

《林地保护利用规划林地落界技术规程》

编制说明

标准编写组

2021年11月

目 录

一、项目背景	1
二、标准编制指导原则	1
(一) 指导思想	1
(二) 基本原则	2
三、标准编制过程	2
(一) 准备阶段	2
(二) 标准编制阶段	3
(三) 征求意见阶段	3
(四) 送审阶段	3
(五) 报批阶段	4
四、标准主要内容说明	4
(一) 关于范围	4
(二) 关于规范性引用文件	4
(三) 关于术语和定义	5
(四) 关于目的与任务	5
(五) 关于技术标准与要求	5
(六) 关于区划体系	6
(七) 关于林地落界	6
(八) 关于质量检查	8
(九) 关于成果产出	8
(十) 关于成果认定上报	8
(十一) 关于附录	8

一、项目背景

党中央、国务院一直高度重视生态建设和林业发展。2003年《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》确立了以生态建设为主的林业发展战略。2009年中央林业工作会议，明确提出实现科学发展必须把发展林业作为重大举措，建设生态文明必须把发展林业作为首要任务，应对气候变化必须把发展林业作为战略选择。党的十九大报告指出，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献，并强调：“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”。《中华人民共和国森林法》第三十六条规定“国家保护林地，严格控制林地转为非林地，实行占用林地总量控制，确保林地保有量不减少”。为了响应党中央、国务院提出的新时期林业发展和生态建设的新任务和新要求，国家林业和草原局印发了《新一轮林地保护利用规划编制工作方案》和《新一轮林地保护利用规划编制技术方案》（林资发〔2020〕95号）。为规范新一轮林地保护利用规划林地落界工作，提高林地落界的科学性和可操作性，2020年，在国家林业和草原局科技司的大力支持下，对LY/T1955-2011《林地保护利用规划林地落界技术规程》进行了立项修订，计划项目号为2020-LY-022。国家林业和草原局调查规划设计院承担了该项标准的修订工作，国家林业和草原局资源司全过程指导了标准的修订工作。

二、标准编制指导原则

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，践行绿水青山

就是金山银山理念，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，按照发展现代林业、建设生态文明总体要求，坚持“严格保护、积极发展、科学经营、持续利用”方针，在第三次全国国土调查成果和国土空间规划的统领下，牢牢把握林地保护利用规划林地落界的目的与任务，明确林地落界的技术方法和要求，为林地落界提供技术支撑，推进林地保护利用规划编制工作。

（二）基本原则

1、坚持统一性原则

依据《森林法》、《森林法实施条例》等法律法规，以及有关林地保护利用相关政策，保持与国家和行业的有关标准、规范及技术规定的有机衔接和协调统一。

2、坚持科学性原则

吸取林地保护利用规划林地落界相关研究成果和实践经验，采用科学的技术方法，充分考虑各地实际情况，参照《标准化工作导则》的程序、方法和要求编制。

3、坚持实用性原则

紧密联系林地保护利用规划林地落界工作实际，力求技术方法科学实用，指标要求简洁明确，语言文字通俗易懂，实际使用方便无异。

三、标准编制过程

本标准编制过程包括5个阶段：准备阶段、标准编制阶段、征求意见阶段、送审阶段和报批阶段。

（一）准备阶段：2020年7月-8月

2020年7月以来，在资源司的组织领导下，规划院成立编制组。编制组全面收集林地保护利用规划林地落界相关方法、技术要求以及

林地落界典型案例等资料，仔细研究资料并思考《落界规程》)编制的主要任务和技术方法。8月，编写完成项目实施方案，明确了项目主要任务、技术思路和预期成果等，编制工作正式启动。

(二) 标准编制阶段：2020年9月-12月

2020年9月，在研究资料的基础上，开展林地落界的技术分析，严格按照GB/T 1.1-2020的有关要求，编写形成《落界规程》(草稿)。10月，编制组召开讨论会，重点讨论林地保护利用规划林地落界的任务、流程、方法和成果要求等，会后根据讨论意见对草稿进行修改完善形成初稿。11月，在研究《新一轮林地保护利用规划编制工作方案》和《新一轮林地保护利用规划编制技术方案》的基础上，进一步修改和补充初稿，形成《落界规程》(修改稿)。并向资源司汇报项目进展和阶段性结果。12月，听取了资源司、中国林科院、华东规划院等单位的专家对修改稿的意见。编制组召开项目讨论会，对所提意见进行逐条讨论研究，提出修改思路和方法，会后，认真修改完善后形成《落界规程》(征求意见稿)。

(三) 征求意见阶段：2021年1月-2021年3月

2021年1月，将编制完成的《林地保护利用规划林地落界技术规程(征求意见稿)》标准文本，以资综函〔2021〕10号发往各省(市、区)林业(农林)厅(局)，内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭、长白山森工(林业)集团公司，局各直属林业调查规划设计院等40多个单位征求意见。截止至3月底，共收到22个单位的反馈意见。

(四) 送审阶段：2021年4月-9月

编写组对22个单位的反馈意见进行了整理。其中有3个单位明确表示没有修改意见，其他19个单位共提出了113条意见。编写组

对全部意见进行统筹考虑和认真研究后，对征求意见稿进行了修改，形成标准《落界规程》(送审稿)。在修改过程中，有 57 条意见被采纳，3 条意见被部分采纳，53 条意见未予采纳，具体详见《落界规程》反馈意见采纳情况表。

(五) 报批阶段：2021 年 10 月-12 月

2021 年 11 月，《落界规程》(送审稿)经全国森林资源标准化技术委员会审查，编制组根据专家提出的意见和建议进一步修改完善后进行成果报批。

四、标准主要内容说明

该标准共包括范围、规范性引用文件、术语和定义、目的与任务、技术标准与要求、区划体系、落界条件与方法、落界流程、质量检查、成果产出和成果认定上报 11 部分；另有 5 个附录，即：林地落界属性因子及代码、林地质量等级评定方法、数字正射影像 DOM 主要技术指标、林地落界检查表、统计表。下面作简要说明。

(一) 关于范围

对《落界规程》的适用范围作出规定。

(二) 关于规范性引用文件

本次编制的《落界规程》，充分考虑和已有标准、规程、规定的衔接，共提出了《遥感影像平面图制作规范》、《森林资源规划设计调查技术规程》、《土地利用现状分类》、《基础地理信息数据库基本规定》、《基础地理信息数据库建设规范》、《森林资源连续清查技术规程》、《森林资源调查卫星遥感影像图制作技术规程》、《县级林地保护利用规划编制技术规程》、《国家级公益林区划技术规程》、《林地变更调查技术规程》、《第三次全国国土调查技术规程》等 11 个规范性引用文件。

(三) 关于术语和定义

引用和提出了 4 个重要的术语和定义，包括林地、林地落界、数字正射影像图和林地图斑。

(四) 关于目的与任务

该部分包括林地落界的目的、任务和范围 3 部分。

1、目的

明确了林地落界的目的是将林地及其保护利用状况和规划期可用于发展林业的土地，落实到山头地块（小班），为各级林地保护利用规划提供基础数据。

2、任务

紧扣林地落界的目的，提出了落界的任务是以县级行政区为单位，完成林地落界工作。

3、范围

确定了林地落界的范围：县级行政区内所有林地，包括现状林地及规划期内用于发展林业的土地。

(五) 关于技术标准与要求

该部分对林地落界的技术标准与要求作出了规定，包括落界基本单位、林地分类系统、数学基础、最小上图面积、精度要求、面积求算和计量单位 7 部分。

1、落界基本单位

明确了以县级行政区为落界基本单位。

2、林地分类系统

参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》的基础上，对其他林地地类进行细分。

3、数学基础

对林地落界中应用的数学基础作出了规定，包括平面坐标系统、投影方式和高程基准。

4、最小上图面积

明确了最小上图图斑面积 400m^2 。

5、精度要求

提出了精度要求：采用优于 2 米分辨率覆盖全国的遥感影像资料。在相应遥感底图的比例尺上，明显界线与 DOM 上同名地物的偏移不得大于图上 0.3mm，不明显界线不得大于图上 0.5mm。

6、面积求算

按照《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T 1055—2019) 执行。

7、计量单位

对面积、胸径、每公顷蓄积量、森林蓄积量等的计量单位作出了具体规定。

(六) 关于区划体系

提出了林地落界的区划体系包括：县级行政单位区划系统和森林经营单位区划系统。

(七) 关于林地落界

明确了林地落界的条件、方法和流程。

1、落界条件

通过分析制约和影响林地落界的主要因素，提出了林地落界的条件，包括林地地类不同、林地保护等级不同、土地权属不同、森林类别不同、公益林事权等级不同、国家公益林保护等级不同、林种不同、起源不同和优势树种不同等。

2、落界方法

以国土空间规划林地现状基数为基础，叠加数字正射影像（DOM）制作工作底图；利用最新林草资源图、森林资源规划设计调查、公益林区划界定、林草生态综合监测评价等成果，综合运用遥感、地理信息、数据库等技术，结合森林经营活动档案等资料，辅以必要的补充调查，按照林地落界条件和精度要求，将林地及森林界线范围落实到工作底图上，确定林地边界、记载属性因子。

3、落界流程

规范了落界的流程，包括四个工作环节：资料收集、底图制作、林地小班调绘和属性调查记载。

（1）资料收集

综合考虑林地落界的目的是与任务、落界条件与方法，给出了落界应收集的资料包括基础数据、遥感数据、专题资料等。

（2）底图制作

底图制作是林地落界的重要环节。本标准对底图制作提出了具体的要求：接收最新的卫星影像和航空影像，经正射校正、融合增强、镶嵌分幅等处理过程，制作形成数字正射影像（DOM）。在DOM的基础上，叠加国土空间规划成果数据，依据林草生态综合监测评价成果数据、全国国土变更调查成果数据，国界、省界、县界、乡界等行政界线以及村界、林业经营单位、自然保护地界线等，制作林地落界的工作底图。各级行政界线应采用最新的全国国土调查成果界线；林业经营单位界线原则上沿用林草资源图界线；自然保护地界线采用主管部门认可的界线。

（3）林地小班调绘

林地小班调绘是林地落界的另一重要环节。本标准对小班调绘给出了具体的方法：在工作底图上，基于林草资源图，参考遥感影像特征，依据林地落界条件进行林地小班调绘；依据国土空间规划，参照第三次全国国土调查的图斑界线，对林地范围外可用于发展林业的图斑，参考以往森林资源管理“一张图”、公益林区划界定等成果以及遥感影像特征，辅以必要的补充调查，调绘规划林地小班界线。

（4）属性记载

明确了属性记载的方法：林地范围内调绘的林地小班，参照林草资源图、森林资源规划设计调查、公益林区划界定、森林经营档案等资料，辅以补充调查，记载林地小班的空间位置、土地利用与覆盖、立地与土壤、森林特征、经营管理等属性。林地范围外调绘的规划林地小班，参照第三次全国国土调查图斑的属性信息，辅以外业调查，记载规划林地小班的空间位置、土地利用与覆盖、立地与土壤等属性。

（八）关于质量检查

提出了林地落界质量检查的程序、内容和方法。

（九）关于成果产出

提出了落界产出的成果，包括数据库、统计表和成果报告。要求数据库应包括落界数据库、政区界线数据库和数据字典；成果报告内容包括工作组织、落界方法、专题图件和成果批复函等。

（十）关于成果认定上报

要求县级林地落界成果需通过省级检查验收，并报省级和国家林业主管部门审查后，征求相关单位意见，充分论证后认定上报。

（十一）关于附录

1、规范性附录

规范性附录 A、C 和 E 分别列出了林地落界属性因子及代码表、数字正射影像 DOM 主要技术指标、统计表。

2、资料性附录

资料性附录 B 和 D 分别列出了林地质量等级评定方法和林地落界检查表。