

张玉明.建设项目临时用地复垦存在的问题及其对策[J].南方农业,2022,16(19):112-115.

# 建设项目临时用地复垦存在的问题及其对策

张玉明

(明溪县自然资源局, 福建明溪 365200)

**摘要** 土地资源是社会发展的基础资源,土地资源的开发利用效率直接关系到生产建设能否顺利进行。随着经济社会的快速发展,项目建设对临时用地的需求不断增加,对被破坏土地进行复垦和生态恢复是实现土地资源科学利用、保护土地资源的主要路径。为更好地开展建设项目临时用地复垦工作,分析福建省三明市明溪县建设项目临时用地复垦存在的问题,提出加强复垦方案编制质量管理、规范复垦费用标准、加强部门协调沟通、规范复垦施工、加强社会和公众监督等对策建议。

**关键词** 建设项目临时用地;复垦;福建省三明市明溪县

**中图分类号:** F301.2 **文献标志码:** C **DOI:** 10.19415/j.cnki.1673-890x.2022.19.029

随着国家不断加大对能源、交通、水利等基础设施的建设力度,建设项目临时用地的需求量日益增加。占用临时用地不可避免地会损毁大量的土地资源,部分建设项目甚至临时占用耕地及永久基本农田。土地资源日益紧缺是制约我国经济发展的重要因素,切实保护耕地、珍惜和合理利用每一寸土地已成为我国一项基本国策。临时用地管理制度是《中华人民共和国土地管理法》规定的重要制度之一,为进一步落实最严格的土地资源保护制度和节约集约用地制度,推进生态文明建设、促进经济社会持续健康发展,国家自然资源部不断规范和加强临时用地管理<sup>[1]</sup>。基于此,结合明溪县建设项目临时用地复垦工作存在的问题,提出新时期加强建设项目临时用地管理的对策和建议。

## 1 临时用地复垦概述

### 1.1 概念阐述

临时用地是指在建设项目工程施工前和地质地形勘察工作中需要临时利用,在施工完成后或勘察完毕后不再需要使用的国有或农民集体所有的土地。临时

用地在使用后需及时恢复土地自然状态,确保土地可持续开发利用。土地复垦是指在人类生产建设活动和自然灾害下遭受巨大破坏的土地,通过科学整治、复垦等措施使其恢复到自然状态的一种综合活动。位于城市规划区内的临时用地,在报批前应经城市规划行政主管部门同意。土地使用者应根据土地权属,与自然资源主管部门或农村集体经济组织、村民委员会等有关部门签订临时使用土地合同,并按照合同约定支付临时使用土地补偿费用。临时使用土地的使用者应按临时使用土地合同约定的用途使用土地,不得修建永久性建筑物。临时使用土地期限一般不超过2年<sup>[2]</sup>。

### 1.2 作用意义

土地是人类赖以生存的基础资源,为合理开发和利用土地资源,加强耕地保护和生态修复,提高土地利用的社会效益、经济效益和生态效益,需制定一系列土地利用政策。对因项目建设需临时使用的土地,通过利用土地复垦、整治和生态修复等技术,使失去生产能力的土地重新获得生产能力,是土地综合整治和环境保护工作的重要组成部分,也是落实建设项目临时用地土地复垦相关法律法规和政策规定的重要工作。加强土地复垦治理,改善复垦区生态环境,有利于实现土地资源可持续利用,促进社会经济与环境和谐发展。

收稿日期: 2022-08-05

作者简介: 张玉明(1986—),男,福建明溪人,大专,助理工程师,主要从事土地规划、耕地保护、全域综合整治。

E-mail: 412181307@qq.com。

### 1.3 实施办法

按照“谁损毁，谁复垦”原则，对在能源、交通、水利等基础设施建设、生产经营活动中占用并已破损的土地进行复垦、保护、治理。土地复垦义务人应在办理建设用地申请手续时，依据自然资源部《土地复垦方案编制规程》要求，科学编制土地复垦计划书，将各项资料数据、文件等及时提交给自然资源主管部门进行审批、检查，并对复垦方案和计划书进行阐释。通过申请后需安排专家进行验证，验证合格后由自然资源主管部门按照规定和要求进行审批。临时用地使用期限结束后，临时用地土地复垦义务人应按要求对临时用地进行复垦，在完成复垦治理后，还需相关责任人签字、检查，加强与项目地区政府部门和自然资源主管部门的联系，确保各项资料和工作审查合格后才能将复垦后的土地资源归还给土地所有者。

## 2 存在的问题

### 2.1 复垦方案编制质量参差不齐

1) 编制单位资质参差不齐。随着复垦方案编制技术服务市场环境的不断开放，复垦方案的编制工作也由以往的从主管部门通过遴选后组成的备案名单库中选择编制单位，转变为业主自行在中介市场选择编制单位。这种方式存在部分编制单位资质不符合要求、参与临时用地复垦方案编制的人员专业能力和素质不高等问题，也存在部分编制单位虽具有资质，但经验不足、信誉不高，影响编制方案的质量和可靠性。

2) 编制人员水平参差不齐。由于临时用地复垦方案编制涉及土地规划、土地管理、土壤分析、水土保持、水文水利和工程造价等多学科，一位编制人员无法同时完成跨学科的各项任务。因此，在方案编制过程中往往会出现资料收集不完整、资料时效性不足、简单判定项目区及周边地区的土壤情况、对项目区涉及的水文分析不全面等现象，导致出现配套的复垦设施不足、预算缺项或超额等问题，影响复垦方案的编制质量。

3) 方案编制质量参差不齐。出现这种问题的主要原因是临时用地复垦方案未严格按照规定流程和标准进行编制。编制单位往往是将其他地区或项目的编

制成果简单修改后进行利用，造成项目区复垦地类分析错误、文本描述与相应图件不一致、图件上的工程设施与工程量计算估算不一致等问题，比如原土地利用方式为水田的，在未充分征求土地所有者及管理者同意的情况下，擅自按照旱地的标准进行设计、复垦，严重影响方案的编制质量。

### 2.2 复垦费用标准不统一

土地复垦费用是开展土地复垦工程的保障，直接影响复垦质量，且关系着土地复垦工作能否得到有效落实<sup>[3]</sup>。1) 土地复垦费用主要是通过前期的复垦方案进行估算，具体参照政策并结合市场价格进行估算，但临时用地的使用期限一般为2年，这使得土地复垦费用呈动态变化，2年后的材料价格和人工费用往往与方案编制当年存在较大差异。2) 在复垦方案编制工程量估算过程中，部分项目业主或编制单位会通过降低复垦标准、减少工程设施压低复垦费用，导致复垦工程后期资金不足，工程质量较差。3) 对复垦工作的费用标准没有明确要求，存在压缩复垦费用现象。例如，不考虑复垦工作其他费用中的耕种费、土壤培肥费、后期管护费等，造成复垦后土地质量得不到保证。

### 2.3 监管难度大

目前，未涉及占用永久基本农田保护区的临时用地审批权限在县级自然资源主管部门，但建设项目临时用地使用权的申请、审批、复垦、验收等，涉及项目区所在的行政村、乡镇、农业农村局、林业局、水利局、环境保护局及自然资源主管部门的耕地保护、用途管制、生态修复、空间规划、执法监察等多个单位的多个部门。同样，监管工作亦涉及多个单位的多个部门，造成临时用地使用过程、复垦施工、竣工验收等各阶段的监管难题愈发严峻<sup>[4]</sup>。

### 2.4 复垦施工不规范

建设项目临时用地复垦涉及多个单位的多个部门，部分环节监管主体不明确，造成复垦施工不规范，主要体现在临时用地使用前的表土剥离、复垦施工后的客土回填和对耕地区的耕地质量恢复。1) 表土剥离工作不到位。按照复垦方案的编制要求和实际情况，在临时用地使用前，需剥离项目区的表层耕作土并暂时存放于项目区内或项目区周边，待复垦施工后进行回填。但相关工作监督管理不到位，普遍存在

表土剥离工作标准低、不规范、效果差等问题。2) 复垦施工后客土回填困难。由于缺少对表层耕作土土源的重视,表层耕作土存放困难、存放成本较高等原因导致在项目建设过程中未及时开展耕作土剥离再利用工作,造成客土回填困难。3) 复垦不规范造成耕地质量下降。由于临时用地复垦施工标准高、强度大,易破坏土层结构,同时复垦施工过程中由于对拆除临时工棚、水泥地面等形成的工程碎料处置不当,造成复垦后的土壤肥力下降、土地退化,不利于后续耕作使用。

### 2.5 缺少社会和公众监督

根据《土地复垦条例实施办法》,土地复垦阶段验收和总体验收形成初步验收结果后,负责组织验收的自然资源主管部门应在项目所在地发布公告,听取相关权利人的意见,公告时间不少于30 d。但当前土地复垦的相关条例未明确要求在临时用地审批前,对临时用地的项目情况、范围、建设内容等进行公示,土地复垦缺少社会和公众监督。

## 3 对策建议

### 3.1 加强复垦方案编制质量管理

为保证临时用地复垦方案质量,临时用地审批主管部门应加强复垦方案编制质量管理。1) 建立临时用地编制单位准入制度。编制单位不仅要有工程设计或土地规划资质,还要有土地管理、水利、土壤、造价等多学科集合的编制团队,并将相应材料上报临时用地审批主管部门进行备案和公示。2) 加强复垦方案成果审查。在复垦方案正式审查前,自然资源主管部门应组织专家、相关单位代表、项目业主和编制单位到临时用地项目区及其周边地区进行实地踏勘,并听取编制单位的复垦工程情况介绍,然后进行复垦方案的技术审查。3) 根据复垦方案的编制质量和 service 情况,对编制单位进行积分,并将积分结果进行公示,以利于项目业主对复垦方案编制单位进行选择,提高复垦方案编制质量。

### 3.2 规范复垦费用标准

足额的复垦资金是保证临时用地复垦工程质量和土地质量的基本保障。负责临时用地使用审批、监管的自然资源部门、农业农村局、林业局等单位应加强合作,在相关规定、标准及省、市要求的基础

上进一步细化、明确复垦费用的类型和标准。例如,耕地和林地的最低复垦标准、复垦竣工验收后的后期管护费标准、管护年限标准、土壤培肥费标准和监测费标准等,确保有足额的复垦资金用于复垦后的土地质量保持<sup>[5]</sup>。

### 3.3 加强部门协调沟通

要做好临时用地管理工作,必须加强单位之间、部门之间的协调沟通,完善相关的政策法规,组建审批管理监督机构,提升相关管理人员的业务水平。1) 组建临时用地管理机构。抽调涉及临时用地审批、监管的各部门工作人员,组成统一管理机构,加强部门之间的协作性。在建设项目业主提出临时用地使用申请后,由该管理机构先行进行前期的会商审查。2) 加强不同部门管理人员之间的沟通交流。定期组织临时用地管理机构相关人员进行业务交流,对不同单位的新政策、新要求、新规定进行交底,协商解决不同单位之间的数据矛盾、政策矛盾。3) 对管理机构相关人员进行业务培训。提高业务人员对建设项目临时用地使用、审批、复垦、验收等全流程政策的准确理解和掌握程度,提高其对建设项目临时用地的管理能力。

### 3.4 规范复垦施工

为确保复垦施工后的土地质量,自然资源等相关主管部门应严格规范复垦工程施工,复垦后的土地质量原则上不低于原土地或周边土地利用类型的土壤质量与生产力水平。复垦为农用地的应符合《土地复垦质量控制标准》(TD/T 1036—2013)要求,复垦为其他用地的也应符合相应行业的执行标准。

复垦措施主要包括工程技术措施、生物和化学措施等。1) 工程技术措施主要包含土壤重构、灌溉与排水工程、田间道路工程和植被重建工程等措施,土壤重构是难点,监管单位应重点监督临时用地使用时的表层土壤剥离存放工作,以便复垦施工后回填,确保土地质量。2) 土壤改良是实现临时用地土地复垦目标的关键环节,通过生物和化学措施快速恢复植被,改良土壤生境,有效控制水土流失,恢复临时用地质量<sup>[6]</sup>。

### 3.5 加强社会和公众监督

各地区自然资源主管部门应根据临时用地审批要求将临时用地审批文件、合同、范围、土地等级和影



像资料等传输到临时用地信息系统中,通过整合、归档,向社会公开临时用地相关信息,确保审批过程透明,该措施有利于加强上级主管部门、社会和公众的监督。为进一步加强社会和公众监督,还应将临时用地使用各阶段的相关信息于项目区所在地进行公示,倒逼建设项目临时用地单位履行复垦义务,让土地所有者、使用者参与临时用地复垦实施、验收监督。

## 4 结语

建设项目临时用地复垦是为了保护耕地资源,提高土地资源利用率,解决土地资源浪费问题,是我国耕地保护基本国策的重要内容。建设项目临时用地复垦过程中相关单位需加强对土地复垦工作各环节的管理,科学分析存在的问题,完善审批、监督制度,确保复垦工程生态效益、社会效益、经济效益的统一,有效保护我国土地资源。

(上接第111页)

字化。建立智慧农业数据采集信息平台,通过规范合同文本、数字签单、采集服务轨迹、作业图像和面积分析,保障农户的消费权益。

## 5 结语

明溪县通过农业生产社会化服务项目,壮大了水稻生产社会化服务队伍,扩大了机械化服务规模,提高了服务科技水平,实现了节本增效、药肥双控。但明溪县水稻生产社会化服务仍处于初级发展阶段,服务不全面、技术不先进、从业人员素质不高等问题制约着明溪县水稻生产社会化服务的快速、高质量发展。对此,明溪县应根据自身实际情况,针对存在的问题采取相应对策,以加快水稻生产社会化服务发展,助推明溪县水稻生产专业化、机械化、规模化和集约化进程。

## 参考文献:

- [1] 单英.耕地保护措施之我见[J].科技与生活,2010(11):185.
- [2] 全国人大常委会办公厅.中华人民共和国土地管理法[M].北京:中国民主法制出版社,2019.
- [3] 冯妙玲,吴家龙,苏少青,等.关于建设项目临时用地复垦的若干思考:以广东省为例[J].绿色科技,2021,23(2):36-37.
- [4] 郑小刚,魏静,邢梦罡,等.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[J].中国工程咨询,2019(3):88-91.
- [5] 刘璇.湖南省建设项目临时用地复垦标准研究[D].长沙:湖南师范大学,2019.
- [6] 王英豪,赵琦.建设项目临时用地土地复垦方案编制之浅见[J].浙江国土资源,2020(4):38-41.

(责任编辑:刘宁宁 丁志祥)

## 参考文献:

- [1] 罗明忠,陈江华,唐超.农业生产要素配置与农机社会化服务供给行为:以水稻劳动密集型环节为例[J].江苏大学学报(社会科学版),2019,21(1):35-43.
- [2] 孙莹.生产托管有保障 重点聚焦更高效[N].农民日报,2021-9-13(05).
- [3] 杜洪燕,陈俊红,龚晶,等.北京市新型农业社会化服务体系优化调整策略[J].北方园艺,2022(12):147-151.
- [4] 张天佐.以农业社会化服务引领农业现代化发展[J].中国农技推广,2021,37(2):5-9.
- [5] 商景雪.推动农业生产社会化服务高质量发展研究:菏泽市农业社会化服务实践探索[J].山西农经,2022(5):161-163.

(责任编辑:张春雨 丁志祥)