

江苏省林地占补平衡路径探讨

李颖¹, 江浩^{2*}, 李伟³, 谢斐², 戚阳艳⁴

(1. 江苏省交通工程建设局, 江苏 南京 210004; 2. 江苏省林业科学研究院, 江苏 南京 211153;
3. 江苏省林业局, 江苏 南京 210036; 4. 江苏省森林资源监测中心, 江苏 南京 210036)

摘要:林地是国家重要的自然资源和战略资源,是森林赖以生存和发展的根基,是生态文明建设的空间保障和物质基础,在实现“双碳”目标中具有重要作用。随着江苏省社会经济的快速发展,使用林地的需求不断增加,建设发展与林地资源保护利用矛盾日益凸显。为进一步加强林地资源保护管理,确保林地保有量不减少,实现森林资源持续稳定增长,推动江苏省生态文明建设继续走在前列,该文简述了林地占补平衡政策和研究概况,针对江苏省林地占补存在的问题提出了对策和建议。

关键词:林地;建设项目;资源管理;占补平衡;江苏省

中图分类号: F326.2; S757.4

文献标志码: A

doi: 10.3969/j.issn.1001-7380.2024.06.009

森林是人类赖以生存和发展的自然资源,是确保国土安澜的生态根基,是陆地生态空间的主体和生态系统最大的碳库,对推进生态文明和美丽中国建设具有基础性、战略性作用。林地是森林资源的物质基础,也是生态文明建设的重要载体。党的二十大报告中强调了“科学开展大规模国土绿化行动”“深化集体林权制度改革”等内容,为新时代林业高质量发展指明了方向^[1-2]。

随着我国经济社会高速发展和城镇化进程不断加快,建设项目占用林地需求持续增加,与林地资源保护利用之间的矛盾日益凸显^[3-5]。同时,为守住耕地红线、保障国家粮食安全,制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”,党中央和国务院作出了一系列决策部署,严禁违规占用耕地绿化造林、严禁超标准建设绿色通道,严格控制耕地转为林地等其他类型农用地,为国土造林带来了巨大限制^[6-7]。在上述情形下,江苏省林地供需矛盾日益突出。因此,本文开展了适合江苏省实情的林地占补平衡政策路径探讨,以期在科学有效保护、节约集约利用林地资源的同时,能够充分满足建设项目使用林地的需求,保障经济社会可持续发展。

1 林地占补平衡政策

1.1 林地的认定

林地资源是土地资源的重要组成部分之一。然而,

近几年在土地管理中对林地概念和范畴的界定在不同部门间存在较大的争议。

在最新的《中华人民共和国森林法》(2019修订)中,林地是指“县级以上人民政府规划确定的用于发展林业的土地”。林业行业标准《林地分类》(LY/T 1812—2021)中定义林地“用于林业生态建设和生产经营的土地”^[8]。上述法规文件认为经过有效规划所确定发展林业的土地就是林地,林地认定的依据主要是其“规划用途”。依据上一轮江苏省林地保护利用规划(2010—2020年)及2020年度全省森林资源“一张图”数据,江苏省林地总面积为140.92万hm²。

《第三次全国国土调查技术规程》以及自然资源部办公厅印发的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》,将林地划分为乔木林地、灌木林地、竹林地和其他林地^[9]。上述文件认为林地的森林覆盖有其现实性,而无继承性,即林地认定的依据主要是其“现状特征”。依据第三次全国国土调查2020年度变更数据,江苏省林地面积仅为84.99万hm²,仅为上一轮林地保护利用规划中林地面积的60%左右。在第三次全国国土调查数据中,大量的防护林地和绿化林地等调查时被认为为水工建设用地、道路用地、公园绿地等地类。

2023年4月,针对林地范围不一致,农地林用、

收稿日期:2024-09-21;修回日期:2024-10-14

作者简介:李颖(1990—),女,江苏宿迁人,工程师,硕士。主要从事交通工程与森林资源控制等方面工作。

*通信作者:江浩(1983—),男,江苏扬州人,高级工程师,博士。主要从事林业、生态等方面工作。E-mail:lkylhjiang@163.com

林地农用地矛盾突出的问题,自然资源部国家林业和草原局下发了《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),文件统一要求坚持国土空间唯一性和地类唯一性,以“三调”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,遵循依法依规、实事求是的原则,综合考虑地类来源的合理性、合法性,科学合理明确林地管理边界,规范林地管理。依据该文件,林地的认定不应只看现状是否有林木覆盖,更应该综合考虑其土地的法定属性及用途,即林地的界定应在综合其法定属性、历史变化和有效规划的基础上进行,有林的土地不一定是林地,无林的地块不一定不是林地。然而,不同地区、不同部门对相关文件有着各自的解读,林地界定的争议还时有发生,基层部门的管理也无所适从。

1.2 我国林地占补平衡的政策发展

我国林地占补平衡的法律政策经历了3个阶段。第一阶段主要关注林地面积平衡。1998年修订的《中华人民共和国森林法》第十八条规定“植树造林面积不得少于因征占林地而减少的森林植被面积”,以此实现森林面积平衡。2010年的《全国林地保护利用规划纲要(2010—2020年)》中再次明确实行森林面积占补平衡。第二阶段主要关注林地总量控制,2019年新修订的《中华人民共和国森林法》第三十六条提出“严格控制林地转为非林地,实行占用林地总量控制,确保林地保有量不减少”,对占用林地总量实行严格控制。第三阶段开始关注森林质量恢复。近年来,国家林业和草原局的多个文件中提出要建立森林质量评价体系,对林地占补平衡和林地进出平衡涉及森林的,从数量和质量两方面进行评价,补充同等数量、质量的森林^[10-12]。

省级层面,2011年江苏省林业局印发的《江苏省林地保护利用规划(2010—2020年)》指出,江苏省经济社会发展需求与林地供给的矛盾十分突出,提出要提高林地保护利用宏观调控力,保障经济发展合理的用地需求,确保林地占补动态平衡。省、市、县级林业行政主管部门应严格按照国家规定的审核审批权限,确保森林面积占补平衡。要加大异地森林植被恢复督查力度,及时掌握造林数量和质量情况,确保恢复的森林植被不得少于占用征收的森林面积,并且不降低林地生产力。

2 林地占补平衡研究

2.1 国外相关研究

由于政策体制的差异性,国外林地占补平衡相关研究较少,但世界不少发达国家早就开始了林地生态系统服务与价值实现的探索。

1970年德国提出关注生态质量的占补平衡,其生态补偿政策的重点在于保证土地的功能平衡和生态价值的整体平衡,而不仅是数量平衡。在此基础上,德国建立了生态账户制度,以生态积分为交易媒介,对各类建设活动损毁的生态系统功能和自然景观价值进行补偿^[13]。21世纪,澳大利亚基于两个方面进一步构建市场化、多元化的生态补偿体系:一方面是以政府转移支付形式为主,补偿国有林地和生态保护区的管护费用;另一部方面是基于涵养水源、保育土壤等生态系统服务的价值核算,通过基金等方式进行市场化生态补偿^[14]。

2.2 国内相关研究与创新探索

国内学术研究领域针对林地占补平衡的研究工作起步相对较晚,在生态文明建设背景下,学者们主要结合各地方林地占补平衡实践工作,总结目前地方在政策实践中遇到的相关问题并提出相应解决措施,并从不同角度对生态产品价值实现进行了讨论^[15]。

林地占补平衡工作实践中遇到的问题主要可概括为林地地类认定不一致、审批后用林范围变更、临时用地占用林地难恢复、林地使用管理流程不规范等。对策举措方面,学者们主要从强化法律法规制度保障、完善林地审批规范细则、提高森林植被恢复费标准、拓宽补充林地来源等方面提出了解决措施^[16-19]。此外,极少部分学者借鉴国外的生态价值补偿理论,探索林地占用补偿制度构建,如借鉴“地票”提出“林票”制度,将新造林地形成林票,由林业部门验收合格后纳入林票交易平台(仿照开展地票交易的农村土地交易所建立的林票交易中心),项目用地时冲抵使用;又如有学者提出基于“生态券”的生态用地占补平衡机制,将“生态券”作为生态用地占补平衡市场化交易的媒介,通过相应措施将高生态潜力区域修复成高生态价值区域后,因区域生态价值提高而形成能够在交易平台直接交易的指标^[20-22]。

相对于学术界,国内较多省已开始在林地占补平衡中通过政策创新与探索来解决项目建设与征

占林地的矛盾。福建省、贵州省、海南省、江西省、广西省、安徽省均在省内建立林地占补平衡试点,以扩大补充林地来源为途径,提前谋划补充林地储备。与此同时,海南省、福建省、浙江省、重庆市还积极探索林地占补平衡政策,通过指标挂钩、异地调剂、预支指标等解决项目使用林地审批难题。江苏省内则有句容市按照“保护优先,质量优先”的原则,创新建立“两库一平台”(省级公益林调整、森林植被异地恢复两个储备库及交易平台),并由市人民政府出台了《关于建立句容市省级公益林调整、森林植被异地恢复两个储备库和实施市内异地指标交易意见》,明确林地交易指标可跨乡镇调用。但目前仍缺乏自上而下统一的政策体系指导,各个省份面临的林地保护压力均各不相同,林地占补平衡政策举措探索均基于各自现实问题出发,没有形成从国家到省市相对完整的林地占补平衡政策体系。

3 江苏省林地占补主要问题

3.1 建设项目使用林地的不可避免

林地分布范围相对广泛,除批次用地项目外,公路、铁路等交通基础设施项目常跨县区、跨市,占用林地难以避免,特别是涉及占用自然保护地、生态管控区等重点敏感区域内林地较常见,对森林生态系统、生物多样性、生态效能等造成一定影响。且路线优化设计导致的变更问题较为突出,部分公路、铁路项目因设计深度不够,或征地有障碍、与其他路网或规划的衔接不到位或不科学等原因,经常需要优化设计,变更路线,甚至二次变更,项目使用林地数据也因路线优化调整而发生变化。

以沪武高速江苏段为例,现有高速公路两侧防护林分布呈现厚、密、广的特点,主要承担着防护车辆尾气、重金属、噪声、风害等人为污染或是自然灾害等功能,是必备的生态防护屏障,减轻了各类污染对沿线城市、农田及人居环境造成的危害。沪武高速扩建方案采用以“两侧整体拼宽为主、部分受限制路段采用单侧拓宽”方式,两侧加宽路段基本保持原设计的平纵面线型,线路扩建不可避免占用原有防护林地,且新增空间占用部分现状林地。

3.2 建设项目占用林地的不确定性

因历史遗留的土地管理与林业管理对林地认定不一致,导致耕地与林地交叉重叠、双重管理,林地农用地或农地林用问题突出,项目占用林地数据不

明确。依据国家林业和草原局下发的自然资发〔2023〕53号文件,所有占用林地项目均需由各地相关部门一事一议,确定用地的属性和土地用途的唯一性,同时不同区县不同部门的裁量标准也不尽相同,在项目占用林地的界定上带来了一定的争议。

以沪武高速江苏段为例,根据中华人民共和国原国土资源部《关于沿江高速公路江阴至太仓段工程建设用地的批复》(国土资函〔2005〕189号)、《关于南京至太仓高速公路常州至江阴段工程建设用地的批复》(国土资函〔2005〕956号)文件,沪武高速老路已于2005年办理土地手续,近年的改扩建工程是在现状老路的基础上进行拓宽,其中有159.8063 hm²林地处于原沪武高速老路用地红线范围内。该部分土地属于已批建设用地,亦属于“林保林地”和“三调林地”,该部分地块是否需要占补平衡和异地恢复,更是争议较大。

3.3 建设项目补充林地的落实困难

3.3.1 补充林地储备不足,森林植被异地恢复落实困难 江苏省属于平原地带,基本农田面积约占耕地面积的90%,森林资源总量不足,新增适宜造林绿化的空间有限。同时,近年来随着经济的高速发展,土地开发强度加大,大量农用地被建设占用,同时未利用地不断减少,三类土地间呈现出一定的消长关系。土地资源约束日益突出,可供开发的后备土地资源严重不足。经过多年持续开发利用,大部分成规模的连片后备资源已被开发为耕地、园地等,部分地区受水资源利用、立地条件、生态环境、土质和地形条件制约等限制,短期内不适宜开发利用,宜林土地后备资源稀缺,森林植被异地恢复难度大、成本高,地块难落实。

3.3.2 公益林补划困难,补划地块协调难 公益林是指以生态效益和社会效益为主体功能,以提供公益性、社会性产品或者服务为主要利用方向,并依据国家规定和有关标准划定的森林、林木和林地,包括防护林和特种用途林。依据《江苏省生态公益林条例》,严格控制占用国家级、省级生态公益林林地,省级以上重点基础设施建设项目确需占用国家级、省级生态公益林林地的,省林业行政主管部门依法审核占用林地申请时,应当组织专家进行可行性论证,且需按照“占一补一”的原则,在本行政区域内组织异地恢复。由于地方发展与生态保护矛盾冲突,地方落实公益林补划地块的意愿较弱,公益林补划地块落实相对较难。

3.3.3 用地矛盾突出,林地交易机制不健全 随着经济社会的快速发展,开发强度的不断提高,建设用地需求在不断增加,而相应的各类土地后备资源则在不断减少,特别是适宜造林的空间也在不断降低。在此情况下,部分地区已开始探索林地区域指标交易的可行性。但目前对林地指标交易研究不足,供需双方对交易价格的认知分歧较大。各方迫切希望尽快开展补充林地储备库建设、林地占补平衡指标交易等政策的制定与实施,实现生态和经济、开发和保护的多方共赢。

4 对策及建议

4.1 科学编制新一轮林地保护利用规划

林地保护利用规划属于国土空间规划中的专项规划,国土空间规划对其具有指导约束作用。建议加快新一轮林地保护利用规划编制,明确全省各区县林地保有量,依据国土空间规划分区和林地落界相关技术规程,厘清林地管理边界,将江苏省法定管理林地落实到具体地块,编制形成林地管理“一张图”数据库,并将林地纳入“国土资源一张图”管理,结束省规划期内对林地界定的各种争议。

4.2 建立补充林地储备库

补充林地是“依照法定程序由县级以上人民政府确定的、在规划期内可以新增加的林地”。建议各区县根据国土空间规划相关要求,查找分析荒山荒坡、退化园地、废弃矿山、未利用地、其他草地、建设用地复垦等符合条件的地块,开展造林空间适宜性评估,开展补充林地储备库建设,实现项目使用林地的“先补后占,以补定占”。在实际操作当中,补充林地储备库的建设建议满足“地块确认、入库管理、造林验收、地类变更”的原则,结合地方实际,扣除永久基本农田、耕地储备库、建设用地等管理冲突地块,调查、监测、规划以及实施监督管理数据,然后通过细碎图斑处理、影像判读等手段,最终识别出可落地、可实施、可操作的补充林地图斑。

4.3 构建林地占补平衡指标交易机制

随着经济社会的发展和开发强度的增加,建设用地需求不断提升,林地的占用亦不可避免。而林地后备资源日趋减少,越来越多的地区在本行政区内已经无法落实林地占补平衡义务。而在林地后备资源相对丰富的地区,考虑到造林成本和自身内部需求的增加,在适宜空间开展植树造林的积极性日益降低。为有效解决林地占补平衡难的问题,迫

切需要推动林地占补平衡指标市场化交易。

国家林业和草原局在新一轮的《全国林地保护利用规划纲要(2021—2035年)》(征求意见稿)中,亦提出“建立以县域自行补充为主、省域内调剂为辅,积极探索国家适度统筹补充林地机制”。建议遵循“县域自行补充为主、省域内调剂为辅”的原则,在各设区市、县(市、区)人民政府之间,对确实不能完成占补平衡的县(市、区),开展林地占补平衡指标交易,允许跨市域进行林地占补平衡。这是在落实林地保护责任、力争实现本地区林地占补平衡的基础上,通过制定市场交易规则和规范市场交易程序,实现全省林地占补平衡,能够确保林地保有量和森林覆盖率目标的有效落实,保障地方生态文明建设和高质量发展的平衡,实现森林生态效益、社会效益和经济效益的统一。

笔者认为林地占补平衡指标交易机制,是林地占补平衡制度下的一项政策创新实践,是基于全省部分地区在具有强烈实际需求情况下进行的尝试和探索:(1)按照“先补后占、占补平衡”的原则,及时建立县级补充林地储备库,能够有效补充林地资源;(2)坚持“试点先行、稳步推进,政府引导、市场主体,规范管理、公开操作、加强监管、改善服务”等基本原则的前提下,在省级层面出台规范占补平衡指标市场化交易的意见,对占补平衡指标产生、指标交易、指标使用以及收益分配等关键环节做出明确规定;(3)按照市场经济和依法行政的要求,形成“主管部门储地、建设单位补地、政府监督用地”的占补平衡运行机制,林业主管部门通过制订交易规则、明晰交易程序、加强交易监管,促进规范管理,为林地占补平衡指标交易创造公开、公平、公正的市场环境;(4)最终实现符合江苏省实情的林地占补平衡政策路径,确保林地保有量的不减少和森林资源的持续稳定增长,推动江苏省生态文明建设走在前列。

5 小结

当前,我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期^[23]。2023年《江苏省政府工作报告》指出:“坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新发展理念,积极服务全国构建新发展格局,着力推动高质量发展”。经济发展与林地保护需要有平衡点,

经济发展的同时也要满足林地保有量不减少。

林地占补平衡指标交易是林地占补平衡制度下的路径探讨,是基于全省部分地区在具有强烈实际需求情况下进行的尝试和探索,也关乎地方生态文明建设和高质量发展,对强化林地用途管制、创新林地占补平衡政策机制,具有重要的意义。江苏省部分地区已开始了林地占补平衡指标跨区域调剂政策的研究与探索,笔者建议充分结合已有的理论研究基础和地方实践工作经验,取其精华去其糟粕,制定符合江苏省实际情况的政策机制;在林地占补平衡指标交易价格的研究中,要充分吸收已有的一些林地调剂或交易研究成果,借鉴参考耕地占补平衡指标交易实践经验,取费标准有理有据,为林地占补平衡路径研究提供借鉴。

参考文献:

- [1] 国家林业局.全国森林经营规划(2016—2050年)[Z].北京:国家林业局,2016.
- [2] 唐小平,欧阳君祥.森林经营方案发展综述[J].林业经营方案发展综述,2022(S1):8-18.
- [3] 叶楠.林地占补平衡实施情况与评价——以福建省漳州市为例[J].华东森林经理,2020,34(S1):51-55.
- [4] 李世超,赵清芳,刘霄,等.基于生态文明视角下审核审批林地政策的探讨[J].林业科技情报,2021,53(4):110-112.
- [5] 自然资源部.全国国土空间规划纲要(2021—2035年)[Z].北京:自然资源部,2020.
- [6] 吴昊.林地保护管理中涉林土地整理情况及趋势分析[J].华东森林经理,2020,34(S1):56-60.
- [7] 张秋惠,薛剑,贾文涛.占补平衡怎样“再平衡”——耕地占补平衡指标市场化交易机制研究[J].中国土地,2014(1):43-45.
- [8] 国家林业和草原局.林地分类标准:LY/T 1812—2021[S].全国森林资源标准化技术委员会,2021.
- [9] 自然资源部.第三次全国国土调查技术规程:TD/T 1055—2019[S].全国国土资源标准化技术委员会,2019.
- [10] 金鑫,林涛,赵雅曼,等.“双碳”目标下林业碳汇空间占用补偿机制研究[J].中国国土资源经济[2024-09].<https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001030>.
- [11] 国家林业局.县级林地保护利用规划编制技术规程:LY/T 1956—2011[S].国家林业局,2011.
- [12] 赵倩倩.新一轮林地保护利用规划编制框架下的林地动态管理机制研究——以广西、四川为例[J].国家林业和草原局管理干部学院学报,2023,22(S1):13-20.
- [13] 伏园园.世界自然遗产地生态系统服务与生态补偿研究[D].贵阳:贵州师范大学,2021.
- [14] 范苏,彭红军.澳大利亚森林生态效益补偿市场化经验与启示[J].世界林业研究,2021,34(3):112-116.
- [15] 乔颖.国土空间生态保护修复视角下的生态占补平衡路径探索[J].城市地质,2022,17(3):287-290.
- [16] 郝悦竹,吴明山,叶江霞.基于地理信息系统空间量化的国有林场林地占补平衡评估研究——以云南昆明国营石林林场为例[J].西部林业科学,2022,51(6):108-114.
- [17] 张和星,尚先星,杨振雄.建设项目使用林地审核审批中存在的问题与对策——以贵州省黔东南州为例[J].林业科技情报,2024,56(3):94-97.
- [18] 郑云峰,叶楠.补充林地的构成及其与林地增量的关系研究[J].华东森林经理,2020,34(S1):22-25.
- [19] 卞亚文,何慧君,蒋政阳,等.常州市武进区林地保护利用规划探讨[J].江苏林业科技,2013,40(2):47-49.
- [20] 邹朝晖,周玉,蔡少彬.基于“生态券”的生态用地占补平衡机制研究[J].中国土地,2020(12):13-15.
- [21] 谷晓坤,唐秀美,王学新.国土空间规划框架下“生态券”核算方法与交易机制——以京津冀地区为例[J].自然资源学报,2023,38(3):631-641.
- [22] 魏璐瑶,靳诚,吴勇,等.面向生态价值空间平衡的“生态券”理论解析与交易机制研究:以江阴为例[J].地球环境学报,2023,15(2):.
- [23] 刘坤,黄小昇,李苑.在高质量发展航道上破浪前行[N].光明日报,2023-03-08(009).