

高速铁路建设用地技术管理及征地拆迁重难点分析

张 航

京昆高速铁路西昆有限公司 重庆 400020

【摘要】：我国高速铁路网络持续完善，成为服务人民美好出行的关键基础设施。高铁建设用地（含永久用地和临时用地）的征地拆迁投入已约占工程总费用的30%，建设用地保障关系工程建设进度、社会稳定与群众切身利益。本文以高速铁路建设全流程为主线，从项目立项、初步设计、工程建设、竣工验收等阶段，梳理铁建设用地的技术管理要点，剖析铁路用地征地拆迁工作的重点、难点与典型问题及其处置路径，提出依法征地拆迁、路地协同、科技赋能、规范管控的实施策略，为同类铁路项目建设用地管理与征地拆迁工作提供实践参考。

【关键词】：高速铁路；建设用地；临时用地；征地拆迁；技术管理；路地协同；依法用地

DOI:10.12417/2811-0722.26.06.027

引言

高铁项目普遍具有投资规模大、建设线路长、跨越行政区域多、用地类型复杂、社会影响面广等特点。高铁用地范围涵盖农用地、建设用地、未利用地等多种类型，涉及住宅、厂房、电力及管线设施迁移等大量地上附着物，权利主体包含农户、城镇居民、企业法人、集体经济组织、事业单位等多方主体，利益协调难度大、政策执行要求高、社会敏感性强。

从项目建设实践来看，建设用地能否按期依法获批、征地拆迁能否平稳高效推进，影响高铁项目能否按期开工、顺利建设、按期建成通车。建设用地技术管理与征地拆迁工作有效推进成为制约高铁建设的重要环节，也是保障群众利益、维护社会稳定、实现工程高质量快速建设的关键。

当前，我国土地管理法律法规持续完善，自然资源部门审批程序日趋成熟，群众法治意识不断增强，高铁建设普遍面临工期紧张、用地报批流程复杂、征地拆迁协调层级多、历史遗留问题多、利益诉求差异大等现实挑战。在此背景下，如何实现依法用地、精准用地、按期供地、和谐征地拆迁、规范管地，如何平衡工程建设进度、投资成本控制与群众合法权益保障，成为铁路建设单位、设计单位、施工单位及地方政府共同面对的重要课题。本文结合高铁项目建设实践，对项目全周期建设用地技术管理、临时用地管控、征地拆迁实施要点、典型疑难问题处置及未来发展趋势进行系统研究，进一步丰富高铁用地管理理论与实践体系，为同类铁路工程项目提供可推广的管理经验。

1 铁路建设用地技术管理

铁路建设用地管理贯穿项目可行性研究、初步设计、工程施工、竣工验收至铁路资产移交全流程，是一项政策性、法律性、技术性、协同性高度统一的系统工作。其核心目标是严守法律底线、规范执行技术标准、强化路地协同、保障用地供给、控制投资成本、维护社会稳定，为高铁工程建设提供持续、稳定、合法的用地支撑。

1.1 前期准备与基础工作

前期工作是建设用地管理与征地拆迁实施的基石，直接影响用地报批效率、征地拆迁资金精度、工程推进节奏与社会稳定态势，必须做到范围稳定、勘界精准、调查详实、概算科学、报审高效。

1.1.1 稳定建设用地范围，开展精准勘界与实物调查

高速铁路项目因线路走向优化、站场规模调整、桥梁隧道方案比选、采空区及重大文物和生态保护红线避让等因素，用地范围在设计阶段易发生变动，给征地红线确定、现场实物调查、用地组卷报审带来较大不确定性。西部铁路途经沿线一般地形地质条件较复杂，站场、桥梁、隧道、路基施工方案经多轮论证，用地范围也可能随之调整变化。建设单位需统筹组织、设计单位全力配合、专家团队技术支撑，最终完成用地范围最终稳定，为地方开展土地征收、房屋拆迁、用地组卷报审创造条件。

用地范围稳定后，应开展全流程、高精度勘界测量，杜绝“坐标漂移”“图实不符”“范围交叉”等技术问题。设计单位现场交桩，明确铁路用地坐标与测量控制点；施工单位与监理单位联合现场复核，核对设计图纸与现场地形、地物一致性；建设用地勘界报审服务单位会同设计、施工单位、地方土地管理部门开展四方联测，对不一致地段共同核查、及时修正。

通过三级复核机制，确保设计用地范围、施工用地范围、建设用地报审范围三者完全统一，保障国土空间管控唯一性，精准核定用地面积、土地类型、权属边界、地类分布等核心信息，为后续征地补偿、房屋拆迁、管线迁改、费用核算提供可靠技术依据。

在可行性研究阶段即启动全线实物摸底调查。建设单位联合地方政府、设计单位、咨询审查单位，对建设用地范围内土地、房屋、地上地下管线、工矿企业、特种设施等进行全覆盖清点、标准化丈量、规范化登记、全过程影像留存，全面锁定征地拆迁实物底数，为可研阶段征地拆迁费用概算编制、核定

提供支撑,也为实施阶段资金保障、拨付管控、结算审计奠定基础。

1.1.2 执行法定补偿政策,编制科学合理的补偿安置方案与费用概算

征地拆迁补偿费用概算必须严格执行法律与地方政策,实现标准合法、测算精准、统筹全面、各方认可。工作依据主要包括《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例,《国有土地上房屋征收与补偿条例》,以及地方政府制订的征收补偿政策,落实国铁集团《关于进一步加强铁路建设项目征地拆迁工作和费用管理的指导意见》(铁总统计〔2017〕177号)相关要求。

及时与省级政府签订征地拆迁包干协议,明确包干范围、责任主体、资金管理、支付流程、争议处置等核心内容;以省(市)级有关部门公布的征地区片综合地价、地上附着物及青苗补偿标准、市县制定的房屋征收安置标准为基准,足额测算补偿费用;统筹考虑被征地农民社会保障资金、压覆矿产资源补偿、文物保护、重大企业拆迁、重要电力与油气管线迁改、国防通信设施迁改等专项费用,一并纳入概算体系;建设单位、设计与地方自然资源、征收、财政、林业、人社等部门充分沟通,形成书面确认意见,确保概算贴合现场实际。

科学编制概算可实现三大目标:一是资金足额保障,避免因资金短缺导致征地拆迁工作难以推进;二是投资精准可控,减少建设过程中概算调整带来的程序繁琐与时间延误;三是调动地方积极性,强化路地协同氛围,为高效推进征地拆迁工作创造良好环境。

1.1.3 加快建设用地组卷报审,严格落实“先批后用”

依法用地是高铁建设的基本遵循,必须按照先行用地报批、正式用地组卷、逐级审查批复的规范流程推进。

先行用地报批:在设计用地范围稳定后,优先确定控制性工程、节点工程先行用地范围(总量原则不超过项目总用地30%),统筹技术服务单位、地方自然资源、财政、人社、林业、乡镇(街道)等多方力量,建立联合报审机制,快速完成先行用地组卷与批复,确保进场即有合法用地。

正式用地组卷:施工图稳定后立即启动正式用地组卷工作,系统完成勘测定界、土地征收协议签订、房屋拆迁协议签订、失地农民社保资金预存、林地使用许可、基本农田不可避让论证、生态保护红线不可避让论证、文物考古调查与审批、社会稳定风险评估、压覆矿产资源调查报告备案、生态环境保护评价、节约集约用地论证、临时用地复垦方案审批、违法用地查处、土地规划调整、新增建设用地有偿使用费等税费缴纳等全项专项工作,形成完整规范卷宗。

分级审查批复:建设用地组卷完成后通过自然资源部门线上系统报送,经省级自然资源部门管制、耕保、执法等多处室

联合审查通过后,再由省级政府上报自然资源部批复。

1.2 征收补偿实施阶段核心工作

(1) 征收补偿实施是将前期成果转化为土地供给的关键阶段,核心是协议落地、机构健全、责任明晰、移交顺畅。

签订征地拆迁实施协议,明确路地双方权责。初步设计批复后,建设单位依据批复概算与地方政府签订征地拆迁实施协议书,其内容一般包括:工作职能划分、征地拆迁包干范围、补偿安置牵头单位、资金专户存储与专款专用制度、拨付流程、计价规则、结算方式、工期节点、维护社会稳定责任、争议解决机制等。

(2) 建立多级协同组织机构,明晰各方岗位职责。高铁征地拆迁协调涉及多层级、多部门、多单位、多个体,必须构建政府主导、业主统筹、设计支撑、施工落实、监理监督、基层联动的协同工作体系。

地方政府:县级以上政府成立铁路建设指挥部或协调领导小组(铁建办),由宣传、自然资源、住建、林业、水利、经信、生态环境、交通、发改、财政、人社、公安、信访、乡镇(街道)等部门组成,部分区县实行县委书记、县长“双组长制”,统筹推进用地交付、组卷报审、管线迁改、矛盾化解等工作。

建设单位:设立专用地征迁管理机构,统筹项目从立项到国家验收全周期用地管理、征地拆迁协调、报审报批、资金计价、第三方审价、产权办理、土地验收、竣工文件编制等工作。

设计单位:设置专职征地拆迁技术岗位,负责用地范围划定、实物调查数量确认、临时用地设计、概算预算编制、重大拆迁方案论证、费用结算支撑等工作。

施工单位:项目部设立专职征地拆迁部门,配备具有相关经验的征地拆迁专职工程师,按照施工组织设计制定分阶段用地计划,配合开展红线复核、协议签订、房屋拆除、场地清理、依法用地、复垦落实、现场协调等工作。

(3) 规范征收实施流程,实现土地按期移交

用地批复下达后,推进土地征收与移交工作:联合地方开展建设用地勘测定界,完成土地面积测绘与地类分户;开展房屋及附着物清点丈量、公示确认,保障群众知情权与监督权;签订补偿安置协议,拨付补偿资金后组织房屋拆除、地上物清理、场地平整,规范办理土地移交手续;推进压覆矿产补偿、文物保护实施、重大企业拆迁评估与安置、管线迁改等专项工作;动态管控征地拆迁资金,组织第三方审价单位全过程跟踪审核,确保资金使用依法合规。

严格监督施工单位按照批复范围与用途使用土地,规范办理变更设计用地手续、临时用地手续,坚持所有用地先批后用;

临时用地使用完毕后督促按期复垦交还；落实环保、水保措施，及时化解征地拆迁矛盾。

1.3 征地拆迁典型特殊问题处置

1.3.1 防范“三抢”行为

线路确定后，立即采用现场拍照、全线航拍等技术手段锁定土地及附着物现状，正式函告沿线区县政府实施规划管控，严禁抢栽、抢种、抢建，对“三抢”附着物依法不予补偿，维护征地拆迁公平公正。

1.3.2 历史遗留问题处置

多重权属争议：针对老工业基地、改制企业遗留的一房多主、一地多主、权证不清等问题，由铁建办牵头，联合住建、自然资源、司法等部门，通过法律调解、公告公示、权属确认等途径依法处置。

小产权房与集体土地企业拆迁：以地方现行政策为依据，采取货币补偿为主、稳妥安置为辅的方式，统一标准、阳光操作，平稳推进拆迁。

应局部拆迁企业的整体拆迁诉求：针对企业要求整体征收的不合理诉求，联合自然资源部门开展政策解释，优化用地方案，在保障工程需求的前提下最大限度降低对企业生产影响，推动达成一致。

1.3.3 “三损”问题处置

工程建设中易发生水损、路损、炮损（震损），影响群众生产生活。在实施协议中提前明确责任划分：因工程建设引发的“三损”纳入征地拆迁包干范围补偿；因施工单位不执行规范、标准、工艺施工造成的，由责任单位承担。建立快速鉴定、及时赔付、闭环处置机制，避免群众阻工，保障施工连续。

1.3.4 “三改”用地协调

改沟、改渠、改路用地严格执行政策：县级及以上道路、国有土地资产按建设用地报批征收；集体性质用地不按建设用地标准补偿。加强政策宣传与沟通解释，争取群众理解配合，保障工程用地需求。

1.3.5 信访维稳与风险防控

建立畅通诉求表达、矛盾排查、纠纷调处、舆情监控机制，有效开展政策宣传与思想疏导，对苗头性、倾向性问题早发现、早处置。制定突发事件应急预案，依法稳妥处置信访事项，守住社会稳定底线。

2 临时用地技术管理

临时用地是高铁建设不可或缺的配套用地，具有规模大、分布散、周期紧、审批严、复垦要求高等特点，加强临时用地技术管理对依法建设、成本控制、生态保护、水土保持、安全施工、乡村振兴具有重要意义。

2.1 临时用地范围与主要特征

2.1.1 临时用地范围

高铁临时用地主要包括：施工临时办公、宿舍、食堂等用地；取土场、弃土（渣）场、表土和材料堆放场、制梁场、拌合站、钢筋和钢结构加工场等施工生产设施用地；施工运输与通行用地：施工便道、便桥等。

2.1.2 主要特征

规模大、分布散，跨区域多，补偿标准难以统一；使用期限严格：一般不超过2年，铁路工程最长不超过4年；审批与复垦要求高：占用耕地、永久基本农田需市级以上自然资源部门审批，使用期满必须复垦验收。

2.2 选址要求与审批程序

2.2.1 严格选址管控

坚持用多少、批多少、占多少、恢复多少，尽量不占或少占耕地，核心要求：制梁场、拌合站严禁占用永久基本农田；其他临时用地确需占用永久基本农田的，必须开展不可避让论证，承诺恢复原种植条件并获批准；优先利用国有土地、闲置集体用房，推行永临结合，场站结合站场、路基段布设，便道结合地方路网规划；符合生态、安全、军事、文物管控要求，取弃土（渣）场需开展安全论证，影响居民安全的必须拆迁避让。

2.2.2 规范报审与使用监管

申请主体：临时用地申请人为项目业主，可书面委托施工单位代办，复垦责任主体不变。

报审材料：临时用地申请书、法人身份证明、营业执照、勘测定界图、土地租用合同、项目批复文件、复垦方案、现状照片、涉林涉草许可等专项文件。

审批权限：一般临时用地由县级自然资源部门审批，涉及耕地及永久基本农田由市级以上自然资源主管部门审批。

使用监管：批准及时完成系统配号与信息公开，监督施工单位按批使用、严禁先用后批、超范围超期限使用，用完后按期复垦销号。

2.3 复垦技术管理与验收

2.3.1 土壤重构技术

复垦核心是保护耕地质量，实施表土分层剥离、分类堆放、原貌回填，保持土壤原生层次结构，必要时添加有机肥、土壤改良剂，提升保水保肥能力。

2.3.2 植被恢复技术

根据复垦方向选择适宜植被：耕地复垦优先选用当地高产作物；林地复垦选择乡土树种，兼顾水土保持与生物多样性。

2.3.3 水土保持辅助工程

弃渣场提前布置盲沟、截水沟、排水沟、挡土墙、沉沙池等，防止水土流失、滑坡、泥石流等地质灾害。

2.3.4 复垦验收与移交

临时用地期满1年内完成复垦，不可抗力可申请延期。复垦后按施工自验→监理审核→业主验收→县级及以上自规、林业、水利等多部门联合验收程序执行，验收合格后办理土地移交，完成复垦销号。

2.3 临时用地特殊问题处理

永久用地临时用地结合使用的工期协调：优化施工组织，统筹永久与临时用地供给节奏，避免工期制约。

临时便道保留与复垦矛盾：地方确需保留的，由区县府承诺落实用地指标，免除复垦义务，依法转为地方建设用地。

弃渣综合利用：在符合水保、安全、生态要求前提下，经地方政府申请、各方协商、签订协议，规范开展弃渣综合利用，明确生态与安全责任。

3 高铁用地及征地拆迁工作重点、难点与发展趋势

3.1 核心工作重点

严守法律法规政策底线，全程使用合法合规；平衡工期紧迫与依法征地拆迁，保障供地时效与群众权益；提升用地审批技术与协同效率，快速推进永久与临时用地报批；强化征地拆迁全过程精细管理，做好权属确认、面积核定、安置落实、土地移交。

3.2 主要工作难点

社会敏感度高、舆情敏感，土地及房屋关乎群众基本生计，易引发拆迁焦虑；群众补偿预期与法定标准存在差异，少数不合理诉求影响签约交地；跨层级、跨部门、跨主体协调量大，协同机制高效运行难度大。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国土地管理法[S].北京:中国法制出版社,2019.
- [2] 国有土地上房屋征收与补偿条例[S].北京:中国法制出版社,2011.
- [3] 中国铁路总公司.关于进一步加强铁路建设项目征地拆迁工作和费用管理的指导意见:铁总统计〔2017〕177号[Z].2017.
- [4] 自然资源部.临时用地管理办法[S].2021.

3.3 未来发展趋势

政策制度体系持续完善：持续完善法律法规和地方规定，动态更新征地区片地价与房屋补偿标准，强化被征地农民社会保障与长远生计保障。

安置补偿方式多元化：推行货币补偿、实物安置、生产安置、就业扶持、集体经济入股等组合模式。

程序规范与审批效率并重：推广并联审批、容缺受理、信息化联审，在依法前提下提升审批速度，为要素保障提供便捷、实用支持。

科技赋能精准化管理：应用GPS、遥感航拍、大数据、征地拆迁信息管理系统，实现测绘精准化、数据动态化、档案电子化、监管透明化、决策科学化。

4 结语

高速铁路建设用地与征地拆迁管理是一项融合法律、政策、技术、经济、社会、民生于一体的系统性工程，绝非简单的土地征收与房屋拆除，而是保障国家重大基础设施落地、维护群众切身利益、促进区域协调发展、守护社会和谐稳定的民心工程。在高铁建设全过程中，必须坚持依法合规、路地协同、精细管控、民生优先、生态友好的基本原则，强化永久建设用地与临时用地全周期技术管理，高效破解征地拆迁难点问题，平衡工程建设进度、投资成本控制、生态环境保护与社会稳定大局。

面向未来，随着土地管理制度不断完善、数字技术深度应用、治理体系持续优化，高铁建设用地管理与征地拆迁工作将向法治化、规范化、精细化、智能化、人性化方向高质量发展。通过持续优化管理模式、创新协同机制、提升技术水平、强化服务意识，不断提高高铁用地保障能力与征地拆迁工作水平，为加快建设交通强国、推动经济社会高质量发展、实现人民群众对美好出行的需要做出更大贡献。