

# 征占用林草地审核审批制度的调查与思考

杨兰

香格里拉市林业和草原局

DOI:10.32629/eep.v8i9.2839

**[摘要]** 森林和草原是国家重要自然资源,在维护生态安全、促进经济社会可持续发展方面发挥着基础性、战略性作用。征占用审核审批制度是我国林草资源保护管理的重要前置制度,是守护森林草原生态环境安全、协调保护与发展关系的重要关口。近年来,随着我国经济社会快速发展,对林草资源需求持续增长,林草地审批监管压力也越来越大,一方面,繁琐的审批要件和流程,影响了工作效率;另一方面,事中事后监管的匹配不到位,导致未批先建、违法占地等问题时有发生。基于此,本文在对我国现行征占用林草地审核审批制度进行深入调查的基础上,针对存在短板和问题,提出了完善对策与建议。

**[关键词]** 林地草地; 征占用审核审批; 现状调查; 短板不足; 对策思考

**中图分类号:** S283 **文献标识码:** A

## Investigation and Considerations on the Audit and Approval System for the Expropriation and Occupancy of Forest and Grassland

Lan Yang

Shangri-La Forestry and Grassland Bureau

**[Abstract]** Forests and grasslands are important natural resources for the nation, playing a fundamental and strategic role in maintaining ecological security and promoting sustainable socio-economic development. The audit and approval system for expropriation and occupancy is a crucial pre-establishment system for the protection and management of forest and grassland resources in China. It serves as a vital checkpoint for safeguarding the ecological environment of forests and grasslands and balancing the relationship between conservation and development. In recent years, with the rapid socio-economic development in China, the demand for forest and grassland resources has continued to grow, increasing the pressure on the approval and supervision of these areas. On one hand, cumbersome approval requirements and processes have impacted work efficiency; on the other hand, inadequate matching of mid-event and post-event supervision has led to issues such as unauthorized use and illegal occupation. Based on this, this paper conducts an in-depth investigation of China's current audit and approval system for the expropriation and occupancy of forest and grassland. It identifies existing shortcomings and problems and proposes countermeasures and recommendations for improvement.

**[Key words]** Forest land and grassland; Expropriation and occupancy audit and approval; Current situation investigation; Shortcomings and deficiencies; Countermeasures and considerations

### 引言

合理开发使用自然资源、保护生态环境,是中华民族永续发展的千年大计。征占用林草地审核审批制度,是国家为严格保护和合理利用林地、草地资源而设立的一系列规范和程序,旨在确保建设项目使用林地、草地的行为符合法律法规和生态保护要求。经过多年的发展和完善,目前我国已建立了比较完善的征占用林草地审核审批制度,有效遏制了无序开发,保护了生态环境与生物多样性。充分肯定成绩的背后,我们也要看到,现行审核

审批制度还存在审批流程复杂、监管不到位、发展与保护协调难等问题,导致一系列后续问题。根据自然资源部和国家林业和草原局2025年第二季度的联合通报,未批先占、少批多占、以及其他名义违法占用林草地现象仍时有发生,比如贵州省普定县一风电场项目擅自占用林地683.19亩等,亟待解决。本文采取问题导向研究方法,通过分析问题、解决问题,旨在为进一步健全征占用林草地审核审批制度,促进生态文明建设与可持续发展提供决策参考。

## 1 征占用林草地审核审批制度

### 1.1 核心概念

#### 1.1.1 征用与占用

征用是指政府有关部门基于能源、交通、卫生、救灾等公共利益，依法征用单位或个人动产或不动产，并给予合理补偿的行为。占用是指政府、企业或个人，临时占用或长期使用土地等自然资源的行为。二者区别主要在于所有权的变化，征用行为，其所有权或使用权将发生转移，一般归为国有；而占用一般所有权不发生转移。

#### 1.1.2 临时占用与永久占用

永久占用是指建设项目需长期使用林地，改变林地、草地用途，如道路建设、基础工程等，占用后按非林地管理。临时占用是指项目建设短期占用林地、草地，一般期限不超过2年，期满后恢复林地生产条件并交还，恢复林地管理。

#### 1.1.3 审核与审批

审核通常指某项业务的流程节点，比如对项目单位提交资料进行审查、核实，通过审核后提交上级单位进行审批；不通过的返回继续修改。审核单位一般没有最终决策权。相比于审核，审批关键在于批准，对于某项业务具有决策权。

### 1.2 现行制度与理论基础

目前，我国现行的征占用林草地审核审批制度，主要有法律法规、部门规章与相关政策组成。法律法规、规章主要包括《森林法》《草原法》《土地管理法》《森林法实施条例》等；政策方面包括《建设项目使用林地审核审批管理办法》《草原征占用审核审批管理规范》等。这些制度法规，主要基于可持续发展理论、公共产品理论、环境管制理论等发展而来。

## 2 征占用林草地审核审批制度运行现状调查

### 2.1 制度框架基本健全，管控效果比较突出

我国征占用林草地审核审批制度起源于上世纪末，经过长期发展，目前已构建起以《森林法》《草原法》为核心，以《森林法实施条例》《建设项目使用林地审核审批管理办法》等行政法规和部门规章为支撑的林草地审批制度体系。实行分级审批管理、定额总量控制、生态优先协调发展、占补平衡机制，划定了生态保护红线，有效保护了林草资源，规范了项目建设秩序，实现了生态与经济协调发展。

### 2.2 审批效能显著提升，企业负担切实减轻

近年来，特别是我国实行“放管服”，大力推进行政审批改革后，我国征占用林草地审核审批制度不断健全完善，审核审批效能显著提升。目前各地关于林草地占用审核审批，普遍使用信息化上报方式，同时积极合并审查环节，精简报批材料，优化审批流程，压缩审批时间，努力为企业节约时间成本、经济成本。在实践中，“审批资料一次性告知”、“现场一次性勘验”、“一并公示公告”、“一套材料”组卷报批、“一个窗口”统一受理、多部门联动审批等措施，有效压缩了审批时间。佳木斯市“用地用林联动审批”模式，将项目组卷时间压缩至70天，效率提升41.67%。

### 2.3 全链条监管机制逐步建立，管控效能有序提升

近年来，随着征占用林草地相关审核审批制度逐步建立和完善，各地不断建立完善覆盖事前、事中、事后的全链条监管体系，不断提高监管效能。事前严格把关，严格按照有关审核审批要件审查项目，并出台森林生态保护补偿制度、草原生态修复保证金与履约保险制度等配套制度；事中，项目建设开始后，采取多种监管方式，规范施工作业，降低对环境的影响；事后严格进行检查验收，要求企业制定完善管护方案，履行主体责任。

### 2.4 联动审批改革有序推进，开始取得初步成果

按照自然资源部相关工作要求，近两年来，江苏、山东、云南、四川、河北、重庆、安徽等多地通过出台专项工作方案、召开协调会、试点先行等方式，积极推进用地用林用草用湿联动审批改革，核心做法为推进“六个统一”，即统一审查流程、统一材料清单、统一踏勘论证、统一公示公告、统一数据底图、统一审批系统。江苏省用地用林“一件事”厅局协同“一次办”、山东省临沂市“四统四减”用林用地审批改革的经验做法，已经在全国范围开始推广。

## 3 征占用林草地审核审批制度存在的短板与不足

### 3.1 制度机制仍有待完善，联动审批还未全面推广

目前，在自然资源部的大力推进下，各地正在全力推进用地用林用草用湿联动审批工作，但总的来看，除了个别省份和城市取得一定成果外，大部分地区还处于摸索、组织、协调阶段，还未进行大面积的推广和实施。而目前各地现行的审批审核制度机制，也存在着环节多、流程长、周期长、标准不一、自由裁量权过大等问题，亟待改善。比如一个完整的审批流程，涉及自然资源、林草、生态环保、发展和改革、交通、水利等多个部门，涉及用地审核、可行性研究、勘测定界、组卷上报、缴纳税费等多个环节，企业需要来回在多个部门之间奔波，3-4个月后才能取证，效率低下，时间过长，抬高了企业成本。

### 3.2 事中事后监管不足，执法宽松软现象依然存在

随着征占用林草地审核审批制度的不断健全完善，事前监管基本得到了有效保障，但事中事后监管还存在很多短板不足，“重审批、轻监管”现象依然存在。项目取得相关审批手续后，对于后续施工中是否落实生态环保措施、项目完工后生态恢复是否执行到位等，缺乏有效跟踪和持续监管，导致生态环境被破坏、后期植被恢复不到位等问题。此外，部分建设单位为赶工期铤而走险，导致“未批先建”“边建边批”问题依然存在。最后，项目单位占补平衡落实不到位，存在“占优补劣”“占近补远”现象，补充的林地在区位、质量、生态功能与占用林地有所差异，生态效益打折扣。

### 3.3 基层监管力量不足，技术标准与部门协同待深化

目前，关于林草资源的监督管理，主要以县级林草部门为主，而目前我国基层林草执法单位，特别是偏远地区基层单位，普遍存在编制少、专业力量弱、经费装备保障不到位等问题，难以有效对辖区的征用占用林草地项目进行有效监管。同时，信息化、智能化手段应用不足，缺乏无人机、GIS、大数据、云管理等前

沿技术应用,导致事中发现问题的能力不足,事后弥补造成生态损失较大。此外,林草部门与自然资源、生态环保、发改、水利、交通等部门缺乏有效协同机制,导致信息共享不畅,协同不足,效率不高。“三调”成果虽然已经作为统一底图全面应用,但基层仍存在一些历史遗留问题,比如地类属性交叉、权属交叉等,亟待解决。

#### 3.4 局地保护与发展存在矛盾

保护生态环境是千年大计,经济发展同样也是地方群众的殷切期盼。如何协调和保护与发展之间的关系,也一直是困扰地方决策的难题。“既要绿水青山,也要金山银山”更多时候在基层是一种矛盾。一些地方生态环境保护补偿机制还不完善,补偿标准偏低、执行不到位,影响了保护主体的积极性。一些地方生态补偿资金使用不透明、缺乏有效监督,未能完全应用于生态环境保护领域。最后,在一些重大生态项目中,政府信息公开不到位,公众知晓率、参与率明显不足,未能有效收集民意,发挥公众监督作用。

### 4 完善征占用林草地审核审批制度的对策与思考

#### 4.1 深化联动审批改革,推动制度机制创新

各地要结合自身实际,进一步创新工作机制,加强部门协调,深入推进用地用林用草用湿联动审批工作,提高工作效能。要进一步健全完善林草、自然资源、水利、交通等部门协调机制,建立联合审批和信息共享平台,打破部门信息壁垒,推进“多评合一”“多审核一”,实现“一窗受理、并联审批、统一出件”,避免材料重复提交、群众来回跑腿。要进一步精简申报材料、优化审批系统,强化数据共享与核验,提高内部流转效率。要千方百计压缩各环节办理时限,推行限时办结制,提高办理效能。鼓励地方在联合踏勘、公示公告、组卷报批等方面进行更多探索,大胆改革创新,形成可在全国复制推广的经验。

#### 4.2 加强事中事后监管,健全完善全链条监管体系

将生态保护要求贯穿于项目建设事前、事中、事后全过程,健全完善全链条监管体系,筑牢生态环境安全屏障。各地要进一步强化规划引领,将林草资源审批管理纳入国土空间规划“一张图”,引导建设项目科学选址,避让生态红线、保护区和优质林地范围。要健全完善森林生态差异化管理体系,特别是生态保护红线内、天然林、公益林等区域要严格管控,而一般商品林区可实行定额管理。要进一步加大事中事后监督管理力度,构建完善县、乡(镇)、村三级管理责任制,层层传导压力,逐级落实责任,实现监督无死角、管理无盲区。要进一步加大基层巡查执法力度,打造问题“发现—上报—交办—整改—销号”闭环管护体系,将违法行为控制在萌芽状态。完善项目单位信用档案体系,将违法占用林草地、未履行恢复义务等行为纳入失信记录,与项目审批、招投标等挂钩,倒逼项目单位履行保护责任。

#### 4.3 强化基层队伍建设,提升监督执法水平

各地要结合实际,通过增加编制、招聘执法辅助人员、政府购买服务等方式,加强县级林草部门的执法和监管队伍建设,充实一线执法力量,夯实监管工作基础。要进一步加大基层队伍教育培训力度,提升执法人员业务能力和专业素质。要综合利用卫星遥感、无人机、地面巡护等手段,加强项目全过程动态监管,实现对“未批先建”等违法行为的早发现、早制止、严查处。打造“市、县、乡、村四级林长+生态护林员”网格化管理体系,完善“林长+警长+检察长”协作机制,积极开展“清风”“网监”等专项执法行动,依法严厉打击涉林涉草违法犯罪行为,不断提升监管水平。

#### 4.4 健全生态补偿与修复长效机制,实现经济与生态和谐发展

各地要结合实际,进一步完善林草征占用审核审批制度,对于一般商品林区提前规划和定额管理,适当优化审批流程,支持地方经济发展。鼓励支持林下经济、森林旅游等生态环保类项目,实现林业经济与生态发展的双赢。建立完善市场化、多元化的生态补偿机制,确保生态补偿资金能够真正反映生态价值并用于修复。明确项目业主的长期管护责任,加强验收后评估与跟踪监测。开展普法宣传教育,进一步强化广大干部群众对林草资源保护管理重要性的认识,通过以案释法、以案普法,增强震慑效应,增强人民群众法治意识,预防破坏林草资源违法行为发生。

### 5 结语

完善征占用林草地审核审批制度,加强生态文明建设,功在当代,利在千秋。下一步,各地各有关部门,要围绕推进用地用林用草用湿,进一步创新工作机制,完善工作举措,推进联动审批工作,不断提高审批效能。同时坚持科技赋能、强化监督执法、加强队伍建设、推进产业发展转型,促进经济发展与生态保护协调统一。

#### [参考文献]

- [1]李欣,谈静,张雅宁.青海省草原征占用审核审批管理现状分析[J].青海草业,2025,34(03):55-59.
- [2]陈煜炫,文质,张银芸,等.由“林地审批一体化”说开去[N].广西日报,2025-09-12(011).
- [3]章轲.用地用林联动审批这两地的做法有望在全国推开[N].第一财经日报,2025-01-10(A07).
- [4]杨鹏.创新林地审核审批模式为高质量发展提供高效能审批保障[J].林业与生态,2024,(02):11.
- [5]湖南持续推进林地审核审批改革[J].林业与生态,2023,(06):33.

#### 作者简介:

杨兰(1987—),女,纳西族,云南省迪庆州香格里拉市人,本科,工程师。研究方向:林草调查规划。