

# 从省级政府视角看用地审批制度改革的影响

◎ 谭 荣

## 核心提示

2020年3月，国务院印发的《关于授权和委托用地审批权的决定》（以下简称《决定》）明确赋予省级人民政府更大用地自主权，包括将永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权省级人民政府批准，以及委托部分省级人民政府审批永久基本农田转为建设用地和土地征收。《决定》发布后，引起了社会强烈关注。本文拟从省级政府的视角，对此次用地审批制度改革的影响作进一步分析。

2020年3月，国务院印发《关于授权和委托用地审批权的决定》。这是落实新《土地管理法》的相关规定、进一步深化“放管服”改革的重要举措，主要是为了“切实提高用地审批的质量和效率”。在这里，用地审批自主权主要体现在两方面：一是省级人民政府可以根据实际用地需求和土地开发时序计划，及时完成农用地转为建设用地以及相关事项的审批，不必再按批次上报并等待国务院的统一审核、批复；二是在严格保护耕地、节约集约用地的前提下，省级人民政府可以依据国土空间规划和土地利用年度计划，自行安排和批准农用地（委托授权的试点省份甚至可以决定永久基本农田）转为建设用地的规模、区位等事项，不必再经由国务院事前审查和批准。总体上看，国务院将用地审批权下放到地方政府，是一次明显的放权举措。

## 放权不会导致用地的“马太效应”

此次用地审批权下放是否会导致土地向中心城市集聚，形成“马太效应”？这是社会各界都比较关心的话题。笔者认为不会，原因有三个：

首先，要理解此次审批权下放背后保持“不变”的内容：一是国土空间用途管制制度没有变；二是建设用地总量指标（规划指标）、土地利用年度指

标（计划指标）和耕地保有量指标三大管制指标没有变；三是从中央到地方自上而下的用地指标分配方式没有变。地方政府因此不存在放权后就可以随意改变用地规划和计划的情况。

其次，用地审批权限下放与土地向中心城市集聚并没有必然联系。土地开发是否集聚，涉及的是建设用地指标分配和土地资源配的问题，与之关联的是地方发展战略、地方国土空间规划与土地利用年度计划、城市土地市场供应策略等的影响。

最后，根据“权责一致”的原则，对省级人民政府来说，用地审批权下放后更要承担好省内区域协调发展的责任，兼顾用地效率和区域公平。

## 放权释放出的政策“红利”

用地审批权下放可以简化审批流程、缩短审批周期、节约审批成本，是提高省级人民政府（尤其是经济相对发达省份）土地利用管理行政效率的重大利好举措，能够让新增建设用地项目落地的速度跟上经济社会发展的快节奏。最直观的例子就是大型基础设施项目的落地。这类项目一般占地面积大，其中一些线性项目往往还涉及永久基本农田的占用。通过用地审批权限下放，由省级人民政府批准涉及永久基本农田的农转用和土地征收，将大大

简化程序，缓解大型基础设施项目用地及重大项目用地落地难、耗时久的压力。此外，通过用地审批权下放，还可以形成各地省级行政审批制度改革的撬动效应，在审批流程再造的过程中提升招商引资的优势，吸引更多高新产业项目落户。

### 放权对解决土地供需矛盾的作用有限

国家对每个省的建设用地指标仍然实行总量控制，此次放权并不会改变这个事实，因此也不会明显缓解一些省份土地供需矛盾。但省级人民政府拥有自主审批权后，可以自行决定用地时序，优先保障优质项目落地，从而将有限的指标用在“刀刃”上，提高一定时期内土地的利用效率。而且，此次试点改革可以解决用地审批程序繁琐、审批周期偏长、行政成本偏高导致的新增建设用地供应不及时的问题。从长远来看，缓解部分省份土地供需矛盾还应从“开源”和“节流”两方面下功夫。“开源”主要是一方面争取更多的政策性新增建设用地指标，另一方面加大盘活利用存量和闲置建设用地的力度；“节流”主要是推动建设用地特别是新增建设用地的节约集约利用，更加注重新增建设用地的质量和效益。

### 省级政府面临的管理挑战

用地审批权限下放带来的农用地转用程序上的“便利”，可能会造成个别省级人民政府短期内加快推进农地非农化的进程。这对省级人民政府增强定力、自觉依法依规用地、严把用地审批关口，提出了更高要求。省级人民政府面临的具体风险包括：地方政府为了招商引资的需要，可能随意占用永久基本农田或调整布局；为发展当地经济，地方政府可能会放松对一般农田的转用审批，对高耗能、高污染的项目“睁一只眼闭一只眼”；在“以地谋发展”的驱动下，地方政府可能继续走城市扩张的老路，造成耕地质量下降、耕地过度占用，甚至土地违法行为失控的状况。因此，在用地审批权下放的

实施过程中，一定要处理好满足经济社会发展的用地需求与保护耕地、生态环境保护以及统筹城乡发展的关系。

### 土地要素跟着项目走

建设用地总量调控是一个复杂问题，涉及耕地保护、人地关系、城乡关系等多个方面，不能一蹴而就，也不能一成不变。日前，自然资源部发布《关于2020年土地利用计划管理的通知》，明确提出坚持土地要素跟着项目走、坚持节约集约用地、坚持分类保障的总体要求，改革2020年土地利用计划管理方式，以真实有效的项目落地作为配置计划的依据。这意味着未来国家的建设用地资源配置将以利用效率为主，向经济发展较快省份和重要城市群倾斜。未来，在建设用地总量控制的前提下，可进一步强化用地指标在省域内有偿调剂和统筹使用，发挥省内各城市的比较优势，优化建设用地资源在城市间的配置格局。当然，虽然建设用地总量调控政策的调整确实有助于缓解用地供需矛盾，但也要注意这一矛盾也源于一些省份“人多地少”“发展缺空间”的自然资源禀赋限制。因此，要从根本上解决这些省份的用地难题，仍要致力于盘活存量和内涵挖潜。

此外，这次改革让一些省份原本已下放到市（县、区）的“城市规划圈范围以外的，不涉及占用永久基本农田，不超过《土地管理法》法定规模即占用耕地35公顷以上、其他土地70公顷以上的农用地转建设用地的审批权”，再次上收到省级人民政府，这是否会对基层造成一定的不利影响，社会各界对此都比较关注。实际上，比起以往的放权改革，此次改革涉及的审批事项和范围更广、力度更大。笔者认为，这必定会为市（县、区）的用地管理带来更多的改革红利。当前，省级人民政府都在深入推进“最多跑一次”的“放管服”改革，相信地方政府有条件也有能力高效地完成市（县、区）用地审批，确保建设项目及时落地。🚩

（作者供职于浙江大学公共管理学院）