

# 江西省林业局 江西省财政厅文件

赣林规〔2025〕2号

---

## 江西省林业局 江西省财政厅关于印发 《江西省优化调整公益林的指导意见（试行）》的通知

各市、县（区）林业局、财政局：

现将《江西省优化调整公益林的指导意见（试行）》印发给你们，请依照执行。

特此通知。

附件：江西省优化调整公益林的指导意见（试行）



（此件主动公开）

附件

# 江西省优化调整公益林的指导意见

(试行)

为全面贯彻落实《中华人民共和国森林法》《深化集体林权制度改革方案》《国家林业和草原局关于支持深化集体林权制度改革先行区先行先试的若干措施》《江西省深化集体林权制度改革先行区建设方案》等法律及文件精神，依法依规科学划定公益林范围，合理调减公益林中集体林比例，促进森林分类经营和合理利用，结合我省实际，制定如下指导意见。

## 一、指导思想

以习近平生态文明思想为指导，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，严守生态保护底线，以提升森林生态服务功能、保障林权权利人合法权益、破解公益林管理难题为主要目的，更加注重提质、兴业、利民，加强与生态保护红线衔接，科学优化调整公益林范围，充分释放林业发展空间和活力，为打造国家生态文明建设高地，实现生态美、产业兴、百姓富的有机统一奠定坚实基础。

## 二、基本原则

(一) 坚持生态优先、支持合理利用原则。公益林管理按照

区位优先、保护为重、权属清晰、集中连片要求，重点保护生态区位重要和生态状况脆弱区域的林地和林地上的森林；对生态区位重要和生态状况脆弱区域以外，不以发挥生态效益为主要目的的公益林可申请调出。

**（二）坚持科学规划、先试点后推开原则。**以国土空间规划为遵循，与生态保护红线相衔接，推进公益林和天然林并轨管理，因地制宜科学规划公益林空间布局，有效提升森林生态服务功能。通过建立生态区位图和公益林规划调出库及补进库，有序开展公益林调出补进工作，尽量做到公益林集中连片，不开“天窗”，使公益林布局更科学，规模和结构更合理。公益林优化调整要坚持先试点，总结经验后再稳步推开。

**（三）坚持自愿申报、依法依规调整原则。**在保障林权权利人知情权、参与权与决策权的前提下，以公益林规划调出库和补进库为基础，由林权权利人自愿申报，各级林业主管部门会同有关部门依法依规审查申报材料，并给予调出和补进意见。全省公益林优化调整不作“总量控制、增减平衡”要求。

**（四）坚持动态监测、持续评估改进原则。**全力打造先进多元的动态监测体系，运用多种科技手段对公益林进行立体式监测，关注生态、经济、社会效益指标变化。基于监测数据定期开展评估，建立多维度指标体系。依据评估结果持续完善工作机制、政策、技术和管理模式，保障公益林优化调整机制更加科学，生态系统更加稳定与可持续发展。

### 三、优化调整条件

#### （一）公益林调出条件

**生态保护红线内：**公益林原则上不得调出，但符合以下条件之一的，可以申请调出。

1. 非林地管理范围，或因自然灾害造成林地灭失且难以恢复林业生产条件的；

2. 因权属有争议或权属不明，以及插花山（跨省、跨市、跨县）等原因导致补偿资金长期无法发放的；

3. 拟以经济效益为主要经营目的的人工林，优势树种为经济林树种的；

4. 因自然保护地、饮用水源保护区、生态保护红线等范围发生变化或自然保护地被撤销，已不具备公益林区划条件的。

**生态保护红线外：**公益林调出尊重林权权利人意愿，实行“两允许一优先”。即省级公益林允许调出；二级国家级公益林中集体、个人权属或国乡联营的允许调出；立地条件好、水源丰富、交通便利的人工林可优先申请调出。

**（二）公益林补进条件。**符合以下条件之一的，可以申请补进。其中，符合国家级公益林区划条件的，优先申请补进国家级公益林；不符合国家级公益林区划条件的，可申请补进省级公益林。

1. 生态保护红线范围内林地和林地上的森林；

2. 已经纳入或今后新纳入自然保护地范围内的林地和林地

上的森林；

3. 长江九江段沿岸、“五河”源头及沿岸、东江源头及上游沿岸，以及库容量 1 亿立方米以上重要湖泊水库周边，一、二级饮用水源地的林地和林地上的森林；

4. 高速公路、国道和铁路两侧的林地和林地上的森林；

5. 水土流失严重区域或古树名木集中分布地的林地和林地上的森林；

6. 其它重点区域需要保护的林地和林地上的森林。

### **（三）公益林原则上不得调出补进情形**

1. 原则上不得调出情形。一级国家级公益林；国有国家级公益林；公益林涉及违法违规行为且整改未完成的。

2. 原则上不得补进情形。经批准已调出，现又申请补进的；经济林、苗圃地、权属不明和存在权属纠纷的林地和林地上的森林；国土空间规划中城镇开发边界及城镇村建设用地范围内的林地和林地上的森林。

## **四、优化调整程序**

2025 年优化调整公益林的时间安排，原则上按以下要求执行；2026 年以后，全省根据实际情况统一分批次上报审批。

**（一）制图和建库。**在 8 月底前，县级林业主管部门组织技术力量，科学划定公益林生态区位图，建立公益林规划调出库和补进库，更新完善公益林现状图；公益林生态区位图、公益林规划调出库和补进库应由县级林业主管部门组织论证，经县级人民

政府同意后，报省、设区市林业主管部门备案。

**1. 绘制公益林生态区位图。**以最新的林草生态综合监测林草资源图为基础，依据经批准的国土空间规划、生态保护红线、自然保护地规划和重要饮用水源地规划等成果，按照国家级和省级公益林区划条件进行划定。

**2. 建立公益林规划调出库。**以生态区位图为基础，叠加公益林现状图，分析提取生态区位图以外的公益林数据组建调出库，原则上作为控制性公益林调出的储备库。为促进森林经营规模化，经林权权利人申报，原则上优先支持已落实规模化经营主体的地块调出，解决“单家独户怎么办”经营难题。同时，对规划调出库中的地块进行动态管理，及时更新信息。

**3. 建立公益林规划补进库。**以生态区位图为基础，通过叠加公益林现状图和生态保护红线图，分析提取生态区位图和生态保护红线以内的商品林（不含经济林和苗圃地）数据组建补进库，原则上作为控制性公益林补进的储备库。为确保公益林集中连片，经林权权利人申报，原则上优先支持单独或与现有公益林连片面积大于 500 亩的地块补进。

**4. 完善公益林现状图。**以公益林现状图为基础，依据已批复的公益林调出和补进数据，结合年度林草生态综合监测工作，建立公益林年度动态更新机制，推进公益林年度管理数据与最新林草资源“一张图”数据衔接统一，确保数据的及时性和准确性。

**（二）林权权利人申请。**坚持问题导向，林权权利人可基于

公益林规划调出库或补进库提出公益林调出、补进申请，提交书面申请报告（见附 1）、身份证或者法人证书复印件、不动产权证书或者林权证复印件（集体统一经营的林地还须提供集体决议材料）和乡（镇、场）、村委会同意调整意见等相关材料。

**（三）现地勘验和公示。**县级林业主管部门组织林业专业技术人员对调整申请图斑进行现场勘验和审核，对调出图斑明确是否存在为建设项目让路、涉及林业案件是否整改到位的情况。其中，国家级公益林调出，县级林业主管部门要组织至少 2 名中级以上（含中级）职称的专业技术人员开展生态影响评价，提供生态影响评价报告。调整申请符合有关要求的，应在林地或林木所有权所属乡（镇）、村委会和村小组按照公示程序和要求进行公示（公示样式见附 2），公示期不得少于 5 个工作日。

**（四）县级申报。**公示无异议后，县级林业主管部门应征求财政、自然资源、生态环境、水利，以及有关乡（镇）意见，无异议后按小班、林权所有者登记造册，于 10 月 15 日前，由县级林业主管部门（冠经县级人民政府同意）报设区市林业主管部门。

县级申报材料包括：

1. 申报调整的文件，包括正文及附件，正文由县级林业主管部门上报（冠经县级人民政府同意），需说明总体情况及调整理由，附件包括申报调整公益林小班因子一览表（附 3），及调出补进小班 1:10000 地形图（附图上要标注与附表对应的调整小班）。

2. 基于国家 2000 坐标系 GDB 格式的公益林调出、补进矢量



数据（全因子）。

3. 县级林业主管部门现场勘验报告，包括公益林事权、国家级公益林保护等级、林地保护等级、小班面积、地类、起源、优势树种、龄组、公益林区位类型、公益林区域名称、自然保护地及水源地情况、是否存在违法行为、权属状况、林权流转情况以及林权抵押贷款或公益林补偿收益权质押贷款情况等重要内容。

4. 公益林界定书复印件、管护协议、调出补进公示表和公示照片、乡镇出具的调出补进公示无异议情况说明、国家级公益林调出生态影响评价报告，以及林权权利人申请材料等。

**（五）市级审查上报。**设区市林业主管部门会同财政、自然资源等相关部门对县级申请材料的合法性和合规性进行审查，并出具书面审查意见，对符合条件的调整申请材料原则上于 11 月 15 日之前审核汇总后上报省林业局。

**（六）省级审核与批复。**省林业局会同省财政厅、省自然资源厅对上报材料要件和内容进行合法性和合规性审查。对国家级公益林和生态保护红线内的省级公益林，由省林业局按照相关规定和程序，组织专家进行论证。因生态区位特殊或需要进行现场论证的，还应组织开展现场论证。经审查无异议后联合省财政厅上报省政府。省政府同意后，由省林业局会同省财政厅行文予以批复。对于国家级公益林单次调出或补进面积超过 1 万亩的，省林业局会同省财政厅报经省政府同意后，报国家林业和草原局、财政部审定，并抄送财政部驻江西省财政监察专员办事处。

**（七）调整成果启用。**公益林调整一经批复，县级林业主管部门应依据批复的内容，抓好公益林调整相关落实工作，并启用调整成果。对补进的公益林，应与林权权利人签订公益林现场界定书和管护协议，林种相应调整为公益林，确定补偿对象和起始时间，更新补偿资金发放台账，落实管护责任；对调出的公益林应及时函告林权权利人，终止补偿资金发放，林种相应调整为商品林。同时，结合年度林草生态综合监测，做好公益林年度变更工作。同时，建立调整成果启用的跟踪机制，确保调整工作得到有效落实。

## **五、有关要求**

**（一）加强组织领导。**优化调整公益林关系百姓切身利益，政策性强、敏感度高、工作量大。各地要统一部署，加强组织领导，组建工作专班，具体由林业主管部门负责组织实施，财政、自然资源、生态环境等相关部门和乡（镇）人民政府配合。工作专班要建立定期会议制度，及时协调解决工作中遇到的问题。按照先行先试原则，各设区市林业主管部门于6月底前选择基础条件好的2个县（市、区）行文报省林业局先行试点，抚州市作为全国深化集体林权制度改革先行试点设区市可全域试点，同时选择资溪县、金溪县开展公益林和天然林并轨管理试点，在总结评估试点工作基础上，适时在全省稳妥推开。

**（二）深化宣传引导。**进一步加强公益林政策宣传，采取多种形式告知林权权利人公益林补偿面积、标准、发放时间和方式，

以及公益林采伐、建设项目使用林地、公益林经营管理的责权利等政策文件和法律法规。积极引导林权权利人和广大林农积极参与公益林保护管理，形成良好氛围。

**（三）严格审核管理。**公益林遵循责、权、利相统一的动态管理原则，县级林业主管部门对申报调出、补进材料的真实性、准确性负责。省、设区市林业主管部门要会同有关部门单位严格按照公益林管理有关要求进行合法性和合规性审查，对未纳入公益林规划调出库或补进库的地块要重点审查。

**（四）强化监督指导。**加强技术培训和监督指导，严格质量管控，确保公益林优化调整科学、规范、有序。充分利用现代技术手段，落实监督检查机制，实时监测公益林的变化情况，严厉打击破坏公益林的违法违规行为。

因建设项目使用林地导致公益林需要调出的，不适用本指导意见上述规定。已依法依规办理建设项目使用林地和农用地转为建设用地手续的公益林，凭建设项目使用林地许可决定书，依法直接调出公益林范围。

本意见于 2025 年 8 月 1 日起施行，有效期 2 年。《省林业厅办公室关于进一步加强和规范生态公益林区位管理的通知》（赣林办发〔2018〕116 号）同时予以废止，施行期间法律法规和国家文件有新规定的，从其规定。

附：1、公益林调出（补进）申请报告（样式）

2. 拟调整公益林基本情况公示（样式）
3. 申报调整公益林小班因子一览表

附 1

## 公益林调出申请报告（样式）

\_\_\_\_\_县（市、区）林业局：

因\_\_\_\_\_（说明调整理由），本人（本单位）愿意将个人（本单位）所有的位于\_\_\_\_\_乡（镇）\_\_\_\_\_村\_\_\_\_\_村小组\_\_\_\_\_（小地名）不动产证（林权证、经营权证）宗地号\_\_\_\_\_国家级公益林面积\_\_\_\_\_亩；省级公益林面积\_\_\_\_\_亩，调出公益林范围，调出的公益林不再享受生态公益林补偿。本人（本单位）承诺调出的公益林林权未抵押贷款、公益林补偿收益权未质押贷款。

特此申请。

申请人（单位名称）：\_\_\_\_\_

法定代表人：\_\_\_\_\_

身份证号码：\_\_\_\_\_

联系电话：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日

## 公益林补进申请报告（样式）

\_\_\_\_\_县（市、区）林业局：

因\_\_\_\_\_（说明调整理由），本人（本单位）愿意将个人（本单位）所有的位于\_\_\_\_\_乡（镇）\_\_\_\_\_村\_\_\_\_\_村小组\_\_\_\_\_（小地名）不动产证（林权证、经营权证）宗地号\_\_\_\_\_的林地和林地上森林，严格按公益林要求进行管理。申请补进国家级公益林面积\_\_\_\_\_亩；省级公益林面积\_\_\_\_\_亩。本人（本单位）承诺公益林补进不存在林权纠纷、林权未抵押贷款。

特此申请。

申请人（单位名称）：\_\_\_\_\_

法定代表人：\_\_\_\_\_

身份证号码：\_\_\_\_\_

联系电话：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日

## 附 2

### 拟调整公益林基本情况公示（样式）

因\_\_\_\_\_（调整原因），拟对\_\_\_\_\_乡（镇）\_\_\_\_\_村\_\_\_\_\_村小组\_\_\_\_\_（小地名），有\_\_\_\_\_亩国家级公益林和\_\_\_\_\_亩省级公益林调出（补进）公益林范围。现根据公益林管理政策有关要求，对调出（补进）公益林情况进行公示，如有异议，请在自公示之日起 5 个工作日内向县林业局反映。

联系电话：\_\_\_\_\_

地 址：\_\_\_\_\_

附表：公益林调整小班公示表

\_\_\_\_\_县林业局  
\_\_\_\_\_年\_\_\_\_月\_\_\_\_日

附表

公益林调整小班公示表

| _____县（市、区）林业局 |            |   |   |     |           |              |                    |           |                  |      |      |       |      |             | 单位：亩              |    |
|----------------|------------|---|---|-----|-----------|--------------|--------------------|-----------|------------------|------|------|-------|------|-------------|-------------------|----|
| 序号             | 乡<br>（镇、场） | 村 | 组 | 小地名 | 林权人姓名（单位） | 林地所有权（国有/集体） | 林地使用权（国有/集体/个人/其他） | 林木所有（使用）权 | 林权证（不动产或经营权证）宗地号 | 小班面积 | 调整面积 | 公益林事权 | 优势树种 | 调整类型（调出/补进） | 调整原因（意愿、纠纷、自然灾害等） | 备注 |
|                |            |   |   |     |           |              |                    |           |                  |      |      |       |      |             |                   |    |
|                |            |   |   |     |           |              |                    |           |                  |      |      |       |      |             |                   |    |
|                |            |   |   |     |           |              |                    |           |                  |      |      |       |      |             |                   |    |
| 合计             |            |   |   |     |           |              |                    |           |                  |      |      |       |      |             |                   |    |



附 3

申报调整公益林小班因子一览表

单位：亩

| 序号 | 市 | 县 | 乡(镇、场) | 村 | 组 | 林权人姓名(单位) | 林地所有权(国有/集体) | 林地使用权(国有/集体/个人/其他) | 林木所有(使用权)(国有/集体/个人/其他) | 小班关键字 | 小班面积 | 调整面积 | 事权等级 | 公益林保护等级 | 林地保护等级 | 公益林区位类型 | 公益林区域名称 | 地类 | 起源 | 林种 | 龄组 | 优势树种 | 调整类型(调出/补进) | 调整原因(意愿、纠纷、自然灾害) | 是否存在违法违规行为(未批先占、无证采伐) | 中心点坐标值 | 备注 |
|----|---|---|--------|---|---|-----------|--------------|--------------------|------------------------|-------|------|------|------|---------|--------|---------|---------|----|----|----|----|------|-------------|------------------|-----------------------|--------|----|
|    |   |   |        |   |   |           |              |                    |                        |       |      |      |      |         |        |         |         |    |    |    |    |      |             |                  |                       |        |    |
|    |   |   |        |   |   |           |              |                    |                        |       |      |      |      |         |        |         |         |    |    |    |    |      |             |                  |                       |        |    |
|    |   |   |        |   |   |           |              |                    |                        |       |      |      |      |         |        |         |         |    |    |    |    |      |             |                  |                       |        |    |
| 合计 |   |   |        |   |   |           |              |                    |                        |       |      |      |      |         |        |         |         |    |    |    |    |      |             |                  |                       |        |    |

填表说明：小班关键字从公益林数据库中获取，中心点坐标为涉及调整地块中心点地理坐标值。

