

重庆市人民政府

关于实施森林分类经营的意见

渝府发〔2007〕114号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

为进一步调动全社会参与林业建设的积极性，推动我市林业改革持续快速发展，根据《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9号）及有关法律法规和政策规定，现就实施森林分类经营提出如下意见：

一、实施森林分类经营的意义

实施森林分类经营，是进一步深化林业改革、改变传统管理方式、实现林业经营集约化的重大举措；是用市场经济规律指导商品林经营、促进公益林保护、广泛吸引社会资金参与生态建设、解决林业投入不足的有效办法；是深入推进林权制度改革、规范森林资源合理流转的重要内容；是统筹城乡发展、完善和提升投资环境的需要；是建立林业生态体系、产业体系、生态文化体系，实现林业可持续发展，使有限资源得到充分利用的重要基础。通过实施分类经营，可使经营对象整体功能得到最佳发挥，实现高效经营，同时对促进经济社会发展，正确处理经济发展与生态保护、资源利用的关系等都具有十分重要的意义。

二、森林分类经营的指导思想和基本原则

森林分类经营的指导思想是：根据社会对森林生态功能和经济价值的不同需求，按照林业发展和市场经济规律要求，从森林分类入手，优化资源配置，明确界定政府与森林经营者的责任，构造新型的林业经营管理体制和发展模式，实现林业经济体制与市场经济体制的对接，促进林业事业又好又快发展。

森林分类经营的基本原则是：

一是坚持与经济社会发展相适应的原则。各地要将森林分类经营纳入经济和社会发展规划，根据经济社会发展状况和生态环境建设的需要，正确处理林业生态体系建设与林业产业体系建设的关系，注重生态建设又不忽视产业发展，提高林业生产力和整体产出功能。

二是坚持“全社会办林业”的原则。要充分调动全社会发展林业的积极性，大力鼓励有能力的农户、城镇居民、科技人员、私营企业主、外国投资者和企事业单位的干部职工，通过各种方式依法参与森林分类经营及管理工作。

三是坚持可持续协调发展的原则。实施森林分类经营必须充分考虑产权主体、经营效益、经营机制和管理等问题；必须正确处理生态、社会与经济三大效益的关系，正确处理眼前利益与长远利益的关系；必须注重森林三大效益的协调性、统一性，科学合理地培育、保护和开发利用森林资源，努力提高林业的综合效益。

四是坚持分级负责制的原则。正确处理政府、部门与森林经营单位的关系，坚持由各级政府统一组织和领导，采取有效措施，动员和组织社会力量参与，推动森林分类经营工作健康有序进行。

三、森林经营类型划分及经营方向

根据《森林法》和国家有关规定，按照森林主导功能的区别将森林划分为公益林和商品林，并制定相应的经营措施，确定不同的经营方向，为制定林业发展规划和产业政策提供依据，为依法科学经营森林，促进林业发展，构筑林业三大体系奠定基础。2006年我市按照《国家林业局财政部重点公益林区划界定办法》的规定，已全面完成了森林分类经营区划，经国家林业局核定，全市有国家公益林1242834.5公顷，一般公益林1581466.4公顷，商品林1204102.3公顷。分别占全市森林总面积的30.8%、39.3%、29.9%。

（一）公益林：是指以保护和改善生存环境、维护生态平衡、保存种质资源、科学实验、森林旅游、国土安全等需要为主要目的的森林、林木和林地。按事权等级分为国家（重点）公益林（以下简称重点公益林）和地方（一般）公益林（以下简称一般公益林）。

本市的国家重点公益林主要包括：嘉陵江、乌江两岸从林缘起，为平地的向外延伸2公里、为山地的向外延伸至第一重山脊的森林、林木和林地；缙云山、金佛山、大巴山国家级自然保护区的森林、林木和林地；风景名胜区核心区的森林、林木和林地；库容3亿立方米以上的三峡水库、长寿湖、大洪湖周围从林缘起，为平地的向外延伸2公里、为山地的向外延伸至第一重山脊的森林、林木和林地；水土流失严重地区即中低山区山体坡度36度以上、土壤平均流失厚度3.7毫米/年以上或平均侵蚀模数5000吨/年·平方公里以上的乡镇范围内、岩溶地区基岩裸露率在35%至70%之间的有林地、疏林地、灌木林地。

重点公益林的建设以最大限度地发挥生态效益和社会效益为目标，在征得权利人同意之后，尽快将规划的重点公益林逐一落实到山头地块，并进行公示和登记造册；要严格按照公益林管理办法确定的“七落实”等有关要求，与权利人签订管护合同，严管严护，并因地制宜地采取封山育林、造林、补植补播等多种培育和经营方式，建设结构稳定、效能良好的优质林分。重点公益林不得实施以经济效益为目的的采伐，只准进行抚育和更新性质的采伐，以充分发挥森林的各种生态防护功能。对全部划为公益林的农户，经批准可依法适量采伐自用的薪材及生产、生活必须的自用材。

一般公益林的经营应当在充分发挥其生态、社会、经济三大效益，继续实施保护措施的前提下，允许林主按有关规定和技术规程，合理选择采伐方式和控制采伐强度，开展抚育间伐、更新采伐，实现森林资源的可持续经营和利用。

（二）商品林：是指以发挥森林的经济效益为主要目的的森林、林木和林地。重点是定向培育的工业原料林、速生丰产用材林、一般用材林和经济林。在管理上主要靠经济手段和法律手段，按照市场经济规律的要求进行管理，根据市场需求组织生产。商品林经营者通过森林资源化管理，明确产权关系，实行政企分开，独立核算，使之成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济法人和市场主体。商品林可依法以有偿转让、出租、抵押、折价入股等形式转入经济实体或个人，实现集约经营，创造最佳效益。

四、森林分类经营的建设要求

2007年底前，各地必须完成森林分类经营的区划和方案的编制、评审等扫尾工作。将区划的重点公益林、一般公益林、商品林绘图、登记、造册，落实到山头地块，并按要求签订协议或合同。在此期间，管护费的兑现按照天然林资源保护工程的相关要求执行。从2008年1月开始，各地要按照市政府统一部署，对森林实施分类经营管理。

公益林的建设按照事权划分的原则实行分级负责制。属于市和国家统一规划的跨地区、跨流域的重点公益林建设，以市和国家投入为主，各级政府分级组织实施。一般公益林建设以区县（自治县）为主，由区县（自治县）人民政府组织实施。商品林的建设坚持市场配置资源为主的原则，按照国家产业政策和采伐政策的要求，以市场为导向，依法经营，实现可持续发展。

五、森林分类经营的保障措施

（一）落实工作责任。实施森林分类经营是各级人民政府的重要职责，为此，各地要建立由政府领导牵头、有关部门参加的组织管理机构，切实加强领导，及时制订工作方案，搞好组织协调，确保森林分类经营工作有序进行。

（二）完善投入机制。对公益林的管护，继续执行国家天然林资源保护工程管护费用补助标准和使用办法。为加大对重点公益林的管护力度，从明年开始，原市、区县（自治县）配套资金及国家和地方新增管护补助资金主要用于重点公益林及新增公益林的管护。新增公益林管护费用，实行分级负担，市、区县（自治县）承担比例为：“1小时经济圈”内的区县管护费由市、区县财政各承担50%；其他区县（自治县）的管护费由市财政承担70%，区县（自治县）财政承担30%。对商品林的管护，由林主自行负责，政府不再给予管护经费补助。

（三）加强采伐限额管理。实行森林分类经营后，在维持全市森林采伐限额总量不变的前提下，可依法对区县（自治县）年森林采伐限额和木材生产计划进行必要调整。对商品林的管理要严格执行《重庆市人工商品林管理试行办法》的有关规定。

（四）严格规范执法。各地要严格执行林业法律法规，充分发挥森林公安等林政执法队伍的作用，坚决查处违反林业法律法规的行为，切实保护好森林资源，维护林业建设者的合法权益。要进一步规范林权制度改革工作，绝不允许以森林资源流转为名违法拆细（分零）林权证，或借机从事非法集资活动。

二〇〇七年九月十二日