

临时用地复垦验收多元协同治理模式构建

蒲国伟, 任静, 沈茂岚

西南医科大学, 四川 泸州 646000

DOI:10.61369/SE.2025090032

摘 要 : 伴随着我国经济社会快速发展的步伐, 在各类项目建设以及矿产资源开发的过程中, 不可避免地会占用大量临时用地, 虽然, 该类临时用地会在一定期限内恢复到原有的状态, 但是仍然会对临时用地所在地区的土地资源、环境及生态等造成较大影响。如何有效完成临时用地复垦及验收工作, 也是确保土地资源合理有效利用的重要方面。目前, 我国临时用地复垦验收存在问题主要有: 有关部门责任划分不清; 监督管理力度不够; 缺少社会公众参与; 没有科学合理的技术标准等。针对这些存在的问题, 本文以协同治理理论为指导, 建立以企业担责、公众参与、科技支撑的多元协同治理模式, 厘清各方责任分工, 规范工作程序, 加强监督检查, 提高临时用地复垦验收整体工作水平, 切实实现土地资源保护和生态修复目标^[1]。

关 键 词 : 临时用地; 复垦; 验收; 协同治理

Construction of a Multi-Stakeholder Collaborative Governance Model for the Acceptance Inspection of Temporary Land Reclamation

Pu Guowei, Ren Jing, Shen Maolan

Southwest Medical University, Luzhou, Sichuan 646000

Abstract : With the rapid development of China's economy and society, the construction of various projects and the exploitation of mineral resources inevitably involve the occupation of large amounts of temporary land. Although such temporary land will be restored to its original state within a certain period, it still significantly impacts the land resources, environment, and ecology of the affected areas. Effectively completing the reclamation and acceptance of temporary land is also a crucial aspect of ensuring the rational and efficient utilization of land resources. Currently, the main issues in the reclamation and acceptance of temporary land in China include unclear responsibilities among relevant departments, insufficient supervision and management, lack of public participation, and the absence of scientific and reasonable technical standards. Addressing these problems, this paper adopts the collaborative governance theory as a guiding framework, establishing a diversified collaborative governance model featuring corporate accountability, public participation, and technological support. It clarifies the responsibilities of all parties, standardizes work procedures, strengthens supervision and inspection, and enhances the overall quality of temporary land reclamation and acceptance, thereby effectively achieving the goals of land resource protection and ecological restoration^[1].

Keywords : temporary land use; land reclamation; acceptance; collaborative governance

引言

由于我国经济社会的发展, 包括基础设施建设、矿产资源开发等各种类型的工程项目都有可能涉及占用一定的临时性土地。在使用临时用地的过程中必然会对原有土地资源产生影响, 并对自然生态环境造成一定程度的损害, 做好临时用地复垦验收工作是实现土地资源的可持续利用的重点工作。针对现阶段我国临时用地复垦验收工作中存在的公众参与度较低、技术标准不统一等问题, 急需建立合理有效的协同治理体系。为此, 在协同治理理论的基础上, 从企业担责、公众参与和技术支撑3个方面着手, 探讨如何完善协同治理体系, 让整个临时用地复垦验收流程更加科学合理、规范高效^[2]。

一、临时用地复垦验收的现状与问题分析

临时用地复垦验收是实现土地资源可持续利用的重要措施，属于土地管理、生态环保、农业生产和林业生态建设等不同的专业技术范畴，是一项十分复杂的大工程。目前，我国建立了以《土地复垦条例》为核心的临时用地复垦验收的相关法律制度，并制定了“谁破坏、谁复垦”的基本方针，构建了比较健全的政策法规体系；但同时，实施过程中也出现很多问题亟待解决，在这些问題中最为突出的就是没有建立起完善的公众参与机制以及相对完善的技术标准体系等问題^[3]。

公众参与机制缺失是当前影响复垦验收工作的重要原因。临时用地复垦涉及周围人民群众生产生活的切身利益，但是在现有制度体系之下，人民群众参与监督、验收的途径较少。

技术标准与评估体系不统一。由于各地存在较大的差异，所以缺少科学合理、可供量化的评估体系以及针对土地质量恢复动态评估的方法和手段。想要真正做好土地管理工作还是要以多元化协同治理来进行工作。也就是应该把各大类的相关主体都调动起来，这样的协同体系就是要把几个方面连在一起的框架，具体的主体有管理部门、用地企业、专业机构、社会公众等等，形成一个新的多方参与共建共治共享共赢的一种治理新局面，进一步健全完善公众参与机制，构建统一的文本标准体系，使临时用地复垦验收工作朝着更加规范、科学、公开的方向前进。只有发挥各方面积极性，形成协同治理合力，才能把临时用地复垦落到实处，既做到修复生态，又造福于民，真正实现土地资源永续利用^[4]。

二、多元协同治理模式的理论基础与框架设计

协同治理理论是为了实现公共事物的善治而兴起的一种关于多元主体之间互动协作的理念与模式，在反思传统的单一主体治理的基础上发展的，只有打破了部门藩篱，整合全社会的力量才能破解复杂公共问题，多元主体治理是协同治理的核心，也是核心的价值所在。多元协同治理模式由企业为主体、公众及科技力量共同参与，形成的“三位一体”治理格局，既是治理主体多元化的体现，又是治理过程中协同性的表现，以制度化的方式实现复垦验收工作的科学化、规范化、高效化^[5]。

（一）企业担責：复垦实施与质量保障

作为临时用地的直接使用者及复垦责任主体，企业在复垦治理体系中处于中心位置。企业要把生态修复理念融入到项目建设全过程，建立企业自身的内生性环境管理体系，让复垦能够真正落到实处。把落实企业责任作为切入点，具体途径是：在项目规划设计时编制科学可行的复垦方案，并在方案中明确复垦目标、技术路线和技术保障措施；严格按照已通过审批的复垦方案施工，优先选用生态友好的技术材料（如可降解生态防护网、本土植物种源等），并报项目所在地政府有关部门备案；建立企业内部环境监理制度，在内部建立独立环境监理岗位，并指派专人负责；按一定周期向政府主管部门汇报复垦进展情况；建立第三方专业

评估制度，依照评估结论积极整改、不断改进完善复垦成效；同时，推行复垦质量保证金制度，用经济利益来规范约束企业的行为^[6]。

（二）公众参与：社会监督与利益协调

公众参与能够促进复垦验收工作的公开化与透明化，进而增强复垦治理公信力。要健全多层次、多途径的公众参与渠道，保障公众的知情权、参与权和监督权。公众参与机制的具体设计包括：为建立复垦信息公开制度，在网上或社区公示复垦计划书、验收结果等内容；完善公众听证制度，对大额复垦项目召开专家听证会及召开听证会，广泛征求各方意见；建立由社区居委会、村委会、环保组织代表参加的现场验收监督制度，多方协同对项目进行监督；完善复垦纠纷投诉举报平台，设立统一接报电话和窗口，对接报线索及时分派至各部门，促使部门及时回复群众反映的问题；建立复垦纠纷调处机制，通过各方协调沟通消除利益冲突点，使双方利益得到平衡^[7]。

（三）科技支撑：技术创新与数据驱动

现代科技进步为复垦验收提供有力的技术保障，智慧与技术协同化的发展趋势逐渐显现，通过集合多源技术手段，搭建科学评价指标，能够更好的对复垦验收成果进行准确评定，提升其可信度。科技支撑体系主要包括以下几点：建立“天-空-地”一体化监测网络，综合利用遥感卫星、无人机及地面传感器对复垦区域进行全方面的动态监测；研发智能化复垦验收信息管理系统，汇总整理土壤理化性质、水文地质、植被覆盖度等方面的数据，建立复垦质量评价模型；推广应用微生物复垦、土壤种子库、植物根系修复等新的生态修复技术；建立复垦效果预测预警模型，利用智能分析技术得出监测结果，并进行相应的复垦发展趋势预测和预警；建立复垦典型案例库及专家决策支持系统，为各类复垦项目的开展提供科学依据参考^[8]。

三、多元协同治理模式的实施路径与对策建议

（一）强化技术标准与监测体系

技术标准和监测体系是开展复垦验收工作的必要前提，要尽快建立全国统一的、符合不同地区特征的技术标准体系，并且建立能全覆盖的监测网络。一方面，“天-空-地”一体化动态监测网：运用卫星遥感实施大范围周期监测，利用无人机航拍开展局部重点巡查，部署物联网传感器等设备实时采集监测点位土地、水等要素的数据，构建“宏观一中观一微观”的三级监测网；另一方面，建设复垦质量追溯数据库，利用区块链存证技术保全监测数据及验收结论，做到全程留痕，严格把关，做到可溯、可查、可验；开发智能预警系统，及时发现并预警复垦过程中存在的异常情况；最后，采用第三方检测评估，建立专业化队伍进行第三方服务队伍建设，在地方政府购买服务的基础上，引入第三方独立监测评估机构。

（二）创新资金投入与激励机制

稳定持续的资金投入，才能更好地推动复垦工作有序进行，应当构建多元、市场化的资金筹措渠道以及完善、合理的政策激

励体系。主要的办法包括：

进一步健全“复垦保证金+奖励基金”的双基金模式，根据占用耕地类型及毁坏程度等因素确定保证金缴纳标准，设立专项资金用于奖励超任务完成复垦的企业，在其保证金上直接返还，并给以相应的资金奖励。实行税收优惠和金融扶持政策。鼓励金融机构推出“复垦贷”“生态贷”等绿色金融产品，给予企业优惠利率贷款支持。建立健全生态补偿和市场化交易机制，试行复垦指标交易制度，促使成效好的企业能通过这个途径获得相应的节余指标，并且可以在相关平台上实施交易行为；要积极建立区域性生态补偿基金，按照“谁破坏、谁治理；谁受益、谁补偿”的原则征收资金。积极引导社会资本主动参与。通过PPP、BOT等方式吸纳社会资本投入，明晰社会资本的投资收益、退出渠道，并积极探索发行生态修复专项债券方式拓宽融资渠道^[9]。

（三）培育协同文化与公众意识

协同文化和公众参与意识是多元协同治理模式有效运行的基本前提，需要从系统上培养各种治理主体的协同意识和公共参与意识，从根源上提高参与能力与参与意愿，可通过如下几种方式：组织开展多层面、多样化复垦政策宣传和科普教育工作，编

印通俗易懂的复垦知识读物、拍摄科普视频，利用新媒体提高传播范围；开展进社区、进学校开展复垦专题讲座和实地参观活动，拓展公众参与度，强化认识程度。建立“政府—企业—公众”定期沟通交流平台，每季度召开复垦工作联席会议，鼓励企业将生态责任作为企业文化，定期公开发布企业复垦责任报告，开展“复垦开放日”活动等。

四、结论

临时用地复垦验收是对土地资源进行管理以及生态文明建设的关键。因为目前面临着治理碎片化、监管弱化的风险，所以建立多方协同治理模式十分必要，即需要借助于整合政府、企业、公众和技术的力量，确定其各自的权利与义务，健全体系制度、完善先进技术以及加大全民参与力度，对于临时用地复垦验收而言，可以视作一种全新的模式尝试，下一步要健全协同机制，促进法律法规和技术创新深度融合，实现人与地的协调发展和资源的长久使用^[10]。

参考文献

[1] 田新凯. 土地复垦法律规制问题研究 [D]. 山西财经大学, 2012.
[2] 郭志勇. 临时用地土地复垦和生态恢复技术探析 [J]. 华北自然资源, 2023, (03): 134-136.DOI:CNKI:SUN:HBGT.0.2023-03-043.
[3] 李乐, 姜广辉, 林伟, 等. 临时用地管理与恢复治理研究 [J]. 国土资源情报, 2021, (10): 50-56+44.
[4] 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, 16(19): 112-115.
[5] 行海燕. 我省规范生产建设项目土地复垦管理工作 [J]. 资源导刊, 2017, (01): 9.DOI:CNKI:SUN:HNDD.0.2017-01-010.
[6] 陈佳玲. 仁寿县采矿用地管理问题及对策研究 [D]. 电子科技大学, 2025.
[7] 杜辉. 临时用地涉及土地资源复垦问题浅析 [J]. 生态与资源, 2024, (02): 55-57.
[8] 郭家新. 我国矿区土地复垦政策失灵分析与对策研究 [D]. 中国矿业大学 (北京), 2023.
[9] 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.
[10] 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.DOI:10.13816/j.cnki.ISSN1002-9729.2021.12.05.