

用地预审前置管控下交通能源项目节约集约用地管控路径研究

胡 峰

北京新航地拓科技有限公司 山西 太原 030000

摘 要：用地预审作为建设项目批准、核准前的前置性审查环节，是落实土地用途管制、倒逼节约集约用地的关键制度安排。交通能源项目兼具线性工程与点状工程特征，用地类型复杂、空间跨度大、选址约束强，其节约集约用地面临技术标准衔接不畅、选址优化刚性不足、动态监管缺位等现实困境。本文立足用地预审的前置管控逻辑，系统阐释预审环节对交通能源项目用地规模核定、选址方案比选、功能分区优化的规制机理，进而构建“标准约束—选址倒逼—分区分管—动态调整”四维协同的管控路径。研究认为，应通过完善行业用地标准体系、强化预审选址的刚性约束、推行模块化与复合化功能布局、建立预审意见执行的事后校验机制，实现前端管控与全过程节约集约的有机统一，为交通能源基础设施高质量发展提供用地保障支撑。

关键词：用地预审；前置管控；交通能源项目；节约集约用地；管控路径

引言

土地资源是经济社会发展的基础载体，也是不可再生的稀缺资源。在生态文明建设与高质量发展双重目标导向下，节约集约用地已从技术倡导上升为制度刚性要求。交通与能源基础设施作为国民经济命脉，其项目建设用地规模大、空间分布广、选址敏感度高，长期处于用地需求与供给约束的矛盾前沿。据统计，交通能源类项目用地占全国年度建设用地供应总量的比例长期维持在较高水平，且呈现线型工程跨区域穿越、点型工程独立选址等特殊用地形态，对现行用地管理模式构成持续挑战。用地预审制度自《土地管理法》确立以来，历经多轮修订完善，逐步从程序性审查转向实质性管控。2019年修订的《土地管理法》及后续配套法规进一步明确，预审意见是项目审批、核准的必备要件，未经预审或预审未通过的不得批准用地。这一前置管控定位，使得用地预审不再仅是流程节点，而是节约集约用地的“第一道闸门”。然而，实践层面仍存在“预审时严格、批复后松动”“选址方案优化流于形式”“功能分区标准模糊”等突出问题，导致预审的前置优势未能充分转化为用地效率提升的实际成效。

1 用地预审前置管控的制度逻辑与功能定位

1.1 前置管控的内涵与制度演进

用地预审前置管控，本质上是通过将土地合规性审查嵌入项目决策前端，在选址、选线、规模确定等关键环节注入土地节约集约约束条件，从而实现从“事后被

动适应”向“事前主动引导”的模式转换。其制度内核可概括为“三前置”：合规性审查前置，即项目用地是否符合空间规划管制要求，在立项前即予明确；规模核定前置，即依据用地定额标准、行业建设指标，预先框定项目用地总规模与各功能分区面积上限；选址优化前置，即要求多方案比选，优先使用存量土地、劣质地和未利用地，避让永久基本农田和生态保护红线^[1]。从制度演进脉络观察，用地预审经历了从“附属程序”到“独立关卡”的跃迁。1998年《土地管理法》首次确立预审制度，彼时审查内容较为笼统，约束力有限。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》强调“建设项目可行性研究论证阶段，国土资源主管部门必须对用地事项进行预审”，预审的独立性显著增强。2012年《节约集约利用土地规定》将节约集约原则正式纳入预审审查标准。至国土空间规划体系建立后，预审与规划选址意见书合并办理，审查内容整合优化，但前置管控的刚性进一步强化——预审否决权成为制约项目立项的实质性权力。

1.2 交通能源项目用地特性对前置管控的诉求

交通能源项目具有区别于一般建设项目的显著用地特征，这些特征恰恰构成了前置管控必须回应的核心命题。其一，用地类型的复合性。交通项目涵盖路基、桥隧、站场、附属设施等多种用地类型，能源项目则包括厂区、堆场、管线、送出线路等不同功能区块，各类用地对土壤质地、地形坡度、地质条件的要求各异，统一管控难度大。其二，空间分布的跨区域性。线性交通工

程和长输能源管线往往跨越多个行政区,涉及不同国土空间规划分区,预审中需协调的区域规划矛盾突出。其三,选址刚性与生态敏感性的张力。交通廊道、能源资源富集区具有地理依赖性,选址腾挪空间有限,但同时又往往途经生态脆弱区或农业高产区,节约用地与保护红线之间的博弈在前置环节最为激烈。其四,建设时序与用地时序的异步性。分期建设、预留发展用地等惯常做法容易造成“批多用少”“征而未用”等土地闲置浪费,亟需前置管控予以刚性约束。上述特性决定了交通能源项目的节约集约用地不能简单套用一般工业项目的管控手段,而必须在前置审查环节嵌入针对性的技术标准、选址规则和规模控制指标,实现“一类一策”的精准管控。

1.3 预审前置对节约集约用地的规制机理

用地预审前置管控对节约集约用地的作用机理,可从三个维度加以理解。首先是规模约束机理。预审阶段依据行业用地标准、建设用地定额指标,对项目总用地规模和各功能分区面积进行逐项核定。凡超出定额标准且无充分论证理由的,一律予以核减。这种“标准一核定一核减”的线性约束,从源头遏制了“贪大求全”的用地冲动,形成节约用地的第一道防线。其次是选址倒逼机理。预审要求项目建设单位提供多选址方案比选报告,从占用耕地数量、压覆矿产资源、避让生态敏感区、利用存量建设用地等多维度进行综合评分,优先推荐节约集约水平最优方案^[2]。这一机制将“节约”从用地环节前置到选址决策,倒逼建设单位在项目构思初期就将节地理念纳入考量。再次是分区优化机理。预审审查不仅关注总量,更关注结构。通过审查站场、厂区内的功能分区是否紧凑合理,辅助设施用地是否过度冗余,道路广场用地比例是否过高等,推动项目内部用地结构的精细化优化。这种从“总面积控制”深化到“内部用地效率控制”的审查逻辑,体现了节约集约从“量”到“质”的升级。

2 当前交通能源项目节约集约用地管控的现实困境

2.1 行业用地标准与国土空间管控衔接不足

交通、能源领域各自设有行业建设标准和设计规范,这些标准侧重于工程安全、运营效率和技术可行性,对用地节约的考量相对薄弱。实践中常出现“行业标准规定的安全间距、作业面宽度等参数,与国土空间规划确定的用地控制指标存在出入”的情形,预审审查陷入“依行业标准则超标、依国土指标则安全存疑”的两难。标准之间的横向脱节,使预审的规模约束机理大打折扣。

2.2 选址方案比选的实质性约束偏弱

现行法规虽要求多方案比选,但缺乏统一的比选量化指标体系,可操作性不强。许多项目的“多方案比选”沦为“纸面作业”,预审阶段已基本完成选址,比选仅是走程序。尤其是线性工程,受线路起讫点、重大节点控制物、地形条件等硬约束,可供比选的备选方案极为有限,预审审查人员缺乏足够专业能力质疑其选址合理性,导致选址倒逼机理失效。

2.3 功能分区与复合利用缺乏精细标准

交通能源项目内部各功能区块的用地效率差异显著,但预审审查中对于哪些辅助设施可以合并建设、哪些用地可以多层开发、哪些临时用地可以永临结合,缺乏明确的技术导则和量化评判标准。审查人员通常仅能就总规模是否突破定额进行表面核对,难以深入功能区内部进行节约潜力挖掘,分区优化机理形同虚设。

2.4 预审意见执行的动态监管缺位

预审意见往往仅对项目立项前的用地规模、选址方案作出约束,但对建设过程中设计方案变更、施工临时用地扩大、预留发展用地实际利用率等后续环节缺乏有效跟踪。预审时核减的用地面积可能在后期的初步设计、施工图设计阶段被“隐性恢复”,前置管控的效力随审批流程推进而逐级衰减,形成“前端严、后端松”的监管困局。

3 用地预审前置管控下节约集约用地管控路径构建

破解上述困境,需要在坚守前置管控基本架构的前提下,沿着“标准约束、选址倒逼、分区优化、动态调整”四条路径协同发力,构建全链条、多维度的管控体系。

3.1 标准对接:构建分类分级的用地定额体系

标准是节约集约用地的“标尺”和“门槛”。破解行业标准与国土标准脱节的难题,需从以下层面推进。一方面,由自然资源主管部门会同交通、能源行业主管部门,联合修订行业建设标准中的用地条款,将节约集约用地指标纳入行业标准强制性条文。对于公路、铁路、机场、港口等交通类项目,明确不同地形区、不同设计时速下的单位用地面积上限;对于火电、风电、光伏、输变电等能源类项目,区分点状站址与线性廊道的差异化控制标准。另一方面,建立用地定额的动态调整机制,每三至五年对定额指标进行修订,逐步收紧用地“天花板”,倒逼技术进步与空间利用效率提升^[3]。同时,针对重大项目设置“超标准论证”通道,但须从严把控——要求建设单位就超额用地的不可替代性、节地技术措施的充分性进行专项论证,并经专家评审通过后

方可核定。

3.2 选址倒逼：强化预审阶段的多方案比选刚性

选址是节约集约的“源头”。提升选址比选的实质性约束，应着力于三项举措。第一，制定交通能源项目选址比选量化评价标准，将占用耕地面积、压覆矿产资源价值、生态影响范围、与国土空间规划符合度、可依托现有基础设施程度等作为核心评分因子，以单位功能产出的“用地综合成本”作为比选优胜标准。第二，明确预审阶段选址方案的“有效比选”要求，即备选方案之间须存在实质性差异（如不同线路走向、不同站址位置），而非仅在微调层面的“无效比选”，审查机构有权对形式化比选予以退回重编。第三，对于线性工程，推行“走廊带”比选与“局部段”比选相结合的双层比选模式，在宏观走廊带确定后，对关键区段（如穿越农田集中区、生态敏感区）进行局部微调方案的强制比选，实现“大走向优化、小局部精准”的叠加节约效应。

3.3 分区优化：推行模块化与复合化功能布局

功能分区的紧凑性和复合度，直接决定项目内部用地效率。预审审查应从“看总数”转向“看结构”，重点审查以下方面。一是推行功能模块标准化设计，将交通站场、能源厂区划分为核心生产模块、辅助生产模块、行政生活模块、预留发展模块等基本单元，为每一模块设定基准面积区间和弹性系数，审查时逐模块核对并分析其占比合理性^[4]。二是强化复合用地要求，鼓励交通能源项目的场站设施与市政设施、公共服务设施共建共享，例如公路服务区与地方物流中心复合利用，变电站与社区公共空间叠层建设，输气管道伴行公路廊道布置等，将“功能复合度”作为预审加分项。三是严格核定辅助设施用地比例，对绿化率、道路广场率、围墙退让距离等非核心功能占地设定上限阈值，压减“形象性”“宽裕性”占地，将节约的用地指标优先用于主体功能。

3.4 动态调整：建立预审意见执行的事后校验机制

前置管控的效力依赖后端执行的闭环校验。应着力构建“预审—审批—建设—验收”全链条的用地管控回

路。一是推行预审意见附条件生效制度，对于涉及重大选址不确定性或用地规模争议的项目，预审意见可明确要求初步设计阶段进一步优化方案并报原审查机构核备，实现“前置约束向后延伸”。二是建立用地规模动态核减机制，在项目竣工验收阶段，由自然资源主管部门依据实际建设用地范围和图斑进行实测比对，对实际用地较预审意见有所突破的，予以严肃查处；对实际用地小于预审规模的，允许建设单位将节余指标纳入企业用地信用额度，形成正向激励。三是将预审意见执行情况纳入项目投资主体的土地信用档案，作为其后续项目预审申报的信用参考，形成“一处失信、处处受限”的信用约束效应。

4 结语

用地预审前置管控是交通能源项目节约集约用地的关键“闸门”。其核心价值在于将土地约束嵌入项目决策，通过规模约束、选址倒逼及分区优化三大机理，从源头提升用地效率。然而，当前面临行业标准脱节、选址比选虚化、功能分区粗放及动态监管缺失等困境，严重制约了管控效能。为此，需构建“标准对接—选址倒逼—分区优化—动态调整”的四维协同路径，推动预审从单一节点审查向全生命周期系统治理转变。展望未来，随着国土空间规划体系落地及“三区三线”管控趋严，行业将面临更高标准与压力。预审制度应深化数字化审查应用，强化区域总量与项目指标的联动调控，并激励节地技术创新。通过更加主动、精细的前置管控，支撑交通能源基础设施在资源紧约束下实现高质量发展。

参考文献

- [1] 郭洁, 李志刚. 国土空间规划背景下建设用地预审制度改革研究[J]. 中国土地科学, 2022, 36(5): 12-19.
- [2] 王静, 陈百明. 交通基础设施用地节约集约利用评价与管控机制[J]. 自然资源学报, 2021, 36(8): 2034-2046.
- [3] 刘锐, 赵晓丽. 新能源项目用地政策优化研究——基于节约集约视角[J]. 中国能源, 2023, 45(3): 41-48.
- [4] 陈利根, 龙开胜. 土地用途管制与建设项目用地预审的协同治理[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 118-126.