

国家林业局 财政部 文件

林资发〔2017〕34号

国家林业局 财政部关于印发《国家级公益林区划界定办法》和《国家级公益林管理办法》的通知

各省、自治区、直辖市林业厅（局）、财政厅（局），内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭、长白山森工（林业）集团公司，新疆生产建设兵团林业局、财务局：

为进一步规范和加强国家级公益林区划界定和保护管理工作，针对新时期国家级公益林区划界定和保护管理中出现的新情况和新问题，国家林业局、财政部对《国家级公益林管理办法》（林资发〔2013〕71号）和《国家级公益林区划界定办法》（林资发〔2009〕214号）进行了修订，现印发给你们，请遵照执行。

各单位要按照《国家级公益林区划界定办法》的要求，及时落实好国家级公益林保护等级，进一步做好国家级公益林区划落界工作，切实将国家级公益林落实到小班地块，并据此更新国家

级公益林基础信息数据库等档案资料。在此过程中，不得擅自调整、变更国家级公益林的范围。国家级公益林区划落界的小班属性数据和矢量数据，应当与当地林地保护利用规划林地落界成果相衔接。要严格按照《国家级公益林管理办法》规定的要求和程序，规范开展国家级公益林动态调整和保护管理工作，严禁随意调整国家级公益林范围，违规使用国家级公益林林地。

更新后的国家级公益林基础信息数据库等数据资料，由省级林业主管部门商财政部门同意后，于2017年12月31日前报送至国家林业局。

特此通知。

附件:1.国家级公益林区划界定办法

2.国家级公益林管理办法



附件 1

国家级公益林区划界定办法

第一章 总 则

第一条 为规范国家级公益林区划界定工作,加强对国家级公益林的保护和管理,根据《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《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》(中发〔2003〕9号)、《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》(中发〔2008〕10号)等规定,制定本办法。

第二条 国家级公益林是指生态区位极为重要或生态状况极为脆弱,对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用,以发挥森林生态和社会服务功能为主要经营目的的防护林和特种用途林。

第三条 全国国家级公益林的区划界定适用于本办法。

第四条 国家级公益林区划界定应遵循以下原则:

——生态优先、确保重点,因地制宜、因害设防,集中连片、合理布局,实现生态效益、社会效益和经济效益的和谐统一。

——尊重林权所有者和经营者的自主权,维护林权的稳定性,保证已确立承包关系的连续性。

第五条 国家级公益林应当在林地范围内进行区划,并将森林(包括乔木林、竹林和国家特别规定的灌木林)作为主要的区划对

象。

第六条 国家级公益林范围依据本办法第七条的规定，参照《全国主体功能区规划》、《全国林业发展区划》等相关规划以及水利部关于大江大河、大型水库的行业标准和《土壤侵蚀分类分级标准》等相关标准划定。

第二章 区划范围和标准

第七条 国家级公益林的区划范围。

（一）江河源头——重要江河干流源头，自源头起向上以分水岭为界，向下延伸 20 公里、汇水区内江河两侧最大 20 公里以内的林地；流域面积在 10000 平方公里以上的一级支流源头，自源头起向上以分水岭为界，向下延伸 10 公里、汇水区内江河两侧最大 10 公里以内的林地。其中，三江源区划范围为自然保护区核心区内的林地。

（二）江河两岸——重要江河干流两岸（界江（河）国境线水路接壤段以外）以及长江以北河长在 150 公里以上且流域面积在 1000 平方公里以上的一级支流两岸，长江以南（含长江）河长在 300 公里以上且流域面积在 2000 平方公里以上的一级支流两岸，干堤以外 2 公里以内从林缘起，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林地。

重要江河干流包括：

1.对国家生态安全具有重要意义的河流：长江（含通天河、金沙

江)、黄河、淮河、松花江(含嫩江、第二松花江)、辽河、海河(含永定河、子牙河、漳卫南运河)、珠江(含西江、浔江、黔江、红水河)。

2.生态环境极为脆弱地区的河流:额尔齐斯河、疏勒河、黑河(含弱水)、石羊河、塔里木河、渭河、大凌河、滦河。

3.其他重要生态区域的河流:钱塘江(含富春江、新安江)、闽江(含金溪)、赣江、湘江、沅江、资水、沂河、沭河、泗河、南渡江、瓯江。

4.流入或流出国界的重要河流:澜沧江、怒江、雅鲁藏布江、元江、伊犁河、狮泉河、绥芬河。

5.界江、界河:黑龙江、乌苏里江、图们江、鸭绿江、额尔古纳河。

(三)森林和陆生野生动物类型的国家级自然保护区以及列入世界自然遗产名录的林地。

(四)湿地和水库——重要湿地和水库周围 2 公里以内从林缘起,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林地。

1.重要湿地是指同时符合以下标准的湿地:

——列入《中国湿地保护行动计划》重要湿地名录和湿地类型国家级自然保护区的湿地。

——长江以北地区面积在 8 万公顷以上、长江以南地区面积在 5 万公顷以上的湿地。

——有林地面积占该重要湿地陆地面积 50%以上的湿地。

——流域、山体等类型除外的湿地。

具体包括：兴凯湖、五大连池、松花湖、查干湖、向海、白洋淀、衡水湖、南四湖、洪泽湖、高邮湖、太湖、巢湖、梁子湖群、洞庭湖、鄱阳湖、滇池、抚仙湖、洱海、泸沽湖、清澜港、乌梁素海、居延海、博斯腾湖、塞里木湖、艾比湖、喀纳斯湖、青海湖。

2.重要水库：年均降雨量在 400 毫米以下（含 400 毫米）的地区库容 0.5 亿立方米以上的水库；年均降雨量在 400—1000 毫米（含 1000 毫米）的地区库容 3 亿立方米以上的水库；年均降雨量在 1000 毫米以上的地区库容 6 亿立方米以上的水库。

（五）边境地区陆路、水路接壤的国境线以内 10 公里的林地。

（六）荒漠化和水土流失严重地区——防风固沙林基干林带（含绿洲外围的防护林基干林带）；集中连片 30 公顷以上的有林地、疏林地、灌木林地。

荒漠化和水土流失严重地区包括：

1.八大沙漠：塔克拉玛干、库姆塔格、古尔班通古特、巴丹吉林、腾格里、乌兰布和、库布齐、柴达木沙漠周边直接接壤的县（旗、市）。

2.四大沙地：呼伦贝尔、科尔沁（含松嫩沙地）、浑善达克、毛乌素沙地分布的县（旗、市）。

3.其他荒漠化或沙化严重地区：河北坝上地区、阴山北麓、黄河故道区。

4.水土流失严重地区：

——黄河中上游黄土高原丘陵沟壑区，以乡级为单位，沟壑密度 1 公里/平方公里以上、沟蚀面积 15%以上或土壤侵蚀强度为平均侵蚀模数 5000 吨 / 年 · 平方公里以上地区。

——长江上游西南高山峡谷和云贵高原区，山体坡度 36 度以上地区。

——四川盆地丘陵区，以乡级为单位，土壤侵蚀强度为平均流失厚度 3.7 毫米 / 年以上或土壤侵蚀强度为平均侵蚀模数 5000 吨 / 年 · 平方公里以上的地区。

——热带、亚热带岩溶地区基岩裸露率在 35%至 70%之间的石漠化山地。

本项中涉及的水土流失各项指标，以省级以上人民政府水土保持主管部门提供的数据为准。

（七）沿海防护林基干林带、红树林、台湾海峡西岸第一重山脊临海山体的林地。

（八）除前款区划范围外，东北、内蒙古重点国有林区以禁伐区为主体，符合下列条件之一的。

1.未开发利用的原始林。

2.森林和陆生野生动物类型自然保护区。

3.以列入国家重点保护野生植物名录树种为优势树种，以小班为单元，集中分布、连片面积 30 公顷以上的天然林。

第八条 凡符合多条区划界定标准的地块，按照本办法第七条的顺序区划界定，不得重复交叉。

第九条 按照本办法第七条标准和区划界定程序认定的国家级公益林，保护等级分为两级。

（一）属于林地保护等级一级范围内的国家级公益林，划为一级国家级公益林。林地保护等级一级划分标准执行《县级林地保护利用规划编制技术规程》（LY/T 1956）。

（二）一级国家级公益林以外的，划为二级国家级公益林。

第三章 区划界定

第十条 省级林业主管部门会同财政部门统一组织国家级公益林的区划界定和申报工作。县级区划界定必须在森林资源规划设计调查基础上，按照森林资源规划设计调查的要求和内容将国家级公益林落实到山头地块。要确保区划界定的国家级公益林权属明确、四至清楚、面积准确、集中连片。区划界定结果应当由县级林业主管部门按照公示程序和要求在国家级公益林所在村进行公示。

第十一条 国家级公益林区划界定成果，经省级人民政府审核同意后，由省级林业主管部门会同财政部门向国家林业局和财政部申报，并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处（以下简称专员办）。东北、内蒙古重点国有林区由东北、内蒙古重点国有林区管理机构直接向国家林业局和财政部申报，并抄送当地专员办。

申报材料包括：申报函，全省土地资源、森林资源、水利资源等情况详细说明，林地权属情况，认定成果报告，国家级公益林基础信息数据库，以及省级区划界定统计汇总图表资料。

第十二条 区划界定国家级公益林应当兼顾生态保护需要和林权权利人的利益。在区划界定过程中，对非国有林，地方政府应当征得林权权利人的同意，并与林权权利人签订区划界定书。

第十三条 县级林业主管部门对申报材料的真实性、准确性负责。国家林业局会同财政部对省级申报材料进行审核，组织开展认定核查，并根据省级申报材料和审核、核查的结果，对区划的国家级公益林进行核准，核准的主要结果呈报国务院，由国家林业局分批公布。省级以下林业主管部门负责对相应的森林资源档案进行林种变更，并将变更情况告知不动产登记机关，按规定进行不动产登记。

第四章 附 则

第十四条 本办法由国家林业局会同财政部负责解释。

第十五条 本办法自印发之日起施行，有效期至 2025 年 12 月 31 日。国家林业局、财政部 2009 年印发的《国家级公益林区划界定办法》（林资发〔2009〕214 号）同时废止，但按照林资发〔2009〕214 号文件区划界定的国家级公益林继续有效，纳入本办法管理。

附件 2

国家级公益林管理办法

第一条 为了加强和规范国家级公益林的保护和管理，制定本办法。

第二条 本办法所称国家级公益林是指依据《国家级公益林区划界定办法》划定的防护林和特种用途林。

第三条 国家级公益林管理遵循“生态优先、严格保护，分类管理、责权统一，科学经营、合理利用”的原则。

第四条 国家级公益林的保护和管理，应当纳入国家和地方各级人民政府国民经济和社会发展规划、林地保护利用规划，并落实到现地，做到四至清楚、权属清晰、数据准确。

第五条 国家林业局负责全国国家级公益林管理的指导、协调和监督；地方各级林业主管部门负责辖区内国家级公益林的保护和管理。

第六条 中央财政安排资金，用于国家级公益林的保护和管理。

第七条 县级以上林业主管部门应当加强对国家级公益林保护管理相关法律法规、规章文件和政策的宣传工作。

县级以上地方林业主管部门应当组织设立国家级公益林标牌，标明国家级公益林的地点、四至范围、面积、权属、管护责任人，保护管理责任和要求、监管单位、监督举报电话等内容。

第八条 县级以上林业主管部门或者其委托单位应当与林权权利人签订管护责任书或管护协议，明确国家级公益林管护中各方的权利、义务，约定管护责任。

权属为国有的国家级公益林，管护责任单位为国有林业局（场）、自然保护区、森林公园及其他国有森林经营单位。

权属为集体所有的国家级公益林，管护责任单位主体为集体经济组织。

权属为个人所有的国家级公益林，管护责任由其所有者或者经营者承担。无管护能力、自愿委托管护或拒不履行管护责任的个人所有国家级公益林，可由县级林业主管部门或者其委托的单位，对其国家级公益林进行统一管护，代为履行管护责任。

在自愿原则下，鼓励管护责任单位采取购买服务的方式，向社会购买专业管护服务。

第九条 严格控制勘查、开采矿藏和工程建设使用国家级公益林地。确需使用的，严格按照《建设项目使用林地审核审批管理办法》有关规定办理使用林地手续。涉及林木采伐的，按相关规定依法办理林木采伐手续。

经审核审批同意使用的国家级公益林地，可按照本办法第十八条、第十九条的规定实行占补平衡，并按本办法第二十三条的规定报告国家林业局和财政部。

第十条 国家级公益林的经营管理以提高森林质量和生态服务功能为目标，通过科学经营，推进国家级公益林形成高效、稳定和可持续的森林生态系统。

第十一条 由地方人民政府编制的林地保护利用规划和林业主管部门编制的森林经营规划，应当将国家级公益林保护和管理作为重要内容。对国有国家级公益林，县级以上地方林业主管部门应当督促国有林场等森林经营单位，通过推进森林经营方案的编制和实

施，将国家级公益林经营方向、经营模式、经营措施以及相关政策，落实到山头地块和经营主体；对集体和个人所有的国家级公益林，县级林业主管部门应当引导和鼓励其经营主体编制森林经营方案，明确国家级公益林经营方向、经营模式和经营措施。

第十二条 一级国家级公益林原则上不得开展生产经营活动，严禁打枝、采脂、割漆、剥树皮、掘根等行为。

国有一级国家级公益林，不得开展任何形式的生产经营活动。因教学科研等确需采伐林木，或者发生较为严重森林火灾、病虫害及其他自然灾害等特殊情况下确需对受害林木进行清理的，应当组织森林经理学、森林保护学、生态学等领域林业专家进行生态影响评价，经县级以上林业主管部门依法审批后实施。

集体和个人所有的一级国家级公益林，以严格保护为原则。根据其生态状况需要开展抚育和更新采伐等经营活动，或适宜开展非木质资源培育利用的，应当符合《生态公益林建设导则》（GB/T 18337.1）、《生态公益林建设技术规程》（GB/T 18337.3）、《森林采伐作业规程》（LY/T 1646）、《低效林改造技术规程》（LY/T 1690）和《森林抚育规程》（GB/T 15781）等相关技术规程的规定，并按以下程序实施。

（一）林权权利人按程序向县级林业主管部门提出书面申请，并编制相应作业设计，在作业设计中要对经营活动的生态影响作出客观评价。

（二）县级林业主管部门审核同意的，按公示程序和要求在经营活动所在村进行公示。

（三）公示无异议后，按采伐管理权限由相应林业主管部门依法核发林木采伐许可证。

(四) 县级林业主管部门应当根据需要, 由其或者委托相关单位对林权权利人经营活动开展指导和验收。

第十三条 二级国家级公益林在不影响整体森林生态系统功能发挥的前提下, 可以按照第十二条第三款相关技术规程的规定开展抚育和更新性质的采伐。在不破坏森林植被的前提下, 可以合理利用其林地资源, 适度开展林下种植养殖和森林游憩等非木质资源开发与利用, 科学发展林下经济。

国有二级国家级公益林除执行前款规定外, 需要开展抚育和更新采伐或者非木质资源培育利用的, 还应当符合森林经营方案的规划, 并编制采伐或非木质资源培育利用作业设计, 经县级以上林业主管部门依法批准后实施。

第十四条 国家级公益林中的天然林, 除执行上述规定外, 还应当严格执行天然林资源保护的相关政策和要求。

第十五条 对国家级公益林实行“总量控制、区域稳定、动态管理、增减平衡”的管理机制。

第十六条 国家级公益林动态管理遵循责、权、利相统一的原则, 申报补进、调出的县级林业主管部门对申报材料的真实性、准确性负责。

第十七条 国家级公益林的调出, 以不影响整体生态功能、保持集中连片为原则, 一经调出, 不得再次申请补进。

(一) 国有国家级公益林, 原则上不得调出。

(二) 集体和个人所有的一级国家级公益林, 原则上不得调出。但对已确权到户的苗圃地、竹林地, 以及平原农区的国家级公益林, 其林权权利人要求调出的, 可以按照本办法第十九条的规定调出。

(三) 集体和个人所有的二级国家级公益林, 林权权利人要求调出的, 可以按照本办法第十九条的规定调出。

第十八条 除补进国家退耕还林工程中退耕地上营造的符合国家级公益林区划范围和标准的防护林和特种用途林外, 在本省行政区域内, 可以按照增减平衡的原则补进国家级公益林。补进的国家级公益林应当符合《国家级公益林区划界定办法》规定的区划范围和标准, 应当属于对国家整体生态安全和生物多样性保护起关键作用的森林, 特别是国家退耕还林工程中退耕地上营造的符合国家级公益林区划范围和标准的防护林和特种用途林。

第十九条 国家级公益林的调出和补进, 由林权权利人征得林地所有权所属村民委员会同意后, 向县级林业主管部门提出申请。县级林业主管部门对调出补进申请进行审核, 并组织对调出国家级公益林开展生态影响评价, 提供生态影响评价报告。县级林业主管部门审核材料和结果报经县级人民政府同意后, 按程序上报省级林业主管部门。

上述调出、补进情况, 应当由县级林业主管部门按照公示程序和要求在国家级公益林所在地进行公示。

按照管辖范围, 省级林业主管部门会同财政部门负责对上报的调出、补进情况进行查验和审核, 报经省级人民政府同意后, 以正式文件进行批复。其中单次调出或者补进国家级公益林超过 1 万亩的, 由省级林业主管部门会同财政部门在报经省级人民政府同意后, 报国家林业局和财政部审定, 并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处(以下简称专员办)。

上述补进、调出结果, 由省级林业主管部门会同财政部门按照本

办法第二十三条的规定报告国家林业局和财政部，抄送当地专员办。

第二十条 国家级公益林监管过程中发现的区划错误情况，应当本着实事求是的原则，按管辖范围，由省级林业主管部门组织核定，并在查清原因、落实责任后，进行修正。修正结果和处理情况报告，由省级林业主管部门报告国家林业局，抄送当地专员办，并提交修正后的国家级公益林基础信息数据库。

第二十一条 省级林业主管部门负责组织做好国家级公益林的落界成图工作，按照《林地保护利用规划林地落界技术规程》（LY/T 1955），在全国林地“一张图”建设和更新中将国家级公益林落实到小班地块，做到落界准确规范、成果齐全。

省级林业主管部门定期组织开展国家级公益林本底资源调查，本底资源调查结果作为国家级公益林资源变化和生态状况变化监测的基础依据。

第二十二条 县级林业主管部门和国有林业局（场）、自然保护区、森林公园等森林经营单位，应当以国家级公益林本底资源调查和落界成图成果为基础，建立国家级公益林资源档案，并根据年度变化情况及时更新国家级公益林资源档案。国家级公益林档案更新情况及时上报省级林业主管部门，确保国家级公益林图面资料与现地一致、各级成果数据资料一致。

第二十三条 省级林业主管部门应当组织开展国家级公益林资源变化情况年度监测和生态状况定期定点监测评价，并依法向社会发布监测、评价结果。

省级林业主管部门会同财政部门于每年3月15日前向国家林业局和财政部报告上年度国家级公益林资源变化情况，提交涵盖国家

级公益林林地使用、调出补进等方面内容的资源变化情况报告、资源变化情况汇总统计表，以及调出、补进和更新后的国家级公益林基础信息数据库。上述报告和统计表同时抄送当地专员办。

第二十四条 国家组织对国家级公益林数量、质量、功能和效益进行监测评价，并作为《生态文明建设考核目标体系》和《绿色发展指标体系》中森林覆盖率和森林蓄积量指标的重要组成部分实施考核评价。

第二十五条 本办法适用于全国范围内国家级公益林的保护和管理。法规规章另有规定的，从其规定。

第二十六条 本办法由国家林业局会同财政部解释。各省级林业主管部门会同财政部门，可依据本办法规定，结合本辖区实际，制定实施细则。

第二十七条 本办法自印发之日起施行，有效期至 2025 年 12 月 31 日。国家林业局和财政部 2013 年发布的《国家级公益林管理办法》（林资发〔2013〕71 号）同时废止。

抄送：国家林业局各司局、各直属单位；财政部驻各地财政监察专员办事处。

国家林业局办公室

2017 年 4 月 28 日印发