上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法

（1994年2月4日上海市第十届人民代表大会常务委员会第七次会议通过）

第一章　总则第二章　土地的所有权和使用权第三章　土地的利用和保护第四章　土地有偿使用第五章　建设用地第六章　法律责任第七章　附则 第一章　总则　　第一条　根据《中华人民共和国土地管理法》和有关法律、法规，结合本市实际情况，制订本办法。　　第二条　本市行政区域内的土地，依法属于国家所有或者劳动群众集体所有。　　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。　　国家为了社会公共利益的需要，可以依法征用集体所有土地，划拨或者出让国有土地使用权，也可以依法收回土地使用权。　　第三条　本市各级人民政府必须贯彻执行十分珍惜和合理利用土地的方针，按照城市规划和土地利用规划，加强管理，保护、开发土地资源，严格控制占用菜地，制止乱占耕地和滥用土地的行为。　　第四条　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，由市或者区、县人民政府给予奖励。　　第五条　市人民政府土地管理部门（以下简称市土地管理部门）主管全市土地的统一管理工作，并可设立派出机构，负责指定区域内的土地管理工作。　　区、县人民政府土地管理部门（以下简称区、县土地管理部门）主管本行政区域内土地的管理工作，业务上受市土地管理部门领导。区、县土地管理部门可以根据需要设立派出机构。　　乡（镇）人民政府负责本行政区域内的土地管理工作，日常工作由土地管理所办理。乡（镇）土地管理业务受区、县土地管理部门领导。第二章　土地的所有权和使用权　　第六条　本市下列土地属于国家所有：　　（一）市区、建制镇、工矿区范围内的土地，但国家尚未征用的集体所有土地除外；　　（二）国有农场、林场、牧场、渔场的土地和国有山地；　　（三）滨江沿海的滩涂；　　（四）依法征用、征购、没收、收归国有的土地；　　（五）国家未确定为集体所有的其他土地。　　第七条　本市下列土地属于集体所有：　　（一）农村集体经济组织使用的土地，农民使用的宅基地、自留地、竹园地等，但已经属于国家所有的除外；　　（二）依法属于集体所有的其他土地。　　第八条　集体所有土地的所有者，国有土地或者集体所有土地的使用者，应当向市或者区、县土地管理部门申请土地登记。　　第九条　市或者区、县土地管理部门应当对申请登记的土地的权属、面积、用途等进行审核，报经同级人民政府批准后，登记造册，确认集体所有土地所有权、国有土地或者集体所有土地使用权，发给土地证书。　　第十条　改变集体所有土地所有权、国有土地或者集体所有土地使用权以及改变土地用途的，应当向市或者区、县土地管理部门提出土地变更申请，经同级人民政府批准后，办理土地变更登记。　　第十一条　在土地登记或者土地变更登记中有差错的，由土地管理部门依法更正。　　在规定的时间内不办理土地登记或者土地变更登记的，其土地所有权、使用权不受法律保护。　　第十二条　单位和个人依法取得使用权的土地，由市或者区、县土地管理部门勘测定界，埋设界桩。　　任何单位和个人不得擅自移动或者毁损土地界桩。　　第十三条　单位之间的土地所有权和使用权争议，由土地所在的市或者区、县人民政府处理。　　个人之间、个人与单位之间的土地使用权争议，由土地所在的乡（镇）人民政府或者区、县人民政府处理。　　当事人对处理决定不服的，可以在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之前，任何一方不得改变土地现状，不得破坏地上的附着物。　　土地所有权和使用权发生争议，需要重新确认所有权和使用权的，由市或者区、县人民政府确认所有权和使用权，核发土地证书。第三章　土地的利用和保护　　第十四条　市和区、县土地管理部门应当依法建立土地调查统计制度，并建立地籍档案。　　市和区、县土地管理部门会同统计部门依法进行土地统计。土地所有者和使用者应当提供统计资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报，不得伪造、篡改。　　第十五条　市和区、县土地管理部门应当按照保护耕地、合理安排非农业建设用地的原则，会同有关部门编制土地利用总体规划，经同级人民政府审查同意，报上一级人民政府批准后执行。　　乡（镇）土地利用总体规划，由乡（镇）人民政府编制，报区、县人民政府批准后执行。　　经批准的土地利用总体规划的修订，须经原批准机关批准。　　第十六条　本市土地利用总体规划应当与城市总体规划相协调。　　在中心城区、近郊区、建制镇规划区以及城市建设发展规划控制地区，土地利用应当符合城市规划。　　第十七条　市和区、县土地管理部门应当会同有关部门制订保护耕地的办法。　　基本农田保护区和蔬菜保护区的土地，以及绿地、林地，应当严格控制，不得任意改变用途。　　经国务院或者市人民政府批准划定的自然保护区、风景区、水源保护区、军事设施保护区的土地，文物保护单位以及堤防等用地，应当依法重点保护。　　第十八条　本市各级人民政府应当按照土地利用总体规划和城市规划，有计划地开发、利用和保护土地资源。　　滩涂的开发管理按国家和本市滩涂管理的法律、法规执行。　　对空出的宅基地、乡（镇）村企业事业用地、棚舍场地、临时用地以及废沟浜、荒地等，由区、县土地管理部门和乡（镇）人民政府组织复垦。　　第十九条　未经批准不得向耕地倾倒垃圾，渣土等废弃物，禁止在耕地上建坟和擅自取土、采石、采矿、挖沙、开挖鱼塘等破坏土地资源的行为。　　第二十条　使用国有土地或者集体所有土地，有下列情形之一的，由土地管理部门报市或者区、县人民政府批准，收回用地单位的土地使用权，注销土地使用证：　　（一）用地单位已经撤销或者迁移的；　　（二）未经原批准机关同意，连续二年未使用的；　　（三）不按批准的用途使用的；　　（四）公路、铁路、机场、矿场经核准报废的。第四章　土地有偿使用　　第二十一条　本市国有土地和集体所有土地中的非农业建设用地实行有偿使用。土地有偿使用包括：　　（一）国有土地使用权出让；　　（二）对国有土地和集体所有土地中非农业建设用地的使用者征收国家或者本市规定的土地使用费用。　　（三）法律、法规规定的其他形式。　　第二十二条　土地使用权出让，是指由市、县人民政府以及浦东新区行政机关依法将国有土地的使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。　　集体所有的土地必须先行征用转为国有土地后方可出让。　　第二十三条　土地使用权出让应当签订出让合同。合同应当具备的条款须符合市土地管理部门的规定。　　土地使用权出让合同，由市、县以及浦东新区土地管理部门与土地使用者签订。　　市、县以及浦东新区土地使用权出让的批准权限，适用本办法建设用地批准权限的规定。　　土地使用权出让地块上的建设，应当符合城市规划或者乡镇建设规划。　　违反本条以上各款规定的，其土地使用权出让合同无效。　　第二十四条　本市土地使用权出让计划，由市土地管理部门会同有关部门制订，纳入年度建设用地计划。　　土地使用权出让应当严格执行市主管部门下达的计划。　　第二十五条　中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人，除法律、法规另有规定者外，均可依照本办法在本市通过出让形式获得土地使用权，进行土地开发、利用、经营。其土地使用权在使用年限内可以依法转让、出租、抵押或者用于法律允许的其他经营活动，合法权益受法律保护。　　第二十六条　商业、旅游、娱乐、金融、服务业、商品房屋等项目的用地，应当采用土地使用权出让形式取得。　　土地使用权出让可以采取协议、招标、拍卖方式进行。商业性项目用地使用权出让，应当通过招标、拍卖方式进行，具体范围由市人民政府规定。　　第二十七条　土地使用权出让的最高年限适用下列规定：　　（一）居住用地七十年；　　（二）工业用地五十年；　　（三）教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年；　　（四）商业、旅游、娱乐用地四十年；　　（五）综合或者其他用地五十年。　　第二十八条　土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止等登记事务，由房地产登记部门办理。登记文件可公开查阅。　　第二十九条　土地使用者在使用期限内需要改变土地使用权出让合同规定的，须向土地管理部门提出申请，经批准后按规定重新签订出让合同，调整土地使用权出让金，并办理变更登记。　　第三十条　建立本市土地资产评估制度。土地资产评估由具备评估资格的机构进行。　　第三十一条　土地使用权转让价格明显低于市场价格的，市人民政府有优先购买权。　　第三十二条　土地使用权出让合同规定的使用年限期满，土地使用权及地上建筑物、其他附着物的所有权同时由国家无偿取得。需要续期的，土地使用者应当在使用年限期满六个月前提出申请，经市人民政府批准，按规定重新签订合同，支付土地使用权出让金，并办理登记。　　第三十三条　国家对土地使用者依法取得的土地使用权不提前收回。在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，国家对土地使用者取得的土地使用权可以依照法律程序提前收回，并根据已经使用的年限和开发、利用土地的实际情况，给予相应的补偿。　　第三十四条　出让方未按合同规定提供土地使用权的，受让方在合同约定期内未支付全部土地使用权出让金的，另一方可以提出解除合同，并可以请求违约赔偿。　　第三十五条　土地使用者对未按出让形式取得的土地使用权进行转让、出租、抵押的，必须经过土地管理部门批准，签订土地使用权出让合同，并补交土地使用权出让金，或者以转让、出租、抵押所获得的收益抵交土地使用权出让金。　　第三十六条　土地使用权出让时，出让人应当对被拆迁的单位和个人给予适当安置和补偿。　　第三十七条　市土地管理部门应当依法对本市土地使用权出让的计划、用途、地价以及符合规划和出让金的收缴使用情况进行宏观管理和监督检查。　　市和区、县土地管理部门应当依法对土地使用权的转让、出租、抵押进行监督检查。第五章　建设用地　　第三十八条　国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业，应当按照城市规划合理用地，经市或者区、县人民政府批准，可以依法征用集体所有土地或者划拨国有土地。　　乡（镇）村建设应当执行经批准的乡（镇）村建设规划，经市或者区、县人民政府批准，可以依法征用集体所有土地或者使用集体所有土地。　　依法征用集体所有土地或者划拨国有土地，任何单位和个人应当服从，不得阻挠。　　第三十九条　列入本市固定资产投资计划或者经主管部门批准的国家建设项目需要用地的，建设单位应当持按照国家建设程序批准的可行性研究报告或者其他批准文件、建设用地规划许可证，向市或者区、县土地管理部门提出用地申请，由市或者区、县人民政府批准。　　中央各部门和外省市在沪单位、军队的建设项目需要用地的，应当纳入本市计划后，方可提出用地申请。　　第四十条　农村集体经济组织与其他经济组织共同举办的联营企业需要用地的，必须向市或者区、县土地管理部门提出用地申请，由市或者区、县人民政府批准。使用规划城市化地区范围以内集体所有土地的，应当实行征用；使用规划城市化地区范围以外集体所有土地的，可以实行征用，也可以由农业集体经济组织按照协议，将土地使用权作为联营条件或者作价入股。　　集体所有的土地使用权作价入股应当经过土地估价部门评估，报县级以上人民政府批准。集体所有土地作价入股的股份不得转让。　　对集体所有土地进行房地产开发的，应当先行办理土地征用。　　第四十一条　本市建设用地实行总量控制，建设用地计划应当列入国民经济和社会发展计划。　　市人民政府应当严格执行年度建设用地计划，并在向市人民代表大会及其常委会报告国民经济和社会发展计划执行情况时，一并报告建设用地计划执行情况。　　区、县建设用地应当按市主管部门下达的计划严格控制使用，确需超过计划的，须报市人民政府批准后方可使用。　　第四十二条　征用耕地一千亩以上、其他土地二千亩以上，包括一个建设项目同时征用耕地一千亩以下和其他土地一千亩以上合计为二千亩以上的，由市人民政府报国务院批准。　　第四十三条　下列建设用地由市人民政府批准：　　（一）市人民政府确定的重要地区、重要路段、蔬菜保护区、水源保护区、文物保护单位、风景区、绿地等规划范围内的建设项目用地；　　（二）中央、外省市、部队、市属单位投资的建设项目用地和因建设需要划拨上述单位使用的土地；　　（三）区、县的建设项目，需要使用其他区、县的土地；　　（四）市人民政府认为应当由市人民政府批准的建设项目用地；　　（五）区、县人民政府批准权限以外的土地。　　第四十四条　浦东新区内的建设用地，除本办法第四十三条第（一）项、第（四）项规定外，由浦东新区行政机关批准。　　第四十五条　除本办法第四十三条规定外，各区、县内的建设用地批准权限作如下规定：　　（一）县人民政府的批准权限为：　　（１）征用或者使用耕地五十亩以下的；　　（２）划拨国有土地五十亩以下的；　　（３）征用或者使用其他土地一百亩以下的；　　（４）一个建设项目同时征用或者使用耕地、划拨国有土地五十亩以下，征用或者使用其他土地一百亩以下，合计为一百亩以下的。　　（二）宝山区、闵行区、嘉定区人民政府的批准权限为：　　（１）征用或者使用耕地三十亩以下的；　　（２）划拨国有土地三十亩以下的；　　（３）征用或者使用其他土地六十亩以下的；　　（４）一个建设项目同时征用或者使用耕地、划拨国有土地三十亩以下，征用或者使用其他土地六十亩以下，合计为六十亩以下的；　　（５）宝山区人民政府对长兴乡、横沙乡的批准权限，可以按本条第（一）项规定执行。　　（三）除宝山区、闵行区、嘉定区外，其他各区人民政府的批准权限为：　　（１）征用或者使用耕地十五亩以下的；　　（２）划拨国有土地十五亩以下的；　　（３）征用或者使用其他土地三十亩以下的；　　（４）一个建设项目同时征用或者使用耕地、划拨国有土地十五亩以下，征用或者使用其他土地三十亩以下，合计为三十亩以下的。　　第四十六条　经批准的建设用地，由市或者区、县土地管理部门发给建设用地许可证。用地单位必须按照批准的范围、数量、用途使用土地。自建设项目竣工之日起的三十日内，用地单位应当向市或者区、县土地管理部门申报，经核查符合用地规定的，发给土地使用证。　　第四十七条　征用、使用集体所有土地，由用地单位承担土地补偿费、青苗补偿费、地上地下建筑物以及附着物补偿费、安置补助费、耕地占用税、新菜地开发建设基金、土地垦复基金和国家与本市规定的其他费用。　　征用集体所有土地可以采取征地费包干办法。　　第四十八条　征用、使用集体所有土地，需要搬迁农民住宅的，应当在审批建设项目用地时，按规定的用地标准，同时审批房屋拆迁安置用地。　　划拨国有土地、征用或者使用集体所有土地对原土地使用者需要安置和补偿的，建设用地单位应当给予适当安置和补偿。　　第四十九条　征用、使用集体所有土地，对规定需要安置的劳动力和养老人员，应当按照谁用地谁负责安置的原则，由市或者区、县人民政府组织有关主管部门会同被征用单位、用地单位通过多种途径予以安置。除用地单位自行吸收安置的外，用地单位应当按规定的标准支付安置补助费。　　征地中应当安置的劳动力和养老人员的农业户口均转为非农业户口。　　因征地被撤消的集体经济组织中的农业户口，可以转为非农业户口。　　第五十条　征用、使用集体所有土地的各项补偿费和安置补助费，除被征用土地上属于个人的地上建筑物、附着物补偿费和青苗补偿费付给本人外，其余部分由被征地单位用于发展生产和剩余农业人口的生活补助，任何单位和个人不得占用。　　第五十一条　需要临时使用土地的，应当向市或者土地所在的区、县土地管理部门提出申请，经批准后方可使用，并给原土地使用者适当补偿。　　临时使用土地的期限不得超过二年。在临时使用的土地上，不得修建永久性、半永久性建筑物或者构筑物。临时用地期满归还土地时，应当恢复土地原状。　　第五十二条　城镇居民私房翻建改变用地面积的，应当向区、县土地管理部门申请，按规划许可办理用地批准手续。　　第五十三条　农村居民个人住房建设用地指标，应当根据市土地管理部门核定的年度计划，由区、县土地管理部门分解落实到乡、镇人民政府。　　农村居民个人住房建设应当根据乡镇和村庄建设规划统筹安排，尽可能使用原宅基地和其他非耕地，严格控制使用耕地。使用耕地的，由区、县人民政府批准；使用非耕地的，由乡、镇人民政府批准。　　农村居民个人住房建设用地标准按本市农村个人住房建设管理办法执行。　　第五十四条　农村承包经营户、个体工商户、私营企业从事非农业生产需要在宅基地以外使用集体所有土地或者零星空闲的国有土地的，经乡（镇）人民政府同意后，按本办法规定的批准权限，由市或者区、县人民政府批准。　　经批准使用的土地，须按规定缴纳有关税费。　　第五十五条　经市人民政府批准，可以根据建设需要对集体所有土地实行预征。　　预征集体所有土地，其耕地部分由土地管理部门向集体经济组织预付不低于土地补偿费百分之三十的费用。　　对预征的土地，实行统一规划、统一征用、统一开发、统一管理、统一出让或者划拨。　　被预征的土地，应当继续按现状使用和耕种，不得任意改变用途，不得抛荒。第六章　法律责任　　第五十六条　对未经批准、采用欺骗手段获取批准或者超过批准用地面积而非法占用土地的单位或者个人，责令退还非法占用的土地，限期拆除或者没收在非法占用土地上建造的建筑物和其他设施，并处以罚款；对非法占地单位的主管人员，由其所在单位或者上级机关给予行政处分。　　不按批准用地范围移位用地的，超越范围使用的部分，按照非法占用土地处理。　　第五十七条　农村居民、城镇非农业户口居民，未经批准、采取欺骗手段获取批准而非法占用土地建造住宅或者擅自移位建造住宅的，责令退还非法占用的土地，限期拆除或者没收在非法占用的土地上建造的房屋。　　对非法占地的国家工作人员、乡（镇）村干部，除按前款规定办理外，并由其所在单位或者上级机关给予行政处分。　　第五十八条　非法转让土地的，没收非法所得，限期拆除或者没收在非法转让的土地上建造的建筑物和其他设施，并可对当事人按非法所得的百分之五十以下处以罚款。对直接责任者由其所在单位或者上级机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。　　第五十九条　越权批准、违法批准、无权批准征用或者使用土地的，其批准文件无效，获得的土地按非法占用土地处理。对批准单位的主管人员和有关责任人员，由其所在单位或者上级机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。　　第六十条　非法占用被征地单位的补偿费和安置补助费的，应当责令退赔，并可按非法占用款总额的百分之三十以下处以罚款；对主管人员由其所在单位或者上级机关给予行政处分。个人非法占用的，以贪污论处。　　第六十一条　依法应予收回的土地和临时使用土地期满不归还的，经过市或者区、县人民政府批准，由土地管理部门收回土地使用权。拒不交出土地的，除责令限期交还土地外，并处以罚款。　　第六十二条　未经批准向耕地倾倒垃圾、渣土等废弃物，在耕地上建坟和擅自取土、采石、采矿、挖沙、开挖鱼塘等破坏土地资源的，责令限期恢复，并处以罚款。非法牟利的，没收其非法所得。　　第六十三条　用地单位和个人擅自改变土地用途的，由土地管理部门责令限期改正。逾期拒不改正的，经过市或者区、县人民政府批准，由土地管理部门收回土地使用权，拆除或者没收在土地上建造的建筑物或者其他设施。　　第六十四条　土地使用者未按土地使用权出让合同规定的期限和条件开发、利用土地，以及违反合同规定擅自转让、出租、抵押土地使用权的，市或者区、县土地管理部门应当责令其限期改正，并可处以警告、没收其非法收入、罚款直至无偿收回土地使用权。　　第六十五条　擅自移动或者毁损土地权属界桩的，责令其恢复，承担补测费和界桩费，并可处以补测费二倍罚款。　　第六十六条　依法受到限期拆除新建的建筑物和其他设施的处罚的单位和个人，继续施工的，作出处罚决定的机关有权对继续施工的设备、建筑材料予以查封。　　当事人对查封设备、建筑材料等行政强制措施不服的，可以依法申请复议，或者直接向人民法院起诉。　　第六十七条　违反本办法第十四条第二款行为的，依照《中华人民共和国统计法》第二十五条和《上海市统计管理条例》的规定处罚。　　第六十八条　本办法规定的行政处罚，由区、县土地管理部门决定。对农村居民个人住房建设用地违法行为的行政处罚，也可以由乡人民政府决定。市土地管理部门对本市有关土地管理的案件，有权直接处理并作出处罚决定。　　第六十九条　罚款、没收款应当在规定期限内缴纳，逾期不缴纳的，每日加收相当于罚款、没收款的千分之三的滞纳金。　　罚款、没收款和滞纳金应当及时上交国库。　　第七十条　当事人对本办法规定的行政处罚决定不服的，可以在接到处罚决定通知之日起十五日内向作出行政处罚决定的上级主管机关申请复议；对复议决定不服的，在接到复议决定书之日起十五日内向土地所在地的人民法院起诉。也可以在接到处罚决定通知之日起十五日内，直接向土地所在地的人民法院起诉。期满不起诉又不履行的，作出处罚决定的机关可以申请人民法院强制执行。　　第七十一条　侵犯土地所有权或者使用权的，由市或者区、县土地管理部门责令停止侵犯，赔偿损失；当事人对处理决定不服的，可以在接到处理决定之日起三十日内，向人民法院起诉。被侵权人也可直接向人民法院起诉。　　第七十二条　在征用、划拨、使用土地和变更土地的所有权、使用权和处理土地所有权、使用权争议的过程中，渎职、行贿受贿、敲诈勒索、贪污、盗窃国家和集体财物的，或者煽动闹事、阻挠国家或者乡（镇）村集体建设，构成犯罪的，依法追究刑事责任。第七章　附则　　第七十三条　本办法所称的下列用语的含义是：　　重要地区，是指城市规划确定的市中心、副中心、专业中心、主要分区中心、城市风貌保护区、经济技术开发区、航空港、铁路客站、水运客站、地铁沿线及其车站、黄浦江隧道出入口、大桥引桥地区。　　重要路段，是指进入城市的主要干道，中心城区主干道以及市级商业街。　　绿地，是指城市的公共绿地、专用绿地和规划绿地。　　重要地区、重要路段、绿地的具体范围由市人民政府划定。　　第七十四条　本办法具体应用问题，由市土地管理部门负责解释。　　第七十五条　市人民政府应当根据本办法制订有关规定。　　第七十六条　本办法自1994年5月1日起施行。凡本市过去有关规定与本办法抵触的，均按本办法执行。