

西藏自治区人民政府办公厅文件

藏政办发〔2022〕25 号

西藏自治区人民政府办公厅 关于科学绿化的实施意见

各地(市)行署(人民政府),自治区各委、办、厅、局:

为深入贯彻落实《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》(国办发〔2021〕19 号)精神,牢固树立“绿水青山就是金山银山,冰天雪地也是金山银山”的理念,切实推动我区国土绿化事业高质量发展,经自治区人民政府同意,制定如下实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的十九大、十九届历次全会和中央第七次西藏工作座谈会精神,贯彻落实习近平生态文明思想和新时代党的治藏方略,全面落实自治区第十次党代会确定的目标任务,紧紧扣住

“三个赋予一个有利于”的要求，紧紧围绕稳定、发展、生态、强边“四件大事”，以实现“四个确保”“四个创建”“四个走在前列”为目标，统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，走科学、生态、节俭的绿化发展之路；把握“水、土、路、树、技、管”六字方针，科学推进大规模高质量国土绿化行动，切实改善城乡生态环境，增强生态系统稳定性和生态产品供给能力，提升生态系统碳汇能力，提高城乡居民生活环境质量，为筑牢国家生态安全屏障、创建国家生态文明高地作出积极贡献。

（二）基本原则。

——坚持政府主导，社会参与。坚持进一步落实部门绿化责任，完善国土绿化政策机制，充分调动社会各界参与国土绿化的积极性和创造性。

——坚持保护优先，因地制宜。坚持保护原生植被，以自然恢复为主，人工修复和自然修复相结合，因地制宜、适地适绿，宜林则林、宜草则草，乔灌木相结合，构建稳定的林草生态系统。

——坚持科学规划，合理布局。坚持与国家重大战略规划和林草行业相关规划相协调，科学规划设计，合理布局绿化空间，与国土空间规划相衔接，统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，科学推进大规模国土绿化。

——坚持绿色发展，生态惠民。坚持把绿色惠民贯穿国土绿化工作全过程，注重把发展绿化与改善乡村生态环境和发展乡村特色产业结合起来，吸纳和引导农牧民参与工程建设，促进农牧民

群众增收和乡村振兴。

——坚持节约优先，量力而行。坚持统筹考虑生态合理性和经济可行性，质量与数量并重，注重提高绿化成效，节俭务实开展国土绿化，增强生态系统功能。

二、主要任务

(三)科学编制绿化相关规划。县级以上人民政府要根据国土空间规划的要求，综合考虑自然生态系统的原真性、完整性，以江河湖流域、山体山脉等相对完整的自然地理单元为基础，结合行政区域划分，科学合理组织编制本行政区域内的绿化相关规划。严守耕地保护红线，严格实行水资源管理制度，合理确定绿化范围、目标任务。国土空间总体规划、详细规划及绿化专项规划要严守永久基本农田和生态保护红线，立足高原城市特点，满足城市健康、安全、宜居的要求，科学确定城市绿化空间布局 and 绿地率。在城市现有绿地面积只增不减的原则上，新建区的居住、公共绿地率不低于35%；老城区绿地率不低于15%；工业绿地率不低于20%；城市道路、市政公用设施的绿地率及其他建设项目按照国家标准执行；因特殊情况不能按照规定指标进行建设的，应当在城市绿化行政主管部门指定的区域承担相应面积的绿化补植。县级以上人民政府要强化绿化规划实施的监督检查，任何部门、单位或个人不得随意调整规划，不得擅自改变绿化用地面积、性质和用途。〔林草局、发展改革委、自然资源厅、水利厅、住房城乡建设厅、交通运输厅等按职责分工负责，各地(市)行署(人民政府)、县(区)人民政

府负责落实。以下均需各地(市)行署(人民政府)、县(区)人民政府落实,不再列出]

(四)科学合理安排绿化用地。各地(市)要强化国土空间规划和用途管控,要结合“三区三线”的划定,综合考虑土地利用结构、土地适应性等因素,依据资源承载能力,科学规划绿化用地,做到精准化管理,依法依规开展大规模国土绿化行动。以宜林荒山荒地荒滩、城镇和机场周边、公路和铁路沿线、乡村“四旁”〔村(宅)旁、路旁、田旁、水旁〕、退化林草地等为主开展绿化。结合城市更新改造,采取拆违建绿、留白增绿、见缝插绿、提质增效等方式,加大各种小型绿地景观建设力度,努力增加城市绿地。鼓励组织和引导群众利用乡村闲置土地开展造林植树活动,着力改善乡村人居环境。结合高标准农田建设,加快“一江两河”流域农田防护林网建设,优化防护林林种结构。依法依规开展山南贡嘎、阿里昆莎、日喀则和平等机场周边和青藏、川藏铁路及拉林、拉日、拉贡、泽贡高速公路以及雅鲁藏布江中游等生态廊道建设,充分发挥高原生态屏障的防护作用。落实最严格的耕地保护制度,坚决制止耕地“非农化”行为、防止耕地“非粮化”,严禁违规占用耕地造林绿化。依法依规开展水土流失预防和综合治理,加大对藏东和藏东南侵蚀沟和小流域治理力度。严禁开山造林、填湖造林和毁草造林,禁止在河湖管理范围内种植阻碍行洪的林木。(自然资源厅、林草局、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅、水利厅等按职责分工负责)

(五)加强水资源集约节约利用。国土绿化要坚持以水定绿、量水而行,宜绿则绿、宜荒则荒,科学恢复林草植被。本着实事求是的原则,以节水为导向,提倡和推广低密度造林育林,优先使用地表水灌溉造林,充分利用再生水,积极推广“江水上山”水能提灌技术,合理利用地膜、集水盘等集水、节水造林种草技术,防止用水过量导致生态环境破坏。藏东南林区、喜马拉雅南坡等降水丰富地区,要充分利用降水资源,科学开展雨季造林。统筹生活、生产、生态用水需求,科学开展拉萨、日喀则、山南、昌都等重点城镇周边绿化。(林草局、水利厅、农业农村厅等按职责分工负责)

(六)加强绿化树种草种科学选择。积极鼓励和引导苗圃基地培育乡土树种草种,加快推进乡土树种草种基地建设,加强林木种苗生产基地升级改造,做好优良乡土树种草种审定认定推广工作,制定乡土树种草种名录,大力推广使用乡土树种草种进行绿化,结合多年树种草种引种成功经验,科学合理选择树种草种,不断优化树种草种结构。加强对外来引进树种草种的监管,严格落实相关规定,认真做好种苗保障工作。在水土流失和沙化严重地带、河流沿岸阶台地、公路、铁路沿线地区种植耐旱、抗风沙、根系发达的树种草种。在山坡地和干热河谷等干旱缺水地区,要优先选用耐干旱、耐瘠薄的灌木树种和草种。在能够科学解决灌溉水源的前提下,要积极发展经济林果建设,合理利用砂生槐、紫穗槐、沙棘、山杏、山楂、光核桃等资源,努力建成经济林产业带。(林草局、水利厅等按职责分工负责)

(七)科学开展绿化设计施工。国家投资或以国家投资为主的绿化工程项目,建设单位要编制作业设计(或绿化实施方案,下同),项目主管部门要会同本级自然资源、水利、林草等相关部门对作业设计进行审查并监督实施,绿化设计施工应注重生物多样性,并严防外来物种入侵,严禁从疫区调入苗木。拉萨南北山绿化工程、营造林先造后补工程、重点区域造林和《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》(以下统称“双重”规划)中的社会关注度高且政府投资主导的重大绿化项目,当地政府要组织林草、自然资源、水利等部门及相关专家学者开展科学论证,广泛听取各方意见。当地政府要组织绿化项目相关主管部门,加强对施工过程的监督和管理,充分保护原生植被、野生动物及其栖息地等,禁止毁坏表土、全面整地等,避免造成水土流失和土地退化。(林草局、自然资源厅、水利厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅等按职责分工负责)

(八)科学恢复重点区域植被。按照山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理的要求,结合“双重”规划,针对西藏各区域存在的突出生态问题,因地制宜确定绿化方式,开展植被恢复、森林经营、草原修复、湿地恢复、荒漠治理、生物多样性保护、水土流失治理等生态建设。从实际出发,遵循生态系统内在规律,宜造则造、宜封则封、宜飞则飞。根据西藏特殊的高原气候条件和生产生活生态需要,海拔4100m以下区域以人工修复措施为主,自然恢复措施为辅;海拔4100m以上区域采取自然恢复措施为主,人工修复措

施为辅。对三江源(西藏片区)生态保护修复区、藏西北羌塘高原生态保护修复区大力实施退化草原生态修复,对重点区域实施围栏封育、退牧还草、人工种草、飞播种草和生态草场建设,积极开展沙漠化和荒漠化防治工作,大面积恢复草原植被;对藏东南高原生态保护修复区加大天然林保护力度,大力实施封山育林,积极开展退化林修复和小流域综合治理,确保森林资源安全;西藏“两江四河”造林绿化与综合治理区,推广乔灌草相结合的绿化模式,提倡低密度造林,重点加强城镇、机场周边、公路、铁路沿线国土绿化,大力营造防风固沙林、水土保持林,着力改善生态环境,筑牢国家生态安全屏障。拉萨南北山等城区近郊立地条件好的区域,充分考虑区域绿化条件、林草资源、地形地貌、水系河流等因子,本着绿化美化相结合、生态林经济林相结合的原则,栽植常绿树种、彩叶树种和花卉灌木,打造优美山景坡色。(林草局、水利厅、农业农村厅等按职责分工负责)

(九)节俭务实开展城乡绿化。以开展城市功能与品质提升、城乡环境整治、园林城市、生态美丽宜居乡村、乡村“四旁”植树建设为抓手,充分利用城乡废弃地、边角地等见缝插绿,拓展绿色空间,提升绿化品质,做到应绿尽绿,增加城乡绿化面积。加大城市公园建设力度,科学规划建设综合性公园和社区公园等各类公园,提升城乡绿地生态功能,有效发挥绿地服务居民休闲游憩、体育健身等综合功能。充分利用闲置地块增加城市绿化面积,积极推广栽植抗逆性强、养护成本低的植物,减少高耗水植物种植,适度有

序开展城镇周边节水绿化。实施拉萨南北山绿化工程,对拉萨城区周边受损山体开展生态修复,保护山体原有植被,种植乡土适生植物,重建林草植被群落。加大对杨柳飞絮治理力度,在城区及周边地区尽量避免栽植杨柳树雌株,提升城乡居民绿色宜居感受。选择适度规格苗木绿化,积极推广使用全冠苗。尊重自然规律,坚决制止“大树进城”等急功近利行为,避免盲目片面追求奇花异草、高大上、景观化,切忌乱作为、瞎指挥,要结合实际、节俭务实开展绿化系统工程。(住房城乡建设厅、自然资源厅、林草局、交通运输厅、乡村振兴局等按职责分工负责)

(十)巩固提升绿化质量和成效。规范造林绿化项目管理,加强过程管控,严格落实项目监理制,加大监督管理力度。进一步健全完善管护机制,压紧压实管护责任,预留管护资金;充分发挥林业生态岗位、专业护林员、森林专业管护站等岗位人员职能,严格落实造林承包单位主体责任,及时开展抚育管护,严把检查验收关,确保造林成效。持续推进退化林修复、低质低效林改造和森林抚育,不断提高森林生态系统质量、稳定性和碳汇能力。加大重点区域监测和防控力度,切实推进森林草原防火和有害生物防治基础设施建设,增强森林草原防火和有害生物灾害防控能力。实施草原保护修复重大工程,加快退化草原生态修复,提升草原生态功能。充分利用森林、草原等景观资源开展生态旅游、森林康养等,深入挖掘生态文化内涵,充分释放林牧区旅游潜力,提高林草资源的综合效益。加强植物检疫、监测预报,强化工程治理,将防治工

作目标纳入地方政府森林资源保护和发展目标考核体系,改善有害生物防治基础设施,大力推进防治体系建设。强化对林地用途管控,严厉查处乱砍滥伐、非法开垦、非法侵占林草地和公园绿地等违法行为。全面落实古树名木属地保护管理责任,严格保护古树名木及其生境,建立古树名木电子档案。(林草局、住房城乡建设厅等按职责分工负责)

(十一)完善资源监测评价。充分运用第三次全国国土调查和最新年度国土变更调查成果,加强统筹规划,带位置下达绿化任务,结合全区各级国土空间规划,开展造林绿化空间适宜性评价,将规划造林绿化空间明确落实到各级国土空间规划中,并上图入库。对重点生态保护和修复工程要加强设计、施工和检查验收全过程监管,全面监测林草资源动态变化。构建天空地一体化综合监测评价体系,运用自然资源调配、林草资源综合监测及年度更新成果,逐步提升国土绿化情况监测信息化精准化水平。按照国家制定的国土绿化成效评价办法,因地制宜设定我区评价指标,科学评价国土绿化成效。(自然资源厅、林草局等按职责分工负责)

三、保障措施

(十二)加强组织领导。全面推行林长制,自治区、地(市)、县(区)、乡(镇)、村(居)五级林长分区负责,严格落实森林资源保护发展目标责任制,以林长制为抓手,科学制定绿化考核指标,强化国土绿化管理、监督检查、评比表彰等工作,通过实施“增绿、护绿、营绿”三绿措施,实现全区森林资源总量、森林质量效益、管理保护

水平全面提升；各级绿化委员会要充分发挥组织领导、宣传发动、协调指导等作用，按照山水林田湖草沙冰系统治理的要求，构建党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的林草资源保护发展长效机制；加大宣传教育力度，弘扬科学绿化理念，普及科学绿化知识，倡导节俭务实绿化风气，营造科学绿化的良好氛围。（各相关部门按职责分工负责）

（十三）完善政策机制。强化资金政策支持，将国土绿化纳入国民经济和社会发展规划统筹安排。创新国土绿化投入机制，突出重点、规模推进，加大国土绿化相关重大生态工程投入力度；不断完善丰富“先造后补”政策，鼓励和支持社会资本参与国土绿化，对企业、社会团体和个人参与承包宜林荒山荒坡、荒滩荒地植树造林的，在土地承包经营、资金补助、金融扶持、森林管护、碳汇交易等方面给予优惠，充分调动社会各界参与营造林的积极性，让各类社会主体参与到国土绿化工程建设中来，让生态文明理念深入人心，让建设绿色西藏、美丽幸福西藏成为全社会的自觉行动。（发展改革委、财政厅、自然资源厅、林草局等按职责分工负责）

（十四）强化科技创新。将国土绿化共性关键技术攻关纳入科技计划予以统筹支持，开展林草种质资源普查、林木和草品种审定，加强重要乡土树种草种资源保护利用、种苗繁育等关键技术和设施研发；加强科研管理，改善科研投入，建立体系完整、方法科学的成果质量管理制度，加快科技成果推广和转移转化；鼓励林草科研机构制定创新人才引进计划，用好用足人才政策，创造引进条

件,创新引进模式,加强高层次创新人才引进;结合项目,加强与国内科研机构开展合作交流,强化培养和凝聚人才功能,培养林草科技紧缺专业技能型实用人才,深入开展科技人员下基层服务行动,充分服务西藏林草改革发展,助力美丽幸福西藏建设。(林草局、区党委组织部、人力资源社会保障厅、科技厅等按职责分工负责)



(此件公开发布)

抄送：区党委各部门，西藏军区，武警西藏总队。
区人大常委会办公厅，区政协办公厅，区监委，区高法院，区检察院。

西藏自治区人民政府办公厅秘书处

2022年6月16日印发

