

# 大中型水电工程用地手续办理工作探析

古作良

(雅砻江流域水电开发有限公司, 四川 成都 610051)

**摘要:** 用地手续办理工作是大中型水电工程征地移民工作的重要组成部分, 主要包括用地预审、用地手续报批(包含农用地转用审批、土地征收审批)和不动产登记三项工作内容。通过研究大中型水电工程涉及的主要土地工作与项目关系发现, 严重存在在现行法律框架下的土地报批政策无法满足项目核准后在合法使用土地前提下尽快开工的情况。为了化解这一难题, 维护和体现土地相关法律法规的权威, 在保护耕地的前提下, 最大程度减少违法用地现象, 减少土地管理成本。笔者对现有土地报批政策的深入挖掘分析, 找出问题症结点, 提出两种审批程序的思路, 供相关部门参考。

**关键词:** 大中型水电工程; 土地工作; 无法开工的原因; 两种思路

**中图分类号:** TV741; U412.1+4; C931.3

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1001-2184(2021)01-0137-04

## Exploration on Application of Land Use Permits for Large and Medium-sized Hydropower Projects

GU Zuoliang

(Yalong River Hydropower Development Co., LTD, Chengdu, 610051)

**Abstract:** Application of land use permits is an important part of land acquisition and resettlement work of large and medium-sized hydropower projects. It mainly includes pre-examination of project land, land approval and real estate registration, among which the approval procedure involves agriculture land conversion and acquisition approval. Study on the relationship between land utilization and the project implementation shows that the applicable and approval policy under the current legal framework cannot meet the demand of prompt commencement upon approval of the project. In order to resolve this problem, maintain the authority of land-related laws and regulations, protect arable land, minimize illegal land use and reduce land management costs, the paper identifies the bottlenecks and proposes two thoughts of approval procedures for relevant departments' reference based on analysis of the existing land approval policies.

**Key words:** large and medium-sized hydropower project; land use; constrains on construction; two thoughts

### 1 概述

用地手续办理工作是大中型水电工程征地移民工作的重要组成部分, 主要包括用地预审、用地手续报批(包含农用地转用审批、土地征收审批)和不动产登记三项工作内容。三项工作对建设单位的作用十分重要, 但用地手续报批更为突出, 因为最终呈现出来的供地手续完结时间才是真正意义上遵循法律的项目动土开工时间。笔者从建设单位角度分析大中型水电站工程用地手续办理工作, 寻求政策创新, 为建设单位能在项目获核准后即尽快动土开工提供参考思路。

### 2 大中型水电工程涉及的主要土地工作

大中型水电工程一般地处偏远山区, 交通不便, 占地面积广, 枢纽施工区一般要占地数千亩, 库区则可达数十万亩甚至百万亩土地。笔者结合大中型水电工程建设的实际情况, 将项目涉及用地分为核准申请阶段、开工建设阶段、工程竣工验收后三个阶段, 分别对应用地预审、用地手续报批、不动产权登记等三项工作进行探析。其主要工作内容、土地相关工作目标、与项目关系等见表 1。

#### 3 三项土地工作在建设单位中的不同地位和作用

用地预审、用地手续报批、不动产登记三项工作所依据的主要法律法规包括:《中华人民共和国土地管理法》及实施条例、《中华人民共和国森林法》及实施条例》《大中型水利水电工程建设征地

收稿日期: 2020-09-02

表1 项目不同阶段的土地工作与项目关系表

项目阶段	主要工作内容	土地相关工作目标	与项目关系
核准申请阶段	落实规划用地指标、核实是否占用生态红线、核实是否占用自然保护区、用地规划修改暨永久基本农田补划方案编制工作、踏勘论证报告编制、节地评价报告编制、土地预审报告编制等。	土地预审获得批复	核准前置条件之一
开工建设阶段	核准后,即进行林地报件工作(包括林地可研报告编制及审查、现场查验、签订林地协议等,以获得林地审核同意书);在林地审核同意后即开始土地报件工作(包括临时用地复垦方案通过备案、地质灾害报告评估报告备案表、地质灾害预防措施、压覆矿产备案表、土地勘测定界、一书四方案等,以获取用地批文);向县级政府申请颁发《国有土地划拨决定书》和《建设用地批准书》,标志可以合法使用土地,动工建设。	土地报批手续完备	开工建设前置条件
项目竣工验收后	土地登记申请、地籍调查、土地权属来源证明、地上建筑物等附着物权属证明、耕地占用税缴税证明、土地登记公告情况、宗地图测绘等。	不动产登记	不动产权利证明

补偿和移民安置条例》《建设项目用地预审管理办法》《建设用地审查报批管理办法》和《不动产登记暂行条例》等。

土地预审工作和不动产登记工作相对简单,与项目开工建设没有直接的关系,只有间接关联。土地预审批复是项目核准的前置要件之一。不动产权证书是使用权受法律保护证明。从经济关联角度来讲,这两项工作与项目资金使用量关系不紧密。

土地报批手续完备是项目开工建设的前置条

件。土地管理法中对取得合法使用土地手续的关键条款表述包括必须办理农用地转用审批手续,市、县国土资源主管部门颁发《国有土地划拨决定书》和《建设用地批准书》。取得《建设用地批准书》才表明项目可以合法使用土地,可以开工建设。

对建设单位来讲,项目核准后最重要的是尽快开工。土地手续完备是开工的前提。但获得《建设用地批准书》是一个困难的长期的过程。笔者调查汇总了12个大中型水电项目用地手续、开工等情况,见表2。

表2 大中型水电工程项目开工实际时间与土地手续完备前提下最早开工时间比较表

单位:月

项目代号	核准时间(1)	实际开工时间(2)	林地批复时间(3)	土地批复时间				手续完备前提下的最早开工时间(8)=(7)	实际开工与手续完备前提下最早开工时间差(9)=(8)-(2)
				国家批复(4)	省级批复(5)	市州级批复(6)	县级批复及供地(7)		
1	2010.10	2010.10	2012.05		2013.12		2014.09	2014.09	47
2	2010.09	2010.10	2011.10		2013.03		2015.01	2015.01	51
3	2005.09	2005.11	2006.01	2007.07	2008.03	2011.12	2014.05	2014.05	102
4	2015.06	2015.07	2015.12		2016.11		2018.12	2018.12	41
5	2014.09	2014.10	2015.10	2019.12	2020.03		2020.04	2020.04	66
6	2012.03	2012.04	2012.07	2013.11	2013.12	2014.01	2014.01	2014.01	21
7	2011.10	2011.11	2013.10	2014.12	2015.03	2015.04	2015.04	2015.04	41
8	2010.12	2011.03	2013.10	2015.04	2015.08	2015.09	2015.09	2015.09	54
9	2006.12	2006.12	2007.05	2008.07	2008.10		2014.02	2014.02	100
10	2005.12	2005.12	2006.04	2008.07	2008.11		2014.05	2014.05	115
11	2016.12	2016.12	2017.04	2019.04	2019.08		2020.04	2020.04	40
12	2015.12	2015.12	2016.04	2017.04	2017.09		2020.04	2020.04	52
实际开工与手续完备前提下最早开工时间平均差(将本次统计项目差距平均)									60.8
实际开工与手续完备前提下最早开工时间平均差(剔除最大和最小的极值后,计算其差距平均)									59.4

由表2可以看出,项目实际开工时间远远早于土地手续完备前提下最早开工时间,平均提前59.4月,表明期间均属违法用地性质。

#### 4 大中型水电工程项目获核准后各方需求和尝试工作

##### 4.1 项目核准后主要相关利益者的需求

#### 4.1.1 项目前期准备历时长久

大中型水电工程是在流域水电规划基础上,经过预可行性研究阶段、可行性研究阶段之后,再进行项目核准申请工作。项目前期准备周期最短时间也不低于5年,多数持续10年左右,甚至几十年。比如四川雅砻江两河口水电站,自20世纪90年代,就开始前期勘测,2002年后即正式开始前期准备阶段,直至2014年9月才获国家核准。

#### 4.1.2 核准后及时转入建设阶段

项目主要相关者均要求尽快开工建设,尤其是建设单位表现更为突出<sup>[1]</sup>。开工建设的前提是取得合法的土地手续,但一般情况下不会在项目核准后短期内取得。大中型水电工程建设单位一般都为国有,决定了项目需持续建设,否则,人才闲置流失,企业失去凝聚力。水电工程项目资金量巨大,其资金筹措,以正式动工建设为基础。其资金的及时筹措使用,是水库移民安置顺利实施的重要保证<sup>[2]</sup>。

#### 4.2 利用现有政策尝试推动项目开工建设

##### 4.2.1 利用先行用地政策

水电工程控制性工程施工受季节性限制,若无法尽快动工建设,将推后一年才能开始相应工作(如导流洞下闸等)。大中型水电工程性质决定其占地面积大,涉及地类复杂。其控制性过程使用土地一般在2000亩以上,地类一般均包括林地。

参照现有用地手续相关政策,建设单位在绝大多数情况下是无法完成项目先行用地手续报批工作的,相应地就无法获取先行用地批复。先行用地申请范围和面积在一般情况下,均限制在20公顷以下,这个规定限制了项目的全面开工建设。在申请先行用地时,若有林地就无法继续办理下去,因林地无先行用地政策支持。假设林地有先行用地政策支持,取得林地先行用地同意后再向国土部门申报先行用地,该过程一般持续至少3个月才能获得土地先行用地手续。在先行用地管理中,同时要求在获得先行用地同意后须6个月内报送整个项目用地获得审批。

##### 4.2.2 项目核准后及时组织开展用地手续办理

表2反映的就是建设单位办理用地手续工作的最终成果。实际结果表明,在获得项目完备用地手续之时,项目事实上已经全面开工持续建设

四、五年以上。

##### 4.2.3 寻求政府主导安排开工

该情况也面临法律上的风险。若被有关部门执法查处,不仅会面临停工的处罚,还可能严重影响所在省的用地报批工作。目前基建项目能提前开工,都是政府作为主力推手,要求加快经济发展,推进项目建设的大背景下促成的。

#### 5 项目核准后无法尽快在用地手续完备前提下开工的原因

##### 5.1 用地审查体系设置要求繁杂

###### 5.1.1 审批层级多 审查部门多 程序性要求多

大中型水电工程用地一般均涉及县、市、省、部四级政府及相关职能部门<sup>[2]</sup>。各级政府逐级报送审批,涉及相关部门、科室多,经手工作人员多,审查标准理解执行不一,存在重复审查等。

###### 5.1.2 建设用地报件材料内容多、复杂<sup>[3]</sup>

文字材料:如请示文件、建设项目用地报件审查意见、建设用地申请表及建设单位有关资质证明、“一书四方案”、补偿及保障措施情况说明、用地预审意见、核准文件、初步设计批准文件、是否压覆重要矿产资源意见、地质灾害危险性评估报告备案表、征地书面告知文书及听证材料、有无违法用地情况相关承诺、土地现状调查结果的认证书及土地权属证明材料、林地审核同意书<sup>[4]</sup>等。

图件材料:勘测定界技术报告及勘测定界图、土地利用现状图、补充耕地位置图、补划基本农田位置图、土地利用总体规划图、建设项目平面布置图等。

##### 5.2 政府新出台一系列改革措施

###### 5.2.1 用地预审及用地审查报批办法的修订

《建设项目用地预审管理办法》《建设用地审查报批管理办法》于2017年1月1日开始生效执行。优化对补充耕地和征地补偿的重复审查,减少对符合土地利用总体规划和土地使用标准的重复审查;简化申报要件,包括用地预审环节简化了规划修改要件材料;用地预审环节不再要求提供地质灾害危险性评估报告和是否压覆重要矿产资源证明材料;简化部分报国务院批准土地征收的申报材料;区分实质性审查和形式性审查,各自把关负责;推进报件标准化,降低报件难度。

部分省已全面推行无纸化报批,建设用地审批进入“互联网+”时代。有的地方政府推行用地

报批容缺审批制度。建立重大项目用地上门服务制度等。

### 5.2.2 土地管理法修正

2020年1月1日起,修正后的土地管理法正式生效,同时陆续出台一系列改革措施。具体包括:改革规划许可和用地审批,推进“多审合一、多证合一”,这主要是面向企业和群众;改革国土空间规划审查报批制度,这主要是面向地方人民政府。对于划拨土地,实行建设用地规划许可证和划拨决定书同步办理、同步核发。

土地征收程序方面重大完善和调整,规定地方政府在申请土地征收前应当完成现状调查、社会稳定风险评估、公告、听证、登记,签订补偿协议等程序。

2020年3月12日,国务院发布《关于授权和委托用地审批权的决定》,赋予省级人民政府更大用地自主权。2020年3月上海市印发《关于优化本市重大项目规划资源审批和供地流程的实施意见》,对项目用地预审阶段不再作节地论证。

虽然上述改革措施有一定的实际效果,但对于大中型水电工程来讲,仍然面临项目核准后无法尽快在用地手续完备前提下开工的问题。

## 6 两种思路

结合大中型水电工程实际,以项目核准时间为参照,达到在用地手续完备前提下的开工时间和实际开工时间趋于基本一致的目标,以保证项目开工建设完全合法使用土地,现提出两种思路供政府部门参考。

(1)项目核准部门和有关土地主管部门联动核准。在遵循现有审批体系下,在项目核准文件下达同时,建议文中有终级土地审批主管部门的关于项目在核准后即可合法开工建设,要求用地报审需在12个月内完成上报至终级的审批意见。

(2)将林地、土地组卷报件提前至项目核准申请阶段。在项目核准前,完成林地、土地组卷上报材料中除核准批复文件外几乎所有报件材料的预审批复。对现有林地、土地组卷上报要求做出改革创新,对林地和土地上报材料的核心前置条件作出重新规定。将土地预审批复设置为组卷上报林地、土地的唯一前置条件,将核准批复文件作为容缺材料报审。将林地审核同意书作为土地上报

材料的容缺材料,保证林地、土地报件在项目核准前能报送至终级林业和土地主管部门,并获预批复文件。

在项目获得核准后,建设单位凭核准文件直接向终级林业和土地主管部门申请正式的林地、土地批复文件,或者核准主管部门联动终级林业和土地主管部门核发正式的林地、土地批复文件。

上述两种思路,均需要配套细化关于费用缴纳或预存的政策,比如:项目开工前需将耕地开垦费全部缴纳或部分缴纳;在专门帐户存入移民直接补偿费用总额的10~80%(视补偿总额划分比例范围)等<sup>[5]</sup>。

## 7 结语

通过研究大中型水电工程涉及的主要土地工作与项目关系发现,严重存在在现行法律框架下的土地报批政策无法满足项目核准后在合法使用土地前提下尽快开工的情况。为了化解这一难题,维护和体现土地相关法律法规的权威,在保护耕地的前提下,最大程度减少违法用地现象,减少土地管理成本。笔者对现有土地报批政策的深入挖掘分析,找出问题症结点,提出两种审批程序的思路。

在当前国家持续深化土地审批“放管服”的背景下,期望这两种思路能够引起相关部门的重视,进一步完善细化土地报批程序,强化大中型水电工程建设征地报批可执行性,达到项目在开工之日便完全合法使用土地的要求。同时,也为项目单位在信用体系建设、融资贷款、入驻资本市场等方面提供支撑服务,提高企业遵法守规的抗风险能力,为项目建设顺利完工投产提供基础性保障。

### 参考文献:

- [1] 古作良,蒋拓.两河口水电站征地移民的社会影响评价[J].四川水力发电,2008,(01):110-113.
- [2] 史凯,熊兵,邹雷鸣.关于进一步缩短征地报批周期提高报批效率的几点思考——以常州市新北区为例[J].国土与自然资源研究,2020,(02):1-3
- [3] 郑连福.建设用地审查报批中的问题及对策和建议,青海国土经略[J],2009,(05):19-21
- [4] 侯志强,张维平,黄荣,杨浩.云南省风电建设项目建设征地报批工作模式[J].云南水力发电,2015,(5):3-4.
- [5] 古作良.锦屏一级水电站工程区建设征地移民实施后评价[J].水利水电工程造价,2007,(2):60-62.

### 作者简介:

古作良(1974-),男,重庆丰都人,高级经济师,本科,从事大型水电工程征地移民工作。(责任编辑:卓政昌)