

林业草原保护利用“十五五”规划

林草兴则生态兴，生态兴则文明兴。森林和草原对国家生态安全具有基础性、战略性作用。为推进林草高水平保护和高质量发展，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平生态文明思想，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，坚持“三绿”并举、“四库”联动、提质兴业利民，坚持种与管共抓、生态与产业共促、人与自然共生，统筹林草资源、国土空间、生态系统，统筹科学保护、系统治理、合理利用，融合林草资源管理与国土空间治理，着力推进生态系统优化、筑牢生态安全屏障，着力壮大林草产业、拓展“两山”转化路径，建设生态林业、富民林业、人文林业，为建设美丽中国、实现人与自然和谐共生的中国式现代化作出新贡献。

到 2030 年，“三北”工程三大标志性战役取得决定性胜利，完成自然保护地整合优化，森林、草原、湿地、荒漠生态系统质量和服务功能不断增强，林草多元供给和消费场景更加丰富，林草产业总产值迈上新台阶。

——通过林草资源和国土空间科学保护，筑牢国家生态安全屏障。强化科学理念，落实生态保护红线制度，优化国土空间格局，

实行差别化、精细化管理，促进森林草原湿地休养生息，严守林草资源安全底线，以林草高水平保护支撑高质量发展。

——通过林草资源和国土空间系统治理，提升生态系统多样性稳定性持续性。坚持系统观念，统筹山水林田湖草沙各生态系统，协同国土空间治理，自然恢复为主，综合施策，强化跨区域协同，提升生态系统适应气候变化能力，增强生态系统韧性。

——通过林草资源和国土空间合理利用，推动绿水青山转化金山银山。遵循自然规律、经济规律、社会规律，以生态价值溢出为导向，节约集约，推进林草资源空间立体开发、分层经营、复合利用，拓展生态产品价值实现渠道，实现青山常在，永续利用。

——通过改革创新，提升治理效能。以满足人民日益增长的优美生态环境和优质生态产品需要为根本目的，深化林草重点领域改革，突破瓶颈堵点，激发发展活力，强化科技赋能，提高数字化智能化应用，提升治理能力水平。

展望 2035 年，国土绿化质量效益全面提升，基本建成以国家公园为主体的自然保护地体系，生态系统多样性稳定性持续性显著提升，林草优质产品供给能力大幅提高，现代化林草产业体系更加完备，林草对经济社会高质量发展的贡献明显增强。

落实主体功能区战略，立足生态本底、林草资源禀赋和自然演替规律，坚持北方扩绿、南方提质为主的国土绿化总体格局，因地制宜、分区施策。三北工程区，聚焦荒漠化综合防治，打好“三北”工程攻坚战，促进黄河重点生态区、北方防沙带、东北森林带生态

保护修复，因地制宜发展林草产业。青藏高原生态屏障区，聚焦自然保护地建设，全面加强自然生态系统保护修复。长江重点生态区和南方丘陵山地带，聚焦森林空间复合利用，加强生物多样性保护，精准提升森林质量，开展石漠化综合治理，壮大林草产业。海岸带，聚焦沿海防灾减灾带建设，保护滨海湿地，建设沿海防护林带。

二、科学开展大规模国土绿化行动

（一）推进重要生态系统保护修复。加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，在青藏高原等“三区四带”生态屏障区，实施山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，因地制宜，综合采取保护和修复、自然和人工、生物和工程等措施，统筹利用绿化空间，以地定绿、以水定绿、适地适种，宜林则林、宜草则草、宜荒则荒，开展营造林、退化草原修复、湿地保护恢复、荒漠化石漠化和水土流失综合治理。

（二）打好“三北”工程攻坚战。以黄河“几字弯”攻坚战、科尔沁和浑善达克沙地歼灭战、河西走廊—塔克拉玛干沙漠边缘阻击战为重点，持续开展沙化土地综合治理，合理配置林草植被类型和密度，强化区域联防联控。扎实有序推进荒漠化防治与风电光伏一体化建设。推广改草治沙、以路治沙、科技治沙、以工代赈。强化建设项目水资源论证，推动项目实施与水资源承载能力相协调。创新工程建设管理机制，建立生态建设成果长效管护机制。建立健全荒漠化防治动态监测与评估体系。

（三）提升森林草原质量。强化主导功能，分类经营，分区施策，注重提升森林多功能综合效益。科学优化天然林公益林范围，严格保护，自然恢复，促进森林正向演替；加强生态脆弱区系统治理，人工促进森林更新提质；强化规模化集约化经营，合理利用资源，提高林地生产力。持续巩固退耕还林还草建设成果。实施森林生态系统固碳增汇能力提升行动，推动森林碳汇项目参与全国温室气体自愿减排交易市场。开展草原改良和退化草原治理，加强禁牧轮牧，协同推进解决超载过牧问题。挖掘林草文化价值，传承林草优秀传统文化，建设人文林业。

（四）提高城乡绿化和义务植树水平。协同推进部门绿化、乡村绿化，持续开展城乡绿化美化彩化，推动身边增绿。推进绿色通道网络、生态廊道、防护林网等建设。创新义务植树尽责形式，推广“义务植树+”新路径。保护古树名木，开展古树名木资源普查，实施古树名木抢救复壮和重点古树群整体保护。

三、全面推进自然保护地体系建设

（五）高质量建设国家公园。落实《国家公园法》，健全国家公园运行机制，持续深化管理体制变革。强化国土空间规划管控，规范空间秩序，加强自然资源资产管理，提升科研、监测、宣教能力。加强生物多样性保护，系统修复生态廊道和整体生境。建立央地、园地协同协调机制，推进社区协调发展，依法保障原有居民权益，促进改善民生。加强国家公园文化建设，培育国家公园全民意

识。按照“成熟一个、设立一个”原则，按程序研究设立新的国家公园。

（六）完善自然保护地体系。实施自然保护地整合优化，落实分级管理和分区管控，全面提升自然保护地保护管理水平。完善自然保护区和自然公园管护巡护、防灾减灾、应急救援、自然教育等设施，科学修复受损自然生态系统和珍稀濒危物种栖息地。加强自然保护地与世界自然遗产、世界地质公园等协同保护。

（七）加强珍稀濒危野生动植物保护。加强生物多样性保护，强化珍稀濒危野生动植物种及其栖息地保护，提高大熊猫等旗舰动物保护研究能力，开展重点物种调查监测、人工繁育、野化放归及原生境回归。打击非法捕猎、贩卖、食用野生动物行为，开展全国保护鸟类活动和打击非法捕猎贩卖鸟类专项行动，深入实施候鸟迁飞通道保护修复中国行动计划。加快建设野生动物致害、人兽冲突及疫源疫病监测预警防控体系。统筹迁地与就地保护，按程序有序设立新的国家植物园。

（八）全面保护湿地。健全《湿地保护法》配套制度，研究制定国家重要湿地管理办法，发布国家重要湿地名录及范围。开展国际重要湿地指定和国际湿地城市认证及管理。加强湿地生态系统保护、治理，持续加强红树林保护修复，巩固互花米草防治成效。

四、培育壮大林草产业

（九）提升林草资源供给能力。推动国家储备林高质量发展，推进工业原料林、珍贵树种和大径级用材林基地建设，提高木材自

给率。推进草畜共治，探索现代生态草牧场建设，在水土条件适宜的天然草原，以及沙地、裸地等其他土地，适当采取耕种方式建设多年生人工草地。合理利用林下空间种草。因地制宜发展菌草产业。推动丰产竹林基地建设和“以竹代塑”科技创新，助力木竹结构建筑和木竹建材规模应用。完善产业标准体系，引导木竹加工业绿色低碳数智化转型升级，增加高品质木竹制品市场供应。

（十）振兴林草种业。持续开展林草种质资源普查和收集，建设国家林草种质资源库（圃），培育具有自主知识产权、高产优质、抗逆性强的林草品种。加快建设林木良种基地和草种生产基地，推进保障性苗圃建设，提升林草种苗供给能力。

（十一）做大做强森林粮库。释放林草资源空间潜力，推动油茶、核桃等木本粮油提质增效，优化林果、饮品、调料、香料等特色经济林布局，大力发展林下经济，推广林药、林菌、林菜、林蜂等资源复合经营，增加优质森林食物总产量，助力膳食结构调整，满足人民群众既“吃得饱”又“吃得好”需求。

（十二）培育消费应用新场景。推广生态旅游、自然教育、森林康养、花卉苗木、生态观鸟等林草文旅融合新业态。因地制宜发展新质生产力，推动科技创新与林草产业深度融合，推进产品创新和品牌塑造，培育和开发无人机等新技术新产品林草领域应用场景，拓展低空经济新空间。发挥林草资源优势，助力生物材料、生物医药等未来产业发展。

（十三）推动构建现代经营服务体系。引导培育林草头部企业、产业园区和产业集群，推动链群发展。发挥林事服务中心等专业化社会化服务平台作用，培育林草工匠，培训返乡务工人员，提供林机具租赁维保、生产劳动等林事服务，推动林草要素资源市场化高效配置。强化种苗、林草产品等质量监管，加强质量追溯。

五、协同强化生态安全能力建设

（十四）提高森林草原火灾防控能力。推进网格化管理，深化源头治理，构筑人民防线，完善长效机制，推进标本兼治。建强队伍体系，推进装备能力现代化。聚焦环重要目标、环重要设施、城市面山等重点区域，强化科技赋能，提升技防智防水平。建设大兴安岭林区森林火灾防治示范样板。指导行业加强安全生产监管和宣传教育，提升安全生产和防灾减灾救灾能力。

（十五）防治林草有害生物。开展松材线虫病疫情综合防控，实施美国白蛾、鼠害、迁飞性蝗虫、重要经济林果病虫等重大林草有害生物预防和治理，强化新发突发重大林草植物疫情应急处置，提升重大林草生物灾害监测预警、检疫御灾和应急救灾能力。加强生物安全管理，预防外来物种侵害。

（十六）加快补齐基础设施短板。以多重功能为导向，加强林区牧区道路、供水、供电、通信等基础设施建设，提高对生态保护修复、产业发展、乡村全面振兴的支撑作用，实现便民利民富民。引导推动林区产业技术创新基础设施发展。鼓励有条件的地区建设

基础配套的“林业标准地”，强化技术服务，吸引社会资本“进山入林”。

六、持续深化重点领域改革

（十七）深入推进集体林权制度改革。坚持机制活、产业优、百姓富、生态美，推动森林经营更加科学高效、支持保护制度更加完善、林权价值增值途径更加多样。依法依规开展集体林地延包试点，加快放活经营权。创新利益联结机制，推广“农户+村集体（国有林场）+国有企业+金融机构+社会资本”等合作共富模式，进一步发展林业适度规模经营。推进先行先试，建设深化集体林改先行区。

（十八）加快建设现代化国有林场。分类完善国有林场管理体制，探索收入分配激励机制，加快建设资源质量优良、生态功能稳定、产业发展充分、基础设施良好的现代化国有林场。推广“国有林场+”模式，支持国有林场发挥自身技术、人才、管理优势，在生态建设、资源管护、产业发展等方面发挥引领作用。

（十九）深化国有林区和草原保护制度改革。推动完善国有林区管理体制，推进国有林区绿色转型发展。鼓励地方先行先试，依法开展国有林地和林地上森林、林木使用权出租、作价出资等合理利用试点。实施第四轮草原生态保护补奖政策，推进基本草原划定和保护管理。

（二十）完善森林可持续经营制度。融合推进森林可持续经营与国土空间治理，开展森林全周期经营管理。强化区域国土空间规划引领和森林经营方案约束，实施以主导功能为基础，保护、治理、

利用相融合的森林可持续经营，推动森林多效益协同。指导国有林场（林区）全面实施森林可持续经营，鼓励“场村”联营。

七、全力推动创新驱动与开放合作

（二十一）增强科技创新能力。加强原始创新和关键核心技术攻关，强化科技成果转化应用，大力推广应用林草机械装备，加强一线技术推广、指导，提高林草科技进步贡献率。推进重点实验室、生态定位站等科技平台建设。支持植物新品种创制，加强知识产权保护。推进林草生态服务价值核算和生态产品认证。优化林草标准与质量监测体系，开展林草特色科普活动。

（二十二）建设数智林草。以新一代信息技术赋能林草行业数字化智能化应用，因地制宜开展“人工智能+林草”行动，统筹布局“天空地网”一体化监测体系，整合纳入林草生态网络感知系统。优化林草调查监测体系，强化森林草原湿地荒漠调查监测与国土变更调查协同，合力建好用好自然资源管理和国土空间规划“一张图”。

（二十三）实行高水平对外开放。积极推动习近平生态文明思想国际传播，助力绿色丝绸之路建设，提升与全球南方及重点国家合作水平。推进新一轮大熊猫保护国际合作。深化国际履约，加强与国际组织合作，支持中国—世行集团全球生态系统与转型中心充分发挥作用，支持国际竹藤组织、亚太森林组织发展，建好中阿、中蒙、中国—中亚、中非林草领域合作中心，推动产业、技术、人才合作。

（二十四）加强人才队伍建设。持续实施林草科技创新人才计划，加大科技人才、实用技术人才和创新团队培养支持力度，健全乡土专家认定、使用和激励机制。加强林草领域产教融合创新平台建设，统筹推进教育科技人才一体发展，着力培养拔尖创新人才。引导支持林草学科专业建设，推进林草教育培训专业化师资队伍、高质量课程教材及线上培训平台建设。推进乡镇林长办与林业工作站协同，稳定优化生态护林员政策。

八、加强组织实施

（二十五）统筹编制林草规划。将按领域编制的造林绿化、草原保护利用、林地保护利用、森林经营等规划，统筹纳入林草保护利用规划，精简专项规划数量，切实为基层减负。林草保护利用规划确定发展方向、目标任务、重大工程等，加强跨行政区域协同，强化林草资源管理与国土空间治理融合，落实用途管制和项目布局。

（二十六）强化政策保障。有效配置规划实施的用地、金融、产业等政策。严格规划管控，落实林地草地湿地用途管制，推动用地用林用草用湿联动审批，统筹重大工程建设与生态保护，强化重大项目资源要素保障。引导各方依法依规参与林草生态保护和产业发展，完善多元化林草投入机制，加强林草资金项目全过程监督管理。健全林草统计指标体系，完善林草统计调查制度。加强规划实施监测和生态保护修复成效评估，强化评估结果应用。

（二十七）加强党的领导。坚持党对林草工作的全面领导，确保党中央国务院决策部署贯彻落实。健全林草法治体系，推进相关

法律法规制修订,加大执法力度,严厉打击破坏林草资源违法行为。

强化林长制督导考核,建立“林长制+”制度机制,发挥林长制对规划实施的督导作用。讲好林草领域生态文明故事,传承弘扬三北、塞罕坝、右玉精神,选树先进典型,营造良好社会氛围,汇聚起建设美丽中国的磅礴力量。

附件 1 “十五五”林业草原保护利用主要指标

附件 2 “十五五”林草重大工程

附件 1
“十五五”林业草原保护利用主要指标

序号	主要指标	单位	现值	2030 年目标值	属性
1	林草覆盖率	%	56.09*	56.4	预期性
2	森林覆盖率	%	25.1 *	25.8	约束性
3	森林蓄积量	亿立方米	209.88*	224	约束性
4	森林/草原火灾受害率	%	≤0.9/≤2	≤0.7/≤1.8	预期性
5	草原综合植被盖度	%	50.52*	51	预期性
6	国家公园等自然保护地面积占比	%	≥18	≥18	预期性
7	林草产业总产值	万亿元	11	14	预期性

注：带*的为 2024 年数据。

附件 2

“十五五”林草重大工程

序号	工程名称	主要建设内容及规模
1	“三北” 六期	围绕筑牢北方生态安全屏障，以防沙治沙为主攻方向，坚持质量为先，创新政策机制，加强后期管护，注重统筹协调，全力打好“三北”工程攻坚战，完成各类建设和巩固任务 3 亿亩以上。
2	重要生态系统保护和修复	持续推进青藏高原生态屏障区等“三区四带”生态屏障建设，开展山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，在三北工程区外，完成国土绿化任务 1 亿亩以上。
3	自然保护地体系建设	有序设立新的国家公园，加强已设立的国家公园、国家级自然保护区、国家级自然公园能力建设，提升世界自然遗产（含自然和文化双遗产）、世界地质公园保护管理能力。
4	野生动植物保护	提高大熊猫等旗舰动物保护研究能力，开展 165 种极度濒危国家重点保护野生动植物抢救性保护和监测预警。深入实施候鸟迁飞通道保护修复中国行动计划。建设一批主要致害野生动物监测预警、主动防控设施。推进上海辰山、西双版纳等新的国家植物园设立。
5	森林质量精准提升	选择水热条件好、质量提升潜力大的森林经营区，开展森林抚育、促进森林更新等，推进森林结构和树种结构调整，加大人工针叶纯林改造力度和珍贵树种栽植比例，完成森林经营面积 1 亿亩以上。
6	森林草原防火	加强森林草原防火基础设施建设，打造机械化防火队伍，综合瞭望监测覆盖率达到 95% 以上。森林草原火灾年均受害率分别控制在 0.7% 以内和 1.8% 以内。
7	林草有害生物防治	提升林草有害生物监测预警、检疫御灾、防治减灾和应急救灾能力，优化国家级林草有害生物监测站点，推进松材线虫病、美国白蛾、鼠害等灾害治理。林业和草原有害生物成灾率分别控制在 1.5% 以下和 9% 以下。
8	林草产业发展	大力发展林下经济，利用林地面积 7 亿亩以上。稳定发展木本粮油，茶油产能达 200 万吨左右。推进木材生产基地建设，建设国家储备林 1250 万亩左右。新建和改扩建国家林草种质资源库（圃）75 处以上，建设林木种苗基地 45 处以上。在水土条件适宜地区，建设多年生人工草地 350 万亩以上。因地制宜发展菌草产业。推进森林步道、森林营地建设。
9	林区林场基础设施提升	推进林区林场水、电、路、网等基础设施建设，因地制宜推进林区林场产业路、旅游路、资源路建设，增强国有林区林业局（场）址和国有林场场部硬化道路服务能力。引导推动林区新型基础设施发展。