

关于贯彻落实习近平总书记土地管理重要 论述及国家法律法规政策精神系列 工作措施的宣传解读

（2020年8月）

党的十八大以来，习近平总书记就耕地保护、节约集约用地、国土空间规划等作出系列重要指示批示，反复强调要实行最严格的土地管理制度，牢牢守住耕地保护红线。今年1月1日，新修订的《土地管理法》正式实施，在土地征收、执法督察等方面作出了新的规定，自然资源部也就土地计划管理、土地执法督察等方面提出了新的更高要求。家毫书记、达哲省长多次专题研究，强调要坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，全面落实最严格的土地管理制度和耕地保护制度。今年以来，省自然资源厅在省委、省政府的坚强领导下，深入学习领会习近平总书记土地管理重要论述以及国省相关法律法规政策精神，立足我省实际，对标对表狠抓落实，初步形成了一整套比较完善的工作模式，取得了初步成效。按照省政府常务会关于“全面向市县进行政策宣传”的要求，省自然资源厅选调业务骨干组建了政策宣传解读工作组，分赴市县乡三级开展政策宣传解读。现将有关精神和措施要求报告如下。

一、深入学习习近平总书记土地管理重要论述精神

近年来，习总书记站在“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”的高度，围绕严格土地管理、加强耕地保护等方面作出了一系列重要论述，并且多次对大棚房、违建别墅、农村乱占耕地建房等问题作出指示批示，为我们加强土地管理工作指明了方向、提供了根本遵循。

（一）要像保护大熊猫一样保护耕地。总书记强调，“耕地是我国最为宝贵的资源。我国人多地少的基本国情，决定了我们必须把关系十几亿人吃饭大事的耕地保护好，绝不能有闪失”。“坚守十八亿亩的耕地红线，大家立了军令状，就必须做到，没有一点点讨价还价的余地”。“必须站在历史和全局高度，坚持实行最严格的耕地保护制度，坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线，确保实有耕地数量基本稳定”。“耕地红线一定要守住，千万不能突破，也不能变通突破”。“保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子，农民可以非农化，但耕地不能非农化。如果耕地都非农化了，我们赖以吃饭的家底就没有了”。“耕地占补平衡政策是对工业化、城镇化建设占用耕地不断扩大的补救措施，是国家法律和政策允许的，但必须带着保护耕地的强烈意识去做这项工作，严格依法依规进行。要采取更有力的措施，加强对耕地占补平衡的监管，坚决防止耕地占补平衡中出现的补充数量不到位、补充质量不到位问题，坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象”。

（二）要坚定不移推进节约集约用地。总书记强调，“我们的干部在工作中允许犯错误，但绝不能犯不可挽回的错误。在土地问题上犯错误，就会犯下不可挽回的错误——对这一点，各级干部认识上要十分明确”。“我国人多地少的基本国情没有改变，粗放利用土地现象依然突出，土地管理形势依然严峻”。要“提高城镇建设土地利用效率。土地是财富之母，劳动是财富之父，两者有效结合才能实现社会财富创造和积累。人多地少是我国基本国情，推进城镇化不可避免要占用土地，但问题是我们城镇建设用地规模扩张过快……脱离了人多地少的国情”。“过去那种放开手脚用地的日子已经一去不复返了。对此，不要抱任何幻想，不要以为‘躲得了初一，十五就好过了’，要长期从紧过日子”。要“盘活土地存量，严格控制用地增量，通过控制增量来逼存量，大力促进土地集约利用”。“盘活存量用地，不是要大拆大建、推倒重来，重要的是把现在低效用地用好”。

（三）要进一步加大资源保护和节约的执法力度。总书记强调，“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障”。“要强化地方政府主体责任，完善土地执法监管体制机制，坚决遏制土地违法行为，牢牢守住耕地保护红线”。“要依法依规、分类处置，重点整治强占多占、非法出售等恶意占地建房行为，对包庇纵容、失职渎职导致耕地流失的领导干部要严肃问责”。“要建立检察机关提起公益诉讼制度，牢牢抓住公益这个核心，重点是对

生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域造成国家和社会公共利益受到侵害的案件提起民事或行政公益诉讼，更好维护国家利益和人民利益”。

（四）要把国土空间规划作为各类开发、保护、建设活动的基本依据。总书记强调，“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”。“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”。“要科学布局生产空间、生活空间、生态空间，体现战略性、提高科学性、加强协调性，强化规划权威，改进规划审批，健全用途管制，监督规划实施，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”。“要让城市融入大自然，不要花大气力去劈山填海，很多山城、水城很有特色，完全可以依托现有山水脉络等独特风光，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”。“要按照先规划后建设的原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，编制多规合一的实用性村庄规划”。“要强化规划的权威性和刚性约束，形成严密的落实责任体系”。

（五）要始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为农村土地制度改革的出发点和落脚点。总书记强调，“农村

土地制度改革是个大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进”。“要坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线”。“要防止一些工商资本到农村介入土地流转后搞非农建设，影响耕地保护和粮食生产等问题”。“对宅基地制度改革的试点条件和范围要严格把关，不能侵犯农民利益，同时不得以退出宅基地使用权作为进城落户的条件，这是关系社会安定的重要举措”。要高度重视农村乱占耕地建房问题，“既保障好农民合理的建房需求，又要采取措施强化监管，坚决遏制这一乱象”。

二、认真学习贯彻实施新《土地管理法》

2019年新修订的《土地管理法》，在坚持土地公有制不动摇，坚持农民利益不受损，坚持最严格耕地保护和节约集约用地制度的同时，作出了多项重大突破。

（一）破除集体经营性建设用地进入市场的法律障碍。

新《土地管理法》删除了原法第四十三条关于“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”的规定，允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记，并经本集体经济组织 2/3 以上成员或村民代表同意的条件下，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使用。使用者取得集体经营性建设用地使用权后还可以转让、互换、出资、赠与或抵押。明确集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划和城乡规划确定的用

途使用土地，这一规定是重大的制度突破，它结束了多年来集体建设用地不能与国有建设用地同权同价、同等入市的二元体制，为推进城乡融合发展扫清了制度障碍。同时，新法还明确，土地利用年度计划应当对集体建设用地作出合理安排。

（二）改革土地征收制度。一是改革土地征收程序。将原来的征地批后公告改为征地批前公告，建立征地报批前的调查、评估、公告、听证、登记、协议制度。征地报批以前，县级以上地方政府必须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。二是首次对土地征收的公共利益范围进行明确界定。新《土地管理法》第四十五条明确规定，因军事和外交需要，政府组织实施的基础设施、公共事业、扶贫搬迁和保障性安居工程、成片开发建设需要土地的，可以依法实施征收。三是明确征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低，长远生计有保障。新《土地管理法》首次将“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿原则上升为法律规定，并以区片综合地价法取代原来的年产值倍数法作为征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准的确定方法。特别强调了对农村村民居住的权利和合法的住房财产权益的保障，明确按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则征收农村村民住宅用地。作为对长远生计有保障原则的具体落实，首次规定将征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。

（三）完善农村宅基地制度。在原来一户一宅基础上，明确人均土地少、不能保障一户一宅的地区，在充分尊重农民意愿的基础上可以采取保障措施保障农村村民实现户有所居。允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。明确农村村民住宅建设由乡镇人民政府审批，其中涉及占用农用地的，必须依法办理农转用审批手续。

（四）依法推进“多规合一”改革。新《土地管理法》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。在依法编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

（五）将基本农田提升为永久基本农田。明确永久基本农田划定以乡镇为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田必须落实到地块，纳入数据库严格管理。各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的 80% 以上。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。

（六）合理划分中央和地方土地审批权限。新《土地管理法》适应“放管服”改革的要求，对中央和地方的土地审

批权限进行了调整，按照是否占用永久基本农田来划分国务院和省级政府的审批权限。今后，国务院只审批涉及永久基本农田的农用地转用，不涉及永久基本农田的农用地转用由国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批。同时，按照“谁审批，谁负责”的原则，取消省级征地批准报国务院备案的规定。

（七）土地督察制度正式入法。新《土地管理法》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利用和土地管理情况进行督察。由此，国家土地督察制度正式成为土地管理的法律制度。

（八）不动产统一登记制度取代土地登记制度。新《土地管理法》对国务院《不动产登记暂行条例》成果进行了确认，将土地、房屋、土地承包经营权、海域使用权、森林林木所有权等全部纳入不动产实行统一登记制度。

为贯彻落实新《土地管理法》，今年国务院出台了《关于授权和委托用地审批权的决定》，将国务院可以授权的永久基本农田以外的农转用审批事项授权省级人民政府批准。自然资源部就贯彻落实该决定下发通知，将部的用地预审权同步下放省级自然资源主管部门；并下发了《关于2020年土地利用计划管理的通知》，改革土地利用计划指标配置方式，实行土地要素跟着项目走，对纳入国家重大项目和单独选址的省级重点项目用地，由国家直接配置计划指标；对未纳入重点保障的项目用地，配置计划指标与处置存量土地挂钩。

三、湖南省自然资源厅贯彻落实习近平总书记土地管理重要论述及国家法律法规政策精神的系列工作措施

（一）土地审批供应方面：实行“可报尽报、应审尽审、省配指标、限期供地、净地出让”

1.可报尽报。坚持土地要素跟着项目走，对产业、基础设施、公共服务、民生工程四类项目，各地可以根据项目建设实际用地需求报批土地。

一是取消指标限制。圈外国家重点项目和省重点项目（单独选址的能源、交通、水利、军事设施、产业项目）直接由自然资源部配置计划指标。未纳入国家保障范围的非经营性用地和工业用地只要符合报批条件，市县均可上报，不受新增建设用地计划指标限制。

二是强化规划保障。在国土空间规划编制完成前，在不突破现行规划强制性内容、约束性指标、生态保护红线和永久基本农田的前提下：符合现行土地利用总体规划、不符合城市规划的，所在市县政府出具将有关内容纳入国土空间规划的书面承诺，可作为用地审批依据；符合城市规划、不符合土地利用总体规划的，可依法启动土地利用总体规划修改工作；两个规划都不符合，但符合产业政策的，可依法依规启动土地利用总体规划修改；土地利用总体规划和城市规划规定用途不一致的，位于土地利用总体规划允许建设区内的地块，可按城市规划确定的用途进行审批。对于农村综合服务平台和乡镇污水处理厂涉及规划修改的，按照“省级统筹

担责、市级技术支撑、县级打捆上报、乡镇提供详情”的总体思路推进修改。国土空间规划编制完成后，严格按国土空间规划执行。在编制新一轮国土空间规划时，各地一定要充分考虑园区产业发展、城镇建设到 2035 年的发展规模，确保全部在城镇开发边界之内。

三是改革批次要求。取消批次用地市级 5 公顷以上、县级 3 公顷以上的限制，同一批次用地报批不限定用地规模和规划用途。同一项目批准文件的电力设施、污水处理、小水电、垃圾中转站等点状圈外单独选址项目可以县（市）为单位打捆报批。

四是推行容缺受理。对用地报批前期拟征地资料不全的、省以上重点项目涉及未批先用的，可先行进窗受理用地报件，在领取用地批文前再依法依规补充完善资料，实现并联推进，有效提升效率。

2.应审尽审。用地报批审批实行省市县三级联审，尽最大努力提高用地审批效率。

一是建设一系统、一平台、两库，为审批高效运转提供保障。一系统，即全省用地报批联审系统，省市县三级在一个信息化系统上操作。一平台，即“多规合一”协同审批平台，所有项目都要放在“多规合一”平台上比对，看是否符合相关规划要求，不需要再到部门之间去拿意见，最终要实现全省统一使用，省市县都能够在同一平台上比对。两库，即建设用地指标库、补充耕地指标库，推动指标库建设和指

标使用相分离，用途管制部门、耕保部门分别负责建设，用地审批部门负责使用。所有新增建设用地项目在进入联审系统前，必须通过“多规合一”平台检测，检测通过后，方可通过建设用地联审系统报批。在审批过程中，联审系统与建设用地指标库、补充耕地指标库自动关联，指标自动抵扣，与工改系统无缝对接，真正做到一数之源、同图同表，确保审批工作智能高效。

二是组建专班，整合职能，变“卷等人”为“人等卷”。省厅成立用地报批联审组，由一名分管厅领导总负责，政务服务处（厅重点办）总承办，利用、规划、用途管制、耕保、执法等相关处室局负责人为联审组成员，用地预审、规划选址、报批审批等工作都归口一个处室管理，各地不需要再分头对接相关处室。抽调精干力量，组建厅重点办，全面承担用地审批事务性工作，基本做到用地报卷日清月结，真正实现“人等卷”。

三是简化资料，压缩时限，在坚守底线的基础上限时办理。省级重点对是否涉及永久基本农田、生态保护红线，是否符合产业政策等重大事项进行把关；市县对征地资料等合法性、真实性负责。取消批次项目报批原需的土地开发论证报告、用地预审和选址意见；取消单独选址项目报批原需的地质灾害危险性评估、未压覆矿产资源证明；各地不再需要提交土地利用现状图、规划图、增减挂钩指标协议等相关纸质资料，但需按照相关法律法规政策要求逐项存档备查。在

审批提速的同时，严格审核标准，对确需补正资料的，市县必须在 10 个工作日内完成，逾期或超过 2 次补正的，注销用地报件；审批完成后必须在 3 个月内缴清规费、视频影像接入全省土地批后监控系统并领取批单，否则注销用地批文。

四是优化分工，明确要求，严格耕地保护和违法用地监管。省级将集体建设用地、农村宅基地、临时用地、设施农用地、征地拆迁的管理职能统一归口用途管制部门负责。原来只能对重点项目批临时用地，现在只要是线性工程建设，确有必要的，都可以批临时用地。但是不能把“临时用地”当成个筐，所有违法用地都往里装。既不能该批不批，也不能违规乱批。严格控制临时用地占用耕地，原则上不得占用永久基本农田，且占用的必须在临时用地期满之日起 1 年内恢复种植条件。确需占用耕地的，按耕地开垦费标准预存临时用地复垦费用，占用永久基本农田的，按对应耕地类别开垦费最高标准的两倍预存临时用地复垦费用。

3.省配指标。省厅根据项目类型以及各地承诺的供地时间先后，统筹配置用地指标，对合理用地需求应保尽保。

一是新增指标省级统筹。市县报批产业、基础设施、公共服务、民生工程等四类项目的，新增建设用地指标全部由省级统筹配置。开发项目用地指标由市县使用增减挂钩指标报批。为提高统筹能力，省厅将对市县增减挂钩指标（自购指标除外）按 15%的比例进行统筹，对撤批腾退的建设用地

指标实行统一管理。

开发项目使用增减挂钩指标报批，主要是基于三点考虑：**一是**增减挂钩建设用地的库存较多，有近 40 万亩，要通过使用来维护实施增减挂钩项目的积极性；**二是在**新一轮国土空间规划当中，城镇建设用地总规模是做加法，农村建设用地总规模是做减法，要依靠增减挂钩的机制来实现；下一步全域土地综合整治产生的农村建设用地指标，也需要运用增减挂钩机制实现城乡流转；**三是**城市支持农村的必然要求，通过增减挂钩机制可使更多城市资金流入农村，促进乡村振兴。

二是挂钩指标分类剥离。已在省厅确认指标以及 2018 年 12 月 1 日前立项的增减挂钩项目，各市县按自愿原则剥离建设用地指标和新增耕地指标。2018 年 12 月 1 日后立项且省厅尚未确认指标的项目，各市县必须按照部耕地占补平衡动态监管系统备案要求，将增减挂钩新增耕地指标转换为耕地占补平衡指标，没有备案和转换的增减挂钩新增耕地指标不能使用。没有进行剥离的增减挂钩新增耕地指标，省厅单独建库管理，在用地报批时优先使用。

三是指标交易高效流转。合理调整指标交易指导价，激活交易市场，耕地数量指标价格由 10~15 万元/亩调整为 5.2~15 万元/亩；水田规模指标价格由 6~10 万元/亩调整为 3.5~10 万元/亩；粮食产能指标价格仍然为 30 元/公斤；增减

挂钩项目产生的新增建设用地指标价格调整为 3~10 万元/亩。省厅将根据市县提出的指标交易需求，发挥好信息中介作用和统筹安排职责，推动指标高效流转配置。

四是园区用地全面保障。一是推行“周转用地”。根据园区近三年平均供地水平，分大于 70 公顷、30—70 公顷、小于 30 公顷三档，分别按照 100 公顷、50 公顷、20 公顷的上限规模，预安排新增建设用地周转指标。对使用周转指标报批的项目，承诺供地时间放宽至 2 年以内。但对土地利用粗放、闲置、低效的，违法违规用地严重的，省厅将降低周转用地规模，直至取消安排周转指标。二是推行“标准地”。园区拿到周转用地，要做好拆迁、平整等工作，明确相关开发利用标准，变“项目等地”为“地等项目”。三是推行“工业用地弹性出让”。推行“弹性年期出让”、“先租后让”、“租让结合”三种供地方式并存的工业用地供应制度，提高工业用地集约节约利用水平，降低工业企业用地成本，更好服务产业发展。

4.限期供地。各地在报批土地时，必须对供地时间进行承诺，对未按承诺时间供地的一律撤批。

一是新批土地同步承诺。新报批土地时必须在联审系统中出具地方政府作出的土地供应承诺书，同步承诺供地时间，否则不发放用地批文。省厅根据承诺时间先后配指标、发批文，承诺供地时间在半年以内的，优先配置；超过半年的，根据指标节余情况进行配置。批后监管系统将在承诺时

间到期前 2 个月自动发出预警，到期未供地且未按要求整改的，由利用处移交用途管制处和政务服务处组织撤销批文，所交税费不退还、不抵扣，腾退的相关指标统一转存省级指标库。

二是存量土地限时供应。坚持“双线齐进”，推进批而未供土地存量问题限时清零。对 2015 年及以前的存量问题，按照分类施策的办法处置到位，对尚未启动拆迁的，组织撤销批文；对已完成拆迁的，采取“核销一批、划拨一批、储备一批”的方式加快处理；对部分完成拆迁的，逐宗核实现状，实行“一地一策”，重点攻坚解决。对 2016 年至 2019 年的存量问题，全部补办供地承诺书和视频监控，纳入常态化管理范围。

5. “净地”出让。各地新供应土地必须符合“净地”标准，从源头上减少闲置土地。

一是做到“三个到位”。即拆迁到位、配套到位、规划到位。拆迁到位就是要全部完成拆迁；配套到位就是要具备通水、通电、通路等必备开工建设条件；规划到位就是要明确地块位置、土地用途、容积率等规划条件，决不能因规划问题影响动工。

二是加强动态监测。每一块报批土地必须安装监控视频，市县在土地供应前应通过土地批后监管系统将拟供宗地情况在线报省备案，省级成立工作专班，通过视频监控和批后监管系统中“净地”出让监管应用模块，全程监管土地供

应行为。

三是严惩“毛地”出让。对经核查发现不符合“三到位”标准出让的宗地，责令终止供地程序或依法撤回供地文件，并依规追究市县相关责任人责任。

四是打好“净地”攻坚战。对所有供而未建、市场开发主体的非“净地”进行全面摸底，纳入全省“净地”攻坚战范围，抽调骨干力量组建攻坚指导组驻点相关市县，一宗一宗制定方案，推进分类处置，将非“净地”转为“净地”。

（二）土地管理方面：实行“全程监管、省交任务、月清三地”

1.全程监管。充分利用土地批后监管系统、视频监控和卫星遥感三大监测手段，对每一块已批建设用地实行全生命周期管理。重点看三个方面情况：

一看限期供地情况。建设用地一经审批，立即转入土地批后监管系统。省级利用该系统实时监测是否按照承诺的供地时间供地，并在承诺时间到期前2个月自动发出预警。

二看“净地”出让情况。利用视频监控及各地上报资料，重点监测供地是否达到拆迁到位、配套到位、规划到位“净地”标准。

三看如期动工情况。利用视频监控及卫星监测，重点监测是否按照约定的时间开工建设或消除闲置状态。

2.省交任务。省厅推进撤批土地、闲置土地、违法用地处置，由原来直接交办问题变为交办任务。

一是形成撤批土地任务清单。利用处通过土地批后监管系统，实时发现未在承诺时间内供应的土地，形成撤批土地清单，移交用途管制处和政务服务处组织撤批。

二是形成闲置土地任务清单。利用处通过土地批后监管系统和视频监控系统，及时发现并提出疑似闲置土地清单；执法督察处室组织力量逐宗调查认定闲置土地行为，提出处置方案，形成任务清单，交办市县严格按照《闲置土地处置办法》处置到位。

三是形成违法用地任务清单。通过卫星遥感监测和群众举报线索，套合用地审批信息，及时发现违法用地线索。对发现的违法用地，形成任务清单，交办相关市县限期整改到位。各执法督察处室按照责任区域对违法用地整改情况逐宗进行跟踪督办。对于重大、典型违法用地案件，由省厅直接查处，并根据实际情况提请公益诉讼或移送司法机关。

3.月清“三地”。省市县三级聚焦新发现的撤批土地、闲置土地、违法用地问题，逐宗研究处理，做到月发现、月处置、月清零。为此，已经建立了三大工作机制。一是**省市县三级自然资源部门主要负责人土地管理月调度机制**。市县自然资源部门主要负责人每月5日前主持召开月调度会，形成“月清三地”工作会议纪要和有关意见建议，经主要负责人签字确认报厅办汇总。省厅主要负责人每月7日左右召开省级月调度会，研究审议拟销号清单、在办清单、本月任务清单，研究解决市县每月上报的突出问题。对工作不力的市

县自然资源部门，综合采取取消评先评优、区域限批建设用地、约谈市县局主要负责人、向党委政府发通报函等方式，加大责任追究力度。二是自然资源与纪检监察、检察、法院等纪检司法机关的工作联动机制。今年以来，省级纪检监察机关全程参与了耕地保护督察整改督促、违法用地查处整改等相关工作；省厅与省检察院联合下发了《关于以检察公益诉讼推进自然资源领域国家治理体系和治理能力现代化建设的意见》，推动建立健全自然资源领域公益诉讼磋商机制和检察协作配合机制，研究确定具有代表性和典型性的违法用地和土地闲置公益诉讼案件，达到公益诉讼案件提起一件、影响一片、规范一类的多赢办案效果；下步将联合省高级人民法院，进一步加大对闲置土地的强制执行力度。三是月清“三地”信息化工作机制。依托批后监管系统，采取“省厅统建、三级共管共用”模式，建立月清“三地”信息化工作平台，实行挂图作战。着重建好批而未供、供而未建、已建在建、撤批土地、闲置土地5个数据库，强化智能识别、自动分类等功能，对符合撤批条件的批而未供土地自动转入撤批土地库，构成闲置土地的供而未建土地自动转入闲置土地库。

一是撤批土地月公告，该撤批的一律撤批。对超过承诺供应时间的已批建设用地，每月进行预警，每月组织撤批，每月进行公告。各地必须提前谋划，确保批而未供土地按时供应。

二是闲置土地月处置，该移送司法的一律移送司法。主

要分三步走：一是**完善确认“净地”**。督促各地将非“净地”完善为“净地”，“净地”的确认以该宗土地的权利主体出具确认书为准。对不按要求完善为净地的，责令终止供地程序或依法撤回供地文件，并进行区域限批、停止指标确认。二是**核准动工状况**。对符合“净地”标准的，市县通过土地批后监管系统提供开动工视频，由省级核准开工状况。三是**申请法院执行**。对达到“净地”条件，但未按法定时间开工建设，并已认定为闲置土地的，依法申请法院强制征缴土地闲置费或无偿收回建设用地使用权。

同时，实行闲置土地处置关联增减挂钩建设用地指标的政策，主要是针对武汉督察局纳入整改范围和纳入月清“三地”范围的闲置土地，如市县未按要求处置到位，省厅将按照 50%的比例冻结或扣划所在市县增减挂钩建设用地指标。

三是**违法用地月整治，该立案的一律立案**。主要是三点要求：一是**问题全发现**。完善“月发现、月预警、月处置”卫片执法机制，切实加强卫星监测力度，影像图斑看不清的，要组织现场核查，确保发现违法用地问题一个不漏。如果国家卫片执法发现的我省问题，省级没有监测发现，要追究相关领导和相关处室局责任。二是**分级全立案**。所有发现的问题都要分级立案。涉及永久基本农田超过 5 亩、其他耕地超过 10 亩的案件，违法者是市场主体的，一律推进公益诉讼；违法者是政府主体的，一律由省级立案整治，并将问题线索移交纪委监委。其他案件由市县根据上管一级的原则进行立

案，依法推进整治。对致使一年度内本行政区域违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积的比例达到 15% 以上或者虽然未达到 15%，但造成恶劣影响或者其他严重后果的地区，坚决按照《违反土地管理规定行为处分办法》（原监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部第 15 号令）有关规定，追究地方政府主要领导人员和其他负有责任的领导人员责任，坚决打击和遏制违法行为，在全省形成强大震慑。三是限期全结案。所有立案的问题都要限时办结，省级将开发专门的信息管理系统，实现持续跟踪监督管理。

（三）耕地保护方面：实行“两个占补平衡”

1.用地报批耕地占补平衡。在各类建设项目用地报批前必须先行完成补充耕地，做到先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田。

一是严格农转用项目补充耕地情况审查。切实加强农转用审批管理，对未提前落实耕地占补平衡责任的，一律不得通过用地审查。

二是加强农业建设所涉耕地占补平衡管理。对农村道路、沟渠、设施农用地以及农业结构调整等不需纳入农转用审批但涉及占用耕地的，各地必须在立项或施工阶段严格把关，督促落实耕地补充义务，未落实的，省级将直接扣减该地区相应规模的补充耕地指标。

三是严格实行无指标停审批。县级指标库无剩余耕地指标的，除省以上投资的铁路、高速公路、机场等重大基础设

施可由省厅先行统筹安排外，暂停该县市区其他建设项目用地审批。

2.动态监测耕地占补平衡。建立全省耕地保护监管信息系统，充分运用卫星影像技术，加强对违法用地及其他应补未补耕地情况的动态监测，全面落实耕地占补平衡责任。

一是月发现。每月运用卫星影像，对全省占用耕地情况进行动态监测，将监测结果提交执法局，做到发现一起、核查一起、处理一起，逐宗逐亩落实耕地占补平衡。

二是季小结。每季用 2 米分辨率的卫星影像，实现对全省耕地监测全覆盖，形成季度监测分析报告，并在此基础上编制季度监管报告，分类提出处理意见。对农村建房、农村道路及其他建设占用耕地等未落实占补平衡的情形，耕保处 1 个月内从县级补充耕地指标库中直接冻结相应的指标，经处置后不能恢复耕地的，从指标库中扣除。涉及占用耕地和永久基本农田的，分别按 1:1 和 1:2 比例冻结或扣除相关市县指标，该整改补划的坚决整改补划到位，该移送执法部门查处的坚决移送。市县指标扣完的，立即暂停该地区用地审批。

三是年总结。年底用 0.5 米分辨率卫星影像，实现对全省耕地监测全覆盖，以此为基础形成年度监测分析报告，在此基础上编制年度监管报告，分类提出处理意见，并将年度监测监管成果应用到市州耕地保护目标考核和落实粮食安全省长责任制考核工作中。

（四）农村村民建房方面：做到“四个到位”

1.规划引领到位。年内完成新增农村宅基地摸底调查，以村为单位划定农村村民建房意向区域，尽量引导集中建房，做到与永久基本农田调整补划有机衔接，为科学编制村庄规划、确保规划落地打下坚实基础。

2.用地保障到位。市县应对符合建房条件的农村村民建房实行应批尽批，不受指标限制，但必须纳入省农村建房备案管理系统。对分户新建的，实行计划单列，由市州在审批宅基地农用地转用时预支计划指标，每季度末月的 30 日报省厅统一确认配置；对原地拆旧建新的，如面积未超过原宅基地面积，不需使用指标，超出部分（总面积不得超过省标准）省级兜底保障；对异地拆旧建新的，一律使用本地增减挂钩建设用地指标，在审批时从市县指标库中直接抵扣。

3.耕地保护到位。各地要加大耕地保护政策的宣传力度，引导农村村民建房尽量不占耕地。确实占用耕地的，必须全面汇总，由县级政府按季度统一履行耕地占补平衡责任，确保县域内耕地总量平衡，但不得向农村村民收取耕地开垦费。

4.确权发证到位。在本轮宅基地和农村集体建设用地房地一体确权登记工作中，对所有农村房屋进行全覆盖调查，严格按照有关政策进行登记确权。对符合“农民资格”、“一户一宅”、“省定面积标准”等颁证条件的要及时颁证。今后对农村宅基地调查、确权、登记实行常态化管理，农村村民建房建成一栋，就要调查确权登记发证一栋。

中华人民共和国土地管理法

(1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 根据1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第一次修正 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正 根据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)

目 录

第一章 总 则

第二章 土地的所有权和使用权

第三章 土地利用总体规划

第四章 耕地保护

第五章 建设用地

第六章 监督检查

第七章 法律责任

第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第三条 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。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

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。

第七条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

第八条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第二章 土地的所有权和使用权

第九条城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第十条国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十一条农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十二条 土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。

依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十三条农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包，从事种植业、林业、畜牧业、

渔业生产。家庭承包的耕地的承包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长。

国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

第十四条 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

第三章 土地利用总体规划

第十五条各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

第十六条下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第十七条土地利用总体规划按照下列原则编制：

- （一）落实国土空间开发保护要求，严格土地用途管制；
- （二）严格保护永久基本农田，严格控制非农业建设占用农用地；
- （三）提高土地节约集约利用水平；
- （四）统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；
- （五）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；
- （六）占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。

第十八条 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。

第十九条 县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。

第二十条 土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

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的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

第二十一条城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第二十二条江河、湖泊综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

第二十三条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。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。

第二十四条省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十五条经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

第二十六条国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

第二十七条 县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

第二十八条国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查，定期发布土地统计资料。土地所有者或

者使用者应当提供有关资料，不得拒报、迟报，不得提供不真实、不完整的资料。

统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

第二十九条 国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

第四章 耕 地 保 护

第三十条 国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的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制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

第三十一条 县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

第三十二条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少

的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，易地开垦数量和质量相当的耕地。

第三十三条 国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划为永久基本农田，实行严格保护：

（一）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；

（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田；

（五）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。

第三十四条永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。

第三十五条永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

第三十六条 各级人民政府应当采取措施，引导因地制宜轮作休耕，改良土壤，提高地力，维护排灌工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。

第三十七条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。

第三十八条禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以

耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

第三十九条 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第四十条 开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内，经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

第四十一条 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。

第四十二条 国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

第四十三条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

第五章 建设 用 地

第四十四条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，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，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，

的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十五条为了公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

（一）军事和外交需要用地的；

（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地；

（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地；

（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；

（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

第四十六条 征收下列土地的，由国务院批准：

- （一）永久基本农田；
- （二）永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；
- （三）其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

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。

第四十八条征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重

农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的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。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。

第四十九条被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

第五十条 地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

第五十一条大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

第五十二条建设项目可行性研究论证时，自然资源主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

第五十三条经批准的建设项目需要使用国有建设用地的，建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件，向有

批准权的县级以上人民政府自然资源主管部门提出建设用地申请，经自然资源主管部门审查，报本级人民政府批准。

第五十四条 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

- （一）国家机关用地和军事用地；
- （二）城市基础设施用地和公益事业用地；
- （三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- （四）法律、行政法规规定的其他用地。

第五十五条 以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土地。

自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准。

第五十六条 建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府自然资源主管部门同意，报原批准用地的人

民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

第五十七条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

第五十八条 有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

（一）为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；

（二）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；

（三）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

（四）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第（一）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

第五十九条 乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符合乡（镇）土地利用总体规划和土地利用年度计划，并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

第六十条 农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向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、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；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。

按照前款规定兴办企业的建设用地，必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。

第六十一条 乡（镇）村公共设施、公益事业建设，需要使用土地的，经乡（镇）人民政府审核，向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、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；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。

第六十二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。

第六十三条 土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记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使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。

第六十四条 集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。

第六十五条 在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物，不得重建、扩建。

第六十六条 有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权：

（一）为乡（镇）村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；

（二）不按照批准的用途使用土地的；

（三）因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第（一）项规定收回农民集体所有的土地的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。

第六章 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。

第六十八条 县级以上人民政府自然资源主管部门履行监督检查职责时，有权采取下列措施：

（一）要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予以复制；

（二）要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明；

（三）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测；

（四）责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

第六十九条土地管理监督检查人员履行职责，需要进入现场进行勘测、要求有关单位或者个人提供文件、资料和作出说明的，应当出示土地管理监督检查证件。

第七十条有关单位和个人对县级以上人民政府自然资源主管部门就土地违法行为进行的监督检查应当支持与配合，并提供工作方便，不得拒绝与阻碍土地管理监督检查人员依法执行职务。

第七十一条县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当依法移送监察机关或者有关机关处理。

第七十二条县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现土地违法行为构成犯罪的，应当将案件移送有关机关，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，应当依法给予行政处罚。

第七十三条依照本法规定应当给予行政处罚，而有关自然资源主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府自然资源主管部门有权责令有关自然资源主管部门作出行政处罚决

定或者直接给予行政处罚，并给予有关自然资源主管部门的负责人处分。

第七章 法 律 责 任

第七十四条 买卖或者以其他形式非法转让土地的，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；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十五条 违反本法规定，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，破坏种植条件的，或者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。

第七十六条 违反本法规定，拒不履行土地复垦义务的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦，可以处以罚款。

第七十七条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用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，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十八条 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，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。

第七十九条 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责

任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。

非法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。

第八十条 侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第八十一条 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，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，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。

第八十二条 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，或者违反本法规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，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。

第八十三条 依照本法规定，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；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出

处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

第八十四条自然资源主管部门、农业农村主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第八章 附 则

第八十五条外商投资企业使用土地的，适用本法；法律另有规定的，从其规定。

第八十六条在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

第八十七条本法自 1999 年 1 月 1 日起施行。