

土地资源管理 实务全书

LAND RESOURCE MANAGEMENT PRACTICE GUIDE BOOK

主编：雷原



中国大地出版社

土地资源管理实务全书

主 编 雷 原

(下 卷)

中国大地出版社

· 北京 ·

目 录

第九篇 特殊用地管理

- 第一章 特殊用地的种类与特征 (1181)
- 第二章 交通运输用地管理 (1183)
- 第三章 水利水电工程用地管理 (1188)
- 第四章 矿业用地管理 (1193)
- 第五章 国防用地管理 (1196)
- 第六章 风景名胜区用地管理 (1200)
- 第七章 自然保护区用地管理 (1205)
- 附 实践·探索
- 立足恢复生态环境 综合利用土地资源
 ——湖州市废弃矿山治理工作
 实践与成效 吕晓澜 葛送来 潘志龙(1211)
- 浅议在调整中巩固和发展平顶山市乡(镇)矿业 张 楨(1215)
- GIS在矿产资源规划管理中的实践 王继莹 董云飞 杨春飞 薛天武(1218)
- 重拳出击抓整顿 矿管水平大提升
 ——朝天区整顿和规范矿产资源开发秩序纪实 温开雄 杨镇方(1221)
- 加强征地拆迁工作 支持襄渝铁路建设 蔡 哲 黄群明(1225)
- 保护海岛生态环境 促进长岛
 经济发展 于洪社 万兵力 刘玉伟 王树琴(1228)
- 关于进一步加快矿产资源勘查开发的基本思路 罗成录(1232)

第十篇 地籍测绘

- 第一章 地籍测绘 (1239)
- 第二章 地籍测绘制度及其必要性 (1242)

第三章 地籍测绘制度	(1243)
第四章 地籍测绘技术	(1245)
附 实践·探索	
夯实基础强化管理 推进测绘事业健康协调发展	
——全国测绘系统先进集体申报材料	朱化利(1255)

第十一篇 土地资源安全问题探讨

第一章 土地资源安全的概念、研究内容及发展方向探讨	(1261)
第二章 资源伦理与土地资源安全	(1268)
第三章 土地资源安全问题初探	(1275)
第四章 行政区划与土地资源安全	(1283)
第五章 土地利用规划体系研究	(1289)
第六章 土地用途分区管制的理性分析与实施保障	(1296)
附 实践·探索	
对玛多县水土流失情况的调查及其对策	扎西多杰(1302)
基于实践的基层国土资源管理所建设创新模式	苏平 张奕(1305)
阜宁县对失地农民安置补偿现状的	
调查和研究	薛刚 杨鸿鸣 许鹏(1311)

第十二篇 我国土地资源可持续利用战略探索

第一章 土地利用与人类发展	(1319)
第一节 人类文明演变过程中的土地利用	(1319)
第二节 我国土地利用的历史回顾	(1322)
第三节 国内外土地利用研究进展	(1328)
第二章 我国土地资源可持续利用背景分析	(1336)
第一节 土地资源可持续利用的自然生态背景	(1336)
第二节 土地资源可持续利用的社会经济背景	(1340)
第三节 我国土地资源可持续利用的国际环境	(1344)
第三章 我国土地资源可持续利用的战略模式	(1351)
第一节 土地资源可持续利用的指导思想 and 原则	(1351)
第二节 土地资源可持续利用的目标和任务	(1354)
第三节 土地资源可持续利用的战略思路	(1357)
第四节 土地资源可持续利用的战略措施	(1360)
第四章 土地利用优化配置	(1368)

第一节	土地利用优化配置及其规划	·····	(1368)
第二节	农业用地优化配置	·····	(1374)
第三节	建设用地优化配置	·····	(1379)
第四节	土地利用优化布局	·····	(1383)
第五章	土地利用方式转变	·····	(1391)
第一节	土地资源合理开发	·····	(1391)
第二节	土地资源集约利用	·····	(1395)
第三节	土地资源整治	·····	(1398)
第四节	土地资源保护	·····	(1403)
附	实践·探索		
	满载希望的“金土地”		
	——走进四川“金土地”工程	·····	郑 荣(1410)
	内蒙古锡林浩特市土地资源可持续利用规划	·····	郝玉忠(1413)
	土地资源可持续利用初探	·····	李 坚 郜惠沈(1417)
	深化国土资源管理 促进构建和谐社会	·····	黄有贵(1421)
	窗口服务 阳光行政	·····	赵亚春(1425)
	坚持科学发展观 扎实推进国土资源管理工作	·····	黄祖源(1428)
	加强行风建设 服务发展大局	·····	郭 剑 杨玉民(1431)
	贯彻科学发展观 强化土地利用管理建立以节约集约用地 为核心的土地利用管理新机制	·····	陈兴海(1434)
	平凉市土地调查制度研究	·····	韩 荃(1438)
	土地资源配置与土地集约利用	·····	吕传进 王 勇(1443)
	东海大地铸辉煌		
	——东海县国土资源局工作纪实	·····	王常双(1449)
	机制推陈出新 服务争强进位		
	——五峰国土资源局创建服务型品牌机关纪实	·····	鲍剑波(1455)
	抓党风促政风正行风 进一步改善党群干群关系		
	——平罗县国土资源局党风、政风、行风建设情况		
	调研报告	·····	夏惠成(1458)
	优化土地资源配置 实现节约集约用地	·····	王朝贵(1461)
	浅议进一步加强绛县国土资源局工作	·····	候怀玉 任志浩(1465)
	提升保障服务能力 适应经济建设和 社会发展用地需求	·····	张 波 栾昌久 张 鹏 左保法(1471)
	新疆克州国土资源工作的实践	·····	任卓新 张 辉(1474)
	阿勒泰地区国土资源局领导班子2006年工作实践	·····	陈维斌 姜小秦(1479)
	加强素质教育 建设一支高素质的队伍	·····	童春贵 韩卫锋(1486)
	落实科学发展观 促进国土资源工作发展	·····	高万华(1490)

第十三篇 土地管理法规定与案例分析

第一章 土地管理法	(1497)
第一节 土地和土地管理法的概念	(1497)
第二节 土地管理法的立法宗旨	(1500)
第三节 土地管理法的基本原则	(1503)
第四节 我国的土地管理体制及机构设置	(1507)
第二章 耕地保护制度	(1510)
第一节 耕地保护的意義和措施	(1510)
第二节 基本农田保护制度	(1518)
第三章 土地征收制度	(1525)
第一节 土地征收的概念	(1525)
第二节 国家建设用地征收	(1525)
第三节 乡(镇)村建设用地	(1532)
第四章 土地违法案件的查处	(1541)
第一节 土地违法案件的管辖	(1541)
第二节 土地违法案件的受理和立案	(1544)
第三节 土地违法案件的调查和处理	(1545)
第四节 土地违法案件处理结果的送达和执行	(1547)
第五节 土地违法案件的结案	(1549)
第五章 法律责任	(1552)
第一节 土地法律责任的概念和种类	(1552)
第二节 土地法律责任的具体形式	(1552)
附 实践·探索	
对土地他项权利登记的思考	邱民增(1568)
切实推进依法行政建设 促进区域经济发展	俞正强 张庆国 付燕(1571)
征地拆迁失地农民补偿安置工作若干法律问题	
——创建平安厦门进程中不容回避的课题	郭游泳(1575)
典型案例分析	高海明(1581)
全面推进依法行政 促进国土资源管理全面发展	秦绍国(1586)
浅议非法占地建私房的现状与对策	
——以黄石市为例	游少先 龚健(1591)
依法行政 阳光操作 全面提高国土资源管理水平	官长智(1595)
国土资源执法监督局限性及对策	朱文建 惠铁牢(1598)
严格土地执法 规范用地秩序	邹君武 郭波(1599)
如何处置国有建设用地擅自改变为经营性用地的思考	王平杰 陈展翼(1601)

阿合奇县国土资源局矿产股股长阿曼先进事迹	崔 智 代 军(1606)
正确处理合理与合法间的关系是国土资源执法工作的关键	韩世杰(1608)
一块柱脚石 确明两家界	周克俭(1611)
从广宁县的现实谈我国土地确权立法的迫切性	李祖怡(1612)
关于土地利用总体规划的法律思考	隋玉库(1620)
关于开展《陕西省农村宅基地管理条例》立法的调研	赵安平(1623)
柯坪县国土资源执法监察工作浅析	阿里摩(1628)
案例讨论	韩海潮 汪 虎(1630)

第十四篇 土地管理法规

中华人民共和国土地管理法	(1635)
中华人民共和国物权法	(1648)
中华人民共和国城市房地产管理法	(1671)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(1679)
基本农田保护条例	(1687)
最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律 若干问题的解释	(1691)
土地违法案件查处办法	(1693)

第一章 特殊用地的种类与特征

本篇所提到的特殊用地,从交通用地、水利水电用地、矿业用地、国防用地、风景名胜区用地到自然保护区用地,具有用途特殊、位置分散等特点。特殊用地一般通过国家征收、划拨方式取得,从而表现出很大程度的无偿性。因此,对这类用地的管理尤为重要,要从特殊用地的取得、使用、保护方面,在有关的法律法规上对其加以合理的控制和有效的指导,保证其对整个国家经济发展的重要作用。加强对特殊用地的管理,减轻其对国家耕地总量动态平衡目标实现的压力,必须做到十分珍惜和合理利用每一寸土地、切实保护耕地。

一、国家特殊用地的含义及种类

这里所说的国家特殊用地,又称为国家专门用地,是指经县级以上人民政府批准具有专门用途和使用目的的非农业性土地。从这一定义来说,特殊用地主要包括以下3层含义:①它必须是具有专门用途或使用目的的土地;②它是非农业性土地;③它必须是经过县级以上人民政府批准使用的土地。这3个方面是构成国家特殊用地的要件,没有其中任何一项就构不成国家特殊用地。在特殊用地中,土地的所有权一般属于国家,只有在少数情况下,如乡级政府组织修建的公路等所占用的土地不需要改变集体所有的土地所有权。

从有关法律法规来看,在我国目前,特殊用地这类土地主要包括交通用地、矿山用地、输电线路用地、水利水电工程用地、国防用地、风景名胜区用地、文物古迹用地和自然保护区用地等具有特殊用途(或专门使用)的非农业用地。

二、国家特殊用地的特征

与一般建设用地相比,国家特殊用地主要具有下列特征。

(一) 用途特殊

用途特殊是指在使用上具有特殊的与众不同的性质,这是区别特殊用地与其他种类土地的重要标志。例如,国防用地用于国防建设,水利水电工程用地用于水利水电工程建设,交通用地用于铁路、公路、水路、航空等建设。一般而言,特殊用地对土地利用的条件、位置、范围等有其特殊要求。

(二) 位置分散

特殊用地不像农业土地、林业土地、城市用地、畜牧用地等那样,构成统一的或大或小的整块土地,而是往往分散于其他种类的土地中间,形成“插花地”,分布比较零散。如铁路、公路、水利工程用地等呈线状分布,犹如一条连续不断的长龙,穿梭于各类土地之

间。矿山用地、军事用地相对而言呈团状分布,但也是分散在诸种土地之中。不过有的特殊用地仍是一整块土地,如自然保护区、风景名胜区等。

(三) 管理不集中

由于特殊用地位置分散,因而对其管理也就势必难以或者说不能集中。比如,京沪铁路跨越河北、山东、安徽、江苏4省,北京、天津和上海3市,其管理关系就不得不分散在这4省3市之内。当然特殊用地管理不集中是相对而言的,是从这类土地整体上讲的,实践中有的特殊用地也是一整块土地,能集中管理。

(四) 调换性强

根据国家利益和社会公共利益的需要,特殊用地往往要根据情况调换。这是因为,某种特殊用地是在某一时期根据其专门使用目的而划定的,当随着时间的推移,它的特殊用途不存在时,就必须转换为其他用途,另作他用,以充分发挥土地的作用。如矿山用地,原矿产开采完毕,另开新矿,就必须调换土地;位于某地的国防基地被撤销或者迁往他处,也需要改变该种土地的用途。

(五) 受普通法和特别法调整

特殊用地除了受有关土地的一般法律、法规规定调整以外,还要受专门的单行法律、法规、规定调整。如铁路用地要受《中华人民共和国土地管理法》的调整,同时还要受《中华人民共和国铁路法》、《铁路留用土地办法》等法律法规的调整。

(六) 对相邻土地使用人权利有较大的限制

在特殊用地的利用、管理过程中,对于邻近该土地的使用单位或者个人的权利较一般土地相邻人有更多的限制。如为了飞行安全,在机场外围划定的区域内不允许有房屋、树木及其他妨碍飞机起飞、降落的障碍物存在。因此,就需要对其周围的土地使用者的权利加以必要的限制,如在机场外围一定范围内不允许建筑高大的建筑物及其他设施,不能树立高杆,未经机场管理部门同意,不得架设任何空中电线等等。

第二章 交通运输用地管理

交通用地是指在城市及其他居民点以外的各种道路及其附属设施和民用机场、港口、码头等的用地,它主要是占用土地的表层,铁路、公路的线路用地以及机场和港口码头用地是交通用地的基本组成部分。

一、铁路用地管理

铁路用地是指用于基本建设投资,使用机车牵引车辆(或使用装有动力装置的车辆)组成,循轨行驶的交通线路及其他设施所占用的土地。包括站场用地、线路用地、站外工厂用地、站外文教卫生用地、站外住宅生活用地、矿石用地、林业用地和其他用地等。根据《中华人民共和国土地管理法》规定,铁路建设需要使用土地的,可以分段申请批准,办理征地或划拨手续。凡经国家批准征收、划拨和合法留用的铁路用地,依法属国家所有,由铁路部门长期使用,其使用权依法分别由所在地县级以上地方人民政府登记造册,核发证书。

(一) 铁路用地的种类

1. 以铁路管理的主体为依据

可分为国家铁路用地、地方铁路用地、专门铁路用地和铁路专用线用地。国家铁路是指由国务院铁路主管部门(铁道部)管理的铁路;地方铁路是指由地方人民政府管理的铁路;专用铁路是指由企业或者其他单位管理,专为本企业或本单位内部提供运输服务的铁路;铁路专用线是指由企业或者其他单位管理的与其他铁路线接轨的岔线。

2. 以铁路用地是否长期为依据

可分为铁路正式用地和铁路临时用地。铁路正式用地是指铁路部门依法取得使用权、长期(3年以上)使用的土地,包括留用的和征(拨)用的运输生产用地、辅助生产用地、生活设施用地和其他用地。铁路临时用地是指根据铁路建设的需要,短期内(3年)使用的施工用地、材料机械堆场用地、简易道路用地和便线用地等。

(二) 铁路用地的范围与用地标准

铁路运输用地的范围包括线路、站场、给水、砂石等运输生产用地、辅助生产用地、生活设施用地和其他用地。为了修建排水系统、日常取土修路、造林绿化、稳定巩固路基,在铁路两旁要留用一定范围的土地。按照有关规定,具体的留用标准是:路基高度在3m以内的,双轨线自线路中心线起,两旁各留地30m;单轨线自轨道中心起,两旁各留地20m;铁路大桥头两旁各留地60m。特殊地形之桥头路基,与路基高度超过3m者,按实际需要增加用地。铁路用地的使用权益受国家法律保护,路外任何单位和个人不得随意占用,未经铁路部门同意,不得在铁路用地内修建永久性或临时性建筑物。

(三) 铁路用地的特点与选线要求

铁路运输具有运量大、速度快,不受气候限制,能够运输体积大的非超限物体,运费比公路运输低的显著特点。但铁路运输与公路运输相比,却有投资费用大,技术要求高,线路坡度和弯道限制严格,占地面积多,施工工期长,钢轨和轨枕不能就地取材,经营管理复杂等方面的问题。铁路建设根据国民经济的发展布局,不断向全国各地,特别是内陆地区展开。铁路线路是有等级区分的,等级高的线路技术要求高,占地面积大;等级低的线路技术要求低,占地面积少。

铁路的选线受多种因素的制约,既要满足政治、经济、国防上的要求和运输性质、运量大小、运量增长的情况,又要考虑沿线的地形、地质、水文等自然条件。在具体选线时,要全面考虑,精心研究,统筹安排,并尽可能进行多方案的比较,以便选定出最合理的线路。

(四) 铁路用地的日常管理

铁路用地属于国家所有,由铁路部门负责利用和管理,并且受到国家的法律保护。铁路用地单位和其他部门、单位发生土地权属争议,铁路用地管理机构应协助当地县级以上土地管理部门进行调处。铁路用地取得后,其利用等主要由铁路部门负责管理,并接受土地管理部门的指导。铁路用地管理机构的主要职责是:①宣传、贯彻、执行国家有关土地管理的法律、法规和政策,在土地管理部门的指导下制定铁路用地的规章制度;②按照国家统一规定,负责铁路用地的调查、申报登记、统计和计划工作;③承办国家批准的铁路建设征(拨)用地的申报工作;④负责对铁路用地的利用状况进行指导、检查和监督,受县级以上人民政府土地管理部门委托,开展铁路用地的监察工作;⑤依据国家、地方有关法规,配合县级以上人民政府土地管理部门处理土地纠纷;⑥负责国家和省级土地管理部门委托的有关事宜。

(五) 铁路用地的取得和使用

铁路建设主要是通过国家征收土地、划拨方式取得土地使用权的,必须严格遵循国家对此有关的规定。在《铁路用地管理办法》中对铁路用地的取得、使用主要作了如下的规定:①铁路建设需要征收集体所有土地或划拨国有土地,应严格按照《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国铁路法》有关条款规定的审批程序和审批权限办理征(拨)用土地;②铁路用地管理机构负责办理铁路征收地的申报工作;③铁路建设用地应按照总体设计一次申请批准,也可根据需要,以设计段办理用地手续;④铁路建设项目竣工时,县级以上人民政府土地管理部门和铁路用地管理机构参与项目竣工验收,经核实无误,收回建设用地批准书,换发国有土地使用证;⑤铁路建设在征(拨)用地范围外需要增加临时用地,应向当地县级以上人民政府土地管理部门提出申请,经批准后方可使用;⑥铁路用地按国家有关规定,进行土地登记;⑦铁路建设用地应按批准的用途使用,如改变用途,需经原批准用地的机关同意,并办理变更登记手续;⑧凡因征(拨)用地,无理阻碍铁路建设影响铁路生产的单位和个人,土地管理部门和铁路用地管理机构可提请县级以上人民政府予以制止,制止无效的,由有关部门依法处理。

(六) 铁路用地的保护

为了使铁路设施完整,铁路运输安全畅通,不致使铁路和人民生命财产遭受损失,应对铁路用地加以严格保护。具体要求如下:①为明确铁路用地的界限、范围,铁路用地管理机构根据国家有关规定可按依法确定的地界埋设界标;②对铁路用地要实行重点保护,任何单位和个人不得占用,因特殊情况需要占用铁路用地时,须征得铁路用地管理机构同意;③严禁在铁路线路用地范围内开垦种植、挖渠修塘、采石采砂、取土弃渣等破坏路基稳定的活动;④铁路沿线两侧用地范围内的土地,除按规定留出修建排水系统、造林绿化等用地外,已由承种人耕种的,在铁路未使用前可以继续耕种,但必须签订有关的协议,当铁路建设需要时,有权收回;⑤铁路部门和沿线当地人民政府应当分工协作,搞好铁路用地的整治工作;⑥铁路用地管理机构受当地政府土地管理部门委托,可建立监察队伍,负责铁路用地的保护,依法对铁路用地的利用状况实施监督检查,对违法滥用土地行为进行制止。

二、公路用地管理

公路和铁路一样,都是一种线状工程构筑物。公路用地反映列入基本建设投资计划及用地计划指标,经公路主管部门验收认定的城市间、城乡间、乡(镇)间,达到公路工程技术标准,能行驶汽车的公共道路用地。公路建设用地包括长途汽车站用地、公路线路用地和养路段、工区用地等。公路用地范围包括公路路面所占用的土地和路面一定范围内所使用的土地以及为公路服务的附属设施用地。

(一) 公路用地的种类

1. 以公路在公路网中的地位为依据

分为国道、省道、县道、乡道和专用公路,与此相适应划分5种公路用地。国道,是指具有全国性政治、经济意义的主要干线公路,包括重要的国际公路,国防公路,联结首都与各省的公路,联结各大经济中心、港站枢纽、商品生产基地和战略要地的公路。省道,是指具有全省政治、经济意义,联结省内中心城市和主要经济区的公路,以及不属于国道的省际的重要公路。县道,是指具有全县政治、经济意义,连接县城和县内主要乡(镇)、主要商品生产和集散地的公路以及不属于国道、省道的县际间的公路。乡道,是指主要为本乡(镇)内部经济、文化、行政服务的公路,以及不属于县道的乡与乡之间或乡与外部联系的公路。专用公路,是指由企业或者其他单位建设、养护、管理,专为或者主要为本企业或本单位提供运输服务的道路。

2. 以公路技术等级为依据

公路用地可分为高速公路用地、一级公路用地、二级公路用地、三级公路用地和四级公路用地。每一种公路用地,其用地宽度、使用任务、交通量以及等级设计标准都有所差别。公路的用地标准,要根据公路的技术等级确定,由路面宽度、两侧路肩宽度、两侧边沟宽度及其他用地宽度组成。一般来讲,高速公路和一级公路的总用地宽度在60m以上,二级公路用地宽度在30~40m,三级公路为25~30m,四级公路为20~30m。

(二) 公路用地的特点与选线原则

公路运输是现代化的重要运输方式之一,它具有灵活方便、占地少、造价低、适应性

强的特点。公路运输线路布置比较灵活,对地形条件要求较低,公路纵坡困难地段允许达到10%以上,最小半径可为9~12m,特别适应山区、丘陵地区的货物运输。其缺点是装运量少,能耗大,成本高,劳动生产率低,而且占用土地多,对环境有较强的污染性。为了正确处理各用地主体之间的利益,根据公路的使用要求和性质,应做到合理利用地形,准确选用标准,节约用地,少占良田。

公路选线是根据线路基本走向和技术标准,结合地形、地质条件,考虑安全、环保、土地利用和施工条件以及经济效益等因素,通过全面比较,选择路线方案的全过程。在进行公路选线时,要遵循以下几个原则:一是要适应远景交通流向和运输量的需要;二是要因地制宜,根据当地的地形条件,使线路布置在地势高燥、地质良好、便于施工的走向上,并符合工程技术要求;三是要根据城镇和农村居民点的布局状况,做到线路顺直便捷,节约用地;四是要与其他交通线路布局协调统一,形成一个比较完善合理的交通网;五是要经济合理,一方面在不增加工程造价的情况下,尽量提高技术标准,或在降低技术标准的情况下,尽量降低工程造价;另一方面要综合考虑提高工程经济效益和运营效益,选择既经济又合理的选线方案。

(三) 公路用地的取得与管理机构

公路运输用地的取得,是按照《中华人民共和国土地管理法》规定的方式、程序进行的,国道、省道和县道一般通过征收、划拨方式取得用地,也有以出让等有偿方式取得的,如收费的高速公路。公路用地在坚持集中统一的土地管理体制下,由各级政府交通主管部门负责养护、管理和使用。土地管理部门和交通主管部门要分工负责,互相配合,共同搞好公路用地的管理工作。对于公路及其所属土地的具体养护和管理,应当按工作的类别由交通主管部门分级负责。对于国道、省道和县道公路必须由各省、市、自治区交通部门设置养路专业机构,负责养护管理;乡(镇)公路由乡(镇)人民政府负责养护管理,县级交通部门应在业务上加强领导、督促检查;专用公路由使用单位负责养护管理,交通部门在业务上给予指导。

(四) 公路用地的保护与管理

公路用地的保护、管理是公路养护、管理中的一个极其重要的部分,对于行车道、公路两侧沟壕、保护公路的绿化用地,都必须加以严格保护、管理。公路受国家保护,任何单位和个人不得破坏、损害或者非法占用公路、公路用地以及公路附属设施。按照《中华人民共和国公路法》,对公路用地的保护、管理的具体规定主要包括如下内容:①公路用地范围内的山坡、荒地,由公路管理机构负责水土保持;②公路用地的绿化保护工作,由公路管理机构按照公路工程技术标准组织实施;③任何单位和个人不得擅自占用公路、挖掘公路。因特殊需要,需征得有关交通部门的同意;④跨越公路修建桥梁或者架设、埋设管线等设施的,以及在公路用地范围内架设、埋设管线、电缆等设施的,应当事先经过有关交通部门同意,这些设施也必须符合公路工程技术标准的要求;⑤任何单位和个人不得在公路上及其两侧已划定的用地范围内摆摊设点、堆积物料、倾倒垃圾、设置障碍、挖沟引水或者进行其他损坏、污染公路和影响公路畅通的活动;⑥在大中型公路桥梁和渡口周围200m、公路隧道上方和洞口外100m范围内,以及在公路两侧一定距离内,不得

挖砂、采石、取土、倾倒废弃物,不得进行爆破作业及其他危及公路安全的活动;⑦除公路养护需要外,禁止在公路两侧的建筑控制区内修建建筑物和地面构筑物;需要在建筑控制区内埋设管线、电缆等设施的,要经过县级以上人民政府交通主管部门同意;⑧因抢修公路,可以临时使用一些土地,公路抢修完成以后,要负责使用土地的恢复,造成损失的给予适当补偿。

三、民用机场、港口码头用地管理

民用机场、港口码头的用地是指为配置相应的地面工程和设备,保证空中和水路交通运营必需的地段。这类用地的特点是其运输线路都不占土地,是利用空中和水域进行运营。

民用机场用地主要指飞机场及其附属建筑物的用地。包括起飞、降落用跑道、停放场地和候机大楼等。国家有关法规及技术规章对机场用地标准外围的留地和宽度都有明确的规定。在机场外围地带划定的区域内完全不允许有房屋、树木及其他妨碍飞机起飞、降落的障碍物存在,以保证飞行安全。因此,需要对飞机场附近的土地使用者的权利进行必要的限制,例如,在机场外围一定范围内不允许建高大建筑物及其他设施,不能树立高杆,未经机场管理部门同意,不得架设任何空中电线。机场用地规模与机场的性能、跑道数量及布置方式、作业方式、候机楼及其附属设施、机库及其附属设施、停车场及其附属设施的规模有关。机场因功能需要必须占用大量的土地,而且有越占越大的趋势。

机场用地要求平坦,不允许有较大的起伏,同时为了保证排水,机场内还要有一定的坡度;水文地质条件要好,能见度高,一般不适宜位于盆地或低地。在具体布局机场时要注意下列要求:①由于飞机要求逆风起飞或降落,跑道应顺着当地的主导风向,并位于城镇的两侧,以避免在城镇上空起飞和降落;②机场与城镇之间要保持适当的距离,既要考虑减少干扰,保证净空要求,又要便利旅客往来和货物运转,因此,民用机场与城镇之间不能过近或过远,以10~20km为佳,最好不要超过40km;③由于飞机起飞、降落的噪音很大,在机场附近不宜布置生活区和精密仪器工业区,而且机场也不宜邻近污染源和排烟量大的工业区,以保证飞行的能见度条件;④机场通往城镇的道路要求便捷通畅,不要与铁路平交,也不宜与繁忙的公路混杂,并注意沿线的绿化和市容。

港口、码头用地是海洋运输和内河运输之陆域,包括港口、码头所占有的土地及其工程建筑、货场、仓库、灯塔标志等所占用的土地。1988年颁布的《中华人民共和国河道管理条例》以及其他有关部门制定的规程、条例,对港口、码头用地管理工作均作了专门的规定。港口码头用地一般要选择在船舶能安全方便出入,航道在低水位时有一定的宽度和深度,同时有方便的陆上交通的位置。

民用机场和港口、码头占用的土地均属于国家所有。其使用的管理权交由水上运输和民航主管部门,具体业务开展接受土地管理部门指导。凡需要占用集体所有的土地,必须按《中华人民共和国土地管理法》有关国家建设用地征地审批程序办理。民航局及海洋和内河的航运主管部门和单位只有土地使用权,而无土地所有权。

第三章 水利水电工程用地管理

水利水电工程是综合利用水资源发展国民经济的主要手段,是保障经济建设和人民生命财产安全的重要设施。国家对水利水电工程的管理一直很重视,并通过颁布许多相应的法规和规章对水利水电工程及其用地管理作了具体规定。

一、水利水电工程的类型和规模

水利水电工程包括防洪、防潮工程,农田灌溉工程,水力发电工程,排水、防渍、治碱工程和为城市、工业输水及其他水利水电工程设施等。在《中华人民共和国土地管理法》中提到的“大中型水利水电工程”的划分标准是按项目的建设总规模和总投资来确定的。根据《关于加强基本建设项目和大中型划分标准的规定》及其他的相关规定,水利水电工程项目的类型和规模具体划分如下。

1. 防洪工程

防洪工程是通过修建水库、分洪或蓄洪工程和堤防、河道整治、开挖新河等设施保护城市、工矿区和农田免受洪水危害。防洪工程应根据防洪对象的要求,统一考虑河流上中下游两岸、干支流、近远期和大中小工程相结合等因素,合理确定防洪任务。就保护面积而言,不同等级规模的防洪工程,保护面积有所差异:①大 I 型,保护面积在 33.33 万 hm^2 以上;②大 II 型,保护面积在 6.67 万 ~ 33.33 万 hm^2 ;③中型,保护面积在 2 万 ~ 6.67 万 hm^2 ;④小型,保护面积在 2 万 hm^2 以下。

2. 灌溉工程

灌溉工程是通过修建蓄水、引水、提水工程,为农作物提供必需的水量。兴建灌溉工程应尽量考虑使蓄、引、提相结合,充分利用当地水资源,在平原地区“井渠”结合,山区和丘陵地区实行“长藤结瓜”。按灌溉面积,灌溉工程的具体等级与规模如下:①大 I 型,灌溉面积在 10 万 hm^2 以上;②大 II 型,灌溉面积在 3.33 万 ~ 10 万 hm^2 ;③中型,灌溉面积在 0.33 万 ~ 3.33 万 hm^2 ;④小 I 型,灌溉面积在 0.033 万 ~ 0.33 万 hm^2 ;⑤小 II 型,灌溉面积在 0.033 万 hm^2 以下。

3. 治涝工程

治涝工程可以设置排水闸、排水站或挡潮闸等工程措施,来治理洼地、圩区、滩地等的渍涝灾害。建设治涝工程应根据农业高产稳产的要求,考虑涝区的地形、土壤、水文、气象、渍涝等情况,正确处理大中小、近远期、上下游、泄与蓄、自排与抽排以及工程设施与其他措施等关系,合理确定防涝任务和设计标准。设计标准一般以涝区发生一定的暴雨时不受渍涝为准,重现期一般为 5 ~ 10 年。

4. 水电工程

水力发电工程、引水式电站和抽水蓄能式电站应根据工农业用电需要、综合利用要

求和电站建设条件,合理确定水电站的规模,其规模的大小是根据装机容量确定的。按照装机容量的大小,水力发电工程分为:①大Ⅰ型,装机容量在75万kW以上;②大Ⅱ型,装机容量在25万~75万kW;③中型,装机容量在2.5万~25万kW;④小Ⅰ型,装机容量在0.05万~2.5万kW;⑤小Ⅱ型,装机容量在0.05万kW以下。

5. 输水工程

按总投资分级:总投资在2000万元以上的为大中型,2000万元以下为小型;城市、工业输水工程总投资1000万元以上为大中型,1000万元以下为小型。

二、水利水电工程用地的特点

1. 成片占地,淹没面积大

为了综合发挥水利水电工程的整体效用,水利水电工程用地一般都集中连片使用。为了既保证水利水电工程用地一般不占用大量的良田沃地,又能发挥综合的防洪、灌溉、发电等作用,大多数利用的是难以用于农业生产的土地,主要包括耕性差的土地或荒地及其他一些难利用土地。同时,修建水利水电工程,特别是大型的水利水电工程(比如说现在正在修建的三峡工程),淹没的面积大,这就会涉及有关的移民问题,要求国家能够从稳定社会环境和保证移民生活安定的角度出发,妥善安排并解决好因修建水利水电工程带来的移民及其生活问题。

2. 水利水电工程占地可以从提高灌区粮食产量以及综合开发利用水面中得到大量的补偿

虽然水利水电工程会占用一部分耕地或其他土地,但因修建渠道或水库及其他水利工程占用或淹没的耕地远远低于由此带来新增加的播种面积,同时也提高了粮食产量,并能够发挥重要的水资源调节、发电、航运等综合作用,从而有效弥补了水利水电工程占用土地所带来的损失,并能取得更高的经济、社会和环境效益。

3. 水利水电用地经营产值高

在我国,水利水电工程建设属于公益性事业,改革开放后虽然把工程供水和供电作为商品看待,但是执行的是低收费,水价和电价与成本有一定的差距。因此,水利水电单位特别是水管单位一般会发展多种经营,来弥补管理费及维修养护费用的不足。所以,除了水利水电工程及管理机构用房占地外,还为发展水、农、工、商、游等多种经营征收了土地。

4. 用地季节性变化明显

水利水电工程的作用发挥主要是依赖于水资源的调节,因此水资源的季节性分配(雨季径流多、旱季径流少)就带来水利水电工程用地的季节性变化。就我国而言,夏季雨量充足,水利水电工程起到重要的蓄水作用,有效弥补冬季雨水稀少所带来的损失,发挥水利水电工程综合调节航运、灌溉等的功能。因此,不同的季节,水利水电工程用地的强度、方式和取得效果是有所差异的。

三、水利水电工程用地的要求

从水利水电工程用地情况来看,最重要的是其中的水库用地、抽水站用地和灌排水

工程用地,这里主要介绍这几种用地的要求。

(一) 水库用地要求

水库库址选择是水利规划的核心之一,对于土地利用规划其他项目的规划起着控制作用。因此,正确选择库址,尽量做到经济合理是非常必要的。水库用地具体要求如下:①库址地形要肚大口小,所谓肚大是指库址谷底宽广平缓、蓄水多;口小即谷口狭窄,以缩短坝长,节省工料,降低工程投资。②水源丰富,要有足够的集水面积。大中型水库一般是拦河兴建,小型水库主要是拦蓄地面径流,若集水面积过小,会造成水源不足,水库蓄不满水;集水面积过大,则洪峰流量过大,溢洪道的工程量就要加大。因此库址最好选择在有常年流水的地方。③为了利用水库发电,库址河段应有适当的落差,同时应能集中满足发电要求的流量。④筑坝地点地址条件良好,基础稳固不沉陷、不漏水。库底和山坡上若有裂缝和洞穴,必须能够补塞。在靠近坝址附近,要有适合开挖溢洪道的山坳,坝址附近要有足够数量的建筑材料(黏土、石料、砂等)。⑤库址距离灌区要近,地形要高于灌区地面,以使引水渠道短、沿渠水量损失小和建筑物少,并能保证自流灌溉。⑥库区淹没损失要小,淹没农田、村庄和交通设施少,避免大规模的人口迁移。同时水库泻洪路线要避免人口稠密地区和城市、重要工矿区及交通干线,保证水库下游人民生命财产的安全。

(二) 抽水站用地要求

平原湖区往往抽取河水湖水作为灌溉水源,同时由于平原湖区地形平坦,渍涝频繁,抽水站常常是起灌排两用的作用。抽水站用地要求是:①抽水站位置应选在灌排适中的位置。从灌溉要求考虑,站址应选在地势较高的地方,以便控制更多的灌溉面积;从排涝要求考虑,站址应选在地势较低处,并靠近容泄区,以提高排涝控制面积。灌排两用站应选在地势较高的位置,以便灌排兼顾。②站址地形要使抽水站工程和灌排渠系布置方便、经济合理,并靠近水源,有足够的灌溉水量供应。③灌溉取水口和排涝出水口最好设在不冲不淤的稳定地段,如因其他条件限制,冲淤有矛盾时,一般是宁冲勿淤。站址基础应坚定稳固,避免流沙或淤泥层。机房基础最好在地下水位以上。④站址应尽量选择在交通方便、村庄附近的地方,以便于施工、维修和管理。电力排灌站应尽可能靠近电源,以减少抽水站输变电工程投资。

(三) 骨干输水工程用地要求

骨干输水工程主要包括干支两级灌排渠道。骨干输水工程的布局关系到整个灌溉地区的土地利用规划、灌排效益和工程造价以及管理养护等一系列有关全局性的问题。特别是干渠的布局,关系到灌溉控制范围的大小和以下多级渠道以及渠系建筑物的规划布置。因此,在进行骨干输水工程的布局选线时,应考虑如下要求:①在水源和容泄区水位既定的条件下,应使灌溉排水渠道获得最大的自流灌溉面积和排水面积。因此,渠道灌溉应尽量布置在灌区的最高地带,排水渠道应尽可能选在较低位置。②在地形上应使渠道纵坡比降适中,不致造成渠道的冲刷或泥沙淤积。③为了减少渠道输水损失,防止渠道坍塌保证工程安全,渠道应尽可能短顺平直,渠道沿线地质坚固稳定,透水性弱。因此,在渠道选线时,应尽可能避开透水性强的地段,以及大段易塌的松散岩层和风化坡积