

建设用地批后监管的机制创新与实践路径研究

黄姗姗

连云港市赣榆区土地整理储备中心, 江苏 连云港 222199

[摘要]在城镇化与土地资源紧约束的背景下, 强化建设用地批后监管是提升土地节约集约利用水平、推进治理现代化的关键。本文旨在系统探究我国建设用地批后监管的困境成因与创新路径。通过辨析监管效能的多维制约因素与比较地方创新实践, 研究提炼出四种典型监管模式。基于此, 研究提出一个系统性优化框架, 主张从“法治化、协同化、智慧化、精细化”四个维度协同发力, 通过健全法规标准、创新协同机制、构建智慧平台及完善激励约束等措施, 构建现代化的批后监管体系, 以期提升土地治理效能提供理论支撑与实践参考。

[关键词]建设用地批后监管; 节约集约用地; 闲置土地; 协同治理; 土地全生命周期管理

DOI: 10.33142/sca.v8i12.18741

中图分类号: TU311.52

文献标识码: A

Research on Mechanism Innovation and Practical Path of Post Approval Supervision of Construction Land

HUANG Shanshan

Lianyungang City Ganyu District Land Consolidation and Reserve Center, Lianyungang, Jiangsu, 222199, China

Abstract: Against the backdrop of urbanization and tight constraints on land resources, strengthening post approval supervision of construction land is the key to improving the level of land conservation and intensive use, and promoting modernization of governance. The purpose of this article is to systematically explore the causes and innovative paths of the difficulties in post approval supervision of construction land in China. By analyzing the multidimensional constraints on regulatory effectiveness and comparing local innovative practices, four typical regulatory models have been studied and extracted. Based on this, a systematic optimization framework is proposed, advocating for collaborative efforts from four dimensions: "rule of law, collaboration, intelligence, and refinement". Through measures such as improving regulatory standards, innovating collaborative mechanisms, building smart platforms, and enhancing incentives and constraints, a modern post approval supervision system is constructed to provide theoretical support and practical reference for improving land governance efficiency.

Keywords: post approval supervision of construction land; efficient and intensive use of land; idle land; collaborative governance; land lifecycle management

1 概述

土地作为最基本的生产要素和最为稀缺的空间载体, 其配置与利用效率直接关系到国家粮食安全、生态安全与经济社会可持续发展的全局。当前在“保护资源”与“保障发展”的双重压力下, 推动土地利用方式从粗放外延式向节约集约式的根本转变, 已成为国家重大战略抉择。然而, 在长期的实践中, 各级政府及相关职能部门将大量精力倾注于建设用地项目的前端准入环节, 相比之下, 建设用地批后监管仍是当前土地管理链条中的相对薄弱环节。

为准确把握研究范畴, 本研究中的“建设用地批后监管”, 是指土地行政主管部门依据法律法规、土地出让合

同或划拨决定书等约定, 在建设用地完成供应审批之后, 直至项目通过竣工验收的整个期间, 对土地使用权人履行约定、依法用地的情况进行全程跟踪、检查、核验、处置等一系列行政管理活动的总称。这一概念强调其时间跨度覆盖“供地-开发-竣工”的全过程, 核心内容聚焦于开发时限、规划建设条件、土地用途等关键指标的履约情况。

“土地节约集约利用”则强调在减少土地占用的同时, 通过增加要素投入提升土地利用强度和产出效率, 其实现程度是检验批后监管成效的重要标尺。而对于“闲置土地”的认定, 主要采纳《闲置土地处置办法》的法定界定, 同时特别关注其成因的复杂性, 这是制定精准处置策略的前

提。近年来,“土地全生命周期管理”这一先进理念逐渐被采纳,它将土地视为一个有“生命”的有机体,对其从规划审批到开发利用再到绩效评估的全过程进行系统管理,而批后监管正是这一管理理念承上启下的核心环节。

学界对土地管理问题的研究已积累了丰硕成果。在问题诊断与成因分析方面,现有研究已形成了高度共识,普遍指出了批后监管需要持续提升思想认识、加快完善法律法规体系、强化跨部门协同机制、全面加强监管能力建设。在地方实践与经验总结方面,现有文献提供了丰富的案例素材,如浙江省运用 PDA、移动 GIS 技术构建动态监管系统的“技术赋能”路径,深圳市通过“遴选+监管协议+弹性年期”构建的“全链条治理”模式,泰安市设立专职监管机构的“机构专业化”探索等。这些案例研究极具价值,但主要停留在单一地区的经验介绍,还需进行跨案例的比较分析与共性规律的提炼。在对策建议研究方面,学界提出的方向普遍正确、实用,但仍需要构建一个能够将制度、技术、组织、政策等要素有机整合起来的系统性框架。

基于此,本研究旨在已有研究的基础上通过构建“制度-技术-治理”三维一体的系统性分析框架,将分散的问题、经验与对策纳入一个连贯的逻辑体系中,深入揭示其内在作用机理。进而综合运用文献研究法、政策文本分析法以及多案例比较研究法,系统剖析批后监管的现实困境与深层症结,深入比较国内多个典型地区的创新实践,识别关键的成功要素。最后,在上述分析的基础上,集成构建一个旨在实现建设用地批后监管体系现代化转型的系统性优化路径。

2 建设用地批后监管的现实困境与优化方向

尽管建设用地批后监管在理论与政策层面的重要性已成共识,但在具体实践中,其执行效果却始终难以令人满意,一系列错综复杂的问题交织在一起,构成了当前监管工作的现实困境。这些困境首先直观地表现为土地资源的显著闲置与严重低效利用。从全国范围看,“批而未供”与“供而未用”的土地规模庞大,土地利用的粗放模式在许多地区仍未得到根本性扭转,不仅扰乱了土地市场的正常秩序,更使得精心设计的空间蓝图与政策目标在落地环节面临失效的风险。

上述监管效能的制约,根源在于观念、制度、组织与技术多重因素交织的深层机理。首先是观念与认知层面的路径依赖,需推动管理观念的持续更新。有必要进一步淡化“重审批、轻监管”的传统惯性,将供地后的全过程跟踪管理摆在与前期审批同等重要的位置。其次,在制度与

法律层面,可考虑推动提升批后监管相关规定的法律位阶,增强其权威性与约束力,并结合实践反馈开展评估与修订,进一步明确细化相关处置程序与标准,提升可操作性与执行刚性。

再次,在组织与管理层面,协同失灵与能力不足是两大掣肘。一方面,建设用地批后监管涉及多部门职责,亟需构建常态化的跨部门信息共享与联合工作机制,打破数据与职能壁垒,凝聚监管合力。另一方面,应特别重视基层监管力量的配备与强化,切实提升一线监管队伍的覆盖能力和专业水平。最后,在技术与手段层面,传统落后的监管方式已难以适应新形势的要求,需积极借助技术手段实现效能跃升。在现有土地市场动态监测与监管系统基础上,应加快推进系统的全国整合、功能完善与数据实时更新。

3 国内典型地区批后监管的创新实践与模式比较

为破解前述多维度的制约,一些地方政府在建设用地批后监管领域进行了卓有成效的探索,形成了各具特色的创新模式。对这些典型案例进行比较分析,有助于提炼出具有启示意义的改革路径与操作方案。浙江省的实践代表了“技术赋能”驱动监管现代化的典型路径。其核心在于构建了全省统一的建设用地供应动态监管系统,并创新性地开发了基于移动 GIS 的 PDA 野外数据采集系统。这一技术架构实现了对土地供应与开发利用过程的现场实时监管,监管人员可以利用手持设备在现场录入项目进展、拍摄影像资料,并通过数据接口实时同步至省级平台。这不仅极大地提升了数据采集的准确性与时效性,更重要的是,系统内嵌了预警机制,能够对临近开竣工期限、出让金逾期缴纳等异常情况自动生成催办或警示文书,从而将监管关口前移,从事后处置转向过程控制。浙江模式充分展示了现代信息技术如何重塑监管流程,通过技术刚性弥补人为柔性,为实现精细化、动态化监管提供了强大的工具支撑。

与之相比,深圳市的探索则呈现出“全链条治理”的鲜明特征,其创新更侧重于制度设计与市场规则的精细化。作为最早面临土地资源约束的超大城市,深圳率先步入以存量用地供应为主的发展阶段,其监管逻辑也从简单的“管土地”转向复杂的“管行为”与“管绩效”。其一,深圳建立了产业用地“遴选+监管”机制,在土地供应前即由产业部门对项目进行综合评估和遴选,并将《产业发展监管协议》作为土地供应合同的附件。该协议详细规定了产业准入、投资强度、产出效率、节能环保、股权变更约束、退出机制等全生命周期要求。其二,深圳创新性地实施了工业及其他产业用地弹性年期供应制度,针对不同

产业的生命周期特点,提供20年、30年等不同出让年限,避免了土地资源因过长年限锁定而可能导致的低效利用。其三,深圳构建了梯度处置与主动退出机制,明确了从履约预警、收取违约金直至解除合同、无偿收回土地使用权的阶梯式惩处措施,同时允许用地单位因自身原因申请退还土地,并明确了剩余出让价款的退还规则。这套组合拳体现了深圳在市场规则设计上的成熟度,通过清晰的产权界定、灵活的供应方式和严格的合约精神,引导和约束用地主体的行为。

湖南省的实践则可概括为“精准化与协同化”并重的省级统筹模式。面对历史上积累的大量批而未供和闲置土地问题,湖南省自然资源厅展现了强大的省级行政推动力。其最具代表性的创新是“月清‘三地’”机制,即每月对批而未供土地、闲置土地和违法用地进行清理、处置和通报。该机制的有效运转,依赖于省级层面利用卫星遥感监测、视频监控等现代化技术手段,定期提取疑似问题图斑,并组织市县进行核查、整改与上报,形成了“天上看、地上查、网上管”的立体监管格局。在协同化方面,湖南特别强化了部门联动执法,主动与纪检监察、检察、法院、公安等部门建立协作机制,对重大典型案件实行联合查处、联合督办,并将土地违法情况纳入地方党政领导干部的绩效考核,显著提升了执法监察的威慑力与执行力。湖南模式表明,在现行体制下,强有力的省级行政调度与跨部门协同,是短期内破解监管难题、压实地方政府主体责任的有效途径。

泰安市的经验则提供了“机构专业化”这一组织创新视角的范本。针对行政科室人员少、监管任务重的普遍矛盾,泰安市没有选择在原有框架内修修补补,而是进行了大胆的机构重组。经编制部门批准,他们将原“地租征收处”更名为“土地资产监管中心”,并赋予其国有建设用地批后监管的全新职能。这一改革从组织上确保了监管工作有专人负责、有专门机构落实,实现了监管主体的专业化和专职化。在此基础上,泰安市配套实施了“一牌、一卡、一书”的标准化监管流程,即在项目现场设立“建设项目用地公示牌”接受社会监督,建立“批后监管跟踪卡”记录每次巡查情况,最后通过“项目竣工土地检查核验意见书”进行闭环管理。这套做法将监管工作具象化、可视化、流程化,有效解决了基层监管“谁来干、干什么、怎么干”的问题,保证了监管工作的持续性与稳定性。

综合比较这四种模式,可以发现其成功均源于对特定约束条件的创造性突破。浙江以技术赋能解决了信息不对称和监管效率问题;深圳通过完善市场规则和契约设计来

引导市场主体行为;湖南依靠强有力的行政干预和协同治理来快速破解历史遗留问题;泰安则通过组织创新为监管职责的落实提供了实体保障。这些模式并非相互排斥,而是从不同维度揭示了监管体系优化的可能路径,它们的共同启示在于:有效的批后监管必须建立在清晰的产权与契约基础之上,并需要强有力的执行主体、现代化的技术手段以及跨部门的协同网络作为支撑。

4 构建现代化批后监管体系的系统性路径

基于对现实困境的深度剖析与对地方创新经验的比较借鉴,要系统性地提升我国建设用地批后监管的效能,必须超越零敲碎打的修补策略,从法治、技术、协同与激励等多个维度进行顶层设计与系统重构,构建一个适应高质量发展要求的现代化批后监管体系。首要任务是健全法规标准体系,为监管工作提供坚实的法治保障。推动《闲置土地处置办法》从部门规章升级为国务院行政法规,全面提升其法律位阶与权威性,以增强对地方政府及其他职能部门的约束力。在此过程中,必须对闲置土地的认定标准、调查程序、处置方式,以及因政府原因与企业原因导致闲置的不同处理规则进行精细化界定,并寻求与《民法典》中物权保护原则的妥善衔接。同时,由国家层面统一制定并推广土地出让合同和划拨决定书的标准化范本,强制性地投资强度、容积率、开竣工时限、违约责任、股权转让限制、产出绩效要求等核心条款纳入其中,从源头上为后续监管奠定明确的契约基础。

其次,必须创新协同治理机制,彻底打破部门壁垒,形成监管合力。核心在于全面落实“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的共同责任机制,通过地方性法规或政府规章的形式,明确界定自然资源、发展改革、规划、建设、生态环境、市场监管等部门在批后监管链条中的具体职责与衔接程序。其中,强化“建设项目竣工联合验收”是关键抓手。必须确立自然资源部门的用地核验意见在项目竣工验收中的“一票否决”地位,明确规定凡是未通过土地核验的项目,建设主管部门不得办理竣工验收备案,不动产登记机构不得办理产权登记。此举能有效扭转自然资源部门在监管末端孤军奋战的局面,将监管要求嵌入到项目建设管理的核心流程中。此外,应建立常态化的“建设用地批后监管联席会议制度”,由地方政府牵头,定期召集相关部门共享信息、研判形势、协调解决重大疑难问题,通过制度化的沟通平台保障协同治理的顺畅运行。

再次,应着力构建智慧监管技术体系,实现从传统人海战术向现代精准治理的转型。目标是打造全域覆盖、全流程在线的“土地全生命周期管理信息平台”。该平台应

以国土空间规划“一张图”为基础，深度整合建设用地审批、供应、开发利用、抵押登记、执法监察等各环节信息，实现“批、供、用、补、查”数据的无缝衔接与动态更新。在平台功能上，应积极推广“天空地”一体化监测技术，综合运用高分辨率卫星遥感、无人机航拍、视频监控等手段，自动识别、比对和预警土地闲置、超占面积、改变用途等异常情形。更进一步，应引入大数据和人工智能技术，对海量土地利用数据进行分析挖掘，构建土地利用绩效评价模型和风险预测模型，实现对区域土地集约利用水平的常态化体检以及对潜在闲置风险的早期预警，从而为差别化、精准化的监管决策提供科学依据。

最后，完善激励与约束机制是确保监管体系持续有效运转的动力源泉。在约束方面，必须强化考核问责，将批后监管成效、闲置土地处置率、土地集约利用水平等关键指标，正式纳入地方党政领导干部政绩考核体系和自然资源资产管理离任审计范围，对监管不力、问题突出的地区实施严肃问责，并探索与年度新增建设用地计划指标分配挂钩的奖惩机制。同时，要加快建立土地市场诚信管理体系，将用地单位的违规违约行为信息纳入全国信用信息共享平台，实施跨部门联合惩戒，使其在融资、投标、上市等方面受到限制，大幅提高其失信成本。在激励方面，除了惩罚性措施，也应设计正向的经济激励。例如，对于高效利用土地、超额完成集约指标的企业，可给予一定比例的城镇土地使用税减免或财政奖励；探索建立“亩均效益”领跑者制度，公开表彰集约用地先进典范。通过构建这种“奖优罚劣”的鲜明导向，才能引导地方政府和用地单位从“被动应付监管”转向“主动节约集约”，最终形成保护与合理利用土地资源的内生动力和社会共识。

5 结论与展望

本研究通过对建设用地批后监管这一土地管理关键环节的系统性审视，揭示了其面临的现实困境与深层机理，并在梳理比较国内典型地方创新实践的基础上，提出了构建现代化监管体系的系统性路径。研究结果表明，当前批后监管的失效并非单一因素所致，而是源于“重审批、轻监管”的路径依赖、法律法规的制度性缺陷、跨部门协同的组织性障碍以及监管技术手段落后等多重问题的叠加。这意味着，任何孤立的改进措施都难以从根本上扭转局面，必须采取整体性的改革方案。

本研究的核心结论在于，未来建设用地批后监管体系的优化，必须紧紧围绕“法治化、协同化、智慧化、精细化”四个核心方向协同推进。法治化是根基，要求提升监管法律依据的位阶并增强其可操作性，以清晰的规则界定

各方权责，稳定市场预期。协同化是关键，旨在打破政府部门间的职能壁垒，通过共同责任机制和联合验收等制度设计，将分散的监管力量整合为有效的治理合力。智慧化是引擎，借助现代信息技术实现监管信息的实时采集、动态监测与智能分析，从根本上提升监管的效率、精准性与穿透力。精细化是标准，要求改变粗放的管理方式，根据不同地区、不同类型用地的特点，以及闲置低效的不同成因，实施“一地一策”“一企一议”的差异化、全生命周期管理策略。浙江、深圳、湖南、泰安等地的实践分别从技术、规则、行政和组织等不同侧面印证了上述方向的必要性与可行性，它们的经验共同构成了我国土地治理现代化进程中的宝贵地方知识。

展望未来，本研究领域仍有若干议题值得深入探讨。首先，随着城乡统一的建设用地市场逐步建立，集体建设用地的批后监管问题将日益凸显。如何将国有建设用地监管中积累的经验与教训，应用于权属关系更复杂、市场主体更多元的集体建设用地领域，是一个亟待研究的全新课题。其次，新技术应用的深度与伦理值得关注。例如，如何利用人工智能和机器学习模型，对海量土地利用数据进行深度挖掘，实现从“监测预警”到“预测预警”的跨越；同时，在利用遥感、无人机等技术时，如何平衡监管效能与隐私保护、数据安全的关系，也需要未雨绸缪。最后，批后监管的政策评估有待加强。需要建立科学的评估指标体系，对各项监管政策的实施效果进行长期跟踪与定量评估，确保政策调整和政策优化建立在坚实的证据基础之上，从而持续提升土地治理体系的效能与适应性。

总而言之，强化建设用地批后监管，实现土地节约集约利用，绝非一朝一夕之功，它是一项涉及法律法规、管理体制、技术手段和社会观念的系统工程。它要求我们从传统的、以审批为中心的土地管理思维，彻底转向现代的、以全过程监管为核心的国土空间治理思维，坚持系统观念，勇于制度创新，善于技术赋能。这既是对政府治理能力的严峻考验，也是推动经济社会高质量发展的必然要求。

[参考文献]

- [1]李秀荣,陈洁.成武县建设用地批后监管的分析探讨[J].山东国土资源,2011(6):48-53.
- [2]苏志兴.创新联审机制加强批后监管努力提高节约集约用地水平[J].浙江国土资源,2008(10):22-23.
- [3]李红霞.加强建设用地批后监管实现土地有效利用的思考[J].西部资源,2014(12):186-187.
- [4]陈锦光,扈明朗.凤城市多措并举加强土地供应和批后监管[J].国土资源,2013(7):29.

- [5]马晓兰.关于建设用地批后监管的思考与对策[J].法制博览,2015(4):71-72.
- [6]明传鹏.关于完善建设用地批后监管的思考[J].能源与环境,2017(4):112-113.
- [7]刘潮莹.浙江省文成县建设用地批后监管研究[D].福建:福建农林大学,2024.
- [8]沈彦.湖南:土地管理全程化精准化精细化的探索[J].中国土地,2020(9):53-54.
- [9]王闯.浅谈省以下建设用地批后监管[J].国土资源,2017(5):48-49.
- [10]刘会和.强化建设用地审批监管促进经济社会科学发展[J].国土资源导刊,2012(3):55-57.
- [11]吕卫东,黄强.泰安市国有建设用地批后监管工作探索[J].山东国土资源,2010(8):65-66.
- [12]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(1):33-36.
- [13]靳利飞.我国闲置土地处置管理问题刍议[J].资源与环境,2017(5):6-8.
- [14]许言科.新型城镇化进程中的双保双赢之路——以中牟县为例[J].国土资源导刊,2016(12):24-25.
- [15]沈皎.浙江海宁市节约集约利用建设用地探析[J].统计科学与实践,2011(10):46-47.
- [16]陈建杰,严政,冯洪山.浙江省建设用地供应动态监管系统应用及新进展[J].国土资源信息化,2010(4):9-12.
- 作者简介:黄姗姗(1988.4—),当前就职单位:连云港市赣榆区土地整理储备中心,职称级别:助理工程师。