

新《土地管理法实施条例》亮点解读

自然资源部法规司司长 魏莉华

2021年7月2日，国务院总理李克强签署第743号国务院令，公布新修订的《土地管理法实施条例》，自2021年9月1日起施行。这是《土地管理法实施条例》自1998年全面修订后的第二次全面修订，是保证2019年新修正的《土地管理法》顺利实施的重要法律武器。新《土地管理法实施条例》诸多亮点值得关注：

亮点一：严格控制耕地转为非耕地

1998年的《土地管理法》及《土地管理法实施条例》均将控制农用地转为建设用地作为土地用途管制的核心和重点，对农用地之间的转化缺乏制度性的约束，导致实践中耕地转为林地、草地、园地等现象大量存在，严重影响国家粮食安全。为此，新的《土地管理法实施条例》专门增加规定：国家对耕地实行特殊保护，严守耕地保护红线，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。按照国家有关规定需要将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地。从而进一步拓展了土地用途管制的重点和内容。

亮点二：明确耕地保护的责任主体是省级人民政府

加强耕地保护，必须首先明确耕地保护的责任主体。新的《土地管理法实施条例》在总结多年来党中央、国务院关于强化耕地保护责任主体制度实施经验的基础上，首次从行政法规层面明确了耕地保护的责任主体，规定：省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域耕地保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。省、自治区、直辖市人民政府应当将国务院确定的耕地保有量和永久基本农田保护任务分解下达，落实到地块。国务院对省、自治区、直辖市人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。

亮点三：建立耕地保护补偿制度

为贯彻落实党中央、国务院关于加强对耕地保护责任主体的补偿激励，积极推进中央和地方各级涉农资金整合，按照“谁保护、谁受益”的原则，

加大耕地保护补偿力度的要求，新的《土地管理法实施条例》在总结全国部分地方实施耕地保护补偿制度成功经验的基础上，对建立耕地保护补偿制度做出明确规定：国家建立耕地保护补偿制度。耕地保护补偿制度具体办法和实施步骤由国务院自然资源主管部门会同有关部门规定。

亮点四：细化土地征收程序

新的《土地管理法实施条例》以维护被征地农民合法权益为核心，对《土地管理法》规定的土地征收程序进行了细化规定。主要包括：（1）发布土地征收预公告，启动土地征收。市、县人民政府认为符合《土地管理法》第四十五条规定的公共利益，需要启动土地征收的，发布土地征收预公告，开展土地现状调查和社会稳定风险评估；（2）组织编制征地补偿安置方案，并进行公告和听证；（3）签订征地补偿安置协议，对个别难以达成征地安置协议的，在申请征收土地时如实说明；（4）申请土地征收审批；（5）土地征收经依法批准后发布土地征收公告，公布土地征收范围和征收时间，对个别未达成征地补偿协议的作出征地补偿安置决定；（6）实施土地征收。

亮点五 明确集体经营性建设用地入市交易规则

新的《土地管理法实施条例》在《土地管理法》关于集体经营性建设用地入市规定的基础上，进一步明确入市交易规则，要求国土空间规划要合理安排集体经营性建设用地布局和用途，促进集体经营性建设用地的节约集约利用。同时，明确了集体经营性建设用地出让、出租方案的编制和审查要求，规定：土地所有权人应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求，编制出让、出租方案，报市、县人民政府。集体经营性建设用地出让、出租应当签订书面合同，并对合同应当包括的内容进行了明确的规定。对通过出让方式取得的集体经营性建设用地再转让的，也应当签订书面合同，并通知土地所有权人。

亮点六 保障农村村民的宅基地权益

新的《土地管理法实施条例》将“宅基地管理”单列一节，对宅基地布局和建设用地指标安排作出明确规定，要求县级以上地方人民政府应当按照国家规定安排建设用地指标，合理保障本行政区域内农村村民宅基地需求，乡（镇）、县、市国土空间规划和村庄规划应当科学划定宅基地范

围。针对部分地方在合村并居中出现的侵犯农村村民宅基地合法权益的问题，新的《土地管理法实施条例》专门作出四个禁止规定：禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。

亮点七：持续优化建设用地审批流程

新的《土地管理法实施条例》在《土地管理法》关于调整农用地转用审批权限、取消省级人民政府批准的征地报国务院备案的基础上，持续优化建设用地审批流程，深化“放管服”改革：一是合并预审和选址意见书，规定：建设项目需要申请核发选址意见书的，应当合并办理建设项目用地预审与选址意见书，核发建设项目预审与选址意见书；二是减少审批层级，规定市县人民政府组织自然资源等部门拟定农用地转用方案，报有批准权的人民政府批准，删去原来“逐级”上报审批的规定；三是简化建设用地报批材料，将现行的“一书四方案”（建设用地呈报书和农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案和供地方案）合并调整，按照“批什么就审什么”的要求，整合为农用地转用方案和土地征收申请，并明确了有批准权的人民政府对农用地转用方案和土地征收申请审查的要点；四是明确国务院和省级人民政府在土地征收审批中，主要是对土地征收的必要性、合理性、是否符合《土地管理法》第四十五条规定的公共利益确需征收土地情形以及是否符合法定程序进行审查；五是將征地补偿安置方案的决定权交由县级以上地方人民政府负责。国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准土地征收后，对于个别未达成征地补偿安置协议的，由县级以上地方人民政府作出征地补偿安置决定，并组织实施，以体现权责对等，进一步压实了市县人民政府征地补偿安置的主体责任。

亮点八：构建国土空间规划管理制度

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，是党中央作出的重大决策部署。新的《土地管理法实施条例》在《土地管理法》关于国土空间规划体系和编制要求的基础上，用“国土空间规划”取代原来的“土地利用总体规划”，明确了国土空间规

划的效力和内容，规定国土空间规划应当统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。国土空间规划应当包括国土空间开发保护格局和规划用地布局、结构、用途管制要求等内容，明确建设用地规模、耕地保有量、永久基本农田保护面积和生态保护红线等要求，提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用。

亮点九：完善临时用地管理

临时用地是指建设项目施工、地质勘查等需要临时使用的土地。针对实践中存在的临时用地的期限过于单一、临时用地土地复垦责任不落实等情形，新的《土地管理法实施条例》对临时用地管理作出创新规定，明确临时用地应当尽量不占或者少占耕地。临时用地的期限一般不超过二年。建设周期较长的交通、水利、能源等基础设施建设使用的临时用地，期限不超过四年，法律、行政法规另有规定的除外。土地使用者应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦，使其达到可供利用状态。

亮点十：为土地督察权的行使划定边界

自 2004 年国务院 28 号文首次提出建立国家土地督察制度以来，土地督察机构从无到有，在实践中探索，在探索中前进，在监督地方政府依法管地用地、严格保护耕地等方面发挥了重要作用。在《土地管理法》将国家土地督察制度上升为法律制度的基础上，新的《土地管理法实施条例》进一步为土地督察权的行使划定边界，确保土地督察在法治轨道上运行：一是明确国家自然资源督察机构根据授权对省、自治区、直辖市及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察；二是明确了土地督察的六大核心内容：（1）耕地保护情况；（2）土地节约集约利用情况；（3）国土空间规划编制和实施情况；（4）国家有关土地管理重大决策落实情况；（5）土地管理法律法规执行情况；（6）其他土地利用和土地管理情况。三是明确国家自然资源督察机构行使土地督察权的方式主要包括：向被督察的地方人民政府下达督察意见书，约谈被督察的地方人民政府有关负责人，并可以依法向监察机关、任免机关提出追究相关责任人责任的建议。

亮点十一：挂牌出让有了法律地位

挂牌出让方式是在多年的土地管理实践中探索出的具有强大生命力的市场化配置建设用地使用权的出让方式。2002年原国土资源部11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，明确了挂牌出让国有土地使用权的内涵和程序。实践中，挂牌方式成为国有建设用地使用权出让的主要方式，显示出强大的生命力。这次新的《土地管理法实施条例》首次从行政法规层面确立了挂牌出让方式的法律地位，规定：除依法可以采取双方协议方式外，应当采取招标、拍卖、挂牌等竞争性方式确定土地使用者。

亮点十二：加大对土地违法行为的处罚力度

为了加大对土地违法行为的打击力度，采取长牙齿的措施切实保护耕地，实施世界上最严格的土地管理制度，新的《土地管理法实施条例》完善了土地违法行为的处罚措施，增加了违法占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼应当承担的法律责任规定，同时提高了对违法占地、违法转让等违法行为罚款的处罚额度。同时，为了有效解决违法建筑的没收问题，新的《土地管理法实施条例》专门增加规定：县级以上人民政府自然资源主管部门没收在非法转让或者非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的，应当于九十日内交由本级人民政府或者其指定的部门依法管理和处置。