

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

杜启勇*, 李琪琪

(广州市城市规划勘测设计研究院有限公司, 广州 510060)

摘要:新形势下,通过加快用地报批,为重大项目落地实施提供精准的土地要素保障,是确保社会经济高质量发展的关键。本文从全局性、系统性视角,聚焦重大建设项目用地报批工作中的难点、痛点、堵点问题,剖析原因,提出具体化、合理化、精细化的应对策略,旨在进一步推动用地报批工作提速提效,为地方社会经济发展提供用地保障。研究表明:步骤环节多、用地红线难稳定、复杂疑难问题多、组卷成果质量不高等问题是制约用地报批工作的关键,因此本文提出优化用地审批业务流程、加强政策工具支撑应用、转变技术服务方式以及一盘棋统筹,强化过程管控的措施“组合拳”来破解项目用地报批工作难点、卡点,对确保项目落地实施具有良好的指导示范与推广意义。

关键词:用地报批;重大建设项目;农转用;土地征收

中图分类号:F301.2

文献标志码:A

文章编号:1672-2736(2024)07-0036-7

0 引言

近年来,受国内外经济环境的复杂性、不确定性影响,重大项目已经成为稳增长、调结构、惠民生和促进经济社会高质量发展的“压舱石”,加快重大项目落地开工已成为各级政府工作的重中之重^[1-2]。2022年8月以来,自然资源部相继印发《自然资源部关于积极做好用地用海要素保障的通知》《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》等系列文件,为用地审批工作提供组织保障和政策指引,推动重点项目早交地、早开工。

我国现行的建设用地审批管理制度是以土地用途管制为基础,以农用地转为建设用地和征收集体所有土地审批为主要内容的管理制度^[3]。交通、水利、能源等重大基础设施项目因其用地选址的特殊性,通常涉及集体土地、农用地和林业用地,需要办理农用地转用、土地征收、使用林地等审批手续。然而,基础设施项目特别是线性工程规划选址要求多、利益主体多、审批事项多、限制条件多、审批周期长,导致组卷报批

难度大、周期长、效率低。尽管国家一直着力优化营商环境,推动简政放权,下放给地方政府更多权限,也通过信息化、材料精简、流程优化等手段提高用地审批效率,但各级政府部门的审批事项、内容、流程并未减少,对用地报批和用地审批工作的要求反而更高^[4-9]。因此,甄别目前用地报批工作中存在的薄弱环节、痛点与堵点并提出应对方案和优化策略,有助于提高用地审批效率,提升用地保障能力。

1 用地报批业务全过程工作事项、程序与特点

1.1 用地报批全过程工作事项

(1)用地预审和选址阶段,申请办理用地预审与规划选址意见书。按照国家规定需要有关部门审批、核准、备案的建设项目,建设单位在报送有关部门审批、核准前和备案前后,应向自然资源主管部门申请核发用地预审与选址意见书。

(2)项目立项阶段,需向发改部门申报并取得项目立项批复文件。①实行审批制的项目,由

项目单位持项目建议书批复文件和规划选址、用地预审、环境影响评价审批文件,向发展改革部门申请办理可行性研究报告审批手续;②实行核准制的项目,由项目单位持规划选址、用地预审和环境影响评价审批文件,向发展改革部门申请办理项目申请报告核准手续;③实行备案制的项目,由项目单位向发展改革部门申请办理项目备案手续。

(3)工程设计阶段,需向行业主管部门申请初步设计并取得批复文件。建设单位组织编制建设项目初步设计方案,向行业主管部门申请并取得初步设计批复。

(4)用地报批阶段,需向自然资源主管部门申请办理用地报批(农用地转用和土地征收)手续。按照土地管理法律法规规定,编制和组织申报材料,逐级上报至有审批权的人民政府批准。

(5)批后实施及供地阶段,需向自然资源主管部门申请办理批后实施及供地手续。主要包括征地公告、费用缴交、权属注销,申请办理建设用地规划许可证、建设用地划拨决定书以及土地使权确权登记等。

1.2 用地报批业务流程

用地报批按类型分为批次用地和单独选址项目用地两类^[10],主要分为前期工作、组卷、用

地审查审批审批和批后实施等四个阶段。用地预审、项目立项、初步设计是申请用地前期主要工作;组卷阶段主要是按照用地审批的政策和技术要求,完成相关审批程序、费用落实以及材料的编制和组织;用地审查审批阶段,经县(区)人民政府批准,由本级自然资源主管部门上报上一级主管部门审核,下一级审核通过并经同级人民政府审批通过后再报上一级自然资源主管部门审核,直至有审批权的人民政府批准并印发用地批复。批后实施及供地是用地报批工作的延续,主要是由自然资源主管部门按程序开展批后实施工作以及完成供地程序和办理土地使用权确权登记。

1.3 用地报批工作特点

(1)环节多,周期跨度长。用地报批工作贯穿用地申请全生命周期,从项目选址开始,跨越用地预审、立项、初步设计,一直延伸到批后实施及供地阶段,且用地审批层级越高,涉及审批环节越多、审批周期越长。

(2)涉及范围广,审批事项多,参与部门多。用地涉及地上、地下各类要素的管理,涵盖多种审批事项,涉及发改、自然资源以及住建、水务、交通、园林等政府和各行业主管部门,对外沟通对接事项多而杂。

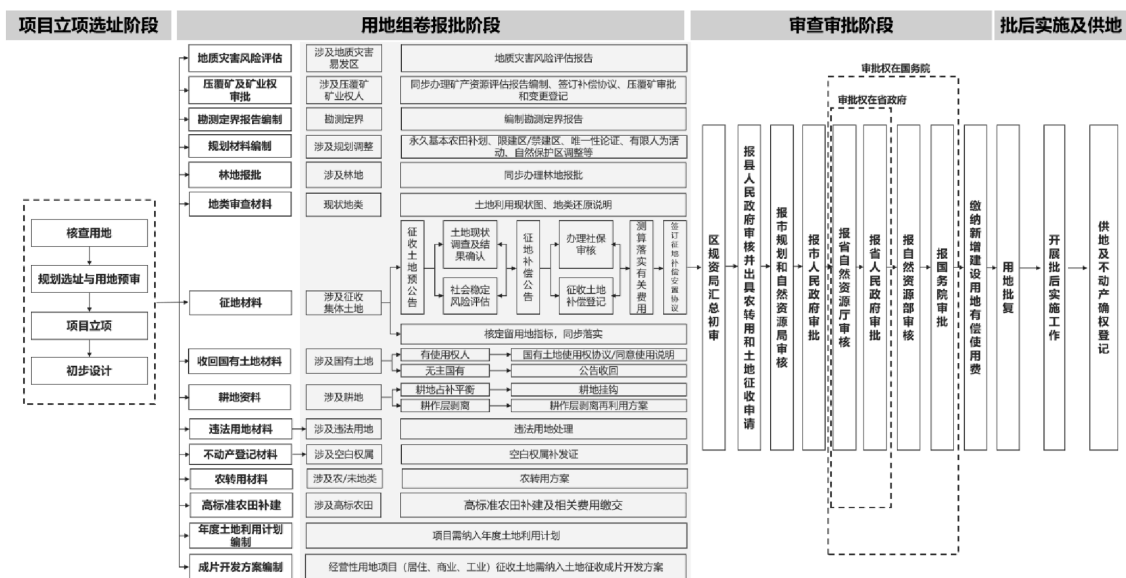


图1 用地报批业务工作流程

(3) 政策性、程序性强。用地报批工作必须严格按照国家、省市各行政主管部门颁发的政策文件执行,政策性极强,同时各个事项之间先后有序,环环相扣,程序性较强。

2 重大项目用地报批难点问题分析

2.1 对用地审批工作理解不到位,工作基础不扎实

用地报批是政策性、程序性、专业性极强,协调能力要求极高的综合性业务工作。但在实际工作中,普遍存在认知和组织上的问题,从用地单位的角度来说,普遍对用地报批工作的理解是“很简单”,不就是“收集收集资料”、“跑跑腿”以及“修修补补”就能过的思维;从技术服务承接单位来看,从业人员普遍存在基础薄弱,边做边学、经办人频繁变动,对接难、缺乏事前谋划,疲于应对,遇到问题、没有解决方案以及政策变化快,被动学习的情况;而站在行政审批部门的角度来看,往往一岗多责,业务性工作任务繁重,疲于应对的背景下难以对每个项目进行全方位细致指导。

2.2 用地报批工作环节多、周期长、政策变化快,组卷报批难度大

用地报批工作贯穿用地申请全生命周期,需要统筹用地选址、用地预审、立项、初步设计以及组卷阶段涉及的林地、临时用地、规划调整等报批事项及其勘测定界、专项方案编制等技术服务内容的衔接、材料整理、系统填报、审批业务跟踪

与协调补正,甚至还要将批后实施和供地工作纳入项目管理范围。因此,用地报批的审批层级越高,涉及审批环节越多,需要统筹的事务和部门越多,沟通协调的难度越大。用地报批的材料多达 50 多项,材料的质量控制不好,面临反复补正的难题,同时,重点建设项目,特别是线性工程,因其选址具有特殊性,常常涉及占用永久基本农田、生态保护红线、自然保护区等限制区域,涉及的管控区域越多、层级越高,报批的难度越大。此外,近二年来,为了保障重点项目开工,用地政策频繁调整,经历了从宽松到收缩的过程,新旧政策的过渡也导致一定程度上导致用地报批部分工作的反复,延长了用地报批周期。

2.3 长期忽视“一条线”,造成工作反复

用地红线选址稳定是开展用地报批工作的关键和前提。在实际工作中,建设单位在工作前期,长期忽视这条线,特别是前期选址选线与国土空间规划衔接不足,不少项目未能避开或少占不占永久基本农田、生态保护红线、自然保护区、地质灾害风险易发区等限制区域,导致用地报批阶段申请用地不符合国土空间管控规则,从而不得不调整用地红线或增加额外的大量论证、评价和审批工作(图 2)。同时,由于审批周期长,很多项目从规划选址,到真正开始启动用地报批,已经过去短则一两年,长则三五年时间,用地的需求、政策、资金、地方政府诉求都会发生变化以及受限于土地征收工作开展难易情况等因素,都会导致用地红线的调整,从而导致包括用地预审、用林审批、征地、耕地占补平衡、违法用地查

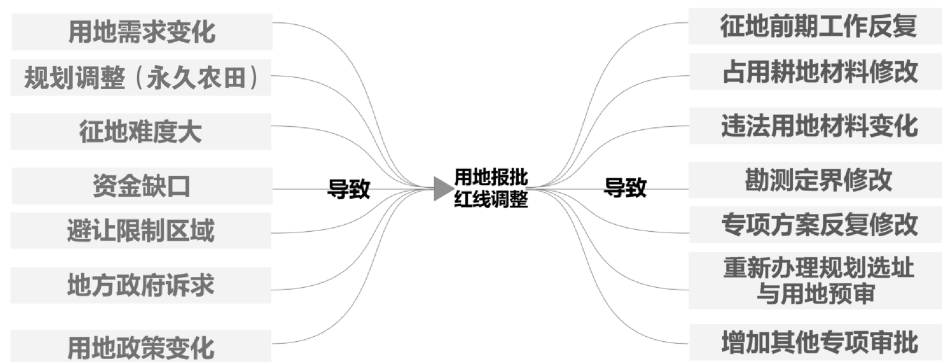


图 2 用地范围调整

处以及勘测定界、方案编制等工作的反复修改,加之政策的调整变化,导致用地报批相关工作反复。

2.4 复杂疑难问题多,协调难度大,耗时长

随着国土空间规划的实施,国土空间用途管制愈加规范和严格,项目用地选址的难度越来越大,面临的复杂疑难问题越来越多。①规划不符,调规难度大、周期长。实际工作中,很多项目都不符合国土空间规划管控规则,存在边报批边调规,同时,规划调整有窗口期,如果未能在编制阶段进行充分衔接,后期调整的难度较大,特别是目前还未有明确的调整国土空间规划的指引,给规划调整带来不确定性;②空白权属及权属不清,确权补发证耗时长、利益难协调,权属争议调处工作难度大;③土地征收工作周期长,征地工作难开展。土地征收,特别是线性工程涉及征地区域大、村社多,补偿资金量大。受征地补偿标准不一致^[11]、征地费用筹措难度大、村民意愿降低与历史遗留问题如历史补偿资金、留用地落实等因素影响,土地征收前期工作阻力大,进度慢;④违法用地多,查处难,查处周期长。由于申请用地周期长,一些建设单位为抢工期、赶进度,在取得立项批复后即开工建设,边建设边报批,产生大量“未批先用、未批先建”违法用地^[12-13]。因此,用地组卷报批阶段,针对违法用地处置存在的主体确认难、处罚金额高、追责难、整改难、处罚耗时较长等问题,执法部门因处置手段有限,执法压力大,周期长,大大拖延了用地审批进度。

2.5 技术服务事项多,组卷质量不高

用地报批涉及规划调整、勘测定界、用地预审、林地用海报批、土地征收、专项方案编制、批后实施及供地等关键环节工作,因牵涉业务板块多,专业性极强,项目建设单位通常委托多家技术单位和部门各司其职,共同完成。这种技术咨询服务模式工作界线过于明确,更加注重效率,但也留下质量控制的真空地带,即存在材料的堆叠组织,而对材料之间的逻辑对应关系、正确性、

合理性缺乏审查,导致组卷上报后存在缺件少件、缺漏、错误的情况,需反复补正,影响用地审批效率。

3 对策及建议

3.1 优化用地审批业务流程,做好用地报批工作顶层设计和过程管控

(1)选址选线阶段,按职能前置开展联合技术审查。对规划符合性、用地规模和使用标准、违法用地、权属以及占用永久基本农田、生态保护红线、自然保护区等限制区域进行核查,综合诊断和研判,指导合理调整用地范围和布局,加快稳定用地红线,以降低后续用地报批的难度。

(2)加强用地报批工作组织,重点突破关键难点问题。一是针对急愁盼的重大建设项目,由主管部门牵头建立工作专班,通过梳理清楚工作阶段、工作内容、涉及主要单位和职能部门,对项目进行节点式管理,并按职能开展主动式服务,避免用地单位在不同审批部门间来回跑、反复跑;二是结合项目实际,明确用地报批关键制约因素及早开展专题研究,提前开展永久基本农田、生态保护红线、自然保护区等评价论证和调整申报以及提前谋划落实新增建设用地、耕地和水田指标;三是加强用地报批全过程对接。指派专人跟进,主要负责领导定期调度,解决难点堵点问题。自然资源主管部门即收即办,通过视频对接,远程指导,采取“一次性告知+一站式办理+一条龙服务”的方式,精准对接用地审批各个环节,提高工作质效。

(3)一盘棋统筹,强化过程管控。用地报批是一项系统性、综合性业务工作,政策性、程序性极强,在实际工作中,往往是在案件进入审批环节才暴露一些难点问题,这种状况实际上是陷入了“小报批”的困境。规划编制和调整、用地预审与规划选址、征地前期工作、违法用地查处、耕地占补平衡、空白权属补发证及权属争议调处、林地报批等都是用地报批审批的前置条件,这些事项由不同职能部门按程序办理和审批,因难易和复杂程度不一样,重视和协调力度也不一样,

进度往往不能同步。因此,需要从更广阔的视角,更高的维度看待用地报批工作,从“小报批”转向“大报批”,即在初始阶段充分对接用地需求,发挥规划的引领作用。实施阶段强化统筹和组织保障,充分用好政策工具,面向实际需及时寻求和提供技术和业务支撑。例如针对确需立即开工的项目,可以通过存量建设用地、地下工程、办理先行用地或临时用地保障开工用地,避免产生违法用地。审查审批阶段,统筹不同部门的审批事项,如规划调整、用林、社保、临时用地、确权登记等事项的审批纳入统筹管理范围,通过清单式、节点式管理,保证各项工作有力推进,系统性推动用地审批工作提质增效。

3.2 加大用地政策梳理和衔接应用,让用地报批工作少走“弯路”

用地报批是政策性、程序性极强的行政审批工作,涉及的用地政策、标准及要求多而杂,受限于专业背景,参与用地报批工作的相关人员获取专业知识的途径少、成本高、难度大、效率低。通过对用地报批业务涉及的主要审批事项、流程环节、职能部门、政策文件等相关要素及其之间的关系进行研究梳理,采用知识图谱、数据挖掘、大数据存储等技术,开发知识管理应用平台,可实现对用地报批知识的快速收集、有效组织、融合关联、实时更新和查询应用,以降低知识管理和

获取的难度,为政府管理部门、项目业主、技术单位等提供便捷、高效的用地报批知识服务。通过高效、便捷的知识服务,打破技术壁垒和信息孤岛,能够有效降低沟通成本和时间成本,从而降低用地报批工作的难度,提升工作质效。

3.3 转变技术服务方式,提升用地报批组卷质量

(1)转变观念,加强业务培训。根据最新的政策要求,自然资源主管部门要及时更新和出台用地报批工作指引,明确报批组卷及审查审批要求,各层级定期开展技术培训,转变观念,培养一支政治素养高、业务本领强的专业队伍。

(2)用地报批技术服务机构清单管理并引入项目监理机制,保证成果质量。设置用地报批技术服务门槛和准入条件,将技术实力强、口碑好、信用高的技术单位纳入清单管理,为建设单位采购技术服务提供依据。同时,引入成果建立机制,选取清单内的技术服务机构负责用地报批组卷成果的审查工作,先期介入、全流程检查监督,确保组卷成果质量符合用地报批要求,减少来回补正次数和缩短补正时间。

(3)采购重大项目用地审批技术审查和指导服务。针对时间紧、任务重、协调难度大的重大项目,可以选取专业化水平高、技术能力强的技术单位配合用地审批部门承担项目用地报批



图 3 用地报批知识服务与决策应用

技术审查和督导工作,通过前置技术审查和在地化贴身指导的方式,弥补各地市、县(区)技术力量薄弱、人员短缺的困境,以提高重大项目用地组卷报批的质量和效率。

4 结论

用地报批是一项政策性、程序性、专业性极强的综合性业务工作。本文从全局性、系统性视角,剖析了重大建设项目用地报批工作中的难点、痛点、堵点问题及成因,提出通过优化用地报批业务流程、政策工具支撑应用、转变技术服务方式和监管以及一盘棋统筹,强化过程管控的措施“组合拳”来破解项目用地报批的难点、卡点,促进用地报批工作提质增效。

(1)工作程序上,优化用地审批业务流程,做好用地报批工作顶层设计。针对用地报批工作环节多、周期长、政策变化快以及用地红线难稳定等稳定等难点问题,通过前置开展联合技术审查,提前开展诊断和研判,优化项目顶层设计,从而实现一盘棋统筹以及实施过程的精细化管控。

(2)采用新技术强化知识管理,提升用地政策衔接应用的质量和效率。用地报批涉及的政策多而杂,业务工作面临知识海量、知识难求的局面,通过采用知识图谱、数据挖掘、大数据存储等技术,开发知识管理应用平台,对用地报批知识进行快速收集、有效组织、融合关联、实时更新和查询应用,降低知识管理和获取的难度,及时满足知识应用需求,从而降低用地报批工作的难度,提升工作质效。

(3)更新技术服务模式,提升用地报批组卷材料质量。通过加强业务培训、引入项目成果监理机制、采购重大项目用地审批技术审查和指导服务等多种技术服务方式,强化从业人员队伍素质、保证组卷成果质量、提升工作实施效率。

参考文献(References):

[1] 郭凯乐. 加快重点项目建设对推进经济高质量发展的研究[J]. 支点, 2023, 12(01): 3.

- [2] 黄薇, 朱珠. 重大项目, 跑起来——广东持续加强自然资源要素保障纪略[J]. 资源导刊, 2023, 53(05): 54 - 55.
- [3] 田志强, 郭思岩, 彭爱华. 基于土地督察实践的城市建设用地审批制度改革思路研究[J]. 中国土地科学, 2012, 26(12): 9.
- [4] 王兆丰, 张林, 王菁玉. 建设用地审批“放管服”改革思考[J]. 中国土地, 2018, 42(07): 3.
- [5] 黄薇. 优化用地组卷报批助力经济回升向好——《关于进一步改进优化能源、交通、水利等重大建设项目用地组卷报批工作的通知》解读[J]. 资源导刊, 2024, 53(05): 18 - 19.
- [6] 王少勇. 自然资源部深化规划用地“多审合一、多证合一”改革[J]. 资源与人居环境, 2023, 39(05): 6 - 7.
- [7] 广东省自然资源厅. 材料表单在减少用地审批在提速[N]. 中国自然资源报, 2024 - 03 - 05(006).
- [8] 黎雷, 杨锦, 余海洋. 面向建设用地审批的广东省土地管理与决策支持系统设计与应用[J]. 智能建筑与智慧城市, 2023, 30(10): 58 - 61.
- [9] 冯建奎, 范原远. 广东强化重大项目资源要素系统化支撑[N]. 中国自然资源报, 2021 - 08 - 11(002).
- [10] 李瑞杰, 马晓晖. 公路建设项目土地报批存在的问题及解决对策——以宁夏为例[J]. 黑龙江交通科技, 2022, 45(01): 182 - 185.
- [11] 王欣蕊, 畅琪, 张晋, 等. 关于沈阳市土地征收补偿的思考与建议[J]. 国土资源, 2019, 45(09): 2.
- [12] 李纯. 优化建设用地审批服务的措施与建议[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)工程技术, 2022(04): 4.
- [13] 刘涛. 青海省重大项目用地保障问题及对策的思考[J]. 青海国土经略, 2022, 32(02): 4 - 8.

作者简介:

第一作者/通讯作者: 杜启勇, 1991年生, 男, 贵州石阡人, 硕士, 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司, 测绘中级, 主要研究方向为人文地理学。Email: 969196532@qq.com

Research on the Challenges and Countermeasures of Land Approval for Precise Supply of Land Elements of Major Projects

DU Qiyong*, LI Qiqi

(Guangzhou Urban Planning Survey Design & Research Institute Co. Ltd, Guangzhou 510060, China)

Abstract: In the current context, it's the key to ensure high – quality development of social economy through precisely providing assurance of land elements for the implementation of major projects with accelerating land approval. By reviewing the land approval process and its operational characteristics, this paper focuses on the difficulties and bottlenecks in the land approval work for major construction projects, then analyzes the causes and proposes specific, rational, and detailed management countermeasures. It aims to address practical issues faced in the workflow, further speed up and enhance the efficiency of land approval, and provide support for local economic and social development. As found in this paper, the issues, such as a multitude of procedural steps, difficulty in stabilizing land use boundaries, a variety of complex problems, and low quality of compiled results, are the key constraints in land use approval. A series of strategies are forward ultimately, including optimizing the land approval process, strengthening the application of policy tools, transforming technical service mode with coordination and enhancing process control, to cope with the difficulties and bottlenecks in land approval projects, which could provide valuable guidance and demonstration for ensuring the implementation of projects.

Key words: land approval; major construction projects; converted agricultural land; procedures of land expropriation