

上海市人民政府文件

沪府规〔2025〕10号

上海市人民政府关于印发 《上海市公益林划定和管理办法》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市公益林划定和管理办法》印发给你们，请认真按照执行。

2025年11月28日

（此件公开发布）

上海市公益林划定和管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强本市公益林保护管理,促进林业事业高质量发展,根据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》《上海市森林管理规定》等法律法规,制定本办法。

第二条 本办法所称公益林为地方级公益林,是指以发挥生态效益和社会服务功能为主要目的,在生态区位重要或者生态状况脆弱区域的林地和林地上的森林。

第三条 公益林的划定、保护和管理应当纳入林长制工作内容;各级林长负责领导、组织、协调公益林保护发展工作。

第四条 市林业主管部门负责本市公益林划定的组织实施、方案编制、结果审核、工作指导、监督管理等。

区人民政府负责组织辖区内公益林划定工作;区林业主管部门负责辖区内公益林划定的具体实施和公益林的保护利用、监督管理等。

市、区发展改革、财政、规划资源、生态环境、交通、农业农村、水务等部门在各自职责范围内,依法依规做好公益林管理工作。

临港新片区管委会负责管理范围内公益林的保护利用、监督管理等。

第二章 划 定

第五条 公益林划定应当符合区域国土空间总体规划和林地空间专项规划,衔接生态保护红线,遵循“生态优先、严格保护、自主自愿、相对稳定、责权统一”的原则,兼顾生态保护需要和权利人利益,在规划资源部门和林业主管部门共同认定的林地范围内进行,做到界至清楚、权属清晰、数据准确。

第六条 下列区域的林地和林地上的森林应当依法划定为公益林:

- (一)生态保护红线内;
- (二)生态网络空间内,包括市区两级生态走廊、市区两级生态间隔带、外环绿带、近郊绿环、新城绿环、海岸带生态空间等;
- (三)生态网络空间外,需要划定的其他区域。

第七条 市林业主管部门组织开展全市公益林划定工作,并会同市规划资源部门确定林地范围。区人民政府按照统一部署组织开展辖区内公益林划定工作,具体由区林业主管部门会同区规划资源部门实施。按照以下程序和要求开展:

(一)区级校核确认。对辖区内拟划定公益林的权属信息和林地管理边界等内容进行校核。涉及国有林地的,应当与权属单位签订确认书,做到应划尽划;涉及非国有林地的,应当在权利人自愿的前提下进行协商,征得权利人同意后,签订书面协议。

(二)区级结果公示。公益林拟划定结果涉及国有林地的,应当在区人民政府网站、权属单位进行公示;涉及非国有林地的,应当在区人民政府网站、所在村(单位)进行公示。公益林划定公示

期不得少于 10 个工作日。对拟划定结果有异议的,应当依法进行权属确认等消除异议。

(三)区级材料报送。公示无异议的公益林,由区林业主管部门形成公益林区级划定结果,经区人民政府同意后,报市林业主管部门。

(四)市级审定与公布。市林业主管部门会同市规划资源部门对公益林区级划定结果进行审核,形成全市划定结果报市人民政府审定后公布。

第三章 保护与利用

第八条 公益林的保护和管理以培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统为目标,纳入国民经济和社会发展规划、林业发展规划和林地空间、林地保护利用、造林绿化、森林经营等相关专项规划。

第九条 建立公益林管护体系,严格保护森林。区林业主管部门应当按照森林抚育、生态公益林养护等国家和地方标准规定,与权利人签订书面协议,明确各方权利、义务,约定管护责任。其中,公益林权属为国有的,管护责任单位为国有相关单位或者行业管理部门;权属为集体所有的,管护责任单位为集体经济组织;权属为个人所有的,管护责任由其所有者或者经营者承担。对无管护能力、自愿委托管护或者拒不履行管护责任的集体或个人所有的公益林,由属地政府明确管护责任。

在自愿原则下,鼓励管护责任单位向社会购买专业管护服务。

第十条 严格落实国土空间用途管制要求,按照林地保护等

级对公益林实施分级管理。

禁止在公益林内毁林开垦、采石、采土以及其他毁坏林木和林地的行为。严格控制勘查、开采矿藏和工程建设使用公益林地,确需使用的,严格按照建设项目使用林地审核审批管理有关规定办理使用林地手续。涉及生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区等区域的,按照相关法律法规执行。

第十一条 区林业主管部门编制的林地保护利用规划和森林经营方案,应当将公益林的保护、管理、利用作为重要内容。在公益林内开展采伐、经营利用活动,建设单位应当编制采伐、经营利用实施方案或者作业设计,并符合有关技术标准及规定。具体要求如下:

(一)除依法开展国家重大工程、重要生态修复工程、重要科学研究、有害生物防治、森林防火、遭受自然灾害或者抢险等活动必需外,严格控制对公益林实施采伐。

(二)公益林开展抚育、更新、低质低效林改造和竹林采伐,或者开展以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的树种更新,应当符合林地保护利用规划和森林经营方案的有关要求。

(三)公益林经营以提高森林质量和生态服务功能为目标,采取以自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的措施,通过保育结合、可持续经营,促进森林生态系统修复,推动形成健康稳定、优质高效的森林生态系统。

(四)在符合国家和本市有关规定前提下,可以合理利用公益林资源、林间空地、林缘林地等,配置基础设施和服务设施,适度发

展生态旅游、森林康养、自然教育、文化体验、林下经济等绿色产业,结合林地综合效能提升,因地制宜开展地形整理等工作。

(五)相关市属国有企业、国有林场负责管理范围内的公益林保护、管理和经营。

第十二条 建立生态补偿制度,通过财政转移支付等方式,统筹做好公益林养护和管理、公益林基础设施与能力建设、土地流转费等方面的资金保障。市、区林业主管部门定期对公益林资源状况、保护成效等开展林长制日常工作成效监测。

区人民政府可以根据辖区内公益林保护管理绩效和生态功能情况,创新生态补偿机制,实行差异化补偿。

第四章 调出和补进

第十三条 经批准公布的公益林原则上不得随意调整和改变用途。确需调整的,应当按程序报原划定机关同意后予以公布。其中涉及林地地类变更导致公益林调整的,应当由规划资源和林业主管部门共同审核确认。

第十四条 有下列情形之一的,可以调出公益林:

- (一)非国有的公益林权利人要求调出的;
- (二)林木权属发生争议短期无法调解的;
- (三)因生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区等范围或者功能分区调整而确需调出的;
- (四)其他确需调出的情形。

经依法审批同意的建设项目永久占用公益林的,以相关审批文件为依据直接调出;经依法审批同意的临时使用林地和修筑直

接为林业生产服务的工程设施占用公益林地的,不做调出处理。

第十五条 符合公益林划定标准的下列林地和林地上的森林,可以补进公益林:

(一)项目建设新增的;

(二)经依法审批同意的建设项目永久占用公益林后,市林业主管部门根据占用面积下达公益林建设任务或者其他途径予以补足的;

(三)因生态保护修复新增的;

(四)因生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区等范围或者功能分区调整的;

(五)其他确需补进的情形。

第十六条 区人民政府应当按照本办法第七条规定,按年度组织开展本辖区内公益林调整工作。公益林区级调整结果经区人民政府审核同意后,由区林业主管部门报市林业主管部门。市林业主管部门会同市规划资源部门审核通过后,将变更数据纳入当年度森林资源数据库。

第十七条 市、区林业主管部门应当对申报、调出和补进材料的真实性、准确性、完整性负责,并将下列材料存档备案:

(一)申报材料;

(二)公示材料;

(三)书面协议或确认书;

(四)年度公益林矢量数据库等。

第十八条 区林业主管部门应当在每年一季度前,将上年度公益林管理情况、资源变化统计表、更新后的基础信息数据库上报

市林业主管部门。市林业主管部门根据公益林年度变化情况,及时更新森林资源数据库,做好林业“一张图”管理,纳入林长制数字化平台,并逐步纳入国土空间规划“一张图”。

第五章 监督管理

第十九条 市、区林业主管部门应当按照有关规定,加强对公益林的保护、修复、利用、更新的监督管理,并将各区公益林划定和管理成效纳入林长制监督管理。

第二十条 市、区林业主管部门通过遥感卫片判读和林长制日常工作成效监测,对公益林资源图斑进行定期比对核查,及时发现涉嫌违法违规问题线索,对典型问题跟踪督办。

市、区林业主管部门应当会同有关部门开展打击毁林等专项行动,依法严厉打击擅自改变林地用途、毁坏林地林木、盗伐滥伐林木等破坏公益林的违法犯罪行为。

第六章 附 则

第二十一条 本办法自 2025 年 12 月 1 日起施行,有效期至 2030 年 12 月 31 日。

抄送: 市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025 年 12 月 1 日印发
