

# 全国林地保护利用规划纲要

## (2010—2020 年)

二〇一〇年七月

# 目 录

<b>第一章 林地保护利用面临的形势</b>	<b>4</b>
第一节 保护利用现状	4
第二节 必要性与紧迫性	8
<b>第二章 指导思想与目标任务</b>	<b>10</b>
第一节 指导思想	10
第二节 规划目标	11
第三节 主要任务	12
<b>第三章 全面保护林地</b>	<b>14</b>
第一节 严格用途管制	14
第二节 实行分级管理	15
第三节 加强森林保护	17
第四节 积极补充林地	17
第五节 引导节约用地	18
<b>第四章 合理利用林地</b>	<b>19</b>
第一节 优化结构	19
第二节 保障重点	20
第三节 科学经营	21
第四节 持续利用	22
<b>第五章 统筹区域管理</b>	<b>23</b>
第一节 优化区域布局	23
第二节 实行差别管理	26

第三节 强化宏观调控 .....	27
<b>第六章 规划实施保障体系 .....</b>	<b>27</b>
第一节 完善规划体系 .....	27
第二节 健全管理制度 .....	28
第三节 强化调节机制 .....	30
第四节 加强基础建设 .....	30

# 全国林地保护利用规划纲要

(2010 - 2020 年)

林地是国家重要的自然资源和战略资源，是森林赖以生存与发展的根基，在保障木材及林产品供给、维护国土生态安全中具有核心地位，在应对全球气候变化中具有特殊地位。国务院明确要求“要把林地与耕地放在同等重要的位置，高度重视林地保护”。为贯彻落实科学发展观，统筹好林地资源的保护利用，不断增加森林资源，根据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》、《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中发[2010]1号）和《全国土地利用总体规划纲要（2006 - 2020 年）》等法律法规和国家有关林地保护管理的方针、政策，制定《全国林地保护利用规划纲要（2010 - 2020 年）》（以下简称《纲要》）。

本《纲要》主要阐明规划期内国家林地保护利用战略，明确全国林地保护利用的指导思想、目标任务和政策措施，引导全社会严格保护林地、节约集约利用林地、优化林地资源配置，提高林地保护利用效率，实现 2020 年森林覆盖率奋斗目标，实现我国在联合国气候变化峰会上提出的争取到 2020 年森林面积和蓄积分别比 2005 年增加 4000 万公顷和 13 亿立方米的目标。《纲要》是指导全国林地保护利用的纲领性文件。

本《纲要》的规划范围未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。



# 第一章 林地保护利用面临的形势

## 第一节 保护利用现状

根据第七次全国森林资源清查（2004－2008 年）结果，全国林地总面积 30378.19 万公顷，占国土面积的 31.6%；森林覆盖率 20.36%。林地中，有林地 18138.09 万公顷，灌木林地 5365.34 万公顷，疏林地 482.22 万公顷，未成林造林地 1132.63 万公顷，苗圃地 45.4 万公顷，迹地（含采伐迹地和火烧迹地）709.61 万公顷，宜林地 4403.54 万公顷，林业辅助用地 101.36 万公顷。

专栏一 不同时期全国林地状况和森林覆盖率

清查时间	1973- 1976	1977- 1981	1984- 1988	1989- 1993	1994- 1998	1999- 2003	2004- 2008
林地 <sup>1</sup> (万公顷)	25509	26688.57	25969.28	25677.4	25704.73	28280.34	30378.19
有林地 (万公顷)	11978	11402.09	12268.33	12852.78	15363.23	16901.93	18138.09
人均有林地 (公顷)	0.128	0.114	0.121	0.113	0.124	0.132	0.135
森林覆盖率	12.70	12.00	12.98	13.92	16.55	18.21	20.36

注 1：林地面积以全国森林资源连续清查数据为统计口径，包含《土地利用现状分类》（GB/T21010-2007）确定的林地、部分园地、部分建设用地、部分未利用地，下同。

党中央、国务院一直高度重视生态建设和林业发展，各级政府认真贯彻落实《中华人民共和国森林法》等有关法律法规和党中央、国务院的林业发展方针、政策，林地保护利用取得了明显成效。

——促进了国土绿化和森林资源持续增长。我国森林覆盖率已从新中国成立初期的 8.6% 提高到 20.36%。森林面积达到 19545 万公顷，比改革开放初期增长 61%；森林蓄积量达到 137 亿立方

米，比改革开放初期增长 34%。尤其是近 20 年来，森林面积和蓄积实现了持续增长。人工林面积达 6169 万公顷，居世界第一位，占全球人工林面积的 38%。仅“十五”期间，全国植树造林面积就达 3993 万公顷。

——实现了局部生态明显改善。改革开放以来，国家先后实施了“三北”防护林、天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等重点生态工程。“三北”防护林工程造林 2400 多万公顷，工程区森林覆盖率提高了 1 倍。天然林保护工程有效保护天然林 9500 多万公顷，减少森林资源消耗 4.26 亿立方米。退耕还林工程造林 2600 多万公顷，其中退耕地造林 900 多万公顷，工程区森林覆盖率提高两个多百分点。全国沙化面积由 20 世纪末的年均扩展约 3436 平方公里变为目前的年均缩减约 1283 平方公里，总体上实现了从“沙逼人退”向“人逼沙退”的历史性转变。

——保护了生态区位重要地区的林地资源。2001 年以来，共区划界定国家级公益林地 10500 多万公顷，中央财政每年支出的公益林补偿费已超过 30 亿元；建立了各类自然保护区总面积达 12200 多万公顷，约占国土面积的 12.7%；已建森林公园 2151 处，总经营面积 1597.47 万公顷，有效保护了全国生态区位重要地区的林地及生物多样性。新中国成立以来，国务院确定了重点

### 林地相关概念及划分标准

林地：根据《中华人民共和国森林法实施条例》，林地包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地和县级以上人民政府规划的宜林地。

有林地：连续面积大于  $0.067\text{hm}^2$ 、郁闭度 0.2 以上、附着有森林植被的林地，包括乔木林地和竹林地。

灌木林地：由灌木树种或因生境恶劣矮化成灌木型的乔木树种以及胸径小于 2cm 的小杂竹丛组成，以经营灌木林为目的或起防护作用，连续面积大于  $0.067\text{hm}^2$ 、覆盖度在 30%以上的林地。其中：

国家特别规定灌木林地（特灌木林地）：具有一定经济价值，以取得经济效益为目的进行经营的灌木林，或者分布在干旱、半干旱地区和乔木生长界限以上专为防护用途，且覆盖度大于 30%的灌木林地。

疏林地：由乔木树种组成，连续面积大于  $0.067\text{hm}^2$ 、郁闭度在 0.10-0.19 之间的林地。

采伐迹地：采伐后保留木达不到疏林地标准、且尚未人工更新或天然更新达不到中等更新等级的林地。

火烧迹地：火灾后活立木达不到疏林地标准、且尚未人工更新或天然更新达不到天然幼苗 3000 株/ $\text{hm}^2$  以上或幼树 500 株/ $\text{hm}^2$  以上的林地。

未成林造林地：造林或封育后不到成林年限，当年造林成活率 85%以上或保存率 80%（年均等降水量线 400mm 以下地区当年造林成活率为 70%或保存率为 65%）以上，飞播造林后保留苗木 3000 株/ $\text{hm}^2$  以上或沙区成苗 2500 株/ $\text{hm}^2$  以上，封育地天然幼苗 3000 株/ $\text{hm}^2$  以上或幼树 500 株/ $\text{hm}^2$  以上，分布均匀，尚未郁闭但有成林希望的林地。

苗圃地：固定的林木、花卉育苗用地。

宜林地：经县级以上人民政府规划为林地的土地。包括宜林荒山荒地、宜林沙荒地和其他宜林地。

郁闭度：单位面积乔木树冠垂直投影面积之和，用十分数表示。

森林覆盖率：一定行政区域范围内有林地与特别规定灌木林地面积占土地总面积的百分率。

国有林区，并建立了一批国有林业局；还先后建立了 4466 个国

有林场，重点林区的森林资源得到了有效的保护利用。

——**提高了木材及林产品供给能力。**新中国成立 60 年来，累计为社会提供木材 60 多亿立方米，人造板、地板、家具、松香等林工产品产量居世界首位，经济林、花卉、紫胶、活性炭等林副林特产品产量居世界前列。2008 年，我国林业产业产值达到 1.44 万亿元，林产品进出口贸易额突破 700 亿美元，已跃升为世界林产品生产和贸易大国。

但必须清醒地看到，我国目前仍然存在人多林少、人与林地关系紧张的矛盾，林地保护利用依然面临着一些突出问题。

——**林地总量不足，逆转日趋严重。**我国森林覆盖率仅为世界平均水平的 2/3，居世界第 139 位，用占全球 4.7% 的森林支撑占全球 23% 的人口对生态和林产品的基本需求。我国人均有林地面积 0.13 公顷，仅为世界人均水平（0.6 公顷）的 22%；林地逆转日趋严重，第七次全国森林资源清查数据表明，清查 5 年间隔期内因毁林开垦、自然灾害、工程建设等导致林地转为非林地面积达 832 万公顷，其中近 85% 逆转为其他农用地。有林地逆转为非林地的面积为 377 万公顷，相当于同期全国造林面积的十分之一。

——**林地质量不高，生产力低下。**我国大部分林地分布在干旱半干旱地区，土层瘠薄、水肥条件差，林地生产力低。全国乔木林单位面积蓄积量不到 86 立方米/公顷，仅是世界平均水平的 78%；林分平均郁闭度只有 0.56，只相当于正常密度的 67%；森林年净生长量仅为 3.85 立方米/公顷，相当于林业发达国家的一半左右。现有森林呈现人工纯林多、混交林少，单层林多、复层

林少，中幼林多、成过熟林少等现象，森林资源总体质量不高。特别是约占我国林地总量 60%的集体林地，单位面积蓄积量只有 53 立方米/公顷。

——林地退化明显，治理难度大。全国有近 500 万公顷林地退化为疏林地，超过 5000 万公顷林地退化为郁闭度小于 0.4 的低质低效林地，尤其是西部地区、南方地区以及集体林区的林地退化十分严重。在林地中，宜林荒山荒地、沙荒地等占到 14.5%，其中超过 60%的宜林地分布于西北、华北北部和东北西部等“三北”干旱、半干旱地区，造林比较困难，恢复植被难度大。毁林开垦和征占用等消耗的多是优质林地，通过石漠化治理等增加的多是质量不高的林地。

——违法使用林地屡禁不止，管理形势严峻。随着我国工业化、城镇化步伐的加快，各项建设对土地的需求增加，加之国家对耕地保护力度的加大，大量的用地项目大规模向林地转移，毁林开垦、蚕食林地和非法占用林地的现象日趋严重。2006 - 2008 年，全国共发生违法征、占用林地林业行政案件 3.9 万起，损失林地 4.9 万公顷，损失林木 2.2 万立方米，违法使用林地的形势依然严峻。

## 第二节 必要性与紧迫性

——是保障国土生态安全、建设生态文明建设的基本要求。随着经济社会的发展，人们对绿色生态空间和生态文化的需求迅速增长。但目前全国生态状况整体恶化的趋势尚没有得到根本遏制，林地退化、水土流失、土地沙化依然严重，自然灾害频繁，防灾

减灾任务十分繁重。在此形势下，要实现党的十七大提出的建设生态文明、建成生态环境良好国家的新要求，完成党中央、国务院提出的到 2020 年森林覆盖率达到 23%以上的战略目标，迫切需要统筹安排经济社会发展与生态建设用地需求，保障生态、经济、社会的协调可持续发展。

——是加强节能减排、提高林业应对气候变化能力的客观要求。森林是陆地最大的储碳库和最经济的吸碳器，林业在应对气候变化的间接减排方面具有无可比拟的优势。我国现有森林每年吸收 9 亿多吨碳，净吸收量达到了每年工业碳排放的 8%。在 2007 年的 APEC 会议上，中国政府提出的建立“亚太森林恢复与可持续管理网络”的重要倡议，被国际社会誉为应对气候变化的森林方案。联合国《气候变化框架公约》第 13 次缔约方大会将植树造林、加强抚育、减少毁林、控制森林退化作为巴厘岛路线图的重要内容。2007 年颁发的《中国应对气候变化国家方案》将植树造林、发展森林资源作为减缓气候变化的重要措施之一。而提高林业应对全球气候变化的能力，需要从根本上增加林地面积，提高森林保有量，从而增强森林植被的碳汇功能。胡锦涛主席在气候变化峰会上向国际社会做出的争取到 2020 年比 2005 年森林面积增加 4000 万公顷、森林蓄积增加 13 亿立方米的目标，将保护利用林地、增加森林资源提高到了国家目标和战略高度。

——是满足市场需求、增强木材及林产品供给能力的必然要求。随着我国经济社会的快速发展，木材及其制品的国内消费也在迅速增长，其中人造板、纸浆及纸张消费已居世界第二位。2007 年，我国林产品折算的木材消费总量约 3.71 亿立方米，但木材

产品市场国内供给仅为 2.02 亿立方米，实际消费缺口超过 1 亿立方米。据测算，到 2020 年，我国木材消费总量将提高到 4.57 - 4.77 亿立方米，木材供应缺口将长期保持在 1 - 1.5 亿立方米左右。如此巨大的需求缺口，仅依靠进口和节约资源是远远不够的，迫切需要立足国内，统筹安排好木材及林产品生产用地，提高森林经营水平，最大限度地满足经济社会发展对木材及林产品的需求。

——是加强林地宏观调控、适应国土区域利用格局的形势要求。当前，我国正在根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局和国土利用格局，完善区域政策，调整功能布局，形成合理的空间开发结构。林地作为巩固并扩大绿色生态空间、改善生态环境、保障生态安全的重要载体，为适应国家新时期区域发展战略，需要及时调整适应于国土区域开发利用格局的林地保护利用结构、布局、管理政策和措施，实行分区施策、分类指导、分级管理。

## **第二章 指导思想与目标任务**

### **第一节 指导思想**

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，发展现代林业，建设生态文明，坚持严格保护、积极发展、科学经营、持续利用的方针，统筹协调林地保护与利用的关系，充分发挥森林的生态、经济和社会效益，为经济社会可持续发展奠定坚实基础。要遵循以下基本原则：

——**严格保护，突出重点。**按照现代林业发展和生态文明建设的战略要求，严格保护现有林地资源，积极拓展绿色生态空间。对生态区位重要和生态脆弱区域林地，以及高效生产木材、木本粮油和生物质能源林地进行重点保护。

——**持续利用，提高效益。**按照建设资源节约型和环境友好型社会的要求，转变林业发展和林地利用方式，科学使用林地，充分发挥林地生产力，促进林地利用从粗放低效向集约高效转变。

——**优化结构，合理布局。**根据经济社会发展对林地的多功能需求，优化林地保护利用结构与空间布局，统筹生态、生产、建设使用林地需求，分区明确林地利用方向和重点，合理配置林地资源。

——**强化调控，科学管理。**创新林地保护利用管理的机制和政策，强化规划实施保障措施，增强林地管理参与宏观调控的有效性和针对性。遵循自然规律和经济规律，因地制宜，分区施策，分类管理。

## **第二节 规划目标**

——**林地总量适度增加。**到 2020 年，林地保有量增加到 31230 万公顷，占国土面积的比重提高到 32.5%以上。

——**森林保有量稳步增长。**到 2020 年，全国森林保有量达到 22300 万公顷以上，比 2005 年增加 4200 万公顷左右，比 2010 年增加 2230 万公顷左右，森林覆盖率达到 23%以上。

——**林地保护利用结构逐步优化。**到 2020 年，重点公益林



地<sup>1</sup>达到 12490 万公顷，占到林地总面积的 40%；重点商品林地达到 5000 万公顷，占到林地总面积的 16.1%。

——林地生产力明显提高。到 2020 年，全国林地生产率达到 90 立方米/公顷以上，现有乔木林地的林地生产率力争达到 102 立方米/公顷；全国森林蓄积量增加到 150 亿立方米以上，比 2005 年增加约 23 亿立方米左右，比 2010 年增加约 12 亿立方米左右；通过实施森林经营、控制消耗等措施，全国森林蓄积量力争达到 158 亿立方米。

——建设项目征占用林地规模逐步得到严格控制。2011 - 2020 年，全国征占用林地总额控制在 105.5 万公顷以内。

## 专栏二 林地保护利用的主要规划指标

属性	指标	涵义	2020 年
约束性	森林保有量 (万公顷)	一定时期确保森林覆盖率目标实现的最低森林面积 <sup>1</sup>	22300
	征占用林地定额 (万公顷)	各类建设用地征用、占用林地面积上限	105.5
预期性	林地保有量 (万公顷)	一定时期确保实现森林覆盖率等战略目标的最小林地面积	31230
	林地生产率 <sup>2</sup> (立方米/公顷)	森林(乔木林)单位面积蓄积量，是反映林地生产潜力的重要指标	102
	重点公益林地 比率(%)	重点公益林地面积与林地总面积之比	40.0
	重点商品林地 比率(%)	国家和地方建设的用材林、木本粮油林、生物能源林基地面积之和与林地总面积之比	16.1

注 1：森林面积为有林地和国家特别规定灌木林地面积之和。

注 2：衡量林地生产率的指标有蓄积量、生物量、生长率、经济产出等不同指标，本《纲要》仅选用单位面积蓄积量，重点针对有林地。表中的指标指现有乔木林地的林地生产率。

## 第三节 主要任务

——以严格保护为前提，确保林地规模适度增长。通过严格林地用途管制，严厉打击毁林开垦和违法占用林地等措施，防止

<sup>1</sup> 重点公益林地包括国家级公益林和地方重点公益林，下同。

林地退化，减少林地逆转流失数量；通过生态自我修复和加大对石漠化沙化土地、工矿废弃地、生态重要区域的治理等，有效补充林地数量，确保全国林地资源动态平衡、适度增长。

——以增加森林面积为重点，确保森林覆盖率目标实现。采取重点生态工程带动、激励社会力量广泛参与等措施，通过加快宜林地造林绿化，加强生态脆弱区的生态治理，有针对性地规划和实施退化林地修复工程等，增加森林面积，为实现森林覆盖率目标、建设现代林业和生态文明提供基础保障。

——以科学经营为核心，大力提高森林质量和综合效益。加大投入力度、政策扶持和科技支撑，建立林地质量评价定级制度，科学利用林地，提高森林经营水平；实施森林质量工程和木本粮油工程，挖掘林地增产增收潜力，大幅度提高森林质量和林地生产力，构建健康稳定的森林生态系统。

——以优化结构布局为手段，统筹区域林地保护利用。围绕我国可持续发展林业战略，分区、分类、分级确定林地保护利用方向、重点、政策和主要措施，保障重点公益林、重点工程建设、木材及林产品生产基地、国家生态屏障等对林地的需求。对不同区域林地实行有针对性的差别化保护利用政策，规范林地利用秩序，促进林地利用的区域协调，确保全国林地保护利用整体效益最大化。

——以创新管理制度为突破，形成林地保护利用管理新机制。完善用途管制、定额转用、分级保护、差别管理等林地保护利用制度和差别化补偿政策等；综合运用法律、经济、行政、技术等手段，改革和完善林地保护利用机制，形成有利于保护林地

和发展森林资源的管理机制，提高林地保护利用宏观调控能力，强化规划实施执行力。

### **第三章 全面保护林地**

按照发展现代林业和建设生态文明的要求，严格实施用途管制，认真落实林地分级管理，切实保护现有森林，有效补充林地数量，引导节约使用林地，确保林地资源稳定增长。

#### **第一节 严格用途管制**

——**严格限制林地转为建设用地。**林地必须用于林业发展和生态建设，不得擅自改变用途；进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，应当不占或者少占林地，必须占用或者征用林地的，应当依法办理审核手续。国家每 5 年编制或修订一次征占用林地总额，并将总额指标按年度分解到省（区、市）。2011－2020 年，总额控制在 105.5 万公顷以内。

——**严格控制林地转为其他农用地。**禁止毁林开垦、毁林挖塘等将林地转化为其他农用地。在农业综合开发、耕地占补平衡、土地整理过程中，不得挤占林地。对国有林业局、国有林场已经开垦种植、破坏的林地要逐步还林。

——**严格保护公益林地。**合理区划界定公益林地，全面落实森林生态效益补偿基金制度和管护责任制。严禁擅自改变国家级公益林的性质、随意调整国家级公益林地的面积、范围或降低保护等级。禁止在国家级公益林地采石、采沙、取土，严格控制勘查、开采矿藏和工程建设占用征用国家级公益林地。除国务院有关部门和省级人民政府批准的基础设施建设项目外，不得占用征

用一级国家级公益林地。

——加大对临时占用林地和灾毁林地修复力度。临时占用林地期满后必须按要求恢复林业生产条件，及时植树造林，恢复乔灌植被。加强林地和森林生态系统的防灾、抗灾、减灾能力建设，减少自然灾害损毁林地数量，国家对灾毁林地应及时进行修复治理。

## 第二节 实行分级管理

——科学划分林地保护等级。坚持全面保护与突出重点相结合的原则，根据生态脆弱性、生态区位重要性以及林地生产力等指标，对林地进行系统评价定级，划分为Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级和Ⅳ级4个保护等级。

Ⅰ级保护林地是我国重要生态功能区内予以特殊保护和严格控制生产活动的区域，以保护生物多样性、特有自然景观为主要目的。包括流程1000公里以上江河干流及其一级支流的源头汇水区、自然保护区的核心区和缓冲区、世界自然遗产地、重要水源涵养地、森林分布上限与高山植被上限之间的林地。在现有1385.82万公顷的基础上，规划到2020年，增加187万公顷。

Ⅱ级保护林地是我国重要生态调节功能区内予以保护和限制经营利用的区域，以生态修复、生态治理、构建生态屏障为主要目的。包括除Ⅰ级保护林地外的国家级公益林地、军事禁区、自然保护区实验区、国家森林公园、沙化土地封禁保护区和沿海防护基干林带内的林地。在现有9131.99万公顷的基础上，规划到2020年，增加572万公顷。

III级保护林地是维护区域生态平衡和保障主要林产品生产基地建设的重要区域。包括除 I、II 级保护林地以外的地方公益林地，以及国家、地方规划建设的丰产优质用材林、木本粮油林、生物质能源林培育基地。规划到 2020 年，划定 11111 万公顷。

IV 级保护林地是需予以保护并引导合理、适度利用的区域，包括未纳入上述 I、II、III 级保护范围的各类林地。

### 专栏三 各级林地面积与比重

单位：万公顷

保护等级		I 级保护	II 级保护	III 级保护	IV 级保护
现状 <sup>1</sup>	面积	1385.82	9131.99	9204.20	10656.18
	占林地比例%	4.56	30.06	30.31	35.07
2020 年	面积	1573	9704	11111	8842
	占林地比例%	5.04	31.07	35.58	28.31

注 1：我国目前还未建立林地分级保护制度，现状数据是按照统一分级标准对第七次全国森林资源清查（2004—2008 年）中林地的分类结果。

——**实施林地分级保护管理。**根据林地的保护等级，分别制定相应的保护、利用和管理措施。

**I 级保护管理措施：**实行全面封禁保护，禁止生产性经营活动，禁止改变林地用途。

**II 级保护管理措施：**实施局部封禁管护，鼓励和引导抚育性管理，改善林分质量和森林健康状况，禁止商业性采伐。除必需的工程建设占用外，不得以其他方式改变林地用途，禁止建设工程占用森林，其他地类严格控制。

**III 级保护管理措施：**严格控制征占用森林。适度保障能源、交通、水利等基础设施和城乡建设用地，从严控制商业性经营设施建设用地，限制勘查、开采矿藏和其他项目用地。重点商品林

地实行集约经营、定向培育。公益林地 in 确保生态系统健康和活力不受威胁或损害下，允许适度经营和更新采伐。

IV级保护管理措施：严格控制林地非法转用和逆转，限制采石取土等用地。推行集约经营、农林复合经营，在法律允许的范围内合理安排各类生产活动，最大限度地挖掘林地生产力。

### **第三节 加强森林保护**

——**严格保护森林**。围绕不同时期森林覆盖率奋斗目标，国家、省、市、县各级行政区域分别设定森林保有量目标，切实加强有林地和生态脆弱地区灌木林地的保护，提高林地利用率，确保森林面积总量逐步增加。

——**实行森林面积占补平衡**。强化对征占用林地的控制和引导，实行建设项目所在县级行政区域内的森林（有林地和国家特别规定的灌木林）占补平衡。征占用林地收缴的森林植被恢复费，必须优先用于统一安排植树造林，恢复的森林植被不得少于因征占用林地而减少的森林面积，并且不降低林地生产力。

——**遏制林地退化**。推广应用先进科技成果和实用技术，防止并减少森林土地退化；对已经退化为疏林地、灌丛和荒山荒地的有林地，有针对性地规划和实施退化林地修复工程。

### **第四节 积极补充林地**

——**增加林地资源**。切实落实国家退耕还林政策，对于生态重要区域的陡坡耕地和生态脆弱区域的沙化耕地，在与耕地保护、农业发展协调的基础上，按照国家部署逐步实行退耕还林。对于石漠化严重地区、退化土地等，符合植被恢复条件的，应积

极封育恢复、造林绿化、修复生态，多种途径增加林地资源。推行森林省、森林城市、森林社区、森林乡村建设，积极拓展绿色生态空间。

——**加强宜林闲置地整治**。对政府收回的闲置土地，原属于林地的，应当优先用于林业生产经营活动。加强废弃工矿、废弃山区村庄及村中空闲地的整治，对其中坡度 25 度以上的，应按照国家宜林则林的原则，优先用于植树造林。

## 第五节 引导节约用地

——**适度保障国家基础设施及公共建设使用林地**。保障国家能源基地、国家级电网、油气干线管网、干线公（铁）路、港口、机场、水利工程等国家基础设施建设用地。引导建设项目节约使用林地，适当配套绿化工程，扩大防护林地面积。

——**控制城乡建设使用林地**。加强城镇（村屯）配套绿化林、游憩林、绿化进校、绿化进厂矿（企业）工程等城市森林建设。对农村人口转移后的废弃坡地实施植被恢复治理，保持城镇建设使用林地与生态恢复新增林地的动态平衡。

——**限制工矿开发占用林地**。限制独立选址的工业、矿产资源开发项目使用公益林地、天然林地和重点商品林地。矿山用地实行生态优先、缴费使用、保障恢复、占补平衡政策，禁止私挖滥采，无序开发。建立矿山开发配套实施生态工程制度，对生态状况严格监控。

——**规范商业性经营使用林地**。规范旅游经营设施等用地，适度保障符合自然保护区、森林公园、省级旅游度假区规划的生

态旅游用地。严格控制其他旅游开发项目使用公益林地和重点商品林地。鼓励新建工业企业由林地资源紧缺地区向林地资源相对充足，特别是低保护等级、低质量等级林地资源较充足的地区疏散，减少优质林地改变用途。

——**制定征占用林地项目禁限目录。**根据国家产业发展政策、土地供应政策等，在国家发布的《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》的基础上，定期细化制定、颁布、实施禁止和限制使用林地项目目录。修订和完善国有林区、国有林业局（场）基建项目使用林地标准。制定限制经营性项目使用林地相应的约束性措施。通过行政、经济补偿、市场等手段引导建设项目节约使用林地，控制多占、浪费林地等行为。

## **第四章 合理利用林地**

坚持优化结构、保障重点、科学经营、持续利用的方针，按照科学用地、因地制宜、适地适策、地尽其力的原则，大力推行节约集约利用林地，充分发挥林地的功能与效益。

### **第一节 优化结构**

——**统筹规划公益林地与商品林地。**根据国家、区域生态建设和经济社会发展的需求，合理调整防护林、特用林等公益林地结构和用材林、经济林、薪炭林等商品生产林地结构，优化林地资源配置，满足林地多功能作用的发挥。规划到 2020 年，以提供生态产品为主体功能兼顾木材等林产品生产的公益林地从第七次全国森林资源清查的 36.2%调整到 2020 年的 56%；以生产木材和其他林产品为主体功能的商品林地从第七次全国森林资



源清查的 63.8%调整到 2020 年的 44%，优化生态产品与物质产品生产用地结构。

——**科学调整天然林地与人工林地结构。**严格控制征占用天然林地，积极保护天然林资源，禁止采伐原始林、生态重要地区天然林，加强对天然林的科学保育，努力培育复层、混交、异龄林，构建健康稳定的生态系统；生态脆弱区林地及重点公益林地采用封育等近自然培育和经营措施，推进形成天然林生态系统。加快在水热条件较好地区培育高效、丰产人工林，逐步替代对天然林的采伐消耗。到 2020 年，努力保证现有 1.2 亿公顷天然林地面积不减少，人工林地面积和比重逐渐增加。

## **第二节 保障重点**

——**保障国土生态屏障用地。**国家继续实施重点林业生态工程，加强对青藏高原、黄土高原、云贵高原、东北森林带、北方沙化土地带、南方丘陵山地带、沿海防风减灾带的生态建设和生态系统修复，形成强大的生态庇护能力，减少和预防各种自然灾害对人类生存和经济社会发展的影响。

——**保证重点公益林地。**优先保障重点公益林地的发展空间，加强对公益林的经营管理，提高公益林的质量和生态效益，在不破坏生态功能的前提下，依法合理利用林地资源，开发林下种养业，利用森林景观发展森林旅游业等。建设项目尽可能不占或少占重点公益林地，并对其实施森林生态效益补偿。探索非国有公益林收购或置换、租借、补偿等机制，保障生态产品生产和供给空间。

——保障国家木材及林产品生产的基本林地。面对我国粮食安全、能源安全、木材安全与食用油料供应紧缺的形势，优先保障国家木材及林产品生产基地建设用地需要，集中建设一批丰产优质用材林、木本粮油林、生物质能源林培育基地。

### 第三节 科学经营

——建立林地质量评价定级制度。以林地的自然属性和经营条件为主要依据，实行林地质量等级综合评价。基于林地质量等级，确定适宜的森林经营目标和经营利用程度，做到适地适树，选好经营方式，充分发挥林地潜力。实行与林地质量等级对应的森林经营模式和利用方式，制定差别化的林地林木指导价格体系，指导科学经营。

——实施森林质量工程。以东北国有林区和南方集体林区为重点，以大幅度提高林地生产力、增加森林蓄积量为目标，主要通过扩大有林地规模、合理确定培育周期等措施，增加森林资源的数量、丰富木材及林产品供给、提高森林碳汇功能。对生态脆弱地区的林地，以培育混交、异龄复层林为主，丰富生物多样性，增强生态系统稳定性；对生态区位重要地区的林地，以培育大径级、长周期的森林资源为主；对水热资源丰富地区的林地，以集约经营、基地化管理为主，重点发展优良、珍贵、高价树种培育基地，形成速生、丰产、优质、高效的森林资源，缓解木材及林产品供应的结构性矛盾。

——实施木本粮油工程。从保障国家粮食安全的高度，突出森林资源优势和区域特色，实施木本粮油工程，因地制宜地发展

油茶、板栗、核桃、枣等木本粮油基地，加快山区综合开发步伐，缓解粮食、油料生产对耕地的压力，有效补充我国粮食、食用油的稳定供应，降低部分产品的进口依存度，通过对林地的科学经营，充分发挥木本粮油在保障国家粮食安全中的重要作用。

#### 第四节 持续利用

——**加速生态修复与造林绿化进程。**继续深入推进天然林保护、“三北”及长江流域、沿海等防护林体系、野生动植物保护及自然保护区建设等林业重点工程建设。加快实施防沙治沙、南方岩溶地区石漠化综合治理和森林保护与恢复等重点生态工程。启动后续重大生态工程，加快宜林地造林绿化步伐，可持续利用林地资源。

——**加强重点区域退化林地生态治理。**以植被恢复和生态修复为重点，尽快实现生态治理重点区域的生态状况明显好转。

#### 专栏四 全国生态治理重点地区

生态治理重点地区	主要治理思路
三江源地区	现有林地植被保护，陡坡地和严重沙化耕地退耕还林还草，退化林地和草原植被恢复
长江上游地区	荒漠化治理，陡坡地和严重沙化耕地退耕还林还草，退化生态系统修复，退化林地和草原植被恢复
三峡库区	退化林地植被恢复，陡坡地退耕还林，库区周边防护林体系建设
丹江口水库源区	退化林地植被恢复，陡坡地退耕还林，现有植被保护
鄱阳湖和洞庭湖周边地区	退化林地植被恢复，封山育林
南方重点石漠化地区	退耕还林还草，封山育林育草，植树种草
京津风沙源区	生物治理与工程治理结合，建设防风固沙林体系，恢复退化草场植被
黄土高原区	退化林地植被恢复，陡坡地和严重沙化耕地退耕还林，保护

生态治理重点地区	主要治理思路
	和恢复林（灌）草植被，营造生态林
阿拉善地区	恢复灌草植被，建设防风固沙屏障
科尔沁沙地	保护现有植被，建设防风固沙、水源涵养、牧场防护林体系
毛乌素沙地	保护现有植被，恢复退化草场植被，治理沙化土地
呼伦贝尔沙地	保护现有植被，恢复退化草场植被，治理沙化土地
石羊河流域	禁止过度人为活动，加强祁连山水源涵养林保护，保护、恢复中下游地区林草植被
准噶尔盆地南缘和艾比湖盆地周边地区	建设综合型防护林体系，营造基干防风固沙林带，恢复流动沙地林草植被，恢复退化沙地植被
塔里木盆地周边地区	加强天然林保护，恢复严重沙化耕地植被，建设防风固沙防护林体系
西藏一江两河地区	保护现有植被，造林绿化，恢复沙区植被

## 第五章 统筹区域管理

按照分区施策、差别管理、统筹调控的原则，制定并实施与国家、区域主体功能定位相适应的差别化林地管理措施，加大宏观调控力度，形成新时期林地保护利用管理体系。

### 第一节 优化区域布局

——调整和优化林地利用空间布局。依据全国林业区划，结合各区自然地理条件，把全国划分为 10 个林地保护利用区域。根据各区域特点确定全国林地利用方向和空间布局。省级、县级林地利用布局也应分别区域调整优化，把调整空间利用结构、提高空间利用效率作为林地资源配置的重要着眼点，从空间布局上统筹好生态产品生产与物质产品生产的关系。

大兴安岭区：严格保护水源区林地和现有原生林尤其是岭西北以兴安落叶松为主的原生林地。该区也是我国重要的战略性森

林资源储备基地，适度对天然次生林进行保育，培育樟子松等珍贵树种。

东北区：严格保护大兴安岭东部嫩江源头区和长白山南部辽河、鸭绿江、松花江等大江大河源头区林地，建设松辽平原农田防护林网；全面实施天然林保育，重点培育以红松针阔混交林为典型群落的大径级珍贵用材林基地，恢复我国最大的木材、非木质林产品生产加工基地和生态旅游、生态文化产业基地。

华北区：严格保护燕山长城沿线、中部山区、黄土高原、黄河故道区、土石山区、太行山伏牛山一带江河源头等生态脆弱区的林地；集约经营低山区、丘陵区、汾渭谷地、辽东与胶东半岛环渤海湾、黄淮海平原等自然条件优越地区的林地，大力发展经济林、优质丰产用材林、生物质能源林、工业原料林基地，适度发展薪炭林。

南方亚热带区：保护秦巴山区、喀斯特地貌区、云贵高原石漠化区等生态脆弱区林地；保护大熊猫等珍稀野生动物栖息地；在四川盆地及盆周区、长江中下游平原区以及沿海积极营造防护林，构建生态屏障；在低山丘陵区发展优质丰产用材林、珍贵树种大径级材和工业原料林基地，适度发展经济林地，建设商品林生产基地；在平原及东部沿海区发展经济林和工业原料林基地。

南方热带区：严格保护现有热带雨林、红树林生态系统及自然保护区林地；在沿海地区营造防护林，构建生态屏障，加大风景林地保护管理力度；在水热条件优越的滇东南、滇南等地发展经济林，在珍贵树种丰富区域集约经营大径级用材林，集中发展工业原料林、生物质能源林基地。

云贵高原区：严格保护生物多样性丰富区域尤其是滇西北区域的自然保护区、生物多样性热点地区和生态脆弱区域林地；在水热条件好的滇中等区域，发展优质丰产用材林、生物质能源林基地，适当发展薪炭林。

青藏高原峡谷区：严格保护三江流域、川西、藏南等大江大河源头区、水土流失区及生物多样性富集区等高保护价值区林地；在雅鲁藏布江下游适宜区域，加大集约经营力度，培育以珍贵用材林和大径级材为主的木材生产基地。

蒙宁青区：加强保护呼伦贝尔高原、锡林郭勒高原农牧区、阴山山地、黄河河套、鄂尔多斯高原生态林地，以农田草牧场防护林建设为重点，构建综合防护林体系；在大兴安岭东南丘陵平原、黄河河套、青东陇中等丘陵、盆地和平原区，发展商品林基地；以丘陵低山和宜林沙区为主的区域，大力发展生物质能源林基地。

西北荒漠区：严格保护阿尔泰山、天山和准噶尔、塔里木、河西走廊、阿拉善高原荒漠区林地；结合资源优势发展沙产业基地和沙区经济林基地。

青藏高原高寒区：严格保护江河源头区及昆仑山、阿尔金山、祁连山等野生动物主要分布区、生态脆弱的羌塘阿里高寒荒漠区、沙区荒漠区林地；集约经营河流两岸和河谷自然条件较好的林地，营造防风林、薪炭林、能源林地；柴达木盆地和藏南谷地发展部分经济林地。

## 第二节 实行差别管理

——积极保护并扩展优化开发区绿色生态空间。严格控制优化开发区建设用地，特别是工矿企业使用林地。限制占地多、消耗高的加工业、劳动密集型产业和各类开发区使用林地；支持高新技术产业、循环经济产业和现代服务业节约集约使用林地；通过造林绿化、生态治理等措施，加快城乡绿化一体化建设。

——支持重点开发区发展与生态建设同步推进。积极支持城镇化、工业化及城市基础设施建设用地需求，支持主导产业及配套建设、循环经济产业占用林地，尽力保障中心城市建设对林地的需求；限制高能耗、高污染产业占用林地。鼓励建设高标准森林公园、郊野公园，建设宜居环境；加强粮食产区、水源区、沿海区域生态林和农田林网建设，构建生态屏障。

——保障限制开发区生态用地需求。适度支持环境友好型的特色产业、服务业、公益性建设及资源环境承载能力较强的中心城镇建设使用林地；禁止可能威胁生态系统稳定、生态功能正常发挥和生物多样性保护的各类林地利用方式和资源开发活动；严格控制林地转为建设用地，逐步减少城市建设、工矿建设和农村建设占用林地数量；通过生态脆弱区和退化生态系统修复治理，积极扩大和保护林地，逐步增加森林比重。

——严格保护禁止开发区的林地资源。严格控制人为因素对禁止开发区自然生态的干扰，严禁任何有悖于保护目的的各项林地利用活动，禁止开发区内各类建设项目确需占用林地的，要组织论证评估，尽量缩小使用林地规模。禁止各类项目占用Ⅰ级保护林地。

### 第三节 强化宏观调控

——强化国家宏观调控能力。根据各区林地保护利用方向、政策，综合经济社会发展水平、发展趋势，资源环境条件，林地利用现状和潜力等因素，分别确定各省（区、市）森林保有量、征占用林地定额等林地保护利用的约束性指标，以及林地保有量、林地生产率、重点公益林地比率、重点商品林地比率等预期性指标，强化国家对省级行政区域林地保护利用的调控。

——强化省级林地保护利用责任。约束性指标和主要林地保护利用任务分解下达到省（区、市），明确各省（区、市）林地保护利用责任，由省级人民政府作为责任主体组织实施、严格落实。预期性指标通过经济 and 必要的行政手段加以引导，逐步实现。

——落实区域林地保护利用管理政策。各省（区、市）在规划纲要指导和控制下，积极配合国家区域发展战略的实施，切实落实所属区域的林地保护利用政策和差别化管理政策，加强本行政区域内林地保护利用的统筹协调，做好国家、省级及省级以下林地保护利用的相互衔接，促进形成统筹协调的林地保护利用秩序。

## 第六章 规划实施保障体系

进一步深化改革、理顺政策、健全制度、落实责任，促进各方面形成合力，保障《纲要》顺利实施。

### 第一节 完善规划体系

——分级编制林地保护利用规划。分级编制国家、省级、县级三个层次的林地保护利用规划，下一级规划应根据上一级规划



编制，并与同级土地利用总体规划相衔接，层层落实林地保护利用各项目标、任务、措施和管理政策。省级林地保护利用规划要强化战略性和政策性，重点确定本行政区域林地保护利用的目标、指标、任务和政策措施；县级林地保护利用规划要划定林地范围，进行功能区划，突出空间性、结构性和操作性，制定林地保护利用的具体措施。

——**维护规划的严肃性和权威性。**各级林地保护利用规划由同级人民政府组织编制、颁布实施和监督管理。各地区、各部门编制的城乡、交通、水利、能源、旅游、工业、农业、环保和生态建设等相关规划，应与林地保护利用规划相衔接，符合林地保护利用的方向和要求，切实落实各项林地保护利用制度和政策。规划的衔接工作由地方各级人民政府负责统筹落实。

——**严格规范林地保护利用规划修订。**严禁擅自修改林地保护利用规划。确需对规划进行修改和完善的，在实施评价的基础上进行修改，报原批准机关批准后颁布实施。

——**强化对规划实施的监管。**建立健全监督检查制度，实行专项检查与经常性检查相结合，及时发现、制止违反林地保护利用规划的行为，定期公布检查结果。加大执法力度，对擅自修改林地保护利用规划的行为要严肃查处，追究责任；对违反规划使用林地的行为，依法查处，限期整改。

## **第二节 健全管理制度**

——**深化改革，形成有利于林地保护利用管理的新机制。**全面推进和不断深化集体林权制度改革，完善政策，放活经营，规

范流转，强化服务，提高农民保护林地和发展森林的积极性；统筹开展国有林场和国有林区改革，通过体制改革和机制创新，落实国有林地保护责任，充分发挥国有林地在国家生态建设中的主体作用，形成有利于林地保护利用管理的坚实基础。

——**加强林地林权管理。**规划一经批准，对确认的林地，依据有关法律法规，统一确权发放林权证，做到图、文、表一致，人、地、证相符。对已发放林权证的，应按照《中华人民共和国森林法实施条例》的有关规定进行管理，稳定林权；对尚未发放林权证的，应认真组织林地林权的实地勘界和林权证核发，明确林地林木性质和权属，并将权属落实到地块，将面积与空间位置和权属证书落实到明确的主体。规范林地林权流转行为，流转后不得改变规划林地用途。

——**落实林地保护利用目标考核责任制。**地方各级政府主要负责人要对本行政区域内的林地保护管理负总责。把规划确定的森林保有量、征占用林地定额作为地方各级政府森林资源保护和发展目标责任制考核的重要内容，把全面保护林地、节约集约用地作为地方经济社会发展评价的重要因素，建立并落实考核体系和考核办法。

——**建立林地保护利用协作管理机制。**各级林业、国土、农业等部门要依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国土地管理法》等法律法规，建立协作机制，加强沟通，密切配合，形成林地保护利用管理工作的合力。

### 第三节 强化调节机制

——建立林地保护利用的稳定投入机制。国家应建立稳定的资金渠道，对生态地位极为重要和生态极为脆弱地区的林地，加大保护资金投入力度，防止毁林和森林退化；对退化林地修复、规划的宜林地造林的，应按照其恢复难度，给予必要的财政补贴；积极鼓励和引导社会资金用于补充森林及林地资源。确保林地确权、定界、调查、监测、档案管理以及林地执法、管护、用地审核等资金投入。

——强化建设项目节约使用林地的价格调节机制。建立全国林地分等评级体系，健全征占用林地补偿和安置机制，制定补偿政策，实行林地优质优价、不同林地利用方向差别化经济调控制度。收缴森林植被恢复费应根据项目性质、林地的区位和用途等制定不同的标准，促进建设项目科学、节约用地。

——完善公益林地补偿制度。不断完善森林生态效益补偿基金制度，多渠道筹集公益林补偿基金，逐步提高中央和地方财政对森林生态效益的补偿标准。建立种苗、造林、抚育、保护、管理投入补贴制度。

### 第四节 加强基础建设

——制订和完善林地保护利用规章和标准。尽快制定、颁布林地保护、管理、流转、分类分级、动态普查监测等规章和标准，修改征占用林地的审核管理规定，以适应节约集约利用林地和分级、分类、分区管理林地的需要。

——完善林地调查和定期监测。加强和完善现有森林资源调

查监测网络，定期组织开展林地调查和动态监测，并建立全国性的林地资源数据库和信息管理系统，统一管理林地数据。加强林地档案管理，在国家、省级宏观指导或控制下，以县级行政区域（国有林区以林业局）为单位划定林地范围，逐块登记造册，建立林地地籍档案。运用遥感等现代技术手段，做好年度林地变更调查，及时更新林地档案和利用数据库，全面掌握林地变化状况。

——**强化林地保护管理队伍建设。**健全林地林权管理机构、基层林业工作站、林业行政执法机构等机构和队伍建设，强化教育培训，提高队伍素质和能力。

林地问题是我国实现森林覆盖率目标、保障木材及林产品供给、建设生态文明和全面推进小康社会建设进程中的基础性和战略性问题，林地保护利用规划事关生态、事关民生、事关经济社会发展全局。各级人民政府必须高度重视，把林地保护利用规划编制与实施工作纳入政府重要议事日程，切实加强组织领导。各有关部门要各负其责、密切配合，扎实推进各项工作，保障规划顺利实施。