

建设项目临时用地具体问题与对策探讨

——以环北部湾广东水资源配置工程项目为例

黎荣东¹, 胡雪锋²

¹华远规划设计有限公司, 广东 中山

²佛山市林业科学研究所(佛山植物园), 广东 佛山

收稿日期: 2025年6月12日; 录用日期: 2025年7月15日; 发布日期: 2025年7月30日

摘 要

临时用地是土地集约化利用的重要形式, 也是建设项目自然资源要素保障的重要组成部分, 在推动区域经济发展中扮演着极为重要的角色。环北部湾广东水资源配置工程涉及广东粤西地区4个地级市14个县市区, 拟占用临时用地超2.5万亩, 本文梳理分析了其临时用地使用 and 实践中存在的问题, 涉及选址、审批等环节, 并提出了引入选址制度、加强选址合理性论证、完善规模合理性论证、优化审批流程、建立特殊项目使用期限超4年豁免机制等建议, 以期能为今后临时用地的使用与管理提供有益的借鉴。

关键词

临时用地, 问题与对策, 广东

Discussion on Specific Issues and Countermeasures of Temporary Land Use in Construction Projects

—A Case Study of the Guangdong Water Resources Allocation Project in the Beibu Gulf Ring Area

Rongdong Li¹, Xuefeng Hu²

¹Huayuan Planning and Design Co., Ltd., Zhongshan Guangdong

²Foshan Forestry Science Research Institute (Foshan Botanical Garden), Foshan Guangdong

Received: Jun. 12th, 2025; accepted: Jul. 15th, 2025; published: Jul. 30th, 2025

Abstract

Temporary land use is a crucial form of intensive land utilization and a vital component in safeguarding natural resource elements for construction projects, playing a significant role in promoting regional economic development. The Guangdong Water Resources Allocation Project in the Beibu Gulf Ring Area spans four prefecture-level cities and 14 counties/districts in western Guangdong, with planned temporary land occupation exceeding 25,000 mu. This paper systematically analyzes challenges encountered in the planning, approval, and implementation of temporary land use within the project. Key issues include site selection constraints and procedural inefficiencies in approvals. To address these, recommendations are proposed: establishing a standardized site selection mechanism, enhancing rationality assessments for site selection and scale justification, optimizing approval workflows, and introducing an exemption mechanism for special projects exceeding a four-year usage period. These measures aim to provide practical insights for improving the management and utilization of temporary land in future projects.

Keywords

Temporary Land Use, Problems and Countermeasures, Guangdong

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

在当今经济社会快速发展的大背景下, 建设项目如雨后春笋般涌现, 临时用地作为项目建设过程中不可或缺的组成, 其重要性也日益凸显。临时用地是指建设项目施工、地质勘查等过程中临时使用, 不修建永久性建(构)筑物, 且使用后可通过复垦恢复原地类或达到可供利用状态的土地, 具有临时性和可恢复性等特点。许多专家学者也对临时用地在土地复垦方案[1][2]、土壤质量[3]、复垦标准[4][5]、耕地保护[6]及现状问题[7]-[9]等方面进行了研究。环北部湾广东水资源配置工程位于广东省粤西地区, 项目拟占地总面积为 27853.73 亩, 其中临时用地 25038.55 亩, 涉及湛江、茂名、阳江、云浮 4 个地级市 14 个县市区, 项目临时用地除涉及区域广, 还涉及占用耕地、占用永久基本农田、占用生态保护红线、权属复杂、地类多样、地形复杂等问题, 项目临时问题具有较好的代表性和典型性, 笔者凭借参与该工程项目临时用地的具体实践, 剖析临时用地项目实践中的现存问题, 探究切实可行的对策, 试图为今后临时用地的顺利使用提供有益参考。

2. 临时用地政策梳理

《土地管理法实施条例》规定, 建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设使用的临时用地, 期限不超过四年。2021 年 11 月 4 日, 自然资源部印发了《关于规范临时用地管理的通知》(自然资规〔2021〕2 号), 对临时用地范围、临时用地选址要求和使用期限、审批、恢复责任、监管等方面进行明确; 2023 年 6 月, 自然资源部印发《关于进一步做好用地用海要素保障的通知》(自然资发〔2023〕89 号), 优化临时用地政策, 明确直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站在符合相关条件下可以占用耕地, 不得占用永久基本农田。2024 年 10 月 19 日, 自然资源部办公厅印发了《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),对能源、交通、水利等基础设施使用临时用地的使用期限首次申请使用期限不满四年的,用地单位可申请继续使用,总期限不超过四年,并对延期后的所涉及的复垦范围调整和方案审查要求、临时用地信息录入内容、临时用地服务支撑保障等方面进行了明确。

3. 项目概况

3.1. 工程概况

环北部湾广东水资源配置工程是位于广东省粤西地区,工程从云浮市西江干流取水,向粤西地区的湛江、茂名、阳江、云浮4市供水,工程开发任务以城乡生活和工业供水为主,兼顾农业灌溉,工程设计引水流量110 m³/s,工程等别为I等,工程规模为大(1)型。工程由西江水源工程、输水干线工程及输水分干线工程等组成,包括1座取水泵站、4座加压泵站,输水线路总长度为490.7 km,其中输水干线总长201.9 km,输水分干线总长292.8 km,此外,还包括1条扩建连通渠。项目工程是《全国水资源综合规划》和《珠江流域综合规划(2012~2030年)》规划的重大水资源配置工程,工程建成后,将系统解决粤西人民用水问题,极大提高区域供水能力,受益面积超4万平方公里,惠及4市2400多万人,可显著改善区域水生态环境,有利于增强沿海经济带西翼综合承载能力、有利于加快构建“一核一带一区”区域发展格局。

3.2. 临时用地概况

环北部湾水资源配置工程建设占地总面积为27853.73亩,其中临时用地25038.55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,占40.42%;园地4083.45亩,占16.31%;林地6532.69亩,占26.09%;草地331.45亩,占1.32%;工矿仓储用地344.01亩,占1.37%;住宅用地319.99亩,占1.28%;公共管理与公共服务3.66亩,占0.01%;特殊用地120.47亩,占0.48%;商服用地2.09亩,占0.01%;交通运输用地773.67亩,占3.09%;水域及水利设施用地2148.49亩,占8.58%;其他土地257.59亩,占1.03%。临时用地占用构成表如表1所示:

Table 1. Temporary land use statistical table
表 1. 临时用地统计表

序号	临时用地用途	拟占用面积/亩
1	埋管开挖区	5785.93
2	弃渣场	4779.44
3	堆土(渣)区	4230.74
4	施工区	3152.41
5	施工道路	5483.45
6	导流明渠	13.75
7	施工围堰	210.57
8	水池	3.58
9	业主营区	11.60
10	临时码头	10.00
11	支洞口	45.14

续表

12	排水井	2.39
13	退水渠	341.35
14	河道护岸	5.36
15	河道清淤	62.37
16	临时顶管井	147.16
17	临时盾构井	3.29
18	盾构管片区	48.99
19	PCCP 管厂	200.98
20	施工导流	12.11
21	砼拌合站	39.20
22	箱涵	0.49
23	土料场	448.25
24	合计	25038.55

4. 问题与对策探讨

环北部广东水资源配置工程项目临时用地涉及四个地级市 14 个县市区，涉及地域广，问题复杂且多样，主要问题及思考如下。

4.1. 涉及职能部门及科室多，缺乏临时用地引导

环北部广东水资源配置工程项目拟占用临时用地超 2.5 万亩，大部分是管线工程，不可避免涉及大量耕地和永久基本农田，根据《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)，临时用地在特殊情况下，选址确实难以避让永久基本农田时，可以占用永久基本农田，但省、市对实际占用耕地和永久基本农田没有具体明确的程序，且地方自然资源主管部门对建设项目占用永久基本农田内心具有强烈的排斥，不愿碰此类项目。环北部广东水资源配置工程项目临时用地(以下简称环北临时用地)刚申请办理时，项目涉及的四个地级市均在观望，等其他的地级市先审批。环北部广东水资源配置工程项目是水利线性工程，沿线容易涉及林业林地、农业农村部门的高标准基本农田、交通部门公路用地等，需要征求各部门意见，若临时用地涉及占用耕地范围，则还涉及市级自然资源部门多个不同科室。目前涉及占用耕地的环北临时用地的主要流程是：建设单位向县级自然资源部门申请临时用地，县级自然资源主管部门征求镇政府和各职能部门意见，县级自然资源主管部门审查临时用地材料，出具审查意见，报市级自然资源部门组织专家评审和审核审批。由于不同科室在临时用地审批过程中承担着不同的监管责任，且关注的重点也存在差异，这就容易导致项目审批流程反复、冗长。环北临时用地组卷上报后，审批周期大多超四个月。

临时用地审批属于行政许可行为，根据行政许可理论，需遵循“法定程序、权限范围、期限管理”原则，因此在临时用地实际管理中呈现出了治理碎片化，形成典型的“蜂窝状”治理现象，最终导致行政效率损耗，项目审批周期长。建议地方自然资源主管部门制定地区临时用地管理办法，摒弃官本位思想，明确相关程序和职责，对涉及占用耕地、永久基本农田或生态保护红线的，引入引导选址制度，将临时用地更规范化、程序化、合规化。云南省临时用地政策要求用地单位向自然资源部门提交临时用地申请书[10]，列明主体项目情况(项目名称、批准机关、批准时间、批准文号、建设周期等)和临时用情况(申请

面积、占用耕地面积、申请年限、主要用途、占用永久基本农田情况等), 提供占用必要性的文字说明。山东省临时用地要求办理临时用地需先开展选址工作, 县级自然资源主管部门出具临时用地选址意见[11], 再进行后续流程, 避免重复审查和不必要的环节, 提高审批效率, 也可借鉴英国“一站式”土地许可制度, 设立跨部门临时用地联审组, 并联审批。因此, 对于确需占用耕地、永久基本农田或生态保护红线的, 建议市、县自然资源主管部门在选址阶段主动介入, 组织相关部门实地踏勘, 指导申请主体科学选址, 出具选址意见书, 纳入临时用地组卷材料中, 加快临时用地审批, 助力主体工程项目建设要素保障。

4.2. 临时用地规模合理性论证不足

建设项目在使用临时用地时, 应遵循“用多少、批多少、占多少、恢复多少”的原则, 尽量不占或者少占耕地, 同时坚持节约集约用地, 科学合理确定临时用地规模。与建设用地报批、土地出让、供地等领域不同, 目前临时用地规模在使用上缺乏具体的指导性规定或文件, 以及相应的使用标准。环北临时用地涉及占用大量土地, 地方自然资源主管部门对规模合理性十分重视, 环北临时用地依据工程项目初步设计报告, 结合临时用地平面布置图, 通过定量的方式论证规模合理性。例如, 云浮市郁南县宝珠镇项目办公区临时用地, 根据需办公总人数, 计算表土堆放区面积后, 以人均建筑面积、板房面积、建筑层数, 计算出合理用地规模。但由于部分临时用地缺乏详细的用地规划和布置, 不能从源头上有效节约用地。

根据土地经济学理论, 临时用地规模大小伴随着土地资源的机会成本, 其决策本质是交易成本最小化、经济效益最大化的过程, 如果规模过大, 可能导致土地资源在较长时间内无法发挥其潜在的经济价值, 降低土地资源的整体利用效率。结合土地用途管制和空间优化配置的要求, 需坚持节约集约用地, 因此, 在临时用地使用规模方面, 建议地方自然资源主管部门结合地区的经济发展水平、建设项目类型及土地资源状况等因素, 制定临时用地规模确定的指导性标准。可以参考建设用地指标以及《土地使用标准汇编》的制定方法, 同时结合《施工现场临时建筑物技术规程》, 针对施工营地、材料堆场、施工便道等常见类型的临时用地, 分别制定相应的用地规模控制标准, 并明确单位工程量或单位建设规模对应的临时用地面积上限, 以此为临时用地规模的合理确定提供依据。深圳市的《深圳市临时用地管理办法》规定, 建设项目批准土地面积在 5 万平方米及以下的, 其临时用地规模不超过 3000 平方米; 土地面积超过 5 万平方米的, 其临时用地规模不超过 5000 平方米。环北临时用地还涉及占用较多的耕地, 有必要制定相应的用地标准指导用地单位合理控制用地规模, 节约集约用地, 为其他地区提供参考。

4.3. 难以复垦为原地类的问题

当前阶段, 耕地保护工作越发严格, 涉耕地项目一般都是默认要求原地恢复为耕地, 在实际项目中, 常出现因地制宜复垦原则与耕地保护原地恢复实践未能充分衔接, 一方面临时占用耕地使用结束后, 原占用耕地周边环境往往发生巨大变化, 道路、沟渠等种植必要生产条件往往遭到严重破坏难以恢复, 或周边其他耕地也已经流出, 强行恢复占用的小面积耕地也不再具备连片保护价值和条件; 另一方面临时用地现场情况与国土变更调查数据库地类不一致的情况时有发生。例如, 环北云浮段郁南县生江镇埋管段临时用地, 项目经过一条现场宽度 3 米多、深度两米多的溪流, 但数据库中显示该区域为 2 米宽的沟渠, 旁边是耕地, 且是永久基本农田。后期复垦该区域时, 实际很难将其恢复为耕地, 溪流也不合适恢复为数据库里 2 米宽的水沟, 若考虑项目区内耕地平衡, 则实际永久基本农田的范围会发生变化。又如环北茂名段某施工便道临时用地, 因工程用车需要, 需要将原有三米农村道路拓宽为 8 米施工便道, 原有 3 米多道路两边平原地区都是永久基本农田, 丘陵地区涉及林业林地, 后续复垦时, 出于便利性考虑, 当地村民会反对拆除道路, 造成原占用的耕地、林地难以恢复。有一些临时用地实际可能需要异地补充

耕地的, 暂未有成熟的制度性文件予以认可及规范、支撑异地恢复实践。

临时用地复垦需遵循可持续发展原则和土地生态修复理论, 保证土地恢复后的生产力不降低, 建议进一步完善临时用地管理相关政策法规, 明确对于因客观原因无法复垦为原地类或无需复垦的临时用地的处理办法。例如, 针对临时用地现场与国土变更调查数据库地类不一致导致无法复垦为原地类的情况, 可制定差异化的复垦验收标准, 允许在确保土地质量和生态功能不降低的前提下, 根据实际地类情况办理复垦方案变更, 进行复垦验收。针对部分临时用地因客观条件限制无法恢复足额耕地数量的情况, 建议结合耕地集中区建设, 探索建立耕地异地恢复机制。

4.4. 现有临时用地期限无法满足建设项目需求

《中华人民共和国土地管理法实施条例》规定临时土地使用期限一般不超过两年, 对于建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设使用的临时用地, 使用期限最长不超过四年。环北部湾广东水资源配置工程建设周期长达 8 年。其中, 埋管段临时用地可在埋管工程完成后及时复垦, 而部分材料堆场、制梁场、拌合站、钢筋加工厂、施工便道、运输便道等临时用地在使用高峰期就需依法拆除并进行土地复垦。此外, 环北项目所用临时用地通常不在国土空间总体规划的城镇开发边界内, 规划多为农用地, 且主体工程已单独选址报批, 这使得所需临时用地难以办理成合法建设用地。若拆除复垦验收后重新申请, 同一主体又不能原址再申请, 重新选址则会导致重复投资建设, 造成资源浪费。

临时用地具有临时性和可恢复性, 期限一般不超过 2 年, 主要是避免长期占用影响土地可持续利用, 对于建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设项目, 例如建设周期在 8~10 年的抽水蓄能电站 [12]、采矿权期限超过十年的矿山项目, 呈现出了制度供给与需求的错配, 建议用地单位通过优化项目建设进度安排, 分时段用地, 对于临时用地使用期限确需超过四年, 且不涉及耕地的, 建议在保障土地恢复的基础上, 建立特殊项目豁免机制, 允许特殊项目使用期限延长, 期间建议补充生态效益、恢复性评估。

4.5. 临时用地租地权属的问题

环北临时用地统一先由镇政府向村集体租地, 再将地租给建设单位, 政府租地过程中常遇到实际权属与权属数据库权属不一致的情况, 而且, 此外, 还有争议地、多个村集体经济合作社共用等情况, 这给签订租地合同和青苗补偿带来了诸多麻烦。权属问题的产生原因主要有历史遗留、土地流转频繁、集体土地管理不完善等方面, 如早期技术手段和管理方式相对落后, 土地测量精度有限, 相邻村集体之间土地多插花地, 权属存在交叉重叠或遗留; 随着农村经济的发展, 土地流转日益频繁, 过程中, 土地流转手续不规范, 权属更新不及时, 导致实地土地使用者与权属数据库中的土地权利人不一致, 或者土地已经征收, 但未更新数据库; 权属问题的通常导致临时用地合同签订困难, 青苗补偿、租金分配存在争议。

临时用地本质上是对土地使用权的临时让渡, 为保障土地产权与产权主体的合法权益, 建议加强权属信息更新与管理, 建立健全权属动态更新机制, 及时办理权属变更登记手续, 确保权属数据库信息与实际情况相一致。同时, 加强对农村集体土地权属的管理, 完善集体土地管理制度, 有条件的, 进一步细分村集体经济合作社之间的土地权属关系, 避免因权属信息模糊导致临时用地申请过程中出现纠纷和问题。此外, 建议建议权属纠纷调解机制, 临时用地使用过程中, 一旦出现权属纠纷, 及时启动调解机制, 尽快解决权属纠纷。

5. 结论

环北临时用地项目在环北部湾广东水资源配置工程的建设中发挥着重要作用, 但在实际工作中面临

着诸多问题,如审批流程繁琐、选址与规模论证不足、使用期限限制与建设工期矛盾等问题。本文通过对这些问题的深入分析,并提出相应的对策建议,可为其他项目临时用地的审批、监管、复垦验收、执法全链条制度建设和规范管理提供理论支持和实践参考。

参考文献

- [1] 杨悉康, 杨齐祺. 编制临时用地复垦方案常见的问题[J]. 中国土地, 2018(11): 51-52.
- [2] 聂小清, 刘菊鲜. 广东省临时用地土地复垦方案编制及用地报批要点[J]. 南方农业, 2019, 13(5): 93-94.
- [3] 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, 2018, 16(2): 111-113.
- [4] 邵丽萍. 临时用地管理现状及对策建议[J]. 中国土地, 2020(9): 57-58.
- [5] 杨国恒, 许锦权, 郭闯, 等. 铁路施工中的临时用地恢复策略及其优化研究[J]. 交通节能与环保, 2024, 12(20): 20-24.
- [6] 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.
- [7] 王延强, 岳永兵. 略谈临时用地的适用和管理问题[J]. 中国土地, 2021(12): 14-15.
- [8] 张玉明. 建设项目临时用地复垦存在的问题及其对策[J]. 南方农业, 2022, 10(16): 112-115.
- [9] 冯妙玲, 吴家龙, 苏少青, 等. 关于建设项目临时用地复垦的若干思考——以广东省为例[J]. 绿色科技, 2021, 23(2): 36-37, 40.
- [10] 云南省自然资源厅. 云南省自然资源厅关于印发《云南省临时用地审批指引(2025 版)》的通知[R]. https://dnr.yn.gov.cn/html/2024/yunziranzichushi_1210/4048283.html, 2024-12-10.
- [11] 山东省自然资源厅. 山东省自然资源厅关于印发山东省临时用地管理暂行办法的通知[R]. http://dnr.shandong.gov.cn/zwgk_324/xxgkml/fgwj/gfxwj/202302/t20230210_4241682.html, 2023-02-10.
- [12] 王奎宪. 水利水电工程临时用地有关问题的探讨[J]. 东北水利水电, 2023, 41(1): 61-64.