

ESG 绿色低碳转型系列（三十三）守土有责践初心 与时偕行再启航——简评集中式光伏发电项目近期用地政策

前言

集中式光伏电站通常具有资金投入大、建设周期长、占地面积广的特点，因此保障用地和规范用地一直是此类项目投资、建设、运营及项目收购尽调中的重点事项。我国的光伏用地政策伴随着产业发展，经历过宽松、收紧、再放开等一系列调整和完善。在今年，随着第三次全国国土调查（下称“土地三调”）成果已正式启用、《国土资源部、国务院扶贫办、国家能源局关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见》（国土资规〔2017〕8号；下称“8号文”）的有效期届满、国家发改委等有关部门《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》（国土资规〔2015〕5号；下称“5号文”）即将到期，集中式光伏电站项目现行的用地要求亟待明确。

2023年3月28日，自然资源部办公厅、国家林业和草原局办公室及国家能源局综合司联合发布了《关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》（自然资办发〔2023〕12号，下称“12号文”），对此类项目当前的用地管理要求进行了明确，为未来地面集中式光伏项目如何合规投资和建设提供了政策指引，具有重要的实践意义。此外，对于涉林、涉河类光伏项目的建设，国家层面近期也提出了相应的管理要求。本文旨在对12号文及近期光伏用地政策的重点内容予以评析，供业内参考。

一、 综述

在12号文出台以前，政府对于地面光伏的用地管理主要规范在5号文和8号文中。其中，根据

5号文的要求，光伏项目使用戈壁荒漠等未利用土地的，对于不占压土地、不改变地表形态的用地部分，可按原地类认定，用地允许以租赁等方式取得。对于项目建设占用农用地的，所有用地部分均应严格按照建设用地管理。对于项目永久性建筑用地部分，也应依法按建设用地办理手续。8号文就光伏扶贫及光伏复合两类项目的光伏方阵占用农用地情形进行了例外性规定，将用地政策在一定条件下进行“松绑”，扩大了此类项目土地的使用范围。但是，自8号文出台至今的超过五年时间中，由于各地对于光伏复合类项目的认定标准不统一，有的地方甚至从未出台过复合类项目的建设标准，因此很多项目在建设时并未真正进行过农业种植或关注过农用地保护，甚至有项目在建设时对土地做了硬化，这都导致了8号文项下的“光伏复合项目”与实际的项目建设背道而驰。当前出台的12号文在8号文基础上对光伏项目占用农用地明确了要求。此外，12号文对于“林光互补”、“草光互补”类项目用地以及项目用地手续方面均进行了详细要求，避免因规定模糊而带来的实操中的不确定性。

二、 用地分类管理要求

首先，12号文再次鼓励利用戈壁、荒漠等未利用地建设大型光伏基地，并提到“对于油田、气田以及难以复垦或修复的采煤沉陷区，推进其中的非耕地区域规划建设光伏基地”。根据公开信息，当前我国第一批大型风电光伏基地已全面开工且部分已建成投产，第二批基地部分项目已开工，第三批基地已形成项目清单。未来我国“三北”地区将有望继续成为光伏“规模化发展”的重点区域。

其次，对于项目用地分类管理要求，12 号文将光伏项目用地分为光伏方阵用地和配套设施用地两类。其中光伏方阵用地包括光伏面板、采用直埋电缆敷设方式的集电线路等用地，配套设施用地包括变电站及运行管理中心、集电线路、场内外道路等用地。项目建设要求根据土地性质有所不同。

（一） 光伏方阵占用农用地建设要求

12 号文明确了“光伏方阵用地不得占用耕地”。相较于 8 号文项下允许光伏复合和扶贫类项目在满足一定条件的情况下使用除基本农田外的农用地，12 号文对于禁止占用土地范围从“基本农田”变为“耕地”，反映了国家层面坚决遏制耕地“非农化”、“非粮化”，严格落实耕地保护制度。因此，在项目开发及收购中，如涉及农用地的，建议投资人对此重点关注，并结合《土地利用现状分类》等规定，确认项目土地类型，如确属“耕地”，项目建设应避让该等区域。特别是，由于第二次全国土地调查和土地三调的数据可能存在偏差且部分土地分类在土地三调中已经取消，建议投资人在项目土地尽调中实地走访当地自然资源等主管部门，以便获得准确的项目用地数据。

（二） 涉林光伏方阵用地建设要求

对于项目占压林地的，其法律依据主要为《国家林业局关于光伏电站建设使用林地有关问题的通知》（林资发〔2015〕153 号；下称“153 号文”）。根据 153 号文，对于森林资源调查确定为宜林地而第二次全国土地调查确定为未利用地的土地，应采用“林光互补”用地模式。但是，根据国家林业和草原局于 2021 年 6 月发布的《林业行业标准（LYT1812-2021）》，自 2022 年 1 月 1 日起实施的林地分类标准中，不再有宜林地地类。这对“林光互补”类光伏项目的认定造成了一定困扰。12 号文此次明确，只要光伏方阵用地涉及使用林地的，就须采用林光互补模式，并对项目可使用的林地类型、项目建设的技术要求及需要办理的政府手续等事项进行了详细要求。需要关注的是，新建、扩建光伏发电项目，一律不得占用 I 级保护林地和东北内蒙古重点国有林区。

此外，自然资源部、国家林业和草原局于 2023

年 4 月 6 日联合出台《关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界、规范林地管理的通知》（自然资发〔2023〕53 号）（“53 号文”），其中明确应以土地三调的成果为统一底版，以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据，综合考虑地类来源的合理性、合法性，科学合理明确林地管理边界，规范林地管理。据此，当前对于林光互补类项目也需严格按照国土三调所确定的土地类型，按照 12 号文和 53 号文的最新要求进行开发和建设。

（三） 涉草光伏方阵用地建设要求

12 号文规定光伏方阵用地涉及占用基本草原外草原的，地方林草主管部门应科学评估本地区草原资源与生态状况，合理确定项目的适建区域、建设模式与建设要求。鼓励采用“草光互补”模式。据此，光伏方阵用地建设在符合条件的情况下可以占用除了基本草原之外的其他草原。不过，针对项目占压草地涉及的相关审批及具体要求，由于目前并无其他针对光伏项目的特别规定，实操中还需结合《草原法》、《草原征占用审核审批管理规范》及地方层面的具体要求执行。根据我们的实践经验，部分省市对光伏项目占压草地的已出台过专项规定，例如云南省林业和草原局、云南省能源局于 2021 年 10 月所出台的《关于进一步规范光伏复合项目使用林草地有关事项的通知》（云林规〔2021〕5 号），其中要求项目在申请林地、草原行政许可的一定期限内还应当提交相关林草地植被使用保护方案。对于未出台过专项规定的省市，投资人在项目开发建设中除了需要遵循国家层面规定外，还需注重与当地主管部门的沟通、协调，注重合规建设。

（四） 涉河光伏方阵用地建设要求

随着陆上光伏资源的逐年紧俏、土地成本的快速上涨，利用水塘、湖泊、水库、蓄水池等建设的水面光伏项目正在成为新的投资热点。12 号文本身对于水面光伏项目用地如何处理并未明确规定，但根据 2022 年 5 月水利部出台的《关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》（水河湖〔2022〕216 号），其中规定光伏电站项目不得在河道、湖泊、水库内建设。在科学论证和严格管控的前提下，水面光伏项目可以在湖泊周边、水库库汉建设，但是不得布设在具有防洪、供水功能和水生态、水环境

保护需求的区域，不得妨碍行洪通畅，不得危害水库大坝和堤防等水利设施安全，不得影响河势稳定和航运安全。根据有关报道，部分省市的水面光伏建设因存在碍洪问题被主管机关要求核查整治，有的项目甚至被要求拆除。

（五） 光伏配套永久设施用地建设要求

对于光伏配套永久设施用地的开发建设，无论是 5 号文、8 号文，还是当前的 12 号文，均要求相关土地需按照建设用地进行管理，办理建设用地审批手续，该等要求符合《土地管理法》的有关规定。此次 12 号文进一步对光伏场区内道路用地管理进行了明确，即，对于符合光伏用地标准，位于方阵内部和四周，直接配套光伏方阵的道路，可按农村道路用地管理，其他道路按建设用地管理。

三、 规范用地手续

在土地取得手续方面，12 号文的一大亮点即为明确光伏方阵用地允许以租赁等方式取得。用地单位与农村集体经济组织或国有土地权利主体、当地乡镇政府签订用地与补偿协议，报当地县级自然资源和林业主管部门备案。此前在 5 号文和 8 号文的用地原则下，光伏发电项目仅可租赁使用未利用地，对于光伏复合和扶贫项目才可以租赁使用除基本农田之外的一般农用地。在 12 号文出台后，未来在不改变地表形态的前提下，光伏方阵用地均可采用租赁模式使用，土地实行用地备案，不需按非农建设用地审批。对于光伏发电项目用地涉及使用建设用地的，根据 12 号文的要求，仍需要按照土地征收相关规定办理征收手续。

四、 存量项目处理

12 号文并未采取“一刀切”方式处理存量项目，而是强调应根据项目实际的建设情况稳妥处理。根据 12 号文要求，对于在 12 号文施行之前已按照 8 号文批准立项的光伏项目，可按批准立项时用地预审和用地有关意见执行，即可按照原来 8 号文的要求继续占用农用地等，但是不得扩大项目用地面积和占用耕地林地草地面积。而对于已通过用地预审或地方明确用地意见、但项目未立项的，需要按照 12 号文的最新要求执行。此外，对于占压生态红线的存量项目，根据 12 号文的要求，对于生态保护红线内零星分布的已有光伏设施，可以不作拆除处理，但是严禁扩大现有规模与范围，项目到期后由建设单位还应负责做好生态修复。

结语

当前我国的经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，项目在投资、建设中不得一味地盲目追求发展，更要守土有责、守土尽责，切实履行用地保护、生态环境保护责任。国家层面针对光伏发电项目的用地政策随着产业的发展不断完善、优化，也督促投资人应不断学习，及时更新知识，依法依规地进行项目的开发、建设。对于已开发建设的存量项目，建议投资人按照 12 号文的要求积极调整，对于无需调整的存量项目，也应按照要求不得扩大当前项目的用地面积和占用耕地林地草地面积。此外，在 12 号文出台后，预计各个省市将根据当地情况出台相应的地方政策，项目实施中建议密切跟进。

程 远 合伙人 电话：86 10 8553 7638 邮箱地址：chengyuan@junhe.com
杜丽婧 合伙人 电话：86 10 8553 7684 邮箱地址：dulj@junhe.com
葛傲雪 合伙人 电话：86 10 8519 1227 邮箱地址：geax@junhe.com
王树柠 律师 电话：86 10 8553 7820 邮箱地址：wangshn@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

