

Causes and countermeasures of encroachment in forest land management

Cirenduoji

Sangzhuzi District Forestry and Grassland Bureau, Shigatse, Tibet, 857000, China

Abstract

In recent years, with the continuous advancement of infrastructure construction, urbanization, and resource development in Tibet, the phenomenon of illegal encroachment on forest land has been on the rise, posing a serious challenge to the ecological security of the plateau. This issue not only leads to the degradation of forest resources and the weakening of ecosystem functions but also exacerbates conflicts in forest rights management and the burden of social governance. This article, grounded in the current situation of ecological governance incentive mechanisms. Based on this analysis, the article proposes strategies for addressing these issues, including optimizing the registration system for forest land rights, joint governance by multiple departments, and community participation in co-management. These strategies aim to provide theoretical support and practical guidance for building an ecological security barrier and efficiently utilizing forest land resources in Tibet.

Keywords

forest land encroachment; ecological protection; ownership management; plateau area; multiple governance

林地管理中侵占问题的成因及应对措施

次仁多吉

西藏日喀则市桑珠孜区林业和草原局, 中国·西藏 日喀则 857000

摘要

近年来,随着西藏地区基础设施建设、城镇化推进及资源开发需求的不断提升,林地被非法侵占的现象呈逐步加剧趋势,对高原生态安全构成严峻挑战。林地侵占问题不仅直接导致森林资源退化、生态系统功能弱化,也加剧了林权管理冲突与社会治理负担。本文立足西藏林地管理的现实基础,系统分析林地侵占问题的典型表现与深层成因,揭示土地权属界限不清、执法监管薄弱与生态治理激励机制缺失等多重矛盾。在此基础上,提出了确权登记制度优化、多部门联合治理、社区参与共管等应对路径,以期为西藏地区生态安全屏障构建和林地资源高效利用提供理论依据与实践指导。

关键词

林地侵占; 生态保护; 权属管理; 高原地区; 多元治理

1 引言

西藏作为国家重要的生态安全屏障,其林地不仅具有涵养水源、防风固沙和调节气候的重要功能,更是维系区域生物多样性与生态平衡的关键组成部分。近年来,随着交通工程、农牧业拓展和乡村建设的不断推进,部分区域出现了林地被非法占用、用途变更、监管失位等问题,严重威胁生态系统的稳定性。尤其在林地权属界定模糊、基层执法力量薄弱的背景下,侵占现象呈现出隐蔽化、多样化趋势,加剧了生态与发展之间的矛盾。面对这一复杂局面,迫切需要通过科学的制度安排与区域适配的治理策略,提升林地管理的规范化、信息化与法治化水平,推动实现林地保护与地方的协同发展。

【作者简介】次仁多吉(1984-),男,藏族,中国西藏江孜人,本科,工程师,从事林地资源管理和利用研究。

2 西藏林地资源管理现状概述

西藏林地资源主要集中于东南部林芝、昌都一带,具有明显的地带性和垂直分布特点,以针叶林和高山灌丛为主,植被覆盖率在局部区域超过 60%。林地承担着水源涵养、固碳释氧、防风固沙和调节区域气候等关键生态功能,是青藏高原生态系统稳定的重要支撑^[1]。高原林地的脆弱性和不可逆性决定了其生态价值远高于经济价值,其功能定位日益从资源性利用向生态型保护转化。在国家生态安全格局中,西藏林地被赋予了屏障、调蓄和调控三重战略地位,直接关系到长江、雅鲁藏布江等流域的水源安全以及下游地区的生态承载力。

3 林地侵占问题的主要表现形式

3.1 农牧民自建房屋侵占林地现象

随着高原地区生活水平提升和交通条件改善,部分农牧

民在传统放牧或耕作区域内自建房屋或扩建宅基地现象逐年增加,尤其在城乡结合部和林地边缘区尤为突出。由于林地与集体土地边界模糊,部分群众出于居住便利或经济收益考虑,未经审批在林地内建设固定设施,形成“先建后批”或“无证占用”的事实既成状态。部分地区监管力量薄弱,对侵占行为存在默许甚至默许倾向,加剧了此类行为的传播效应。长期侵占不仅破坏了林地植被,还对生态系统的连续性和完整性造成持续干扰,难以通过短期恢复手段有效弥补^[2]。

3.2 非法采伐、取土、修路等非林用行为蔓延

在部分经济发展较快的县区,非法采伐、擅自取土以及建设临时道路等非林用行为时有发生。林地被挖掘用于道路铺设、建筑材料采集等用途,虽为满足局部工程需求,但严重破坏原有林地结构,造成水土流失与植被破碎化。部分项目在未取得合法用林审批手续的情况下,绕开监管渠道进行施工,形成事实侵占。由于林地分布广、海拔落差大,执法难度高,一些违法行为存在隐蔽性强、取证困难、查处周期长等问题。局部地区管理部门与项目单位沟通不足,审批与建设时序倒置的现象仍未根除,成为林地管理中的突出短板。

3.3 基础设施建设与边界模糊导致的占用冲突

随着公路、水利设施、村镇基础设施建设规模的扩大,工程用地与林地管理边界频繁交叉,因界限不清引发的占地冲突显著增多。在部分重点工程推进过程中,由于前期勘界工作不到位,常出现工程范围超出审批红线、施工区域实际占用林地的情况。部分施工方对林地属性认知不足,未能主动履行报批程序,导致后期整改困难。特别是在一些以县为单位进行林地管理的地区,地方与中央、部门之间存在沟通不畅的问题,造成政策理解偏差和执行力度不足,成为侵占问题产生和反复的制度性诱因^[3]。

4 西藏林地侵占问题的成因分析

4.1 土地权属界定不清与林权制度执行力不足

西藏地区林地与草场、农田交错分布,部分地块长期缺乏权属明确的法律凭证,导致林地归属存在争议。在林权制度推进过程中,确权登记进展缓慢,部分地区林地边界未实现上图入库,给后续的管理与执法造成障碍。地方政府与基层单位对林地使用性质的界定标准不统一,权属划分依据混乱,致使林地在流转、审批、监管过程中出现空档。

4.2 经济发展需求与生态保护目标之间的张力

西藏地处边疆地区,经济基础薄弱、发展条件受限,推动基础设施建设和区域经济增长成为地方政府的迫切任务。在发展压力驱动下,部分地方将林地视为可用资源,用于公路、电力、旅游等项目的用地需求,未能严格落实林地用途管控制度。生态保护的刚性要求与发展现实之间存在明显张力,在一些项目审批与推进中表现为“重发展、轻保护”的倾向。一些工程在未完成生态影响评估或未获林地使用审

批的情况下即进入建设阶段,使保护措施沦为形式。

4.3 基层监管力量薄弱与执法联动机制缺位

西藏地域辽阔,平均每平方公里不足3人,林地分布呈现“大分散、小集中”特点,监管半径常超百公里。基层林业站所平均每名工作人员需管辖10万亩以上林地,配备的巡护车辆普遍使用年限超过8年,无人机、卫星遥感等现代监测设备覆盖率不足30%。墨脱、察隅等边境县的部分乡镇仍采用“一人多岗”模式,林政管理员同时兼任国土、环保等职责,2019-2022年期间因此漏报的违法案件占比达42%。跨区域执法存在“三难”困境:案件线索难共享(部门间数据互通率仅15%)、联合行动难协调(年均跨县联合执法不足5次)、破坏现场难固定(70%案件因证据链不全无法立案)。昌都市2021年查处的23起侵占林地案件中,有17起因涉及多个行政辖区导致责任主体认定超期,平均整改周期长达14个月,使68%的受损林地错过了最佳生态修复期。这种“发现滞后-响应迟缓-整改低效”的恶性循环,严重削弱了《森林法》在高原地区的实施效能。

5 强化林地管理的应对策略与治理路径

5.1 完善林权确权登记制度与数字化边界管控

西藏林地管理中,权属界定不清是导致侵占问题频发的根本原因之一。由于历史上林地与草场、农田交错分布,部分地块长期缺乏权属明确的法律凭证,导致林地归属存在争议。在林权制度推进过程中,确权登记进展缓慢,部分地区林地边界未实现上图入库,给后续的管理与执法造成障碍。地方政府与基层单位对林地使用性质的界定标准不统一,权属划分依据混乱,致使林地在流转、审批、监管过程中出现空档。

例如,2022年国家林业和草原局森林督查反馈疑似违法使用林地图斑,反馈某公司未经林草部门审核审批情况下,擅自将20.8536亩林地违法占用。通过现地核实,反馈图斑为该项目施工期间临时材料堆放点,严重破坏地表植被与林地原貌。该案暴露出:一是基层林地管理力度不够;二是护林员履职不到位;三是林地权属界定不清,巡护工作存在盲点。导致林业主管部门难以及时掌握违规破坏林地行为,监管层级间形成盲区。事件处理过程中,上级相关部门指出要提升巡林护林力度,这一案例凸显出当前林地管理中的权属不清、监管存在盲区等问题,强调需通过加大林草执法及林草资源分级巡查力度,全力遏制违法破坏林草资源行为,促进林草资源长足发展,着力打造生态文明高地。

5.2 建立多部门联合执法机制与基层管护队伍体系

西藏地区林地管理面临地广人稀、地形复杂等挑战,单一部门难以全面应对林地侵占问题,亟需构建多部门联合执法机制与强化基层管护队伍体系,以提升林地管理效能。当前,林业、自然资源、生态环境等部门在职责划分、信息共享和执法协同方面尚存在壁垒,导致林地侵占行为难以

时发现和有效处置。为此,应推动建立跨部门协作机制,明确各部门职责,形成信息共享、联合执法、案件移送等工作流程,提升执法效率和震慑力。同时,强化基层林草管护队伍建设,配备专业人员,开展定期培训,提升其法律意识和执法能力。



图1 某项目临时占有林地违法行为现场图(临时堆料点)

例如:2022年结合国家林业和草原局森林督查反馈图斑结合林草资源监管服务分级巡查时发现某加油站非法侵占林地问题。主要存在问题为少批多占行为,该项目用地范围内已完成依法履行林地审批程序,但超出用地范围为私自扩大建设,侵占林地0.1665亩。整改期间,由林草、自然资源、生态环境、属地乡政府、村委会等多部门联合执法,进驻项目现场展开全面调查,限期督促企业对扩建区域生态恢复。同时,针对本地管理体系中暴露出的审批联动滞后、日常巡查缺位等问题,桑珠孜区出台了《桑珠孜区工程项目前期联审联批表》,推动林地审批、监管、复核三个环节的贯通运行。该案件推动在制度层面实现由被动补救向主动防控的转型,形成了林草资源共管共治、坚持生态优先、绿色发展的原则,抓住关键环节和重点区域,强化林草资源巡查力度,层层压实责任,切实从源头上减少违法违规使用林草资源行为,全力遏制打击破坏林草资源行为,为生态环境的可持续发展打下坚实的基础^[4]。



图2 生态恢复现场

6 结语

林地作为西藏生态安全的重要基石,其保护与管理事关高原环境稳定与可持续发展大局。面对侵占问题日趋复杂的现实局面,唯有通过制度重塑、科技赋能与群众共建相结合的治理路径,才能构建起严密、高效、协同的林地保护体系。推动权属明晰、执法联动、社会参与等多维机制协同发力,是破解林地侵占困局、维护生态完整性的重要手段。在西藏这一特殊区域背景下,林地治理不仅是资源管理的技术工程,更是生态文明理念在高原实践层面的深度体现。

参考文献

- [1] 陆福教.灵山县平山林场被侵占林地回收工作思路及措施建议[J].南方农业,2024,18(08):102-104+123.
- [2] 李萍,耿红,岳建伟,李志平.非法侵占林地生态环境损害鉴定研究[A].中国环境科学学会2023年科学技术年会论文集(四)[C].中国环境科学学会(Chinese Society For Environmental Sciences):2023:157.
- [3] 叶脉,陈佳亮,林伟彪,叶晓惊,汪元凤,张雪琦,吕晨璐,李善麟,董仁才.侵占城郊型林地的生态环境损害案例分析及评估方法[J].生态学报,2021,41(03):966-974.
- [4] 游云军.林地管理工作存在问题及完善对策分析[J].农村科学实验,2019,(13):69-70.