

国土资源部文件

国土资发〔2011〕50号

国土资源部关于贯彻实施 《土地复垦条例》的通知

各省、自治区、直辖市国土资源厅（国土环境资源厅、国土资源局、国土资源和房屋管理局、规划和国土资源管理局），副省级城市国土资源行政主管部门，国家海洋局，国家测绘局，解放军土地管理局，新疆生产建设兵团国土资源局，各派驻地方的国家土地督察局，中国地质调查局及部其他直属单位，部机关各司局：

《土地复垦条例》（以下简称《条例》）已于2011年3月5日由国务院公布施行。《条例》的出台是国土资源法制建设中的一件大事，标志着我国土地复垦事业步入了制度化、规范化和法制化的新阶段。为切实做好《条例》的贯彻实施工作，进一步规范土地复垦活动，加强土地复垦监管，现就有关事项通知如下：

一、充分认识《土地复垦条例》公布实施的重大意义

1988年颁布的《土地复垦规定》确立了土地复垦制度。二十多年来土地复垦在保护和补充耕地资源，保障粮食安全和生态安全，坚守18亿亩耕地红线等方面发挥了重要作用。但是随着经济社会的快速发展，生产建设活动强度、广度不断增强，《土地复垦规定》已经无法适应新形势和新情况。生产建设损毁土地复垦率偏低，大量历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地的复垦责任没有落实，土地复垦资金缺口巨大等问题，严重制约了土地复垦作用的发挥。《条例》在全面总结《土地复垦规定》实施成效与经验的基础上，全面提升了多年来土地复垦方面有益的实践探索与政策措施，以落实耕地保护基本国策为宗旨，完善了土地复垦制度设计，构建了完整、统一的土地复垦约束机制、激励机制和监督机制。《条例》的公布施行是规范土地复垦行为、加强土地复垦监管的重要举措；是落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，保障生态安全的有力抓手；是贯彻落实科学发展观，破两难促双保，实现土地可持续利用的有效途径。各级国土资源主管部门要充分认识贯彻实施《条例》的重要性，增强责任感、使命感和紧迫感，采取切实可行的措施，确保贯彻实施工作抓紧抓实抓到位。

二、准确把握《土地复垦条例》的精神实质

《条例》在总结《土地复垦规定》实施成效的基础上，结合近年来土地复垦管理工作经验和政策措施，作出了多方面改革创

新和突破。各级国土资源主管部门要全面理解《条例》的基本原则和主要内容，准确把握《条例》对推进土地复垦工作提出的新要求，不断提高土地复垦工作实效。

（一）《条例》明确了土地复垦的责任主体。

明确土地复垦的责任主体，是开展土地复垦工作的前提。对于生产建设损毁土地，《条例》要求按照“谁损毁、谁复垦”的原则确定土地复垦义务人。对于历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地，《条例》从立法上弥补了责任主体的缺失，要求由县级以上人民政府负责组织复垦，承担历史责任。

（二）《条例》完善了土地复垦义务履行的约束机制。

《条例》针对实践中普遍存在的生产建设企业土地复垦责任意识淡薄、土地复垦资金不到位等情况，采取多项措施加强对土地复垦义务人的约束：一是建立了土地复垦方案编制审查制度。二是强化了土地复垦方案的实施刚性。三是确立了土地复垦义务人的定期报告制度。四是完善了土地复垦资金保障机制，明确土地复垦费用应当列入生产成本或者建设项目总投资。五是强化了不依法履行土地复垦义务的制约手段。对不依法履行土地复垦义务的，申请新的建设用地、采矿许可证或者申请采矿许可证延续、变更和注销时，有关人民政府或者国土资源主管部门不得批准。

（三）《条例》强化了土地复垦的激励机制。

为鼓励土地复垦义务人积极主动复垦，吸引地方政府、社会

各方积极参与复垦，《条例》推动多元土地复垦模式，综合运用经济、行政手段，针对不同主体规定了相应的激励措施：一是在生产建设中损毁的土地，通过税收退还的政策，促进土地复垦义务人积极主动履行义务。二是对于历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地，遵循“谁投资、谁受益”的模式，通过补充耕地指标奖励、经济补贴等手段鼓励社会资金投入，鼓励土地权利人自行复垦，鼓励地方政府积极作为。

（四）《条例》明确了主管部门的监管职责。

明确监管措施，落实监管责任是推动土地复垦工作的重要保障。《条例》将主管部门的监管职责贯穿整个土地复垦过程始终。要求国土资源主管部门要做到事前、事中、事后的全程、全面监管。同时《条例》首次明确了国土资源主管部门不履行职责的法律责任，规定负有监管职责的部门及其工作人员不依法履行监管职责的，要承担相应法律责任。

三、全面履行土地复垦的法定职责

《条例》的颁布实施对国土资源主管部门提出了新的更高的要求，各级国土资源主管部门要严格按照《条例》的要求，全面履行好土地复垦的法定职责。

（一）认真执行土地复垦方案的编制审查与监管制度。各级国土资源主管部门要依托土地复垦方案全程监管生产建设损毁土地的复垦工作。要切实督促土地复垦义务人编制土地复垦方案。《条例》实施前已经办理建设用地手续或者采矿许可证的在建项

目，有关国土资源主管部门也要按照《条例》的要求，督促其补充编制土地复垦方案。要严格审查土地复垦方案，土地复垦义务人没有编制土地复垦方案或者方案不符合要求的，不得受理和批准其建设用地申请或者采矿权申请。要加强对土地复垦方案实施的监督管理。在生产建设过程中，要全程、全面监督土地复垦义务人按照土地复垦方案实施复垦，做到土地复垦与生产建设统一规划、统筹实施。

（二）严格落实土地复垦资金保障措施。各级国土资源主管部门要督促土地复垦义务人将土地复垦费用列入生产成本或者建设项目总投资，确保土地复垦费用足额到位。土地复垦义务人在编制土地复垦方案时，要对土地复垦资金的落实做出专项安排。生产建设周期长，需要分阶段实施复垦的，要根据生产建设进度确定各阶段土地复垦费用安排。土地复垦方案中没有土地复垦资金专项安排的，有关的国土资源主管部门不得通过土地复垦方案审查。要督促土地复垦义务人于每年12月31日前如实报告当年土地复垦费用使用情况和土地复垦工程实施情况，并加强对土地复垦费用使用情况的监管。

（三）积极推进历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地复垦工作。县级以上国土资源主管部门要积极开展本行政区域内历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地的调查评价，摸清家底。对已经编制本级土地整治规划的，要将土地复垦专项规划作为土地整治规划的专章。对于矿产资源丰富、历史遗留损毁土地和自然灾

害损毁土地复垦任务重的地区，国土资源主管部门应当单独编制土地复垦专项规划，并与土地整治规划做好衔接。要多渠道筹集资金，充分利用新增建设用地土地有偿使用费和用于农业土地开发的土地出让总价款投入土地复垦。要落实土地复垦激励措施，积极鼓励社会资金参与土地复垦。要规范项目实施管理，针对土地复垦项目责任主体、投资主体不同特性，加强对项目立项、实施、验收等环节的管理。

（四）切实加强对土地复垦的实施监管。各级国土资源主管部门要切实加强土地复垦的基础工作，运用全国“一张图”等技术手段，加快构建土地复垦监测制度和土地复垦监管信息平台，及时掌握本行政区域内土地资源损毁和土地复垦效果等情况。要落实土地复垦信息上报制度，将本行政区域内土地复垦方案审查情况、土地复垦任务完成情况等逐级汇总在线上报。要加大对违法行为处罚力度，对土地复垦义务人在土地复垦活动中出现的违法行为，有关国土资源主管部门要依法给予行政处罚。负有监管职责的国土资源主管部门及其工作人员未依法履行监管职责或者有其他违法行为的，要依法追究法律责任。

四、加强领导、健全机构，保障《条例》的顺利实施

各级国土资源主管部门要充分认识《条例》公布实施的重要意义，把学习贯彻《条例》与“双保”行动结合起来，并作为当前和今后一个时期国土资源管理工作的重要任务，摆上重要议事日程。要切实加强对土地复垦工作的组织领导，实行主要领导亲

自抓，分管领导具体抓的工作机制。要以《条例》实施为契机，进一步健全土地复垦机构，加强土地复垦队伍建设。县级以上国土资源主管部门要配备专门机构、专门人员负责土地复垦工作。要强化土地复垦业务培训，不断提高土地复垦工作人员的技术水平和业务素质。要构建土地复垦共同责任机制，加强同发展改革、财政、交通、能源、水利、农业、环境保护、林业等部门的协同配合，做到优势互补，信息互通，形成齐抓共管的社会氛围。要加强对《条例》的学习宣传和培训工作。各地要结合本地实际制定具体工作方案，明确任务、明确责任、明确时限、明确要求，加强督促检查，确保落实到位。

《条例》的颁布实施关系土地资源的可持续发展，关系最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度的落实，是推进开源节流和破解土地管理“两难”的有效途径。各地国土资源主管部门要加强组织协调、调查研究和检查落实工作。要根据文件要求，提出本地区贯彻实施《条例》的具体安排和意见，并将实施情况及贯彻执行过程中遇到的重大问题及时报送部。

