

起草说明

一、修改的必要性

新修正的《中华人民共和国土地管理法》已于 2020 年 1 月 1 日公布实施，《中华人民共和国土地管理法实施条例》正在修订中。无论是《中华人民共和国土地管理法》还是《中华人民共和国土地管理法实施条例（修订草案）》，在土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等方面进行了较大幅度的完善，并作出了授权立法的规定，亟需在《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》（以下简称《省实施办法》）中对上位法有关规定进行承接和细化。同时，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局统筹推进，近年来党中央、国务院对土地管理制度提出了新的改革要求，而我省在土地管理改革中积累的一些经验做法也得到了国家肯定和社会的认可，这些内容都需要通过全面修订《省实施办法》予以明确。

现行的《省实施办法》许多条文的内容已不符合当前土地管理规定和我省经济社会发展要求，作为省第十三届人大常委会立法规划的第一类项目，推进《省实施办法》修订十分必要。

二、起草过程

我厅于 2020 年 4 月印发了修订工作方案，成立了以厅主要领导为组长的修订工作领导小组，正式启动修订工作。2020 年 4 月以来，我厅以“坚持正确方向、坚持问题导向、坚持制度创新、坚持稳妥推进”为原则，扎实推进修订工作，先后组织了多轮次的立法座谈和省内调研：2020 年 4-6 月，在厅内部召开 9 场座谈会听取意见建议，并赴省农业农村厅、林业局座谈了解立法诉求和建议；7-8 月，前往省人大和省司法厅进行对接，并赴广州、深圳、佛山、东莞开展实地调研，形成初步修改稿征求各地级以上市自然资源主管部门和省有关部门意见；9 月，先后在江门、广州、河源三地召开全省自然资源系统立法调研片区座谈会，围绕条文深入开展讨论；10 月，召开立法座谈会征求省有关单位、企业、组织代表、基层自然资源部门代表、厅公职律师和法律顾问的意见建议，并于 10 月底赴江苏、浙江两省开展立法调研；11-12 月，赴韶关、东莞、清远三地开展实地调研，听取基层组织、企业代表、村民代表等行政相对人和乡镇政府、自然资源所等基层单位的意见建议，对修订草案稿作进一步完善后，发文征求 21 个地级以上市人民政府和 17 个省有关部门意见。在此基础上，于 12 月底召开立法专家论证会通过论证，并报厅党组审议通过公开征求意见稿。2021 年 1-2 月，根据专家论证会和厅党组会的意见，再次征求 21 个地级以上市人民政府和 30 个省有关单位意见，修改完善后形成目前的公开征求意见稿。公开征求意见稿分为总则、国土空间规划、

耕地保护和开发、农用地转用和土地征收、建设用地使用和管理、土地所有权和使用权登记、监督检查、法律责任、附则，共9章73条。

三、修改的主要内容

此次《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例（修订草案）》涉及修改的内容较多，《省实施办法》原有条文绝大部分已不符合上位法规定，一些条文已不符合我省土地管理的实际需求。目前我厅对《省实施办法》进行了全面修订，主要修改内容包括：

一是明确了国土空间规划主要内容。根据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，增加了规划效力与原则（第七条）、规划体系（第八条）、规划编制重点（第九条）、规划审批（第十条）和规划监督实施（第十一条）等规定，修改了土地利用年度计划编制（第十二条）、土地利用年度计划管理（第十三条）、土地调查统计和土地等级评定（第十四条）等内容。

二是完善了最严格的耕地保护制度。根据《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》《广东省耕地质量管理规定》等规定，进一步完善了耕地占补平衡制度（第十七条），增加了耕地保护经济补偿（第十八条）、设施农业用地（第十九条）、耕作层保护（第二十四条）、破坏耕地种植条件技术鉴定（第二十五条）、生态保护修复（第二十六条）等有关内容。

三是细化了农用地转用和土地征收规定。将农用地转用

和土地征收有关规定，从原来《省实施办法》第五章中抽离出来单独成章，并根据国家征地制度改革情况，进一步细化了批次用地和单选用地农用地转用（第二十八条、第二十九条）、土地征收（第三十一条至第三十六条）以及征地补偿标准（第三十七条、第三十八条）等规定，并明确了建设占用未利用地的依照农用地转用审批程序办理手续（第三十条）。

四是集成了建设用地使用和管理规定。将原《省实施办法》第五章中的农村集体建设用地、宅基地、临时用地与第六章有关建设用地使用权交易管理的规定进行整合，单独成章，并增加了集体经营性建设用地使用权（四十三条）、“三旧”改造（第四十六条）、地上地下空间开发（第四十七条）、土地储备制度（第四十八条）、闲置土地处置（第四十九条）等内容。同时考虑到自然资源部正在推进建设用地一二级市场管理改革，《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》《协议出让国有土地使用权规定》《协议出让国有土地使用权规定》《划拨土地使用权管理暂行办法》等上位法将进行修订，为确保法制上下统一，将《省实施办法》第六章建设用地使用权交易管理有关规定进行精简，仅作原则性规定。

五是大幅精减土地所有权和使用权登记内容。考虑到《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》对土地所有权和使用权登记已有较为完整规定，且国家正在推进《不动产登记法》的立法工作，对此参照国家和其他省份的做法，在保留个别原则性规定的基础上，对《省实施办

法》原有规定进行大幅精减，仅规定了电子证照效力（第五十二条）、填海土地权属登记（第五十三条）、建设用地使用权分层登记（第五十四条）、建设用地使用权分割合并（第五十五条）、不动产登记纠错（第五十六条）、优化登记服务（第五十七条）等实操中迫切需要明确的内容。

六是进一步强化了土地管理的监督检查。包括对照《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》的做法，明确省政府可以依据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，决定乡（镇）人民政府依法集中行使有关违反《中华人民共和国土地管理法》行为的行政处罚权（第五十八条），同时根据执法实践，增加了土地巡查（第六十条）、重大案件督办（第六十一条）、没收新建建筑物和其他设施的处理（第六十六条）、退还非法占用土地的认定（第六十七条）、乡镇政府非法批准宅基地的法律责任（第六十九条）、裁执分离（第七十条）等规定。