

风电项目开发阶段土地征用合规性管理要点分析

卓 乐

中国三峡新能源（集团）股份有限公司广西分公司 广西 南宁 530200

【摘 要】：风电项目建设涵盖选址踏勘、征地安置、手续报备等多项内容，合规管控难度较高，项目推进中易出现选址不合规、征地矛盾、流程疏漏等问题。本文覆盖风电项目整体建设阶段，围绕规划选址用地管控、征地核查补偿安置、手续办理、全周期风险防控搭建标准化管理体系。依托国土空间图层叠加核查手段、土地产权制度、农地分等定级等理论技术，根据陆上风电用地情况，细化用地甄别、补偿安置、手续报审、风险处置等实操流程，规避项目用地违规、征地纠纷、审批停滞等合规隐患。研究可指导风电项目用地征地管控工作，筑牢项目建设合规根基，保障新能源项目平稳落地实施。

【关键词】：风电项目；用地规划；征地补偿；合规管控；风险防控

DOI:10.12417/2811-0722.26.08.049

引言

双碳目标背景下，国内风电产业规模化、海陆协同化发展持续提速，项目建设用地需求稳步攀升。风电工程兼具点状零散占地与片区连片征地特征，涵盖生态保护、耕地管控、产权界定、征拆安置、海陆审批等管控内容，用地征地合规场景复杂且风险集中。现阶段部分风电项目存在选址失范、地类界定模糊、补偿机制不全、审批流程欠妥等问题，易引发审批退回、征地纠纷、项目停工等情况。本文梳理风电项目选址用地、征地安置、手续办理、风险防控的管控要点，搭建全链条标准化管理体系，保障风电项目合规高效推进。

1 风电开发前期规划选址用地前置合规管控

1.1 国土空间选址研判与用地合规管控

在陆上风电风机、升压站、场内道路及海上风电陆上换流站等项目选址阶段，开发企业可依托现有国土空间图层叠加核查技术体系，统筹建立标准化的风电选址研判工作机制，统一项目选址合规判定标准。项目业主通过委托可研编制单位开展相关技术工作，由可研单位运用缓冲区分析、图层叠加功能整合生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界矢量数据，先行筛除法定禁止、限制建设区域；同时同步衔接区域新能源发展规划，校核风机布点、升压站/陆上换流站选址、送出线路走向，保障工程布局规模与国土空间预留新能源建设用地相适配。依托研判体系量化核算风电项目耕地、生态空间占用规模，针对陆上风电零散点状占地落实差异化用地管控要求，并匹配对应年度新能源用地指标清单。借助全流程前置空间研判工作，能够从项目规划源头规避各类选址冲突，有效化解后续用地预审环节存在的合规风险，为项目报批落地提供可靠支撑。

在此基础上，所有陆上风电项目均统一纳入国土空间规划实施刚性管控，严格遵循三区三线约束。可研单位依托 GIS 工具完成场址筛选，风机、升压站等永久设施优先避让生态保护红线、永久基本农田；仅国家级重大风电项目确无法避让管控区域时，需编制专项论证，配套耕地补划、生态修复方案逐级

报审。风电专项规划由能源主管部门移交自然资源部门完成空间核验归档，项目需纳入年度新能源建设清单方可匹配用地指标。若场址布局与规划产生冲突，普通项目优化点位适配规划，省级及以上重点项目可依规申请规划动态维护。规划符合性报批材料由可研单位编制，项目业主统筹对接审批流程；项目落地后建立永久、临时用地分类台账，留存临时用地复垦记录，实现风电项目空间规划全周期闭环管控。

1.2 陆上风电场址地类甄别管控

完成国土空间规划校核后，陆上风电场全域开展地类甄别，夯实用地报批前置工作。地类甄别聚焦红线内部土地属性、耕地条件以及管控边界，辖区土地划为四类，水田、旱地划入耕地实行刚性管护；占用林地需补办林业审批手续；盘活闲置建设用地可简化征地流程；未利用地执行宽松管控标准。实地核查场内水田、旱地、林地、闲置建设用地，逐项落图归档，排查地块穿插的永久基本农田，优先规避优质耕地资源。结合农用地定级判定耕地质量，风电选址遵循固定用地次序：优先选用荒坡等未利用地；无适宜地块则选取其他林地的疏林地、灌木林地等低质林地；确无法避让耕地时仅占用低等级零散耕地，提前落实同质等量占补平衡，备齐选址、补划、植被恢复全套佐证材料；项目尽量避开优质耕地与乔木林地，严禁占用永久基本农田、一级公益林。实地勘界划分永久、临时用地范围，分项核算占地体量，规整标准化台账，为农转用报批提供可溯源的地类底数。

1.3 海上风电陆上配套用地预审研判

海上风电项目陆上升压站/换流站、海缆登陆点等配套用地预审，依托城乡二元土地产权理论梳理地块权属，划分国有存量用地、集体农用地落实分类管控，结合区域征地基准核算征拆安置开支。统筹登陆点位、运维场地空间布局，对接海域确权、陆上用地审批两项业务，摸排海缆途经地带土地属性、权属范围与管控红线。对标海岸线管护规则校核选址方位，预判滩涂权属纠纷、村组补偿矛盾，敲定安置落实、临时用地复垦实施方案，补齐预审论证资料，筑牢配套用地预审合规根基。

1.4 土地风险分阶段审查与协议条款管控

风电项目资源获取、框架开发协议签约阶段，仅约定大致场址范围、投资落地、项目入库等核心内容，协议不细化征地、地类、林地、耕地占补、土地复垦等土地专项条款，不具备用地审批法定效力。正式申报用地指标前，以协议划定场址范围为基础，统一征求自然资源、林草、水利、生态环境等主管部门意见，完成首轮用地合规初步筛查。成功获取用地指标至项目核准前，依托可研编制开展精细化地类核查与场址优化调整，深化用地风险研判；项目核准后进入施工阶段，结合现场建设条件动态微调占地布局。通过指标申报前、项目核准前、工程施工全周期三段式分步风控，前置化解土地履约、征地合规及场地变动引发的各类用地隐患。

2 风电项目征地调查与补偿安置合规管理

2.1 全域土地权属摸底核查

征地调查开展阶段，由县级政府牵头开展全域权属摸排，项目业主派驻人员配合踏勘、立卷、台账更新，稳步推进摸排工作。依托农村三级集体产权规则，工作组按行政边界厘清风电配套占地权属，区分各类土地用地属性，调取农业部门承包台账，留存权属资料双线档案。摸排筛查户籍异常、土地流转、地界重叠纠纷点位，核对原始台账厘清补偿权益，化解征地款项分配相关隐患。县级政府设立纠纷会商机制，联动多部门处置土地争议，化解征地签约潜在矛盾。多数风电项目选用林地、未利用地，无需耕地占补；确需占用耕地的，提前储备指标，落实同质等量补划并完善耕地质量佐证材料。

2.2 永久/临时用地分类界定

风电项目陆上点状分散的建设特征，可支撑永久与临时用地范围及管控标准的差异化界定。风机基础、箱变、升压站区域归为永久用地，纳入集体土地征收范畴并依规办理全套征地手续。施工便道、构件堆场、吊装平台、临时办公区归为临时用地，仅完成用地备案流程，不开展土地征收且保留原有土地权属。两类用地的占地范围、占用时长与复垦要求可独立划分，补偿费用实行分类核算，永久用地核算土地、房屋及安置补助，临时用地只核算青苗、地上附着物及占地损失，规避补偿标准混用问题，减少征地纠纷的产生。

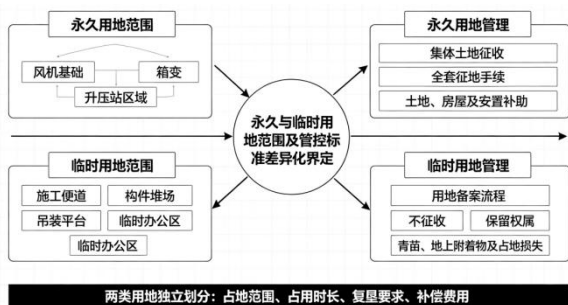


图1 永久/临时用地分类界定

2.3 征地社会稳定风险评估

风电征地引发的群众信访、生活落差、邻里矛盾等民生隐患，可通过专项社会稳定风险评估予以管控。陆上零散征地走访村组农户与集体组织，摸排土地占用、房屋拆迁、补偿偏低、生计缺失等各类隐患。排查结果可对应分级处置预案，规范征地听证流程与诉求反馈渠道，处置各类不稳定因素，编制合规稳评报告，为风电项目征地报批提供核心支撑依据。

3 风电征地报批与四证一书手续管控

3.1 农用地转用专项审批办理

以项目前期地类甄别台账、土地勘测定界成果为依据，规范农用地转用全流程申报材料与节点。

(1) 规划合规性前置支撑：提前编制项目与市县级国土空间总体规划衔接方案，取得自然资源主管部门空间符合性意见，同步落实自治区、市、县三级能源发展规划、重大项目用地保障清单等合规性文件，以《建设项目用地预审与选址意见书》为核心，筑牢项目用地审批的规划基础。

(2) 分级审批权限精准适配：严格落实耕地保护与分级审批制度，项目涉及永久基本农田的，严格依照法定流程完成论证后报送国务院审批；普通耕地及其他农用地，按照属地管理权限提交省级、市级自然资源主管部门审核。根据相关要求，风电项目整体整合为一套卷宗统一报审。

(3) 耕地占补平衡全流程闭环：严格执行耕地占补平衡制度，提前落实补充耕地指标，补齐占补平衡验收文件、耕地质量等级凭证等各类举证材料，确保项目占用耕地与补充耕地数量、质量双维度完全对等，实现占补平衡全流程闭环管理。

(4) 报审卷宗标准化管控：整合 GIS 选址成果、地类统计报表、土地勘测定界验收报告、地质灾害危险性评估报告、压覆矿产查询回执、土地复垦方案多项技术佐证材料，单独编制永久用地农用地转用报批卷宗，临时用地另行编制专项材料单独申报，两类资料分类归档，规避资料杂乱、材料缺损引发的审批退回、业务办结延时问题。

3.2 集体土地征收组卷报批

在完成土地权属调查、征地社会稳定风险评估、征地补偿安置方案公示等法定前置工作，且前置材料全部合规闭环后，正式启动集体土地征收组卷报批工作，全流程规范组卷标准与审批节点。

(1) 标准化组卷归档落地：结合风电点状分散占地特征规范资料整理，将风机、升压站、线路权属及勘测定界资料分类整理，对外统一汇总形成单套完整卷宗报送自然资源部门，贴合项目占地实况梳理资料逻辑，提升行政审批效率。

(2) 组卷材料全要素闭环管控：严格按照法定征收流程，规范收纳组卷核心资料，包括但不限于：征地预公告、土地权

属调查表、征地补偿安置公示、社会稳定风险评估报告、听证记录、安置方案、失地农民社保材料、村级表决文书、征地专项会议纪要，配齐各项法定报批材料，理顺业务材料办理链路。

(3) 分级审批标准严格落实：遵照土地征收分级审批规定整理全套文书，涉及永久基本农田、大面积耕地征收逐级上报国务院审批，其余土地由省级政府审批，补齐各项报审材料；落实征地补偿资金专户存放、专项使用规则，提前归集补偿资金到账凭证并归档，规整全套报批文书贴合土地征收审批法定准则。

3.3 风电项目规划许可办理

取得建设用地批复后，先完成土地竞买流程、足额缴纳土地相关价款并办结土地使用权确权手续，按顺序办理四类许可（见图2）：

(1) 建设用地规划许可证：携带用地批复、土地竞买成交确认书、出让合同、勘测定界图、征地档案申报，核定风机、升压站永久用地红线，明确规划建设指标。

(2) 国有建设用地不动产权证（土地部分）：征地补偿全部兑付、地块无权属纠纷后，划拨用地提交国有土地划拨决定书，出让用地补齐出让金票据，完成土地使用权确权登记。

(3) 建设工程规划许可证：提交升压站及附属设施施工图与总平面图，自然资源部门核对用地范围、建筑规模，审定合规建设方案。

(4) 建筑工程施工许可证：集齐前三类证件、施工合同、质监安监备案材料报审，获批后方可进场施工。陆上风机分点位申报，海上配套连片办理，各证占地范围、用地指标保持一致，规避手续不符风险。



图2 从征租地到建设用地报批再到四证一书办理的操作流程

4 风电征地实施全过程合规风险防控

4.1 征地程序公示听证落实

风电征地实施阶段需严格落实“两公告一登记”及听证法参考文献：

- [1] 严惠明.新时期国土空间规划体系下的建设项目用地选址选线有关思考[J].自然资源情报,2024,(6):59-64.
- [2] 惠秀娟.海上风电场陆上集控中心用地优化探讨[J].科技资讯,2024,22(23):200-202.
- [3] 邹春蕾.风电项目从核准制改为备案制[N].中国电力报,2024-01-11(002).

定等法定程序，杜绝程序性违规。推行差异化公示机制，陆上风电逐村公示征地与补偿安置方案，保障农户全面知情；若多数被征地群众对补偿标准、安置方案存在异议，按规定组织专项听证，完整留存公示影像、听证笔录、村民表决等档案资料。切实保障被征地群众知情权、参与权与监督权，严禁简化流程、未听证先施工等违规行为，规避程序瑕疵引发的行政纠纷与信访问题。

开展土地征收、土地流转现场勘测定界，乡镇政府、自然资源部门、项目业主、测绘、权属核查人员四方联合到场勘测清点。集体土地出现权属分歧，调取土地、林地权属证书核对资料；协商无法厘清的，提交乡镇、县级政府开展权属认定，以官方确权结果作为勘测依据。作业全程留存影像资料与纸质登记册，约束越界勘测、地面附着物漏登记情况，弱化土地征收权属矛盾产生根源。

4.2 施工临时用地复垦监管

针对风电临时用地分散、复垦难度大的特点，可建立全周期复垦监管机制，防范耕地损毁风险。项目开工前签订复垦协议，明确用地时限、复垦标准、保证金规则，压实各方管护责任。施工结束后，及时拆除路面临时硬化设施、清理建筑垃圾，修复耕地耕作层。自然资源部门开展常态化核查，留存前后对比影像资料，严格落实复垦验收标准，验收合格后退还保证金，杜绝用地长期硬化、耕地永久损毁，保障土地资源可持续利用。

4.3 征地纠纷常态化处置

为化解风电征地矛盾、减轻信访维稳压力，可构建常态化征地纠纷处置机制。搭建市、区县、乡镇三级联动纠纷处置体系，乡镇协调无果后，依法提请县级以上人民政府作出行政裁决。陆上风机零星征地矛盾由属地乡镇牵头就地协调处置，协调无果后依法提请政府裁决。畅通信访接待、诉求反馈等多元渠道，梳理补偿、安置、权属等高频争议问题，建立动态台账并实行销号管理，配套司法救济与法律援助服务，高效化解征地矛盾、降低项目维稳风险，保障风电项目平稳落地推进。

5 结语

风电用地征地合规管理支撑新能源项目落地、保障群众权益、化解行政及维稳风险。征地报批、施工管控全流程，细化差异化管控举措，明确用地划分、补偿标准、审批流程、纠纷处置机制，破解用地管理分散、征地冲突频发、海陆审批衔接不足等难题。搭建全链条标准化合规体系，提速用地审批、规范征地实施，兼顾工程建设、耕地生态保护与群众安置需求，支撑风电产业规范长效发展。