

# 中华人民共和国土地管理法（修正案）

（征求意见稿）

一、将第一条修改为：“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，节约集约和合理利用土地，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。”

二、增加一条，作为第六条：“国家实行土地督察制度。国务院设立国家土地总督察，代表国务院对省、自治区、直辖市人民政府和国务院确定的其他城市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查。”

三、将第十一条改为第十二条，修改为：“国家实行不动产统一登记制度，依法对土地以及房屋、林木等定着物进行登记。

“农民集体所有的土地，由县级以上人民政府不动产登记机构登记造册，核发证书，确认所有权。

“农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级以上人民政府不动产登记机构登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

“单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府不动产登记机构登记造册，核发证书，确认农用地使用权和建设用地使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的

具体登记发证机关，由国务院确定。”

四、删除第十二条。

五、将第十七条修改为：“各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土规划、国土空间开发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。”

六、将第十九条修改为：“土地利用总体规划应当坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，综合考虑资源环境承载能力，按照下列原则编制：

“（一）严格保护永久基本农田，控制非农业建设占用农用地；

“（二）节约集约用地，提高土地利用效率；

“（三）优化土地利用结构和布局，统筹安排各类、各区域用地；

“（四）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；

“（五）占用耕地与开发复垦耕地相平衡；

“（六）维护群众合法权益，保障群众共享发展成果。”

七、将第二十条修改为：“全国土地利用总体规划和省、自治区、直辖市土地利用总体规划应当对土地开发利用和保护作出总体部署和统筹安排。

“市、县土地利用总体规划应当划分土地用途分区，明

确土地用途和管制边界。

“乡（镇）土地利用总体规划应当确定每一块土地的用途，并予以公告。

“地方人民政府可以编制村土地利用规划，作为乡（镇）土地利用总体规划的组成部分。

“编制土地利用总体规划应当广泛听取公众意见。”

八、将第二十一条第二款修改为：“全国土地利用总体规划，省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，以及跨省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。”

九、将第三十一条修改为：“国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。县级以上地方人民政府应当采取措施，确保土地利用总体规划确定的本行政区域内的耕地保有量不减少、质量不降低。

“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，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件补充或者补充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，专款用于补充新的耕地。

“县级以上地方人民政府应当制定补充耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划补充耕地或者按照计划组织补充耕地，并进行验收。”

十、将第三十四条修改为：“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，严格管理，实行特殊保护：

“（一）经国务院有关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；

“（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应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上。

“永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，设立保护标志，并由乡（镇）人民政府将其位置、范围向社会公告。”

十一、将第三十六条第三款修改为：“禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。”

十二、删除第四十三条。

十三、将第四十四条改为第四十三条，将第二款修改为：“建设占用永久基本农田或者国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。”

将第三款修改为：“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，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由省、自治区、直辖市人民政府批准。其中，设区的市、自治州人民政府批准乡（镇）土地利用总体规划的，除宅基地以外，农用地转为建设用地由市、自治州人民政府批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地由市、县人民政府批准。”

十四、增加一条，作为第四十四条：“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一的，确需征收农民集体所有土地的，可以依法实施征收：

“（一）国防和外交的需要；

“（二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；

“（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；

“（四）由政府组织实施的保障安居工程、搬迁安置工程建设的需要；

“（五）在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，由政府为实施城市规划而进行开发建设的需要；

“（六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。”

十五、将第四十五条第一款修改为：“征收下列土地的，

由国务院批准：

“（一）永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；

“（二）其他土地超过七十公顷的。”

十六、将第四十六条修改为：“市、县人民政府申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查，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主要内容在拟征收土地所在的集体经济组织范围内进行公告，听取被征地的农村集体经济组织和农民意见。

“市、县人民政府根据征求意见情况，必要时应当组织开展社会稳定风险评估。

“相关前期工作完成后，市、县人民政府应当组织有关部门与被征地农民、农村集体经济组织就补偿安置等签订协议，测算征地补偿安置费用并保证足额到位。

“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。”

十七、将第四十七条修改为：“征收土地的，按照被征收土地的原用途，兼顾国家、集体、个人合理分享土地增值收益，给予公平合理补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

“征地补偿安置费用包括土地补偿费、安置补助费、农民宅基地及房屋补偿、地上附着物和青苗的补偿费，以及被征地农民的社会保障费用等。”

十八、增加一条，作为第四十八条：“省、自治区、直辖市应当制订并公布区片综合地价，确定征收农用地的土地补偿费和安置补助费标准。区片综合地价应当考虑土地资源条件，土地产值、区位、供求关系，以及经济社会发展水平等因素综合评估确定，并根据社会、经济发展水平，适时调整区片综合地价标准。

“征收农用地以外的其他土地的补偿标准由省、自治区、直辖市规定。

“被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。

“国务院根据社会、经济发展水平，在特殊情况下，可以提高征收土地的补偿费和安置补助费的标准。”

十九、增加一条，作为第四十九条：“征收宅基地和地上房屋，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，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补偿，保障被征地农民的居住权。具体办法由省、自治区、直辖市规定。”

二十、删除第四十八条。

二十一、将第五十条改为第五十一条，修改为：“市、县人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老社会保障体系。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养老保险补贴。

“有条件的地区，市、县人民政府可以根据情况安排一定数量的国有建设用地或者物业由被征地的农村集体经济组织长期经营。

“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。”

二十二、将第五十一条改为五十二条，修改为：“大中型水利、水电工程建设征收土地的移民安置办法，由国务院另行规定。”

二十三、将第五十二条改为第五十三条，修改为：“建设项目在项目审批、核准前，土地行政主管部门应当根据土地利用总体规划、国家供地政策和土地使用标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。”

二十四、将第五十八条改为第五十九条，第二款修改为：“依照前款第（一）项、第（二）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合理补偿。”

二十五、增加一条，作为第六十三条：“国家建立城乡统一的建设用地市场。符合土地利用总体规划的集体经营性建设用地，集体土地所有权人可以采取出让、租赁、作价出资或者入股等方式由单位或者个人使用，并签订书面合同。

“按照前款规定取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、出租或者抵押。



“集体经营性建设用地出让转让的办法，由国务院另行制定。”

二十六、将第六十二条改为第六十四条，增加一款，作为第二款：“人均土地少、不能保障一户一宅的地区，县级人民政府应当采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利。”

修改第三款，作为第四款：“农村村民申请宅基地的，依法经村民代表大会同意后，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，由县级人民政府批准。”

增加一款，作为第六款：“国家鼓励进城居住的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。腾退出的宅基地可以由本集体经济组织与宅基地使用权人协商回购，主要用于满足本集体内部的宅基地再分配，或者根据国家有关规定整理利用。”

二十七、删除第六十三条。

二十八、增加一条，作为第六十七条：“县级以上地方人民政府应当严格建设项目用地标准，控制建设用地规模和开发强度，开展节约集约用地调查评价和监测监管等措施，促进土地节约集约利用。”

二十九、将第七十三条改为第七十五条，修改为：“买卖或者以其他形式违法转让土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门没收违法所得；不符合土地利用总体规划的，限期拆除在违法转让的土地上新建的建筑物和其他设

施，恢复土地原状，可以并处罚款；符合土地利用总体规划的，没收在违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。”

三十、将第七十六条改为第七十八条，修改为：“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，违法占用土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令停止占地建设；尚可采取措施消除违法状态的，责令限期改正，处以罚款；无法采取措施消除违法状态的，责令退还违法占用的土地，可以并处罚款；不符合土地利用总体规划的，限期拆除在违法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，可以并处罚款；符合土地利用总体规划的，没收在违法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对违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，多占的土地以违法占用土地论处。”

三十一、将第七十七条改为第七十九条，修改为：“农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，违法占用土地建住宅，符合土地利用总体规划且符合宅基地使用条件的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令改正，处以罚款；符合土地利用总体规划但不符合宅基地使用条件的，责

令退还违法占用的土地，在违法占用的土地上新建的房屋由农村集体经济组织处置；不符合土地利用总体规划的，责令退还违法占用的土地，限期拆除在违法占用的土地上新建的房屋。拒不退还违法占用的土地或者自行拆除在违法占用的土地上新建的房屋的，由乡、镇人民政府依法申请人民法院强制执行。”

三十二、将第七十八条改为第八十条，修改为：“无权批准征收、使用土地的单位或者个人违法批准占用土地的，超越批准权限违法批准占用土地的，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，对违法批准征收、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。违法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以违法占用土地论处。

“违法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。”

三十三、将第八十条改为第八十二条，修改为：“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，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交还土地，处以罚款。”

三十四、删除第八十一条。

三十五、删除第八十二条。

三十六、将第八十三条修改为：“依照本法规定，处罚机关作出罚款、责令停止违法行为、限期拆除或者没收在违法占用的土地上新建的建筑物和其他设施等处罚决定后，建设单位或者个人必须立即停止施工，执行处罚决定。建设单位或者个人对行政处罚决定不服的，可以在法定期限内向人民法院起诉；期满不起诉又不执行处罚决定的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。人民法院裁定准予执行的，由土地所在地的县级人民政府组织执行，费用由违法者承担。

“依照本法规定没收的在违法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，由市、县人民政府处置。”

《中华人民共和国土地管理法》的有关条文序号根据本修正案作相应调整。