

中华人民共和国土地管理法实施条例

(修订草案)(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条【立法依据】 为了保障和促进《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)的实施,制定本条例。

第二条【土地督察】 国家自然资源总督察和派驻地方的国家自然资源督察局对省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府下列土地利用和土地管理情况进行督察:

- (一) 耕地保护情况;
- (二) 土地节约集约利用情况;
- (三) 国土空间规划编制与实施情况;
- (四) 国家有关土地管理重大决策落实情况;
- (五) 土地管理法律法规执行情况。

第二章 国土空间规划

第三条【规划效力】 国家建立国土空间规划体系。

经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据，土地开发保护建设活动应当依据国土空间规划。

已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。

第四条【编制要求】 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。

国土空间规划中涉及土地管理的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，提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用。

第五条【规划审批】 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。

市县人民政府自然资源主管部门和乡镇人民政府依据市县国土空间总体规划编制详细规划，详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排。

第六条【土地调查】 土地调查应当包括下列内容：

- (一) 土地权属及变化情况；
- (二) 土地利用现状及变化情况；
- (三) 土地条件。

全国土地利用现状调查结果，报国务院批准后向社会公布。地方土地利用现状调查结果，经本级人民政府审核，报上一级人民政府批准后向社会公布。全国土地利用现状调查结果公布后，县级以上地方人民政府方可逐级依次公布本行政区域的土地利用现状调查结果。

土地调查结果是编制国土空间规划以及自然资源管理、保护和利用的重要依据。

土地调查规程，由国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门制定。

第七条【分等定级】 国务院自然资源主管部门会同有关部门制定土地分等定级标准。

县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门评定土地等级。地方土地等级评定结果经本级人民政府审核，报上一级人民政府自然资源主管部门批准后向社会公布。

根据国民经济和社会发展状况，土地等级至少每五年调整一次。

第八条【信息化】 县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强信息化建设，实行土地管理全流程信息化管理，

对土地管理情况进行动态监测，与有关部门建立土地管理信息共享机制，提高政务服务水平。

第三章 耕地保护

第九条【占补平衡】 在国土空间规划确定的城镇和村庄、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镇和村庄、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补充数量和质量相当的耕地；没有条件补充或者补充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和提升耕地质量。

第十条【土地开发】 禁止单位和个人在国土空间规划确定的禁止开垦的范围内从事土地开发活动。

按照国土空间规划，开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，应当向土地所在地的县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的权限，由县级以上地方人民政府批准交由单位或者个人长期使用，使用期限参照《土地管理法》第十三条执行。

第十一条【土地整理】 县级以上地方人民政府应当按照国土空间规划统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，制定土地整理方案。

乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，实施土地整理方案，促进耕地保护和土地节约集约利用。

鼓励社会主体投资或参与土地整理。

土地整理新增耕地，可以用作建设占用耕地的补充。

第十二条【耕地保护补偿】 国家建立耕地保护补偿制度。耕地保护补偿的具体办法，由国务院财政部门会同有关部门制定。

第十三条【责任目标考核】 省、自治区、直辖市人民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充情况等。

第四章 建设用地

第一节 一般规定

第十四条【建设用地使用原则】 建设项目需要使用土地的，应当遵循下列原则：

- （一）符合国土空间规划和用途管制要求；

- (二) 符合土地利用计划和年度建设用地供应计划；
- (三) 优先使用存量建设用地；
- (四) 严格执行建设用地标准；
- (五) 符合城乡建设、城市更新改造要求。

第十五条【计划管理】 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划及年度计划、国土空间规划、产业政策以及建设用地和土地利用的实际情况等，加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

县（市）人民政府自然资源主管部门应当编制年度建设用地供应计划，报县（市）人民政府批准后向社会公布。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。

第十六条【有偿使用方式】 建设用地有偿使用的方式包括：

- (一) 出让；
- (二) 租赁（出租）；
- (三) 作价出资（入股）等。

第十七条【交易方式】 建设用地使用权出让、租赁（出租）等应当实行公开交易。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权人。

除法律、行政法规另有规定或者出让、租赁（出租）合同另有约定外，通过出让、租赁（出租）等方式取得的建设

用地使用权，可以转让、出租、互换、出资、赠与或者抵押，双方应当签订书面合同，依法办理不动产登记。

第十八条【有偿使用费】 《土地管理法》第五十五条规定的新增建设用地的有偿使用费，是指国家在新增建设用地中应取得的平均土地纯收益。

第十九条【土地储备】 国家建立土地储备制度。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，并依法完成压覆重要矿产资源、地质灾害危险性等事项的统一评估。

第二十条【信用监管】 自然资源主管部门应当建立信用监管、动态巡查等机制，加强对建设用地供应交易和供后开发利用监管。县级以上自然资源主管部门应会同有关部门对建设用地市场失信行为开展联合惩戒。

第二节 农用地转用

第二十一条【批次用地】 在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地为建设用地的，由县（市）人民政府自然资源主管部门拟订农用地转用方案，经县（市）人民政府审核同意后分批次报有批准权的人民政府批准。其中，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，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，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。

在国土空间规划确定的村庄、集镇建设用地范围内，为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由县（市）人民政府自然资源主管部门拟订农用地转用方案，经县（市）人民政府审核同意后，报有批准权限的人民政府批准。有批准权限的人民政府可以依照《土地管理法》第四十四条规定授权。

农用地转用方案重点对是否符合国土空间规划、土地利用计划和补充耕地情况作出说明。农用地转用方案经批准后，由县（市）人民政府组织实施。

第二十二条【单选用地】 建设项目确需占用国土空间规划确定的城镇和村庄、集镇的建设用地范围外的农用地，涉及占用永久基本农田的，由国务院批准；不占用永久基本农田的，国务院可以授权省、自治区、直辖市人民政府批准。具体按照下列规定办理：

（一）建设项目审批、核准前或者备案后，由自然资源主管部门对建设项目用地事项进行审查，提出用地预审意见。建设项目用地预审和规划选址应当合并办理，核发建设项目用地预审与选址意见书。

（二）建设单位持建设项目的有关批准文件，向县（市）人民政府提出建设用地申请。县（市）人民政府自然资源主管部门审查后，拟订农用地转用方案，经县（市）人民政府

审核同意后，上报有批准权的人民政府批准；涉及土地征收的，按照本条例规定一并提出土地征收申请；依法应由国务院批准的，由省、自治区、直辖市人民政府审核后上报。法律、法规另有规定的除外。

有批准权的人民政府负责对符合国土空间规划、土地利用计划和补充耕地情况进行审查，涉及占用永久基本农田的，还应当对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划可行性情况进行审查。

（三）农用地转用方案、土地征收申请经批准后，由县（市）人民政府组织实施，并依法办理土地供应手续。

第二十三条【申请用地】 建设项目需要使用土地的，建设单位原则上应当一次申请办理建设用地审批手续，确需分期建设的项目，可以根据可行性研究报告确定的方案等，分期申请建设用地，分期办理建设用地审批手续。

第二十四条【临时用地】 建设项目施工、地质勘查等需要临时占用土地的，应当尽量不占或者少占耕地。

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，但法律、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，其中占用耕地的应当恢复种植条件。未按规定完成

复垦的，应当缴纳土地复垦费，由县级人民政府自然资源主管部门组织完成土地复垦。

第二十五条【抢险救灾用地】 抢险救灾等急需使用土地的，可以直接使用土地。其中，属于临时用地的，灾后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，建设单位应当在灾情结束后六个月内申请补办建设用地审批手续。

第二十六条【申请先行用地】 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。

第二十七条【未利用地管理】 具有重要生态功能的未利用地应当划入生态保护红线，实施严格保护。

建设占用未利用地的，参照农用地转用的规定办理审批手续。

第三节 土地征收

第二十八条【土地征收启动公告、现状调查和社会稳定风险评估】 需要征收土地，县（市）人民政府认为符合《土地管理法》第四十五条规定的，应当发布土地征收启动公告，并开展土地现状调查和社会稳定风险评估。征收土地启动公告应当在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布，公告时间不少于五个工作日。

土地征收启动公告内容包括征收范围、征收目的、开展土地现状调查的安排等。土地征收启动公告自发布之日起，任何单位和个人不得在拟征地范围内抢栽抢建；违反规定抢栽抢建的，不予补偿。

土地现状调查的内容包括土地的权属、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、数量等信息。

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。社会稳定风险评估结果是申请土地征收的重要依据。

第二十九条【编制征地补偿安置方案】 县（市）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编制征地补偿安置方案。

征地补偿安置方案包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等内容。

第三十条【补偿安置公告】 征地补偿安置方案拟定后，县（市）人民政府应当在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布征地补偿安置公告，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补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县（市）人民政府应当组织听证。

第三十一条【征地补偿安置协议和决定】 县（市）人民政府根据法律、法规的规定和听证情况确定征地补偿安置方案后，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。

对个别未签订征地补偿安置协议的，县（市）人民政府应当依据征地补偿安置方案和补偿登记结果作出征地补偿安置决定。

第三十二条【征收申请审批】 县（市）人民政府完成本条例规定的征地前期工作后，方可提出土地征收申请，按照《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对征地是否符合《土地管理法》第四十五条规定的公共利益进行审查，符合条件的，应当在国务院规定的时限内批准。

第三十三条【土地征收公告】 土地征收申请经依法批准后，县（市）人民政府应当发布土地征收公告，并组织实施。

第三十四条【强制执行】 被征收土地的所有权人、使用权人对土地征收不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

被征收土地所有权人、使用权人在规定的期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在规定的期限内又不腾退的，由县（市）人民政府依法申请人民法院强制执行。

第三十五条【征地补偿费用】 省、自治区、直辖市制定公布征收农用地的区片综合地价，确定土地补偿费、安置补助费的标准。

地上附着物和青苗等补偿费用，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，依据省、自治区、直辖市规定的标准单独列支。

申请土地征收的地方人民政府应当将土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用以及社会保障费用等足额预存，未足额预存的，不得申请土地征收。

第四节 集体经营性建设用地

第三十六条【优先使用存量建设用地】 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，引导优先使用存量集体经营性建设用地，严格控制新增集体经营性建设用地规模。鼓励乡村重点产业和项目使用集体经营性建设用地。

乡（镇）人民政府和农村集体经济组织在保证耕地数量不减少、质量不降低和建设用地不增加的前提下，可以按照

节约集约的原则，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。

第三十七条【出让、出租条件】 符合下列条件的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人在一定年限内有偿使用：

- （一）国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途；
- （二）产权明晰、已依法办理土地所有权登记；
- （三）具备开发建设所需基础设施配套等基本条件。

集体经营性建设用地使用权出让的最高年限参照同类用途的国有建设用地的最高年限执行。

第三十八条【规划条件】 土地所有权人拟出让、出租集体经营性建设用地的，县（市）自然资源主管部门应当依据国土空间规划出具拟出让、出租等的集体经营性建设用地的规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建设强度等。

县（市）自然资源主管部门应当会同有关部门提出产业准入和生态环境保护要求。

第三十九条【方案编制】 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等，编制集体经营性建设用地出让、出租等方案，载明宗地的用途、使用期限、交易方式、入市价格、收益分配等内容，并按照《土地管理法》第六十三条的规定，由本农村集体经济组织形成书面决议。

第四十条【方案审查】 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）人民政府按照本条例有关规定纳入年度建设用地供应计划。

第四十一条【签订合同】 土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租等方案，以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用权人，双方应当签订书面合同，约定交易价款、价款支付时间以及方式、提前收回的条件以及处理方式、土地使用权届满续期以及地上建筑物、构筑物和其他附着物处理方式、违约责任等。

第四十二条【登记】 土地使用者应当缴清集体经营性建设用地价款和相关税费，按照不动产登记的有关法律、法规，申请集体经营性建设用地使用权不动产登记。

依法利用集体经营性建设用地建造建筑物、构筑物和其他附着物的，一并申请其所有权的不动产登记。

经依法批准改变集体经营性建设用地用途的，土地使用权人与土地所有权人应当重新签订合同或者签订变更、补充合同，依法缴纳相关税费，办理不动产登记。

第四十三条【二级市场】 以出让、出租等方式取得集体经营性建设用地使用权的，可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，具体办法参照国有建设用地执行。

第四十四条【收回】 土地所有权人不得违反约定提前收回集体经营性建设用地使用权，但法律另有规定的除外。

第五节 宅基地

第四十五条【宅基地规划】 农村居民点布局和建设用地规模应当遵循节约集约、因地制宜的原则合理规划。市县、乡（镇）国土空间规划和村庄规划应当科学划定宅基地范围。

第四十六条【宅基地申请】 农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向村集体经济组织提出，由本集体经济组织的村民会议或者村民代表会议通过后，报乡（镇）人民政府批准。没有设立村集体经济组织的，应当向村民小组或者村民委员会提出申请，由村民小组或者村民代表会议通过后，报乡（镇）人民政府批准。涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。

第四十七条【宅基地有偿退出和盘活利用】 国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，农村集体经济组织应当将退出的宅基地优先用于保障本集体经济组织成员的宅基地需求。

第四十八条【宅基地登记和权益保护】 依法登记的宅基地及农民住房受法律保护。

禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件。

第五章 土地的所有权和使用权的登记

第四十九条【地籍管理】 县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强地籍管理，按照统一的技术标准开展地籍调查，查清土地权属、坐落、界址、面积等，设定不动产单

元，编制唯一代码，建立地籍数据库，方便土地管理工作和社会公众查询应用。

第五十条【土地登记】 土地所有权和使用权的设立、变更、转让和灭失，经依法登记发生法律效力；未经登记，不发生法律效力，但法律另有规定的除外。

第六章 监督检查

第五十一条【土地管理监督检查人员的培训考核】 土地管理监督检查人员应当经过培训，经考核合格后，方可从事土地管理监督检查工作。

第五十二条【监督检查措施】 自然资源主管部门、农业农村主管部门按照职责分工进行监督检查时，除采取《土地管理法》第六十八条规定的措施外，还可以采取下列措施：

- （一）询问违法案件的当事人、嫌疑人和证人；
- （二）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行拍照、摄像；
- （三）责令当事人停止正在进行的土地违法行为；
- （四）对涉嫌土地违法的单位或者个人，停止办理有关土地审批、登记手续；

（五）责令违法嫌疑人在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物。

对拒不停止违反土地管理法律、法规行为的，可以采取查封、扣押施工设备和材料等方式制止。

第五十三条【行政处分】 依照《土地管理法》第七十三条规定给予处分的，应当按照管理权限由责令作出行政处罚或者直接给予行政处罚决定的上级人民政府自然资源主管部门或者其他任命机关、单位作出。

第五十四条【委托执法】 县级以上人民政府自然资源主管部门可以在其法定职权范围内委托自然资源执法队伍组织实施自然资源行政处罚。自然资源执法队伍在委托范围内，以委托机关名义实施行政处罚，不得再委托其他任何组织和个人实施行政处罚。委托机关应当对受委托的组织实施行政处罚的行为进行监督，并对该行为的后果承担法律责任。

第五十五条【督察方式】 国家自然资源督察机构进行督察时，有权就督察事项向有关单位和个人进行了解，有关单位和个人应当支持、协助督察机构工作，如实反映情况，提供有关材料。

第五十六条【督察意见和建议】 被督察的地方人民政府违反土地管理法律、行政法规，或者落实国家有关土地管理和国土空间规划重大决策不力的，国家自然资源督察机构可以向被督察的地方人民政府下达督察意见书，地方人民政

府应当认真组织整改，并及时将整改情况报国家自然资源督察机构；国家自然资源总督察可以约谈被督察的地方人民政府，并可以依法向有关机关提出追究相关责任人责任的建议。

第七章 法律责任

第五十七条【在禁止开垦的范围开垦的处罚】 违反本条例规定，在国土空间规划确定的禁止开垦的范围进行开垦的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正或者治理，逾期不改正的处以罚款，罚款额为非法开垦土地每平方米 30 元以上，具体标准由省、自治区、直辖市规定。

第五十八条【在临时用地上修建永久性建筑物、构筑物的法律责任】 违反本条例规定，在临时使用的土地上修建永久性建筑物、构筑物的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期拆除；逾期不拆除的，由作出行政处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。

第五十九条【不符合规划的建构筑物重建、扩建的法律责任】 违反《土地管理法》第六十五条对建筑物、构筑物进行重建、扩建的，由县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门按照职责分工责令限期拆除；逾期不拆除的，由作出行政处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。

第六十条【阻碍执法的法律责任】 阻碍自然资源主管部门的工作人员依法执行职务的，依法给予治安管理处罚或者追究刑事责任。

第六十一条【非法转让土地的处罚】 依照《土地管理法》第七十四条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得的 50% 以下。

第六十二条【擅自出让、转让、出租农村集体土地的处罚】 依照《土地管理法》第八十二条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得的 5% 以上 20% 以下。

第六十三条【破坏耕地的处罚】 依照《土地管理法》第七十五条的规定处以罚款的，罚款额为耕地开垦费的 2 倍以下。

第六十四条【拒不履行土地复垦义务的处罚】 依照《土地管理法》第七十六条的规定处以罚款的，罚款额为土地复垦费的 2 倍以下。

第六十五条【非法占地的处罚】 依照《土地管理法》第七十七条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米 30 元以上，具体标准由省、自治区、直辖市确定。

第六十六条【责令限期拆除的履行】 对责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工、逾期不拆除的，由作出行政处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。

第六十七条【拒不交还土地的处罚】 依照《土地管理法》第八十一条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米30元以上，具体标准由省、自治区、直辖市确定。

第六十八条【集体经营性建设用地的法律责任】 未按合同规定的规划条件和期限开发、利用集体经营性建设用地的，市、县自然资源主管部门责令限期改正的，逾期拒不改正的，可以给予警告、罚款，具体标准由省、自治区、直辖市确定。土地所有权人可以依据法律、法规的规定收回土地使用权。

第六十九条【临时用地逾期不恢复种植条件的处罚】 违反本条例第二十三条的规定，逾期不恢复或者恢复未达到种植条件的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，可以处耕地复垦费2倍以下的罚款。

第七十条【骗取批准征地的法律责任】 县级人民政府以及相关部门工作人员，在土地征收补偿安置工作中弄虚作假、徇私舞弊，骗取批准土地征收的，依法追究有关责任人责任。

第八章 附 则

第七十一条【实施日期】 本条例自20XX年X月X日起施行。1998年12月27日国务院发布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》同时废止。