

# 日喀则市草原征占用存在的问题及优化策略

同桑措姆,格桑罗布,尼玛卓嘎,江村旦达,达娃卓嘎,卓嘎,白玛曲珍

(西藏自治区日喀则市草原工作站,西藏 日喀则 857000)

**摘要:**近年来,日喀则市在草原征占用管理方面进一步得到规范,草原征占用审核审批的工作也取得了一定的进展,依法对草原征占用的处理及相应的审核审批行政许可日益增长。2023年,共审核审批草原征占用项目1606件,征用草地面积达1534.28 hm<sup>2</sup>;2024年审核审批草原征占用项目1125件,征用草地面积为885.97 hm<sup>2</sup>。2023年与2024年的草原征占用项目行政审核审批总量较前7年增加了286.83%,但仍存在征占用草地项目尚未建立定额管理制度、缺乏科学规范,现行草原征占用成本偏低、致使征用草地项目扩张,土地权属变更登记滞后、影响草原资源的有效监管,部门内部纵向联动不足、影响建设项目的推进时效,农牧民宅基地征用草地材料要求繁多、耗力又耗时,生态保护意识淡薄、社会监督缺位等问题。针对这些问题,从定额管制、健全合理的补偿机制、完善政策法规、加强监督管理等层面,提出了改进优化策略,以期实现日喀则市草原资源的合理利用与生态经济的协调发展。

**关键词:**草原征占用;草原资源;存在问题;优化策略;日喀则市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

## Problems and Optimization Strategies for Grassland Expropriation and Occupation in Shigatse City

Tongsangcuomu, Gesangluobu, Nimazhuoga, Jiangcundanda, Dawazhuoga, Zhuoga, Baimaquzhen  
(Grassland Work Station of Shigatse City, Xizang Autonomous Region, Shigatse Xizang 857000, China)

**Abstract:** In recent years, the management of grassland requisition and occupation in Shigatse has become more standardized, and certain progress has been made in the review and approval of grassland requisition and occupation. The handling of grassland requisition and occupation in accordance with the law, as well as the corresponding administrative permits for review and approval, have steadily increased. In 2023, 1606 projects were reviewed and approved for grassland requisition and occupation, with an area of 1534.28 hm<sup>2</sup>; in 2024, 1125 projects were reviewed and approved, covering an area of 885.97 hm<sup>2</sup>. The total number of administrative reviews and approvals for grassland requisition and occupation in 2023 and 2024 increased by 286.83%, compared to the previous seven years. However, there are still issues such as the lack of a quota management system for grassland requisition and occupation, a lack of scientific standards, low cost for grassland requisition and occupation leading to the expansion of grassland requisition projects, lagging land ownership change registration affecting effective supervision of grassland resources, insufficient vertical coordination within departments impacting the timeliness of construction projects advancements, numerous and laborious requirements for materials related to grassland requisitioning for farmers' and herdsmen's homesteads, weak ecological awareness and lack of social supervision. This article proposes improvement strategies at various levels, including quota control, establishing a reasonable compensation mechanism, policy and legal improvements, and enhanced supervision, aiming to achieve the rational utilization of grassland resources and promote coordinated development of ecological economy in Shigatse.

**Key words:** grassland requisition and occupation; grassland resources; existing problems; optimization strategies; Shigatse City

### 1 审核审批现状

近年来,日喀则市在草原征占用管理方面取

得了显著进步,审核审批的工作稳步推进,依法处理草原征占用以及相应的审核审批行政许可呈现稳步增长的良好态势。2016—2022年这

收稿日期:2025-02-16

作者简介:同桑措姆(1986—),女,畜牧师,主要从事草业相关工作,E-mail:335392994@qq.com。

7年间,全市草原征占用项目审核数量为706件,征用草地面积达3 228.67 hm<sup>2</sup>。自2023年年初自治区草原征占用审批权限下放后,截至2024年,日喀则市共审核审批草原征占用项目2 731件,征用草地面积达2 420.25 hm<sup>2</sup>。其中,2023年审核审批草原征占用项目1 606件,征用草地面积

1 534.28 hm<sup>2</sup>;2024年审核审批草原征占用项目1 125件,征用草地面积885.97 hm<sup>2</sup>。2023年和2024年的草原征占用项目行政审核审批总量较前7年增加了286.83%;与2021年和2022年相比,审核审批项目总量增加了315.67%,草地审批面积增加了165.88%。详见表1。

表1 2016—2024年办理草原征占审核审批项目情况

年份/年	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
征占用草地项目/个	2	6	17	6	18	234	423	1 606	1 125
征用草地面积/hm <sup>2</sup>	51	522.098	1 635.46	27.32	82.521	733.79	176.47	1 534.28	885.97

通过对相关数据的深入分析,在草原征占用审批权限下放之后,日喀则市草原征占用项目的审批数量大幅度增长,这一变化体现了日喀则市在草原征占用项目的审批效率方面取得了长足进步。尽管审核审批的数量大幅增加,但征用草地的面积并未同步增长,这种对征用草地面积的有效控制,恰恰反映了日喀则市草原保护政策正在逐步得到落实。然而,在日常工作的不断分析过程中,发现日喀则市草原征占用工作仍然存在一些有待进一步优化的问题。

## 2 审核审批权限

草原征占用管理分为矿藏开采、工程建设以及农牧民宅基地等需要使用草原的审核和审批,临时占用草原的审批和在草原上修建直接为草原畜牧业生产服务的工程设施使用草原的审批3种情形<sup>[1]</sup>。

自西藏自治区林业和草原局委托日喀则市林草主管部门开展草原征占用审批以来,审批权限划分明确且细致。具体而言,对永久占用草地70 hm<sup>2</sup>及以下的,由市级林草部门进行审批;若面积超过70 hm<sup>2</sup>,由自治区级林草部门负责审批。针对临时占用草地的情况,面积在40 hm<sup>2</sup>及以下的,由县级林草部门审批;面积在40 hm<sup>2</sup>以上、70 hm<sup>2</sup>及以下的,由市级林草部门审批。此外,若占用草地是为了草原保护和畜牧业生产服务,面积在40 hm<sup>2</sup>及以下的,由县级林草部门审批;面积在40 hm<sup>2</sup>以上、70 hm<sup>2</sup>及以下的,由市级林草部门审批;而面积超过70 hm<sup>2</sup>的,则需由自治区级林草部门进行审批。

## 3 审批程序

申请审核审批的单位或个人,在征求征占用

草原所在地县级林业和草原局(自然资源局)意见后,需将项目申请材料按权限报送至市级林草部门进行审核或审批。

按照审批权限规定,如果审批权限归属县级,市林草局不予受理,并明确告知申请单位不予受理理由,同时指导其向有关部门进行申请;如果审批权限在市级林草部门,市级林草部门工作人员将对申请材料进行严格审核,科室负责人对申请材料进行复核。对于材料齐全且符合法定形式的建设项目,将呈报局长签批,待签批同意后,在1~3个工作日内向申请单位或个人出具《草原征用使用审核同意书》。若材料不齐全或不符合法定形式,工作人员将当场一次性告知申请单位或个人需补充的材料或不予受理理由。对于审批权限在自治区的项目,在按上述要求审核通过后,将形成意见,连同项目申报资料一并上报自治区进行审核审批。

## 4 存在的问题

### 4.1 征占用草地项目尚未建立定额管理制度,缺乏科学规范

目前,日喀则市乃至全区的草原征占用管理尚未设定年度最大限量指标。草原供地政策缺乏明确的量化标准,只要各类工程项目的立项文件齐全,且征占用草原项目符合相关法律法规,便处于敞开式供给状态。这种状况使得草地资源的合理使用规模与强度难以精准核定,导致资源管控无据可依<sup>[1]</sup>,进而加剧了草原生态系统保护的难度。

### 4.2 现行草原征占用成本偏低,致使征用草地项目扩张

根据现行法律法规,在同一区域范围内,草原的征用补偿标准以及植被恢复成本显著低于

耕地和林地<sup>[1]</sup>。这种补偿费用的巨大价差,使得众多建设项目在选址决策时,更倾向于选择成本低廉的草原作为用地对象。这种价格导向机制,不仅在一定程度上削弱了草原资源的经济价值体现,更在客观上加剧了草原资源的无序开发与过度占用现象,不利于草原生态系统的可持续发展。

#### 4.3 土地权属变更登记滞后,影响草原资源的有效监管

随着日喀则市城镇化进程的加速、基础设施建设的不断完善以及矿产开发的深入推进,部分草原在用途上已转变为建设用地。然而,因草原使用权和承包经营权的变更登记不及时,土地性质也未与之同步调整,这便造成土地管理中“名实不符”的尴尬局面。在国土三调与林草监测数据中,这些土地仍被标注为草原,这与实际建设现状矛盾。这种矛盾的存在,使得草原管理部门在执法监管、项目审批等工作中面临着诸多操作难题,给草原资源管理和保护带来了不小的挑战。

#### 4.4 部门内部纵向联动不足,影响建设项目的推进时效

在草原征占用项目的审核审批流程中,自治区、市、县三级林草部门之间缺乏高效沟通机制,这使得政策传达与执行存在一定的滞后性。这种信息传递的不畅,导致最新的政策规定无法及时应用于项目审批实践,从而直接延缓了建设项目的报批进程。尤其是涉及自然保护区、生态红线范围内的项目,因需自然资源、林草、生态环境等多部门协同审批,部门间信息壁垒森严、职责边界模糊等问题愈发凸显。这不仅容易引发责任推诿现象,还可能出现重复审查要求,造成审批流程冗长繁琐,进而导致整体审批流程拖沓,严重影响了项目的推进效率。

#### 4.5 农牧民宅基地征用草地材料要求繁多,耗力又耗时

在涉及草原征占用的宅基地申请中,除了需提交补偿材料以及植被恢复费材料外,还需要准备诸多其他证明材料,如草地权属证明、立项批复、保护区、基本草原、生态红线证明等。然而,日喀则市大部分农牧民群众文化程度较低,这使得他们准备这些材料难度大且易出现疏漏。因此,他们往往需要反复准备材料,耗费大量精力和时间,给申请过程带来了诸多不便。

#### 4.6 基层监管环节薄弱,违法破坏行为依然存在

日喀则市拥有广袤辽阔的草原,但由于草原

征占用规范化管理起步较晚,基层草原监管体系尚未完善,导致监管执法效能严重不足。面对大面积的草原,现有的监管力量难以实现全方位、高频次的巡查,致使一些违规征占行为无法及时发现和处置<sup>[2]</sup>。此外,对于已获批的草原征占用项目,后续缺乏常态化跟踪监管机制,难以有效监督项目是否按规定范围和用途使用,以及生态修复责任是否真正落实到位。

#### 4.7 生态保护意识淡薄,社会监督缺位

在日喀则市,草原生态保护意识缺失与社会监督乏力,已成为草原资源保护工作中的突出瓶颈。在草原征占用项目的推进过程中,部分企业和单位受利益驱动,对草原生态保护重视不足,施工时随意破坏草原植被,给生态系统造成不可挽回的损失。此外,当地农牧民因缺乏对草原征占用政策法规的了解,无法有效行使监督权利、履行监督义务,导致社会监督体系难以发挥作用,进一步削弱了草原生态保护的力度<sup>[2]</sup>。

## 5 优化策略

#### 5.1 实行草原定额管理,加强科学规范

推行草原定额管理制度,构建科学规范的管理体系,既是守护草原生态资源的关键举措,也是推动草原生态系统良性发展的重要路径。在日喀则市,针对各类征占用草原的建设项目,应建立严格的量化管控机制。在保障交通、能源等基础设施及民生项目的必要用地需求的基础上,对商业开发类项目的草原使用规模进行严格限制。无论是矿产开发、工程施工,还是设施建设,都应秉持“能避则避、能少勿多”的原则,通过精细化、集约化的用地方式,防止因盲目扩张、低效利用导致草原资源流失,从源头上杜绝非必要项目对草原生态的破坏。

#### 5.2 以经济为杠杆提高征占用成本,建立长效保护机制

草原作为重要的生态资源,其征占用行为不仅影响畜牧业发展和农牧民生活,更对生态系统的平衡与服务功能造成深远影响。当前,草原的价值与征占用价格之间存在严重的脱节现象,这使得价格机制难以发挥应有的约束作用。为此,应完善草原价值评估体系,将资源的稀缺性、生态损害成本等关键因素纳入考量范畴,制定科学合理的补偿与恢复费用标准。通过提高征占用草原的经济门槛,引导企业、单位和个人重新审

视自身的资源利用方式,从而减少非必要的草原占用行为,推动形成以经济手段促进草原资源保护与可持续利用的良性循环。

### 5.3 精准推进征占用变更登记与确权工作,解决草原管理难题

首先,应紧密围绕国家自然资源统一确权登记改革的总体方向,积极整合多部门的力量,构建一个协同高效的管理体系。通过制定标准化的工作流程,全面、细致地对草原资源进行清查,精准摸清草原资源“家底”。在此基础上,精心制作规范的权属地籍图,并完成相关数据的信息化入库工作。通过这些举措,精准区分草原与其他土地类型,彻底消除管理盲区,为草原资源的精细化管理奠定坚实基础。

其次,要着力完善草原资源动态更新机制。在草原征占用审批落地后,相关部门应立即启动地块信息复核工作,快速完成数据核销与系统更新,确保草原资源数据与实际利用情况高度一致,为草原保护、利用决策提供精准、可靠的数据支撑,从而推动草原资源管理的科学化、规范化、现代化进程。

### 5.4 加强部门间沟通协调,提高征用草地手续报批进度

建立多部门联合办公机制,定期召开联席会议,明确各部门在项目立项、审查、批复等环节的具体权责,搭建统一的信息共享平台,确保审批资料快速传递、关键信息实时互通。通过优化跨部门协作流程,消除职责盲区与衔接断点,全面提升项目报批效率,加速推进草原征占用项目合规落地。

### 5.5 保障农牧民“一户一宅”权益,优化宅基地审批服务效能

为助力农牧民实现“一户一宅”安居梦,特设立草原征占用宅基地审批快速通道。通过系统优化现有审批流程,依法精简不必要的环节和证明材料,让审批过程更加高效便捷。同时,公开标准化审批流程,并配套详细申报指引,确保农牧民对审批要求一目了然。这样可以有效减少因材料不全导致的反复奔波,以优质服务为农牧民的安居梦保驾护航。

### 5.6 强化监管效能,确保监管无死角

为全面提升草原监管效能,需从技术赋能与全流程管控两个关键方向同时发力。一方面,通

过系统培训,提升执法人员的专业素养,积极学习并借鉴先进的监管经验。同时,加大科技装备投入力度,配备无人机、卫星遥感监测等先进设备,借助数字化手段,实现草原违法违规行为的广域覆盖监测与精准定位查处,确保监管工作的高效与精准。

另一方面,构建项目全生命周期监管链条,要求草原征占用主体定期报送使用情况,执法部门依职责开展不定期实地核查,一旦发现问题,严格依据《中华人民共和国草原法》及相关规范,第一时间督促整改并依法处置,形成完整的闭环管理。

### 5.7 深化宣传教育,完善激励约束制度

一方面,通过编制图文并茂的政策手册、组织覆盖机关、社区、企业、乡村的草原保护主题宣讲活动、借助短视频平台等方式传播生态保护知识。以通俗易懂的形式,向社会各界普及草原征占用法规与生态价值,从而有效提升公众的保护意识。

另一方面,建立“奖优罚劣”的双向激励机制,对生态保护成效显著的征占用项目给予政策优惠与表彰奖励,以示激励;对违法违规行为依法从严从重处罚,提高违法成本,从而倒逼各方自觉履行生态保护责任。

## 6 结语

草原征占用对生态与经济有着复杂而深远的影响。在当前经济快速发展的大背景下,基础设施建设、能源开发等项目对土地的需求持续增长,草原作为重要的自然资源,其保护与利用的矛盾日益凸显。我们必须充分认识到,草原资源不仅是畜牧业发展的根基,更是维护区域生态平衡的关键屏障。正视草原征占用过程中存在的问题。通过不断优化流程、强化监督管理以及构建科学的补偿机制等优化策略的实施,在保障经济建设合理用地需求的同时,最大限度地减少对草原生态环境的破坏,实现草原生态与经济的协调可持续发展的目标,让草原在守护绿水青山的同时,也能为当地居民带来金山银山,走出一条生态美、产业兴、百姓富的高质量发展之路。

### 参考文献:

- [1] 徐公芬.青海省草原征占用管理存在问题与对策[J].青海草业,2019,28(4):45-47.
- [2] 于康震.加强监督管理 守护草原资源[J].中国畜牧业,2017(18):25.