

论新修订的《土地管理法实施条例》的 “新”“意”

崔 琴

南昌大学, 公共政策与管理学院, 中国·江西 南昌 330000

【摘 要】2021年9月1日起施行的新修订的《土地管理法实施条例》体现了土地制度改革的新方向。条例重在围绕耕地、宅基地、建设用地三种类型土地作相关说明, 聚焦土地征收、耕地保护、宅基地管理、集体经营性建设用地入市等重点问题, 进一步完善相关制度规定。本文将通过对新修订的《土地管理法实施条例》的分析, 从重要亮点角度解读其“新”在何处, 从原则和实施意义角度解读其内在深“意”。

【关键词】《土地管理法实施条例》; 宅基地; 集体经营性建设用地入市; 原则; 实施意义

On the Newly Revised <Land Administration Law Implementation Regulations>"New" "Meaning"

“Cui Qin”

Nanchang University, School of Public Policy and Management, Nanchang, Jiangxi, China 330000

[Abstract]The newly revised "Implementation Regulations of the Land Administration Law", which will take effect on September 1, 2021, reflects the new direction of land system reform. The regulations focus on three types of land: cultivated land, homestead, and construction land, focusing on key issues such as land acquisition, cultivated land protection, homestead management, and the marketization of collectively-owned construction land, and further improve the relevant systems and regulations. Through the analysis of the newly revised "Land Management Law Implementation Regulations", this article will interpret its "new" from the perspective of important highlights, and interpret its inherent "meaning" from the perspective of principles and implementation significance.

[Key words]Land Management Law Implementation Regulations"; homestead; collective commercial construction land entering the market; principle; implementation significance

1 引言

土地是农业生产之基、农民安身立命之本, 是“一切生产和一切存在的源泉”。随着人口的不断激增, 有限的土地资源逐渐成为稀缺资源, 土地管理面临着巨大挑战。耕地保护形势严峻、土地污染现象严重、集体经营性建设用地闲置、土地权属纠纷等一系列土地问题也逐渐凸显。土地制度是国家基础性制度, 在现行的《土地管理法》制度框架下, 新《土地管理法实施条例》的立法精神反映了国家土地治理的改革大势和发展要求^[1], 通过对条例的全面分析解读, 将利于我们了解土地管理新态势、领悟改革新方向、思考土地管理新问题。

2 新《土地管理法实施条例》的主要亮点

2.1 引入新概念, 增设新规定

2.1.1 多规合一, 建立国土空间规划体系

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划, 是党中央作出的重大决策部署^[2]。多规合一, 明确了国土空间规划的效力和内容。一切有关土地的变更调整都要以国土空间规划为准, 在此基础上, 根据地方规划和实际情况进行土地管理。国土空间规划包含内容需全面具体, 应当包括国土空间开发保护格局和规划用地布局、结构、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^[2]。

2.1.2 严控“非粮化”, 建立耕地保护补偿制度

新条例强调对耕地实行特殊保护, 注重耕地转为非耕地的

严格把控, 引入“非粮化”的新概念。使得土地管理在严格把控农业用地转为建设用地的“非农化”基础上, 向更细致的“非粮化”管理迈出了坚实的一步。这是对农用地之间随意转换的警示, 也凸显了国家严守耕地保护红线的决心。

不仅如此, 国家通过经济引导方式加强对耕地资源的保护, 建立耕地保护补偿制度。落实耕地保护责任主体的补偿激励, 按照“谁保护、谁受益”的原则, 加大耕地保护补偿力度的要求^[2]。

2.1.3 加强耕地保护, 明确耕地保护责任主体

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。这样明确的责任划归, 加强了政府相关人员对耕地保护的重视程度, 责任到位, 利于行政效率的提升和耕地保护的落实。

2.2 以人为本, 为民服务, 做出新转变

2.2.1 细化土地征收程序

新条例中有关土地征收做了细致的说明, 主要分为发布预告公告、拟征土地现状调查、社会稳定风险评估、相关部门共拟征地补偿方案、提出征地申请并批准、发布征收土地公告、确定征地补偿费和安置补助费标准并制定发放办法几大步骤。其规划了征

收补偿、强化了风险管控,较之以往征收程序更重视对农民知情权、参与权、监督权的保障,充分考虑了民意。

2.2.2 保障农民宅基地合法权益

新条例在明晰公权力机关职责和强化公权力制约基础上,凸显了对宅基地私权的尊重和保障,主要体现在确认和明晰集体经济组织成员的宅基地分配权及其行使规则,强化和保障农户的宅基地使用权。其对宅基地的申请、退出、禁止做了详细要求,进一步盘活闲置宅基地资源,维护保障农民权益。

新条例规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”,这一规定将利于缓解强制退出宅基地造成的老而难归的现象。“依法”“自愿”“有偿”三个要件,充分展现了对农户自主选择权和财产权益的尊重。条例中强调对宅基地及住宅、附属设施的保护凸显了对农户权益的正面保护,“四禁止”的明确细化是对损害农户正当权益的警示,凸显了对农户宅基地权益的强化保护。

2.2.4 优化用地审批程序

新条例深化“放管服”改革,持续优化建设用地审批程序。主要在三大方面有明显优化,减少审批层次、简化审批材料、合并审批事项。在审批中,关于下放农用地转用审批权限、审查重点、下放征地补偿安置方案的决定权等也做了明确规定,做到了责任到人、重点突出、程序优化、服务到位,切实为民服务,为民考虑。

3 新《土地管理法实施条例》遵循的原则

3.1 坚持社会主义土地公有制的基本原则

土地的社会主义公有制是我国土地制度的核心,也是我国土地管理法等一系列土地立法的基础。我国社会主义土地公有制包括城市土地国家所有制和农民土地集体所有制,这利于稳定保障我国的稀有土地资源,避免其私有化的过度消耗。新条例始终遵循坚持社会主义土地公有制的基本原则,土地的所有权不变,所灵活变通的是使用权的出让、出租,在稳定根基的同时发挥市场“无形的手”的作用,缓解土地闲置浪费问题。^[3]

3.2 坚持“以人为本”的原则

新条例坚持“以人为本”的原则,尤其是在针对农民权益受损问题上做了应答管控。有关宅基地的新规充分考虑民意,坚持“依法自愿有偿”退出宅基地,尊重农民精神意愿同时提高物质补偿。土地征收程序的细化重视公告的发布和征收补偿金额的规范,充分保障了被征地农民的知情权、参与权和监督权;集体经营性建设用地“入市”改变了农民土地被迫低价被征的局面,其出让、出租的意愿和交易金额全权交由农民自行决定,减轻农民被剥削的权益损害;优化用地审批程序是“放管服”深化改革的体现,让农民少跑腿少等待,减少其办事成本,提高审批效率。

3.3 坚持“节约集约、因地制宜”的原则

“节约集约、因地制宜”贯穿新条例的始终,在各块部分皆有强调。中国用全球7%的耕地养活了近20%的人口,随着人口数量的不断上涨,土地资源的不可再生性要求我们不得不充分利用好每一亩土地。土地作为一种特殊的自然资源,具有位置固定性、面积有限性、质量差异性自然特性,因而遵循“节约集约、因地制宜”的原则尤为重要。新条例重视土地利用的合理规划和严格管治,坚持不多用、不滥用任何一亩土地,让每一亩土地都发挥其最大功效,充分提高土地利用的效率。

3.4 兼顾公平与效率原则

公平主要体现在保障农民正当权益,坚持正规交易和规范补偿要求。新条例在宅基地、集体经营性建设用地、土地征收等方面的补充规定充分保障了农民权益,并明确了土地交易的具体程序和内容,在耕地保护补偿制度和征地补偿安置方案中都对补偿相关事宜做了说明,要求公平公正的土地管理。

3.5 坚持“有法可依、监督有效”原则

新条例在法律层面对土地违法行为加大了处罚力度,针对新强调的“非粮化”“临时用地”,增设了新处罚,面对土地违法行为持续未有减缓的状况,加大了违法转让土地的罚款额度,相关法律法规的完善坚持有法可依的重要原则。

新条例对土地督察权的行使划定了边界,先是明确六大督察内容,进而对督察要求和主体做了细致说明,后细化监督检查措施和方式。要求加大督察效力,地方人民政府要落实土地相关事宜的监督检查,并接受国家自然资源督察机构的督察,确保土地有效管理,采取“长牙齿”的硬措施,倒逼整改见底见效,构建“大督察、大执法”格局。

4 新《土地管理法实施条例》的实施意义

4.1 利于推进自然资源治理体系和治理能力现代化

4.1.1 推进法治建设,坚持有法可依、依法治国

法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。为加强对土地这一自然资源的严格管理,合理有效利用土地,保护土地资源。新条例坚持有法可依,在“法律责任”一章做了更新,根据事实情况,严惩土地违法行为,加大罚款惩戒力度,明确各类土地违法行为,增设临时用地和耕地“非粮化”的处罚,从法律层面加大了对土地这一自然资源的治理力度。

4.1.2 保护生态环境和土地质量

新条例明确规定将“生态环境保护”纳入土地调整和交易方案中,土地开发应采取有效措施防止、减少土地污染等,着重强调在土地管理中要重视保护生态环境,减少土地污染,确保土地质量,为土地资源的治理提供了治理方向,利于完善其治理体系。

4.1.3 保护耕地资源,保障粮食安全

新条例推动耕地“非农化”向“非粮化”的迈进,这一具体细致的要求表明严守耕地红线的决心,减少了耕地向林地、草地等非粮食用地的转变,保护了国家耕地资源,保障了粮食安全,为土地资源的治理提出了新要求,促进其治理体系的现代化发展。

4.2 利于健全乡村振兴土地保障制度,促进共同富裕

新条例的出台在遵循农民意愿,保障农民权益的基础上对宅基地、集体经营性建设用地的运用做了灵活规定,既保障了农民对土地的归属感,给农民享有土地增值收益的选择,又充分利用闲置土地,引入休闲农业、乡村旅游、电子商务等新产业、新业态,促进乡村振兴的发展,进而促使土地再增值,这种良性互动将利于共同富裕的实现。

4.3 利于落实可持续发展战略

新条例基于新《土地管理法》具体详实的规定,是对土地管理中有关权益纠纷问题的明确化,土地规划、整治、征收、交易等各过程程序和内容的细致化,是对相关部门责任到位、保障农民合法权益的强烈要求。其坚持以人民为中心的发展思想,利于增强农民的归属感和幸福感,且建立国土空间规划体系,考虑民意现实情况,将促进土地管理的科学民主化,利于落实可持续发展战略。

结论

新修订的《土地管理法实施条例》具有“新”“意”,其遵循新《土地管理法》修订导向,在一些内容上做了细致化的阐释,对实际土地管理操作具有重要指导意义。其“新”在于引入了新概念、增设了新规定、产生了新变化,“意”在于遵从社会主义土地公有制、“以人为本”、“节约集约、因地制宜”、兼顾公平与效率、“有法可依、监督有效”五大原则所做的新规,且在宏观与微观层面皆具有丰富的实施意义。新条例是国家对土地问题长期酝酿的结果,表明了国家严守耕地红线、保障农民合法权益、提高土地利用效率的立场和严惩土地违法行为的决心。

参考文献:

- [1] 魏莉华. 新《土地管理法实施条例》亮点解读[J]. 农业知识, 2021, (17): 58-62.
- [2] 朱春晓. 新《土地管理法》对集体土地征收影响研究[J]. 乡村论丛, 2021, (05): 53-60.
- [3] 管洪彦. 土地管理法实施条例中的宅基地管理[N]. 民主与法制时报, 2021-09-09. 006.