

用地管控视角下能源建设项目选址合规审查机制优化研究

胡 峰

北京新航地拓科技有限公司 山西 太原 030000

摘 要：能源建设项目选址合规审查是实现国土空间用途管制与能源基础设施建设有效对接重要制度保障。随着用地管控要求日益提高，能源项目选址却受到生态红线、永久基本农田、城镇开发边界等多重空间限制，在选址合规审查中存在着审查标准不统一、审查主体间缺乏有效沟通协调、审查程序不合理等问题。基于用地管控视角分析当前选址合规审查存在的问题以及完善建议，借鉴整体性治理理念、风险预防原则及分级分类审查理念，提出建立统一的审查标准、加强审查部门间的合作、提前开展审查工作并与国土空间总体规划“一张图”相衔接、增加公众参与审查过程等措施，从而促进能源项目选址更加合理合法、科学有效。

关键词：用地管控；能源建设项目；选址合规性审查；审查制度完善

引言

作为支撑国民经济发展的基础设施，能源建设项目选址既要符合资源条件、技术和经济效益以及电网接纳能力的要求，又要遵守耕地保护、生态安全和城市开发边界等地块使用限制。现实中有很多能源项目由于选址触及禁止区域而不得不改变地点或者停止建设甚至废弃，浪费大量时间和金钱，表明选址合规性审查存在诸多问题。从用地管控角度，能源建设项目选址合规性审查并不是简单地进行“红线比对”，而是一个关于空间权利分配、公共利益考量以及行政机关之间关系处理的过程。但是目前审查制度起源于各自为政的传统管理模式，不能很好地适应国土空间规划“多规合一”的需要，在规范依据上不统一，在审查机关职责上也不明确，在时间顺序上也滞后，而且缺乏程序上的灵活性。这些问题都降低了用地管控力度，加大了能源项目投资风险。完善选址合规性审查对于实行最严格的耕地保护政策和生态环境保护政策是必要的，也是为了保证国家能源安全和实现绿色发展提供有力支撑。

1 用地管控与能源建设项目选址的内在关联

1.1 用地管控的制度逻辑与核心要义

用地管控是政府基于规划编制、用途管制、审批许可等形式对土地开发建设进行的空间控制，来源于土地资源的有限性和多功能性。目前我国用地管控以上位法即国土空间规划为基础，确定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，制定差别化用途管制措施。用地预审、选址意见书、规划许可以及农用地转

用审批等，构成由大到小的管控过程。其本质是“刚性管控”与“弹性指导”的结合：对于禁止建设区严禁建设，在允许建设区可通过规划条件、强度控制等方式灵活把握。该机制为能源项目的选址提供限制同时也提供了灵活性。

1.2 能源建设项目选址的特殊用地需求

能源项目包括油气管道、输变电路、光伏、风电、核电、水电等，选址用地有其行业特点。首先，形式特殊，管道以及输电线路呈线状穿插各类功能区，很难完全避开管控区域。其次，对自然环境要求高，水电、风电、光伏等受自然资源分布限制明显，可选用地范围有限^[1]。第三，既有永久也有临时用地需求，施工便道、料场等临时用地往往忽视对其所处管控区域影响。另外，能源项目关乎国家安全和利益，在过去一直享有用地优先权，而今日益收紧的土地政策又与其产生冲突。

1.3 二者衔接中的制度张力

用地管控强调空间秩序的刚性和稳定性，能源选址须考虑资源条件的不确定性以及技术方案的变化，两者之间存在三种矛盾。一种是规划编制与项目选址的时间差，规划编制时间较长而项目前期调查工作提前开展，信息不能及时沟通，造成“事后冲突”。第二种是管控标准的不同理解，例如生态红线内可建必要的公共设施，但对于什么是“必要”，各部门有不同的理解，油气管道是否属于此类便有不同看法。第三种是审批权限不同，国家层面的重大项目向自然资源部申请选址意见

书,但是永久基本农田占补平衡方案由省政府批准,上下级之间的信息沟通及责任划分不够明确。这说明目前的选址合规性审查未能很好地结合用地管控的目标和能源发展需要。

2 现行选址合规审查机制的结构性困境

2.1 审查依据分散化与标准冲突

能源建设项目选址合规审查涉及土地管理法、城乡规划法、环境保护法、森林法、草原法等多个法律,还有《建设项目用地预审管理办法》《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一”改革的通知》等规范性文件。这些规定分散在不同的法律法规之中,而且层级上从中央到省级再到市级都有相关规定,这就形成了审查依据的“碎片化”。更麻烦的是标准之间的矛盾:自然资源部门的用地预审注重耕地占补平衡及规划相符性,生态环境部门的环境影响评价注重生态敏感区域的影响,能源主管部门更加重视资源开发的利用效率,在同一个项目选址方案下可能会出现不同的审查结果,而目前我国缺乏统一的标准来解决这些问题,因此就出现了“合法但是互相矛盾”的情况,在这种情况下行政机关往往采取反复征求各方意见、召开协调会等方式进行处理,增加审查的不确定性以及寻租的空间。

2.2 审查主体权责交叉与协调失灵

选址合规审查涉及到自然资源、生态环境、水利、林业草原、能源主管等众多方面。而在实际操作过程中,各职能部门根据其法定权限各自进行相关审查工作,最后汇总到自然资源部门统一办理。而这种“串联式”的多个部门审查方式很容易导致协调问题。一方面,不同部门关注重点不同,对同一个选址项目的风险认识程度也各有差异,而且没有法律规定的联合审查程序以及争议处理办法,一旦有不同意见,就只能逐层上报协调,低效^[2]。另一方面,一些职责重叠之处没人管——比如,光伏电站选址涉及到草地使用许可、水土保持方案、环评批复和用地预审等问题,这几种审查之间既有重叠部分也有空白区域,对于什么是“重复审查”或者“审查漏洞”,并没有明确的规定。更重要的是,能源主管部门是项目的发起人,在整个审查过程中地位不清晰,既不是审查者也不是单纯的申请人,它对于选址合法性的影响力缺少一个合理的说法,这就容易造成“隐形审批”。

2.3 审查时序被动化与空间管控脱节

目前选址合规性审查一般放在项目可行性研究报告编制之后、项目核准之前进行,是一种“事后核查式”

的审查方式,在此之前,项目的选址已经基本确定,前期的勘探、规划设计、投资估算甚至设备采购都已经开始,如果审查中发现选址涉及管控区域,那么调整的成本非常高昂,也可能导致项目夭折。而这种滞后性的审查方式使用地管控的“事先防范”作用大打折扣,审查更多是对既定选址方案的一种“认可”或者“否决”,而不是在一开始就避免选址进入管控范围内。更为重要的是,进行审查所依据的管控信息大多来源于国土空间规划“一张图”,但是这张“图”对于选址的查询分析功能还不够强大,在项目前期选址过程中很难方便快捷地得到准确的管控图层资料,从而增加了选择错误的概率,同时也加大了审查过程中的信息不对称程度。

2.4 审查程序闭合化与公众参与不足

选址合规审查一直被视为行政机关内部的技术审查程序,主要是单向的信息从政府到项目申请人的传递过程,在环境影响评价法中虽有公众参与的规定,但只是对环境影响进行参与而不包括用地合规、规划符合性等问题。涉及到永久基本农田调整或者生态保护红线不可避免让论证时,其专家论证以及行政许可的过程都不向外界公开,周边权益人、社会团体和其他利益相关者的知情权及陈述意见的权利得不到保障。而这样的封闭式程序既降低了审查决定的社会认可度,近年来频频出现由于选址问题导致的社会稳定问题就是很好的例证;同时也使得审查决定缺少外部制约,在信息不透明的情况下容易产生行政自由裁量的“暗箱操作”,影响审查结果的公平性和合理性。

3 机制优化的制度路径

3.1 构建统一选址合规审查规范体系

解决审查依据分散化问题,根本措施是出台统一的能源建设项目选址合规审查技术标准。这一标准应当以国土空间规划管控要求为基础,全面总结各类管控区内准入条件、避让距离、替代方案比较要求以及不可避免让论证程序等内容,“一揽子”审查指南。另一方面,对于规范冲突的问题,则要由自然资源主管部门牵头,其他相关部门配合,制定审查标准协调机制,及时公布选址合规审查典型案例及裁量基准,统一“必要设施”、“重大影响”、“不可避免让”等模糊概念在行政执法中的认定标准^[3]。另外,还要提高选址合规审查技术标准的法律位阶,在《国土空间规划法》(正在起草过程中)或者相关的行政法规中设置专门章节对包括能源在内的重大基础设施选址合规审查的基本制度作出规定。

3.2 健全多部门协同审查与联合决策机制

变“串联式”逐项审查为“并联式”协同审查,在国土空间规划“一张图”实施监督信息系统上建立选址合规联合审查平台,在此平台上各部门可同时获取选址方案信息进行并行审查,各自提出审查意见及不同意原因后,平台依据既定逻辑综合。对不同意见设置两层处理方式:一般意见由牵头单位负责协调解决;较大意见报送同级国土空间规划委员会研究决定,保证了决定严肃性和全面性。同时规定能源主管部门在联合审查过程中的定位是:作为选址方案解释者以及公众利益维护者出席联合审查会,但不能拥有单独一票否决权,以免影响用地控制部门对空间进行有效管理能力。

3.3 前置化审查时序与国土空间规划“一张图”衔接

将选址合规审查的时间点提前到项目选址之初,在项目选址之前进行“选址预审”。项目单位在选择地点的过程中,可以向自然资源主管部门提出查询选址区域内相关管控要求的需求,主管部门应当在一定时间内给予其选址合规预审意见。该预审意见虽然不具备最终审批效果,但是却可以成为项目单位调整选址方案以及编制可行性研究报告的重要参考材料,减少因选址而违反管控规定的可能性^[4]。其次,加快国土空间规划“一张图”系统对接选址工作,研发针对能源类项目的智能合规检测功能,能够自动生成选址对比结果、发出警告并提供备选方案等。最后,完善规划管控信息及时更新及推送功能,保证项目单位所获得管控资料与审查方所掌握情况一致。

3.4 完善公开审查与异议反馈程序

打破审查程序封闭性,设立一定限度内公开的选址合规审查程序。一方面,在涉及生态红线、永久基本农田等高度敏感区域选址方案中,应当将选址合规论证报告(涉密部分除外)向公众公开,公开时间不得少于法律规定的时段,同时规定异议提出方式以及处置办法;另一方面,在选址合规审查结论中增加说明理由环

节,即审查决定书应当载明各种控制因素检查情况、主要分歧点及解决办法等内容,提高审查结论透明度和可查证程度;此外,给予受到选址影响的相关利益方、村委会和社会团体程序性异议权,使其可以就选址合规审查结果提出书面意见并得到回复;最后,将选址合规审查纳入行政复议和行政诉讼受案范畴,明确审查行为可诉性,利用司法力量促进审查工作合理化。

4 结语

用地管控与能源建设项目选址之间制度衔接问题,是空间治理中如何平衡安全、发展、生态等多重价值取向难题。基于用地管控视角,文章梳理总结目前选址合规性审查中存在的规范供给不足、主体之间缺乏有效沟通、审查时机把握不当以及审查过程不够透明等问题,并从整体主义、风险管理以及差异化三个角度提出改善对策建议,即实现审查规范化、综合化、提前介入与公开原则。需要注意的是,这并不是要对能源建设项目进行过度限制或者过于宽松,而是在用地管控基本要求基础上,通过对相关制度进行改进提高选址工作效率以及可预见性。未来可以进一步探讨利用数字技术(例如空间智能分析、区块链存证)应用于审查工作当中,还有就是针对跨越不同行政区域线性工程项目选址合规性审查特殊规定,从而不断完善我国能源项目用地审批制度提供理论支持。

参考文献

- [1] 董祚继. 国土空间规划体系下的用地管控逻辑与制度创新 [J]. 中国土地科学, 2022,36(8):1-9.
- [2] 严金明, 夏方舟. 国土空间规划管制与建设项目选址的冲突协调研究 [J]. 自然资源学报, 2021,36(6):1367-1380.
- [3] 黄征学, 祁帆. “三区三线”划定的制度效应与实施困境分析 [J]. 改革, 2023(3):45-57.
- [4] 张占录, 刘欢. 能源基础设施用地制度变迁与规制优化 [J]. 中国土地, 2022(5):23-27.