

上海市林长制办公室文件

沪林长办〔2023〕15号

上海市林长制办公室关于印发《上海市森林防火提升工作三年行动计划（2023-2025年）》的通知

市林长制办公室有关成员单位，各区林长制办公室：

现将《上海市森林防火提升工作三年行动计划（2023-2025年）》印发给你们，请认真按照执行。



上海市林长制办公室

2023年8月30日

上海市森林防火提升工作三年行动计划 (2023-2025 年)

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面加强新形势下森林草原防灭火工作的意见》，进一步做好全市森林防火工作，根据《中华人民共和国森林法》《森林防火条例》《上海市森林管理规定》等相关法律、法规和市委市政府关于森林防火工作的相关要求，依据本市森林火灾风险普查有关成果，结合本市实际，特制定本行动计划。

一、森林防火面临的形势和问题

(一) 面临的形势

“枝繁叶茂一百年，化为灰烬一瞬间”。森林防火是生态文明建设的安全保障，是森林资源保护的首要任务，是国家应急管理的重要内容，事关人民生命财产和森林资源安全，事关“山水林田湖生命共同体”安全，事关国土生态安全，森林防火责任重于泰山。当前本市森林防火面临如下新形势：

1. 森林防火要求更高，职责更明确。随着生态文明建设不断深入，对森林防火提出更高要求。森林是维护陆地生态平衡的主体、构建良好生态环境的基础，保护森林资源安全就是保护生态环境安全，就是保护生态文明建设成果。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在全局工作的突出位置，将生态文明建设提升为中华民族永续发展的千年大计，明确提出要树立和践

行“绿水青山就是金山银山”的理念，要像对待生命一样对待生态环境，实行最严格的生态环境保护制度。森林防火肩负着保护森林资源安全、生态环境安全、生态文明建设成果的重要使命。

2021年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行林长制的意见》，明确指出：要按照“分级负责”原则，构建省市县乡村五级林长制体系，各级林长负责督促指导本责任区内森林资源保护发展工作，协调解决森林资源保护发展重大问题，依法查处各类破坏森林资源的违法犯罪行为，组织落实森林防火、重大有害生物防治责任和措施等，并要求到2022年6月全面建立林长制。

2. 森林资源总量增长，森林防火任务日益加重。随着林业的不断发展和森林资源保护力度的不断加大，上海市森林资源得到了较好培育和发展，森林覆盖率逐年增长，森林资源总量增长，林内枯落物持续增厚，可燃物载量持续增加，极易引发森林火灾，森林防火的任务日益加重；加之近年来全球气候异常，极端天气频发，上海市及其周边地区常出现秋冬春连旱，风高物燥，森林火险等级居高不下，防火期延长，季节性防火向全年性防火转变，森林防火形势日益严峻。

3. 火源管控难度增大，火灾隐患依然突出。随着社会的发展，人们向往回归大自然的意识逐渐增强，到公园、绿地、林区休闲旅游和度假健身的人员大量增加，进入公园、林地的人数逐渐增多，造成复杂的社会因素，野外火

源点多、线长、面广，野外火源管理难度大，森林防火工作面临巨大压力。据 2022 年全市森林火灾风险普查数据显示，全市未经批准野外用火和违规野外用火，涉及森林范围内重要火源点 101.1845 万个，无民事行为能力人和限制民事行为能力人口 2.6295 万人。

（二）存在的主要问题

本市各级政府对森林防火工作高度重视，主动作为，在人防、物防、技防等方面采取有效措施，确保当前森林防火工作形势总体平稳，但也面临一些亟待解决的困难和问题。主要表现在：

1. 森林防火预警监测相对滞后，信息化体系建设有待完善。随着上海市社会经济的发展，林区社情环境日趋复杂，森林防火预警、监测、指挥、扑救、应急救援等森林防火信息化体系建设相对滞后，不能适应现阶段森林防火需要。虽然近年来全市加快了森林防火基础设施建设的步伐，但森林防火监控监测体系尚处于起步阶段。目前，全市仅在市级层面、外环林带和松江林场建立了森林防火智能监控信息平台，在外环林带、国家级森林公园等建立了 30 个林火智能监控塔和少量区级防火视频监控点，全市林火智能监控覆盖率仅 20%左右。森林防火监测主要依靠护林员巡护和群众举报，一旦发生火情，很难确保做到及时发现、快速出击、迅速扑灭。同时由于不能有效监控，后期火灾案件查处难度大，难以严惩责任人，不能形成震慑威力，亟需持续加强森林防火信息化体系建设，使森林防火

信息化水平迈上一个新台阶。

2. 森林火灾扑救能力较弱，森林防火综合能力有待提升。全市森林防火通道、取水口、扑火机具及装备等森林防火基础设施建设仍较弱，应急处置能力亟待提高。由于历史原因，本市未设立专业森林消防队伍，群众性森林防火应急队伍缺乏系统训练，扑火人员没有实战经验，缺乏扑火技能和安全防范意识，极易发生扑火人员伤亡事故；一线森林巡护队伍文化水平较低，年龄偏大，及时发现、及时处置火险隐患的能力有待提升。

3. 对森林防火认识不足，森林防火宣传有待加强。由于本市尚未发生过森林火灾，一些干部群众认为上海的林地少、规模小，水网密布，水源充沛，不会发生森林火灾，对森林防火的重要性、长期性和艰巨性认识不够，缺乏足够的思想准备，存在侥幸心理和麻痹思想，工作落实不到位。此外，森林防火宣传还比较缺乏，社会公众对森林防火工作的认识不足，森林防火宣传有待加强。

基于上述面临的形势和问题，需要不断增强忧患意识，加大全市森林防火工作力度，通过进一步加强森林防火能力建设，不断提升本市森林防火水平。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的二十大和习近平总书记关于森林防火工作的重要指示批示精神，认真落实党中央、国务院关于森林草原防火工作的决策部署，提

高站位，加强领导，科学规划，合理布局，强化森林防火基础设施和森林火险预警系统、森林消防能力建设，进一步建设和完善森林防火预防、扑救、保障三大体系，健全森林防火信息资源共享机制，加强多部门应急协同处置，全面提升森林火灾综合防控水平，坚决守护人民群众生命财产安全和城市生态安全，为促进上海市生态文明建设、构建和谐社会做出贡献，为上海市卓越的全球城市奠定坚实的生态基础。

（二）基本原则

1. 以人为本，依法防火。坚持以人为本，树立依法治火理念，提高各级森林防火管理人员和广大群众依法防火意识。重视人在森林防火和林火扑救中的作用，关爱生命，珍惜生命，提高扑火装备水平。

2. 科技优先，科学防火。坚持科学技术优先，提高森林防火整体现代化水平。充分利用现代科技防御森林火灾，建立科学有效的森林防火体系。树立科学防火理念，提高森林防火人员科学防火素质。

3. 预防为主，提升能力。预防预警高于扑救，坚持把森林火灾预防工作放在首要位置。加强森林防火宣传教育，提高全民森林防火意识；加强预警监测能力，加强护林队伍建设，提升技术水平；加大林火阻隔系统建设力度，提升防范森林火灾的能力。

4. 统筹规划，突出重点。根据上海市森林火险分布区域、防火设施建设现状，对不同区域采取针对性治理措施。突出重点，对重点防控区域加大投入，提升重点区域森林

火灾防控能力，确保森林资源安全。

5. 政府主导，齐抓共管。各级政府要将森林防火纳入国民经济和社会发展规划，以公共财政投入为主，多方筹集建设资金。坚持建管并重，最大限度地实现资源共享和优化配置；同时，继续坚持广大群众自治联防，形成政府主导、各部门通力协作、齐抓共管、全社会共同关注和参与的森林防火机制。

（三）工作目标

通过三年（2023年至2025年）努力，在充分利用现有森林防火设施设备基础上，进一步加强林火监测、预警、预防、扑救、保障、宣传体系的建设，构建与完善森林火灾预警监测网、通讯指挥网、林火阻隔网、引水灭火网、空中护林网（即“五网”）和火灾防控现代化、队伍建设专业化、扑救工作科学化、管理工作规范化（即“四化”）和智能监控信息平台（即“一平台”）森林防火体系。形成快速准确的信息采集、传递、处理和决策反馈系统，增强预警、监测、应急处置、快速反应和扑救能力，建立森林防火长效机制，全面提升林火综合防控能力，实现对森林火灾全方位监测、有效防御和及时处置。加强城市公园绿地防灭火能力，形成以区或公园绿地为主体的防火预警、监测和处置预案。

到2025年，森林火灾受害率控制在0.9%以内，力争不发生森林火灾。全面实现保护和发展森林资源、改善自然生态环境、维护区域生态安全，促进经济社会持续健康和谐发展。

1. 完善森林防火信息系统建设。以最新基础地理信息数据为底图，充分利用森林火灾风险普查工作成果，整合相关林业资源数据，更新完善森林防火林带、森林消防道路、引水灭火工程图，丰富森林防火“一张图”要素内容。

2. 提升森林防火预警监测能力。充分发挥卫星监测和视频监控“千里眼”作用，实现卫星、监控、瞭望、巡护等立体监控，构建航空航天、视频监控与地面巡护“三位一体”的林火监测体系，显著提升森林防火预警监测能力。

3. 推进森林防灭火基础设施和装备建设。构建更加完善的林火阻隔系统，进一步推进重点区域引水灭火工程建设，同时利用无人机航空装备，打造空中防灭火的新力量；加强和完善装备物资建设，提高森林消防队伍装备能力，全面提升全市森林防灭火队伍软硬件设施，确保应急保障快速有效。

4. 加强森林防火宣传教育。通过开展多种形式的森林防火宣传教育活动、进行森林防火业务培训和完善森林防火宣教设施等工作，全面提升全民森林防火意识，努力营造全社会关注防火、参与防火、支持防火的良好氛围。

5. 健全森林防火协调运行机制。制定森林火情早期处理办法，完善协调运行机制，推动森林防灭火一体化发展，切实落实地方政府党政领导负责制。加强林业、应急、公安、民政、农业农村等部门的协调合作，完善信息共享机制，加强统一行动，建立部门例会制度，及时研究解决相关问题。

三、主要任务

（一）完善和新建林火阻隔系统

持续推进国家级森林公园、外环林带、沿海防护林、水源涵养林、大型生态片林等重点林区的林火阻隔系统建设。根据自然条件和防火要求，因地制宜地加强防火道路、围墙、隔离水体、分隔铁丝网建设，形成防火隔离带闭合圈，减少相对入口，形成半封闭管理，从而减小火源带入林区的概率，降低森林火灾发生率。至 2025 年，计划新增兼顾林地养护功能的防火道路 47600 米，提升改造防火道路 26000 米；新建隔离网 175727 米，修复隔离网 14300 米。同时加强防火道路的日常养护和道路两侧可燃物清理。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化市容局、市应急局；配合单位：市发展改革委、市财政局、市规划资源局；责任单位：各区林长制办公室）

（二）完善森林防火预警监测体系建设

1. 完善和新建智能监控信息平台。按照实时联网、快速反应和科学调度的目标要求，建设功能合理、多部门协同的森林火情智能监控信息平台，通过新建或提升完善，确保每个区建成 1 个森林火情智能监控信息平台，全市规划新建森林火情智能监控信息平台 11 个。完善和新建林火智能监控塔，加大智能监控点建设密度，新增林火智能监控塔 58 个，力争三年内林火智能监控覆盖率达到 30%以上。同时，根据应急管理部门协调开展多灾种和灾害间综合监测预警的要求，将现有和新建的森林防火监测相关视频监控和物联感知

数据，共享接入全市统一的应急管理信息平台。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化市容局、市应急局；配合单位：市发改委、市财政局、市规划和自然资源局、市经信委；责任单位：各区林长制办公室）

2. 加强护林防火哨卡建设。加大进入主要林区的管控力度，按重点分批次完成卡口视频监控建设，构建监测打击取证一体的卡口视频监控体系，实现智能化、精细化、常态化管理。规划新增兼具警示语音播报、视频监控的护林防火哨卡 42 个。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化市容局、市应急局；配合单位：市发改委、市财政局、市规划和自然资源局；责任单位：各区林长制办公室）

3. 加强无人机林火监测巡护建设。加强无人机森林防火监测巡护工作，提升航空护林管理效能，在重点防火期，由无人机结合林火监控塔、防火哨卡等手段，实现火情及时发现。各涉林区、外环绿带、国家森林公园规划按需求配置无人机（一用一备）。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化市容局、市应急局；配合单位：市发改委、市财政局；责任单位：各区林长制办公室、光明集团）

（三）加强“以水灭火”工程建设

1. 完善消防码头（取水口）建设。根据上海市水网密布的特点，在生态片林、重点林地周边临近的河道岸边建设消防车通道和泊位，合理设置森林消防码头（取水口），便于扑救森林火灾取水，规划全市新增森林消防码头（取水口）16 个。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化

市容局；配合单位：市发改委、市财政局、市规划和自然资源局、市水务局；责任单位：浦东新区林长制办公室、光明集团）

2. 完善蓄水池和消防管道建设。本市部分国家森林公园原有蓄水池和消防管网，因建设时间早、吨位不大，且多年失修，已不能满足森林消防的需要，需要对原有蓄水池、消防管网修复改造，科学、合理设置森林消防蓄水池数量和容量，合理布局消防栓、管网，提高蓄水池的综合利用效率，规划提升改造消防蓄水池 19 个、新建消防管道总长 3500 米、提升改造消防管道总长 30500 米。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化市容局；配合单位：市发改委、市财政局、市规划和自然资源局、市水务局；责任单位：松江区林长制办公室、光明集团）

（四）加强森林防火队伍与装备建设

1. 加强森林防火队伍建设。为适应新形势下森林防火工作需要，提高森林火灾扑救能力和扑火队伍的快速反应能力，进一步提升森林防火队伍个人防护装备水平，重点加强兼职森林扑火队伍专业化训练，加强扑火技能和安全知识教育，提高素质，培养一批具有现代装备、严格管理的现代化护林防火兼职队伍，提高预防和早期火灾处置能力。个人防护装备应做到冬夏区分、一用一备，每个队伍训练标准 4 次/年。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市应急局、市绿化市容局；配合单位：市发改委、市财政局、市消防救援总队；责任单位：各区林长制办公室）

2. 完善扑火机具及装备建设。参照《森林消防队伍建设标准（LY/T5009 - 2014）》要求，在充分利用现有扑火机具、装备的基础上，配齐补充必要的扑火机具和装备，更好地协助应急消防部门开展森林火灾的扑救工作，达到小火能扑灭，大火能阻滞的目标。规划全市在重点公益林及重点林业镇（街道），建立微型消防站 50 个；根据各区森林防火需要，合理配置森林消防水罐车和高压水泵，规划全市共新增消防水罐车 6 辆、高压水泵 71 套。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市应急局、市绿化市容局；配合单位：市发改委、市财政局；责任单位：各区林长制办公室）

（五）实施常态化排查各种隐患

贯彻落实上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅《关于全面推行林长制的实施意见》，充分发挥林长制牵引作用，全面使用林长制平台开展专业巡查，全面排查清理各生态片林、公益林内、公园绿地乱搭乱建现象，全面推进森林火灾风险隐患排查整治，确保隐患排查制度化、常态化、网格化。全面规范野外用火，加大火源管控力度，建立隐患排查整治清单，形成动态跟踪和管控机制。（建设完成时限：长期。牵头单位：市应急局、市绿化市容局；配合单位：市民政局；责任单位：各区林长制办公室）

（六）落实公园、绿地常态化检查制度

加大城市公园绿地火灾隐患排查力度，强化重要节假日期间公园绿地内燃气设施、景观照明设施、消防设施、电器设备、监控设施、船舶码头、游乐设施等设备设施及各类充

电装置的安全隐患排查，切实加强消防安全管理。（建设完成时限：长期。牵头单位：市绿化市容局；配合单位：市市场监管局；责任单位：各区林长制办公室）

（七）加大教育宣传力度

认真贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾系列批示指示精神，广泛开展安全宣传“五进”活动，普及森林防火法律法规和安全避险常识，建立全方位社会化的森林防火宣传教育网络体系，创新形式，完善设施，加大科学扑火及以案释法的教育宣传力度，增强群众森林防火意识，提升自救逃生能力。参照《森林防火宣传设施设置规范》（LY/T 2798-2017），在主要林区、公园、绿地等主要出入口位置及健身步道沿线，开展森林防火野外智能语音警示宣传设备、固定宣传牌、防火宣传电子显示屏、横幅标语等森林防火宣教设施建设。宣教设施要突出鲜明、醒目、直观，同时也要注意与周边景观的协调性和统一性。规划新建野外森林防火宣传电子显示屏 10 个，新建和更新森林防火固定宣传牌 3524 个、横幅标语 2126 个。（建设完成时限：2025 年 12 月。牵头单位：市绿化市容局、市应急局；配合单位：市教委、市民政局；责任单位：各区林长制办公室）

（八）进一步理顺体制机制

1. 全面推进森林防火党政同责机制。各级政府应当把森林防火工作放在生态文明建设的重要位置，切实落实党政领导负责制，把森林防火责任制的落实情况和森林防火工作成效，纳入各级林长制考核体系。（完成时限：长期。责任单

位：各区林长制办公室）

2. 全面落实部门分工责任制。各级森林防火指挥部成员单位，按照职责分工，认真落实本级森林防火指挥部赋予的森林防火工作职责。（完成时限：长期。责任单位：各级森林防火指挥部成员单位）

3. 全面落实管理主体责任。按照“谁管理，谁负责”的原则，森林、林木、林地管理及经营单位和个人，以及林区内的相关单位，负责其责任范围内的森林防灭火工作，承担森林防灭火责任。将森林防火责任目标纳入各级林长制考核管理。（完成时限：长期。责任单位：各区林长制办公室、管理主体及森林防灭火责任单位）

4. 加强森林防火人员队伍建设。加强地面巡护能力建设，启动森林防火人员管理办法制定工作，进一步强化森林防火人员管理，合理划定森林防火人员管护范围，明确森林防火人员职责，提高森林防火人员待遇。（完成时限：长期。牵头单位：市绿化市容局；配合单位：市财政局、市人社局；责任单位：各区林长制办公室）

四、保障措施

（一）组织保障

成立上海市森林防火提升工作三年行动工作领导小组，由市绿化市容局局长任组长，市绿化市容局、市应急局分管副局长任副组长，市发改委、市财政局、市规资局、市水务局、市经信委等为成员单位，市、区各有关单位各司其责，全力确保森林防火提升工作三年行动有序、高效推进。（牵

头单位：市应急局，市绿化市容局；配合单位：各区林长制办公室）

（二）资金保障

将森林防火基础设施建设纳入国民经济和社会发展规划，资金保障以林地属地政府为主，各责任单位在充分利用现有资源的基础上，加大资金统筹力度，合理安排相关经费，按照任务分工保障森林防火重点事项。（牵头单位：市发改委、市财政局；责任单位：各区林长制办公室）

（三）要素保障

涉及三年行动计划提升项目用地、用水、用电等相关报批，应简化程序。项目按照专项资金使用的有关规定，加强项目前期、报批、实施、验收等环节的监督和管理，落实项目配套资金及日常运行维护资金，提升项目建设和管理水平。（牵头单位：市应急局、市绿化市容局；配合单位：市发改委、市财政局、市规划和自然资源局、市水务局、国网上海供电公司；责任单位：各区林长制办公室）

（四）实施考核评估

结合林长制考核工作，加强对项目实施督查，每年对各区森林防火基础设施进行抽查，督促项目进度和质量。（牵头单位：市绿化市容局、市应急局；责任单位：各区林长制办公室）

附件

森林防火提升工作三年行动建设项目及估算资金统计表

单位：米、个、台、辆、块、万元

单位	估算 资金 总计	林火阻隔系统							防火预警监测体系								“以水灭火”工程									
		估算 资金 合计	防火道路			防火隔离网			估算 资金 合计	智能监控 信息平台		林火智能 监控塔		护林防火 哨卡		无人机		估算 资金 合计	消防码头		消防水池			消防管网		
			拟新建	拟 提升	估算 资金	拟新建	拟修 复	估算 资金		拟 新建	估算 资金	拟新建	估算 资金	拟 新建	估算 资金	拟 新建	估算 资金		拟 新建	估算 资金	拟 新建	提升 改造	估算 资金	拟 新建	提升 改造	估算 资金
合计	12358	7767.7	47600	26000	3160	175727	14300	4607.7	1072	11	330	58	580	42	126	6	36	477	16	80		19	57	3500	30500	340
市级	60																									
中心城区	5																									
闵行	61								50	1	30	2	20													
宝山	413	175	1000		50	5000		125	150	1	30	3	30	30	90											
嘉定	1818.1	1564.5	8000	11000	730	30500	4800	834.5	40	1	30	1	10													
浦东	2806.5	1550	1000		50	60000		1500	389	1	30	35	350	3	9			30	6	30						
金山	437.5	37.5					2500	37.5	110	1	30	8	80													
松江	754.2	505.7	6000		300	8227		205.7	46	1	30	1	10	2	6											
青浦	1313	1200	12000		600	24000		600	90	1	30	6	60													
奉贤	734	630	2600		130	20000		500	30	1	30															
崇明	1859	850	7000		350	20000		500	30	1	30															
松江林场	807.7	330		10000	300		2000	30	12							2	12	377				19	57	2000	30000	320
东平国家森林公园	69								67	1	30	1	10	5	15	2	12									
海湾国家森林公园	1220	925	10000	5000	650	8000	5000	275	58	1	30	1	10	2	6	2	12	70	10	50				1500	500	20

森林防火提升工作三年行动建设项目及估算资金统计表(续)

单位	森林防火队伍					扑火机具及装备						隐患排查		宣教设施								编制规划	
	估算 资金 合计	个人防护装 备		队伍培训演练		估算 资金 合计	微型消防站		消防水罐车		高压水泵		项目 数	估算 资金	估算 资金 合计	电子显示屏		固定宣传牌		横幅标语		项 目 数	估算 资金
		项目 数	估算 资金	项目 数	估算 资金		拟新 建	估算 资金	拟新 增	估算 资金	拟新 增	估算 资金				拟新 建	估算 资金	新建或 更新	估算 资金	新建或 更新	估算 资金		
合计	281.2	9	218.2	11	63	2016	50	1500	6	90	71	426	13	66	218.1	10	10	3524	176.2	2126	31.9	6	460
市级																						1	60
中心城区													1	5									
闵行	6			1	6								1	5									
宝山	11	1	5	1	6	72					12	72	1	5									
嘉定	11	1	5	1	6	186	4	120	2	30	6	36	1	5	11.6			182	9.1	166	2.5		
浦东	16	1	10	1	6	642	20	600	2	30	2	12	1	10	89.5	2	2	1600	80	500	7.5	1	80
金山	39	1	36	1	3	180	4	120			10	60	1	5	6	1	1	100	5			1	60
松江	66	1	60	1	6	111	3	90	1	15	1	6	1	5	20.5			392	19.6	60	0.9		

青浦	6			1	6								1	5	12			150	7.5	300	4.5		
奉贤	66	1	60	1	6								1	5	3	3	3						
崇明	46	1	36	1	10	756	18	540			36	216	1	10	67	2	2	1000	50	1000	15	1	100
松江 林场	4.2	1	1.2	1	3								1	2	2.5			50	2.5			1	80
东平 国家森林公园													1	2									
海湾 国家森林公园	10	1	5	1	5	69	1	30	1	15	4	24	1	2	6	2	2	50	2.5	100	1.5	1	80

(此件公开发布)

上海市林长制办公室

2023 年 9 月 1 日印发
