

黑龙江省人民政府关于进一步激发林草发展活力助力全省经济高质量发展的意见

黑政规〔2021〕13号

2021年11月22日 09:58

各市（地）、县（市）人民政府（行署），省政府各直属单位：

为深入贯彻习近平总书记对黑龙江重要讲话精神，践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，落实黑龙江省“十四五”规划，推进“六个强省”战略实施，围绕科学高效利用林草资源，加速打造绿色发展引擎，助力全省经济高质量发展，提出如下意见。

一、完善林草资源管理政策

（一）鼓励利用各类规划的未造林地种植红松果材林、红豆杉、刺五加、五味子、榛子等生态经济林树种。允许利用二级国家公益林地适当发展林下经济。在确保整体生态功能的前提下，鼓励地方结合新一轮退耕还林政策或通过对第一轮退耕还商品林地实施林相改造等方式，建设林下经济基地。允许对第一轮退耕还生态林地进行评估并经退耕还林合同签订双方协商一致后，对符合国家有关政策规定的，可按规定调整树种或林种。对调整优化现有林种、树种结构的，可优先办理林木采伐审批手续。因重大工程项目征占以及自然灾害无法原地恢复退耕还林的，确实无法实现在符合退耕还林政策条件的耕地上“占一补一”的，可以按规定程序规划到宜林荒山荒地上实施。

(二) 允许在林地、园地、退耕地为发展林下经济而修建符合国家有关规定的必要基础设施。在不采伐林木、不影响树木生长、不造成水土流失和环境污染的前提下，允许放置移动类设施、利用林间空地建设必要的生产、管护设施，生产资料库房和采集产品临时储藏室，相关用地均可按直接为林业生产服务的设施用地管理，并办理相关手续，涉及将农用地和未利用地转为建设用地的，应当依法依规办理转用审批手续。

(三) 支持在湿地公园合理利用区依法依规适度发展生态旅游。在不改变湿地性质、不影响湿地功能的前提下，在湿地公园合理利用区，可依法依规适度发展生态旅游行业，在依法办理临时占用湿地手续前提下，允许临时放置可移动类附属设施，用后及时恢复。

(四) 对于依法设立的矿业权，如涉及湿地或重点林区林地，在严守生态保护红线和国家及我省相关规定要求的前提下，探矿权人不在依法禁止勘查的湿地及重点林区林地内开展勘查活动的，可依法依规办理探矿权登记手续；采矿工业广场设立在依法禁止采矿的湿地及重点林区林地外的，可依法依规办理采矿权登记手续。

二、鼓励社会资本进入林草行业

(五) 支持自然公园合理规划利用。在符合自然公园总体规划和法律法规规定的前提下，鼓励社会资本参与自然公园内开展的生态旅游、森林康养等相关特许经营活动。

（六）盘活现有闲置资产，提高林草固定资产和设施利用率。在依法履行相关审批手续前提下，鼓励改造利用林区内生产生活旧场区、场（厂）地、房屋等设施发展林草产业；由林草企业或国有林场经营使用并长期或季节性闲置的生态保护、森林经营、科研、监测等固定资产在闲置期间经营者可依法依规与社会资本合作开展冰雪旅游、避暑休闲、科普教育及研学等服务活动。利用国有林场管理的固定资产开展服务活动的，服务活动收入依据相关规定管理和使用。

（七）实行旅游服务开发用地过渡期政策。各类经营主体及国有林场利用现有房产兴办住宿、餐饮等旅游接待设施的，在不改变用地主体、规划条件的前提下，可享受 5 年内继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。过渡期满土地权利人申请办理用地手续的，经依法批准，可以采取协议方式，但《国有土地划拨决定书》《国有土地租赁合同》、法律、法规、行政规定等明确应当收回土地使用权重新公开出让的除外。

（八）加大对社会资本进入林草行业用地支持。将生态旅游康养产业、冰雪经济产业及林产品加工产业用地纳入各级国土空间规划，年度土地利用计划适当向生态旅游康养、冰雪经济及林产品加工项目倾斜，对重大项目使用林地、草原、湿地审核审批实行绿色通道。重点林草县域城乡建设用地增减挂钩节余的用地指标，优先支持生态旅游康养产业项目、冰雪经济项目和林产品产地初加工项目。对林产品加工企业在符合规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率的工业项目，不再增收土地价款。

(九) 支持社会资本参与生态工程建设。各类生产经营主体开展植树造林、城乡绿化等生态工程的，依据《造林技术规程》(GB/T15776)、《人工草地建设技术规程》(NY/T1342-2007) 等规定的相关标准，在不影响整体生态功能的前提下，可以结合本地实际及森林培育目标、经营措施等自主确定不同树种的适宜造林密度和树种搭配。鼓励营造具有较高经济利用价值的树种、速生丰产树种及大径级用材树种，实行定向培育。

三、进一步活化集体林产权要素

(十) 积极探索建立集体林权交易平台。组织开展政府引导，银行业金融机构参与的集体林权交易试点。完善森林资源资产评估，线上线下交易和智能化林权档案等管理体系，为社会工商资本、新型经营主体及农民群众提供森林资源资产评估、收储、担保、代管、交易（拍卖）及碳汇交易等服务。

(十一) 完善集体林木采伐制度。对符合林木采伐相关技术规定的集体（个人）人工林，在本地集体林年森林采伐限额内，按照造林年度先后，依申请和采伐技术规程，依法核发采伐许可证。对个人人工商品林的实施皆伐方式采伐面积在 2 亩以下或实施择伐类采伐蓄积在 15 立方米以下的，免于提交伐区调查设计材料，取消伐前查验等程序，实行告知承诺制。

四、创新生态修复治理机制

(十二) 实行“谁造谁有，谁经营谁受益，谁造补谁”。鼓励自然人、法人和其他经济组织投资参与植树造林、城乡绿化、林地还林等工程。兼顾生态、社会和经济效益，按照适地适树的原则，优先发展红松、水曲柳、胡桃楸、黄菠萝、紫椴、红豆杉等珍贵乔木和榛子、文冠果、蓝莓、沙棘、刺五加、五味子、山杏等生态经济兼备的树种。鼓励乔灌结合，针阔结合，长短互补，实施混交造林。

(十三) 鼓励社会资本开展林草种质资源保护利用和苗木培育。坚持“育繁推一体化”，开展重要乡土树种、草种及珍稀树种种质资源保护利用工作，加大造林种草绿化急需良种苗木和乡土草种培育力度。鼓励国有苗圃加大引进社会资本力度，提高产业化程度。积极培育苗木龙头企业，扩大市场占有率，做大做强种苗产业。

(十四) 给予适度规模经营者以生产条件扶持。对集中连片开展植树造林、荒漠化治理等生态修复达到 3000 亩以上的经营主体，在符合土地管理法律法规和国土空间规划，依法办理审批手续，坚持节约、集约用地前提下，可以利用不高于 3% 的治理面积，发展旅游、康养、运动、休闲服务、加工流通等经营活动和配套基础设施建设。

五、深化国有林场改革发展

(十五) 推动国有林场绿色发展。出台支持国有林场绿色发展的政策，加强珍贵树种和优良乡土树种培育，加快大径级林木、国家储备林基地建设，推进国有林场和林木种苗融合发展，积极发展生态旅

游、林下经济等绿色低碳产业。引导支持社会资本通过适当合作方式合理利用森林资源。

（十六）加强国有林场基础设施建设。国有林场基础设施建设要纳入当地政府的基本建设规划和相关行业发展规划中，推进管护用房、防火道路、职工饮水、电网升级、信息化等基础设施建设，持续改善职工生产生活条件，提升国有林场森林资源保护培育能力。加强人才队伍建设，强化现有职工培训，认真落实“三支一扶”政策，拓展人才引进特别是基层林草人才引进渠道。

六、引导构筑高效产业体系

（十七）科学扩大林草产业规模。以各地自然资源禀赋、生态区位为基础，科学规划林草产业重点基地和产业带。重点打造以小兴安岭、长白山脉为辐射的红松坚果林带；打造以哈尔滨、牡丹江、佳木斯等市局部区域为主体的大榛子发展基地；打造浆果产业融合发展优势区寒地浆果产业基地；打造西部沙化区域沙地针果混交等沙地经济产业基地。按照统一规划、合理布局、集中连片的原则，建设一批中药材种植基地，重点发展五味子、刺五加、黄芪、防风、板蓝根、黄精等道地药材；在不砍伐林木、不破坏地表植被、不毁坏林地的前提下，允许利用二级国家公益林和地方公益林及商品林的林地资源，开展林下参种植；允许利用林业辅助用地种植包括人参在内的中药材，并实行林药间作，促进林、药共同发展。

(十八) 科学制定“十四五”林草产业规划。结合本地“十四五”发展规划，科学制定“十四五”林业产业规划，以县为单位编制林下经济发展负面清单，合理确定林下经济发展的产业类别、规模以及利用强度。充分利用林地草地和环境资源，挖掘鸡、鹅、牛、猪、兔、蜂等优良地方品种资源潜力，将林下养殖统筹纳入畜禽良种培育推广、动物防疫、加工流通和绿色循环发展体系，促进林禽、林畜、林蜂等林下养殖业向规模化、标准化、全产业链方向发展，更好满足人民群众多元化、高品质畜禽产品消费需求。结合市场需求，积极探索林果、林药、林菌、林苗、林花、林草等多种复合经营模式，推广“基地+加工+市场”等经营方式，有序发展林下种植业。

(十九) 推动林草产业区链融合发展，促进林草一、二、三产业融合并进。推进林下经济与各具特色的观光旅游、生态文化旅游、森林康养、森林人家、自然教育产业等深度融合。支持产业园区申请创建国家林业产业示范园区和省级产业融合发展示范园。完善上下游产业配套衔接，积极引导企业在林下经济产品主产区建设产地初加工基地，鼓励推进食品加工、林药产业、精细化工、动物饲料等精深加工和副产品开发，促进循环利用和综合利用。

(二十) 提升良种良艺支撑能力。健全林草种质资源收集保存评价利用体系，选育推广一批高产、抗逆的林草良种。加强良种基地、苗木生产基地建设，建立种苗质量追溯体系，把好种苗质量关，严防劣质种苗流入市场。加强乡土树种草种推广应用。对现有优良品种组织进行种苗提纯优化，以避免种苗遗传基因退化。推广适用栽培、抚

育、采收技术和模式，对现有低产低效林进行抚育、更新、改造，着力提高单产水平。加强优良林下种植和养殖品种的选育推广，推动普及林下种植、养殖和采集技术标准 and 规范。

（二十一）着力提升林草碳汇能力。围绕全省实现碳达峰、碳中和目标，科学开展国土绿化，精准提升森林质量，全面加强资源保护，不断提升森林、湿地、草原等生态系统碳汇能力。鼓励省内高校、科研院所积极开展林木良种、造林经营等方面全链条的增汇技术、碳汇计量监测技术研究，稳步推动湿地、草原碳汇方法学研究工作，摸清湿地、草原碳汇基础数据底数，用科技手段全面提升我省林草碳汇增量，按照国家有关政策和制度，积极开发林草碳汇项目，促进林草碳汇生态产品价值转换，为林农致富增收提供新途径，助力全省乡村振兴。

（二十二）加强现代化信息技术应用。充分利用全省一个标准、一个体系、一个平台，一张图、一张网、一套数据的林草大数据智慧平台，实施林草生态综合监测评价，提升林草信息支撑服务能力，将新一代信息技术与林业生态补偿、林业产业培育、林产品生产加工、流通销售环节等深度结合，推动林业产业创新发展，实现林业提质增效，通过建设电子商务平台、生态文化服务系统、生态旅游服务系统、林产品追溯系统、林草产业管理系统、生态保护系统等，助力我省林草产业高质量发展。

(二十三) 鼓励支持产业融合开展形式多样的自然教育。充分利用森林草原科普项目建设研学教育基地、自然教育绿色营地,整合保护地类自然教育基地,结合红色教育促进自然教育产业发展。在自然景区及保护地设立“黑龙江自然教育”科普站。以基(营)地为依托,挖掘各类自然保护地历史、文化、自然资源特色,形成特色优质教育路线。鼓励开展自然教育进校园活动,在中、小学校设立“黑龙江自然教育”自然科普角。鼓励对开展自然教育活动给予减免门票优惠政策。

七、完善金融财税支持政策

(二十四) 落实国家林草产业发展税费减免政策。林草专业大户、家庭林场牧场、农牧民合作社自产自销的林下种植、养殖和经济林产品,符合税收法律法规相关规定的,依法免征增值税;新型经营主体从事林草项目所得,符合规定条件的,依法免征企业所得税;林产品加工企业可按相关规定在已试点行业范围内纳入增值税进项税额核定扣除试点。符合规定条件的林产品初加工所得,依法免征企业所得税;直接用于林草产业的生产用地按规定免缴城镇土地使用税;符合国家农机购置补贴政策要求的经营主体购置纳入国家农机补贴种类范围的生产设施和仓储、烘干设备,可申请享受农机具购置补贴。对在农村建设的保鲜仓储设施用电以及木本粮油和林下经济产品就近初加工用电,实行农业生产用电价格。

（二十五）支持林草科技创新。社会资本独立或与相关科研教学机构联合开展林草技术创新、产品研发的，可申请科技成果认定，可以有偿使用。鼓励企业制定高于推荐性标准相关技术要求的企业标准。除强制性国家标准必须执行外，经营主体可在生产经营过程中自主决定执行适用于当地及相关领域的推荐性国家标准、行业标准、地方标准或团体标准，并对执行的标准进行公开。

（二十六）创新林草产业发展投入机制。采取以奖代补、先造后补、贷款贴息等多种形式，持续加大林草产业发展支持力度，逐步建立政府政策引导、社会资本投入为主、职工林农广泛参与的多元化投入机制。按照中央林业草原生态保护恢复资金和林业改革发展资金以及省级财政林业专项资金支持方向，依法依规用于新型国有林场建设和产业发展。社会资本投资的林草产业重大项目符合中央支持方向的，积极帮助争取国家相关部门资金支持。落实中央财政森林保险保费补贴政策，提升林草产业发展抗风险能力。

八、营造林草经济良好投资环境

（二十七）深化涉林草企业审批事项“放管服”改革。各级政府和相关部门要本着方便企业和群众的原则，加大简政放权力度。在确保生态安全前提下，要研究和体现“怎么能行”问题，规范制度建设，提升服务质量。能下放的必须下放，能取消的全面取消，能委托的事项积极委托，能简化手续、减少材料的要全面简化，能通过网络

平台办理的要全面实现线上审批（审核），积极营造林草经济良好投资环境。

黑龙江省人民政府

2021 年 10 月 13 日