关于科学利用林地资源促进木本粮油和林下经济高质量发展的意见

发改农经﹝2020﹞1753号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团有关部门：

　　发展木本粮油和林下经济产业是丰富农产品供给结构、助力国家粮油安全、促进林区山区群众稳定增收、实现资源永续利用的重要举措。为贯彻落实党中央、国务院关于实施重要农产品保障战略的决策部署，推动科学高效利用林地资源，促进木本粮油和林下经济高质量发展，现提出以下意见：

　　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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，落实新发展理念和高质量发展要求，践行“绿水青山就是金山银山”理念，落实重要农产品保障战略，围绕“扩规模、丰品种、调结构、降成本、提质量、拓市场”，进一步优化资源管理制度供给，科学规划木本粮油和林下经济产业布局，切实加大政策引导力度，全面推动产业高质量发展，实现木本粮油和林下经济产量、质量稳步提高，供给结构、产业链条全面优化，市场竞争力、资源综合效益大幅提升，进一步拓宽食物来源渠道，促进增强国家粮食安全保障能力。

　　（二）基本原则。

　　坚持绿色发展，促进资源永续利用。将保护森林生态系统质量和稳定性作为发展木本粮油和林下经济产业的重要前提，严格保护生态环境，严禁违规占用耕地，协同推进生态保护与绿色富民，促进“产业生态化、生态产业化”。

　　坚持深化改革，激发市场主体活力。围绕释放林地资源潜力，着力完善资源管理政策，落实财税金融投资等支持政策，释放稳定政策预期，提高木本粮油和林下经济产业对各类市场主体的吸引力。

　　坚持市场主导，提高产品竞争能力。尊重市场规律和自然规律，充分发挥市场配置资源的决定性作用，充分发掘各地资源禀赋和比较优势，规范产品标准，不断提高在细分市场的竞争力。

　　坚持科技引领，加快产业提档升级。加快生产创新、组织创新、产品创新和推广应用，促进相关产业由分散布局向集聚发展、由规模扩张向质量提升、由要素驱动向创新驱动转变。

　　（三）主要目标。

　　到2025年，促进木本粮油和林下经济产业发展的资源管理制度体系基本建立，有关标准体系基本涵盖主要产品类别，木本粮油和林下经济的产业布局和品种结构进一步完善，产业规模化、特色化水平全面提升，新增或改造木本粮油经济林5000万亩，总面积保持在3亿亩以上，年初级产品产量达2500万吨，木本食用油年产量达250万吨，林下经济年产值达1万亿元。

　　到2030年，形成全国木本粮油和林下经济产业发展的良好格局，木本粮油和林下经济产品生产、流通、加工体系更加健全，产品供给能力、质量安全水平、市场竞争能力全面提升，机械化智能化水平大幅提高，特色产品竞争力、知名度、美誉度得到国内外市场充分认可。

　　二、科学利用林地资源

　　（四）完善资源管理政策。鼓励利用各类适宜林地发展木本粮油和林下经济。推动落实公益林发展林下经济管理规定，允许利用二级国家公益林和地方公益林适当发展林下经济。鼓励地方结合新一轮退耕还林政策或通过对第一轮退耕还商品林地实施林相改造等方式，建设木本粮油和林下经济基地。允许对第一轮退耕还生态林地进行评估后，依法依规调整林种，种植具有良好水源涵养、水土保持功能的木本粮油树种。对调整优化现有木本粮油品种结构的，可优先办理林木采伐审批手续。

　　（五）放活林地等土地流转政策。建立健全区域统一的自然资源资产交易平台。鼓励通过土地流转以及招标、拍卖、公开协商等方式，合法流转集体所有荒山、荒丘、荒地、荒沙、荒滩等未利用地经营权。鼓励采取出租（转包）、入股、转让等方式流转集体林地经营权、林木所有权和使用权，允许通过租赁、特许经营等方式开展国有森林资源资产有偿使用。符合政策的可向不动产登记机构申请依法登记造册，核发不动产权证书，切实保障土地流转各方合法权益。

　　（六）落实配套用地政策。在林地、园地、退耕地营造木本粮油经济林的，允许修建必要的且符合国家有关部门规定和标准的生产道路、水电设施、生产资料库房和采集产品仓库；利用林地发展林下经济的，在不采伐林木、不影响树木生长、不造成污染的前提下，允许放置移动类设施、利用林间空地建设必要的生产管护设施、生产资料库房和采集产品临时储藏室，相关用地均可按直接为林业生产服务的设施用地管理，并办理相关手续。涉及将农用地和未利用地转为建设用地的，应当依法依规办理转用审批手续。

　　三、引导构筑高效产业体系

　　（七）科学扩大木本粮油产业规模。以各地自然资源禀赋、生态区位为基础，科学划定木本粮油重点基地、主产区和产业带，引导形成产业集聚和发展特色。将油茶作为食用植物油发展的主力军之一，在适生条件良好、产业发展具备一定基础和较大潜力的湖南、江西、广西等南方15省区打造油茶产业融合发展优势区。在北方及西部适宜地区，充分发掘仁用杏、榛子等重点树种栽植潜力，巩固板栗等优势产能，扩大适生品种种植规模。在甘肃、四川、云南、湖北等省区干热河谷、低山河谷地带等适宜地区，积极扩大油橄榄种植。在北方干旱区适当发展长柄扁桃、文冠果等树种，在西北等沙化土地区推广沙枣、沙棘等沙生木本粮油树种，在中原地区统筹推动油用牡丹种植，在适宜地区积极推广山桐子、元宝枫、银杏、香榧、果用红松、澳洲坚果等特色木本粮油树种。鼓励经营者根据市场供求情况，及时调整和优化木本粮油品种种植结构，加快推进提质增效，提高产出效益。鼓励各地结合用材林建设培育果材两用林，不断增加木本粮油生产的潜力和规模。

　　（八）健全林下产业发展管控制度。根据各地森林资源状况和农民种养传统，以县为单位制定林下经济发展负面清单，合理确定林下经济发展的产业类别、规模以及利用强度。在不影响森林生态功能的前提下，鼓励利用各类适宜林地和退耕还林地等资源，因地制宜发展林下经济产业。严格落实关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习的决策部署，积极推进林下在养禁食野生动物分类处置，帮助和扶持人工养殖户科学转产。

　　（九）积极发展林下种养殖及相关产业。充分利用林下空间，深入挖掘鸡、牛、猪、兔、蜂等优良地方品种资源潜力，将林下养殖统筹纳入畜禽良种培育推广、动物防疫、加工流通和绿色循环发展体系，促进林禽、林畜、林蜂等林下养殖业向规模化、标准化方向发展，更好满足人民群众多元化畜禽产品消费需求。在保障森林生态系统质量前提下，紧密结合市场需求，积极探索林果、林药、林菌、林苗、林花等多种森林复合经营模式，有序发展林下种植业。统筹推进林下产品采集、经营加工、森林游憩、森林康养等多种森林资源利用方式，推动产业规范发展。全面提高优质生态产品供给能力，促进形成各具特色的、可持续的绿色产业体系。

　　（十）促进上下游产业融合发展。完善上下游产业配套，积极引导企业在木本粮油和林下经济产品主产区建设产地初加工基地，鼓励推进食品加工、林药产业、精细化工、动物饲料等精深加工和副产品开发，促进循环利用和综合利用。推进木本粮油和林下经济与旅游、教育、文化、健康养老产业等深度融合，依托木本粮油和林下经济基地，发展各具优势的特色观光旅游、生态旅游、森林康养、森林人家、自然教育产业。支持以木本粮油和林下经济为特色的产业园区按程序申请创建国家农村产业融合发展示范园、国家现代农业产业园等国家级示范园区。

　　四、全面提升市场竞争能力

　　（十一）培育壮大市场主体。鼓励各类社会资本进山入林，以整合扩大产业规模、提升单位效益、提高精深加工、冷链贮运和营销能力为重点，创建一批木本粮油和林下经济龙头企业，支持科技含量高的企业申报高新技术企业。依托相关行业协会、龙头企业组织成立木本粮油和林下经济国家产业联盟以及重点产区联盟，培育优势产业集群。支持龙头企业开展林地林木代管、统一经营作业等专业化服务，积极发展家庭林场、林业专业合作社、股份合作林场等新型经营主体，引导适度规模经营，建立完善稳定的利益联结机制，提高林农组织化水平和抗风险能力。鼓励返乡入乡农民工通过发展或参与木本粮油种植、林下特色种养殖及特色加工、物流冷链、产销对接等相关产业，实现就地就近创业就业。鼓励市场主体采取区域性资源整合运作模式，开展合作经营、代管经营、多元开发等业务。

　　（十二）提升良种良艺良机支撑能力。健全木本粮油种质资源收集保存评价利用体系，选育推广一批高产、抗逆、稳定的木本粮油良种。加强木本粮油良种基地、苗木生产基地建设，建立种苗质量追溯体系，把好种苗质量关，严防劣质种苗流入市场。推广适用栽培、抚育、采收技术和模式，对现有低产低效林进行抚育、更新、改造，着力提高单产水平。加强优良林下种植和养殖品种的选育推广，推动普及林下种植、养殖和采集技术标准和规范。以降低木本粮油和林下经济生产成本、突破地形地貌制约为目标，围绕“轻便上山”装备、植保采摘等重点环节装备以及全程机械化装备体系、智能化装备和作业体系等关键技术开展联合攻关，尽快在实用林机研发方面取得突破。加强良机、良地、良种、良艺配合，在适宜地区开展“以地适机”试点，加快选育、推广适应机械化作业的优良品种和栽培方式。建立包括科研院所、大学、创新型企业、规模化基地在内的林机产业创新联盟，打造完整的技术创新和市场化推广链条。

　　（十三）全面推进特色品牌塑造工作。依托有关行业协会及产业联盟，共同推进木本粮油市场开拓、行业形象塑造和产品质量标准制定等工作。支持各地开展林下经济特色产品推介、营销和宣传活动，打造一批有市场影响力的知名特色区域品牌和中国驰名商标。广泛组织木本粮油和林下经济产品开展森林生态标志产品认定，以及绿色食品、有机食品、地理标志农产品等认证。

　　（十四）强化市场信息和产销对接服务。加强木本粮油和林下经济市场信息共享，完善资源、产品统计工作，加强市场供求信息服务，引导产销衔接、以销定产，促进精准生产、精准销售。充分利用线上线下等多种渠道及各类新零售模式，推动优势产地、产品加工基地与各大销售平台对接，大力发展冷链贮运、连锁经营、直采直供、农村电商、网络营销等现代物流和新型营销方式，推动生产者融入现代销售和物流体系。搭建产业合作、招商引资、经贸洽谈平台，支持地方政府、行业协会和产业联盟定期举办木本粮油和林下经济产品线上线下展销活动。

　　（十五）全面提高产业标准化水平。制定完善木本粮油和林下经济产品种植、仓储、加工等标准，推动企业标准化生产，建设一批国家级木本粮油生产示范基地，鼓励行业协会、生产企业制定和实施严于国家标准的企业标准，建立企业标准自我声明和监督制度。加强日常监督检查，健全产品质量送检、抽检、公示和追溯制度，严厉打击制假、售假等违法违规行为。木本粮油和林下经济食品生产经营企业应建立食品安全追溯体系，鼓励企业采取信息化手段采集、留存生产经营信息。推进诚信机制建设，对有关违法违规或失信行为建立信用记录，纳入全国信用信息共享平台。

　　五、强化保障措施

　　（十六）加强组织领导。地方各级政府有关部门要高度重视木本粮油和林下经济发展，将有关事项作为接续推进全面脱贫与乡村振兴有机衔接的重要任务列入重要议事日程，明确目标任务，细化责任分工，确保各项政策措施落实到位。发展改革和林草部门要会同有关部门，加强对木本粮油和林下经济发展的研究和指导，及时解决产业发展中遇到的新情况、新问题，确保各项政策措施落实到位。林草部门要切实加强行业指导，完善和落实好有关资源管理制度，帮助企业和林农享受相关优惠政策。各有关部门要按照职责分工，协调配合、加强沟通，形成共商共促的发展合力。

　　（十七）完善财税支持政策。鼓励各地建立政府引导、企业、专业合作组织和农民投入为主体的木本粮油和林下经济产业多元化投入机制。中央预算内投资积极支持良种基地（采穗园）、新造木本油料经济林等工程建设。中央财政资金继续支持木本油料营造、改造、林木良种培育和油料产业发展等，将符合条件的种植养殖、采集和初加工常用机械列入农机购置补贴范围；落实好产油大县奖励政策，地方可根据本地实际，用于扶持木本油料等油料生产和产业发展；落实支持木本粮油和林下经济精深加工的税收优惠政策，支持建立现代木本粮油产业技术体系。对符合条件的返乡入乡创业农民工，按规定给予税费减免、创业补贴、创业担保贷款及贴息等创业扶持政策。对在农村建设的保鲜仓储设施用电以及木本粮油和林下经济产品就近初加工用电，实行农业生产用电价格。将符合条件的木本粮油和林下经济良种培育、优质丰产栽培、林机装备、循环利用、储藏加工、质量检测等方面的关键技术研发纳入国家科技计划，支持全产业链科技创新。

　　（十八）加大金融支持力度。鼓励金融机构在商业可持续、风险可控的前提下，针对木本粮油和林下经济产业特点，合理确定贷款期限和贷款利率，加大信贷投入。落实支持小微企业、个体工商户和农户的普惠金融服务税收优惠政策。将符合条件的木本粮油和林下经济产业贷款纳入政府性融资担保服务范围，鼓励发展基于森林资源的绿色金融产品，探索生态产品价值实现机制。建立木本粮油和林下经济产业投融资项目储备库，推进银企对接。鼓励保险机构进一步扩大木本粮油和林下经济产业保险的业务范围。支持各类市场主体建设产地分拣包装、冷藏保鲜、仓储运输、初加工等设施。鼓励符合条件的木本粮油和林下经济企业上市、发行公司债券、企业债券，拓宽融资渠道。

国家发展改革委

国家林草局

科技部

财政部

自然资源部

农业农村部

人民银行

市场监管总局

银保监会

证监会

2020年11月18日