

新时期建设项目使用林地审核审批优化对策分析

王娜, 吕薇, 孙丹, 邹贤

(黑龙江省时代资源环境工程设计有限公司, 哈尔滨 150090)

摘要:研究目的:基于自然资源“两统一”职责的全面履行,坚持国土空间唯一性和地类唯一性的背景,结合目前黑龙江省建设项目使用林地审核审批要求及工作经验,分析实际林地调查与林地审批之间存在的问题的原因并提出新时期林地审核审批的优化对策,为更加科学、顺利完成建设项目用地审批提供建议。研究结果:新时期黑龙江省林地审核审批存在以下问题,(1)审批范围和调查范围存在不一致;(2)调查中存在实际地类与“国土三调”地类不一致。其原因主要为“国土三调”的时效性和林地调查的延续性。研究结论:新时期建设项目使用林地审核审批优化对策,(1)加强部门间沟通和协作;(2)完善技术标准;(3)提高数据更新频率。

关键词:建设用地审批;国土空间用途管制;林地审核审批;林地调查

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-2736(2024)01-0024-6

0 引言

自然资源部组建以前,我国各种自然资源由不同主管部门分别管理,自然资源分类别自成系统,各系统之间缺乏联通,加之自然资源具有复杂性,导致部门之间实施不同的国土空间用途管制,管理范围、对象、内容等存在交叉重叠以及数据结果相互矛盾的情况^[1]。在建设项目用地审批过程中,出现了林业和草原(简称:林草)、国土资源(简称:国土)部门按照各自管理范围重复审批、审批地类不一致等现象。

2018年,我国政府为进一步加强自然资源管理,成立了自然资源部。该部门肩负着“两统一”的职责,在这一背景下,我国开始对山水林田湖草等全民所有自然资源资产实施统一管理,以实现自然资源的可持续利用和生态保护。2020年1月《自然资源调查监测体系构建总体方案》的发布,明确了以第三次全国国土调查(以下简称“国土三调”)为基础,结合现有的森林、湿地、水、草原资源调查或清查等数据结果,形成自然资源管理的调查监测“一张底图”^[2,3]。历年实施的“森林督查暨森林资源管理‘一张

图’年度更新工作”,有助于实时了解森林资源保护与发展状况,把握森林资源变动趋势,全面揭示违法破坏森林资源行为,从而推动森林资源实现更常态化、动态化和规范化管理。2020年10月10日国家林业和草原局下发了《国家林业和草原局关于印发〈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〉的通知》(林资发〔2020〕95号),要求编制与新时期国土空间规划相协调的林地保护利用规划,坚持国土空间唯一性和地类唯一性,以第三次国土调查、森林资源管理“一张图”等成果为基础,确定林地边界^[4]。2021年启动的“林草湿与第三次全国国土调查数据对接融合和国家级公益林优化工作”,以国土空间管理中的“统一底版”“国土三调”为基础,通过对对接融合林地、草地、湿地相关属性信息,明确林地、草地、湿地与其他土地的现状范围界线,构建与“三调”数据无缝衔接的林草资源图,为林草湿资源科学管理、建设项目征占用林地审批提供支撑^[5]。2022年发布的《林地保护利用规划林地落界技术规程》明确了林地范围包括现状林地(根据全国国土调查和国土年度变更调查成

果确定的林地)及补充林地(参照全国国土变更调查成果以及县级以上人民政府规划用于发展林业的林地),林地范围要符合“国土三调”及国土空间规划^[6]。2023年《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》(自然资办发〔2023〕53号)的发布,再次强调了以“国土三调”及后续年度国土变更调查成果为统一底版,以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据,明确林地管理边界,为依法依规开展建设项目使用林地审核审批、科学编制林地保护利用规划提供依据,并针对耕地上造林、开垦林地等不同情形明确了归属管理地类^[7-9]。2023年12月,《自然资源部办公厅关于按照实地现状认定地类规范国土调查成果应用的通知》(自然资办发〔2023〕59号)明确要求,国土空间唯一性和地类唯一性原则须得到坚守,以切实解决地类冲突问题。通过年度国土调查的更新或修正,确保国土调查成果。

与实地现状一致。在急需情况时,可以通过日常变更机制向部报审,实现“即报即审”。对于林、草、湿地地类变化的,需经各级自然资源主管部门与林草主管部门共同审核确认后,纳入年度国土变更调查和林草湿图斑监测成果,确保自然资源管理“一张底图”的实时性和准确性^[10]。自然资源部的组建及以上文件的出台,保证了国土空间唯一性和地类唯一性,实施同一底图底数,避免了原来地类交叉、管理重叠的问题,统一了国土空间用途管制,为各部门用地审核审批管理提供了依据。

针对林地征占用管理的研究,周礼芳等讨论了攸县征占用林地管理工作中林地资源保护意识、可行性报告编制质量、林地监管等方面的问题并提出解决对策^[11]。肖梦威研究了S市征占用林地项目中政府履职困境,提出了包括完善相关法律法规、加强政府各部门之间的协作、加强政府对林地资源的监管等对策建议^[12]。杨婷等介绍我国建设项目使用林地管理政策情况,分析贵州省建设项目使用林地管理制度的发展现状,并提出完善贵州省林地管理的思路及建议^[13]。

邓章宁等对海南省实行“多规合一”后建设项目使用林地审核审批实际工作存在的具体问题进行探讨分析,并提出相关建议,为更加规范海南省建设项目使用林地审核审批提供解决思路^[14]。针对应用科技手段加强林地管理研究,兰玉芳等探索了现代技术工具如ArcGIS在林地规划制图中的应用,进一步验证了3S技术在提高林地规划制图质量和工作效率方面的优势,为我国林业发展提供了有力的技术保障^[15]。郑刚等探讨基于“国土三调”及其变更调查数据的江苏省林地范围内小班优化更新方法,有助于新时代江苏省林业生态建设、森林生态系统保护修复、林长制督查考核,为实现碳达峰碳中和提供林业数据支撑^[16]。沈威等探讨了3S技术在征占用林地及林地保护利用规划制图领域的应用,3S技术能够显著提升林地规划制图的质量和效率,为相关工作提供了强有力的技术支撑^[17]。郑文松探讨了第三次全国土地调查与森林资源管理“一张图”数据融合方法,为构建具有广东特色的“1+X”自然资源数据体系提供了有利思路^[2]。以上研究对新时期征占用林地和管理层面存在问题进行剖析并提出可行性建议,或探索了加强林地管理的相关技术手段,为林地管理工作的完善与进步提供了保障,同时为新时期林地审核审批工作的优化在部门管理上提供思路。但针对新时期林地审核审批与实际林地调查工作的相关研究甚少。

总体来看,在国土空间唯一性和地类唯一性的背景下,新时期林地审核审批与实际林地调查工作研究较为匮乏、不够深入。虽然同一底图底数解决了不同部门对建设项目用地审批范围重复、地类不一致的问题,但在对建设项目使用林地进行现场调查时,存在实际调查林地与审批林地范围不一致、实际地类与审批地类不一致的情形。因此本文针对林地审批与实际林地调查之间存在的以上问题及原因进行解析,并在部门协同、技术标准完善、数据更新等方面提出优化解决对策。

1 建设项目使用林地审核审批要求

1.1 林地审批范围要求

根据自然资办发〔2023〕53 号文件要求,目前黑龙江省建设项目使用林地审批范围以“三调”及年度国土变更调查成果为基础确定。新建建设项目拟永久使用林地,需建设单位先行向自然资源部门申请用地,办理供地手续,取得自然资源部门出具的供地相关材料(如用地预审、采矿许可证、供地情况说明等),项目按照“国土三调”数据核实的使用林地(即建设项目农转用需要的林地面积)及占用“三区三线”情况说明。

1.2 林地属性因子要求

将自然资源部门出具的项目使用林地范围套合到三调融合数据或原林保数据中,林地保护等级、森林类别、使用林地类型、林种等属性因子与三调融合数据或原林保数据保持一致。起源、优势树种、龄组、平均树高、平均胸径、郁闭度(覆盖度)等属性因子按照实地调查情况执行。同时依据《森林法》第 83 条规定,将“国土三调”中的其它林地拆分成疏林地、未成林造林地、采伐迹地、火烧迹地、苗圃地等。

建设项目使用“国土三调”中新增的林地(即在三调融合数据或原林保数据外),林地保护等级、森林类别、使用林地类型、林种等属性因子等可参照周边区域确定。

1.3 未批先占使用林地要求

建设项目存在未批先占情况需补办占用林地手续,按项目违法占用前的国土数据核实占用林地情况。项目区内补办林地手续需对未批先占林地进行处罚,项目区外需对未批先占的林地完成植被恢复并验收合格。

2 建设项目使用林地审核审批存在的主要问题及其原因分析

2.1 主要问题分析

林地审批与林地调查是森林资源管理的两个重要环节,它们之间的关系密切且相互影响。

林地审批是林地利用和保护的关键环节,它涉及到林地的合法使用和森林资源的可持续利用。而林地调查则是林地审批的基础,它为审批提供科学依据和数据支持。结合新时期建设项目使用林地调查与审批工作经验,二者往往存在以下问题。

2.1.1 审批范围和调查范围存在不一致

当前,我国黑龙江省在确定建设项目使用林地审批范围时,是以“国土三调”以及年度国土变更调查成果为依据,这一范围实质上是建设项目涉及使用林地许可的行政审批边界,而林地调查的范围则主要依据地形图、卫星遥感影像及现场勘查等数据来确定,实际上是林地调查和评估的范围。现实操作中,审批范围只针对“国土三调”数据库中的林地范围,然而林地调查范围可能包括了部分三调数据中非林地的土地,如已有林权档案但不在“国土三调”林地范围内,林木更新采伐后但未纳入“国土三调”林地范围,公路铁路附近地、渠畔河岸附近地在“国土三调”数据中为公路用地、铁路用地及河流沟渠等,但实际则是集体所有的林地。这就导致了实际操作中认定的审批范围和调查范围存在不一致的情况,这种不一致给建设项目占用林地的审核审批工作带来困境,并影响后续的补偿工作甚至引发补偿纠纷。

2.1.2 实际地类与“国土三调”地类不一致

林地审批地类按照“国土三调”中林地地类进行审批,其中其他林地按照《森林法》第 83 条规定,拆分成疏林地、未成林造林地、采伐迹地、火烧迹地、苗圃地等。但实际调查中往往存在实际地类与“国土三调”地类不一致情形。例如,在黑龙江省地区,实际林地调查为林地,由于树木成活率未达标、采伐更新等原因导致“国土三调”地类中划定为旱地或其他草地等,导致了实际地类与“国土三调”地类不一致。

2.2 主要原因分析

造成以上问题的原因主要有以下几个方面:

(1)“国土三调”按照土地利用现状进行地类调查及确定,具有时点性;林地调查往往需要

结合土地管理属性(包括林地规划、林地权属证明、造林更新等)综合确定林地范围,具有延续性。黑龙江省是林业大省,林地承包经营情况普遍,“国土三调”划定林地范围时与林权管理结合不够充分,实际中往往出现有林权档案的地块由于更新采伐或林带断带现状无林木未纳入到“国土三调”林地范围内,导致无法按照林地进行审批。

(2)在“国土三调”中,林地范围并不包括城镇、村庄内的林木以及河流、沟渠的护堤林。因此,大量位于城镇、村庄范围内的林木地块被重新分类为非林地。部分工程项目,如退耕还林工程所覆盖的区域,虽然林草部门曾将其划为林地地类,但由于多种原因,如树木成活率未达标、自然或人为损毁、种植其他作物等,在“国土三调”中被重新认定为草地、耕地或园地等地类^[18]。

(3)林业中的采伐迹地和火烧迹地仍被归为林地,“国土三调”大部分被重新分类为其他地类。

(4)目前需要通过年度变更解决林地地块变化问题,变更时间长,无法满足当前建设项目使用林地审批的急切要求。

3 优化对策分析

3.1 加强部门间沟通和协作

针对我国黑龙江省林地承包经营的普遍现象,在建设项目涉及使用林地审批过程中,若林草行政主管部门或林权人对“国土三调”地类认定结果存在分歧,建议由林草部门与自然资源部门协同作业,依据实地状况与林权实际情况,共同核实至图斑。对于确属林地误划为非林地的情况,两部门需共同出具认定结果,并按照林地管理相关规定执行。紧急情况可提请当地人民政府研究决定,依据研究意见认定审批地类属性,推进建设项目审批进度。

林草部门与自然资源管理部门之间应建立定期的交流会议,共同商讨审批矛盾事项,确保审批工作的顺利进行。建议建立跨部门的协同工作平台,使各部门能够在线协作、信息共享和

实时反馈,减少审批流程中的重复环节和延误。解决黑龙江省建设项目使用林地审核审批过程中审批林地范围与实际调查林地范围不一致问题。

3.2 完善技术标准

为了推动土地利用与管理的科学化与规范化,我国或黑龙江省的调查监测部门应制定统一的地类分类标准。这一新标准应全面土地分类标准中的林地分类标准和林业行业的林地地类分类标准。同时,新标准需特别关注保持林业地类分类标准的连续性特征,以确保土地利用的可持续性。例如,针对先前为乔木林地、本期因自然原因导致树木消失的情况,调查时应将其划分为其他林地。这样的分类方式更符合林地的自然演替规律,有利于生态环境的保护和恢复,有助于解决黑龙江省建设项目使用林地审核审批过程中实际地类与“国土三调”地类不一致问题。

3.3 提高数据更新频率

加强林地数据更新和共享,充分发挥乡、村基层林长及护林员作用,在日常护林巡查过程中,对林地发生变化情况及与“国土三调”林地不一致情况及时上报上级部门,上级部门将林地数据更新情况反馈至自然资源部门进行“国土三调”变更。

由于建设项目用地审批具有紧迫性,而“国土三调”年度变更时间较长,如仅通过“国土三调”年度变更处理审批中地类存在异议的地块,将严重影响建设项目进度。建议自然资源部门结合项目实际情况建立地类实时更新库,将建设用地审批中地类发生变化的图斑实时入库,提高更新频率,并按照此库地类进行建设项目审核审批,解决实际调查与“国土三调”地类的矛盾,为建设项目用地审批工作提供更加科学的依据。

4 结论

建设项目使用林地审核审批是建设用地审批的重要内容之一,其审核审批效率及质量直接

影响建设用地审批进度,进而影响建设项目如期落地。黑龙江省作为林业大省,建设项目使用林地时有发生。因此,本文基于新时期黑龙江省建设项目使用林地审核审批工作实践,归纳总结出建设项目使用林地审批范围与实际调查范围不一致、审核审批所依据的地类与实际地类不一致等问题,并探析其主要原因,进而提出通过加强部门间沟通和协作、完善技术标准、提高数据更新频率等以优化建设项目使用林地的审核审批工作,进而提高建设项目审批效率及质量,加快建设项目落地以更好地推动地方社会经济高质量发展。

参考文献(References):

- [1] 刘善磊,潘九宝,李梦梦等.多源地理信息数据匹配质量评价研究[J].地理空间信息,2022,20(1):118-121,9.
- [2] 郑文松.第三次全国土地调查与森林资源管理“一张图”数据融合方法探讨[J].林业调查规划,2022,47(6):5-9.
- [3] 杨发庭.习近平生态文明思想的理论意蕴初探[J].中国社会科学院研究生院学报,2021(3):5-15.
- [4] 国家林业和草原局.国家林业和草原局关于印发《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》的通知(林资发[2020]95号)[Z].2020-10-10.
- [5] 国家林业和草原局.国家林业和草原局关于开展林草湿数据与第三次全国国土调查数据对接融合和国家级公益林优化工作的通知[Z].2021-06-09.
- [6] 国家林业和草原局.林地保护利用规划林地落界技术规程(LY/T 1955-2022)[S].北京:中国标准出版社,2022-11-30.
- [7] 自然资源部,国家林业和草原局.自然资源部国家林业和草原局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)[Z].2023-04-06.
- [8] 王中建.自然资源部、国家林草局印发《通知》以“三调”成果为基础进一步规范林地管理[J].资源与人居环境,2023(4):10.
- [9] 王中建.以“三调”成果为基础进一步规范林地管理[N].中国自然资源报.2023-04-11.
- [10] 自然资源部.自然资源部办公厅关于按照实地现状认定地类规范国土调查成果应用的通知(自然资办发[2023]59号)[Z].2023-12-28.
- [11] 周礼芳,尹红艳,谭玲,等.攸县征占用林地管理工作存在的问题及对策[J].农村经济与科技,2023,34(11):35-38.
- [12] 肖梦威.S市征占用林地项目中政府履职困境研究[D].南宁:广西师范大学,2023.
- [13] 杨婷,韩郇.完善贵州省建设项目使用林地管理的思路分析[J].现代农业科技,2020,(14):133-135.
- [14] 邓章宁,林作武.基于“多规合一”的建设项目使用林地审核审批探讨[J].热带林业,2019,(47):48-50.
- [15] 兰玉芳,石小华,马胜利等.中分卫星遥感技术在森林资源动态监测中的应用[J].林业资源管理,2021,(3):154-159.
- [16] 郑刚,卞亚文,戎慧.基于国土三调及其变更调查数据的江苏省林地范围内小班优化更新方法探析[J].南方农业,2022,16(20):122-126+130.
- [17] 沈威.ArcGIS在占用征收林地中的应用[J].内蒙古林业调查设计,2016,39(1):116-117.
- [18] 张芳.国土“三调”与森林资源管理“一张图”数据融合分析——以呼和浩特市为例[J].内蒙古林业调查设计,2023,46(1):81-84.

作者简介:

第一作者:王娜,1996年生,女,黑龙江哈尔滨人,硕士,中级工程师,黑龙江省时代资源环境工程设计有限公司,项目经理,主要研究方向为林草湿资源调查评价、设计与规划,E-mail:13704818765@163.com。

通讯作者:吕薇,1986年生,女,黑龙江哈尔滨人,硕士,副高级工程师,黑龙江省时代资源环境工程设计有限公司,部门经理,主要研究方向为林草湿资源调查评价、设计与规划,E-mail:420650824@qq.com。

Discussion on the Review and Approval of Forest Land Use in Construction Projects in the New Era

WANG Na, LV Wei, SUN Dan, ZOU Xian

(Heilongjiang Shidai Resources and Environment Engineering Design Co. , Ltd, Harbin 150090, China)

Abstract: Research objective: with uniformly exercising the responsibilities of the owner of all natural resource assets owned by the whole people and the responsibilities of use control for all national land space and ecological protection and restoration, as well as adhering to the uniqueness of national land space and land type, this paper analyzes the reasons for the problems between actual survey and approval for forest land based on the current requirements and working experiences of review and approval of forest land use in construction projects within Heilongjiang Province, which aims to put forward scientific suggestions for the land use approval of construction projects. Research results: the following problems are concluded for the review and approval of forest land within Heilongjiang Province in the new era: (1) the scope for the approval and investigation are inconsistent; (2) the actual land type is inconsistent with that in the Third National Land Survey (TNLS), which is caused by the timeliness of TNLS and the continuity of forest land surveys. Research conclusions: the optimized strategies are shown for the for the review and approval of forest land use in construction projects in the new era: (1) to strengthen communication and cooperation between departments; (2) to improve technical standards; (3) to increase the frequency of data updates.

Key words: approval of construction land; use control of national land space; review and approval of forest land use; forest land survey