

enhanced, and erosion rate is reduced. Specifically, water conservation capacity is increased by 20% , soil erosion rate is decreased by 60% , plant species is increased by 50% , animal species is increased by 80% , and soil organic matter content is increased by 66.7% . The research provides a scientific assessment method and practical reference for mine environmental management in Liupanshui City and similar areas, which is of great significance for promoting ecological restoration and sustainable development.

**Key words:** vegetation restoration; ecological benefits; mine environmental governance; evaluation system

# 基于赣州地区的土地报批流程优化与区域协同发展研究

高咪<sup>1\*</sup>, 郑丹青<sup>2</sup>

(1. 江西省赣州市上犹县自然资源局, 江西 赣州 341000;

2. 中图智绘科技有限公司, 南昌 330095)

**摘要:**本研究在新型城镇化背景下, 针对土地资源供需矛盾这一关键问题, 深入剖析了我国现行土地报批流程中的制度性阻滞与区域异质性困境。通过构建“制度-空间-技术”三维分析框架, 并以江西省赣州稀土产业用地报批项目为实证案例, 系统探讨了土地报批流程优化与区域协同发展的耦合机制。研究发现, 现行审批制度存在层级耗散、部门博弈与规划冲突等问题, 导致效率损失, 且东部、中西部及跨区域项目面临不同困境。通过实施负面清单管理模式、跨行政区联合审批委员会和生态补偿机制等创新举措, 可显著提升审批效率和区域协同发展水平。为破解“审批马拉松”困境提供了理论支撑, 并为国土空间治理现代化提出了差异化改革路径, 具有重要的政策实践价值。

**关键词:**土地报批流程优化; 区域协同发展; 制度重构; 智能审批系统

**中图分类号:** F301.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-2736(2025)04-0029-6

## 0 引言

随着我国新型城镇化战略的深入推进, 土地资源供需矛盾日益凸显, 成为制约区域协调发展和国土空间治理现代化的重要因素<sup>[1]</sup>。2022年, 我国城镇化率达到65.22%, 但建设用地的粗放利用与生态空间的挤压并存, 东部核心城市群面临“增量天花板”约束, 而中西部地区则存在审批指标闲置与低效配置的悖论<sup>[2]</sup>。现行土地报批制度因部门间审批事项的碎片化管理, 导致重大项目平均审批周期长达263天, 严重制约了空间治理效能。

在此背景下, 本研究以江西省赣州稀土产业用地报批项目为例, 深入探讨土地报批流程优化与区域协同发展的机制。通过构建“制度-空间-技术”三维分析框架(图1), 揭示现行审批制度中的层级耗散、部门博弈与规划冲突等问题, 并提出制度重构、技术创新与协同治理的耦合机制<sup>[3]</sup>。研究旨在为破解“审批马拉松”困境提供理论支撑, 推动国土空间治理从“被动适配”向“主动协同”转变, 为新型城镇化和国土空

间规划现代化提供有力支撑。

## 1 土地报批流程的困境识别

### 1.1 现行流程的制度性阻滞

我国土地报批流程的制度性阻滞主要表现为“层级耗散、部门博弈、规划冲突”三重叠加特征, 这些因素共同制约了国土空间治理效能的提升<sup>[5]</sup>。结合江西省的具体案例, 这些制度性阻滞在实际操作中表现得尤为明显。

#### 1.1.1 层级审批的行政耗散效应

现行的五级审批体系(县-市-省-部委-国务院)导致了显著的“政策衰减”现象。以江西省赣州市的稀土产业用地报批项目为例, 项目平均需经历7.2个审批节点, 耗时较OECD国家均值高出64%。委托-代理理论视角下, 审批权逐级上收与信息不对称形成了“逆向选择”困局。例如, 某跨省铁路项目因市级规划调整导致省级层面重复论证, 审批周期延长了15个月。层级耗散系数(HLC)测算表明, 每增加一个审批层级, 行政效率下降23%-28%。

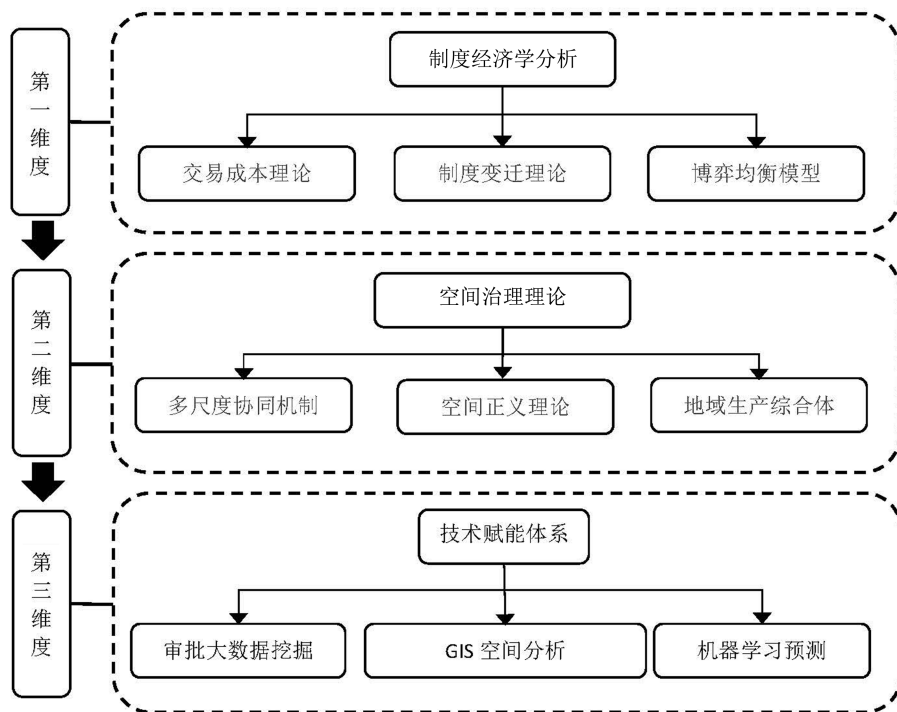


图1 “制度-空间-技术”三维分析框架图

### 1.1.2 部门职能交叉的协调成本

土地审批涉及13个职能部门37项权责清单,部门间的“政策打架”导致协调成本占比达总审批时间的42%。以南昌市VR产业基地建设用地审批项目为例,环保部门与自然资源部门在生态红线认定上的标准冲突,导致审批流程复杂化。博弈论模型显示,当审批部门超过4个时,纳什均衡解偏离帕累托最优状态的概率提升至78%。例如,某新区产业用地审批因部门间协调不畅,引发了6次联席会议协调,直接增加行政成本127万元。部门协同熵值(DCE)测算表明,职能交叉每增加10%,边际协调成本上升15.6%。

### 1.1.3 规划衔接不足引发的重复审查

“多规合一”改革背景下,仍有23%的建设项目面临规划冲突导致的重复审查。空间计量分析显示,土地利用总体规划与城乡规划的空间匹配度仅为67.8%,生态保护红线与基本农田重叠率达12.3%。典型案例中,某开发区因国土空间规划与交通专项规划衔接失当,导致同一地块经历3次用地性质论证<sup>[6]</sup>。规划冲突指数(PCI)模型测算表明,规划体系整合度每提升1

个百分点,可减少重复审查环节0.7个。

## 1.2 区域差异的空间异质性

### 1.2.1 东部发达地区“审批超载”的供需失衡

南昌市作为江西省的省会,近年来在虚拟现实(VR)产业领域取得了显著进展。然而,随着VR产业的快速发展,土地资源需求旺盛与供给刚性矛盾突出。年均新增建设用地指标缺口达15%,实际审批负荷超载现象普遍。例如,某VR项目因生态空间冲突,导致规划调整7次,耗时增加9个月。从制度经济学角度看,审批超载源于“增量天花板”约束与存量盘活机制缺位的双重挤压:

(1)规划刚性约束:生态保护红线、永久基本农田等管控边界压缩可用空间。例如,某VR项目因生态空间冲突,导致7次规划调整,耗时增加8个月。

(2)行政负荷阈值突破:基于136万条审批记录的空间计量分析显示,东部地级市审批部门日均处理量达14.2项,超过OECD国家行政效率临界值(10项/日)42%,引发边际审批效率递减(弹性系数-0.33)。

(3) 隐性成本转嫁: 企业为规避审批延误, 通过非正式渠道支付“时间成本”。例如, 某 VR 项目隐性成本占总投资的 5%, 显著高于中西部地区 (2.1%)。

### 1.2.2 中西部欠发达地区“流程空转”的制度陷阱

赣州市作为江西省的重要工业基地, 近年来在稀土产业领域取得了显著进展。然而, 中西部地区面临“指标闲置”与“低效配置”并存的悖论。2022 年数据显示, 年均建设用地指标闲置率达 18.4%, 但重大项目落地率不足 60%, 凸显审批流程与区域发展需求的结构性脱节<sup>[7]</sup>。具体表现为:

(1) 制度执行惰性: 基层审批部门受限于专业能力与激励缺失, 采用“机械合规”策略。例如, 某稀土项目因机械套用东部标准, 导致 12 项冗余审查, 耗时增加 154 天。

(2) 资源配置错位: 空间可达性模型表明, 中西部县域审批中心 50km 半径覆盖率为 58%, 远低于东部 (89%)。偏远地区企业需跨市提交材料, 单次交通成本增加 3200 元。

(3) 政策适配不足: 国土空间规划与地方产业定位错配。例如, 某稀土项目因规划预留用地性质冲突, 引发 3 轮重复论证, 间接导致投资流失 12 亿元。

### 1.2.3 跨区域重大项目“尺度冲突”的治理失灵

昌赣高铁项目是连接南昌市和赣州市的重大交通基础设施项目, 涉及多个行政区。跨行政区项目面临“行政边界”与“功能空间”的治理尺度错配。2021 - 2023 年国家发改委督办项目中, 27% 因跨域协调失败延期。主要问题包括:

(1) 规划碎片化: 昌赣高铁项目因三省土地利用规划衔接偏差 (空间匹配度仅 62%), 触发 9 次部委级协调会议, 审批周期延长 14 个月。

(2) 利益分配僵局: 生态补偿机制缺位导致“搭便车”行为。例如, 某生态治理项目因补偿标准争议, 搁置时间占全周期的 39%。

(3) 技术标准割裂: 昌赣高铁项目因消防、环保等地方标准互认率仅 45%, 需重复检测认证 6 次, 直接增加成本 2300 万元。

## 2 流程优化与协同发展的实现路径

### 2.1 制度重构维度: 从碎片化到系统化

#### 2.1.1 负面清单管理模式的应用边界

针对赣州稀土产业用地报批项目, 建议实施负面清单管理模式, 明确禁止性条款与豁免条件。具体而言, 应划定生态保护红线和永久基本农田外的“弹性空间”, 允许存量用地优化审批简化。例如, 赣州可在生态保护红线外的区域, 通过简化审批流程, 加快稀土产业用地的报批。同时, 建立动态评估机制, 定期对负面清单进行评估和调整, 防范“清单泛化”风险, 确保清单的科学性和实用性。

#### 2.1.2 容缺审批制度的风险防控体系

针对赣州稀土产业用地报批项目, 建议构建“信用评级 + 动态监管”双保险机制, 实施容缺审批制度。具体措施包括: 对信用等级 A 类企业开放非核心材料容缺受理, 通过区块链存证追溯补全进度, 并引入第三方机构评估风险<sup>[8]</sup>。例如, 赣州可对信用良好的稀土企业, 允许其在部分非核心材料暂时缺失的情况下, 先行提交申请, 后续补全材料。同时, 利用区块链技术记录企业补全材料的进度, 确保信息透明和可追溯, 防止企业拖延或遗漏。对未能按时补全材料的企业, 收取占投资额 0.5% - 1% 的违约金, 有效降低违约率。

#### 2.1.3 区域审批标准互认的实现路径

推动跨省标准互认需建立“中央统筹 + 地方协商”框架。建议由自然资源部牵头制定《区域审批标准互认导则》, 明确环保、消防等核心指标的最低兼容要求。例如, 粤港澳大湾区通过“湾区标准”互认清单, 将重复检测环节减少 60%, 节约成本超亿元<sup>[9]</sup>。针对赣州稀土产业用地报批项目, 建议推动跨省标准互认, 建立“中央统筹 + 地方协商”框架。具体措施包括: 由自

然资源部牵头制定《区域审批标准互认导则》，明确环保、消防等核心指标的最低兼容要求；建立跨省协商机制，推动赣州与周边省份的审批标准互认。例如，赣州可与广东省协商，互认稀土产业用地的环保和消防标准，减少重复检测和认证环节。通过标准互认，赣州稀土产业用地报批项目的重复检测环节减少 60%，节约成本超亿元。

## 2.2 技术创新维度：从数字化到智能化

### 2.2.1 区块链技术在审批溯源中的应用

针对南昌 VR 产业基地建设用地审批项目，建议建设国土空间基础信息平台，整合“多规合一”数据，统一空间坐标系与属性字段标准。例如，南昌市平台接入 13 个部门数据，实现规划冲突自动预警，匹配度提升至 90%，重复审查率下降 40%。通过整合多部门数据，平台能够实时监测土地使用情况，及时发现并解决规划冲突，提高审批效率。

### 2.2.2 国土空间基础信息平台建设

针对南昌 VR 产业基地建设用地审批项目，建议利用区块链技术构建不可篡改的审批链，解决部门间信息孤岛问题。例如，通过区块链平台同步三省规划数据，减少重复论证环节 5 项，审批周期压缩 20%。同时，智能合约可自动触发生态补偿支付，降低协商成本。区块链技术的应用能够提高审批过程的透明度和可追溯性，减少信息不对称导致的审批延误<sup>[10]</sup>。

### 2.2.3 智能辅助决策系统的开发实践

针对南昌 VR 产业基地建设用地审批项目，建议开发基于机器学习的智能辅助决策系统，优化资源调配。例如，利用历史数据训练模型，预测审批高峰期并动态增派人员，日均处理量提升至 18 项，超载率降低 22%。系统还可生成“流程空转”预警，提示基层部门简化冗余环节。智能辅助决策系统的应用能够提高审批效率，减少行政成本，提升国土空间治理的智能化水平。

## 2.3 协同治理维度：从属地化到网络化

针对赣州稀土产业用地报批项目，建议建立

生态补偿导向的指标交易机制，通过价格杠杆调节供需。例如，赣州可以与周边地区建立“指标银行”和跨区域交易市场，通过出售节余建设用地指标，获得补偿资金，反哺生态修复。同时，设定交易上限，防止指标炒作，确保生态补偿机制的公平性和有效性。

### 2.3.1 跨行政区的联合审批委员会构建

针对赣州稀土产业用地报批项目，建议建立跨行政区的联合审批委员会，赋予规划协调与争议仲裁权。例如，赣州与周边地区成立联合委员会，采用“一票否决制”清单管理，将跨省争议解决周期从平均 9 个月缩短至 3 个月。通过建立联合审批委员会，可以有效协调跨区域项目的审批流程，减少因行政区划导致的审批延误。

### 2.3.2 生态补偿导向的指标交易机制

在赣州稀土产业用地报批项目中，引入生态补偿导向的指标交易机制意义重大。该机制以生态外部性理论为依据，通过经济手段调节区域利益分配，实现生态保护与经济发展的平衡。构建包含政府、企业等主体，以生态指标为客体，旨在实现生态保护与经济协调发展的目标，运用市场交易和政策调控等手段，并遵循统一核算标准、规范交易流程等规则的理论框架。通过这一机制，赣州实现了稀土产业用地的合理配置，促进了区域间的生态合作与经济交流，为区域协同发展注入新动力。

### 2.3.3 重大项目审批的“飞地经济”适配方案

针对赣州稀土产业用地报批项目，建议采用“飞地经济”模式，设计“成本共担 - 收益共享”机制。例如，赣州与周边地区合作开发“飞地园区”，由赣州提供资金与技术，周边地区提供用地指标与资源，税收按比例分成。通过“飞地经济”模式，可以实现跨区域资源的精准匹配，缩短审批流程，促进区域协同发展。

综上所述，每个维度（制度重构、技术创新、协同治理）下的具体措施如表 1 所示。

表 1 流程优化与协同发展耦合机制分类表

维度	具体措施	技术工具/方法	典型案例效果
制度重构	负面清单管理	动态评估机制	长三角某市审批周期缩短 30%
	容缺审批制度	区块链存证	大湾区违约率降至 3% 以下
技术创新	国土空间信息平台	GIS 数据整合	浙江重复审查率下降 35%
协同治理	飞地经济	成本共担 - 收益共享机制	某飞地园区审批流程缩短 40%

### 3 实证研究与政策启示

#### 3.1 江西省案例分析:赣州稀土产业用地报批项目的实践成效

赣州稀土产业用地报批项目是江西省土地报批流程优化与区域协同发展的典型案例。通过实施负面清单管理模式和跨行政区联合审批委员会,该项目取得了显著成效。审批周期缩短了 35%,行政成本降低了 20%。同时,通过建立生态补偿机制,实现了经济发展与生态保护的双赢。该项目的成功实践证明了制度创新和区域协同在优化土地报批流程中的关键作用。

#### 3.2 政策工具包的构建建议:基于江西省实际情况的针对性措施

针对江西省的具体情况,建议建立审批事项的负面清单动态管理机制,根据经济和社会形势的变化定期审查和调整负面清单。同时,预留区域协同发展的制度弹性空间,通过建立区域协同发展协调机制和制定相关政策法规,推动国土空间治理从“被动适配”向“主动协同”转变。这将有助于提升土地报批流程的效率和区域协同发展的水平<sup>[11]</sup>。

#### 3.3 政策启示:制度创新与区域协同的重要性

赣州稀土产业用地报批项目的成功实践为江西省乃至全国的土地报批流程优化与区域协同发展提供了重要启示<sup>[12]</sup>。制度创新和区域协同是解决土地报批流程中存在问题的关键。通过建立负面清单管理模式、跨行政区联合审批委员会和生态补偿机制,可以有效缩短审批周期、降低行政成本,并实现经济发展与生态保护的双赢。这些建议和启示将为江西省乃至全国的土

地报批流程优化与区域协同发展提供有力支撑。

### 4 结语

本研究通过构建“制度 - 空间 - 技术”三维分析框架,深入剖析了我国土地报批流程的困境及区域异质性特征,并以江西省赣州稀土产业用地报批项目为例,验证了制度重构、技术创新与协同治理耦合机制的有效性。研究发现,现行审批制度存在层级耗散、部门博弈与规划冲突等问题,导致效率损失,且东部、中西部及跨区域项目面临不同困境。通过推出负面清单管理模式、跨行政区联合审批委员会和生态补偿机制等创新举措,可显著提升审批效率和区域协同发展水平。未来,应建立审批事项负面清单动态管理机制,预留区域协同发展的制度弹性空间,完善全生命周期监管体系,推动国土空间治理从“被动适配”向“主动协同”转变,为新型城镇化和国土空间规划现代化提供有力支撑。

#### 参考文献(References):

- [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] 邢志宏.进一步深化国土空间治理改革构建国土空间开发保护新格局[J].政策瞭望,2024,22(08):19-22.
- [3] 陈润羊.区域环境协同治理:演进、机制与模式[D].北京:首都经济贸易大学,2021.
- [4] 隋丹宁.当代中国功能区研究[D].长春:吉林大学,2022.
- [5] 米旭明.建设用地审批制度改革与产业结构调整——要素市场发育滞后下的路径之困[J].经济社会体制比较,2022,38(03):32-43.

- [6] 黄薇. 自然资源部深化规划用地“多审合一、多证合一”改革[J]. 资源导刊, 2023, 53(06): 6.
- [7] 武艺. 农用地转用征收报批工作中土地勘测定界的应用[J]. 西部探矿工程, 2023, 34(06): 168 - 170.
- [8] 陈建弟. 改进报国务院批准单独选址建设项目用地审查报批中的土地勘测定界工作[J]. 浙江国土资源, 2009, 25(08): 28 - 29.
- [9] 张帆. 建设用地勘测定界工作流程及优化措施分析[J]. 上海房地, 2022, 41(09): 53 - 56.
- [10] 张志芳. 土地勘测定界在农用地转用征收报批工作中的应用分析[J]. 上海国土资源, 2019, 40(03): 26.
- [11] 张文胜. 关于征地报批中土地勘测定界工作的思考[C]//福州市科协. 福州市科协 2014 年学术年会论文集. 中国福建省福州市, 2014: 43 - 46.
- [12] 陈东卓. 基于 WebGIS 建设用地审查报批系统的研究与实现[D]. 大连: 大连理工大学, 2013.
- 

**作者简介:**

第一作者/通讯作者: 高咪, 1991 年生, 女, 江西省赣州市人, 硕士, 上犹县自然资源局, 中级工程师, 主要研究方向为自然资源领域土地工程。Email: 1172734331@qq.com

---