

## 江苏省政府办公厅关于科学绿化的实施意见

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为科学有效推动国土绿化高质量发展，提升城乡绿化美化水平，改善全省生态和人居环境质量，推进我省生态文明和美丽江苏建设，根据《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》（国办发〔2021〕19号），结合江苏实际，经省人民政府同意，制定如下实施意见。

### 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，深入贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，牢固树立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，科学节俭开展国土绿化，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，为美丽江苏建设铺就最美底色，为“争当表率、争做示范、走在前列”筑牢生态基础。

#### （二）基本原则。

——坚持生态优先，统筹兼顾。遵循树立山水林田湖草沙生命共同体理念，系统推进生态保护和修复。以发挥生态效益为主要目标，统筹兼顾发挥国土绿化的经济效益、社会效益和景观效益。

——坚持自然优先，科学绿化。利用我省水热资源优势，遵循生态系统内在规律，坚持以自然恢复为主，人工修复与自然修复相结合，培育近自然的健康森林，提升生态系统自我修复能力和稳定性。

——坚持节约优先，因地制宜。统筹生态合理性和经济可行性，务实节俭开展国土绿化。把握树（品）种不同生物学特性，宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草，适地适树，构建健康稳定的生态系统。

### 二、主要任务

#### （一）高质量编制国土绿化规划。

各市、县（市、区）人民政府要组织编制绿化规划，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。要按照城乡一体化发展理念，统筹做好绿化规划，完善政策和技术措施，整体推进城市和农村绿化工作，既要满足生态、经济和景观要求，也要满足健康、安全、宜居要求。县级以上人民政府要加强对绿化规划实施的检查和督促落实，除国土空间规划调整的情况外，任何部门、单位或个人不得随意变更规划。〔省林业局、省发展改革委、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅等按职责分工负责，各市、县（市、区）人民政府负责落实。以下均需各市、县（市、区）人民政府落实，不再列出〕

## （二）规范落实造林绿化用地。

遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严禁违规占用耕地绿化造林。要充分利用边角地、废弃地、盐碱地、未利用地，以及沿路、沿水、沿城、沿村、沿厂、沿田等沿边隙地，依法依规开展造林绿化，深挖补植补造、退化林修复、低效林改造、封山育林和森林抚育潜力。要采用规划建绿、见缝插绿、拆违种绿、立体植绿、留白增绿等方式，增加城市绿地、推进城市生态修复。鼓励特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。依法依规开展道路绿化、水系绿化等。结合高标准农田建设，因地制宜科学建设农田林网；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，并可用于林地占补，助力乡村振兴。

（省自然资源厅、省林业局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省铁路办等按职责分工负责）

## （三）因地制宜选择优良树（草）种。

优先选用乡土树（草）种和林木（草）良种进行绿化，提倡营造混交林。审慎使用外来树（草）种，禁止引进风险评估等级为特别危险的境外林草种子、苗木，不得使用来源不清、未经检疫、未经引种试验的种子、苗木和其他繁殖材料，确需引进的要充分掌握树（草）种的耐寒性、耐旱性、耐水性、耐盐性或抗病虫性等特点，试验试种成功后方可因地制宜应用栽植。沿水及低洼地要积极采用耐水湿、根系发达、防护性能好的树（草）种。干旱缺水地、沙土地要优先选用耐干旱、耐瘠薄树（草）种。海岸带要优先选用耐盐碱、抗风能力强的深根性树种。立地条件好的地区要优先选用生长快、抗病虫害的优良珍贵用材树种。加大良种壮苗繁育力度，引导以需定产、就近育苗，避免长距离调运绿化种苗。加强对绿化苗木的检疫检查，推进无公害防治技术应用，限制大量使用化学药剂防治病虫害，严防危险性病虫害入侵。

（省林业局、省水利厅等按职责分工负责）

## （四）规范开展绿化设计施工。

批准立项的造林绿化项目要编制作业设计或实施方案，经项目主管部门组织合理性评价后方可实施。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，尽量保护好表土层，丘陵山区禁止全垦整地，有效避免水土流失或土地退化；平原地区要疏通水系，低洼地要整理好地形，保证早能灌、涝能排。要根据土壤和气候条件，抓好造林绿化集水、节水、保水措施落实。按照“三管三必须”原则，扎实抓好造林绿化施工安全管理。要加强对施工单位用苗、整地、栽植等各环节把关，抓好全过程质量监管。（省林业局、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省铁路办等按职责分工负责）

## （五）强化重点区域造林绿化。

根据全省林业和绿化总体规划布局，因地制宜确定适宜林种和绿化方式。持续推进长江两岸造林绿化，强化“一带三网多点”森林生态系统功能，高质量建设沿江生态景观廊道。加强沿海防护林体系建设，高标准构建沿海防灾减灾体系。沿京杭大运河、沿淮河等要加强水源涵养林、水土保持林建设，积极构建沿河生态景观带。黄河故道沙区要加强防风固沙林、经济林果基地建设。丘陵山地要精准提升森林质量，推进乡土树种珍贵化彩色化建设。化工园区、工矿企业聚集区要加强隔污缓冲林带建设。通道两侧要加强景观生态林建设，阻隔降解汽车

尾气等对土壤和农作物的污染。(省林业局、省自然资源厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省住房城乡建设厅、省水利厅等按职责分工负责)

#### (六) 科学合理开展造林绿化。

尊重林草生长自然规律,严格按照相关技术规程规定的密度进行造林绿化,防止过密。对于前期已经密植的林分,要及时进行间伐或采挖。要根据气候带特点,科学选用地带常绿或落叶树种进行造林绿化,坚决纠正不顾条件片面强求四季常绿、三季有花等不科学的绿化方式。在广场、村庄等局部绿化中,要满足夏季遮荫、冬季享受阳光的需求,合理配置常绿和落叶树种,限制大量栽植对人居环境有严重影响的飞絮等植物。选择适度规格良种壮苗造林,除技术规程要求必须截干栽植的树种外,应使用全冠苗造林,凡违法采挖、不能全冠栽植的大树一律不得用于城乡绿化。要根据树木特点选择秋冬或春季等适宜季节开展造林绿化,在春季枝芽萌动或树液流动前完成造林工作,因故启动较晚的绿化工程不可盲目开工,杜绝不必要的浪费和损失。(省林业局、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省水利厅等按职责分工负责)

#### (七) 务实节俭推进城乡绿化。

统筹推进城乡绿化,构建沿路、沿水等城乡绿道网络,实现绿色廊道连接贯通,增强城乡绿地的系统性、协同性。加大城市公园、郊野公园、市民广场、街头绿地、村庄绿地等城乡公园绿地建设力度,形成布局合理的公园体系。推广应用养护成本低、生态效果好的城乡绿化配置模式,加大悬铃木、杨柳飞絮以及致敏花粉等综合防治研究和治理力度。有效借助自然力量培育森林,多环节、多层次避免不必要的成本支出,算好城乡绿化的成本效益账。提倡节俭绿化,严禁违规造景、避免片面追求景观化,坚决反对“大树密植”“一步成林”“一夜成景”等急功近利行为。(省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省林业局、省交通运输厅等按职责分工负责)

#### (八) 巩固提升绿化质量成效。

加强新造林管护,建立完善绿化后期养护管护和投入长效机制。精准提升森林质量,开展森林抚育,修复改造退化林低效林,提高森林生态系统质量、碳汇能力和森林景观景象。组织国有林场合理编制森林经营方案,推动集体林适度规模经营,鼓励发展家庭林场、股份合作林场。提升林火防控能力,加强森林防火基础能力建设,推进重点区域防火通道、防火林带和林火阻隔网络建设。建设高效健康森林,增强松材线虫病、美国白蛾等有害生物灾害防控能力,推进有害生物防控监测智能化、信息化。强化林(草)地用途管制,严厉查处乱砍滥伐、非法开垦、非法侵占林(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,实行古树名木挂牌保护。除经行政主管部门批准进行的保护性移植外,严禁私自移植古树名木。(省林业局、省住房城乡建设厅等按职责分工负责)

#### (九) 全面增加绿化综合效益。

各地要充分利用自身独特的水热条件,结合城市绿化、道路绿化、村庄绿化等,因地制宜发展榉树、银杏、薄壳山核桃、南京椴、榔榆、冬青、榧树、杂交马褂木、栎类等珍贵及优良乡土用材树种,增加全省珍贵木材资源的战略储备。要因地制宜发展林下经济,鼓励充分利

用时间差、空间差发展林农复合经营，提升林地的综合效益。要大力发展木本粮油林，助力国家粮油安全。采取有偿方式合理利用国有森林及景观资源开展生态旅游、森林康养等。要创新机制，发挥市场在配置资源中的决定性作用，鼓励企业或个人通过市场机制投身造林绿化，科学统一造林绿化的生态、景观和经济效益，确保林地绿地综合效益的充分发挥，持续为乡村振兴、农民增收致富做贡献。（省林业局、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省水利厅等按职责分工负责）

#### （十）精细管理绿化任务成效。

实施精细化管理，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、图斑和数据库，提升国土绿化状况监测信息化精准化水平。构建天空地一体化综合监测评价体系，运用自然资源调查、森林资源监测及年度更新成果，全面监测森林资源状况变化。科学设定国土绿化评价指标，积极探索制定涉及成片造林、农田林网建设、零星及单行造林、森林质量提升、碳汇增量等绿化成效系统评价办法，科学评价国土绿化成效。（省林业局、省自然资源厅等按职责分工负责）

### 三、保障措施

#### （一）加强组织领导。

各级人民政府要充分认识科学绿化在推进生态文明和美丽江苏建设、促进经济社会可持续发展、助力碳达峰碳中和中的积极作用，切实履行科学绿化主体责任，加强组织领导，明确目标责任，抓好技术培训，认真检查指导，协调各级各方抓好科学绿化的贯彻落实。加强舆论宣传，普及科学绿化知识，倡导科学绿化理念，积极回应社会关切，树立科学的绿化发展观、政绩观，引导节俭务实的绿化风气，营造科学绿化的良好氛围。（各相关部门按职责分工负责）

#### （二）完善投入机制。

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。省级财政继续支持国土绿化建设，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。创新林业发展投融资方式，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，积极开展林权抵押贷款等，支持社会资本依法依规参与国土绿化和生态保护修复。（省发展改革委、省财政厅、省林业局、省自然资源厅等按职责分工负责）

#### （三）加大政策支持。

完善生态补偿机制，制定林业碳汇行动方案，探索适合省情的碳汇开发和交易模式，并纳入自然资源领域生态产品价值实现机制。完善土地支持政策，对集中连片开展国土绿化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，探索海岸带、风沙区等生态区位重要或生态环境脆弱地区造林绿化用地保障机制。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。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，统一纳入年度采伐限额管理。（省自然资源厅、省林业局等按职责分工负责）

#### （四）增强科技支撑。

增加科技投入，筛选一批长期制约国土绿化的瓶颈性技术难题，集中力量开展科研攻关。开展林草种质资源清查和林木良种、草品种审定，科学合理保护和利用种质资源。充分运用现代科技手段，加强重要乡土树（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。开展松材线虫病等重大有害生物灾害防控、困难立地造林、乡土珍稀树种扩繁等科技攻关。加强林业科技推广服务，辐射带动更多林业企业、林农推广应用科学绿化先进实用高效技术。（省林业局、省科技厅等按职责分工负责）

#### （五）强化责任落实。

全面落实省委办公厅、省政府办公厅《关于全面推行林长制的实施意见》，明确地方领导干部保护发展森林资源目标责任，2021年12月底前全面建立管理职责明确、运行机制顺畅的林长制体系。各级绿化委员会要加强组织协调、加大宣传发动、强化督查考核，对科学绿化成效显著的单位和个人，按照有关规定给予表彰、奖励。对违背自然规律、经济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。认真执行部门分工负责制，交通运输、水利、住房城乡建设、教育、林业、农垦等部门要切实搞好责任范围内的科学绿化工作。（各相关部门按职责分工负责）

江苏省人民政府办公厅

2021年9月9日