

数字化改革背景下用地预审与用地报批提速增效路径

滕超

长沙佳源土地规划咨询有限责任公司，湖南 长沙 410007

DOI:10.61369/ETQM.2026060033

摘 要： 本文主要梳理了台州、安徽、湖南等地在用地预审和用地报批领域开展的数字化改革，分析传统审批存在流程分散、数据壁垒、标准缺失等问题，提出从流程重塑、数据赋能、标准统一三个角度提速增效。如台州市“批供建一体”改革将9个论证事项整合为同一个流程，压缩周期50%、压减材料60%；湖南省构建“一库一网一平台”，核发全国首批“三合一”规划许可意见。通过数字化手段压缩申报材料、降低企业成本，这可以帮助各地推进用地审批的改革工作提供参考。

关 键 词： 数字化改革；用地预审；用地报批；提速增效

Pathways for Speeding Up and Enhancing Efficiency in Land Pre-Approval and Land Application Approval under the Context of Digital Transformation

Teng Chao

Changsha Jiaoyuan Land Planning Consulting Co., Ltd., Changsha, Hunan 410007

Abstract： This article mainly summarizes the digital transformation carried out in the fields of land pre-approval and land application approval in places such as Taizhou, Anhui, and Hunan, analyzes the problems existing in traditional approval processes, such as scattered procedures, data barriers, and lack of standards, and proposes to accelerate and enhance efficiency from three perspectives: process reengineering, data empowerment, and standard unification. For example, the "Batch Construction Integration" reform in Taizhou combined 9 assessment items into a single process, reducing the cycle by 50% and cutting materials by 60%; Hunan Province constructed a "one database, one network, one platform" system, and issued the first batch of "three-in-one" planning approval opinions in the country. Through digital means to compress application materials and reduce enterprise costs, this can help various regions promote the reform of land approval work as a reference.

Keywords： digital transformation; land pre-approval; land application approval; speeding up and enhancing efficiency

引言

用地预审和用地报批是建设项目落实的关键。在这两个流程中，由于多部门单独审核、串联推进、材料重复、标准不一等问题导致审批周期长、企业负担重，数字化改革为解决这些痛点提供技术支撑。近年来，各地在流程整合、平台建设、制度创新方面做出了积极探索。本文结合台州市“批供建一体”改革经验以及湖南省“多审合一”、平台建设经验分析传统审批堵点，提出提速增效的优化路径，希望能够成为他类模式下同步改革的有益借鉴。

一、数字化改革背景下用地预审与用地报批改革的实践进展

（一）流程优化与平台建设的协同推进

全国各地围绕用地预审与用地报批的流程优化和平台建设开展了多样化探索。台州市推行“批供建一体”改革，将9个论证事项整合为统一流程，压缩周期50%。安徽省探索“零跑动、不见面”审批新模式，平均办理用时从17天缩减至7天。山东省济宁

市开发重点项目落地审查数字化平台，审查周期从20个工作日压缩至7日以内，企业跑腿次数减少80%。湖南省在平台建设方面取得突破，着力构建用地用林用草联合审批体系，明确了统一建设自然资源数据库、审批政务外网和协同审批平台的“一库一网一平台”建设目标。在数智赋能方面，湖南省建成了省级自然资源“智慧选址”“智能组卷”和林草“带图审批”系统，通过省“政务服务+一体化平台”实现了自然资源与林业业务系统对接，所有涉地涉林项目全面“落地上图”，做到了“平台之外无审批、

作者简介：滕超（1994.01—），男，土家族，湖南省长沙市人，大学本科，中级职称，从事土地预审、用地报批等相关项目审批工作。

平台之内全监管、平台之间可共享”。湖南自然资源智慧平台省市县一体化系统于2025年在衡阳正式启用，通过“省级主建、市县主用”模式，实现了省市县三级数据贯通和业务协同。

（二）制度创新与数字化手段的深度融合

在数字化赋能的基础上，各地积极推进“多审合一”“多证合一”制度创新。浙江省在用地用林用草用海领域推出“八个一”联合审批模式，实现申报材料精简40%、审批提速60%。广东省印发用地预审工作要点，统一审查标准和报告体例。湖南省作为自然资源部确定的全国7个“多审合一”改革试点省份之一，在制度创新方面迈出关键步伐。张家界市持续推进规划用地“多审合一、多证合一”改革，将用地预审意见与选址意见书合并核发，办结时限压缩至9个工作日；将建设用地规划许可证与建设用地批准书合并，办结时限缩短至6个工作日，依托一体化审批平台全面推行电子证照应用和“一码关联”联合监管。更为重要的是，湖南省于2026年核发全国首批“三合一”国土空间规划许可意见，将用地预审、规划选址与先行用地三项审批整合为一项集成审批，作为全国试点省份率先为国土空间规划许可制度建立探索“湖南经验”。湖南省自然资源厅还于2026年启动了《建设项目用地预审与选址管理办法》的制定工作，进一步规范审批标准。

二、传统审批堵点与数字化破解路径

（一）传统审批模式下的主要堵点

1. 审批流程分散与串联推进的周期困境

传统的用地预审和用地报批流程相对分散，一个项目从预审到报批涉及自然资源、发改、环保、林业等多部门，事项之间是串联在一起。如果前面某些环节没有完成，后续该环节也就不能开展。浙江玉环某项目同时兼具陆域和海域两块土地，因此需要向自然资源和海洋主管部门申请，准备两套材料，公示两次，接受两轮勘查，总体过程耗时超过一个半月。这样的串联式审批方法使得整个周期无法压缩，如果缺乏其中某种材料补正或者意见产生分歧，则项目落实时间会被进一步拉长。流程分散化和串联化的特点成为限制审批效率的最大堵点。

2. 数据壁垒与标准缺失导致的审核低效

各部门数据不互通是制约审批效率的另一重要原因，传统模式下企业在异地往返提交纸质材料，审批人员需要翻阅图纸核实信息。比如安徽省改革之前企业申请规划许可时，必须在两个独立的系统中反复填写材料，增加办事成本，造成了无法完成审查项目。由于没有统一标准和共享机制，规划、地类、权属等相关信息分散在不同部门，审批人员需要跨多个部门沟通协调；审查标准不统一，材料编制不规范，不同人把握尺度不同，导致申报材料反复流转补正延长周期，增加企业成本。

（二）数字化改革对传统堵点的针对性破解

1. 流程整合与平台贯通的技术路径

针对流程分散的堵点，数字化平台将多部门审批事项集中到同一系统，通过统一收件、统一分派、统一反馈实现流程整合。省级与县级平台贯通使得审批人员能够随时调取规划、地类、权

属等核心数据；广州市完成60余个核心数据标准化集成，可以实现省、市、区、镇四级之间的无缝对接，如果需要用地预审、规划选址、环评等许多环节由串联变为并联，在项目前期组织相关部门联合介入，将审批从线性推进改为并行推进，智能分派功能自动推送任务，减少人工分派的时间消耗和差错风险。

2. 智能审查与标准化审核的制度保障

针对数据壁垒和标准缺失，数字化系统内置智能审查规则，自动比较刚性指标、拦截权属重叠等情况，从人工经验审查到规则驱动。在规划符合性审查方面，自动调取国土空间规划一张图数据与项目选址坐标叠加分析；永久基本农田避让审查中，识别占用情况计算面积比例；材料规范性审核方面根据预置模板完整检查和格式合规的检查，山东省济宁市集成12类数据图层自动生成项目合规性诊断结果，各项指标配置精准度达98.5%；这些手段相互配合，减少由于标准差异导致的重复修改和意见分歧。

三、推进用地预审与用地报批提速增效的策略路径

（一）流程重塑与数据赋能

推进用地审批提速增效，除了从流程上对审批流程重塑以外，还要在数字化平台的支撑下发力。流程重塑方面，可推行并联审批替代串联审批，将用地预审、规划选址、环评等审查环节由依序改为同步，在项目前期组织相关部门联合介入；深化多审合一改革，将用地预审与选址意见书合并办理，将同类论证整合成一次论证、结果互认；探索批供建一体化模式，将审批、供地、许可阶段事项前置整合，在土地出让前完成多项评估；数据赋能方面，需搭建覆盖全过程的一网通办平台，实现材料在线提交、进度实时查询、结果即时反馈；安徽省全流程线上办理将平均审批用时从17天缩减至7天。需要建立统一的数据标准和共享机制，打通各级平台及部门系统间的数据通道，实现规划一张图、地类、权属等数据实时调取和交叉校核。可以开发AI辅助审查工具，集成规划符合性分析等智能模型。台州市经验表明，这些改革的开展可使得用地报批要件精简30%、时长压缩40%；济宁市通过集成12类数据图层自动生成合规性诊断结果，精准度高达98.5%。

（二）标准统一与机制保障

审批标准和运行机制的规范化是用地审批持续提速的重要保障。需要统一规定审查标准、材料，明确审批层级和授权规定，细化建设依据、规划符合性等审查要求，统一报告体例和文本格式，减少因材料不合规造成反复修改。广东省印发的用地预审工作要点就属于这样探索过程：需要建立跨部门协同共享常态化机制，组织多个部门成立审批服务专班，在项目策划前提前介入，容缺受理和告知承诺。建立预警、督办、反馈的问题闭环管理机制，对进度滞后的项目跟踪督办；在流程重塑和数据赋能的基础上，只有通过标准化和机制化建设，才能将技术红利转化为制度效能。

四、台州市“批供建一体”改革的实践案例分析

（一）改革背景与核心措施

台州市在全省率先开展“批供建一体”改革，围绕流程整合、数据共享和服务创新三条主线的提速增效机制。将预审阶段9个论证事项合并为“一个报告、一次论证、一份意见”，依托地

质服务平台实现压覆矿产查询免申即享，推行并联审批、全程帮办，具体分为流程整合、数据共享、审批提速、“五证齐发”四个板块，如表1所示。湖南省对用地审批的改革也同样做到了“多审合一”与平台的建设，比如张家界市把用地预审与选址意见书合二为一核发，缩短至9个工作日，这一举措跟台州市是南北呼应。

表1 台州市“批供建一体”改革核心措施与成效

改革维度	主要措施	直接成效
流程整合	整合9个论证事项为“一报告一论证一意见”	压缩周期50%，压减材料60%，节约支出40%
数据共享	建设地质服务平台，实现“免申即享”	30余个项目免除单独申请，管理效率提升60%以上
审批提速	推行并联审批、联合审查、全程帮办	精简材料30%，压缩时长40%，市级审查最短7个工作日
“五证齐发”	五类许可证并联服务	实现“交地即交证、拿地即开工”

（二）改革成效与机制分析

台州市改革取得了压缩周期50%、压减材料60%的巨大成效，其实是在流程整合、数据共享、并联审批和标准统一四个方面同步发力所致。湖南省也十分注重运用数字化手段推动用地高效率，借助“智慧选址”“智能组卷”系统以第三次全国国土调查及年度国土变更调查成果作为统一底版，对涉地涉林项目全部进行“落地上图”，真正做到平台之外无审批、平台之内全监管、平台之间可共享。湖南首先将节地分析工作提上日程，通过建立3700多个项目的节地案例库，从用地预审和审批环节开展节地水平自动分析，仅几分钟便可完成项目节地排名分析。2024年，该模块已累计为铜吉铁路、梅山灌区等近100个项目提供节地查询，引导核减不合理用地2.68万亩。随后，湖南还将自然资源智慧平台省市县一体化系统在全省推广应用，使得湖南省内各地

在省市县三级实现数据贯通和业务协同。湖南与台州两地改革经验证明，融流程于数字手段是推动用地审批快速高效增效的关键要素。

五、结语

总而言之，依托数字化改革，通过流程整合、数据共享、智能审查的路径，解决了用地预审与报批周期长、材料多、标准高等问题。台州市将原来的审批时间压缩40%至50%，材料减少30%至60%。湖南省也实现“一库一网一平台”和“三合一”集成审批，取得了很好效果。未来还要进一步打通各级平台的数据通道，完善跨部门协同机制，优化容缺受理等配套制度，在技术赋能和制度创新驱动下，推动从提速增效到整体智治。

参考文献

[1] 高成军, 张建, 吴兴年. 数字化背景下国土空间用途管制系统建设的关键问题思考 [J]. 今日国土, 2026, (2): 33-35.

[2] 蓝光金, 杨帆, 武佳. 建设用地审批业务知识图谱构建技术研究 [J]. 城市建设理论研究 (电子版), 2025, (36): 88-92.

[3] 陈展鹏, 杜启勇, 胡鑫, 等. 面向辅助用地报批的知识图谱协同构建与智能问答方法及实现 [J]. 时空信息学报, 2025, 32 (1): 94-103.

[4] 邓淑丹. 数字化背景下福建省国土空间用途管制实践 [J]. 测绘与空间地理信息, 2024, 47 (12): 163-166.

[5] 胡向荣, 司茂盛, 沙丽芬, 等. 迭代完善浙江省自然资源行政审批管理系统更高水平推进审批服务效能 [J]. 浙江国土资源, 2024, (1): 38-40.

[6] 黎雷, 杨锦, 余海洋. 面向建设用地审批的广东省土地管理与决策支持系统设计与应用 [J]. 智能建筑与智慧城市, 2023, (10): 58-61.

[7] 李妍, 何贞铭, 高森. 基于知识图谱的建设用地智能辅助审批流程设计 [J]. 计算机时代, 2023, (1): 132-136.

[8] 林晓菲, 谢士杰. 市级自然资源一体化审批系统研究与设计——以南京市为例 [J]. 国土资源信息化, 2020, (4): 38-42.

[9] 陈霄. “云审批”“云会审”助力用地审批“接得住、管得好” [J]. 浙江国土资源, 2020, (6): 18.

[10] 张卫东. 嘉兴市南湖区率先完成规划选址和用地预审合并、用地红线图和宗地图“两图合一”深度融合机构职能打造最优营商环境 [J]. 浙江国土资源, 2019, (3): 23-24.

[11] 湖南省自然资源厅, 湖南省林业局. 湖南省用地用林用草融合审批改革工作方案 [EB/OL]. (2025-09-12).

[12] 湖南省人民政府门户网站. 湖南核发首个“三合一”国土空间规划许可意见 [EB/OL]. (2026-05-31).