

# 征占用林地审核审批中权属核查与地类认定的实践要点

王治秀

腾冲市林业和草原局, 云南保山, 679100;

**摘要:** 征占用林地审核审批是统筹生态保护与经济社会发展的关键环节, 其中权属核查与地类认定作为核心前置程序, 直接决定审批合法性、规范性及后续生态管控成效。本文基于《森林法》《建设项目使用林地审核审批管理办法》等法规政策, 结合第三次全国国土调查(以下简称“三调”)成果应用要求, 系统梳理权属核查的内容、流程与重难点, 深入解析地类认定的标准、技术方法与常见问题, 提出针对性实践优化策略, 为林业主管部门、第三方调查机构及项目建设单位提供实操指引, 助力提升征占用林地审核审批质效, 筑牢生态安全底线。

**关键词:** 征占用林地; 审核审批; 权属核查; 地类认定

**DOI:** 10.69979/3041-0673.26.05.043

## 引言

随着国土空间用途管制体系不断完善, 林地作为重要生态资源和国土空间的核心组成部分, 其保护与合理利用的管控要求持续强化。征占用林地审核审批通过法定程序规范建设项目占用林地行为, 平衡项目建设需求与生态保护责任, 而权属核查与地类认定是贯穿审批全过程的基础性工作。权属清晰是保障林地所有者、使用者合法权益的前提, 更是避免后续权属纠纷、确保审批行为合法有效的基础; 地类认定精准与否, 直接关系到林地保护等级划分、审批权限界定、生态补偿标准核算及生态影响评价的科学性<sup>[1]</sup>。当前, 随着“三调”成果全面应用及国土空间规划“三区三线”管控强化, 征占用林地权属核查与地类认定面临新的政策要求与技术挑战。因此, 深入探究权属核查与地类认定的实践要点, 破解实操难题, 对规范审批流程、防范合规风险、强化林地资源保护具有重要现实意义。

## 1 征占用林地权属核查的实践要点

### 1.1 权属核查核心内容

权属核查以“依法确权、证据闭环、权责清晰”为原则, 全面核查林地所有权、使用权及林木所有权的归属、性质、期限及权利限制情况, 核心内容涵盖三大维度。其一, 权属主体确认, 区分国有林地与集体林地, 明确所有权主体(国家、集体经济组织)、使用权主体(单位、个人、承包经营者)及林木所有权归属, 核实权属主体的合法性与真实性。对于集体林地, 需额外核查承包经营合同、林权流转协议的有效性, 确认流转程序是否符合《农村土地承包法》相关规定, 流转期限是否超出原承包期限<sup>[2]</sup>。

其二, 权属证明文件核验, 重点核查不动产权证书(林权证)、林权登记档案、权属变更登记材料等书面

文件, 确保文件齐全、真实、有效。若涉及国有林地, 需核查国有林地划拨、出让批复文件及使用协议; 若为历史遗留未登记林地, 需收集林业“三定”资料、权属争议调解协议、县级以上人民政府确权决定等佐证材料。同时, 严格核查权属证明文件的登记范围、坐落位置、面积与项目拟占用范围的一致性, 标注重叠区域与差异部分。

其三, 权利限制情况核查, 排查林地是否存在抵押、查封、租赁、担保等权利负担, 核实是否涉及权属争议。对已设定抵押的林地, 需确认抵押权人同意征占用的书面意见; 对存在权属争议的林地, 需先由自然资源与林草主管部门牵头完成争议调解, 未解决争议的不得开展后续审批流程。此外, 针对临时占用林地、林业直服设施占用林地等特殊情形, 还需核查前期审批手续的合法性, 确认是否符合林地恢复植被的相关约定。

### 1.2 权属核查流程与技术方法

权属核查遵循“内业资料核验—外业现场核实—权属确认公示—成果归档备案”的标准化流程。内业阶段, 以“三调”成果、国土空间规划图、林权登记数据库为基础, 通过GIS地图叠加分析, 初步核对项目占用范围与权属登记范围的空间关系, 梳理权属证明文件缺失、登记信息不一致等疑点问题, 形成核查清单<sup>[3]</sup>。外业核实是权属核查的关键环节, 需采用“定位核验+标志物确认+访谈佐证”的三重校验模式。借助RTK定位仪、无人机等设备, 精准定位项目边界拐点, 对照林权登记档案标注的界桩、山脊线、河流等固定地物, 核实实际边界与登记边界的一致性。同时, 按优先级开展访谈核实, 先访谈护林员与权属人, 再访谈周边村民与疑似责任主体, 核实权属历史沿革、使用现状及有无权属纠纷, 形成规范的调查询问笔录。外业核查完成后, 需将核查结果在项目所在地村委会、乡镇政府政务公开栏进行公示,

公示期不少于5个工作日,接受群众监督,公示无异议后形成权属核查报告,明确权属状况、核查结论及存在问题的处理建议,与权属证明文件、现场照片、访谈笔录等材料一并归档,作为审批核心依据。

### 1.3 权属核查重难点及破解路径

权属核查的核心难点集中在历史遗留用地权属厘清、跨区域权属边界争议及耕地与林地交叉图斑权属界定三方面。对于历史遗留未登记林地,因年代久远、资料缺失,权属追溯难度较大,可结合林业“三调”资料、集体土地确权登记成果及当地历史档案,通过走访老村民、原村干部等方式还原权属演变过程,由县级自然资源与林草主管部门联合出具确权意见,明确权属归属。针对跨行政区域权属边界争议,需遵循“属地管理、协商优先”原则,由争议双方所在地县级以上人民政府牵头,组织自然资源、林草等部门开展联合核查,依据林权登记档案、历史边界协议及现场标志物,划定争议范围,协商制定调解方案;协商不成的,按照《土地管理法》《森林法》相关规定,由上一级人民政府裁决后再开展审批相关工作。对于“三调”为林地但实际为耕地上造林。对耕地上依法实施退耕还林的,经两部门共同确认后按林地管理,权属按林地确权登记;对农民承包耕地上擅自种树的,在尊重意愿前提下逐步恢复耕地,不纳入林业审批管理。

## 2 征占用林地地类认定的实践要点

### 2.1 地类认定核心标准与依据

地类认定需严格遵循《林地分类标准》(LY/T1812-2021)、《森林法实施条例》及“三调”地类划分规范,以“权属清晰、地类唯一、标准统一”为原则,结合国土空间规划及“三区三线”管控要求,精准划分林地地类与林种。认定过程中需重点把握三大核心依据:一是法定分类标准,明确各类林地的界定指标,如乔木林地需满足郁闭度 $\geq 0.2$ 、乔木树种组成,灌木林地需区分国家特别规定灌木林与其他灌木林,国家特别规定灌木林特指分布在年均降水量400毫米以下干旱半干旱地区的灌木林,不包括乔木分布上限以上地域的灌木林;二是“三调”成果与年度国土变更调查成果,作为地类认定的统一底版,需重点核对图斑地类与现场实际的一致性;三是生态保护等级划分,国家级、地方公益林需依据相关批复文件精准界定,生态红线内林地原则上禁止占用,天然林、重点公益林等特殊林地需满足更严格的认定与管控要求。

### 2.2 地类认定技术与流程

地类认定采用“内业预判—外业核查—实验室检测

—成果确认”的一体化技术流程,融合传统调查方法与现代技术手段,提升认定精准度。内业预判阶段,基于“三调”遥感影像、林地保护利用规划图、公益林分布图等资料,通过GIS软件叠加分析,初步判定项目占用范围内的地类、林种及生态保护等级,标记疑似地类变更区域、图斑边界模糊区域及敏感区,形成外业核查路线与重点区域清单。外业核查是地类认定的核心环节,需结合现场特征与专业仪器检测开展工作。对于林地类型认定,采用样线法与样地法结合,实地核查植被类型、郁闭度/覆盖度、优势树种、树高、胸径等指标,重点核查国家一、二级保护植物分布情况,建立调查样地台账,记录相关数据<sup>[4]</sup>。对于特殊地类,如火烧迹地、病虫害损毁林地,需结合消防部门《火灾认定书》、林业有害生物防治部门《病虫害鉴定报告》,核实地类成因与现状;对于滑坡、泥石流等地质灾害影响区域,需参考自然资源部门《地质灾害评估报告》,结合现场滑动面、堆积扇等特征,判定地类损毁程度与恢复潜力。

外业核查中需规范开展现场取证,使用带时间、经纬度、拍摄人水印的相机,拍摄全景照、细节照与范围照,全景照需覆盖四向边界及周边标志物,细节照聚焦植被特征、地类标志物并附带参照物辅助判读,范围照沿边界连续拍摄且相邻照片重叠1/3,确保边界可串联。同时,借助RTK定位仪、无人机等设备,精准勾绘图斑边界,测算面积,对面积较大或地形复杂区域,采用分区估测方式,区分核心区域与影响区分别核算,误差控制在 $\pm 15\%$ 以内,并在成果中注明误差范围。

内业整理阶段,将外业调查数据、现场照片、检测报告等资料汇总,与内业预判结果比对,修正地类认定偏差,通过GIS软件完成面积汇总与逻辑校验,确保小班面积按坡度分级、地类分类逐级汇总,扣除陡坡地、生态敏感区等不可占用区域,避免重复计算或遗漏临时用地面积。最终形成地类认定报告,明确地类、林种、面积、生态保护等级及认定依据,作为审批决策的重要支撑。

### 2.3 地类认定常见问题及应对策略

地类认定实践中,常见问题集中在地类边界模糊、特殊地类误判、敏感区核查遗漏三大类。对于地类边界模糊问题,多因人为活动干扰、植被演替或遥感影像分辨率限制导致,应对时需强化现场标志物核验,结合界桩、道路、河流等固定地物,采用RTK精准定位边界,对争议区域开展联合核查,由自然资源与林草部门共同确认边界与地类<sup>[5]</sup>。

特殊地类误判是影响认定准确性的主要因素,如将宜林地误判为有林地、灌木林地误判为乔木林地,或对

园地与林地调整类图斑处理不当。针对此类问题,需严格执行分类标准,强化指标核查,如宜林地需确认无稳定植被覆盖、具备造林条件,灌木林地需核查灌木高度与覆盖度;对油茶、核桃等木本油料林、干果经济林,按最新政策调整为林地管理,及时开展调查举证,更新地类登记信息。同时,加强对核查人员的专业培训,熟悉分类标准与政策要求,避免因专业能力不足导致误判。敏感区核查遗漏易引发合规风险,应对策略为建立敏感区核查清单,结合生态保护红线数据库、野生动物分布名录,开展全域核查;对胸径 $\geq 30\text{cm}$ 或树龄 $\geq 50$ 年的古树名木,单独建立台账,明确位置、生长状况及保护方案,确保敏感区域与特殊保护对象无遗漏。

### 3 权属核查与地类认定的协同优化路径

#### 3.1 完善政策衔接与标准体系

加强自然资源与林草部门政策协同,细化“三调”成果与林地保护利用规划衔接的操作细则,明确耕地与林地交叉图斑、历史遗留用地的权属与地类认定标准,避免部门间标准冲突。修订完善地类认定技术规范,结合无人机、GIS、遥感等现代技术应用,优化外业核查与内业整理流程,统一取证标准、数据格式与成果归档要求。建立动态更新机制,及时将权属变更、地类演替等信息纳入数据库,确保核查依据的时效性与准确性。

#### 3.2 强化技术支撑与能力建设

推进“智慧林业”建设,整合林权登记数据库、“三调”成果数据库、公益林数据库等资源,搭建一体化核查监管平台,实现数据共享与实时核验,提升内业预判与外业核查的效率。加强技术装备配置,推广无人机航测、RTK精准定位、便携式光谱仪等设备应用,提升地类认定与权属边界核查的精准度。开展常态化专业培训,覆盖政策法规、分类标准、技术方法等内容,提升核查人员的专业能力与责任意识,确保核查工作规范化开展。

#### 3.3 健全协同核查与监督机制

建立自然资源、林草、农业农村等多部门联合核查机制,针对跨部门、跨区域的复杂权属与地类问题,开展联合核查、联合研判,形成工作合力。强化第三方机构监管,规范核查服务市场,明确第三方机构的资质要求、责任边界,建立核查成果质量抽检制度,对弄虚作假、核查失误的机构依法追究责任。完善公众监督机制,扩大核查结果公示范围,畅通举报渠道,接受群众对权属认定、地类划分的监督,提升核查工作的透明度与公

信力。

### 3.4 防范合规风险与纠纷化解

梳理权属核查与地类认定中的常见风险点,建立风险防控清单,针对性制定防控措施,如对权属争议区域实行“先调解、后审批”,对敏感区地类实行“双人核查、多级复核”。建立权属纠纷快速化解机制,由县级以上人民政府牵头,组建专业调解队伍,结合历史资料与现场核查结果,高效化解权属纠纷。加强审批后监管,将权属核查与地类认定成果作为后续林地恢复、生态补偿、执法监管的重要依据,确保项目建设严格按照审批要求实施。

### 4 结束语

征占用林地权属核查与地类认定是一项兼具政策性、专业性与实操性的系统工作,其质量直接关系到林地资源保护成效、审批行为合法性及各方权益保障。在生态文明建设与国土空间用途管制强化的背景下,需严格遵循法定标准与流程,精准把握权属核查的核心内容与地类认定的技术要点,破解历史遗留问题、跨部门协同不足、技术支撑薄弱等实操难题。通过完善政策标准、强化技术支撑、健全协同机制、防范合规风险,推动权属核查与地类认定工作规范化、精准化、高效化开展,为征占用林地审核审批提供坚实保障,实现生态保护与经济社会发展的良性互动。

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国国务院. 森林法实施条例[Z]. 2016.
- [2] 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[Z]. 2023.
- [3] 林业行业标准. 林地分类标准(LY/T1812-2021)[S]. 北京:中国标准出版社.
- [4] 郑奕璇. 加强征占用林地保护规范及管理工作的建议[J]. 林业科技情报, 2020, 52(03): 74-75+78.
- [5] 肖梦威. S市征占用林地项目中政府履职困境研究[D]. 广西师范大学, 2023.

作者简介:王治秀(1974.11-),女,汉族,云南省腾冲市人,大学专科,林业工程师,主要从事征占用林地审核审批工作。