

中共中央办公厅 国务院办公厅印发《天然林保护修复制度方案》

7月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《天然林保护修复制度方案》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《天然林保护修复制度方案》全文如下。

天然林是森林资源的主体和精华，是自然界中群落最稳定、生物多样性最丰富的陆地生态系统。全面保护天然林，对于建设生态文明和美丽中国、实现中华民族永续发展具有重大意义。1998年，党中央、国务院在长江上游、黄河上中游地区及东北、内蒙古等重点国有林区启动实施了天然林资源保护工程，标志着我国林业从以木材生产为主向以生态建设为主转变。20多年来特别是党的十八大以来，我国不断加大天然林保护力度，全面停止天然林商业性采伐，实现了全面保护天然林的历史性转折，取得了举世瞩目的成就。同时，我国天然林数量少、质量差、生态系统脆弱，保护制度不健全、管护水平低等问题仍然存在。为贯彻落实党中央、国务院关于完善天然林保护制度的重大决策部署，用最严格制度、最严密法治保护修复天然林，现提出如下方案。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹推

进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，建立全面保护、系统恢复、用途管控、权责明确的天然林保护修复制度体系，维护天然林生态系统的原真性、完整性，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，为建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定良好生态基础。

（二）基本原则

——坚持全面保护，突出重点。采取严格科学的保护措施，把所有天然林都保护起来。根据生态区位重要性、物种珍稀性等多种因素，确定天然林保护重点区域。实行天然林保护与公益林管理并轨，加快构建以天然林为主体的健康稳定的森林生态系统。

——坚持尊重自然，科学修复。遵循天然林演替规律，以自然恢复为主、人工促进为辅，保育并举，改善天然林分结构，注重培育乡土树种，提高森林质量，统筹山水林田湖草治理，全面提升生态服务功能。

——坚持生态为民，保障民生。积极推进国有林区转型发展，保障护林员待遇，保障林权权利人和经营主体的合法权益，确保广大林区职工和林农与全国人民同步进入全面小康社会。

——坚持政府主导，社会参与。地方各级政府承担天然林保护修复主体责任，引导和鼓励社会主体积极参与，林权权利人和经营主体依法尽责，形成全社会共抓天然林保护的新格局。

（三）目标任务。加快完善天然林保护修复制度体系，确保天然林面积逐步增加、质量持续提高、功能稳步提升。

到 2020 年，1.3 亿公顷天然乔木林和 0.68 亿公顷天然灌木林地、未成林封育地、疏林地得到有效管护，基本建立天然林保护修复法律制度体系、政策保障体系、技术标准体系和监督评价体系。

到 2035 年，天然林面积保有量稳定在 2 亿公顷左右，质量实现根本好转，天然林生态系统得到有效恢复、生物多样性得到科学保护、生态承载力显著提高，为美丽中国目标基本实现提供有力支撑。

到本世纪中叶，全面建成以天然林为主体的健康稳定、布局合理、功能完备的森林生态系统，满足人民群众对优质生态产品、优美生态环境和丰富林产品的需求，为建设社会主义现代化强国打下坚实生态基础。

二、完善天然林管护制度

（四）确定天然林保护重点区域。对全国所有天然林实行保护，禁止毁林开垦、将天然林改造为人工林以及其他破坏天然林及其生态环境的行为。依据国土空间规划划定的生态保护红线以及生态区位重要性、自然恢复能力、生态脆弱性、物种珍稀性等指标，确定天然林

保护重点区域，分区施策，分别采取封禁管理，自然恢复为主、人工促进为辅或其他复合生态修复措施。

（五）全面落实天然林保护责任。省级政府负责落实国家天然林保护修复政策，将天然林保护和修复目标任务纳入经济社会发展规划，按目标、任务、资金、责任“四到省”要求认真组织实施。建立地方政府天然林保护行政首长负责制和目标责任考核制，通过制定天然林保护规划、实施方案，逐级分解落实天然林保护责任和修复任务。天然林保护修复实行管护责任协议书制度。森林经营单位和其他林权权利人、经营主体按协议具体落实其经营管护区域内的天然林保护修复任务。

（六）加强天然林管护能力建设。完善天然林管护体系，加强天然林管护站点等建设，提高管护效率和应急处理能力。充分运用高新技术，构建全方位、多角度、高效运转、天地一体的天然林管护网络，实现天然林保护相关信息获取全面、共享充分、更新及时。健全天然林防火监测预警体系，加强天然林有害生物监测、预报、防治工作。结合精准扶贫扩大天然林护林员队伍，建立天然林管护人员培训制度。加强天然林区居民和社区共同参与天然林管护机制建设。

三、建立天然林用途管制制度

（七）建立天然林休养生息制度。全面停止天然林商业性采伐。对纳入保护重点区域的天然林，除森林病虫害防治、森林防火等维护天然林生态系统健康的必要措施外，禁止其他一切生产经营活动。开

展天然林抚育作业的，必须编制作业设计，经林业主管部门审查批准后实施。依托国家储备林基地建设，培育大径材和珍贵树种，维护国家木材安全。

（八）严管天然林地占用。严格控制天然林地转为其他用途，除国防建设、国家重大工程项目建设特殊需要外，禁止占用保护重点区域的天然林地。在不破坏地表植被、不影响生物多样性保护前提下，可在天然林地适度发展生态旅游、休闲康养、特色种植养殖等产业。

四、健全天然林修复制度

（九）建立退化天然林修复制度。根据天然林演替规律和发育阶段，科学实施修复措施，遏制天然林分继续退化。编制天然林修复作业设计，开展修复质量评价，规范天然林保护修复档案管理。对于稀疏退化的天然林，开展人工促进、天然更新等措施，加快森林正向演替，逐步使天然次生林、退化次生林等生态系统恢复到一定的功能水平，最终达到自我持续状态。强化天然中幼林抚育，调整林木竞争关系，促进形成地带性顶级群落。加强生态廊道建设。鼓励在废弃矿山、荒山荒地上逐步恢复天然植被。

（十）强化天然林修复科技支撑。组织开展天然林生长演替规律、退化天然林生态功能恢复、不同类型天然林保育和适应性经营、抚育性采伐等基础理论和关键技术科研攻关，加强对更替、择伐、渐进、封育尤其是促进复壮等天然林修复方式的研究和示范。加快天然林保护修复科技成果转移转化，开展技术集成与推广，加快天然林保护修

复技术标准体系建设。大力开展天然林保护修复国际合作交流，积极引进国外先进理念和技术。

（十一）完善天然林保护修复效益监测评估制度。制定天然林保护修复效益监测评估技术规程，逐步完善骨干监测站建设，指导基础监测站提升监测能力。定期发布全国和地方天然林保护修复效益监测评估报告。建立全国天然林数据库。

五、落实天然林保护修复监管制度

（十二）完善天然林保护修复监管体制。加强天然林资源保护修复成效考核监督，加大天然林保护年度核查力度，实行绩效管理。将天然林保护修复成效列入领导干部自然资源资产离任审计事项，作为地方党委和政府及领导干部综合评价的重要参考。强化舆论监督，发动群众防控天然林灾害事件，设立险情举报专线和公众号，制定奖励措施。对破坏天然林、损害社会公共利益的行为，可以依法提起民事公益诉讼。

（十三）建立天然林保护修复责任追究制。强化天然林保护修复责任追究，建立天然林资源损害责任终身追究制。对落实天然林保护政策和部署不力、盲目决策，造成严重后果的；对天然林保护修复不担当、不作为，造成严重后果的；对破坏天然林资源事件处置不力、整改执行不到位，造成重大影响的，依规依纪依法严肃问责。

六、完善支持政策

（十四）加强天然林保护修复基础设施建设。统筹安排国有林区林场管护用房、供电、饮水、通信等基础设施建设，积极推进国有林区林场道路建设。加强森林管护、森林防火、有害生物防治等方面现代化基础设施和装备建设。加大对天然林保护公益林建设和后备资源培育的支持力度。

（十五）完善天然林保护修复财政支持等政策。统一天然林管护与国家级公益林补偿政策。对集体和个人所有的天然商品林，中央财政继续安排停伐管护补助。逐步加大对天然林抚育的财政支持力度。完善天然林资源保护工程社会保险、政策性社会性支出、停伐及相关改革奖励等补助政策。优化调整支出结构，强化预算绩效管理。推进重点国有林区改革，加快剥离办社会职能，落实重点国有林区金融机构债务处理政策。调整完善森林保险制度。

（十六）探索天然林保护修复多元化投入机制。探索通过森林认证、碳汇交易等方式，多渠道筹措天然林保护修复资金。鼓励社会公益组织参与天然林保护修复。鼓励公民、法人和其他组织通过捐赠、资助、认养、志愿服务等方式，从事天然林保护公益事业。鼓励地方探索重要生态区位天然商品林赎买制度。

七、强化实施保障

（十七）切实加强党对天然林保护修复工作的领导。天然林保护是生态文明建设中一项具有根本性、全局性、关键性的重大任务，地方各级党委和政府必须把天然林保护摆到突出位置，强化总体设计和

组织领导。切实加强天然林保护修复机构队伍建设，保障天然林保护修复和管理经费。国务院林业主管部门牵头协调组织各有关部门研究解决天然林保护修复出现的新情况新问题，重大问题及时向党中央、国务院报告。

（十八）完善天然林保护法律制度。健全天然林保护修复法律法规，研究制定天然林保护条例。各地应当结合本地实际，制定天然林保护地方性法规、规章；已经出台天然林保护地方性法规、规章的，要根据本方案精神，做好修订工作，用最严格制度、最严密法治保护天然林资源。

（十九）编制天然林保护修复规划。继续实施好天然林资源保护二期工程，全面总结评估天然林资源保护二期工程实施方案执行情况。研究编制全国天然林保护修复中长期规划，提出天然林保护阶段性目标、任务，进一步完善天然林保护政策和措施。各省级政府组织编制天然林保护修复规划，市、县级政府组织编制天然林保护修复实施方案，明确本行政区域天然林保护范围、目标和举措。经批准的天
然林保护修复规划、实施方案不得擅自变更。编制或者修订天然林保护修复规划、实施方案应当公示，必要时应当举行听证。

（二十）提高全社会天然林保护意识。天然林保护是广大人民群众共同参与、共同建设、共同受益的事业，是一项长期任务，要一代代抓下去。鼓励和引导群众通过订立乡规民约、开展公益活动等方式，培育爱林护林的生态道德和行为准则。加强天然林保护科普宣传教

育，充分利用互联网等各种媒体，提高公众对天然林生态、社会、文化、经济价值的认识，形成全社会共同保护天然林的良好氛围。按照国家有关规定，对在天然林保护管理事业中做出显著成绩的单位和个人给予表彰奖励。