

完善建设项目手续办理促进自然资源规范化管理

文 / 莫华丽 北京舜土规划顾问有限公司广西分公司

摘要: 随着城市的不断发展,基础设施需求量越来越大,建设工程项目越来越多。但建设项目审批事项多、周期长、手续繁杂,为保障建设项目能快速依法依规落地,国家已在不断完善相关法律法规,指导地方按照要求完善建设项目手续办理。本文结合政策法规要求对建设项目手续办理内容及程序进行梳理,并指明各个阶段的要点,为企业更好的推进项目建设提供思路与方法,最后分析总结完善各阶段用地手续对自然资源规范化管理的积极影响。

关键词: 建设项目; 用地手续办理; 流程; 自然资源; 规范化管理

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2025.04.095

引言

建设项目手续办理主要包括前期开发阶段、建设阶段和验收阶段三部分。其中前期开发包括:用地预审与规划选址意见书办理、社会稳定风险评估报告批复、项目审批/核准/备案;建设阶段包括:各相关专题手续、用地报批、供地手续、建设用地规划许可证、土地不动产权证、建设工程规划许可证、施工许可证办理;验收阶段包括:工程竣工验收、房地一体不动产权证办理。

一、前期开发阶段手续

(一) 用地预审与规划选址意见书办理

按照自然资源部文件要求,将建设项目选址意见书与用地预审意见合并,自然资源主管部门统一核发建设项目用地预审与选址意见书。因此建设项目在办理用地预审前,需做好项目选址选线的现场踏勘及综合论证,尽量避免穿越环境敏感点、重要矿区,少占耕地、永久基本农田和生态保护红线等,并充分征求各职能部门意见,切实保障用地选址方案可行性。用地预审重点审查项目建设依据是否充分、用地规模是否合理、项目选址是否符合规划或规划修改条件、是否符合占用永农、生态保护红线等。按照审查内容确保项目选址选线有法可依,也避免了不同项目之间存在交叉重叠的情形。

(二) 社会稳定风险评估报告批复意见

项目单位在组织开展重大项目前期工作时,需对社会稳定风险进行调查分析,征询相关群众意见,查找并列出现风险点、风险发生的可能性及影响程度,提出防范和化解风险的方案措施,提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议,以形成完整的风险评估报告,最终由县人民政府出具评估意见。其评审结果为低风险且有可靠防控措施,发改部门才同意审批、核准或者备案该项目。

(三) 项目审批/核准/备案

根据项目实施单位的性质、资金来源等因素确定项目审批类型,按照要求提供项目用地预审与选址意见书、社会稳定风险评估表、发改部门征询反馈意见、可研报告、申请报告、节能评估报告表等材料进行办理。后期项目办理用地手续及开工建设的内容需与审批/核

准/备案的建设内容相一致,如不一致,需按照实际建设内容进行调整,但程序相对较为繁杂,为避免重复工,建议建设单位综合多方面考虑,准确确定审批/核准/备案相关内容。

二、建设阶段手续

(一) 各相关专题手续办理

1. 林地许可。核实占用林地的数量以及类型,是否已征得被占用林地权利人同意意见,并编制形成林地使用可行性报告,落实好森林植被恢复费。用地单位向林草原主管部门提出申请,经林草主管审核同意后核发项目使用林地的行政许可决定书。林地使用许可的办理是为了规范建设项目使用林地审核和审批,严守林地保有量生态红线、维护生态平衡、合理利用林地、促进人与自然和谐共生,实现经济可持续发展。

2. 地质灾害危险性评估。位于地质灾害易发区,应进行地质灾害危险性评估。结合工程特点和地质环境特征,对评估区现状地质灾害的类型、发育程度及危害性进行全面评估;并对工程建设过程中以及建成后可能引发的地质灾害危险性进行识别、估计以及评价,综合评估地质灾害危险性大小,划分危险性等级,并采取相应防治措施和建议。其主要目的是通过对地质灾害的风险进行评估来有效地对风险实施控制和处理以减少损失,为工程建设在地质灾害防治方面提供科学依据。

3. 压覆矿评估。用地预审阶段,尽管不再对建设项目是否压覆重要矿产资源进行审查,但仍需谨慎对待。在可研阶段路线方案研究时,建设单位应查询拟建项目选址区域是否涉及压覆重要矿产资源并尽量避让;在用地报批阶段,建设单位需查询是否压覆重要矿产资源及已设矿业权情况,若涉及,建设单位应委托具备相关资质的技术单位编制项目压覆矿评估报告,报告需通过专家论证审查。其评估结论可为拟建项目与矿业权人就业矿补偿问题、以及征用土地等有关事项提供客观、真实的评估意见,保障建设项目的正常进行。

(二) 用地报批手续办理

用地报批手续办理所需资料较多、周期长、程序复杂,以下对用地报批过程中重点内容及作用分析如下:

1. 用地控制指标即规划符合性审查：首先，对比国家控制指标，核实总用地规模是否符合指标要求，如超标则需核减。如确需突破国家控制指标或者无建设标准按需编制节地评价报告，通过以上方式严格控制项目超标建设，实现土地节约集约利用；其次核实项目是否占用永农、生态红线，是否符合土地用途管制要求。按需编制项目规划修改暨基本农田补划方案，重点分析项目占用、补划永农的必要性与合理性。通过规划修改，确保项目与规划相衔接、符合规划要求，避免出现违规建设、无序扩张等问题。这不仅有助于提升城市形象和品质，还能够促进城市空间的合理布局和可持续发展。

2. 征地社会稳定风险评估：根据新土地管理法要求，拟开展征收土地的，应当开展现状调查和征地社会稳定评估，重点分析的补偿标准及方式能否达到被征地农民的心理预期，征地时序是否合理合法。其目的在于规范征地程序，防范群体性事件的发生以及大规模信访活动的发生，保障被征地农民的合法权益。

3. 征地方面材料准备：严格按照程序要求发布征地预公告。告知该项目拟征收土地范围、面积、征收目的、标准及用途等；开展现状调查。对拟征收土地的权属、地类、面积及地上附着物权属、种类、数量等现状进行调查，并权利人对调查结果共同确认；发布安置补偿公告。结合调查结果，对拟征收土地的范围、现状种植状况、补偿标准、安置途径等主要内容进行公示；开展听证及办理补偿登记。多数被征地权利人认为征地补偿安置方案不符合法律法规规定的，可组织开展听证，听证无异议后按照要求办理补偿登记；签订征地协议。与土地所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。经实践总结发现，之前用地组卷报批工作是先取得建设用地批文后才开展征地工作，但在实际征地过程中，因征地补偿标准、权属不清晰、风水问题等导致部分土地无法征收，从而导致后续无法完成供地等一系列批后实施问题的出现。现阶段随着新土地管理法的执行，征地程序不断完善，促使用地组卷报批工作越来越规范，也为项目顺利落地提供了有力的资源保障。

4. 违法用地查处及耕地占补落实：近年来，因国家对于建设用地的法律法规处于不断完善的过程，期间对未批先建等违法行为的处罚力度不够，导致部分企业或个人为追求个人利益，在尚未办理用地手续或在同步办理手续过程中已同步开工建设，想尽早实现投产增效，为企业赚取更多的经济效益；针对我国首次提出耕地占补制度以来，大体经历了从“数量平衡→向数量质量并重转变→向重数量质量和生态转变”等三个阶段进行转变，即由曾经的“先占后补”、“边占边补”发展为现在的“先补后占、占水田补水田”。为倒逼用地单位完善用地手续，促进土地资源规范化管理，新土地管理法提高了违法用地查处力度，视情况处罚每平方米100-

1000元；由县级人民政府及用地单位严格实行占用耕地补偿制度，按要求开垦与所占用耕地数量和质量相当的耕地。随着国家法律不断完善，未批先建违法用地行为及耕地占补落实工作逐步实现规范化管理，对实现耕地动态平衡、遏制城市盲目扩张、土地资源可持续性发展发挥了重要作用。

5. 被征地农民养老保险落实：部分被征地农民取得高额度土地征收款后，因目光短浅，无长远计划，肆意挥霍，用于置办豪车、沾染上赌博等不良习惯，导致短时间内征地一扫而空，进城后无就业能力成为无业游民，由此引发社会治安混乱和返贫风险等多重隐患。政府为切实解决失地农民这一群体的长远生计问题，拟在养老、就业、医疗等方面提供完善的社会保障制度，随后土地管理法及省级相关职能部门联合出具了关于被征地农民养老保险补贴政策文件，指导地方各职能部门在开展征地过程做好被征地农民养老保险的落实工作，确保土地征收合法合规，农民长远生计有保障。

6. 用地组卷报批及批复：待完成并取得用地预审与规划选址意见批复、可行性研究报告批复、项目初步设计批复、核准备案文件、使用林地批复、地质灾害评估意见、压覆矿评估意见、符合规划批复意见等专题意见，严格落实耕地占补、被征地农民土地补偿及被征地农民养老保险等费用后，按照要求规定编制政府请示文、审查意见报告、农转用方案等，形成一套完整的组卷材料，录入报批系统，由县-市-自治区-自然资源逐级审核修正修改，直至取得项目建设用地批复。

（三）供地手续办理

根据项目用地红线图，核算耕地占用税、土地补偿费、青苗及地上附着物补偿费、征地工作经费、社保费用、宗地红线图及权籍调查成果费、工本费等成本，按照不同供地方式，经公示及批准后，补充缴纳土地出让或划拨价款，签订国有土地出让合同或划拨决定书，完成供地手续办理。

（四）建设用地规划许可证办理

核实项目是否位于规划可覆盖区域，如在按规划控制指标要求出具规划设计条件，如不在按文件要求编制独立地块控制性详细规划明确规划设计条件。由建设单位通过政务服务一体化平台发起流程，经自然资源主管部门审核同意后核发建设用地规划许可证。

（五）土地不动产权证办理

在办理供地手续过程中，可同步开展权籍调查。按需提供申请表、国有建设用地划拨决定书/土地出让合同、缴费凭证、权籍调查成果等材料。经自然资源主管部门审核通过后按宗地核发土地不动产权证书。

（六）建设工程规划许可证办理

该项工作重点难点在于设计方案的编制，方案需明确用地性质、容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、服务设施、总平面图等各项内容，且各项指标都应符合

设计规范要求，并已通过专家审查论证。建设工程规划许可证是建设项目是否符合城市规划要求的法律凭证，可有效约束建设单位按行业内建设标准实施建设，防止建筑物因超标准建设而引发事故，损害人民生命财产安全。

（七）施工许可证办理

施工许可办理是项目正式开工前的必要步骤。办理施工许可证资料包括但不限于立项批文、投资许可证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、资金证明、施工和监理中标通知书、工程承包合同、施工企业安全生产许可证及现场安全生产管理人员证书、监理企业资质证及本工程监理人员名单、建设工程开工安全生产条件备案表、经审查合格的施工图纸等。以上资料的准备需严格按照相关法规和标准进行，确保项目的合法合规性。

三、验收阶段手续

（一）项目工程竣工验收

项目投产使用前需由具备相关职能的部门组织专家对现场进行质量核查，对工程施工设备安装质量，以及管理环节和其他的一些设备安装质量做出总体评价，明确验收意见。如有质量问题，需提出相应的整改建议，如通过审核，则在相应报告上签字批准。工程竣工验收的目的在于调查核实工程的施工质量是否已达到规划设计要求，以确保工程项目能够依照规划请求的各项技能经济指标正常投入运转。

（二）房地一体不动产权证办理

项目完成施工建设并达到投产使用条件后，按照要求将前期取得的土地不动产权证，以及其他相关材料提交自然资源主管部门审查通过后，核发房地一体不动产权证，该阶段的工作相对较简单。由此，一个完整的建设项目用地手续全部完成。

四、完善用地手续办理对自然资源管理的影响

（一）充分发挥规划的宏观调控作用

建设项目在完善用地手续办理前，需完成项目规划修改，充分发挥规划的宏观调控作用，确保项目符合用途管制要求。使规划管理工作由被动变主动，逐渐改变了以往土地管理跟着项目走的被动局面，使规划的权威在具体项目实施中得以体现，可有效避免项目乱占耕地及基本农田等，切实保护耕地，同时也可有效遏制建设用地规模无序扩张和未批先建等违法用地行为的发生，促进土地资源节约集约利用，发挥好国土空间规划作为建设项目审批管理依据。

（二）促进土地市场规范化管理

通过完善建设项目手续办理，确保项目精准落图，实现数据共享及信息化管理，避免与其他项目交叉重叠，出现重复办理手续情形；严格项目准入条件及开工建设条件，符合节约集约用地管理要求；规范土地供应手续，避免土地市场中出现不合理、不合法的交易，确

保土地市场公正合理；实现土地所有者确权登记，更好地保护土地所有者的合法权益。这样不仅有效地保障了土地市场秩序，还可促进土地市场规范化管理与平稳发展。

（三）促进森林资源可持续发展

当前，随着生态文明建设不断推进，林地资源保护管理工作显得尤为重要，根据《中华人民共和国森林法》规定，工程项目建设确需占用林地的，应当按照要求申请办理林地许可，未取得林业主管部门审核同意的，不可办理建设用地审批手续。国家以用地手续为依托，倒逼用地单位完善用林相关手续，通过严格的许可条件限制和降低许可数量，尽量减少生态脆弱区森林资源的消耗，保护林地、合理利用林地，推动森林资源可持续发展，持续为人类生产生活和国民经济发展提供能源物质，打造人与自然和谐共生的现代化城市。

（四）促进矿产资源可持续利用

矿产资源是重要的不可再生资源，对于保障和推动经济社会的发展具有重要意义。但在项目开发建设过程中，特别是线性工程压覆矿产是难以避免的，建设单位应按要求开展压矿查询，优化选址选线，尽量避免或减少压覆矿产；不能避免压覆的，按要求编制压矿报告、申请压矿审批、并与矿业权人签订补偿协议、建立建设项目压覆矿数据库，实现数据共享，确保矿产资源开发与建设项目不交叉不重叠。这一系列的矿产资源管理措施对于推动建设项目的开展、合理利用和保护矿产资源具有重要意义，可有效提升矿产资源利用效率、保障经济可持续发展。

（五）保障被征地农民的合法权益

曾经“以租代征”在各地已成为一种普遍的违法形式，“以租代征”看似解决了老百姓面朝黄土背朝天的生活，但长远角度看弊远远大于利，农民长远生计难以得到保障。为长远保障被征地农民的合法利益，国家不断完善征地程序，开展现状调查，编制征地社稳报告，评估征地风险等级，避免因征地权属不清晰、补偿不合理而损害被征地农民的利益；不断更新片区综合地价，提高征地补偿标准；丰富征地补偿方式，落实被征地农民养老保险。以上各项规范化管理举措取得了积极成效，被征地农民进城落户后，经过的一定就业培训，或者就业岗位的开发以及安置房等第三产业的发展给予更好的就业机会，被征地农民很快融入城市生活，生活水平及条件得到不断提高。

参考文献

- [1] 李刚. 地籍测绘在土地资源管理中的影响及应用[J] 河北农业, 2022(1): 48-49.
- [2] 陈国志. 风电场项目开发建设和验收手续概述[J] 云南水利发电, 2023(9): 60-66.
- [3] 郑永尊. 建设项目前期手续办理流程及对策分析[J] 居业, 2024(8): 109-111.