浙江省重点建设项目临时用地使用和管理问题分析与探讨

周赵律
（浙江交投高速公路建设管理有限公司　杭州　310000）

［摘　要］为进一步规范临时用地管理，合理、节约利用土地资源，彻底清除临时用地管理中存在的违法批地、超占土地、临时用地过期不履行土地复垦义务等乱象，部、省相继出台临时用地管理办法。文章就浙江省重点建设项目特别是公路、铁路等交通项目临时用地选址、使用、验收等方面存在的问题，谈一点个人看法，与同行们共同探讨。

［关键词］临时用地管理；存在问题；策略；建议

近年来，随着国家对交通、能源、水利等基础设施建设投入力度的加大，各地重点建设项目纷纷上马，当地政府也将其作为促进和拉动地方经济发展的经济增长点，积极支持提供服务，但各方在临时使用土地时均不同程度存在把关不严、审批不规范的现象，甚至存在私下与行政村（或承包户）签订土地使用协议，主管部门审批手续缺失的现象，致使建设单位或施工单位打着重点工程建设的旗号，不注意节约用地，甚至乱占滥用耕地。因临时用地复垦验收不到位或者不符合要求，导致项目土地专项验收迟迟不能通过，进而严重影响了项目竣工验收的进程。

一、存在问题及原因分析

（一）临时用地选址问题

目前省内重大建设项目在招投标时，建设单位一般将临时用地作为工程施工其他直接费一并打包由施工单位负责落实，开工后临时用地选址、借用以及后期的复垦、验收则自然均由施工单位组织实施，建设单位一般不会过多的干预。这样大多数施工单位由于不熟悉土地管理特别是临时用地管理相关法律法规，为了赶进度、降低施工成本，存在就近选址、宽计宽用，乱占滥用耕地的现象。在临时用地选址时随意性太强，加之土地管理部门监管不到位，则出现临时用地借用资料不全、没有在国土部门备案，甚至与所属行政村私下签订土地借用协议，随意压占永久性基本农田等现象，直到卫片执法检查时才发现，此时再停工整改则施工成本反而成倍增加，得不偿失。

（二）临时用地审批及使用问题

1. 临时用地由乡（镇、街道）审批

部分县（市）将临时用地管理权限下放乡（镇、街道），由于乡（镇、街道）没有完整的临时用地管理办法和程序，也没有土地利用相关数据库，无法核实地类，导致临时用地使用协议载明的地类与数据库地类不相符，甚至所借地块为永久性基本农田也无人知晓。

2. 临时用地申请审批资料不全

大多数临时借用土地仅有借用合同及补偿费支付凭证。既无复垦协议又无复垦方案，更谈不上勘测定界图、土地利用总体规划图、1∶10000 土地利用现状图等基础资料。

3. 耕作层剥离流于形式

“耕作层剥离”是指把农田中的肥土层剥离出来，将优先用于垦造耕地、建设用地复垦、农村土地综合整治等项目耕作层回填。2016 年的中央一号文件要求，全面推进建设占用耕地耕作层剥离利用[1]。原国土资源部下发的《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》

收稿日期：2021-03-04

作者简介：周赵律（1989-　），男，助理工程师，主要从事征迁管理方面工作。

（简称18号文）中强调，“全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是基本农田的耕作层应当予以剥离，用于补充耕地的质量建设，超过合理运距、不宜直接用于补充耕地的，应用于现有耕地的整治”[2]。

施工单位由于不熟悉临时用地相关规定，以及为赶进度、节约成本等原因，对于已批准的临时用地（耕地）须进行表土剥离的没有完全按照规定实施剥离，导致多年形成地肥沃的耕作层流失严重。

4. 临时用地借用范围随意扩大

申请审批时施工组织不严密，实际使用过程中，未按规定程序办理借用手续，而是与权属单位私下签订补偿协议，随意扩大使用范围。

（三）临时用地复垦及验收问题

项目开工后，施工单位急于抢进度、赶工期，往往重视工程管理，而轻视土地管理特别是临时用地的审批及管理，为了达到尽快取得临时用地使用权的目的，通过打招呼、批条子等手段仅仅与土地权利人签订临时借用土地协议、支付租金后便匆匆进场施工，而土地主管部门也为了迎合上级领导的意图睁一只眼闭一只眼，没有按照《浙江省临时用地管理办法》的规定严格要求施工单位提交相关资料。项目结束后进入复垦验收环节，由于没有复垦方案、土地利用现状局部图等基础资料，导致临时用地复垦没有验收主体、验收标准、验收依据等，严重影响主体工程土地专项验收的顺利实施。

二、应对策略

（一）选址科学合理

临时用地选址应遵循节约集约、保护耕地、合理使用、满足工程建设需要等原则。实际工作中特别应注意选址避让、工程技术等措施，尽量不占或少占耕地，保护好生态环境。对于临时用地选址涉及基本农田的，2019年12月25日浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅《关于加强和改进永久基本农田保护工作的实施意见》（浙自然资规〔2019〕16号）从临时用地申请范围、审批要求、复垦监管等三方面对临时用地涉及基本农田做出了明确规定：

1. 不得占用基本农田

临时用地一般不得占用永久基本农田，建设项目施工和地质勘查、地下管线埋设、抢险救灾等需要临时用地，选址确实难以避让永久基本农田的，在不修建永久性建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，土地使用者按法定程序申请报批临时用地。[3]临时用地不应简单地由建设单位或施工单位自主选址，应在县级自然资源行政主管部门的指导下统一安排，当临时用地选址超过建设项目周边5公里都无法避让永久基本农田时，需提出临时用地选址比较方案，原则上不能占用水田，不得已占用或压损永久基本农田的，也需做出详细的不可避让说明。同时，采用耕地耕作层土壤剥离和再利用等工程技术措施，减少对耕作层的破坏。

2. 优先避让耕地

对于梁场、搅拌场地等难以复垦的临时用地应与当地建设发展规划确定的建设用地范围相结合，避免或减少占用耕地。临时用地选址应优先考虑避让优质耕地，并与当地土地利用总体规划确定的建设用地范围相结合，选择未利用土地、劣质土地或建设用地。

3. 按时复垦到位

临时用地到期后土地使用者应按复垦方案及时复垦恢复原种植条件，县级自然资源部门会同农业农村部门开展土地复垦验收，验收合格的，继续按照永久基本农田保护和管理[3]。复垦验收后的临时用地如果耕地数量、水田面积或粮食产能减少，会经县级、市级自然资源主管部门会同农业农村部门核定后，由县级自然资源主管部门负责耕地占补平衡工作，做到数量相等、质量相当和水田面积平衡。县级自然资源主管部门应当通过日常检查、卫片执法检查等方式履行监管职责，发现有临时用地上修建永久性建（构）筑物或其他导致无法恢复原种植条件的情况，必须依法进行处理；市级自然资源主管部门也应当加强日常监督检查，对未按时复垦到位的临时用地要依法进行处置。

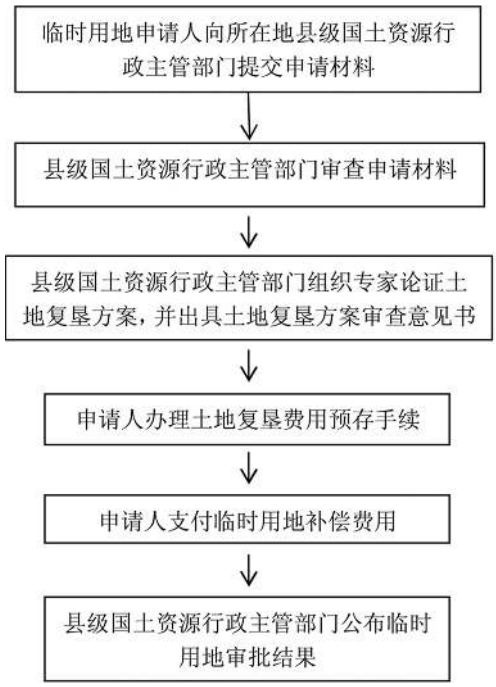
4. 强化土地利用率

根据项目设计用地红线强化施工组织设计，充分利用公路、铁路的服务区、互通区、管理用房、站场等红线内永久性用地，将永久性用地与临时用地施工组织相结合，强化土地利用效率。对难以复垦、堆方量较大的弃渣场地在保证不发生次生灾害的前提下选择一般耕地或

劣质地等其他土地，经与上级自然资源主管部门详细沟通汇报后建议同主线一起报批征收。在临时用地到期后也可供其他建设工程利用，既可减少复垦投入，也可节省新增建设用地场地平整和表层硬质化所需的资金与时间成本。同理对于新建项目临时用地的选址也可通过办理续借或重新办理等方式选用已完工项目使用的临时用地，达到强化土地利用率的目的。

（二）借用严格规范

《浙江省临时用地管理办法》第七条规定：临时用地申请人（包括单位和个人）向拟申请用地所在地的县级国土资源行政主管部门提出申请[4]，并提交材料，以下是审批流程：



建议临时用地申请人（包括单位和个人）应严格按照《浙江省临时用地管理办法》的要求准备材料提交申请。《管理办法》要求提交的每一项材料都是经多方论证的、必备的，既考虑保护临时用地权利人的合法权益，又考虑自然资源管理部门的管理需要。尽管前期办理临时用地手续较为繁琐，但这为后续的复垦验收提供了极具可操作性的实施依据。

（三）验收程序合法

临时用地复垦方案编制的目的是按照“谁破坏、谁复垦”的原则，将生产建设单位（土地复垦义务人）的临时用地复垦目标、任务、措施和计划等落到实处，为临时用地复垦的实施管理、监督检查及复垦的有效化作保证。现行的条例、文件都不同程度强调了临时用地复垦方案的编制与审查，可见复垦方案在临时用地复垦验收工作中的重要性，没有一份可行的，科学合理的复垦方案，临时用地复垦、验收将没有标准，也无法达到预期的复垦目标。

自然资源部《土地复垦条例实施办法》（2019年7月16日自然资源部第2次部务会议）对临时用地的验收主体、验收程序、提交的验收资料以及验收通过后主管部门所出具验收意见的事项等均做出来详细的规定与说明。

三、结论与建议

我省临时用地管理存在上述诸多问题，笔者认为，从宏观上反映出地方政府重经济发展，轻资源管理，特别是对“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策”的理解流于形式，没有深入理解贯彻落实；从微观上反映出建设单位（施工单位）或个人对于现行的《土地管理法》特别是临时用地管理条例规定不清楚、不了解，主管部门法律意识淡薄，有法不依、执法不严，甚至行政不作为，管理不完善。

临时用地涉及土地所有人、使用人和临时用地者等多方利益，以及节约资源、环境保护等问题。为确保公共安全，促进节约集约用地及生态文明建设，对于临时用地的使用与管理须严格贯彻落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，不断完善临时用地管理程序，在制定临时用地管理办法时，应从其用途、数量、所有人以及使用者权益、使用者复垦责任等各个方面充分考虑到位，要合理化以及科学化管理临时用地。

参考文献

[1] 中共中央 国务院《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》，2015-12-31.
[2] 原国土资源部《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》，2014-2-13.
[3] 浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅《关于加强和改进永久基本农田保护工作的实施意见》，2019-12-25.
[4] 原浙江省国土资源厅《浙江省临时用地管理办法》，2016-12-22.