

# 全流程视角下改进临时用地管理的思考

党新朋\*

(洛阳市土地储备整理中心,河南 洛阳 471000)

**摘要:**本研究旨在剖析临时用地特点与管理制度的执行全流程中的突出问题,探寻完善临时用地管理路径,为相关主管部门提供参考。运用案例研究、分析综合等方法,发现临时用地的使用导致耕地阶段性退出粮食生产,影响粮食安全,且使用过程中对土地的压占、挖损等破坏对生态的危害在使用结束后依然存在,危及生态安全。当前,临时用地管理实践存在使用范围界定模糊、缺乏用地标准限制、土地复垦政策协同不足等问题,不同程度放大了临时用地政策的影响。为此,提出实施临时用地负面清单制度、强化临时用地标准制定、做好临时用地复垦政策协同等举措,以降低这些影响。

**关键词:**临时用地;政策执行;土地复垦;耕地保护;生态安全

**中图分类号:**F301.0 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-2736(2025)01-0028-7

## 0 引言

随着我国经济社会快速发展,各类建设项目数量增多,建设项目施工、地质勘查对临时用地的需求相应增加。近年来,国家对临时用地管理重视程度逐步提升。自然资源部先后于2021年11月、2023年7月印发的《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)<sup>[1]</sup>、《关于加强临时用地监管有关工作的通知》(自然资办函〔2023〕1280号)<sup>[2]</sup>,对临时用地的范围、申请、审批、恢复、上图入库监管等环节进行全面规范。针对地方和企业反映的基础设施建设使用临时用地问题,自然资源部于2024年10月出台了《关于进一步做好基础设施建设使用临时用地保障工作的通知》(自然资办函〔2024〕2159号)<sup>[3]</sup>,在临时用地续期、范围调整、信息录入等方面进行优化,减轻企业用地负担。尽管我国在临时用地规范性管理方面取得一定进展,但与永久性建设用地相比,临时用地受关注程度低,各地发展水平存在差异,政策执行过程中仍存在需规范和完善之处。

## 1 临时用地及其管理的特点

### 1.1 临时用地及其特点

根据《中华人民共和国土地管理法》规定,临时用地是指因建设项目施工、地质勘查、文物勘探等需要短期使用的土地。其虽非项目永久性用地,却为项目施工、勘查等活动提供交通、物料周转、施工组织、土方取弃等必要建设条件,对项目顺利实施,尤其是重大基础设施项目意义重大。临时用地具有以下特点:

**附属性。**临时用地是服务建设项目、地质勘查的,其合法性及合理性建立在项目主体合法的基础上,与主体项目形成不可分割的附属关系。

**短期性。**按照《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》相关规定,临时用地使用期限一般不超过两年<sup>[4]</sup>,涉及建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施的,期限不超过四年<sup>[5]</sup>。

**可恢复性。**临时用地不改变土地权属关系和用途性质,使用结束后须通过复垦措施恢复原地类或达到可供利用状态,确保土地资源可持续利用。

## 1.2 临时用地管理特点

临时用地管理是自然资源部门的重要职责,也是保障和服务经济社会发展的关键手段。该管理兼具技术性与政策性,是复杂的系统工程,具备以下显著特点:

参与主体多元。临时土地使用涉及项目建设单位、土地复垦方案编制和测绘等技术中介单位、村组集体、农村村民、金融机构等主体,各主体利益诉求多样。临时用地管理需自然资源、农业农村、林草等部门以及乡、镇基层政府协同参与,不同管理主体关注点各有侧重。如自然资源部门关注用地审批和监管,农业农村部门关注耕地保护,林草部门关注林地保护,基层政府关注信访稳定。

管理目标多样。临时用地管理涵盖多方利益保护、用地权益保障、损毁土地修复、耕地保护责任落实、生态环境保护、复垦资金监管等目标,同时要兼顾用地保障效率与企业经济负担。如矿山地质勘查临时用地,既要保障勘查工作进行,又要保护周边农民土地权益,修复损毁土地,落实耕地保护责任,保护生态环境,监管复垦资金合理使用,避免企业经济负担过重。

管理环节复杂。临时用地管理流程包含临时用地的申请、选址、土地复垦方案编制及评审备案,用地审批,土地复垦实施、验收、后期管护,土地复垦保证金缴存、使用、退还,全过程用地监管等步骤,各环节紧密关联,环环相扣(图1)。

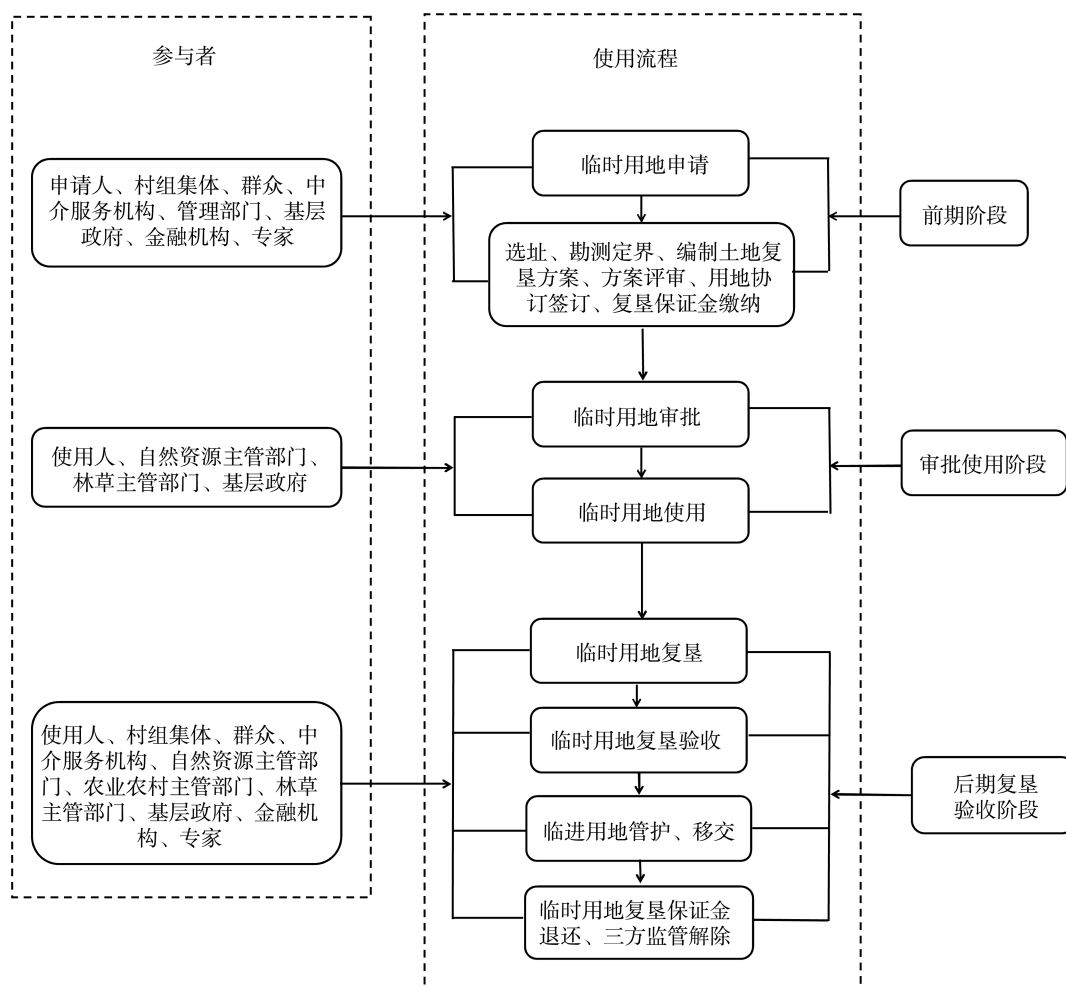


图1 临时用地参与主体及使用流程

## 2 临时用地的社会责任分析

临时用地在推动项目建设、促进经济社会发展中发挥重要作用,但也对社会公共利益产生影响,使用者需采取措施降低这些影响。

### 2.1 临时用地对粮食安全的影响

造成耕地阶段性减少。根据《土地管理法》,临时用地占用耕地无需履行占补平衡义务。自然资源部相关规定要求,临时土地使用期限一般为 2 年(基建项目可延长至 4 年),期满后 1 年内完成复垦。2023 年,洛阳市批准永久建设占用耕地 575 公顷,同期临时用地占耕地规模达 99.2 公顷,占比 17.25%。从时间维度看,单个地块最长可能形成 5 年的耕地功能中断期,若全国范围内此类占用量级叠加,将造成显著的耕地资源阶段性损失。

导致粮食生产能力受损。临时用地使用过程中,对耕地的挖损、压占、塌陷等会改变土壤理化结构和生物特性,降低土地肥力。据研究数据显示,高速公路施工便道、拌和站、施工营地和取土场临时用地土壤密度分别增加 7.16%、22.02%、9.28% 和 6.92%,紧实度分别增加 33.92%、11.20%、14.50% 和 6.95%,有机质含量下降 50% 以上<sup>[6]</sup>。此外,耕地耕作层土壤剥离及回覆在实际执行中效果欠佳。尽管《土地复垦条例》要求耕作层剥离保护,但审计署 2021 年专项检查发现,4 省未全面落实建设占用耕地后将剥离的耕作层土壤用于中低产田改造等要求,有 581 个建设项目占用的 4.73 万亩黑土地未按要求剥离耕作层土壤<sup>[7]</sup>。这些因素共同作用导致耕地质量下降,长期损害粮食生产能力。

到期不复垦问题<sup>[8]</sup>凸显。部分临时用地存在“不临时”现象,到期不复垦或不按要求复垦成为违法占用耕地的重要源头。自 2 号文件实施后,新审批的临时用地陆续进入复垦期,多省均出现不按期复垦情况的报道,部分地方还被暂停临时用地审批权限。

上述因素影响耕地数量和质量,对粮食安全构成影响,临时用地使用者有责任保护和恢复耕

地,降低临时用地使用对粮食安全的影响。

### 2.2 临时用地对生态安全的影响

生态影响持续时间长。部分临时用地,如山区的临时道路、取土场、弃渣场等,虽使用时间短,但对生态环境的影响在土地复垦后仍长期存在。由于这些区域立地条件差,原有地类恢复需较长时间。如山区公路建设临时开辟的取土场,复垦后因土壤贫瘠、植被恢复困难,多年难以恢复原有生态状态。

地类恢复不等于生态功能恢复。例如毁掉林地复垦并新植树苗,虽林地地类恢复,但形成成熟的林地生态系统可能需十年甚至更长时间。新树苗生长初期,在水土保持、生物多样性保护等生态功能发挥上远不及成熟林地。

引发次生地质灾害隐患。一些铁路、高速公路等重大基础设施建成通车多年后,沿线采石场、取土场、弃土场存在基岩裸露、崩塌、滑坡、水土流失等次生地质灾害现象,生态恢复状况不佳<sup>[9]</sup>。如某高速公路沿线弃土场,因未有效防护和生态恢复,雨季常发生滑坡和泥石流,威胁周边居民生命财产安全。

影响范围广泛。临时用地点多面广,绝对数量较大。2023 年,洛阳市临时用地批准量为 427.3 公顷,约占永久性建设用地批准量的 36.5%。部分山区风电项目中,运输道路、施工安装场地和表土堆场等临时用地总面积可达升压站、风机基础、箱变基础等永久性建设用地面积的 20 倍。临时用地使用者有义务减少或消除危害生态的行为。

## 3 当前临时用地管理政策执行中存在的问题

### 3.1 临时用地的边界界定不够清晰

《土地管理法实施条例》第二十条规定,临时用地由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。实际操作中,部分地方为推动发展,模糊临时用地使用边界,存在随意扩大临时用地使用范围的现象,具体表现为:将与建设项目施工和

工程地质勘查关联性不强的生产类用地,如砂石料粗加工等建设用地纳入临时用地管理;把一些暂时未办理用地手续的永久性建设用地当作临时用地使用,先期开工建设,将临时用地作为办理永久性建设用地手续的过渡;把卫片执法监测到的违法用地纳入临时用地范畴,为违法用地处置争取时间;部分地方将因缺乏用地计划指标和报批条件难以办理永久性建设用地手续的尾矿库用地纳入临时用地,给后续管理和土地复垦工作埋下隐患。

### 3.2 临时用地缺乏必要的用地标准

2号文件要求建设项目施工、地质勘查使用临时用地坚持“用多少、批多少,占多少、恢复多少”原则,尽量不占或者少占耕地。实践中,自然资源部门多依据企业申请保障临时用地供应,企业出于便利和成本考虑,存在宽打宽用、搭车批地情况。因临时用地建设类型多、地域分布广、布局特殊,目前无具体临时用地使用标准,给基层自然资源部门审核、审批用地量带来困难。且2号文件对各地审批临时用地无总量限制,一些地方将不属于临时用地的项目通过临时用地供应渠道办理,扩大了临时用地规模。缺乏用地标准和规模限制,导致临时用地不节约使用,加剧耕地的阶段性减少,影响粮食安全。

### 3.3 临时用地管理中部分环节衔接不到位

审批前联合选址工作执行不力。部分建设单位临时用地选址时,在未获取自然资源管理部门批复时,便与村组签订用地协议,提出用地申请时既成事实难以改变;一些项目单位前期规划不周全,频繁追加申请和变更临时用地位置,致使土地复垦方案需相应编制和变更,增加管理部门工作量和自身经济负担。

使用监管不到位。部分地方仅注重用地审批和土地复垦验收环节,对临时用地使用过程中的占地位置、面积、土地损毁、表土剥离、复垦保证金使用情况等缺乏监管。一旦出现违法用地、高陡边坡、不剥离表土等问题,将给后续土地复垦工作带来困难,造成使用者经济损失。

土地复垦工作监管不足。部分地方对土地复垦方案的实施及效果重视不够,导致临时用地超期未复垦、不严格按标准复垦等现象时有发生<sup>[10]</sup>。

### 3.4 部门间管理政策协同发力不够

临时用地管理涉及自然资源、农业农村、林业部门、乡镇人民政府等多个部门。因各部门职能和管理角度不同,管理要求存在差异,甚至出现政策冲突,具体表现为:

林地认定与审批存在分歧。自然资源部门和林草部门在林地地类认定上存在分歧。虽《自然资源部、国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知》(自然资发[2023]53号)<sup>[11]</sup>对林地地类认定及涉及林地临时用地审批进行规范,但基层执行仍存在管理冲突。部分申请人办理临时用地手续时,需将用地按地类拆分成林地和非林地分别办理,增加企业工作量,破坏项目整体性,给监管工作带来不便。

林地复垦矛盾突出。某高速公路施工单位按复垦方案将荒沟作为排土场,填平后复垦为耕地,农民种植小麦长势良好。但基层林业部门要求按复垦前林地地类恢复林地,施工单位在麦田中种植杨树,给农民耕种、收割带来不便,且该荒沟占用前确有零星树林,类似情况常见。

复垦后期管护意见不一。自然资源部门要求复垦为耕地的地块种植粮食作物,部分乡镇和农业农村部门为建设产业基地,要求种植果树、药材;林业、交通部门有时要求进行通道绿化,导致临时用地无法通过复垦验收,影响土地复垦保证金退还。

建(构)筑物拆除面临两难。一些临时用地上修建的道路、硬化场地、建(构)筑物期满后仍有使用价值,方便群众生产生活,乡镇政府和当地群众要求保留。但按临时用地政策,这些设施必须拆除,强行拆除伤害群众感情,不拆除构成违法用地,基层管理部门陷入两难。

## 4 问题的原因分析

从临时用地使用者角度,部分使用者依法依

规用地意识淡薄,对使用临时用地应承担的社会责任认识不足,与管理部门沟通不畅,复垦义务履行不到位,增加自身麻烦和用地成本。

从临时用地管理者角度,存在政策宣传不到位、主动服务意识欠缺、全过程监管不力、审查把关不严格、部门间沟通协作不足、政策衔接不顺畅等问题,影响临时用地服务保障效果。

在临时用地复垦等社会化服务层面,部分中介机构调查工作浮于表面,编制的复垦方案与实际情况脱节,难以有效指导土地复垦的实施、验收以及保证金存管工作。

从临时用地所在地村组、群众层面,基层为临时用地使用和复垦提供支持,其意见和诉求有参考价值,但个别人员会提出不合理要求,需妥善化解矛盾,营造良好外部环境。

## 5 相关对策建议

为推动临时用地政策更有效地服务经济社会发展,基于前文分析的问题及原因,提出五点完善和细化临时用地管理的对策建议。

### 5.1 构建临时用地负面清单制度

明确临时用地使用范围,结合经济社会发展实际需求,不仅清晰界定可使用临时用地的情形,还详细列举不宜使用临时用地的情况,通过实施负面清单管理,杜绝人为随意扩大临时用地使用范围的现象,确保临时用地政策的精准执行。

### 5.2 完善用地标准与总量控制机制

结合不同行业特点和地域分布状况,运用科学方法测算临时用地使用标准,设定临时用地的上限标准,激励建设项目单位提升土地节约集约利用水平。自然资源部门应提前介入临时用地管理,做好批前选址对接指导工作,科学合理核定临时用地占地量,避免搭车批地和用地不集约节约的行为,减少临时用地对耕地的占用。同时,借鉴用地计划指标管理模式,对地方审批临时用地的总量进行限制,实现少占地、优用地,最大程度降低临时用地对粮食安全和生态稳定的负面影响。

### 5.3 全面提升临时用地保障效率

自然资源部门应进一步强化服务意识,在临时用地管理工作中提前介入,加强对批前选址对接、批后跟踪监督、复垦资金监管、土地复垦验收等各个环节的协调服务。通过优化工作流程,明确各环节工作标准与责任主体,确保各环节紧密衔接、高效运转,降低企业临时用地使用成本,使其在使用临时用地过程中更加便捷,同时也促使企业更好地履行社会责任。

### 5.4 加强部门间协同合作

自然资源、农业农村、林草管理部门以及基层地方政府应秉持以人为本理念,切实履行耕地保护和生态保护责任。借助全国临时用地信息系统,实现临时用地“一张图”管理,提升管理的精准化与高效化水平,形成工作合力。特别是基层自然资源、林草部门要重点加强涉及林地的临时用地审批、复垦等环节的衔接工作。建立跨部门联合执法机制,明确各部门在执法中的职责与协作方式,对违法占用耕地林地,拒不履行复垦义务等行为实施综合惩处,确保临时用地管理政策得到有效执行。

### 5.5 强化政策学习与宣传

深入研习党的二十届三中全会精神,借助举办政策宣讲会、线上发布政策解读宣传文章、制作并发放宣传手册等多元渠道,向社会各界全面阐释临时用地的使用主体、使用条件、使用程序以及权利义务等关键内容,以此增强社会各界对临时用地政策的认知,强化使用者在临时用地使用过程中的社会责任意识,提升依法依规使用临时用地的自觉性。

#### 参考文献(References):

- [1] 自然资源部关于规范临时用地管理的通知(自然资源规〔2021〕2号)[J]. 自然资源通讯, 2021, 20(22): 41.
- [2] 自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知(自然资办函〔2023〕1280号)[J]. 自然资源通讯, 2023, 22(13): 50.
- [3] 自然资源部办公厅关于进一步做好基础设施建设

- 使用临时用地保障工作的通知(自然资办函[2024]2159号)[J]. 自然资源通讯, 2024, 23(20): 39.
- [4] 魏莉华. 新《土地管理法实施条例》释义[M]. 北京: 中国大地出版社, 2021: 436.
- [5] 魏莉华. 新《土地管理法实施条例》释义[M]. 北京: 中国大地出版社, 2021: 446.
- [6] 袁中友, 吴家龙, 刘春, 等. 高速公路临时用地对土壤质量的综合影响[J]. 中国水土保持科学, 2020, 18(01): 102-109.
- [7] 审计署. 国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[R]. 2022. 来源: <http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10252052/part/10252146.pdf>
- [8] 广东省自然资源厅. 关于通报2024年度临时用地土地复垦活动“双随机一公开”检查结果的函[EB/OL]. 广东省自然资源厅, (2024-09-09)[2025-2/14]. [http://nr.gd.gov.cn/zwgknew/ssj-gk/content/mpost\\_4491835.html](http://nr.gd.gov.cn/zwgknew/ssj-gk/content/mpost_4491835.html).
- [9] 刘冬梅, 高大文. 生态修复理论与技术[M]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学出版社, 2017: 6.
- [10] 国土资源部土地整治中心. 中国土地整治发展研究报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 34-46.
- [11] 自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知(自然资发[2023]53号)[J]. 自然资源通讯, 2023, 22(07): 24-26.
- 

#### 作者简介:

第一作者/通讯作者: 党新朋, 1973年生, 男, 河南新安人, 洛阳市土地储备整理中心, 高级工程师, 主要研究方向为耕地保护与土地复垦。Email: Lydyp2009@sina.com

---

## Thoughts on the Improvement of Temporary Land Management Under the Whole Process

DANG Xinpeng \*

(Luoyang Land Reserve and Consolidation Center, Luoyang 471000, China)

**Abstract:** This study aims to analyze the prominent problems in the whole implementation process of temporary land use characteristics and management systems and explore the path to improve temporary land use management, providing references for relevant administrative departments. By using case studies, analysis and synthesis, it is found that the use of temporary land leads to the phased withdrawal of arable land from food production with the affection on food security. And the damage for ecology still exist after using, such as the land occupation and excavation, endangering ecological security. At present, there are problems in the temporary land management practice, such as the vague definition of the scope of use, the lack of land use standards, and the insufficient coordination of land reclamation policies, which have magnified the impact of temporary land use policies to varying degrees. Therefore, it is proposed to implement a negative list system for temporary land use, strengthen the formulation of temporary land use standards, and improve the coordination of temporary land reclamation policies to decrease these impacts.

**Key words:** temporary land use; policy implementation; land reclamation; farmland protection; ecological security