

福安市征占用林地现状及对策

沈宏英

(福安市林业局,福建 宁德 355000)

摘 要 林地是国家重要的自然资源,是森林资源重要组成部分。征占用林地是森林资源管理的重要内容之一,随着福安经济的发展,各类建设项目的不断增多,对林地资源的需求不断增加,形成当地经济建设发展与林地资源保护的矛盾日趋凸显。文章对福安市征占用林地管理现状进行调查分析,剖析其存在的根源,并提出相应的对策和措施。

关键词 福安市;征占用林地;林地定额;对策研究

中图分类号:F326.2 文献标识码:A doi:10.13601/j.issn.1005—5215.2015.08.030

1 林地资源现状

福安市现有林地面积 128 684.03 hm²,占全市土地总面积的 74.03%,森林覆盖率 66.13%,林地中有林地面积 114 943.66 hm²,占林地面积的 89.32%。重点生态区位内林地面积 36 252.85 hm²,占 28.17%。全市现有生态公益林地 50 852.86 hm²,占林地面积的 39.52%。

2 征占用林地现状

2.1 征占用林地数量

表 1 福安市 2008—2014 年县级项目征占用林地数量

年度	合计	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
面积/hm ²	439.7	18.61	30.45	64.70	100.21	113.34	41.19	71.2
比例/%	100.00	4.23	6.93	14.71	22.79	25.78	9.37	16.19

从表 1 看,从 2008—2012 年,随着福安经济建设的发展,县级建设项目征占用林地的数量逐年上升,2011 年和 2012 年达到高峰,2 年的征占林地数量占了近 50%。从 2013 年起,省政府对征占用省级、国家级生态公益林和重点生态区位内的商品林征收森林资源补偿费。省林业厅严格实行占用征收林地定额控制,并强化了建设项目使用林地的限制条件,比如不允许重点生态区位内临时取土等。2013 年征占用林地数量大幅减少。

从图 1 看,2008—2014 年,福安市县级项目征占用林地绝大多数集中于工业项目和基础设施项目,两者处于此消彼长的状态,而住房项目则是逐年

经统计从 2000—2014 年,福安已审批的征占用林地建设项目 250 项,征占用林地面积 984.59 hm²。2008—2014 年征占用林地建设项目 192 项,征占用林地面积 776.94 hm²,占 2000 年以来审批征占用林地总量的近 80%。其中高速高铁等跨县项目 5 项,征占用林地面积 288.13 hm²;临时占用林地项目 12 项,征占用林地面积 51.95 hm²;福安市县级项目占用林地 176 项,征占用林地面积 439.7 hm²(见表 1)。

增加。2014 年占用林地则是以基础设施项目和住房项目为主,工业项目降至最少。经统计三类项目 2008—2014 年占用林地总量,工业项目占 42.9%,基础设施项目占 38.0%,住房项目占 15.4%。

2.2 征占用林地项目类型

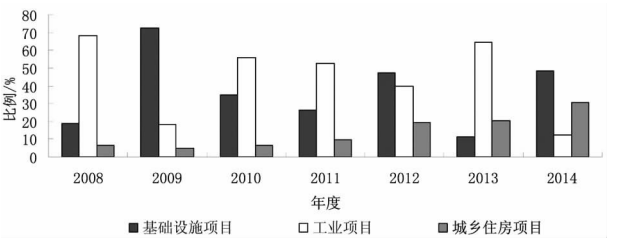


图 1 基础设施项目、工业项目、住房项目在林地征占用中的数量占比

2.3 征占用林地行政区域分布

福安市下辖 19 个乡镇 4 个街道办事处,从 2008—2014 年征占用林地数量分布看,84.4%集中

收稿日期:2015—05—11
作者简介:沈宏英(1974—),女,福建福安人,大学,工程师,从事森林资源培育和管理工作的。

于城关三办(办事处)和城阳等五个乡镇。见表 2。

表 2 福安市 2008—2014 年县级项目征占用林地分布

行政区	合计	城关三办	城阳镇	坂中乡	湾坞镇	溪柄镇	溪潭镇	其他乡镇
面积/hm ²	439.7	63.09	118.48	74.88	60.38	31.76	23.41	64.86
比例/%	100.0	14.3	26.9	17.0	13.7	7.2	5.3	15.6

2.4 征占用重点生态公益林及重点生态区位林地情况

2.4.1 重点生态公益林及重点生态区位林地征占用数量 经统计,从 2008—2014 年,福安市县级项目征占用重点生态公益林地面积 162.71 hm²,占林地征占用数量的 37%。分年度看,占用重点生态公益林的比例大致逐年上升,2014 年比例达 58.8%。从 2013 年开始划分重点生态区位,2013—2014 年,占用重点生态区位林地的比例平均达 85.8%。具体见表 3。

表 3 征占用重点生态公益林及重点生态区位林地情况

年度	征占林地面积/hm ²	重点生态公益林面积/hm ²	占比/%	重点生态区位林地面积/hm ²	占比/%
2008	18.61	8.66	46.5		
2009	30.45	5.06	16.6		
2010	64.70	18.45	28.5	未区划重点生态区位	未区划重点生态区位
2011	100.21	25.42	25.4		
2012	113.34	42.68	37.7		
2013	41.19	20.6	50	29.81	72.4
2014	71.2	41.84	58.8	66.59	93.5

2.4.2 沿海防护林基干林带林地征占用数量 福安市依山面海,海岸线较长,现有沿海防护林基干林带面积 3 837.93 hm²,分布在下白石、湾坞、溪尾三个乡镇。经统计,从 2008—2014 年建设项目占用沿海防护林基干林带面积 67.71 hm²。其中湾坞镇 50.12 hm²,占 74%;下白石镇 11.02 hm²,占 16.3%;溪尾镇 6.57 hm²,占 9.7%。可见征占用沿海防护林基干林带主要集中在湾坞镇,随着该镇不锈钢工业产业的不断扩展及其相关基础设施的建设,预计还将需要占用更多的基干林带林地。

3 存在问题和原因

3.1 占用征收林地定额与实际用林需求矛盾

占用征收林地定额管理是对各项建设工程征占用林地的数量进行限额管理。是强化林地保护的具体措施。2011 年起,省林业厅、宁德市林业局开始将占用征收林地定额分解下达至县。从 2011—2014 年,福安市的占用征收林地定额均为 28.5 hm²,福安实际征占用林地见表 4。

从表 4 可见,除高速高铁项目以外,2011—2014 年,县级项目征占用林地数量均翻倍超出林地定额数。经统计,2008—2014 年,福安市县级项目征占用林地数量平均为 62.81 hm²。因此,下达福安市

的占用征收林地定额明显偏低,难以满足建设用林地需求,所以经常是额外要求上级追加机动指标来满足需要。

表 4 占用征收林地定额与实际征占用林地面积

年份	占用征收林地定额/hm ²	实际征占用林地面积			县级项目占林地定额比例/%
		合计	县级项目	高速高铁项目	
2011	28.5	126.56	100.21	26.35	351.6
2012	28.5	247.00	113.34	133.66	397.7
2013	28.5	84.06	41.19	42.87	144.5
2014	28.5	71.2	71.2	0	249.8

3.2 非法占用林地现象屡禁不止

福安市从 2009 年至 2014 年查处的非法占用林地案件起数和面积如表 5。

表 5 2009—2014 年查处的非法占用林地

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014
占用起数	45	17	17	16	50	26
占用面积/hm ²	2.29	3.43	2.67	5.29	11.03	8.7

每年的实际非法占用林地数量是多少,无法精确统计,但从表 5 可以看出,查处的非法占用林地不仅没有逐年减少,非法占用林地面积还呈增多的态势。2013 年审批的征占用林地数量大幅减少,而查处的非法占用林地的起数和面积却达到最多。福安市非法占用林地比较多见的有 3 种:一是建设项目未批先占;二是不批也占;三是一些案件无法查处。

3.3 占用林地的建设项目实际与审批情况不相符

福安市一些建设项目征占用林地实际情况与审批情况不相符有两种现象:一是实际建设项目与报批项目不相符,张冠李戴。二是建设项目实际占用林地与审批时占用林地范围、面积不符,移位和错位。

3.4 林地征地补偿标准显著偏低,林地占补平衡难度大

尽管国务院明确要求“要把林地与耕地放在同等重要的位置,高度重视林地保护”,但事实上,林地的地位远未得到社会各界的普遍认可。林地补偿标准显著偏低,按照 2014 年福安市新调整的征地补偿标准,按不同的区域,耕地的补偿标准为 51 万~69 万元·hm⁻²,经济林的补偿标准为 31.5 万~41.4 万元·hm⁻²,而非经济林才 12.6 万~16.5 万元·hm⁻²,未利用地(宜林荒山等)仅 3.15 万~4.05 万元·hm⁻²。同样,林地上的乔木补偿标准也很低。如马尾松胸径 20 cm 以上的 9 000 元·hm⁻²,杉木胸径 20 cm 以上的 13 500 元·hm⁻²,香樟胸径 30

cm 以上的 70 元·株⁻¹,而茶 75 000 元·hm⁻²,葡萄 15 万元·hm⁻²,杨梅 500 元·株⁻¹,桃、李 250 元·株⁻¹。因此,征地时往往出现农民不愿确认林地,总是要求政府重新进行土地地类确认,千方百计想把土地确认为耕地、旱地或园地,甚至将林木采伐,改成园地或经济林地,以提高补偿。

3.5 建设项目征占用林地需求与林地保护矛盾突出

林地面积占土地面积的比例高达 74.03%,建设项目用地不得不占用林地。从 2000—2014 年,福安市建设项目占用林地面积 981.75 hm²。这些建设项目用地大多数都在交通发达的道路、沿江两旁、城区周边、沿海地区等重点生态区位、重点生态公益林地内。2013—2014 年建设项目占用重点生态区位林地的平均比例为 85.4%,2014 年还达到 93.3%,尤其是沿海防护林基干林带已被划为特殊保护林带。在护堤、水土保持、抵御台风等方面起着不可替代的作用,而一些码头项目和不锈钢产业集群项目正是集中在湾坞、下白石沿海一带,难免要占用沿海防护林基干林带,预计这些项目扩展还需占用较大规模的基干林带林地。

4 对策与措施

4.1 占用征收林地定额要与经济建设发展相匹配

福安市位于环三都澳核心地区,经济发展日新月异。2014 年完成地区生产总值 307.03 亿元,社会固定资产投资 163.41 亿元,国土资源局近几年每年批准的用于建设的土地面积均在 667 hm² 以上,而上级林业主管部门分配给福安市的占用征收林地定额仅为 28.5 hm²,只占福安年批准的建设用地面积的 4.27%,与福安市的实际建设需要差距大。根据福安市的经济发展和近几年征占用林地情况,除高速高铁等项目外,福安市中长期占用征收林地定额应该是每年 60~70 hm² 比较合理。

4.2 严格实行林地定额管理

严格把占用征收林地控制在定额指标内,超出指标即不予审批。在林地定额指标内合理安排建设项目,从过去审批的县级项目征占用林地看,占用林地的工业项目比例几乎占了一半。福安目前有 8 个工业园区在建中,已建的个别工业园区甚至处于闲置状态。

4.3 提高林地林木补偿标准,积极落实林地占补平衡

林地的地位应从政府的层面上加以重视,习近平指出“森林是陆地生态系统的主体和重要资源,是

人类生存发展的重要生态保障”,“森林是自然生态系统的顶层”。林地是森林生存的基础,是宝贵的不可再生资源,一棵大树更是要经过十几年或几十年才长成。而林地补偿不及耕地的 1/4,在生态环境日趋恶化的今天,政府制定土地补偿标准应既考虑当前的经济收益,也要考虑生态效益。林地补偿标准可以按林地生态区位重要性进行分级,重要区位内的林地应达到或略高于耕地的补偿标准,其他林地稍次之,林木的补偿应根据所属林地的地类,保护级别以及林木年龄、疏密分级,最高应高于果树的补偿标准。提高林地林木补偿标准可以防止因林地补偿标准低而使建设项目偏向于征用林地,也使农民认可林地,提高农民将非规划林地确认为林地的积极性。有益于林业部门将一些非规划林地的造林成果纳入林地,真正落实建设项目征占用林地的占补平衡。

4.4 划定林地红线,禁止流转为建设用地

随着工业化、城镇化及各项建设扩张到一定程度,生态保护显得日益迫切。但是由县级林业部门引导项目不占用生态重要的林地来坚守林地的底线太软弱难奏效,应制定相应的林地保护措施。将一些重点生态公益林,重要生态区位、自然保护区、森林公园、风景名胜区等林地划定红线,列为禁占范围,以法规形式明确不能流转为建设用地,切实做到坚守林地生态红线。2015 年 5 月 1 日起施行的《建设项目使用林地审核审批管理办法》对建设项目使用林地有了更严格的限制,出台了新举措,规定各类建设项目不得使用 I 级保护林地,从制度上为林地划定了红线。确定了制度保障,下一步应完善森林资源监测管理数据,准确确定林地保护级别。就福安市而言,森林资源监测管理数据还有待完善。以沿海防护林基干林为例,生态区位均为基干林带。同一地域相邻小班,有的是省级生态林,保护级别是 III 级;有的是国家级生态林,保护级别是 I 级;有的不是乔木林分没有保护级别,这如同在红线中又挖出了漏洞。

4.5 完善征占用林地审批管理细节

对于小部分项目在实际建设时改变占用林地位置的,以往施行的《占用征用林地审核审批管理规范》未提及这种情况。因此从 2000 年至今建设项目占用林地改变位置从未进行过变更登记。新施行的《建设项目使用林地审核审批管理办法》规定建设项目需要改变使用林地位置或者减少使用林地面积的,向原审核审批机关办理变更手续;(下转第 108 页)

1.2 栗疫病

1.2.1 症状 初期在病部表皮出现水渍状、边缘不规则的病斑,淡褐至褐色,略隆起,后逐渐扩展,直至包围树干,并向上下蔓延。病部组织早期湿腐,有酒糟味,失水后树皮干缩纵裂。如剥开枯死树皮,可见到淡黄色扇形菌丝。病部发展较快,病菌主要在皮层中蔓延,严重时,木质部表层受侵,造成树势衰弱,影响生长和结实,重者全株死亡。

1.2.2 发病规律 本病属真菌病害,是一种伤口寄生菌,依靠风、雨水、鸟及昆虫等外力传播到树体,从栗树伤口处开始进行侵染,当气温达到 10℃时,病原菌开始活动,生长适宜温度是 24~30℃。发病的主要因素是由于树体受到干旱、积涝、日灼、冻害以及机械损伤等恶劣条件造成树木长势变弱,并于树体处产生伤口,这就为病菌进入创造了侵染条件,最终导致树木染病。

1.2.3 防治方法

(1)涂白防治:树体涂白,防止日灼和冻害。

(2)涂药防治:及时刮治病斑,涂抹腐烂敌 40 倍液或 40%福美砷 50 倍液。

2 榛树虫害

2.1 榛实象

2.1.1 生物学特性 榛实象属鞘翅目象甲科,2 年 1 代,经历 3 个年度。第 1 年以老熟幼虫及成虫在土中越冬,越冬成虫于次年 5 月上旬出土,在枯枝落叶层下进行活动,到中旬后成虫开始转移到树上活动,通过取食嫩芽、嫩叶来保证生长,并于下旬进入盛期。成虫交尾的时间大约在 6 月中下旬,交尾后将卵产在榛子幼果内,卵期 10~14 d,进入 7 月上旬

后孵化为幼虫,到中、下旬则进入到孵化盛期,幼虫在果内蛀食榛仁 1 个月后,成为老熟幼虫。8 月下旬—9 月上旬,老熟幼虫随成熟的坚果脱苞坠落到地面,脱果后钻入土中后作土室准备越冬,入土深度在 20~30 cm 左右。第 3 年的 7 月上旬,老熟幼虫开始化蛹,下旬进入化蛹盛期,蛹期 15 d。7 月中旬左右羽化出越冬代成虫,8 月上中旬进入羽化盛期。新羽化的成虫当年不出土,准备越冬。

2.1.2 防治方法

(1)防治幼虫:在幼虫未脱果前采摘坚果,集中堆放在干净的水泥地面上,待幼虫脱果后集中消灭。

(2)防治成虫:5 月中旬—7 月上旬,每间隔 15 d,向榛树上喷施 4.5%高氯菊酯乳油 1 000 倍液,共喷施 3 次。

3 红松虫害

3.1 新松叶蜂

3.1.1 生物学特性 新松叶蜂属膜翅目扁叶蜂科,1 年 1 代,以老熟幼虫在土中作土室越冬。第 2 年 4 月中旬开始化蛹,4 月末羽化为成虫产卵,卵期 16 d。5 月下旬孵化为幼虫。初孵幼虫在针叶基部吐丝结网,居于其中,将针叶咬断后拖回网内取食,3 龄后幼虫转移至当年生新梢基部吐丝做密实虫巢,定居其中,每巢内居有 1 条幼虫。4 龄幼虫后期进入暴食期,幼虫期 40 d。6 月下旬,老熟后由巢中爬出落地,钻入 3~30 cm 深土层中作椭圆形土室越冬。

3.1.2 防治方法 利用幼龄幼虫的群集性,于 4—5 月间,进行人工捕杀,或喷施灭幼脲三号 1 500 倍液。

(上接第 81 页)还规定准予使用林地行政许可决定书的有效期为两年,建设项目在有效期内未取得建设用地批准文件也未申请延期的,准予行政许可决定书失效;建设项目使用林地应当在所在村或林场范围内进行公示等。这些都进一步完善了征占用林地的审批。

4.6 加大林业执法力度,提高违法成本

应赋予林业执法更高的社会地位,福安市近年来经济建设发展迅猛,林业执法也服务于经济建设,难免造成林业执法较软弱,有部分林业处罚是未批先占的建设项目,业主为了征占用林地审批,主动找林业执法部门处罚,有的企业或项目未批先占达到刑事,但政府为了企业能上马,项目能落定,用不予

立案决定以罚代刑,难免在社会上造成非法侵占林地违法成本低代价低,更助长林业违法案件发生。加大林业执法查处力度,做到件件有处理结果,非法占用林地搭建不能补办手续的,应组织专项行动拆除,确保恢复原状,并协调新闻媒体,公开曝光一些重点案件,扩大社会影响,对非法侵占林地的政府行为要追究政府负责人的领导责任,已调动工作的要追踪问责。

参考文献:

- [1] 福安市林地保护利用规划(2010—2020 年)
- [2] 石纪茂. 余杭区林地征占用限额管理存在问题和对策[J]. 华东森林经理, 2006, 24(4): 40—44