

附件 1

万宁市林地保护利用规划  
(2021—2035 年)  
(公示版)

万宁市自然资源和规划局

二〇二四年八月

## 前 言

林地是国家重要的自然资源和战略性资源，是森林赖以生存和发展的根基。林地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。国务院批复的《全国林地保护利用规划纲要（2010-2020年）》（国函〔2010〕69号）实施以来，我国的林地保护利用工作取得了明显成效。在第一轮规划即将到期之际，编制新一轮全国林地保护利用规划意义重大。

为统一和规范新一轮林地保护利用规划编制工作，提高规划的科学性、适用性和可操作性，2020年底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》，2023年4月自然资源部、国家林业和草原局印发了《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》（自然资发〔2023〕53号），2023年7月海南省自然资源和规划厅、海南省林业局印发了《关于印发各市县新一轮林地保护利用规划中林地保有量指标的函》（琼自然资函〔2023〕1049号），2022年7月海南省林业局印发了《海南省新一轮林地保护利用规划编制操作细则（试行）》（琼林〔2022〕183号。按照国家、省的工作部署和相关技术要求，为完成我市新一轮林地保护利用规划编制工作，进一步推动我市林地科学管理和保护利用高质量发展，建立与国土空间规划相协调的林地保护利用规划体系，我市在全面总结十年来林地保护利用管理成效的基础上，结合林地、草地、湿地数据与第三次全国国土调查数据对接融合成果，认真落实“十四五”规划重点建设任务和2035年远景目标，初步完成了《万宁市林地保护利

用规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）编制工作。

《规划》以习近平生态文明思想为指导，坚持保护优先、积极发展、科学经营、合理利用的方针，努力践行绿水青山就是金山银山的理念。《规划》紧密衔接我市空间规划，全面落实国土空间开发保护要求，统筹优化林地空间格局，明确未来十五年林地管理边界、落实林地用途管制、实现林地科学管理、提高林地保护利用效率，基本形成“以规管地”的林地保护利用空间格局，并且根据社会经济可持续发展理论和规划期内全市对林业发展和生态环境建设的需求预测，制定林地保护利用的目标和方针，进行林地保护利用布局和结构调整规划，界定林地保护利用分区、分级，提出各分区、分级的林地保护利用原则、方向和措施。同时，确定生态公益林和商品林的比例及其布局调整，提出实施规划的保障措施。

《规划》是覆盖全市国土空间规划的专项规划，是林地保护利用的纲领性文件，是林业高质量发展的空间蓝图，对于统筹森林资源保护、质量提升、科学利用，维护生态系统多样性、稳定性，指导林地保护利用规划的编制和实施均有重要作用。

本次林地保护利用规划的范围覆盖万宁市全部行政区域。规划基准年为2020年，规划目标年为2035年。其中；2021年至2025年为近期，2026年至2035年为中远期。

# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| <b>第一章 上一轮规划实施情况评价</b> ..... | 1  |
| 1.1 主要指标完成情况.....            | 1  |
| 1.2 主要成效.....                | 1  |
| 1.3 主要问题.....                | 4  |
| <b>第二章 林地保护利用现状分析</b> .....  | 7  |
| 2.1 林地资源现状.....              | 7  |
| 2.2 自然保护地情况.....             | 8  |
| 2.3 林地保护利用基本情况分析.....        | 9  |
| 2.4 林地质量及变化分析.....           | 9  |
| 2.5 林地结构与布局分析.....           | 10 |
| 2.6 规划期内面临的机遇与挑战.....        | 10 |
| 2.7 与空间规划等相关规划的关系.....       | 13 |
| <b>第三章 指导思想与原则</b> .....     | 14 |
| 3.1 指导思想.....                | 14 |
| 3.2 基本原则.....                | 14 |
| 3.3 规划的主要目标及任务.....          | 15 |
| <b>第四章 林地保护利用总体格局</b> .....  | 17 |
| 4.1 国土空间规划主体功能分区.....        | 17 |
| 4.2 林地功能分区.....              | 19 |
| <b>第五章 全面保护林地</b> .....      | 23 |
| 5.1 严格林地用途管制.....            | 23 |
| 5.2 实行分级管理.....              | 25 |
| 5.3 严格控制林地总量.....            | 26 |
| 5.4 加强自然保护地管理.....           | 27 |
| 5.6 实施公益林优化保护.....           | 29 |

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>第六章 合理利用林地</b> .....        | <b>32</b> |
| 6.1 保障省级以上重点项目使用林地.....        | 32        |
| 6.2 引导集约节约使用林地.....            | 34        |
| 6.3 科学经营.....                  | 34        |
| 6.4 优化林地利用.....                | 35        |
| 6.5 助力碳达峰碳中和.....              | 35        |
| 6.6 助力乡村振兴战略.....              | 36        |
| <b>第七章 林地治理体系与重点工程规划</b> ..... | <b>37</b> |
| 7.1 构建林业生态安全体系.....            | 37        |
| 7.2 发展林业产业.....                | 42        |
| 7.3 构建生态文化体系.....              | 45        |
| 7.4 构建林业法治体系.....              | 46        |
| 7.5 提升林业基础设施体系.....            | 48        |
| <b>第八章 规划实施保障措施</b> .....      | <b>52</b> |
| 8.1 政策保障.....                  | 52        |
| 8.2 制度保障.....                  | 52        |
| 8.3 资金保障.....                  | 53        |
| 8.4 能力保障.....                  | 54        |
| <b>附图 1:</b> .....             | <b>55</b> |
| <b>附图 2:</b> .....             | <b>56</b> |
| <b>附图 3:</b> .....             | <b>57</b> |

# 第一章 上一轮规划实施情况评价

## 1.1 主要指标完成情况

截至规划期末即 2020 年，上一轮林地保护利用规划—《万宁市林地保护利用规划（2010-2020 年）》各项指标完成情况如下：

约束性指标方面：2020 年，万宁市森林总面积 125254.02 公顷，分别超出上一轮林保规划国家级、省级目标，森林保有量达到规划目标要求。

预期性指标方面：（1）林地保有量及林地生产力均达到规划目标要求。2020 年，万宁市现状林地总面积 132987.79 公顷，超规划值 8817.79 公顷；林地生产力 63.03 立方米/公顷，超规划值 25.13 立方米/公顷。（2）重点公益林地比率和重点商品林地比率指标均未达到规划目标要求。2020 年，万宁市重点公益林地比率 42.20%，较规划值低 2.55%；未规划重点商品林地。

## 1.2 主要成效

上一轮规划期间，万宁市认真贯彻落实习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和重要指示批示精神，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，按照“三区一中心”战略定位，紧紧围绕“坚持绿色发展、打造全国生态文明建设示范市”的发展目标，加强生态保护修复与合理开发利用，积极打造生态旅游、生态循环林业等产业，各项工作取得一系列成果。

2011-2020 年期间，万宁市林地、森林保有量稳定且持续高于规划值。规划期末，万宁市森林覆盖率达 66.7%，森林蓄积量 783.03 万立方米。林业产业总产值达 39 亿元，助力脱贫增收成效显著。10 年间，全市共完成造林绿化 7400 公顷，森林、湿地生态系统得到有效维护。森林火灾受害率控制在 0.3‰ 以下，林

业有害生物成灾率控制在 3‰以下，林业信息化水平不断提升，林长制工作全面推广。各项工作稳中向好，为海南自由贸易港建设和生态文明试验区建设提供了坚实生态支撑。

### 1.2.1 森林资源数量持续增长

万宁市林地保护利用以规划为统领，根据市政府的工作布署和安排，结合实际情况开展林地保护利用，坚持把森林资源保护和培育放在首位，通过“十二五”、“十三五”期间造林绿化工程、生态保护与修复工程等一系列林业重点生态建设工程，“造、补、改”等措施多管齐下，森林资源数量得到有效提升。2011-2020 年，万宁市营造林面积共 7400 公顷。森林面积、林地面积及森林覆盖率呈现持续稳定增长趋势。截至 2020 年，万宁现状市林地面积 132987.79 公顷，规划期间提升 7.08%；森林面积 125254.02 公顷，规划期间提升 5.74%；森林覆盖率 66.7%，规划期间提升 3.42%。

### 1.2.2 森林资源质量不断提升

通过禁止天然林采伐、集约经营、提升森林经营管理水平、优化树种结构，实施天然林保护工程、森林质量精准提升工程、生物多样性保护工程、湿地资源保护与修复工程、林政资源管理体系建设工程等林业重点工程，万宁市森林质量稳步上升。

截至 2020 年，万宁市林地生产力为 63.03 立方米/公顷，超出规划期初的 2 倍。近熟林以上龄组面积占比十年间由 13.65%提升至 25.12%，林龄结构日趋合理，森林健康度稳步提升。截至 2020 年，全市共有天然林面积 36008.55 公顷；重点公益林面积 56115.80 公顷。十年来，全市天然林面积总量有略微下降，但天然有林地单位面积蓄积量由 29.9 立方米/公顷提升至 99.12 立方米/公顷，充分说明了上一轮规划期间，特别是实施天然林保护

工程以来所取得的显著成绩，通过保护和封育增加了天然林蓄积量。

### 1.2.3 森林资源监管不断强化

万宁市生态公益林实际纳入财政补偿的面积为 53615.82 公顷，占林地面积的 40.32%。森林生态效益补偿工作的实施成效显著，不仅激发村民保护森林资源的自觉性和主动性，更有效遏制了贫困山区村民毁林开垦、靠山吃山的势头，实实在在保护了万宁市森林资源。积极谋划推进林长制，切实加强森林督查整改工作和打击毁林专项行动的组织领导和统筹协调，成立以市领导为组长的森林督查专项工作领导小组，坚决落实“中央环保督察”“省委巡视”“绿盾行动”“双十行动”“六大专项整治”等反馈问题，整改完成率 100%。十三五期间，依法收回未开发、已发证侵占青皮林自然保护区国土林地 33 宗，拆除 19 栋别墅；依法收回未开发、已发证侵占茄新自然保护区国土林地 11 宗，拆除 19 栋别墅，没收 14 栋别墅。构建了完整的森林火灾防控体系，编制了《万宁市森林防火规划》，连续五年森林火灾受害率在 3‰以下。全市稳定林业有害生物成灾率 3‰以下，林业有害生物无公害防治率达到 85%以上，林业有害生物测报率准确率达到 95%以上，年均种苗产地检疫率达 100%。在全省开展的自然保护地整合优化中，万宁市自然保护地整合 8 处，其中国家级 4 处，省级 4 处，其中海南热带雨林国家公园在万宁市分布面积为 3096.36 公顷。

### 1.2.4 占用林地管理趋向规范化

万宁市坚持严格执行《森林法》、林地定额管理制度等法律法规，认真贯彻执行国家林草局和海南省有关使用林地审核审批规定，统筹每年的林地定额使用。坚持节约集约用地原则，对使

用林地的建设项目进行定量控制和管理，优先保障重点建设项目、基础设施项目、民生项目和扶贫项目占用林地需求，合理调控城镇建设项目，从严控制工矿开发和经营性项目对林地的占用。确保林地利用在有序开发、有偿开发的基础上，实现有限开发，既节约了林地资源，保证了森林资源的持续增长，又统筹兼顾了经济社会发展的客观需求，林地保护利用趋于规范化、科学化。

### 1.2.5 林业特色产业蓬勃发展

万宁市牢固树立“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，聚焦富民惠民新路径，加快推进林业产业结构调整。立足于资源特性，大力扶持“三棵树”经济，支持槟榔、咖啡、诺丽以及菠萝蜜等热带特色水果扩种增收，加快推进槟榔黄化症状综合防控示范基地项目建设，着力研究槟榔黄化病防治措施，提高槟榔单产产量。2020年，万宁市林业总产值36.67亿元，其中第三产业总产值占比增幅明显，产业结构性调整成效显著；林下经济产值39.43亿元，其中生态旅游13.67亿元。截至2020年，万宁有近30万农民从事槟榔种植，橡胶的种植面积一直稳定在8887公顷，市咖啡种植面积约533公顷，花卉种植面积127公顷，木材经营（加工）企业85家，242家槟榔初加工企业或合作社。

## 1.3 主要问题

### 1.3.1 天然林及重点公益林地比率减少

万宁市在上一轮林保规划期间，天然林面积减少341.38公顷；重点公益林面积较期初增加549.14公顷，但重点公益林比例指标未达标，较规划期初减少2.55%。造成天然林面积及重点公益林比例下降的主要原因是调查标准的变动和统计口径的区别，此外，小部分天然林被侵占种植槟榔等经济林。“十三五”期间，万宁市自然资源和规划局（市林业局）和森林公安局牢固树立

“一盘棋”思想和大局意识，严厉打击破坏森林资源违法犯罪行为，2016年市林业局在全省森林资源目标责任制考核中被评定为“优秀”单位。五年来，全市共侦破各类案件367宗（起），其中刑事立案182宗、林业行政案件185宗。有效遏制了损毁、侵占天然林行为。

### 1.3.2 商品林稳定性不够

万宁市上一轮林保规划预期性指标“重点商品林”林地到2020年重点商品达到23580公顷，占2020年规划林地总面积的18.99%，但截至目前，并未规划任何重点商品林地。农业种植与林争地、范围不明、责任不清的问题普遍存在，导致管理难度大。此外，种植品种受经济利益驱动，变动较快。橡胶、桉树、槟榔种植是传统的支柱产业，但不同时段价格波动较大，而林业种植退出成本高，商品林地的不稳定性导致成本耗费较大。

### 1.3.3 树种结构有待优化

全市森林覆盖率和林木绿化率虽然较高，但是森林质量仍需进一步提高。主要表现为人工林纯林多，树种单一，生态环境脆弱。

全市纯林面积占乔木林总面积的71.57%，蓄积量占乔木林总蓄积量的68.55%。乔木树种以橡胶树、桉树、木麻黄为主，3个树种面积占乔木树种总面积的60.6%，其中橡胶树占乔木面积的53.18%。由于树种单纯、林层单一，林分结构简单，生态环境较为脆弱，极易发生森林病虫害和森林火灾。目前万宁市槟榔黄化病发病面积已达67.1%，槟榔减产约50%。

### 1.3.4 林业产业结构不够优化

林业产业链目前仍集中在前端第一产业，少量二产加工能

力有待进一步提升，具有全国或者区域知名度的林业产品较少，难以形成上下游产业链，资源综合利用率不高，亟需在龙头企业带领下，加强精细加工，产出高品质林业产品，提高附加值；林业第三产业多集中在生态旅游观光和配套餐饮服务，需进一步深挖潜力，精准把控市场需求，大力发展森林研学和森林康养等新兴产业，打造知名品牌。

### 1.3.5 管护能力建设有待进一步增强

随着对森林资源保护利用程度不断深入，万宁市在基础设施设备、技术人才及管理体制等能力建设方面均有待进一步增强。第一，万宁市社会经济基础仍较薄弱，全市目前重点林区、自然保护区等基础设施设备不够完善，巡护道路不足、巡护车辆短缺、自动监控设备投资难以保障以及资源管理系统和终端设备尚未配备到每一个基层护林员等，导致护绿管绿信息化程度较低，严重依靠人力劳务。第二，近年来，林业发展面临森林经营主体逐步多元化、林业服务体系建设薄弱、林业资源管理任务增多、保护难度增大的新常态，基层林业部门面临严重的技术人才短缺，本就基础薄弱的林业人才队伍出现断带，导致各项先进的设备和信息系统运转不畅，新的林业技术推广应用不足，一定程度上影响了林业工作的有序开展。第三，林长制仍存在管理体制不够顺畅、工作进展不平衡、生态效益补偿标准偏低等问题。国家公园体制实施及机构改革后，自然保护区管理体制有待完善，管理任务艰巨而力量薄弱，森林防火工作职能界定不明确、衔接不紧密，亟待在今后的林业发展工作中解决。

## 第二章 林地保护利用现状分析

### 2.1 林地资源现状

根据“第三次全国国土调查”林地数据与2020年度森林资源管理“一张图”更新数据对接融合（以下简称“国土三调对接融合数据”）后现状林地面积为132987.79公顷，占全市国土三调面积的69.83%。其中：森林面积125254.02公顷，占林地面积的94.18%，森林覆盖率为66.7%。

#### 2.1.1 各类林地面积

全市现状林地总面积132987.79公顷，其中：乔木林地124365.38公顷，占林地面积93.52%；竹林地610.28公顷，占林地面积0.46%；灌木林地3726.04公顷，占林地面积2.80%；（其中：国家特别规定灌木林地278.36公顷）；其他林地4286.09公顷，占林地面积的3.22%。

#### 2.1.2 森林面积及森林覆盖率

全市森林面积125254.02公顷，其中：乔木林地124365.38公顷，占森林面积的99.29%；竹林地610.28公顷，占森林面积的0.49%；国家特别规定灌木林地面积278.36公顷，占森林面积的0.22%。森林覆盖率为66.7%。

#### 2.1.3 起源

林地面积按起源分，天然林面积36008.55公顷，占林地面积的27.08%；人工林面积95641.72公顷，占林地面积的71.92%；无起源林地面积1337.52公顷，占林地面积的1.01%。

#### 2.1.4 林地权属

林地面积按权属分，国家所有的林地面积95015.93公顷，占林地面积的71.45%；集体所有的林地面积37971.85公顷，占

林地面积的 28.55%。

### 2.1.5 森林类别结构

2020 年，全市公益林地面积 56115.80 公顷，均为重点公益林地（国家级、省级公益林地），占林地面积的 42.2%；商品林地面积 76845.70 公顷，均为一般商品林地，占林地面积的 57.78%。

#### （1）公益林地结构

全市公益林地面积 56115.80 公顷，其中：防护林面积 15146.10 公顷，占全市公益林地面积的 26.99%；特用林面积 40776.77 公顷，占 72.67%。

根据生态保护重点布局需要，将公益林地全部划入重点公益林地，重点公益林地包括国家级公益林地和省级公益林地，其中：国家级公益林地 28159.37 公顷，占公益林地面积的 50.18%；省级公益林地 27956.43 公顷，占公益林地面积的 49.82%。

#### （2）商品林地结构

全市商品林地面积 76845.70 公顷，其中：用材林 13389.30 公顷，占 17.42%；经济林 59113.74 公顷，占 76.93%；能源林 1316.95 公顷，占 1.71%；其他林地 3025.70 公顷，占 3.94%。万宁市暂未划定重点商品林，全市商品林均为一般商品林。

## 2.2 自然保护地情况

依据《海南省自然保护地整合优化方案（报批稿）》整合优化后，万宁市境内共 10 个自然保护地，面积合 566.59 平方千米。其中，国家公园 1 个，为海南热带雨林国家公园；自然保护区 5 个，包括海南大洲岛海洋生态国家级自然保护区、海南万宁低地雨林自然保护区、海南万宁六连岭自然保护区、海南万宁青皮林自然保护区、海南万宁大花角自然保护区；自然公园 2 个，

包括海南老爷海国家级海洋公园、海南兴隆侨乡国家级森林公园；风景名胜区 2 个，包括东山岭地方级风景名胜区、万宁神州半岛地方级风景名。

### **2.3 林地保护利用基本情况分析**

通过实施造林绿化和生态修复等一系列林业重点生态工程，万宁市林地面积、森林覆盖率均达到了由省林业局批复的原规划所确定目标。其中：规划目标到 2020 年林地保有量 124170 公顷，“国土三调对接融合数据”中现状林地面积为 132987.79 公顷，现状林地面积超过规划目标 8817.79 公顷。规划目标到 2020 年森林保有量达到 106660 公顷以上，森林覆盖率提高到 64%以上，“国土三调对接融合数据”中森林面积为 125254.02 公顷，森林覆盖率为 66.7%。现有森林面积和森林覆盖率均达到上一版林保规划目标。

### **2.4 林地质量及变化分析**

#### **2.4.1 建设项目使用林地规模对比**

原规划未设置建设项目使用林地规模指标，2011-2017 年建设项目实际使用林地面积 320.78 公顷，年均占用面积 45.83 公顷。

#### **2.4.2 林地生产力目标对比**

上一版林保规划到 2020 年，全市林地生产力达到 37.9 立方米/公顷以上。“国土三调对接融合数据”中全市林地生产力为 63.03 立方米/公顷，超修编规划目标 25.13 立方米/公顷。

#### **2.4.3 重点公益林地目标对比**

规划原目标到 2020 年，重点公益林地达到 55567 公顷，占 2020 年规划林地总面积的 44.75%。“国土三调对接融合数据”中重点公益林地达到 56115.8 公顷，占 2020 年规划林地总面积

的 42.2%。重点公益林地比率离规划目标仍有 2.55% 的差距，但面积超 549.14 公顷，原因为林地面积增幅较重点公益林面积大。

#### 2.4.4 重点商品林地目标对比

原规划目标到 2020 年，重点商品林地达到 23580 公顷，占 2020 年规划林地总面积的 18.99%。“国土三调对接融合数据”中重点商品林地面积为 0 公顷，暂未划定重点商品林地。

### 2.5 林地结构与布局分析

林地利用结构主要是从“地”的角度以现状结构出发，根据规划期社会经济发展需要和林地可供给能力，将林地规划为生态公益林地和商品林地。根据与国土三调对接融合数据，万宁市现状林业用地面积 132987.79 公顷，占全市国土三调控制面积的 69.83%。不含非林地森林资源在内，全市森林面积 125254.02 公顷，占林地面积的 94.18%，森林覆盖率 65.77%。其中生态公益林地面积 56115.8 公顷，占林地总面积的 42.2%；商品林地面积 76845.7 公顷，占林地总面积的 57.78%。

### 2.6 规划期内面临的机遇与挑战

#### 2.6.1 面临的机遇

##### (1) 生态文明建设地位日益凸显

十八大以来，“五位一体”总体布局得到正式确立与统筹推进，生态文明建设上升为国家重要战略，党中央与各级政府对生态保护与修复重视与支持力度空前加大，绿水青山就是金山银山、山水林田湖草生命共同体、人与自然和谐共生等生态文明理念牢固树立，节约资源与保护环境意识持续增强，社会对优美生态环境及高质生态服务的渴望非常强烈，为包括林地、森林在内的所有自然资源保护利用奠定坚实基础。

2022 年 4 月，习近平总书记在海南考察时强调，海南要坚持

生态立省不动摇，把生态文明建设作为重中之重。指示一脉相承，关怀一以贯之，深刻反映出生态文明建设在海南发展全局中的极端重要性。

### （2）自然资源整合力度空前加强

2018年，国家决定整合原国土、住建、水利、农业、林业、海洋等部门相关职能，组建自然资源部，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。林地、森林作为自然资源、生态空间的重要组成部分，被纳入自然资源统一调查，纳入国土空间统一规划及用途管制。为统筹山水林田湖草沙系统治理，森林生态系统完整性维护、林地边界及管理主体责任确定，实现林地空间逐步融入国土空间规划体系，真正实现森林资源管理“一张图”等提供了充分的机构保障与现实可能，为生态文明建设相关制度的建立与落实提供了便利。

### （3）制度保障持续发力

2020年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行林长制的意见》，要求全面建立各级林长制，坚持森林草原资源生态优先、保护为主的制度原则，明确着力加强森林草原生态保护、生态修复、灾害防控、监测监管等主要任务。“十三五”期间，万宁市开始实施市林长制组织体系，制定并出台林长制工作实施方案，划分责任片区，落实责任人；制定并出台林长制考核办法、林长制责任追究办法、专职护林员管理办法等相关制度。2020年12月，根据中央和省市有关要求，万宁市印发了《万宁市全面推行林长制工作方案》，在全市全面推行林长制并建立相关制度，实行最严格的森林资源保护制度，构建属地负责、党政同责、部门协同、全域覆盖、源头治理的森林资源保护发展长效机制。

## 2.6.2 面临的挑战

### (1) 保护与发展的矛盾突出

万宁市未来战略定位为“国知名热带滨海旅游度假城市、一带一路文化交往平台城市、全国知名优质农产品供应基地、一带一路商贸航运节点城市，海南自贸港窗口城市”。万宁市林地面积比重较大，随着国家对耕地保护政策力度不断加强，自贸港建设及全面深化改革步伐加快推进，建设用地占用林地的比重和数量将会逐步增加，林地的保护面临着巨大挑战。全市国土空间规划将新增大量的基础设施建设项目：环岛旅游公路等，未来5-10年林地使用需求增大。另外，由于大力实施乡村振兴战略，农村种植经济作物的需求增大，使用林地的需求增加；槟榔、荔枝、榴莲蜜等作物及花卉苗木有大规模上山的趋势，毁林开垦和毁林造林隐患增大。整体上保护与发展的矛盾将更加突出，林地保护面临压力较大。

### (2) 林业生态建设质量待提升

林业生态建设质量待提升的问题主要表现为系统性不足、科学性欠缺两个方面。林业生态保护是一项系统工程，必须讲究全局性和科学性，全局性即要从林业生态全局的高度，遵守林业自然规律，推动林业可持续发展，确保林业生态环境保护和林业资源的良性发展，而科学性指要科学处理林业建设和生态保护中涉及的“生物—生物”、“生物—环境”、“人—环境”的各种关系，统筹推进林业生态工程的顺利实施。而在实践中，表现的却并不理想。一段时期以来，林业生态保护被曲解，片面化地理解成“增加林地面积”，导致面积虽然增加了，但是整体质量却较为堪忧。同时，林业生态保护中对于结构、效益的认识有欠缺，没有充分考虑到树种、林种的关系，导致树种单一、林种不合理

的问题较为突出。“全市纯林面积占乔木林总面积比例高达71.57%”、“重点商品林面积为零”等现状均反映了上述问题。

## 2.7 与空间规划等相关规划的关系

根据万宁市国土空间规划，全市坚持“生态优先，强化资源环境底线约束”战略，主要建设任务为“统筹划定三条控制线、优化资源保护与利用，推进国土整治修复与城市更新”。

新一轮林地保护利用规划属于国土空间规划中的专项规划，是林地保护利用的政策和总纲，是明确林地管理边界、落实林地用途管制、实现林地科学管理、提高林地保护利用效率的重要依据，具有战略性、协调性和约束性。林地范围由第三次全国国土调查与森林资源管理“一张图”对接融合后确定，并根据森林资源管理“一张图”、森林资源清查历史数据对相关数据进行对接。强化与其他专项规划、三条控制线、自然保护地优化整合等工作相互协同，并开展必要的补充调查，完善相关林分因子，确定森林及林地保有量等相关指标

## 第三章 指导思想与原则

### 3.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落  
实习近平生态文明思想、习近平总书记考察海南重要讲话精神和  
海南建设中国特色自由贸易港、全面实现“三区一中心”发展战  
略，践行绿水青山就是金山银山和山水林田湖草沙系统治理理念，  
按照发展现代林业、建设生态文明总体要求，坚持节约资源和保  
护生态环境基本国策，坚持“严格保护、积极发展、科学经营、  
持续利用”的方针，在国土空间规划的统领下，牢牢把握林地保  
护利用的目标定位，明确林业发展空间，严守生态红线，以优化  
结构、强化调控、科学管理为手段，以创新林地管理体制机制和  
科技为动力，统筹协调林地保护与利用的关系，引导全市严格保  
护林地资源，节约集约利用林地，优化资源配置，提高保护利用  
效率，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。

### 3.2 基本原则

#### 3.2.1 依法依规，严格保护

严格遵循《森林法》《森林法实施条例》《海南经济特区林  
地管理条例》《海南省森林保护管理条例》等法律法规，按照发  
展现代林业和生态文明建设的战略要求，严格保护现有林地资源  
和天然林与公益林，积极拓展绿色生态空间，对生态功能重要和  
生态脆弱区域林地进行重点保护和修复。

#### 3.2.2 统筹协调，上下联动

林地保护利用规划属于国土空间规划中的专项规划，国土空  
间规划对其具有指导约束作用，林地保护利用规划不得违背国土

空间规划强制性内容。规划编制中坚持上下联动，强化与其他专项规划、三条控制线划定、自然保护区优化整合等工作相互协同，统筹区域林地保护与利用，正确处理林地保护与经济社会发展的关系，促进林地科学合理利用，提高经济、社会和生态效益。

### **3.2.3 因地制宜，注重实效**

立足于解决林地保护利用中存在的实际问题，遵循经济、社会和自然规律，以调整结构、优化布局等为手段，有针对性地提出切实可行的保护利用措施。注重规划的科学性和可操作性，把林地保护利用的相关指标和措施，落实到山头地块（小班）。

### **3.2.4 广泛参与，科学编制**

采取多种形式，广泛听取基层政府、部门、专家和社会公众对规划目标、任务、实施措施等的意见和建议，确保规划具有坚实的科学基础和广泛的社会认同。

## **3.3 规划的主要目标及任务**

本次林地保护利用规划的范围覆盖万宁市全部行政区域。规划基准年为2020年，规划目标年为2035年。其中；2021年至2025年为近期，2026年至2035年为中远期。

### **3.3.1 主要目标**

近期目标（至2025年）：全市林地面积达到97900公顷以上，森林（不含非林地）面积达到80000公顷以上，森林蓄积量大于782万立方米，林地生产力保持90立方米/公顷以上。

中远期目标（至2035年）：全市林地面积达到97900公顷以上，森林（不含非林地）面积达到80000公顷以上，森林蓄积量大于785万立方米，林地生产力保持90立方米/公顷以上，全面提升森林生态碳汇能力。

建设项目使用林地规模得到严格控制。2021-2035年，全市

使用林地总额原则上控制在 500 公顷以内。

### 3.3.2 主要任务

严格保护林地，确保林地面积长期稳定。强化林地用途管制，实行林地分类、分级保护，加强对重点生态区域林地、自然保护地、公益林、天然林的保护管理，优先保障重大基础设施、民生工程项目使用林地，严格控制采石、采矿、房地产、禁止和限制类产业项目使用林地，严厉打击毁林开垦和违法占用林地，防止林地退化，减少林地逆转流失，通过生态修复和生态重要区域治理，有效补充林地，确保全市林地面积长期稳定。

提高林地利用水平，采取重点生态工程带动、激励社会力量广泛参与等措施，加强生态脆弱区治理，有针对性地开展退化林地修复工程和森林质量精准提升工程，增加森林面积，提高林地利用率。

优化结构，系统治理，提高生态系统质量和稳定性。加大投入力度、政策扶持和科技支撑，分区、分类、分级确定林地保护利用方向，保障生态建设对林地的需求，开展山水林田湖草系统治理，增强生态系统功能，提高生态系统质量，确保生态系统长期稳定性，为实现碳达峰碳中和目标作出积极贡献。

加强能力建设，保障规划落实。以林长制为抓手，加强基础设施和监管平台建设，落实各级林长巡林、护林、治林职责，及时发现、制止和查处破坏森林资源的违法违规行为，持续开展“天空地”一体化森林督查，根据督查结果，严格目标责任考核，保障规划各项目标如期实现。

## 第四章 林地保护利用总体格局

### 4.1 国土空间规划主体功能分区

根据《万宁市国土空间规划（2020-2035年）》，万宁市委市政府立足建设海南自贸港大背景，坚持新发展理念，按照生态优先，高质量发展、高品质生活、搞水平治理的要求，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢牢把握中国（海南）自由贸易试验区（港）、“一带一路”等重大战略机遇，将万宁建设成为全国知名热带滨海旅游度假城市、全国知名优质农产品供应基地、一带一路文化交往平台城市、一带一路商贸航运节点城市。

规划明确提出，到2025年，初步形成面向“一带一路”国家开放型经济体系结构，初步形成海陆空一体的内联外通交通体系，基本实现公共服务均等化；到2035年，成为吸引全球资本、汇聚全球人才的海滨特色宜居宜业城市；成为区域文化交流、货物自由贸易的重要节点。

#### 4.1.1 国土空间总体布局

规划构建“三园、五区、五河，环山抱田望海”的生态保护格局，塑造具有重要生态价值的热带陆海生境。

三园——一个国家公园：海南热带雨林国家公园；两个国家级自然公园：海南兴隆侨乡国家级森林自然公园、海南老爷海国家级海洋自然公园。

五区——一个国家级自然保护区，大洲岛海洋生态国家级自然保护区，四个省级自然保护区，六连岭省级自然保护区、低地雨林省级自然保护区、大花角省级自然保护区、青皮林省级自然保护区

五河——包括流域面积 100 平方公里以上的龙滚河、龙首河、龙尾河、太阳河、南桥水

环山抱田望海——西北环山、中部抱田、东南望三海（南海、小海、老爷海）

“山海相连” 筑牢生态保育格局：遵循“山、水、林、田、湖、海” 生命共同体理念，保育我国唯一性价值的热带陆海生境。结合万宁的地形地貌特征，保护山海相连的自然地理格局和重要的生境廊道，保护生物多样性。

#### 4.1.2 统筹划定三条控制线

统筹发展与安全，在优先确保粮食安全，坚持保护生态安全，节约集约紧凑发展的原则下，落实国家、省制定的划定规则，划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。

永久基本农田：立足保障粮食安全，对现状耕地应保尽保应划尽划，在纳入耕地保护目标的可长期稳定利用耕地上划定永久基本农田，确保按国家要求划定耕地和永久基本农田保护面积。

生态保护红线：筑牢万宁绿水青山生态屏障，在确保生态保护红线质量不降低、数量不减少的前提下，依据已有规则划定生态保护红线。

城镇开发边界：基于万宁市的发展条件以及发展定位分析研究，在确保粮食安全、生态安全等资源环境底线的基础上，依据现状城镇建设用地规模和国家明确的扩展系数，科学划定城镇开发边界，推动城镇紧凑发展和节约集约用地。

#### 4.1.3 优化资源的保护和利用

践行绿水青山就是金山银山理念，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，推动高质量发展，统筹形成开发与保护相协调的自然资源利用新格局。

自然保护地保护和利用：构建以海南热带雨林国家公园为主体，5个自然保护区为基础，2个自然公园为补充的自然保护地体系，为推动人与自然和谐共生、保护生物多样性发挥重要作用。

水资源保护与利用：优化河湖水系格局，严格保护太阳河、龙尾河、龙首河、龙滚河以及南桥水5条主要河流和三更罗水、礼纪河2条二级支流以及48宗水库，确保生态底线安全。

林地资源保护与利用：加强森林资源管护，加强对林地质量的保护，完善林地用途管制，落实省下达林地保有量指标。

耕地资源保护与利用：坚持最严格的耕地保护制度，完善耕地占补平衡制度，建立耕地进出平衡制度，加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，落实耕地保有量指标，保障粮食安全。

湿地资源保护与利用：保护湿地生态系统，多措并举全力修复小海、老爷海的生态环境，加强水系和水质保护、水岸保护、栖息地（生境）保护和湿地文化资源保护。

矿产资源保护与利用：坚持生态保护优先，统筹协调钛、锆、独居石、金红石、石英石等矿产资源开发利用与生态保护，促进矿产资源综合利用水平提升。

海洋资源保护与利用：划定海洋开发利用空间及海洋生态空间，对近岸海域开发保护功能进行引导，加强对海岸线资源的分类管控，以保护为核心，合理利用海岛资源

#### 4.1.4 推进国土整治修复

生态系统修复：坚持山水林田湖草一体化保护和系统治理，按照陆海统筹的原则，针对生态功能退化、生物多样性减少、水土污染、洪涝灾害、地质灾害等问题区域，明确生态系统修复的目标、重点区域和重大工程，维护生态系统，改善生态功能。

## 4.2 林地功能分区

为优化资源配置，科学合理开发、利用和保护林地资源，协调区域与局部之间的用地矛盾，突出重点，体现特色，发挥优势，提高林地利用效益，实现全市林地资源的动态平衡，根据本市的自然条件、社会经济状况、生态环境状况以及社会经济发展对林业生态建设的需求，结合《万宁市林地保护利用规划（2010-2020年）》，将全市划分为西部及西南部山地生态保护和水源涵养林区，中部丘陵、台地热带特色商品林区，东部平原台地沿海防护林及花卉苗圃产业区三个区域。

#### 4.2.1 西部及西南部山地生态保护和水源涵养林区

① 区域范围。该区范围包括南桥、三更罗、北大3个镇及海南热带雨林国家公园、海南万宁青皮林自然保护区、海南兴隆侨乡国家级森林公园、海南万宁低地雨林自然保护区、海南万宁六连岭自然保护区5个自然保护地。

② 区域特点。本区域为山地地形，山高坡大，地形复杂，沟谷交错。其中的5个自然保护地以天然林为主，区内其它人工林树种主要有橡胶、马占相思等。天然林具有常绿、复层、混交、异龄、多树种组成等特点。该区是万宁市生态保护和生物多样性保护的重点地区。

③ 林地保护利用方向与措施。本区内分布5个自然保护地，保护措施坚持保护优先原则，严格保护天然林和公益林资源；严格限制工矿企业建设项目占用征收林地，禁止占用征收公益林地；禁止农业种植和开发，以生态保护和生态系统修复为主导，通过采取封山育林、森林抚育、改造人工纯林，提高森林生态功能，维护生物多样性。产业发展引导开展森林旅游，以及培育珍贵树种用材、大径材。

④ 区域规划目标。规划到2035年，本区域林地面积

64262.03 公顷，占全市林地面积的 65.53%。

#### 4.2.2 中部丘陵、台地热带特色商品林区

① 区域范围。本区域包括大茂、后安、长丰 3 个镇，以及兴隆华侨农场。

② 区域特点。本区域山低坡缓、土地肥沃、土层深厚、雨量充沛，适宜植物生长，主要经济树种为橡胶、椰子、槟榔等。万宁市被誉为“槟榔之乡”，槟榔为该区的特色经济林，典型的生态经济兼用型树种。该区内的农垦农场多以橡胶种植为主。

③ 林地保护利用方向与措施。本区域自然条件优越，林木生长迅速，交通便利，适宜发展商品林。林地保护利用方向以发展商品林为主。产业发展重点是扩大橡胶和槟榔等特色经济树种种植面积，加大经营管理力度，增加科技含量，提高产量和经济效益。此外，适当兼顾培育珍贵用材和大径用材树种。

④ 区域规划目标。规划到 2035 年，本区域林地面积 13632.22 公顷，占全市林地面积的 13.90%。

#### 4.2.3 东部平原台地沿海防护林及花卉苗圃产业区

① 区域范围。本区域包括龙滚、山根、和乐、万城、东沃、礼纪 6 个镇。土地总面积 52105.76 公顷，占全市国土总面积的 27.42%。

② 区域特点。本区域临海，地势平坦，气候温润，交通便利，基础设施较好，适宜机械化集约经营。土壤多为滨海砂土，保水保肥能力较差。该区内具有丰富的沿海旅游资源，正在进行大规模、高标准、高水平开发，海防林保护与旅游开发矛盾较为突出。

③ 林地保护利用方向与措施。林地保护利用方向以海防林保护为重点，全面协调和正确处理海防林保护与旅游开发的矛盾至关重要。因此，要将海防林纯林改造和旅游区景观林改造结合起

来，营造集生态防护、旅游景观功能于一体的多功能森林，打造沿海带状森林公园。利用本区良好的开发环境，积极发展花卉产业，扩大林木种苗生产基地规模，向集约化、产业化、规模化方向发展，提高林地生产力和经济效益，满足造林和旅游区绿化对花卉、苗木的需求。

④ 区域规划目标。规划到 2035 年，本区域林地面积 20174.14 公顷，占全市林地面积的 20.57%。

## 第五章 全面保护林地

### 5.1 严格林地用途管制

#### 5.1.1 严格控制林地转为建设用地

《森林法》第三十七条明确规定，矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地；确需使用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。根据《海南省林地保护管理办法》，使用林地定额实行总量控制管理，各地不得超定额审批建设项目，按照严格保护、节约集约、保障重点、用途管制原则，优先保障国家级、省级重点项目和抢险救灾、民生、军事等方面的项目，适度控制用于城镇扩展边界、工矿开发等建设项目，从严控制用于房地产、采石采矿等商业性开发项目以及风电、光伏，禁止用于国家法律法规明令禁止供地的建设项目。严格控制国有林地转为非林地。规划期 2021-2035 年，全市使用林地定额严格控制在 300 公顷以内。其中，2021 年-2025 年，全市使用林地定额严格控制在 100 公顷以内。

#### 5.1.2 严格控制林地转为其他农用地

禁止毁林开垦、毁林挖塘和利用林地营造经济林转为园地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，不得随意占用林地。

#### 5.1.3 加强临时使用林地监督管理

临时使用林地不得修建永久性建筑物、构筑物和其他设施。不得以临时占地为名批准永久性使用林地，不得批准对林地表土层造成永久性破坏的建设项目附属工程临时使用林地，不可恢复林业生产条件的采石（沙）场、取土场等应当办理永久性使用林地手续。临时使用林地的期限为二年，期满后还需要继续使用林

地的，必须办理延续手续。临时使用林地期满后一年内，用地单位或者个人应当恢复植被和林业生产条件，并经有关主管部门组织验收后，交还给原土地所有权人或使用权人，保持林地用途不变，恢复森林植被。县级林业主管部门要依法加强对辖区范围内临时使用林地的日常检查，督促建设单位按照批准的建设内容使用林地；建立临时使用林地恢复林业生产条件验收制度，临时使用林地的单位完成恢复林业生产条件后组织验收。

#### **5.1.4 开展森林督查规范林地监管**

牢固树立守土有责、守土负责、守土尽责意识，按照“国家组织、省负总责、分级负责、上下联动、齐抓共管”的工作体系，组织开展森林督查工作。采用天上看、地上巡的方式，充分利用遥感影像判读林地变化图斑，形成森林资源遥感判读数据库，通过查阅档案资料、实地验证等方法，核实林地资源变化情况，发现违法破坏森林资源行为，逐一查处，综合运用通报、约谈、曝光等手段推动发现问题全面整改。构建违法破坏森林资源案件数据库，建立案件台账管理和查处销号制度，实行案件查处情况动态管理，防止林地资源不正当流失，切实加强林地保护管理。

#### **5.1.5 推行林长制落实林地保护职责**

根据万宁市区域、资源特点和自然生态系统完整性，科学确定林长责任区域。各级林长组织领导责任区域内林地资源保护发展工作，落实保护发展目标责任制，将森林覆盖率、森林蓄积量、沙化土地治理面积等作为重要指标，并因地制宜确定目标任务。各级林长组织加强责任区域内重点生态功能区和生态环境敏感脆弱区域的森林草原资源保护，禁止毁林毁草开垦。加强公益林管护，统筹推进天然林保护，全面停止天然林商业性采伐，完善省、市级公益林效益补偿制度。依据国土空间规划，科学划定生态用

地范围，严格实行生态保护红线、自然保护地监管制度，落实生态空间管控边界，构建国土空间开发保护新格局，筑牢自然生态安全根基。

## **5.2 实行分级管理**

### **5.2.1 分级标准**

按照全面保护与突出重点相结合的原则，在符合生态保护红线、自然保护地管理要求的前提下，对林地进行系统评价，确定保护等级，根据林地保护等级，制定相应的保护措施，对全市所有林地实施分级管理。我市林地保护等级共划分为 I、II、III、IV 级 4 个等级。

### **5.2.2 林地保护规模**

规划到 2035 年，保持现有林地总量不减少；合理利用 III 级、IV 级保护林地。

### **5.2.3 保护措施**

根据《建设项目使用林地审核审批管理办法》（国家林业局令第 42 号）第四条 占用和临时占用林地的建设项目应当遵守林地分级管理的规定：

（一）各类建设项目不得使用 I 级保护林地。

（二）国务院批准、同意的建设项目，国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目，可以使用 II 级及其以下保护林地。

（三）国防、外交建设项目，可以使用 II 级及其以下保护林地。

（四）县（市、区）和设区的市、自治州人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目，可以使用 II 级及其以下保护林地。

（五）战略性新兴产业项目、勘查项目、大中型矿山、符合相关旅游规划的生态旅游开发项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。其他工矿、仓储建设项目和符合规划的经营性项目，可以使用Ⅲ级及其以下保护林地。

（六）符合城镇规划的建设项目和符合乡村规划的建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。

（七）符合自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等规划的建设项目，可以使用自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区范围内Ⅱ级及其以下保护林地。

（八）公路、铁路、通讯、电力、油气管线等线性工程和水利水电、航道工程等建设项目配套的采石（沙）场、取土场使用林地按照主体建设项目使用林地范围执行，但不得使用Ⅱ级保护林地中的有林地。其中，在国务院确定的国家所有的重点林区（以下简称重点国有林区）内，不得使用Ⅲ级以上保护林地中的有林地。

（九）上述建设项目以外的其他建设项目可以使用Ⅳ级保护林地。

本条第一款第（二）、（三）、（七）项以外的建设项目使用林地，不得使用一级国家级公益林地。

### 5.3 严格控制林地总量

林地是森林资源保护发展的根基，《森林法》第三十六条明确规定国家保护林地严格控制林地转为非林地，实行使用林地总量控制，确保林地保有量不减少。各类建设项目使用林地不得超过本行政区域的使用林地总量控制指标。保护林地，尽可能不占或者少占林地，林地必须用于林业发展和生态建设，不得擅自改变用途。

### 5.3.1 严格执行林地总量控制制度

必须高度重视生态建设和保护工作，正确处理保护生态和发展经济的关系。不能违法将林地转为建设用地，坚决制止毁林开垦、乱采滥挖等违法违规行，实行森林资源保护发展目标责任制，将林地保有量作为一项约束性指标进行考核，确保每年林地转为非林地面积控制在规定的指标内。

### 5.3.2 积极补充林地

按照生态区位优先、生态功能优先、生态布局优先、立地条件优先的要求，合理界定补充林地范围。对于第三次国土调查成果为非林地，但依据森林资源管理“一张图”等成果属于国家级和省级公益林地、天然林地的林地，经调查核实后优先纳入补充林地。

### 5.3.3 提升补充林地质量

按照应绿尽绿的原则，严格执行造林质量要求，坚持因地制宜、适地适树，加大补充林地造林力度，合理配置造林树种，优化林业种植结构，切实加强新造林抚育管理，加快推进恢复森林植被，切实提升补充林地生产力。

## 5.4 加强自然保护地管理

逐步建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系；开展自然保护地整合优化工作，科学划定核心保护区和一般控制区，重点推进海南热带雨林国家公园、大洲岛国家级自然保护区、尖岭、青皮林加新、上溪、六连岭、南林省级自然保护区等自然保护地的创建。不断完善自然保护地体制机制建设，加强自然保护地监督管理，构建自然保护地“天空地一体化”监测监管网络体系。严格实行分区管控规则，生态保护红线内的，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；

自然保护地一般控制区内限制人为活动；不得从事不符合主体功能区定位的各类开发活动，严格控制人为因素破坏自然生态和文化自然遗产原真性、完整性；禁止违反规定在自然保护地进行砍伐、放牧、猎捕、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动；加强涉及自然保护地的建设项目准入审查，严格控制建设项目使用自然保护地林地，确因工程建设需要使用的，应当依法依规开展工程建设生态风险评估，并就可能造成的生态环境影响提出保护和恢复治理方案，经审批后方可办理使用林地手续。

## **5.5 加强天然林地保护**

### **5.5.1 优化保护区**

依据国家天然林保护相关技术规定，在符合生态保护红线、自然保护地管理要求的前提下，确定万宁市天然林保护重点区域包括国家公园、自然保护区的核心保护区，以及具有特别保护价值的天然林区域。对重点区域的天然林，除森林防火、有害生物防治和其他自然灾害防控等维护天然林生态系统的必要措施外，禁止其他一切生产经营活动，严格控制天然林地转为其他用途，除国防建设、国家重大工程项目建设特殊需要外，禁止占用重点区域的天然林地。保护重点区域以外的区域即为保护一般区域，严格控制天然林地转为其他用途，禁止毁林开垦等破坏天然林及其生态环境的行为。在不改变天然林地用途、保护地表植被和有利于生物多样性保护的前提下，在适宜发展林下经济的天然林内，适度开展林下种植、养殖、生态旅游、休闲康养等经营活动。

### **5.5.2 严格保护利用**

建立万宁市天然林休养生息制度，全面禁止天然林商业性采伐。规范和加强天然林非商业性采伐管理，严格执行凭证采伐、限额采伐制度。严格控制天然林树木采挖移植，依法禁止采挖原

生地天然濒危、珍稀树木，国家一级保护野生植物，古树名木等行为。严格控制低产低效天然林改造，禁止毁林开垦、毁林造林以及其他破坏天然林及其生态环境的行为。在天然林保护范围内以造林方式进行生态修复的，应当保留原生植被。要以提升天然林生态功能为目的，严格确定改造对象，从严控制规模和范围，科学设计改造方式和强度，严格执行相关技术规程和政策要求。持续加强天然林地的有效管护，确保天然林面积长期基本稳定、质量持续提高、功能逐步提升，碳汇功能增强，为保障国土生态安全，建设美丽万宁提供生态支撑和物质基础。

### 5.5.3 加强保护修复

坚持因地制宜，以自然修复为主，充分借助大自然的力量，恢复林草植被；人工促进自然修复为辅，采取森林抚育、封山育林、后备资源培育等措施，人工促进自然恢复。对集中连片的天然林保护重点区域采取封禁管护措施；对于稀疏退化的天然林，采取人工促进、天然更新等措施，加快森林正向演替，逐步恢复天然次生林、退化次生林等生态系统功能，最终达到自我持续状态；强化天然中幼林抚育，通过封禁或人工管护措施，加快天然针叶纯林改造，优化森林结构和树种组成，促进形成地带性顶级群落；加强生态廊道建设；鼓励在废弃矿山、荒山荒地上逐步恢复天然植被。

## 5.6 实施公益林优化保护

### 5.6.1 维持面积稳定

严禁擅自改变公益林地的性质，不得随意调整公益林的面积、范围或降低保护等级。同时，建立公益林动态管理机制，坚持“大稳定、小调整”的方针，优化公益林整体布局，对确需进行调整的公益林，在不影响整体生态功能、保持生态公益林相对稳

定的前提下可进行适当调整，需依法逐级上报相应的审批机构审批。

### **5.6.2 实行分级保护**

在符合生态保护红线、自然保护地管理要求的前提下，对省级以上公益林实行分级保护，共分为三个等级。一级保护为：一级国家级公益林，以及生态保护红线内依法设立的各级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、重要湿地以及世界文化自然遗产等自然保护地，以及重要水源区域内的公益林；二级保护为：二级国家级公益林，以及生态保护红线内一级保护以外的其他公益林；其余的公益林为三级保护。对一级保护的公益林，实施全面封禁保护，除开展林业有害生物防治、森林防灭火等维护森林生态系统健康的必要措施，以及经批准采取隧道或桥梁等方式（地面或水面无修筑设施）穿越或跨越的线性基础设施建设和科研实验外，禁止进行生产性经营活动和改变林地用途；对二级保护的公益林，实施局部封禁管护，改善林分质量和生态系统健康状况，鼓励和引导抚育性管理，在不影响生态的前提下，可允许必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设；对三级保护的公益林，在确保生态系统健康和活力不受威胁或损害的前提下，按照森林经营方案进行抚育性采伐或更新改造。

### **5.6.3 落实管理责任**

完善公益林保护管护体系建设，全面建立由市、镇（林场）、村和管护站点、各级林长、工作人员和护林员组成的森林管护体系，实行公益林管护网格化管理，实现公益林管理的分级、分块、定责、定人管理。明确公益林管护责任单位，县级人民政府林业主管部门主管本行政区域内公益林管理工作，国有生态公益林的

管护责任单位为国有森林经营单位，集体生态公益林的管护责任单位为乡镇人民政府和街道办事处。公益林管护责任单位应当履行《森林法》规定的相关职责以及县级人民政府林业主管部门规定的其它职责，做好生态公益林管护工作。

#### 5.6.4 健全补偿机制

建立健全公益林效益补偿标准动态调整机制，根据国民经济和社会发展情况逐步提高补偿标准，优先保障重要生态功能区，实行分区域差异化补偿，给予公益林特殊区域更高的补偿标准，让生态区位重要、森林质量好、管护成效好的生态公益林获得更多的补助，调动各乡镇对生态公益林管护的积极性，维护生态公益林效益补偿对象合法权益。

加强公益林效益补偿资金的监督和管理，及时、足额将生态效益补偿资金拨付到位。规范补偿资金的管理和使用，保障公益林所有者和经营者的合法权益。建立常态化检查监督机制，对补偿资金的发放、使用及其流向进行监管，确保专款专用。

## 第六章 合理利用林地

根据《万宁市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，深入实施可持续发展战略，推进绿色低碳发展，促进经济社会发展全面绿色转型，确保生态环境只能更好、不能变差，实现人与自然和谐共生。市委市政府要求加强国土空间管理和资源高效利用，深化“多规合一”改革，高水平编制国土空间规划，强化国土空间用途管控。

万宁在海南自由贸易港建设大背景下，全市工业园区开发、城镇建设、交通水利、生态旅游等建设项目用地需求量日益增大。由于万宁是一个多山的热带滨海旅游城市，耕地资源十分有限，林地是经济建设与社会发展的供地主体。因此，林地既需满足人们日益增长的生态需求，又要满足经济社会发展用地的需求，林地保护与利用的矛盾日趋突出，林地保护管理难度越来越大。在林地资源有限的情况下，为保障经济社会发展对林地的需求，有效解决保护与利用的矛盾，使用林地必须做到科学合理。

### 6.1 保障省级以上重点项目使用林地

根据《万宁市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》、《万宁市国土空间总体规划(2021-2035年)》和《万宁市林业发展“十四五”规划》等相关规划，全市将加快构建“三园、五区、五河、环山抱田望海”的生态空间格局建设，持续优化万宁市国土空间开发保护格局，实现空间资源科学配置。2021-2035年规划期间，林地使用需求主要在城镇工矿建设、交通项目建设、水利设施项目建设和其他项目建设四个方面，保障省级以上重点项目使用林地。

### 6.1.1 城镇工矿建设

2021-2035年，突破万宁城市发展局限，有效利用东线高速至东环铁路工程之间的空间资源，统筹城乡发展，优化城乡功能布局，构建“主城区 - 城郊组团 - 中心村 - 基层村”四级城乡体系，引领高质量发展。通过构筑“东联-南提-西育-北优-中强”国土空间开发保护战略，推进产业、基础设施、公共服务、生态环境、要素市场一体化，积极助力自贸港建设。

### 6.1.2 交通建设

万宁是全国知名热带滨海旅游度假城市、一带一路文化交往平台城市、全国知名优质农产品供应基地、一带一路商贸航运节点城市，将万宁建设成为海南自贸港窗口城市，要求万宁进一步加强交通基础设施的建设力度。十四五规划中，提出要推动城乡路网升级，加快大茂至长丰段国道改造工程建设进度，完成G98日月湾互通建设，完成对全市5类危旧桥梁和G98环岛高速石梅湾互通改造工程。持续推进“四好农村路”高质量发展，同步推进村内道路“户户通”建设。

### 6.1.3 水利建设

水利建设方面用地主要用于修建引水工程、新建改扩建部分水库以及加固改造防洪堤坝等。规划十四五期间加快推进城乡供水一体化建设，加快后安镇和北大镇污水处理厂、军田水厂供水管网工程（二期）、三更罗水厂供水管网工程进度。打造立体水网，建设“智慧水务”。

### 6.1.4 其它建设

其他建设项目主要为对风景旅游区的旅游设施进行完善。随着经济社会转型升级和经济建设活动的逐步规范，2021-2035年各类项目建设用地对林地的需求量将呈现稳步下降趋势。

## 6.2 引导集约节约使用林地

按照合理布局、集约高效的原则，积极参与建设项目前期选址论证工作，提出科学合理的意见建议，尽量避免使用生态保护红线及各级各类自然保护地、公益林、国有林场等生态区位重要、生态敏感脆弱区域，促进节约集约使用林地，合理制定使用林地定额。根据《万宁市建设项目使用林地需求分析专题研究》分析结果，在衔接《万宁市国土空间总体规划(2021-2035年)》的基础上，充分考虑为实现万宁市经济增长和社会发展目标，城镇化、工业园区建设、交通水利项目建设等重点项目的扩大建设对林地的需求，广泛征求其它部门意见，采用各种模型计算，确定万宁市规划期内使用林地面积需求为300公顷，年均20公顷。

## 6.3 科学经营

### 6.3.1 提升森林质量，提高林地生产力

建设森林质量精准提升工程，加大造林力度，促进灌木林地和其他林地转化为有林地；

对立地条件较好、质量等级较高的林地，实行集约经营、定向培育，建设木材战略储备林；

加强公益林管护，通过退化林修复等措施，增加森林面积，提高森林质量，促进林地生态功能提升；

对一般商品林地，积极推行农林复合经营和发展林下经济，最大限度地挖掘林地生产力。

### 6.3.2 加强生态屏障功能

(1) 生态廊道建设：针对万宁市重要的河流、公路、高速公路、铁路两侧及机场、农村林网和农村两侧进行防护林建设，对已有防护林缺株断带、树种单一、防护功能较差的林带，进行补绿扩带、优化调整或更新改造，营造复层景观林，培育混交林，

提高绿化美化水平。至 2035 年，在河流、公路、铁路、机场等，通过增绿扩量，低质林改造和森林质量提升等方式，开展省级生态廊道、市级生态廊道建设，对脆弱环境进行生态修复。

(2) 湿地保护与修复：组建万宁市湿地保护与恢复管理机构，制定全市湿地保护与恢复总体规划，发布全市湿地保护与恢复方案，完善湿地保护、湿地监测、科普宣教和技术培训体系，充分保护好湿地资源、湿地景观、湿地文化，生物多样性，改善湿地生态质量，维护湿地生态系统的完整性和稳定性，促进湿地生态功能的发挥。

### 6.3.3 强化森林碳汇功能

通过五个途径强化森林碳汇功能：(1) 造林增加林地碳储量；(2) 强化森林经营提高林地固碳能力；(3) 天然林停伐增加森林固碳；(4) 国家战略储备林（大径材培育）提升林地产出增加森林固碳；(5) 保护现有森林减少毁林和森林退化的碳排放。增强林地承载力，增加林地碳储量，实现增汇抵排。

### 6.4 优化林地利用

以林地的自然属性和经营条件为主要依据，采用林地的土壤厚度、土壤类型、坡度、坡向、坡位和交通区位 6 个因子，利用层次分析法，按林地质量等级划分标准，对全市林地进行质量分等评定。按照林地保护等级，在严格执行相应的林地保护、利用和管理措施的基础上，根据林地质量等级和林地主导功能，制订实施相应的林地保护利用模式，科学利用市域林地并充分发挥林地生产潜力，促进全市的林地利用从粗放低效向集约高效的方向转变。

### 6.5 助力碳达峰碳中和

通过造林增加林地碳储量、强化森林经营提高林地固碳能力、

天然林停伐增加森林固碳、国家战略储备林（大径材培育）提升林地产出增加森林固碳、保护现有森林减少毁林和森林退化的碳排放五个途径，实现增汇抵排。以高质量水源涵养林建设、低效林高质量改造、高质量森林抚育、国储林基地建设、大径材基地建设等方式方法，提高林地质量，增强林地承载力，增加林地碳储量，促进万宁市率先实现碳达峰碳中和。

## 6.6 助力乡村振兴战略

围绕万宁海南老爷海国家级海洋公园、海南兴隆侨乡国家级森林公园、东山岭风景名胜区、万宁神州半岛风景名胜区等重要景源景点及以全市区生态旅游为目标的全域旅游，在保障生态效益和依法依规前提下，适量适度利用林地发展生态旅游，开展全域旅游、特色经济林、林下经济等，增加绿色生态产品供给，培育发展以康养、休闲、游憩为目的的健康产业，因地制宜发展森林康养、热带林果、生态采摘、珍贵用材等特色产业，有序发展林下经营活动，拓宽林地价值实现途径，有利于巩固生态脱贫成果，助力乡村振兴战略。

## 第七章 林地治理体系与重点工程规划

围绕林地保护利用的目标和任务，结合全市现有各项林业重点工程建设和规划，完善林地治理体系和规划林业重点工程，严格保护林地资源，提高林地生产力，实现林业高质量发展目标。认真组织构建规划监测评估预警体系，对林地保护利用规划实施中遇到的突发情况，或有突破约束性指标风险的情况及时预警，做到全面监测、定期评估和及时预警。每年对规划实施状态、年度任务的完成情况、主要指标完成进度、重点项目推进、工程开展的社会环境、技术支撑等情况进行评估，确需对规划进行修改和完善的，及时启动预警预案，组织指导需要修订的实施单位，在实施评价的基础上进行规划修编，报相关部门批准后颁布实施。

将规划中约束性指标：林地保有量、纳入林长制目标责任制考核内容。建立健全以党政领导负责制为核心的责任体系，通过建立纵向到底的责任体系，压实工作责任，考核结果作为地方有关党政领导干部综合考核评价和自然资源资产离任审计的重要依据。落实党政领导干部生态环境损害责任终身追究制，对造成林地、草地和湿地资源破坏的，严格按照有关规定追究责任。开展“森林督查”年度工作，牢固树立守土有责、守土负责、守土尽责意识，切实加强森林资源保护管理，督促各乡镇人民政府依法落实规划目标责任。

本次林地保护利用重点工程规划包括5大体系建设：构建林业生态安全、发展林业产业、构建生态文化体系、构建林业法治体系、提升林业基础设施体系。

### 7.1 构建林业生态安全体系

#### 7.1.1 加大自然保护地建设

建设内容：依法依规审核、报批各类自然保护地的新建和调

整，切实加强对各类自然保护地的监管；完成海南热带雨林国家公园（万宁境内）、海南大洲岛海洋生态国家级自然保护区、海南万宁低地雨林自然保护区、海南万宁六连岭自然保护区、海南万宁青皮林自然保护区、海南万宁大花角自然保护区、海南老爷海国家级海洋公园、海南兴隆侨乡国家级森林公园、东山岭风景名胜區、万宁神州半岛风景名胜區等自然保护地总体规划的编制（修编），完成自然保护地的地勘界立标工作。组织实施各类自然保护地生态修复工程，推进自然保护地生态补偿机制建设；创新发展模式，积极探索各类自然地的生态旅游、生态补偿等形式，试点建设新型保护地社区，解决保护地及周边地区民生问题；提升智能林业综合管理平台建设，加强预警监测。完成自然保护地的勘界立标工作，显著提高自然保护地治理能力，充分发挥自然保护地生态功能、服务功能和文化功能。

建设目标及进度：至 2035 年，在自然保护地整合优化和生态保护红线评估基础上，完成自然保护地整合优化后国家公园、自然保护区、自然公园、自然公园的总体规划修编，完成自然保护地的勘界立标工作。

### 7.1.2 加强生态公益林和天然林保护

建设内容：认真执行各级林地保护利用规划，严禁擅自调整林地保护利用规划；严格执行占用征收林地定额和供地政策，严守生态红线，完善占用征收林地审核审批办法；全面推行林长制，构建新的森林资源管理新机制；林业生态产品供给能力全面增强。

建设目标及进度：至 2035 年，林地保有量在 97900 公顷以上，森林保有量在 90000 公顷以上，省级以上生态公益林保有量稳定在 5.6 万公顷左右，乔木林林分蓄积量达 790 万立方米，单位面积蓄积量达到 90 立方米/公顷以上。

### 7.1.3 强化森林碳汇功能

建设内容：依托国家制定的海南省立地质量评价、退化林分修复、灌木林复壮更新、储备林培育、森林质量评价、森林质量提升工程评价等方面的技术标准和规程，形成相对完备的森林质量提升技术标准体系。解决林分过密过纯、经济林比重过大、海防林退化的问题，由人工纯林向异龄复层混交林转变，由单一的木材生产经营向森林多功能近自然经营转变，有效遏制人工林退化，恢复增强生态屏障防护功能，全面提升森林质量，达到可持续经营与利用。培育乡土树种混交林、先锋树种与演替后期树种混交林、沿海滩涂红树林，发展以乡土树种、珍贵树种、大径级储备材、深根系树种、演替后期树种为建群种的混交林，形成多层次、冠层森林结构，提高森林质量和效益。增加和保护森林面积，提高森林质量，减少森林火灾和森林病虫害，植树造林，改善森林管理，减少毁林，保护和恢复森林植被等林业活动吸收和固定大气中的二氧化碳的功能。实施乔灌碳汇造林，乔木森林经营等项目全面提高林业碳汇功能。

建设目标及进度：建设一批森林质量精准提升示范项目科研示范基地，示范引领推动全市森林质量提升。至2035年，依托国有林场，构建森林质量精准提升体系，增加森林蓄积量，改造、改善森林管理方式，全面提高森林质量，增加森林生态系统的储碳功能。

### 7.1.4 国土绿化示范点示范项目

建设内容：实施国土绿化为抓手，统筹山水林田湖草综合治理和万宁河流域生态系统一体化保护修复，切实提升森林资源质量和固碳能力。以林业碳汇为突破，以碳中和为路径，为万宁市举办的大型赛事、会展等提供碳中和产品，打造国土绿化生态价

值转化示范样板；依托首批国家“互联网+全民义务植树”基地平台，创新全民义务植树积分激励机制等，为国土绿化贡献“万宁”经验。

建设目标及进度：至2035年，完成与万宁市国土绿化示范点示范工程对接，坚持山水林田湖草生命共同体系统治理，按照整体保护、集中连片、系统修复、综合治理的方式，一体化推进低效林改造、林分结构优化、固碳能力提升、特色林产品高产示范建设四大项目，服务“碳达峰、碳中和”大局。

### 7.1.5 推进乡村生态宜居建设-乡村绿化美化工程

建设内容：以万宁文明城市创建工作为契机，以改善城乡人居环境为目标，大力发展乡村绿化美化，进一步提升村容村貌，改善农村人居环境。加强森林资源保护和培育，采取封山育林、补植补造等措施，着力提升森林生态功能，恢复乡村自然生态系统，助力乡村振兴。

建设目标及进度：至2035年，全市乡村绿化以道路绿化、水系绿化、庭院绿化、乡村公园建设为重点，完成乡村绿化面积100公顷，创建美丽宜居村庄（森林乡村）10个，最美庭院100个。

### 7.1.6 提升生态屏障功能

#### （1）生态廊道建设项目

建设内容：针对万宁市重要的河流（太阳、龙滚、龙头、龙尾、三更罗水）、公路（环岛旅游公路）、高速路（G98、万洋高速）、铁路两侧（万宁高铁站）、农村林网和农村两侧进行防护林建设，对已有防护林缺株断带、树种单一、防护功能较差的林带，进行补绿扩带、优化调整或更新改造，营造复层景观林，培育混交林，提高绿化美化水平。实行全面封山育林，严禁植被

破坏，严禁改变林地用途，提高森林覆盖率。营造乔、灌、针阔混交林，加大植树造林力度，大力营造水源涵养林，限制用材林和经济林造林规模。

建设目标及进度：开展全市范围内的生态廊道提升建设，至2035年，在河流、公路、铁路等，通过增绿扩量，低质林改造和森林质量提升等方式，开展省级生态廊道、市级生态廊道建设，对脆弱环境进行生态修复。

## （2）湿地保护与修复工程

建设内容：组建万宁市湿地保护与恢复管理机构，制定全市湿地保护与恢复总体规划，发布全市湿地保护与恢复方案，完善湿地保护、湿地监测、科普宣教和技术培训体系，充分保护好湿地资源、湿地景观、湿地文化，生物多样性，改善湿地生态质量，维护湿地生态系统的完整性和稳定性，促进湿地生态功能的发挥。同时探索湿地生态效益补偿机制。

进一步推进海南大洲岛国家级自然保护区、尖岭、青皮林加新、上溪、六连岭、南林省级自然保护区建设，组织进行全市湿地资源的调查，开展湿地保护与修复工作。提升红树林管理、保护能力，打造红树林资源监测平台，构建结构稳定、功能完善的湿地自然生态系统，结合生态旅游，努力将各类自然保护区打造为全国性的生态文明教育基地，科普宣教和湿地文化的重要展示窗口，休闲旅游打卡地，践行“绿水青山就是金山银山”的理念，为实施乡村振兴注入强大动力。

建设目标及进度：至2035年，全市完成湿地生态修复2000公顷，其中自然保护地实施湿地修复1000公顷。组建万宁市级湿地保护与恢复管理机构，实施湿地修复工程，推进湿地生态修复工程和探索湿地生态效益补偿办法，提升万宁市湿地保护力度。

### (3) 野生动植物保护工程

建设内容：加强野生动植物保护宣传，正确把握舆论方向；做好疫情防控工作，严厉查处破坏野生动物资源违法行为，妥善处理野生动物损害群众利益事件，稳定群众情绪；做好野生动植物行政许可办理工作；做好陆生野生动物保护和救护；做好禁食陆生野生动物退出补偿工作。建立全市野生动植物物种和重要栖息地系统编目，建立市内国家重点保护野生动植物资源数据库，并且实时动态更新。

建设目标及进度：至 2035 年，建立全市野生动植物物种和重要栖息地系统编目，建立市内国家重点保护野生动植物资源数据库，实施动态更新，保护全市野生动植物资源。

## 7.2 发展林业产业

### 7.2.1 经济林产业

建设内容：充分发挥万宁市槟榔、橡胶等商品林产业优势，科学规划、合理布局、整合资源，深化提质增效和技术创新，同时采取坡面植草等防治水土流失措施，保护好橡胶林、槟榔园等水土资源，推动万宁市经济林产业可持续发展。规划期加大槟榔和椰子优良品种与种植技术的推广，改造低产橡胶园，提高橡胶和椰子品质和产量；加大对槟榔和椰子病虫害防控技术研究及推广，实现对槟榔和椰子病虫害的有效控制，提高产量；通过经济林改生态林，建设多功能价值的生态防护林体系；培育以天然橡胶生产或初加工为主的龙头企业或合作社，以及槟榔和椰子加工企业，延长产业链。推广采用“公司+合作社+农户+品牌+科技”的“五+模式”标准化生产管理模式，建设特色热带水果示范园；结合休闲观光旅游业，深化一二三产业融合发展。

主要建设内容：

(1) 优化经济林质量。在科技、资金、设备等方面进行重点扶持，全面提高油茶的品质和产量；针对槟榔主要病虫害开展化学防治、农业防治、生物防治和物理防治相结合的综合防治方法；增加对椰子的优质高效栽培、优良品种选育、品种资源保护，以及对椰子有害生物的应急防控和可持续控制等技术研发与集成，进一步提高椰子产能。

(2) 改造低产经济林。科学管理芒果园，规范经营管理，从而提高芒果产量和产值；因地制宜，在合适的区域新造槟榔；选择交通便利、林相整齐、有一定规模的胶园，推广现代胶园管理技术，打造现代标准化示范胶园；

(3) 经济林改生态林。在重要饮用水源地周边，实施经济林退还生态林工程。

(4) 经济林产品深加工。引进先进的生产设备和企业，建设芒果产品深加工基地；引进和培育大型槟榔加工企业，鼓励槟榔企业设立研发机构，增强企业的创新能力；联合椰树和春光等知名企业共同开展精深产品加工研究工作，大力发展椰子深加工产品，提高产品科技含量和附加值；在生态胶园开展林下种、养殖业，促进天然橡胶产业融合发展，开发天然橡胶旅游等附加价值，推进橡胶木材、橡胶籽等橡胶综合利用。

(5) 特色热带水果示范园。推广采用“公司+合作社+农户+品牌+科技”的“五+模式”标准化生产管理模式，发挥示范引领作用，实现万宁市林果产业的绿色可持续发展。

(6) 深化一二三产业融合发展。以热带水果为主题，多元化发展特色水果；深入挖掘利用好椰子文化，发展椰子文化产业，打造特色鲜明的椰子文化旅游。

建设规模：至规划期末，产学研相结合，增加科技、资金投

入，提高科技成果转化力度，增加优质经济林产品产量，深化一二三产业融合工程 1 项。

建设范围：全市范围。

### 7.2.2 林下经济产业

建设内容：以兴林富民为目标，以林地林木资源为依托，以保护生态环境为前提，积极发展林下种养殖及相关产业充分利用林下空间，深入挖掘鸡、牛、猪、兔、蜂等地方优良品种资源潜力，推进以林果草、林禽、林菌、林蜂发展模式。

主要建设内容：(1) 林下经济研究中心。建立林下经济研究中心，以研发动物养殖和中药材、菌类、中药等林下经济产品为研究目标，打造多形式多层次的科技创新平台体系，为林下种植产业带来科技支撑。

(2) 现代林下经济产业示范基地。重点发展以石斛类、巴戟天、牛大力、天门冬、重楼、黄精、白芨、食用菌类、林下花卉等林下种植产品，重点发展蜂、鸡、鸽、羊等林下养殖产品，实行标准化生产，建设现代林下经济产业示范基地。

(3) 发展林下经济旅游产业。大力发展林下旅游产业，倡导旅游观光、休闲度假、康复疗养等，提高产品附加值，促进产业融合。

(4) 培育新型林业经营主体。鼓励以家庭成员为主要劳动力、以经营林业为主要收入来源、引导家庭林场开展与自身劳动力数量、经营管理能力、技术装备水平、投融资能力相匹配的适度规模经营，逐步建成标准化生产、规范化管理、品牌化营销的新型林业经营主体。

(5) 培育壮大林业产业龙头企业。加强招商引资力度，支持林业产业龙头企业转型升级，鼓励和引导工商资本到农村发展适

合企业化经营的林业产业，鼓励林业产业龙头企业通过“公司+合作社+农户+基地”、“公司+农户+基地”等经营模式与农户构建紧密利益联结机制，充分发挥龙头企业带动作用。

(6) 建立特色南药、黎药展销中心。以林产品交易中心和会展中心建设工程为依托，建设南药、黎药展销专栏，营造林下产品网上交易市场平台或实体交易市场，畅通产品销售渠道，充分利用电商平台，解决林下产品销售问题，为林产品的销售提供一条绿色途径。

建设规模：新建林下经济研究中心 1 处；新建现代林下经济示范基地 8 个，打造林下经济全区域覆盖；发展森林康养基地 10 处，培育新型林业经营主体和培育林业产业龙头企业 2 家；建立特色南药、黎药展销中心 1 处。

建设范围：全市范围。

## 7.3 构建生态文化体系

### 7.3.1 发展生态文化产品

#### (1) 古树名木抢救复壮项目

建设内容：加强全市古树群和古树名木的保护工作，定时清查、巡查本市的古树名木，及时清理已死的古树名木，对古树生长历史、立地环境、生长势等进行评估，查找古树生境衰弱因子，并就各种原因提出针对性的复壮技术手段、方法和长效保护方案。同时加强对古树名木的科普宣传工作，以古树群和特殊意义的古树为中心，依托周边自然环境，因地制宜打造集体娱乐、健康养生、文化之旅的特色古树名木主题公园、休憩区。

建设目标及进度：对全市濒危古树名木进行抢救复壮，启动 80-90 年古树名木后备资源普查，将符合条件的古树名木纳入日常管护。

## (2) 森林城市建设项目

建设内容：改善城市生态环境，增加城市森林面积、提升城市森林质量、增加城市居民游憩空间，全面推进国家森林城市创建工作，不断提升森林城市质量，形成类型丰富、特色鲜明的森林城市，改善城乡生态面貌，提高生态文明意识。

建设目标及进度：至 2035 年，创建成森林城市、全国文明城市。

### 7.4 构建林业法治体系

#### 7.4.1 全面加强依法治林能力

建设内容：加强组织领导，成立依法治林工作领导小组，明确推进各项林业重点工作；组织专职机构，建立长效机制，切实规范林业行政执法行为；建立学法机制，组织林政执法人员学习林业相关法律法规；实行政务公开，透明运行权力；坚持依法行政，打击违法犯罪。广泛宣传新《森林法》和林业重点法律法规，加快全市依法治林进程，通过学法普法与法治教育，持续提升法治意识，夯实依法行政的基础，规范林业执法行为，强化林业执法建设，切实全面推进依法行政。推进以“放管服”改革为重点的各项任务，全面依法履行林业行政职能，建设法治林业营造良好的法治氛围。

建设目标及进度：加强普法宣传，推进新《森林法》宣传，结合智慧林业，提高执法效率，强化网上办案系统，加强镇执法力量。加强执法公开性与透明度，培养高素质执法人才，稳定乡镇林业管理人员队伍，保持执法连续性。

#### 7.4.2 积极推进林长制改革

林长制是指按照“分级负责”原则，构建省市乡村五级林长制体系，各级林长负责督促指导本责任区内森林资源保护发展工

作，协调解决森林资源保护发展重大问题，依法查处各类破坏森林资源的违法犯罪行为。实施林长制是统筹协调保护与发展的关系，通过整合各类森林及政策资源，实现生态改善，绿色发展。

**建设目标：**按照市、镇、村三级林长制体系建立林长制，实行森林资源网格化管理。

**建设内容：**围绕保护发展森林资源，建立从上到下，由党政主要领导担任（总）林长的组织体系，构建保障林长制持续规范运行的制度体系。在全市范围内逐级设立林长，每一名林长和护林员都明确责任区和工作要求。督促相关单位履职尽责，合力推进林长制工作。将森林等资源主要指标纳入综合绩效考评范围，并将考核结果作为干部考核的重要依据。建立专职护林管护队伍，实行村场聘用、镇场管理、市级监督的护林员队伍管理体系；全面清理现有护林员队伍，重新核岗定员。建立健全各项规章制度，严格落实护林员管护责任制度、考核奖励制度，强化监管和考核。

#### **7.4.3 创新林业管理模式**

**建设目标：**对现行的林业管理模式从经济管理理念、方法、模式、制度等方面开展创新，从而从根本上将林业企业综合实力提高。

**具体内容：**加强对林业管理内部控制的重视与认知；重视成本规划，制定成本管理目标；注重对人才进行培养，从林业企业制度改革，职工工作环境优化，提高职工待遇等方面，切实保证人才能够在林业企业内部留存；对先进的管理经验进行吸收，综合分析林业企业自身发展情况，同时结合林业产业发展趋势和情况，解决传统的经济管理模式滞后性问题；调整林业企业经济管理组织模式，建立健全柔软化的经济管理组织模式，提高林业企业生产和经营管理模式的多样性；依靠先进的管理方式，开展信

息化的经济管理工作，构建起现代化、信息化的经济管理体系；加强林业企业生产管理，根据战略规划加强本企业的生产管理。合理扩大乡土珍贵用材树种的栽种规模与栽种速度，努力提高林地生产力。主动研发新的林产品，不断提高林产品的质量。

#### 7.4.4 林业安全生产专项治理

建设目标：全市林业行业范围内集中开展安全生产专项整治工作，对涉林企业开展专项整治行动。推动经营企业安全生产主体责任、属地管理责任及部门监管责任的落实，进一步健全完善事故预防控制和隐患排查治理、安全生产责任及事故责任追究等制度，持续整治重大隐患和突出问题，最大程度地争取“零隐患”“零事故”，确保林业行业不发生影响重大的事故，不发生较大及以上事故，不发生引起群众信访的事故。

建设内容：制定涉林企业安全生产隐患专项整治工作方案，对全市范围内林业部门管辖的涉林企业单位开展集中整治。整治的重点领域是林产品生产经营加工、林木采伐、营造林生产、野生动物驯养繁殖、林木经营、林业机械、森林防火、森林旅游。重点打击无证经营加工、非法违法生产经营；加大林产品加工、木材采伐、营造林生产、林木种苗、野生动物驯养繁殖等领域安全生产的监管力度，强化生产作业现场，林业机械、易燃易爆和重大危险源的安全管理。加强单位安全消防和森林防火预防。加强森林公园、自然保护区等旅游景区、景点安全设施、设备的管理，完善各项应急预案，有效应对突发事件。对重点环节、重点部位、重点问题进行多层次、全方位、拉网式的排查。对自查发现的安全隐患和问题，制定整改计划，落实整改措施、责任、资金、时限和预案，抓紧整改。

#### 7.5 提升林业基础设施体系

### 7.5.1 “互联网+智慧林业”平台建设

建设目标：开启“互联网+”的林业信息化探索，建设“互联网+智慧林业”平台，利用云计算、物联网、大数据、移动互联网等新一代信息技术，推动“大数据”与营造林、湿地修复等工程深度融合，形成林业立体感知、管理协同高效、生态价值凸显、服务内外一体的林业发展新模式。

建设内容：建立“互联网+智慧林业”平台，掌握全市林业的发展态势，有效管理林业资源，实时林业资源动态变化监测和湿地管理监测。建立对资源林政管理、营造林管理、古树名木管理、病虫害防治决策、森林防火预警、森林防火指挥调度、GPS护林员等长期森林监测与评估系统，通过感知化、物联化、智能化的手段，为政府决策和林业生产经营规划提供科学依据；建设与应用视屏监控，自动感应的森林火灾监测预警与防控系统，增加森林防火红外感应等地网系统分布范围，推广移动智能终端（智能手机 app）等人网系统，将森林防火管理纳入预警管理平台，为森林资源生态工程建设提供科学依据。

### 7.5.2 完善林业灾害防控体系

#### （1）森林防火综合治理项目：

建设目标：加强森林防火宣传、野外火源管控和消防队伍建设，构建设较完善的森林防火“预防、扑救、保障”三大体系。使全市瞭望监测覆盖率达到90%以上，森林火灾受害率控制在0.5%以内，建设和维护防火林带500公里。

建设内容：①预防监测体系建设。常规监测：现代化的预警监控对于及时掌握林火灾情、科学组织扑救具有十分重要的作用。只有做到早发现、早报告，才能实现“打早、打小、打了”的目标。除对现有的瞭望台进行必要的维护外，增加在重点风景区、

重点防火部位建设森林火灾远程监测系统，及时发现火情和了解火情发生的情况。卫星监测：卫星监测具有监测范围广、搜索数据快、信息反馈迅速、成本低廉等特点，万宁市将充分利用卫星监测系统进行火源监测，进一步探索林火卫星监测的方法、手段。

②预防扑救体系建设：一是护林队伍建设，在现有护林员队伍的基础上，建立一支一职多能的护林员队伍，建设标准为平均每200公顷山林配备1名护林员，构建护林员包山头地块的巡防责任体系。二是消防队伍建设：在确保市一级现有森林消防专业化、半专业化队伍稳定的前提下，大力加强基层森林消防队伍建设，配备相应的扑火装备。三是组织指挥体系建设：建立健全市、乡镇、街道、村森林防火指挥体系建设，逐步完善地理信息系统和通讯信息系统建设，逐步使指挥系统达到现代化标准。

③森林防火阻隔网络建设：万宁市是全国闻名的旅游城市，也是海南省重点林区县（市）之一，森林防火压力巨大。森林防火阻隔网络建设还不完善，现有防火设施标准普遍偏低，在本规划期内，要加大对市县界、自然保护地、风景名胜区周边、森林防火隔离带建设的投入，逐步在全市形成比较完备的生物防火阻隔网络。

项目布局：万宁市境内分为Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级火险区，森林火灾重点防控区域为大洲岛国家级自然保护区、尖岭、青皮林加新、上溪、六连岭、南林省级自然保护区、沿海防护林地带等。

重要火险防控地带：东线高速、万洋高速及太阳河、龙滚河等重要河流两侧山体。

## （2）森林病虫害综合防治项目

建设目标：加强病虫害知识，防治技术、绿色防控的宣传，建设较完善的森林病虫害“监测、检疫、防治、封锁”四大体系。薇甘菊、椰心叶甲、椰子织蛾、金钟藤、槟榔黄化病、松材线虫

等得到有效控制，其他常发性、偶发性病虫害及时防治，实现林业有害生物成灾率控制在 3.3%以内。

建设内容：①监测体系建设。打造的专业监测队伍，充分利用现有的诱捕器、测报灯、无人机等先进的设备，对全市，特别是重点生态区位的森林病虫害开展监测，做到病虫害监测全覆盖。②检疫体系建设。充分发挥检疫在病虫害预防中的重要作用，加强和完善四个检疫办证点的硬件设施建设，完善检疫检验室的硬件建设，组建每个乡镇至少 1 名的兼职检疫员队伍，全力做好产地检疫，调运检疫等工作。③防治体系建设。加大对林业有害生物防治投入，全力遏制各类有害生物疫情蔓延和扩散，实现一般性病虫害应治尽治。④执法体系建设。加强监测、检疫队伍建设，推进联防联控。加强执法队伍的业务培训，每年定期培训一次，实现监测率 100%，测报准确率 90%以上；定期对涉木企业开展检查，实现执法封锁，推动社会化防治和无公害防治工作，创新推广防治管理新机制和防治技术新模式。

## 第八章 规划实施保障措施

### 8.1 政策保障

#### 8.1.1 严格执行林地保护利用规划

本规划经万宁市人民政府批准实施后，严禁擅自修改，严禁通过随意修改林地保护利用规划，降低林地保有量、森林保有量和林地生产力。对于违反本规划的行为，按照林地管理相关的法律、规章，给予相应的民事或行政处罚；对构成犯罪的，要按照《刑法》追究相应的刑事责任。

#### 8.1.2 完善规划调整和修改程序

由于国家和省重点基础设施项目建设、行政区划调整、城市建设总体规划调整、林地保护利用规划主要控制指标提前实施完成等原因，确实需要对林地保护利用规划进行修改和调整的，必须严格按照程序对规划修改的必要性、合理性、合法性进行综合评估和组织专家论证的基础上，进行修改完善后报万宁市人民政府批准并颁布实施。同时规划调整、修改工作要细化、科学化，必须进一步明确修改调整的条件、类型、审批权限、阶段、程序和修改调整方案内容要求等，制订相关实施意见或办法，使规划调整、修改走向规范化、制度化。

#### 8.1.3 加强林地执法力度

加大执法力度，适时开展林地保护专项整治行动，对违法破坏林地行为从严从重打击。林地主管部门要加大监督巡查力度，力求做到占前看、占中查和占后验，逐步形成一套行之有效的监督模式。强力推进依法行政的工作局面，全面提高林地资源法制管理水平。

### 8.2 制度保障

#### 8.2.1 建立领导责任制度

规划编制后，政府要加强规划实施的组织领导，结合林长制认真落实林地保护责任制。把规划实施情况列为各级政府任期考核目标的重要内容，自觉接受监督，强化新闻监督和社会监督机制。

### **8.2.2 建立林地保护利用规划公示制度**

本规划经万宁市人民政府批准实施后，应在全市辖区范围内予以公示。公示内容包括规划目标、规划期限、规划范围、用途区类型与面积、用途区管制规则、批准机关和批准日期等。在林地保护利用规划实施过程中，对规划实施、动态管理和管理的工作制度、办事程序进行公示。

### **8.2.3 完善规划实施评价制度**

进一步完善规划实施评价的指标体系，定期开展规划实施评价；通过规划实施评价，及时把握规划实施动态，为规划的进一步实施提供及时、可靠的规划信息，增强规划的引导和控制作用，促进规划的全面实施。

### **8.2.4 强化“用途管制”制度的实施**

强化用途管制制度对林地保护利用的控制作用。各项使用林地必须按林地用途分区严格审核其占地规模、位置和用途，加强各项用地规划跟踪管理，严格控制林地用地指标。

## **8.3 资金保障**

林地保护利用涉及社会的方方面面，需要大量的资金投入，要广泛吸引社会投资参与林地的保护利用，积极鼓励和引导社会资金投入林地保护利用，要积极争取财政资金用于保证林地确权、定界、调查、监测、档案管理以及林地执法、管护、用地审核等。争取国家加大对生态区位极为重要和生态极为脆弱地区森林植被恢复的投资力度；将林业部门行政事业经费和林业发展经费纳入

财政预算，实现万宁市林业生态建设资金投入与财政收入、GDP同步增长；加快发展林业碳汇项目，早日形成碳汇交易市场，为林业发展提供新的资金来源。

#### 8.4 能力保障

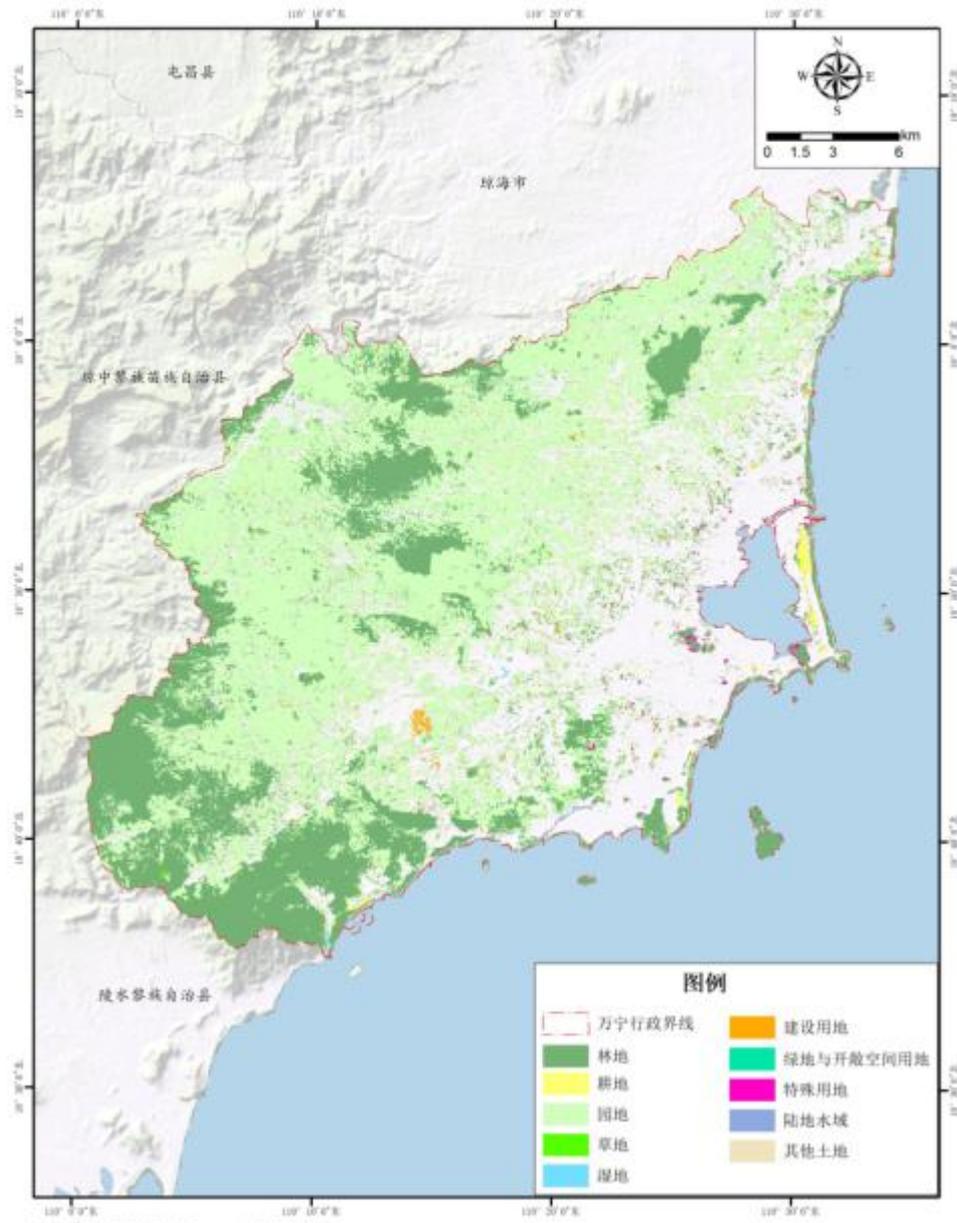
加强干部教育培训，提升队伍素质。调整人才结构，着力抓好林业行政管理人才、专业技术人才、特殊技能人才和实用人才等队伍建设，实现新老更替。推动基层林业人才队伍全面发展，形成依靠人才推动现代林业发展、以经济发展促进林业人才队伍建设的良好格局。

建立“互联网+智慧林业”平台，掌握全市林业的发展态势，有效管理林业资源，实时林业资源动态变化监测和湿地管理监测。建立对资源林政管理、营造林管理、古树名木管理、病虫害防治决策、森林防火预警、森林防火指挥调度、GPS护林员等长期森林监测与评估系统，通过感知化、物联化、智能化的手段，为政府决策和林业生产经营规划提供科学依据；建设与应用视屏监控，自动感应的森林火灾监测预警与防控系统，增加森林防火红外感应等地网系统分布范围，推广移动智能终端(智能手机 app)等人工网系统，将森林防火管理纳入预警管理平台。

# 附 图

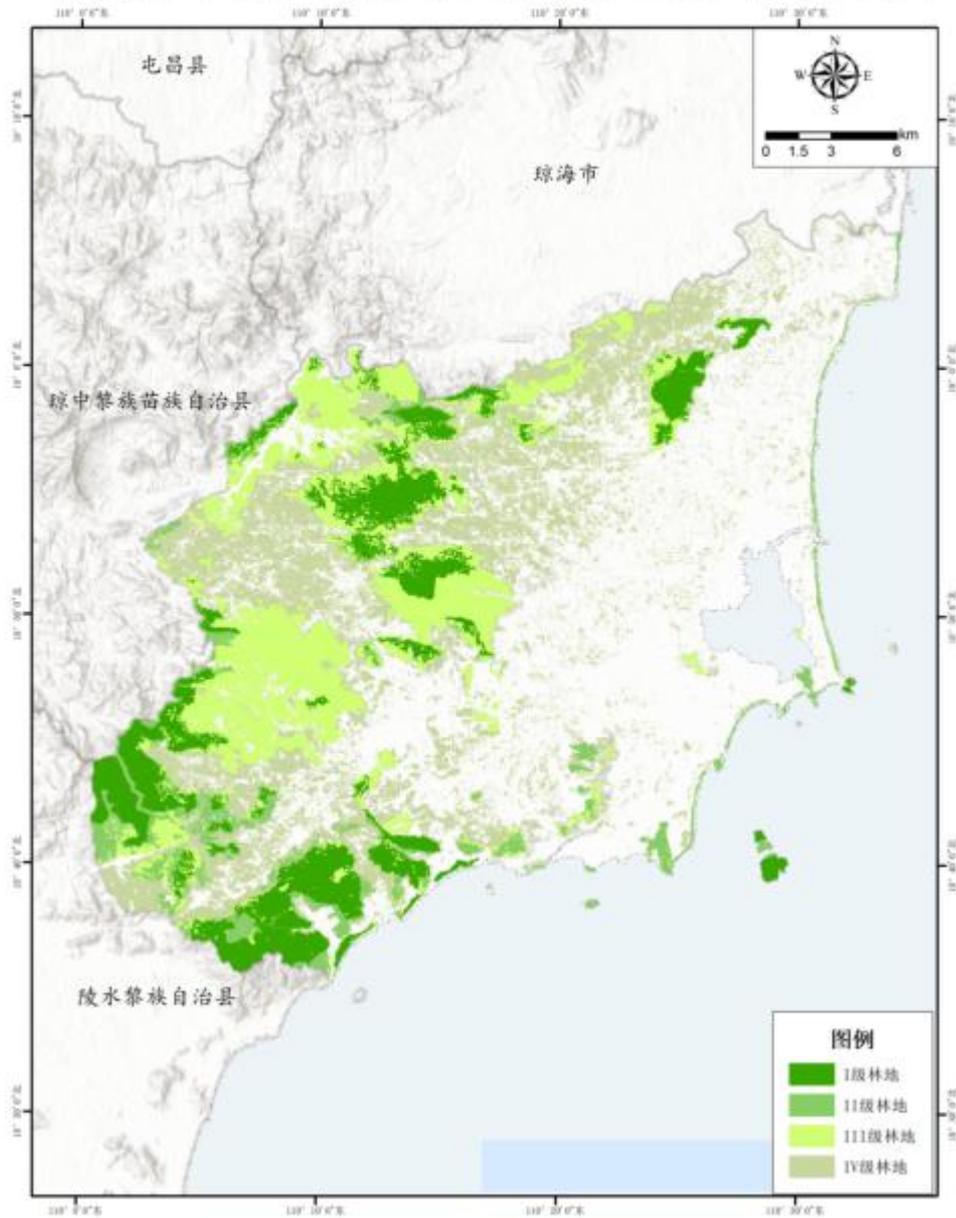
附图 1:

海南省万宁市林地保护利用规划地类现状图（2020年）



附图 2:

海南省万宁市林地保护利用规划林地保护等级规划图



附图 3:

海南省万宁市林地保护利用规划与三条控制线关系图

