强化建设用地批后监管 确保土地资源合理利用

李建国

摘　要：建设用地批后监管是衔接土地审批与实际开发利用的关键环节，对提升土地资源配置效率具有重要意义，当前建设用地进入存量优化与内涵提升并重阶段，对批后监管的精细化与时效性提出了更高要求。通过剖析监管工作现状，识别并界定监管过程中的关键环节，构建以空间信息技术为支撑的技术方法体系并探索协同工作流程的优化路径，旨在形成一套覆盖项目全周期的闭合监管回路，这种系统性的监管机制，有助于及时发现并纠偏土地利用过程中的偏差，促进土地市场的健康有序运行，最终实现土地资源的可持续与高效利用目标。

关键词：建设用地；批后监管；土地利用；动态核查

一、引　言

随着社会经济的持续发展，建设用地需求日益增长，土地资源供需矛盾持续存在，土地利用的重心已从增量扩张逐步转向存量挖潜和效益提升，在这一背景下，土地利用从规划许可到项目竣工的全过程动态跟踪显得尤为重要。建设用地批准后的实际开发利用状况，直接关系到土地出让合同的履行、城乡规划的实现以及土地资源的最终利用效益，因此强化建设用地项目批准后的监管工作，建立一套科学、严谨、高效的监管体系，是当前土地资源领域面临的一项紧迫课题，探索系统化的批后监管路径，能够为规范土地利用行为、保障土地资源合理配置提供坚实支撑。

二、建设用地批后监管现状剖析

建设用地从批准供应到最终建成投入使用，周期长、环节多，涉及审批、实施、验收等多个阶段，现阶段的批后监管工作在实践中面临一些挑战。审批信息与监管信息之间存在一定程度的壁垒，导致监管工作的起点缺乏准确统一的数据基准，在监管方式上，对项目竣工时点的静态符合性核查较为重视，而对建设过程中的动态变化跟踪相对不足，难以实现对潜在问题的早期预警，对于项目建成后的实际用地效益评估体系尚不完善，评价维度较为单一，难以全面反映土地资源的综合利用效率，这些因素共同影响了批后监管工作的整体效能[1]。

三、批后监管的关键环节识别与界定

1.审批信息传递与核验机制

审批信息的准确传递与有效核验，是批后监管工作的逻辑起点和数据基础。在土地供应获批后，包含地块空间坐标、面积、容积率、建筑密度、绿地率以及产业类型等核心指标的审批信息，需要被完整、无误地转换并录入监管系统，此环节的核心是建立一套标准化的数据接口与核验流程，确保监管端接收到的信息与审批端批准的文件内容保持高度一致，通过对关键指标的自动比对与人工复核，形成一份权责清晰、数据准确的“监管底图”，为后续所有监管活动的开展提供可靠依据，避免因信息源头的偏差导致监管结论失实。

2.开工前置条件符合性审查

项目正式动工前的符合性审查，是预防土地闲置和违规建设的

第一个关键控制点。监管机构需在项目单位申报开工前，对现场进行核查，重点审查地块是否已完成场地平整、临时设施搭建以及永久性工程的界址放样，同时，还需核对施工许可、规划许可等前置性文件的有效性，确认项目是否具备合法的开工条件，这一环节旨在确保土地使用权人严格按照合同约定的期限和条件启动项目建设，从源头上杜绝“批而不建”现象的发生，为后续建设过程的顺利监管奠定基础[2]。

3.建设周期动态过程跟踪

建设周期的动态跟踪是批后监管的核心部分，其目的是对土地开发利用的全过程进行连续监测。此环节不再是单一时点的静态检查，而是转变为多时点、连续性的动态观测，通过设定合理的巡查周期，定期获取项目工地的影像或实地数据，掌握项目现场的工程进度、建筑布局与实际用地范围的变化情况，将监测到的动态信息与批准的规划设计方案进行实时比对，能够及时发现建设过程中出现的超占面积、任意变更规划等问题，实现对违规行为的早期识别与介入，防止偏差累积。

4.竣工项目用地符合性评估

项目竣工后的符合性评估，是批后监管的最终环节，也是对土地利用结果的终局性检验，评估工作需对照土地出让合同、规划许可文件及相关法规标准，对已建成的项目进行全面核验。核验内容不仅包括建筑占地面积、总建筑面积、容积率等核心规划指标，还应涵盖公共配套设施、绿化空间布局以及出入口方位等细节的落实情况，通过实地精准测量与竣工图纸的比对分析，最终出具一份详尽的符合性评估报告，该报告将作为项目通过规划验收、办理不动产登记的重要依据，构成监管工作的完整闭环。

四、批后监管的技术方法体系构建

1.遥感影像变化图斑比对

遥感影像变化图斑比对技术为大范围、周期性的土地利用动态监测提供了有效手段。通过获取同一区域不同时间节点的高分辨率遥感影像，利用专业的图像处理算法进行配准和差异分析，可以自动识别出地表发生变化的区域，即“变化图斑”，将这些图斑的空间位置与已批准的建设用地项目地块坐标进行叠加比对，即可快速筛选出超出许可范围的新增建设行为，或是在非建设周期内发生异常变化的区域，这种方法极大地提升了发现问题的效率，尤其适用于对广域范围内众多地块的初步筛查与线索发现[3]。

2.无人机航测实景建模

无人机低空遥感航测技术，为获取项目地块高精度、高时效性的空间数据提供了灵活的解决方案。通过搭载正射相机或倾斜摄影模块，无人机能够快速完成对目标地块的数据采集，生成分辨率可达厘米级的数字正射影像（DOM）和三维实景模型，这些成果能够直观、精确地反映项目工地的建筑布局、施工进度、场地标高等现状信息，监管人员可基于这些精细化的模型进行量测与分析，例如精确计算建筑基底面积、核对建筑间距等，实现了对项目地块“非接触式”的精细化勘察与测量。

3.项目地块坐标精准测绘

项目地块坐标精准测绘是提供最终裁定依据的核心技术手段。尤其在遥感与无人机航测发现疑似问题或进入关键验收环节时，其作用无可替代。该过程首先需要在地块周边布设高等级的平面与高程控制点，并与城市统一的坐标系统进行联测，建立起一个覆盖全场的、高精度的测量基准，随后测绘人员利用全球导航卫星系统实时动态测量技术或全站仪，对地块的界址点、建筑物的角点、道路中线、绿地边界等所有关键特征点进行严密的实地数据采集，所有外业采集数据均需经过内业的严格平差计算与多重质量检验，确保其三维坐标精度满足规范要求，其与审批坐标的对比误差通常控制在 2 厘米以内。

采集获得的高精度坐标成果，不仅是合规性判定的直接法律依据更是后续工作的技术基石，通过将实测坐标数据导入专业软件，并与审批的数字化红线图进行叠加分析，可以直观地揭示出实际建设与规划许可之间的任何细微空间偏差。这种方法能够精确计算出超占面积、建筑后退距离不足或楼间距违规的具体数值，为后续的执法、约谈与整改提供无可辩驳的量化证据，这套经过权威确认的坐标数据是编制竣工实测图、办理工程规划核实以及不动产首次登记的核心组成部分，构成了项目地块最终的法律与物理状态的数字化表达，为形成完整的土地资产档案提供了最可靠的数据支撑。

4.用地效益指标量化分析

为更全面地评估土地利用的合理性，需要在符合性检查的基础上，引入用地效益的量化分析，这套指标体系可围绕投入产出效率、开发强度、综合贡献等多个维度构建。例如工业用地可核算单位面积投资强度（如 500 万元每公顷）、单位面积税收贡献等经济指标；住宅用地可

评估单位面积的人口承载能力；商业用地则可关注单位建筑面积的营业额等，通过建立不同类型用地的效益评价基准，对竣工项目进行量化打分，能够更加科学、客观地判断土地资源是否得到高效利用，为后续的土地续期、再开发等提供决策参考[4]。

五、批后监管协同工作流程优化

1.建立跨部门信息共享渠道

优化批后监管工作流程的首要任务是打破信息孤岛，建立跨部门、一体化的信息共享渠道。这需要构建一个统一的数字化协作平台，纵向贯通省、市、县各级自然资源主管部门，横向连接发展改革、规划、住房建设、生态环境等相关职能部门，在该平台上，土地供应、规划许可、施工许可、环境影响评价、竣工验收等各环节的审批与过程信息得以实时汇聚与共享，监管人员通过单一入口即可查询目标地块的完整信息链条，实现“一张图”式的综合监管，显著提升了信息获取的全面性与决策的准确性。

2.统一监管核查标准与规程

为确保批后监管工作的规范性、一致性与公信力，必须制定并推行统一的核查标准与工作规程。这份标准规程应详细定义各个监管环节的具体核查内容、技术方法、判定标准和成果要求，例如明确规定无人机航测的飞行高度与影像重叠率、界址点测量的精度要求、竣工核验报告应包含的要素等，通过标准化的作业流程，可以最大程度地减少因人员、设备、地域差异带来的监管结果不确定性，确保对所有项目采用同一把标尺进行衡量，保障了监管工作的公平公正。

3.构建监管结果反馈应用闭环

监管工作的成效不仅在于发现问题更在于监管结果的有效应用与即时反馈。需要构建一套刚性的反馈应用闭环机制，确保每一个监管发现都能得到妥善处置，对于核查中明确的违规问题，系统应自动生成包含违规事实、整改要求与期限的电子化整改通知，并定向推送至相关责任主体，同时，启动整改追踪程序，通过设置整改台账、限定整改时限、明确复核标准等方式，对整改全过程进行监督，直至问题彻底销号，确保处置的及时性与严肃性。

对于完全符合要求的合规项目，其信息应被标记为优质记录，作为后续审批流程中的“绿色通道”凭证以正向激励方式加速其验收及产权办理。更重要的是将所有项目的最终监管结论，无论是违规整改记录还是合规优质记录，系统性地汇集至土地市场信用档案，这份信用档案将对土地使用者的履约历史进行量化评分，直接影响其未来参与新增土地供应、申请容积率调整或办理土地续期等活动的资格与顺位，这种将单次监管结果与长期信用挂钩的机制，使监管不再是孤立的事件，而是成为优化土地市场资源配置、引导市场主体自觉履约的有力杠杆[5]。

4.引入第三方专业机构评估

在批后监管的特定技术环节，引入具备相应资质的第三方专业机构进行评估，是提升监管专业性和客观性的重要途径。例如可以委托专业的测绘公司开展高精度的竣工测量，或聘请产业研究机构对项目的投入产出效益进行专项评估，第三方机构以其独立身份和专业技术能力，能够提供更为中立、可信的评估数据与结论，这种模式不仅可以弥补政府监管部门自身技术力量的不足还能通过权责分离，有效规避潜在的利益冲突，进一步增强监管结果的权威性与社会认可度。

六、结　语

强化建设用地批后监管是一项系统性工作，是确保土地资源从审批蓝图有效转变为现实成果的关键保障。它并非单一的行政检查，而是涵盖了从信息核验、过程跟踪到竣工评估，再到结果反馈应用的全链条流程，通过界定清晰的监管环节，集成先进的勘测技术方法并构建高效的部门协同机制，能够显著提升监管的精准度与覆盖面，一个运转顺畅的批后监管体系，对于维护土地利用秩序、促进节约集约用地、推动区域高质量发展具有不可或缺的现实意义，是实现土地资源精细化调控与可持续利用的必然选择。□

参考文献：

[1]刘芳,魏小武,李嘉瑜,等.深圳市建设用地批后监管制度构建研究[J].规划师,2020,36(16):32-37.

[2]刘芳.探索建设用地批后监管制度的构建——以深圳市为例[J].中国土地,2020,(01):33-36.

[3]周安发.省级建设用地批后监管系统设计与实现[J].自然资源信息化,2024,(01):79-84.

[4]李博,孙鑫.建设用地批后监管土地利用情况技术复核方法初探[J].辽宁自然资源,2021,(07):35-36.

[5]黄莹.浅谈建设用地批后监管核查系统的建设与应用[J].辽宁自然资源,2021,(04):47-48.

作者简介：李建国，副高级工程师，菏泽市国土综合整治服务中心