



# 内河航运工程建设用地基层制度建设的思考与建议

陈和东, 韦海超

(四川岷江港航电开发有限责任公司, 四川 乐山 614400)

**摘要:** 目前内河航运行业存在制度与标准建设滞后现象, 不利于工程建设与行业发展。以龙溪口航电枢纽工程为例, 梳理现阶段内河航运工程建设用地工作中用地指标、建设工期定额及涉及工程建设用地与征地移民有关的技术规范等微观制度建设方面的不足, 并提出相应建议。从政策层面尽快颁布《航运工程建设用地指标》等政策文件, 或明确借用相关行业类似政策文件; 在航运工程建设征地中引入“先行用地”制度与应用; 从行业层面尽快颁布《航运工程建设工期定额》、《航运工程建设征地处理范围界定规范》等行业规范文件, 以利于航运工程征地移民工作管理, 促进项目与行业高效、健康、可持续发展。

**关键词:** 航运工程; 建设用地; 征地移民; 制度建设

**中图分类号:** U612; TV61

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-4972(2023)10-0005-04

## Thoughts and suggestions on grass roots system construction of inland river navigation engineering construction land

CHEN Hedong, WEI Haichao

(Sichuan Minjiang Port & Shipping & Electricity Power Development Co., Ltd., Leshan 614400, China)

**Abstract:** At present, there are lagging system and standard construction in inland river navigation industry, which is not conducive to the development of engineering construction and industry. This paper takes the Longxikou Navigation-power Junction project as an example, sorts out the deficiency of micro-system construction such as land use index, construction period quota and technical codes related to land requisition and immigration of inland river navigation engineering construction land, and proposes corresponding suggestions. Policy documents are promulgated as soon as possible from the policy perspective, such as *Construction Land Index for Navigation Engineering*, or similar policy documents of related industries are explicitly borrowed. The system and application of “first land use” are introduced in land requisition of navigation engineering construction. From the industry perspective, industry standard documents are promulgated as soon as possible, such as *Construction Period Quota for Navigation Engineering*, *Specification for Defining the Scope of Land Acquisition for Navigation Engineering Construction*, which can facilitate the management of land acquisition and immigration, and promote the efficient, healthy and sustainable development of the project and industry.

**Keywords:** navigation engineering; construction land; land acquisition and resettlement; institutional construction

龙溪口航电枢纽总库容为 3.24 亿  $\text{m}^3$ , 装机容量 480 MW, 主要建筑物有船闸、发电厂房、大坝、泄洪冲砂闸、鱼道、库区防护等, 工程涉及水库区的下渡乡、黄旗坝、虎吼坝、机场坝及河

口地区、丁家坝、康家坝、孝姑镇、铁炉乡、五一坝、龙孔镇等 10 个片区防洪排涝工程, 防洪堤总长 47.41 km。工程施工面积大、征地面积广且复杂, 征地一旦拖延, 会导致工期滞后。

**收稿日期:** 2023-06-07

**作者简介:** 陈和东 (1977—), 男, 高级工程师, 从事航电枢纽工程建设管理。

## 1 项目移民征地概况

岷江龙溪口航电枢纽工程建设征地涉及乐山市犍为县和沐川县 2 个县(区)的 10 个乡(镇)、59 个村委会(社区)、306 个村民小组、1 898 户,共 6 753 人;涉及各类结构房屋面积 36.73 万 m<sup>2</sup>,土地总面积 3 132.56 万 m<sup>2</sup>,其中耕地 1 064.14 万 m<sup>2</sup>、园地 233.73 万 m<sup>2</sup>、林地 243.80 万 m<sup>2</sup>、零星林木 42.15 万株(笼);涉及等级公路 18.60 km,输电线路 81.70 km,通信线路 122.22 km,广播电视线路 19.85 km,天然气管道 0.67 km,文物古迹达 7 处,二级水准点 3 处,工矿企业共计 22 家,老文滩小学 1 所。根据实物指标调查结果,建设征地影响主要涉及农村、集镇以及专业项目设施等 3 部分。

## 2 项目征地工作难点

### 2.1 建设用地规范

建设用地指标是编制和审批设计任务书(或可行性研究报告)、确定项目建设用地规模的依据,是编审初步设计文件、核定和审批建设项目用地面积的标准。为此,部分行业、省市根据行业、地区特点编制颁布了相关工程建设用地指标,如原建设部、国土资源部、原铁道部联合发布《新建铁路工程项目建设用地指标》<sup>[1]</sup>,住房和城乡建设部、国土资源部、国家电力监管委员会批准发布《电力工程项目建设用地指标(火电厂、核电厂、变电站和换流站)》<sup>[2]</sup>、《电力工程项目建设用地指标(风电场)》<sup>[3]</sup>,天津市市场和质量技术监督委员会组织编制发布工业、教育系统、电力工程、水利工程、公路、河港码头工程项目等天津市 18 类建设项目用地控制指标<sup>[4]</sup>,对工程建设及征地移民工作均大有裨益。

交通运输行业、四川省乐山市目前尚未形成内河航运相关的工程建设用地指标文件,龙溪口航运枢纽建设中长期以来大量借用 SL 623—2013《水利水电工程施工导流设计规范》<sup>[5]</sup>、SL 487—2010《水电工程施工总布置设计规范》<sup>[6]</sup>、SL 303—2017《水利水电工程施工组织设计规范》<sup>[7]</sup>、NB/T 10338—

2019《水电工程建设征地处理范围界定规范》<sup>[8]</sup>、NB/T 10876—2021《水电工程建设征地移民安置规划设计规范》<sup>[9]</sup>等水利水电行业建设用地有关的规范。这些规范是水利水电工程建设系统化规范文件的组成部分,从工程建设用地角度对工程建设用地从数量、空间、时间上提供指导与约束,在一定程度上提高了建设用地的相关工作的系统化、规范化、程序化与标准化。

内河航运工程与水利水电工程都属于涉水工程,工程建设具有水流控制与施工总布置复杂、施工组织衔接缜密、建设时序安排季节性强等特点,但航电工程涉及的永久通航建筑物具有其特殊的工程结构、施工组织特点,且施工期通航具有通航水流控制精细化要求高、通航群体安全风险高、航道提前占用水域面积大、不断航施工组织难、社会影响大等特点,导致航电工程建设用地无法全盘引用水利水电行业规范。龙溪口航电枢纽在工程建设用地面临用地报件中用地规模编制依据不充分、报审双方难以高效达成共识、报件持续时间延长等诸多窘境。导致在土地预审阶段、先行用地审批等过程中增大了人为自主裁量因素、延长审批时间。

### 2.2 征地补偿标准

国家有关法律法规对公民的土地、房产等资源进行规范保护。如《土地管理法》<sup>[10]</sup>、《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》<sup>[11]</sup>、《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》<sup>[12]</sup>等法律法规,但在一定层面上征迁政策还有些许不完善和不足,给航运枢纽工程的征迁工作带来一定的难度<sup>[13]</sup>。

1) 作为水利的分支行业,内河航运枢纽工程的建设长期以来没有本行业的建设征地补偿和移民安置法规可依,龙溪口航电枢纽的交通项目立项、征地移民参考执行《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》的实操模式,但在征地移民具体实施中存在争议。

2) 在农村,同时期不同的航运枢纽工程项目征迁补偿的标准不一致,各乡、各村之间的补偿

标准不一致;在城市,同一住宅区不同房屋补偿不一致,各区各街道不一致;城市与农村的补偿不一致。特别是前面两种,导致群众对补偿的不满,使航运枢纽工程的征迁工作的难度和力度加大。

3) 国家和政府财政尽大力对水运工程建设投入和利用资金,在一定程度上降低了补偿标准,导致被征迁群众未得到合理的资金补偿。

### 2.3 先行用地制度

“先移民后建设”是指在工程建设中,始终把移民工作作为工程建设的重要组成部分,把做好移民工作放在优先位置,根据经批准的移民安置规划统筹协调好工程建设进度和移民工作进度,切实保障移民群众的合法权益,实现在做好移民安置的前提下积极发展航运建设的目标。“先移民后建设”的政策理念<sup>[14]</sup>源于 2010 年四川水电工程建设领域。国家发展改革委于 2012 年下发了《关于做好水电工程先移民后建设有关工作的通知》<sup>[15]</sup>(简称《通知》),第一次明确了“先移民后建设”的水电开发方针。《通知》精神顺应民意,体现了国家维护移民合法权益的决心与要求,有力推动了水电事业持续健康发展。由于水利、水电、航运等工程用地规模宏大、持续时间较长等特点,决定了“先移民后建设”绝对不是宏观层面的必须先完成全部移民工作才能开工建设,而是微观层面合理协调征地移民与工程建设时序,提前做好移民安置工作后,再组织开工建设。

由于很多重大项目建设季节性、紧迫性,我国自 20 世纪 90 年代开始允许“控制工期的单体工程”先行施工,并逐步形成了先行用地审批制度<sup>[16]</sup>。该制度执行过程中逐步形成了适用范围具体化、申报程序规范化、批准条件严格化、审批权限下移化的特点。现行既有法规文件中明确先行用地适用于抢险、救灾、大中型水利水电工程建设、应急的防洪治涝等工程。即便是 2022 年在贯彻党中央“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的决策部署中,自然资源行政主管部门也未将航运工程明确纳入先行用地管理范畴。

目前龙溪口航电枢纽主要借用大中型水利水电工程名义进行先行用地申报,但在实操中经常因此发生先行用地申报难、批准难、周期长、规模小等情形,对保证施工期通航、尽早完建通航建筑物发挥社会效益及枢纽建设总体计划推进等目标实现均带来不利影响。据了解,目前大多航运工程项目均以此方式申报,实质上其“先行用地”处于“一事一议”的不确定状态,对项目用地申报不利。

## 3 对政策与基层制度的改进建议

《制度学概论》<sup>[17]</sup>定义制度规定是构建和确定国家或组织的基本关系、内部结构、行为准则及活动程序的文字性规定的统称。制度建设的根本目的在于利于实现既定的系统目标。

内河航运枢纽建设是一个复杂的系统工程,涉及地方政府、社会公众、建设单位、咨询单位、设计单位、施工单位、设备制造商等诸多子系统。《和谐管理理论》<sup>[18]</sup>指明,系统必须在变动的环境中,以优化和不确定性消减为手段提供问题解决方案,实现其系统目标。

### 3.1 制定工程建设用地相关规范

航电枢纽工程建设作为复杂的系统工程,其需要高水平的管理,而制度性规范文件的系统化建设是高水平管理的需要和表现,故航运行业可根据行业特点、实际需要,系统梳理规范、标准建设工作,系统编制/颁布《航运工程建设用地指标》、《航运工程施工导流设计规范》、《航运工程施工总布置设计规范》、《航运工程施工组织设计规范》、《航运工程建设用地处理范围界定规范》、《航运工程建设征地移民安置规划设计规范》等规范文件,将进一步规范航运工程项目工程建设用地,有利于系统提高工程建设中的时空利用水平,有利于动态优化建设用地进度计划。在征地移民相关法律法规的宏观指引下,上述制度规范类文件的颁布与实施,必将形成征地移民工作中的共同规则、话语体系,极大提升征地移民中的沟通效率、工作实效;必将有利于消减诸多不确定性,



构建“人与人”的和谐关系,提升系统总体工作效率,促进有关项目的建设目标实现,提升航运工程建设管理水平,更好践行行业所担负的社会发展责任。

### 3.2 建立征地补偿和移民安置规范

航运枢纽属于国家重要的公益性基础设施,从项目效益而言,具有社会、经济、环境等综合效益;从建设特点而言,与水利、水电枢纽工程极其类似,都具有建设规模大、建设历时长、施工季节性强等特点;从用地规模而言,由于其功能复杂、涉及工程建筑物更多,用地规模往往大于水利、水电枢纽工程。建议国家适时就内河航运建设行业出台《大中型航运枢纽工程建设征地补偿和移民安置条例》,或从法规层面明确规定内河航运工程建设在征地移民方面参考执行《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》。

### 3.3 纳入先行用地审批范围

航运枢纽工程属于重大公益性基础设施,对国民经济贡献大、对“双碳经济”发展作用显著、自身投资效益差、工程建设季节性强,应进一步加强对“先移民后建设”政策的社会宣贯,准确传递“先移民后建设”政策的内涵,消除工程建设过程中相关各方对“先移民后建设”政策的认识差异及由此可能带来误读误解、沟通困难甚至负面影响。同时,建议从政策层面明确界定“先行用地”制度也适用于航运枢纽工程建设,使航运工程建设“先行用地”报审工作均有据可依,提高报审工作时效性,实质性推进航运工程建设。鉴于2.3节中航运枢纽工程建设的个性特点,其先行用地批复中的用地规模、用地时序应予以充分考虑,在交地环节中更应得到充分保障。

## 4 结论

1) 航运工程建设征地与移民安置存在的难点和瓶颈,以及在行业层面上征迁政策的不完善和不足,对龙溪口航电枢纽乃至内河航运枢纽建设的发展产生了明显的限制。

2) 亟需针对航运工程结构形式和工程建设运

行特点颁布相关法规标准,为工程建设征地和移民安置工作规范化、合规化提供依据,实现移民拆迁过程透明、公正、有序。

3) 将航运工程纳入先行用地审批范围,有利于提高报审工作时效性,实质性推进航运工程建设,对推进水域资源合理开发,推动水运行业实现可持续、绿色和高质量发展有着重大意义。

### 参考文献:

- [1] 建设部,国土资源部,铁道部.新建铁路工程项目建设用地指标[S].北京:中国计划出版社,2009.
- [2] 住房和城乡建设部,国土资源部,国家电力监管委员会.电力工程项目建设用地指标(火电厂、核电厂、变电站和换流站)[S].北京:中国电力出版社,2010.
- [3] 住房和城乡建设部,国土资源部,国家电力监管委员会.电力工程项目建设用地指标(风电场)[S].北京:中国电力出版社,2012.
- [4] 天津市市场和质量监督管理委员会.天津市建设项目用地控制指标:DB12/T 598.1~18—2015[S].天津:天津市市场和质量监督管理委员会,2015.
- [5] 长江勘测规划设计研究院.水利水电工程施工导流设计规范:SL 623—2013[S].北京:中国水利水电出版社,2014.
- [6] 长江水利委员会长江勘测规划设计研究院.水利水电工程施工总布置设计规范:SL 487—2010[S].北京:中国水利水电出版社,2011.
- [7] 中水东北勘测设计研究有限责任公司.水利水电工程施工组织设计规范:SL 303—2017[S].北京:中国水利水电出版社,2018.
- [8] 水电水利规划设计总院,中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司.水电工程建设征地处理范围界定规范:NB/T 10338—2019[S].北京:中国水利水电出版社,2020.
- [9] 水电水利规划设计总院,中国电建集团中南勘测设计研究院有限公司,中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司,等.水电工程建设征地移民安置规划设计规范:NB/T 10876—2021[S].北京:中国水利水电出版社,2022.
- [10] 全国人民代表大会常务委员会.土地管理法[A].北京:全国人民代表大会常务委员会,2019.
- [11] 国务院.关于完善征地补偿安置制度的指导意见[A].北京:国务院,2004.

(下转第18页)