



最新法律政策全书系列

最新

土地

法律政策全书

ZUI XIN TUDI  
FALU ZHENGCE QUANSHU

· 第六版 ·

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



最新法律政策全书系列

最新

土地

法律政策全书

ZUI XIN TUDI  
FALU ZHENGCE QUANSHU

· 第六版 ·

中国法制出版社  
China Legal System Press

# 最新土地法律政策全书

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目（CIP）数据

最新土地法律政策全书/中国法制出版社编. —6版. —北京：中国法制出版社，2021. 1

（最新法律政策全书系列；7）

ISBN 978-7-5216-1444-2

I. ①最… II. ①中… III. ①土地法-汇编-中国 IV. ①D922. 309

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第219503号

责任编辑 谢雯、王紫晶 封面设计 周黎明

## 最新土地法律政策全书（第六版）

ZUI XIN TUDI FALÜ ZHENGCE QUANSHU (DI-LIU BAN)

编者/中国法制出版社

经销/新华书店

印刷/

开本/880×1230毫米 32开 印张/21 字数/832千

版次/2021年1月第6版 2021年1月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-1444-2 定价：68.00元

北京西单横二条2号

邮政编码100031

传真：010-66031119

网址：<http://www.zgfzs.com> 编辑部电话：010-66010493

市场营销部电话：010-66033393 邮购部电话：010-66033288

（如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926）

# 导读

土地是一国的立国之本，土地及依附其上的房屋是每个人安身立命之处。实行最严格的土地管理制度，是由我国人多地少的国情决定的，也是贯彻落实科学发展观，保证社会经济可持续发展的必然要求。如何能够效益最大化地利用土地是我国政府执政的重要内容，由此，也产生了大量以土地利用为主要内容的法律、法规、规章及政策。面对浩繁的法律文件，怎样逻辑清晰的进行分类，由此根据自己遇到的问题快速的查阅法律，或者借助内容全面、分类明确、逻辑清晰的法律文件集合快速地掌握当前我国的土地法律政策是我们编排此书的主要目的。本书搜集了我国现行有效的与土地相关的法律、法规、规章、政策性文件，内容涉及从取得土地使用权到土地争议救济的方方面面。

本书共分为十部分：

第一部分是“综合”，收录了有关土地的综合性的法律文件。目前我国规范土地利用的综合性的法律主要有两个：《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》，另有一些配套的实施条例和政策性文件。从宏观上帮助读者更好地了解我国的土地法律、法规、规章和政策文件，明确自己依法享有的土地权益和应当承担的法律义务，在依法履行义务的同时，更好地维护自己的土地权益。

第二部分是“土地取得”。在我国，取得城镇土地使用权主要有三种方式：出让、划拨和转让。《协议出让国有土地使用权规定》

《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》对出让方式的环节如何运作作了规定。2019年3月2日修订的《中华人民共和国招标投标法实施条例》以及国土资源部发布的《协议出让国有土地使用权规范》（试行）《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》（试行）《国土资源部关于坚持和完善土地招标拍卖挂牌出让制度的意见》更加细化了土地使用权出让的程序，将其上升到标准的高度。

第三部分是“土地权属”。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）物权编为土地权属提供了综合性规定。《民法典》物权编建立了土地物权体系：明确了集体土地的产权代表；明确了建设用地使用权可以在地表、地面或者地下分别设立；明确住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。非住宅建设用地使用权届满后的续期，依照法律规定办理，并明确了地上建筑物的归属问题。《民法典》物权编完善了不动产登记制度：确立了不动产统一登记制度；确立了不动产登记生效原则；对更正登记、异议登记和预告登记制度作出了明确规定；明确了不动产登记簿的效力和登记机构的职责；明确了不动产登记机构的赔偿责任。《国土资源部关于规范土地登记的意见》规定了国有土地使用者、集体土地所有者、集体土地使用者和土地他项权利者应当依照办法进行登记，并规定土地总登记、初始登记、变更登记、注销登记和其他登记的具体内容。

第四部分是“农村土地承包与宅基地”。第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议于2018年12月29日修正了《中华人民共和国农村土地承包法》，这部法律稳定和完善了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民长期而有保障的土地使用权，维护农村土地承包当事人的合法权益，促进农业、农村经济发展和农村社会稳定。2010年1月1日起施行的《中华人民共和国农村土地

承包经营纠纷调解仲裁法》则为解决农村土地承包中产生的纠纷、保护当事人的合法权益给出了法律上的具体规定。2016年8月8日最新修订的《农村土地承包经营纠纷仲裁法律文书示范文本》为依法规范农村土地承包经营纠纷仲裁活动提供了标准的法律文书。

第五部分是“土地征收与安置、补偿”。征收农村集体所有土地，为经济建设和社会发展提供用地，必须加强管理，做好补偿安置工作。这是保障经济建设用地，切实维护广大农民合法权益的客观要求；是促进农业发展、农民增收、农村稳定的重要方面。为此《民法典》物权编、《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》等作出了严格规定。对于完善征地补偿办法、妥善安置被征地农民、健全征地程序、加强对征地实施过程监管等诸多方面予以规制。

第六部分是“土地开发整理”。土地开发整理指对土地利用进行调整和对未利用土地资源进行开发的过程，包括土地开发、土地整理和土地复垦。土地使用是土地具体使用方面的问题，土地开发整理和土地使用有一些重合的领域。2011年3月5日公布的《土地复垦条例》以及2019年7月24日修正的《土地复垦条例实施办法》具体规定了对生产建设活动和自然灾害损毁的土地，采取整治措施，使其恢复到可供利用状态。

第七部分是“土地使用”。保护耕地是我国的基本国策，更好地统筹开发、利用和保护土地资源才能促进国民经济又好又快发展。

《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）主要依据土地的用途、经营特点、利用方式和覆盖特征等因素，对土地利用类型进行归纳、划分。《全国土地利用总体规划纲要》（2006—2020年）旨在引导全社会保护和合理利用土地资源，是实行最严格土地管理制度的纲领性文



件，是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设和各项建设的重要依据。

第八部分是“**土地税费**”。土地税费金制度承载着复杂的经济社会关系，是促进资源合理利用、调节土地经济社会关系最直接、最有力、最重要的杠杆，本使用部分收集了关于耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税的若干法规文件。从耕地占用、土地保有、土地转让等环节和角度对土地交易进行一定的调节，注重运用经济手段和法律手段调节土地供应，从体制机制上解决土地管理的不良现象。

第九部分是“**争议与处理**”。除了几部重要的综合性法律外，此部分收集了《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》《农村土地承包经营纠纷仲裁规则》等，2020年3月20日发布的《自然资源行政处罚办法》、《自然资源听证规定》、2019年7月29日发布的《自然资源行政复议规定》三个文件和自然资源部公布的一些关于争议处理和权利救济的，包括信访、复议、听证、执法检查及错案追究等方面规章和规范性文件，详细规定土地纠纷的性质、种类和纠纷解决途径。2011年8月7日公布的《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》对农村集体土地行政案件的受案范围、原被告主体资格、复议前置、办案期限、补偿标准、非诉执行审查要件等问题做出了详细的规定。

最后一个部分是“**附录**”。为了方便读者全面了解我国土地立法的现状，本书附录部分收集了2013年年底以来规章和规范性文件的清理文件和修改决定，将现行有效的规章和规范性文件以目录形式收纳。并附国有建设用地使用权出让合同，增强可操作性。

- 一 综合

- 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
- 中华人民共和国矿产资源法
- 中华人民共和国测绘法
- 中华人民共和国森林法（节录）
- 中华人民共和国草原法（节录）
- 中华人民共和国土地管理法实施条例
- 土地调查条例
- 土地调查条例实施办法
- 国务院关于深化改革严格土地管理的决定
- 国务院关于加强土地调控有关问题的通知
- 国务院关于加强国有土地资产管理的通知
- 国土资源部关于贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》若干问题的意见
- 中华人民共和国矿产资源法实施细则
- 基础测绘条例
- 国土资源部、国家发展和改革委员会关于发布实施《限制用地项目目录（2012年本）》和《禁止用地项目目录（2012年本）》的通知
- 国土资源部、全国工商联关于进一步鼓励和引导民间资本投资国土资源领域的意见
- 国土资源部办公厅关于进一步加强项目经费管理廉政风险防控工作的通知
- 国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于加强土地储备与融资管理的通知

- [国土资源部办公厅关于印发《〈国土资源部关于进一步推进依法行政实现国土资源管理法治化的意见〉任务分解方案（2011—2015年）》的通知](#)
- [建设部关于转发国务院法制办公室“对建设部《关于请求解释〈城市房地产管理法〉中房产管理部门的函》的复函”的通知](#)
- [实际耕地与新增建设用地面积确定办法](#)
- [城乡建设用地增减挂钩试点管理办法](#)
- [二 土地取得](#)
  - [中华人民共和国招标投标法](#)
  - [中华人民共和国拍卖法](#)
  - [中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例](#)
  - [城市国有土地使用权出让转让规划管理办法](#)
  - [国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知](#)
  - [国土资源部关于坚持和完善土地招标拍卖挂牌出让制度的意见](#)
  - [中华人民共和国招标投标法实施条例](#)
  - [关于做好招标投标法实施条例贯彻实施工作的意见](#)
  - [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范（试行）](#)
  - [招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范（试行）](#)
  - [招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定](#)
  - [国土资源部、监察部关于落实工业用地招标拍卖挂牌出让制度有关问题的通知](#)
  - [国土资源部、监察部关于进一步落实工业用地出让制度的通知](#)

- [国土资源部、监察部关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知](#)
- [国土资源部、监察部关于严格实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的通知](#)
- [北京市国土房管局、市发展改革委、市规划委、市建委、市监察局关于停止经营性项目国有土地使用权协议出让的补充规定](#)
- [国务院关于国土资源部《报国务院批准的土地开发用地审查办法》的批复](#)
- [国务院关于国土资源部《报国务院批准的建设用地审查办法》的批复](#)
- [建设用地审查报批管理办法](#)
- [建设项目用地预审管理办法](#)
- [财政部、国土资源部关于印发中央分成新增建设用地土地有偿使用费使用指南（暂行）的通知](#)
- [国土资源部关于发布实施《全国工业用地出让最低价标准》的通知](#)
- [国土资源部、财政部、解放军总后勤部关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知](#)
- [国务院法制办公室、国土资源部关于对《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二条第（五）项的解释意见](#)
- [国家土地管理局政策法规司关于对临时用地审批权限问题的答复](#)
- [国家土地管理局政策法规司关于对收回国有土地使用权批准权限问题的答复](#)
- [国家土地管理局政策法规司关于对《〈城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例〉有关条款的请示》的答复](#)

- [国土资源部办公厅关于出让土地改变用途有关问题的复函](#)
- [三 土地权属](#)
  - [中华人民共和国民法典（物权编）](#)
  - [最高人民法院关于适用《中华人民共和国物权法》若干问题的解释（一）](#)
  - [不动产登记暂行条例](#)
  - [不动产登记暂行条例实施细则](#)
  - [国土资源部关于进一步规范土地登记工作的通知](#)
  - [确定土地所有权和使用权的若干规定](#)
  - [国土资源部在京中央国家机关用地土地登记办法](#)
  - [中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见](#)
  - [国土资源部、财政部、农业部关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知](#)
  - [国土资源部关于规范土地登记的意见](#)
  - [国土资源部关于印发《全国土地变更调查工作规则（试行）》的通知](#)
  - [农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法](#)
  - [国土资源部办公厅关于对农民集体土地确权有关问题的复函](#)
  - [国务院法制办公室关于供销合作社能否享有集体土地所有权问题的复函](#)
  - [国土资源部办公厅关于股权转让涉及土地使用权变更有关问题的批复](#)
  - [国家环境保护总局办公厅关于自然保护区土地确权问题的复函](#)
  - [国土资源部办公厅关于带地入社土地确权问题的复函](#)

- [国土资源部办公厅关于确定土地所有权和使用权有关问题的复函](#)
- [国土资源部关于土地确权有关问题的复函](#)
- [国家土地管理局对山西省土地管理局关于《确定土地所有权和使用权的若干规定》中第五十六条适用范围的请示的复函](#)
- [四 农村土地承包与宅基地](#)
  - [中华人民共和国农村土地承包法](#)
  - [中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法](#)
  - [国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见](#)
  - [国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见](#)
  - [中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法](#)
  - [农村土地承包经营权流转管理办法](#)
  - [农业部关于做好当前农村土地承包经营权流转管理和服务工作的通知](#)
  - [农村土地承包经营纠纷仲裁规则](#)
  - [农业部、国家林业局关于印发《农村土地承包经营纠纷仲裁法律文书示范文本》的通知](#)
  - [国土资源部、财政部关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知](#)
  - [最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释](#)
  - [最高人民法院关于国有土地开荒后用于农耕的土地使用权转让合同纠纷案件适用法律问题的批复](#)
  - [最高人民法院关于审理涉及农村土地承包经营纠纷调解仲裁案件适用法律若干问题的解释](#)

- 五 土地征收与安置、补偿

- 划拨用地目录
- 国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知
- 劳动和社会保障部、民政部、审计署关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知
- 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例
- 国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见
- 国土资源部办公厅、农业部办公厅关于收回国有农场农用地有关补偿问题的复函
- 国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知
- 国有土地上房屋征收与补偿条例
- 最高人民法院关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知
- 最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定
- 最高人民法院关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善办理征收拆迁案件的通知
- 对湖南省人民政府法制办公室《关于1998年征地、1999年发生的补偿标准争议能否适用裁决程序的请示》的答复
- 深圳市人民政府印发关于征地安置补偿和土地置换若干规定（试行）的通知

- 六 土地开发整理

- 国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知
- 土地复垦条例
- 土地复垦条例实施办法

- [历史遗留工矿废弃地复垦利用试点管理办法](#)
- [退耕还林条例](#)
- [土地利用年度计划管理办法](#)
- [节约集约利用土地规定](#)
- [七 土地使用](#)
  - [国务院关于促进节约集约用地的通知](#)
  - [全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）](#)
  - [基本农田保护条例](#)
  - [国土资源部、农业部、国家发展和改革委员会等关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见](#)
  - [国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知](#)
  - [土地储备管理办法](#)
  - [国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知](#)
  - [村庄和集镇规划建设管理条例](#)
  - [闲置土地处置办法](#)
  - [国土资源部关于加大闲置土地处置力度的通知](#)
  - [国务院办公厅关于印发《省级政府耕地保护责任目标考核办法》的通知](#)
  - [用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法](#)
  - [国土资源部关于进一步加强和改进建设用地备案工作的通知](#)
  - [国土资源部关于认真贯彻《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》进一步加强土地供应调控的通知](#)
  - [国土资源部、农业部关于加强国有农场土地使用管理的意见](#)
  - [国土资源部关于严格建设用地管理促进批而未用土地利用的通知](#)
  - [国土资源部关于印发《规范国有土地租赁若干意见》的通知](#)



- 八 土地税费

- 中华人民共和国耕地占用税暂行条例
- 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例
- 中华人民共和国土地增值税暂行条例
- 国家税务总局关于印发《土地增值税清算管理规程》的通知
- 国家税务总局关于加强土地增值税清算有关问题的通知
- 国家税务总局关于加强土地增值税征管工作的通知
- 财政部、国土资源部、中国人民银行关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知
- 土地增值税清算鉴证业务准则
- 国家税务总局关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知
- 国家税务总局、财政部、国土资源部关于加强土地税收管理的通知
- 财政部、国家税务总局关于房产税、城镇土地使用税有关政策的通知
- 国家税务总局关于房产税、城镇土地使用税有关政策规定的通知
- 国家税务总局关于进一步加强城镇土地使用税和土地增值税征收管理工作的通知
- 国家税务总局关于加强土地增值税管理工作的通知
- 财政部、国家税务总局关于土地增值税若干问题的通知
- 财政部、国土资源部关于落实规范土地收支管理文件等有关问题的通知

- 九、争议与救济

- 中华人民共和国行政诉讼法
- 中华人民共和国行政复议法

- [中华人民共和国行政强制法](#)
- [中华人民共和国民事诉讼法](#)
- [中华人民共和国国家赔偿法](#)
- [国土资源信访规定](#)
- [自然资源行政复议规定](#)
- [自然资源行政处罚办法](#)
- [自然资源听证规定](#)
- [国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知](#)
- [国土资源部关于加强土地权属争议调处工作的通知](#)
- [国土资源部关于印发《国土资源执法监察错案责任追究制度》的通知](#)
- [国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知](#)
- [重大土地问题实地核查办法](#)
- [土地权属争议调查处理办法](#)
- [违反土地管理规定行为处分办法](#)
- [自然资源执法监督规定](#)
- [林木林地权属争议处理办法](#)
- [建设部、监察部、国土资源部关于制止违规集资合作建房的通知](#)
- [国土资源部、监察部关于监察机关和国土资源部门在查处土地违法违纪案件中加强协作配合的通知](#)
- [国土资源部关于查处土地违法行为如何适用《土地管理法》有关问题的通知](#)
- [最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定](#)

- [最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释](#)
- [最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知](#)
- [最高人民法院关于破产企业国有划拨土地使用权应否列入破产财产等问题的批复](#)
- [最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释](#)
- [最高人民法院关于人民法院委托评估、拍卖工作的若干规定](#)
- [最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知](#)
- [最高人民法院行政审判庭关于对农民长期使用但未取得合法权属证明的土地应如何确定权属问题的答复](#)
- [最高人民检察院关于对林业主管部门工作人员在发放林木采伐许可证之外滥用职权玩忽职守致使森林遭受严重破坏的行为适用法律问题的批复](#)
- [最高人民法院关于在林木采伐许可证规定的地点以外采伐本单位或者本人所有的森林或者其他林木的行为如何适用法律问题的批复](#)
- [最高人民法院关于房地产管理机关能否撤销错误的注销抵押登记行为问题的批复](#)
- [最高人民法院研究室关于村民因土地补偿费、安置补助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应否受理问题的答复](#)
- [最高人民法院关于能否将国有土地使用权折价抵偿给抵押权人问题的批复](#)
- [最高人民法院行政审判庭关于非法取得土地使用权再转让行为的法律适用问题的答复](#)

- [附录](#)

- [自然资源部关于公布第二批已废止或者失效的规范性文件目录的公告](#)
- [自然资源部关于公布第一批已废止或者失效的规范性文件目录的公告](#)
- [国土资源部关于公布已废止或者失效的规范性文件目录的公告](#)
- [自然资源部关于第二批废止和修改的部门规章的决定](#)
- [自然资源部关于第一批废止和修改的部门规章的决定](#)
- [国土资源部关于修改和废止部分规章的决定](#)
- [自然资源规范性文件管理规定](#)
- [国土资源部关于修改部分规章的决定](#)
- [国土资源部关于公布已废止或者失效的规范性文件目录的公告](#)
- [国土资源部国家工商行政管理总局关于发布《国有建设用地使用权出让合同》示范文本的通知](#)
- [国土资源部关于公布现行有效国土资源规章的通知](#)
- [国土资源部关于修改和废止部分规章的决定](#)

# 一 综合

## 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）

### 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。