

林业调查规划在林地保护利用中的作用

杨 锐

宣恩县农业农村局 湖北 恩施 445500

摘 要: 林地是林业发展与生态安全的核心载体,林地保护利用是生态文明建设的关键抓手。林业调查规划作为林地管理的基础性、前置性与控制性工作,承担着资源清查、底数核定、空间管控、规划编制、监测评估与决策支撑的核心职能。本文立足《森林法》《县级林地保护利用规划编制技术规程》及自然资源部、国家林草局林地管理最新政策,系统阐述林业调查规划的内涵与技术体系,从数据底座构建、规划管控落地、用途管制实施、生态保护修复、资源高效利用、执法监管支撑六大维度,剖析其在林地保护利用中的关键作用;结合国土空间规划“一张图”、三调数据衔接、林地分级分类管理等现实要求,指出当前调查规划存在的技术短板、数据融合不足、动态监测滞后等问题,并提出技术升级、数据协同、机制完善、人才保障的优化路径,为提升林地保护利用精细化、法治化、科学化水平提供理论参考与实践依据。

关键词: 林业调查规划;林地保护利用;用途管制;生态修复;国土空间规划;分级分类管理

引言

林地作为国土空间生态安全格局的重要组成部分,兼具生态屏障、资源供给、生物多样性保育、碳汇储碳等多重功能,是实现“绿水青山就是金山银山”理念的核心阵地。随着我国生态文明建设向纵深推进,林地保护与发展需求的矛盾日益凸显:城镇化与基础设施建设占用林地压力持续增大,毁林开垦、非法转用、退化损毁等问题尚未根治,生态保护红线、自然保护地与林地空间管控衔接亟待强化,林地集约利用与可持续经营水平有待提升。

1 林业调查规划的内涵与技术体系

1.1 核心内涵

林业调查规划是以林地资源为核心对象,通过实地调查、遥感解译、数据分析、规划编制、监测评估等技术手段,全面查清林地数量、质量、分布、权属、保护等级、利用现状,编制林地保护利用规划、森林经营方案、专项调查成果,为林地用途管制、征占用审核、生态修复、经营利用、执法监管提供数据支撑与规划依据的系统性工作。其核心目标是守住林地底线、优化空间布局、提升生态功能、保障合理利用,实现林地保护与发展的动态平衡。

1.2 技术体系

1.2.1 调查体系:分为国家森林资源连续清查(一类调查)、森林资源规划设计调查(二类调查)、作业设计调查(三类调查),配套林地专项调查(权属调查、地类认定、保护等级划分、退化林地调查、灾毁林地调

查)。以“三调”及年度国土变更调查为底版,统一林地分类标准,明确灌木林地、宜林地、木本油料林等管理边界,确保地类认定唯一性^[1]。

1.2.2 规划体系:以国土空间规划为统领,构建国家—省—市—县四级林地保护利用规划体系,衔接公益林、天然林、自然保护地、生态保护红线规划,落实林地分级分类管控、占用定额管理、补充林地布局、生态修复任务。

1.2.3 技术支撑:融合卫星遥感、无人机航测、GIS、大数据、物联网等技术,建立林地动态监测与“一张图”管理平台,实现林地变化实时发现、精准上图、闭环处置^[2]。

1.2.4 标准规范:严格执行《森林法》《县级林地保护利用规划编制技术规程》《林地保护利用规划林地落界技术规程》,统一调查方法、数据精度、规划指标、成果格式。

2 林业调查规划在林地保护利用中的核心作用

2.1 构建精准数据底座,夯实林地管理基础

林业调查规划是摸清林地家底的唯一途径,为林地保护利用提供权威、精准、统一的数据支撑。通过全覆盖调查,系统核定林地面积、地类、权属、林分结构、保护等级、生态功能、立地质量等核心指标,厘清公益林与商品林、天然林与人工林、不同保护等级林地的空间分布与数量结构,解决林地底数不清、数据冲突、边界模糊等问题。

依托调查成果,建立林地资源数据库与管理“一张

图”，整合国土调查、林业调查、不动产登记数据，实现林地权属清晰、地类准确、边界明确、信息完整。精准数据底座是落实林地保有量、森林保有量约束性指标的基础，是编制林地保护利用规划、实施征占用审核、开展生态修复的前提，从源头杜绝盲目开发、无序占用、非法转用等行为。

2.2 统领空间规划布局，落实用途管制制度

林业调查规划是林地空间管控与用途管制的核心抓手，是衔接国土空间规划与林地精细化管理的关键纽带。依据调查成果，科学划定林地保护利用分区，划分Ⅰ—Ⅳ级林地保护等级，明确禁止开发、严格保护、限制利用、合理利用的空间边界，落实生态保护红线、自然保护地、重点公益林、天然林的刚性管控要求。

通过规划编制，明确林地转为非林地的总量控制、定额管理、占补平衡机制，严格限制高保护等级林地转为低保护等级林地、公益林地转为商品林地，规范临时使用林地、林业生产服务设施用地管理。规划成果作为建设项目使用林地审核审批的法定依据，从空间布局上严控林地非农化、非林化，保障基础设施、公共事业、民生项目合理用地，遏制商业性无序占用，实现林地用途管制的法治化、刚性化。

2.3 强化生态保护修复，提升林地生态功能

林业调查规划为林地生态保护与修复提供精准靶向与科学方案。通过专项调查，识别生态脆弱区、水土流失区、生物多样性富集区、退化林地、灾毁林地、毁林开垦地块，评估林地生态系统健康状况与修复潜力，编制生态修复专项规划，确定封山育林、人工造林、退化林修复、灾毁林地恢复、毁林还林的任务布局与技术措施。

依托调查规划成果，落实天然林全面保护、公益林严格管护、生物多样性保护等政策，优化生态廊道布局，提升林地水源涵养、防风固沙、碳汇、生物多样性保育功能。同时，科学核定生态补偿范围与标准，保障林地权利人合法权益，调动社会参与生态保护的积极性，推动林地从“被动保护”向“主动修复”转变，筑牢区域生态安全屏障。

2.4 规范经营利用行为，实现集约高效发展

林业调查规划是林地合理利用、集约经营、可持续发展的技术指南。在严格保护前提下，依据林地质量、立地条件、保护等级，科学划分商品林地利用方向，布局用材林、经济林、能源林、国家储备林基地，编制森林经营方案，规范抚育、采伐、更新等经营活动，实现“采育平衡、永续利用”。

依托调查成果，引导林地复合利用与林下经济发展，在不破坏生态功能的前提下，适度发展林下种植、养殖、森林旅游等绿色产业，提升林地经济价值与综合效益。同时，明确林地利用准入条件与管控要求，杜绝过度经营、粗放利用、破坏植被等行为，推动林地利用从“粗放扩张”向“集约高效”转型，实现生态效益、经济效益、社会效益协同提升。

3 支撑执法监管履职，保障林地资源安全

林业调查规划是林地执法监管、督查考核、权属争议调处的法定依据。通过动态监测与年度更新，及时发现非法占用、毁林开垦、擅自改变用途、超期限临时占用等违法行为，精准锁定图斑位置、面积、地类，为林业执法提供确凿证据，提升执法精准性与时效性。

规划成果明确林地保护责任、管控目标、考核指标，是落实林长制、林地保护目标责任制的核心支撑，为各级政府与林草部门履职尽责、督查考核提供量化依据。同时，精准的权属调查与边界划定，有效化解林地权属争议，维护林地所有者、使用者合法权益，保障林地资源安全与管理秩序稳定。

4 服务科学决策制定，提升管理现代化水平

林业调查规划为林地管理宏观决策、政策制定、项目布局提供科学支撑。基于长期调查数据，分析林地数量、质量、生态功能、利用结构的动态变化，研判保护利用面临的风险与挑战，为制定林地保护政策、占用定额、生态修复规划、林业发展规划提供数据支撑。

依托数字化调查规划成果，建立林地智能管理平台，实现林地数据共享、业务协同、动态监测、预警预报，推动林地管理从“人工粗放”向“数字精准”转型，提升林地保护利用的科学化、智能化、现代化水平。

5 当前林业调查规划存在的问题

5.1 数据融合与标准衔接不足

部分地区“三调”数据与林业调查数据、森林资源“一张图”衔接不充分，地类认定、边界划分、权属信息存在冲突，林地管理底版不统一，影响用途管制与审核审批准确性。木本油料林、灌木林地等新调整地类的调查举证不规范，数据完整性与一致性有待提升。

5.2 技术装备与信息化水平偏低

基层调查规划仍依赖传统人工调查，无人机、遥感解译、大数据分析等技术应用不足，数据精度、调查效率、监测时效性难以满足精细化管理需求。动态监测体系不完善，林地变化发现不及时、处置不闭环，滞后于监管需要。

5.3 规划编制与实施落地脱节

部分林地保护利用规划编制脱离实际,目标设定不合理、空间布局不精准、管控措施不具体,与国土空间规划、相关专项规划衔接不足。规划实施缺乏跟踪评估与动态调整,刚性约束作用未充分发挥。

5.4 队伍能力与保障机制薄弱

基层调查规划专业人才短缺,技术水平、业务能力难以适应新标准、新要求。调查经费保障不足、设备老化、成果更新不及时,影响工作质量与效率。

5.5 保护与利用矛盾协调不足

部分地区重开发、轻保护,规划对林地刚性管控力度不足,建设项目占用林地管控不严,退化林地修复、补充林地落实不到位,林地保有量与生态功能面临压力。

6 优化林业调查规划、提升林地保护利用水平的路径

6.1 统一数据底版,强化标准衔接

以“三调”及年度国土变更调查为统一底版,建立自然资源与林草部门数据协同机制,统一林地分类标准、地类认定、边界划定、权属核实,完成本本油料林、灌木林地、宜林地等调整地类的调查举证,确保林地数据权威、唯一、精准。完善森林资源“一张图”动态更新机制,实现数据实时共享、上图入库、闭环管理。

6.2 升级技术体系,推进数字赋能

构建“空天地人”一体化调查监测体系,普及卫星遥感、无人机航测、移动终端调查、GIS大数据技术,提升调查精度与效率。建立林地智能监测预警平台,实现林地变化实时发现、精准定位、快速处置,推动动态监测常态化、智能化。加强调查规划数字化成果应用,支撑审核审批、执法监管、规划实施全流程数字化管理。

6.3 规范规划编制,强化刚性实施

严格按照《县级林地保护利用规划编制技术规程》编制规划,紧扣国土空间规划“三区三线”管控要求,科学设定林地保有量、森林保有量、占用林地定额等约束性指标,优化分级分类布局,明确管控措施与修复任务。加强规划实施跟踪评估,建立动态调整机制,强化规划刚性约束,确保规划落地见效^[3]。

6.4 建强专业队伍,完善保障机制

加强基层调查规划人才培养与业务培训,提升技术水平与履职能力。加大财政投入,保障调查经费、设备更新、成果更新、信息化建设需求。健全调查规划质量管控体系,严格执行技术标准与成果验收制度,确保工作质量。

6.5 统筹保护利用,实现协同发展

坚持生态优先、保护优先、保育结合、可持续发展原则,强化Ⅰ、Ⅱ级保护林地刚性管控,严格控制林地转为非林地,落实占补平衡与补充林地任务。科学布局商品林集约经营与绿色产业发展,规范林地利用行为,提升集约利用水平。加大生态修复力度,推进退化林地、灾毁林地、毁林开垦地块修复,提升林地生态功能^[4]。

7 结论

林业调查规划是林地保护利用的基础性工作、核心技术支撑、刚性管控依据,贯穿林地管理全流程,在数据底座构建、空间规划管控、用途管制实施、生态保护修复、集约利用推进、执法监管支撑等方面发挥不可替代的作用。面对生态文明建设新要求与林地管理新形势,必须以统一数据底版为基础,以技术升级为动力,以规划刚性为保障,以机制完善为支撑,全面提升林业调查规划科学化、精细化、数字化水平。

通过优化调查规划体系,强化林地分级分类管控与用途管制,统筹生态保护与合理利用,能够有效守住林地底线、提升生态功能、保障合理需求,实现林地保护制度化、利用集约化、管理数字化、发展可持续化,为维护国家生态安全、推进生态文明建设、实现人与自然和谐共生提供坚实的林地保障。

参考文献

- [1] 中华人民共和国森林法 [Z]. 2019.
- [2] 县级林地保护利用规划编制技术规程 [LY/T]. 国家林业和草原局, 2022.
- [3] 自然资源部国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知 [Z]. 2023.
- [4] 国家储备林建设管理办法 [Z]. 国家林业和草原局, 2025.