

基于政策视角的用地预审与用地报批制度创新探讨

梁裕敏

湖南中规土地测绘规划设计咨询有限公司, 湖南 长沙 410001

DOI:10.61369/ERA.2025060022

摘要： 用地预审与报批制度作为土地资源管理的核心环节，他的创新对于提升资源配置效率、推动政府治理现代化及平衡公共利益来说是至关重要的。但是由于当前制度存在审批流程冗杂、权责不清、与现实需求脱节等问题，这些问题严重的制约着土地资源的高效利用。所以本文将基于政策视角去通过流程整合与标准化、信息化转型、全链条监管及多要素协同等策略，希望这些策略可以重构审批机制，破解制度瓶颈，实现土地资源保护与经济社会发展的动态平衡，为国土空间治理体系现代化提供支撑。

关键词： 政策；用地预审；用地报批制度

Discussion on Innovation of Land Pre-Examination and Land Application for Approval System Based on Policy Perspective

Liang Yumin

Hunan Zhonggui Land Surveying, Mapping, Planning and Design Consulting Co., LTD. Changsha, Hunan 410001

Abstract： As the core link of land resource management, land pre-examination and approval system, its innovation is crucial to improve the efficiency of resource allocation, promote the modernization of government governance and balance the public interest. However, there are some problems in the current system, such as complicated examination and approval process, unclear rights and responsibilities, and disconnection from real needs, which seriously restrict the efficient use of land resources. Therefore, based on the policy perspective, this paper will adopt such strategies as process integration and standardization, informatization transformation, full-chain supervision and multi-factor coordination, hoping that these strategies can reconstruct the approval mechanism, break the institutional bottleneck, achieve a dynamic balance between land resource protection and economic and social development, and provide support for the modernization of the territorial space governance system.

Keywords： policy; pre-examination of land use; land application and approval system

引言

在新型城镇化与生态文明建设背景下传统用地审批模式已难以适应土地资源集约化利用需求。其中当前制度中存在审查环节重复、监管机制薄弱等问题严重加剧了行政成本与资源错配风险，所以急需政府通过制度创新优化管理效能。不过在政策视角下的改革需兼顾效率提升与公共利益保障，既要简化流程、强化标准化建设，也要依托信息化手段推动治理能力升级，从而为土地资源可持续利用奠定制度基础。

一、基于政策视角的用地预审与用地报批制度创新的重要性

（一）制度创新是推动土地资源高效配置的核心动力

用地预审与用地报批制度的创新本质上是国家土地管理体系适应新时代发展需求的必然选择。因为在传统审批模式下审查环节冗杂、流程重复、标准模糊等问题长期存在，不仅会大幅增加

行政成本，同时该问题还会导致用地审批周期延长，严重制约着土地资源的合理流动与高效利用。而且政府通过政策层面的制度创新还能够从根本上优化审批流程，明确审查边界，减少重复性审查，从而提升土地资源的配置效率。例如政府通过整合规划选址与用地预审的职能，可以将原本分散的审查环节合并为统一的管理流程，这样做既能够避免多头审批的弊端，同时又可以强化规划引领的作用，从而确保土地资源向符合国家战略和公共利益

的方向倾斜^[1]。

（二）制度创新是实现政府治理现代化的重要抓手

如今在全面深化改革的背景下用地预审与报批制度的创新成为政府职能转变的典型实践，因为传统的审批模式过度依赖行政干预，所以他们的审查内容与程序往往会复杂化且容易导致权力寻租和监管盲区。而政府通过政策层面的系统性优化，如政府推行“多审合一、多证合一”改革可以将用地预审与规划选址合并办理，这样做不仅能够减少审批层级，同时还可以通过标准化、信息化的手段去实现审查流程的透明化与规范化。

（三）制度创新是保障公共利益与权益平衡的关键保障

土地作为稀缺资源，他的利用往往会涉及多方利益博弈，尤其是农民权益保护、生态环境保护与经济发展需求之间的平衡。其中用地预审与报批制度的创新主要是通过政策设计去强化对公共利益的刚性约束。例如政府在审批环节中会明确要求对土地征收的必要性、公共利益属性进行严格审查，同时政府还会通过规范征地补偿标准和程序确保农民在土地转用过程中的合法权益不受侵害。除此以外政策创新还非常注重将生态保护、耕地红线等要求嵌入审批流程，如政府通过前置审查和动态监管可以避免土地资源过度开发对生态环境的破坏。

二、当前用地预审与用地报批制度存在的问题

（一）审批流程复杂冗长与重复审查问题突出

当前用地预审与报批制度在实际操作中普遍存在流程繁琐、环节重叠的问题，无论是从用地申请到最终审批，他都需经历预审、农地转用、土地征收、规划供地等多个阶段，且每一环节都需逐级上报审查，这样做最终会导致审批链条过长。而且不同层级、不同部门之间的审查内容会重复，例如用地预审阶段已审核的内容在后续报批中仍需重复提交和复核，这样做不仅会严重增加行政成本，同时还会延长项目落地的周期^[2]。除此以外由于审批标准化程度不足，不同地区或部门对同一材料的审查标准存在差异，所以就会导致申报主体在准备材料时难以精准把握要求，进一步加剧流程的复杂性。这种多头审批、重复把关的模式不仅会大量消耗大量行政资源，还容易因信息传递不畅或责任推诿造成审批效率低下，难以适应快速推进项目建设的现实需求。

（二）审批权责不清与监管机制薄弱

在简政放权改革背景下用地审批权逐步下放至地方，但配套的监管体系未能同步完善导致权责边界模糊。一方面由于地方政府在承接审批权限后，因缺乏统一的监管标准或技术支撑，所以容易出现审批尺度宽松、把关不严的现象。例如有部分基层政府为追求短期经济效益，对农用地转用审查标准执行不彻底，不经意间忽视耕地保护和生态红线要求。另一方面有些基层政府的审批与监管职能分离问题明显，他们审批部门侧重前期材料审核，而对批后土地利用的跟踪监管较为薄弱，所以就会导致“批而未供”“供而未用”等土地闲置现象频发。除此以外多部门协同监管机制缺失，自然资源、规划、建设等部门职责交叉但衔接不足，难以形成全流程、全要素的监管合力，进一步削弱了制度执行的

刚性约束。

（三）制度设计与现实需求存在脱节

现行用地预审与报批制度的部分规定已难以适应新形势下的发展需求，例如如今政府用地预审阶段仍保留过多与项目可行性无关的审查内容，如地质灾害评估、压覆矿产证明等会导致预审功能偏离了《土地管理法》设定的规划引导初衷。与此同时政府的土地规划指标频繁变更的问题长期存在，如部分地方政府或开发企业为追求经济利益会擅自调整容积率、绿化率等规划参数，这样做只会造成实际开发与审批方案不符，从而破坏掉国土空间规划的严肃性。除此以外制度对新兴用地需求的响应不足^[3]，如线性工程因施工调整需反复报批、多要素（用地、用林、用海）统一审批缺乏法律衔接等问题，都反映出制度灵活性与现实复杂需求之间的矛盾。

三、基于政策视角的用地预审与用地报批制度创新策略

（一）以流程整合与标准化为核心优化审批机制

用地预审与报批制度的创新，首要任务是解决审批流程的复杂性与重复性问题。当前制度下，不同层级、不同部门的审查环节相互叠加，既增加了行政成本，也延长了项目落地周期。政策创新应聚焦于系统性整合现有审批流程，通过合并重复审查环节、统一审查标准，构建更加简洁高效的审批链条。例如，将用地预审与规划选址、土地征收等环节的审查内容进行横向整合，避免同一材料在不同阶段反复提交，减少因多头管理导致的效率损耗。同时，推行审批流程的标准化建设，明确各环节的审查要点与时限要求，通过制定统一的申报材料清单和审查规范，降低申报主体因标准模糊而产生的合规成本。这种改革不仅能缩短审批周期，还能通过规范化的流程设计增强审批结果的公信力，为市场主体提供稳定预期。除此以外政策创新需注重审批权限的合理配置，如在简政放权的大背景下，审批权的下放需与地方监管能力的提升同步推进。对于技术性强、涉及公共利益的核心审查事项，如耕地保护、生态红线管控等，应保留中央或省级层面的统筹权，确保刚性约束不被突破；而对于地方特色明显、操作性强的审批内容，则可通过权限下放激发地方自主性。通过“分类放权、分级负责”的模式，既能避免“一放就乱”的风险，又能调动地方政府的积极性，形成权责匹配的审批体系。

（二）强化信息化支撑推动审批智能化转型

信息化技术的深度应用是破解用地审批效率难题的关键路径。当前审批流程中，纸质材料流转、人工重复核验等问题普遍存在，严重制约了审批效能的提升。政策创新需以数据共享与系统互联为突破口，构建覆盖全流程的数字化审批平台。例如，通过整合国土空间规划、土地利用现状、生态保护红线等基础数据，建立统一的国土空间信息库，实现用地预审阶段对规划符合性、生态敏感性的智能预判。同时，推广电子证照、在线申报、智能审查等功能，减少纸质材料提交与人工干预，缩短组卷与审批时间。广东省在探索用地、用林、用海统一审批时，已尝试通

过“统一收件、统筹审核”模式打破部门数据壁垒，但实践中仍需进一步优化系统兼容性与数据更新机制^[4]。其次智能化转型的另一重点是引入算法与人工智能技术辅助决策。例如政府在用地预审阶段，可通过算法模型自动筛选项目选址的合规性，识别占用基本农田、生态保护区等风险；在用地报批阶段，利用自然语言处理技术对申报材料进行语义分析，快速定位关键审查内容。除此以外政府可以建立审批过程的实时追踪与预警系统，对超期未办结的环节自动触发督办提醒，确保审批流程的透明性与时效性。这种技术驱动的改革不仅能提高审批效率，还能通过数据留痕与算法透明减少人为操作空间，增强制度的公平性与科学性。

（三）构建全链条监管体系实现“放管结合”

审批制度改革的核心逻辑是“放权”与“监管”的平衡。当前政府用地审批权下放后部分地区因监管机制不完善，出现了审查标准执行不严、批后土地利用监管薄弱等问题。所以政策创新需围绕“事前预防、事中控制、事后追责”构建全链条监管体系。在事前阶段政府可以强化用地预审的实质性审查功能，重点审核项目是否符合国土空间规划、是否突破耕地保护红线等核心指标，避免将矛盾后移至报批阶段。例如三明市通过整合规划选址论证、节地评价、生态保护分析等内容形成“综合论证专章”，既减少了重复审查，又强化了前期准入的把关作用。而事中监管的关键在于动态跟踪与协同联动，如政府可以建立跨部门协同监管机制，整合自然资源、生态环境、农业农村等部门的监管职能，对土地利用中的规划执行、耕地保护、生态修复等环节实施联合检查。例如政府可以对“批而未供”“供而未用”土地，通过卫星遥感监测与实地核查相结合的方式定期排查，督促地方政府或企业加快土地开发。除此以外政府还可以推行“双随机、一公开”监管模式，随机抽取检查对象与执法人员，及时公开检查结果，形成常态化监督压力。事后追责则需完善责任倒查与惩戒机制，对违规审批、土地闲置等行为依法追究行政或法律责任，并通过信用体系将违规主体纳入黑名单，限制其后续用地申请资格。

（四）完善制度衔接与多要素协同审批机制

用地审批涉及土地、林业、海洋、环保等多重要素，现行制度中因法律依据分散、审批标准不一导致跨要素协同审批困难。政策创新需以顶层设计推动多要素审批的深度融合。一方面政府需要修订完善相关法律法规，明确用地、用林、用海等审批事项的法律衔接规则，消除因制度冲突导致的审批梗阻。例如政府可以针对线性工程穿越不同资源类型区域的情况，可制定统一的审批流程，允许一次性提交多要素申请材料，由牵头部门统筹协调各资源管理部门的审查意见。另一方面政府可以建立跨部门联审联批机制并通过设立联合审批窗口或线上协同平台，实现用地预审与林业许可、海洋使用论证等环节的并联办理。广东省在“三统”审批改革中虽面临法律障碍，但其“统一收件、统筹审核”的经验仍为全国提供了重要参考。除此以外政策创新需回应新业态与复杂项目的用地需求。例如这个服对新能源基础设施、智慧物流园区等新型用地类型，应动态调整审查标准，避免机械套用传统工业或住宅用地指标。同时政府还要探索弹性供地机制，允许根据项目阶段性需求分期报批用地，减少因方案调整引发的反复审查。对于重大民生工程或应急项目，可建立“绿色通道”制度，通过容缺受理、先行用地等政策保障项目及时开工，但需同步强化事后监管，确保承诺事项按期落实。这种灵活性与原则性相结合的策略，既能适应经济社会发展的多样化需求，又能守住资源保护与合规利用的底线。

四、结语

总而言之，用地预审与报批制度创新是破解土地管理矛盾的关键路径。通过流程再造、技术赋能与监管协同，制度设计逐步从“重审批”转向“全流程服务”，既提升了资源配置效率，也强化了耕地保护与生态安全底线。未来需进一步深化多部门联动机制，完善弹性供地政策，推动制度灵活性与社会发展多元需求深度融合，为构建现代化国土空间治理体系提供持续动力。

参考文献

- [1] 杜启勇, 李琪琪. 面向重大项目土地要素精准保供的用地报批工作困境与对策研究 [J]. 黑龙江国土资源, 2024, 22 (07): 36-42.
- [2] 李瑞杰, 刘永海, 李盘升, 等. “三调”背景下的公路建设项目用地报批策略探讨 [J]. 中阿科技论坛 (中英文), 2022, (11): 52-58.
- [3] 湖北省国土资源厅关于改进和优化建设项目用地预审和用地审查的通知 [J]. 湖北省人民政府公报, 2017, (20): 14-48.
- [4] 广东省国土资源厅关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地预审和用地审查意见的通知 [J]. 广东省人民政府公报, 2017, (26): 6-10.