

浅谈水利、航道等重大工程用地用途转换机制

李倩

博雅达勘测规划设计集团优先公司 江苏 苏州 215000

【摘要】为贯彻落实部、省决策部署，建立以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，探索形成具有推广价值的创新政策措施，根据《关于开展国土空间用途管制制度体系建设前期研究工作的通知》（苏自然资函〔2022〕886号）的相关要求，有序开展水利、航道工程用地用途转换机制研究。研究针对水利、航道工程用地用途转换审批管理中遇到的问题，探索农用地向未利用地转换的实施路径，提出对于农用地转未利用地审批改革的建议，以期有效推动完善国土空间用途转换审批机制。

【关键词】水利航道；工程用地；用途转换

1.水利、航道工程建设和用地情况

水利工程主要包括引调水工程、灌溉工程、河道整治工程及城乡供水工程等类型，航道工程主要包括新建航道、航道整治、航道疏浚工程和航运枢纽、通航建筑物及其配套设施建设工程。两类工程在建设内容和土地利用上具有一定相似性。从建设内容与功能设计上，两类工程具有高度相似和重叠性，在部分项目设计中，为满足实施目的，通常兼具水利、航道工程两类功能属性。综合建设内容、功能设计及相关用地标准，线性水利、航道工程基本可分为拓浚（含新开河道）、堤防/大坝、口门、船闸、桥梁、服务区和航道锚地七类功能分区。从用地情况来看，根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕51号）的土地利用分类，水利、航道工程用地类型既包括堤防/大坝、口门、船闸、桥梁等建造建筑物或构筑物工程的建设用地，也包括拓浚工程实施形成的未利用地。两类工程的实施均存在部分农用地、建设用地转换为未利用地的情形，用地审批具有一定特殊性，是完善农用地向未利用地转换审批管理的典型代表。

2.对于水利、航道工程用地用途转换管理的相关诉求

在当前资源环境约束趋紧的大背景下，对于资源的高效利用，对于分区分类的精细化、精准化审批管理显得尤为重要。本次研究从自然资源要素的管理与利用角度出发，就水利、航道工程用地用途转换管理中存在的困难和障碍提出了政策诉求，以期能够达到土地要素精准配置、精细管理，更好履行统一行使所有国土空间用途管制职责。主要有以下几点：

2.1.统一自然资源管理数据

自然资源数据作为新时代国土空间规划和土地管理的重要基础，直接影响自然资源的精准管理和高效利用。2020年，自然资源部印发《国土空间调查、规划、

用途管制用地用海分类指南（试行）》，为统一行使所有国土空间用途管制职责提供了用地分类标准支撑，但在实际的自然资源管理工作中，由于各管理部门职责重心不同，目前仍存在数据使用不一的问题。如在水利、航道工程用地管理工作中，存在国土变更调查数据与国土空间规划、用途转换审批地类数据有所差异的情况。

2.2.优化土地用途转换审批规则

在严格保护耕地，严格控制新增建设用地规模的前提下，现行用途转换审批规则更多从合法合规性的角度，重点管控农用地（耕地）向建设用地的转换，尚未完全考虑土地的实际自然属性和用途，加之农用地向未利用地转用的审批管理路径尚需完善，使得用途转换审批数据与用途转换后土地实际用途之间存在差异。对水利、航道工程而言，用地范围内的新开河道和拓浚工程，竣工后土地实际用途为未利用地，但在用途转换审批阶段，按照新增建设用地参照农用地转用审批，地类转用方向与最终用途存在差异。

2.3.进一步提升资源要素配置精准度

随着社会经济的快速发展，对土地的大量需求与有限的土地供给之间的矛盾愈发突出，需进一步优化资源要素配置、切实保障有效投资用地需求。按照现行用途转换审批规则，部分水利、航道工程用地竣工后实际土地用途为未利用地，

仍按照新增建设用地计算规模，增加了此类项目对于新增建设用地指标的需求量，挤占了有限的资源空间，对资源配置和项目保障均造成一定影响。首先，就要素配置效率而言，建设用地作为资源，具有稀缺性，因此在进行要素配置时往往需要考虑各项因素，将有限的资源用在经济社会发展的“刀刃”上，要素精准配置的意义也正在于此。在“要素跟着项目走”的配置原则下，对于项目用地的用途转换审批规则在某种程度上影响了上层对于资源要素配置的精准决策方向，从而对各地

区的经济社会发展产生影响。其次,从项目用地的资金保障上,用途转换审批管理中对于新增建设用地的认定与实际地类用途间的差异会导致项目土地成本支出的显著增加,从而影响项目要素保障的效率。经过多年发展实践,当前已形成较为成熟的新增建设用地指标有偿调剂模式。以江苏省为例,根据省交易平台近期公示信息,增减挂钩节余指标有偿调剂均价约为 85 万/亩。对于新增建设用地规模、计划指标紧缺的地区,发展机会的获取依赖于充足的资金支持,这给当地政府和项目建设方均带来了很大的压力。

3. 结束语

因此,需进一步提高要素配置的精准性,有效发挥计划对自然资源利用总量、方向、结构、效益等的调控作用,节约资源的同时实现高效集约用地。以有限的资

源保障更多项目的落地实施,发挥资源最大化效益,保障社会民生发展。

【参考文献】

[1]巴哈依丁·坎吉.浅谈水利工程建设管理与运行管理相结合的重要性[J].中文科技期刊数据库(引文版)工程技术, 2022(6):3.

[2]陈猛,简震,李金剑.浅谈航电枢纽工程水下开挖方法[J].四川水利, 2022, 43(6):5.

[3]刘长荣,赵汉哲,王瀚琦.浅谈利用水利工程保障生态流量改善水环境的思考[J].黑龙江水利科技, 2023, 51(1):3.

[4]陈刚.浅谈水利工程运行管理常见问题与运行优化措施[J].中文科技期刊数据库(引文版)工程技术, 2022(5):3.