

商 洛 市

林业发展“十四五”规划

商洛市林业局

2021年12月

前 言

商洛市地处陕西省东南部、秦岭东段南麓，是全省唯一全域位于秦岭腹地的市，是我国暖温带向北亚热带过渡带和南北植物区系交汇区域，是西北地区通往东南沿海地区的重要通道，也是连接长江经济带和丝绸之路的重要桥梁。地跨长江和黄河两大水系，自然资源丰富，孕育了丹江、洛河等重要河流，是南水北调中线工程重要水源地，是我国中西部重要生态宝库和生态安全屏障区，生态区位十分重要。

党和国家对商洛市生态文明建设寄予厚望。2020年4月，习近平总书记在柞水县牛背梁考察时，称赞这里是“养在深闺人未识的天然氧吧”，并以“小木耳、大产业”激励当地群众勤劳致富。习近平总书记强调，“秦岭和合南北、泽被天下，是我国的中央水塔，是中华民族的祖脉和中华文化的重要象征”。保护好秦岭生态环境，对确保中华民族长盛不衰、实现“两个一百年”奋斗目标、实现可持续发展具有十分重大而深远的意义，事关陕西发展和全国生态安全的大局。

本规划明确了“十四五”时期全市林业发展的指导思想、奋斗目标和重点任务，并对二〇三五年远景目标进行了展望，是牢记嘱托、感恩奋进，深入贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神的具体安排，是践行“绿水青山就是金山银山”发展理念的重要举措，是开启商洛林业全面高质量发展的行动路线。

目 录

一、全面进入林业高质量发展新阶段.....	1 -
(一) “十三五”主要成就.....	2 -
1. 实现全省版图最绿市目标.....	2 -
2. 国家森林公园率先授牌.....	3 -
3. 重点区域绿化取得重大突破.....	4 -
4. 林业改革取得历史性突破.....	5 -
5. 林业产业发展转型升级迈向新台阶.....	6 -
6. 生态脱贫成效显著.....	7 -
(二) 发展机遇.....	8 -
1. 政策法规新方向.....	8 -
2. 林业发展新地位.....	9 -
3. 体制机制新保障.....	10 -
4. “双碳”战略新使命.....	10 -
5. 社会需求新理念.....	10 -
(三) 面临挑战.....	11 -
1. 资源保护压力增大.....	11 -
2. 部分重点区域生态修复难度大.....	11 -
3. 风险隐患不容忽视.....	11 -
4. 生态富民产业效益有待提高.....	12 -
5. 森林质量亟待提升.....	12 -
6. 生态产品供给能力不足.....	13 -
7. 基础设施建设投入不足.....	13 -
二、总体要求.....	14 -
(一) 指导思想.....	14 -

(二) 基本原则.....	14 -
1. 坚持以人为本，兴林惠民.....	15 -
2. 坚持生态优先，绿色发展.....	15 -
3. 坚持统筹规划，科学发展.....	15 -
4. 坚持问题导向，分区施策.....	15 -
5. 坚持提质增效，创新驱动.....	16 -
(三) 发展目标.....	16 -
三、当好秦岭生态卫士，守护好绿水青山.....	18 -
(一) 加强森林资源监督管理.....	18 -
1. 全面推行林长制.....	18 -
2. 加强森林资源管理.....	19 -
3. 落实天然林保护修复制度.....	19 -
4. 强化执法监督与监测评估.....	20 -
(二) 努力提升森林防火能力.....	20 -
5. 健全预防体系.....	21 -
6. 加强早期火情处理.....	21 -
7. 提升防火保障能力.....	22 -
8. 抓好安全生产.....	22 -
(三) 不断完善自然保护地体系.....	23 -
9. 全力支持秦岭国家公园建设.....	23 -
10. 强化自然保护区管理.....	23 -
11. 提升自然公园建设水平.....	24 -
12. 加强重要湿地修复.....	25 -
(四) 加强野生动植物保护.....	25 -
13. 加强珍稀濒危野生动植物保护.....	26 -
14. 构建生物多样性保护监管体系.....	26 -

15. 推进野生动植物资源监测.....	26 -
(五) 加强林业有害生物防治.....	27 -
16. 强化松材线虫病防控.....	27 -
17. 加强林业有害生物防治.....	28 -
18. 加强外来物种管控.....	28 -
四、抓好生态修复，提升质量效益.....	29 -
(一) 实施秦岭生态修复.....	29 -
19. 加快重点区域生态保护和修复.....	29 -
20. 统筹推进城乡绿化.....	30 -
(二) 精准提升森林质量.....	30 -
21. 实施天然林保护修复.....	30 -
22. 精准开展森林质量提升.....	30 -
23. 巩固提升森林城市建设成果.....	31 -
五、推进产业转型升级，打造四大产业集群.....	32 -
24. 高效发展林业产业.....	32 -
25. 提升森林康养旅游品质.....	32 -
26. 聚力打造“四大产业集群”.....	34 -
27. 促进林下经济发展.....	35 -
六、建设重点项目，完善支撑体系.....	36 -
28. 实施秦岭生态保护与修复项目.....	36 -
29. 加快推进国家储备林基地建设.....	36 -
30. 实施“百万亩绿色碳库”项目.....	37 -
31. 实施欠发达国有林场提升项目.....	37 -
32. 探索生态产品价值实现机制.....	39 -
33. 开展林业科技创新与技术推广.....	40 -
34. 提升林业基础设施建设.....	40 -

七、深化林业体制改革，建设营商环境最佳行业	41 -
35. 深化集体林权综合改革.....	41 -
36. 完善国有林场经营机制.....	41 -
37. 深化“放管服”改革.....	42 -
38. 简化行政审批程序.....	42 -
39. 规范行政执法行为.....	43 -
40. 转变政务服务方式.....	43 -
41. 加快信息数据共享.....	43 -
42. 加强林业项目管理.....	44 -
43. 主动回应社会关切.....	44 -
八、加强规划实施保障	45 -
(一) 强化组织领导，确保高质量工作.....	45 -
(二) 推进机制体制改革，加强基层队伍建设.....	46 -
(三) 拓宽投资渠道，完善资金政策.....	46 -
(四) 营造良好社会氛围，引导全民积极参与.....	47 -

- 附件：1. 商洛市“十四五”期间森林蓄积量任务表
2. 商洛市“十四五”期间营造林任务表
3. 商洛市地形地貌图
4. 商洛市林地资源分布图
5. 商洛市森林资源分布图
6. 商洛市国家湿地公园与省级重要湿地分布图

一、全面进入林业高质量发展新阶段

“十三五”时期，全市林业部门认真学习贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，全面落实党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署和市委、市政府的工作要求，紧紧围绕绿色、富民、强市目标，突出“两岸三线四区”等重点区域绿化，建设美丽幸福商洛不放松，扭住产业发展，促进富民强市不松劲，强化科学管理，确保森林资源安全不动摇，深化林业改革，激发林业发展活力不松懈，“十三五”规划目标全面完成，全面进入林业高质量发展新阶段。

“十三五”期间主要指标完成情况表

指 标	规划目标	完成情况	属 性
营造林面积（万亩）	≥285	324.8	预期性
森林覆盖率（%）	≥69.5	69.56	约束性
活立木蓄积量（万立方米）	≥5200	5210	预期性
林地保有量（万亩）	≥2400	2436	约束性
林业产业总产值（亿元）	≥150	152	预期性
森林火灾受害控制率（%）	≤0.2	0.05	预期性
有害生物成灾控制率（%）	≤4.6	4.4	预期性
森林旅游游客数（万人次/年）	≥300	310	预期性

注：营造林面积包括新增造林、退化林修复（含人工更新）、森林抚育面积。

（一）“十三五”主要成就

1. 实现全省版图最绿市目标

加强森林资源保护，严格执行森林采伐限额管理和凭证采伐制度，规范林地征占用审核审批，办理 303 宗征占用林地项目的审核审批，涉及林地 3.2 万亩，有力地支持地方各类项目建设。每年开展森林资源严打专项行动，查办各类涉林违法案件 6451 起，打击处理违法犯罪人员 6545 人次，收缴非法木材 1034.83 立方米，野生动物及其制品 117 只（件），为国家和集体挽回经济损失 2700 余万元。

天然林商品性采伐全面禁止，成效显著，全市森林面积、森林蓄积实现双增长。按照“四至清楚、权属清晰、数据准确”的要求，完成全市公益林区划成果落界工作。连续开展森林督查暨林地“一张图”年度更新，实现林地动态化管理。严格森林资源管护责任制度，积极探索和创新森林管护长效机制，全市落实管护面积 2436 万亩，森林资源管护责任落实率 100%。

切实提升综合防控和初发火灾扑救能力，森林火灾年平均受害率 0.019‰，远低于省控 0.9‰ 指标。成立病虫害防控专业队 110 个，开展林业有害生物综合防治 215.13 万亩，发布预警预报 226 期次；清理烧毁松材线虫病疫木 96.43 万余株；布设诱捕器 2.7 万余套，诱捕松褐天牛近 165.07 万头；查处各类林业植物检疫违法案件 80 起。完成自然保护区、森林自然公园等自然保护地管理交接工作。

“十三五”期间，全市林地面积由“十二五”末的 2404

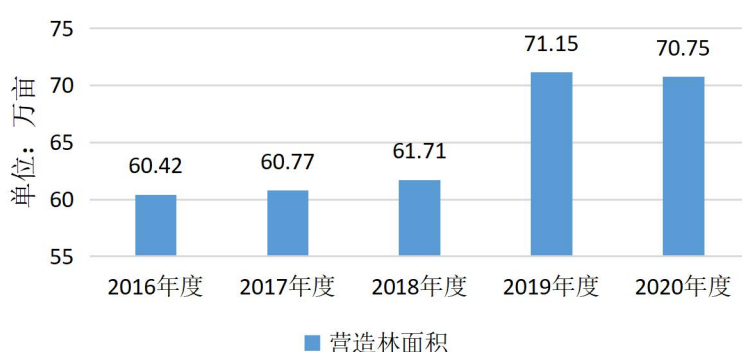
万亩，提高到“十三五”末的 2436 万亩，森林覆盖率达到 69.56%，成为全省版图最绿的市，森林蓄积量达到 5210 万立方米。全市共有自然保护地 24 个，自然保护地面积保有量 169 万亩，占国土面积 5.86%，达到了历史新高。其中自然保护区（点）8 个，森林公园 8 个，湿地公园 3 个，地质公园 3 个，风景名胜区 2 个。被国家林草局评为全国保护森林和野生动植物资源先进集体。

2. 国家森林城市率先授牌

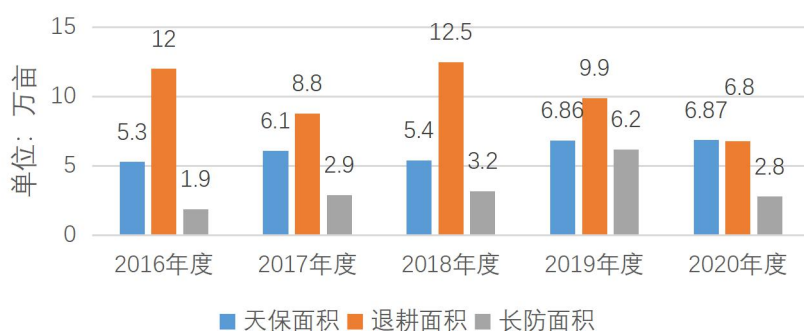
“十三五”期间，市委、市政府提出创建国家卫生城市、国家森林城市、国家园林城市和省级文明城市目标，实行“四城联创”一体推进。2016 年 11 月，我市正式提出创建国家森林城市申请，2017 年 2 月获得国家林业局备案和资格准入，2017 年 3 月全面启动国家森林城市创建工作。以创建国家森林城市为抓手，争取中、省各类林业投资 29.9 亿元，持续推进国土绿化，全市完成营造林 324.8 万亩，其中天保工程人工造林 30.5 万亩，飞播造林 42.5 万亩，封山育林 16.4 万亩，退耕还林 50.0 万亩，长江防护林工程人工造林 17 万亩，退化林修复 50.3 万亩，森林抚育 87.5 万亩。扎实开展全民义务植树活动，确定“核桃”为市树、“连翘”为市花。建设“三化一片林”绿色村庄 82 个，申报认定国家森林乡村 17 个，乡村绿化覆盖率达到 45%以上。开展古树名木普查，落实管护责任，古树名木保护工作得到全面加强，被国家林草局授予“全国生态建设突出贡献奖”。2019 年 10 月，创森工作顺利通过国家

林草局实地检查验收。2019年11月正式获得国家森林城市称号，是全市“四城联创”工作中首个获得成功挂牌的荣誉，也是全省六个地市同步创建，先期获得挂牌的市，对一体推进“四城联创”起到积极示范作用。洛南、丹凤、商南、山阳、柞水、镇安等6个县成功创建省级森林城市。

“十三五”期间营造林完成情况



“十三五”期间林业重点工程完成情况



3. 重点区域绿化取得重大突破

坚持将全市“两岸三线四区”重点区域和市区城周绿化作为生态修复治理的主战场，科学规划、突出重点、分类施策，做到深山区以封山育林为主，浅山区以规模化、高标准人工造林为主，造封并重，连片治理，压茬推进，消除市区、县城周

边及沪陕高速沿线重点直观坡面大批裸露空带，实现快速复绿增绿。形成“敢于担当、压倒一切、凝聚全力、干到极致”市区城周绿化经验，实现造林绿化难点区域的重大突破。市区城周绿化工程完成造林 2.63 万亩，苗木平均成活率、保存率高达 95%以上。打造出丹凤县南沟至棣花、洛南县榆商高速沿线直观坡面、山阳县翠屏山和镇安县城南门坡等一批质量高、规模大的示范工程，为全市造林绿化工程树立新标杆，经验全省推广。

4. 林业改革取得历史性突破

全市 20 个国有林场改革整合为 15 个，改革后均为公益一类事业单位，职能划转全部到位。林场职工事业编制、工资财政全额保障、职工养老纳入社保、富余职工安置等改革政策全面落实到位。建立“林场-管护站-护林员”国有森林资源管理体制，加大一线生产护林岗位层次设置和收入分配，创新机制活力显现。持续推进国有林场改革经验全省推行。

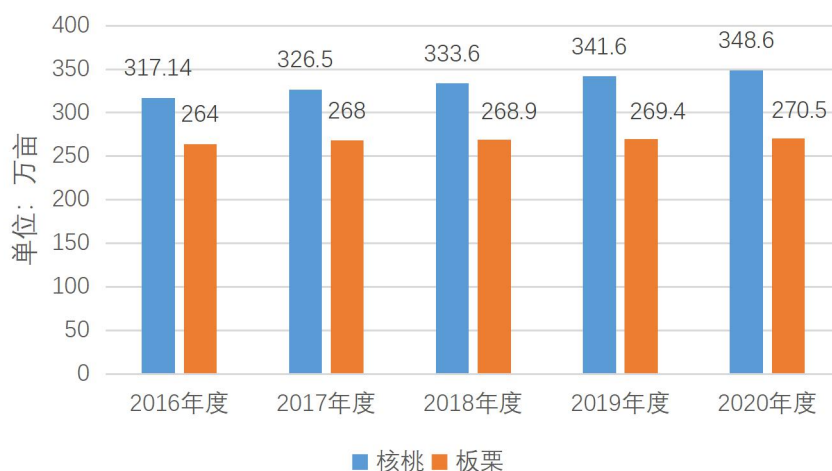
出台《关于完善集体林权制度的实施意见》，创新体制机制，完善制度措施，加强服务体系建设，充分释放林改活力，全面推进林业发展和林农增收。累计流转林地 23.77 万亩，流转金额 1190.69 万元，林权抵押林地 3.99 万亩，抵押贷款金额 1.35 亿元，实施政策性林业保险 4591.5 万亩，开展理赔 5384.18 万元。在柞水县探索启动林长制试点工作，为全市全面推行林长制奠定基础。2017 年被人社部、国家林业局授予“全国集体林权制度改革先进集体”称号。

5. 林业产业发展转型升级迈向新台阶

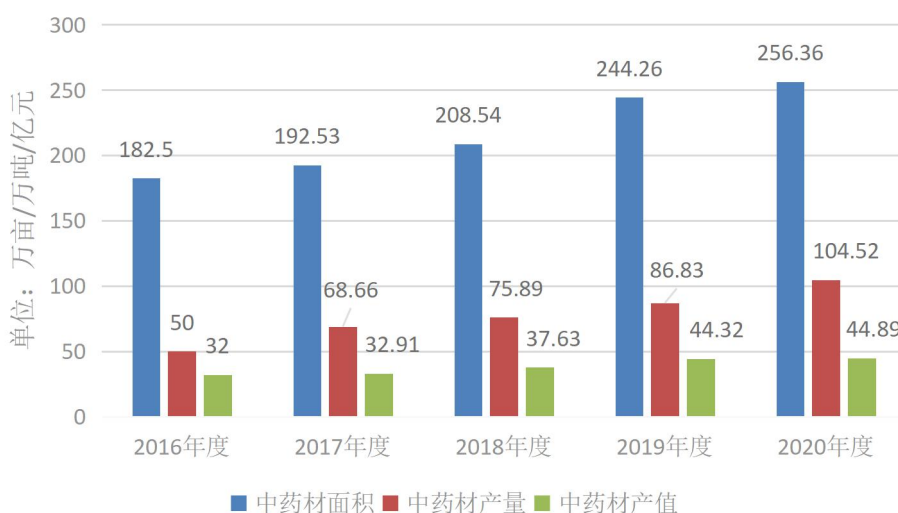
围绕核桃、板栗、中药材三大优势产业，坚持科学管理和规模发展并重，着力推进核桃产业转型升级、提质增效，板栗产业、中药材种植稳步发展，产业发展由数量扩张型向质量效益型转变。积极推进商洛红仁核桃特色示范基地建设。“十三五”末，全市核桃基地面积达 348.6 万亩，年产量 16.1 万吨，综合产值突破 50 亿元。板栗基地面积 270.5 万亩，年产量 2.2 万吨，产值 2.6 亿元。中药材基地总面积 256 万亩，年产量 104 万吨，一产产值 44 亿元，中医药产业综合产值 168 亿元，规模、产量、产值均位居全省首位。开展各类技术培训 3500 场次，培训林农 30 万人次，发放技术手册 40 余万册（份）。核桃关键技术研究示范推广等 12 个项目获得省市奖励。先后选育核桃、板栗等 5 个新品种，制订 14 项地方标准。

大力发展林下种养业等林下经济，林下种植面积 28.89 万亩，林下养畜、养禽、养蜂以及林麝、梅花鹿等特种养殖 175.87 万头（只、箱），食用菌 1.2 亿袋，林下经济总产值 8.94 亿元。森林生态旅游快速发展，全市建成具备开展生态旅游森林公园 8 个，实现接待游客 2600 万人次，门票收入突破 10 亿元，带动相关产业收入 30 亿元。荣获第四届“中国林业产业突出贡献奖”，商洛核桃荣获“中国特色农产品优势区”“2020 全国绿色农业十大最具影响力地标品牌”。

“十三五”期间主要经济林情况



“十三五”期间中药材产业发展成效



6. 生态脱贫成效显著

紧紧围绕贫困户增收脱贫目标，以生态护林员选聘、生态效益补偿、退耕还林兑现、林业产业发展、林业技能培训等重点工作为抓手，狠抓生态脱贫工作。下达生态护林员管护补助

资金 22981 万元，选聘生态护林员 14197 人，开展森林资源管护补助、林业实用技术推广服务、发展林业产业等年收入超过 1 万元的“三个一”创建活动，户均增收 1.6 万元，脱贫率 100%。“一员变三员”（巡护员、施工员、技术推广员）经验获得国省肯定。

兑现退耕还林补助资金 3.9 亿元，受益退耕农户 10.49 万户，其中涉及贫困户资金 1.2 亿元，受益贫困户 3.77 万户，户均增收 3183 元。兑现森林生态效益补偿资金 5.78 亿元，受益 33.21 万户，受益贫困户 9.2 万户，兑现贫困户资金 2653.94 万元，户均增收 288 元。定点帮扶的洛南县石门镇张湾村按时脱贫出列。连续 3 年被市委、市政府评为脱贫攻坚优秀单位。

（二）发展机遇

“十四五”时期，是推动林业高质量发展的关键期，林业建设向生态保护、生态修复转型，未来秦岭国家公园的建立被提到重要位置。在此背景下，保护好秦岭，提高秦岭生态环境保护质量和水平，筑牢生态安全屏障，服务商洛人民，是“十四五”时期商洛林业发展的总基调。“绿水青山就是金山银山”理念更加深入人心。

1. 政策法规新方向

习近平总书记强调：环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。2020 年 4 月，习近平总书记来陕考察，在海

拔 1700 米的牛背梁月亮垭远眺秦岭主峰，深情地说：“秦岭和合南北、泽被天下，是我国的中央水塔，是中华民族祖脉和中华文化的重要象征”。同时他又指出，陕西生态环境保护，不仅关系自身发展和可持续发展，而且关系全国生态环境大局。

修订后的《中华人民共和国森林法》加强了权属保护，明晰了产权，有利于调动林业经营主体保护发展森林资源的积极性；强调了森林分类经营，突出公益林和商品林主导功能；突出了规划引领，将森林资源保护纳入国民经济和社会发展规划，森林覆盖率、森林蓄积量成为考核政府的重要约束性指标；强化了资源保护，提升了森林资源保护的系统性和整体性；深化了“放管服”改革，下放采伐限额审批权，删除木材生产计划、木材调拨等内容；突出了执法权威，强化森林资源保护监督检查手段，加大破坏森林资源案件的惩处力度。提出推行林长制，为林长制全面推行提供了法律依据。

2. 林业发展新地位

《商洛市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，提出要坚持生态优先，认真践行绿水青山就是金山银山理念，胸怀“国之大者”，切实当好秦岭生态卫士，强化森林生态系统建设，推动生态环境质量持续向好。发展林业是生态文明建设、当好秦岭生态卫士的应有之义，林业事业在“中国康养之都”建设中处于基础地位，在生态文明示范区建设中处于主体地位，在巩固拓展脱贫成果与乡村振兴

有效衔接中处于重要地位，林业在“十四五”期间必将大有可为、大有作为。

3. 体制机制新保障

随着国家机构改革的不断深化，林业部门主要职能转变为生态保护和修复，管理的国土空间也变得更加广大。职责增加了自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责。林业工作从以国土绿化建设为主逐渐向以生态保护和修复为主转变，工作阵地从“林地”扩展到包括森林、草原、湿地、荒漠的“生态空间”，林业部门成为保障生态安全的坚实力量。

4. “双碳”战略新使命

2020年中国向世界做出“碳达峰、碳中和”的庄严承诺，并将“双碳”战略纳入“十四五”生态文明建设整体布局，“双碳”展示了中国绿色发展的决心，而林业是促进实现“双碳”目标的重要途径之一。“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期，要抓住机遇、乘势而上，推动碳达峰目标任务稳步实现。商洛市森林和湿地资源丰富，保护森林和湿地资源关乎碳达峰和碳中和目标能否顺利实现。“十四五”期间，碳中和的相关有利政策，将有效促进全市保持森林面积基本稳定，持续保护和恢复森林资源，积极促进森林资源生态价值实现和转化。

5. 社会需求新理念

随着人们生活水平提高，人们对森林生态产品的需求和需要变得更加迫切和广泛。生态旅游、自然旅游、森林康养、研学旅游等逐步变为健康生活重要产品。特别是对洁净的空气、

清洁的淡水、绿色食品等良好生态环境和生态产品的需求超过了历史任何时期。林业产业结构不断优化，林业的生态功能、效用、内涵和外延不断扩展。林业应当积极响应社会需要，不断适应社会需求，紧紧抓住社会发展历史机遇，破解林业发展不平衡、不充分的矛盾，为社会提供更多优质生态产品。

（三）面临挑战

1. 资源保护压力增大

随着经济社会发展和城镇化快速推进，交通的不断改善，社会经济活动频繁，森林生态旅游人数不断增加，森林火灾隐患问题日益突出，林业有害生物传播蔓延的趋势进一步加大，维护生态安全，林业资源保护的难度越来越大。农林交错区土地整治、占补平衡等政策与林地保护法律法规交错叠压，经济建设与资源保护矛盾突出，使用林地审批压力增大。

2. 部分重点区域生态修复难度大

虽然全市造林绿化取得了显著成效，全市森林覆盖率整体较高，但部分重点区域，特别是丹江沿岸、沪陕高速沿线，以及水阳高速沿线直观坡面等区域还存在绿化死角死面、缺林少绿、远绿近秃、绿化质量不高的现象；立地条件差，生态修复治理难度大、任务重，单位面积投资成本高，绿化治理和成果巩固的任务依然艰巨，资金投入不足的问题仍十分突出。

3. 风险隐患不容忽视

全市林业依然面临秦岭“五乱”、森林火灾、松材线虫病、

行业廉政建设等风险隐患。一是商洛市持续加大秦岭保护工作力度，持续巩固“五乱”整治成效，但违法案件仍时有发生，需要警钟长鸣、持续作战。二是林下可燃物载量持续增加，防火基础设施建设滞后，野外用火难以管控，森林火灾的发生风险越来越高，管绿护绿任务也随之增大。全市森林火灾监测预警及应急处理能力不强等各种因素叠加，增加引发森林火灾的概率和隐患。三是松材线虫病未得到根除，疫情“外防输入、内防扩散”的压力居高不下，林业有害生物防治能力仍需不断提高。四是廉政建设需要进一步加强巩固，随着林业部门管理范围和审核审批权限进一步扩大，各类渎职、失职风险加大，需进一步抓好廉政建设强化风险防范。

4. 生态富民产业效益有待提高

商洛市域内以核桃、板栗、中药材为主的林业产业已经具备一定规模，但缺乏龙头企业的带动和引领，缺乏知名品牌和拳头产品，产业链不完整、产品不丰富，市场不活，大资源、小产业、低效益的现状依然没有得到有效改观。核桃等经济林产业综合科学管理上存在上热下冷的现象，措施不力，成效不理想。产业大而不强，效益不高，产业潜力没有得到充分发挥，优化结构、转型升级、提质增效的任务依然艰巨。

5. 森林质量亟待提升

全市森林覆盖率较高，但林分质量不高，针叶纯林、中幼龄林面积大，对病虫害抵抗力弱，森林资源分布不均、质量不高，单位面积蓄积量低于全省全国水平。低质低效、退化、残

次林分等依然量大面广，还需加大森林抚育和退化林修复力度，调整优化林分结构，进一步提高林分质量，提高林地生产力。

6. 生态产品供给能力不足

森林、湿地等自然生态系统的生态产品供给和生态公共服务能力，与人民群众期盼还存在较大差距。生态体验设施缺乏，区域内优质的生态旅游资源还未有效转化为优质生态产品和公共服务。一方面，城镇生态空间与生产空间、生活空间需求矛盾突显，游憩休闲空间不足；另一方面，具有清新空气、清澈水质和清洁环境等良好生态空间远离人口密集区，难以实现生态空间与居住空间、生活空间共享。城镇社区增绿、公共休闲绿地建设、城市公园建设和森林康养、生态产品建设的需求迫切，任务繁重。

7. 基础设施建设投入不足

林区道路、森林防火通道、护林站点供水、供电、通讯、采暖以及现代化的巡护设施设备等基础设施建设投入严重不足，林业科研、技术推广、资源监测和保护等基础保障能力仍较弱，扑救森林火灾能力不足。林业信息化建设滞后，设施装备落后，专业技术人才缺乏，数字林业、信息化程度低，航空护林、无人机、视频监控、灭火炮等现代化装备投入不足，生态保护、营林生产、巡护监测、园林绿化、林果生产等设施设备现代化程度低，大数据融合、互联网等先进技术应用不足。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平生态文明思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神，贯通落实“五个扎实”和“五项要求”，牢记“国之大者”，践行“绿水青山就是金山银山”理念，争当秦岭生态卫士，以生态空间为阵地，牢记生态保护、生态修复、生态重建、生态富民、生态服务、生态安全六大使命，科学把握新发展阶段，坚决贯彻新发展理念，积极融入和服务新发展格局，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接、助力乡村振兴，以推动生态环境持续好转为使命助力建设中国康养之都，以发展“四大产业集群”为动力推动建设高质量发展转型区，以秦岭生态修复为载体推动建设生态文明示范区，以巩固创建森林城市为抓手推动建设营商环境最优区，以全面推行林长制为契机推动建设市域社会治理创新区，服务和打造“一都四区”建设，向“林业强市”的目标发展和奋斗，全面推动林业高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持以人为本，兴林惠民

坚持以人民为中心，做到林业发展为了人民、林业发展依靠人民、林业发展成果由人民共享，加快城乡绿化，美化人居环境，合理利用优质自然资源，推进生态产业化，不断提高优质生态产品供给能力，满足人民对优美生态环境、优良生态产品、优质生态服务的需要。

2. 坚持生态优先，绿色发展

生态优先与环境保护是基本国策，是建设美丽中国、发展绿色经济的基本要求。尊重自然、顺应自然、保护自然，把生态放在优先位置，在维护生物多样性的基础上发展绿色生态产业，强化资源节约集约高效利用，全面提升森林的生态效益、经济效益和社会效益。

3. 坚持统筹规划，科学发展

依照商洛市城市发展规划、生态功能区划、国土空间规划，聚焦生态保护、乡村振兴建设等国家和省市重点工程，以森林为主体，统筹山水林田湖草沙各要素，统一规划、合理布局，完善生态保护体系，构建完备的商洛市生态系统。

4. 坚持问题导向，分区施策

立足商洛实际，在调查摸清本底的基础上，统筹布局和规划，结合生态功能区域定位，分区施策治理。制定差别化的保护策略与管理措施，系统构建生态安全格局，优化各区域生态空间和生态产业，形成生态区域特色。结合区域和林情特点，因地制宜、适地适树，分类保护、科学管理，解决好林业发展

中的突出问题，科学配置树种和管控措施，持续推进低效、退化生态系统的治理修复。全面增强森林生态系统的稳定性和服务功能，实现林业治理体系现代化。

5. 坚持创新驱动，提质增效

树立科学发展理念，增强科技创新驱动能力，大力推进科技创新，加大实用技术的应用，构建高水平的林业科技支撑体系和推广体系，促进森林质量提升，支撑林业产业升级。

（三）发展目标

到 2025 年，实施营造林 245 万亩，丰富义务植树尽责形式，森林覆盖率稳定在 70%以上，森林蓄积量达到 6100 万立方米，湿地保护率达到 55%，森林火灾发生率控制在 0.9‰以内，林业有害生物成灾率控制在 4.6‰以内，全市林业产业总产值达到 200 亿元，完善林长制各项配套制度，完成秦岭国家公园创建任务，各县区实现森林城市全覆盖，创建全域森林康养试点市，实现“一强三保五增”目标，即实现由林业大市发展为林业强市，保森林资源安全、保森林覆盖率增长、保蓄积量增长，达到国土增绿、林业增效、群众增收、服务增温度、发展增项目的目标。

展望 2035 年，全市森林、湿地等自然生态系统质量得到大幅度提高，稳定性明显增强，生态服务功能显著提升，进入良性循环，林草固碳减排对全社会的贡献更加突出，生态安全屏障更加牢固。系统的森林生态服务体系、完善的林业产业与

经营体系、健全的林业现代化管理体系全面建成，生态产业多样、人居环境优良、生态文化繁荣的美丽商洛全面实现。

商洛市林业发展“十四五”规划主要指标表

指标名称	2025年	属性
森林覆盖率（%）	>70	约束性
森林蓄积量（万立方米）	6100	约束性
湿地保护率（%）	55	预期性
国家公益林保有量（万亩）	763	预期性
自然保护地面积占国土面积比例（%）	5.86	预期性
森林火灾发生率（‰）	≤0.9	预期性
林业有害生物成灾率（‰）	≤4.6	预期性
封山禁牧	全域	预期性
古树名木保护率（%）	90	预期性
经济林提质增效示范（万亩）	100	预期性
林业产业总产值（亿元）	200	预期性
自然公园个数（个）	16	预期性
县区创建省级森林城市（个）	7	预期性

三、当好秦岭生态卫士，守护好绿水青山

从“秦岭中央水塔”重要生态区位的政治站位，将保护秦岭生态系统、增强秦岭水源涵养功能作为全市林业工作第一要务，严格森林资源管理，加强湿地生态修复，完善自然保护地体系，不断提升森林防火、林业有害生物防治和野生动植物保护能力，维护秦岭生态系统健康稳定。

（一）加强森林资源监督管理

1. 全面推行林长制

按照“生态优先、保护为主，绿色发展、生态惠民，问题导向、因地制宜，党委领导、部门联动”工作原则，加快构建党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的长效机制。建立健全市、县、镇、村四级林长制组织网络体系，为林长制全面推进做好组织保障；划定各级林长责任区，实现“山有人管、林有人护、责有人担”，加快推进美丽商洛建设；完善林长制相关配套制度，为林长制推进提供制度保障；围绕科学编制规划、严格生态保护、加快生态修复、提升质量效益、加强灾害预防、加强监测监管和加强基层基础建设七大重点任务抓好林长制各项工作落实，统筹抓好山水林田湖草沙系统治理，实现林长制工作有名有实有效；建立考核制度，完善考核

办法，组织开展严格考核，以考核倒逼责任和任务的落实；完善与健全相关机制，鼓励激励林长制创新工作，进一步推进基层社会治理体系和治理能力建设。

2. 加强森林资源管理

依法加强森林资源保护，落实森林资源保护发展“双线”责任，强化森林资源保护发展目标考核评价。持续抓好森林资源督查执法监管，严格执行森林资源损害赔偿和责任追究制度。在森林资源可持续经营上，积极指导县级编制森林经营规划和国有林业单位森林经营实施方案，严格执行森林采伐限额和凭证采伐制度，促进森林资源稳步增长，确保在2025年全市森林覆盖率稳定在70%以上，森林蓄积量增长到6100万立方米。

3. 落实天然林保护修复制度

贯彻落实《天然林保护修复制度方案》，完善天然林保护制度。坚持规划引领，积极推进天然林保护修复实施方案编制，遵循以自然恢复为主、人工促进为辅、保育并举的自然演替规律，有序改善天然林分结构，提高天然林质量。积极推进天然林保护与公益林管理并轨，继续落实天然林管护与公益林补偿政策，对国家公益林、地方公益林继续实行森林生态效益补偿，提高生态效益补偿标准。

全面加强公益林管理，确保全市国家公益林面积稳定在763万亩以上，严格落实公益林保护管理责任，提升保护管理水平，提高公益林生态服务功能，开展公益林资源与生态状况

监测。区划天然林重点保护区范围，加强保护修复，改善天然林林分结构，持续提升天然林质量。

4. 强化执法监督与监测评估

贯彻执行《中华人民共和国森林法》《陕西省秦岭生态环境保护条例》《建设项目使用林地审核审批管理办法》等法规，依法依规审核、审批林地，加强使用林地项目的事前事中事后监管。认真执行严格限制并禁止天然林商业性采伐的规定，严格森林限额采伐管理，强化森林采伐监管机制，严把林木采伐管理政策关、监督验收关，依法打击违规审批和无证采伐、超指标采伐等违法行为，确保森林采伐限额、林木消耗蓄积指标不突破。坚持“查事先查人、查人深查事”，以“零容忍”的态度和办案思维彻底查清、彻底查处、彻底整治，逐步形成不敢破坏、不能破坏、不想破坏的体制机制。构建森林资源综合监测体系，健全完善监测评价标准规范，整合森林、湿地资源综合监测机制和手段，提升生态系统保护修复成效监测评估和林长制考核评价的支撑能力。

专栏 1 森林资源保护重点任务

林长制：建立市、县、镇、村四级林长制体系，划清各级林长责任区。

天然林保护：对全市天然林资源进行全面管护，完成管护面积1331.5万亩。

国家级公益林：国家公益林面积稳定在763万亩以上。

（二）努力提升森林防火能力

5. 健全预防体系

落实防火责任。建立“市、县、镇、村、片（点）”五级包干的网格化管理责任机制，落实森林防火工作各级人民政府行政首长负责制，明确市、县、镇、村四级林长责任。建立层层包抓的网格化管理机制，压紧压实国有林场、各类自然保护地等经营管理单位主体责任，逐级签订目标责任书，夯实火灾预防及初期扑救网格化管理工作责任，积极推进行政主管部门与经营主体之间的联防、联保、联控。

提高预警监测能力。着力推进火险预警系统、视频监控体系建设，努力构建卫星监测、空中巡护、视频监控、高山瞭望、地面巡护“五位一体”的“天空地”一体化森林防火监测体系和防火信息化智能预警系统，提高火情监测预警能力。

加强野外火源管控。在重点地段配置宣传警示、检查管控设施，推广“防火码”。落实“人盯人+护林防火”工作机制，适时组织开展“查隐患、破火案”专项行动，扎实开展林下可燃物清理、“红袖章”巡查、“孔明灯”销售燃放清理整顿、打击“电猫”非法狩猎、林区野外用火清查管控、打击涉林涉火犯罪活动等六个方面工作，充分发挥镇办、村社组织和护林员作用，做好森林火灾风险普查，严控严管严查严处野外违规用火。

6. 加强早期火情处理

认真贯彻落实“预防为主、积极消灭”的森林防火工作方针，推行网格化管理，充分发挥护林员火灾预防的“哨兵作用”。

坚持队伍靠前驻防、带装巡护，做到早发现、早报告、早处置。

7. 提升防火保障能力

加大基础设施建设。加大火险防范、火源管控、火情监控等方面重点设施建设。完善防火应急道路网络，提高通信保障能力，科学建设防火隔离带。提高防扑火物资储备设施覆盖范围。

提升重点区域综合防控水平。强化重点部位、重点区域、重点人群的监管力度，严查野外违规用火。防火综合治理项目优先布局飞播林区、自然保护区等重点区域。

8. 抓好安全生产

落实安全生产责任。完善安全生产责任制，夯实各级林业部门监管责任和生产经营单位主体责任。构建生态空间治理安全生产防范体系，建立安全防控和隐患排查治理体系，提升人防物防技防的能力，强化安全生产事前防范、源头管控和系统治理，有效防范安全生产风险，坚决守住安全生产稳定向好态势。

加强安全生产监管。加大林业系统安全生产宣传力度，提升安全防范意识。强化监管单位、生产经营单位、一线职工安全教育培训。加大安全生产投入，提升安全生产监测、预警、防控能力。切实开展行业安全生产监督检查。

专栏 2 森林防灭火体系建设重点任务

指挥体系：加强市、县区森林防火通讯与信息指挥系统建设，使重点林区火场通讯覆盖率达到90%以上，市、县区指挥中心实现信息

互联互通。

预警监测：整合优化野外视频监控系统，着力推进火险预警系统、视频监控系统建设，提高火情监测预警能力。

物资储备：建设改造市、县物资储备库，购置森林防火设备，配备必要的防火物资。

（三）不断完善自然保护地体系

9. 全力支持秦岭国家公园建设

依法依规推进秦岭国家公园建设，构建以秦岭国家公园为主体的自然保护地体系新格局、新机制、新模式。加强国家公园重要物种及典型生态系统保护，开展以秦岭北亚热带珍稀濒危物种栖息地（生境）为核心的生态保护修复。组织实施商洛市秦岭生态环境保护总体规划，大力提升秦岭国家公园保护、科研、教育、游憩等综合功能，加强管护基础设施建设，积极开展自然教育活动。探索建立秦岭国家公园建设机制，引导社会参与秦岭国家公园公益性建设项目，推行特许经营，推动绿色发展。

10. 强化自然保护区管理

以自然保护地优化整合成果为基础，继续深化以管理机构为主要对象的优化整合工作，推进自然保护区整合优化和勘界立标，完善自然保护区空间布局，优化功能区划，严格执行分区管控。严格管控自然保护地范围内非生态活动，稳妥推进核心区内居民、耕地、矿权有序退出。开展自然保护区本底调查，编制总体规划，对受损严重的自然生态系统和生境开展综合修复。加强野外管护巡护、应急防灾减灾、疫源疫病防控和有害

生物防治等设施设备建设。构建资源环境监测评估和监督管理体系。科学组织自然教育、生态体验活动。

全面加强自然保护区珍稀濒危野生动植物和典型生态系统整体性保护，加强重点物种栖息地修复，开展自然遗迹抢救性保护修复，确保生物多样性得到有效保护。全面提升自然保护区保护管理能力，利用数字化技术和高科技手段，进一步完善提升资源管护、科研监测、自然教育、应急防灾、基础设施等体系，逐步实现全市自然保护区管理规范化。

11. 提升自然公园建设水平

深入推进自然公园整合优化，完成各类自然公园定位和范围划定，确保自然公园内的珍贵自然资源及其承载的生态、景观、文化、科研价值得到有效保护。合理划定各类自然公园范围及管控分区，妥善解决历史遗留问题与矛盾冲突，健全管理机构和人员队伍。加强资源本底调查，完善自然公园规划体系，科学编制各类自然公园规划。强化自然公园保护修复，提升优化自然公园主要保护对象的自然属性和景观特征，重点开展金丝峡、木王、牛背梁、柞水溶洞、天竺山等自然公园示范建设。

加大自然公园自然教育与生态体验投入，加强自然教育与生态体验服务设施建设，丰富各类生态服务产品，提升自然公园生态服务供给能力。拓展服务功能，提升服务质量，设立游客中心和资源展示设施。建设野外自然宣教点、露营地等自然教育和自然体验场地及配套设施设备。完善自然保护地引导和解说系统，加强自然公园的研学推广，全面提升自然公园公共

服务能力与水平。

专栏3 自然保护地建设重点任务

勘界立标：依据自然保护地整合优化方案，勘定各级各类自然保护地边界、区界，设立界碑界桩、标示牌等。

基础设施建设：补充、改造、修缮自然保护区保护站（点）、检查站（哨卡）等管护设施，完善巡护路线等设施。

森林公园：新建森林公园2处。

保护面积：自然保护地保有面积稳定在169万亩以上，自然保护地面积占比达到5.86%。

12. 加强重要湿地修复

加强湿地生态系统典型、珍稀濒危物种集中分布的自然湿地保护，稳步提高湿地保护率。实施严格保护，明确管控目标，强化管控责任，确保湿地总量稳定。加强重要湿地生态修复，采取近自然措施，增强湿地生态系统自我修复能力。重点开展生态功能严重退化湿地的修复、生境修复和综合治理。加强复原湿地水资源保障，恢复小微湿地自然状态，对集中连片、功能退化的自然湿地进行修复和综合整治。推进丹江、金钱河等流域的河流库塘湿地生态修复，保持与恢复湿地的自然性、连续性和生态完整性，构建结构完善、功能协同的湿地—森林复合生态系统。加强城市周边湿地生态修复，推进外来入侵物种综合治理，加强候鸟栖息地修复，为重要水鸟营造安全的迁飞路线。

（四）加强野生动植物保护

13. 加强珍稀濒危野生动植物保护

加大珍稀濒危野生动植物抢救保护力度，采取野化放归或回归、就地或迁地保护等种群重建措施，对羚牛、中华鬣羚、林麝、红腹锦鸡、金钱豹、红豆杉、兰科植物、崖柏、石斛等珍稀保护野生动植物优先实施抢救保护。加强市、县野生动物收容救护中心建设，切实提升野生动物的收容救护率。加强野生动物疫源疫病防控，规范监测站（点）管理，提高主动预警监测能力，维护公共卫生安全。

14. 构建生物多样性保护监管体系

加强野生动植物市县级保护管理机构建设。建立完善信息交流与联合执法机制，加强互联网犯罪监管执法。严禁野生动物非法交易和食用，积极探索商洛市野猪致害损失补偿办法，推动野生动物致害救助保险。严厉打击乱捕乱猎、乱采乱挖等违法行为，配合做好水生生物自然保护区“十年禁渔”工作，巩固“打击整治破坏秦岭野生动物资源违法犯罪专项行动”成果，切实保护好区域生物多样性。积极争取专项资金实施生物多样性保护重大工程，加强重要生态廊道建设和保护。结合开展“国际生物多样性日”“湿地日”“爱鸟周”等宣传活动，进一步增强全社会生物多样性保护意识。

15. 推进野生动植物资源监测

加强野生动植物资源监测，推进以县域或自然保护地为单位的野生动植物资源本底调查试点，强化以珍稀濒危野生动植物资源动态变化与生境监测，持续开展丹江及其它主要河流沿

线水鸟同步调查和鸟类环志，进一步掌握野生动植物种类、数量、分布、种群结构及栖息地、主要威胁因素等状况。积极应用野生动植物调查监测新技术，通过智能化的数据管理，构建科学、规范的野生动植物种群、生境和生物多样性变化的数据管理信息系统。

专栏 4 野生动植物保护重点任务

野生动物保护：抢救性保护恢复 5 处野生动物重要栖息地。

野生植物保护：开展野生红豆杉、兰花、崖柏、石斛等珍稀濒危植物的保护工作。

资源调查：开展野生动植物资源调查工作。

（五）加强林业有害生物防治

16. 强化松材线虫病防控

落实松材线虫病除治任务，严格执行《松材线虫病防治技术方案》，坚持疫木除治质量标准，全力组织开展松材线虫病疫木除治。健全松材线虫病天空地立体检测网络，开展卫片监测、无人机监测和地面人工踏查相结合的监测普查，建立天地空结合的松材线虫病监测体系。做到及时发现疫情，准确把握疫情动态。调整松材线虫病疫情除治山场和道路检疫检查站点，加强涉木企业检疫监管，开展检疫执法专项行动，查处检疫违法违规行为，完善松材线虫病等重大林业有害生物检疫封锁体系，切断疫情人为传播途径。采用重要区位松树树干注药、飞机喷药防治等综合防治手段，全面加强松材线虫病预防工作。

17. 加强林业有害生物防治

建立健全重大林业有害生物防治地方政府负责制，将林业有害生物灾害纳入防灾减灾救灾体系。加强美国白蛾等重大林业有害生物防控，提高林业有害生物监测预警水平。以省级林业有害生物测报点（中心）建设为重点，加强基层测报站（点）和测报员体系建设，加快建立立体监测平台，做好病虫害信息发布和技术服务。组织开展林业有害生物普查，适时开展外来有害生物专项调查。推广应用无公害防治技术，提高林业有害生物防治水平。

18. 加强外来物种管控

进一步完善预警体系，科学布局外来物种监测站点，开展外来物种风险调查评估，适时更新外来入侵物种名录。组织制定外来入侵物种灾害防控应急预案，健全应急防控指挥和应急处置系统。推进部门间外来入侵物种重大生物灾害或疫情检疫执法联动机制，加强外来物种管控，完善外来入侵物种防治体系建设。

专栏 5 林业有害生物防治重点任务

疫区疫点：拔除疫区县 3 个，拔除疫点 18 个。

监测站点：建设松材线虫病中心测报站 7 个（每县建设 1 个）。

防控指标：确保有害生物成灾率控制在 4.6% 以下。

四、抓好生态修复，提升质量效益

认真贯彻国务院办公厅《关于科学绿化的指导意见》，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，坚持走科学、生态、节俭的绿化发展之路，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，为建设美丽商洛提供良好生态保障。

（一）实施秦岭生态修复

19. 加快重点区域生态保护和修复

贯彻落实《陕西省绿化委员会关于贯彻落实〈国务院办公厅关于科学绿化的指导意见〉若干措施的通知》（陕绿委发〔2021〕4号）精神，推动国土绿化高质量发展。坚持自然修复为主，人工修复与自然恢复相结合，因地制宜推进绿化。积极实施好秦岭生态保护和修复建设项目，加大中幼林抚育、退化林修复力度，加快储备林建设，提高森林生态系统稳定性和碳汇能力。巩固退耕还林成果，实施森林抚育等修复改造、提质增效措施，全面提升退耕还林的质量效益。以疏林地、低质低效林、灌木林地集中分布区、重要水源地为秦岭生态保护和修复工程建设的重点区域，其它区域为补充，通过人工造林、封山育林、飞播造林、退化林修复和森林抚育等营林造林措施，

促进秦岭生态系统服务功能整体提升。

20. 统筹推进城乡绿化

加强森林城市建设科学动态管理，严禁天然大树进城，保护古树名木。协同推进部门绿化，开展铁路、公路、河渠、水库等绿色通道建设。统筹推进乡村绿化、美化，构建城乡绿化网络，提升城乡整体绿化水平。落实耕地“非农化”“非粮化”要求，禁止违规占用耕地及永久基本农田开展绿化。

（二）精准提升森林质量

21. 实施天然林保护修复

坚持自然封育为主，人工促进天然更新为辅，推进天然中幼林抚育，开展退化次生林修复，培育复层异龄混交林。完善森林经营技术措施，开展森林质量精准提升关键技术的研究应用。针对重点生态区域，以提高水源涵养功能为目标，中高山地培育高效水源涵养林，低山培育以水源涵养为主的多功能生态林，科学实施各项抚育措施，促进森林生态系统健康稳定发展，充分发挥森林多种生态服务功能。以提质增效为出发点，对林分质量不高、防护功能不足的林分采取人工促进天然更新、补植补造等措施，修复和提升森林生态系统功能。依托秦岭山区优越的自然条件，重点发展珍稀树种和大径级用材林，通过人工林集约栽培，建设一批国家储备林示范基地。

22. 精准开展森林质量提升

以推动森林、湿地生态系统的综合治理和自然恢复为导

向，全面保护森林、河湖、湿地等生态系统，扩大植被覆盖面积，以提高林分质量和增强水源涵养能力为重点，以天然恢复为主，通过采取各类人工促进措施，优化林分结构，促进林木生长，增强林分抗逆性，充分发挥森林多种生态服务功能。

23. 巩固提升森林城市建设成果

按照中省相关要求和《商洛市国家森林城市建设总体规划》（2017-2026年）目标任务，落实年度建设任务。实现6县一区省级森林城市创建全覆盖，积极推进森林小镇、森林乡村创建工作，不断巩固提升森林城市建设水平。

专栏6 生态修复重点任务

秦岭生态保护与修复工程：积极实施好秦岭生态保护和修复建设项目，实施人工造林、飞播造林、封山育林、退化林修复等营林措施，对深山区以封山育林为主，浅山区以规模化、高标准人工造林为主进行生态修复。加大中幼林抚育，精准提升森林质量，提高森林生态系统稳定性和碳汇能力。完成营造林任务245万亩，其中造林205万亩，森林抚育40万亩。

储备林：建设国家战略储备林21.6万亩。

五、推进产业转型升级，打造四大产业集群

以实际行动践行“绿水青山就是金山银山”理念，发挥商洛林特资源优势，巩固生态脱贫成果，加快优势产业转型升级。按照适度规模，提高效益，做大市场，做强品牌的思路，持续抓好园地流转、科学管理、市场开发、品牌建设等工作。提升生态富民成效，推动乡村振兴。

24. 高效发展林业产业

以核桃、板栗等优势经济林产业和中药材为重点，坚持突破发展，抓科技、抓市场、抓企业、抓品牌、促基地。通过提升与新建相结合，建设一批集科技创新、成果转化、产业孵化、集散交易、信息服务于一体，特色鲜明、科技领先、设施先进、示范作用强的国内一流、全省领先的现代林业产业示范园区。以油茶、花椒、山茱萸、漆树、香椿等特色经济林为补充，建立一批差异化特色经济林示范基地。同时，扶持一批加工营销龙头企业和专业合作社，打造一批市场竞争力强的优势品牌，促进资源优势转化为经济优势和商品优势，提高林业产业核心竞争力。通过市场、企业发展，带动林业产业基地规模化、集约化经营，切实提高群众收入。

25. 提升森林康养旅游品质

以“立足大秦岭面向全国着眼全球”的视野与格局，依托

商洛优质森林康养资源，有机融入“医养结合、健康养老、文旅康养、体育健身、健康医药、健康食品”等新内容，推进康养产业与一二三产融合发展，增加健康产品和服务供给。借助商洛优势自然景观资源，在国家公园、自然保护区开展以生态教育为主的自然体验活动，在各类自然公园进一步发展森林生态旅游，积极培育森林生态旅游新业态新产品，满足全社会对森林生态休闲产品日益增长的需求。

围绕森林生态旅游开展森林康养基地、森林体验基地、森林城镇、森林人家、森林村庄建设，全域开展森林康养试点示范建设。培育以特色小镇为核心的森林康养小镇，以特色民宿、特色景点为核心的森林康养人家，引导森林康养、森林体验旅游健康发展。积极拓展森林多种功能，创新林业与旅游融合发展模式。发挥各县区特色农产品、中药材资源优势，打造林区特色旅游产品品牌，丰富森林康养业态。

在严格森林生态保护前提下，统筹考虑森林生态承载能力和发展潜力，合理规划森林康养基地建设，确保生态保护与康养产业协调发展。通过森林抚育、林相改造和景观提升等手段，着力打造生态优良、林相优美、景致宜人、功效明显的森林康养环境。依托已有绿道、古驿道、林间步道等基础设施和现有房舍、建设用地，建设森林康复中心、森林疗养场所、森林浴、森林氧吧等服务设施，逐步开发森林理疗、森林禅道、森林瑜伽、森林 SPA、森林太极、森林禅茶等康养产品，努力培育一批特色鲜明、环境优良、服务优质、管理完善、效益明显的森

林康养示范基地。加快推进商州区森林康养基地、柞水云山湖、盘谷山庄温泉森林康养综合体等重点项目建设。

26. 聚力打造“四大产业集群”

大力支持以核桃、板栗、中药材、森林康养为代表的生态富民产业发展，打造引领全市林业产业发展的“四大产业集群”。一是打造核桃产业集群。以商州、洛南、山阳、丹凤为重点，大力推进产业基地提质增效，以“园区+品牌”模式提升商洛核桃品质和影响力。大力扶持林产品精深加工，加强林业产业示范园区和产业聚集地发展，力争“十四五”末产值达到100亿规模。二是打造板栗产业集群。以镇安、柞水、山阳、商南为重点，持续推进良种改造，加快培养新型经营主体，建立板栗交易中心，延伸产业链，提高附加值，力争“十四五”末产值达到20亿规模。三是打造中药材产业集群。发挥商洛“秦岭天然药库”金字招牌，以“十大商药”资源综合利用为核心，大力扶持中药材种植产业，建设一批集中药材种植加工、康养体验和文化展示、产品销售于一体的产业综合体，延长中药材产业链，打造具有“商药”特色的中药材产业集群，力争“十四五”末产值达到250亿规模。四是打造森林康养产业集群。以打造“中国森林康养之都”为目标，创建一批高品质森林康养示范基地，开发一批独具特色的森林康养产品，培育一批康养产业链主企业，构建以森林康养生态旅游产业体系为主，打造融合森林食品、健康医药、生态旅游等在内超100亿产业集群。

27. 促进林下经济发展

立足商洛秦岭山区优势林业资源，充分利用林下空间，因地制宜发展林下种养复合型经营及林产品采集加工。重点发展以林药为主的林下种植，以林禽、林蜂、林畜为主的绿色林下养殖业，以林麝为代表的特种养殖业，以食用菌、山野菜为主的森林产品采集加工业，促进林下经济向规模化、标准化方向发展，不断满足人民群众多元化林特产品消费需求。培育一批规模适度、特色鲜明、效益显著、环境友好、带动力强的林下经济示范基地和龙头企业。

专栏 7 林业产业建设重点任务

基地建设：发展核桃、板栗等特色经济林基地 10 万亩，提质增效示范 100 万亩。建成林下种植基地 10 万亩、林下养殖基地 30 个。每年新发展中药材基地 25-30 万亩。

森林旅游景区：新建森林公园 2 处，晋升国家级森林公园 1 处，打造 3 处在国内外具有较大影响的森林旅游景区。

培育企业：培育国家级龙头企业 3 个，创建林业合作社 350 个。

关联项目：强化宣传引导，做好产业发展，延长产业链条，指导县区建设西北核桃物流园、中药材物流基地、南秦湿地公园等产业集群发展项目。积极做好服务保障，配合推进柞水县云山湖森林康养度假区、柞水县盘谷山庄温泉森林康养综合体、柞水县秦岭时光康养综合体、柞水县终南岭翠国际森林康养、山阳县秦岭养生谷、商南县丹江湿地生态旅游观光等重大项目建设。

六、建设重点项目，完善支撑体系

全面对接《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021-2035年）》、“双碳战略”等上位规划，以全面综合治理为手段，实施一批生态系统治理项目。探索建立生态产品价值实现机制，不断加大林业科技推广应用，加强法律法规制度建设，完善林业基础设施，全面提升林业生态支撑体系保障。

28. 实施秦岭生态保护与修复项目

全面对接《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021-2035年）》，在商洛市秦岭区域实施生态保护和修复项目，建成秦岭生态保护修复先行区。重点在镇安、柞水及商州区北部等自然保护地分布密集、海拔较高、生态敏感性突出区域实施栖息地保护和恢复项目，加强重点保护物种监测，进一步加强天然林保护，以生态保护红线为主要依据，确定天然林保护重点区域，实施重点保护，全面提升生态系统功能。在洛南、丹凤、山阳、商南等秦岭中麓南部浅山区域沿丹江、洛河、金钱河开展生态修复工程，保持水土、涵养水源，持续改善区域生态环境。

29. 加快推进国家储备林基地建设

根据《陕西省国家储备林基地建设工作方案》和《商洛市

国家储备林基地建设的指导意见》，统筹推进各县区做好国家储备林实施方案的编制。加大项目储备力度，着力开展前期申报工作。依托自然优势条件，以增加木材储备为主线，重点发展珍稀树种和大径级用材料，通过人工林集约栽培，建设一批高质量的国家储备林，为保障国家木材安全奠定基础。

30. 实施“百万亩绿色碳库”项目

通过森林提质增效固碳工程，科学开展碳汇造林，精准实施森林提质汇碳，深入开展“百万亩绿色碳库”试点示范基地建设，建立“绿色碳库”碳汇计量检测点，监测固碳效应和碳汇价值。通过试点开展“绿色碳库”示范基地、“森林提质增碳工程”、“湿地恢复固碳工程”、“自然保护地捕碳工程”、“百万亩绿色碳库计量监测研究体系建设工程”等项目建设，建设一批示范基地和碳汇计量监测站，着力推动绿色碳库高质量发展，助力全市完成碳达峰碳中和目标。

31. 实施欠发达国有林场提升项目

全市国有林场与全社会同步实现全面小康的基础上，以推进乡村振兴为新的重要契机，以实施衔接推进乡村振兴国有林场巩固提升项目为重要抓手，统筹国有林场保护与发展，实施好国有林场巩固提升项目，切实巩固和提升国有林场改革发展成果，接续推进国有林场建设发展，持续改善国有林场干部职工生产生活条件。积极对接中、省相关规划，逐步推进全市国有林场提升建设。

专栏 8 林业重点示范项目

秦岭生态保护与修复项目：以秦岭低山丘陵生态功能区、秦岭北麓生态示范带和秦岭重点国有林区为重点，开展森林质量精准提升、湿地修复、退化林修复等生态保护修复，争取财政投资 4 亿元。

森林资源保护项目：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，争取财政投资 4 亿元。

生态补偿惠民项目：探索完善森林生态补偿机制，兑现森林生态效益补偿资金 6 亿元。

生态护林员补助项目：按照国家生态护林员政策，落实生态护林员劳务补助 3.5 亿元。

退耕还林项目：积极落实退耕还林任务，推进水土流失治理和生态修复，做好退耕还林补助资金兑现工作，加强退耕还林抚育和管护，争取财政投资 2 亿元。

森林质量提升项目：对林木生长分化严重的天然次生林、人工中幼林、飞播林实施森林抚育，采取疏伐、透光伐、生长伐、卫生伐、补植等措施，改善林木生长环境，促进林木生长，争取财政投资 1.5 亿元。

国土绿化项目：在重点区域开展绿化美化，持续推进乡村绿化美化，扎实开展森林乡村建设，着力建设一批特色鲜明、美丽宜居的“三化一片林”森林乡村，争取财政投资 2 亿元。

林业产业培育项目：以打造四大产业集群为目标，实施核桃等产业转型升级高质量发展，完成投资 1.5 亿元。

能力提升强化项目：森林防火、有害生物防治、野生动植物保护、特殊林木培育、湿地保护、红豆杉保护等项目，争取财政投资 1 亿元。

商洛核桃产业科创孵化园建设项目：科技创新研发平台体系建设，依托正在建设的中国·商洛核桃研究所，统筹联合陕西林科院商洛核桃分院、西农大与市政府合建的商洛核桃试验站、商洛核桃研究中心等科研机构，建立面向社会的共享科研服务平台体系；产业孵化园建设，规划在洛南县建设核桃初加工、精深加工、交易市场等，争取项目投资 2.4 亿元。

商洛市流岭高火险区综合治理项目：建设市、县区 5 个森林防火

指挥中心、森林防火物资储备库、林区户外视频监控系统、人工阻隔系统等，完成项目投资 5000 万元。

商洛市秦岭森林生态系统监测站项目：建设主站 1 个，辅站 7 个，争取项目投资 2000 万元。

国家储备林项目：建设国家战略储备林，完成投资 10.8 亿元。

32. 探索生态产品价值实现机制

以生态产品价值实现机制试点市建设为契机，以提供更多优质生态产品满足人民日益增长的优美生态环境需要为主线，建立生态产品价值实现机制，努力打通“绿水青山”与“金山银山”的双向转化通道。科学评估生态系统生产总值，促进自然生态资源核算由实物向价值核算过渡。创新林权抵押贷款、林地经营权流转、公益林补偿收益权质押贷款，促进产权明晰和要素流动，打造“生态银行”。积极争取国家和省级对商洛森林质量、湿地生态补偿试点等生态环境质量专项资金，探索建立财政奖补制度。大力推进“产业生态化、生态产业化”，打造可持续综合开发利用生态环境资源的产业体系。探索建立县级林地、草地、湿地生态产品价格体系，确定资产清单价格，估算经济价值，积极参与碳汇交易试点，逐步建立完善生态产品价值实现机制。

积极行动，落实《商洛市生态产品价值实现机制试点方案（试行）》有关工作，探索林业生态产品价值实现有效路径。建立完善林业碳汇项目开发工作机制、加快项目策划申报，坚持全市统筹、分步推进，在策划包装做好国有林、退耕还林造林碳汇开发交易的基础上，逐步扩大到全市集体林、飞播林造

林及森林抚育项目，力争开发面积达到 350 万亩以上，开发交易年总价值 1 亿元以上。

33. 开展林业科技创新与技术推广

加快推进林业大数据应用建设，构建高效林业监测体系，强化林业灾害防控，加强林业基础设施建设，健全林业法治和人才队伍，全面提升林业科技支撑与能力建设。深入推进林业资源智能化管理，与全省林业大数据中心建设统一步调，加快推进商洛市林业大数据研发建设工作，提升森林资源年度监测实效性、准确性。推进县区林业“一张图”应用，全面提高林业资源管护业务应用智慧化水平。优化生态空间结构与分区管控方法，集成创新生态保护与修复关键技术，探索生态空间治理新模式。提升林业企业技术创新能力，推进产学研深度融合，鼓励企业加大研发投入，发挥林业龙头企业的引领作用。

34. 提升林业基础设施建设

全面提升自然保护区管护巡护设施建设，提升完善林区道路；加强森林防火基础设施建设，完善森林防火技术指南与标准，建立防火信息化智能预警系统；进一步完善林业有害生物检疫检查站布局，提升有害生物监测防治水平；建立和完善核桃等林业科技创新平台，推进林业产业科创孵化园建设；建立健全陆生野生动物疫源疫病监测防控管理体系实施重大动物疫情应急防控物资储备，加强日常监测，发挥主动预警作用。

七、深化林业体制改革，建设营商环境最佳行业

深化体制机制创新，盘活集体林地资源，健全国有林场森林经营机制，加快林业数字化改革，切实增强林业发展的内生动力。加快转变政务服务方式，优化提升林业项目管理与审批服务，努力建设营商环境最佳行业。

35. 深化集体林权综合改革

进一步深化集体林权经营体制机制改革，释放林业发展活力。以巩固与完善集体林权经营制度，落实林权权益为核心，以加快新型林业经营体系建设，促进多种形式适度规模经营为重点，着力构建集体林业良性发展机制。优化林地流转程序和办法，鼓励企业和经济合作组织通过租赁、转包等方式流转林地，帮助市场主体做大做强。加强对林权抵押贷款过程的指导和服务，支持市场主体通过林权抵押贷款破解资金短缺难题，全力帮助企业做大做强。完善森林保险政策，逐步扩大森林保险范围，充分发挥保险在森林资源管理和林业产业发展中的保障作用。

36. 完善国有林场经营机制

激发国有林场发展活力，建立绩效考核评价机制和分配激励机制，加强生态示范国有林场建设步伐，明确国有林场公益性质定位和生态保护职责，开展公益林建设管理、国有森林资

源保护培育和林业科技示范推广等工作。创新国有林场管理方式，积极探索在生态重要区域以收购、赎买、置换等方式增加国有林比重，推动集体林业适度规模经营。进一步规范国有森林资源有偿使用制度，加快完善国有森林资源资产评估制度，积极培育国有森林资源资产流转服务机构，促进国有森林资源保护和合理利用。切实保障国有林场土地、财产和其他资源的合法权益，涉及占用国有林场土地的建设项目，按当地标准支付补偿。

37. 深化“放管服”改革

加快行政许可权向市、县行政审批部门划转进度，推进相对集中行政许可权改革，着力解决林业行政许可事项划转承接配合不到位等方面问题，加快推进审批监管分离工作机制的形成。进一步落实监管责任，制定完善林业监管事项审批标准、加强事中事后监管，杜绝监管空白。积极推进“双随机、一公开”监管和信用监管，坚持监管质量和效率相统一，以公正监管促进公平竞争。

38. 简化行政审批程序

进一步精简和规范行政审批事项，优化办理流程，公开办理流程图，为企业和群众办事提供清晰指引。大力推行“容缺受理”，对林木采伐证办理、项目建设征占用林地手续办理等行政审批事项，坚持及时审核，符合政策“马上办”、材料齐全“立即办”，做到特事特办、急事急办，确保重点项目建设 and 产业经济发展不在林业手续办理方面“卡壳”。

39. 规范行政执法行为

整合林业行政执法力量，组建市、县林业综合执法机构，加快构建权责明晰、规范高效的市、县两级协同执法机制，杜绝“多头执法”等影响企业正常生产经营的情况发生。加强对林业行政执法行为的监管和执法人员的培训管理，坚持行政执法全过程记录，不断规范林业行政执法行为，坚决遏制行政执法过程中的以权谋私和“一律关停”“先停再说”等简单、粗暴执法行为，促进林业执法方式持续优化、执法质量不断提升，确保“执法有力度、服务有温度”。

40. 转变政务服务方式

推进政务服务规范化建设，林业审批服务事项纳入市、县政务服务大厅集中办理，提升网上办、掌上办等服务能力。全面落实“一次性告知”制，推动实现企业群众线下办事“只进一门”“最多跑一次”目标。全面开展“上门服务”“跟踪服务”，经常性深入林业企业、涉林经济合作组织、项目建设单位，协助办理林业手续，主动开展法规政策宣传，不断提高企业群众获得感和满意度。

41. 加快信息数据共享

坚持“信息共享、数据互认、资料互通”，推动“互联网+政务服务”深度融合，实现政务服务事项“一网通办”。加快野生动物、野生植物、中药材、林木种质等资源调查，充分发挥林权交易中心平台作用，建立完善相关数据库及共享平台。及时向社会发布森林覆盖率等林业资源数据，充分发挥“国

家森林城市”金字招牌作用，不断提升“商洛林业”社会影响力。

42. 加强林业项目管理

围绕生态保护修复、林业产业发展、碳汇经济等领域，积极策划、包装林业项目，加大招商引资力度，鼓励和支持社会资本参与生态保护修复项目投资，全力做好企业申报项目的指导服务工作。加强林业项目管理，大力整治林业工程项目实施过程中的违规插手、违规干预行为，及时协调处理各类矛盾纠纷，为项目顺利实施营造良好的社会环境。严格项目验收程序，确保项目质量，切实发挥林业项目应有的生态效益和经济效益。

43. 主动回应社会关切

高度关注涉林营商环境舆情信息，建立健全涉林舆情收集、研判、回应机制，指导涉事企业和相关单位及时公开实情。加大政务公开力度，及时公开各类便企惠民措施和政策，大幅提升林业政策法规的社会知晓率。妥善处置负面舆情，主动回应社会关切的林业热点和敏感问题，不断加大生态保护修复、惠农政策落实、林业产业发展、野生动植物保护成果及野猪防控成效的宣传力度，努力形成全社会了解林业、支持林业、参与生态文明建设的良好氛围。

八、加强规划实施保障

坚持党的全面领导，围绕高质量美丽商洛建设，健全配套政策，落实责任考核，加大财政投入，加强宣传引导，确保规划目标任务扎扎实实落实。

（一）强化组织领导，确保高质量工作

推动全市林业系统深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程。把深入贯彻落实习近平总书记来陕重要讲话和指示批示精神，作为规划实施的方向引领和政治保障，高质量完成市委、市政府交给林业部门的任务。加强与相关部门协调合作，合力解决林业保护发展中跨部门、跨行业、跨地区的重大问题。林业发展是商洛市国民经济发展的生态基础和保障，也是商洛市经济社会发展的重要组成部分。各级政府应切实加强对林业工作的组织领导，注重统筹谋划，完善配套制度，群策群力地抓好林业发展“十四五”工作。各级林业主管部门应切实发挥主导作用，积极谋划好当地林业发展，明确目标任务，制定年度计划，确保规划顺利实施。

（二）推进机制体制改革，加强基层队伍建设

按照中央和陕西省相关政策，着力解决制约融合发展的体制机制性问题。完善林权流转，抵押贷款政策，探索林权收储、担保机制，鼓励各类社会资本进入山林，激发市场主体活力。深化国有林场改革推动公益事业单位企业化管理，行政审批管理改革推行政务大厅和网上集中审批。

整合优化提升事业单位效能，深化人才引进机制改革。强化各级林业行政管理机构职能，统一行使对森林、湿地和野生动植物等自然生态系统的保护与修复职责。建立健全林业人才发展规划体系，多渠道引进和培养高水平专业技术和经营管理人才，大力培养具有现代林业理念的专业技术和经营管理人才，优化基层人才配置机制，改善基层工作和生活条件，稳定健全林业基层生产、技术、管理队伍。提高森林资源监测与大数据平台建设水平，转换创新现代林业技术推广体系建设，科学设置机构，优化队伍结构，完善各级林业科技推广站建设，加强林业高效实用先进技术的研发与推广应用。健全执法队伍，规范执法行为，加强林业行政执法培训，提升行政执法能力。

（三）拓宽投资渠道，完善资金政策

积极争取各级财政资金投入，扩大林业资金投入规模。努力拓展与国际金融组织和机构的合作，依托国际组织援助资金和优惠贷款政策，充分利用世界银行贷款、亚洲银行贷款、亚

洲投资银行等项目,构建以财政资金为引导、金融资金为支撑、社会资本为主体的多元化投入机制,加大对生态保护与修复、生物多样性保护、生态效益补偿、森林防火、林业有害生物防治、林区基础设施建设、林业产业发展、森林文化设施、林业法治体系建设、林业科技推广、森林保险等方面的投资力度,实现林业生态建设资金投入与财政收入和 GDP 同步增长。

(四) 营造良好社会氛围, 引导全民积极参与

加大宣传力度,充分发挥新闻发布会、官方微博、微信、客户端、网站等媒体平台作用,新媒体与传统媒体相结合,加强林业宣传工作,传播生态环境保护正能量。创建全民义务植树尽责新形式,大力引导企事业、社会团体,民间组织和个人等选择合适尽责方式,推行认种认养、抚育管护、志愿服务等植绿护绿新风尚。围绕生态保护工作,策划开展丰富多彩的线上、线下主题活动,创新公众参与模式,深入开展“关注森林”、全民义务植树等活动,营造良好社会氛围,引导社会各界积极投身国土绿化和生态保护事业,推动生态工程全民共建、生态产品全民共享,激发全民参与林业建设的积极性、自觉性和主动性,增强群众对生态建设的参与感、获得感和幸福感,构建全社会广泛参与的生态保护行动机制,形成全民共建共享生态保护行动新格局。

附表 1

商洛市“十四五”期间森林蓄积量任务表

单位：万立方米

行政区	森林蓄积量	森林蓄积净增量
商洛市	6100	900
商州区	950	115
洛南县	750	88
丹凤县	800	140
商南县	710	148
山阳县	730	85
镇安县	1170	166
柞水县	990	158

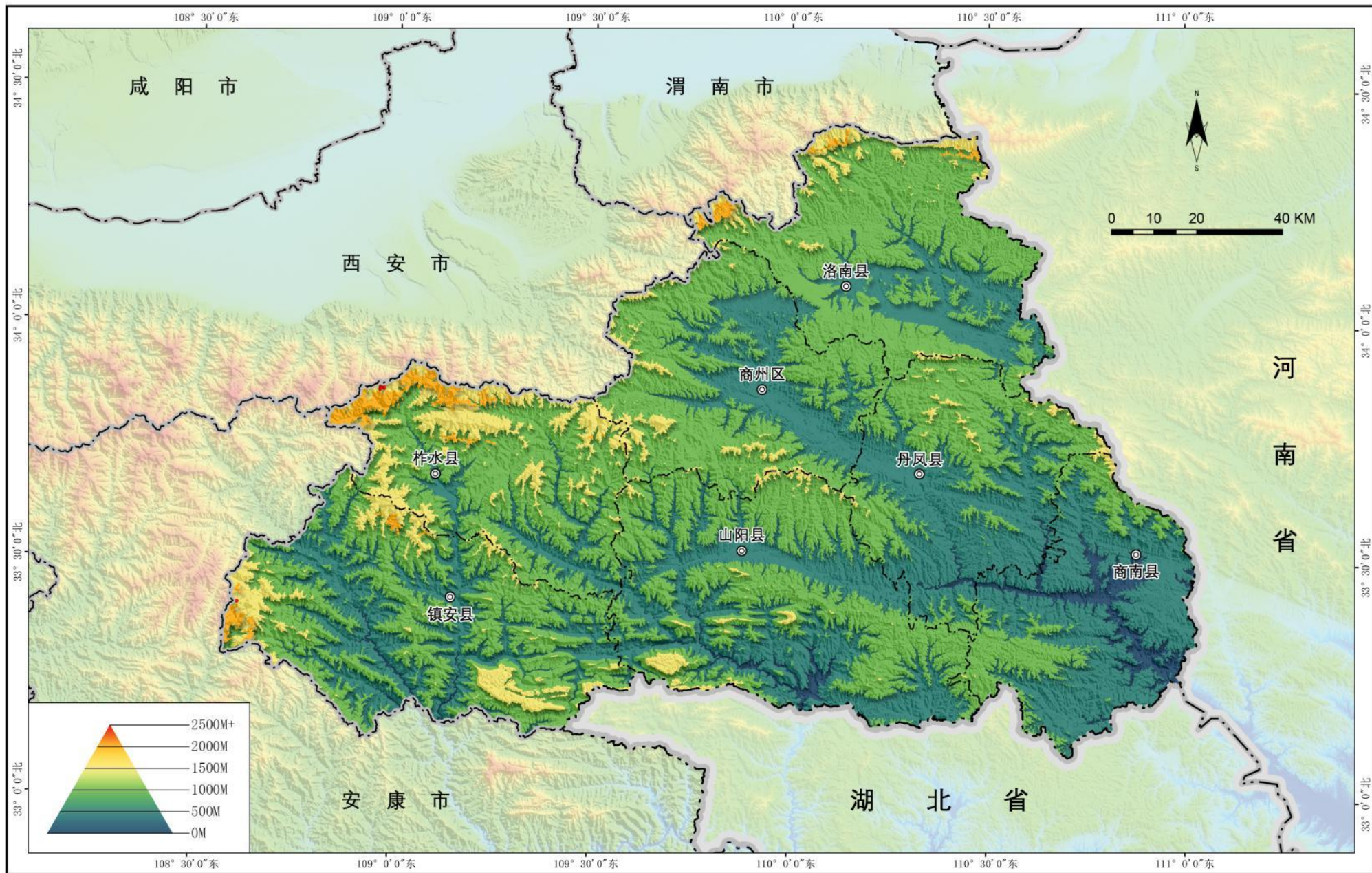
附表 2

商洛市“十四五”期间营造林任务表

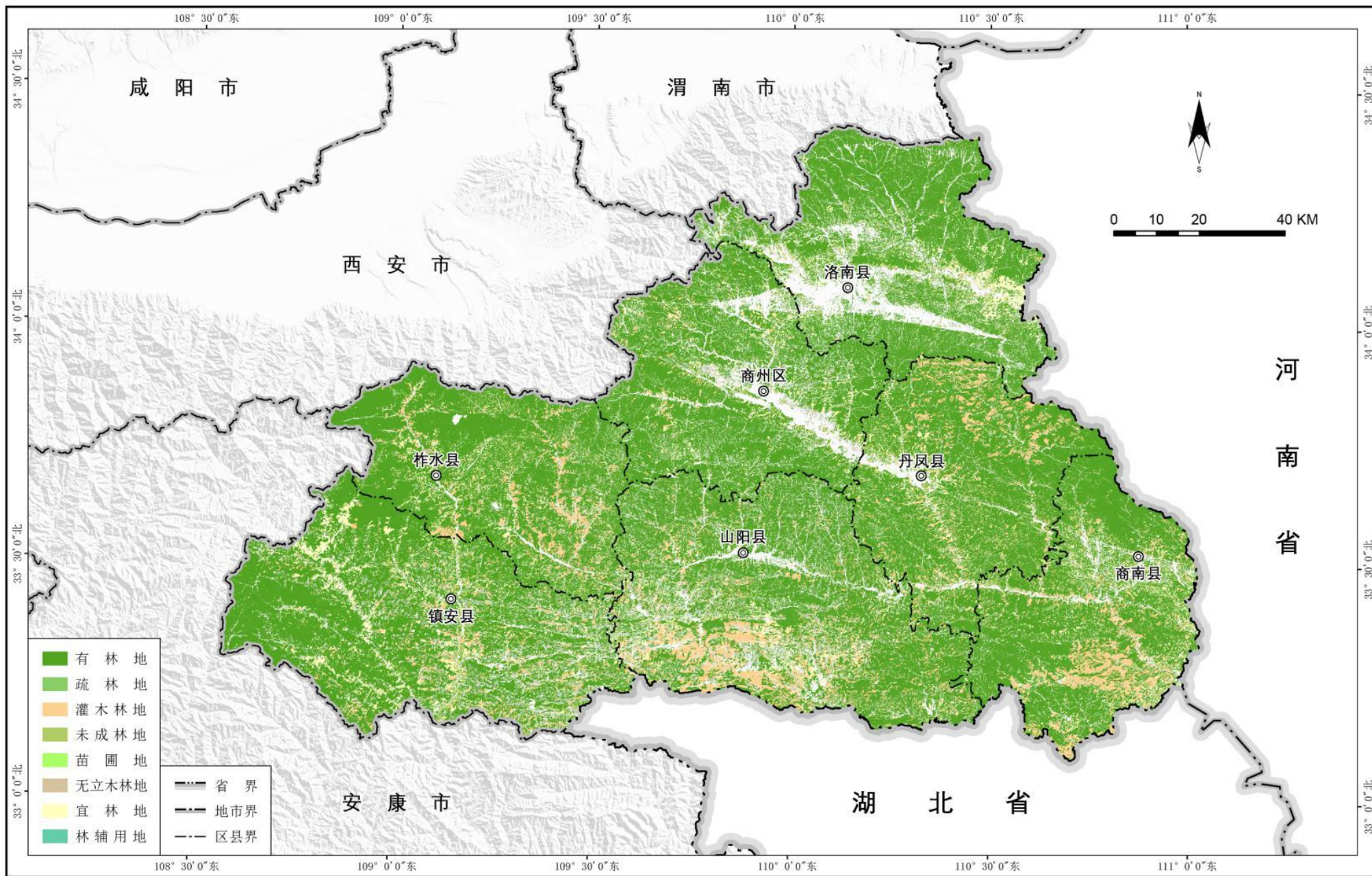
单位：万亩

行政区	总计	造林任务		森林抚育
		造林封育	退化林分修复	
商洛市	245	161	44	40
商州区	36	26	5	5
洛南县	35	25	4	6
丹凤县	34	21	8	5
商南县	35	24.5	5.5	5
山阳县	36	24	6	6
镇安县	36	21	8	7
柞水县	33	19.5	7.5	6

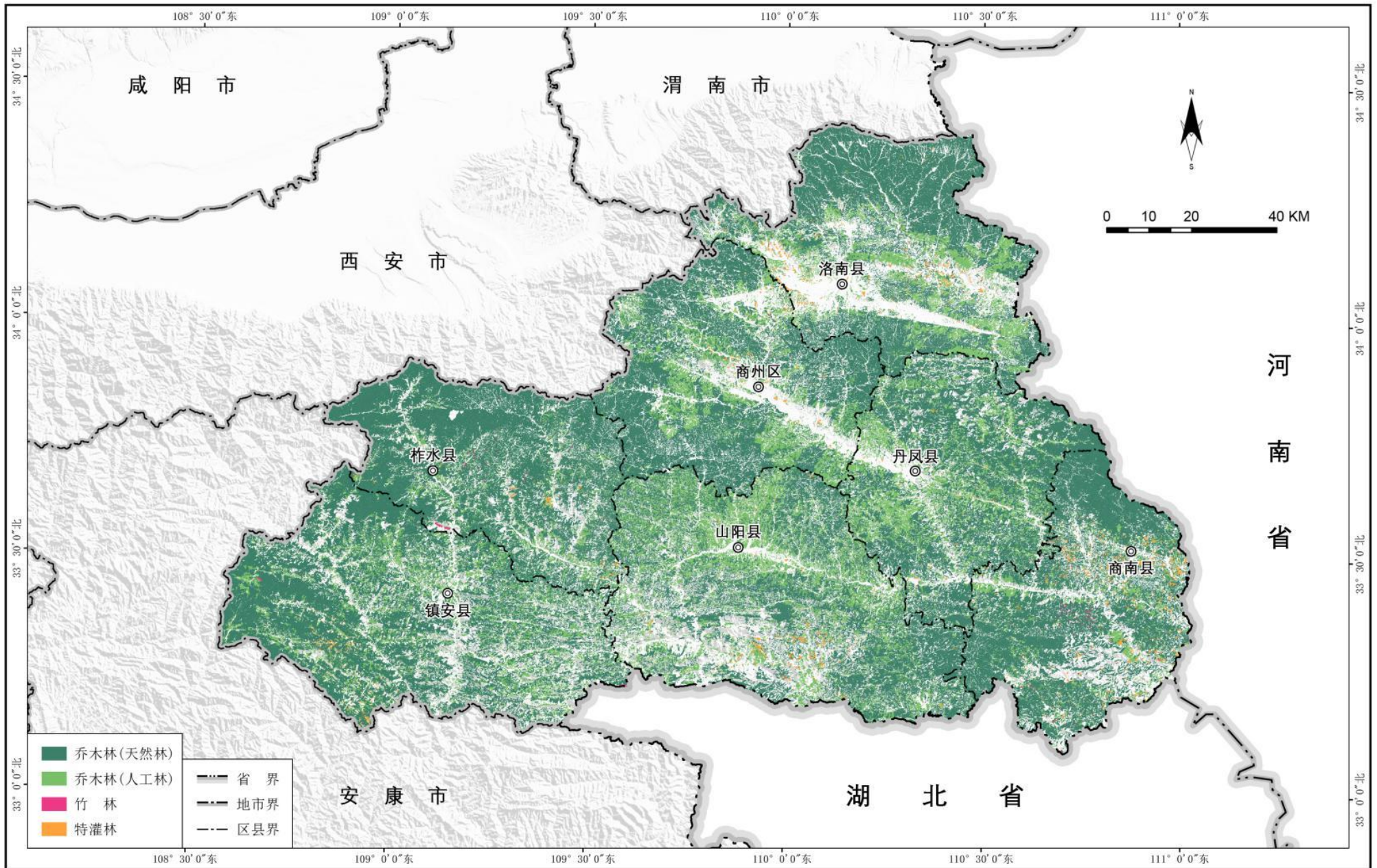
商洛市地形地貌图



商洛市林地资源分布图



商洛市森林资源分布图



商洛市国家湿地公园与省级重要湿地分布图

