

用地报批过程中的合规性审查与风险防控研究

徐成明

湖南中规土地测绘规划设计咨询有限公司

DOI:10.12238/pe.v3i3.13602

[摘要] 用地报批是建设项目获取合法土地使用权的核心环节,所以他的合规性审查与风险防控直接关系土地资源合理利用与社会稳定。可是由于当前审查机制存在执行漏洞、风险防控措施滞后及部门协作不畅等问题,所以急需通过健全全流程合规审查、构建多层次风险防控体系、优化信息共享机制等策略,提升审批质量与效率。因此本文将系统地分析用地报批的关键环节、现存问题及改进路径,从而为规范土地管理、平衡开发与保护矛盾提供理论支撑与实践参考。

[关键词] 用地报批; 合规性审查; 风险防控

中图分类号: TL364+.5 **文献标识码:** A

Study on compliance review and risk prevention and control in the process of land application and approval

Chengming Xu

Hunan Zhongji Land Surveying, Mapping, Planning and Design Consulting Co., LTD.

[Abstract] Land application for approval is the core link for construction projects to obtain legal land use rights, so its compliance review and risk prevention and control are directly related to the rational use of land resources and social stability. However, due to the problems of the current review mechanism, such as implementation loopholes, lagging risk prevention and control measures and poor cooperation among departments, it is urgent to improve the quality and efficiency of approval by improving the compliance review of the whole process, building a multi-level risk prevention and control system, and optimizing the information sharing mechanism. Therefore, this paper will systematically analyze the key links, existing problems and improvement paths of land application for approval, so as to provide theoretical support and practical reference for standardizing land management and balancing the contradiction between development and protection.

[Key words] land application for approval; Compliance review; Risk prevention and control

引言

随着国土空间治理体系深化,用地报批的规范性与风险防控能力成为土地资源可持续利用的关键。其中在实践中审查标准不统一、跨部门协作低效等问题会制约审批效能,从而进一步加剧土地违规使用与生态保护冲突。所以本文将聚焦用地报批全流程去探讨合规审查与风险防控的内在逻辑、现实短板及优化路径,希望可以为完善土地管理制度、防范决策风险提供系统性解决方案。

1 用地报批过程概述

用地报批作为建设项目获取合法土地使用权的核心环节,其涉及多部门协同审查与规划管控。而用地报批的流程始于项目单位提交用地申请由自然资源主管部门牵头开展用地预审,重点审核项目选址与国土空间规划、生态保护红线及耕地保护要求的合规性。而且项目单位通过预审后需编制建设用地报批

组件,其中项目单位包括土地利用现状分析、规划调整方案、耕地占补平衡计划等材料,确保用地规模合理、占补措施可行^[1]。而且等到材料经市、县自然资源部门初审后项目单位逐级上报至省级或国家级审批机关,同步征求生态环境、农业农村、林业等相关部门的专业意见,重点评估生态影响、耕地保护及社会稳定风险。审批机关依据“多规合一”成果进行综合审查,并通过后核发建设用地批准文件,明确用地范围、用途及开发时限。获批项目需严格落实批后监管,其中这些监管内容为土地供应、用途管制及动态巡查,防止未批先用、批少占多等违规行为。整个报批过程强调规划引领、底线约束与部门联动,主要是为了平衡土地资源开发利用与生态保护、粮食安全的关系,推动国土空间治理的规范化和精细化。

2 用地报批过程中的合规性审查与风险防控的重要性

2.1 合规性审查是土地管理的基础保障

用地报批过程中的合规性审查是确保土地资源合理利用的核心环节,该环节会要求申报单位对申报材料的合法性、完整性进行全面核查,并重点审查是否符合国家土地用途管制制度、城乡规划要求以及生态保护红线等约束性条件。这样审批部门通过系统性审查,能够有效防止未批先建、擅自改变土地性质等违规行为,维护土地管理秩序。而且在审查过程中审查部门需严格遵循土地管理法、城乡规划法等法律法规去确保用地主体在项目选址、规模控制等环节不偏离政策轨道。强化合规性审查有助于平衡经济发展与资源保护的关系,避免因程序缺失或内容疏漏导致后续纠纷,为土地资源的可持续利用奠定基础^[2]。

2.2 风险防控机制是规避决策失误的关键屏障

用地报批涉及多方利益协调与复杂政策衔接,所以部门建立全过程风险防控机制对降低行政风险至关重要。如审批部门通过预先识别土地权属争议、生态敏感区域占用、补偿安置矛盾等潜在风险点能够制定针对性防控策略。其次审批部门重点需关注审批流程中的程序合规性,确保公示公告、听证论证等环节落实到位,防范因公众参与不足引发的社会风险。同时审批部门需强化对政策变动的动态跟踪,及时调整报批策略避免政策适用偏差。而且要记住风险防控不仅需要依靠制度约束,更需培养审批人员的风险预判能力,审批部门通过建立跨部门协同机制提升风险处置效率,确保用地审批决策的科学性与稳定性。

2.3 合规管理体系是推动可持续发展的重要支撑

构建完善的合规管理体系对实现土地资源长效管理具有战略意义,因此审批部门通过将合规要求嵌入用地报批全流程可推动形成依法依规用地的工作常态。这种体系化建设能够促使申报主体主动遵守耕地保护、节约集约用地等基本原则,减少短视开发行为。同时审批部门还需注重对审批后项目的持续监管去建立用地绩效评估机制,这样才能确保土地实际使用与审批内容一致。合规管理体系的深化实施有助于提升政府部门公信力,增强市场主体对土地政策的信任度,为优化营商环境提供制度保障。长远来看,这种规范化管理模式将促进土地资源开发利用与生态文明建设的有机统一。

3 当前用地报批过程中的合规性审查与风险防控存在的问题

3.1 合规性审查机制存在执行漏洞

当前用地报批的合规性审查在实际操作中未能完全发挥应有的约束作用,其中有部分地区的审查流程过于依赖形式化操作缺乏对申报材料的实质性审核导致一些明显违反土地用途管制或生态保护要求的项目仍能通过初审。而且审查标准在不同区域或部门之间存在差异,同一类项目的合规性认定结果可能会因人为因素或地方政策倾斜而产生偏差,从而削弱掉法律规范的统一性。加上部分审查环节缺乏明确的责任追溯机制,工作人员在审核过程中存在主观判断空间过大、自由裁量权滥用等问题甚至出现故意放松审查标准以加快项目推进的现象。除此以外,审查内容与后续监管环节脱节,部分项目在通过审批后实

际建设过程中擅自改变规划用途或突破用地规模,但前期审查未建立有效的预防性措施,暴露出审查机制的滞后性与被动性^[3]。

3.2 风险识别与防控措施不到位

用地报批中的风险防控体系尚未形成系统化、前瞻性的管理能力,如风险识别环节多停留在表面问题排查,对于土地权属争议、生态环境影响、社会稳定隐患等深层次风险的预判能力不足导致潜在问题在审批阶段未被及时发现。部分风险防控措施缺乏动态调整机制,难以应对政策法规更新、市场环境变化或突发事件带来的新挑战。例如政府在补偿安置方案审核中由于过于依赖既有经验而忽视区域经济发展差异,那么会引发后续群体性矛盾。同时如今的风险防控责任划分模糊,审批部门与用地主体之间的权责边界不清晰,部分风险防控任务被简单转嫁给第三方机构,但缺乏对其工作质量的监督机制。现有防控手段偏重事后处置而非源头阻断,当风险转化为实际损失时往往需要投入更高成本进行补救,暴露出风险防控体系的被动性与低效性。

3.3 跨部门协作与信息共享机制不健全

用地报批涉及自然资源、生态环境、农业农村等多个部门的协同审查,但实际工作中部门间协作效率低下问题突出。例如如今有很多用地报批的审批数据与政策信息未能实现跨平台互通,同一项目的不同审查环节需要重复提交材料,既增加申报主体负担,又因信息更新不同步导致审查结论矛盾。部门职能交叉与责任推诿现象并存,例如生态保护与耕地占补平衡的审查要求可能因缺乏统一协调而引发执行冲突。部分地方尚未建立常态化的部门联席会议制度,对于复杂项目的合规性争议缺乏权威裁定机制,导致审批周期人为延长或决策结果不透明。除此以外公众参与渠道不畅加剧了信息壁垒,社会监督力量未能有效融入审查流程,公众意见征集、听证会等环节常流于形式,难以真实反映群众诉求,进一步放大了因信息不对称引发的决策风险。

4 用地报批过程中的合规性审查与风险防控策略

4.1 健全全流程合规审查机制

用地报批的合规性审查必须从制度设计、执行标准和监督反馈三个层面构建完整的审查链条,其中在制度层面政府需进一步细化审查的操作规范去明确土地用途管制、生态保护红线、耕地占补平衡等核心审查内容的优先级与衔接规则,避免因政策模糊导致审查标准不统一^[4]。其次政府审查流程应强化动态监管能力,将传统的事前材料审核延伸至项目审批后的实施阶段,建立用地全生命周期的合规跟踪机制。例如在项目通过审批后相关部门要定期核查实际用地范围是否与申报内容一致,并对擅自变更土地用途或突破规模限制的行为设置预警阈值并自动触发整改程序。而且政府的审查标准执行需引入技术手段辅助,并利用地理信息系统、遥感监测等工具去提升土地性质核查的精准度,减少人为干预空间。与此同时政府还应建立审查人员的分级培训体系去定期更新土地管理法规、规划调整动态等专

业知识库,确保审查结论的权威性与时效性。其中政府针对跨区域、跨流域的重大项目需要探索建立联合审查机制,由上级主管部门统筹协调不同行政区的审查标准冲突,防止地方保护主义影响审查公正性。除此以外政府还需完善审查责任追溯制度,对因故意放宽标准或重大疏忽导致的违规审批行为,依法依规追究相关人员的行政或法律责任,形成“谁审查、谁负责”的刚性约束。

4.2 构建多层次风险防控体系

风险防控的实效性取决于对潜在风险源的精准识别、动态评估和快速响应能力,如在风险识别环节政府需建立覆盖土地权属争议、生态敏感区保护、社会稳定影响等维度的风险清单,结合项目类型与区域特征制定差异化的评估指标。例如政府要对涉及集体土地征收的项目,重点评估补偿方案合理性、历史遗留权属纠纷等风险点;其次政府对生态保护区内的建设项目则需强化生物多样性影响、水土保持能力等专项评估。风险预警机制应实现数据驱动,通过整合土地审批数据库、信访投诉记录、环境监测报告等多源信息去构建风险预测模型,提前识别高概率风险事件并生成应对建议。在风险评估方法上政府要推广定性与定量相结合的综合分析法,既关注补偿安置成本、生态修复投入等可量化指标,也纳入群众满意度、文化保护价值等社会效益维度避免防控决策过度偏向经济考量。最后政府的风险处置需建立分级响应机制,根据风险等级匹配不同的处置权限与资源调配方案。对低风险问题,可由审批部门直接协调解决;对可能引发群体性事件或重大生态破坏的高风险隐患,则需启动跨部门应急联动程序,确保风险化解的及时性与彻底性。

4.3 优化协同审查与信息共享机制

提升用地报批效率与质量的关键在于打破部门壁垒、整合审查资源并实现信息的高效流转,因此政府在横向协同层面需明确自然资源、生态环境、农业农村等部门的审查职责边界,并建立联合审查事项清单。然后政府对涉及多部门管辖权的审查内容,例如耕地占补平衡与生态修复方案衔接问题,应由牵头部门组织联席审查会议,并通过“一次申报、并联审核”模式压缩重复审查环节。在纵向联动层面政府需要完善省市县三级审批权限的衔接规则,对重大项目的合规性争议建立快速上报与裁决通道,防止因层级审批拖延影响项目进度。信息共享平台的建设是协同机制运行的基础政府需整合土地规划数据库、项目

审批档案、卫星监测影像等数据资源,构建覆盖全区域、全流程的用地管理信息库。通过设置分级访问权限,实现不同部门在审批过程中实时调取地块历史使用记录、相邻区域规划冲突预警等关键信息,减少因信息不对称导致的审查失误。此外,需建立跨部门数据更新同步机制,确保规划调整、政策修订等重要变动能够在24小时内推送至所有关联审批系统,避免因信息滞后产生审查标准偏差。在技术赋能方面,探索区块链技术在用地审批中的应用,将申报材料提交、部门审核意见、公众反馈记录等关键环节信息上链存证,利用其不可篡改特性增强审查过程的可追溯性。对于涉及国家安全、生态保护红线等敏感领域的项目,可设置数据脱敏处理与加密传输规则,在保障信息安全的前提下提升协作效率。通过构建“职责明确、数据互通、流程闭环”的协同机制,最终实现用地报批合规审查与风险防控的一体化运作,为土地资源的科学配置提供制度保障。

5 结语

总而言之,用地报批的合规性审查与风险防控是土地管理现代化的重要抓手,所以政府通过强化全流程监管、完善风险预警机制及推动部门协同,能够有效破解当前审查标准模糊、防控被动等难题。未来需持续深化制度创新与技术应用,实现土地资源高效配置与生态保护的动态平衡,为经济社会高质量发展奠定坚实的土地管理基础。

[参考文献]

- [1]杨蔚.建设用地审查报批中的问题及对策和建议[C]//《中国建筑金属结构》杂志社有限公司.2024新质生产力视域下智慧建筑与经济发展论坛论文集(一).北流市土地中心,2024:126-127.
- [2]刘晓峰.全省自然资源系统用地审查报批工作视频培训会议召开[J].黑龙江国土资源,2022,(05):12.
- [3]徐志红.对建设用地审查报批地类的探讨[J].浙江国土资源,2022,(04):23-25.
- [4]卢一唐.依法合规做好铁路建设用地报批工作[J].中国铁路,2016,(07):119-121.

作者简介:

徐成明(1990--),女,汉族,湖南岳阳人,本科,中级(测绘工程)用地报批、用地预审。