

建设项目临时用地复垦实施现状、问题及建议 ——以河北省为例

文 / 郑小刚 魏静 邢梦罡 王晨刚 王贝贝



引言

土地复垦是实现土地综合利用,保持土地资源可持续发展、促进生态文明建设的重要举措^{[1][2]}。建设项目临时用地复垦是土地复垦中的一项重要工作,近年来,随着京津冀一体化战略的实施,河北省经济发展迈入快车道,交通、水利、光伏风电、油气管道等各类生产建设项目全面开工建设,除了建设项目必须的永久用地外,临时用地量也十分庞大。据笔者统计2017年省级审批的建设项目临时用地到期土地复垦方案,2010—2017年河北省建设项目临时用地面积为2.90万公顷,其中涉及占用耕地1.15万公顷。因此,如何切实贯彻落实国家法律法规和标准规范,切

实加强建设项目临时用地复垦实施管理,确保建设项目临时用地复垦工作健康有序开展,是一个值得深入思考的问题^[3]。

一、河北省建设项目临时用地复垦实施现状

自2011年3月以来,我国相继发布实施《土地复垦条例》(以下简称《条例》)《土地复垦条例实施办法》(以下简称《实施办法》)《土地复垦方案编制规程》《土地复垦质量控制标准》和《生产项目土地复垦验收规程》等法律法规和标准规范,为开展土地复垦工作提供了政策依据。2016年,依据《条例》和《实施办法》,河北省发布了《河北省土地复垦管理办法》(以下简称《管理办法》)。该办法进一

步细化了建设项目临时用地复垦方案评审、实施监管和验收等内容。与此同时,河北省自然资源厅研发并使用了河北省土地复垦方案报备系统,有力地规范了建设项目临时用地复垦管理工作。2015年—2018年,河北省自然资源厅连续四年组织开展了土地复垦方案监督检查工作,对省级审批到期土地复垦方案执行情况进行督办,有力地推动了建设项目临时用地复垦工作。但由于地方政府和建设单位对建设项目临时用地复垦重视程度不够、复垦费用不落实、监管不到位等原因,建设项目临时用地复垦到位情况还是不太理想,截至2018年底2010—2017年河北省建设项目临时用地仍有40%未复垦到位。

二、河北省建设项目临时用地复垦中存在问题分析

(一) 地方相应配套制度不完善, 管理人员缺乏, 业务知识掌握不到位

虽然国家、省发布了有关建设项目临时用地复垦的法律法规和管理办法, 随着行政体制改革的进一步深化, 行政权力进一步下放到地方, 地方政府应结合当地实际制定、完善相应的制度办法, 并配备相应的人员进行管理, 但从目前来看还存在以下问题: 一是部分地方临时用地复垦管理办法缺失, 监督管理无具体操作依据、无抓手。二是部分地方虽制定了相应的临时用地复垦管理办法, 但不完善, 不健全, 可操作性不强。如缺少临时用地选址、调整变更、日常监管、复垦验收、土地复垦费用等具体管理的操作性的内容。三是地方管理人员缺乏。通过调研发现地方自然资源管理部门工作人员配备少, 往往是一个岗位管理多个工作, 加之业务知识掌握不深入、先进技术监管手段不掌握, 致使部分市、县自然资源主管部门对所辖区临时用地占地位置、面积、复垦情况“一概不知”。

(二) 地方自然资源主管部门监管职责履职不到位

近年来, 河北省各市、县自然资源主管部门对临时用地复垦

工作重视程度虽有所加强, 但履行监管职责的劲头不足、执行不力的问题普遍存在。一是未参与建设项目临时用地选址, 据笔者了解, 截止目前河北省各市、县自然资源主管部门均未参与建设项目临时用地选址。临时用地选址变成了建设单位和临时用地复垦方案编制单位的“纸上谈兵”。二是未依据相关规定对临时用地复垦方案进行审查, 导致临时用地占用基本农田、耕地的现象普遍存在。三是未按《办法》有关规定参加项目评审论证, 致使省级审批与市、县监管存在脱节, 导致对所辖区建设项目临时用地不知情、不了解。四是未按《条例》和《实施办法》有关规定, 督促建设单位预存土地复垦费用和签订三方监管协议, 导致土地复垦监管无抓手。五是未及时了解临时用地实际用地情况, 未及时组织临时用地调整变更报批, 导致建设单位随意调整临时用地。六是日常实地监管不到位, 缺少有效监管手段, 导致复垦质量不高, 进度缓慢。七是由于未制定符合当地实际的具体验收程序、内容和标准, 对建设单位单位提出的验收要求不能及时完成或者验收过程流于形式, 导致复垦后的土地无法认定。

(三) 建设单位履行复垦主体责任不到位

由于思想上的不重视和对相

关法律法规掌握不到位、不全面, 致使建设单位在履行复垦义务时, 经常出现以下问题: 一是未将审批通过的土地复垦方案在当地自然资源主管部门备案, 也未按要求编制土地复垦规划设计, 或者向县(市、区)自然资源主管部门备案时, 仅仅将土地复垦方案当作报批建设用地申请的要件, 未全面考虑执行和落实。二是未按《条例》和《实施办法》的有关规定缴存复垦费用, 也未与县(市、区)自然资源主管部门、银行签订复垦费用监管协议, 而是直接将复垦费用支付给村街或个人, 导致各县(市、区)自然资源主管部门根本无法监管复垦费用, 致使临时用地地块复垦费用根本无法保障。三是在实际工作中出于节省成本和施工便利角度考虑确定临时用地位置与占地面积, 随意改变临时用地位置、面积, 也未及时上报报批, 履行变更手续, 导致部分临时用地与批复方案的位置面积不一致。2018年随机抽查河北省石家庄至磁县(冀豫界)公路改扩建工程邢台、邯郸境内临时用地复垦情况, 发现复垦义务人随意调整临时用地位置和面积, 与原批复方案相比, 调整率高达95%; 四是使用临时用地时, 未办理临时用地手续。随机抽查河北省石家庄至磁县(冀豫界)公路改扩建工程邢台、邯郸境内临

时用地办理情况,发现只有邯郸市磁县 108.5 亩用地办理了临时用地手续外其他均未办理,办理率仅为 2.5%,其它各县(市、区)临时用地地块均是由施工单位与乡镇、村街或个人直接签订用地合同。五是未及时完成复垦任务。由于建设项目单位在实际临时用地复垦时,将复垦任务都交由施工单位来实施,而大部分施工单位通过支付给临时用地地块所属村街或个人一笔商定的资金将复垦责任转交给村街或个人自行复垦,而村街或个人为了一时利益根本不复垦,造成复垦任务难以按时完成。六是已复垦的土地质量不高,与相关标准规定有一定差距。由于复垦人员对复垦相关标准不掌握,未按批复的方案设计进行复垦工程实施,导致复垦后土地尤其复垦后的耕地的土层厚度、有机质含量、排水、灌溉等指标达不到有关标准要求,部分复垦后的耕地甚至难以耕种。七是未履行验收手续。由于建设项目单位擅自调整临时用地地块,也未及时办理临时用地手续,使用临时用地时委托施工单位与乡镇、村或个人签订协议,土地使用、复垦后直接交付给当地,不申请自然资源主管部门验收。2018 年随机抽查河北省石家庄至磁县(冀豫界)公路改扩建工程邢台、邯郸境内临时用地复垦情况,验收率仅为 35%。

(四) 编制单位临时用地土地复垦方案编制不到位

由于编制单位设计人员对临时土地复垦有关政策、法律法规、技术标准掌握不到位,加之责任心不强,导致编制的临时用地土地复垦方案难以指导具体复垦工作。主要存在以下问题:一是通过问卷调查发现,约 50%的参与临时用地的编制单位和人员未到实地参与临时用地选址,导致部分临时用地存在占地位置不合理,不避让基本农田和耕地,跨越生态红线,占地面积过大等问题。二是未充分考虑不同用途临时用地的损毁程度和未来复垦方向,工程设计过于简单,工程预算不全面,导致复垦设计难以指导施工,工程预算与实际复垦支出出入较大,部分差比达 20%。三是复垦方向和复垦标准未充分征求土地使用者的意见,导致群众对复垦后的土地满意度低。

三、河北省建设项目临时用地复垦实施对策和建议

(一) 强化建设项目临时用地复垦实施相关制度和标准建设

规范指导地方自然资源主管部门临时用地监管工作,一是迫切需要依据《条例》《实施办法》《管理办法》等法律法规和管理办法,制定适合地方的建设项目临时用地复垦监管办法、

复垦资金缴存使用管理办法、复垦验收办法等办法和细则。二是依据《土地复垦质量控制标准》《河北省土地开发整理工程建设标准》《生产建设项目验收规程》,制定符合不同地域特色的复垦标准和验收标准。

(二) 加强建设项目临时用地复垦管理队伍建设,强化复垦方案编制单位及人员管理^[3]

做好建设项目临时用地复垦实施管理工作,需要一支过硬的管理队伍。一是要专人负责,建议地方自然资源主管部门在健全管理机构时,依托各级的土地整治机构,配备专门人员来负责。二是要增强队伍监管意识^[4]。要从“重审批轻监管”向“审批和监管都要抓”转变,并将复垦成效纳入年度绩效考核、政绩考核等考核体系进行考核。三是提高队伍的业务水平^[4]。通过对有关法律法规、技术标准的培训,培养具有专业背景的管理型和技术型的人员参与监管工作。

做好建设项目临时用地复垦实施管理工作,编制单位及人员的管理也很重要。一是加大培训和技术交流力度,让编制单位和人员掌握相关法律法规、编制规范,对平时编制出现的问题及时沟通;二是建立诚信管理机制,对不负责的编制单位和人员向社会公示,及时清理整顿。

(三) 构建建设项目临时用地复垦实施权力责任清单

依据《条例》《实施办法》《管理办法》以及地方临时用地复垦管理等法律法规和文件精神,构建建设项目单位临时用地复垦履行的义务责任和地方自然资源主管部门监管职责清单。清单应从临时用地选址、复垦方案审批、复垦资金、用地过程中的调整、复垦、验收等方面理清建设单位临时用的复垦责任和地方自然资源主管部门监管职责。

(四) 完善建设项目临时用地复垦动态监测信息系统

目前,虽然河北省开发了建设项目土地复垦报备系统,但该系统仅仅停留在省级层面的数据汇总和方案到期预警,既未与作业单位、市、县自然资源主管部门实现联网,也未实现与“国土资源‘一张图’综合平台”等相关系统对接。下一步,需进一步拓展完善系统功能,实现与现有“国土资源‘一张图’综合平台”“建设用地审批管理系统”及“国土资源执法监察监管信息系统”“银行缴费系统”等系统的对接。一是通过利用各系统监管数据,采取室内作业,实现智能监管联动,防止过多实地检查,提升监管效率和效果;二是将临时用地复垦实施监管系统实现省、市、县三级联网并查,并与

建设用地审批、执法监察等工作衔接,实现省、市、县上下协同,实现横向联动,形成监管合力^[5]。

(五) 强化“双随机一公开”建设项目临时用地复垦监督检查


推行土地复垦“双随机、一公开”监督检查,是加强和完善土地复垦事中事后监管的关键环节和重要手段^[5]。建议各级自然资源主管部门按照有关要求,建立建设项目临时用地单位名录库和监督检查人员库,制定年度计划、编制详实的监督检查实施方案,创新检查方法,定期对抽取的建设项目临时用地复垦情况进行检查,并将检查结果及时向社会公开,督促建设项目临时用地单位履行复垦业务。

(六) 引入社会和公众监督^[6]

引入社会和公众监督,积极营造社会关注、公众关心、齐抓共管的良好社会氛围,倒逼建设项目临时用地单位履行复垦义务。一是地方自然资源主管部门应将建设项目临时用地用途、面积、范围、使用期限、复垦时限、复垦措施、监管机构、举报电话等内容通过电视、网络媒体、占地现场进行公示,接受社会共同监督。二是让土地所有者、使用者参与临时用地复垦实施、验收监督。

四、结束语

建设项目临时用地复垦已

经成为促进生态文明建设、实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的重要举措。本文以河北省为例,分析了建设项目临时用地复垦实施工作的现状及存在问题,从六个方面提出了建议,以期推进建设项目临时用地复垦实施工作向纵深开展。

参考文献:

- [1] 沈莹,王雯.土地复垦如何实现土地的综合利用[J].山西农经,2014(5):60-62.
- [2] 周旭,周妍.生态背景下的土地复垦[J].中国土地,2013(7):44-46.
- [3] 邵旭升,李正,李飞,冯军江.新疆土地复垦实施管理现状、问题及建议[J].中国国土资源经济,2014(6):37-41.
- [4] 宋雪姣.土地复垦监管影响因素浅析[J].中国土地,2014(6):34-35.
- [5] 国土资源部土地整治中心.中国土地整治发言研究报告N0.5[M].北京:社会科学文献出版社,2018:66-82.
- [6] 梁成华,孙宁,李丽平,周轶群.建设项目临时用地损毁特点及复垦监管建议[EB].中国土地学会.[2013-07-16].http://www.zgtdxh.org.cn/tdr/wslt/tdrlt_7762/201307/t20130716_1241478.htm.

(作者单位:郑小刚、邢梦罡、王晨刚、王贝贝,河北省土地整理服务中心;魏静,河北省地质调查院)

责任编辑 周晨