国土空间管控视角下农用地转用与土地征收高效审批路径研究

张 炜

摘 要：国土空间管控背景下，农用地转用与土地征收审批承受着耕地保护、规划约束及资源保护的多重压力。当前审批工作中，规划衔接不够紧密导致审批依据模糊，部门间协同不畅拉长了审批流程，材料重复审查则额外增加了行政成本与时间成本。针对这些突出堵点，需以规划前置引导明确审批方向，建立并联审批机制压缩办理时限，推行数字化流转提升办理效率，同时配套全程监督、公众参与、人员培训等保障措施，实现审批效率与管控质量的同步提升。

关键词：国土空间管控；农用地转用；土地征收；高效审批；并联审批

一、引 言

国土空间规划体系全面建立，农用地转用与土地征收审批随之面临更为严苛的管控标准；“三区三线”划定成果、永久基本农田保护红线、生态保护红线等刚性约束，深度融入审批全流程。多地反馈，审批周期冗长、材料重复提交、部门协同不畅等问题依旧普遍存在，项目推进与资源保护的平衡关系仍未得到妥善理顺，在严守管控底线前提下审批效能的提升，已是自然资源管理工作亟待解决的关键问题。文章立足国土空间管控维度，梳理审批工作现实需求与运行堵点，给出具备实践价值的优化方向与配套实施策略。

二、国土空间管控下农用地转用与土地征收审批的现实要求

1. 严守耕地保护红线的审批导向

永久基本农田一经划定，任何建设项目不得擅自占用，涉及基本农田的审批一律报国务院批准，不得通过规划调整或补划规避。组卷报批时核实地块是否落入基本农田保护区，一般建设项目须严格避让永久基本农田，国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避让永久基本农田的，经国务院批准可依法占用，占补平衡实行数量与质量双到位，不得以次充好。严禁以“临时用地”“设施农用地”等名义变相占用基本农田，临时用地确需占用永久基本农田且符合规定条件的，经市级及以上自然资源主管部门依法批准并落实土地复垦要求后，可临时使用，审批系统自动比对基本农田图层，对未经依法批准或不满足规定条件的情形予以拦截。

2. 落实国土空间规划约束的管控要求

禁止开发区域和限制开发区域作为国土空间开发保护的“底线”和“红线”，也是生态保护红线的重点区域，其主体功能定位具有刚性约束，任何开发活动不得突破国土空间规划的空间边界[1]。规划符合性审查作为前置条件，不以任何理由豁免，详细规划未覆盖或未明确用途的地块，不得启动农转用审批，城镇开发边界内按详细规划确定的用途审批，边界外按主导功能分区准入规则审批。生态保护红线内严禁新增建设，已批未建的逐步退出，自然保护地内的项目须取得林业部门准入意见。

3. 统筹建设用地需求与资源保护的现实压力

年度用地指标优先保障主导产业与民生项目，严控高耗能、低效用地项目占用优质农用地，乡村振兴项目涉及耕地转为建设用地的，须

落实占补平衡，涉及耕地转为林地、园地等其他农用地的，须落实进出平衡。重点生态功能区内项目审批前需另行落实生态修复资金或完成指标购买，实施增存挂钩机制，存量土地处置任务完成后方可申请新增用地计划。项目占用生态公益林须同步履行“占一补一、占补平衡”程序，涉及湿地的按照同等生态价值落实补偿，省级统筹补充耕地指标优先保省级以上重大项目以及民生项目、基础设施落地[2]。

三、农用地转用与土地征收审批中的主要堵点

1. 规划衔接不足导致审批依据不够清晰

国土空间总体规划搭建宏观用地框架，城镇开发边界内详细规划与城镇开发边界外村庄规划编制及更新滞后，审批环节难以快速界定地块具体用途与准入条件，多采取暂停受理或要求启动规划编制的方式处理，整体流程耗时数月。村庄规划覆盖不足区域内乡村振兴项目完成选址后，常出现地块未纳入建设用地布局的情况，需开展规划调整工作，部分重点产业项目由此错失建设窗口期。详细规划的相关内容与上位规划强制性条款存在冲突时，审批系统难以实现自动判别，需依靠工作人员人工逐一核对，易出现审核疏漏、判断偏差，或导致申请材料反复退回的情况。

2. 部门协同不畅影响审批流程效率

福建省已全面推行用地用林用草联审工作，整体推进节奏仍较为迟缓。项目审批过程中需应对多部门协同要求：关联文物保护相关事宜的，需征求文旅部门相关意见；牵扯安置社保相关工作的，需由人社部门出具审核意见。部分部门尚未建立限时反馈机制，征求意见函发出后，常常需要十天半个月才能得到回应，有的甚至迟迟没有答复，审批工作人员只能反复跟进、多次催办，一定程度上拖累了联审整体进度，这也是当前联审工作推进滞后的重要原因之一。

3. 审批流程繁琐导致项目落地周期偏长

当前农用地转用与土地征收仍以串联审批为主，前置要件繁杂、逐级上报层级繁多，从县级组卷、市级初审、省级审查到部级备案，每个环节都需完整流转，耗时久且流程繁琐。征地前期工作涵盖告知、确认、听证、安置方案、勘测定界等内容，与规划论证、用地预审未能充分并联推进，前期材料若有疏漏，后续审批便会被迫暂停或退件补正，进一步延长整体落地周期。部分省份虽已下放审批权限，市级层面却额外增设审查环节，实际缩减的审批层级十分有限。审批系统仅实现线上简单流转，缺乏规划符合性智能校验、材料逻辑自动核查等实用功能，大部分依赖人工逐项核对，效率偏低的同时，也易出现审核疏漏、标准不一等问题，影响重大项目快速获取用地批复。

四、农用地转用与土地征收高效审批的优化路径

1. 强化国土空间规划对审批事项的前置引导

项目招商引资阶段，可直接将拟选址地块坐标导入国土空间基础信息平台“一张图”，系统自动比对城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田。将禁止落地区域与鼓励进入区域分别纳入“负面清单”和“正面清单”，招商部门依据清单定向推介地块，从源头杜绝不符合规划的项目进入审批流程，在国土空间总体规划中明确留白区与弹性发展区的具体准入条件，制定分层级转用规则表，基层审批人员对照规则表即可直接判定，无需逐级请示。坚持国土空间规划统筹引领，与国土空间总体规划“总体规划—近期实施规划—年度实施计划”传导体系相对应，构建“十五年总量管控—五年分阶段管控—年度计划单列”的计划指标管控模式[3]。

2. 构建多部门联动的并联审批机制

设立综合受理窗口，项目业主一次性提交全部材料后，系统自动分发至法规、耕保、规划、利用、调查登记等相关科室，各科室并行开展审查工作，限定五个工作日完成，系统自动计时并发出提醒，超时未反馈则默认审查同意。目前已实行用地用林联合审查，项目业主可同步提交用地、用林申请，自然资源与林业部门分别开展审查，双方系统实现数据互通，审查意见自动汇总，最终联合出具审批文件。推行“一本方案”审批模式，将农转用、补充耕地、征收土地、林地占补等方案合并编制，一次上会评审，所有相关问题一次性提出并明确整改要求。建立跨部门联合踏勘机制，由发展改革、自然资源、林业、人社、文旅等部门组成联合小组，对重点项目实行一次踏勘、一次评估，统一出具联合审查意见。土地用途管制制度突出强调对耕地的保护，以新增建设用地为主要管控对象，建立了土地用途分类—规划—计划—审批—监管的完整管控链条，在保护耕地、保障粮食安全、倒逼节约集约用地和增强依

法依规用地意识等方面取得了较好成效[4]。

3. 推动审批材料标准化与数字化流转

统一权属证明、地类现状图、规划核查表、勘界报告等材料的字段名称与格式标准，所有系统按照统一标准开发，确保数据可交换、可识别。开发智能组卷插件，自动衔接不动产登记系统、年度变更调查系统、国土空间规划体系，一键抓取地块权属、地类、规划、“三区三线”叠加等基础数据，自动填入标准表格，人工仅核对关键数据，组卷时间从三至五天压缩至半天。县级组卷上传材料后，系统自动推送至市级初审、省级审查、部级备案，四个层级共享同一套材料，无需重复提交，耕地占补平衡指标使用记录从系统中自动提取并生成挂钩凭证，无需人工整理汇总，全面推行电子签章，审批通过的批文在线生成并加盖电子印章，项目业主可自行下载打印，不再发放纸质批文。同一项目涉及用地、用林、项目业主仅需提交一套材料，系统自动分别推送至对应部门，审查结果汇总后统一出具审批文件。

五、农用地转用与土地征收审批保障机制建设

1. 完善审批全过程监督与风险防控机制

审批系统自动记录各环节操作人、操作时间及修改内容，全程留痕且不可篡改，同时设定办理时限红灯预警，超时即自动向经办人和部门负责人推送督办通知。不符合法定占用条件、擅自占用永久基本农田或生态保护红线的项目，系统自动拦截并生成违规记录，同步留存相关佐证材料，每月自动生成审批效能报告，清晰列明超时件数、材料退回次数及各类违规情形，为效能提升提供数据支撑。省级督察部门每季度随机抽取已批卷宗开展复核，发现违规问题的，依法启动纠错程序，撤销违规批文并严肃追究相关审批人员责任。

2. 健全征地补偿安置与公众参与机制

农户参与机制是保障其决策话语权的核心通道，一旦这一诉求通道不通畅，农户在博弈中将丧失话语权，处于弱势地位，其潜在利益可能面临被侵占的风险[5]。被征地农户可通过手机端便捷查询地块补偿标准、安置方式及审批进度，实时掌握事项推进情况。听证会原则上在村委会召开，全程现场录像并存档，确保程序合规可追溯，签订附生效条件的征地补偿安置协议，在组卷报批前完成绝大多数被征地农户签约工作，签约完毕后正式启动组卷流程。补偿资金实行专户管理，批文下达后按限时要求直接拨付至农户社保卡账户，保障资金直达、专款专用。社保安置名单与公安户籍系统联动核验，精准核实相关信息，杜绝虚报冒领等违规情况发生。

3. 提升审批人员专业能力与信息化应用水平

每年组织两次全员轮训，单次培训时长不低于三天，内容覆盖最新用途管制政策、审批系统操作流程及违法用地判定相关标准，培训完成后开展现场上机考核，考核未达标人员暂停审批权限，待补考合格后恢复行使。搭建审批案例库，梳理常见工作失误与典型案例形成汇编资料，按季度完成更新并推送至全体审批工作人员。市级层面每半年开展审批技能竞赛，竞赛结果计入个人年度考核内容，对审批系统操作娴熟且全年无工作失误人员给予绩效激励，对连续出现差错或办理超时情况突出的人员安排离岗重新培训。

六、结　语

优化农用地转用与土地征收审批路径，核心是把刚性管控要求融入审批全流程，打通规划传导、部门协同、材料流转三大环节的堵点难点。规划前置比对、并联审查、智能组卷等具体举措，能有效提升审批效率。全程留痕监督、补偿安置公开、人员能力考核等配套机制，为高效审批筑牢制度根基，保障其可持续运行。□

参考文献：

[1]刘茜,叶锐,张亚莉.多级协同视角下湖北省主体功能区管理的优化研究 [J]. 自然资源情报,2026,(3):11-18.

[2]陈日圆,卢智婷,江舒静,等.国土空间规划实施监测预警指标体系构建研究——以广州市为例[J].自然资源情报,2026,(3):1-10.

[3]彭云飞,杨芳玲.深圳市农用地转用审批管理:演进历程、实践困境与优化路径[J].自然资源情报,2026,(3):52-58.

[4]张晓玲,吕晓.国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J].自然资源学报,2020,35(6):1261-1272.

[5]沈英华,叶丽芳,汤烨,等.农村集体经营性建设用地入市模式与政策优化研究——基于苏浙粤地区的试点情况[J].自然资源情报,2026,(3):35-43.

作者单位：南平市国土空间规划和风貌管理中心