

# 建设项目用地预审与选址和国土空间规划衔接机制及实践难点破解

刘晓庆

弥勒市规划中心

DOI: 10.32629/jpm.v7i1.8709

**[摘要]** 在多规合一改革背景下，建设项目用地预审与选址同国土空间规划的衔接，保障项目合规落地、优化空间资源配置的核心环节。本文梳理规划符合性、空间管控协同等四大衔接机制，剖析刚性管控避让不足、用地布局适配性欠缺等五大实践难点，提出三大破解路径，优化衔接流程、强化耕地保护、提升空间治理效能，为实践提供参考。

**[关键词]** 用地预审与选址；国土空间规划；衔接机制；空间管控；耕地保护

## Mechanism and practical difficulties in the connection between land pre-approval and site selection for construction projects and national spatial planning

Liu Xiaoqing

Mile City Planning Center

**[Abstract]** In the context of the integration of multiple regulations and reforms, the connection between the pre-approval and site selection of construction project land and national spatial planning is the core link to ensure project compliance and optimize spatial resource allocation. This article summarizes the four major linkage mechanisms of planning compliance and spatial control coordination, analyzes the five practical difficulties of insufficient rigid control avoidance and inadequate adaptability of land layout, and proposes three solutions to optimize the linkage process, strengthen farmland protection, and enhance spatial governance efficiency, providing reference for practice.

**[Key words]** land pre-approval and site selection; National spatial planning; Linkage mechanism; Space control; farmland protection

### 引言

在“多规合一”改革深化进程中，国土空间规划“一张图”管控作用凸显。建设项目用地预审与选址作为落地前置环节，同国土空间规划的衔接质量，关联区域空间开发保护格局、耕地红线坚守及资源利用效率。各地实践形成工作机制，刚性管控要素避让不足、数据衔接阻滞等挑战存在，制约审批效率与治理成效。本文探究衔接核心机制、实践难点及破解路径，为项目合规落地与空间高质量利用提供支撑。

### 一、建设项目用地预审与选址和国土空间规划衔接的核心机制

#### (一) 规划符合性衔接机制

规划符合性衔接机制依托“多规合一”改革，借力国土空间规划“一张图”监督系统，形成法定化、标准化路径。项目用地预审与选址规划符合性转为全面遵循国土空间规划管控规则，需纳入重点项目清单，用地布局等信息统筹纳入“一张图”管理。选址初期自然资源部门以国土空间规划和用途管制规则为基本依据，以国土空间规划“一张图”为工作底图，重点围绕耕地和永久基本农田保护、生态保护红线保护、节约集约用地等方面，提出选址意见。自然资源部门预审前介入核查，源头减少审批调整。预审阶段对国土空间规划“一张图”符合

性进行分析，分析项目用地是否符合国土空间规划管控要求，与相关专项规划的关系、与相关详细规划的衔接情况，是否符合相关管理规定。

### （二）空间管控要素协同衔接机制

空间管控要素协同衔接机制聚焦多要素协同保护，践行“全域覆盖、重点管控、协同避让”原则，突破单一行业标准局限，纳入“三区三线”、生态敏感区多重约束，构建跨部门协同核查体系。项目通过国土空间基础信息平台核查与各类管控要素空间关系，涉管控区域开展多方案比选论证<sup>[1]</sup>。项目经多部门联合论证优化选址，用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线、水源保护区、自然保护区、历史文化保护红线、灾害风险区等敏感因素的交通、能源、水利建设项目，各相关主管部门根据职能职责参与选址选线，强化用地要素保障，做实做细做优交通、能源、水利等各类项目前期工作，提升用地审批质量和效率。云南某县垃圾焚烧发电厂建设项目经多部门联合论证优化选址，在选址比选的基础上不断优化项目用地布局，用地总规模减少 0.8391 公顷，完全避让耕地、永久基本农田和生态保护红线，投资规模减少 572.3 万元。

### （三）节约集约用地导向衔接机制

节约集约用地导向衔接机制以用地标准管控为核心，细化审查要求、创新节地模式实现土地高效配置。落实选址选线要求和结果，统筹规划选址、耕地和永久基本农田保护、生态和历史文化保护、矿产资源保护、节约集约用地、地质灾害风险防控等要求，加强多方案比选，在满足功能需求、技术安全和合理投资的前提下，促进建设项目不占或少占耕地，合理避让永久基本农田、生态保护红线、国家重要矿产保护区和地质灾害高风险区，多项论证合并办理，提升项目节约集约用地水平，提高审批质量和效率。行业标准要求项目预审严格核定用地总规模及功能分区规模，超标准项目需开展节地评价、取得省级行业主管部门意见，论证专章细化超标原因、节地措施及效果。云南某县风电场建设项目，严格按照《电力工程项目建设用地指标》（风电场）（建标〔2011〕209号）等标准规范，将风电机组、升压站及运行管理中心、箱式变压器等功能分区用地控制在用地标准范围内，全部避让耕地和永久基本农田，且实际申请面积较用地标准减少 0.3700 公顷，总投资节省 0.0796 亿元。

### （四）地类认定与耕地保护衔接机制

地类认定与耕地保护衔接机制保障耕地红线的核心环节，核心指向地类认定精准化、耕地保护刚性化。项目预审阶段依

据国土变更调查成果、耕地质量等别数据，认定用地地类，核查永久基本农田占用情形——仅允许国家重大建设项目等六大类情形占用，按“数量相等、质量相当”原则落实补划。各地建立地类认定与耕地保护联动核查机制，确保用地预审阶段同步完成地类核验、耕地占用评估及补划方案审查，从源头防范违规占用耕地行为。

## 二、建设项目用地预审与选址和国土空间规划衔接的实践难点

### （一）刚性空间管控要素避让不充分问题

部分建设项目预审与选址阶段未衔接刚性空间管控要求，违规占用敏感区域。交通基础设施项目里，省级高速服务区、收费站等块状功能区，新建铁路通信基站、牵引变电所，前期选址未运用国土空间规划“一张图”核查，部分用地占用永久基本农田；水利项目中，个别水库取水闸选址整体落入生态保护红线，前期避让意识薄弱。块状功能区选址未避让刚性管控要素，需重新调整，影响审批进程；线性工程为压缩建设成本，选择穿越成片耕地和永久基本农田保护区，加剧耕地破碎化。

### （二）用地布局与规划适配性不足问题

用地布局与国土空间规划的适配性短板，体现在功能区设置不合理、节约集约要求落实不到位。部分项目存在“搭车用地”问题，预审申报捆绑非主体工程用地，用地规模超出控制指标；部分互通立体交叉工程设置过密，间距突破《公路工程项目建设用地指标》标准，未获省级交通运输部门意见，造成土地浪费。部分项目未执行土地使用标准，路基宽度超标无文件依据支撑<sup>[2]</sup>。用地布局与区域发展规划衔接不足，部分项目功能分区未兼顾地方产业布局与城镇发展需求，建成后闲置率较高，加剧土地资源浪费。

### （三）地类追溯与数据逻辑衔接问题

地类追溯规范度与数据逻辑严密性，影响国土空间规划“一张图”管控落地，是衔接关键堵点。国土空间规划“一张图”数据库为地类认定法定依据，涵盖地类属性、空间边界等核心信息，数据衔接不畅易致预审与规划管控脱节。项目未按规划数据标准采用城镇村不打开数据测算地类，依片面现状判定，造成地类属性与规划数据库不一致；另有项目地类追溯未联动规划动态更新机制，出现前后数据矛盾，某项目规划备案为村庄建设用地，未衔接“三调”与规划数据库按现状认定为耕地，引发争议。永久基本农田管控里，项目未对照规划核实占用条件，违规涉及永久基本农田需调整红线；占用等别未挂接规划最新耕地质量成果，补划地块不达标，削弱规划对耕地

保护的刚性约束。

#### (四) 跨部门协同衔接效率偏低问题

空间管控涉及自然资源、生态环境、农业农村、住建等多个部门，部分地区未建立常态化跨部门协同机制，核查标准不统一、沟通衔接不顺畅。联合踏勘论证无固定流程，部门间意见分歧致部分项目选址方案反复调整；各部门数据平台未完全互通，生态保护红线、永久基本农田等管控要素数据更新不同步，影响项目核查准确性与效率。

#### (五) 节约集约用地落实不到位问题

节约集约用地是国土空间规划的核心要求，更是实现规划“严控增量、盘活存量”目标的关键路径，其落实质量直接影响国土空间开发保护格局的优化与资源利用效率的提升，当前相关问题仍较为突出。部分项目脱离实际需求与规划管控边界，盲目追求“大规划、大布局”，用地规模突破国土空间规划核定指标，节地评价流于形式，未真正衔接规划中的节地约束要求；线性工程节地技术推广不足，多沿用传统路基型式，未按国土空间规划中“高效利用、减少占用”的导向充分运用以桥代路、立体布局等节地模式；部分地区未严格遵循国土空间规划“存量优先、增量严控”的核心原则，存在“重增量、轻存量”倾向，对批而未供、闲置低效用地的盘活力度不足，过度依赖新增建设用地指标，既造成土地资源浪费，也严重背离国土空间规划对资源集约利用的刚性要求。

### 三、建设项目用地预审与选址和国土空间规划衔接难点的破解路径

#### (一) 强化规划引领，优化空间管控衔接

以国土空间规划“一张图”为核心，构建全流程规划引领机制，解决刚性要素避让不足问题。项目预审依托国土空间规划实施监督信息系统和基础信息平台，开展多方案比选论证，优先避让耕地、永久基本农田、生态敏感区等管控要素。线性工程确需占用永久基本农田的沿保护区边缘布设，块状功能区选址严守“非必要不占用”原则，确需占用的经省级自然资源部门专项论证。

#### (二) 科学统筹布局，提升用地配置效率

解决用地布局与规划适配性不足问题，优化功能区设置、严格标准管控是关键。项目预审依据国土空间规划、行业标准及区域发展需求，合理划定用地范围，杜绝非主体工程捆绑申报，确保功能布局、间距设置符合行业用地标准。推广节地新技术新模式，新建线性工程采用以桥代路等措施，改扩建工程盘活沿线闲置低效用地。

#### (三) 完善数据支撑，规范地类认定衔接

破解地类追溯与数据逻辑衔接难题，需搭建标准化数据管理体系。依托国土空间基础信息平台搭建统一地类认定数据库，明确追溯标准与流程，实现地类数据“来源可查、去向可追、逻辑可核”。预审阶段要求采用城镇村不开数据开展地类测算，地类变更以国土变更调查成果为依据。建立跨部门数据交叉核查机制，联合国土调查、耕地质量评定部门复核地类认定结果，保障永久基本农田等别与最新耕地质量等别成果匹配，提升地类认定规范性与准确性。

#### (四) 健全协同机制，强化部门联动衔接

建立常态化跨部门协同机制，明确自然资源、生态环境、农业农村等部门职责分工与衔接流程。部门协同嵌入预审全流程，选址阶段联合实地踏勘；方案论证环节参与选址方案比选审查；数据核查阶段共享管控要素数据与标准。制定跨部门协同工作指南，统一核查标准与意见反馈流程，规避部门意见分歧导致的项目延误。定期召开协同会议，通报衔接工作进展，解决突出问题，凝聚工作合力。

#### (五) 强化监管考核，压实节约集约责任

为助力节约集约用地要求落地，需搭建全流程监管考核体系。预审阶段审查用地规模、节地措施与存量土地利用，未开展节地评价或措施不当项目不予通过。跟踪监管项目用地，后续核查保障实际用地与预审方案相符。节约集约用地落实成效纳入地方自然资源管理考核，存量用地盘活成效突出地区获政策倾斜，违规占用、浪费土地行为依规追责。加强宣传引导，推广节地案例与技术模式，提升项目单位用地意识。

### 结语

建设项目用地预审与选址同国土空间规划的衔接，是落实国土空间管控要求、保障资源合理利用的核心环节。本文梳理的四大核心机制为衔接工作提供基础框架，实践中暴露的各类难点反映衔接体系仍需完善。强化规划引领、完善数据支撑、创新管护模式等破解路径，可有效提升衔接的科学性与实效性。

### [参考文献]

- [1]褚振伟.郑州市城市更新与国土空间规划衔接机制分析[J].河南财经学刊, 2025, 39(04): 63-67.
- [2]姚科, 丁娟, 董文靖.国土空间规划视角下村庄规划存在的问题及优化策略[J].住宅与房地产, 2025, (21): 68-70.
- [3]张小林.实景三维在国土空间规划中的应用探究[J].智能城市, 2023, 9(10): 59-61.