

## 国务院办公厅关于科学绿化的指导意见

国办发〔2021〕19号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

科学绿化是遵循自然规律和经济规律、保护修复自然生态系统、建设绿水青山的内在要求，是改善生态环境、应对气候变化、维护生态安全的重要举措，对建设生态文明和美丽中国具有重大意义。为推动国土绿化高质量发展，经国务院同意，现提出以下意见。

### 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、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，践行绿水青山就是金山银山的理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹山水林田湖草沙系统治理，走科学、生态、节俭的绿化发展之路；加强规划引领，优化资源配置，强化质量监管，完善政策机制，全面推行林长制，科学开展大规模国土绿化行动，增强生态系统功能和生态产品供给能力，提升生态系统碳汇增量，推动生态环境根本好转，为建设美丽中国提供良好生态保障。

#### （二）工作原则。

——坚持保护优先、自然恢复为主，人工修复与自然恢复相结合，遵循生态系统内在规律开展林草植被建设，着力提高生态系统自我修复能力和稳定性。

——坚持规划引领、顶层谋划，合理布局绿化空间，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和修复。

——坚持因地制宜、适地适绿，充分考虑水资源承载能力，宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草，构建健康稳定的生态系统。

——坚持节约优先、量力而行，统筹考虑生态合理性和经济可行性，数量和质量并重，节俭务实开展国土绿化。

### 二、主要任务

(三) 科学编制绿化相关规划。

地方人民政府要组织编制绿化相关规划，与国土空间规划相衔接，叠加至同级国土空间规划“一张图”，实现多规合一。落实最严格的耕地保护制度，合理确定规划范围、绿化目标任务；城市绿化规划要满足城市健康、安全、宜居的要求。地方人民政府要加强对绿化相关规划实施的检查和督促落实，任何部门

(国家林草局、国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部等按职责分工负责，地方人民政府负责落实。以下均需地方人民政府落实，不再列出)

(四) 合理安排绿化用地。

各地要根据第三次全国国土调查数据和国土空间规划，综合考虑土地利用结构、土地适宜性等因素，科学划定绿化用地，实行精准化管理。以宜林荒山荒地荒滩、荒废和受损山体、退化林地草地等为主开展绿化。结合城市更新，采取拆违建绿、留白增绿等方式，增加城市绿地。鼓励特大城市、超大城市通过建设用地腾挪、农用地转用等方式加大留白增绿力度，留足绿化空间。鼓励通过农村土地综合整治，利用废弃闲置土地增加村庄绿地；结合高标准农田建设，科学规范、因害设防建设农田防护林。依法合规开展铁路、公路、河渠两侧，湖库周边等绿化建设。严禁违规占用耕地绿化造林，确需占用的，必须依法依规严格履行审批手续。遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。严禁开山造地、填湖填海绿

化，禁止在河湖管理范围内种植阻碍行洪的林木。

(自然资源部、国家林草局、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、中国国家铁路集团有限公司等按职责分工负责)

(五) 合理利用水资源。

国土绿化要充分考虑降水、地表水、地下水等水资源的时空分布和承载能力，坚持以水而定、量水而行，宜绿则绿、宜荒则荒，科学恢复林草植被。年降水量400毫米以下干旱半干旱地区的绿化规划要经过水资源论证，以雨养、节水为导向，以恢复灌草植被为主，推广乔灌草结合的绿化模式，提倡低密度造林育林，合理运用集水、节水造林种草技术，防止过度用水造成生态环境破坏。加强人工增雨作业，提高造林绿化效率。统筹生活、生产、生态用水需求，合理配置绿化用水，适度有序开展城镇周边节水绿化。绿洲农业区要充分考虑水资源条件，加强天然绿洲和生态过渡带保护，兼顾绿洲保护和农田防护林用水需求，合理确定造林规模和密度，

确保农业生态屏障可持续发展。

(国家林草局、水利部、农业农村部、中国气象局等按职责分工负责)

(六) 科学选择绿化树种草种。

积极采用乡土树种草种进行绿化，审慎使用外来树种草种。各地要制定乡土树种草种名录，提倡使用多样化树种营造混交林。根据自然地理气候条件、植被生长发育规律、生活生产生态需要，合理选择绿化树种草种。江河两岸、湖库周边要优先选用抗逆性强、根系发达、固土能力强、防护性能好的树种草种。干旱缺水、风沙严重地区要优先选用耐干旱、耐瘠薄、抗风沙的灌木树种和草种。海岸带要优先选用耐盐碱、耐水湿、抗风能力强的深根性树种。水土流失严重地区要优先选用根系发达、固土保水能力强的防护树种草种。水热条件好、土层深厚地区要优先选用生长快、产量高、抗病虫害的优良珍贵用材树种。居民区周边要兼顾群众健康因素，避免选用易致人体过敏的树种草种。加大乡土树种草种采种生产、种苗繁育基地建设力度，引导以需定产、订单育苗、就近育苗，避免长距离调运绿化种苗。

(国家林草局、水利部等按职责分工负责)

(七) 规范开展绿化设计施工。

承担国家投资或以国家投资为主的绿化项目建设单位要编制作业设计(或绿化方案，下同)，绿化项目主管部门要会同相关部门对作业设计的用地、用水、技术措施等进行合理性评价，并监督实施。社会普遍关心且政府主导的重大绿化项目，必须经过科学论证，广泛听取各方面意见。加强绿化施工管理，充分保护原生植被、野生动物栖息地、珍稀植物等，禁止毁坏表土、全垦整地等，避免造成水土流失或土地退化。

(国家林草局、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、中国国家铁路集团有限公司等按职责分工负责)

(八) 科学推进重点区域植被恢复。

根据全国重要生态系统保护和修复重大工程总体布局，针对重点区域的突出生态问题，因地制宜确定绿化方式。长江、黄河等大江大河的源头、干支流、左右岸要加强封山育林育草，推进水源涵养林、水土保持林建设和小流域综合治理；北方防沙带要加大封禁保护力度，建设以灌草为主、乔灌草合理搭配的林草植被；青藏高原区要严格保护原生植被，主要依靠自然恢复天然林草植被，适度开展退化土地治理、矿山生态修复和人工草场建设；海岸带要加强沿海防护林体系建设，积极推进城乡绿化美化；东北森林带要加大天然林保护修复力度；南方丘陵山地带要推进水土流失和石漠化综合治理，精准提升森林质量，构建稳定高效多功能的

林草生态系统，筑牢生态屏障。

(国家林草局、自然资源部、住房城乡建设部、水利部等按职责分工负责)

(九) 稳步有序开展退耕还林还草。

进一步完善退耕还林还草政策，建立长效机制，切实巩固退耕还林还草成果。落实国务院已批准的25度以上坡耕地、陡坡梯田、重要水源地15—25度坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地的退耕还林还草任务。相关主管部门要做好退耕地块的土地用途变更和不动产变更登记工作。开展退耕还林还草要结合生态建设和产业发展需要，充分考虑群众意愿，兼顾生态和经济效益。科学发展特色经济林果、花卉苗木、林下经济等绿色富民产业，实现经济发展和民生改善良性循环。

(国家发展改革委、财政部、国家林草局、自然资源部、农业农村部等按职责分工负责)

(十) 节俭务实推进城乡绿化。

充分利用城乡废弃地、边角地、房前屋后等见缝插绿，推进立体绿化，做到应绿尽绿。增强城乡绿地的系统性、协同性，构建绿道网络，实现城乡绿地连接贯通。加大城乡公园绿地建设力度，形成布局合理的公园体系。提升城乡绿地生态功能，有效发挥绿地服务居民休闲游憩、体育健身、防灾避险等综合功能。推广抗逆性强、养护成本低的地被植物，提倡种植低耗水草坪，减少种植高耗水草坪。加大杨柳飞絮、致敏花粉等防治研究和治理力度，提升城乡居民绿色宜居感受。鼓励农村“四旁”(水旁、路旁、村旁、宅旁)种植乡土珍贵树种，打造生态宜居的美丽乡村。选择适度规格的苗木，除必须截干栽植的树种外，应使用全冠苗。尊重自然规律，坚决反对“大树进城”等急功近利行为，避免片面追求景观化，切忌行政命令瞎指挥，严禁脱离实际、铺张浪费、劳民伤财搞绿化的面子工程、形象工程。

(住房城乡建设部、自然资源部、国家林草局、交通运输部等按职责分工负责)

(十一) 巩固提升绿化质量和成效。

各地要对新造幼林地进行封山育林，加强抚育管护、补植补造，建立完善绿化后期养护管护制度和投入机制，提高成林率。国有林业企事业单位要科学编制森林经营方案，科学、规范、持续开展森林经营活动。鼓励发展家庭林场、股份合作林场等，支持国有林场场外造林，积极推动集体林适度规模经营。实施森林质量精准提升工程，加大森林抚育、退化林修复力度，优化森林结构和功能，提高森林生态系统质量、稳定性和碳汇能力。加大人工针叶纯林改造力度，开展健康森林建设，增强松材线虫病等有害生物灾害防控能力。加强森林草原防火基础能力建设。实施草原保护修复重大工程，加快退化草原恢复，提升草原生态功能和生产能力。采取有偿方式合理利用国有森林、草原及景观资源开展生态旅游、森林康养等，提高林草资源综合效益。强化林地草地用途管制，严厉查处乱砍滥伐、非法开垦、非法侵占林地草地和公园绿地等违法行为。严格保护修复古树名木及其自然生境，对古树名木实行挂牌保护，及时抢救

复壮。（国家林草局、住房城乡建设部等按职责分工负责）

（十二）创新开展监测评价。  
依据国土空间规划“一张图”，将绿化任务和绿化成果落到实地、落到图斑、落到数据库，重点生态保护修复工程要推进作业设计编制、施工、检查验收全过程监管，全面监测林草资源状况变化。构建天空地一体化综合监测评价体系，运用自然资源调查、林草资源监测及年度更新成果，提升国土绿化状况监测信息化精准化水平。按照林草一体化要求因地制宜设定评价指标，制定国土绿化成效评价办法，科学评价国土绿化成效。（国家林草局、自然资源部等按职责分工负责）

### 三、保障措施

（十三）完善政策机制。  
各级人民政府要合理安排资金，将国土绿化列入预算，不断优化投资结构。鼓励地方采取以奖代补、贷款贴息等方式创新国土绿化投入机制，实行差异化财政补助政策，支持引导营造混交林、在旱区营造灌木林、在条件适宜地区飞播造林和封山育林、使用乡土珍贵树种育苗造林、实施退化草原种草改良等。中央财政继续通过造林补助等资金渠道支持乡村绿化。在不新增隐性债务的前提下，鼓励金融机构创新金融产品和服务方式，支持社会资本依法依规参与国土绿化和生态保护修复。制定林业草原碳汇行动方案，深化集体林权制度改革，加快建立生态产品价值实现机制，完善生态补偿机制。

（国家发展改革委、财政部、人民银行、国家林草局等按职责分工负责）

（十四）健全管理制度。  
完善土地支持政策，对集中连片开展国土绿化、生态修复达到一定规模和预期目标的经营主体，可在符合国土空间规划的前提下，在依法办理用地审批和供地手续后，将一定的治理面积用于生态旅游、森林康养等相关产业开发。探索特大城市、超大城市的公园绿地依法办理用地手续但不纳入城乡建设用地规模管理的新机制。完善林木采伐管理政策，优先保障森林抚育、退化林修复、林分更新改造等采伐需求，促进森林质量提升和灾害防控；放活人工商品林自主经营，规模经营的人工商品林可单独编制森林采伐限额，统一纳入年采伐限额管理。将造林绿化后期管护纳入生态护林（草）员职责范围，并与生态护林（草）员绩效挂钩。完善并落实草原承包经营制度，明确所有权、使用权，稳定承包权，放活经营权，规范草原经营权流转，压实责任主体，持续改善草原生态状况。（自然资源部、国家林草局等按职责分工负责）

（十五）强化科技支撑。

开展林草种质资源普查和林木良种、草品种审定，加强重要乡土树种草种资源收集保护、开发利用、种苗繁育等关键技术和设施研发。优化完善国土绿化技术标准体系。健全生态定位观测监测体系。通过国家科技计划（专项、基金等），开展松材线虫病等重大有害生物灾害防控、林水关系、乡土珍稀树种扩繁等科技攻关。加大国土绿化和生态保护修复机械装备研发力度。遴选储备、推广实施一批实用管用

的生态保护修复科技成果转化项目。

（国家林草局、科技部等按职责分工负责）

（十六）加强组织领导。

全面推行林长制，明确地方领导干部保护发展森林草原资源目标责任。地方各级人民政府要切实履行科学绿化主体责任，明确相关部门的目标任务和落实措施。各级绿化委员会要充分发挥组织领导、宣传发动、协调指导等作用，强化国土绿化管理、监督检查、考核评价等工作，持之以恒推进全民义务植树。对科学绿化成效显著的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。对违背科学规律和群众意愿搞绿化的错误行为，要及时制止纠正；对造成不良影响和严重后果的，要依法依规追责。广泛开展宣传教育，弘扬科学绿化理念，普及科学绿化知识，倡导节俭务实绿化风气，树立正确的绿化发展观政绩观。加强舆论引导，积极回

应社会关切，营造科学绿化的良好氛围。（各相关部门按职责分工负责）

国务院办公厅

2021年5月18日

（此件公开发布）