

Analysis on the policy evolution of land pre-examination and land application for approval and its influence on land use

Chengming Xu

Hunan Zhongji Land Surveying, Mapping, Planning and Design Consulting Co., Ltd., Changsha, Hunan, 410000, China

Abstract

The policy of pre-approval and approval for land use in our country has been adjusted for more than 20 years, from centralization to centralization, and gradually builds an institutional framework that gives consideration to efficiency and protection. Among them, the policy evolution mainly simplifies the approval process, strengthens the planning constraint, and promotes the balance of power and responsibility to greatly improve the land use efficiency, curb the loss of cultivated land, and promote the optimization of spatial layout. The current reform pays more attention to digital management, multi-regulation integration and market regulation, but problems such as insufficient approval efficiency and lagging planning connection still exist. Therefore, this paper puts forward systematic strategies from three aspects: improving the institutional system, optimizing the approval process, and building a long-term mechanism, hoping to provide a path reference for balancing high-quality development and sustainable utilization.

Keywords

land use pre-examination; Submit land for approval; Policy evolution; Land use

用地预审与用地报批政策演变及其对土地利用的影响分析

徐成明

湖南中规土地测绘规划设计咨询有限公司，中国·湖南长沙 410000

摘要

我国用地预审与报批政策历经二十余年调整，从中央集权向央地协同转变，逐步构建起兼顾效率与保护的制度框架。其中政策演变主要是通过简化审批流程、强化规划约束、推动权责平衡去大幅提升土地利用效率，遏制耕地流失，促进空间布局优化。当前改革更注重数字化管理、多规融合与市场调节，但审批效能不足、规划衔接滞后等问题依然存在。因此文章从完善制度体系、优化审批流程、构建长效机制三方面提出系统性策略，希望可以为平衡高质量发展与可持续利用提供路径参考。

关键词

用地预审；用地报批；政策演变；土地利用

1 引言

随着城镇化快速推进与生态文明建设深化，用地预审与报批政策不断调整，既需保障重大项目落地，又要严守耕地红线与生态安全去，其中政策演变过程体现了中央与地方权责的动态平衡，从分散管控到系统协同的改革路径，折射出土地治理从单一审批向综合治理的转型逻辑。由此可见如何在审批效率与资源保护之间寻求平衡，成为破解土地供需矛盾的关键，所以本文通过梳理政策变迁脉络，分析其对土地利用的深层影响，探索适应高质量发展的优化方向。

2 用地预审与用地报批政策演变的过程

我国用地预审与报批制度的演变始终围绕中央与地方权责关系的调整展开，其政策变迁既体现了国家土地管理战略的深化，也反映出经济发展与资源保护的动态平衡。其中在1997年中央首次提出建设项目用地预审概念，1998年《土地管理法》修订将其法定化，标志着土地用途管制制度初步形成。2001年《建设项目用地预审管理办法》出台并通过分级审查机制强化了规划约束力，但此时仍存在“重审批轻监管”的倾向。2004年国务院明确要求将预审作为立项前置条件，推动预审内容由形式审查转向实质性审查，耕地保护与规划约束逐渐成为核心。2008年政策调整后，预审范围进一步扩大，涉及基本农田的建设项目需省级实地踏勘论证，体现了中央对耕地红线的刚性管控^[1]。

【作者简介】徐成明（1990-），女，中国湖南岳阳人，本科，工程师，从事用地报批、用地预审研究。

2016年成为重要转折点，自然资源部通过简化规划审查、合并审批事项推动“放管服”改革，预审内容缩减且行政约束减弱，例如取消地质灾害评估等非核心审查。2019年“多审合一”改革将选址意见书与预审意见合并实现审批流程集约化。用地报批制度则从分级限额审批转向以用途管制为核心，1998年土地管理法修订后确立农转用审批与土地征收分离机制，2004年国务院文件强化了省级政府的监管责任，2020年审批权下放试点则赋予地方更大自主权。当前政策更强调“多规合一”与数字化管理并通过预审与报批的联动优化实现耕地保护与要素保障的双重目标。

3 用地预审与用地报批政策演变的特点

3.1 制度设计从分散管控转向系统协同

我国用地预审与报批政策的演变始终围绕土地资源高效配置与严格保护的双重目标展开，其制度设计逐步从单一管控转向系统性协同。早期政策以分散化、多层级审批为特征，新中国成立初期至1986年，土地管理权分散于农业、水利、城建等多个部门，缺乏统一规范导致审批效率低下且监管缺位。1986年《土地管理法》的颁布首次确立了集中管控框架，通过分级限额审批强化中央对土地用途的管制，但仍存在审批内容重复、程序冗杂等问题。随着“放管服”改革的深化，2016年后的政策调整着力打破职能壁垒，例如将用地预审与规划选址意见书合并，推动“多审合一”改革将地质灾害评估、压覆矿产审查等非核心事项后置或简化，大幅压缩审批流程。这阶段更强调规划统筹与多规融合，例如在城镇开发边界外开展建设项目时，整合规划选址、耕地踏勘、生态保护红线论证等事项为“综合论证”，减少重复审查^[2]。制度设计的系统性还体现在动态调整机制上，如取消用地预审范围的部分情形，对已批准建设用地范围内的改扩建项目免于预审，实现审批与监管的衔接。

3.2 央地权责从集权约束转向动态平衡

用地审批事权的配置经历了从中央集权到地方分权的动态调整，政策重心逐渐转向构建央地协同的权责平衡机制。早期政策以中央统一管控为主，例如1998年《土地管理法》修订后，农用地转用与土地征收审批权集中于国务院和省级政府，地方政府自主空间有限。2004年国务院文件虽强化省级监管责任，但审批权仍高度集中，导致地方在应对快速发展需求时面临效率瓶颈。2020年《关于授权和委托用地审批权的决定》成为重要转折，通过分类授权将部分农用地转用审批权下放至省级政府，赋予地方在规划实施中的灵活处置权，该改革并非单纯放权，而是通过“审管协同”强化地方责任，例如要求省级政府承担耕地占补平衡、永久基本农田补划等实质性审查，并建立跨区域资源配置机制以防范风险。同时，中央通过信息化监管、遥感监测等技术手段加强事中事后监督，确保审批权下放与底线管控的平衡。政策演变中，地方角色从被动执行者转向主动管理者，例如

在用地报批阶段，市、县自然资源部门需对材料真实性负责，而省级政府则需统筹重大项目用地保障与生态保护目标，形成“中央定规则、地方抓落实”的治理格局。

4 用地预审与用地报批政策演变对土地利用的影响

4.1 可以提升土地利用效率与项目落地速度

用地预审与报批政策的调整显著优化了土地资源配置效率，推动建设项目快速落地。早期政策以多层级重复审查为特征，导致审批周期长、流程繁琐，土地利用效率受制于行政壁垒。2016年“放管服”改革后，简化预审内容、合并审批事项，例如将用地预审与规划选址意见书整合为“多审合一”，直接减少重复审查环节，缩短项目前期准备时间。2024年自然资源部进一步取消对用地规模变化超限的重新预审要求，仅需说明必要性并由省级部门把关，降低了企业因方案微调导致的审批延误风险，释放了土地要素的流动活力。同时先行用地政策的完善允许控制性单体工程提前开工，缓解了重大项目因整体审批滞后而延误工期的矛盾，提升了土地利用的时效性。这种效率提升不仅加速了基础设施、能源交通等领域的建设进度，更通过缩短土地闲置周期减少资源浪费，形成“快审快用”的良性循环^[3]。

4.2 可以强化耕地保护与生态安全底线管控

政策演变始终将耕地保护与生态约束作为核心导向，扭转了早期“重开发轻保护”的倾向。2008年政策首次将基本农田实地踏勘论证纳入预审流程，强化了耕地占用的源头管控。2023年后差别化占补平衡机制的推行，要求耕地保护目标高于上一轮规划的省份取消审批挂钩补充耕地，转而通过缴纳开垦费或自行垦造落实义务，既保障了耕地数量，又通过市场化手段倒逼集约利用。生态保护红线的刚性约束也被嵌入审批流程，例如占用红线的项目需在报批阶段提交不可避免论证，而非预审阶段，既避免前期过度审查阻碍项目可行性研究，又确保底线不被突破。除此以外政策要求省级政府承担耕地补划责任，并将稳定耕地净增量作为非农占用的上限，形成了“总量锁定-动态平衡-质量提升”的全链条保护体系，有效遏制了粗放扩张对耕地的侵蚀。

4.3 可以推动土地集约利用与空间布局优化

政策调整通过制度创新引导土地利用向精细化、集约化转型。早期“分级限额审批”模式助长了地方“摊大饼”式开发，而现行政策通过缩小预审范围、豁免城镇建设用地的改扩建项目预审，鼓励存量用地挖潜。差别化管控机制将补充耕地指标储备与县级行政区挂钩，促使地方政府优先盘活低效用地而非占用新增耕地，形成“以储定用”的倒逼机制。规划选址综合论证的推行整合了耕地踏勘、生态红线避让等多项审查，推动项目选址更科学地避让优质资源，促进产业布局与国土空间规划协同。此外调整用地规则的细化允许建设过程中优化方案减少占地，并对已批用地范围内的

改扩建免于预审,既降低企业因设计变更导致的土地浪费,又通过动态优化提升单位土地产出效率。这些措施共同引导土地利用从规模扩张转向结构优化,为高质量发展提供了空间支撑。

5 用地预审与用地报批政策演变及其对土地利用的优化策略

5.1 完善制度体系以提升审批效能与资源保护协同性

用地预审与报批政策的优化需要从制度层面构建更具弹性和约束力的框架,在提升审批效率的同时守住资源保护底线。当前政策体系已初步形成分级审查、规划约束和动态监管的架构,但在实际运行中仍存在审批流程冗余、规划衔接不畅等问题。未来需建立动态调整机制,根据不同区域的发展定位和资源禀赋实施差异化管控。例如,对于生态敏感区和耕地集中区,应强化预审阶段的生态红线和永久基本农田的刚性审查,而对于城市更新区域或存量建设用地挖潜项目,可适度简化预审环节,仅保留核心审查内容。同时,需打破部门间职能分割,推动土地管理、城乡规划、生态保护等领域的制度协同。自然资源部门应牵头整合土地预审与建设项目环境影响评价、水土保持方案等审查事项,建立“一次申报、并联审查”的协同机制,避免企业因重复提交材料而延误项目进度。此外,需完善批后监管制度,将审批结果与土地利用动态监测挂钩,利用遥感影像比对、现场核查等手段,确保用地单位严格按照审批范围及规划条件实施建设,防止批少占多、擅自改变用途等行为。

5.2 优化审批流程以平衡效率提升与风险防控

用地审批流程的优化需兼顾效率提升与风险防控双重目标。当前政策通过“多审合一”“并联审查”等改革已大幅压缩审批时限,但在基层实践中仍存在材料重复提交、审查标准不统一等问题。进一步优化需从技术赋能和流程再造两方面入手。在技术层面,应加快建设全国统一的用地审批管理平台,实现规划数据、权属信息、审批结果的实时共享。企业通过平台一次性提交电子材料后,系统自动核验用地是否符合规划、是否占用生态保护红线等核心条件,并通过智能比对功能快速生成审查意见^[4]。对于符合条件的项目,可自动触发下一环节审查;存在问题的则精准反馈修改建议,避免传统审批中因信息不对称导致的反复补正。同时,推广电子签章和电子证照应用,实现全流程无纸化审批,降低行政成本。在流程设计上,需明确各环节的审查重点和权责边界。例如,省级部门应侧重规划符合性、耕地占补平衡等宏观审查,而市、县部门则负责权属清晰性、补偿安置方案等微观审查,通过分级审查避免重复劳动。对于低风险项目,

可探索“告知承诺制”,允许企业在承诺满足特定条件后先行开工,监管部门通过事中检查确保承诺履行,从而大幅缩短项目周期。风险防控机制的完善是审批流程优化的关键保障。当前部分地方在审批权下放后出现审查不严、监管滞后等问题,导致耕地占补平衡指标虚报或生态保护要求执行不到位。对此政府需建立“审查-监管-问责”全链条防控体系。在审查阶段,省级部门应建立重大项目专家评审库,对占用永久基本农田或生态保护红线的项目实行交叉审查,防止地方保护主义影响决策科学性。

5.3 构建长效机制以实现高质量发展与可持续利用平衡

土地利用的长期优化需超越单一审批环节改革,构建涵盖规划引导、市场调节和公众参与的综合治理体系。在规划引导方面,应强化国土空间规划的战略地位,将预审和报批环节深度嵌入规划实施过程。例如,在规划编制阶段预留重大基础设施和产业发展用地,并通过预审程序提前锁定空间坐标,避免后期因选址冲突导致的调整成本。对于乡村振兴、新能源等国家战略项目,可建立用地审批“绿色通道”,在规划符合性审查中优先保障用地需求。同时,探索“规划-审批-供应”联动机制,将用地审批结果直接关联土地供应计划,确保已批地块及时纳入供地程序,减少审批与供地脱节导致的土地闲置。在市场调节层面,需完善土地资源配置的价格机制和交易规则。例如,对占用优质耕地的项目提高开垦费征收标准,通过经济杠杆倒逼企业优先使用存量建设用地;允许跨区域流转补充耕地指标,促进资源向使用效率高的地区集中。

6 结语

总而言之,用地预审与报批政策调整表明,土地管理已从被动管控转向主动治理。通过制度创新与技术赋能,政策体系在提升审批效能、强化耕地保护、优化空间布局等方面取得显著成效。

参考文献

- [1] 湖南:加快建设用地报批改革[J]. 浙江国土资源, 2020, (02): 27.
- [2] 广东省人民政府办公厅关于印发广东省建设用地审查报批办法的通知[J]. 广东省人民政府公报, 2019, (17): 9-14.
- [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] 覃秋菊,韦芬. 改进和优化建设项目用地预审——解读《关于实施<建设项目用地预审管理办法>(修订)有关事项的通知》[J]. 南方国土资源, 2017, (06): 18-20.