

土地规划视角下工程建设项目审批流程优化研究

房馨

青岛市崂山区自然资源局

摘要：随着城市化进程的加快，我国建设项目数量增长迅速，工程建设项目审批是实现项目从“方案”到“落地”的重要一环，而土地规划手续的办理作为审批的前期环节又会直接影响到审批效率，本文针对土地规划视角下的工程建设项目审批流程优化进行了深入研究。文章首先阐明了土地规划审批在工程建设项目全周期中的关键地位及其面临的挑战，详细分析了现行审批流程中审批时间冗长、环节繁琐、技术审查与行政审批相融合的困境以及土地规划审批与其他审批环节衔接不畅等现状。在此基础上，提出了土地规划阶段审批流程优化设计、并联审批与模块化审批的应用、技术审查与行政审批分离的实现路径，以及提升审批效率与降低成本的相关策略，最后强调了建立健全跨部门协调机制与公众反馈监督平台的重要性。

关键词：土地规划；工程建设项目审批；流程优化；并联审批

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.22.003

前言

工程建设项目事关经济社会发展，是增福祉、扩内需、调结构的重要抓手，项目审批流程的科学化、便捷化和高效化作用日益凸显。工程建设项目审批大致可分为立项规划用地许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段，而土地规划审批作为建设项目启动的重要前期环节，对项目合法性、可行性以及后续审批流程起着决定性作用。然而，现行审批流程中存在诸多问题，如审批时间冗长、环节繁琐、各环节衔接不够紧密等，严重影响工程建设项目进度和投资效益。为此，本文立足土地规划视角，对工程建设项目审批流程进行梳理，并探讨优化策略，以期改善审批效能，推动工程项目更快更好落地实施、达产见效。

一、土地规划审批环节研究的必要性

（一）土地规划审批的重要性

土地规划审批在工程建设项目全生命周期中扮演着至关重要的角色。在项目立项至竣工验收的整个流程中，土地规划审批位于前置阶段，通常紧随项目选址之后，直接影响着项目的可行性与合法性。不仅决定了项目的落地区位和开发强度，还对项目的设计布局、资源配置乃至经济效益产生深远影响。审批过程中需要综合考量土地性质、资源承载力、环境保护、社区利益等多种因素，为后续开发奠定坚实基础。只有在土地规划审批通过的前提下，后续的施工许可、竣工验收等一系列

审批手续才得以顺利推进。

（二）土地规划审批与工程建设项目审批全过程联动

土地规划审批与工程建设项目审批全过程紧密关联、相互依存。一方面，土地规划审批为项目审批提供了基础准则和法定依据，明确了项目所在地的土地属性、使用条件和空间布局要求，对项目设计方案具有约束和引导作用。另一方面，工程建设项目审批的完成则反馈和验证了土地规划审批的有效性和合理性，每一个获批的建设项目都是对土地规划实施的具体体现。

在实际运作中，二者联动特点表现为动态调整与协同优化。随着区域发展、实际需要和政策导向变化，土地规划往往会适时调整以适应新的建设需求，而工程建设项目审批过程中遇到的新问题和新的挑战也会促使土地规划不断优化完善。

（三）土地规划审批仍存较大优化空间

当前在土地规划视角下的工程建设项目审批流程中暴露出若干问题。一是审批流程过于繁琐，土地规划与后续审批环节之间缺乏有效衔接。如用地批准与建设用地规划许可存在重复内容且仍需分别申请，增加了不必要的材料准备和审批等待时间。二是审批机构设置与流程设计尚未真正做到精简高效，多个相关部门间的信息共享与协同工作不到位，导致信息传递滞后，加大了企业在短时间内准备大量材料的压力。三是土地规划审批过程中并未充分考虑市场需求和公众需求导向。技术审查与行政审批脱节，一些技术咨询和审查环节并未被纳入审批计划，无形中延长了审批周期。同时，政府对土地出让前的前期评估工作不够完善，没有实现净地出让，影响了后续建设项目的快速启动。

二、工程建设项目审批流程现状

（一）现行审批流程中存在的问题

1. 审批时间冗长

当前工程建设项目审批流程中普遍存在审批时间过长的问題，这源于多重因素的交织影响。首先，审批环节过于繁复。各阶段之间存在较多串行审批，而非并行推进，导致单个项目在不同的政府部门间流转时间较长。诸如立项与用地、规划许可、施工许可直至竣工验收等阶段，虽然已尝试并联审批，但在实际操作中并未彻底实现同步办理，导致经常出现整个流程耗时远超预期的情况。其次，审批所需的材料清单众多，而且不少环节还需企业提供额外的技术咨询报告或经过第三方机构的专业审查，这些附加环节无形中拉长了审批时间

线。另外，政府各部门间信息交换不畅，有时需申报单位反复提交相同材料或等待某一环节的结果，严重影响了审批效率。

2. 流程环节繁琐

工程建设项目审批流程的繁琐表现在各个环节之间存在大量的交叉和重复，未能有效地简化和整合。在现行流程中，每个阶段涉及的审批事项繁多，例如土地规划、环评、水保、安全评估等多个专项审批相互独立，叠加在一起极大地增加了项目的审批层次和环节。与此同时，由于部门间职责不清、协同不足，部分审批事项未能合并处理，甚至出现了同样的内容在不同阶段被多次审查的现象。这种情况下，企业需要应对大量的审批手续，根据不同要求准备多种文档材料，耗费大量精力和时间。

3. 技术审查与行政审批界限模糊

在当前工程建设项目审批流程中，技术审查与行政审批未能有效分离，导致了实际操作中的诸多难题。技术审查环节主要涵盖项目各项专业技术指标的核实和评估，而行政审批则是对这些技术指标及其他法定条件是否满足作出最终决定。按照理想状态，技术审查应独立于行政审批之外，由专业技术人员负责，然后将审查结果提交给行政审批部门作为决策依据。然而，在实际操作中，技术审查与行政审批两者经常混为一谈，审批部门在很多时候也要承担技术判断的角色，这就造成了双重负担，降低了审批效率，同时也可能因专业知识的局限导致审批结果的准确性受到影响。

此外，由于缺乏统一、详细的规范指引，哪些技术审查内容应当独立，哪些又需要与行政审批结合，这一问题尚无清晰的答案。由此引发的后果是，审批过程中技术审查与行政审批的边界不清晰，容易滋生权力寻租现象，同时给企业需要反复对接多个部门和技术机构，加剧了审批流程的复杂性和不确定性。

4. 土地规划审批与其他审批环节衔接不畅

在工程建设项目审批流程中，土地规划审批与其他审批环节衔接不畅是一个显著的问题。具体体现在，土地规划审批作为建设项目初始阶段的核心环节，其结果与后续用地批准、规划设计、施工许可、竣工验收等阶段的审批紧密相连。但在实际操作中，这些环节之间的信息传递与协作并未达到理想状态。此外，由于部门间缺乏有效的协同工作机制，对于土地规划变更、项目调整等情况的响应速度较慢，这不仅延宕了审批进程，还可能因为信息不对称造成企业战略决策的误判，增加项目投资风险。

土地规划审批与其他审批环节衔接不畅的问题还体现在审批流程的集成度较低，审批链断裂现象突出。在并联审批的实施过程中，虽然已尝试将审批流程划分为四大模块，但各模块间的交互机制和时间安排并未达

到高度契合。比如，企业在获得用地批准后，进入规划设计阶段，此时若土地规划与建筑设计之间的对接出现问题，则可能导致规划条件无法与实际设计方案完美匹配，进而引发后续施工许可的审批受阻。此外，有些本应在规划阶段就明确的事项，却在后期审批过程中才暴露出来，从而引发返工、延期等问题，使审批流程变得更为曲折复杂。

（二）土地规划在审批流程中的瓶颈

在工程建设项目审批流程中，土地规划环节常常构成明显的瓶颈，其矛盾体现在审批效率与土地资源合理配置之间的冲突。一方面，土地规划审批涉及城市整体规划、土地用途管制、“三区三线”划定、风景名胜区总体规划等诸多要素，审批标准严格且程序复杂，需要综合评估项目与周边环境、基础设施、公共利益等多方关系。土地规划审批与其他审批环节的衔接不畅，导致审批过程中的时间延迟和效率低下，这不仅阻碍了项目的快速启动和推进，还增加了企业的运营成本和社会资源的消耗。另一方面，土地规划的严肃性和刚性规定与建设项目多样化的实际需求之间存在矛盾，尤其当项目需求与既有土地规划存在不一致时，如何在维护规划严肃性的同时兼顾灵活变通，既考验着审批部门的智慧，也是当前审批流程优化的重点与难点。

土地规划审批在工程建设项目全周期中的地位举足轻重，但其复杂的审批程序和不确定性的审批结果，往往成为阻碍项目快速落地实施的关键瓶颈。在土地规划审批中面临的矛盾主要体现在以下几个方面：一是规划审批与市场需求的 mismatch，如土地供应不足、土地性质不符等，使得部分优质项目受制于土地规划的限制，难以快速取得合法的土地使用权；二是审批过程中技术审查与行政审批的深度捆绑，技术咨询、论证和审查环节耗时较长，未做到与行政审批的有效剥离，导致整体审批时效受到拖累；三是土地规划审批与其他审批环节间信息共享不充分，导致企业需要反复提交相似资料，增大了人力物力投入，同时，控规调整、规划变更的审批周期长，不利于项目及时调整和顺应市场变化。

三、土地规划视角下的审批流程优化策略

（一）着力推进流程再造

在土地规划视角下优化工程建设项目审批流程，首先要关注土地规划阶段的审批流程重塑。首先，可以通过推行净地出让制度，确保土地在使用权出让前已完成如地质勘查、环境影响评价、压覆矿产排查等等所有必要的前置评估和整理工作。这不仅大幅度减少后续审批阶段的复杂性，还可以确保企业在取得土地使用权后能迅速进入实质性开发阶段，实现“拿地即开工”。其次，可以积极合并审批环节，如用地审批与规划许可的整合，实行“一表制”，将所需提交的各项材料及审批事项进行精简与统一，避免企业重复提交，提升审批效

率。再次，建立健全土地规划与后续审批环节的联动机制，确保审批流程顺畅，信息流通无阻，以实现土地规划审批与其他审批环节的有效衔接。

（二）并联审批与模块化审批同时发力

在行政审批流程优化中，应用并联审批与模块化审批制度至关重要。一方面，应推行并联审批机制，即在同一时间内，多个审批部门对建设项目不同审批事项进行同步审查，而不是逐一等待前序事项完成后再启动下一个审批环节。例如，在用地阶段，企业可在取得土地使用权后，同时提交规划设计、环境影响评价等审批申请，规划、环保、所属基层等相关部门同时进行审查，压缩审批总耗时。另一方面，通过模块化审批设计，将工程建设项目审批流程划分为立项规划用地许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段，每个阶段内的审批事项并行处理，而阶段间则通过强化部门间的协调和信息共享机制实现无缝过渡。同时，搭建在线审批平台，实现全流程电子化、网络化管理，以利于各阶段审批工作的实时追踪和同步推进，有效压缩审批周期，减少中间环节的迟滞与遗漏，切实提高审批效率，助推工程建设项目早日落地实施。

（三）实行技术审查与行政审批分离

实现技术审查与行政审批的有效分离是提升工程建设项目审批效率的关键措施之一。首先，应逐步构建专业化、市场化、透明化的技术审查体系，鼓励和支持独立第三方机构参与技术审查工作，确保技术审查的专业性和公正性。政府可设定相应资质要求和审查标准，由第三方机构出具客观、权威的技术评估报告，供行政审批部门作为决策参考，从而避免行政审批人员直接介入技术细节，减轻行政压力，提高审批效率。其次，建立完善的审查结果互认机制，确保同一建设项目在不同审批阶段无须重复进行相同的技术审查。例如，立项规划用地许可阶段完成的环境影响评价报告，在后续施工许可和竣工验收阶段应予以认可，不再重复审查。同时，加强信息平台建设，实现审批信息和审查结果的实时共享，确保各部门之间对同一技术审查结果的认知一致性，以此推动技术审查与行政审批的有效分离。最后，要建立健全追责机制，界定技术审查机构和行政审批机构责任划分，出现问题严肃追究。

（四）提升审批效率与降低成本

提升审批效率并降低成本，首要策略是简化审批流程和减少审批环节。可以采取“一窗受理、一网通办”的服务模式，建立统一的工程建设项目审批服务平台，实现线上线下相结合的全过程跟踪服务，大幅减少企业跑腿次数和时间成本。同时，推行告知承诺制审批，对符合条件的项目，企业只需做出合规承诺即可先行开工建设，随后由政府部门进行事中事后监管，减轻企业等待审批期间的资金占用和时间成本。

此外，定期对审批流程进行梳理和优化，废除过时、冗余的规定，合理确定审批时限，明确审批标准，减少自由裁量权，确保审批流程规范化、透明化。通过以上策略，不仅能有效提升审批效率，还能降低企业和公众的经济成本与时间成本，营造良好的营商环境，有力推动工程建设项目的健康发展。

（五）建立健全跨部门协调机制与公众反馈监督平台

在优化工程建设项目行政审批流程中，建立健全跨部门协调机制与公众反馈监督平台是极为关键的两个方面。首先，跨部门协调机制的构建旨在克服部门间信息壁垒，通过设立行政审批综合协调机构，明确各部门审批权限和责任，推行并联审批与联席会议制度，确保审批事项在不同部门间高效流转。同时，依托信息化技术搭建统一的审批平台，实现审批数据实时共享，确保各环节无缝对接，以缩短审批周期、降低企业成本。其次，公众反馈监督平台的建设则侧重于增强审批过程的透明度与公众参与度，通过设立热线电话、投诉举报系统以及信息公开查询系统，让公众能够实时获取审批信息、反映问题并参与评价。这样既有利于增强公众对审批流程的信任，也有助于政府部门及时发现问题、改正错误，持续改进审批服务质量，从而实现行政审批效率与公众满意度的双提升。

结语

优化土地规划视角下的工程建设项目审批流程是一项系统工程，需要从审批环节整合、并联审批推广、技术审查与行政审批有效分离、审批流程信息化建设、跨部门协同机制构建以及公众监督平台完善等方面全方位推进改革。通过深化审批制度改革，打破部门壁垒，简化审批环节，强化信息共享，保障审批公正透明，既能大幅提升审批效率，降低企业和社会成本，也能更好地服务于经济社会发展大局，确保工程建设项目在符合土地规划前提下，得到高效、有序的实施与发展。未来，更应持续关注审批流程优化的实际效果，根据实施情况和市场反馈动态调整和完善相关措施，以适应不断变化的经济社会发展需求。

参考文献

- [1] 邱伟. 工程建设项目行政审批流程优化方法初探[J]. 门窗, 2023(22): 208-210.
- [2] 杨美霞. 建设项目用地预审部省对接工程设计与应用[J]. 价值工程, 2023, 42(33): 31-34.
- [3] 王福全. 国土空间规划背景下的“多规合一”平台设计与实现[J]. 测绘与空间地理信息, 2023, 46(4): 89-91, 95.
- [4] 王萌. 数字赋能提速工程审批服务的实践路径及优化建议[J]. 建设科技, 2024(2): 38-42.
- [5] 未萌. 辽宁省全力推进工程建设项目审批制度改革[J]. 民心, 2023(4): 14.