管与长效管护体系

以科技为支撑，提升全域土地综合整治的精细化管理水平与长效运营能力。一是构建智慧监管平台，整合国土变更调查、无人机巡查、卫星遥感、省级共享线索等数据资源，升级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现对整治项目全过程动态监测，及时发现并解决违规用地、工程质量不达标等问题。二是建立项目后期管护长效机制，明确管护主体、管护责任与资金来源，将管护成效与村集体收益、经营主体补贴挂钩；鼓励村集体、农户、经营主体参与后期管护，形成多方协同管护格局。三是推进整治技术创新，推广应用高标准农田建设、生态修复、土壤改良等先进技术，提升整治工程质量；利用大数据、物联网等技术对农用地质量、生态修复效果、产业运营状况等进行动态监测评估，为后续整治工作优化提供数据支撑。

五、结　语

全域土地综合整治不是简单的土地整理工程，而是推动乡村“人—地—产”关系重构的深刻变革，是促进城乡要素双向流动、实现城乡融合发展的重要抓手。随着政策体系的不断完善、实践经验的持续积累、创新模式的广泛推广，全域土地综合整治必将充分释放其综合效能，为保障国家粮食安全、改善乡村生态环境、提升农民生活品质、实现乡村全面振兴提供坚实支撑，助力宜居宜业和美乡村建设目标落地见效。□

参考文献：

[1]王晓莉,赵茜宇,刘昊.多主体共治视角下全域土地综合整治行动者网络建构与互动机制研究[J].中国土地科学,2025(04):117-127.

[2]高泽宇.乡村振兴背景下全域土地综合整治的挑战及对策[J].农业产业化,2025(11):89-92.

[3]韩博,金晓斌,顾铮鸣,等.乡村振兴目标下的国土整治研究进展及关键问题[J].自然资源学报,2021,36(12):307-330.

[4]金晓斌,罗秀丽,周寅康.试论全域土地综合整治的基本逻辑、关键问题和主要关系 [J]. 中国土地科学,2022,36(11):1-12.

[5]李艳,李少帅.关于全域土地综合整治智能化技术体系建设的思考[J].中国土地,2025(12):26-29.

[6]刘敏,张安明,李娟.乡村振兴导向下全域土地综合整治资金多元筹措机制研究[J].农村经济,2024(03):89-97.

作者单位：山东省临沂市罗庄区自然资源局

乡村临时用地审批管理的合规性优化路径分析

姜鹏飞

摘　要：基于乡村建设活动进行时临时用地使用需求增长的实际情形，对现有的审批管理制度进行了框架性的梳理和分析。主要阐述了法律界定、流程机制与监管职责的制度根本，在识别用途延展、规划脱节、尺度不一等执行相关问题的基础上，构建起包含用途分类监管、规划嵌入机制和全过程追溯控制的合规性优化方案。研究结果说明，嵌入式管理跟信息化联动可提升审批与空间治理的一致性以及执行效率。

关键词：乡村建设；临时用地；合规性管理；村庄规划；用地审批流程

一、引　言

乡村建设用地使用类型呈现多样化，临时用地是其中的重要组成，其审批管理的规范与否，直接关乎村庄规划实施的协调性与土地资源配置的合理性。现阶段制度执行进程中，出现审批程序与空间规划不匹配、用途监管机制有缺陷等现象，亟需对制度设计与技术路径做系统的完善工作，进而围绕审批行为跟村庄规划体系的良好融合，有利于提高乡村土地治理的精准度与合规程度。

二、乡村临时用地审批管理的制度基础

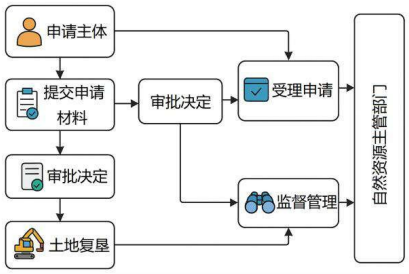


图 1 临时用地现行审批流程图

1.临时用地的法律定义与适用范围

在我国土地管理制度中，临时用地作为特殊用地形式，其法律定义与适用范围有明确规定和严格界限。《中华人民共和国土地管理法》第五十七条规定，确需临时使用土地的建设项目，应经县级以上自然资源主管部门批准，并在使用期满后及时复垦。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十条进一步限定其用途，仅限施工场地、地质勘查和堆料场地，禁止用于永久性建设。《自然资源部办公厅关于进一步规范临时用地管理的通知》（自然资办发〔2020〕45 号）明确提出“三不得”底线，即不得变相永久使用、不得改变地类、不得超期不还，强化用途和期限的刚性约束。实际操作中，临时用地仅限于具备合法建设手续的项目主体，审批权限分级明确，流程必须依法依规执行。上述法律规定不仅是审批依据，也构成后续监管的重要基础。

2.现行审批程序与主管部门职责

依据我国现行制度，乡村临时用地审批由自然资源部及各级地方自然资源主管部门负责，依据相关规范性文件开展审批工作。申请人需向县（市、区）自然资源主管部门提交申请书、用地合同、建设项目批准文件、权属证明、现状照片、定界资料及复垦方案等材料。材料齐全且符合条件的，应在 15 个工作日内完成审查、现场勘验、签订复垦协议并作出审批决定；若涉及耕地或永久基本农田，须报设区市以上自然资源主管部门，于 10 个工作日内决定审批结果。审批后，相关材料应在 20 个工作日内上传至全国临时用地信息系统并公开，接受社会监督。主管部门还应督促用地单位按批准用途使用土地，禁止转让、出租或抵押[1]；临时用地期满后，须按复垦方案及时恢复原状，逾期未复垦或违规用地的，应依法查处。如图 1 所示，上述流程构成“申请—审查—批准—公开—监督—复垦”的闭环机制，构建了制度化的合规管理框架。

三、当前乡村临时用地审批管理存在的问题

1.临时用地用途扩展与监管脱节

在当前乡村临时用地管理相关实践中，获批后的临时用地，出现擅自扩大使用范围或改变用途的现象较为普遍，监管机制的滞后以及非连续性，直接导致合规性偏差不断累加。根据《自然资源部办公厅关于进一步规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2 号），临时用地应严格将用途限定在施工便道、材料堆场等短期使用的情形下，且需在批准文件中明确用途、面积以及期限。地方实际操作期间存在“以临代征”“借用转建”等违规行为，例如 2022 年国家自然资源督察西宁局对青海某县开展抽查时发现，某光伏企业超出临时用地所批准的范围，私自扩大占用面积约 86.3 亩，实际建设内容与报批情况不相符。监管主体在用地获批后未进行高频次动态巡查，且信息系统未实现项目用地全周期数据的对接，致使违规行为长时间未被察觉[2]。部分地方在执行时将临时用地与设施农用地、临时建筑用地等胡乱混用，导致政策边界不明确，进一步加大了监管难度。

2.临时用地审批与村庄规划脱钩

在现行乡村临时用地管理体系中，审批与监管脱节现象突出，导致用途易被变更，监管难以闭环，合规风险日益增加。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十条规定，临时用地限于施工、地质勘查等，不得用于永久性建设或改变土地原用途；《自然资源部办公厅关于进一步规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2 号）也明确用途、期限及复垦责任的合规要求。然而在实际操作中，部分用地单位获批后擅自扩大范围或改变用途，如将施工便道变为永久道路，或将仓储用地转为商业用途等。由于部分地区未建立审批、使用与监管的数据信息联动机制，审批信息未实时共享至基层执法系统，违规行为难以及时发现和纠正。同时，复垦监管往往滞后，缺乏有效的期满复核措施，导致责任落实不到位。

3.地方政策适用弹性与执法尺度不一

在我国乡村临时用地管理工作实践中，各地区政策适用的弹性程度和执法尺度不一样，极大削弱了制度执行的统一与公正[3]。国家制定的《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例，明确对临时用地用途、期限及复垦责任作出规定，且要求各级自然资源主管部门切实严格执行。各地对“临时”“期限”“用途”等关键要素的理解和所采用的标准差异明显，某些地方对“临时用地”审

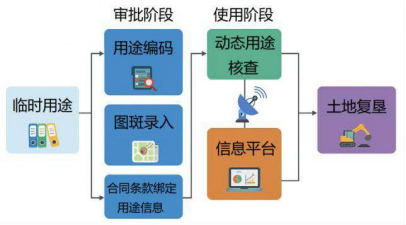


图 2 基于用途分类的全周期临时用地监管机制流程图

批采取灵活处理方式，将其与长期使用、永久建设用地审查混为一谈；有的地方在审批、记录、复垦等执法环节要求严格；而某些地方是因为地方政策出现调整、地方经济发展的必要或地方政府规划有弹性空间，将临时用地审批程序予以弱化，造成审批与实际执行出现背离。上述差异的根源是地方政策解释权和执法裁量权太大，而且缺乏全国统一的后续监督以及执法标准的指引。鉴于缺少全国范围统一的备案与审查统计机制，各个地区审批及执行的结果无法形成可比较的数据，也无法凭借制度评价体系开展监督，进而造成制度规定的合规性要求在地方层面可能被不同程度地“稀释”或“回避操作”。

四、乡村临时用地审批管理的合规性优化路径

1.强化临时用地用途分类监管与全周期合规追溯机制

为有效解决当前临时用地用途泛化与监管链条断裂等问题，需构建以用途分类为核心、以全周期合规管理为导向的监管与追溯体系。《自然资源部办公厅关于进一步规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2 号）已明确将临时用地用途限定在施工便道、施工驻地、材料堆场等，禁止擅自扩大至生产经营性建设或住宅开发。因此，各级自然资源主管部门应依据用途属性，制定分类型监管清单，对不同行业类别和项目类型实施差异化监管措施。如图 2 所示，在审批环节，应通过设定用途编码、图斑入库、用地合同条款绑定用途信息，确保基础数据准确；在使用阶段，应结合遥感监测、无人机航拍等手段实施动态用途核查；在后期追责环节，应引入信息化管理平台，对审批、使用、复垦等环节进行全过程留痕，实现“批前有依据、批中有监管、批后可追溯”的闭环监管模式[4]。

2.将临时用地审批纳入村庄规划编制与实施体系

在当前国土空间规划体系重构背景下，将临时用地审批程序纳入村庄规划编制与实施体系，是实现乡村建设用地管理法治化与精细化的关键路径。根据《国土空间规划体系和监督实施条例（征求意见稿）》与《自然资源部办公厅关于进一步加强村庄规划管理的通知》（自然资办发〔2020〕61 号），村庄规划应统筹各类空间资源配置，覆盖临时设施、基础设施与建设项目选址等内容。然而在实践中，临时用地审批往往游离于规划体系之外，导致用地位置选取与村庄空间结构冲突，增加后续复垦与监管难度。各级自然资源主管部门应在村庄规划编制阶段，提前统筹设置临时用地储备图层与用途兼容区域，明确不同类型建设活动可设临时用地的空间边界和使用条件。在规划实施阶段，应将临时用地审批数据与村庄用地管理系统对接，确保其坐落范围、用途属性与规划图则一致[5]。

3.明晰地方政策边界与统一执法裁量标准

将临时用地审批行为纳入村庄规划编制与实施体系，是实现乡村建设用地管理前置化、空间管控一体化的重要路径。《自然资源部办公厅关于加强村庄规划管理的通知》（自然资办发〔2020〕61 号）明确要求村庄规划应统筹安排建设用地、临时设施用地与生态保护用地边界，并建立建设项目空间适配机制。当前在部分地区，临时用地审批程序仍然脱离村庄空间管控序列，导致规划实施层面出现审批选址与村庄土地利用结构冲突、基础设施重复布设等问题。各级自然资源主管部门应在村庄规划文本与图则中明示可设置临时用地的区域类型与边界条件，尤其应通过审批事项图层化、坐标入库与用途联审机制，实现审批与规划图斑的精准匹配。如表 1 所示，各地在村庄规划中对临时用地纳入方式存在差异，部分省份已将其作为规划强制要素纳入审查流程，而部分地区尚未建立完整衔接机制。通过在村庄规划编制初期

地区	是否纳入村庄规划审批要素	具体做法说明
江苏省	是	临时用地审批图斑需纳入村庄规划图则并联审图纸
山东省	是	在村庄规划成果中设置“临时建设活动控制区域”图层
湖南省	否	临时用地审批与规划无联动机制，图则不涵盖相关图斑
四川省	部分试点纳入	仅在示范村试点中同步规划与审批系统

表 1 临时用地纳入村庄规划的地区做法对比表

同步纳入临时用地需求预测、在规划执行阶段对接审批系统并设立动态调整窗口，可有效实现用地审批与村庄空间布局的一致性，推动临时用地审批行为全面纳入国土空间治理法定轨道。

五、结　语

乡村临时用地管理作为空间治理体系中的关键环节，面临法律适用模糊不清、审批流程割裂、监管机制中断等实际挑战。经过系统整理制度基础、精准找出执行困境，进而提出合规性的改进路径，已形成涵盖用途分类监管、规划嵌入机制与全周期追溯的系统性提升办法。进一步优化审批前置把控、空间信息集成与执法协同的机制，将有助于实现乡村用地审批与空间治理的统筹融合，为建设规范有序的国土空间管控体系提供政策保障与路径借鉴。□

参考文献：

[1]荣煦,张辉.临时用地审批全流程审计要点与方法[J].中国审计,2024(15):42-44.

[2]《自然资源通讯》编辑部.不断提升临时用地监管的实时性、实效性[J].自然资源通讯,2023(13):1.

[3]章兰兰.临时用地基层管理现状及对策建议[J].浙江国土资源,2025(4):45-46.

[4]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.

[5]潘聪,方勇.国土空间规划体系下规划许可改革研究 [J]. 城乡规划,2025(3):46-52,62.

作者单位：山东省莱西市自然资源局

内外业一体化集体土地所有权更新模式研究

温永波

摘　要：在统筹城乡发展的过程中，过去农村集体土地产权制度受到了一系列的挑战，所以对这项制度进行变革是十分必要的。在现阶段，如何使集体土地所有权更好地满足经济社会发展的实际需求，是一个值得深入研究的问题。因此，本研究提出了一种内外业一体化的工作思想，希望可以通过这个方法来集体土地所有权的更新变革。在研究过程中，对现有的大量文献资料进行梳理，也进行了很多的实地调查，系统的把我国集体土地所有权面临的现实问题做出详细的分析，特别是对于利用效率低、管理制度漏洞、农户权益分配不公等较为严重的问题进行了梳理。内外业一体化更新再实践里取得了比较好的成效，既能充分发挥集体土地的价值潜力，还可以使农民增加收入，更让土地资源得到了合理的配置和有效的利用。通过内部管理标准的规范化以及外部合作机制的建立，对传统的管理方式中权责不清、协调不足等问题进行了很好的解决，提升了农业生产的现代化水平，激发了乡村集体经济的活力。本研究对我国集体土地所有权制度的改革具有十分重要的意义，这样的理念和运作方式，可以帮助解决与农村集体土地所有权有关的很多实际问题，同时还可以为优化土地管理方面的法律和政策创新提供一系列参考。

关键词：内外业一体化；集体土地所有权；土地管理；城乡一体化；政策改革

一、引　言

中国城市乡村融合速度很快，集体土地所有权现在遇到很多转变带来的压力和机会。仔细分析了在城市乡村融合方法里面，依靠内部管理跟外部合作两种方式互相配合，来加快集体土地所有权的更新和统一，这样可以提高土地使用效果，推动土地资源合理分配，加强农业现代化水平和集体经济发展能力。研究把查阅资料和实际考察两种方式结合起来，清楚说明了现在集体土地所有权出现管理不好、使用效果差以及利益分配不公平这些问题，并且研究了城市乡村融合方法在改善集体土地所有权方面的实际作用，目的就是给土地管理法律法规的修改和完善提供理论支持和操作建议，最终让土地资源得到更好使用，同时让农民家庭收入一直