

# 国土资源部 国家发展改革委 水利部 国家能源局 关于加大用地政策支持力度促进大中型 水利水电工程建设的意见

国土资源部 国家发展改革委 水利部 国家能源局 关于加大用地政策支持力度促进大中型水利水电工程建设的意见

国土资规〔2016〕1号

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门、发展改革委、水利（水电、水务）厅（局）、能源局，新疆生产建设兵团国土资源局、发展改革委、水利局：

为贯彻落实党中央、国务院关于加快发展重大水利水电工程的战略部署和中央有关文件要求，在坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度的前提下，切实做好大中型水利水电工程建设用地保障和服务，现就进一步加大用地政策支持力度提出如下意见：

## 一、加强部门协同，保障水利水电工程建设用地需求

（一）加强水利水电工程建设用地规划引导与统筹。各级发展改革和水利水电行业主管部门应在编制水利水电相关发展规划时统筹考虑用地问题，做好与土地利用总体规划的衔接。各有关部门和用地单位在

具体水利水电建设项目可行性和工程设计阶段，应充分考虑土地利用条件，在用地选址、规划布局等方面严格论证，尽量避让耕地特别是基本农田；要采取有效的工程技术措施和方案，严格控制建设用地规模，切实减少对耕地的占用。对于经充分论证确需占用的土地，在项目投资概算中要足额安排征地补偿费、耕地开垦费等用地有关费用，为工程顺利建设打好基础。水利水电项目在审批（核准）前，要按照《建设项目用地预审管理办法》的规定办理用地预审手续，未取得用地预审手续的，不得通过项目审批（核准）。

（二）积极做好水利水电工程建设用地服务与保障。地方各级国土资源主管部门要及时了解水利水电行业发展情况，将水利水电用地需求、空间布局、建设时序等纳入土地利用总体规划，并及时安排新增建设用地计划指标；在水利水电建设项目可行性研究、工程设计阶段，要主动服务、提供咨询、参与论证；在建设项目用地预审时，重点要从规划选址、集约节约用地、征地补偿安置、耕地占补平衡等方面严格审查把关。对具备申请用地条件的水利水电项目，市、县国土资源主管部门要及时组织用地报卷，逐级呈报用地；省级国土资源主管部门要认真落实用地预审有关要求，严格审核用地有关事项，确保项目用地符合土地管理各项制度规定。不符合要求的，不予通过用地预审和审查。

## 二、适应水利水电工程用地特点，改进用地报批工作

（三）分类明确水利水电工程用地报批方式。水利水电枢纽工程建设区、水库淹没区用地原则上应一同报批，但对于施工工期较长的水利水

电项目，可根据建设工期分别按单独选址建设项目用地报批；移民迁建用地原则上应安排在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，按城市(村庄、集镇)建设用地报批；专项设施复(改)建用地，要根据项目规划选址和土地利用总体规划，确定按单独选址建设项目或纳入城镇建设用地报批。

水利水电工程枢纽工程建设区和水库淹没区用地由建设用地单位向用地所在市、县人民政府国土资源主管部门提出用地申请；移民迁建和专项设施复(改)建用地由市、县移民主管部门或具体用地单位按移民安置规划及移民安置年度计划，向用地所在市、县人民政府国土资源主管部门提出用地申请。需报国务院批准的水利水电工程用地，涉及多个省份或在省域内涉及多个市、县的，由有关省(区、市)组织各市、县国土资源主管部门分别准备报批材料，省级国土资源主管部门汇总后，以省(区、市)为单位报批。但对于水利线型工程(包括河道整治、堤防，引、调、排、灌工程等水利设施)用地，可以地(市)为单位分段报批。

(四) 分类保障移民迁建和专项设施复(改)建用地。属于国家审批(核准)的水利水电项目，移民迁建和专项设施复(改)建用地随主体工程用地一并报批或专项设施复(改)建用地按单独选址建设项目用地独立报批的，用地计划由国家统筹安排。移民迁建用地应符合城市、村镇建设用地标准，原则上不能超出原有被拆迁占地规模。为解决移民生产生活问题，按照移民安置规划，移民迁建用地超出原有被拆迁占地规模的，报批用地需作出详细说明。移民迁建用地占用城市(含建制镇)

土地利用总体规划确定的建设用地范围内土地、经批准超出原建设用地面积的用地，由当地人民政府依照规定足额缴纳新增建设用地土地有偿使用费。

（五）实行水库水面用地差别化政策。水利水电项目用地报批时，水库水面按建设用地办理农用地转用和土地征收审批手续。涉及农用地转用的，不占用土地利用总体规划确定的建设用地规模和年度用地计划指标；涉及占用耕地和基本农田的，建设单位应履行耕地占补平衡义务，当地政府要足额补划基本农田。

（六）统筹做好工程占用耕地的占补平衡。水利水电项目在工程概算中应足额计列补充耕地所需费用，由建设单位在当地国土资源主管部门的指导下，用于实施土地整治项目自行补充耕地；为安置移民生产和生活新开发出的耕地以及结合工程施工整理复垦新增加的耕地，可用于耕地占补平衡。没有条件自行补充或补充的耕地不符合要求的，应按照各省、自治区、直辖市的规定标准足额缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

对于水利水电工程项目采取自行补充耕地方式的，国土资源主管部门应积极予以支持，对补充耕地及时立项、监督指导和组织验收；采用缴纳耕地开垦费、实行委托方式补充耕地的，地方国土资源部门要优先安排本地区补充耕地储备库的耕地用于水利水电工程耕地占补平衡，保障工程顺利报批用地和建设。对于占用耕地多的水利水电项目，用地所在市、县确因耕地后备资源匮乏，难以在本行政区域内做到耕地占补平

衡的，省级国土资源主管部门要积极协调，在省域内统筹安排补充耕地，切实做到耕地占补平衡。水利水电工程建设占用 25 度以上、纳入退耕还林计划的陡坡耕地，不计入须补充耕地范围。

（七）规范水利水电工程临时用地管理。水利水电工程开展项目前期论证工作涉及的钻探勘探、施工便道等用地以及工程建设所需施工场地、设备堆放场地、弃（取）土场等用地，按临时用地管理，依照有关规定由县级以上人民政府国土资源主管部门批准，并给予土地权利人相应的损失补偿。临时用地造成土地损毁的，用地单位必须依照《土地复垦条例》有关规定，履行土地复垦义务。

抢险、救灾、防洪等急需使用土地的水利工程，可以先行使用土地。其中，属于临时用地的，灾后应当恢复原状交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，用地单位应当在灾情结束后 6 个月内申请补办建设用地审批手续。

### 三、做好水利水电建设征地补偿安置，维护被征地农民权益

（八）足额落实征地补偿费用。水利水电项目征收农民集体所有土地，必须依照有关法律法规和中发〔2015〕1 号文件等规定要求确定征地补偿标准，足额核算征地补偿费用，采取多种有效安置途径，做好征地补偿安置工作。各级国土资源主管部门在用地预审时要对征地补偿费用标准严格审查把关，确保足额列入项目投资概算。其中，对于水利水电枢纽工程建设区、水库淹没区用地，应按工程所在地征地补偿标准足

额计列征地补偿费，结合安置方式统筹安排用于被征地农民补偿安置；对于异地移民安置和复（改）建专项设施占用土地的，应按所占地地区征地补偿标准给予足额补偿。征地补偿费用应纳入项目总投资。对在贫困地区开发水电占用集体土地的，可试行给原住居民集体股权方式进行补偿，探索对贫困人口实行资产收益扶持制度。

（九）规范征地报批程序。水利水电工程征地报批前要认真履行征地告知、确认、听证程序，就征收土地方案充分听取被征地农民集体和农民意见，确保农民的知情权、参与权、申诉权和监督权。对于在工程移民安置规划大纲或移民安置规划编制过程中，地方政府或有关部门已就征地履行相关程序，达到征地报批前期工作程序和有关规定要求的，用地报批时国土资源主管部门不再另行组织开展征地报批前告知、确认、听证等工作。

#### 四、实行先行用地政策，确保水利水电工程及时开工建设

（十）支持重点建设项目先行用地。对于国家重点水利水电工程，在通过国土资源部用地预审、国务院及国务院有关部门已批准（核准）项目、水利工程初步设计已经批复或初步设计审批单位出具先行建设任务认定意见后，属于工程建设范围内的道路、桥梁、生活营区等施工前期准备工程和控制工期的单体工程，以及因工期紧或受季节影响确需动工建设的其他工程，可申请办理先行用地。考虑到水利水电工程建设的特殊需要，在项目已通过用地预审、但尚未正式审批（核准）前，工程论证设计和前期工作必需的道路、桥梁、生活营区等建设，属于永久性

建设用地的，在项目审批（核准）部门出具项目立项（或同意开展前期工作）的认定意见，且水利项目在初步设计审批单位、水电项目在行业主管部门出具先行建设任务认定意见的前提下，也可申请办理先行用地。

先行用地办理原则上限定在国务院及国务院有关部门批准建设的水利水电工程范围内。对于地方审批（核准）的水利水电项目，其中纳入经批准的全国中型水库建设规划、并经有关流域机构审核同意的水利项目，以及纳入经批准的国家水电发展规划的水电项目，确需先行用地的，可参照上述规定执行。

（十一）做好先行用地与用地审批的衔接。先行用地由省级国土资源主管部门向国土资源部提出申请，省级国土资源主管部门要指导市县认真组织申报材料并严格审核把关。申请先行用地前，应查清所需使用土地的权属、地类、面积，就补偿安置充分征得被占地单位群众同意，确保批后及时兑现有关补偿费用或按经批准的相应移民安置规划进行实施，不因先行用地发生信访问题和突发事件。先行用地批准后，不得超出批准范围动工建设，超出的按违法用地严肃查处；同时，必须在规定时限内申请办理正式用地审批手续。

本意见自下发之日起执行，有效期五年。原《国土资源部国家经贸委水利部关于水利水电工程建设用地有关问题的通知》（国土资发〔2001〕355号）同时废止。