

中华人民共和国土地管理法实施条例

《条例》在土地管理法确定的制度框架下，聚焦土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等重点问题，进一步细化相关制度措施，强化对耕地的保护，针对耕地“非农化”、“非粮化”以及“合村并居”中违背农民意愿等突出问题，进一步明确制度边界，强化法律责任，确保土地管理法得到全面贯彻实施。

《条例》贯彻落实党中央、国务院的决策部署，强化对耕地特别是永久基本农田的管理和保护，针对耕地“非农化”、“非粮化”等突出问题，进一步明确制度边界，强化法律责任。一是规定国家对耕地实行特殊保护。明确严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，并建立耕地保护补偿制度。二是规定开垦耕地验收制度。明确省级人民政府应当组织自然资源主管部门、农业农村主管部门对“占补平衡”开垦的耕地进行验收。三是规范和细化土地整理。明确制定土地整理方案的相关要求、实施主体等，鼓励社会主体依法参与土地整理。四是明确耕地保护责任主体。规定省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域的耕地保护负总责，国务院对其耕地保护责任目标落实情况进行考核。五是严格法律责任。加大了对破坏耕地、拒不履行土地复垦义务等违法行为的处罚力度，增加了对耕地“非粮化”的处罚规定。

为保护好被征地农民合法权益，《条例》对土地征收制度作了进一步充实和完善：一是细化征收程序。增加征收土地预公告制度，明确土地现状调查、社会稳定风险评估的要求；征收土地申请批准后，地方人民政府发布征收土地公告，公布征收范围、时间等具体工作安排，对个别未达成征地补偿安置协议的作出征地补偿安置决定，并依

法组织实施。二是规范征收补偿。规定地方人民政府应当落实土地补偿费等有关费用，保证足额到位，专款专用，有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。明确省、自治区、直辖市制定土地补偿费、安置补助费的分配办法。三是强化风险管控。明确将社会稳定风险评估作为申请征收土地的重要依据，并对风险防范措施和处置预案作出规定。四是保障被征地农民的知情权、参与权、监督权。要求社会稳定风险评估应当有被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人参加；多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征收补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织听证。

《条例》在宅基地管理等直接关系到农民利益的问题上，只做加法、不做减法，并针对“合村并居”中违背农民意愿等突出问题作出了限制性规定。一是保障农民合理的宅基地需求。要求县级以上地方人民政府按照国家规定安排建设用地指标，合理保障本行政区域农民宅基地需求。市、县、乡（镇）国土空间规划和村庄规划要科学划定宅基地范围。二是规范宅基地管理。明确宅基地申请、审核批准程序；农民依法自愿有偿退出的宅基地，应当优先用于保障该农村集体经济组织成员的宅基地需求。三是禁止侵犯农民依法取得的宅基地权益。明确禁止违背农民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农民进城落户的条件，禁止强迫农民搬迁退出宅基地。

完善集体经营性建设用地“入市”制度，对于建立完善城乡统一的建设用地市场具有十分重要的意义。《条例》主要在以下方面作了进一步细化：一是加强规划管控。明确国土空间规划应当统筹并合理安排集体经营性建设用地布局和用途，自然资源主管部门应当依据国

土空间规划提出规划条件，明确“入市”土地界址、面积、用途、开发建设强度，并会同有关部门提出产业准入和生态环境保护等要求。二是明确交易规则。规定土地“入市”需编制相应方案，双方要签订书面合同，并报自然资源主管部门备案；土地使用者应当及时支付用地价款，依法缴纳相关税费；“入市”土地使用权再流转的，应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。

《条例》贯彻落实国务院用地审批有关改革精神，对农转用审批制度作了优化。一是减少审批层级。规定市、县人民政府组织自然资源等部门拟订农用地转用方案，报有批准权的人民政府批准，删除现行条例“逐级”上报审批的规定。二是简化审批材料。对原“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）进行合并调整，整合为农用地转用方案和征收土地申请，并明确农用地转用方案内容。三是合并审批事项。合并办理单独选址建设项目用地预审与选址意见书。

为提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用，《条例》就建设用地管理作了以下规定：一是明确建设用地要求。规定建设使用土地的，应当符合国土空间规划、土地利用年度计划和用途管制要求，严格执行建设用地标准，并采取有效措施防止、减少土壤污染。二是严格土地利用计划管理。要求各级人民政府加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制，县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当将年度建设用地供应总量、结构、时序、地块、用途等向社会公布，以稳定社会预期。三是完善临时用地规定。规定临时用地期限一般不超过二年，建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设临时用地期限不超过四年。