

庐江县临时用地管理中存在的问题及对策

杨秀峰

(庐江县自然资源和规划局, 安徽 合肥 231500)

【摘要】随着我县经济社会的快速高质量发展,能源、交通和水利等各类重大(重点)项目相继落地实施,为了满足项目建设的需求,不可避免需要临时占用部分土地资源(临时用地)。临时用地科学使用,规范复垦验收和加强后期管护是自然资源管理部门的一项重要的日常工作,本文从基层自然资源管理的角度,结合临时用地管理工作的实践,指出基层临时用地管理中存在的问题,分析问题产生的原因,采取理论联系实际的方法,科学提出解决问题的对策,为基层临时用地管理提供理论和实践参考。

【关键词】临时用地; 现状; 问题; 对策

一、临时用地的相关概念

临时用地是指建设项目施工、地质勘查等临时使用,不修建永久性建(构)筑物,使用后可恢复的土地(通过复垦可恢复原地类或者达到可供利用状态)。临时用地具有临时性和可恢复性等特点^[1]。临时用地的损毁类型主要包括土地挖损、土地压占、土地沉陷、土地污染等,结合我县临时用地使用现状情况分析,其临时用地损毁类型主要是土地挖损、土地塌陷和土地压占。

二、临时用地的现状情况分析

我县作为安徽省的经济强县,建设项目体量大,对临时用地的需求量较大并需要临时用地支撑,在快速高质量发展的时代背景下,对临时用地的管理提出更高的要求,土地资源管理与生态环境保护以及经济

发展相匹配。

根据庐江县自然资源和规划局提供的庐江县近五年(2019年至2023年)临时用地数据,经统计我县近五年累计批准临时用地109个,涉及总面积是4845.9366公顷,其中:农用地是2371.1768公顷;建设用地是275.6064公顷;未利用地是63.5390公顷。临时用地占用耕地是2135.6144公顷(其中:涉及永久基本农田是1830.0231公顷)。查阅临时用地审批资料,我县临时用地占用耕地主要是2020年和2021年批准的引江济淮工程(庐江段)的临时用地和岳武高速(庐江段)以及徽州大道南延工程(庐江段)的临时用地。详见:庐江县2019年至2023年临时用地占地情况统计表。

庐江县2019年至2023年临时用地占地情况统计表

庐江县2019年至2023年临时用地占地情况统计表								
单位：个、公顷								
年度	项目个数	总面积	农用地			建设用地	未利用地	备注
			非耕农用地	耕地				
					永久基本农田			
2019	10	61.5329	33.5201	25.7946	0.4798	1.3287	0.8895	
2020	8	4017.1282	1963.9256	1775.0606	1557.3025	222.7774	55.3646	引江济淮工程（庐江段）
2021	21	687.8390	350.9353	320.2227	272.2408	9.6046	7.0764	岳武高速（庐江段，徽州大道南延工程（庐江段）
2022	20	22.6835	2.1211	1.8800	0.0000	18.6824	0.0000	
2023	50	56.7530	20.6747	12.6565	0.0000	23.2133	0.2085	
合计	109	4845.9366	2371.1768	2135.6144	1830.0231	275.6064	63.539	

三、临时用地存在的主要问题与成因分析

（一）临时用地选址和使用规模不符合节约集约利用土地的要求

《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）文件中明确临时用地选址和使用的原则。通过现场调研和查阅临时用地审批档案材料，针对临时用地选址与主体工程之间的必要性和合理性缺乏科学的论证。目前出台的临时用地管理办法中提出建设项目施工、地质勘查使用临时用地时应坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”的原则，却没有对用地规模作出明确的要求，用地单位在经济利益和交通便利度的驱动下，追求用地规模大、成本低，导致临时用地选址不科学合理和批准的临时用地规模过大，造成大量土地资源长期处于闲置状态（耕地也处于撂荒状态）。这严重不符合节约集约利用土地资源的要求。

（二）复垦工程投资测算不科学合理

通过分析临时用地审批资料，发现临时用地复垦工程投资测算问题突出，主要表现为：一、参照土地开发复垦整理的投资标准不合理性。通过实地调研和参与复垦方案的评审，我县的临时用地复垦工程标准参照本县土地开发复垦整理项目新增耕地的工程投资标准来测算，不论临时用地恢复方向是耕地还是非耕地，测算标准都一样，忽视临时用地损毁类型和复垦方向对复垦工程投资的影响。二、没有参照适时更新的测算标准。随着土地资源的日益紧张和工程施工成本的增加，我县适时调整土地开发复垦整理项目新增耕地的投资标准，而参照新增耕地投资标准的临时用地复垦工程投资测算没有按照调整的标准进行测算，导致临时用地复垦工程投资费用非常低，所缴纳的土地复垦保证金少。临时用地复垦工程测算的不科学合理，不仅影响临时用地的复垦质量，还影响临时用地复垦义务的履行。

（三）表土剥离与保护以及回填流于形式

在“尽量不占或者少占耕地。使用后土地复垦难度较大的临时用地，要严格控制占用耕地”的原则下，交通、水利和电力等重大（重大）建设项目因其占地面积大、占线长和跨度大的特点，不可避免占用耕地或永久基本农田。根据临时用地的恢复要求，临时用地使用耕地，期满后应当复垦为耕地，耕地数量不减少，质量不降低。而作为土地复垦核心的保护表土（包括耕作层）对粮食生产和生态系统具有重要的支撑功能^[2]。表土的有效保护不仅有利于提高复垦的质量，还关乎粮食安全和生态环境保护。根据临时用地复垦技术规程，表土剥离与保

护以及回填是临时用地管理和复垦的重要内容。批准的临时用地复垦方案中要求做好表土剥离，储存和水土保持等相关工作。在现场踏勘过程中，我们发现许多临时用地的使用主体为了赶工期和节约成本，没有进行表土剥离，珍贵的表土经过大重型机械的压实或硬化变成贫瘠的土壤。表土的流失导致临时用地复垦时没有表土回填而采取底层土回填，这样严重影响临时用地复垦质量和恢复耕地的质量。

（四）未按照批准的复垦方案进行使用和复垦

我们通过收集临时用地影像图，叠加套合临时用地勘测定界图，提取出临时用地违规图斑。通过分析，违规使用临时用地主要表现在以下两个方面：一、擅自扩大土地使用范围。部分用地单位法律意识淡薄，认为扩大一点临时用地使用范围，无人发现或不会受到处罚，从而铤而走险扩大用地的使用范围。二、未按照批准规划进行使用。由于受到主体工程施工的影响，有些交通、水利和电力等建设项目的临时用地单位，没有按照批准的规划和线路使用。

通过对年度变更调查数据的对比分析，我县部分临时用地占用水田，复垦方向为水田。经现场核实和参照周边的耕地地类，具备复垦为水田的条件，但在实际复垦时，用地单位未按照复垦方案进行施工，导致复垦地块配套设施损毁或者缺少充足的水源无法种植水生作物。另外，用地单位为了施工方便，将复垦方案中规划的坑塘水面、沟渠和道路等水利、交通设施全部填平，这破坏了水系和路网的畅通，影响大面积耕地生产能力和效益。

（五）缺乏对临时用地复垦的后期管护

“建设项目施工、地质勘查需要临时使用土地的，应当尽量不占或者少占耕地。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，使其达到可供利用状态，其中占用耕地的应当恢复种植条件”。我们通过实地查看已通过验收的临时用地（占用耕地）发现复垦后的部分耕地因缺乏管护，常年处于撂荒状态，甚至出现“非农化”的现象。归纳其原因是：一、管护责任主体不明确。临时用地复垦验收合格后，在移交时，没有明确落实复垦后耕地的种植和配套设施的管护责任主体。这就出现复垦后耕地无人耕种，配套设施无人管护的现象。二、缺少临时用地复垦后的管护资金。我县临时用地验收合格后，退还全部的复垦保证金，这就导致临时用地的管护资金没有来源。

四、对策

（一）强化临时用地的选址论证和审批

临时用地选址时，各级自然资源主管部门应当

组织水务、交通和农业等方面的专家,采取现场踏勘和内业比对的方式对其选址进行科学论证,要求用地单位提供多个备选地块,通过与选址对比分析,选取最优的临时用地地块。

临时用地复垦应具有前瞻性和预测性和实践性,有利于复垦目标的实现。首先,在生态用地及河沟湖泊沼泽滩涂周边,复垦方向应更多考虑涵养水源、净化环境等生态服务功能;在城镇规划建设区,要与控制性详细规划相衔接;对于已无人耕种,可预见的未来被建设占用地块,在完善城市排水防涝渠系等公用设施基础上,优先考虑暂时复垦为园林绿化、公园湿地等方向,不仅可美化人居环境,改善空气质量,而且方便后期建设占用需要^[3]。其次:以实际为基础,科学评价土地复垦适宜性。许多临时用地复垦方案中的土地复垦适宜性评价,因没有进行现场核实和检测相关数据,直接引用已过时的农用地分等定级数据,导致土地复垦适宜性评价结果与实际复垦方向不一致。

(二) 制定差异化的临时用地复垦工程投资标准

为了提高临时用地复垦工程投资测算的准确度,建议:一、组织编制不同损毁类型和不同复垦方向的工程投资标准。因临时用地损毁类型和复垦的方向不同,复垦工程措施也不同,应结合我县建设工程建设费用实际,编制不同损毁类型和不同复垦方向的临时用地复垦工程投资标准。二、实现复垦工程投资更新机制。为了确保标准的适时性,每两年更新一次复垦工程投资标准,保证复垦工程投资费用与实际相符。三、提高复垦保证金的缴纳标准。为了保障未来临时用地的复垦质量,可以按照临时用地复垦工程投资一倍的标准,要求用地单位足额缴纳复垦保证金。

(三) 严格执行表土剥离和回填机制,提高复垦耕地的质量

执行表土剥离机制是保证临时用地复垦耕地质量的重要措施。提议:一、建立表土剥离集中储存机制。各镇划定专门的表土堆放区,用于各类建设项目的表土堆放和储存,并做好水土保持措施,保障剥离表土的质量。二、加强对各类表土剥离的监管。为了使表土剥离的工作落实到位,在所有需要进行表土剥离的项目区内架设摄像头—实现物联网连接,监管其表土剥离。三、实行表土回填和土壤检测工作。在复垦进入表土回填阶段时,适时监督复垦责任主体进行表土回填,完成后组织对表土养分的检测,根据检测结果制定科学的施肥方案,有

序开展地力培肥工作。

(四) 规范临时用地的使用和验收

为了规范临时用地使用和验收。建议从以下三个方面做起:一、加快临时用地违法巡查和处罚力度。将临时用地的使用纳入日常动态巡查,发现其违规使用及时制止和整改,对于不按时整改到位予以强拆和重罚。二、严格执行批准的临时用地复垦方案。临时用地的复垦方案经过相关职能部门的专家论证并获得批准,其复垦方案具有权威性,用地单位未经允许不得改变临时用地规划和复垦方向。三、规范临时用地的验收。应组织水务、交通、生态环境和农业等相关部门进行验收,农业部门严把耕地质量关;水务和交通部门负责水利和交通等配套设施的验收,生态环境部门对客土污染和复垦过程中的污染问题进行检查。在达到复垦方案要求的前提下,自然资源部门对复垦的耕地进行认定。

(五) 进一步加强临时用地后期管护

临时用地后期管护关乎土地长期稳定发挥效益。建议:一、逐年退还土地复垦保证金。按照土地权属办理移交和管护,落实管护责任主体和管护资金,土地复垦保证金中的管护资金可以依据管护情况逐年退还。临时用地复垦为耕地,从管护资金中列支耕地种植专项资金。二、将后期管护纳入镇村自然资源工作考核。为了加强对临时用地后期管护,防止复垦后耕地的“非粮化”和“非农化”,将临时用地后期管护纳入各镇(村、社区)的自然资源工作考核范畴,提高临时用地后期管护的重要性。

五、小结

通过全面系统地梳理基层自然资源管理部门在临时用地日常管理中存在的问题,结合临时管理的法律法规,分析问题产生的原因,根据临时用地管理的要求和规范,提出解决上述问题的对策,为科学管理临时用地提供理论和实践依据。

参考文献:

- [1] 自然资源部.自然资源部关于规范临时用地管理的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2022(7): 81-83
- [2] 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.
- [3] 龚奇,於忠祥.新时期临时用地复垦方案编制质量提升路径研究[J].现代农业科技.2022(18): 209-212.