

# 基于县级国土空间规划落实造林绿化空间的路径思考

文/吕涛 合肥工业大学设计院(集团)有限公司

**摘要:** 随着社会经济的快速发展,人类对自然环境的利用和影响日益加剧。国土空间规划作为合理配置和利用国土资源的重要手段,对实现可持续发展具有重要意义。造林绿化则是改善生态环境、维护生态安全、促进可持续发展的重要途径。在县级国土空间规划中落实造林绿化空间,是当前面临的重要问题之一。本文通过分析县级国土空间规划下造林绿化空间存在的问题,探讨造林绿化空间在国土空间规划中的要求及内容,提出基于国土空间规划落实造林绿化空间的路径,以及创新方向,以期为县级国土空间规划的科学推进和造林绿化工作的精细化管理提供参考。

**关键词:** 造林绿化空间; 国土空间规划; 适宜性评估

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2025.04.050

## 前言

国土空间规划工作的目标就是对国土资源展开合理配置及应用,应深刻体现生态文明建设目标。自党的十八大以来,我国生态文明建设取得的显著成就,国土绿化工作贡献尤为突出。当下我国已向世界作出2030年实现碳达峰、2060年实现碳中和的庄严承诺,因此需重点规划并确立造林绿化空间。然而,县级国土空间规划在落实造林绿化空间的过程中,面临着一系列问题和挑战,如缺乏系统全面的造林用地调查评估、造林绿化用地与其他规划用地交叉重叠等。因此,研究基于县级国土空间规划落实造林绿化空间的路径,稳定推动营业精细化管理目标实现。

### 一、国土空间规划下造林绿化空间规划的存在问题

#### (一) 缺乏系统全面的造林用地调查评估

因林业生产技术相对落后,资金供应不足,部分县级单位造林绿化用地空间实地调查、评估等工作开展不够全面,关于绿化空间规模、位置等结果与实际存在出入,一定程度影响到林业草原行政部门在后期分配造林任务时的工作进程,在具体工作实施过程中存在重复营造造林等问题。

#### (二) 造林绿化用地与其他规划用地交叉重叠

县级国土空间规划环节涉及各规划体系方向不一致,具体可分为主体功能区规划体系、土地利用规划体系、城乡规划体系等多种类型。虽然众多规划体系使得国土空间开发及利用工作更加完善、覆盖面积更广,但因体系过于繁杂,也会在执行期间出现职责划分及划定难度大、工作任务重复、管控效果不佳等情况。如获取的造林用地空间底数缺失或偏差较大,没有做好造林绿化空间顶层设计工作时,也会使造林用地与其他规划用地交叉重叠,国务院办公厅安部的坚决抵制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”等要求违背,需在造林绿化用地工作开展过程中,正确处理造林绿化及耕地保护的内在关联。

### (三) 造林绿化缺乏因地制宜的科学规划

过去,县级单位就绿地工作开展缓慢,水资源分散、土地条件贫瘠等地开展了大规模的植树造林活动,以期快速实现绿化面积目标,但因做法违背自然规律,导致生态效益严重下降,严重影响了绿化工作的成效和可持续性。由于缺乏系统全面的造林用地调查评估,导致国土绿化工作无法依照预期方向有序开展。

### (四) 造林绿化工程施工及后期养护管理不到位

造林绿化工程涉及多个环节,包括树种选择、土地整理、种植、养护等。部分施工单位缺乏专业技术和经验,导致施工质量参差不齐,绿化效果不佳。同时,部分地区存在养护管理不到位的问题,如浇水不及时、病虫害防治不及时等,导致绿化成果难以保持。

## 二、现行国土空间规划中造林绿化空间要求及内容

### (一) 落实国土空间规划体系相关规定

《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等文件要求,国土空间规划工作中的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划体系标准应统一落实,平稳实现多规合一目标。各地区国土空间规划工作也需遵循此要求,统筹不同种类国土空间开发、利用、保护、整治及修复等工作,确立环境开发底线,实施生态优先工作。

### (二) 合理划定造林绿化空间适宜性评估范围

依据国土空间规划与调查的工作获得的年度变更调查结果,明确适用于造林绿化工程的盐碱地、沙地及裸土地所处区域。不同种类的林地、其他林地也应在国家有关规定下,分析土壤条件及气候环境特征与造林绿化需求的适配度,圈定能够满足造林绿化条件的土地类型。遵照土地资源管理政策法规、地方关于国土空间用土管制的专项要求,确保造林绿化空间适宜性评价体系符合地区实际情况。

### (三) 制定造林绿化空间适宜性调查评估标准

建立科学可行的造林绿化空间适宜性调查评估标

准，在评估前由规划部门明确所处地区土地评估条件，分析不同类别土地适用性。常规土地前置评价条件多体现在土壤种类、土壤应用方向、土壤限制类别等。在调查土壤适应性环节全面收集与土壤相关的降水量、土壤厚度、土壤受污染程度等数值。由县级单位结合当地具体发展需求及发展现状，融合《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》等相关文件条例，使执行的造林绿化空间适宜性评估标准能够在增强地区造林绿化空间规划水平中发挥出重要作用。

#### （四）充分发挥国土空间总体规划的约束及指导作用

在林业草原行业发展环节制定造林绿化用地空间专项规划体系，应严格遵循国土空间规划约束及指导准则，融合其他规划体系，构建国土空间。因造林绿化规划下的各专项活动都会在总规划的约束下有序，可有效避免在空间规划过程中出现重复或矛盾冲突等情况。

### 三、国土空间规划落实造林绿化空间的路径

#### （一）以国土“三调”为基础，合理划定造林绿化空间

结合最新国土空间规划及调查结果，判别当地造林绿化空间评估范畴，确定满足造林绿化要求的土地种类。落实国土管理政策、国土空间利用管理机制，对林地及其他土地类型展开适宜性评估，确保造林绿化空间的科学性和合理性。

#### （二）制定造林绿化空间适宜性评估标准，开展调查评估工作

县级单位应根据本地实际情况，合理确定造林绿化空间适宜性调查评估指标，制订适合本地情况的评估标准。通过开展系统的调查评估工作，精准确定不同地区，造林绿化空间规格及位置，为科学推进国土绿化提供基础数据支持。

#### （三）强化造林绿化用地空间与其他规划的协调与衔接

在县级国土空间规划中，应强化造林绿化用地空间与其他各类规划的协调与衔接，确保造林绿化用地不与耕地保护、城乡建设等规划发生冲突。通过优化国土空间布局，实现造林绿化与耕地保护、城乡建设等工作的有机结合。

#### （四）加强造林绿化工程施工及后期养护管理

加强对造林绿化工程施工单位的管理和培训，提高施工人员的专业素质和技能水平，确保施工质量符合标准要求。同时，建立健全后期养护管理制度，明确养护管理责任和任务，确保养护管理工作得到有效实施。加强对养护管理人员的培训和他技术支持，提高养护管理水平和技术水平，确保绿化成果得到有效保持。

#### （五）建立健全动态管理机制，实现造林绿化空间动态化管理

围绕国土空间规划总目标开展造林绿化用地专项施工作，针对国土变更调查现状、国土绿化任务完成报告，就已经开展完毕的造林绿化区域展开系统核查，分析并解决造林绿化工作开展环节存在问题。就地区经济发展情况、绿化面积覆盖情况等对造林绿化空间展开动态管控，增强造林绿化工作的科学性和可持续性。

### 四、国土空间规划落实造林绿化空间的具体措施

#### （一）完善造林绿化空间数据库建设

完善数据采集与整合：利用遥感技术、无人机航拍、地面调查等多种手段，全面采集造林绿化空间的相关信息。同时，加强与气象、水文、土壤等部门的合作，获取更全面的环境数据。对采集到的数据进行标准化处理，包括数据格式、数据精度、数据单位等方面的统一。这有助于提升数据的可读性和可比性，为后续的数据分析和应用奠定基础。将不同来源、不同格式的数据进行整合，形成统一的数据集。同时，建立数据共享机制，实现跨部门、跨地区的数据共享，提高数据的利用效率。

优化数据库结构设计：根据造林绿化空间的特点和需求，合理划分数据层次，如基础地理信息层、造林绿化规划层、实施监测层等。这有助于实现数据的分层管理和高效利用。采用先进的数据库模型，如Geodatabase等，实现空间数据和属性数据的统一存储和管理。这有助于提升数据库的查询效率和管理水平。加强数据库的安全防护，包括数据加密、访问控制、备份恢复等措施。这有助于保障数据的安全性和完整性，防止数据泄漏和损坏。

提升数据分析与应用能力：利用GIS、大数据等技术手段，开发数据分析工具，对造林绿化空间的数据进行深度挖掘和分析。这有助于发现数据中的规律和趋势，为规划决策提供依据。将造林绿化空间数据库应用于规划编制、项目实施、监测评估等多个环节。通过数据的可视化展示和动态更新，实现规划决策的科学化和精准化。建立数据更新机制，定期对数据库进行更新和维护。这有助于保持数据的时效性和准确性，提升数据库的实用价值。

#### （二）实施精细化造林规划

科学评估与选址：对拟造林区域进行详细的土地调查和生态评估，了解土壤质量、水源条件、地形地貌等基本情况，为规划提供科学依据。基于调查结果，对造林区域的适宜性进行评估，确定适宜的树种和造林方式。

制定精细化规划方案：根据评估结果，制定造林空间布局方案，明确造林区域的具体位置和范围。根据立

地条件和造林目标，选择适宜的树种进行造林。同时，考虑树种的多样性，避免单一树种造林带来的生态风险。根据树种特性和生长需求，确定合理的造林密度和配置方式，确保林木的生长和发育。

**实施精细化管理：**推广使用先进的造林技术，如容器苗造林、节水灌溉、病虫害绿色防控等。同时，引入智能监控系统，实时监测造林区域的生长状况和环境变化。对造林过程进行质量控制，确保造林质量符合相关标准和要求。这包括苗木的选择、栽植技术、抚育管理等环节。建立造林成效监测评估体系，定期对造林区域进行监测和评估。根据评估结果，及时调整造林措施和策略，确保造林效果达到预期目标。

### （三）建立生态补偿与激励机制

**生态补偿：**对承担重要生态功能的造林绿化区域，建立以经济调节为手段，以法律为保障的生态补偿机制，防止生态环境破坏、增强和促进生态系统良性发展。遵循因事制宜原则，明确补偿责任主体，细化多主体责任内容。针对造林绿化中的受损主体，量化主体利益；存在多处受损点的应全面覆盖各受损方向。在生态价值评价体系建立前应进一步完善类型划分及测算手段，制定适宜生态补偿标准，形成一致且全面的生产补偿标准。落实多样化模型体系，注意在生态补偿与激励过程中应避免参照的模式过于随意或落实不彻底。应有使用的有效监督制度，防止资金挪用和浪费。

**激励机制：**对造林绿化工作成效显著的单位和个人给予表彰奖励，激发社会各界参与造林绿化的积极性。经济激励机制是通过提供经济奖励或补贴，激励个人或组织积极参与生态环境保护活动。例如，对退耕还林还草工程的实施者提供粮食和饲料补助，对环境保护成效显著的地区或企业给予资金奖励。社会激励机制是通过社会舆论、道德观念等手段，激发个人或组织的环保意识和责任感。例如，通过媒体宣传、环保教育等方式，提高公众对生态环境保护的认识和参与度。

政策激励机制是通过制定和实施有利于生态环境保护的政策，激励个人或组织积极参与环保活动。例如，对采用环保技术、减少污染排放的企业给予税收优惠或政策扶持

### （四）加强监管与执法

**法规建设：**完善造林绿化相关法律法规，明确责任主体和违法处罚措施。

**执法检查：**加强对造林绿化项目的执法检查，及时发现并纠正违法行为。

**社会监督：**建立社会监督机制，增强公众就造林绿化领域违法行为的检举积极性，营造出共同监管的社会氛围。

**宣传教育：**通过媒体宣传、教育培训等方式，普及相关法律法规知识，提高公众的法律意识和守法意识。营造诚信守法的社会氛围，鼓励企业和个人自觉遵守法律法规，共同维护社会秩序和公共利益。

### 总结

为有效解决造林绿化用地规划与其他规划的冲突问题，在县级国土规划环节应践行多规合一原则，优化造林绿化空间体系，开展精细化国土绿化、营造林管理工作。依照现有规划体系合理安排造林绿化空间、制定适宜性评估标准、强化与其他规划的协调与衔接、加强工程施工及后期养护管理等措施，可以推动县级国土空间规划中造林绿化空间的科学落实。同时，通过引入先进技术、推动多方参与、加强宣传教育、探索生态补偿机制等创新方向，可以进一步提升县级国土空间规划落实造林绿化空间的质量和效率。未来，县级单位应继续加强造林绿化工作，为实现生态文明建设目标和可持续发展战略作出更大贡献。

### 参考文献

- [1] 邓文贵, 莫亮团, 李明雨, 等. 在国土空间规划中明确造林绿化空间适宜性调查评估的探索与思考——以贵州省黔南州为例[J]. 林业科技情报, 2024, 56(02): 73-75.
- [2] 杨洁. 基于国土空间规划落实造林绿化空间的路径思考——以贵州省为例[J]. 广东蚕业, 2024, 58(03): 37-39.
- [3] 徐博, 朱小青, 屈雷, 等. 在国土空间规划中明确造林绿化空间的现状、问题及建议——以陕西省为例[J]. 农业科技与信息, 2023(07): 127-129+133.
- [4] 栾春风, 郭欣然, 陈敏超. 基于CiteSpace文献计量分析的生态网络构建研究进展[J]. 安徽农业科学, 2023, 51(06): 237-243+247.
- [5] 徐明尧, 罗海明, 刘小庆, 等. 国土空间规划统筹视角下的林地保有量及空间布局规划[J]. 中国土地, 2023(01): 35-38.
- [6] 赵荟, 沈佳焯, 陈新云, 等. 基于国土空间规划落实造林绿化空间的路径思考[J]. 林业资源管理, 2022(06): 26-29.
- [7] 黎祖交. 科学绿化的关键在于“科学”二字[J]. 绿色中国, 2022(19): 8-15.
- [8] 常江. 山西省造林绿化落地上图技术[J]. 山西林业科技, 2022, 51(03): 51-52.
- [9] 卢燕, 符超. 科学绿化 给美丽中国建设插上飞翔的翅膀[J]. 绿色中国, 2022(07): 16-21.
- [10] 任金玲, 张航. 宁夏国土空间规划统筹确定造林绿化布局[N]. 中国自然资源报, 2022-03-02(002).