

临时用地涉及土地复垦问题浅析

■ 李乐¹/张新花²/朱小娟³/张涛¹/胡艳珍³/姜广辉⁴

(1. 东营市土地矿产发展服务中心, 山东 东营 257091; 2. 东营市行政审批服务局, 山东 东营 257091; 3. 东营市自然资源和规划局东营分局, 山东 东营 257000; 4. 北京师范大学自然资源学院, 北京 100875)

摘要: 土地复垦是保障临时土地使用期满后能够恢复到之前状态, 特别是恢复耕地种植条件的重要措施。文章梳理了当前与临时用地土地复垦有关的政策法规, 对临时用地土地复垦管理涉及的土地复垦方案审查、土地复垦监督管理、土地复垦主体及验收部门及其层级等方面存在的弊端及不合理性进行了分析, 并从临时用地土地复垦依据及材料、并联审查机制、监管协同性等方面, 提出优化临时用地土地复垦管理机制的建议。

关键词: 临时用地; 土地复垦; 审查; 验收; 代履行

中图分类号: F301.2; F062.1; F205 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995 (2022) 12-0056-08

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.000801

Analysis of Land Reclamation Problems Involved in Temporary Land Use

LI Le¹, ZHANG Xinhua², ZHU Xiaojuan³, ZHANG Tao¹, HU Yanzhen³, JIANG Guanghui⁴

(1. Dongying Land and Mining Development Service Center, Shandong Dongying 257091, China; 2. Dongying Administrative Examination and Approval Bureau, Shandong Dongying 257091, China; 3. Dongying Branch Bureau of Dongying Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Dongying 257000, China; 4. College of Natural Resources, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Land reclamation is an important measure to ensure that the temporary land can be restored to the previous state after the expiration of its use period, especially to restore the cultivated land planting conditions. This paper combs the current policies and regulations related to land reclamation of temporary land, summarizes the drawbacks and irrationality of land reclamation plan review, land reclamation supervision and management, land reclamation subject and acceptance department and their levels involved in land reclamation management of temporary land, and analyzes the basis and materials of land reclamation of temporary land, parallel review mechanism, and regulatory coordination puts forward suggestions on optimizing the land reclamation management mechanism of temporary land use.

Keywords: temporary land; land reclamation; examination; check before acceptance; acting performance

临时用地是指服务于建设项目施工和地质勘查的临时性用地, 具有短期性、附带复垦义务等特点。临时用地的使用期限一般不超过2年, 特殊情形不超过4年。复垦义务人要在临时用地期满之日起1年内完成土地复垦。随着遏制耕地“非农化”“非粮化”政策的推进, 《自然资源部关于规

范临时用地管理的通知》(以下简称《通知》)通过规范临时用地审批, 落实临时用地恢复责任, 增强了临时用地审批和管理的审慎性。但相关政策法规在临时用地土地复垦的方案审查、义务履行监管、代为组织复垦、验收模式和验收结果使用等细节性规定方面仍缺乏系统性和统一性。临时用地土

收稿日期: 2022-08-17; 修回日期: 2022-09-12

▲ 基金项目: 国家社科基金重大项目“中国特色自然资源资产产权制度体系研究”(20&ZD090)

▲ 作者简介: 李乐(1983—), 男, 山东省冠县人, 东营市土地矿产发展服务中心高级工程师, 土地资源管理学博士, 从事国土空间规划、国土整治、土地复垦研究。

▲ 通讯作者: 姜广辉(1980—), 男, 山东省东阿县人, 北京师范大学自然资源学院教授, 博士生导师, 博士, 研究方向为土地评价、规划与可持续利用。E-mail: macrophage@bnu.edu.cn。

地复垦从方案审查通过到复垦项目验收,并作为再次申请临时用地的依据,体现了循环始终、累计递进的特点。规范临时用地土地复垦对严格土地用途管制、落实恢复治理义务、推进粮食安全战略实施等意义重大。

1 涉及临时用地土地复垦的主要政策法规

目前,涉及临时用地土地复垦的政策法规主要是依据《土地管理法》制定的法规、规章、政策(表1),而《土地管理法》本身并没有临时用地土地复垦相关内容。《土地管理法实施条例》确立了临时用地与土地复垦之间的联系,并将《土地管理法》中规定的挖损、塌陷、压占等土地破坏类型作为临时用地管理认定的土地破坏情形。《土地复垦条例》(以下简称《条例》)围绕临时用地土地复垦的方案审查、监督管理、义务主体、验收模式等方面,建立了临时用地土地复垦系统性制度。

《土地复垦条例实施办法》(以下简称《办法》)是《条例》的细化,其部分条款也要求直接按照《条例》执行,二者共同构成了完整的临时用地土地复垦管理体系。《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》将临时用地审批和土地复垦的方案审查、验收主体确定为县级自然资源部门,实现了临时用地审批、复垦管理主体的统一性。但该文件并非临时用地管理的专门性文件,其效力也不能作为确立行政权力的依据。《通知》在建立市县两级审批机制的情况下,依然要求临时用地复垦要符合《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》有关要求,不仅加剧了临时用地审批层级、复垦验收层级的模糊性,而且导致了与《条例》《办法》等上位法规、规章的冲突。

2 临时用地土地复垦实践中面临的主要问题

通过上述分析可以看出,尽管涉及临时用地土地复垦的政策法规已较为完备,但是这些政策法规在临时用地审批与土地复垦管控、土地复垦不同内容之间存在表述模糊、交叉重复、细节粗疏等具体问题,导致临时用地土地复垦管理实践操作难度较大。

2.1 土地复垦方案审查依据不明确

《通知》作为管理临时用地的规范性文件,较行政法规、规章更应直接明确临时用地与土地复垦之间的关系,细化临时用地土地复垦工作各方面内容。但《通知》没有细化土地复垦方案审查依据,仅要求占用永久基本农田的临时用地需符合《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》中关于土地复垦的规定。而《条例》要求复垦义务人应按照国务院国土资源主管部门的规定(特指《办法》)编制复垦方案(表1)。这种矛盾性造成《通知》不仅缺少临时用地土地复垦管理的必要内容,也与现行法规的具体要求存在偏差,降低了《通知》在管理实践中的可操作性。《通知》把复垦方案报告表作为申请临时用地的要件,符合《办法》划分土地复垦方案报告书和报告表的依据和方式,又体现了《通知》与《办法》的内在联系^[1-3]。按照《条例》第十三条规定,需要编制土地复垦方案的情况包括办理采矿权和申请临时用地两种类型,而《条例》《办法》制度设计中的土地复垦却围绕人民政府审批建设用地的建设项目和自然资源管理部门审批登记的采矿项目展开。实践当中,建设用地审查报批不涉及土地复垦,且现行的管理机制并未将土地复垦作为建设用地审批的要件,也未提出使用者在土地使用权期满须进行土地复垦的要求。因此,依据《办法》管理临时用地的土地复垦工作并不符合其限定的土地复垦范围。

在支撑材料方面,《通知》将土地复垦方案报告表作为申请临时用地的要件缺乏准确性。即便《通知》又要求土地复垦方案报告表由有关自然资源管理部门审核,但未能简洁明了地说明提交材料的样式和内容。依据《办法》相关规定,土地复垦方案审查是由承担建设用地审查和采矿权审批的自然资源管理部门负责,包括专家论证、主管部门审查两部分内容。对照现行矿业权申请所需提交的资料可以推断出,申请临时用地时提交的土地复垦材料应当分别为专家论证意见和审查意见书。同时,《通知》也规定,位于项目建设用地报批时已批准土地复垦方案范围内的临时用地不再编制土地复垦方案报告表。临时土地使用期限一般为2年,因

表1 与临时用地土地复垦相关的法律政策

| 政策法规 | 方案审查 | 监督管理 | 义务主体 | 验收模式 |
|------------------------|---|---|---|--|
| 《土地管理法》 | 无相关内容 | 无相关内容 | 第四十三条：因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦…… 第七十六条：……；逾期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦…… | 无相关内容 |
| 《土地管理法实施条例》 | 无相关内容 | 无相关内容 | 第二十条第三款：土地使用者应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦…… 第五十六条第二款：违反本条例规定……，并由县级以上人民政府自然资源主管部门会同农业农村主管部门代为完成复垦或者恢复种植条件 | 无相关内容 |
| 《土地复垦条例》 | 第十三条第一款：土地复垦义务人应当在办理建设用地申请或者采矿权申请延续时，随有关报批材料报送土地复垦方案 | 第十七条第二款：县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当加强对土地复垦义务人使用土地复垦费用和实施土地复垦工程的监督 | 第十四条第一款：土地复垦义务人应当按照土地复垦方案开展土地复垦工作…… 第十八条第一款：土地复垦义务人不复垦，或者复垦验收中经整改仍不合格的，应当缴纳土地复垦费，由有关自然资源主管部门代为组织复垦 | 第二十八条第一款：土地复垦义务人按照土地复垦方案的要求完成土地复垦任务后，应当按照国务院国土资源主管部门的规定向所在地县级以上地方人民政府国土资源主管部门申请验收，接到申请的国土资源主管部门应当会同同级农业、林业、环境保护等有关部门进行验收 未涉及代复垦项目的验收内容 |
| 《土地复垦条例实施办法》 | 第六条第二款：具体承担相应建设用地审查和采矿权审批的自然资源主管部门负责对土地复垦义务人报送的土地复垦方案进行审查 | 第二十二条第二款：县级自然资源主管部门应当加强对土地复垦义务人报告事项履行情况的监督核实…… 第二十三条：县级自然资源主管部门应当加强对土地复垦义务人使用土地复垦费用的监督管理…… | 无具体条款，相关内容依据《土地复垦条例》进行规定 | 第三十四条第二款：……，总体验收由审查通过土地复垦方案的自然资源主管部门负责组织或者委托有关自然资源主管部门组织 第三十五条：负责组织验收的自然资源主管部门应当会同同级农业、林业、环境保护等有关部门，组织邀请有关专家和农村集体经济组织代表，依据土地复垦方案、阶段土地复垦计划，对下列内容进行验收…… 第三十九条第三款：自然资源主管部门代复垦的项目竣工后，依照本条规定进行验收。（具体依据《土地复垦条例》第二十八条、第三十条） |
| 《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》 | ……土地使用者按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案，经县级自然资源主管部门批准可临时占用，并在市级自然资源主管部门备案…… | 无相关内容 | 临时用地到期后土地使用者应及时复垦恢复原种植条件……；验收不合格的，责令土地使用者进行整改，经整改仍不合格的，按照《土地复垦条例》规定由县级自然资源主管部门使用缴纳的土地复垦费代为组织复垦…… | ……县级自然资源主管部门会同农业农村等相关主管部门开展土地复垦验收…… |
| 《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》 | 临时用地申请人应当编制临时用地土地复垦方案报告表，由有关自然资源主管部门负责审核 | 县（市）自然资源主管部门依法监督临时用地使用人履行复垦义务情况…… | 临时用地使用人应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦…… | 参照《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》 |

此,只有近期将进行开采的矿山企业编制的矿山地质环境保护与土地复垦方案,因其中包含临时用地土地复垦的内容才具有较高实用性。这种情况下,即使不再需要编制土地复垦方案,申请者也应提交矿山地质环境保护与土地复垦方案评审意见及公告结果,并向审批部门提供文本中具体涉及临时用地复垦的内容。除此以外,《耕地占用税法》规定临时用地占耕地须缴纳耕地占用税。作为操作层面的规范性文件,《通知》却未将耕地占用税完税证或免税证等材料列为临时用地的申请材料。这容易造成负责审批临时用地的自然资源管理部门难以及时将临时占地信息与财税部门对接而引起税收征管缺失问题,也与《办法》中退还耕地占用税的激励政策缺少对应关系。

2.2 土地复垦义务主体不明晰

《条例》除规定临时用地使用者为复垦义务人外,也规定了代为组织复垦的情况:一是义务人复垦验收不合格,按照整改要求再次复垦依然不合格;二是义务人不履行复垦义务^[4]。其中,第一种情况符合《土地管理法》中“没有条件复垦或者复垦不符合要求的,应当缴纳土地复垦费,专项用于土地复垦”的情况。复垦整改后验收依然不合格,相应土地的土地复垦主体就转为自然资源管理部门。自然资源管理部门使用义务人审核通过的土地复垦方案及预存的土地复垦费实施复垦,并按照政府投资的复垦项目进行管理。第二种情况适用《土地管理法》第七十六条规定的义务人拒不履行土地复垦义务的情况。《土地管理法实施条例》规定,自然资源管理部门责令复垦义务人限期改正后,依然逾期不改正的,可处一定数额的罚款,并由自然资源管理部门会同农业农村部门代为复垦或恢复种植条件。此时的代为组织复垦则属于《行政强制法》的代履行范畴。《办法》规定,采取代为组织复垦的义务人新申请用地时应提交复垦费缴费凭据,该凭证不应是土地复垦费预存凭证,而是以上两种情况下由预存的复垦费转化形成的相应凭证。从土地复垦资料、复垦费的掌握层级来看,县级自然资源主管部门是代为组织复垦的合理层级,也符合当前简政放权的改革趋势。《办法》第三十九条规定,代

为组织复垦的项目由自然资源主管部门进行初步验收,初步验收完成后,向上一级自然资源管理部门申请最终验收。如果县级自然资源管理部门能够代为组织复垦,不仅审批允许占用耕地和永久基本农田的地市级自然资源管理部门能够掌握临时用地复垦的最终情况,也有利于市县两级自然资源管理部门的资源共享和信息互动。但是,这种市县两级互动仅适用于市级批准的临时用地或采矿项目,并不能对部省审批的采矿项目形成统一的范式。而且,自然资源主管部门代为组织复垦并不是直接参与复垦工程,而是通过市场机制选取实施主体进行复垦。只要理顺并明确代为组织复垦中政府部门与实施主体之间的契约关系,没有必要采取多级验收的方式。因此,代为组织复垦的层级与方案审核、义务履行监管层级相对应,较为符合审批、监管的主体一致性要求。

2.3 土地复垦验收层级规定模糊

《办法》对于土地复垦验收层级规定较为模糊,只规定了义务人完成复垦后,向项目所在地县级自然资源主管部门提出验收申请,并未明确是否由县级自然资源主管部门完成验收工作^[5]。《办法》规定,生产建设周期在5年以上的项目,在义务人申请的情况下可以采取县级自然资源主管部门组织阶段验收,以及由审查批准土地复垦方案的自然资源主管部门组织或委托其他自然资源主管部门组织总体验收的综合方式。虽然《办法》未明确规定5年以下临时用地的复垦验收问题,却在规定验收合格确认书的章节细化了阶段验收和总体验收两种情形。由此可推断出,临时用地土地复垦的验收工作,是由项目所在地的县级自然资源主管部门负责受理验收申请,由复垦方案审查通过的自然资源主管部门负责验收。《土地复垦费用监管协议》范本依据《条例》将监管层级笼统地确定为县级以上自然资源主管部门,并未按照《办法》直接将监管责任主体确定为县级自然资源部门。但其内容设计把监督管理与验收捆绑,不仅造成权力类型混淆,而且将两种权力确定在一个层级,造成县级自然资源主管部门同时具有土地复垦的监督管理权和验收权。这显然与《办法》对生产建设周期5年以上的

项目阶段验收、最终验收的层级划分存在矛盾。即使《土地复垦费用监管协议》范本也提出,如果自然资源主管部门有关行政管理权发生转移,可在协商基础上修改相关条款,也只能对监督管理权和验收权一并调整。《办法》要求自然资源主管部门会同同级农业、林业、环保等部门组织专家进行验收,却只让自然资源主管部门出具验收合格确认书,缺少其他行业部门的协同。专家对复垦情况的意见只能代表不同领域专业人员的观点,验收合格确认书才是不同领域政府部门的官方意见。验收合格确认书应按照《耕地占用税法实施办法》有关要求,采取自然资源主管部门会同同级有关部门共同出具的方式。

2.4 土地复垦的监管缺位

《条例》把对土地复垦费使用情况、复垦工程实施情况的监督权限规定为县级以上政府国土资源主管部门(现为自然资源主管部门)。《土地管理法》规定临时用地审批层级也为县级以上政府自然资源主管部门。理论上,如果能够建立审批、监督管理的水平层级关系,有利于按照“谁审批、谁监管”的原则落实用地审批后全程监管。《办法》却将土地复垦监督管理权确定为县级自然资源主管部门^[6-8]。在复垦方案审查与监督管理层级不一致的情况下,县级自然资源主管部门存在参与土地复垦方案论证、审查程度不足的问题,难以结合自身职能和当地实际等情况对方案提出意见和建议。同样情况下,县级自然资源主管部门通过复垦义务人提交的报备材料获取土地复垦方案,而非依托政府内部文件移交、共享系统,容易因信息不对等造成所获取复垦材料被修改、失真等问题。而且,县级自然资源主管部门审批临时用地的复垦材料,自身就会存留,没必要由义务人再次提交。在时间尺度上,土地复垦并非完全与临时用地使用具有同步性,土地复垦方案等材料报备也仅要求在实施土地复垦之前。对于使用期超过一年或跨越12月31日的临时用地而言,正式施工到复垦工程动工期间,义务人每年须报告复垦义务落实情况,县级自然资源主管部门年度监督管理就缺乏实际意义。《办法》规定,县级自然资源主管部门对复垦费预存、

使用和管理等情况进行监管,并对违反监管协议使用复垦费进行责任追究。但《土地复垦方案编制规程第1部分:通则》附件中《土地复垦费用监管协议》模板要求义务人按计划完成阶段复垦任务后,须经县级自然资源主管部门验收合格后,才可申请支取费用。换言之,义务人实施土地复垦工程所用资金是先行垫付的资金,并非土地复垦费。县级自然资源主管部门只能监管义务人是否按照复垦计划进行复垦(临时用地土地复垦监管不包括阶段性验收后的管护情况及费用),难以对预存费用中用于实施土地复垦工程的费用进行监管。《通知》要求县(市)自然资源主管部门督促义务人履行复垦义务,并在临时用地信息系统及时更新土地复垦信息,而作为承担监督管理职责的县级自然资源主管部门,并不需要将其监管情况上报临时用地审批的层级,客观上造成地市级自然资源主管部门难以掌握义务人填报信息的真实性。

3 改进建议

随着转变政府职能、优化营商环境、推行权责清单等改革不断推进,政府部门不仅要进一步压实监管临时用地使用者履行土地复垦义务的主体责任,落实“谁破坏、谁修复”的社会责任,而且要理顺临时用地审批与土地复垦管理权力之间的主次、衔接关系,实现使用与复垦的全链条衔接。同时,应根据临时用地土地复垦各个环节的特点,建立涵盖方案审查、监督管理、项目验收全流程的多部门联合管理机制,实现各相关部门职能在具体临时用地土地复垦管理中的无缝衔接。

3.1 明确临时用地土地复垦依据及材料

通过对第三次全国土地调查以来临时用地类型认定的变化可以看出,临时用地回归了短期使用的建设用地性质^[9]。鉴于其审批主体、获取方式不同于供地形成的建设用地,建议按照《条例》限定需要复垦的用地范围,将《条例》《办法》中政府审批建设用地、承担建设用地审查等表述修改为“承担临时用地审批”,确保临时用地土地复垦管理可适用《条例》《办法》。对于《办法》中因“生产建设项目的用地位置、规模等发

生变化”，土地复垦方案需重新提交审查的，也应结合《土地管理法》规定的建设项目施工和地质勘查两种临时土地使用类型分别规定。其中，用于建设项目施工的临时用地，受其辅助主体工程的施工周期、施工计划、工程布局等因素影响，可采取同时申请多块临时用地或逐一申请临时用地的方式。逐一申请临时用地可对原土地复垦方案内容增加后提交原审查部门审查；也可从便利审批、细化责任的角度分别制定土地复垦方案，依据各土地复垦方案临时占地情况分别报相应层级的自然资源管理部门审查。因此，需要建立统一的临时用地信息系统，确保所有具有临时用地审批层级的自然资源管理部门查阅到义务人土地复垦义务履行情况，避免因信息不对称造成其他层级自然资源管理部门因不掌握部分义务人复垦义务落实情况而继续向其批准临时用地的问題。对于范围未变化，但内部具体用途进行调整的用于建设项目施工的临时用地，也应视其难以恢复原种植条件具体用途的调整或增加情况进行重新审查。鉴于地质勘查行业的特殊性，可直接根据其用地位置、范围的变化情况进行重新审查。同时，理顺临时用地审批与土地复垦方案审核之间的关系，明确二者提交材料的差异性。参照《国土资源部关于进一步规范矿业权申请资料的通知》，依据《耕地占用税法》《办法》等法律政策，建立临时用地申请资料清单。根据目前城乡规划管理部门的城市规划区内临时用地管理制度，做好规划区内外两个区域土地复垦、恢复原状等期限、标准、责任的衔接。国土空间总体规划建立与完善以后，则应建立全域性的“详细规划+规划许可”管理模式，并注重城镇开发边界外部临时用地使用的分区准入性。

3.2 强化使用者履行土地复垦义务的主体性

耕地占用税是1986年以后党和政府为加强土地管理、制止乱占耕地而设立的。其最初的目的是通过经济手段限制开发建设活动对耕地的过度占用。1998年修订的《土地管理法》建立耕地占补制度，增加了通过“占一补一”方式来确保耕地总量不减少，并要求无开垦条件或开垦耕地不符合要求的占

用耕地单位缴纳耕地开垦费。因此，耕地占用税与耕地开垦费设置目的相同。耕地开垦费确立后，耕地占用税就应当从减少使用者开发建设成本的角度予以废除。这一点从义务人按规定落实土地复垦义务后退还已缴纳的耕地占用税的制度设计得到印证。耕地开垦费重点在于落实耕地占补政策，义务人有直接开垦或缴纳开垦费两种选择权。《土地管理法》对于土地复垦的要求则是“按照国家有关规定”，即《条例》限定的范围^[10-12]。虽然土地复垦发生于临时用地使用后，但土地复垦方案却是临时用地审批的前提条件，因“没有复垦条件”而不编制土地复垦方案本身就不符合临时用地审批要件要求。“复垦不符合要求”也只能说明义务人未按照已经审查通过的土地复垦方案实施土地复垦工程。因此，耕地开垦、土地复垦当中“不符合要求”的法理背景不同。“复垦不符合要求”更倾向于义务人拒不履行土地复垦义务的内涵。为此，建议将《土地管理法》中第四十三条部分内容调整到第七十六条中，以此明确义务人拒不履行土地复垦义务的具体情形，并与行政处罚、复垦费划转及代为组织复垦有机结合起来。具有管辖权限的自然资源执法部门依据《行政强制法》及自然资源违法行为查处工作要求，视情形作出处罚决定并代为组织复垦。复垦工程应由审查通过土地复垦方案的自然资源主管部门进行验收，以此作为代履行合格的支撑材料，避免因处罚与审核层级不同、土地复垦信息不对称所形成的上下级扯皮推诿，影响代履行土地复垦工程质量管控效果。

3.3 建立与土地复垦方案审查权对应的并联验收机制

明确土地复垦工程验收权与复垦方案审查权的对应关系，根据临时用地管理的全周期性，建立“谁审查、谁验收”管理机制。自然资源主管部门作为临时用地土地复垦方案审查受理部门，可根据所占土地类型、未来可能的破坏类型及程度、整治后土地用途等协调相关部门，建立多部门土地复垦方案并联审查机制^[13]。并联审查机制的优势在于不仅整合相关领域专业技术人员的技术支撑，促进相关部门依据其职能参与其中，形成专业技术、职能部门

两个层次共同推进的局面,也为后期土地复垦验收的多部门参与奠定基础。结合建设项目施工所使用临时用地的数量、布局情况,可以采取阶段验收与总体验收相结合的方式。这样有利于分散式、多地块临时用地土地复垦工作有序开展及后期管护效果的阶梯监管,促进临时用地使用后土地复垦的即时性,确保土地快速恢复至可利用状态。结合临时用地土地复垦验收的阶段性或总体性,制定《临时用地土地复垦费用支取协议》范本,明确阶段验收或总体验收合格后、管护期结束后土地复垦费的支取规定。土地复垦验收应与部门监管相区分,自然资源主管部门对临时用地使用期间的监管结论应作为复垦验收的支撑材料,确保义务人履行复垦义务与使用临时用地的规范性。验收通过后,土地复垦验收合格确认书应盖所有参与验收部门的印章。部门印章的类型、数量与前期参与土地复垦方案审查、土地复垦验收的部门不一致的,应认定该土地复垦合格确认书无效。被认定无效的土地复垦合格确认书不仅不能作为使用者再次申请临时用地的依据,税务部门也不能以此为据退还复垦义务人已缴纳的耕地占用税。

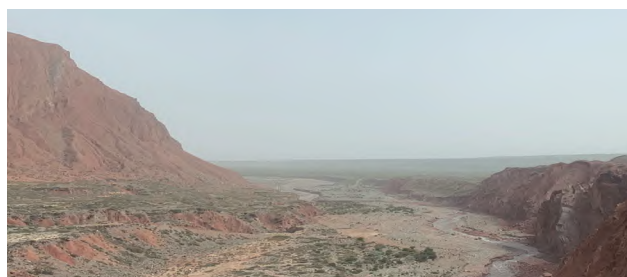
3.4 提高临时用地使用与土地复垦义务履行的监管协同性

鉴于建设项目施工临时用地使用贯穿于项目开工、竣工全过程,应将临时用地管理纳入建设用地动态监测监管系统,对其内部各类具体用途是否按照申请的用地类型、位置和规模等及复垦义务落实情况进行监管^[14-15]。具体监管层级可参照建设用地供应,建立批准临时用地的自然资源主管部门与使用者之间权利义务关系,落实批后监管责任主体。其优势在于,确保使用过程中临时用地内部各类用途与土地复垦方案中各种用地类型、复垦单元相一致。一旦在日常巡查、监督检查中发现使用者未按照用地类型、位置和规模要求使用土地,除责令整改、加处罚款等外,管理部门也应提出临时用地土地复垦方案的限期修改及再审核工作。临时用地使用与土地复垦义务履行监管,可以与建筑工程施工许可证、施工日志等能够反映具体施工过程中土地利用、复垦状况

的管理资料相结合,作为验收的支撑材料,确保推动作为建设项目施工载体的临时用地能够如期实现复垦义务落实、施工作业标准化、生产安全等多重目标。用于地质勘查的临时用地可根据是否修建相关勘查设施,或用于地质勘查活动进行分别监管。其中,辅助修建勘查设施的临时用地可以采取建设项目施工临时用地的监管方式进行监管,其监管层级为批准这部分临时用地的自然资源主管部门;直接用于勘查活动的临时用地,可纳入探矿权人年度复垦义务落实情况的监管,其监管层级为批准探矿权的自然资源主管部门。同时,《办法》应增加允许市级以上自然资源主管部门委托县级自然资源主管部门协助监管的条款,为实现监管层级上下联动创造条件。涉及探转采问题,用于勘查活动的临时用地可整合到采矿权中的矿山地质环境保护与土地复垦方案当中。其中的复垦内容、复垦期限也应结合采矿活动进行调整、完善,确保勘查、开采两个阶段土地复垦内容合理衔接。

4 结论与讨论

临时用地管理当中最重要的就是围绕与临时用地土地复垦方案有关的审查、义务履行情况监管、工程验收,以及依据验收结果进行税费减免、获得申请新临时用地资格等一系列工作。因此,必须建立从临时用地申请到土地复垦合格的全链条管理体系和监管机制。除此以外,针对不同情况下义务人未能履行复垦义务而由政府代为组织复垦问题,也应随着政府直接参与社会经济活动程度的降低而逐步减少。为确保临时用地使用者按照要求履行土地复垦义务,执法部门要进一步加大对未履行复垦义务责任人的惩处力度,提高义务人履行复垦义务的主动性。同时,针对目前权责清单制度、职能归口



管理等改革,临时用地管理不仅要明确临时用地土地复垦方案审核、临时用地审批两个阶段所提交材料的差异和不同权力之间的逻辑关系,而且要加大

不同部门在临时用地管理中职能的有机整合,确保实现分工明确、信息共享、联合管理等目标,落实好“谁破坏、谁修复”的社会责任。

参考文献

- [1] 张凤荣.理性看待高标准农田建设中的生态保护[N].中国自然资源报,2020-03-31(03).
- [2] 李乐.自然资源资产修复及可持续性保护的市场模式探索[J].国土资源情报,2019(9):8-14.
- [3] 李忠夏.宪法上的“国家所有权”:一场美丽的误会[J].清华法学,2015,9(5):63-84.
- [4] 赵斌,宋莉.矿区土地复垦与生态恢复技术研究[J].再生资源与循环经济,2021,14(2):36-38.
- [5] 李乐,薛剑,田振国,等.我国临时用地管理与土地征用存在的问题与分析[J].中国国土资源经济,2015,28(11):31-35.
- [6] 李乐,姜广辉,林伟,等.临时用地管理与恢复治理研究[J].国土资源情报,2021(10):50-56,44.
- [7] 李乐,姜广辉,陈翠华,等.生态型土地整治须注重制度统筹[J].国土资源情报,2021(3):9-15.
- [8] 李乐,姜广辉,朱小娟.油气勘查开采临时用地管理问题与分析[J].中国土地,2022(5):59-60.
- [9] 周际,王敬,王立威.服务于国土空间生态保护修复的土地复垦思路与建议[J].中国土地,2022(5):32-34.
- [10] 杜越天,余振国,孙贵尚.矿山地质环境保护与土地复垦方案编制审查问题分析及建议[J].国土资源情报,2021(7):35-40.
- [11] 邵丽萍,王刚奇.基层临时用地管理中存在的问题及建议[J].中国土地,2022(4):57-58.
- [12] 邵丽萍.临时用地管理现状及对策建议[J].中国土地,2020(9):57-58.
- [13] 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.
- [14] 曾文波.对加强临时用地管理工作的思考[J].南方国土资源,2019(3):51-52.
- [15] 王嘉,周春波,王农.道路工程临时用地水土保持问题的探讨[J].中国水土保持,2017(11):40-42.

(上接第18页)

世界干旱地区具有典型MODS特征的流域,主要应用于流域尺度和生态系统尺度的研究和分析。系统治理思维框架内的要素和行动可以根据实际需要进行调整,以适应不同的区域和问题。希望本文实

证案例所构建的西北干旱区MODS“一核心、两源头、三阶梯”理念模式,能为西北干旱区实施开展山水林田湖草沙一体化保护和修复提供一个新的视角。

参考文献

- [1] 张新时.天山北部山地-绿洲-过渡带-荒漠系统的生态建设与可持续农业范式[J].植物学报,2001(12):1294-1299.
- [2] 任继周,侯扶江.山地-绿洲-荒漠的系统耦合是祁连山水资源保护的关键措施[J].草业科学,2010,27(2):4-7.
- [3] 王让会,张慧芝,黄青.山地-绿洲-荒漠系统耦合关系研究的新进展[J].中国科学基金,2005(6):339-342.
- [4] 康婷婷,李增,高彦春.西北干旱区山地-绿洲-荒漠系统生态恢复综合效益评估[J].生态学报,2019,39(20):7418-7431.
- [5] 傅伯杰.国土空间生态修复亟待把握的几个要点[J].中国科学院院刊,2021,36(1):64-69.
- [6] 王夏晖,何军,饶胜,等.山水林田湖草生态保护修复思路与实践[J].环境保护,2018,46(Z1):17-20.
- [7] 邹长新,王燕,王文林,等.山水林田湖草系统原理与生态保护修复研究[J].生态与农村环境学报,2018,34(11):961-967.
- [8] 成金华,尤喆.“山水林田湖草是命运共同体”原则的科学内涵与实践路径[J].中国人口·资源与环境,2019,29(2):1-6.
- [9] 王波,王夏晖,张笑千.“山水林田湖草生命共同体”的内涵、特征与实践路径:以承德市为例[J].环境保护,2018,46(7):60-63.
- [10] 王军,钟莉娜.生态系统服务理论与山水林田湖草生态保护修复的应用[J].生态学报,2019,39(23):8702-8708.
- [11] 周妍,陈妍,应凌霄,等.山水林田湖草生态保护修复技术框架研究[J].地学前缘,2021,28(4):14-24.
- [12] 范学恒.辽宁大凌河河滩地生态修复模式初步研究[J].吉林林业科技,2016,45(5):40-42,47.
- [13] 李云成,王瑞玲,姜广艳.湟水流域水生态保护与修复研究[J].水生态学杂志,2017,38(6):11-18.
- [14] 赵克荣,李继忠.半干旱区水生态修复集成技术与环境响应分析[J].中国水土保持,2008(4):50-52.
- [15] 白中科,周伟,王金满,等.试论国土空间整体保护、系统修复与综合治理[J].中国土地科学,2019,33(2):1-11.