

本期主题：用地审批“放权”与规划管理改革

【编者按】2020年3月印发的《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》提出“改革土地管理制度，赋予省级人民政府更大用地自主权”。作为中央政府与地方政府之间关于土地资源使用事权的重大调整，用地审批“放权”有利于明晰事权配置、简化用地审批流程与提升审批效率，但“放权”过程中如何实现央地职能的高效转换、审批权限的有效监管及法规制度的更新完善等仍面临困境，这必然需要规划管理的改革响应。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“用地审批‘放权’与规划管理改革”为主题，探讨用地审批“放权”的实施困境与对策，以及用地审批“放权”下规划许可制度的改革路径、规划管制的逻辑与规则、存量建设用地审批的制度与策略，以飨读者。

多主体视角下用地审批“放权”的实施困境与对策

□ 马军杰，史轲，彭琪琴，尤建新

【摘要】用地审批权改革作为我国一项重大的制度安排，体现了国土空间治理现代化的内在要求，有利于优化区域营商环境和提升自然资源服务效能。文章阐述了用地审批“放权”的内涵、特征及所涉及的多元主体，剖析了用地审批“放权”面临的央地职能转换、权限有效监管与法规制度更新当中的困境，在此基础上从明确央地职权划分与完善绩效考核机制、建立系统的内外监督机制、完善与整合法规政策体系3个方面提出用地审批“放权”的实施对策，希望为稳步推进用地审批权改革提供理论和政策依据。

【关键词】用地审批“放权”；多主体；困境；对策；国土空间治理

【文章编号】1006-0022(2021)15-0005-08 **【中图分类号】**JTU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】马军杰，史轲，彭琪琴，等. 多主体视角下用地审批“放权”的实施困境与对策[J]. 规划师, 2021(15): 5-12.

Implementation Dilemma and Countermeasures of Land Use Examination and Approval Decentralization with Multiple Stakeholders/Ma Junjie, Shi Ke, Peng Qiqin, You Jianxin

Abstract As a major institutional arrangement in China, the reform of land use approval power reflects the internal requirements of the modernization of national territory spatial governance, which is conducive to optimizing the regional business environment and improving the efficiency of natural resource services. The purpose of this paper is to explore the impact of land use examination and approval decentralization on the interest pattern of relevant subjects, and to provide theoretical and policy basis for steadily promoting the reform of land use examination and approval power. This paper discusses the specific content, multiple stakeholders, influencing mechanism of the reform of land use examination and approval right, and analyzes the difficulties in the transformation of central and local functions, effective supervision, and the renewal of laws and regulations. It further proposes suggestions of clarifying the division of central and local authorities, improving the performance appraisal mechanism, establishing a systematic internal and external supervision mechanism, and improving the integration of laws and policies.

Key words Land use examination and approval decentralization, Multiple stakeholders, Dilemma, Countermeasure, National territory spatial governance

0 引言

2015年5月12日，李克强总理在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上首次提出了

“放管服”改革的概念，将纵深化简政放权与放管结合作为一项重要工作。随后，“放管服”改革深化到我国经济社会发展的各个层面，在多项政府工作报告中可窥得其重要性及紧迫性。

【基金项目】 国家自然科学基金资助项目(41971252)

【作者简介】 马军杰，博士，同济大学法学院副研究员、硕士生导师。

史轲，同济大学法学院硕士研究生。

彭琪琴，通讯作者，同济大学法学院硕士研究生。

尤建新，博士，同济大学经济与管理学院教授、博士生导师。

土地是一项重要的自然资源，在很大程度上维系了国家的粮食安全、经济安全、社会安全与生态安全^[1]。为实现土地的高效使用与管理，我国实施土地用途管制，即政府对其行政职权范围内土地资源的用途、开发和利用强度进行管制^[2]。我国主要通过土地利用总体规划开展土地用途管制工作，而土地利用总体规划又将土地严格分为农用地、建设用地和未利用地。在实践中，为保护耕地红线，防范土地滥用，我国通过设置分级土地利用总体规划审批程序，限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护^[3]。2020年3月1日，为顺应我国深化“放管服”改革的步调，国务院下达了《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》（以下简称《决定》），拉开了用地审批权深化改革的序幕，将赋予省级政府更大用地自主权。

用地审批是一项涉及土地用途管制的行政审批事宜，国内学者围绕用地审批权从不同角度展开了研究。有学者对我国用地审批制度的变迁进行了梳理，如汤清媚等人总结了不同时期我国用地

审批权的配置特点，分析了不同配置模式对城市建设用地增长的影响^[3]；赵雲泰在总结我国用地审批的制度变迁与治理逻辑的基础上，提出了未来土地管理的完善方向^[4]。也有学者探讨了用地审批“放权”给我国社会经济和城市发展所带来的影响，如于霞等人探讨了农用地转用审批“放权”带来的利弊并提出了应对措施^[5]；李宇嘉提出辩证看待用地审批“放权”与增加建设用地面积的关系^[6]；黄奇帆指出用地审批“放权”对于城市群、都市圈的发展具有积极意义，结合《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）修订及土地要素的市场化配置改革论证其对于打破城乡二元壁垒的推动作用^[7]；张莉等人采用双重差分法研究了用地审批“放权”对城市全要素生产率的影响，指出用地审批“放权”总体上提高了城市发展质量^[8]。同时，有部分学者从国土空间规划体系改革的视角围绕用地管理与审批制度进行了规范研究，如党国英等人分析了我国土地规划管理的缺陷，提出了改革的方向^[9]；李俊从我国土地管理与规划并行的双轨制模式出发，提出了规划权体系构建的

逻辑^[10]；张先贵探讨了国土空间规划体系下土地规划权的发展方向，提出应公平地配置土地开发权^[11]；尹向东等人梳理了我国国土空间现状调查体系存在的问题，并构建了完备的调查体系^[12]；毕云龙等人在机构改革背景下探讨了建立国土空间规划许可制度的问题与对策^[13]；禹怀亮等人关注到城乡关系发展的流变，从空间、制度、规划三方面提出响应策略^[14]。此外，部分学者对土地用途管制与影响土地利用的因素等进行了研究，如张先贵针对实践中现行土地用途管制失灵状况提出了土地用途管制改革的方向^[15]；汪军民分析了影响土地利用的因素，探讨了农用地向非农用地转化路径的合理性^[16]。

然而，从总体来看，围绕此次用地审批权改革所进行的研究仍相对较少，同时针对用地审批“放权”对各利益主体的影响也尚未有系统性分析。因此，本文从此次用地审批权改革所涉及的多主体利益变更及影响入手，探讨用地审批“放权”的实施困境，并提出应对策略，以期对国土空间规划体系下的高效用地审批提供思路。

1 用地审批“放权”的内涵与特征

1.1 用地审批“放权”的内涵

作为土地用途管制的关键环节，用地审批是控制农用地转为建设用地、规范土地合理利用的重要措施。此次用地审批“放权”包括永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批授权、永久基本农田转为建设用地审批事项委托试点和国务院批准土地征收审批事项委托试点3种情形（图1）。其中，农用地转用审批是指按照土地利用总体规划，对农用地经过审查批准后转为建设用地的行为；土地征收审批是国家为了公共利益的需要，经过审查批准后依法对农民集体所有的土地实行征收并转为国有土地的行为。用地审批“放权”的行政机关

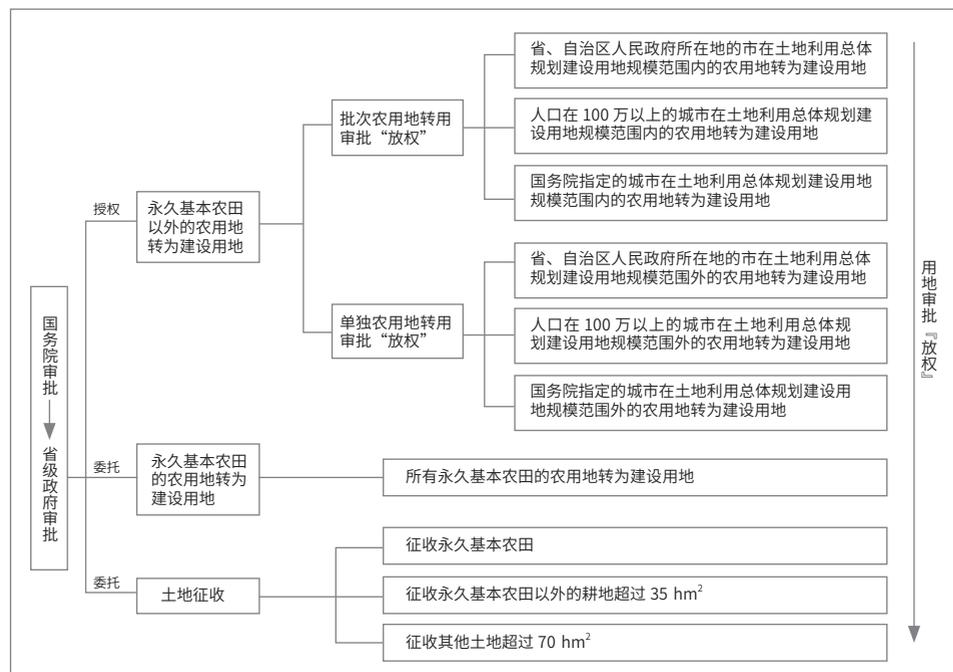


图1 我国用地审批权改革内容示意图

主要包括国务院与各省、自治区、直辖市人民政府，国务院将其拥有的用地审批权授权与委托给省级政府，省级政府承接该类用地审批权。

(1) 国务院作为最高国家行政机关，将其可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准。

在分级审批制度下，经省、自治区人民政府审查同意后，国务院批准如下土地利用总体规划：省、自治区、直辖市的土地利用总体规划；省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市及国务院指定的城市的土地利用总体规划^②。基于此，国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项主要针对三类城市：省级政府所在地的市、100 万人口以上的城市及国务院指定的城市^③。该项审批权的授权主要包括两个方面：一方面是批次农用地转用审批“放权”，即对国务院批准土地利用总体规划的城市在建设用地区域内，按土地利用年度计划分批次将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，国务院授权各省、自治区、直辖市人民政府批准；另一方面是单独农用地转用审批“放权”，即对在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，国务院授权各省、自治区、直辖市人民政府批准。

(2) 试点将永久基本农田的农用地转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省、自治区、直辖市人民政府批准。

永久基本农田是保障我国粮食安全的底线，故在土地利用总体规划编制过程中，我国始终坚持严格保护永久基本农田、严格控制非农业建设占用农用地的原则。同时，我国由国务院负责永久基本农田转为建设用地的审批^④，通过高行政层级的审批制度规范永久基本农田的转用。此外，为了实现严格的土地用

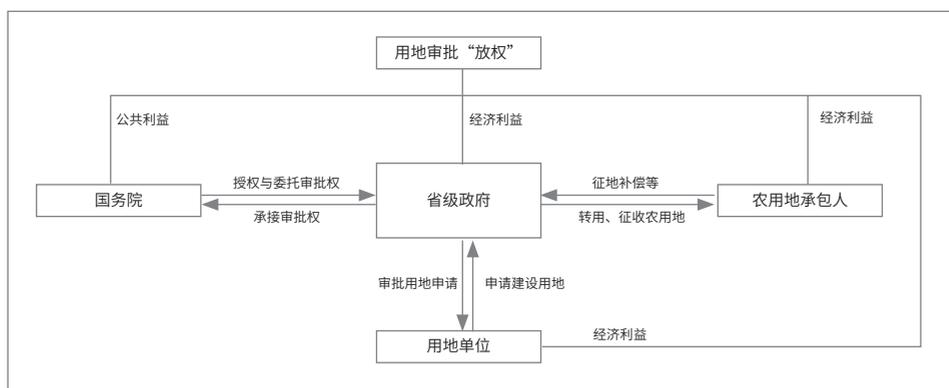


图 2 用地审批“放权”过程中各主体关系示意图

途管制，我国永久基本农田和数量较大的耕地及数量较大的其他土地征收事宜，也由国务院负责审批^⑤。当前，该项审批权的委托试点主要体现在：国务院委托北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆等省级人民政府审批永久基本农田转为建设用地和其批准的土地征收事项——永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过 35 hm² 的、其他土地超过 70 hm² 的土地征收审批事项，试点期限为 1 年。该类试点城市具有人地矛盾突出、经济发达等典型特征^⑥，通过委托试点方式实现了国务院永久基本农田转用和特殊土地征收审批的“放权”。

1.2 用地审批“放权”的特征

(1) 审批权限严格“放权”一级。

在此次用地审批权改革中，审批权限仅由国务院“放权”到省级层面，仍然由较高行政层级的政府部门负责用地审批，省级行政部门不能再行“放权”，这一方面体现了国家对土地用途管制严谨规制的态度，另一方面有利于逐渐实现“放管服”改革下用地审批“放权”的平稳过渡。

(2) 审批内容保持不变。

此次用地审批权改革只涉及审查主体的变更，在审批方式上，实质审查的内容保持不变，这样做的目的是提升用地审批效率，赋予省级政府更大用地自主权。

(3) 耕地保护红线保持不变。

此次用地审批权改革仍然遵循土地

管理中的占补平衡原则，以实现对耕地质量与数量的双重把控，坚持保护耕地红线，保障粮食安全。

2 用地审批“放权”中的多元主体分析

近代城市规划的内容可以概括为以政府为主体实施的城市基础设施建设及公权对私权实施的土地利用控制^[17]，而用地审批则是依托土地所有权制度对土地利用实施管制，实质上是在市场经济发展过程中通过行政审批及政府干预经济调节市场失灵的行为。

用地审批权改革引起争议的焦点主要在于建设用地审批是否自此放开，且耕地保护是否受到影响。从公权力机关角度来看，中央与地方政府作为相对独立的利益主体，会在增强城市长期稳定发展的内在动力与激发市场活力这两个目标之间进行博弈，其中耕地保护与经济发展分别反映了这两类主体的核心利益诉求；从普通主体视角来看，用地单位期望能营造有利的营商环境以开展投资建设，而农用地承包人则关注其基本权益能否得到及时且完整的保障（图 2）。

2.1 国务院

国务院作为《决定》下达的主体，将原先持有的用地审批权授权与委托给省级政府，这并非意味着国务院从用地审批中全面解放开来，“中央划定、层

层分解、用途管制”的土地管制体系并未被打破，土地规划这一土地开发利用的基础权利还是掌握在国务院手中，省级政府的农用地转用指标仍受土地利用总体规划限制，占补平衡原则也未被打破。

本文认为，中央政府聚焦于国家层面和全局利益，即在严格保障耕地红线不被突破的基础上，通过完善土地制度来适应市场导向的城市发展进程，同时贯彻可持续发展理念。《决定》明确了此次用地审批权限主体仅严格下移一级，可以认为，国务院制定此政策的初衷仅在于简化繁琐的审批环节，以提高审批效率。这一方面是中央政府深化简政放权、提高行政效能的体现；另一方面是明确职责分工的体现，将国务院从过多的具体、微观审批事务中解脱出来^[7]，有利于其在宏观层面指导工作和制定决策。自然资源部也在对《决定》的解读中提到，“土地管理职权，历来是各级政府的重要事权，而合理划分各级政府的土地管理事权尤为重要”^⑥。

2.2 省级政府

省级政府是此次用地审批“放权”调整后承担审批工作的主体。用地单位申请项目用地审批的，需要经过严格的申请程序，不仅需要符合相关的土地利用总体规划，报相关人民政府审批，还牵涉到土地行政主管部门等相关机构的审查^⑦，故在项目用地申请过程中，省级各相关部门均在各自职能范围内对土地使用承担着相关核查工作。用地审批“放权”后，有利于省级政府各部门在横向联动的基础上体系化地推动用地审批工作，减少了跨级审批带来的程序不便。

除此之外，用地自主权扩大便于省级政府在省域范围内进行土地资源的调整与流动配置，从以下3个方面为推动地区发展创造了优势条件：

首先，加速基础设施建设项目落地。本文认为，此次用地审批权改革对于地区发展的最大红利即在于此。受制于原

来用地审批的繁复程序，重大项目建设通常需要为审批预留出长达半年或更长的时间，尤其是受新型冠状病毒肺炎疫情的影响，不少项目停工停产，恢复生产后完工日期只能一再延迟。因此，用地审批“放权”对于保障项目如期推进的意义不言而喻。以上海市轨道交通市域机场联络线项目为例，虽部分用地涉及占用永久基本农田，但该项目作为全国首个承接国家用地审批“放权”的项目，由上海市政府相关部门组织材料审批，至审批完成仅历时一个月^[18]，大大加快了项目推进速度。根据调研，长三角地区城市在用地审批权政策落实后推进了多项基建工程的建设，正为建立高质量的长三角一体化体系积极蓄能。

其次，推动地区经济由高速发展转向高质量发展。一直以来，我国建设用地供需矛盾突出，尤其以8个试点先行地区更为紧张。用地审批“放权”一方面为第三产业特别是新型创新产业等提供了发展空间和用地保障支撑，有利于产业结构调整与升级；另一方面，高科技产业往往集聚在具备资源优势的城市中心，政府可根据用地情况改变供给格局，科学调配空间资源。

最后，该政策落实后地方政府会产生一定的土地出让收入，其转而可将该收入用于公共文化与服务设施、生态绿地等领域的投资，着眼于人文、多样、绿色的人民城市建设，尽管这取决于地方发展战略，但从长远视角来看应当是优选。

当然，在看到诸多利好的同时，一些学者也表示了一些忧虑，如为获取土地财政收入而放宽审批标准，是否会造成土地闲置浪费且城市规划乱象丛生（这种财政收益是不可持续的^[19]），以及为达到土地用途指标总量控制标准而占优补劣、以次充好，是否会降低耕地质量等。实际上，这些问题均涉及建设用地的使用与布局，解决问题的关键在于政府如何进行规划管理，如何因地制宜地利用土地。

2.3 农用地承包人

农用地承包人作为对原农用地享有使用权的用地主体，主要依靠土地承包在土地上生产获得收益。在土地用途管制中，在保障粮食安全的原则下，划定永久基本农田在一定程度上让土地权利人丧失了发展其他经济形式的机会，相当于行政法上的管制性征收和民法上的公共地役权^[2]。实际上，永久基本农田外的普通农用地不能轻易用作建设用途，这也限制了农用地使用权人的相关权益，土地承包人丧失了一项机会成本，可能会导致部分农村地区为实现发展而出现占用耕地、私自开发现象。

从乡村振兴的角度来看，用地审批“放权”意味着省级政府获得盘活农村的闲置土地的自主权，在一定程度上为农村地区开发和土地利用提供了更多可能性，有助于开展现代化工商业投资建设，对于促进城乡融合发展起到了积极作用。在此基础上，农民财产收入与生活质量自然也将得到持续性提升。但与此同时，土地征收过程中也存在土地承包人的相关权利无法得到及时且全面保障的问题。例如，土地征收后，土地所有权也会发生变更，审批行为虽产生了外部性影响，但仍属内部审批行为^[1]，需要关注对农用地承包人权益的依法保障；在财产利益上，征地安置补偿在以往经常存在延迟、补偿款计算争议等问题；同时，从公共参与的角度来看，土地权利人的知情权、参与权及监督权等似乎往往是形式上的，仅有“走流程”的象征性参与。

2.4 用地单位

用地单位作为建设用地的使用主体，获得用地权限是其进行开发建设的基础。从对土地利用的全生命周期管理角度而言，在审批—开发—经营阶段，用地单位的开发行为是关乎土地开发利用合理性和正当性的重要因素。

用地单位在选定土地进行项目开发

时，一定会考量预期收益，开发时机也关乎商机的把握。而当用地审批“放权”，农用地转用效率的提高会加快项目落地，这恰恰最直接地契合用地单位的根本利益，会增加开发商的投资信心，进而加快城市的建设发展，同时也在增加可用地的选择范围、降低竞争压力及用地成本方面给企业留下了空间。当然，从另一个角度来说，也存在这样的可能，即更多企业因看到建设行业的发展机遇而大规模涌入相关市场，进而形成市场主导的行业竞争激烈的局面。此外，在放宽用地审批的情形中，建设单位的建设行为是否会无序化、工程建设是否会低质量化，也是值得关注的重点。

综上所述，用地审批“放权”对于公权力机关或公民来说有着各自的利益倾向，想要维护公共利益、平衡各方利益诉求，就必须确保行政权力的规范化(图3)。

3 用地审批“放权”的实施困境

我国自2013年提出健全国土空间开发的重大战略部署，国土空间规划特别强调对4条红线及永久基本农田的保护，在此背景下，用地审批“放权”给省级政府的权力与责任是并存的。结合上文分析，国务院在战略层面聚焦于整体利益，农用地承包人与用地单位在个体层面关注其财产权益保护及参与公共事务管理的权利。矛盾中心聚焦于省级政府，其因地区经济利益而容易与其他主体产生冲突，因此持续深化并落实审批制度改革的重点是规范省级政府的权力运行，本文认为此次用地审批“放权”所面临的主要实施困境如下。

3.1 央地职能转换定位需要过渡空间

实质上，我国经历了多次审批权的变更，从土地分权期到地方分权期，再到名义“放权”期^[3]，用地审批权在中央和地方间不断调配。此次用地审批“放



图3 用地审批权“放权”对多元主体的影响示意图

权”后，国务院完成了职能上的转变，从某种意义上来说，其农用地转用及土地征收监管责任得到进一步加强。从实质审查转换为审批监管，明确自身的监管职责，高效发挥自然资源主管部门的重要作用，是今后国务院在土地利用方面的一大工作重点。

省级政府作为承接此次用地审批权的地方政府主体，实质上具备行政审批主体和经济发展推动主体两种身份，既是土地管理者，又是土地资源经营者^[15]。尤其是2007年我国土地出让收支全额纳入地方基金预算管理以来，土地出让成为地方财政的重要来源，经营土地成为地区经济发展的重要方式。2020年，我国工矿仓储用地面积为16.7万公顷，增长了13.6%^⑧，增长速度较快。“能够拉动地方GDP和税收增长的，主要是一些工矿仓储以及基础设施建设项目”，因此一些地方政府更倾向于将有限年度建设用地指标配置到工业和基础设施建设领域，其他经济领域及民生领域则只能分配到很少的建设用地指标^[2]。省级政

府如何摆脱经济发展推动者身份的限制，从公共利益的视角出发对土地用途管制进行监督和制约，实现土地的合理高效利用，是亟待解决的现实问题。

综上所述，本文认为，如何实现高效的央地职能转换，推动国务院从审批者到监督者、地方政府从土地资源经营者到土地管理者的身份转变，并合理划分职能，是此次用地审批“放权”后面面临的一大现实困境。

3.2 针对用地审批“放权”的有效监管难以实现

在用地审批“放权”过程中，实现对省级政府用地审批权限的有效监管在实践中难以实现，原因如下：首先，实践中存在一些政府通过备案、计划、年检年报、认定认证等管理措施或其他隐蔽性方式越权、变相审批，从而导致建设用地增加但并未违反土地利用总体规划的现象^[20]，这种刻意规避使得违法行为往往不能被及时发现，这是实现有效监管的第一个难题。其次，行政系统内

部监管缺乏刚性。从国务院角度来说，其在规范下级政府行为时更多表现为指导，而没有进行严肃查处，也没有建立动态监管机制；从省级政府角度来说，监督来源于平行的相关主管部门，显然不能产生足够的约束力。胡平仁等人指出“政府自我克制”是我国的土地管理模式，即政府承担了主要管理责任，但这是一种消极的模式^[21]。最后，公众参与的正向程序流于形式（如听证程序没有得到落实），而反向监督困难重重（社会公众的检举意见得不到回应）。在实践中，听证作为一种听取民意的渠道，逐渐成为“听听而已”的形式主义，而公众的意见往往由执行部门收集，若其没有进行反馈处理，之后便会不了了之。

3.3 相关法规制度更新迟缓

全面的制度保障能够为用地审批“放权”提供充足的动力，法律规范本应当发挥预防违法与警示的作用，但目前我国的相关法律存在一定的滞后性，没有与改革同步推进。具体来说，包含以下三点：

(1) 对于最重要的法律责任追究问题的相关规定简略。

我国在法律层面对于审批权相关内容的规定集中在《土地管理法》中，可以说《决定》是对最新修改的《土地管理法》的落实。其第六章规定监督检查的主体是政府自然资源主管部门；第七章第七十九条规定了无审批权或超越审批权的文件无效情形并问责直接责任人员，而对于不按照规定审查、滥用审批权导致生态环境污染、耕地质量破坏这一类难以察觉但事实上造成严重后果的问题基本没有提及。另外，《土地管理法》修改后的重要变革之一是新增了土地督察制度，第六条规定了国务院授权机构对省级政府的督察，但体现在法律文本上仅用原则性条款明确了其依据，关于法律责任部分亦无相应条款。

(2) 配套规章的清理与修改工作不能

及时开展。

为细化落实用地审批“放权”，各级政府通常会制定地方规范性文件，当各项配套规章被修改或废止时，若相关主体依旧参照过去的相关规定，则可能出现失序局面。

(3) 各项规划在顶层设计上的杂乱冲突给用地审批权的失范应用留下了余地。

目前我国对土地用途管理的方式主要通过两种基本路径进行，即制定以土地利用总体规划为主、以其他各类专项规划为辅的规划，以及依据阶段性实际需求进行土地转用或征地审批。但在实践过程中并未实现两种方式的完美衔接，主要体现在用地审批权的滥用导致关于土地用途的预先规划被突破，这一重要问题与上层配套法律规范不够完善有着直接关系。

4 用地审批“放权”的实施对策

4.1 明确央地职权划分，完善绩效考核机制

为提高用地审批“放权”效率，打造国务院和地方政府上下联动的用地审批体系迫在眉睫。而明确央地职权划分、完善绩效考核机制，是推动土地资源高效开发利用的重中之重。

首先，用地审批“放权”后，国务院应当充分放权，以监管者的身份介入农用地转用和土地征收。尤其在国土空间规划部署的重要时期，国务院自然资源主管部门要始终坚持“两统一”原则，及时会同有关部门组织对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查^⑨，实现土地利用的高效监管。与此同时，省级政府要明确自身作为土地管理者的职责，以实现公共利益作为土地转用和土地征收审批的重要评估因素，合理根据行政职权范围内土地开发利用的现状和城市未来发展方向进行用地审批。

其次，在加快央地职能转变的过程

中，如何规避地方政府为了政绩考核进行不当的用地审批是保障土地合理利用的重点。无论是落实地方政府政绩考核全面评价，还是吸引公众参与到考核流程中来，以及加强对政绩考核结果的反馈和应用^[22]，都是从组织机制上对省级政府审批行为的约束。而自2020年以来，我国开始推进高质量发展的政绩考核方式，将高质量发展战略落实为各级领导班子和领导干部的行动选择^[23]，回应群众需求与时代发展需要，这是政绩考核值得进一步深化的方向。此外，具体到此次用地审批“放权”，是否可以在土地管理领域根据用地审批的效率及土地后续开发利用的合理性等设置政绩考核的奖励性指标，也是值得探讨的改进方向。

4.2 建立系统的内外监督机制

用地审批“放权”涉及政府和市场主体双方主体，应当建立系统的内外监督机制，该机制主要包括严格内部监管和推动深度公众参与两方面。

4.2.1 严格内部监管

内部监管包括纵向层级（自上而下）的督察与横向部门之间的有效互相约束。国务院作为第一层级的监督主体，本文认为其承担的核心任务有两项：一是坚定地贯彻最严格的国家土地督察制度^⑩，消除监管盲区；二是从制度供给层面细化违法违规行为的处罚措施与问责机制。其督察的重点内容主要包含两项：一是补充耕地数量与质量，以及由此衍生出的生态环境问题；二是被征地的利用情况，包括是否符合申请用途、是否长时间闲置等。在监管督察方式上，可采取现代自然资源技术（如卫星遥感）与实地考察相结合的方式，或定期与不定期地抽检，或建立可量化的指标体系进行排名评价等^[24]。与此同时，也不能忽视政府部门之间的同级横向配合与制约，建立完善的“权责清单”制度，对项目审批进行全程监管，以提高省级政府的自我监管能力与监管效率。

4.2.2 推动深度公众参与

我国实行人民民主制度,参与公共事务管理是公民的基本权利^[25],通过公众参与可实现公众与政府的沟通,“平衡民众个体行为的趋利性与政府规范行为的强制性”^[26],让公众对制度产生信任,提高制度执行效率。同时,“参与的权利主体应尽可能的多元化,通过参与权力制约行政权力,拒绝权力对权利主体的偏见与偏好”^[27]。因此,在用地审批“放权”的过程中,必须推动深度公众参与。

首先是扩大公众参与的主体,这些主体可包括新闻媒体平台及社会组织等社会力量,其更多的是从公共利益的角度提出建议;其次是拓宽公众参与的渠道,如注重网络平台建设,将公众的信息传达到上级政府,甚至可以与国务院形成联动;最后是明确公众参与的法律权利,“在公众参与方面需要首先回答的问题就是法制建设提升”^[28],从程序参与到意见采纳、反馈处理都应有明确的法律条款保障,同时也要明确政府部门在此过程中的法律义务。

4.3 完善与整合法规政策体系

首先,由基层政府(市、县)及相关部门承担政策的落实工作,其不仅是监督检查的主体,还应当作为被监督的主体。同时,在国务院授权机构对省级政府的管理督察规定中,增加省级政府违法违规行为的法律责任条款,包括矫正、改进及制裁措施,以及对违法机关及人员的惩处^[29]。

其次,我国行政审批制度改革主要依靠行政手段,以政策、文件的形式推动,尚未将行政审批制度改革与规范性文件的清理、修改或废止结合起来^[30],故急需启动这方面的整理工作。需要强调的是,基层更容易由于人情社会关系出现所谓的“暗箱操作”,必须注意严格遵循上位法优于下位法的基本原则,避免无权或越权的问题。

最后,我国目前的土地(空间)管理

法律规范体系由《土地管理法》及其他行政法规、部门规章等构成,但这些法律法规在内容上存在冲突重叠的情形,且部分法规在立法目的上存在部门利益倾向,因此需要对上述法律法规进行梳理与整合。

需要注意的是,虽然近年来开展的“多规合一”改革在一定程度上缓解了各类规划间的矛盾,但是这种表层的规划整合往往难以根治底层法律冲突症结^[31]。换言之,在我国广泛开展国土空间规划实践的背景下,亟需出台完整一致的法律规范。推进国土空间规划立法对于补齐之前存在的短板具有重要意义,但目前关于其性质是作为上位法还是一部涵盖全部内容的综合性法律,尚存在争议^[32],且其立法是一项复杂而艰巨的学术与实践工程,仍然需要进行相对漫长的探索。

5 结语

用地审批“放权”是在央地关系、事权划分、简政放权方面的重要变革。多主体参与的用地审批“放权”,形成了国务院、省级政府、农用地承包人、用地单位多方博弈的利益格局。而省级政府作为此次用地审批“放权”中承接审批权的主体,享有了相当程度的土地管理自主权,相应地也被赋予了“接住,管好”的重任,只有明确央地事权划分、完善政绩考核机制,建立成熟的监督机制,配置完善的法规政策,才能使“放权”发挥其应有的作用。如何在央地关系改革视角下构建科学的国土空间规划体系,实现高效的用地审批,推动土地资源合理开发利用,是值得进一步探讨的议题。■

[注 释]

- ① 详见《土地管理法》第四条。
- ② 详见《土地管理法》第二十条。
- ③ 《国土资源部关于调整报国务院审批土地利用总体规划范围的通知》提出,31个省、自治区、直辖市,27个省、自治区人民政府所在地的市,35个100万人口以上

的城市,40个50万~100万人口的城市,以及新疆生产建设兵团,共计134个土地利用总体规划需报国务院审批。

- ④ 详见《土地管理法》第四十四条。
- ⑤ 详见《土地管理法》第四十六条。
- ⑥ 自然资源部在对政策的解读中提到,下放用地审批权,核心在“放”,重点在“管”。
- ⑦ 详见《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十二条。
- ⑧ 《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》显示,2020年我国全年全国国有建设用地供应总量为65.8万公顷,比2019年增长5.5%。其中,工矿仓储用地为16.7万公顷,增长13.6%;房地产用地为15.5万公顷,增长9.3%;基础设施用地为33.7万公顷,增长0.3%。
- ⑨ 《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出,上级自然资源主管部门要会同有关部门组织对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查,将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容。
- ⑩ 该制度建立于2006年,2018年原国家土地督察机构改革为自然资源督察机构,但是土地督察仍然为其工作的主要内容。新修正的《土地管理法》第五条、第六条将其正式上升为一项法律制度,肯定了其建立以来维护土地管理秩序的实践成果。

[参考文献]

- [1] 顾大松,王蔷. 征地审批还是征地决定?——兼议《土地管理法》第45条、第46条之修改[J]. 法律适用,2019(7): 36-47.
- [2] 程雪阳. 新《土地管理法》土地用途管制制度改革的得与失[J]. 中国法律评论,2019(5): 65-75.
- [3] 汤涓媚,钟太洋,陈宇琼,等. 用地审批权配置对城市建设用地增长的影响[J]. 资源科学,2017(10): 1812-1822.
- [4] 赵雲泰. 用地审批的制度变迁与治理逻辑[J]. 中国土地,2020(4): 4-6.
- [5] 于霞,于倩. 农用地转建设用地审批权下放的双重影响及治理策略研究[J]. 理论探讨,2020(6): 118-122.
- [6] 李宇嘉. 土地审批放权,大城市建设用地增加吗[J]. 中国房地产,2020(10): 10-14.
- [7] 黄奇帆. 解析土地要素市场化配置改革[J]. 新金融评论,2020(2): 14-32.
- [8] 张莉,刘昭聪. 土地审批权下放能提高城

- 市发展质量吗? [J]. 经济评论, 2021(3): 18-36.
- [9] 党国英, 吴文媛. 土地规划管理改革: 权利调整与法治构建 [J]. 法学研究, 2014(5): 57-75.
- [10] 李俊. 中国土地治理的规划权体系构建 [J]. 云南社会科学, 2020(2): 104-110, 187.
- [11] 张先贵. 国土空间规划体系建立下的土地规划权何去何从? [J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021(2): 84-95.
- [12] 尹向东, 邓木林, 刘国威. 国土空间规划现状调查体系思考 [J]. 规划师, 2021(2): 41-44, 49.
- [13] 毕云龙, 徐小黎, 李勇, 等. 国土空间规划许可制度建立面临的问题与对策 [J]. 规划师, 2021(2): 45-49.
- [14] 禹怀亮, 王梅梅, 杨晓娟. 由统筹到融合: 中国城乡融合发展政策流变与规划响应 [J]. 规划师, 2021(5): 5-11.
- [15] 张先贵. 我国土地用途管制改革的法理求解 [J]. 法学家, 2018(4): 96-107, 194.
- [16] 汪军民. 农用地与建设用地之间利用权配置分析 [J]. 经济评论, 2007(4): 35-39, 56.
- [17] 谭纵波. 《物权法》语境下的城市规划 [J]. 国际城市规划, 2009(增刊 1): 312-318.
- [18] 上海市规划和自然资源局. 用地审批权下放一年, 长三角一体化跃动 [EB/OL]. <http://ghzyj.sh.gov.cn/gzdt/20210322/16bf1cea98824f5291e67ffbc42391af.html>, 2021-03-22.
- [19] 石明磊, 余希朝, 罗玉辉. 中央下放农用地审批权应坚持“放”与“管”的统一 [J]. 中国经贸导刊(中), 2020(10): 4-7.
- [20] 陕西省人民政府办公厅关于开展各类变相审批清理整治工作的通知 [EB/OL]. http://www.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/zfgb/2020/d18q/202009/t20200929_1728562.html, 2020-09-29.
- [21] 胡平仁, 鞠成伟. 论土地督察制度与土地管理模式改革 [J]. 行政法学研究, 2007(2): 96-101.
- [22] 赵晖. 地方政府政绩与公信力的背离及其消解 [J]. 行政论坛, 2014(1): 8-12.
- [23] 祁凡骥. 干部考核如何科学化、精细化 [J]. 人民论坛, 2021(9): 32-35.
- [24] 尹明. 探索建立自然资源日常督察制度 [J]. 中国土地, 2020(5): 25-27.
- [25] 竺乾威. 行政审批制度改革: 回顾与展望 [J]. 理论探讨, 2015(6): 5-9.
- [26] Jarpe Meghan, Mosley Jennifer E, Smith Bikki Tran. Understanding the Collaborative Planning Process in Services Homeless: Networking, Advocacy, and Local Government Support May Reduce Service Gaps[J]. Journal of Public Health Management and Practice, 2019(3): 262-269.
- [27] 徐瑾, 王川, 石肖雪. 国土空间规划体系中公众参与的法律制度研究 [J]. 规划师, 2020(23): 18-25.
- [28] 马军杰, 张丹, 卢锐, 等. 中国城乡规划法研究进展及展望 [J]. 规划师, 2018(12): 46-53.
- [29] 张成福. 责任政府论 [J]. 中国人民大学学报, 2000(2): 75-82.
- [30] 王克稳. 我国行政审批制度的改革及其法律规制 [J]. 法学研究, 2014(2): 3-19.
- [31] 王操. “多规合一”视阈下我国空间规划的立法构想 [J]. 甘肃政法学院学报, 2019(6): 132-145.
- [32] 朱雷洲, 谢来荣, 黄亚平. 当前我国国土空间规划研究评述与展望 [J]. 规划师, 2020(8): 5-11.

[收稿日期] 2021-07-01



“规划师论坛”栏目 2021年每月主题

- 一月：“两新一重”规划与实施
- 二月：风险防控与城市安全
- 三月：城乡融合发展试验区规划建设与管理
- 四月：《新城市议程》与规划行动
- 五月：国土空间规划技术变革与标准体系构建
- 六月：“双循环”新格局构建与规划应对
- 七月：数字经济与空间规划
- 八月：用地审批“放权”与规划管理改革
- 九月：国土空间规划体系下的详规编制探索
- 十月：新一代技术应用与空间规划
- 十一月：工业用地高质量利用与管理改革
- 十二月：国土空间规划体系下的专项规划编制探索