

# 杭州市林地征占用管理存在的问题和对策

祝雁俊, 王洪波, 方东平

国家林业和草原局华东调查规划院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年9月12日; 录用日期: 2023年10月12日; 发布日期: 2023年10月19日

## 摘要

林地作为重要的自然资源, 对于环境气候的调节有着重要的作用, 同时也有着重要的经济价值, 如何对林地的征占用进行合理的管理具有重要意义。本文以杭州市林地征占用管理作为研究对象, 分析杭州市林地征占用中存在的问题和解决对策。

## 关键词

林地征占用管理, 问题, 对策

# Problems and Countermeasures of Forest Land Expropriation and Occupation Management in Hangzhou

Yanjun Zhu, Hongbo Wang, Dongping Fang

East China Academy of Inventory and Planning of National Forest and Grassland Administration, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 12<sup>th</sup>, 2023; accepted: Oct. 12<sup>th</sup>, 2023; published: Oct. 19<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

As an important natural resource, forest land plays an important role in the regulation of environment and climate, and also has important economic value. How to rationally manage the expropriation and occupation of forest land is of great significance. Taking the forest land expropriation and occupation management of Hangzhou as the research object, this paper analyzes the existing issues and solutions in the forest land expropriation and occupation of Hangzhou.

## Keywords

### Management of Forest Land Expropriation and Occupation, Issue, Countermeasure

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

林地作为森林环境的基础,是提高森林生态环境、增加森林蓄积量的重要部分,对我国生态环境改善和经济发展具有重要意义。国外发达国家对于林地征占的研究从上世纪 60 年代就已经开始,我国相比发达国家相对较晚,经过多年的发展,对于林地保护政策、国家树种目录大全、病虫害防治、野外防火等措施方面有丰富的研究成果,对促进森林可持续发展具有重要意义。随着时代不断变化及技术的更新,林地征占用及保护出现了新的问题及挑战。杭州作为浙江省的省会城市,其社会经济、历史价值、生态建设等方面都在全省名列前茅,放眼全国也是许多城市的标杆。作为各方面表现优异的城市,对于林地征占用管理上也需给予更多重视,不断改进林地征占用过程中存在的不足,为省内的其它城市提供学习借鉴的样本。

## 2. 杭州林地资源情况介绍

杭州市地处长江三角洲南沿和钱塘江流域,地形复杂多样。杭州市西部属浙西丘陵区,主干山脉有天目山等。东部属浙北平原,地势平坦,河流湖泊等水系丰富,有典型的水乡特色。全市森林面积 1635.27 万亩,森林覆盖率达 64.77%。本文选取杭州作为林地征占用的研究对象,其一是其作为长三角经济发达城市,其做法及经济技术支撑方面具有一定的代表性;其二杭州的地理位置,自然环境在长三角范围具有代表性,其包括山脉、平原及海洋等多种地理环境,对其研究能够将林地征占用的综合情况给予反应。以 2021 年为例,杭州市林地资源情况详见表 1 所示。

**Table 1.** Forest resources in Hangzhou

**表 1.** 杭州市林地资源

行政单位	林地面积(万亩)				
	小计	乔木林地	竹林地	灌木林地	其它林地
<b>杭州市</b>	<b>1644.30</b>	<b>1209.97</b>	<b>262.93</b>	<b>70.19</b>	<b>101.22</b>
上城区	0.39	0.39	0	0	0
下城区	0	0	0	0	0
江干区	0.58	0.38	0	0	0.20
拱墅区	0.99	0.92	0.02	0	0.05
西湖区	14.24	10.11	0.55	0.06	1.52
滨江区	0.65	0.46	0.02	0	0.17
萧山区	42.07	22.92	10.93	0.04	8.17
余杭区	60.29	23.45	32.4	0.21	4.23

Continued

富阳区	184.62	108.73	55.42	13.04	7.43
临安区	393.26	259.99	91.44	9.65	32.18
桐庐县	207.97	165.97	27.57	8.26	6.17
淳安县	480.34	395.98	25.24	31.21	27.91
建德市	258.92	218.67	19.33	7.70	13.22

资料来源：杭州市林业水利局官网。

### 3. 杭州林地征占用管理工作现状

#### 3.1. 林地定额及林地使用情况

为建设发展现代林业，改善生态环境，浙江省于 2005 年 11 月颁布了《浙江省林地管理办法》，2006 年 1 月 1 日起施行，并于 2014 年最新修正。该办法对浙江省林地权属管理、林地的保护和开发利用、林地使用的程序、林地使用的费用、法律责任等进行了明确规定。

杭州市作为省会城市认真贯彻《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》《浙江省征占林地定额管理办法》和《浙江省林木采伐管理办法》等法律法规，严格执行上级林业主管部门文件要求，切实规范林木采伐管理。对林地的使用指标给予严格控制和审核，对于省市区的重点项目，如关系民生、公共事业等项目，需要占用林地定额指标的情况给予有限安排，对于经营项目需占用林地的情况尽量压缩占用定额指标，确保各类项目可以有序实施[1]。

从表 2 可以看出，杭州市在执行定额管理上十分严格，以 2022 年为例，实行项目准入制度效果相当明显，定额使用较为合理。

**Table 2.** Quota use of forest land in Hangzhou

**表 2.** 杭州市林地定额使用情况

年度	定额	下达定额 (万立方米)	实际使用定额 (万立方米)	使用占比	备注
2022		82.9470	36.8256	44%	

资料来源：杭州市林业水利局官网。

#### 3.2. 违法用地情况及原因

2022 年，杭州市林业主管部门按照省林业局的统一部署，采取现场检查，掌上执法平台录入的形式开展林木采伐“双随机”检查 190 余次。发现无证采伐、毁林种茶等违法行为问题仍有发生，归结其原因，少数群众法律意识淡薄，缺乏林业资源保护意识，此外由于办理使用林地手续费用较高，村民不了解现代化办事流程和程序，一些种植户为了方便且降低经济压力，没有选择办理林地手续，造成了违法用地现象的发生。

### 4. 杭州林地征占用管理工作存在的问题

#### 4.1. 林地征占用存在非法的问题

杭州市管辖范围广阔，林地资源丰富，且旅游产业发展较好，此外还有许多企业在杭州市周围郊区投资建厂，造成杭州市林地征占用中常有非法行为产生。例如杭州市建德市乾潭镇仇村村江某某非法占

地 2.634 公顷；临安区清凉峰镇礁谷湾开发者为了方便游客休息，擅自将该处林木砍伐掉，建造一处候车亭；杭州市临安区有相关人员未办理林地征占用许可手续，在林地上建造生活垃圾中转站；杭州富阳开发区基础设施建设有限公司存在擅自占用林地进行地面硬化并用于施工材料堆放的行为，违法占用林地 7.83 亩；由此可见诸如此类的违法占用林地的情况在杭州较多且形式多种多样，涉及人群也不同。

#### 4.2. 林业行政执法难度大，执法力度不够

在杭州市出现未批先占、少批多占等林地案件，在进行处罚时会遇到许多阻力，有的住在附近的居民会认为周围的山林是属于他们自己的，可以按照自己想法开发利用，缺少林地保护法律意识；还有的人明知违法，受利益驱使非法占用林地，当被查处时，想方设法找关系来逃避制裁。即便对这些违法行为进行了处罚，罚金也按时足额上缴，但是被破坏的植被却不能给予及时恢复，造成林地违法案件没有被执行到位，不能够起到震慑和警示的作用，让周边的其它违法案件同样不能够被有效杜绝[2]。

其次执法力度不足也是目前杭州市林地征占用中存在的问题，森林公安转隶后，林业主管部门已没有独立的执法队伍，行政执法也统一到综合执法局，基层执法力量明显弱化，林业执法监督工作不能及时开展。一方面，森林督查工作一般由基层林政科负责自查，并开展野外调查核实，但在把疑似违法案件移交给执法部门时却存在难度，且不同部门对案件的理解和处理都存在差异，造成执法困难；另一方面，由于部分案件发生时间较长，导致违法证据取证难、违法责任人难以确认等问题，使得查处整改进展缓慢。对于不能够及时的惩罚这类违法行为会对林地征占的政策执行产生极大的负面影响，阻碍政策执行的落地。

#### 4.3. 群众和用地单位意识不强

从杭州市 2022 年森林资源督查违法图斑查处情况来看，少数群众法律意识淡薄，致使无证采伐、毁林种茶等问题仍有发生。一些下辖乡镇林业相关领导对于林地保护的法律法规理解不到位，没有清晰林地的管理范围，将林业局的职责理解为管理林木，一些被占用的林地上没有林木就不需要林业局管理，造成该类违法占地的行为经常发生。

在前文阐述的违法情形中，由于杭州地区的旅游业发展迅猛，西湖景区内的茶叶售价高昂，一些村民看到有利可图，将自己家附近的林地进行破坏，毁林种茶；还有村民在房前屋后种了树后，对这些树的处理就比较随意，私自将这些树木伐掉，土地用于其它用途；一些招商项目由于前期考虑不充分，造成审批过后施工出现问题，就将林地占用的面积和位置随意更改[3]，且使用过程中没有补办需要增加的使用林地审核(批)手续，给林地管理造成一定的难度；还有一些开发商在获得项目使用林地许可后，存在被许可后不会再监督检查的侥幸心理，随意超范围违法使用林地，对当地林业资源造成了破坏等等。

#### 4.4. 缺乏林地征占用科学规划

当前杭州市对于林地征占用方面没有做到统一规划。一方面林地分散，许多情况下不适合搞建厂开发等，一方面自身没有对林地资源实际情况清晰掌握，不清楚一些林地资源适合做何种投资建设，使得规划无从下手。由于没有对林地进行长远的规划，使得林地占用经常是以短期利益出发，造成林地占用的利用效率低，经济回报低。另外在林地规划管理的机构上存在设计不科学的情况，如对于林地占用规划方面主要以地方政府为主，缺少更高级政府的监管和审批，而林地资源属于国家资源，由于监管缺乏约束，会造成林地征占用及林地建设上存在较多的问题，同样由于缺乏上级单位的监管，在处理林地违规使用时，处罚存在不合理的情况也会发生。

## 4.5. 调查单位技术能力有限

使用林地可行性调查是一件耗费人力较多且非常繁琐的工作，除了各种资料的准备，初审复审需要现场勘查，需要调查单位有较强的技术能力，目前杭州市的林地征占用调查单位技术能力参差不齐，部分还存在较大不足。一是对林地认定依据不准确，未及时关注相关政策变更文件。二是在调查时没有考虑林地的一些管理属性，如公益林事权等级、林地保护等级、自然保护地属性等。三是基础资料数据存在矛盾时，因时间紧、任务重、技术力量有限等，未能开展补充调查。

由于技术勘察不足的原因造成杭州市征占林地的过程中，造成林地资源的归属权没有被确认，许多有争议的案件被搁置。许多林地的地形地貌比较复杂，由于技术条件的限制没有进行准确的现场核定，一些权属证件不全的林地使用没有被落实。基层组织在执行人员和设备方面配备不足，导致了在政策实践中存在组织涣散，技术设备跟不上的问题，对林地所有权普查工作缺乏应有的积极性和责任意识[4]。

此外监管手段亟需优化完善。受监管手段单一等客观因素的制约，破坏森林资源案件难以在第一时间被发现。基层专业化能力、信息化水平有待提升。

## 5. 杭州林地征占用问题的解决策略

### 5.1. 强化林地资源的监督管理

要想实现杭州地区林地资源的合理保护及得到最大化的利用，就需要做好监督工作。对林地征占用中的重要环节要落实好监督管理，这就要求地方政府监管能力的加强。对非法占用林地资源的行为给予打击，同时借助当地居民的先天便利性，应当鼓励当地居民做好监督作用，让林地征占用的监督工作全面覆盖，对举报非法占用林地的行为给予奖励，从而提高民众的积极性，促进林地资源管理效率的提升。

其次充分利用现代化的技术，如林业部门两期遥感影像的对比，可以通过对比，确认问题图斑，并对问题图斑及时进行现地核实，及时处理存在的问题。依靠这些现代化技术能够解决林地范围大、管理人员较少等问题，让管理效率更好的提升。依靠现代技术对现场及时核实，将问题责任人及时移交相关部门，严厉打击违法占地和破坏森林的行为[1]。

最后要落实日常巡检，严肃纪律。通过林业部门对管辖区内的严格管理，发挥森林公安、稽查队及管理站的作用，加强日常巡检工作，做好事前、事中控制，充分发挥乡镇林管员、护林员的一线巡查作用，当发现违法征占用林地的行为时，可以做到及时阻止，让违法损坏林地资源的行为被有效遏制。

### 5.2. 建立建全林业法规，将保护林地征占用的管理机制进一步完善

目前，杭州林业执法职能从林业主管部门划转至综合行政执法部门，管理和执法在一定程度上出现了脱节。需要进一步加强协同配合，理顺、健全案件移交、查处等制度。杭州市林业主管部门对林地征占用的审批依据主要是《建设项目使用林地审核审批管理办法》和《建设项目使用林地审核审批管理规范》，使用范围广[3]。每个地区由于自身特殊性，需要依据具体情况对管理条例进行适当修改，能够对林地资源起到更好的保护作用，同时更好的服务当地经济建设。

将林地管理纳入到林长制考核，把林地管理列入到各级政府森林资源考核内容，并向基层延伸，以村级林长为基础，构建以村级林长+护林员为主体的基层森林资源监管体系，加强对林地资源的监管[5]，全面落实森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度[6]。

其次要切实地解决林地征占用问题，将保护林地征占用的管理机制进一步完善是非常必要的。对于林地征占用的流程要不断规范，通过进一步完善林地征占用的管理机制，使得林地资源管理得到升级。严厉惩罚非法征占用林地的现象，对林地资源保护做出贡献的工作人员要给予奖励和表彰。



另外,在对林地征占用问题属实监督管理中,还需要将网络技术充分利用起来,通过运行网络系统监督管理林地资源,以林长制综合平台为基础、统一平台、信息共享,使得管理系统化展开,做到林地资源开发更为有效合理,不会对自然生态环境造成严重损害[7]。

### 5.3. 加大林地征占用政策宣传力度

依靠当下有效的宣传渠道,例如微信小视频、电视宣传、森林广播及其它新媒体等对《森林法》、《森林法实施条例》和《浙江省林地管理办法》等林业法律法规给予扩大宣传,增强人们保护林地、保护森林、保护生态环境的意识,同时告知办理使用林地手续的相关程序和审批环节,并配合业主单位或企业收齐资料,逐级申报,确保项目动工前办好使用林地手续。对于发生的特大林地案件要进行广泛发布,让违法分子认识到破坏林地资源需要受到的惩罚的严重性,使其不敢做出越线举动。此外对于森林防火等宣传也要加强,让防火常识走进家家户户,提高广大人民群众及乡镇村领导干部对林地保护的法律责任意识。

### 5.4. 实行林地占补平衡

以2022年杭州市为例,通过对林地的补充,蓄积增加4.3609万立方米。这一意识值得肯定,但仍需对林地征占用给予加强控制和引导,让林地占用和补充达到平衡[8]。持续深入推进百万亩国土绿化美化行动,大力实施千万亩森林质量精准提升工程,高质量建设森林杭州。坚持节约集约使用林地,严格执行使用林地定额与补充林地库挂钩调控制度,加快新一轮林地保护利用规划编制。充分深挖市内补充林地资源,对符合条件的荒山荒坡、退化园地、废弃矿山、未利用地、建设用地复垦等区域,在对村民意愿、权属关系、后续利用等深入分析可行性后,开展绿化造林,从而有效增加杭州市林地面积。

### 5.5. 加强技术培训,统一有关技术标准

对林地资源管理人员要做好定期培训工作,定期开展卫星(航空)影像判读、地理信息系统技术应用等培训,不仅可以提高他们的专业技术水平,统一各区、县市的技术标准,而且还促使这些工作人员的管理观念不断地更新,使得林地资源管理人员具有更高的管理能力[7]。加强基层采伐管理人员业务培训,深入推进“最多跑一次”改革,大力推广森林采伐审批“掌上办”。针对第三方技术服务单位专业技术人员,定期举办相关政策、法律法规和林业技术应用培训活动;要求第三方合作单位要严肃对待林地征占工作,对现场图纸进行多次精确核对,并编订《使用林地可行性报告》,确保林地征收各环节准确。

## 6. 结论

首先本文以杭州市林地征占用作为研究对象,其代表性能够对长三角及其它城市的林地保护起到示范作用;

其次杭州市政府及林业主管部门以保护林地及森林资源为根本,同时满足当地经济建设的目标,对林地征占用的相关管理措施有效落实,强化林地管理力度,并通过法律层面来做到林地征占用的合法化,这样不仅能够实现森林资源的有效保护,改善生态环境,让林地资源实现最优利用,同时还能够促进地方经济的良好发展,实现共赢的局面;

最后通过林地征占用违法实际案例的剖析,让我们对于当下林地征占用中存在执行难题给予分析,有效提出解决对策,促进林地征占用的可持续发展。

## 参考文献

- [1] 黄丽艳,何俊武. 零陵区林地征占用管理工作存在问题分析及对策[J]. 低碳世界,2019,9(8): 316-317.
- [2] 王锋,张国亮. 当阳市林地征占用管理存在的问题及建议[J]. 绿色科技,2018(23): 206-207.

- 
- [3] 汪国旺. 林地征占用工作存在的问题及对策[J]. 现代农业科技, 2020(10): 111+115.
- [4] 锡勒. 内蒙古自治区林地征占用政策实践研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古师范大学, 2018.
- [5] 王小东, 郝焰平, 吴开华, 许晒晒. 安徽省森林资源管理存在问题与对策[J]. 安徽林业科技, 2019, 45(4): 44-46.
- [6] 浙江省政府公布“十四五”期间森林采伐限额[J]. 浙江林业科技, 2021, 41(4): 121.
- [7] 黄亮. 林地征占用存在问题与对策的研究[J]. 农技服务, 2017, 34(21): 51.
- [8] 熊胜. 衢州市林地征占用现状及思考[J]. 农业与技术, 2015, 35(4): 58-59.