

吉林省“十三五”期间林地定额执行情况分析研究

郭尔庆, 张博, 李兴东, 慕天琪, 咸坤

(吉林省林业勘察设计研究院, 吉林 长春 130022)

摘要: 通过分年度、下达定额、使用定额、项目类型统计了吉林省“十三五”期间的林地消耗量, 分析了吉林省“十三五”期间林地定额执行情况, 指出了吉林省“十三五”期间林地定额方面的管理措施及存在的主要问题, 并对“十四五”期间林地定额的管理提出了意见和建议。

关键词: 林地定额; “十三五”期间; 执行情况; 吉林省

Analysis and Study on the Implementation of Forestland Quota during “the 13th Five-Year Plan” Period in Jilin Province

Guo Erqing, Zhang Bo, Li Xingdong, Mu Tianqi, Xiankun

(Forest Survey and Design Institute Of Jilin Province, Changchun 130022)

Abstract: This article makes statistics on the forest land consumption in Jilin Province during the 13th Five Year Plan period by year, quota issued, use quota and project type, analyzes the implementation of forest logging quota during the “13th Five-Year Plan” period in Jilin province, pointed out the management measures and the main problems of forest land quota during the “13th Five-Year Plan” period in Jilin province, and the forest land quota management of opinions and Suggestions during the “14th Five-Year Plan” period are put forward.

Key words: Forestland quota, “the 13th Five-Year Plan” Period, Implementation, Jilin

实行占用林地总量控制是《森林法》确立的一项重要法律制度, 关键是确定建设项目占用林地定额 (占用林地总量控制指标)。林地是国家重要的自然资源和战略资源, 是社会发展和生态建设的载体, 是森林赖以生存和发展的根基。严格执行林地定额管理制度, 对国家保护林地、确保林地保有量不减少、巩固生态建设成果、建设美丽中国具有重要意义。

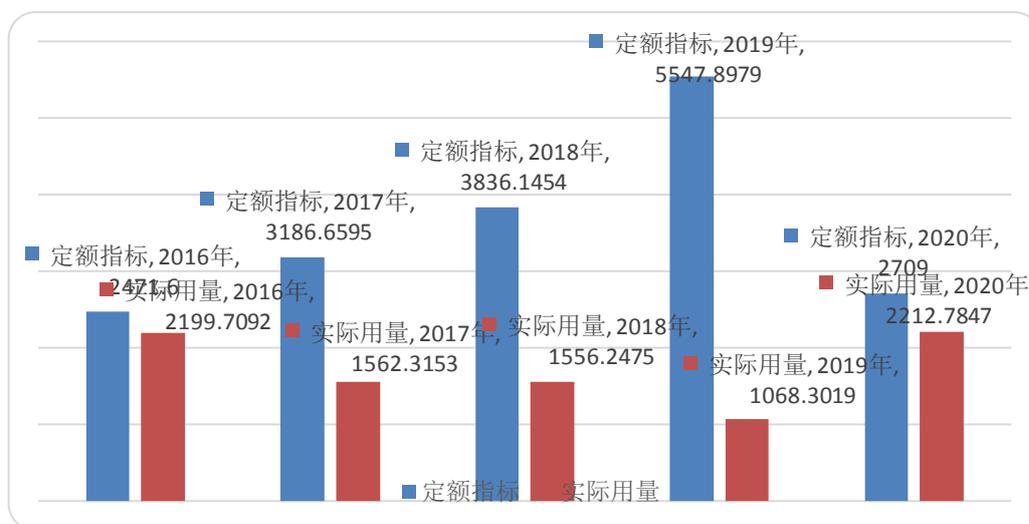
1. 林地定额执行情况

1.1 林地定额情况

根据国家林业局文件《国家林业局关于增加“十三五”期间建设项目使用林地定额和预下达2018年度建设项目使用林地定额的通知》(林资发〔2017〕147号), 吉林省“十三五”期间定额为 13545hm^2 (含森工 2795hm^2), 年均定额指标为 2709hm^2 (含森工 559hm^2)。实际使用定额 8599.3586hm^2 , 定额指标结余 4945.6141hm^2 , 占“十三五”全部定额指标的36.51%。

在占用的 8599.3586hm^2 林地中, 2016年占用林地 2199.7092hm^2 (其中地方 1586.9681hm^2 、森工 612.7411hm^2), 占定额指标的81.2%, 结余定额 509.2908hm^2 ; 2017年占用林地 1562.3153hm^2 (其中地方 1062.8865hm^2 、森工 535.4288hm^2), 占定额指标的57.7%, 结余定额 1146.6847hm^2 ; 2018年占用林地 1556.2475hm^2 (其中地方 1459.4014hm^2 、森工 96.8461hm^2), 占定额指标的57.4%, 结余定额 1152.7525hm^2 ; 2019年占用林地 1068.3019hm^2 (其中地方 917.8590hm^2 、森工 150.4429hm^2), 占定额指标的39.40%, 结余定额 1640.6981hm^2 ; 2020年占用林地 2212.7847hm^2 (其中地方 1671.1753hm^2 、森工 541.6094hm^2), 占定额指标的81.7%, 结余定额 496.2153hm^2 。

表 1 吉林省“十三五”期间占用林地定额使用情况如下表。



1.2 各项目使用林地定额情况

“十三五”期间，吉林省共使用林地定额 8599.35863hm²，其中基础设施项目使用林地定额 6114.9232hm²、占使用总定额的 71.11%；公共事业和民生项目使用林地定额 549.5427hm²、占使用总定额的 6.39%；经营性项目使用林地定额 1459.4637hm²、占使用总定额的 16.97%；城镇、园区建设项目使用林地定额 433.2603hm²、占使用总定额的 5.04%；其他项目（含涉密项目）使用林地定额 42.1687hm²、占使用总定额的 0.49%。“十三五”期间各类项目每年使用林地定额详见表 2。

表 2 “十三五”期间按项目类型审核林地面积统计表

单位：公顷

项目类型	审核面积	占比
合计	8599.3586	100%
基础设施项目	6114.9232	71.11%
公共事业和民生项目	549.5427	6.39%
经营性项目	1459.4637	16.97%
城镇、园区建设项目	433.2603	5.04%
其他（含涉密项目）	42.1687	0.49%

2 本地区林地定额管理情况与实施成效

2.1 认真贯彻落实占用林地定额制度，保障重点工程建设用地

自国家林业和草原局实行占用林地定额以来，按照“总量控制、定额管理、合理供地、节约用地”的要求，严格实行定额管理，在严把占用林地审核审批关、确保不突破林地定额指标基础上，积极为经济建设服务，保证了吉林省经济建设快速、有序发展。一是认真贯彻落实占用林地定额管理制度，积极为经济社会发展服务。二是优先保证国家、省重点项目和基础设施项目用地，严格控制小矿山开采和其它商业开发项目占用林地。为保证国家和省重点项目和基础设施项目的顺利实施，更好地为经济建设服务，提出占用林地定额不向各地、各单位分解下达，由省局统一管理和安排使用定额；同时积极与交通、水利、电力等相关部门沟通，及时掌握项目进展情况，优先保证重点项目所需的占用林地定额。三是严格

控制建设项目用地规模，提高林地利用效率。重点保证资本密集型、劳动密集型和节地型产业用地，严格控制高耗地型产业用地，在有限的占用林地定额指标内多安排项目，以最大限度地满足全省建设项目需要。

2.2 规范占用林地审核审批程序，从管理型向服务型转变

按照《建设项目使用林地审核审批管理规范》的要求，公示使用林地审核审批依据、条件、程序、权限、期限及收费标准，明确责任人的职责和义务。对使用林地工程项目，在重点把好林地定额、申报材料 and 现场查验等环节的同时，采取主动上门服务与审批相结合的办法，采取关口前移、提前介入等措施，主动与发改、土地、建设等部门和业主单位联系与沟通，在项目立项论证、选址、初步设计等阶段，分别建立了相互协调、配合和支持机制，既确保了各级林业部门在林地执法管理中的地位得到不断巩固，又支持了国家和省重点工程建设。近几年来，没有出现超定额审批、违法违规审批、越权审批的现象。

2.3 加强队伍建设，提高管理水平

林地资源的管理是森林资源管理的基础，林地管理人员的管理水平是林地资源管理的基础。为提高占用林地管理人员的管理水平，省局多次举办了各市（州）、县（市、区）林业局、各森工企业局、省直有关企事业单位的资源科（处）长及主管林政的工作人员参加的培训班，讲授《森林法》、《森林法实施条例》、国家有关占用林地政策规定以及占用林地审核审批及信息化管理系统，增强资源管理人员的法律知识、责任意识，提高占用林地管理水平。

2.4 开展专项行动，严厉打击破坏林地行为

“十三五”期间，开展“百日会战”、“绿剑行动”、“绿盾行动”等打击破坏森林资源专项行动，打击了破坏森林资源和侵害国家、集体和农民利益等问题，不仅极大地震慑了犯罪，而且有效地遏制了违法占用林地问题的发生，保护了森林资源，保障了国家、集体和农民利益，为推进占用林地定额管理的全面实施发挥了积极作用。

2.5 严格按标准征收占用林地相关费用，保障国家和林地权益人的利益

在林地补偿费、林木补偿费和安置补助费的收取方面，明确补偿主体，保障林权权益人的权益。对家庭承包经营的林地被依法征用的，要求林地补偿费作为林地所有权和林地经营承包权人的投入及造成损失的补偿，补偿给林地所有人和林地承包经营权人；林木的补偿费补偿给林木的所有人；安置补助费用于被征林地的承包经营权人的生活安置，对林地承包经营权人自谋职业或自行安置的，补偿给林地承包经营权人，保障了林权所有人的收益权，维护了林权所有人的合法权益，最大限度地减少了征占地双方的争议，维护了社会的和谐和稳定。

3 林地定额管理面临的形势

“十三五”期间，林地管理所面临的总体形势仍然是经济社会发展日益增长的建设用地需要与土地资源供应之间的矛盾比较突出。吉林省林地面积占总土地面积的比重很大，许多建设项目用地都必然涉及到林地。同时，国家对农田的保护力度越来越大，制定了耕地保有量的底线，可转为建设用地的农地将越来越少，这也会使许多建设项目用地将转为使用林地。这将使林地保护的难度越来越大，一方面要要保证经济社会的发展不受影响，另一方面又要保持生态环境不受破坏；一方面现有林地资源因经济建设将不断被占用，另一方面要保持生态安全又需要对林地加以保护。

4 “十四五”林地定额管理的意见和建议

4.1 严格贯彻落实占用林地定额管理制度

占用林地定额是全省国土空间规划的重要组成部分，对年度计划实行指令性管理，要严格执行，不得擅自突破。凡不符合规划，没有林地转用年度计划指标的，不予批准用地。对已批准用地而满两年未使用的，批准文件自动失效，收回土地仍由林业部门使用。各级林业主管部门要强化保护和集约利用林

地的意识，贯彻严格保护、积极发展、科学管理、持续利用的方针，把实行占用林地定额管理作为推进林业可持续发展战略的重要举措，作为任期考核目标的重要内容，切实抓实抓好抓出成效。

4.2 依法审核审批占用林地

严格执行《森林法》、《森林法实施条例》，规范占用林地审核审批管理，把占用林地定额管理与建立预审制度、专家评审制度和编制林地保护利用规划结合起来，为逐步建立起管理规范、保护严格的林地用途管制制度奠定基础。进一步加强与自然资源部门的沟通和宣传与协调，强调在占用林地的审批手续办理过程中必须有林业主管部门的审核意见，依法审批。在办理占用自然保护林地手续方面，加强和环保部门的配合，共同把关。建立科学合理、可调控的林地资源利用方式，实施林地用途管制，严格控制林地资源无序流失。要采取有效措施，确保每年林地转为非林地面积控制在规定的指标之内。

4.3 严格执行重点建设项目占用林地“部门管理，分级负责”的政策

确需占用林地的，要依法办理占用林地手续，足额缴纳森林植被恢复费和各项补偿费用，严格控制林地流失和森林资源消耗，确保森林资源安全。对全省使用林地的项目实行宏观调控，逐步形成“总量控制、定额管理、合理供地、节约用地”的林地使用机制，不断提高林地资源的利用效率和效益，确保林地资源持续稳定，健康发展。对重点工程和非重点工程使用林地办理林地占用手续有所区别，对军事工程、国家重点工程、省级重点工程建设要保证用地，林业部门要提前介入；对经营性等非重点工程使用林地的，要依法管严，必须做到先批后占，对未批先占的，必须做到依法处罚；对国家法律法规明令禁止利用林地建设的项目，坚决禁止用地。

4.4 加大林地保护政策宣传力度，提高公民和社会力量参与保护林地的积极性和主动性

进入“十四五”期间，生态保护与恢复的任务将更加艰巨。因此，必须不断加强对林业法律法规的宣传力度，通过各种渠道宣传林地管理方面的法律、法规和政策，要使全社会充分认识到林地由林业主管部门依法管理，各项建设工程占用林地必须依照法定程序进行报批，未经批准使用林地是严重的违法行为，必须依法予以处罚。

4.5 严格控制建设用地增量，积极开展土地整理和复垦，节约集约使用土地

充分发挥各级人民政府的管理职能，积极做好城乡建设及经济发展规划，优先保障基础设施和重点建设项目用地需求，控制其它建设项目，逐步缩小农村居民点用地规模。实施土地开发整理规划，规范土地整理项目管理，整合各项用于土地开发整理的专项资金，集中投入，加大土地整理和土地复垦力度，积极开展节地挖潜，增加后备土地资源存量，保证农林土地转用的动态平衡。努力盘活存量土地，新上建设项目要尽量利用现有闲置地、空闲地和批而未用的土地，提高建设用地的集约化水平，最大限度地减少建设项目占用林地、草地和湿地。林地依法转为建设用地后，抓好植被恢复造林工程，按照国家规定严格使用植被恢复费，做好森林植被异地造林工作，实现林地占补的动态平衡。

4.6 加强对林业调查规划设计部门的管理，对建设项目的可行性做出认真负责的分析和论证

林业规划设计部门要认真履行自己为政府主管部门和基层生产单位服务的职能，以对国家、对人民、对事业高度负责的态度来进行占用林地建设项目的可行性研究。对建设项目的目的、意义要进行认真的分析论证。对建设项目是否有必要占用林地、使用林地对生态环境将有哪些影响，更要进行认真严谨的研究，进行充分的论证和评价，从而得出是否可行的结论，为建设单位决策、主管部门审批提供可靠的依据。