



**《土地管理法实施条例》
(2021)
简要解读**

2021年8月

目 录

- ❖ 一、修改背景、概括
- ❖ 二、修订亮点和法条对比



一、修改背景、概括

(1) 修订背景

党中央、国务院高度重视土地制度改革。在全面总结土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点等经验的基础上，国务院提请全国人大常委会对土地管理法进行了修改完善。修改后的土地管理法于**2020年1月1日**起施行。

为增强法律制度的可操作性，确保党中央、国务院关于土地制度改革的决策部署落实到位，亟需对**1998年**国务院制定颁布的原《条例》进行全面修订。《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。

(2) 修改概括

《中华人民共和国土地管理法实施条例》于1998年12月27日国务院令第256号发布。此前历经2011年1月8日和2014年7月29日两次修订。2021年7月2日国务院令第743号第三次修订，于2021年7月30日发布，自2021年9月1日起施行。

修订前，分为总则、土地的所有权和使用权、土地利用总体规划、耕地保护、建设用地、监督检查、法律责任和附则等8章46条。修订后，分为总则、国土空间规划、耕地保护、建设用地、监督检查、法律责任和附则等7章67条，较修订前删除16条，新增39条，修订27条。



二、修订亮点和法条对比

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。

法条对比

第十二条 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，并建立耕地保护补偿制度，具体办法和耕地保护补偿实施步骤由国务院自然资源主管部门会同有关部门规定。非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。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。

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。



法条对比

第十三条 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，落实到具体地块。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。

法条对比

第四章 耕地保护

第十六条 在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，为实施城市规划和村庄、集镇规划占用耕地，以及在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目占用耕地的，分别由市、县人民政府、农村集体经济组织和建设单位依照《土地管理法》第三十一条的规定负责开垦耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费。

第三章 耕地保护

第八条 国家实行占用耕地补偿制度。在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内经依法批准占用耕地，以及在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目经依法批准占用耕地的，分别由县级人民政府、农村集体经济组织和建设单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。省、自治区、直辖市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开垦的耕地进行验收，确保开垦的耕地落实到地块。划入永久基本农田的还应当纳入国家永久基本农田数据库严格管理。占用耕地补充情况应当按照国家有关规定向社会公布。个别省、直辖市需要易地开垦耕地的，依照《土地管理法》第三十二条的规定执行。

亮点四：细化土地征收程序

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。

法条对比

第四章：建设用地 第三节 土地征收

第二十五条 征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内，持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。

第二十六条 需要征收土地，县级以上地方人民政府认为符合《土地管理法》第四十五条规定的，应当发布征收土地预公告，并开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。征收土地预公告应当包括征收范围、征收目的、开展土地现状调查的安排等内容。征收土地预公告应当采用有利于社会公众知晓的方式，在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布，预公告时间不少于十个工作日。自征收土地预公告发布之日起，任何单位和个人不得在拟征收范围内抢栽抢建；违反规定抢栽抢建的，对抢栽抢建部分不予补偿。土地现状调查应当查明土地的位置、权属、地类、面积，以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等情况。社会稳定风险评估应当对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案。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，评估结果是申请征收土地的重要依据。

法条对比

第二十七条 县级以上地方人民政府应当依据社会稳定风险评估结果，结合土地现状调查情况，组织自然资源、财政、农业农村、人力资源和社会保障等有关部门拟定征地补偿安置方案。征地补偿安置方案应当包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障等内容。

第二十八条 征地补偿安置方案拟定后，县级以上地方人民政府应当在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告，公告时间不少于三十日。征地补偿安置公告应当同时载明办理补偿登记的方式和期限、异议反馈渠道等内容。多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征地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。

第二十九条 县级以上地方人民政府根据法律、法规规定和听证会等情况确定征地补偿安置方案后，应当组织有关部门与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。征地补偿安置协议示范文本由省、自治区、直辖市人民政府制定。对个别确实难以达成征地补偿安置协议的，县级以上地方人民政府应当在申请征收土地时如实说明。

法条对比

	<p>第三十条 县级以上地方人民政府完成本条例规定的征地前期工作后，方可提出征收土地申请，依照《土地管理法》第四十六条的规定报有批准权的人民政府批准。有批准权的人民政府应当对征收土地的必要性、合理性、是否符合《土地管理法》第四十五条规定的为了公共利益确需征收土地的情形以及是否符合法定程序进行审查。</p>
	<p>第三十一条 征收土地申请经依法批准后，县级以上地方人民政府应当自收到批准文件之日起十五个工作日内在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布征收土地公告，公布征收范围、征收时间等具体工作安排，对个别未达成征地补偿安置协议的应当作出征地补偿安置决定，并依法组织实施。</p>
<p>第二十六条 土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。征收土地的安置补助费必须专款专用，不得挪作他用。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；由其他单位安置的，安置补助费支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。</p>	<p>第三十二条 省、自治区、直辖市应当制定公布区片综合地价，确定征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准，并制定土地补偿费、安置补助费分配办法。地上附着物和青苗等的补偿费用，归其所有权人所有。社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴，按照省、自治区、直辖市的规定单独列支。申请征收土地的县级以上地方人民政府应当及时落实土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅以及其他地上附着物和青苗等的补偿费用、社会保障费用等，并保证足额到位，专款专用。有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。</p>

亮点五：保障农村村民宅基地权益

《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。

法条新增

第四章：建设用地 第四节 宅基地管理

第三十三条 农村居民点布局和建设用地区域应当遵循节约集约、因地制宜的原则合理规划。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统筹考虑农村村民生产、生活需求，突出节约集约用地导向，科学划定宅基地范围。

第三十四条 农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后，报乡（镇）人民政府审核批准。涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。

第三十五条 国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。乡（镇）人民政府和农村集体经济组织、村民委员会等应当将退出的宅基地优先用于保障该农村集体经济组织成员的宅基地需求。

第三十六条 依法取得的宅基地和宅基地上的农村村民住宅及其附属设施受法律保护。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。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/558037106042006064>