

林地非农化乱象下林业生态资源常态化监管对策

高玉华

宁夏石嘴山市大武口区自然资源管理服务中心 宁夏 石嘴山 753000

摘要：林地无序非农改造已然成为制约林区生态稳定发展的突出难题，各类显性与隐性违规开发行为，不仅破坏林地原生生态结构，还加大了基层资源管护工作的压力。立足于非农化乱象的多元化发展特征，深入剖析乱象滋生的认知偏差、监管架构失衡、预警机制滞后等深层诱因，从思想建设、组织架构、智能监测、多方协同及管控模式五大维度制定优化方案，以此完善林业生态资源常态化监管体系，平衡区域林地资源开发与生态保护的内在关系。

关键词：林地非农化；林业资源；生态保护；常态化监管；资源管控

引言：生态文明建设视域下，林地作为陆地生态系统的核心组成部分，承载生态涵养、物种保护与资源供给多重功能。伴随区域开发活动不断深入，碎片化、隐蔽化的非农化改造问题日益凸显，逐步侵蚀林业生态基底，打破林区生态发展平衡。传统粗放式监管模式已无法适配当下复杂的管护场景，难以遏制各类违规非农开发行为。基于此，探析林地非农化问题成因，探索长效化常态化监管路径，对维护林业生态安全、推动生态资源可持续发展具备现实意义。

1 林地非农化的内在表现与衍生负面影响

林地非农化本质是林地原生利用结构被人为拆解、改造，脱离林木培育、生态养护等原生功能范畴，转向非林业类开发利用的资源异化现象，其表现形式具备多元化、隐蔽化、碎片化特征。从表层形态来看，该现象分为显性非农转化与隐性非农异化两类，显性转化集中体现为地表植被清除、林地地貌改造，将林区空间转化为其他开发载体；隐性异化则以渐进式资源损耗为主，通过低频次、小规模的资源攫取，逐步弱化林地生态功能，此类行为辨识度较低，极易被现有管控模式忽视。从生态层面分析，无序非农化会直接打破林区内部物质循环与能量流转机制，造成乡土植被种群消退、土壤腐殖层流失，降低林地自我修复能力；从资源层面而言，碎片化的林地改造会割裂生态廊道，导致林区资源格局破碎化，压缩动植物生存空间，诱发局部生态圈层退化。同时，零散化的非农开发行为，会大幅提升林业资源整体管控难度，造成监管资源浪费，制约林业生态资源统筹化、集约化发展，不利于区域生态长效稳态建设^[1]。

2 林地非农化乱象形成的深层诱因

2.1 资源开发与生态保护认知存在偏差

区域空间开发过程中，部分开发主体对林地资源的价值认知存在片面化问题，是非农化乱象滋生的底层诱

因。多数主体仅聚焦林地的土地载体价值与短期经济附加值，片面将林区空间视作可随意改造的闲置资源，忽视林地生态服务价值、长效社会效益以及不可再生属性。相较于林业养护漫长的回报周期，非林业开发模式能够快速兑现经济效益，短视化的资源开发思维，促使各类主体无视林地功能属性，盲目开展地貌改造、植被砍伐等非农开发行为。此外，基层资源管护人员认知偏差问题同样突出，部分人员仅聚焦大规模显性非农开发行为，对隐蔽化、碎片化的渐进式非农异化行为缺乏足够重视，日常管护工作存在监管盲区，间接纵容小众违规开发行为扩散，逐步加剧林地资源非农化退化态势。

2.2 现有监管运行架构适配性不足

适配性不足的监管架构，是制约非农化管控工作落地、滋生乱象的核心因素。当前林业资源管护模式多沿用传统区域划分模式，以固定管护片区为单元开展常态化巡查，该模式适用于连片完整林区的管控工作，但现阶段林地非农化开发多以零散地块为单位，开发行为具备随机性、碎片化特征，传统片区式监管模式难以实现全域覆盖。同时，监管权责划分模式固化，内部岗位职能交叉与管控空白并存，针对跨界、跨区域的林地非农开发行为，不同管护单元之间易出现推诿管控、重复作业等问题，大幅降低监管工作效率。此外，基层管护团队人员结构单一，团队内多以基础巡查人员为主，缺少生态研判、数据分析类专业人才，无法精准识别隐性非农异化行为，难以完成深层次、精细化的资源监管工作^[2]。

2.3 动态预警体系建设滞后

完备的动态预警体系是前置化解林地非农化风险的关键，而就现阶段整体管护现状来看，预警体系建设仍处于滞后状态。一方面，资源监测维度较为单一，现有监测手段多聚焦地表植被覆盖率、林木存量等基础表层数据，未能结合土壤结构、生物种群分布、生态承载力

等深层指标构建综合监测体系,无法提前预判林地非农化潜在风险,管控工作始终处于被动补救状态。另一方面,监测数据利用效率偏低,各类遥感设备、地面采集终端获取的海量林区数据,未完成系统化整合与深度解析,数据孤岛问题突出,无法为监管决策、风险预警提供精准的数据支撑,难以实现从“事后整治”向“事前防控”的模式转型。

3 林地非农化背景下林业生态资源常态化监管优化对策

3.1 重塑资源价值认知,夯实常态化监管思想根基

思想认知是推进常态化监管工作落地的前置基础,想要从源头遏制林地非农化乱象,首要任务是纠正各类主体片面化的资源开发认知,构建兼顾开发与保护的现代化资源利用思维。针对开发主体,需打破单一经济效益导向的开发思维,依托分层化理念宣讲、生态价值科普等方式,深度拆解林地资源双重价值属性,明确短期无序开发对区域生态圈层、资源长效利用的负面影响,引导各类主体平衡短期收益与长期生态收益,树立集约型、生态型的资源开发理念,从主观层面规避盲目非农改造行为。针对基层管护群体,需完善常态化专项培育体系,摒弃粗放式的管护思维,更新监管工作认知,明确显性非农开发与隐性生态异化的双重管控重点。培训内容需兼顾基础巡查技能与生态研判能力,围绕碎片化非农化行为识别、林地生态退化征兆判断、隐蔽化违规开发甄别等核心内容,开展周期性专项培训,提升基层人员精细化监管能力。同时,面向基层社群、林区周边居民开展普惠性生态科普工作,普及林地保护与日常生活、区域生态稳定的内在关联,弱化大众对林地资源的功利化认知,培育全民护林的整体氛围,为常态化监管工作筑牢思想基底^[3]。

3.2 优化监管组织架构,细化层级化管控权责

结合现阶段林地非农化、碎片化、隐蔽化的全新特征,重构适配新时代林业生态资源管护需求的组织架构,细化各层级管控权责,破解传统模式适配性不足、权责混乱的痛点。首先,打破传统单一监管模式,推行“片区常驻+动态巡检”双向融合的新型监管模式。以大型连片林区为基础设置常驻管护单元,负责常规化资源养护、植被巡查工作;针对零散林地、城乡交界林区等非农化高发区域,以“村级林长+护林员”模式组建机动巡检小组,不定时开展片区巡护排查,填补固定监管模式的覆盖空白,实现全域无死角管控。其次,重构内部权责划分体系,按照“职能细分、权责对应、跨界共管”的原则,拆解资源监测、风险预警、违规干预、数据统计等各项监管职能,

明确各岗位、各层级工作人员的管控范围与核心职责,从根源规避职能交叉、管控空白、责任推诿等问题。针对跨区域林地资源,划定共管责任区间,制定统一化的巡检标准与处置流程,统筹多方管护力量开展联合管控。最后,优化基层管护团队人员结构,调整人才引进与培育导向,在保留基础巡查人员的基础上,吸纳生态分析、大数据解析、遥感监测等多领域专业人才,补齐团队专业短板,打造复合型现代化管护队伍,适配精细化、深层次常态化监管工作需求。

3.3 搭建多维监测预警体系,前置化解非农化风险

以风险前置防控为核心目标,将智能监测手段与人工巡查模式相结合,以此构建多维度、全周期、易操作的风险预警管控体系,将监管工作从被动整改的模式逐渐转变为主动预判的模式,进而从源头处减少林地违规非农改造问题的出现。其一,完善监测的覆盖层面,构建地表与地下同步开展的双重监测模式;地表层面可借助卫星遥感、无人机巡查以及场地监控设备,全天候排查林地地貌变更、树木砍伐、地块私自改造等直观的违规行为;地下及生态层面能够定期采集林区土壤质量、植被种类、生物活动状态、生态承载能力等相关数据,以此识别隐蔽性生态退化问题,进一步扩大监测管控的范围。其二,建设综合性的数据共享平台,打破设备、管护区域、职能部门之间的数据传输阻碍,汇总整理日常巡查、生态检测、林地开发相关数据,并对数据进行分类梳理与动态更新;系统可依托大数据分析技术,标注各类异常数据且完成等级划分,主要分为轻度、中度、高危三类风险,再将风险信息推送至对应的管理区域,完成精准预警的工作。其三,健全配套的预警响应制度,针对不同等级的风险问题,制定对应的处置方案,明确处置主体、处理时限以及执行办法,以此形成数据收集、风险分析、分级预警、落地处置、复盘完善的完整管理闭环,有效提前规避各类林地非农化潜在隐患^[4]。

3.4 构建多元协同管护格局,拓宽监管覆盖边界

林地日常管控工作,本身无法依靠单个部门独立完成,该项工作需要整合行业内部专业人员以及外部社会资源,以此打造多层次、全覆盖的协同管护模式,也能够有效解决单一管控主体能力薄弱,监管区域受限这类常见问题。从内部协同角度,可以搭建以自然资源和林业草原主管部门为主的长期稳定的部门联动机制,在项目用地审批、生态建设恢复等过程中,通过将最新年度国土变更数据、林草湿资源监测数据和用地报批数据等专业信息数据库进行叠加分析,从而实现各部门各岗位之间的信息互通,资源共用与工作联动;对于违规现

象频发的林区,可集结多部门专业人员开展联合排查工作,统一调配巡检人员、监测设备,以此强化复杂区域的管控水平。从外部协同层面,相关机构可以开放更多社会参与途径,搭建线上线下一体化监督渠道,支持周边住户、民间组织以及相关从业经营者上报违规开发现象,给出林地管护的优化意见;基层社群也可以落实网格化管理模式,将碎片化林地划入对应网格进行辅助监管,借助基层人员熟悉本地林地实况的优势,填补专职巡检工作的监管盲区;配套设置对应的奖励制度,对积极参与林地保护、如实上报违规行为的社会群体给予奖励,逐步形成专职监管为主,社会监督为辅的全域管护体系。

3.5 创新资源管控模式,提升常态化监管长效性

监管部门想要稳步推进林地常态化监管工作,就要结合林地资源实际分布情况,还有非农违规开发问题的滋生特点,对资源管控、日常运维模式进行适当创新,以此兼顾监管强度与资源利用空间,促使生态保护与资源开发协同发展。首先,实行林地分区管控的管理办法,管理部门可参照林地生态作用、资源稀缺程度以及违规风险等级,把所有林地划分成重点养护区、普通管控区与可调开发区;重点养护区只专注生态保护工作,禁止所有非农开发行为,并加密日常巡检频次;普通管控区用于规范资源使用,严查零散的违规改造现象;可调开发区在守住生态底线的基础上,接纳合规的开发项目。其次,设置周期性复盘机制,工作人员可每季度、每年根据监管平台下发图斑情况、林地审批办理情况和辖区违法违规破坏林地等情况,整合林地非农变化数据,总结监管工作优势与缺陷,剖析问题高发区域及形

成原因,从而优化对应的监管方案。最后,改良林地养护模式,通过生态修复、苗木种植、发展林下经济等方式提升劣质林地质量,激活闲置林地资源,引导开发主体深耕林业产业,削弱非农开发的需求,以此搭建长效的林地监管管护体系^[5]。

结束语:林地非农化治理属于长期性、系统性生态工程,单一化管控手段无法从根源化解乱象。常态化监管工作需统筹思想引导、组织革新、技术赋能与社会共治多重要素,补齐传统监管模式的各类短板,精准应对显性开发与隐性异化两类违规问题。唯有兼顾源头防控、过程监管与事后优化,落实差异化分级管控策略,协调多方主体形成治理合力,方能有效约束无序非农开发行为,筑牢林业生态屏障,实现保护与开发协同共生。

参考文献

- [1]雷寿安,陆伟.林业资源保护中护林防火技术的应用与优化路径[J].中文科技期刊数据库(引文版)自然科学,2026(2):067-070.
- [2]于江龙.次生林常态化抚育管护模式推行及生态改善[J].中文科技期刊数据库(全文版)自然科学,2026(5):100-103.
- [3]苏建欣.鹿寨县森林资源动态变化分析与林业高质量发展路径[J].农村科学实验,2026(3):152-155.
- [4]杨占贤,段治艳,李会根.高黎贡山沿线生态敏感区林草资源精准核查与监管策略——以腾冲市为例[J].现代园艺,2026,49(10):166-168.
- [5]陈子辉.生态文明建设背景下仁化县林业资源保护与执法协同机制研究[J].科技信息与研究,2025,5(12):59-61.