

曲靖市工程建设征占用林草地规范化管理策略探讨

崔双波¹ 王志明¹ 刘红位^{2*}

1 曲靖市林业和草原局 2 云南省林业调查规划院

DOI:10.32629/eep.v9i1.3045

[摘要] 林草地征占用管理是统筹生态保护与工程建设的核心环节。本文以曲靖市为研究样本,基于中央生态环保督察数据、森林督查数据、云南省林草局行政审批台账及实地调研案例、执法案卷及督察整改资料,系统分析工程建设项目征占用林草地用地需求、保障措施、违法占用问题的典型特征、审批现状,揭示审批监管、生态修复、协同机制、能力薄弱、政策适配、边界与土地性质认定等方面的管理问题,重点聚焦风电场、光伏等新能源项目使用林草地规范滞后、林草地边界不清及土地性质认定困难的突出矛盾,并从管理机制、责任体系构建、协同管理、支撑机制完善、政策动态更新、边界与土地性质认定规范六个维度提出解决方案。研究旨在为西南山地城市提升林草地征占用管理效能提供理论参考与实践范式。

[关键词] 工程建设; 林草地征占; 管理机制; 生态修复; 政策滞后; 边界认定

中图分类号: Q132.6 **文献标识码:** A

Discussion on standardized management strategies for forest and grassland acquisition for project construction in Qujing City

Shuangbo Cui¹ Zhiming Wang¹ Hongwei Liu^{2*}

1 Qujing Forestry and Grassland Bureau

2 Yunnan Provincial Forestry Investigation and Planning Institute

[Abstract] The management of forest land and grassland requisition and occupation is the core link of overall planning of ecological protection and engineering construction. article takes Qujing City as the research sample, based on the data of central ecological environmental protection supervision, forest supervision data, the administrative examination and approval account of Yunnan Forestry and Grassland Bureau, and the case of field research, law enforcement files and supervision and rectification data, systematically analyze the typical characteristics of the demand for engineering construction requisition and occupation, the guarantee measures, the illegal occupation problems, the approval status, and reveal the approval supervision, ecological restoration, collaborative mechanism, capacity deficiency, policy adaptation boundary and land nature Identification and other management problems, focusing on the prominent contradictions of the wind farm, photovoltaic and other new energy projects using forest land and land norms lagging behind, forest land and grassland boundaries unclear and land nature identification difficulties, and put forward solutions from six dimensions: management mechanism, responsibility system construction, collaborative management support mechanism improvement, policy dynamic update, boundary and land nature identification norms. The research aims to provide theoretical reference and practical model for the improvement of forest land and grassland occupation management effectiveness in the mountainous cities of Southwest China.

[Key words] Engineering construction; Forest and grassland acquisition; Management mechanism; Ecological restoration; Policy lag; Boundary recognition

位于云贵高原中部、滇东高原过渡地带的乌蒙山脉,曲靖是滇东工业与交通的枢纽,其林草地面积占国土总面积的56.84%,是珠江上游重要的水源涵养区与生物多样性保护区

的核心区域^[1]。随着曲靖经济社会的快速发展,各类建设项目层出不穷。在推动城市发展和经济增长的过程中,对森林和草地资源的需求也逐渐上升。林草地作为重要的森林生态资源,对于维

表1 2021—2025年工程建设项目按项目类型使用林地审批情况 单位: 件、万亩

年度	项目数	使用林地面积	基础设施项目		公共事业和民生项目		经营性项目		城镇、园区建设项目		直服项目	
			项目数	面积	项目数	面积	项目数	面积	项目数	面积	项目数	面积
合计	1525	13.349	766	7.63	243	0.75	471	2.21	15	0.729	30	2.03
2021年	156	0.98	60	0.52	51	0.16	40	0.19	1	0.04	4	0.07
2022年	394	5.51	194	4.40	66	0.18	123	0.71	7	0.21	4	0.01
2023年	359	2.35	187	1.4	62	0.2	102	0.6	5	0.07	3	0.08
2024年	277	2.9	147	0.42	38	0.12	76	0.34	1	0.4	15	1.62
2025年	339	1.609	178	0.89	26	0.09	130	0.37	1	0.009	4	0.25

表2 2021—2025年工程建设项目按用地性质使用林地审批情况 单位: 件、万亩、%

年度	项目数	使用林地面积	永久性使用			临时占用		
			项目数	面积	占比	项目数	面积	占比
合计	1525	13.349	1272	10.879	81.50%	253	2.47	18.50%
2021年	156	0.98	138	0.85	86.73%	18	0.13	13.27%
2022年	394	5.51	332	4.35	78.95%	62	1.16	21.05%
2023年	359	2.35	275	1.6	68.09%	84	0.75	31.91%
2024年	277	2.9	228	2.66	91.72%	49	0.24	8.28%
2025年	339	1.609	299	1.419	88.19%	40	0.19	11.81%

护生态平衡、保持水土、提供生态服务等方面具有不可替代的作用。近年来,随着“滇中城市群”建设提速,推动高铁、高速公路、油气管道、农村供水保障、水利水电等重大工程项目相继落地,矿产资源开发力度持续加大,风电场、光伏等新能源项目加速推进,工程建设与林地保护的矛盾日益凸显。中央生态环保督察和森林督查多次指出曲靖存在违法占用林地问题,2018—2023年曲靖查处违法占用林地案件2200多起,涉林草地面积超1.6万亩^[2],暴露出森林资源管理体系的突出短板。在此背景下,厘清工程建设项目征占用林地管理现状、破解实践困境具有紧迫的现实意义。

1 研究方法

本文利用文献研究方法,整理了《建设项目使用林地审核审批管理办法》(国家林业局第35号令)、《建设项目使用林地审核审批管理规范》《草原征占用审核审批管理规范》《云南省林地管理条例》等相关政策法规,明确监督管理制度框架;借助《全国建设项目使用林地审核审批管理系统》《云南省投资项目在线审批监管平台》《云南省林草湿审批监测核查执法信息系统》《全国森林督查管理平台》等行政审批、执法信息系统平台,获取2021年1月至2025年12月曲靖建设项目征占用林地审批数据,采用案例分析法和数据统计法相结合的研究方法,着重对全链条管理问题进行因果分析,并制定相应对策。

2 结果与分析

2.1 工程建设项目征占用林地管理及现状

2.1.1 用地需求

近年来,曲靖在工程建设项目征占用林地管理方面积极作为,制定了一系列相关政策和管理办法。在项目审批环节,严格按照国家和省级相关政策规定,对建设项目使用林草地的合理性、必要性、可行性进行审核,要求建设单位提交营业执照、立项批复、使用林地申请表、使用林地可行性报告(现状调查表)等材料。据统计,“十四五”期间,曲靖审核审批工程建设项目征占用林地1525件,使用林地13.349万亩^[3]。根据用地类型分析显示,“十四五”期间,曲靖各类工程建设项目征占用林地表现出“三个领域的集聚效应”。首先是基础设施类别的建设项目最为密集,占“十四五”期间工程建设项目使用林地面积的57.16%,有基础设施项目766件,使用林地7.63万亩,涵盖渝昆高铁、沪昆高铁曲靖路段、杭瑞高速公路扩展、石油天然气管线、会巧公路、宣会公路、宣富公路、富罗公路、陆寻公路、师丘公路、农村饮水安全、农田路网、水利、输电线路、风能太阳能等交通、水利、电力工程用地;其次则是经营性的项目较为突出,使用林地面积占比16.56%,有经营性项目471件,使用林地2.21万亩,涉及商业、服务业、工业矿产、物流仓库、城市住房、旅游发展、畜牧业、营利性的墓园等多种类型的建设项目,以麒麟区、富源县煤炭开采,罗平县铝土矿开发为主;三是直接为林业生产服务设施项目集中,使用林地面积占比15.21%,有直接为林业生产服务设施项目30件,使用林地2.03万亩,涉及森林防火通道、国有林场附属设施等用地;有公共事业和民生项目243件,使用林地0.75万亩,使用林地面积占比5.61%,涵盖城镇供水厂、公益性公墓、村民小组公用设

施、科技、教育、卫生、乡村道路、保障性住房配套绿地等用地;城镇、园区建设项目15件,使用林草地0.729万亩,使用林草地面积占比5.46%(表1)。

按照项目用地性质统计:永久性使用林草地1272件,使用林草地10.789万亩,占使用林草地面积的81.50%;临时占用林草地253件,使用林草地2.47万亩,占使用林地面积的18.50%(表2)。

2.1.2 保障措施

对于保证措施来说,曲靖遵循了林业与草原的使用规划,实行林草地差别化管理、林地定额和用途管制。首先准确把握《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》等相关法律法规的规定,以及国家和省发布的最新相关政策,以鼓励资源的有效利用,优先保障省级以上重点项目、基础设施、公共事业和民生项目用地需求;其次坚定法治的服务理念,积极参与到建设过程中去,提前介入、主动衔接、及时掌握项目建设涉林草需求的情况,指导和帮助项目建设单位科学选址,编制好、组织好建设项目使用林草地可行性报告(现状调查表)和申报材料;第三点是着力减少流程,缩短办理时间,更加深入细致地服务一线、服务基层,以此来提高社会经济效率和服务水平;第四点针对行政审批工作的实际需要,挑选一批精英人员组建一个专门负责林草地要素服务保障工作专班,建立行政审批档案台账,并且设立重点项目的“一对一”服务模式,确保建设项目顺利落地实施;第五点通过网络渠道来实现快速有效的服务,建设项目使用林草地审核审批事项,在《云南省投资项目在线审批监管平台》《云南省林草湿审批监测核查执法信息系统》进行网上申报、网上办理,审批报件材料电子化,做到了“审批不见面”的工作要求。此外,曲靖已完成基本草原划定工作,将温性草甸、山地灌丛草原等草原纳入刚性保护名录,划定基本草原面积达50.03万亩,基本草原储备区6.04万亩,为曲靖工程建设项目征占用审批提供法定依据。

2.1.3 违法占用问题的典型特征

中央生态环保督察和森林督查数据显示,曲靖违法违规占用林草地呈现“高频发、强隐蔽、难整改”态势。2018—2023年,曲靖森林督查发现破坏森林资源违法违规使用(毁坏)林地案件2217件,涉及林草地面积1.62万亩^[4]。从空间分布上看,80%的违法违规案件集中于城乡结合部及矿山修复区域,比如:马龙区金鸡山临时堆放点,经开区高家屯社区建筑垃圾堆放点,麒麟区大尖山采石场弃土消纳场违规堆放建筑垃圾10余万立方米。这些非法占地情况表现出一种“用临时的名义来实现长期占用的目的”的特点;从行为类型来看,有超过46%的工程建设项目已获得使用林草地许可批复,但在项目的启动和施工阶段却出现了超审批范围或异地违法占用林草地的情况,特别是在高速公路、风力发电场、光伏阵列及工业园区建设上发现了违法违规使用林草地的现象;从整改成效来说,30%以上的非法占地没有实施恢复林业生产条件和恢复植被措施,其生态环境的功能无法得到修复,还有一些非法占林草地项目未能办理项目征占林草地许可手续。

2.1.4 审批流程的规范化进展

曲靖牢固树立“发展是第一要务、一流的营商环境是第一竞争力”的理念,正确处理保护与发展的关系,始终把依法依规服务保障重大建设项目使用林草地作为重要职责,持续推进林草领域“放管服”改革,着力提升行政审批服务效能,构建分级分类审批体系,确保各类建设项目依法依规使用林草地。首先是简化林草地审批材料,取消项目使用林草地书面用地申请、法定代表人身份证复印件、各层级政府的审核意见表格、林地权属证明、林地林木补偿协议、公益林调减、森林植被恢复措施等材料,用地方只需提供项目立项批复文件、营业执照、林草地使用申请表和《项目使用林草地可行性研究或现状调查表》等材料,审批时间比之前节省了5个工作日。其次是审批权限下放,“矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设占用林地审核(省级权限)”中除涉及各类自然保护地、跨州(市)以外,项目整体使用林地不足5公顷,且其中“省级及以上公益林地不足3公顷的、矿藏开采、工程建设等征收、征用或者使用70公顷及其以下草原审核中除涉及各类自然保护地、基本草原以外,项目整体使用其他草地不足5公顷的”由州市林草部门审核审批^[5];临时使用除防护林林地、特种用途林地以外的林地不足20公顷,由县级审核审批;临时使用防护林林地、特种用途林地,或者除防护林林地、特种用途林地以外的林地20公顷以上,由州市林草部门审核审批^[6]。最后是专业技术得到提升,推行“林勘草勘报告电子化审核”,依托《云南省林草湿审批监测核查执法信息系统》,通过GIS系统比对地块属性因子与规划属性因子,减少人工核查误差,系统上传《建设项目使用林草地小班因子调查表》,自动计算森林、草原植被恢复费,生成缴费通知书,以短信形式直接发送经办人员。

2.2 存在的主要问题

2.2.1 审批与监管的全流程管理脱节

曲靖工程建设项目使用林草地审核审批工作存在审批环节“重审批轻监管”、事中监管“缺失失焦”、事后验收“流于形式”等现象。一是存在审批环节“重审批轻监管”现象,虽然建立了林草地资源监管体系,但在实际执行过程中,监管力度仍显不足。监管队伍人员配备有限,专业素质参差不齐,难以对区域内众多的工程建设项目进行全面、有效的监管^[7]。部分监管人员对违法征占林草地行为的发现和查处能力较弱,导致一些违法行为长期存在未被及时发现和制止。此外,监管手段相对单一,主要依赖人工巡查,缺乏先进的技术手段,如无人机监测、大数据分析等,难以实现对林草地资源的实时动态监管;二是存在事中监管“缺失失焦”现象,基层实行“一人多岗”模式,乡镇林业站撤销,成立综合服务中心,林草执法队伍划转综合执法局,区域林草部门平均仅有2至3名工作人员,人均负责76万亩以上区域内的森林资源管理工作,現地核查覆盖率不足40%;风电场、光伏项目施工点多、线长、面广,临时施工道路、风机基础、光伏阵列区等点位分散,30%的风电场、光伏项目存在少批多占、移位建设,未能被及时发现,依靠森林督查和中央生态环保督察

发现违法用地;三是存在事后验收“流于形式”现象,虽然制定了恢复森林植被措施及方案,由于资金未能及时拨付林草部门,未能按照措施和方案及时实施落实异地造林,风电场、光伏项目因修复区域分散,存在植被恢复验收不及时,达标率低等现象。

2.2.2生态修复的管理责任体系虚化

责任主体界定模糊,项目业主、施工单位、监理方的修复责任未能在合同中明确,存在临时用地恢复纠纷因“责任不清”无法追责;风电场、光伏项目多采用EPC总承包模式,业主与施工方责任交叉,区域林草部门仅能约谈督促,缺乏强制履约手段,风电场、光伏项目生态修复不及时不到位。质量管控标准缺失,占补平衡仅满足“数量相等”,补充林地郁闭度远远低于被占林地;风电场、光伏项目占用的山地灌丛草原生态脆弱,恢复林业生产条件覆土厚度不达标,生态功能替代失效。资金监管机制缺位,生态补偿机制尚不完善,补偿标准不够科学合理,未能充分考虑林草地的生态服务价值、地理位置、土地质量等因素。补偿资金的筹集、使用和管理也存在一些问题,部分补偿资金未能及时足额到位,影响了生态补偿的效果和生态修复工作的开展。建设项目使用林草地上缴纳的森林(草原)植被恢复费,按上缴数的60%返到县级财政后,由县级财政统筹安排使用,划拨到林草部门用于恢复森林(草原)植被经费较少,导致建设项目使用林草地恢复森林(草原)植被落实困难。

2.2.3跨域协同的管理机制梗阻

要素保障部门“各自为战”,发改、自然资源、住建、能源、生态环境、交通、农业农村、水务、应急管理、林草等部门无常态化协作机制,工程建设项目用地未能按照要求协调通知相关单位联合选址^[8]。政企协同“缺乏纽带”,项目立项选址环节,大部分工程建设项目未能征求行业主管部门意见,单独按照行业部门相关规定要求,给予项目立项,对负有前置要求的林草部门无法满足敏感项目用地要求。

2.2.4管理支撑的基础性能力薄弱

技术支撑滞后,对于建设项目使用林草地,45%的建设项目仅靠规划设计来判断是否符合林用草要求;对“风电场”“光伏”“林下工程”等新型用地,缺乏遥感监测技术支持。信用约束缺失,未建立林勘草勘单位、项目企业信用档案,多次造假的林勘单位和用地单位仍参与本地项目;上述项目违法用地仅靠森林督查和中央环保督察发现,企业违法成本低于合规成本,导致风电场、光伏项目违法用地大幅度增加。

2.2.5新能源项目林草地使用规范滞后

用地分类界定模糊,现行《关于规范风电场项目建设使用林草地的通知》于2024年2月28日失效,至今未制定出台新的林用草规定。新能源项目使用林草地规范滞后,缺乏专项指引,导致审批尺度不一。对于如何合理运用已有防火通道、林区道路等途径,满足风力发电场进场道路的需求及其维护工作,仍旧没有清晰的规定可依循。光伏发电项目使用林草地用地性质不明确,未出台详细且具体用地规范,而是以一种含糊不清的方式传达基层,导致一些入库登记备案的光伏项目不得不再次选址。临时

用地管理与产业特性脱节,风电场、光伏项目施工周期长(平均2~3年),临时用地使用需求远超普通项目的2年临时使用期限,但现行政策未允许新能源项目临时用地延期,导致临时用地到期,未能按照恢复林业生产条件和恢复植被实施方案及时实施。

2.2.6林草地边界与土地性质认定的系统性困境

边界划定标准不统一导致“边界不清”,林地与草地界定缺乏量化衔接指标,2021年林草生态综合监测成果数据与国土年度变更成果数据差异性较大,《自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国土地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)文件下发以来,林草部门严格按照文件要求执行,在接到项目使用林草地申报材料后,林草部门事先与自然资源局联合开展土地性质认定,并报县级人民政府同意、明确林草地管理边界后,再办理后续审核审批手续。可在土地性质认定工作中存在困难:一是部分地类矛盾的处理认定无上位政策依据。在数据融合过程中,国土“三调”数据与林地“一张图”、与土地现状调查表、与已核发的林权证、农村土地承包经营权证、耕地保护红线划定范围等存在大量矛盾,且此部分矛盾均不在53号文件明确的处置情形范围内。林草部门在对此部分矛盾进行土地性质数据融合比对应时,找不到上位法规及政策作为工作依据,对权证效力、耕地保护红线效力、国土“三调”数据的效力谁大谁小,谁“服从”谁的管理感到困惑。部分地块由于找不到土地性质认定的上位政策依据,往往仅靠追溯历史影像数据及权证数据、与自然资源局共同商议认定,一方面会导致县级土地性质认定工作的“自由裁量权”过大、存在行政风险,另一方面认定工作耗时耗力,尤其是线性工程的外业调查及内业整理工作极其繁琐,极大影响了项目使用林草地申报审批工作的推进;二是认定数据与权证管理数据的衔接问题。地类认定结果虽经县级人民政府批准,但地块所涉及的权证并未能及时按照认定结果进行变更或注销,导致后续涉及该地块审批、执法监督等实际工作开展时,部门实际管理的土地性质仍与土地权证存在冲突。

2.3征占用林草地规范化管理策略

2.3.1构建全流程闭环管理机制

前置规划管控,严格执行“国土空间规划-林草专项规划-项目用地审批”三级管控,新增新能源项目专项规划衔接及边界与地类认定环节,对不符合规划或认定存疑的项目一律不予审批;确需调整规划的,按《云南省林地保护利用规划调整管理办法》履行专家论证、公众听证程序,确保规划刚性与弹性平衡;首先,要强化审批源头管控,编制《曲靖林草地征占用申报材料规范》,针对风电场项目增设“用地分类说明”“生态敏感区避让评估”等专项材料;建立“双人审核、交叉复核+专家评审”制度,项目立项选址阶段,必须经发改、林草、自然资源、能源、生态环境部门联合评审;其次,要强化监管能力建设,加强林草地资源监管队伍建设,充实专业人员,提高监管队伍的整体素质和业务能力。定期组织监管人员参加业务培训,学习法律法规、政策文件和先进的监管技术,提升其对违法征占行为的发现、查

处和应对能力^[9]。加大对监管技术手段的投入,引入无人机监测、卫星遥感、大数据分析等先进技术,实现对林草地资源的实时动态监测,及时掌握林草地的变化情况,为监管工作提供科学依据。第三要改进验收检查流程,编制《生态修复验收量化标准》,为新能源发电设施设定山区绿化覆盖率、植物种类等相关衡量标准,并聘请独立的第三方公司来执行检查验收任务,验收结果与林草部门审核双公开,对造假单位列入“黑名单”;最后,要加大执法力度,严厉打击违法征占行为。加大对工程建设项目征占地林草地的执法检查力度,建立常态化的执法巡查机制,增加巡查频次,扩大巡查范围,确保及时发现违法征占行为^[10]。对于发现的违法行为,严格按照法律法规进行处罚,提高违法成本,形成有力的震慑。同时,加强部门之间的协作配合,建立林草、综合执法、生态环境、公安、自然资源综合执法队伍,针对新能源项目违法行为及边界越界占用问题开展专项整治,建立“违法线索发现-现场核查-案件移交-结果反馈”闭环台账形成执法合力,共同打击违法征占林草地行为。

2.3.2健全生态修复责任管理体系

明确全链条责任,针对新能源EPC模式,推行“业主主责+施工方履约+监理方监督+总承包方连带”的责任体系,在项目审批前签订四方责任协议;将修复责任纳入施工许可前置条件,未明确责任的新能源项目不予审批。建立质量管控机制,出台《林草地占补平衡质量管理办法》,新能源项目补充林地需采用“近自然修复”模式,确保生态功能等效益;实行“修复地块终身管护+3年监测”模式,按照标准缴纳管护保证金,3年存活率达标后返还,确保修复长效性。强化资金闭环监管,实行“修复资金预存+分阶段拨付”,完成整地、栽苗、验收三阶段分别拨付30%、30%、40%,资金使用全程可追溯,定期向社会公开。完善生态补偿机制,科学合理制定生态补偿标准,充分考虑林草地的生态服务功能、市场价值以及工程建设项目对生态环境的影响程度等因素,确保补偿标准能够真实反映林草地资源的价值和生态损失。拓宽生态补偿资金筹集渠道,除了建设单位缴纳的植被恢复费等常规资金来源外,还可以探索通过财政转移支付、生态补偿基金、社会捐赠等多种方式筹集资金。加强对生态补偿资金的管理,建立健全资金管理制度,确保补偿资金专款专用,规范资金的使用和拨付流程,提高资金使用效益^[11]。同时,加强对生态补偿项目实施的监督检查,确保生态修复工作落到实处,实现林草地生态功能的有效恢复。

2.3.3打造跨域协同管理格局

建立部门联动机制,组建发改、自然资源、住建、能源、生态环境、交通、农业农村、水务、应急管理、林草等部门联合指挥部,对新能源项目实行“选址-审批-建设-验收”全周期联合监管;构建政企协同平台,开设“新能源项目政策专场培训”,建立新能源项目“一对一”服务机制,提前介入、主动衔接、及时掌握项目建设涉林草需求,指导和帮助项目建设单位科学选址,编制好、组织好建设项目使用林草地可行性报告(现状调查表)和申报材料;着力减环节、压时间,更加精准地服务一线、服

务基层,为经济社会发展提供高效便捷的林草地要素保障服务^[12]。

2.3.4夯实管理支撑能力建设

升级技术支撑体系,实现GIS电子化审核全覆盖,搭建曲靖林草地征占用管理信息平台,整合新能源项目审批、监管、验收数据与生态敏感区数据;县级单位配备无人机、遥感监测设备,建立新能源项目生态监测数据库,新能源项目用地全核查。对工程建设项目征占地林草地审批流程进行全面梳理和优化,减少不必要的审批环节,简化申报材料。建立部门之间的信息共享平台,实现数据互联互通,避免建设单位重复提交材料。推行网上审批,实现审批报件材料电子化,做到“审批不见面、办事不求人”。同时,针对重点项目,建立绿色通道,实行专人负责、优先办理,提高审批效率。

2.3.5建立政策动态适配与更新机制

出台风电场、光伏项目用地专项管理细则,参照国家林草局征求意见稿,出台《风电场、光伏项目使用林草地管理细则》,明确风电场、光伏阵列、永久用地与临时用地的划分边界,要求临时用地单独提交资金投入、时间安排的恢复方案;完善临时用地分类管理政策,针对风电场项目实行临时用地“2+2”延期制度,首次审批期限2年,确需延期的可申请延长2年,延期期间需每半年开展植被养护;制定《风电场、光伏项目临时用地恢复技术规范》,明确硬化场地土壤改良、植被选择等标准,恢复植被存活率需达85%以上;强化跨部门政策衔接,联合自然资源部门开展“林草-国土空间规划”衔接专项行动,风电场、光伏项目选址阶段同步开展规划与林草地审核,避免政策冲突。

2.3.6构建林草地边界与土地性质认定规范化体系

制定统一的界定标准与操作规范,启用《云南省2024年度国土变更调查和云南省森林草原湿地荒漠化普查成果》,正确、规范使用调查成果,实际管理工作应充分考虑现状地类来源的合法性、合规性、合理性,综合作出用地性质判定^[13]。出台《土地性质与地类认定技术规程》,明确林地与草地的量化分界指标,按“生态功能优先”原则认定,明确权证、耕地保护红线、国土年度变更数据效力;建立国土年度变更数据与“林地保护利用规划”衔接机制,对地类冲突地块实行“联审确认制”,建立认定数据与权证管理数据有效衔接;搭建一体化数据平台与技术支撑体系,建成林草地“一张图”数据库,整合林草、自然资源、国土空间规划等多部门数据,实现边界、地类、权属信息实时共享与动态更新,开发地类快速认定小程序,集成植被监测、权属查询等功能,执法人员现场即可出具初步认定意见;强化认定结果的刚性约束与应用,将边界与地类认定结果作为项目审批、执法监管、生态补偿的法定依据,未经认定的地块一律不予审批。

3 结论与讨论

曲靖林草地征占用管理的核心症结在于“审批与监管脱节、责任体系虚化、协同机制梗阻、基础性能力薄弱、政策规范滞后、管理边界不清”等系统性失衡,其中风电场、光伏等新能源项目林草地使用规范滞后与林草地边界土地性质及地类认定困

难成为当前最突出的双重矛盾,前者体现为用地界定模糊、审批规则不统一,后者表现为边界不清、性质不明、权属难定。本质上,这是管理体系未能适配“生态保护刚性约束”“新能源发展战略需求”与“精细化管理现实要求”的多重挑战。通过构建全流程闭环管理机制、健全生态修复责任体系、打造跨域协同格局、夯实支撑能力、建立政策动态更新机制、构建管理边界规范体系等对策措施提升林草地征占用管理效能。需聚焦边界与土地性质认定维度,建立标准化、数字化、专业化管理体系,实现从“模糊管理”到“精准管控”的转变。将新型项目管理与基础认定工作双重纳入制度框架,破解“保护与发展”“规范与效率”的双重矛盾。应持续关注征占用林草地管理的新情况、新问题,不断完善管理策略,加强科技创新,提高管理水平,为区域生态安全 and 经济高质量发展提供有力保障。同时,应加强与其他地区的交流合作,借鉴先进经验,为曲靖建设“滇东生态安全屏障”与“新能源产业基地”提供坚实支撑。

[参考文献]

- [1]云南省林业和草原局.2023年云南省林草资源统计公报[R].云南省林业和草原局,2023.
- [2]中央生态环境保护督察组.中央生态环境保护督察整改情况公开材料(云南段)[R].生态环境部,2023.
- [3]曲靖市林业和草原局.2021—2024年林地征占用审批统计年报[R].曲靖市林业和草原局,2021—2024.
- [4]崔双波.曲靖市森林督查工作现状、存在问题及对策[J].内蒙古林业调查设计,2024,47(4):96—100.
- [5]云林审批〔2024〕11号.云南省林业和草原局关于委托实施部分林草行政许可事项省级权限的通知[Z].云南省林业和

草原局,2024.

[6]云林规〔2024〕3号.云南省林业和草原局关于进一步做好建设项目使用林地审批管理有关工作的通知[Z].云南省林业和草原局,2024.

[7]叶剑,吴敏.对当前征占用林地管理主要问题之反思[J].林业调查规划,2006,31(6):33—35.

[8]沈宏英.福安市征占用林地现状及对策[J].防护林科技,2015,(8):79—81.108.

[9]王小东.关于“互联网+政务服务”的研究和建议——以安徽省建设项目使用林地审核审批为例[J].安徽林业科技,2019,45(5):46—48.

[10]李世超,赵清芳,刘霄,等.基于生态文明视角下审核审批林地政策探讨[J].林业科技情报,2021,53(4):110—112.

[11]杨佳颖.建设项目征占用林地现状调查方法及改进措施浅析[J].南方农林,2020,14(11):86—87.

[12]赵学书.云南省建设工程征占用林地管理存在的问题及对策研究[J].林业调查规划,2021,35(5):84—89.

[13]郑天水.云南省建设项目使用林地管理的问题与对策探讨[J].四川林勘设计,2021(3):10—16.

作者简介:

崔双波(1982--),男,汉族,云南曲靖人,本科,高级工程师,研究方向:林业规划与林草地审批政策研究。

*通讯作者:

刘红位(1987--),男,汉族,云南曲靖人,本科,林业工程师,研究方向:林草调查规划与生态信息化建设。