

建设用地预审面临的问题与建议—以公路建设项目为例

贺毛凤

湖南木晖工程咨询有限公司 湖南省长沙市 410000

摘要：现如今，土地资源被大范围地开采，土地被肆意滥用，破坏了生态环境。为了杜绝这一现象，需要建设项目用地时进行用地预审。这一政策主要是为了节约用地、保证耕地面积平衡和土地的正确用途。不过这也给建设项目用地审查会更加严格，不能保证项目的开工情况，这给建设项目带来了挑战。本文将公路建设项目为例，探讨其在用地预审中遇到的问题，并提出相应的策略，帮助公路项目加快用地预审。

关键词：用地预审；问题与建议；公路；建设项目

引言

在具体实用地预审审批工作中，经常会遇到土地政策频繁变化、权属争议难解决、耕地占补平衡难落实、审批环节复杂等困难，这些困难问题将会成为用地审批进度的关键因素。所以这需要用地审批工作人员可以适应如今的新形势，把握关键环节，科学依法地推进用地预审工作。公路项目的预审审批工作会对经济、社会以及人员产生直接的影响，所以对于预审审批工作一定要严格遵守相关政策规定，确保审批工作进行顺利。

1. 公路建设项目可行性研究阶段主要内容及审批要求

公路建设项目工程必须按照公路规划和项目建议书的要求，对此进行充分的可行性调查研究，并通过实地的测量和地质勘查。需要从技术、经济、环境、用地、节能、社会影响评价等多个层次方面进行综合考量，确定项目的起点和终点，并做出相应的项目方案，明确其建设规模、技术标准以及估算项目投资等研究报告，这一系列的研究报告必须落实到位，因为这一可行性研究可能会对公路的建设方案产生影响。项目可行性研究报告审批后才能进行初步设计，然后才会出测绘成果及勘测定界成果以便正式报地，因此用地预审申请阶段需提供测绘成果及勘测定界成果属本末倒置。这样的用地预审制度只能是加大项目单位办事难度，耽误建设项目前期工作进度^[1]。

2. 公路工程项目预审工作的重要性

拟建公路项目沿线工程会直接影响到工程可行性研究的批准，在预审工作阶段中，必须对公路项目沿线穿越范围的城镇产业布局、水土保持、国土空间相关规划以及环境等

方面进行一定的调研，要保证不会出现严重的自然灾害、占用永久基本农田的耕地情况。前期的用地预审工作一定要做好，如若前期准备工作不完善，没有进行全面的勘察工作，将会直接影响到整个公路建设项目的路线方案选择、建设质量，以及整个公路的运营情况，也会严重影响到投资效益和社会效益的充分发挥。

3. 现行建设项目用地预审制度存在的问题

3.1 用地数据测绘较为繁琐

根据《自然资源部印发关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》自然资函〔2024〕709号，“推进多测整合、多验合一”以统一规范标准、强化成果共享为重点，将建设用地审批、城乡规划许可、规划核实、竣工验收和不动产登记等多项测绘业务整合，归口成果管理，推进“多测合并、联合测绘、成果共享”。不得重复审核和要求建设单位或者个人多次提交对同一标的物的测绘成果；确有需要的，可以进行核实更新和补充测绘。在建设项目竣工验收阶段，将自然资源主管部门负责的规划核实、土地核验、不动产测绘等合并为一个验收事项。项目预审阶段需提供地籍测绘资料，公路预审项目前期红线还未达到施工测绘阶段，提供地籍测绘数据较为困难。

3.2 水田指标预购协调难度大

根据以往调查发现，现有的公路建设项目占用水田的面积比例特别大，很容易对水田带来不可逆的危害。想要实现“占优补优、占水田补水田”的情况基本很难，也无法达到均衡建设项目中的耕地占补数量和解决质量问题。例如发达国家本身工业化严重，水田较少，面临着水田指标的供应

不足，这也就增大了水田预购指标的协调难度。

3.3 项目用地红线范围难稳定

公路的建设项目往往里程较长，用地相对复杂，所以很容易会涉及村镇，影响到基本农田的正常存活和生态保护红线。在建设公路项目的投资阶段，首先要重点考虑到投资成本、地质条件、环境影响以及满足用地权属人的相关诉求等方面因素，一旦这些因素出现变化将会直接导致红线发生变化，这也是项目用地红线难以稳定的原因^[3]。

3.4 存在着预审而预审、补办预审的现象

一些重点工程项目确定投资计划以及用地规模时，到自然资源部门进行建设项目用地预审，只是为了走程序，取得预审意见^[4]。除此之外，还有一些建设项目并没有提前申请用地预审，而是选择补办预审，这样打破了原有政策的规定，而相关部门也并没有对本次建设是否符合国土空间总体规划条件进行认真审查。

3.5 在用地预审范围和实际建设范围不符问题层面

公路建设类项目可行性研究报告当中，往往存在用地预审范围和初步设计、施工图的实际建设范围不一致的问题。充分考虑此类项目路线选定、方案优化、施工图设计、生态红线避让过程中，由于用地政策调整、施工图设计缺乏深度、前期调查缺乏准确全面性等因素存在，致使公路建设工程项目实际建设范围已经超出用地预审批准范围，被迫花费更多精力及时间，从而二次办理用地预审^[5]。

4. 公路预审工作注意事项

4.1 线位选择时注意避开一级“自然保护区”和“饮用水源保护区”

公路项目建设在预审工作中首先会引出环保问题，那么“自然保护区”和“饮用水源保护区”这两个问题必然是最敏感话题，一旦触碰到这两个话题，将会被一票否决。所以在预审审批过程中，在线位选择时要尽量避开，倘若避开了，那就制作出相应的应对措施。例如，在公路建设时可以将桥梁上跨改成隧道下穿。由于公路建设项目周期较长、线路复杂，前期避让因素选择较多。

4.2 前期预审选址需注意联合多部门开展选址选线

根据《自然资源部等 7 部门关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130 号）提出公路等基础设施项目需联合开展选址选线，各级自然资源主管部门应依据国土空间规划和“三区三线”等空

间管控要求，积极配合和参与基础设施建设项目规划选址选线工作。在选址选线工作中，自然资源主管部门要切实落实最严格的耕地保护制度、节约集约制度和生态环境保护制度，重点评价分析建设项目涉及的耕地和永久基本农田保护、生态保护、节约集约用地和历史文化保护、地质灾害风险防控等红线底线要素并提出建设性意见。可研编制单位、项目设计单位要加强多方案比选，不占、少占耕地和永久基本农田，合理避让生态保护红线、历史文化保护红线和灾害风险区。

4.3 加强国土空间符合性预审研究

土地利用审批是项目正式立项前重要的环节，整个用地预审必须符合国土空间总体规划符合性预审研究，这也将直接决定用地预审通过的关键。国土空间总体规划本身弹性较大，可以加强国土空间总体规划符合性预审研究，可以更好地给土地利用预审工作的顺利开展提供良好的条件^[7]。但是现阶段，公路线性工程在国土空间规划没有单独入库的规划分区，导致规划符合性需多项套合分析文本、表格和图件。

5. 提高用地预审效率的策略与措施

5.1 优化审批结构

公路建设项目用地预审的过程过于繁琐，更是加上了一些没有必要的环节，直接导致审批进度减缓，效率降低。那么可以简化用地预审流程，对如今现有的审批步骤进行简化剖析，减去没有必要的环节，可以有效提升办事效率。此外用地审批的工作人员需要认真仔细对待工作，确保每个步骤都能够有效执行，避免出现人为因素，导致审批延误^[8]。

5.2 引入信息化手段

可以在公路建设项目用地预审过程中加入一些信息化，引入信息化手段可以达成数据共享，打破信息孤岛，将各个部门的不同阶段的用地信息全部整合在一个平台上，工作人员核查更加方便，这样用地预审工作可以更加高效处理^[9]。比如，审批部门可以单独建立一个基于云计算的公路建设项目管理平台，有效地将土地资源、林地许可、环境影响评价等数据整合管理，利用信息化手段实现数据实时共享，尽管是跨部门也可以一起共享，有效提高部门的办事效率。

5.3 提升专业能力

在公路建设项目用地预审工作中，如若员工对相关政策不了解，理解不到位以及技术应用能力不足的话，会直接影响到整个审批工作的效率。所以相关用地预审审批部门，

应当定期组织培训活动,加强人员培训,提升自身的专业能力,及时科普掌握最新的用地政策法规。可以利用信息化手段,对工作内容以及用地预审政策信息进行学习。可以通过模拟实际操作,使工作人员熟练掌握如何利用这些技术进行土地资源的快速评估和分析。

5.4 建立公开透明的决策机制

在公路建设项目用地预审过程中,如果想要提升效率和公众信任度,可以建立一个公开透明的决策机制。相关部门可以通过官方网站和公告栏的形式对外公布,确保信息的真实性,这种透明的决策机制可以让公众更加了解并参与其中,公众的想法是多元化的,我们可以参考公众的建议,一起提高审批的效率。此外,相关部门也可以在一些公路建设项目中,就用地预审这个问题进行广泛征求公众意见,透明的决策机制不仅可以提高决策的可行性,还能有效提高整体的审批进度。

5.5 重点征地拆迁统筹协调工作的有效实施

公路建设工程项目的施工图相关文件完成批复,开始实施征地拆迁之前,要求函告公路建设工程项目沿线周边各市县区域应当积极主动做好对接工作,给予充分地理解及支持。第一时间召集沿线周边所有乡、镇及村主管者,如自然资源、交通运输、林草、水利及农业等部门,及时召开关于征地拆迁工作协调及启动大会,明确责任分工,把征地拆迁专项工作组成立起来,便于确保征地拆迁统筹协调工作得以有效实施。征地拆迁相关启动公告需及时发布处理,权属地类的登记、地上附着物的统计各项工作需同步实施^[10]。

6. 结论

综上所述,在公路工程项目建设的整个过程中,用地预审工作是决定项目开展的关键阶段。那么针对以上用地预审出现的问题,我们只有不断提高公路建设项目用地预审效率,才能不断提高建设公路建设项目用地预审手续的办理效率,才能顺利推进工程建设项目的开展。同时,公路建设项

目用地预审效率的提高还可以节约社会资源,对于推动土地管理的科学化、法治化,实现土地资源的可持续利用有着很大的帮助。这是一项需要政府、企业和社会各方共同努力,以创新思维和务实举措共同推进的重要工作。

参考文献:

- [1] 谢显军. (2016). 加强和规范建设项目用地预审工作的思考. 低碳世界, (12), 126-127. doi:10.16844/j.cnki.cn10-1007/tk.2016.12.076.
- [2] 彭艳丽, 王梅. 建设项目用地预审面临的问题及相关建议 [J]. 国土资源, 2013, (4):41-43.
- [3] 陈振英. 浅析建设项目用地报批的重难点及工作建议—以公路建设项目为例, 2023-04.
- [4] 王文斌. 进一步落实建设项目预审制度的几点思考 [J]. 华北国土资源, 2008, (2):22-24.
- [5] 李世文, 伍圣华. 高速公路建设项目可行性研究报告报批工作管理探讨 [J]. 西部交通科技, 2020(2):3.
- [6] (2017). 国土资源部关于修改《建设项目用地预审管理办法》的决定. 中华人民共和国国务院公报, (17), 58-61.
- [7] 宋毓卿. 浅析建设项目用地预审 [J]. 华北国土资源, 2013,05:69-71.
- [8] 罗光亚. 关于提高公路建设项目用地预审效率探讨. 建筑设计及理论, 2024-07.
- [9] 张森林. 高速公路建设节约集约用地措施研究 [J]. 中国标准化, 2018, No.528(16):88-90.
- [10] 李瑞杰, 何旭东. 新《土地管理法》背景下的宁夏公路建设项目征地拆迁问题及解决对策 [J]. 黑龙江交通科技, 2021(044-010).

作者简介: 贺毛凤, 出生年月:19900324, 性别:女, 民族:汉, 籍贯:湖南省衡南县, 学历:本科, 职称:中级土地工程师, 从事的研究方向或工作领域:土地。