

对准能集团露天煤矿建设用地报批的研究

高 斐

神华准格尔能源有限责任公司 内蒙古鄂尔多斯 010300

摘 要: 露天煤矿开发对能源供应具有重要意义,而土地报批工作是露天煤矿项目启动的基础性环节。本文针对准能集团两大露天煤矿,深入探讨露天煤矿土地报批的关键要点,剖析现存问题,并提出针对性的改进策略,旨在提升准能集团两大露天煤矿土地报批的效率与质量,保障项目顺利推进。

关键词: 露天煤矿;建设用地;报批

引言

煤炭作为一种重要的化石能源,对我国经济的发展起到举足轻重的作用。煤炭开采主要分为井工开采和露天开采两种形式。相比于井下煤矿开采而言,露天煤矿开采具有生产效率高、生产成本低、资源回收率高、安全性高、劳动条件好等优势。因此,国内露天煤矿开采比例逐步提升。

露天煤矿开采虽然具有很多优点,但是也有很大的局限性,那就是土地用量相较井工开采而言要大得多。由于土地报批具有办理周期长、组卷材料复杂的特点,同时土地伴随着手续办理日趋严格,使得土地报批办理滞后成为国内多数露天煤矿依法合规生产的重大难题。很多露天煤矿甚至由于“无地可用”而被迫停产,造成了难以估量的损失。因此,对于露天煤矿而言,如何能够快速办理土地手续成为正常生产的基本保障。

1. 国能准能集团有限责任公司概况

国能准能集团有限责任公司拥有两大露天煤矿,分别是年产3400万吨的黑岱沟露天煤矿以及年产3500万吨的哈尔乌素露天煤矿。两大露天煤矿均属于国家先进产能和特级安全高效煤矿,资源回采率保持在95%以上,露天开采技术处于国际领先水平,生产的商品煤主要销往区内和区外两个方向,承担着国家煤炭的稳价和保供重要任务。

黑岱沟露天煤矿项目于1986年6月取得《关于准格尔项目建议书的复函》(计燃〔1986〕1105号);2004年2月取得国家发展和改革委员会《国家发展改革委关于审批神华准格尔能源公司黑岱沟露天煤矿改造项目可行性研究报告请示的通知》(发改能源〔2004〕261号);2004年7月,项目初步设计经神华集团有限责任公司批复(神华基〔

2004〕410号);2014年1月取得《国家煤矿安全监察局关于神华集团公司黑岱沟等三处煤矿核定生产能力的批复》(煤安监行管〔2014〕1号),核定生产能力3400万吨/年;2019年3月,国家能源局予以公告(2019年第2号)项目生产能力3400万吨/年。

哈尔乌素露天煤矿位于准格尔煤田中部,是列入国家“九五”煤炭工业发展规划、“十一五”重点建设的特大型露天煤矿。2005年11月,经国家发展和改革委员会《国家发展和改革委员会关于神华准格尔能源有限责任公司哈尔乌素露天煤矿项目核准的批复》(发改能源〔2005〕2262号)核准,批准产能2000万吨/年;2006年,以国土资源部划资〔2006〕009号划定矿区范围,并开工建设;2007年,原国土资源部颁发采矿许可证(2014年换证),井田面积57.7243平方公里;2009年,完成联合试用转,2011年,正式移交生产并达产;2014年,国家煤矿安全监察局正式批复核定生产能力3500万吨/年;2019年3月,国家能源局2号公告对该产能进行了确认。

2. 露天煤矿土地报批关键要点

露天煤矿用地报批流程具有办理周期长、组卷材料复杂的特点,一宗用地取得批复文件一般需要3-5年,需经过5个阶段的工作,涉及60多个部门和处室审核办理,时间跨度大,工作任务极具艰巨性、复杂性和挑战性。在土地报批过程中主要包含规划符合性审查、土地征收和土地征收材料组卷与报批四个关键要点。以下分别简述各关键要点内容。

2.1 规划符合性审查

国土空间规划:露天煤矿项目用地必须符合国土空间规划,确保项目选址不占用基本农田保护区、生态保护红线

等限制开发区域。规划部门需对项目选址进行严格审查,确定项目用地符合土地用途管制要求,为项目落地提供规划依据。

城乡规划:项目还应契合城乡规划,避免与城市建设、乡村发展布局产生冲突。城乡规划部门需评估项目对周边区域的影响,包括基础设施配套、环境承载能力等,确保露天煤矿建设与城乡发展相协调。

2.2 土地征收

土地征收是指国家为了公共利益和经济社会发展的需要,按照法定程序和批准权限,将农民集体所有的土地征收为国家所有,并依法给予农村集体经济组织和农民补偿与安置的行为。准能集团地处内蒙古自治区鄂尔多斯市准格尔旗,因此征地需依据当地管理办法,即《准格尔旗人民政府关于印发土地征收补偿安置和监督管理办法的通知》,该办法中规定了征收主体、土地补偿标准、征收基本原则、住房安置等相关内容。

①征收主体

准格尔旗行政区域农民集体所有的土地征收主体是旗人民政府,其他任何单位和个人不得征收农民集体所有的土地。准格尔旗自然资源局为土地征收管理和监督的工作机构,各苏木乡镇街道负责本行政区域内土地征收与补偿安置工作的具体组织实施。

②土地补偿标准

补偿标准确定是依据当地征地区片综合地价、土地年产值等因素,合理确定土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费标准。准格尔旗的征地补偿标准按照内蒙古自治区人民政府公布的征地区片综合地价制定,被征收土地面积按照水平投影面积计算,面积由具有相关资质的第三方机构测量并出具报告。准格尔旗执行区片综合地价补偿,其中Ⅰ类区62160元/亩,Ⅱ类区47875元/亩,Ⅲ类区36652元/亩,准能集团两大露天煤矿用地范围均属于Ⅱ类区。

③征收基本原则

- 1) 保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障;
- 2) 严格依法合理补偿与安置;
- 3) 切实做到公开、公平和公正;
- 4) 兼顾国家、集体和个人利益;

5) 应当统筹发展与稳定、促进社会和谐。

④住房安置

被征收土地范围内房屋,符合“一户一宅”,可以享受住房安置。住房安置以户为单位,达到法定结婚年龄的未婚或已婚未分户子女可以单独计户,可以选择房屋置换安置、货币安置、宅基地安置任意一种方式进行住房安置。选择房屋置换安置方式的,以户为单位,每户提供一套毛坯房,应安置人员每人享受35平方米住房,每平方米承担1050元购房款,剩余资金由项目用地单位承担,超出享受安置平方米部分由搬迁户按市场价自行承担,符合住房安置人员享受每平方米1500元装修补贴。选择货币安置的,每人给予35平方米住房安置补贴225750元。

2.3 土地征收材料组卷与报批

正常来说,所有用地项目在办理用地报批手续前,需按照自然资源管理部门要求,取得土地预审和选址意见书。但是依据《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》(自然资发〔2023〕89号)文件精神,规定目前露天煤矿采场接续用地无需申请办理用地预审,可以直接申请办理农用地专用和土地征收流程。故准能集团两大露天煤矿无需办理用地预审手续,可以直接办理用地报批手续。

材料准备:由自然资源部门牵头,组织相关部门收集整理土地征收所需材料,包括建设项目用地申请表、项目立项批复、规划选址意见书、土地现状调查结果等相关材料,详见建设项目用地报批材料清单。各材料需真实、准确、完整,符合上级部门审查要求。

表1 建设项目用地报批材料清单

序号	名称
1	各级人民政府建设用地请示文件
2	各级自然资源管理部门审查意见
3	建设用地项目呈报材料“一书四方案”
4	建设用地申请表
5	建设项目用地预审意见
6	可行性研究报告批复文件或其它立项批准文件
7	初步设计批准文件或其它设计批准文件
8	压覆矿产资源评估审核意见
9	用地在地质灾害易发区的需提供地质灾害危险性评估
10	备案登记表和专家组审查意见
11	土地复垦方案批复意见
12	占用林地的需取得林业主管部门同意使用林地的文件
13	占用草原的需取得草原主管部门同意使用草地的文件
14	听证相关材料
15	信访会审情况责任说明表
16	补充耕地协议、验收文件、耕地开垦费缴纳证明
17	勘测定界技术报告书和勘测定界图
18	土地利用现状图
19	补充耕地位置图

逐级报批：征地材料需先后经过县级自然资源局、县级人民政府、市级自然资源局、市级人民政府、省级自然资源局、省级人民政府审核同意后，按照规定程序逐级上报至有批准权的人民政府审批。涉及征收永久基本农田或征收永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷、其他土地超过七十公顷的，需报国务院审批，其他由省级人民政府审批。详见建设用地报批流程图。

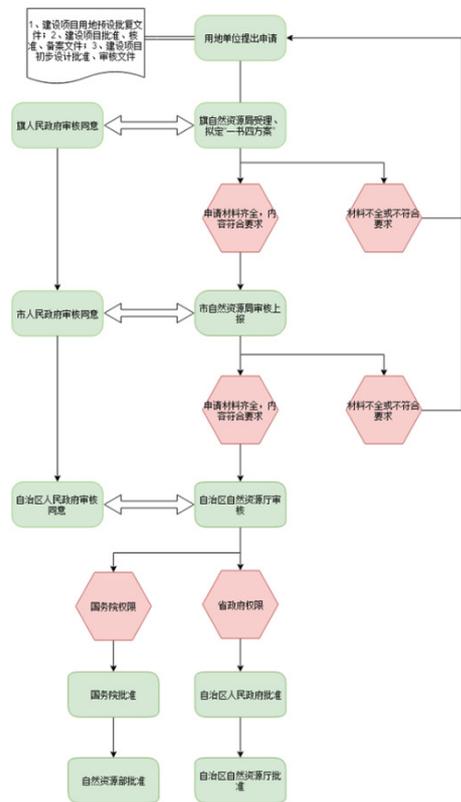


图 1 建设用地报批流程图

3. 露天煤矿土地报批现存问题

3.1 规划调整难度大

部分地区土地利用总体规划和城乡规划相对滞后，露天煤矿项目选址与现有规划存在冲突。由于规划调整涉及面广、程序复杂，需要经过多轮论证、审批，导致项目因规划问题无法及时落地，延误土地报批进程。

3.2 征地补偿矛盾突出

补偿标准争议：部分被征地农民认为现行补偿标准过低，不能充分反映土地的潜在价值和自身损失，与政府部门在补偿标准上存在较大分歧，容易引发矛盾纠纷，影响征地工作的顺利进行。

安置措施落实难：一些地区在就业安置方面，由于当地产业发展不足，无法为被征地农民提供足够的就业岗位；在社会保障安置方面，存在政策宣传不到位、农民对社保政策了解不深入等问题，导致安置措施难以有效落实。

3.3 部门协作效率低

露天煤矿土地报批涉及多个部门，各部门之间信息沟通不畅、工作衔接不紧密。例如，自然资源部门在进行土地现状调查时，可能因农业农村部门未能及时提供相关土地权属资料而延误工作；在办理用地预审和选址意见书时，规划部门与发改部门对项目相关指标的认定存在差异，影响审批进度。

3.4 报批材料质量不高

材料缺失：在材料组卷过程中，由于对报批要求理解不透彻或部门之间沟通协调不到位，导致部分关键材料缺失，如被征地农民社会保障资金落实证明材料、项目对生态环境影响的评估报告等。

数据不一致：不同部门提供的数据存在不一致现象，如土地现状调查数据与测绘数据存在偏差，影响了材料的准确性和可信度，导致报批材料在审查时被退回补充完善。

3.5 露天煤矿土地报批改进策略

3.5.1 优化规划衔接机制

加强规划前瞻性：建议地方政府加强对土地利用总体规划和城乡规划的修编工作，充分考虑未来经济发展对能源的需求，预留一定的露天煤矿项目发展空间，提高规划的前瞻性和适应性。

3.5.2 提高报批材料质量

开展业务培训：定期组织土地报批业务培训，邀请上级部门专家、业务骨干对相关工作人员进行培训，详细解读土地报批政策法规、材料要求和审查要点，提高工作人员的业务水平。

4. 结论

露天煤矿土地征收报批工作是一项系统而复杂的工程，涉及多方利益和众多环节。通过对其流程的梳理，我们清晰认识到当前存在的政策法规执行差异、部门协调不畅、农民利益诉求处理不当以及材料准备不规范等问题。而通过加强政策法规培训与宣传、建立高效协调沟通机制、完善农民利益诉求处理机制和规范材料管理等优化策略的实施，可以有效提高露天煤矿土地征收报批工作的效率和质量，保障露天

煤矿项目的顺利推进,同时切实维护好被征地农民的合法权益,促进社会和谐稳定发展。在未来的工作中,还需不断总结经验,根据实际情况持续优化和完善土地征收报批工作流程和管理机制。

参考文献:

[1] 张占昌,冀建强,袁文华.露天煤矿防洪方式及疏水方式探索研究[J].石油石化物资采购,2023(21):144-146.

[2] 罗梅,刘合林,唐永伟,等.基于“三调”和POI数据的城镇建设用地类型-功能协调水平研究[J].测绘地理信

息,2023.

[3] 王润和,付相超,周春山,等.准能露天矿井田范围内小煤窑自燃火区探测及综合治理技术实践与研究[J].中国煤炭,2012.

作者简介:

高斐(1990—),男,内蒙古自治区托克托县,汉族,硕士研究生学历,工作单位为神华准格尔能源有限责任公司,中级工程师,研究方向为土地征收报批。