# 《文山州林下三七种植林地利用管理办法（试行）》政策解读

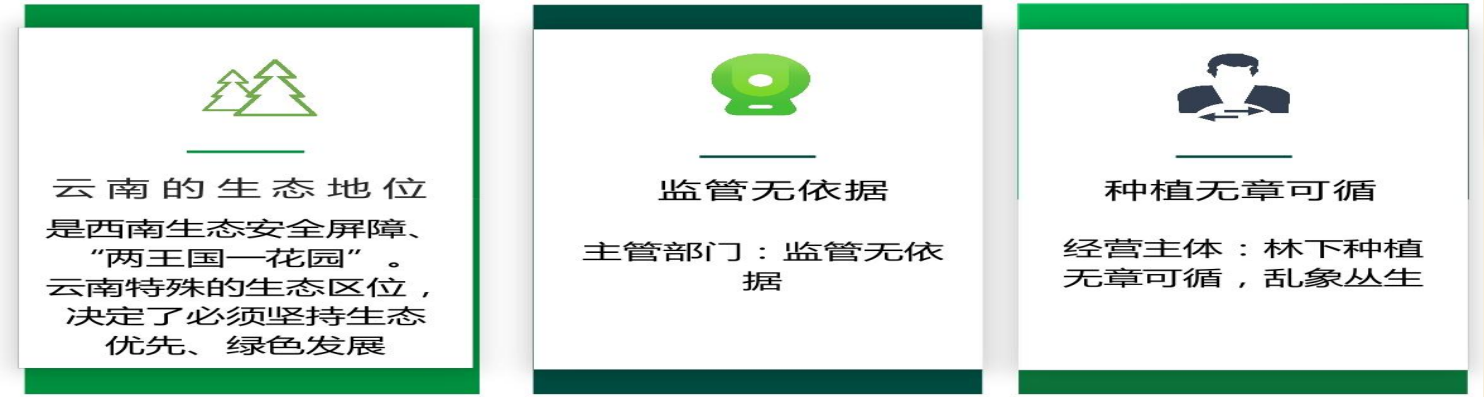
文山州林草局

# 目录


- 《管理办法》出台的背景与意义
- 《管理办法》制定的主要依据
- 《管理办法》的结构和主要内容
- 《管理办法》的突出特点
- 林下种植实施方案提纲（推荐）

# 一、《管理办法》出台的背景与意义

## 出台背景




2012年，国务院办公厅出台了《关于加快林下经济发展的意见》(国办发〔2012〕42号)，提出要科学合理利用森林资源，促进林下经济向集约化、规模化、标准化和产业化发展；2014年，为进一步加快全省林下经济发展，结合云南实际，云南省人民政府出台了《关于加快林下经济发展的意见》(云政发〔2014〕39号)，明确要求研究制定林下种植和林下资源开发强度标准。2022年，云南省林业和草原局出台了《云南省林下种植林地利用规范（修订）》（云林资源2022〕1号），明确规定了全省林下种植的原则、林地利用范围、林下种植要求、林下种植管理与监测内容和要求。因此，制定《文山州林下三七种植林地利用管理办法（试行）》是规范文山州林下三七种植发展的必然要求。

# 出台的意义

目前，我州发展林下三七种植正处于尝试阶段，还需要一定的经验积累和探索。在加快林下三七开发的过程中，仍然存在一定程度的规划不健全、审批不规范、监管不到位和生态遭到破坏等新情况和新问题。出台《管理办法》来规范全州林下三七种植的林地利用范围、林下种植条件、林下种植的管理与监测相关要求越来越迫切。

全州目前尚无林下种植三七利用林地的相关标准、规范或管理办法，制定《管理办法》，能够填补这一空白，明确全州林下三七种植的林地利用范围、林下种植要求、林下种植管理与监测的内容与要求，为规范全州林下三七种植行为提供依据。因此，制定本《管理办法》是促进全州林下三七种植持续健康发展、更好践行“绿水青山就是金山银山”发展理念所必不可少的支撑文件，有利于规范和指导全州林下三七种植行为，意义重大，非常必要和迫切。

# 二、《管理办法》制定的主

| 政策、文件名称 | 发文单位及时间 | 用地范围、准入要求 | | 管控要求 | 监督管理 |
|---|---|---|---|---|---|
| 森林法 | 2019年，全国人大 | 商品林<br>公益林 | 在不破坏生态的前提下。<br>在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下。 | 商品林由林业经营者依法自主经营。在不破坏生态的前提下，可以采取集约化经营措施，合理利用森林、林木、林地，提高商品林经济效益。<br>在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下，经科学论证，可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游等。<br>公益林只能进行抚育、更新和低质低效林改造性质的采伐。 | |
| 国务院办公厅关于加快林下经济发展的意见 | 2012年，国务院，国办发〔2012〕42号 | 商品林、公益林 | 在保护生态环境的前提下，以市场为导向，科学合理利用森林资源。 | 坚持生态优先，确保生态环境得到保护；坚持因地制宜，确保林下经济发展符合实际；坚持政策扶持，确保农民得到实惠；坚持机制创新，确保林地综合生产效益得到持续提高。 | 严格土地用途管制，依法执行林木采伐制度，严禁以发展林下经济为名擅自改变林地性质或乱砍乱伐、毁坏林木。要充分考虑当地生态承载能力，适量、适度、合理发展林下经济。 |

| 政策、文件名称 | 发文单位及时间 | 用地范围、准入要求 | | 管控要求 | 监督管理 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **云南省人民政府关于加快林下经济发展的意见** | 2014年，云南省人民政府，云政发〔2014〕39号 | 商品林、公益林 | 禁止在陡坡林地上发展林下种植业。<br>严禁在自然保护区内开展林下种植和养殖。 | 对商品林，农民可依法自主决定林下经济的经营方向和经营模式。<br>对公益林，在不破坏生态功能的前提下，可依法合理利用林地资源，发展林下种养业。<br>在不改变林地用途、不影响生态功能的前提下，充分利用林下自然条件，借助林地的生态环境，在林冠下选择适合林下生长的动植物和微生物（菌类）种类，进行科学合理种植、养殖等生产与经营。<br>依法执行林木采伐制度，严禁以发展林下经济为名擅自改变林地性质或乱砍滥伐、毁坏林木。<br>林下经济发展需要进行林分结构调整时，在不违背森林资源管理政策的前提下，优先满足其林木采伐指标。 | 研究制定林下种植、林下养殖、生态旅游和林下资源开发强度标准。<br>在集中连片大规模推进基地建设前，开展必要的环境或生物多样性影响评价。 |

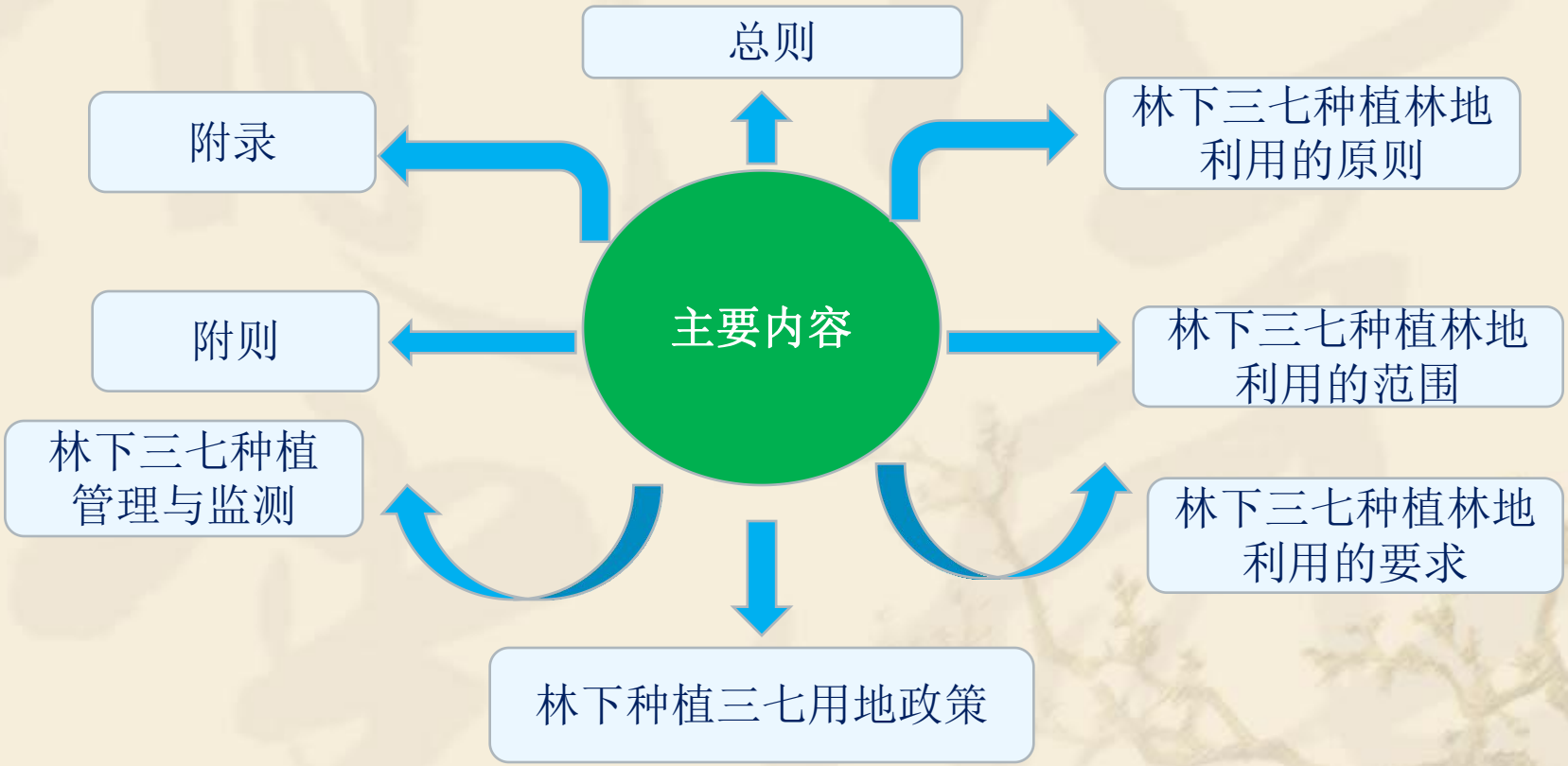
| 政策、文件名称 | 发文单位及时间 | 用地范围、准入要求 | | 管控要求 | 监督管理 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **国家级公益林管理办法** | 2017年，国家林业局，林资〔2017〕34号 | 国家二级公益林 | 二级国家级公益林在不破坏森林植被的前提下，可以合理利用其林地资源，适度开展林下种植养殖和森林游憩等非木质资源开发与利用，科学发展林下经济。 | 一级国家级公益林原则上不得开展生产经营活动。国有一级国家级公益林，不得开展任何形式的生产经营活动。集体和个人所有的一级国家级公益林，以严格保护为原则。<br>国有二级国家级公益林除执行前款规定外，需要开展抚育和更新采伐或者非木质资源培育利用的，还应当符合森林经营方案的规划，并编制采伐或非木质资源培育利用作业设计，经县级以上林业主管部门依法批准后实施。 | |

| 政策、文件名称 | 发文单位及时间 | 用地范围、准入要求 | | 管控要求 | 监督管理 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 天然林保护修复制度方案 | 2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅，厅字〔2019〕39号 | 天然林 | 在不破坏地表植被、不影响生物多样性保护前提下，可在天然林地适度发展生态旅游、休闲康养、特色种植养殖等产业。 | | |
| 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 | 公益林 | 推动落实公益林发展林下经济管理规定，允许利用国家二级公益林和地方公益林适当发展林下经济。<br>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，相关用地均可直接为林业用地生产服务的设施用地管理，并办理相关手续。 | | |
| 云南省林下种植林地利用规范 （修订） | 云林资源 〔2022 〕1号 | 限制利用的林地 | 可在以下林地内适度开展林下种植：自然公园中属允许利用的林地（包括自然保护区一般控制区的林地及自然公园内法律法规规定允许利用的林地）、除国家一级公益林外的其他公益林、除划定为天然林重点保护区域外的其他天然林、除饮用水水源一级、二级保护区外的准保护区范围内的林地。 | 禁止在以下林地内开展林下种植：国家公园及自然保护区内的林地、自然公园中属于禁止开发的林地（包括自然保护区核心保护区内的林地及自然公园内法律法规规定禁止开发的林地）、国家一级公益林和林地保护等级为Ⅰ级的林地、划定的天然林重点保护区域内的林地、饮用水水源一级和二级保护区范围内的林地、珍稀濒危野生动植物重要栖息地（生境）及生物廊道内的林地、坡度＞35°的林地。 | |
| | | 优先利用的林地 | 林下种植优先利用人工商品林 （含退耕还商品林），包括人工起源的用材林、经济林、能源林。 | | |

| 政策、文件名称 | 发文单位及时间 | 用地范围、准入要求 | | 管控要求 | 监督管理 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 国家林业和草原局关于印发林草中药材生态种植、野生抚育、仿野生栽培3个通则的通知 | 林改发〔2021〕59号 | 林草中药材生态种植通则<br><br>林草中药材仿野生栽培通则 | 保护优先，尊重自然。在保护林草资源和生态环境的基础上，按照“产业生态化，生态产业化”理念，维护生态系统平衡稳定，适度规模开展林草中药材生态种植。<br><br>保护优先，效仿自然。以保护林草中药材野生资源和原生环境生态系统健康稳定为前提，利用适生境自然状态，模仿植物与自然环境的生态关系。<br>栽培活动应与栽培区的生态承载力相适应、相协调，符合林地、草地等保护管理相关规定和要求。合理划定功能分区，有条件的可进行适度规模化经营。 | 开展产地环境质量监测、生产过程监管、产品质量检测等关键环节管控，确保林草中药材质量安全、可追溯。 | |
| 云南省文山壮族苗族自治州文山三七发展条例 | 2020年1月17日云南省文山壮族苗族自治州第十四届人民代表大会第五次会议修订，2020年3月30日云南省第十三届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准 | | 鼓励单位和个人进行文山三七的生态种植、野生抚育和仿生栽培。<br>种植文山三七应当绿色生态环保，符合国家有关中药材种植的技术规范，<br>鼓励开展文山三七规范化种植。 | | |
| | | | | | |

# 三、《管理办法》的结构和主要内容

《文山州林下三七种植林地利用管理办法（试行）》主要内容包括8个部分内容：



## （一）范围

本管理办法规定了林下三七种植原则、林下三七种植的林地利用范围、林下三七种植林地利用要求、林下三七用地政策、林下三七种植管理与监测的内容和要求。本管理办法适用于在文山州林地范围内乔木林、灌木林下人工种植三七活动的林地利用管理。

## （二）规范性引用文件

主要包括《中华人民共和国森林法》《国务院办公厅关于加快林下经济发展的意见》《国家级公益林管理办法》《天然林保护修复制度方案》《云南省人民政府关于加快林下经济发展的意见》《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》《云南省林下种植林地利用规范（修订）》《林草中药材生态种植通则》《林草中药材仿野生栽培通则》和《文山三七发展条例》

## （三）林下三七种植林地利用的原则

坚持生态优先，保护优先、保育结合、可持续发展，不导致森林生态功能降低。不改变林地用途。

生态优先

不导致森林生态功能降低

不改变林地用途

## （四）林下三七种植林地利用的范围

分为禁止利用的林地、限制利用的林地、优先利用的林地3类。

**禁止利用林地**

1.国家公园及自然保护区内的林地

2.自然公园中属于禁止开发的林地

3.国家一级公益林、林地保护等级为I级的林地

4.划定的天然林重点保护区域内的林地

5.饮用水水源一级、二级保护区范围内的林地

6.珍稀濒危野生动植物重要栖息地(生境)内的林地

7.坡度>35°的林地

8.其他法律、法规、规章等规定的限制利用的林地。

限制利用林地

自然公园中属允许利用的林地

除国家一级公益林外的其他公益林

除划定为天然林重点保护区域外的其他天然林

除饮用水水源一级、二级保护区外的准保护区范围内的林地

## 优先利用林地

人工商品林

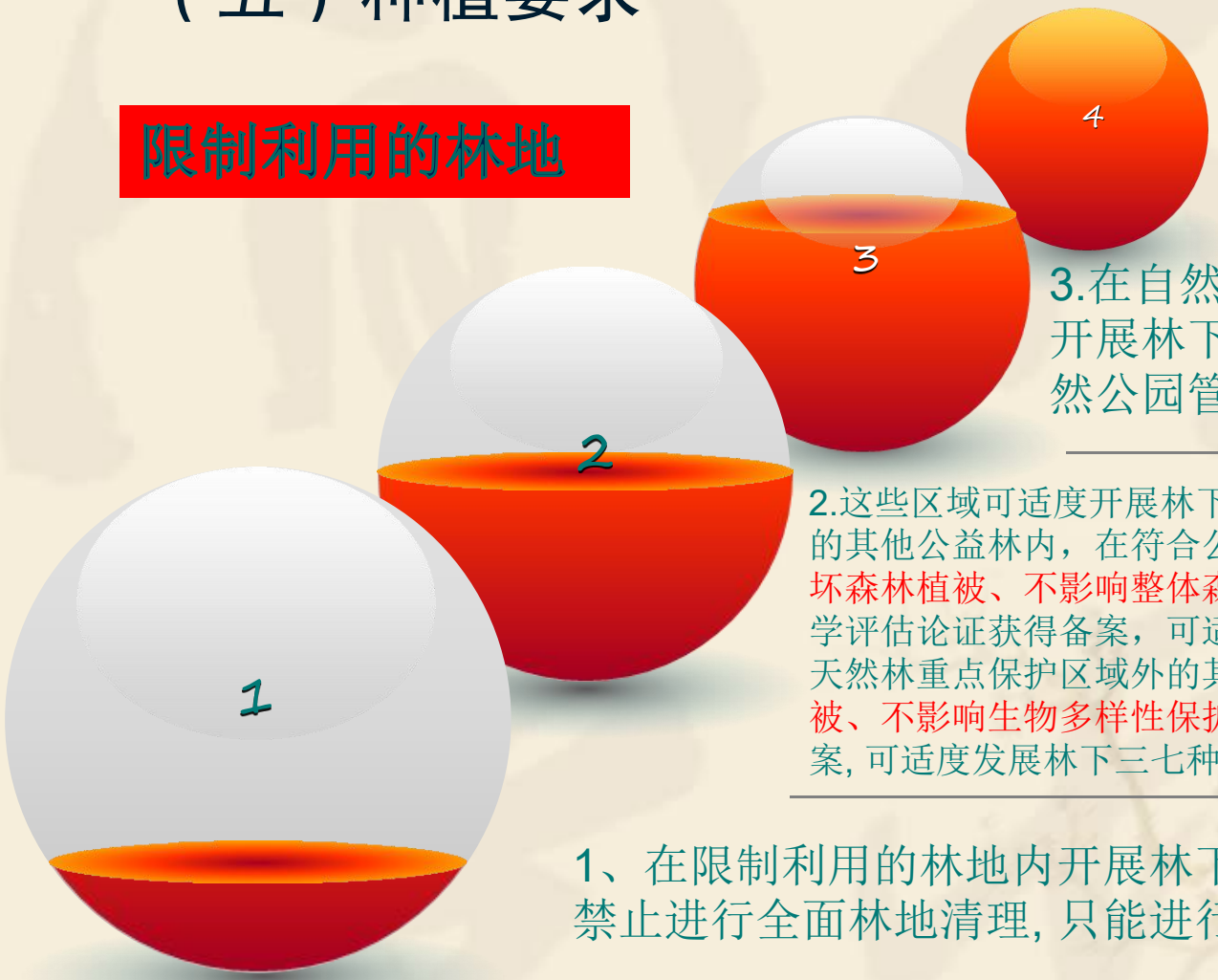
人工起源的用材林

经济林

人工起源的能源林

# （五）种植要求

**限制利用的林地**




4.在除饮用水水源一级、二级保护区外的准保护区范围内的林地开展林下三七种植，应严格遵守饮用水水源保护区管理的法律法规及政策，不造成新的水源环境污染

3.在自然公园中允许利用的林地内开展林下三七种植，应严格遵守自然公园管理的法律法规及政策。

2.这些区域可适度开展林下三七种植：在除国家一级公益林外的其他公益林内，在符合公益林生态区位保护要求、在不破坏森林植被、不影响整体森林生态功能发挥的前提下，经科学评估论证获得备案，可适度开展林下三七种植。除划定为天然林重点保护区域外的其他天然林地内，在不破坏地表植被、不影响生物多样性保护前提下，经科学评估论证获得备案，可适度发展林下三七种植。

1、在限制利用的林地内开展林下种植三七的，禁止进行全面林地清理，只能进行小块穴状整地。

## 优先利用的林地

1.经济林：在不影响经济林正常经营，不加剧或造成新的水土流失、不违反《中华人民共和国水土保持法》《云南省水土保持条例》的前提下，合理开展林下三七种植。

2.人工用材林、人工能源林：（1）一般要求：开展林下三七种植不加剧或不能造成新的水土流失，不违反《中华人民共和国水土保持法》《云南省水土保持条例》。在国有人工用材林、国有人工能源林内开展林下三七种植，应当符合森林经营方案的规划。（2）林地清理：限制对林地进行全面清理，可依据林地坡度、种植品种及模式选择带状清理、块状清理方式。禁止清理采伐、采挖、破坏和损坏现有正常生长的林木，涉及到清除濒死木、腐朽木、枯立木的，应按相关规定办理采伐手续。需要修枝的，应符合森林抚育规程（GBT 15781）的技术要求。（3）整地：林下种植三七应根据立地条件选择合适的整地方式，并遵循保持水土、保护已有植被、保护已有林木、利用已有植被、经济实用的整地原则。根据坡位、坡度和种植品种确定是否整地或适宜的局部整地方式。

# （六）林下三七种植用地政策

林下种植三七在不采伐林木、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。

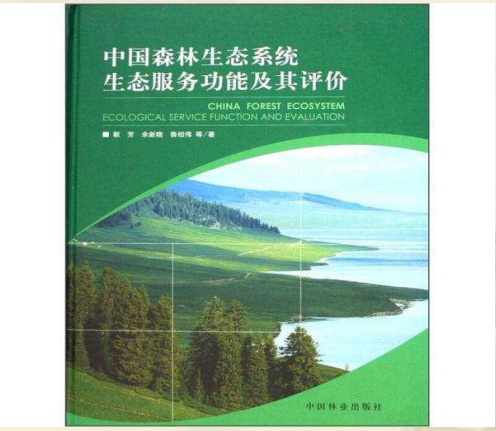
# （七）林下三七种植管理与监测

**限制利用的林地**

1.林下三七种植实际用地规模1亩以上（含1亩）、15亩以下的填报备案表，报县级林业和草原主管部门备案。

2.林下三七种植实际用地规模15亩以上的（含15亩）应编制实施方案，报县级林业和草原主管部门备案。

3.林下三七种植实际用地规模150亩以上的（含150亩），除编制实施方案外, 还应编制森林生态功能影响评价报告，报县级林业和草原主管部门备案。



## 优先利用的林地

林下三七种植经营主体在优先利用的林地内开展林下三七种植实际用地规模1亩以上（含1亩）、300亩以下的填报备案表，林下种植实际用地规模300亩以上的（含300亩）应编制实施方案，均报县级林业和草原主管部门备案。

## 监　测

县级林业和草原主管部门是辖区内的林下种植三七的管理职责单位，应明确一个科（股、室）负责林下种植三七的管理工作。

县级林业和草原主管部门应建立林下种植三七信息化平台，定期开展林下种植三七的监测评估，编制林下种植三七监测报告。

# 四、《管理办法》的突出特点

## 在林地利用范围方面

《管理办法》结合云南省生态区位极其重要的实际,并参考相关法律法规,对全州林下三七种植禁止利用的林地、限制利用的林地、优先利用的林地予以规范,分类明确了林下三七种植的林地利用范围,严守生态红线,确保国家公园、自然保护区、国家一级公益林等生态区位重要的森林资源得到有效保护,提倡优先利用人工商品林,合理利用林下土地资源。

## 在林地利用强度方面

《管理办法》明确了开展林下种植三七的林地利用强度,并按限制利用的林地和优先利用的林地分类进行规范。对于优先利用的林地,在林地清理、整地等方面做了具体的要求。坚持了生态优先的原则,既有利于全州森林资源的保护,又有利于全州林下种植三七持续健康发展。

## 在管理与监测方面

《管理办法》按限制利用的林地和优先利用的林地分类对林下种植活动进行备案管理,明确了备案条件及所需报备材料,规范了林草部门的管理监测职责职能,为林下三七种植管理提供了必要的管理监测依据,促进全州林下三七种植活动健康有序开展。

# 五、林下种植实施方案提纲（推荐）

01 第 1 章 总论

1.1 项目概况　1.2 编制依据

02 第 2 章 项目建设的背景和必要性

2.1 项目建设的背景　2.2 项目建设的必要性

03 第 3 章 项目区基本情况

3.1 自然条件　3.2 社会经济条件
3.3 林业生产条件

04 第 4 章 项目建设方案

4.1 总体思路　4.2 建设原则　4.3 建设布局
4.4 建设规模与内容　4.5 建设目标

05 第 5 章 项目技术设计

5.1 林地选址　5.2 森林资源调查
5.3 种苗及种子选择　5.4 种植设计（含种子直播和种苗移栽设计）　5.5 林地管护设计

06 第 6 章 环境保护与水土保持计

6.1 设计依据　6.2 环境保护　6.3 水土保持

07 第 7 章 项目组织管理

7.1 组织机构　7.2 监督管理

08 第 8 章 投资概算及进度安排

8.1 概算依据　8.2 投资概算　8.3 进度安排

09 第 9 章 项目效益评价

9.1 经济效益　9.2 社会效益　9.3 生态效益

10 第 10 章 保障措施

# 结束语

三七是中华民族的文化瑰宝，作为名贵中药材，享有“金不换”“南国神草”等美誉，也是中医药的重要组成部分，在心脑血管系统疾病方面具有预防、保健、治疗的独特作用。文山三七，是云南独特的中药材资源，全世界98%的资源在云南、在文山，具有广泛知名度。文山三七产业现已成为云南省生物医药产业中资源最丰厚、基础最扎实、前景最看好、市场最广阔的重要产业之一。因此，我们要充分利用好文山州独特的区位优势、良好的生态环境、丰富的生物资源、扎实的产业基础，组织实施好《文山州林下三七种植林地利用管理办法（试行）》，确实保护好我州的森林资源，促进全州林下三七种植活动健康有序开展。为打造世界“三七之都”奠定良好基础、提供有力保障。