的飞播林进行定株、去劣留优、抚育间伐，合理确定林分密度，培育健康森林，完成抚育经营面积 150 万亩。

**木材战略储备林基地建设：**以国有林场为单位，采用新建和培育相结合的形式，发展短周期工业原料林、中长期用材林和特殊树种用材林，完成木材战略储备 60 万亩。

**林木良种培育及种质资源保护：**全面推进林木良种选育推广、林木种苗生产供应、林木种苗行政执法和社会化服务体系建设。建设林木种质资源保存库 16 处、林木良种基地 20 处，保障性苗圃 25 处，建设完善 31 个林木种苗质量监督检验站。

### (九) 林业产业工程

加强林业资源基地建设，加快产业转型升级。大力推进特色经济林、木本油料、森林旅游、林麝产业、林下经济、苗木花卉、林产品加工产业等产业发展，加强林业产业示范园区和产业聚集地发展，提高林业产业核心竞争力。

#### 专栏9 现代产业工程建设重点

**特色经济林产业：**重点发展核桃、花椒、红枣、柿子、板栗等五大干杂果经济林，新建基地300万亩，改造800万亩，总面积达到1790万亩，实现农民人均1亩干杂果经济林。

**木本油料产业：**重点发展以油用牡丹、核桃、花椒、长柄扁桃、仁用杏、沙棘、油茶、漆树为主的木本油料林，新建基地500万亩，改造500万亩。

**森林旅游产业：**建设以秦岭和巴山为核心，点、线、面相结合的辐射全省的森林旅游网络，新建森林公园10处，晋升国家级森林公园5处，打造5-8个在国内外具有较大影响的重点旅游景区。

**林麝养殖产业：**依托现有自然保护区和国有林业局（场），选择适宜林麝生存的场所，建设一批养殖基地，严格特种养殖管理，开展适度规模经营，林麝存栏达到40000只。

**林下经济产业：**发展林菌、林药、林禽、林畜等林地立体复合经营，促进林下种植养殖业发展，建成林下种植基地912.18万亩、林下养殖基地308个。

**花卉苗木产业：**依托国有苗圃和龙头企业，大力发展造林绿化、园林花卉、盆景观赏、切花切叶、珍稀名木等具有区域特色的种苗花卉产业，建成绿化观赏苗木及花卉生产基地20个，年产优质苗木30亿株，盆栽花卉及观赏苗木1亿盆（株）。

**重点林业产业园区：**集聚林业资源基地、林产品加工、家具制造、制浆造纸、产品营销、电子商务、金融服务、技术支持以及物流配送等企业，建设2个产值亿元以上的林业产业示范园区。

**林产品加工产业：**继续扶持人造板产业、扩大生产能力，打造3-5个规模在

10 万立方米以上的龙头企业。大力扶持以木本油料为主的林特产品加工业，加大新产品研发力度，形成优势明显的拳头产品和知名品牌，提高市场占有率，规模以上林特产品加工企业达到 10 家。

**重点林产品市场监测预警体系建设：**建设林产品信息长期跟踪监测网络，对主要林产品产量、库存、流通、消费等经济状况及产业发展形势进行监测、分析、预测与发布。建设林产品品牌公众查询和质量追溯平台。

## （十）生态文化工程

以森林为载体，以文化为引领，用生态传承文化，用文化促进生态，加快森林城市、生态文明教育基地、森林康养基地、美丽乡村、古树名木保护利用、智慧林业以及绿化模范单位建设，建设一批主题突出、特色鲜明、竞争力强的生态文化产品，逐步形成布局合理、特色鲜明、差异化发展的生态文化体系。

### 专栏 10 生态文化工程建设重点

**森林城市建设：**以“森林进城、园林下乡”为主攻方向，建设大尺度森林、大面积湿地、大型绿地和花卉，完善城市绿道、生态文化传播等生态服务设施网络，巩固宝鸡森林城市成果，推进延安、西安、安康创建“国家森林城市”，加快陕北、关中、陕南森林城市群创建活动。

**生态文明教育基地建设：**巩固提高已创建的 16 处生态文明教育基地，完善提升已建成的 10 处森林体验基地和生态探秘线路。在基础条件好，具有突出特点的植物园、自然保护区和森林公园，新建 10 处以上森林体验基地和生态探秘线路。

**绿化模范单位创建：**开展创建“绿化模范单位（市、县、单位）”活动，创建省级绿化模范市 1 个、模范县 10 个，模范单位 40 个。

**森林康养基地建设：**依托森林景观、森林空气环境、森林食品等资源、载体，大力发展以修身养性、调适机能、延缓衰老为主要功能和目的森林康养产业。到 2020 年，在全省发展森林康养基地 50 处。

**美丽乡村建设：**建设乡村围村林、庭院林、风水林、公路林、水系林，保护古树名木，完善乡村绿道、生态文化传承等生态服务设施。

**古树名木保护利用：**进一步巩固和扩大古树名木保护与无性繁育成果，完成古树名木工程技术研究中心建设，开展古树名木资源普查及基础数据汇总、信息建档、挂牌和网络动态管理工作，开展濒危古树名木抢救性保护工作，抢救保护濒危古树名木 5000 株。

**智慧林业建设：**继续完善全省智慧林云视频监控系统，建立林业资源基础数据库，开发数据库管理系统，搭建省、市、县三级林业综合应用网络、云数据硬件平台，开发林业信息化综合应用系统及“互联网+林业+”子系统。

## 七、保障措施

今后五年，我省林业发展步入转型期，林业改革进入攻坚期，必须按照省委省政府的总体部署和国家林业局的工作要求，全力做好“十三五”各项工作，确保取得成效。

### （一）加强组织领导

发挥各级党委领导核心作用，加强制度建设，改进工作体制机制，提高决策科学化水平。实行党政领导林业生态建设目标责任制，明确各级地方政府林业生态建设的主体责任，层层签订目标责任状，将责任落实到人。林业部门要建立系统科学、准确快捷的生态建设监测评价体系，将林业生态建设任务纳入各级党政领导干部政绩考核，使林业生态建设抓住关键，任务落地，责任到人，确保实效。坚持全面从严治党，落实“三严三实”要求，严明党的纪律和规矩，落实党风廉政建设主体责任和监督责任，健全改进作风长效机制，大力推进反腐倡廉。

### （二）完善林业政策

制定生态红线区划技术规范，尽快把林地和森林、湿地、物种等 3 条生态红线落实到山头地块，制定最严格的管理办法，实行生态红线总量管控，对重点功能区实行产业准入负面清单。进一步建立和完善森林、湿地、沙化土地封禁保护区生态效益补偿制度，扩大补偿范围，

提高补偿标准，落实地方财政补偿机制。探索建立森林资源生态效益补偿基金，实行更加严格的森林资源管理制度。探索水毁造林地、冻毁造林地、旱毁造林地、过火造林地等自然灾害损毁造林地认定及资产核销机制。探索林木良种苗木国家专供，以政府购买服务形式向种苗生产主体购买优质种苗。探索建立林业发展基金，积极推广政府与社会资本合作（PPP）模式。建立和完善财政支持下的森林保险机制，健全森林保险林业基层服务体系和森林资源评估与交易平台，完善林业税费扶持政策。建设林产品电子商务平台，发展森林产品连锁超市，鼓励新型电商企业和仓储物流业发展。

### （三）加大林业投入

建立稳定的林业投入机制，拓宽林业建设资金筹措渠道，逐年扩大林业资金投入规模。积极争取中央和我省各级财政资金投入，健全完善林业补贴制度，加大对林木良种、生态修复、造林补贴、森林抚育、资源保护、退耕还林、生态公益林管理、灾害监测、林业有害生物防治、林业机具购置、林业执法等补贴力度；推动林区水、电、路、通讯等基础设施纳入地方经济社会发展规划，努力实现公共财政用于林业生态建设的资金稳步增长。积极拓展与国际金融组织和机构的合作，有效利用世界银行贷款项目、亚洲银行贷款项目、亚洲投资银行项目，争取国际组织援助资金和优惠贷款，推进我省林业建设。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，吸引更多的经营主体参与林业建设，推进生态建设主体多元化，努力构建以财政资金为引导、金融资金为支撑、社会资本为主体的多元化投入机制。

### （四）健全林业机构

大力实施人才强林战略，统筹推进党政、经营管理、专业技术和基层实用等各类林业人才队伍建设，实现林业干部队伍数量充足、结构合理、整体素质和创新能力显著提升，满足现代林业发展对人才的多样化需求。健全各级林业行政主管部门管理机构，稳定人员编制，

落实基层林业部门行政事业经费纳入同级财政预算，稳定基层林业机构队伍，加强森林消防、资源保护、山林纠纷调处、林业有害生物防治、森林公安、林业工作站、林业技术推广等基层林业队伍建设，探索建立森林资源管理专业护林队伍；加大人才引进力度，引进高层次专业技术人才、高技能和创新型人才；加大人才培养力度，组织开展党政领导干部能力提升、专业技术人员知识更新等培训；加强技术工人和实用人才培养，培育一支稳定的林业工人队伍，培养高素质的林农；加强造林绿化资质管理，探索建立林业造林绿化资质制度，着力组建一批技术过硬、专业素质高的重点工程造林专业队伍；加强干部管理，认真贯彻中央关于推进领导干部能上能下的若干规定，形成能者上、庸者下、劣者汰的良好用人导向和制度环境，激励更多干部在稳增长中克难攻坚、建功立业，强化在林业资源培育、管理、保护和利用等方面的作用。

#### **（五）坚持依法治林**

认真贯彻执行《森林法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》、《土地管理法》、《环境保护法》等法律法规，坚持依法治林，加大林业执法力度，严格森林和野生动植物资源保护管理，严厉打击乱砍滥伐、乱捕滥猎、毁林开垦、非法占用林地等违法行为，严禁随意采挖野生植物。加强林业执法监管体系建设，充实执法监管力量，改善执法监督条件，增强执法监督队伍素质，加强林业行政执法和执行政策的能力。加强林业法制教育和生态道德教育，深入开展林业普法工作，通过普法宣传将法治精神变成全社会的共同行动，内化于心，外见于行，提升文化自觉，培养行为规范，用法治意识构筑全社会保护生态的无形红线。继续开展法制培训，提高林业干部职工法律素质和执法水平，全面推进依法治林。

### **（六）强化规划实施**

本规划是指导全省林业改革发展、实现未来五年发展蓝图的纲领性文件，各级林业部门要切实履行职责，夯实工作责任，强化目标考核，加大工作力度，确保完成规划提出的各项任务。要加强统筹各类林业生态空间规划，做好政策和任务的相互衔接，做到集中发力，重点突破，切实解决生态保护与修复存在的突出问题。强化对规划实施情况跟踪分析，建立规划评估机制，开展规划中期评估和终期考核，加强对规划执行情况的监督和检查，定期公布重点工程项目进展情况和规划目标完成情况。各有关单位要组织编制一批重点专项规划，细化落实本规划提出的主要任务。地方林业部门要切实贯彻我省战略意图，结合地方实际，突出地方特色，做好地方规划与本规划提出的发展战略、主要目标和重点任务的协调。

表 1

## “十三五”期间营造林生产任务表

单位：万亩

行政区	营造林任务		
	总 计	造林任务	森林抚育
陕西省	3260	2110	1150
西安市	15	15	
宝鸡市	310	200	110
咸阳市	215	145	70
铜川市	65	42.5	22.5
渭南市	300	200	100
延安市	541.5	329	212.5
榆林市	405	305	100
汉中市	300	150	150
安康市	440	315	125
商洛市	285	210	75
杨凌示范区	0.5	0.5	
韩城市	37.5	27.5	10
省直单位	345.5	170.5	175

注：根据国家林业局《林业发展“十三五”规划》任务表确定我省营造林任务。

表 2

## “十三五”期间森林蓄积净增量任务表

单位：万立方米

行政区	森林蓄积净增量
陕西省	6710
西安市	423
宝鸡市	765
咸阳市	87
铜川市	67
渭南市（含韩城市）	87
延安市	1006
榆林市	47
汉中市	1691
安康市	939
商洛市	604
省直单位	994

注：根据国家林业局《林业发展“十三五”规划》任务表确定我省森林蓄积净增加量任务。

表 3

“十三五”期间防沙治沙任务表

单位：万亩

行政区	治理面积
陕西省	525
渭南市	7.5
延安市	7.5
榆林市	510

注：根据国家林业局《林业发展“十三五”规划》任务表确定我省防沙治沙任务。

表 4

## “十三五”期间湿地保有量任务表

单位：万亩

行政区	湿地面积
陕西省	462.75
西安市	27.45
宝鸡市	39.45
咸阳市（含杨凌示范区）	17.25
铜川市	8.55
渭南市（含韩城市）	121.65
延安市	36
榆林市	69
汉中市	58.95
安康市	43.35
商洛市	41.1

注：根据国家林业局《林业发展“十三五”规划》任务表确定我省湿地保有量任务。

表 5

## “十三五”期间国有天然林保护任务表

单位：万亩

行政区	保护面积
全省	4627.8
西安市	278.48
宝鸡市	503.37
咸阳市	107.37
铜川市	168.63
渭南市	74.32
延安市	1744.95
榆林市	161.3
汉中市	391.15
安康市	317.74
商洛市	113.34
杨陵区	
资源局	654.28
楼观台	58.94
火地塘	2.4
韩城市	51.53

注：根据国家林业局《林业发展“十三五”规划》任务表确定我省天然林保护任务。