

推进生态文明建设规划纲要

(2013—2020年)

国家林业局

二〇一三年九月

目 录

前 言	1
第一章 生态文明建设肩负着重要历史使命	2
一、生态文明建设的国际背景	2
二、生态文明建设的国内背景	3
三、生态文明建设的历史使命	7
四、林业肩负的重大职责	8
第二章 推进生态文明建设的基本思路	9
一、指导思想	9
二、基本原则	9
三、发展目标	10
四、总体布局	12
第三章 推进生态文明建设的战略任务	13
一、着力构建国土生态空间规划体系	13
二、着力构建重大生态修复工程体系	14
三、着力构建生态产品生产体系	17
四、着力构建维护生态安全的制度体系	19
五、着力构建生态文化体系	19

第四章 推进生态文明建设的重大行动	21
一、生态红线保护行动.....	21
二、重点生态功能区建设行动.....	22
三、森林保育和木材储备行动.....	24
四、湿地修复行动.....	26
五、沙化土地封禁行动.....	27
六、物种拯救行动.....	28
七、城市林业建设行动.....	29
八、美丽乡村建设行动.....	30
九、木本粮油发展行动.....	31
十、生态文明宣教和林业信息化行动.....	32
第五章 推进生态文明建设的政策措施	34
一、政策支持.....	34
二、措施保障.....	36

前 言

党的十八大对建设生态文明作出了全面部署，强调把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。生态文明建设，开辟了人类文明建设的新境界，开启了中华民族永续发展的新征程。

生态文明建设对新时期林业发展提出了更高要求，赋予了林业前所未有的历史使命。林业必须主动服从服务于国家战略大局，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，深入实施以生态建设为主的林业发展战略，以建设生态文明为总目标，以改善生态改善民生为总任务，切实履行保护自然生态系统、实施重大生态修复工程、构建生态安全格局、推进绿色发展、建设美丽中国、为应对全球气候变化作贡献的重大职责，着力构建国土生态安全空间规划体系、重大生态修复工程体系、生态产品生产体系、支持生态建设的政策体系、维护生态安全的制度体系和生态文化体系，全面实施十大生态修复工程，加快构筑十大生态安全屏障，大力发展十大绿色富民产业，为建设生态文明和美丽中国，实现中华民族永续发展作出新贡献。

国家林业局为认真贯彻落实党的十八大精神，组织编制了《推进生态文明建设规划纲要（2013—2020年）》。

第一章 生态文明建设肩负着重要历史使命

生态是生物在一定自然环境下生存和发展的状态，文明是人类社会进步的状态。生态文明则是人类文明中反映人类进步与自然存在和谐程度的状态，生态文明建设的核心和要义是维护自然生态平衡、实现人与自然和谐。

一、生态文明建设的国际背景

全球生态危机已经成为人类生存与发展的最大安全威胁。2005 年联合国发布的《千年生态系统评估报告》指出“近数十年来，人类对自然生态系统进行了前所未有的改造，使人类赖以生存的自然生态系统发生了前所未有的变化，有 60%正处于不断退化状态之中”。当前，全球主要存在 8 大生态危机：森林大面积消失、土地沙漠化扩展、湿地不断退化、物种加速灭绝、水土严重流失、干旱缺水普遍、洪涝灾害频发、全球气候变暖。

这些生态危机都是人类破坏自然生态系统的结果，都与林业密切相关。评估报告特别强调，由地球上的各种动植物以及生物过程所组成的各种复杂多样的生态系统，对于人类的福祉起着至关重要的作用。评估报告特别警告，我们再也不能对生态系统维持子孙后代生存能力的状况漠不关心了；世界上每一个角落的每一个人的选择，都将决定人类的未来。正是基于对自然生态系统重要性认识的不断深化，在联合国的倡导和推动下，国际社会已经形成了一些全球和区域性的生态治理机制，采取了重建森林、

防治荒漠化、保护湿地、拯救物种、应对气候变化等一系列重大行动。同时，促进可持续发展和绿色增长成为全世界关注的焦点。2011 年底，联合国环境规划署发布的《迈向绿色经济》报告指出，绿色经济可显著降低环境风险与生态稀缺，提高人类福祉和社会公平。报告认为，在绿色经济政策的引导下，如果全球每年将约 1.3 万亿美元（约相当于全球生产总值的 2%）作为绿色投资投向 10 个关键经济部门，到 2050 年即可推动全球向绿色经济转型。报告将林业列在自然资本投资领域的第一位。在国际大背景下，我国全面提出和部署生态文明建设，顺应国际潮流，凸显了我国作为负责任大国和倡导人与自然和谐的意志和决心。

二、生态文明建设的国内背景

半个多世纪以来，我们党在带领人民摆脱贫困、走向富强的过程中，一直以世界眼光和战略思维关注着森林问题，对生态文明建设进行了不懈探索。

——早在新中国成立初期，毛泽东同志就告诫人们：“林业将变成根本问题之一”，并提出“绿化祖国”、“实行大地园林化”。中央政府还确定了“青山常在，永续利用”的林业建设方针。

——1978 年，经邓小平同志批示，我国启动了世界上规模最大的生态修复工程——三北防护林工程。1981 年，在邓小平同志的倡导下，全国人大作出了关于开展全民义务植树运动的决议。

——1991 年，江泽民同志提出“全党动员、全民动手、植

树造林、绿化祖国”。1997年又发出了“再造祖国秀美山川”的号召。1998年长江、松花江发生特大洪水后，党中央、国务院决定投资几千亿元，实施天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等重大生态修复工程。

——2009年，胡锦涛同志向世界作出了“大力增加森林碳汇，争取到2020年森林面积比2005年增加4000万公顷，森林蓄积量比2005年增加13亿立方米”的庄严承诺，并要求全国人民“为祖国大地披上美丽绿装，为科学发展提供生态保障”。林业“双增”目标纳入了“十二五”规划约束性考核指标。

——习近平同志深刻指出“生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是实现人与自然和谐的新要求。建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”、“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。良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”。特别强调“森林是陆地生态系统的主体和重要资源，是人类生存发展的重要生态保障”，并要求“划定并严守生态红线，不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚”。进一步明确了林业在推进生态文明建设中的重要使命和战略任务。

在党中央、国务院的高度重视下，在生态建设的长期实践中，林业生态建设逐步上升为党和国家的重大战略，为生态文明理念的形成作出了积极贡献。按照党中央、国务院的要求，2001—2002

年国家林业局开展了《中国可持续发展林业战略研究》，提出了“生态建设、生态安全、生态文明”的战略思想。2002年党的十六大提出要“推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。2003年中央9号文件确立了以生态建设为主的林业发展战略，明确提出“建立以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全体系，建设山川秀美的生态文明社会”。2007年党的十七大将建设生态文明确定为全面建设小康社会的重要目标。2008年中央10号文件进一步提出，建设生态文明、维护生态安全是林业发展的首要任务。2009年党中央、国务院正式确立了林业的“四大地位”和“四大使命”。

60多年来特别是进入新世纪以来，我国在森林资源保护、荒漠化治理、野生动植物及生物多样性保护、湿地保护方面取得了巨大的成就。但是，由于历史原因和人口众多、经济高速增长对生态的巨大压力，生态问题仍然是我国最突出的问题之一。主要表现在六个方面：

一是自然生态系统十分脆弱。森林资源总量不足，分布不均，结构不合理，质量不高，整体生态功能较弱。湿地生态系统退化严重，面积萎缩，生态功能下降。荒漠化十分严重，沙化、石漠化土地面积大，治理难。濒危物种种类不断增加。目前，我国生态脆弱地区总面积已达国土面积的60%以上。

二是生态破坏十分严重。林地流失严重，违法使用林地屡禁

不止。湿地破坏严重，因围垦致使大量天然沼泽和湖泊消失。开矿、采石破坏植被严重。乱砍滥伐、乱捕滥猎严重。林业有害生物和森林火灾危害严重，造成了人民生命财产和森林资源的严重损失。

三是生态产品十分短缺。我国对涵养水源、净化水质、保持水土、防风固沙、降低噪声、调节气候、吸附尘霾、生态疗养、宜居环境等无形生态产品的生产能力严重不足。同时，随着经济发展和人民生活水平提高，我国对森林、湿地、草原、野生动植物、水资源、清洁空气等有形生态产品的需求日益增加，产品短缺问题将更为加剧。

四是生态差距巨大。目前生态差距已成为我国与发达国家最大的差距之一。我国森林覆盖率比全球平均水平低近 10 个百分点，排在世界第 136 位，人均森林面积不足世界平均水平的 1/4，人均森林蓄积量只有世界平均水平的 1/7，单位面积森林生态服务价值，日本是我国的 4.68 倍。

五是生态灾害频繁。我国是世界上生态灾害最频繁、最严重的国家之一。1954 年、1981 年、1991 年、1998 年我国发生的特大洪水灾害损失十分惨痛。沙尘暴、泥石流灾害时有发生。2010 年 8 月舟曲县发生的特大山洪泥石流灾害，经专家评估，森林退化是导致灾害发生的重要因素。

六是生态压力剧增。气候变化已经成为国际政治、经济和外交领域的热点问题，对我国经济发展的压力日益加大。到 2020 年，

我国国内生产总值和城乡居民人均收入要比 2010 年翻一番，温室气体减排、大气净化，水资源需求等压力将进一步加重我国生态系统的负荷，对我国生态系统承载力构成的压力将进一步呈加剧态势。

在深刻总结人类文明发展规律和科学判断我国发展阶段的基础上，党的十八大将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列，共同构成了中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局，描绘了“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”的宏伟蓝图。

三、生态文明建设的历史使命

建设生态文明是实现科学发展的重要基础。科学发展观强调人对自然尊重、利用、保护、修复，实现人与自然和谐发展。要实现科学发展，就必须处理好人与自然的关系。自然生态系统的稳定平衡和生态功能的持续发挥，为生态文明建设提供了强有力地支撑；建设生态文明也将为科学发展奠定牢固基础。

建设生态文明是实现中华民族永续发展的必然选择。中国五千年文明史延绵不断的实践证明，人类社会的繁荣进步必须以良好的自然生态为基础。经济社会的发展必须遵循自然规律，以人与自然和谐共存为价值取向，保护、修复和合理利用自然生态系统，有效解决人与自然的矛盾，建立生态经济良性运行机制、维持人与自然和谐共进的融洽关系，实现中华民族永续发展。

建设生态文明是实现人类可持续发展的重要途径。可持续发

展，既满足当代人的需求，又不损害后代人满足其需求的能力，维护代际公平，包括经济、生态、社会可持续发展三个方面内容。建设生态文明有利于维护生态系统的健康和活力，促进绿色、循环和低碳经济的良性发展，提高社会公平与福利。建设生态文明有利于保护全人类赖以生存的自然生态环境，有利于实现全人类的可持续发展愿景，为全球生态安全做出贡献。

四、林业肩负的重大职责

建设生态文明是时代赋予林业的新使命，林业要肩负起与生态文明建设要求相适应的重大职责。一是林业必须承担起保护自然生态系统的重大职责，在覆盖近 2/3 的国土面积上，保护和建设森林生态系统、保护和恢复湿地生态系统、治理和改善荒漠生态系统、维护和保育生物多样性。二是林业必须承担起实施重大生态修复工程的重大职责，扩大森林、湿地面积，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，增强生态产品生产能力。三是林业必须承担起构建生态安全格局的重大职责，切实落实国家主体功能区战略，优化和拓展中华民族的生存空间。四是林业必须承担起促进绿色发展的重大职责，发展绿色产业、绿色经济，促进经济发展方式转型升级，推动绿色增长。五是林业必须承担起建设美丽中国的重大职责，坚持走生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。六是林业必须承担起为全球生态安全作贡献的重大职责，树立负责任大国的良好形象。

第二章 推进生态文明建设的基本思路

一、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面落实党的十八大精神，以建设生态文明为总目标，以改善生态、改善民生为总任务，深入实施以生态建设为主的林业发展战略，加快发展现代林业，切实履行六大职责，着力构建六大体系，努力建设美丽中国，推动我国走向社会主义生态文明新时代。

二、基本原则

——坚持保护优先。把生态保护放在生态文明建设的首要地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。把林业和生态建设成效作为考核各级政府生态文明建设的重要指标，确保如期实现林业发展“双增”目标。

——坚持空间优化。划定生态红线，严格保护森林、湿地、荒漠植被等各类生态用地，明确生态空间的功能定位、目标任务和管理措施，优化生态空间布局。

——坚持生态修复。尊重自然规律，因地制宜，加强生态保护与建设，实施重大生态修复工程，保护生物多样性，全面提升森林、湿地、荒漠和野生动植物等自然生态系统生态服务功能。

——坚持改善民生。把改善民生作为林业发展重要任务，创造更丰富的生态产品，发展绿色富民产业，实现产业生态化，生

态产业化，促进就业，改善人们生产生活条件，促进社会和谐。

——坚持绿色发展。注重产业结构调整，倡导绿色生产和消费，加快绿色发展步伐，注重科技创新，提升低碳、循环经济发展水平，维护国家资源能源安全，积极应对气候变化。

——坚持科技支撑。提高科技创新能力，加强科技成果转化应用、标准化示范和科学技术普及，充分发挥林业科技在推进生态文明建设中的引领、带动和示范作用。

三、发展目标

紧紧围绕建设美丽中国、实现中华民族永续发展的宏伟目标，按照中央提出的“要把发展林业作为建设生态文明建设的首要任务”的要求，到 2020 年森林覆盖率达到 23%以上，森林蓄积量达到 150 亿立方米以上，湿地保有量达到 8 亿亩以上，自然湿地保护率达到 60%，新增沙化土地治理面积达到 20 万平方公里，林业产业总产值达到 10 万亿元，义务植树尽责率达到 70%，构筑坚实的生态安全体系、高效的生态经济体系和繁荣的生态文化体系，切实担当起生态文明建设赋予林业的历史使命。

——坚实的生态安全体系。划定森林、湿地、荒漠植被、野生动植物生态保护红线，在维护自然生态系统基本格局的基础上，使国土开发空间格局为生态安全保留适度的自然本底。通过开展生态系统保护、修复和治理，确保生态系统结构更加合理；使生物多样性丧失与流失得到基本控制；防灾减灾能力、应对气

候变化能力、生态服务功能和生态承载力明显提升，基本形成国土生态安全体系的骨架。

——高效的生态经济体系。依托林业的资源优势，改造提升传统产业，大力发展特色产业，鼓励发展新兴产业，重点发展生态经济型产业，到2020年林业产业总产值达到10万亿元，林业产品有效供给和生态服务能力明显提升，产业结构进一步优化。

——繁荣的生态文化体系。将生态文化因素凝结到主流文化中，从根本上融入人们的思想和意识，逐步建立崇尚自然的精神准则、文化修养和道德标准，引领和规范人们的行为，并且通过生态安全制度、政策体系不断完善，推进生态文化广泛传播。

表 1 推进生态文明建设主要指标体系

类别	类型	序号	指标	2015年目标	2020年目标
生态安全	森林	1	林地保有量(万公顷)	30900	31230
		2	森林覆盖率(%)	21.66	>23
		3	森林蓄积量(亿立方米)	143	150
		4	森林植被碳储量(亿吨)	84	88
	湿地	5	湿地保有量(万公顷)	5363	5417
		6	自然湿地保护率(%)	55	60
	荒漠	7	比2010年新增沙化土地治理面积(万公顷)	1000	2000
	草原	8	草牧场防护林带控制率(%)	80	85
	农田	9	农田林网控制率(%)	85	90
	城市	10	城市建成区绿化覆盖率(%)	39	39.50
	海岸	11	沿海防护林达标率(%)	85	90
	生物多样性	12	林业自然保护区面积占国土面积比例(%)	13	15
		13	森林公园面积占国土面积比例(%)	2	3
		14	濒危动植物物种保护率(%)	90	95

生态经济	经济价值	15	林业产业总产值(万亿元)	6	10
	生态价值	16	森林生态服务功能年价值量(万亿元)	12	16
		17	湿地生态服务功能年价值量(万亿元)	9.88	12
生态文化	宜居环境	18	城市人均公园绿地面积(平方米)	13	15
		19	村屯建成区绿化覆盖率(%)	23	25
		20	空气负氧离子含量达到WHO标准的达标率*	50%地区	60%地区
	生态观念	21	义务植树尽责率(%)	65	70
		22	生态文明教育普及率(%)	80	85

注：*空气负氧离子，根据世界卫生组织（WHO）划定的标准，清新空气的负氧离子含量为每立方厘米空气中不低于1000~1500个。

四、总体布局

综合考虑《全国主体功能区规划》、《中国可持续发展林业战略研究》和《全国林业发展区划》成果，在“两屏三带多点”的国土生态安全战略框架下，着力构建东北森林屏障、北方防风固沙屏障、东部沿海防护林屏障、西部高原生态屏障、长江流域生态屏障、黄河流域生态屏障、珠江流域生态屏障、中小河流及库区生态屏障、平原农区生态屏障和城市森林生态屏障等十大国土生态安全屏障，稳固生态基础、丰富生态内涵、增加生态容量，为生态文明建设提供安全保障。

以林业资源优势为基础，以市场需求为导向，优化配置林业生产力布局，重点培育和发展木材及其他原料林培育、木本粮油和特色经济林产业、森林旅游、林下经济、竹产业、花卉苗木产业、林产工业、林业生物产业、野生动植物繁育利用产业、沙产业等十大绿色富民产业，构建惠民、富民的绿色产业经济发展框架，为生态文明建设提供经济活力。

第三章 推进生态文明建设的战略任务

紧紧围绕生态林业和民生林业两条主线，着力构建国土生态空间规划体系、重大生态修复工程体系、生态产品生产体系、维护生态安全的制度体系和生态文化体系，全面推进生态文明建设。

一、着力构建国土生态空间规划体系

根据党的十八大“加快实施主体功能区战略”和《全国主体功能区规划》要求，构建国土生态空间规划体系，进一步提升林业在生态保护与建设中的主体地位。

（一）完善森林保护空间规划

充分发挥森林在自然生态系统中的主体作用，严格执行《森林法》，认真落实国务院批准的《全国林地保护利用规划纲要（2010—2020年）》，划定并严守“林地和森林红线”。深入实施《全国造林绿化规划纲要（2011—2020年）》，认真落实造林绿化责任制，深入开展全民义务植树活动。编制与主体功能区要求相适应的生态保护与建设规划。在生态区位重要和脆弱地区，加快优化配置林业生产力布局，为优化国土生态空间奠定坚实基础。

（二）完善湿地保护空间规划

充分重视湿地生态系统在维护地球生态平衡中的重要作用，制定《湿地保护条例》，划定并严守“湿地红线”，努力扩大湿地面积。实施国务院批准的《全国湿地保护工程规划（2002—2030

年)》，加强对国际和国家重要湿地、各级湿地保护区、国家湿地公园以及滨海湿地、高原湿地、鸟类迁飞网络和跨流域、跨地区湿地的保护与监管。

(三) 完善荒漠治理空间规划

在《全国防沙治沙规划》和《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲》的基础上，分区域、分阶段规划可治理沙地、盐碱地和石漠化土地的综合治理，划定并严守“沙区植被红线”，严格保护现有植被，增加林草植被，固定流动沙丘，强化沙化土地封禁保护，改善沙漠化、石漠化区域生态状况。做好第五次荒漠化沙化监测和重大沙尘暴灾害应急处置工作。

(四) 完善生物多样性保育空间规划

划定并严守“物种红线”，严格保护国家野生动植物保护名录规定的一、二级保护的野生动植物，严防外来生物入侵，拯救极小种群，防止遗传资源流失。结合区域生态建设的具体要求，优化自然保护区建设空间布局，完善自然保护区分级分类管理体系，加强基础设施建设，强化景观多样性保护，提升生物多样性保育水平。加强林业生物多样性保护示范区和监测网络建设。

二、着力构建重大生态修复工程体系

继续以大工程推动全国自然生态系统的修复与恢复，重点实施十大生态修复工程。

（一）森林生态系统重大修复工程

继续推进天然林资源保护，加强公益林建设和后备资源培育。巩固退耕还林成果，对重点生态脆弱区 25 度以上坡耕地和严重沙化耕地继续开展退耕地造林、宜林荒山荒地造林和封山育林。推动防护林体系建设，加大造林绿化力度，加强新造林、中幼龄林抚育管理，推进低质低效林改造。以营造农田防护林网为重点，继续开展平原绿化建设。

专栏 1 森林生态系统重大修复工程

01	天然林资源保护工程 对天然林资源保护工程区内 1.07 亿公顷森林进行全面有效管护，加强公益林建设和后备森林资源培育；开展工程效益评估，强化工程目标、任务、资金、责任“四到省”管理，将工程实施的考核指标纳入地方政府考核内容。
02	退耕还林工程 巩固退耕还林成果，继续在长江上中游重点水源区、西南岩溶石漠化防治区、黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区、北方风蚀沙化区等生态区位重要、生态环境脆弱地区推进陡坡耕地和严重沙化耕地退耕还林。
03	三北防护林体系建设五期工程 继续以增加和恢复森林植被为主要任务，以工程造林为主，适度开展退化林分修复；在 18 个重点建设区建设 32 个百万亩防护林基地，重点建设农田防护林、防风固沙林、水土保持林和水源涵养林。
04	沿海防护林体系建设工程 从浅海水域向内陆地区建设红树林等消浪林带、海岸基干林带和沿海纵深防护林，对重点地区进行重点建设和集中治理。
05	长江、珠江流域及农田防护林体系建设工程 管理培育好现有防护林，加强中、幼龄林抚育和低效林改造，调整防护林体系内部结构，完善防护林体系基本骨架，继续加强区域防护林建设；以全国粮食生产县为重点，完善农田林网建设和林带改造。

（二）湿地生态系统重大修复工程

继续开展湿地保育与管理能力建设，加强湿地自然保护区、湿地公园、湿地多用途管理区、湿地保护小区等建设，充实和完善湿地保护体系。通过围垦湿地退还、湿地补水、污染防控、外来入侵物种生物防治、生物遗传资源针对性保护、栖息地恢复等措施，开展重点区域湿地恢复与综合治理。开展湿地资源合理利用示范区建设，逐步引导可持续利用湿地资源，优化湿地生态系统结构和恢复湿地功能。

专栏 2 湿地生态系统重大修复工程

06 湿地保护与恢复工程

保护自然湿地，对过度利用、遭受破坏或其他原因导致功能降低、生物多样性减少的湿地，进行恢复与综合治理，开展湿地可持续利用示范。

（三）荒漠生态系统重大修复工程

建立和巩固以林草植被恢复为主体的荒漠生态安全体系。保护现有植被，合理调配生态用水，宜林则林、宜灌则灌、宜草则草，固定流动和半流动沙丘，加强石漠化综合治理。对暂不具备治理条件及因保护生态需要不宜开发利用的连片沙化土地实行封禁保护。

专栏 3 荒漠生态系统重大修复工程

07 京津风沙源治理二期工程

巩固建设成果，强化治理区域和植被恢复方式的针对性，建设重点集中布局在风沙传输路径区和沙尘源区。

08 岩溶地区石漠化综合治理工程

通过封育、退还、人工造林种草等措施对石漠化土地进行综合治理，逐步恢复林草植被，有步骤地开展生态移民。

（四）生物多样性保护工程

加大典型生态系统、物种、景观和基因多样性保护与恢复力度，对目前保护空缺的典型自然生态系统和自然景观，加快划建保护区和森林、湿地公园，完善保护网络体系。加强国家级自然保护区基础设施及能力建设，推进国家级示范自然保护区和自然保护区示范省建设。加强对濒危动植物种和古树名木的拯救与保护，继续开展对野生动植物的就地保护、迁地保护、野外放（回）归和种质资源收集保存。强化生物多样性的调查、监测与评估工作。

专栏 4 生物多样性保护重大工程

09 全国野生动植物保护及自然保护区建设工程
开展极度濒危野生动物和极小种群野生植物的保护拯救，完善野生动物疫源疫病监测防控体系建设，加强现有自然保护区基础设施建设，划建一批自然保护区，提高自然保护能力。
10 全国极小种群野生动植物拯救保护工程
对极小种群野生动植物进一步开展就地保护、迁地保护、迁地保护，建设人工种群保育基地和种质资源基因库。

三、着力构建生态产品生产体系

（一）增加生态产品的有效供给

保护和扩大生态产品生产空间，提升生态产品生产能力。扩大森林面积、提高森林质量，充分发挥森林作为陆地生态系统主体的重要作用。保护和恢复湿地，增强湿地蓄水调洪和净水贮碳能力。加强水源地植被和湿地修复，增加水量、水质保障，维护国家淡水资源安全。保护荒漠植被，开展防沙治沙，保住人类生

存发展空间。加强生物多样性保护，维护物种安全，并将其作为发展战略性新兴产业的重要物质基础和占领未来发展制高点的重大战略资源。改善城乡居民生活环境，将生态用地作为重要基础设施，打造宜居城镇。加强国家林业行政主管部门作为国家生态产品生产与监管部门的职能，发挥其保障国家生态安全的作用。

（二）发展绿色富民产业

加快发展木本粮油，维护国家粮油安全。大力发展特色经济林和林下经济，鼓励农民兴办林业专业合作社、家庭林场、股份合作林场等多元化、多类型的林业专业合作组织，保障农民收入倍增。加快实施木材战略储备基地建设，维护国家木材安全。加快培育花卉苗木和竹产业，壮大产业集群。加快发展森林旅游业，打造一批精品森林公园和精品旅游线路，大力发展森林人家。积极推进野生动植物繁育利用产业。大力发展沙产业，充分挖掘林业产业在绿色发展中的优势和潜力。大力提升林产工业，引导企业扩大生产规模，加快技术改造，培育龙头企业和名牌产品。

（三）增强林业碳汇功能

加快造林绿化和森林经营，加强森林和湿地保护，提升森林和湿地生态系统减缓和适应气候变化能力。在有条件的地域，开展碳汇造林活动。倡导节约木材理念，延长林产品使用寿命，健全林产品回收利用机制，提高木材综合利用率，增强林产品储碳能力。大力发展林业生物能源，促进清洁能源发展。加快推进林

业碳汇进入国家排放权交易体系的步伐，促进碳汇林业发展。

四、着力构建维护生态安全的制度体系

（一）完善生态安全法制体系

修订《森林法》、《野生动物保护法》、《种子法》、《森林病虫害防治条例》，推进湿地保护、国有林场、森林公园、石漠化防治立法，研究制定加强生态保护与建设的法律法规、部门规章和规范性文件。对已颁布的国家林业法律法规，推动地方制定相应的实施性法规。对国家层面立法难度较大的领域，推动各地先出台地方法规。开展林业规范性文件合法性审查，加强林业综合行政执法示范点建设，完善执法监督和行政审批制度，规范行政执法和行政审批。做好普法工作，增强全社会的林业法制意识。

（二）健全生态文明制度体系

把资源消耗、生态破坏、生态服务纳入经济社会发展评价体系，逐步建立健全绿色核算制度。建立国土生态空间开发分级控制和生态保护制度。健全体现生态价值和代际公平的生态补偿制度。构建维护生态安全的生态监测评估体系和重点生态功能区生态考评制度。建立生态保护责任追究制度和生态破坏处罚制度等。

五、着力构建生态文化体系

（一）培育生态文明价值体系

将生态文明融入社会主义核心价值观体系。把生态文明宣传教育融入全面教育、终生教育全过程，在全社会树立生态文明理念，

推动形成绿色发展、循环发展、低碳发展的文明发展模式，树立勤俭节约、绿色出行、理性消费的生态文明道德。促进形成节约资源、保护环境的绿色生产方式，努力营造植绿护绿、低碳出行、绿色消费的绿色生活方式。大力弘扬具有时代特征、反映务林人风貌的林业精神。

（二）强化生态文化传承创新和宣传实践

建立生态文化数据库，挖掘树文化、竹文化、花文化、园林文化和动物文化价值。加强生态文化体系理论研究，推进生态文艺创作，举办各类文艺作品征集展演活动。加大生态文化宣传力度，开展以保护生态、热爱森林、建设家园、节约资源为主题的生态文明宣传教育活动，推进生态文化教育进课堂、进校园、进社区、走向户外，升华为全社会的共同行动，大力增强全民生态意识、节约意识，形成绿色消费的社会风尚。

第四章 推进生态文明建设的重大行动

为实现林业推进生态文明建设的战略目标和任务，全面实施十大生态修复工程，加快构筑十大生态安全屏障，大力发展十大绿色富民产业，在推进生态文明建设进程中，要突出开展十项重大行动。

一、生态红线保护行动

习近平总书记指出，要牢固树立生态红线的观念，在生态环境保护问题上，不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。划定生态红线的意义就在于要把需要保护的生态空间、物种严格保护起来，这是构建我国生态安全战略格局的底线，也是维护代际公平、留给子孙后代的最大、最珍贵遗产。生态红线是我国继“18 亿亩耕地红线”后，另一条被提升到国家层面的“安全线”，体现了党和国家加强自然生态系统保护的坚定意志和决心。

（一）科学划定生态红线

生态红线就是保障和维护国土生态安全、人居环境安全、生物多样性安全的生态用地和物种数量底线。生态红线具有不可替代性和无法复制性，很难实现占补平衡，一旦失去，难以拯救。

林地和森林红线：全国林地面积不低于 46.8 亿亩，森林面积不低于 37.4 亿亩，森林蓄积量不低于 200 亿立方米，维护国土生态安全。**湿地红线：**全国湿地面积不少于 8 亿亩，维护国家淡水安全。**沙区植被红线：**全国治理和保护恢复植被的沙化土地面积

不少于 56 万平方公里，拓展国土生态空间。**物种红线：**确保各级各类自然保护区严禁开发，确保现有濒危野生动植物得到全面保护，维护国家物种安全。

（二）严格守住生态红线

制定最严格的生态红线管理办法。确定生态红线区划技术规范 and 管制原则与措施，将林地、湿地、荒漠生态空间保护和治理，以及生物多样性保护纳入政府责任制考核，坚决打击破坏红线行为。运用法律手段严守生态红线。已经具有法律法规保障的生态红线，如森林、自然保护区、野生动植物、宜林宜草沙化土地等红线，必须强化依法、守法、执法力度，确保达到和守住红线。没有法律保障的生态红线，如湿地，要尽快完成立法，切实依法保护红线。

（三）推进生态用地可持续增长

适度保障国家基础设施及公共建设使用生态用地，控制城乡建设使用生态用地，限制工矿开发占用生态用地，规范商业性经营使用生态用地，制定出台征占用生态用地项目禁限目录。通过生态自我修复和加大对石漠化和沙化土地、工矿废弃地、退化湿地治理等，有效补充生态用地数量，确保全国生态用地资源适度增长。

二、重点生态功能区建设行动

实施区域性生态保护和修复，使重点生态功能区成为保障国家生态安全的主体和人与自然和谐相处的示范区域。

（一）加快编制重点生态功能区生态保护与建设规划

根据国家主体功能区战略，按照《全国主体功能区规划》要求，编制 25 个国家重点生态功能区生态保护与建设规划，强化各功能区的生态主体功能，逐步形成适应各类主体功能区要求的生态空间格局，指导和规范各功能区的生态保护和建设工作。

（二）加快推进生态功能区生态保护和修复

严格按照各区生态保护与建设规划，全面推进天然林保护、退耕还林和围栏封育，治理水土流失，维护或重建湿地、森林等生态系统。严格保护区域自然植被，禁止过度放牧、无序采矿、毁林开荒等行为。加强大江大河源头及上游地区的水源涵养保育，对主要沙尘源区、沙尘暴频发区实行封禁管理。禁止对野生动植物进行滥捕乱猎、滥挖乱采，保持并恢复野生动植物物种和种群平衡，保护自然生态系统与重要物种栖息地。促进生态与产业融合发展，在保护优先和不影响主体功能定位的前提下，因地制宜地发展特色优势生态产业，解决农民长远生计。

（三）加强林业禁止开发区保护和管理

自然保护区、森林公园是国家主体功能区布局中的禁止开发区，严格禁止工业化和城镇化开发。加强林业自然保护区、自然保护区、自然保护小区和保护点建设，进一步完善自然保护区网络，继续推进全国示范自然保护区和自然保护区示范省建设，加强国家级自然保护区基础设施及能力建设。加强森林公园内森林景观的保护、

培育、修复，选择一批具有珍贵国家自然文化遗产资源的森林公园，强化基础设施、公共服务和管理能力建设，提升森林公园的景观价值和品位。

（四）开展生态监测评估

在保护和建设的同时，对重点生态领域和生态功能区开展资源与生态专项监测，加强对生态系统结构和功能监测，构建以重点生态功能区以及重大生态修复工程为核心的综合生态监测评估体系。

三、森林保育和木材储备行动

培育良种壮苗、加强森林抚育、加快国家木材战略储备基地建设，强化森林保护，确保实现森林面积和森林蓄积增长目标，维护国家木材安全。

（一）加强重点林木良种基地建设和种质资源保护

完成全国林木种质资源调查，建设国家和省级林木种质资源保存库，培育一批优良品种和优良无性系，实现全国造林良种使用率达到75%以上，商品林造林全部使用良种。建设和完善国家重点林木良种基地，实现全国造林全部由基地供种。建立和完善国家、省、市、县四级林木种苗管理机构和质量检验机构，夯实造林绿化质量基础。

（二）加强森林经营

着力推进造林绿化和森林抚育经营，增加森林面积，提高森

林质量和效益。科学谋划全国森林中长期经营，稳步推进全国森林抚育经营样板基地建设。加快推进依据森林经营方案编制采伐限额的改革进程，鼓励各类经营主体按照森林经营方案开展森林经营活动。加强森林经营基础能力建设，推进森林立地分类和相关数表体系建设，建立和完善森林经营技术标准体系，开展森林认证，全面提升森林经营水平。

（三）加快国家木材战略储备基地建设

在东南沿海地区、长江中下游地区、黄淮海地区、东北内蒙古地区、西南适宜地区和其他适宜地区，着力培育和保护乡土珍贵树种资源，大力营造和发展珍贵树种、大径材和短周期工业原料林、中长周期用材林。划定国家储备林，研究国家储备林运行、动用、轮换模式和管理机制，逐步构建起总量平衡、树种多样、结构稳定和可持续经营的木材安全保障体系。

（四）强化森林保护

加强森林防火，落实森林防火行政首长负责制，加快实施《全国森林防火中长期发展规划》，严格管理野外用火。加快推进专业森林消防队伍和武警森林部队正规化建设，扩大森林航空消防范围。加强林业有害生物防治，落实地方政府目标责任制，加强松材线虫病、美国白蛾等重大林业有害生物灾害监测预报、检疫和防控工作，建立林业有害生物检疫责任追溯制度，推进社会化防治工作。建立林业外来有害生物防范体系。

四、湿地修复行动

提高湿地保护、管理和合理利用能力，使我国自然湿地得到良好保护，逐步恢复湿地生态功能。

（一）加强湿地保护与恢复

落实《全国湿地保护工程“十二五”实施规划》，执行湿地保护补助政策，加强国家湿地自然保护区、湿地公园建设管理，推动各地谋划实施地方湿地保护与恢复工程，努力扩大湿地面积。

（二）科学构建湿地保护网络体系

发布第二次全国湿地资源调查结果。将国际重要湿地、国家重要湿地、国家湿地公园和省级重要湿地纳入禁止开发区域。严守“湿地红线”，确保自然湿地不被侵占。通过建设湿地公园、开发湿地产品、开展生态旅游等活动，科学利用湿地资源，构建科学合理的湿地保护网络体系。

（三）积极推进湿地保护法制建设

抓紧制定《湿地保护条例》，建立健全湿地保护政策法律体系，对利用湿地资源和征占用湿地的行为进行规范。建立湿地生态补偿制度、湿地征占用费征收制度、流域湿地污染补偿机制。

（四）全面深化湿地保护国际交流与合作

认真履行《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（以下简称《湿地公约》），建立国际重要湿地生态预警机制，开展打击破坏湿地资源专项行动，提高《湿地公约》履约能力。积

极引进和吸收国际上湿地保护的先进理念与技术，同时为国际湿地保护提供有益经验。开展跨区域、跨国界湿地保护与利用合作。

五、沙化土地封禁行动

对暂不具备治理条件的，以及因保护生态需要不宜开发利用的连片沙化土地实行封禁保护，促进荒漠植被自然修复。

（一）划建沙化土地封禁保护区

对于干旱沙漠边缘及绿洲类型区内的沙漠与绿洲过渡带、严重风蚀沙（砾）化地区等沙尘源区以及沙尘路径区，半干旱沙化土地类型区内的四大沙地中暂不具备治理条件且人为对生态干扰较大地区，高原高寒沙化土地类型区内的柴达木盆地中部、西北部天然荒漠地区以及西藏西部荒漠地区，划建封禁保护区，严格管控各类开发建设活动，禁止破坏植被，保护生态系统。

（二）开展封禁设施建设

主要在人畜活动频繁的重点地段设置必要的网围栏，防止人畜进入。对一些重点和必要地段的流动沙地，扎设沙障，固定流沙。建设简易的管护用房和必要的生活设施等，满足管护人员的基本生活需要。建设瞭望塔，修筑必要的巡护道路，配备瞭望设备和交通、通讯设备，建设固定界碑（桩）和警示宣传标牌。在适宜地区实施必要的人工促进措施，加快植被恢复。

（三）开展监管能力建设

加强管护队伍建设，建立封禁保护区管护队伍，安排专职管

护人员。开展生态效益监测，制订封禁保护区生态效益评价与监测技术规范。开展宣传培训，提高管护人员素质及封禁保护区周边群众的生态意识和劳动技能。

（四）妥善安置农牧民生产生活

对封禁保护区内的农牧民，坚持统一规划、集中安置、稳定持久的原则，通过就近易地安置，使一部分农牧民从事生态农业和现代畜牧业生产经营；通过转产安置，将一部分农牧民就地转为封禁保护区管护人员，妥善解决生产和生活问题。

六、物种拯救行动

开展物种拯救，使 95%以上的极小种群野生动植物和国家级自然保护区以外 80%的重要生境得到保护。

（一）加强极小种群野生植物拯救保护

全面实施《全国极小种群野生植物拯救保护工程规划》，针对 120 种野生植物，采取就地保护、近地保护和迁地保护，稳定、恢复和壮大野生资源。建设国家级就地保护点 412 个，营造适生生境 2 万公顷；构建近地保护点 200 个，形成近地保护种群 500 个；建立 40 个物种的 200 个迁地保护种群；在原生地及附近重建植物种群，优先建设 20 个回归种群；建立红豆杉、兰科植物等 20 处珍稀植物种源基地。

（二）加强重点野生动物保护

加强野生动物类自然保护区和自然保护小区网络体系建设，

开展极小种群野生动物拯救保护。开展拯救大熊猫保护行动。在全国大熊猫第四次调查成果基础上，制定大熊猫保护国家战略，加强国际交流与合作。拯救和保护朱鹮、虎、金丝猴、藏羚羊、亚洲象、长臂猿等珍稀濒危野生动物种及其栖息地。加强野生动物科研、种质资源收集保存、救护繁育。完善野生动物调查监测体系和保护管理体系。

切实履行《濒危野生动植物种国际贸易公约》，加强野生动植物及其产品进出口管制，维护国家利益和形象。

（三）加强野生动物疫源疫病防控

建立健全国家、省、县三级野生动物疫源疫病监测防控体系。在全国野生动物集中分布区域、疫病高发区、边境地区、自然疫源地和野生动物驯养繁殖密集区、集散地，建立国家级野生动物疫源疫病监测站，监测覆盖率达到 90%。妥善应对突发事件对野生动植物的危害和处理有关敏感事件。

七、城市林业建设行动

通过创建森林城市，增加城市绿色元素，绿化、美化、净化城市环境，打造宜居城市，提升人民生活品质，保障城镇化绿色发展。

（一）大力开展森林城市创建活动

积极倡导“让森林走进城市、让城市拥抱森林”的理念，加大城市森林建设力度。加大对地方积极性高、生态区位重要地区城市森林建设的扶持力度，在一些省会城市和有条件的地级、县

级城市取得突破，全面带动城市森林建设。完善国家森林城市评价指标、申报和审批办法，深入开展国家和省级森林城市创建活动。

（二）积极推进绿色城镇化

更加重视人居生态建设，将森林、湿地等作为城市建设重要基础设施。结合城镇化规划，以“身边增绿”为目标，积极创建绿色家园，提高城镇居民义务植树尽责率。大力建设森林乡镇、校园和城市型森林公园，继续抓好铁路、公路等通道绿化，使绿色更加贴近人们的生产生活。

八、美丽乡村建设行动

发挥林业生态、经济、社会综合效益，绿化美化乡村环境，促进农民就业增收，维护农村社会稳定。

（一）大力开展村庄绿化美化活动

按照道路林荫化、农民庭院花果化等要求，开展进村道路绿化和庭院绿，建设环村绿化带，大力发展乔木、乡土、珍贵树种和特色林果、花卉苗木，形成道路与河岸乔木林、房前屋后果木林、公园绿地休憩林、村庄周围护村林的村庄绿化格局。

（二）积极推进兴林惠民

不断深化集体林权制度改革，积极引导分山到户后的农民实施“兴林富民工程”，促进农民脱贫致富。积极推进农村林业事务民主管理，引导农民积极参与村级涉林公共事务决策，深入落实农民平等的林地承包经营权。加强林地承包经营权流转监管，

切实维护农民合法权益。强化林权档案信息化管理。健全农村林地承包经营纠纷调解仲裁工作体系，建立长效调处机制，妥善化解矛盾，维护农村社会稳定。

九、木本粮油发展行动

木本粮油树种资源丰富，适生性广，单产提高潜力巨大，而且不与农争地，既可以置换出耕地种植粮食，又可以改善居民膳食结构，提升健康水平、释放消费潜力，对维护国家粮油安全、拉动内需意义重大。加大高产稳产木本粮油树种的培育和推广，重点建设油茶、核桃、油橄榄、板栗、枣等木本粮油生产基地。

（一）培育和推广优良品种

在充分发挥现有良种繁育基地（种质资源库、苗圃）生产能力的基础上，结合全国林木良种基地、重点林木采种基地、保障性苗圃建设，新建和改扩建一批以油茶、核桃、枣、板栗、仁用杏等为主的木本粮油树种良种苗木生产基地。加强木本粮油优良种质资源保存、引进、开发、试验基地建设，重点开展油茶、核桃、枣、板栗和仁用杏等良种选育和推广工作。

（二）实行标准化生产和管理

实施《全国油茶产业发展规划（2009—2020年）》，在优势产区，通过新造和低产低效林改造的方式，建设高标准、集约化经营的油茶、核桃、油橄榄、板栗、枣等木本粮油生产基地。针对良种、育苗、种植、经营及综合配套等技术，开展示范基地建设，

带动全国木本粮油向优质、高效、生态、安全方向发展。

（三）推进加工体系建设和强化产品质量安全

以产后商品化处理为重点，积极扶持建设一批加工能力强，生产工艺先进的木本粮油加工、贮藏龙头企业，增强产业的市场竞争力与辐射带动能力。实施产品质量安全市场准入制度，加强木本粮油产品产地环境、生产过程和农药、化肥等生产投入品的监管，构建从“田间到市场”的全过程质量安全管理体系。

十、生态文明宣教和林业信息化行动

通过开展生态文明宣教和生态文明单位创建活动，使全民生态文明意识普遍增强，生态文明观念广泛传播。充分利用物联网、云计算、大数据、移动互联网等新一代信息技术，推进智慧林业建设。

（一）开展生态文明宣教活动

以植树节、森林日、湿地日、荒漠化日、爱鸟周等重要节日为契机，集中开展主题宣传活动；加强优秀生态文化典籍编纂出版工作；积极推进国树、国花、省树、省花、市树、市花评选命名。积极开展“生态文明示范工程试点市（县）”、“全国生态文化示范县”和生态文化品牌创建工作，继续开展“全国绿化模范单位（城市、区、县、单位）”、“生态文化村（企业、示范基地）”建设，发掘保护原生态文化。

（二）夯实生态文明建设基础

加强生态文明宣教基地建设，丰富森林公园、湿地公园、自然保护区、生态文化博物馆、森林体验教育中心的文化载体，提升生态文化公共服务水平。加强生态文化传播体系平台建设，为人们提供丰富多样的生态文化创意产品与服务。

（三）加快构建智慧林业管理体系

大力推进林业下一代互联网、林区无线网络、林业物联网建设。有序推进以遥感卫星、无人遥感飞机等为核心的林业“天网”系统建设。打造统一完善的林业视频监控系统及应急地理信息平台。加大云计算、大数据等信息技术创新应用，推进林业基础数据库建设，形成全覆盖、一体化、智能化的智慧林业管理体系。

（四）努力提升林业信息化服务水平

建设林业信息公共服务平台、林业智慧商务系统、林产品电子商务平台和智慧社区服务系统。建立智慧营造林管理系统、智能林业资源监管系统、智能野生动植物保护系统、林业重点工程监督管理平台，以及林业网络博物馆、林业智能体验中心等。加强林业信息化标准建设和综合管理，不断完善林业信息化运维体系和安全体系。

第五章 推进生态文明建设的政策措施

一、政策支持

（一）实施严格的林地保护政策

制定和完善林地保护相关政策与法规。坚持节约集约用地，完善和实行林地管理制度。与城镇规划和土地利用规划相衔接，严格控制非林建设占用林地，强化林地占补平衡管理，探索建立林地储备制度。完善林地占用税、林地出让金、新增建设用地有偿使用费征缴和使用政策。进一步完善林地征占用审批制度，实行严格的林地征占用限额管理。落实林地保护利用目标考核责任制。严格林地保护和监管执法，落实监管责任。

（二）健全和完善公共财政支持政策

完善生态补偿制度，多渠道筹集生态补偿基金，探索按照森林生态服务功能高低和重要程度，实行分类、分级的差别化补偿。探索制定非国有公益林国家赎买政策。扩大湿地保护补助范围，提高补助标准，提高补助资金的使用效率，逐步建立湿地生态补偿制度。健全林业补贴制度，加大对林木良种、造林、森林抚育、保护、林业机具购置等补贴力度，探索出台对木本粮油、珍贵树种培育、木材战略储备、生物质能源等专项补贴政策。加大对重大生态修复工程建设的投入力度，加大对林业灾害监测和防治的投入。加强资金监管，推进林业专项财政投入的制度化和长效化。加大中央财政对国家重点生态功能区财政转移支付力度。

（三）完善基础设施投入政策

扩大林业基本建设投资规模，完善各类基础设施建设规划，修订以物价联动机制为依据的投资标准，争取形成多元化的投入机制。加强林业灾害防控和林区基础设施建设的公共财政支持，加大对基层林业站（所）基本建设的投入。重点支持林区的道路、供水、供电、供暖、通信、广播电视等民生林业基础设施建设，推进国有林区、国有林场棚户区和危旧房改造。加强对森林公园、自然保护区、湿地公园、生态文化博物馆、科技馆、标本馆等文化性林业基础设施建设支持力度。加大对林区医疗卫生、教育等社会保障性林业基础设施建设投入。

（四）完善金融和税收扶持政策

积极开展包括林权抵押贷款在内的符合林业特点的多种信贷融资业务，创新担保机制，探索建立面向林农、林业专业合作组织和中小企业的小额贷款与贴息扶持政策。增加中国绿化基金和中国绿色碳汇基金总量，鼓励企业捐资造林志愿减排，吸引社会资金参与碳汇林业建设。探索发行生态彩票，对林业重大生态修复工程发行生态债券，降低民间资本参与林业建设的门槛，吸引多元投资主体参与建设。对林业生态产品、林农、林业企业、林业重大生态修复工程实施单位及捐资主体实行税收优惠政策，对劳动密集型和高附加值林产品争取实行出口退税优惠政策。提高中央财政政策性森林保险保费的补贴规模、范围和标准，鼓励

形成政策性保险与商业保险相结合的森林保险体系。

（五）加大林业能力建设支持力度

加强林业科技创新、成果转化推广、产品质量标准检验检测、林业防灾减灾、林业信息化、基层林业公共服务等能力建设。加强各级各类人才队伍建设，增加对林业教育和培训的资金投入，培养创新型专业人才。深化干部人事制度改革，建立健全人才选拔培养使用制度。探索建立林业生态文明建设投入保障制度和增长机制。

二、措施保障

（一）建立政府目标责任制

林业行政管理部门要在合理划分中央和地方事权的基础上，履行好部门职责，落实好生态文明建设各项任务。实行林业生态文明建设目标责任制，将国家林业生态文明建设的总目标逐级分解成各地区的具体目标。争取建立由地方政府统一领导、部门分工协作的林业生态文明建设目标考核与激励机制，推进本地区林业生态文明建设。

（二）建立生态评价机制

树立正确的生态道德观、生态价值观和生态政绩观。探索建立国家和地区生态系统生产总值（GEP）的新型绿色经济核算体系。建立科学的评价标准，成立权威、独立的林业生态文明建设评价机构。实行生态政绩考核、奖惩、问责机制，对各类主体功

能区采取不同的考核办法。

（三）建立制度创新机制

着力推进体制改革和机制创新，建立绿色经济发展评价体系。加快生态补偿立法，通过财政转移支付、赎买、建立生态补偿基金和实施重大生态修复工程进行政策性生态补偿；通过开征生态税，开展资源使用权、碳排放权、水权交易为代表的环境经济手段，探索市场化生态补偿机制。建立林业政策监测评价、效果反馈和调整优化机制。建立林业产业发展政策创新机制。完善林业规划、工程、项目等绩效评价与监督制度。实行重大政策和决策的公示和听证制度。

（四）建立保护激励机制

加快制定林权流转登记管理办法。完善造林绿化、义务植树、古树名木保护等地方性法规。依法惩处盗伐、滥伐林木，毁坏和非法占用林地、绿地的行为。对行政不作为、乱作为的问题，坚决实行倒查问责机制。严肃处理违法审批、越权审批等违法行为。健全林业行政执法体系，强化林业普法体系。开展生态文明建设成效评估，探索建立生态发展激励机制。

（五）形成全民参与机制

发挥工会、妇联、共青团和民兵预备役、青年、学生组织及其他社团组织在生态文明建设中的作用，发动和组织各行各业、社会各界人士积极投身国土绿化和生态保护事业。完善生态保护

的公共参与政策,探索建立林业生态文明建设全民共建共享的长效机制。创新公众参与林业生态文明建设的方式和渠道,发挥非政府组织在生态文明建设中的积极作用。