

关于《土地管理法实施条例（修订草案）》 （征求意见稿）的说明

一、修改的必要性

《土地管理法实施条例》（以下简称《条例》）是《土地管理法》重要的配套法规。《土地管理法》修正案已于 2020 年 1 月 1 日起施行，在土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等方面进行了较大幅度的完善，并作出了授权立法的规定，亟需在《条例》中对改革措施的具体操作程序和授权立法的具体内容进行明确。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局统筹推进，近期党中央、国务院关于土地管理制度提出了新的改革要求，这些内容都需要通过全面修订《条例》予以明确。

二、起草过程

自然资源部全面贯彻落实党的十九大和十九届三中、四中全会精神，将《条例》修改作为贯彻党中央、国务院决策

部署，推动土地管理制度改革以及建设用地审批制度改革的重要举措。起草过程中，自然资源部坚持“科学立法、民主立法、依法立法”的原则，在对重大问题进行研究论证的同时，先后在北京、山东、湖北、广东等省市组织座谈交流、实地调研，广泛听取了各方面对《条例》修改的意见和建议。2020年1月，书面征求了党中央、国务院有关部门、地方自然资源主管部门以及立法机关、高等院校、科研院所有关专家学者的意见和建议。期间，自然资源部多次召开部务会议、办公会议、部长专题会议对修订草案进行集体审议，按照“时间服从质量”的原则，对《条例》涉及的重大问题进行了反复研究，在此基础上，形成了目前的修订草案（征求意见稿）。修订草案（征求意见稿）分为总则、国土空间规划、耕地保护、建设用地、土地的所有权和使用权的登记、监督检查、法律责任、附则，共8章71条。

三、修订草案的主要内容

《条例》修订草案坚决贯彻党中央“五位一体”总体布局，落实生态文明建设要求；贯彻党中央重大改革决策部署，巩固农村土地三项制度改革成果；坚守耕地保护底线，完善最严格的耕地保护制度；落实“放管服”要求，优化建设用地审批制度；坚持问题导向，将实践中比较成熟的制度写入法规，主要从以下方面作出修改：

（一）按照党中央决策部署构建国土空间规划制度

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。修订草案明确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生态、农业、城镇等功能空间，划定落实生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界。其中涉及土地管理方面的主要内容应当包括国土空间格局、规划用地布局和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（第四条）。全国国土空间规划由国务院自然资源主管部门会同相关部门组织编制，报党中央、国务院审定。其他各级国土空间规划按照党中央、国务院的规定依法审批（第五条）。

（二）完善最严格的耕地保护制度

修订草案将实践中行之有效的耕地保护制度写入条例，**一是建立耕地保护补偿制度。**《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）明确提出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。为此，修订草案明确国家建立耕地保护补偿制度，具体办法由国务院财政部门会同有关部门制定。（第十二条）。**二是明确耕地保护责任主体。**加强耕地保护，必须首先明确耕地保护的责任主体。修订草案规定省级政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人，国务

院对省级人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核，考核内容包括耕地保有量、永久基本农田保护面积、耕地质量等级以及占用耕地补偿情况等（第十三条）。

（三）落实“放管服”改革要求，优化建设用地审批制度

修订草案贯彻党中央、国务院决策部署，优化建设用地审批内容，简化审批流程。一是**统筹城乡用地计划管理**。改革土地计划管理制度，将年度建设用地供应计划纳入土地利用计划。规定各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。县（市）人民政府应当将集体经营性建设用地纳入年度建设用地供应计划作出合理安排（第十五条）。二是**按照“权责对等”的原则赋予地方政府更多的用地自主权**。省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市，涉及将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，国务院可以授权省、自治区、直辖市人民政府批准；属于省、自治区、直辖市人民政府批准权限的农用地转用，省、自治区、直辖市人民政府可以授权设区的市、自治州人民政府批准（第二十一条）。三是**将先行用地写入条例**。规定国家和省级能源、交通、水利、军事设施等重大项目中，控制工期的单体工程和受季节影响或者其他重大因素影响急需动工建设的工程，可以向省级以上人民政府自然资源主管部门申请先行用地（第二十六条）。四是**简化建设用地审批的材料**。为解决地方政府反映强烈的

建设用地审查报批材料复杂等问题，对现行“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）进行了合并调整，整合为农用地转用方案和土地征收申请，并明确有批准权的政府对农用地转用方案和土地征收申请审查的要点（第二十一条、第二十二条、第三十二条）。

（四）巩固农村土地三项制度改革成果

修订草案在《土地管理法》的基础上，进一步对农村土地“三块地”改革成果予以巩固。一是以**维护农民权益为核心对土地征收程序进行了细化**。明确土地现状调查、社会稳定风险评估、公告、听证、补偿登记和签订协议等法定程序的具体实施要求。主要包括：发布土地征收启动公告，开展土地现状调查和社会稳定风险评估（第二十八条）；组织编制征地补偿安置方案，并进行公告、听证（第二十九条、第三十条）；签订征地补偿安置协议，对少数不同意补偿安置协议的农民作出征地补偿安置决定（第三十一条）；征地补偿费用的构成与预存制度（第三十五条）。二是**明确集体经营性建设用地入市交易的要求和程序**。使用集体经营性建设用地必须遵循节约集约的原则，优先使用存量建设用地，严格控制新增集体经营性建设用地规模。允许采取土地整治等方式进行区位调整，合理利用集体经营性建设用地（第三十六条）。明确集体经营性建设用地入市必须符合国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，必须产权明晰、已依法

办理土地所有权登记,具备开发建设所需基础设施配套等基本条件(第三十七条)。规定了入市方案编制和审查要求,土地所有权人应当将集体经营性建设用地出让、出租等方案和农村集体经济组织决议情况报县(市)人民政府审查。符合规定的,由县(市)人民政府纳入年度建设用地供应计划(第三十九条、第四十条)。三是保障农村村民的宅基地权益。要求在市县、乡(镇)国土空间规划和村庄规划中,科学划定宅基地范围(第四十五条)。明确了宅基地申请的程序,以及对宅基地自愿有偿退出和盘活利用的要求(第四十六条、第四十七条)。

(五) 坚持问题导向,将实践中的成熟经验写入条例

一是增加了土地储备的规定。土地储备是强化对建设用地市场调控和保障能力,确保“净地出让”,促进土地资源高效配置和合理利用的重要措施。修订草案明确政府储备的土地应当产权清晰,供应前应当完成前期开发,具备动工开发条件(第十九条)。二是完善临时用地规定。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。修订草案对临时用地的审批程序和使用要求作出了规定,明确临时用地由县(市)人民政府自然资源主管部门批准,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,经批准可以延期一次,期限不超过二年(第二十四条)。三是进一步完善土地督察的法治保障。明确了土地督察的内容、方式、督察意见和建议的提出和整

改等（第二条、第五十五条、第五十六条）。