

临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田 论证方案编制要点浅析

——以环北部湾广东水资源配置工程为例

黎荣东

华远规划设计有限公司, 广东 中山

收稿日期: 2025年6月17日; 录用日期: 2025年7月9日; 发布日期: 2025年7月16日

摘 要

临时用地在重大项目建设中发挥着重要作用, 然而其占用耕地和永久基本农田的问题一直是土地管理中的关键环节。本文以环北部湾广东水资源配置工程为例, 结合相关法律法规和政策文件, 不仅深入分析临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案的编制要点, 总结编制此类论证方案的关键步骤和注意事项, 还探讨土地利用冲突的根源及解决路径等理论问题, 旨在为类似项目提供参考, 同时推动土地资源的可持续利用和耕地保护制度的严格落实。

关键词

临时用地, 耕地, 永久基本农田, 论证方案, 编制要点

A Brief Analysis of the Key Points for Formulating the Demonstration Plan of Temporary Land Irrevocable Occupation of Farmland and Permanent Basic Farmland

—Taking the Guangdong Water Resources Allocation Project in the
Beibu Gulf as an Example

Rongdong Li

Huayuan Planning and Design Co., Ltd., Zhongshan Guangdong

Received: Jun. 17th, 2025; accepted: Jul. 9th, 2025; published: Jul. 16th, 2025

文章引用: 黎荣东. 临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案编制要点浅析[J]. 土壤科学, 2025, 13(3): 133-138. DOI: 10.12677/hjss.2025.133016

Abstract

Temporary land use plays a vital role in major project construction, but the issue of its occupation of cultivated land and permanent basic farmland has always been a key link in land management. Taking the Guangdong Water Resources Allocation Project around the Beibu Gulf as an example, this paper, combined with relevant laws, regulations and policy documents, not only deeply analyzes the key points for formulating the demonstration plan for the unavoidable occupation of cultivated land and permanent basic farmland by temporary land use, summarizes the key steps and precautions for formulating such demonstration plans, but also discusses theoretical issues such as the root causes of land use conflicts and their solutions, so as to provide reference for similar projects, and promote the sustainable use of land resources and the strict implementation of the cultivated land protection system.

Keywords

Temporary Land Use, Cultivated Land, Permanently Basic Farmland, Argumentation Plan, Compilation Points

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国经济社会的快速发展,重大基础设施建设项目不断增加,临时用地的需求也日益增长。然而,临时用地不可避免地会占用一定量的耕地和永久基本农田,这对我国严格的耕地保护制度提出了挑战。环北部湾广东水资源配置工程作为一项重大水利工程,横跨4个地级市,其临时用地的规划、审批和管理具有重要的示范意义。相关专家学者从临时用地的现状问题[1]、占用耕地复垦模式[2]、占用永久基本农田[3]、到全生命周期监管[4][5]等已有一定研究,但临时用地不可避让占用耕地和永久基本农田论证的研究还相对较少。本文通过对该工程临时用地不可避让占用耕地和永久基本农田论证方案的分析,分析论证方案编制的关键要点,并深入探讨土地利用冲突的根源及解决路径等理论问题,为类似项目提供参考。

2. 相关政策梳理

我国已构建起“法律-行政法规-政策文件”三级联动的临时用地占用耕地和永久基本农田管理制度体系。在法律层面,《中华人民共和国土地管理法》明确规定了耕地保护的基本原则和要求,将永久基本农田保护置于核心地位,强调其“严格保护”的法律属性,为耕地和永久基本农田保护提供了根本遵循;《基本农田保护条例》作为配套行政法规,进一步细化了永久基本农田的划定、保护、管理全流程,对占用永久基本农田的审批程序(如需国务院审批的情形)、条件(如不得占用情形)等作出了具体规定,为法律实施提供了可操作的制度支撑。在政策层面,《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》(自然资规〔2019〕1号)聚焦永久基本农田的补划、占用管控、建设,明确临时用地一般不得占用永久基本农田,选址确实难以避让的,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,按法定程序,经批准可临时占用;《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)详细规定了临时用地的使用范围、选址、使用期限、审批和责任等,制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的不得以临时用地方式占用耕地和永久基本农田,临时用地确需占用永久基本农田的,必须能够恢复原种植条件,并符合《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》(自然资规〔2019〕1号)中的相关规定;《广东省自然资源厅关于进一步严格规范临时用地管理的通知》(粤自然资规字〔2024〕1号)则立足地方实际,对临时用地的使用范围、选址审查、审批流程、复垦监管等管理要求进行细化升级,临时用地占用耕地和永久基本农田,或者在生态保护红线内选址的,土地复垦方案应包含对应的占用或者选址合理性、必要性论证,应包含对应的恢复原种植条件、不降低原生态保护红线生态功能分析或者耕地耕作层土壤剥离再利用等有关内容,其土地复垦方案由地级以上市自然资源主管部门组织论证并出具审查意见。

3. 环北部湾广东水资源配置工程临时用地概况

3.1. 项目背景

环北部湾广东水资源配置工程位于广东省粤西地区,工程从云浮市西江干流取水,向湛江、茂名、阳江、云浮4市供水,旨在解决区域水资源短缺问题,改善城乡供水条件,促进区域经济社会发展。工程开发任务以城乡生活和工业供水为主,兼顾农业灌溉,设计引水流量110 m³/s,工程等别为I等,规模为大(1)型。

3.2. 临时用地情况

根据环北部湾广东水资源配置工程初步设计报告,项目拟占用临时用地超2万亩,涉及云浮市、茂名市、阳江市、湛江市等4市14县(市、区),其中耕地10120.99亩,涉及永久基本农田七千多亩,临时用地用途中占用耕地和永久基本农田面积较多的是埋管开挖区、施工道路、施工区。

4. 临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案编制要点

4.1. 前言部分

临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案中,前言部分应详细阐述建设项目的概况和临时用地的概况,如主体项目的建设依据、建设地点、投资规模、建设规模、项目意义、项目当前的进展情况,临时用地基本信息(临时用地项目名称、项目位置、用地规模、土地权属情况、使用年限等)、土地利用现状情况、国土空间总体规划情况、占用耕地和永久基本农田的具体情况(面积、耕地等别、现场情况等)。根据项目当前的建设进度,工程项目建设需要配套临时用地,阐述临时用地占用耕地和永久基本农田的情况,分析临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案的编制原因以及编制论证方案的重要意义。

前言部分还包括方案的编制原则、编制依据、编制过程及临时用地概况。环北部湾广东水资源配置工程的临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案编制原则包括合法合规、依法选址,耕地优先、保护优先,合理布局,节约集约,科学规划、实事求是。

在环北部湾广东水资源配置工程的临时用地不可避免让占用耕地和永久基本农田论证方案中,前言章节系统论述了为广东省粤西地区解决水资源短缺与经济社会发展需求不匹配的问题,国务院将环北部湾广东水资源配置工程纳入重大规划,旨在通过从西江取水,向湛江、茂名、阳江、云浮等粤西地区供水,系统性地缓解区域缺水问题,改善城乡供水条件,同时为热带特色农业提供灌溉水源,提升区域供水安全保障能力。阐述工程建设不可避免地会涉及临时用地,占用一定面积的耕地和永久基本农田,说明编制论证方案不仅是落实国家严格耕地保护制度的必然要求,也是确保项目建设与土地资源可持续利用协

调发展的关键环节。

4.2. 不可避让性分析与土地利用冲突根源

不可避让性论证的核心在于证明临时用地选址的合理性和唯一性,在进行临时用地不可避让性分析时,需综合考虑多方面因素。以环北部湾广东水资源配置工程为例,其临时用地选址需遵循工程设计、安全便利、交通便利性等原则,同时受到工程线路固定性及区域耕地分布特性等限制性因素影响。工程线路在前期经过详细比选和批复,具有固定性,导致临时用地选址范围受限。沿线地区地形复杂,平坦区域多分布耕地和永久基本农田,难以完全避开。在选址比选过程中,需制定多个方案,综合考量用地规模、耕地和永久基本农田占用面积、地形地貌、环境安全、交通运输条件以及经济效益和生态效益等因素,对各方案进行评估,选择最优方案。通过多方案比选,推荐方案一,其用地规模最小,占用耕地和永久基本农田面积最少,交通运输条件较好,无环境安全隐患,相对位置距离较短,经济效益较好。最终确定的临时用地方案,是在满足工程需求的同时,尽可能减少对耕地和永久基本农田的占用,确保项目实施的可行性和经济性,实现工程建设与耕地保护的协调共进。

土地利用冲突的根源在于土地资源的有限性与人类需求的无限性之间的矛盾,在环北部湾水资源配置工程中,临时用地不可避免地会占用耕地和永久基本农田,这反映了基础设施建设需求与耕地保护之间的冲突。解决这一冲突的关键在于科学合理地规划工程红线和项目管理,优化工程设计和施工方案,减少不必要的土地占用,通过多方案比选和优化,找到既能满足工程建设需求又能最大程度减少对耕地和永久基本农田占用的方案。

4.3. 合理性和必要性分析

临时用地占用耕地和永久基本农田的合理性分析主要包括空间布局合理性分析(与主体工程的位置关系、与周边配套设施的协调效益、选址是否有敏感点分析、耕地和永久基本农田分布情况)、与相关规划和政策的协调性合理性分析(政策合规性、相关行业规划符合性、国土空间总体规划符合性、其他专项规划符合性)、用地规模的合理性分析(占地面积的测算)。

在对环北部湾广东水资源配置工程的临时用地进行用地规模与选址合理性分析时,需要综合考虑多方面因素以确保临时用地占用耕地和永久基本农田的合理性。该工程作为国家级重大水利工程,对于解决粤西地区水资源短缺问题、提高区域供水安全意义重大。工程严格遵循国家相关法律法规,确保临时用地的合法性。在选址过程中,秉持节约集约用地原则,通过多方案比选,力求以最小的用地规模满足施工需求,推荐方案一因其最小的用地规模以及对耕地和永久基本农田最少的占用面积而被选为最终方案,有效体现节约集约用地的要求。此外,工程在设计和施工方案上进行了优化,通过合理规划施工便道的路线和宽度,精确计算临时用地的布局和规模,避免不必要的土地占用。同时,注重生态环境保护,采取有效措施防止施工过程中产生的废水、废渣等对周边耕地和永久基本农田造成污染。

4.4. 临时占用耕地和永久基本农田情况分析与长期影响评估

临时占用耕地和永久基本农田情况分析主要包括占用耕地和永久基本农田的具体面积、现状地类、位置、分布、耕地质量等别、土壤重金属情况、现场耕作情况等情况分析。在对环北部湾广东水资源配置工程临时用地占用永久基本农田情况的分析中,通过图表、土壤检测报告数据、现场照片,对临时用地占用永久基本农田情况进行阐述。

描述了临时用地占用耕地和永久基本农田情况后,需对工程占用做长期的影响评估,主要考虑两个方面,一是临时用地占用耕地和永久基本农田可能会对当地的农业生产造成短期影响;二是,工程建设完成后,将显著改善区域的水资源调配能力,提高供水安全,对区域的经济社会发展产生积极的长期影

响。

4.5. 耕地和永久基本农田保护措施

依据部、省关于临时用地占用耕地和永久基本农田的政策要求，除了对占用合理性、必要性论证，还需要有恢复原种植条件、保障土壤耕作层的措施。在环北部湾广东水资源配置工程临时用地占用耕地和永久基本农田的项目中，为保护耕地和永久基本农田，采取了一系列有效措施。首先，优化施工方案，集约用地，避免破坏田间道路，将施工材料堆放远离耕地，并在施工期做好防护措施，防止水土流失影响周边基本农田，同时严防施工过程产生的污水流入耕地造成污染。其次，实施耕作层剥离再利用，对项目建设占用的耕地耕作层土壤进行剥离、存放、定期监测和再利用，以保护耕地质量。同时，制定科学的论证报告和土地复垦方案，确保工作的技术路线清晰、方法先进、部署合理。此外，定期培训技术人员，加强对项目实施和监测工作的指导，并选择有技术优势的单位进行动态监测和评价，确保合法用地。再者，加强土地复垦工作，结合土地整治规划和工程建设进度，合理安排临时用地复垦。最后，通过专家咨询和论证，对工作程序、方法及成果进行检查和指导，确保耕地和永久基本农田得到最大程度的保护。

4.6. 论证方案结论与建议必要的附表附图

在明确组织保障、经济保障和技术保障等措施，确保论证方案的有效实施，从制度、资金和技术层面为项目用地的合理性和耕地保护提供坚实支撑后，结论部分需总结项目的政策合规性、占用耕地和永久基本农田的不可避免性、必要性与合理性，以及耕地保护措施的可性，并针对施工过程中环境保护、邻近永久基本农田保护、土地复垦等方面提出具体建议，以实现项目建设与耕地保护的协调共进。

完整的方案需要必要的附表附图，包括临时用地土地利用现状表、占用耕地和永久基本农田情况表、现状图、用地用海图、影像图、耕地和永久基本农田分布图、比选方案示意图、临时用地平面布置图等。

环北部湾广东水资源配置工程的临时用地不可避让占用耕地及永久基本农田论证方案的结论表明：项目符合国家及地方相关政策法规，项目建设对区域水资源调配意义重大，且在选址过程中进行了多方案比选，占用耕地和永久基本农田具有不可避免性。推荐方案在用地规模及占用耕地和永久基本农田面积上均为最小，体现了节约集约用地原则。报告建议实施耕作层剥离再利用，加强施工期环境保护，优化施工方案以减少对邻近永久基本农田的影响，并确保土地复垦工作落实，以实现土地资源的可持续利用和生态环境的保护。

5. 结论

通过以上编制要点的详细阐述，可以看出，在编制临时用地不可避让占用耕地和永久基本农田论证方案时，需要综合考虑多方面因素，包括工程特性、用地选址、耕地保护、生态环境影响等。环北部湾广东水资源配置工程的案例为我们提供了宝贵的实践经验，其论证方案在遵循相关法律法规和政策要求的基础上，通过科学合理的选址比选、严格的耕地保护措施以及与相关规划的有效衔接，成功论证了临时用地占用耕地和永久基本农田的不可避免性、必要性和合理性，为工程的顺利实施提供了有力保障。同时本文还探讨了土地利用冲突的根源及解决路径等理论问题，提出了加强法律法规的执行力度、优化工程设计和施工方案、实施土地复垦和生态修复、加强公众参与和监督等路径，确保临时用地的合法合规，确保占用土地在项目结束后能够恢复原状。在未来类似重大基础设施建设项目的临时用地论证工作中，应充分借鉴这些成功经验，不断完善论证方法和内容，实现工程建设与土地资源保护的良性互动，推动经济社会可持续发展。

参考文献

- [1] 王延强, 岳永兵. 略谈临时用地的使用和管理问题[J]. 中国土地, 2021(12): 14-15.
- [2] 卫学众, 杨益民, 秦海军. 湖南省生产建设项目临时占用耕地复垦模式研究[J]. 国土资源导刊, 2024, 21(4): 77-81.
- [3] 方圆. 临时用地占用永久基本农田做法与思考[J]. 农业与技术, 2020, 40(17): 179-180.
- [4] 刘伟, 李鹏. 淮北市建设项目临时用地全生命周期监管方案研究[J]. 现代农业科技, 2022(15): 211-214.
- [5] 余述琼, 谢恩怡, 覃碧, 等. 基于资源、成本和效率相统筹的交通项目临时用地利用评估研究[J]. 中国农业大学学报, 2024, 29(3): 175-188.