

新土地管理法与实施条例解读

主要内容

一、《土地管理法》修改历史与背景

二、《土地管理法》主要制度

三、监督检查与法律责任

四、新实施条例的立法修改

五、新实施条例的细化

补充

六、新实施条例的主要亮点

七、新实施条例的授权和实施

八、新实施条例法律责任和问题答疑

九、立法动态

一、土地管理法修改历史与背景

- 2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》第三次修正（2020年1月1日起施行）

- （一）修改土地管理法 历史

所有者不到位、空间规划重叠等问题，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

自然资源部负责统一行使全民所有自然资源资产所有者、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复、统一调查和确权登记

一、土地管理法修改历史与背景

（二）修改土地管理法 原因

农村土地管理制度不适应：

1. 土地征收制度不完善，因征地引发的社会矛盾凸显，三无农民严重影响社会稳定
2. 农村集体土地权益保障不充分，集体建设用地不能与国有建设用地同等入市同权同价 市场 物权 平等保护
3. 宅基地取得使用退出机制不完善，用益物权难落实 农民进城
4. 土地增值收益分配机制不健全，兼顾不够 城镇化 城乡差距

一、土地管理法修改历史与背景

（三）修改土地管理法方向-中改：聚焦三块地改革

一是建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实现与国有土地同等入市、同权同价。

二是缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制

三是建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益

四是赋予农民更多财产权利。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度。

一、土地管理法修改历史与背景

（三）修改土地管理法方向：聚焦三块地改革 中央改革部署

- 1、党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》；
- 2、党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
- 3、2015年1月，中办、国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》；
- 4、2015年2月，全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县行政区域内暂停调整实施有关法律规定的决定》；
- 5、2013年《国务院机构改革和职能转变方案》房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责等，分别整合由一个部门承担；
- 6、2013年11月20日，国务院常务会议决定由国土资源部负责指导监督全国土地、防区、草原、林地、海域等不动产统一登记职责；
- 7、2018年3月《深化党和国家机构改革方案》；
- 8、2019年1月，中央深改委通过《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中办18号

一、土地管理法修改历史与背景

(四) 修改底线

1、土地制度是国家的基础性制度：

土地制度改革涉及的主体、包含的利益关系十分复杂

土地制度改革属于认识不一致而又必须推进的改革 336项

土地制度改革牵一发而动全身 必须审慎稳妥推进

2、改革的底线：

土地公有制不改变

耕地红线不突破

农民利益不受损

粮食生产能力不降低

3、农村土地制度改革试点的授权与内容

试点授权：2014年中办国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》试点先行, 33个试点

一、土地管理法修改历史与背景

(五) 修改范围 路径：**国务院法制办**

- 压缩修改范围：凡是与三块地改革无关的尽量不修改
- 删除了我部关于完善法律责任的条款

• 在耕地保护方面：只做加法不做减法：

在农村宅基地审批权限下放方面，不下放涉及农用地转用的审批
不删除禁止占用基本农田挖塘养鱼条款

• **机构改革与生态文明**

新的自然资源部的重大职能调整：用国土空间规划取代土地利用总体规划、优化建设用地审批权限、调整永久基本农田划定比例

修改都与党中央的重大决策密不可分

土地管理法修改必须坚持稳中求进--把阻碍改革的条款删除，
两个最严格-耕地保护制度和节约集约用地制度 保持

一、土地管理法修改历史与背景

(五) 修改范围 路径：国务院法制办

- **机构改革 落实《宪法》确定合理利用土地等保护生态环境的基本原则**

2018年《宪法》对土地等自然资源的开发利用确定了绿色生态的基本原则。党的十八大以来，党中央把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中。习近平总书记推动形成了具有中国特色的生态文明理论。

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”“全面建设小康社会的一个重要目标，就是可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。

“我们追求人与自然的和谐、经济与社会的和谐，通俗地讲，就是要“两座山”：既要金山银山，又要绿水青山”。

自然资源管理要坚持人与自然和谐共生的科学自然观、坚持绿水青山就是金山银山的绿色发展观、良好生态环境是最普惠的民生福祉的基本民生观、山水林田湖草系统治理的整体系统观、用最严格制度最严密法治保护生态环境的严密法治观，落实生态文明思想。

一、土地管理法修改历史与背景

(五) 修改范围 路径：国务院法制办

- **机构改革落实《宪法》确定的合理利用土地等保护生态环境的基本原则**

《宪法》第十条规定，“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”

《民法典》第三百二十六条规定，“用益物权人行使权利，应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源、保护生态环境的规定。”

《土地管理法》第三条规定，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。”

第十八条规定，“国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。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。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。”

一、土地管理法修改历史与背景

（五）修改范围 路径

改革措施突破土地管理法和城市房地产管理法，2015年全国人大常委会通过授权决定。重大改革依法有据

- 两次延长试点期限2015-2017年12月31日- 延期决定到2019年12月31日到期。
- 对实践证明可行的，国务院应当提出修改相关法律的意见；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

内容：暂时调整实施土地管理法第43条和第63条，城市房地产管理法第9条明确在**符合规划、用途管制和依法取得**的前提下，允许存量农村集体经营性建设用地使用权**出让、租赁、入股**，实行与国有建设用地使用权**同等入市、同权同价**。

- 暂时调整实施土地管理法第44条和第62条使用**存量**建设用地的，下放至**乡（镇）人民政府**审批，使用**新增**建设用地的，下放至**县级人民政府**审批。

- 暂时调整实施土地管理法**第47条**关于征收集体土地补偿的规定

二、土地管理法基本制度

- (一) 土地社会主义公有制
- (二) 最严格的耕地保护制度
- (三) 用途管制制度
- (四) 有偿使用制度
- (五) 节约集约用地制度
- (六) 土地产权保护制度

二、土地管理法基本制度

(一) 土地社会主义公有制

1、土地所有权形式：全民所有和集体所有，即国家土地所有权和农村集体土地所有权。

2、土地使用权：国有土地使用权可以依法确定给单位和个人使用，并可以依法转让；集体土地使用权原为集体经济组织、集体企业或个人使用，其中集体农用地由农民承包使用；集体建设用地由村公益设施、公益事业或乡镇企业使用；宅基地经批准分配给农民使用。

二、土地管理法基本制度

(二) 最严格的耕地保护制度

1、总目标：从粮食安全角度出发，确保18亿亩耕地红线不减少（2020年，全国耕地保有量18.65亿亩，永久基本农田15.46亿亩，广西全区耕地保有量不低于6546万亩，其中永久基本农田保护面积不少于5481万亩，分别为436.40万公顷、365.40万公顷）。

2、措施：

- (1) 省以下各级政府层层签订耕地保护目标责任状，省级政府耕地保护责任目标考核（国办发〔2018〕2号）；
- (2) 划定基本农田，占耕地面积80%以上；

二、土地管理法基本制度

(二) 最严格的耕地保护制度

(3) 严格控制建设占用耕地，建设占用耕地实行占一补一，先补后占的耕地占补平衡制度，防止占多补少，占优补劣，占水田补旱地；

(4) 建设占用耕地实行耕作层剥离制度；

(5) 实行土地开发整理和复垦，提升耕地质量保护。

(6) 2017年4月，《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）：像保护大熊猫一样保护耕地，着力加强耕地数量、质量和生态三位一体保护，实行跨区域补充耕地利益调节

二、土地管理法基本制度

(三) 用途管制制度

1、《土地管理法》的灵魂。

1998年修订中将国际通行的用途管制制度移植进来。1998年前土地实行分级限额审批制度，不注重规划的作用，对农用地向建设用地流转缺乏严格的法律限制，是造成耕地大量减少、土地粗放利用的重要原因。

2、主要环节：

- 一是把土地分类作为用途管制基础。
- 二是将土地利用总体规划作为实现用途管制的依据。
- 三是将农转用审批作为用途管制的关键。
- 四是执法监督是用途管制的保障。

二、土地管理法基本制度

(四) 有偿使用制度

1、国有土地有偿使用的方式包括：出让（协议出让、招拍挂出让）、出租、作价出资或者入股。

2、有偿使用方式变化：

(1) 《划拨用地目录》（2001年部9号令）

(2) 《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》（2002年部11号令）：商业、旅游、娱乐、商品住宅四类用地必须招拍挂出让。

(3) 《协议出让国有土地使用权规定》（2003年部令21号）：
： \geq 基准价70%或 \geq 征地拆迁补偿费+土地有偿使用费+相关税费；
适用于招拍挂范围以外用地，当时主要指工业用地，目前来说适用范围已经很小了。

二、土地管理法基本制度

（四）有偿使用制度

（4）2004年3月《关于继续开展经营性土地使用权招拍挂出让情况执法监察工作的通知》：8.31大限，历史遗留问题处理最后时限。

（5）2006年8月《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发[2006]31号）：工业用地实行招拍挂出让。

（6）2007年3月《物权法》：工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅以及同一宗地由两个以上意向用地者的，应当以招标拍卖挂牌方式出让。

（7）2007年9月修订《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》（国土资源部39号令）：招拍挂范围同《物权法》规定。

二、土地管理法基本制度

（四）有偿使用制度

（8）《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规【2016】20号）：扩大国有建设用地有偿使用范围。对可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、医疗、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持市县政府以国有建设用地使用权作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设。加快修订《划拨用地目录》，缩小划拨用地范围。

二、土地管理法基本制度

(五) 节约集约用地制度

1、过程：

(1) 2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》：实行强化节约和集约用地政策。

(2) 2008年《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）

(3) 2014年《节约集约利用土地规定》（部令61号）

2、措施：

制定建设用地使用标准，严控宽马路、大广场和绿化带；
减少新增建设用地指标，盘活存量建设用地，实行增存挂钩、增减挂钩；

加大闲置土地和城镇低效空余土地利用，土地市场动态监测监管系统对土地供应率考核；

开展节约集约用地评价，尤其对开发园区节约集约用地评价。

二、土地管理法基本制度

（六）土地产权保护制度

土地登记

不动产统一登记的基础上，

2016年11月《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》

2016年12月20日，经中央全面深化改革领导小组和国务院审定，国土资源部 中央编办 财政部 环境保护部 水利部 农业部国家林业局关于印发《自然资源统一确权登记办法(试行)》国土资发〔2016〕192号

第三条 对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权统一进行确权登记，界定全部国土空间各类自然资源资产的所有权主体，划清全民所有和集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界

三、土地管理法修正案的主要内容

(一) 土地管理法修正案共35条（改什么）

新增加7条：

1、土地督察制度1条 第6条

第六条 国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以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。

《土地管理法》修正案的主要内容

2、国土空间规划2条-第18条 第86条

3、集体土地入市2条： 63条、 64条

4、土地征收1条第45条 公共利益

5、永久基本农田2条

三、《土地管理法》修正案的主要内容

6、删除2条2款

(1) 入市障碍： 第43条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；

(2) 删除2年弃耕抛荒收回耕地

第37条第3款承包经营耕地的单位或者个人连续二年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。

(3) 删除省批征地国务院备案 45条第2款 各负其责 备案0 信息公开

(4) 删除不办理变更登记处罚 第82条 依申请行为

第八十二条 不依照本法规定办理土地变更登记的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令其限期办理。

三、《土地管理法》修正案的主要内容

7、修改、合并了26条（不含文字修改）

第四十七条国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地**现状调查和社会稳定风险评估**，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内**公告**至少三十日，听取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的意见。

多数被征地的农村集体经济组织成员认为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**组织召开听证会**，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料**办理补偿登记**。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等**签订协议**；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。

三、《土地管理法》修正案的主要内容

9. 对宅基地户有所居、自愿有偿退出、审批权限与违法查处作规定

第62条 农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，**不得占用永久基本农田**，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、**赠与**住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

国家允许进城落户的农村村民**依法自愿有偿退出宅基地**，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

国务院**农业农村主管部门**负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。

三、《土地管理法》修正案的主要内容

9. 对宅基地户有所居、自愿有偿退出、审批权限与违法查处作规定

第67条 县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。

三、《土地管理法》修正案的主要内容

十大亮点

一是破除农村集体建设用地进入市场法律障碍

二是改革土地征收制度

三是完善农村宅基地制度

四是为多规合一改革预留法律空间

五是合理划分中央和省级政府土地审批权限。

三、《土地管理法》修正案的主要内容

亮点六：基本农田变永久基本农田

亮点七：国家土地督察制度入法

亮点八：不动产统一登记取代土地登记

亮点九：完善土地承包法律制度

亮点十：农村宅基地违法的处罚机关调整

亮点三：完善农村宅基地制度

第三条 中央农村工作领导小组办公室(以下简称中央农办)设在农业农村部,接受中央农村工作领导小组的直接领导,承担中央农村工作领导小组具体工作,组织开展“三农”重大问题的政策研究,协调督促有关方面落实中央农村工作领导小组决定事项、工作部署和要求等。

第四条 农业农村部贯彻落实党中央关于“三农”工作的方针政策和决策部署,在履行职责过程中坚持和加强党对“三农”工作的集中统一领导。主要取責是:

(二) **统筹推动发展农村社会事业、农村公共服务、农村文化、农村基础设施和乡村治理。牵头组织改善农村人居环境。指导农村精神文明和优秀农耕文化建设。指导农业行业安全生产工作。**

(三) **报订深化农村经济体制改革和巩固完善农村基本经营制度的政策。负责农民承包地、农村宅基地改革和管理有关工作。负责农村集体产权制度改革,指导农村集体经济组织发展和集体资产管理工作。指导农民合作经济组织、农业社会化服务体系、新型农业经营主体建设与发展。**

亮点三：完善农村宅基地制度

(十五) 职能转变。

1. **统筹实施乡村振兴战略**，深化农业供给侧结构性改革，提升农业发展质量，扎实推进美丽乡村建设，**推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展**，加快实现农业农村现代化。

三、有关文件解读

农宅建设：概念 指标 审批 规划 占补 登记 执法查处。

(一) 中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知（中农发〔2019〕11号）

宅基地：是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地。

农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。中农发〔2019〕11号）

亮点三：完善农村宅基地制度

农村宅基地管理和改革是党和国家赋予农业农村部门的重要职责，具体承担指导宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁管理和宅基地合理布局、用地标准、违法用地查处，指导闲置宅基地和闲置农房利用等工作。

按照新修订的土地管理法规定，农村村民住宅用地由乡镇政府审核批准。乡镇政府要因地制宜探索建立宅基地统一管理机制，依托基层农村经营管理部门，统筹协调相关部门宅基地用地审查、乡村建设规划许可、农房建设监管等职责，推行一个窗口对外受理、多部门内部联动运行，建立宅基地和农房乡镇联审联办制度，为农民群众提供便捷高效的服务。

要加强对宅基地申请、审批、使用的全程监管，落实宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场等“三到场”要求。要开展农村宅基地动态巡查，及时发现和处置涉及宅基地的各类违法行为，防止产生新的违法违规占地现象。要指导村级组织完善宅基地民主管理程序，探索设立村级宅基地协管员。

四、监督检查与法律责任

一、监督检查

第六十七条 县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。

一是主体合法：县级以上人民政府自然资源主管部门；
对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，由县级以上人民政府农业农村主管部门

二是对象合法 三是内容合法 四是程序合法 五是
采取措施

四、监督检查与法律责任

二、对买卖或者以其他形式非法转让土地的处罚 74条

由县级以上人民政府**自然资源主管部门**没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，**没收**在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；……与77条措施一致

四、监督检查与法律责任

三、破坏耕地种植条件等处罚 75条

一是违法占用耕地建窑、建坟；二是擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，**破坏种植条件的**，一使耕地失去种植作物功能

三是因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府**自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责**责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

执法权责划分：质量由农，土地荒漠化、盐渍化，以及涉及宅基地管理执法

限期改正：责令违法者在确定的期限内，停止违法活动，包括清除砖煤窑等违法建筑物，停止挖砂、采石、采矿、取土等活动，包括停止开发、开垦土地

限期治理：清除砖煤窑等违法建筑物，停止挖砂、采石、采矿、取土等活动的同时，对造成耕地破坏的，采取措施恢复土地原状，达到耕地相应种植条件。

可以并处罚款：自由裁量权，视违法行为性质、情节、危害等多因素而定，如及时积极采取补救措施且恢复效果良好的，可不处或少罚。

非法占用耕地，除上述规定外，还包括堆放固体废弃物或者进行其他非农业建设，造成种植条件严重毁坏或污染（法释2020-14号）

四、监督检查与法律责任

四、农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的处罚 78条

由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处

包括几种情形：一是农村村民占用土地建住宅；
二是建设超过省定标准
三是占用基本农田
四是出卖出租赠与后再建设
五是涉及农转用未办审批。

非农村村民非法占用建设则适用77条。

四、监督检查与法律责任

五、拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的 81条

由县级以上人民政府自然资源主管部门责令交还土地，处以罚款。

1. 收回国有土地使用权，应谨慎适用。与之对应规范的58条

一是基于政府依赖保护原则，不得随意违背土地出让合同的约定

二是在收回国有土地使用权前，政府及其相关部门应当依法履行法律规定的义务，对实施城规旧城区改建及公共利益确需收回的，给予适当补偿

2. 临时使用土地期满：按合同约定交还土地

3. 不按照批准的用途：对应19条，县级土地利用总体规划应划分土地利用区，明确土地用途，确定地块用途；国有土地确定

使用时应当规划要求明确土地用途。如56条按有偿使用合同约定或划拨文件规定使用土地、57条临时用地

四、监督检查与法律责任

六、擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设和集体经营性建设用地违法入市

由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。**82条**

一是集体土地出让、转让或出租情形（对应规范为60、61、62条）：

1. 集体组织兴办企业或以土地使用权与其他单位个人入股、联营共同办企业取得使用权；
2. 乡、村公共设施、公益事业建设；
3. 村民建设住宅
4. 上述依法取得建设 用地企业破产、兼并致使土地使用权依法转移。

二是违法入市情形：不符合两规（确定为工业、商业等经营性用途），农村其他土地如农用地、宅基地、公益性用地等两规确定 的非经营性建设用地，不能入市。

允许村集体在农民自愿下，依法有偿收回闲置宅基地、废弃公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市，推动城中村、城边村、村级工业园等连片开发区域土地依法合规整治入市

四、监督检查与法律责任

三是入市主体不符合法律：63条规定入市主体只能是土地有权人，即11条规定的乡（镇）农村集体经济组织或村委、村民小组。

土地所有权人也可依法授权或委托第三方进行土地使用权入市。

四是未签订书面合同明确权利义务。违反63条

五是未经村集体民主决策。

六是不符合土地利用年度计划。23条

八、责令限期拆除执行 83条

1. 适用情形：74、77、78， 在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的

2. 执行：一是自行拆除；

二是机关有权制止：口头命令、书面通知、责令停工等方式 促使停止继续施工，以减轻以后强制执行难度，减损

3. 起诉：15日，非行诉法的6个月

4. 申请人民法院强制执行。

五、新实施条例立法修改

2021年9月1日将正式实施的新《土地管理法实施条例》是2020年1月1日开始实施的新《土地管理法》的配套行政法规，承担的核心功能是细化和补充新《土地管理法》的规定，实现土地管理的制度价值，确保土地管理法治目标的实现。

土地管理法与实施条例的修改方式

- 修正形式：法律的基本原则和主要条款基本适应需要，法律的表现形式和内部结构基本合理的情况下，法律的某些方面、某个部分或者某些词句、若干条款不能适应经济社会发展和法制建设的需要。

对现行土地管理法的总体评价和定位，核心和基本制度总体可行，修改采取了修正案的方式。

- 修订形式：通常是基于法律的调整对象发生重大变化，或者人们对法律的认识和要求有明显转变，需要通过全面修改来适应变化较大的新情况。

五、新实施条例立法修改

一、《土地管理法实施条例》的立法沿革

（一）1991年《土地管理法实施条例》根据1987年1月1日实施的第一部《土地管理法》的授权制定的，是对1987年《土地管理法》的细化规定：

一是明确国家土地管理局主管全国土地的统一管理工作，为建立城乡统一的土地管理体制奠定了制度基石；

二是对土地登记制度作出补充规定，明确集体所有的土地由县级人民政府登记造册确认所有权，单位和个人依法使用的国有土地由县级以上地方人民政府登记造册确认使用权，为我国土地登记制度的建立夯实了基础；

三是对国家建设用地和乡（镇）村建设用地审批程序进行了细化规定，允许城镇非农业户口居民、回原籍乡村落户的职工、退伍军人和离休干部，以及回家乡定居的华侨、港澳台同胞使用集体所有的土地建住宅；

四是明确了罚款的数额，明确对受限期拆除新建建筑物和其他设施处罚的单位和个人，继续施工的，作出处罚决定的机关有权对继续施工的设备、建筑材料予以查封。（后两条规定在1998年的《土地管理法实施条例》中被删除）。

五、新实施条例立法修改

（二）1998年《土地管理法实施条例》

1998年全面修订《土地管理法》，修订后的《土地管理法》建立了以耕地保护为核心的土地用途管制制度。与此同步颁布实施《土地管理法实施条例》，主要对《土地管理法》进行了几方面的细化规定：

一是对土地利用总体规划的编制和实施作出规定，为实施土地用途管制奠定了制度基础；

二是落实耕地占补平衡制度，明确开垦耕地的责任主体；

三是落实《土地管理法》关于上收审批权的规定，对建设用地审批制度进行重构，分别对城市批次用地和单独选址项目用地的审批流程作出规定；

四是明确征地批后“两公告一登记”制度；

五是强化土地执法监督检查措施，赋予土地行政主管部门询问权、拍照摄像权、责停权等。

《条例》对实现土地用途管制制度、促进土地管理和土地利用方式的转变发挥了重要作用。

五、新实施条例立法修改

（三）《土地管理法实施条例》的两次“打包修改”

2011年1月，国务院第588号令《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》中，将《土地管理法实施条例》七个条款中的“征用”全部修改为“征收”，以解决《土地管理法实施条例》与宪法和《土地管理法》规定不一致的问题。

2014年7月，国务院第653号令《国务院关于修改部分行政法规的决定》中，对《土地管理法实施条例》第十七条规定的农用地开发的审批权限进行了调整。修改了原来一次性开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩600公顷以上要报国务院批准的规定，将农用地开发的审批权下放到县级以上地方人民政府行使，国务院不再审批农用地开发。

五、新实施条例的细化补充

《条例》从细化、补充、授权三个方面较好地发挥了作为新《土地管理法》配套行政法规的立法功能。

一、细化了新《土地管理法》相关条款的内容 主要体现在以下几方面。
(最主要和最核心的功能)

一是明确了土地征收程序。针对实践中存在的征地程序不规范、被征地农民合法权益得不到有效保障等问题，新《土地管理法》对土地征收程序进行了重大调整，将原来的征地批后公告改为批前公告，并对土地征收社会稳定风险评估、征地补偿安置方案听证等作出明确规定。

但征地启动、征地补偿安置方案包括哪些内容？征地补偿安置协议是否需要示范文本，以及由谁来确定示范文本？有批准权的人民政府审批土地征收主要审查什么内容？这些问题如果不明确，将严重影响征地制度改革实施效果。

五、新实施条例的细化 补充

进一步明确了土地征收程序：

- ①发布土地征收预公告，启动土地征收；自土地征收预公告发布之日起，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。
- ②开展土地现状调查和社会稳定风险评估。
- ③拟定征地补偿安置方案并公告，多数要求听证的，应当组织听证。
- ④确定征地补偿安置方案，并签订征地补偿安置协议。
- ⑤提出土地征收申请，报国务院或者省级人民政府审批。
- ⑥土地征收申请经依法批准后，由市县人民政府负责公告并组织实施；对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；当事人对征地补偿安置决定不服、申请行政复议或者提起行政诉讼的，应当以作出征地补偿安置决定的上一级人民政府为主体。这有利于把大量的征地补偿安置争议下放到地方人民政府处理。

五、新实施条例的细化补充

二是细化了农用地转用和土地征收的审批内容。

针对实践中存在的建设用地审批程序繁琐、农用地转用和土地征收审批内容同质化、审批时限过长等问题，新《土地管理法实施条例》在新《土地管理法》优化农用地转用审批权限的基础上，对农用地转用方案和土地征收审批的内容进行了细化，

明确城市**批次用地的农用地转用**方案应当重点对建设项目安排是否符合国土空间规划和土地利用计划以及补充耕地情况进行审查；

单独选址项目农用地转用方案应当重点对是否符合国土空间规划和土地利用年度计划以及补充耕地情况进行说明，**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作出说明。**

在土地征收审批方面，新《土地管理法实施条例》明确：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合法定程序进行审查。**这些规定有利于发挥农用地转用审批和土地征收审批不同的审批功能，提高审批效率，规范审批行为。

五、新实施条例的细化 补充

三是规范明确国家土地督察制度。

在总结国家土地督察制度实施经验的基础上，新《土地管理法》对国家土地督察制度作出原则性规定：国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地管理和土地利用情况进行督察。

授权的机构、土地管理和土地利用情况具体内容、土地督察的职权有哪些，以及如何行使土地督察职权？对此，新《土地管理法实施条例》在“监督检查”一章中专门增加了三个条款进行细化规定：

①明确国家自然资源督察机构根据授权行使土地督察职权；

五、新实施条例的细化 补充

三是规范明确国家土地督察制度。

②将土地管理和土地利用情况具体列为六个方面：耕地保护情况，土地节约集约利用情况，国土空间规划编制和实施情况，国家有关土地管理重大决策落实情况，土地管理法律法规执行情况，其他土地利用和土地管理情况；

③国家自然资源督察机构进行督察时，有关单位和个人应当支持协助，如实反映情况，提供有关材料；

④明确国家自然资源督察机构的督察职权包括下达督察意见书、约谈被督察的地方人民政府有关负责人、向有关单位提出建议书。这些规定，为国家土地督察职权的行使划定法规边界，将引领国家土地督察制度告别督察边界不清、督察程序不明、督察内容多变的时代，走上依法督察、规范督察的法治化道路。

五、新实施条例的细化 补充

二、补充新《土地管理法》的漏洞

法律应当保持一定的稳定性，作为法律配套行政法规的实施条例，必将承担起补充法律漏洞的功能。

一是用国土空间规划取代土地利用总体规划。2019年《土地管理法》修正案审议期间，正值国土空间规划与土地利用总体规划的改革过渡期，国土空间规划的编制实施尚需一定的时间，《土地管理法》修正时在保留原有土地利用总体规划的条款和表述的同时，专门增加了关于国土空间规划的条款（第十八条），明确：

国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。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。

《条例》在此基础上，把“多规合一”改革再向前推进一步，将原来的“土地利用总体规划”全部修改为“国土空间规划”，并增加条款明确规划先行原则，对国土空间规划的“三区三线”以及国土空间规划中涉及土地利用的内容作出明确规定。这将有利于以法治手段来引领改革，进一步推动党中央确立的“多规合一”改革落地生根。

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/258067140060006063>