

浅析普通国省公路项目建设用地报批

卢泳桦

广西北投公路建设投资集团有限公司

摘要：随着新一轮广西普通公路省道网规划开展，将会有一批二级公路开展建设，国家用地政策收紧，土地资源的征占日益紧张，随之而来土地使用问题也越来越多。本文通过现实案例分析，浅谈普通国省公路项目建设用地管理，优化管理手段，集约节约用地，降低建设成本，快速取得建设用地手续，快速推动项目施工。

关键词：普通国省公路；前期工作；用地管理；边报边建；建设用地报批

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.054

一、引言

我国人多地少，土地却是人类赖以生存和发展的物质基础，是稀缺资源，是社会经济发展的必要前提。随着我国经济快速发展及城镇化、工业信息化进程的加快，以及“新冠”疫情的放开，社会经济快速恢复，对各类建设项目用地的需求将大大增加，对土地资源的渴求会愈发迫切，建设用地的不断扩张、土地利用过程中粗放开发与浪费现象的存在，尤其是大量耕地资源被建设项目占用，使得全国耕地保有量18亿亩的目标保持难度较大^[1]。近年来，国家项目用地政策一步一步收紧，建设项目使用土地普遍遭遇了用地困难问题，制约了普通国省公路项目建设的推进，因此对普通国省公路工程前期工作用地方面指出了具体的要求。

二、广西普通国省公路项目用地情况

在广西“十二五”规划普通国省公路建设项目前，当时公路主要为四级及四级以下的低等级公路，道路等级低、路基较窄，线型指标低，通行能力严重不足，以及现有国省道路面沥青路面老化、部分混凝土路面断板，路线存在平、纵面技术指标偏低，混合交通严重等问题。给人民群众的生产、生活带来了不便，滞后的交通状况制约着当地的经济的发展。当地人民政府和人民群众迫切要求尽快改善现有落后的路网状况。于是在国家政策允许情况下前期规划的普通国省公路建设项目先行开工建设，“边报边建”。

近年来，国家为了加强土地管理，保护、开发土地

资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展，在2021年修订了《土地管理法实施条例》，里面规定了使用土地的情形、未批先用的处罚手段及使用土地需办理相关审批的手续。因此根据规定，前期实施的项目都需要完善用地审批手续消除违法状态，新建项目需要完善用地审批手续才能开工建设。

据了解，前面是由地方或者国企实施建设的路网项目，不管是建成通车的项目还是正在施工建设的，建设用地报批存在以下8个方面问题：

1. 建设项目用地预审。项目存在线路优化改线情况，项目用地范围改变，用地面积超用地预审批复10%的需要重新申请办理用地预审工作；项目改线占用基本农田现象。

2. 压覆矿手续办理。一是当时办理压覆矿手续时，用地报批要求没有现在这么具体且建设公司跟踪不到位，没有签订压覆矿协议；二是压覆矿审批手续是有2年期限的，因此在两年期限内没有取得建设用地批复是需要重新申请办理三级压矿查询，如查询到有压覆重要矿产资源是需要重新编制压覆矿评估报告及登记工作。

3. 征地社稳报告。原先工可阶段的征地社会稳定风险评估报告，时间久及不符合现行规定，需要重新编制征地社稳风险评估报告。

4. 永久使用林地许可手续。一是项目已批复长期使用林地范围，但改线超出批复范围需要开展使用林地变更（或新增）工作；二是永久使用林地手续过期，未申请延期，需要重新办理永久使用林地手续；以及及时申请延期后，总期限超过5年了，根据规定永久使用林地批复及延期总计不得超过5年。

5. 施工图设计批复与公路工程项目建设用地指标问题。主要问题是施工图设计中项目设计的附属设施如服务区、养护工区、平交路口超过了《公路工程项目建设用地指标》（建标〔2011〕124号）规定需要核减项目用地，进而需要修改其他报批材料。

6. 临时用地批复问题。因前期施工单位依法依规用地意识薄弱，单纯以为与土地业权人签订租地协议即可进行用地，没有办理复垦方案及临时用地手续。

7. 国土空间衔接方案问题。项目穿越占用生态红线

区域、占用基本农田、穿越占用生态保护公园三个是常见的影响项目办理国土空间衔接方案的因素，因此需要开展理据充分的论证。

8. 勘测定界成果与征地协议问题。一是项目占用基本农田；二是勘测定界权属信息与征地协议中被征地村民小组不一致；三是征地补偿标准达不到区片地价。

三、成因分析

（一）资源丰富需要公路完善发展联络

广西壮族自治区地处我国南疆，是我国东部沿海与西南腹地的结合部，是西南的交通要道和我国东、中、西三大经济交叉点。背靠大西南，面向东南亚，具有沿边、沿海、沿江三沿一体的独特的经济地理优势。同时具有独特的喀斯特地貌特征和优越的气候条件，适合农、林、牧、副、渔各行业的发展；且矿产资源种类多、储量大，尤以铝、锡等有色金属为最；旅游资源丰富，岩溶广布，山水独特，造就了多姿多态的自然景观；这些丰富的资源随着经济的不断发展、对外开放的不断扩大和实施市场经济政策，各经济区内的联系更加密切，自治区与国内外的经济交流和合作更加广泛，这些都首先要求不断加快交通基础设施建设和改善交通运输条件。

（二）承接东部产业转移

国家实施改革开放政策，沿海东部地区利用率先开放的区位、政策优势，抓住了发达国家和地区产业转移的机遇，承接发展了以人口劳动力密集型产业为主的产业，推动了当地经济发展。经过多年快速发展及科学技术发展，东部地区资本相对饱和，劳动力成本上升，本地市场已难以满足资本盈利需要，产业结构调整优化和升级成为必然。东部地区劳动密集型工业和基础的劳动力密集型产业向西部地区转移的势在必行，特别是需要争取广东的劳动密集型，广西广东一衣带水，文化相近，不存在适应及融合问题，因此急需完善的公路交通来争取相关业务公司来广西投资建厂。

（三）乡村振兴急需公路建设

“十三五”时期，交通基础设施和运输服务将适应区域协调发展的要求，在提升完善综合交通运输大通道功能与布局的基础上，更加重视扩大网络覆盖面和通达深度，补齐区内通道发展短板，服务于农村全面脱贫致富，乡村振兴，满足与全国同步全面建成小康社会的总体要求。

（1）提高农村交通基础设施服务能力。提高中心城市与周边乡村之间交通网络的通达度。完善县乡公路

网络，提高县乡道公路等级和服务能力。推进村屯公路网络建设，完善自然村外接公路，建设通往农业产业区的道路。结合移民搬迁，有序推进搬迁聚居地自然村硬化路建设。

（2）重点推进交通扶贫和均等化服务。加快构建“老、少、边、山、穷”地区“外通内联、通村畅乡、安全便捷”的综合交通运输网络，提高基础网络通达深度。强化贫困地区路网建设，加快县（市、区）之间与设区市之间路网建设，实施具有对外连接功能的重要公路提质改造。重点加快石漠化片区、贫困地区和库区移民、整村搬迁地区的骨干交通网络建设，打通区际、县际断头路，建设一批连接重要资源开发地与旅游景区等对经济发展有突出作用的公路。

综上所述，广西是正在发展中的地区，乡镇交通网络不够完善，急需通过普通国省公路建设联通。普通国省公路建设是全面落实广西路网规划方案、完善全区公路网络结构的现实需要，是实施乡村振兴战略的基础工程，是推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，谱写新时代乡村全面振兴新篇章的需要，因此根据国家政策开展了普通国省公路项目建设用地审批“边报边建”策略。

四、完善普通国省公路前期用地手续的目标意义

国家和省级重点项目建设用地管理制度的安排设计对我国经济长期以来依赖的“三驾马车”之一的固定资产投资快速稳定增长对我们国民经济持续快速健康发展功不可没^[2]。但目前国际地缘政治、金融风险的冲击影响正在凸显、国内疫情后经济复苏面临形势比较复杂以及我国“十四五”规划起步阶段的大背景下固定资产投资在未来很长一段时期内仍将是我国经济发展的主要拉动力。国家和省级重点线性工程项目建设用地管理制度只有不断改革才能不断适应新时期新形势下，以高速路、二级公路等重点线性项目为主的重大基础设施投资要与时俱进优化管理。为此对现行重点线性工程项目的二级路工程用地管理方法进行归纳并对该方法运行所产生的成因及背景进行分析，指出其存在的不完善地方，提出与时俱进的管理思路是十分必要的，达到能快速办理好旧项目的建设用地手续，消除违法用地现象，降低当地违法用地率，新项目能快速报批，及时取得用地手续，及时进入项目实质施工阶段，按时完成投资任务及通车目标，以补齐广西农村公路短板为抓手，全面推进普通国省公路建设项目高质量发展，为实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战、加快推进农业农村现代化提供交

通运输保障和支撑，贯彻落实自治区和国家的交通强国、交通强国的战略。

五、建议措施

随着“四建一通”工程、“一带一路”倡议、西部陆海新通道总体规划、交通强国建设广西试点任务等区域经济合作战略相继实施，广西在国家战略、区域经济合作中的优势地位日益突出，经济社会发展面临新的形势和发展机遇，对广西普通国省公路发展提出了更高的要求。广西普通国省公路网络覆盖需要更加全面、便捷，解决城乡间、区域间发展不平衡不充分的问题，强化与相邻周边县市，贵州云南等西部省（区、市）的联系。因此，需要加强普通国省公路项目前期工作，改进前期普通国省公路项目建设推进中遇到的用地问题，建议如下：

1. 建设项目用地预审与选址是国土空间用途管制非常重要的环节，也是建设项目前期可行性研究报告批复的重要依据。针对建设项目用地预审与选址的问题，拟建议“倒装”方式进行：先完成初步设计编制、审查、沿线各级政府的论证、修改后再进行建设项目用地预审与选址报告编制、工程可行性研究报告编制（修改），建设项目用地预审与选址批复、工程可行性研究报告批复后即可批复初步设计，确保初步设计的用地红线与工程可行性研究报告、用地预审批复一致；也确保了项目用地符合的土地规划，避免了项目占用基本农田，保证了项目穿越生态敏感区的可论证性。

2. 国土空间衔接方案问题。如项目穿越占用生态红线区域、穿越占用生态保护公园要在选址阶段充分避让，确实不能避让的，选线的合理性、用地规模合理性、节地评价等多项论证要条理清晰、理据充分、结论统一才能证明可行性与低影响性。

3. 勘测定界成果与征地协议权属信息不一致问题。一是勘测单位与征地单位加强沟通，深入调查，避免出现权属信息偏差；二是施工单位深入调查，提前介入，优化施工设计，尽量避免补征、多征地现象，集约节约用地。

4. 压覆矿手续办理。一是充分论证用地红线范围，精确用地红线的范围，大大减少施工时红线变动情况；二是加大与被压覆矿产的矿权人联系对接，协商签订压覆矿手续；三是加快建设用地报批工作，争取在压覆矿审批手续2年期限内完成报批工作。

5. 永久使用林地许可手续。一是充分论证项目走向范围可行性，减少线路范围变动，或者在红线范围内施

工工艺调整，避免施工范围超出批复范围；二是建立永久使用林地手续台账，动态更新时限或者引入用地管理信息系统及时提醒申请办理永久使用林地手续延期，杜绝过期补办现象。三是加快建设用地报批工作，争取在2年期限内完成报批工作。

6. 施工图设计批复与公路工程项目建设用地指标问题。一是要加强项目设计深度，在设计单位中加强宣贯《公路工程项目建设用地指标》（建标〔2011〕124号），切实按照规定设计功能区用地量，二是业主单位要加强设计审核关，把不符合用地规定的及时提出修正，避免出现报批阶段的修改。

7. 征地社稳报告。根据《中华人民共和国土地管理法》“第四十七条 国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。”因此需要与当地政府提前沟通，由当地政府及时开展该项工作，避免出现遗漏现象，影响项目推进。

8. 临时用地批复问题。一是要加强施工单位的合理合法用地意识，宣贯《关于进步加强和规范临时用地管理的通知》；二是邀请当地土地主管部门加强指导监督，合理合法申报临时用地手续，集约节约、规范用地。三是要监理单位加强监督，引导施工单位加强临时用地管理，落实合理合法用地理念。

六、结论

综上，为了顺利推动普通国省公路项目建设高质量发展，提高公路建设用地报批效率，首先要提高站位，统一意识，要深刻认识到依法依规开展项目建设的重要性，认识到用地管理的重要性，二是要建立健全路网项目建设用地管理机制，构建以业主单位为核心，设计单位、用地服务咨询机构、施工单位等多方参与合作的机制，快速沟通，联合做好建设用地报批。

参考文献

- [1] 韦剑. 桂西北地区高速公路建设用地管理研究[J]. 西部交通科技, 2019. 12
- [2] 张毅. 国家和省级重点线性工程建设用地管理制度的经济学分析——以西北地区为例[D]. 知网, 2011, 6.