《河源市桉树林林分优化指导意见》

起草说明

为贯彻落实习近平生态文明思想，根据《广东省人民政府办公厅关于科学绿化的实施意见》《广东省林业局关于桉树改造生态补偿的实施意见》《广东省先造林后补助管理办法》等有关规定，统筹推进全市桉树林林分优化工作，市林业局牵头起草了《河源市桉树林林分优化指导意见》（以下简称《指导意见》），现就有关情况作如下说明：

一、起草背景

（一）原有规范性文件即将到期，文件拟定目标任务尚未完成。2021年3月5日，市政府印发了《河源市人民政府关于修订印发河源市桉树林改造实施方案的通知》（河府〔2021〕18号），计划到2025年，完成桉树林改造88.76万亩，主要对生态公益林区内种植的桉树林、商品林中连片种植1000亩以上的桉树林、重点敏感生态区域内种植的桉树林以及不符合规定种植的桉树林进行全面改造。到2030年，力争改造全市现有桉树林217.52万亩。根据《广东省行政规范性文件管理规定》第十二条规定：**规范性文件一般应当规定有效期。规范性文件的有效期不得超过5年，暂行、试行的不得超过3年。有效期届满未按规定延期实施的，规范性文件自动失效。**按此规定，18号文即将于2026年3月份到期。

河府〔2021〕18号文在实施过程中，规定改造方式为自行改造和政府改造两种方式，对经营者未能按照改造协议更新改造的，由县区政府争取资金，结合高质量水源林（水土保持林）等工程进行改造，我市各县区财政资金紧张，难以落实桉树林改造任务资金。2021年-2024年，全市完成桉树林改造16.47万亩，占任务18.56%，**即18号文所定的目标任务尚未完成，预估到2026年3月，也难以完成。**

（二）上级政策有最新要求。《广东省林业局关于桉树改造生态补偿的实施意见》（粤林规〔2021〕5号）要求科学合理划分生态区域，科学确定桉树改造范围，分类分期推进桉树改造及科学选择改造方式。2022年推进绿美广东生态建设以来，省林业局将桉树纯林优化列入森林质量精准提升行动，相继出台了《关于印发森林质量精准提升行动方案的通知》（粤林函〔2023〕10号）、《关于印发森林质量精准提升技术指南的通知》（粤林函〔2023〕11号），由于我市桉树林改造政策出台较早，相关政策要求的改造范围、方式和补偿政策方面与省有关政策出入较大。2021年以来，国家、省林业主管部门先后指出我市桉树林改造政策与国家、省最新的政策不符**，建议我市修改完善**。

（三）推动桉树改造难度大。现阶段来看，桉树仍具有投资回报周期短、市场需求稳定、经营技术成熟等优点，是林业产业中经济回报率最高的树种之一，在南方林区尚未发现有更佳的替换树种。2025年3月，国家林业和草原局印发《国家储备林树种目录（2025年版）》，桉树被列为“中长周期一般树种用材林和短周期工业原料林”。对村民和村集体而言，桉树林改造政策的实施意味着失去林地租金等收入；对经营者而言，桉树林改造直接导致经济损失。修订后的桉树林改造方案实施四年多以来，我市累计收到对政策提出异议的信访事项20余宗，部分社会人员反响强烈，因此，经营者不愿自主改造，也不同意将采伐后的桉树林地块交由政府进行改造，**继续全面推动桉树改造难度较大**。

二、起草依据

《指导意见》依据以下法律法规及文件制定：

1.《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》、《中华人民共和国水污染防治法》、《广东省实施<中华人民共和国水法>办法》（2014年修订）、《广东省森林保护管理条例》（2023年修订）

2.《广东省林业局关于桉树改造生态补偿的实施意见》

（粤林规〔2021〕5号）

3.《河源市人民政府办公室关于处理桉树人工林种植遗留问题的意见》（河府办〔2008〕3号）

4.《广东省林业局关于印发森林质量精准提升行动方案的通知》（粤林函〔2023〕10号）

5.《广东省林业局关于印发森林质量精准提升技术指南的通知》（粤林函〔2023〕11号）

6.《广东省林业局广东省财政厅关于印发<广东省先造林后补助管理办法>的通知》(粤林规〔2023〕3号）

7.《广东省行政规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第277号）

三、主要内容

按照“依法推进、分期实施、分类改造、重点提升”的基本思路，抓好全市桉树林林分优化工作，持续提升森林生态功能等级。主要内容包括以下几个方面：

（一）优化对象。根据桉树林分布区位及群众关注程度，将桉树林林分优化区域划分为重点区域和一般区域。重点区域：1.水源保护区：饮用水水源保护区内的桉树林；2.“两江两库”周边。东江（含新丰江）、韩江主要支流两岸山地第一层山脊线以内、地表水环境国省考断面所在河流两岸第一层山脊线以内的林地；新丰江水库、枫树坝水库两侧为平地的一公里范围及为山地的临江第一重山脊线以内的桉树林；3.生态公益林、自然保护地、国有林场内的桉树林。

一般区域：重点区域以外的区域为一般区域。

（二）优化方式。桉树林林分优化根据重点区域和一般区域，可因地制宜采取更新改造、补植套种、封山育林方式优化，所有区域内连片优化面积超过450亩的，需分年度实施。其中重点区域内的桉树林实施更新改造、补植套种、封山育林措施。对一般区域内集中连片面积1500亩以上的桉树纯林，需选择在合适地段开设隔离带，带宽不少于50米，确保优化后桉树纯林连片面积不超过1500亩。隔离带鼓励种植油茶、木荷等防火树种。一般区域内集中连片面积不超过1500亩的桉树纯林要科学经营，提升生态效益，或培育珍贵或乡土树种用材林、经济林。不得毁林造林、违规新种扩种桉树。科学推进干线公路、高速铁路两侧的桉树公益林和多代萌生的低质低效桉树商品林改造提升，提升通道两侧森林景观品质。

（三）扶持措施。加强政府统筹和部门协调，适度投入扶持资金，激励经营者积极自主进行林分优化提升，鼓励社会资本支持参与桉树林林分优化。1.资金扶持。对纳入桉树林林分优化范围的经营主体，按照改造要求自主完成更新改造的，由各县区根据造林模式、造林密度不同和当地实际情况合理设定造林和抚育的具体补助标准，具体办法参照《广东省林业局 广东省财政厅关于印发<广东省先造林后补助管理办法>的通知》(粤林规〔2023〕3号)规定执行；2.政策扶持。依程序划定为公益林的，给予生态公益林效益补偿；对一般区域的桉树商品林，符合法律规定的，可适当放宽采伐面积，优化、简化小额人工商品林采伐审批流程，实施林木采伐告知承诺方式审批；对集中连片开展桉树林分优化并达到一定规模和预期目标的经营主体，在符合国土空间规划的前提下，依法办理用地审批和供地手续后，可将一定面积的林地用于生态旅游、森林康养等相关产业开发。协助实施桉树林分优化的经营者积极参与林业碳汇项目的开发和交易。支持桉树林优化纳入生态修复重点项目，鼓励符合种植规定的桉树林纳入国家储备林建设范围，推动科学集约经营。

(四）保障措施。加强组织领导。各级政府（管委会）要加强统筹谋划，周密部署，稳妥推进桉树林林分优化工作。落实资金保障。充分发挥财政资金的引领作用，加大财政资金投入，将桉树林分优化与重点林业生态建设工程相结合。强化科技支撑。加强生态保护、绿色产业领域科技创新，重点突破林木良种选育、乡土珍贵树种扩繁、森林质量提升、有害生物防控等关键技术，大力推广速生丰产的桉树替代树种。加强监督管理。各级政府要加强桉树林分优化工作进展跟踪，积极开展宣传活动，增强全社会积极参与桉树林改造工作的意识。

四、与18号文相比主要的不同

（一）优化对象和任务不同。原18号文计划改造全市范围内桉树林217.52万亩。到2025年底前，优先改造88.76万亩位于重点敏感生态区域桉树林、不符合规定种植的桉树林、连片种植1000亩以上的桉树林、改造生态公益林区域，特别是水源涵养林区内的桉树林。此次指导意见，将桉树林林分优化区域划分为重点区域和一般区域。其中重点区域包括：水源保护区、“两江两库”周边、生态公益林、自然保护地、国有林场内的桉树林。重点区域以外的区域为一般区域。由各县区结合实际，自行安排年度优化任务，全市不做统一任务要求。

（二）优化措施不同。原18号文，改造措施分为皆伐后更新造林，间伐后补植套种，退种还耕三种。改造方式分为自行改造和政府改造两种。此次指导意见，将桉树林林分优化措施结合重点区域和一般区域位置，可因地制宜采取更新改造、补植套种、封山育林方式优化，所有区域内连片优化面积超过450亩的，需分年度实施。对重点区域内的桉树林和一般区域内的桉树林，结合省最新要求，采取不同优化方式。

（三）扶持措施不同。原18号文，未明确桉树改造扶持措施。此次指导意见，结合《广东省林业局关于桉树改造生态补偿的实施意见》（粤林规〔2021〕5号）精神，将桉树林优化扶持措施分为资金扶持和政策扶持两大类。其中资金扶持由各县区根据造林模式、造林密度不同和当地实际情况合理设定造林和抚育的具体补助标准，具体办法参照《广东省林业局 广东省财政厅关于印发<广东省先造林后补助管理办法>的通知》(粤林规〔2023〕3号)规定执行。政策扶持主要包括划定为公益林给予补偿、可适当放宽采伐面积、用林用地审批许可、推动纳入林业碳汇项目的开发和交易、支持纳入生态修复重点项目、鼓励符合种植规定的桉树林纳入国家储备林建设范围等。

五、制定程序

（一）文件的起草。《指导意见》由河源市林业局负责起草。河源市林业局深入调查研究，总结实践经验，以实地调研、书面征求意见等形式广泛听取各方面的意见，并充分采纳合理性建议。

（二）文件的审查。《指导意见》由河源市林业局政策法规科进行合法性审核。市林业局法律顾问于2025年2月19日出具合法性法律意见书，于2025年4月10日出具公平竞争审查法律意见书。河源市林业局政策法规科于2025年4月18日出具了合法性审核意见。

《指导意见》于2025年5月20日通过了市市场监督管理局开展的公平竞争审查。7月1日，通过了市司法局合法性审核，未发现有违反法律法规规章及上级政策规定的内容，无修改意见。

五、论证与评估情况和结论

（一）《指导意见》制定的必要性论证。为解决省市政策不一致情况，持续推进我市桉树林林分优化指导工作，按照“依法推进、分期实施、分类改造、重点提升”的基本思路，继续抓好全市桉树林优化提升，提升生态功能等级，打造良好森林景观，助力绿美河源生态建设，《指导意见》有必要出台。

（二）《指导意见》制定的可行性论证。《指导意见》规定了优化对象、优化方式、扶持措施、保障措施等，具有较强的可行性和可操作性。

（三）《指导意见》制定的合法性论证。《指导意见》已征求法律顾问的意见，由河源市林业局政策法规科进行合法性审核。通过市政府网站公开征求社会公众意见，也征求了各县区政府和市直相关单位意见，通过了市市场监督管理局的公平竞争性审查和市司法局合法性审查。制定程序、内容合法合规。

（四）《指导意见》预期效果和影响。重点生态区位内的林分得到有效改善，商品林充分发挥经济效益。既发挥政府的组织引导作用，又坚持以经营者为主体，尊重群众意愿，区分轻重缓急，分年度稳妥推进水源地、群众关注度高的桉树林林分优化提升，预计林农和群众对该意见接受程度较高。