

重大交通基础设施工程临时用地复垦基层治理困境与制度优化探索

——基于广东省F市的调研观察

温 依

广东省佛山市高明区不动产登记中心, 广东 佛山

收稿日期: 2026年9月7日; 录用日期: 2026年10月11日; 发布日期: 2026年10月20日

摘 要

重大交通基础设施工程临时用地复垦是衔接工程建设与国土生态修复的关键环节, 其治理效能直接关乎耕地红线落实与基层社会稳定性。本文基于广东省F市38宗到期临时用地的调研资料, 梳理了临时用地复垦实践中的基层治理困境, 并从部门协同、制度弹性、政策导向三个维度分析其成因, 进而立足基层实践并在坚守耕地保护、落实土地复垦法定义务的底线前提下, 提出了临时用地复垦制度优化建议, 以期推动临时用地复垦从单一的“工程验收合格”转向工程达标、权益平衡与复垦效果可持续并重的高质量治理, 为临时用地复垦管理提供决策参考。

关键词

临时用地复垦, 基层治理, 制度优化, 重大交通基础设施工程

Exploring Grassroots Governance Dilemmas and Institutional Optimization in Temporary Land Reclamation for Major Transportation Infrastructure Projects

—An Observational Study Based on City F, Guangdong Province

Yi Wen

Real Estate Registration Center of Gaoming District, Foshan City, Guangdong Province, Foshan Guangdong

Received: September 7, 2026; accepted: October 11, 2026; published: October 20, 2026

Abstract

The reclamation of temporary land occupied by major transportation infrastructure projects represents a pivotal nexus between construction activities and territorial ecological restoration, with its governance quality fundamentally influencing the preservation of farmland acreage and social stability at the local level. Based on empirical data derived from 38 expired temporary land parcels in City F, Guangdong Province, this study meticulously examines the grassroots governance predicaments that pervade reclamation practices. Employing an analytical framework encompassing inter-agency collaboration, regulatory flexibility, and policy incentives, the paper dissects the root causes of these challenges. While remaining firmly committed to the inviolable principles of farmland protection and statutory reclamation duties, the research proposes targeted institutional refinements informed by on-the-ground realities. Ultimately, this paper advocates for a paradigmatic shift in reclamation governance—transitioning from a narrow emphasis on mere “project acceptance” to a holistic framework that integrates engineering compliance, equitable stakeholder compensation, and enduring ecological efficacy, thereby offering actionable insights for the enhancement of temporary land reclamation administration.

Keywords

Temporary Land Reclamation, Local-Level Governance, Institutional Refinement, Mega Transportation Infrastructure Projects

Copyright © 2026 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. 研究背景

临时用地是保障重大交通、水利、能源等基础设施建设顺利推进的重要土地利用形式，具有使用期限有限、土地扰动强度大、到期必须履行复垦义务等特征，是我国耕地保护、国土空间用途管制制度体系中的重要组成部分。相关法律明确规定：临时用地使用期满后，用地单位应当履行土地复垦义务，使临时占用土地达到可供利用状态；占用耕地的，应当恢复种植条件[1][2]，为临时用地复垦工作划定了法定底线与刚性约束。

然而，制度层面的刚性约束与基层实践之间并非无缝衔接。现有关于临时用地复垦的研究，大多聚焦土壤修复技术、复垦工程工艺、复垦验收指标体系等技术维度，而对复垦实施过程中的社会矛盾、利益博弈、部门制度衔接等现实问题关注相对较少；不少地区出现“工程验收容易，后期管护困难；复垦方案完备，现实落地阻力巨大”的现象。这一落差提示我们，临时用地复垦不仅是工程技术命题，更是嵌入基层治理场域中的制度执行与社会协调命题，亟须从治理视角予以审视[3]。

基于上述制度约束与基层实践的双重张力，本文以广东省 F 市重大交通基础设施项目到期临时用地为调研样本，系统梳理临时用地复垦过程中的共性治理矛盾，深度剖析制度设计、部门协同、基层诉求之间的核心冲突，探索坚守耕地保护法定底线、适配乡村发展实际的弹性复垦实施路径，以期为广东省乃至全国重大项目临时用地复垦精细化治理提供实践参考与理论支撑。

2. 文献综述与分析框架

2.1. 土地复垦研究现状

国内土地复垦研究经历了从技术主导向制度分析拓展的演进过程。早期研究集中于土壤修复、复垦工程技术、复垦适宜性评价等领域，关注的是“如何把地复垦好”的技术问题。随着实践深入，研究重心逐步向制度执行与治理层面转移。

在监管制度层面，《关于加强临时用地监管有关工作的通知》要求全面实现临时用地上图入库；严格临时用地信息认定，规定临时用地日常监管和土地卫片执法、自然资源督察、国土变更调查等工作中涉及临时用地的，以系统信息为基本依据[4]。这一制度安排虽强化了临时用地的前端审批与过程监管，但对复垦验收后的管护环节仍缺乏刚性约束，监管链条在“验收”与“长效维持”之间依然存在断裂。李乐等聚焦临时用地土地复垦管理中的方案审查、监督管理与验收环节，指出管护资金与责任主体缺位是复垦成果退化的关键诱因，揭示了“验收即终点”的制度设计缺陷[5]。

在功能演化层面，徐金华等以城市外环高速公路临时便道为对象，分析了临时便道复垦的技术路径与功能转换难题[6]。彭引等对环北广西工程临时用地复垦风险进行全周期分析，识别出“土壤退化、资金短缺及后期管护缺位”三大风险，指出复垦风险不仅存在于工程实施阶段，更贯穿于验收后的管护过程[7]。这些研究共同揭示了一个深层矛盾：临时设施在使用期内客观上承接了超出工程服务范围的功能，而制度仍以“临时性”为前提要求恢复原状。

综合来看，现有研究已识别出管护缺位、功能冲突、制度刚性等关键问题，但仍存在以下不足：其一，多停留在现象描述或制度文本解读层面，较少将临时用地复垦放置于基层治理场景中开展实证分析；其二，对临时设施功能演化的具体机制缺乏系统考察，未能解释为何“恢复原状”的制度要求在实践中遭遇阻力；其三，缺少适配珠三角发达地区集体土地特征的制度分析框架。本文以“制度供给－功能演化－管护失效”为分析框架，通过实证分析揭示复垦困境的生成机制，为完善临时用地复垦政策提供经验依据。

2.2. 分析框架

本文建构“制度供给－功能演化－管护失效”的分析框架。该框架依循复垦工作的时序逻辑展开：制度供给指向复垦启动前的规则设计，功能演化指向复垦实施中临时设施从“工程属性”向“公共属性”的功能漂移，管护失效指向复垦验收后的效果衰减。三个维度分别对应复垦前、中、后三个阶段的关键问题，形成从制度基础到执行过程再到持续效果的递进式分析链条。

(1) 制度供给维度，调研现行复垦制度对设施功能改变是否有分类处置安排。现行制度以“物理复原”为核心目标，预设土地在临时占用结束后回归原利用状态。这一预设建立在“临时设施未改变土地根本用途”的前提之上。但当施工便道经硬底化处理成为事实上的乡村道路，材料堆场成为村庄公共空间时，土地的实际功能已发生实质性改变，而制度未提供分类处置与功能转换的通道[5]。制度文本的“临时性”预设与设施功能的“永久性”演化之间的错位，构成了复垦执行受阻的结构性起点。

(2) 功能演化维度，分析临时设施在使用期内实际承接的公共服务功能。施工便道、材料堆场等设施在使用期内逐步承接了村道通行、公共活动、集体收益等超出工程服务范围的功能。村集体对这些设施的保留诉求，本质上是对设施已形成的公共服务价值的确认，而非对复垦政策的简单抵制。功能演化的程度，决定了村集体处置意愿的分化：功能演化越深、公共服务价值越高的设施，村集体保留诉求越强烈；纯工程性设施则接受复垦的比例更高。

(3) 管护失效维度，考察验收后管护监管与利用价值对复垦成果维持的影响。管护失效是监管缺位与

利用价值不足的共同结果。一方面,现行制度虽已设立管护移交环节,但管护经费支付缺乏约束、使用缺乏监督、效果缺乏考核[5];另一方面,位置偏远、农业生产收益偏低的地块,村集体和农户缺乏管护的经济激励,复垦成果在验收后面临退化。

2.3. 研究述评

综合来看,现有土地复垦研究已从工程技术拓展至制度执行层面,识别出管护缺位、功能冲突、制度刚性等关键问题,但仍存在以下不足:

其一,重工程技术,轻治理机制。大量研究聚焦复垦工程技术标准与适宜性评价,对复垦制度在基层场域中的执行机制关注不足。

其二,重现象描述,缺实证证据。现有研究多停留在制度文本解读或现象归纳层面,较少将临时用地复垦放置于基层治理场景中开展实证分析,对功能演化的具体形态、村集体诉求的分化逻辑、管护失效的实际过程缺乏基于实地调研的经验证据。

其三,缺少适配珠三角发达地区特征的分析框架。珠三角发达地区的特殊之处在于,集体土地资产属性突出,临时设施在使用期内深度嵌入乡村生产生活系统,其功能演化程度远超一般地区。对这一特征的忽视,导致现有框架难以准确解释珠三角临时用地复垦困境的生成逻辑。

本文以“制度供给-功能演化-管护失效”构建分析框架,将临时用地复垦置于珠三角基层治理场景中,通过实证分析揭示复垦困境的生成机制,以此为完善临时用地复垦政策提供经验依据。

2.4. 研究方法

本研究采用定量与定性相结合的混合研究方法,分析分为两个阶段,分别对应“制度供给-功能演化-管护失效”分析框架三个维度。

第一阶段为定量分析。运用描述性统计对临时用地的类型构成、地类分布、面积规模等进行概括,呈现样本总体特征。在此基础上采用交叉列联分析,重点考察三组变量关系:

(1)“临时用地类型”与“村集体处置诉求”的关联。识别不同用地类型下村集体诉求的差异,检验设施功能演化程度对处置意愿的影响。

(2)“复垦地类”与“复垦后退化风险”的关联。检验不同地类的管护需求强度对退化风险的调节作用。预期耕地因管护需求高而退化风险较高,林地、草地因管护需求低而退化风险较低,但地类的影响需结合区位条件进一步分析。

(3)“复垦地块区位条件”与“复垦后退化风险”的关联。检验地块可利用价值对复垦长效性的解释力。预期区位偏远、交通不便、农业收益偏低的地块,退化风险显著高于近村、区位条件较好的地块。

交叉分析结果用于发现值得深入探究的关联线索,而非直接判定因果。所有交叉表均报告卡方值、自由度、p值及Cramér's V系数;对单元格期望频数小于5的交叉表,辅以Fisher精确检验,并在表下注明样本量限制。

第二阶段为定性分析。基于交叉分析所显示的关联线索,选取典型复垦案例开展过程追踪。具体追踪内容包括:

(1)制度供给维度:复垦方案编制阶段是否对设施功能改变作出评估,审批环节是否与交通、农业农村等部门进行前置性会商。

(2)功能演化维度:临时设施在使用期内实际承接了哪些公共服务功能,村集体和村民对其形成了何种使用预期,功能演化的程度如何影响处置意愿。

(3)管护失效维度:验收后管护经费是否足额支付、是否专款专用、管护效果是否接受考核,区位条件与利用价值如何影响村集体和农户的管护激励。

通过定量发现与定性证据的相互印证，识别复垦困境的关键机制，支撑研究结论。定量分析负责发现变量间的关联趋势，定性分析负责解释关联背后的作用机制，两者形成“发现－解释”的完整论证链条。

3. 样本选取

3.1. 样本选取标准与流程

本研究样本为广东省 F 市重大交通基础设施项目 38 宗到期临时用地，样本筛选遵循四项标准：① 用地归属：属于广湛高铁、珠肇高铁、珠三角枢纽(广州新)机场等省级重大交通基础设施项目配套临时用地；② 时间条件：调研节点时临时使用期限已到期；③ 用地类型：涵盖施工便道、拌合站、弃土场、材料堆场、临时办公生活区等主要临时用地类型；④ 权属特征：占用农村集体土地为主，涉及耕地、林地、园地、坑塘水面等多种农用地，能够充分反映乡村场景下复垦治理矛盾。

样本获取流程：首先从 F 市自然资源部门业务台账筛选全部重大交通项目到期临时用地清单，剔除未到期临时用地，得到初始 55 宗候选宗地；再结合项目档案核对用地审批材料、复垦方案、现场踏勘记录，剔除已完成全流程闭环的 17 宗宗地，最终确定 38 宗调研样本。

3.2. 样本代表性论证

第一，用地类型代表性：38 宗样本覆盖交通工程大部分临时用地类别，宗地内部普遍存在多地类交叉重叠，契合粤港澳大湾区重大交通项目临时用地土地构成特征。第二，使用周期代表性：全部样本平均使用年限为 4 年，为《中华人民共和国土地管理法实施条例》¹允许临时用地使用的最长法定期限，可经历完整的“建设－占用－到期－复垦－管护”全周期。第三，权属场景代表性：样本约 95%取自农村集体土地，直接面对村集体、农户土地权益协调问题，为研究临时用地复垦基层治理困境提供了优质样本。第四，区域场景代表性：F 市属于粤港澳大湾区制造业与交通枢纽城市，重大交通工程集中落地，能够反映经济发达地区大规模基础设施建设背景下临时用地复垦现实矛盾。但样本局限于珠三角单一城市，后续结论外推需要谨慎。

3.3. 数据来源

本研究的数据来源包括：① 业务档案数据：临时用地审批台账、土地复垦方案、复垦验收资料；② 实地调研：38 宗宗地全覆盖实地踏勘，现场影像采集；③ 问卷访谈：面向项目涉及村集体开展问卷调研，获取村集体对不同类型临时用地处置诉求；④ 半结构化访谈：访谈自然资源、交通、乡镇基层工作人员。表 1、表 2 统计了本文研究的 F 市典型重大交通项目临时用地地类及用地类型构成，具体如下。

Table 1. Statistics on the composition of land-use types for temporary land occupied by typical major transportation projects in City F (by area)

表 1. F 市典型重大交通项目临时用地地类构成统计表(按面积统计)

土地利用现状	面积(公顷)	面积占比(%)
耕地	6.86	35.0
林地	5.10	26.0
园地	3.14	16.0
坑塘水面	2.55	13.0

¹https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202107/t20210730_852178.shtml

续表

其他草地	1.37	7.0
其他	0.58	3.0
合计	19.60	100

Table 2. Statistical breakdown of temporary land use types for typical major transportation projects in City F (Sample size = 38 parcels)
表 2. F 市典型重大交通项目临时用地类型构成统计表(样本宗数 = 38)

土地利用类型	宗数(宗)	面积占比(%)
施工便道	25	65.8
材料堆场	6	15.8
取土场	4	10.5
办公用房、生活用房	3	7.9
合计	38	100.0

4. 临时用地复垦的基层治理困境

结合 F 市 38 宗到期临时用地实地调研、问卷统计与案例分析发现，当前重大交通项目临时用地复垦并非单纯的工程修复问题，而是交织功能冲突、利益博弈、制度缺位的综合性基层治理难题，核心困境集中体现为三大维度：施工便道与乡村道路功能重叠冲突、权属主体利益诉求分化冲突、复垦后期管护机制缺位。三大困境相互交织，共同导致复垦政策落地难、长效效果差。

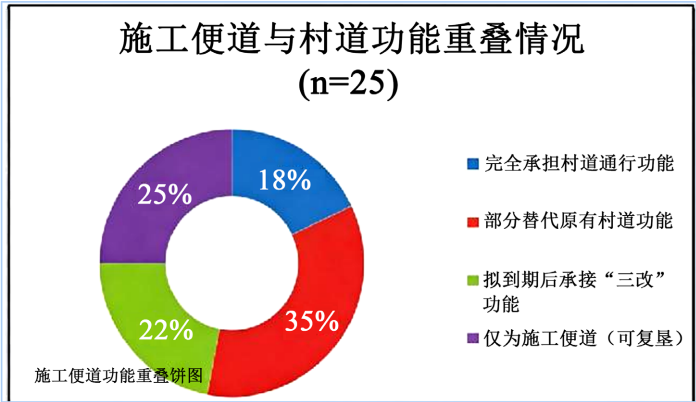
4.1. 临时施工便道与乡村道路功能重叠冲突

重大交通项目配套施工便道的选址建设，通常呈现两种典型倾向。其一，利用型：为集约临时用地指标并保障重型施工车辆通行，施工单位倾向于对既有乡村道路加宽扩建硬化后直接利用。其二，替代型：受主体工程挖高填低、隧道洞口施工或弃土场布设影响，原始地形地貌发生显著改变，或原有村道路路基被永久或临时占用，施工便道客观上须承接村民日常出行及农资运输等公共服务功能，甚至演化为兼具“改路、改渠、改沟”功能的复合型临时设施。

从建设标准看，为保障大型施工机械及重载车辆通行，施工便道的建设标准通常超出农村道路的既有认定阈值，致使其在技术属性上脱离农村道路的一般界定。从自然资源管理角度，施工便道仍属临时用地范畴。由此形成制度上的两难：占用农用地特别是耕地的临时用地，到期后原则上应拆除硬化、恢复原农用地或耕地状态；但从乡村发展与交通利用视角，升级后的施工便道已成为成熟的乡村交通资源，到期改造为永久性道路，可保障村民出行便利、避免重复基建投入、节约财政资金。

调研数据印证了这一矛盾。在 25 宗涉及施工便道的样本中，完全承担村道通行功能的占 18%，部分替代原有村道功能的占 35%，拟到期后承接“三改”功能的占 22% (图 1)。超七成施工便道已深度融入乡村交通体系，形成功能上的“既成事实”。

进一步交叉分析显示，施工便道的形成方式与村集体处置诉求存在显著关联(表 3)。占用村道改扩建形成的便道中，80%的村集体要求保留使用；而新建独立便道中，66.7%的村集体接受复垦。这表明，便道对乡村交通体系的融入程度越深，村集体的保留诉求越强烈，复垦执行难度越大。新建临时施工便道与村道功能重叠冲突现状如图 2 所示。



(注：样本为 38 宗宗地中涉及施工便道的 25 宗子样本；数据来源：实地调研问卷统计，2025。)

Figure 1. Chart showing the proportion of functional overlap between temporary construction access roads and rural roads (n = 25)

图 1. 临时施工便道与乡村道路功能重叠占比图(n = 25)

Table 3. Cross-tabulation of construction access road formation methods and village collective disposal demands (N = 25)

表 3. 施工便道形成方式与村集体处置诉求交叉表(N = 25)

施工便道形成方式	要求保留使用	要求复垦	要求补偿	无明确诉求	合计
占用村道改扩建	8	1	1	0	10
部分替代原有村道	6	2	1	0	9
新建独立便道	1	4	0	1	6
合计	15	7	2	1	25

注：χ² = 12.86，df = 6，p = 0.045 < 0.05；Cramér’s V = 0.507。部分单元格期望频数小于 5，卡方检验结果仅供参考。



(注：该场地为重大交通项目新建形成的施工便道，已经承担村民日常通行，按照临时用地制度到期需要破除硬化层恢复农用地，与当地村民出行现实需求产生冲突；照片来源：课题组实地拍摄，2025。)

Figure 2. Diagram showing functional overlap and conflict between the newly constructed temporary construction access road and the village road

图 2. 新建临时施工便道与村道功能重叠冲突图

4.2. 土地权属主体利益诉求冲突

新建施工便道经硬底化处理与线形优化后，路面技术指标(宽度及承载能力)显著提升，不仅远超原有非硬底化机耕路，亦普遍优于既有乡村道路，有些甚至已经超出了农村道路的认定标准。该类便道客观上已从单一的工程施工通道演化为兼具服务村民日常出行、农机转场作业及农资农产品转运等多重功能的复合型基础设施，显著改善了项目区周边群众的生产生活交通条件。

材料堆场等硬化场地在临时用地期满后，对村集体及村民而言仍具备多元利用价值：既可充当晒谷场、农资物料堆放区及临时停车等公共空间，亦可重新租赁给后续工程项目以增加村集体经济收益。由此，原本仅为工程建设服务的临时设施，实际已演变为满足农村现实需求的公共资源与集体资产，进而衍生出强烈的保留硬化场地的利益诉求。

调研问卷统计结果显示，村集体对临时设施到期处置的诉求呈现明显的分化特征(表 4)。对于承接村道或机耕路通行功能的施工便道，94%的村集体强烈要求保留使用；对于位于村庄内部且区位条件较优的材料堆场，77%的村集体倾向于保留作为公共场地；而对于临时办公生活区、拌合站、弃土场等不具备显著公共服务功能的设施，83%的村集体表示接受复垦。新建材料堆场与村集体诉求冲突情况如图 3 所示。



(图注：红框范围为临时材料堆场，因临近村落，村集体希望保留用作村庄公共活动、物资堆放场地；按照制度要求需要破除硬化复垦为农用地，由此产生利益矛盾；照片来源：课题组实地航拍，2025。)

Figure 3. Aerial photograph showing the conflict between the new material storage yard and the demands of the village collective
图 3. 新建材料堆场与村集体诉求冲突图航拍照片

Table 4. Statistics on village collectives’ preferences regarding the disposal of three types of temporary facilities upon expiration
表 4. 村集体对三类临时设施到期处置的诉求倾向统计

设施类型	强烈要求保留(%)	接受复垦(%)	无所谓(%)
施工便道	94	4	2
材料堆场	77	14	9
办公生活区、拌合站、弃土场等	9	83	8

(注：统计样本为 38 宗宗地对应的村集体问卷；数据来源：课题组问卷调研，2025 年。因样本量较小，百分比保留整数。卡方检验： $\chi^2 = 42.36$ ， $df = 4$ ， $p = 0.000 < 0.001$ ；Cramér’s $V = 0.746$ 。部分单元格期望频数小于 5，卡方检验结果可能存在偏差，辅以 Fisher 精确检验， $p = 0.000 < 0.001$ ，结论一致。因受样本量限制，上述统计结果仅反映本样本的特征，不宜过度推断至更大总体，需结合后续定性案例追踪加以印证。)

上述数据表明，村集体的诉求分化遵循一个清晰的逻辑：设施距离居民点越近、公共使用价值越高，保留诉求越强；远离村庄、仅服务工程生产的场地，接受原址复垦的比例更高。临时用地土地权属主体的利益诉求并非一概反对复垦，而是基于各类临时设施实际使用价值的差异作出理性判断。村集体的诉求本质是对土地资产收益权的主张，而非对复垦政策的简单抵制。

4.3. 后期管护制度不完善，复垦成果难以长效维持

现行制度体系下，临时用地管理呈现“重审批、重工程验收，轻后期管护”的特征。土地复垦方案编制的重心大多放在复垦工程的工程化指标，明确场地平整、土壤回填、植被恢复等验收标准，但对于验收合格之后的管护责任落实、管护资金监管缺少刚性约束条款。

按照现有流程，用地单位完成复垦工程且通过主管部门组织的竣工验收之后，即可申请全额提取复垦预存款，土地应交还给土地权属人，同时管护责任一并转移给权属人。广东省虽已建立管护移交环节，要求义务人将管护经费支付给村集体，但该笔经费的拨付与使用缺乏刚性约束：义务人是否足额支付、何时支付，监管部门无有效核查手段；村集体收到经费后是否实际用于管护，同样缺乏监督抓手。

土地生产能力恢复是一个长期过程，尤其耕地、林地复垦完成之后，土壤肥力提升、排灌设施运维、植被养护都需要持续管护与投入。建设单位项目完工退场之后，不再承担管护义务。土地权属人作为后期管护人，虽有管护经费之名，却因缺乏与监管部门的刚性协议约束，在无法直接获得经济回报时，普遍缺乏主动管护的动力。管护经费的制度设计，恰恰暴露了“责任转移但约束未同步转移”的治理断裂。

4.3.1. 复垦后退化风险的交叉分析

复垦成果能否长效维持，关键要看验收后 2~3 年内土地是否出现退化。课题组以复垦地块为单元，综合遥感影像、实地勘察与村集体访谈，对 38 宗临时用地涉及的复垦地块逐一判定退化风险等级。由于一宗临时用地可涉及多个地类，且退化风险的发生单元是地块而非宗地，本文以地类面积(公顷)为统计单位进行交叉分析，以更准确地反映退化风险的分布特征。

在此基础上，本研究对“土地地类”“区位条件”分别与“复垦后退化风险”进行交叉分析，检验地类管护需求强度与地块可利用价值对复垦长效性的影响。

Table 5. Cross-tabulation of land use types and post-reclamation degradation risk (by area)
表 5. 土地地类与复垦后退化风险交叉表(按面积统计)

土地地类	高退化风险(公顷)	中退化风险(公顷)	低退化风险(公顷)	合计(公顷)	高退化占比(%)
耕地	3.42	2.18	1.26	6.86	49.9
林地	0.51	1.02	3.57	5.1	10
园地	1.05	0.63	1.46	3.14	33.4
坑塘水面	1.02	0.51	1.02	2.55	40
其他草地	0.41	0.48	0.48	1.37	29.9
合计	6.41	4.82	7.79	19.02	33.7

(注：临时用地总面积为 19.60 公顷，其中纳入交叉分析的地类面积合计 19.02 公顷；“其他”地类 0.58 公顷因分类不清、样本过小，未纳入交叉分析。 $\chi^2 = 11.36$, $df = 8$, $p = 0.182$; Cramér's $V = 0.386$ 。部分单元格期望频数小于 5，Fisher 精确检验 $p = 0.174$ ，结论一致。受样本量限制，统计结果仅反映本样本特征，需结合定性案例追踪加以印证。数据来源：课题组实地调研与遥感解译，2025 年。)

表 5 显示，耕地复垦后的高退化风险面积占比达 49.9%，明显高于林地(10.0%)和其他草地(29.9%)。但卡方检验未达显著水平($p = 0.182$)，说明地类与退化风险之间并非简单的线性关联。地类差异只能部分

解释退化风险的分布，故预判区位条件与可利用价值的影响同样不可忽视。为检验这一判断，本研究进一步对耕地内部区位条件与退化风险进行交叉分析。

Table 6. Cross-tabulation of location conditions and degradation risks for reclaimed cultivated land plots (statistics by area)
表 6. 耕地复垦地块区位条件与退化风险交叉表(按面积统计)

耕地地块区位	高退化风险(公顷)	中退化风险(公顷)	低退化风险(公顷)	合计(公顷)	高退化占比(%)
近村、交通便利	0	0.42	1.26	1.68	0
中等区位	1.26	1.05	0	2.31	54.5
偏远、交通不便	2.16	0.71	0	2.87	75.3
合计	3.42	2.18	1.26	6.86	49.9

(注： $\chi^2=8.94$, $df=4$, $p=0.063$; Cramér's $V=0.807$ 。部分单元格期望频数小于 5，Fisher 精确检验 $p=0.058$ 。受样本量限制，统计结果仅供参考，需结合定性案例追踪加以印证。数据来源：课题组实地调研与遥感解译，2025 年。)

表 6 显示，耕地复垦地块中，区位偏远、交通不便的地块高退化风险面积占比达 75.3%，而近村、交通便利的地块高退化风险面积为 0。虽然受样本量限制卡方检验未达显著水平($p=0.063$)，但趋势明显：区位条件越差、可利用价值越低的地块，退化风险越高。这说明管护失效并非单纯由地类决定，而是“地类管护需求”与“区位利用价值”共同作用的结果：耕地管护需求最高，若叠加区位偏远、比较收益低，退化风险便显著上升。

4.3.2. 管护缺位的制度逻辑

从上述分析可以提炼出管护缺位的制度逻辑：复垦验收标志着工程责任的终结，却未同步建立管护责任的刚性承接机制。广东省的管护移交环节虽已设立，但经费支付缺乏约束、使用缺乏监督、效果缺乏考核，使得村集体“管护无抓手”，既无强制力要求义务人支付到位，也无制度激励将经费真正投入管护。复垦工程在技术层面“合格”，但在治理层面“悬空”，这正是复垦成果难以长效维持的制度根源。部分临时用地复垦后管护不到位现场如图 4 所示。



(图注：该地块为弃土场复垦林地地块，工程已经通过竣工验收；由于后期缺少管护，苗木长势差，土地利用效益退化；照片来源：课题组实地拍摄，2025。)

Figure 4. Photograph of the site showing inadequate maintenance following the reclamation of temporary land
图 4. 临时用地复垦后管护不到位现场照片

5. 临时用地复垦基层治理困境的成因分析

临时用地复垦中暴露的管护缺位、功能冲突与诉求分化等问题，并非某一项目的个别现象，而是部门协同、制度设计与发展诉求等多重因素叠加的结构性产物。

5.1. 部门协同不畅：多部门规划衔接脱节

临时用地复垦治理涉及自然资源、交通运输、农业农村及乡镇政府等多部门主体，各部门之间尚未建立常态化的联合工作机制，在规划审批前端即呈现衔接脱节。临时用地选址布局由自然资源部门依据土地管理权限独立审批，与交通部门的农村公路规划、农业农村部门的高标准农田及机耕路网建设规划之间缺乏前置性会商与数据共享，未能从源头上对施工便道在功能上是否具备转化为永久性农村道路的条件进行联合研判。各部门依据各自专项规划独立行使职能，致使具有公共服务潜力的临时设施在建设之初便未被纳入相应的行业监管与技术标准体系，后期功能转换缺乏合法依据与标准支撑，基层政府面临“无据可依”的协调困境。

更深层的问题在于，临时用地审批与乡村基础设施规划分属两套行政逻辑：前者以“临时性”为前提，核心管控目标是到期恢复；后者以“永久性”为导向，关注设施的服务效能与长期管护。两套逻辑在审批前端未建立对接机制，导致具有公共服务潜力的临时设施从诞生之初便处于“两难”状态：自然资源部门将其视为临时用地管理，交通、农业农村部门未将其纳入行业规划，最终在复垦阶段集中爆发功能转换的制度障碍。

5.2. 制度设计：重工程修复，缺少弹性分类处置机制

现行临时用地复垦制度以“物理复原”为核心目标，强调到期拆除构筑物、恢复土地原用地类型，整体呈现刚性约束强、弹性空间不足的特征^[5]。首先，复垦方案编制阶段主要依据工程技术标准进行规划设计，对土地复垦后的实际利用方向、权属主体的生产生活需求以及残留功能的延续利用缺乏前置性评估，致使复垦方案与基层实际脱节。其次，现行制度设计侧重于工程竣工验收，未建立验收后的管护制度，对复垦土地交付初期面临的地力恢复缓慢、损毁反复等问题，缺少管护责任与资金的强制性安排，导致部分复垦项目“验收即撂荒”。最后，对于施工便道、材料堆场等事实上已转化为乡村公共服务设施且具备保留价值的临时用地，现行制度未设置分类处置规则与功能转换的制度通道。

5.3. 管护责任悬空：管护约束与激励双重缺失

复垦成果难以长效维持，根源在于管护责任在制度上被转移、在实践中被悬空。按照现有流程，用地单位完成复垦工程并通过竣工验收后，即可申请全额提取复垦预存款，土地交还给权属人，管护责任一并转移。广东省虽已建立管护移交环节，要求义务人将管护经费支付给村集体，但这一制度安排存在三重断裂：

第一，支付端无约束。现行制度未设定管护经费支付的时限、凭证核查与违约追责机制。义务人是否足额支付、何时支付，监管部门无有效核查手段，不支付或迟延支付亦无需承担明确后果。管护经费的支付沦为依赖义务人自觉的“软约束”。

第二，使用端无监督。经费拨付至村集体后，缺乏专款专用的监管机制。村集体是否将经费用于排灌维修、植被养护，还是挪作他用，监管部门难以掌握。村集体虽有管护义务之名，却无管护能力与激励之实。

第三，效果端无考核。管护期满后，缺乏对管护效果的验收标准与奖惩机制。村集体即使未履行管护义务，也不会因此承担实质性责任。管护责任的“最后一公里”处于制度真空状态。

上述三重断裂共同构成了“有经费之名、无管护之实”的制度困境。其深层逻辑是：复垦验收标志着工程责任的终结，却未同步建立管护责任的刚性承接机制。复垦预存款的全额提取，使建设单位丧失

了继续投入管护的经济约束；管护责任转移给村集体，却未配套相应的资金保障与协议约束。复垦工程在技术层面“合格”，但在治理层面“悬空”。如 F 市某高铁项目耕作层临时堆放场地块，原地类为水田(5.3 亩)，2022 年 6 月通过复垦竣工验收，复垦后第一年由复垦义务人临时承包给农户种植水稻，第二年因排灌沟渠堵塞而改为旱地，第三年因地块偏远，排灌设施失修开始撂荒。该案例印证了管护责任悬空是复垦成果退化的直接根源。

5.4. 政策导向与基层诉求的结构性错位

施工便道、材料堆场等临时设施经硬化处理后，事实上已深度嵌入村庄日常生活系统，村集体与村民对其形成了依赖性的使用预期。临时设施的建设客观上赋予了该地块超越原地类的使用功能与经济价值。对村民而言，复垦意味着从“已然享有的便利与发展机遇”退回至“原有的农用地状态”，此种“得而复失”的心理落差与发展权益的实质性减损，构成其抵制复垦的深层动机。但村集体的诉求也并非一概反对复垦，而是基于设施实际使用价值作出的差异化判断。

由此，政策所设定的“恢复原用地类型”目标与基层“谋求更好发展”的现实诉求之间形成结构性错位。政策文本的“理想逻辑”预设了土地应回归原有用途，而乡村社会的“实践逻辑”则要求土地发挥最大效用。当制度未能提供差异化的处置通道时，村集体的合理诉求便只能以“反对复垦”等非制度化方式表达，成为临时用地复垦的深层阻力。

6. 临时用地复垦制度优化建议

基于以上临时用地复垦的治理困境及其成因分析，立足基层实践，在坚守耕地保护、落实土地复垦法定义务的底线前提下，本文探索兼顾法定责任、群众合理诉求、乡村基础设施现实需求的功能导向复垦模式，提出以下临时用地复垦制度优化建议。

6.1. 增设管护期制度，构建全链条闭环管理

针对复垦效果快速退化问题，建议建立复垦验收之后 2~3 年的法定管护期制度[3][6]。一是明确管护责任，复垦工程竣工验收不等于全部义务终结，用地单位对管护期内土地利用状态承担主体责任，村集体履行属地监督责任。二是优化复垦预存款提取机制，预留部分资金作为管护专项资金，管护期满经核查土地利用状况达标后，再退还管护经费；管护期内土地出现撂荒、设施损毁等情形，可扣划管护资金委托第三方开展修复管护。三是将管护成效纳入复垦“回头看”监督检查范围，把土壤质量、植被状况、排灌设施完好情况作为核查重点，真正实现“审批-建设-复垦-验收-管护”的闭环管理。

6.2. 完善利益平衡机制，探索异地复垦实施路径

针对原址复垦存在客观障碍的情形，可探索异地复垦模式作为补充性处置路径，但须严格规范适用条件，实现复垦义务履行与基层权益保障之间的利益平衡[5][6]。首先，严格限定异地复垦的适用情形，仅针对权属主体强烈反对拆除、临时设施已形成稳定公共服务功能且经技术论证原址确不具备复垦条件的地块，并须履行现场踏勘、技术论证、权属意见调查等前置程序。其次，坚守“占一补一、提质等效”原则，选址严格避让永久基本农田和生态保护红线，优先选用闲置未利用地、低效建设用地，并可结合全域土地综合整治等项目统筹实施，实现用地布局优化与耕地集聚连片。

6.3. 建立多部门联合认定机制，分类处置具备公共功能的临时施工便道

破解施工便道功能重叠难题，关键在于打通部门之间制度壁垒。第一，强化项目前期协同，重大项目立项阶段，自然资源、交通、农业农村、属地乡镇开展联合研判，提前评估施工便道是否具备改造为

农村公路的条件,从源头减少后期处置矛盾。第二,建立到期临时施工便道联合认定制度。对已经长期承担农村通行功能、符合农村公路建设标准的硬化施工便道,经多部门联合论证认定后,按程序纳入农村公路管理体系,由交通部门接管养护,不再执行临时用地原址复垦要求。

6.4. 健全复垦方案公众参与机制,强化源头治理

在复垦方案编制环节,完善村集体、村民代表参与渠道,充分调研当地生产生活实际,评估临时用地到期拆除之后对群众生产生活的影响。复垦方案不能仅仅满足技术审查,还要充分研判社会可行性,提前预判矛盾,把群众合理诉求纳入方案考量,减少到期实施阶段出现的现实冲突,实现从“事后矛盾化解”向“事前源头防控”转变。

7. 结束语

通过对广东省 F 市 38 宗重大交通基础设施到期临时用地的调研分析发现,临时用地复垦的基层治理困境,其根源不仅在于工程技术层面的实施障碍,更本质地体现为刚性复垦制度与柔性基层发展诉求之间的结构性错位。若忽视临时用地在乡村生产生活中已形成的实际功能与依赖关系,则政策目标与基层诉求之间的矛盾将持续加剧,制度的可执行性将随之削弱。

临时用地复垦制度的优化,应当坚守耕地保护与土地复垦的法定底线不动摇,同时跳出“唯物理复原”的固化思维,探索构建功能导向的弹性复垦治理模式。具体而言,可从设立复垦管护期、优化复垦预存款分期返还规则、探索异地复垦与全域土地综合整治的有序衔接、建立多部门联合认定机制、完善公众参与制度等多重路径入手,统筹平衡项目建设、耕地保护与群众生产生活之间的多元目标。

临时用地复垦管理应当从单纯追求“工程验收合格”的技术导向,转向工程达标、权益平衡与复垦效果可持续并重的高质量复垦,从而为重大交通基础设施项目建设与临时用地复垦的有效协同推进提供坚实的制度保障。

研究局限性

本研究实证样本取自粤港澳大湾区发达城市 F 市,当地经济水平高、重大交通工程集中,村集体经济实力较强,群众对于基础设施公共服务诉求强烈。因此本研究结论存在情境约束,向外省欠发达地区、山地丘陵区域推广应用时应当充分考虑差异:第一,经济欠发达地区村集体经济薄弱,临时硬化场地带来集体资产增值效应弱,群众保留硬化场地的利益诉求强度可能显著低于珠三角;第二,山地地区临时用地扰动强度、复垦工程条件与以平原为主的 F 市存在差异;第三,不同省份临时用地、土地复垦地方实施细则存在制度差异,异地复垦、部门联合认定机制落地条件各不相同。后续研究可以拓展多区域对比调研,进一步检验本文分析框架与对策建议在不同区域的适配性。

参考文献

- [1] 中华人民共和国土地管理法(2019 年修订) [EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html, 2019-08-26.
- [2] 土地复垦条例[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2011-03/11/content_2370.htm, 2011-03-11.
- [3] 赵谦. 机构建制与治理: 土地复垦监管组织条款的规范分析[J]. 东方法学, 2018(5): 109-119.
- [4] 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[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891534.htm, 2023-07-06.
- [5] 李乐, 张新花, 朱小娟, 等. 临时用地涉及土地复垦问题浅析[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(12): 56-63.
- [6] 徐金华, 黄靖. 城市外环高速公路临时便道土地复垦实践[J]. 中国资源综合利用, 2024, 42(8): 97-99.
- [7] 彭引, 莫桂柏, 韦柳东. 环北广西工程临时用地复垦风险防控及对策[J]. 广西水利水电, 2025(6): 135-138.