

省政府 5 号文件政策解读

吉林省林业和草原局科技产业处处长 谭国庆

(2021 年 4 月 27 日)

2021 年 3 月 5 日，省政府印发了《关于引导社会资本进入林草行业助推绿色经济发展的意见》（吉政发〔2021〕5 号，以下简称《意见》），围绕全面推进绿色经济发展，明确了支持和引导社会资本参与林草开发建设的 16 条政策意见。

下面，我向大家介绍一下有关情况：

一、《意见》出台的背景

吉林省是全国重点林业省份，是我国北方重要的生态屏障，在全国乃至东北亚地区具有十分重要的地位和作用。党的十八大以来，在省委、省政府正确领导下，我们深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，加大对森林、草原、湿地的保护修复力度，深化林业体制改革，全面停止天然林商业性采伐，积极推进产业转型，促进了全省生态环境进一步改善，实现了林草经济持续发展。全省森林、草原、湿地总面积达到 11.2 万平方公里，占全省幅员面积近 60%，森林覆盖率达到 45%，活立木总蓄积 11 亿立方米，单位公顷蓄积量达到 130 立方米，全省森林、湿地生态服务功能总价值突破 1 万亿元，各项指标位居全国前列。其中总蓄积量排全国第 6 位，公顷蓄积量排全国第 2 位。

我省作为林草资源大省，却不是林草经济强省，产业规模不

大、产业产品结构不优、富民效果不明显的问题还很突出。一方面我省林草行业普遍存在体制机制不活、发展动力不足的问题，另一方面社会资本参与生态建设和林草产业开发的积极性不高。为深入贯彻“绿水青山就是金山银山”生态文明思想，支持社会资本投资林草建设，打造我省乡村振兴和经济高质量发展新兴优势产业，在充分调研和借鉴外省区先进经验的基础上，我们起草了《意见》，2月26日经省政府常务会议审议通过，3月5日省政府正式印发。

二、出台《意见》的意义

习近平总书记指出，人民群众对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标；良好生态环境是最普惠的民生福祉。《意见》的出台，能够促进社会资本参与生态建设和林草产业开发，为人民群众提供更加丰富的生态产品和绿色经济产品，是省政府坚持以人民为中心、贯彻“绿水青山就是金山银山”生态文明思想和新发展理念的重要举措，是推进今后一个时期全省绿色经济发展的重要保障。

一是有利于探索出践行“两山”理论的吉林路径。如何践行总书记的“两山”理论，省委省政府孜孜以求。通过引导社会资本合理开发利用林草资源，能够加快自然资源资产化进程，探索打通“绿水青山”转化为“金山银山”的发展路径，找到实现保护生态安全与发展绿色经济“相得益彰”的有效举措，为探索人与自然和谐共生的发展道路贡献吉林方案和吉林智慧。

二是有利于充分释放绿色发展潜力。俊海书记深刻指出：“从我省看，林业是规模最大的绿色经济，具有广阔的市场需求、产业价值、开发前景、带动功能。要突出吉林优势特色，挖掘资源潜力，做好高质量发展这篇大文章”。韩俊省长强调，吉林省的发展“要从产业基础、区位优势、技术条件等方面深入研究，全面优化升级产业结构，坚持不懈扩大有效投资、狠抓项目建设，挖掘消费潜力”。通过引导社会资本进入林草行业，能够同时引入新的发展理念、先进生产技术和各类优秀人才，使林草资源蕴藏的发展潜力充分释放，变资源优势为产业优势，加快构建新发展格局。

三是有利于形成全社会抓生态建设的良好局面。我省目前生态建设主要依赖政府和相关部门推动，每年投入资金约 100 亿元左右，其中中央和省级财政投入占 70% 以上。通过放宽政策并建立激励机制，吸引社会资本投资林草行业，能够有效建立“政府主导、市场化运作、全社会参与”的生态建设新模式，形成全社会办林草、全社会抓生态的良好局面，从而为全社会提供更加丰富的生态产品。

四是有利于服务全省乡村振兴和经济高质量发展。我省森林、草原、湿地等自然资源丰富，孕育着巨大发展潜力。通过引导和支持社会资本与林草资源的有机结合，既能探索质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的绿色经济发展新路，推动乡村振兴发展，也能倒逼国有企业深化改革、加快民营企业发展、实

现经济多元化，为有效助力吉林全面振兴、全方位振兴发挥重要作用。

三、《意见》的主要内容

《意见》围绕解决我省林草资源开发利用过程中存在的实际问题，依据国家和省有关现行政策，提出了 16 条支持社会资本参与林草建设、开发林草资源、发展特色产业的具体意见。下面我重点介绍一下企业关切度较高、具有创新性的六个方面政策内容。

（一）分类有序开发利用森林资源

《意见》明确，允许在严格保护生态的前提下，利用非保护重点区域的天然林和二级国家级公益林及地方公益林，适度发展生态旅游、休闲康养、特色种植养殖等产业。进一步放活人工商品林经营权，在保障生态功能发挥的同时，由经营主体依法、依规（标准）实行自主经营。

（二）进一步深化林业体制改革

《意见》提出，在全面完成集体林权制度主体改革和国有林区改革、国有林场改革任务的基础上，围绕活化林地林木资源资产，完善林地所有权、承包权、经营权“三权分置”机制，积极打造森林资源资产评估、数字化林权交易管理等体系，活化森林资源资产，为社会资本到林草行业投资兴业搭建服务平台。

（三）加快木本粮油和林下经济基地建设

《意见》明确，通过落实新一轮退耕还林政策，或者对第一轮退耕还林地进行林相改造，积极建设红松、核桃等优质乡土木

本油料产业基地和林下经济基地。允许产业基地合理利用林地空间建设辅助设施，并按照为林业生产服务的设施用地进行审批。

（四）提高林区各类资产的利用率

《意见》明确，实施差别化供地政策，通过“点状供地”等方式，盘活林场林区闲置建设用地，鼓励充分利用林区内闲置场地、房屋发展生态旅游康养、林产品加工和各类服务业；企业或国有林场经营使用的生态保护、森林经营、科研、监测等固定基础设施，可在闲置期间开展服务活动。

（五）落实林草产业发展用地和税费支持

《意见》提出，重点林草县域城乡建设用地增减挂钩节余的用地指标，优先支持林产品产地初加工和森林旅游康养产业项目；社会资本、国有林业局、国有林场等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；对从事林下种养和经济林种植、林产品初加工的经营主体，按相关规定落实增值税、企业所得税、土地使用税的减免政策，购置农机补贴范围内各种生产设备的，可享受农机购置补贴。

（六）鼓励各类经营主体积极参与生态保护修复

《意见》明确，允许造林主体依据《造林技术规程》国家标准规定的最低初植密度，自主确定造林密度和树种搭配；对集中连片开展生态修复治理达到50公顷的，允许利用不超过3%、最大不超过15公顷的治理面积，开展种、养、游、服各业。

四、《意见》出台后大家关心的几个问题

一是省政府下发的《意见》，对于利用林草资源推进旅游和冰雪产业发展有哪些政策举措？

通过引入社会资本加快推动生态旅游康养产业发展，也是我们出台《意见》的重要目的之一。总书记提出“绿水青山就是金山银山，冰天雪地也是金山银山”，省委、省政府围绕贯彻落实总书记的重要讲话重要指示精神，作出了一系列重大决策部署，正如您刚才提到的，谋划了旅游产业“双环线”，先后下发《关于加快推进全域旅游发展的实施方案》《关于推进避暑休闲产业发展的指导意见》《关于推进冰雪产业发展的意见》等文件。今年人代会报告提出，要加快服务业全面复苏和高质量发展，加快发展旅游业向万亿级产业目标迈进。从现实发展情况看，我省森林、草原、湿地资源丰富，为生态旅游及健康产业发展奠定了良好基础，目前我省90%以上的旅游项目都与山、水、林、湿、草等自然资源息息相关，绿色是我省经济转型和高质量发展的本底色。因此，在《意见》起草过程中，我们从全省振兴发展的大局出发，围绕落实省委、省政府关于加快旅游相关产业发展的重大战略部署，充分发挥林草资源优势，从多方面提出了支持旅游、休闲、康养及冰雪经济发展的具体政策。

例如第4条提出，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这些产业项目倾斜，对重大项目使用林地审核审批实行绿色

通道。第5条明确，各类经营主体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。第7条明确，由林草企业或国有林场经营使用的公共基础设施，可在闲置期间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。第9条明确，经营主体集中连片开展生态修复与保护达到50公顷以上的，可以利用不超过3%治理面积，开展旅游、康养、运动、休闲服务等经营活动。在今后的工作中，我们将及时了解掌握企业的需求和呼声，根据发展实际调整、完善相关政策措施，为各类经营主体利用林草资源发展旅游康养和冰雪相关产业，营造更加良好的环境。

二是《意见》的出台有利于探索打通“绿水青山”转化为“金山银山”的发展路径，找到实现保护生态安全与发展绿色经济“相得益彰”的有效举措，在具体实践中如何科学处理好生态保护与产业发展的关系？

吉林省是国家重要生态屏障，维护生态安全是我们的根本职责，发展绿色经济、满足人民群众对绿色产品的需求也是我们的重大使命。依据《中华人民共和国森林法》和中央《天然林保护修复制度方案》、《国家级公益林管理办法》，对天然林、公益林、人工商品林的经营利用实行不同的政策导向，也就是实施分类经营。天然林和公益林要依法依规严格保护，严守生态红线，以发挥生态效益为主，兼顾经济效益。人工商品林以经济产出为主，

兼顾生态效益，经营者根据实际自主确定产业项目和发展模式，充分释放企业等经营主体和广大职工群众发展林草产业的内生动力。

三是《意见》提出“引导各类经营主体分类有序开发利用林草资源”，具体到天然林和公益林如何进行科学利用？人工商品林经营权如何放活？

按照中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《天然林保护修复制度方案》，“对纳入保护重点区域的天然林，除森林病虫害防治、森林防火等维护天然林生态系统健康的必要措施外，禁止其他一切生产经营活动。”《国家级公益林管理办法》规定，“一级国家级公益林原则上不得开展生产经营活动”。因此对于重点保护区内的天然林和一级国家级公益林，落实最严格的保护措施，禁止开展经营活动。

对于重点保护区域之外的天然林、二级国家级公益林和地方公益林，可以在不破坏生态的前提下适度开展生产经营活动。为慎重起见，我们在《意见》中明确，须经过县级以上林草主管部门组织专家对生态安全和生物多样性影响进行事前评估论证，这是对《森林法》相关条款的具体落实。

对于人工商品林由林业经营者依法自主经营，这也是《森林法》明确的法治原则。实施自主经营的前提十分明确，即“不破坏生态”和“合理利用”。具体来说，只要不破坏或非法采伐林木、不影响树木生长、不造成水土流失、不破坏林地土壤耕种层、不

造成环境污染，可以充分利用林地资源和森林空间，发展种植、养殖、森林游憩休闲等多种产业。

四是《意见》提出支持各类经营主体、造林大户开发木本粮油及林下经济产业。今后我省在发展木本粮油方面的重点方向和具体举措都有哪些？

红松是我省主要的用材和经济树种，红松籽营养丰富，是重要的木本油料，具有较高的经济价值。今后一个时期，我们将以红松特色资源产业发展为重点和突破口，通过引导社会资本的投入，加快我省木本油料产业发展，从而带动全省经济林和林下经济实现全面发展。在具体推进措施方面，我们将通过采用、推广相关国家标准或行业标准，加快红松林资源培育，加大对现有红松林的抚育改培力度，打造高质量的红松林基地。同时鼓励利用红松林地发展多种经营产业，培育一批竞争力强、带动面广的红松资源加工龙头企业，大力开发红松文化产业，做大做强红松籽商贸流通产业等等。力争到 2025 年全省培育、改造红松林 5 万公顷，建设标准化红松特色资源产业基地 2 万公顷，开展 10 个红松特色产业发展试点，打造 3 个红松特色资源产业示范县。关于促进红松产业发展，省林草局去年下发了《关于促进红松特色资源产业高质量发展的意见》，并在我局官网上发布，欢迎各位媒体朋友和广大企业家给予关注。

五是《意见》在我省首次提出林草产业基地相关附属设施用地可纳入直接为林业生产服务的设施用地管理，在具体操作过程

中，应该到哪级林草部门办理相关手续？

依据《吉林省林地保护条例》的相关规定，森林经营单位在所经营的范围内修建直接为林业生产服务的工程设施，国有重点林区森林经营单位（也就是各国有森工企业）需要占用林地的，报国务院林业主管部门批准；非重点林区国有森林经营单位（即地方国有林场）需要占用林地的，由省人民政府林业主管部门批准；其他森林经营单位或者个人（即集体和个人）需要占用林地的，由县级人民政府林业主管部门批准。目前国家林草局正进一步深化放管服改革，积极研究对行政审批进行权限下放或委托，省林草局也将根据国家的工作部署，积极下放相关审批权，届时我们将及时向社会公布，并主动为企业和生产经营单位做好相关服务。

谢谢大家！