

水电工程项目林地征用合规高效报批的实践

王越

(国电大渡河沙坪水电建设有限公司,四川 峨边 614300)

摘要:如何正确处理前期“三通一平”以及移民项目等工程用地问题,避免发生“未批先用”的违法违规用地行为,四川省大渡河沙坪二级水电站项目在林地合规高效报批方面进行了有益的实践。

关键词:水电工程;征(占)用林地;法定要求;报批情况;报批特点;报批经验

中图分类号:TV7;S715.3

文献标识码: B

文章编号:1001-2184(2014)06-0115-04

0 引言

水电项目林地的征(占)用同意使用必须是要取得项目核准后方可申请办理。因此,在水电项目尚未核准前,如何正确处理前期“三通一平”以及移民项目等工程用地问题,避免发生“未批先用”的违法违规用地行为,四川省大渡河沙坪二级水电站项目在林地合规高效报批方面进行了有益的实践。

1 水电工程项目征(占)用林地的法定要求

1.1 征(占)用林地要求

根据《中华人民共和国森林法实施条例》(国务院第278号令)规定,工程项目需要占用或者征用林地的,必须遵守下列规定:

(1)用地单位应当向县级以上人民政府林业主管部门提出用地申请,经审核同意后,按照国家规定的标准预交森林植被恢复费,领取使用林地审核同意书。用地单位凭使用林地审核同意书依法办理建设用地审批手续。占用或者征用林地未经林业主管部门审核同意的,土地行政主管部门不得受理建设用地申请。

(2)占用或者征用防护林林地或者特种用途林地面积10公顷以上的,用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积35公顷以上的,其他林地面积70公顷以上的,由国务院林业主管部门审核;占用或者征用林地面积低于上述规定数量的,由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门审核。占用或者征用重点林区的林地的,由国务院林业主管部门审核。

(3)用地单位需要采伐已经批准占用或者征

用的林地上的林木时,应当向林地所在地的县级以上地方人民政府林业主管部门或者国务院林业主管部门申请林木采伐许可证。

(4)占用或者征用林地未被批准的,有关林业主管部门应当自接到不予批准通知之日起7日内将收取的森林植被恢复费如数退还。

1.2 临时占用林地要求

工程项目建设需要临时占用林地的,根据《中华人民共和国森林法实施条例》(国务院第278号令)规定,应当经县级以上人民政府林业主管部门批准。同时,临时占用林地的期限不得超过两年,并不得在临时占用的林地上修筑永久性建筑物;占用期满后,用地单位必须恢复林业生产条件。

1.3 林地手续办理条件和报批材料

根据《占用征用林地审核审批管理办法》(国家林业局2号令)其中规定:林地手续办理资格条件和需提交的材料包括:(1)征(占)用林地的建设单位法人证明;(2)使用林地申请表;(3)项目核准(批准)文件;(4)被征(占)用林地的权属证明材料;(5)有资质的设计单位作出的项目使用林地可行性报告、项目拟使用林地现场查验报告;(6)建设单位与被征(占)用林地集体签订的林地、林木补偿协议、安置补助费协议。

征用或者占用林地包含永久征用林地和临时占用林地,虽然两类用地性质不同,但其法定办理条件和报件要求相同,都必须经相应一级的林业主管部门审核审批且都由项目征占用林地管辖区域的林业主管单位负责行使监管权。不同之处是同一项目征用或者占用林地取得批文不同,永久

收稿日期:2014-09-11

使用林地是取得“使用林地审核同意书”,使用林地性质是“征收”,使用林地时间是长期;临时使用林地是取得“临时使用林地批准书”,使用林地性质是“临时”,使用林地时间是两年。

2 沙坪二级水电站征(占)用林地报批情况

2.1 沙坪二级水电站概况

沙坪二级水电站坝址位于大渡河和官料河汇合口上游约 250 m 处,距峨边县城约 7 km,是大渡河 22 个规划梯级中第 20 个梯级沙坪梯级的第二级;坝址处左岸是乐山市金口河区,右岸是乐山市峨边彝族自治县。电站坝型为混凝土闸坝,最大坝高 63.0 m,审定的水库正常蓄水位为 554 m,相应水库库容为 2 084 万 m³,调节库容为 585 万 m³,电站装机容量 348 MW。

沙坪二级水电站建设征地影响涉及四川省乐山市的两个县(区)的 7 个乡镇 13 个行政村 33 个村民小组。基准年的建设征地影响涉及各类土地 248.52 公顷(包括 S306 省道复建工程用地的永久和临时占地),其中永久占用各类土地 166.4 公顷,临时占用各类土地 82.08 公顷。

沙坪二级水电站拟报批的林地分为两类:(1)永久征用各类土地中林地 23.5470 公顷,其中防护林 0.7359 公顷,经济林 2.6769 公顷,用材林 0.0130 公顷,其它林地 20.1212 公顷;(2)临时占用各类土地中林地 36.6707 公顷,其中用材林 0.3440 公顷,防护林地 0.2209 公顷,经济林地 20.9750 公顷,其他林地 15.1308 公顷。

2.2 沙坪二级水电站项目核准情况

(1) 2011 年 1 月,四川省发展改革委以“川发改能源[2011]27 号”《四川省发展和改革委员会关于大渡河沙坪二级水电站省道 S306 改线公路工程项目核准的批复》对沙坪二级水电站省道 S306 改线公路工程进行了核准。

(2) 2011 年 7 月,四川省发展改革委以“川发改能源[2011]872 号”《关于核准大渡河沙坪二级水电站试行先移民后建设工程项目的批复》对沙坪二级水电站“先移民后建设”项目进行了核准。

(3) 2012 年 3 月,国家发展和改革委员会以“发改能源[2012]525 号”《国家发展改革委关于四川省大渡河沙坪二级水电站项目核准的批复》对沙坪二级水电站项目进行了核准。

2.3 沙坪二级水电站项目林地审批过程

沙坪二级水电站在项目主体工程施工期之前合规高效地取得了林地审批意见,避免了工程项目建设用地“未批先用”等问题,树立了工程建设合法合规用地的典范。沙坪二级水电站项目林地审批过程如下:

(1) 2011 年 8 月初,委托四川省林业勘察设计研究院组件“四川省大渡河沙坪二级水电站先移民后建设工程项目使用林地可行性报告及林木采伐作业设计”材料报送四川省林业厅。

(2) 2011 年 8 月,取得四川省林业厅准予的“四川省大渡河沙坪二级水电站先移民后建设工程项目征收林地 16.5825 公顷“使用林地审核同意书”和临时占用林地 18.4726 公顷“临时使用林地批准书”,同时依法办理了林木采伐许可证。

(3) 2012 年 6 月,委托四川省林业勘察设计研究院组件“四川省大渡河沙坪二级水电站工程建设使用林地可行性报告、林木采伐作业设计、森林植被异地恢复作业设计和林地实物指标调查”材料报送四川省林业厅。

(4) 2012 年 7 月,取得四川省林业厅准予的“四川省大渡河沙坪二级水电站项目”建设项目征收林地 6.9645 公顷“使用林地审核同意书”和临时占用林地 18.1981 公顷“临时使用林地批准书”,同时依法办理了林木采伐许可证。

3 沙坪二级水电站征(占)用林地报批特点

3.1 征(占)用林地基本纳入“先移民后建设”范畴

根据四川省“先移民后建设”方针,项目法人取得“先移民后建设”移民工程项目核准(审批)后,林业、国土部门方可对省发展改革委单独核准(审批)的项目办理征占(用)地手续。依照“川扶贫移民规安[2010]202 号”的相关规定,按照主体工程施工进度要求,确定沙坪二级水电站“先移民后建设”实施处理范围为围堰截流淹没影响区与枢纽工程建设区两部分,考虑省道 S306 复建工程将作为重要移民专项先行实施,所以把 S306 省道复建工程建设征地也同时纳入“先移民后建设”实施方案中。至此,沙坪二级水电站征(占)用林地基本纳入“先移民后建设”范畴。

3.2 试行“先移民后建设”项目核准为林地报批创造条件

根据《国家林业局占用征用林地审核审批管理规范》(林资发〔2003〕139号)和国家林业局《建设工程占用林地审核指南》要求,国务院批准或同意的建设项目,国家和省级重点建设项目的单体工程,只要是实行核准制的建设项目,征(占)用林地审核审批,应提交核准、备案的确认文件,按照此规定,使用林地审核审批,项目业主必须在项目核准后方可申请。同时根据“川扶贫移民规安〔2010〕202号”的相关规定,省政府批准同意开展先移民后建设工作后,“省发展改革委对移民搬迁安置和重建专业设施项目申请报告单独核准(审批)”,“国土、林业部门根据省发展改革委单独核准(审批)的项目办理征占(用)手续”。

2011年4月,四川省扶贫和移民工作局以“川扶贫移民规安〔2011〕118号”批复了《沙坪二级水电站“先移民后建设”实施方案》;2011年7月,四川省发展改革委以“川发改能源〔2011〕872号”对沙坪二级水电站“先移民后建设”项目进行了核准。至此,试行“先移民后建设”项目核准为林地报批创造了条件。此后,项目法人向四川省林业主管部门及时申报征(占)用林地手续,在取得林地批复意见后,相关各方按照《“先移民后建设”实施方案》开展了建设征地和移民安置工作,工程截流阶段制约性专业项目,包括省道S306复建工程、乡村道路复建工程、电力及通信复建工程、库尾企业防护工程等均按期完成。

3.3 沙坪二级水电站项目规模优势

沙坪二级水电站项目建设征地影响涉及各类土地如前所述。专业项目包括成昆铁路部分路基、桥涵、隧道及部分站后设施(集体宿舍、电力通讯线路)以及S306省道(二级公路)3.94 km、四级公路0.37 km、乡村道路1.5 km、人行吊桥1座、不同等级电力线路2.57 km、通讯线路22.296 km、工矿企业1家。从以上数据可以看出,沙坪二级水电站用地范围较大型电站项目要小得多,相对来说林地征(占)用范围也少;但由于小型移民专项工程比较多,在“先移民后建设”项目核准后,将相关工程征(占)用地在省人民政府行业主管部门的权限内单独报批,避免了林地审批滞后

的法律障碍,确保工程建设按时用地的同时也顺利地解决了合法用地问题。

4 沙坪二级水电站征(占)用林地报批经验

4.1 协调设计单位及时提交成果促进合规报批

(1)项目法人高度重视,“林地”报批工作实行“盯过程、推进度”的方式协调报批工作;(2)项目法人与项目涉及的一市两县(区)林业主管单位共同谋划报批的工作节点,依照规范合理解决各类问题,配合协助现场查验工作;(3)技术上委托四川省林业勘察设计研究院组件“建设项目使用林地可行性报告的编制、林木采伐作业设计、森林植被异地恢复作业设计和林地实物指标调查”等报批材料;(4)借助本项目前期实物指标调查的审定成果,配合有资质的查验单位开展林地查验并提交项目拟使用林地现场查验报告;设计单位编制完成建设项目使用林地可行性报告与林木采伐作业设计报告;县级林业主管单位完成森林植被异地恢复作业设计报告等设计成果;(5)项目法人、地方林业主管部门和设计单位各负其责,合规高效地完成林地报批的组件成果,顺利通过县、市、省林业部门的各项审查环节,设计成果的科学性、真实性对林地报批时效性起到了重要作用。

4.2 企地共同搭建协调平台克服报批困难

沙坪二级水电站项目位于少数民族聚居地区,在项目征(占)用地方面其土地权属人大量的诉求对用地手续报批有着直接和间接的影响。汶川“5·12”地震后,大渡河沙坪二级水电站建设项目被四川省人民政府列为灾后重建项目,为振兴地方经济发展的需要,项目法人抓住时机,主动与地方建立起长效协调沟通机制,坚持在地方政府的支持下依法依规办理核准项目的用地手续,实现了前期筹建工程的稳步推进。在企业“依法经营、依法建设、依法管理、依法维权”的总体要求下,2011~2012年,项目法人抓住国家林地征(占)用稽查契机,与政府林业主管部门密切沟通协调,依法依规地妥善处理土地权属人(单位)各类诉求,合力解决用地手续报批过程中复杂的权属纠纷以及补偿等方面的各类矛盾和问题,有效促进了林地手续办理进度,林业部门履职监管到位,合法通过了国家林地征(占)用稽查的检验。

4.3 林地报批从政策层面上值得商榷的问题

沙坪二级水电站项目依法临时使用林地期限已满2年,根据《四川省林地保护管理办法》的相关规定,要办理该临时林地的“续占”事宜,同时就涉及到再次缴纳森林植被恢复费的要求。由于本项目在首次办理林地征(占)用手续时,已经按政策缴纳相关森林植被恢复费用,所以林业管理部门要求再次缴费的要求值得商榷。《四川省林地保护管理办法》由四川省林业厅制定的地方政府规章,其法律层级和效力低于《森林法》、《森林法实施条例》及《森林植被恢复费征收使用管理暂行办法》,但它对前述三部法律法规相关内容进行了突破、延伸,办法第二十六条规定:临时占用林地的期限不得超过两年;占用期满后确需继续使用的,应按照占用林地管理规定重新办理使用林地手续。但该“办法”仍然未对临时占用林地超过两年是否应当再次缴纳森林植被恢复费进行规定,所以目前的法律法规对于林地临时占用期满后“续占”是否需要再次缴纳森林植被恢复费没有明确法律意见。

通过法律咨询认为:(1)森林植被恢复费是按面积征收的,与占地时间无关;(2)森林植被恢复费的用途是被占用林地将来的植被恢复,而“续占”不构成二次损害或二次恢复;(3)现行法律法规没有关于“续占”临时用地重新缴费的明确规定,再次收取费用不符合《四川省行政事业性收费管理办法》。这种看法或仅仅是认识上的一方面,希望此类政策上的“盲点疑惑”能在实际工作中大家共同去探究。

5 结 语

(上接第114页)

通过在巴拉水电站试行“先移民后建设”水电开发新方针,按照国家和省级人民政府的相关政策要求开展水电工程“先移民后建设”工作,从前期按规定程序核准、依法合规顺利实施以及组织验收,对“先移民后建设”水电开发新方针有了更为全面的认识和理解,缓解前期工程建设与移

沙坪二级水电站林地报批实践为水电工程建设用地报批工作提供了很好的参考。同时我们也认识到,水电工程建设用地报批工作对工程建设的施工进度有着直接的影响和作用,如何结合水电开发项目的实际情况规划有序、合法合规地开展好这项工作是当前和今后都需要高度重视及研究的问题。

参考文献:

- [1] 《中华人民共和国森林法实施条例》(国务院第278号令);
- [2] 四川省林地保护管理办法;
- [3] 《国家林业局关于印发〈占用征用林地审核审批管理规范〉的通知》(林资发[2003]139号);《占用征用林地审核审批管理办法》(国家林业局2号令);
- [4] 四川省扶贫和移民工作局、四川省发展和改革委员会《关于在全省大中型水利水电工程试行先移民后建设有关问题的通知》(川扶贫移民规安[2010]202号);
- [5] 《沙坪二级水电站建设征地和移民安置规划大纲》(审定本);
- [6] 《沙坪二级水电站建设征地和移民安置规划报告》(审定本);
- [7] 《沙坪二级水电站工程建设区和围堰截流水位以下移民搬迁安置实施方案》(审定本);
- [8] 《沙坪二级水电站“先移民后建设”移民工程项目申请报告》(审定本);
- [9] 沙坪二级水电站先移民后建设工程项目使用林地可行性报告(审定本);
- [10] 沙坪二级水电站工程建设使用林地可行性报告(审定本)。

作者简介:

王 越(1961-),男,浙江宁波人,西南政法大学法律专业,征地移民处处长,政工师,现于国电大渡河沙坪水电建设有限公司从事征地移民工作。 (责任编辑:卓政昌)

民安置之间的矛盾,在落实水电开发新方针的同时充分考虑移民安置的要求,使“先移民后建设”不仅造福移民,而且为主体工程建设提供了施工区域,极大得缩短了水电工程建设周期。

作者简介:

董晓峰(1981-),男,陕西大荔人,工程师,主要从事水电工程建设征地移民安置、环境保护管理工作。 (责任编辑:文风)

黄金坪水电站完成首台机组定子吊装

11月3日上午,黄金坪水电站首台机组发电机定子吊装完成,标志着该电站首台机组安装工程全面进入机窝安装阶段,为该机组2015年6月投产发电目标奠定了坚实基础。黄金坪水电站左岸大厂房发电机定子由东方电机厂制造,单机容量20万千瓦,整体外径13.20米,高约3.2米,总重量238吨。