

# 上海市人民代表大会常务委员会公告

[十六届]第十四号

《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》已由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第八次会议于 2023 年 11 月 22 日修订通过,现予公布,自 2024 年 1 月 1 日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2023 年 11 月 22 日

## 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 根据 1997 年 5 月 27 日上海市第十届人民代表大会常务委员会第三十六次会议关于修改《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的决定第一次修正 2000 年 11 月 17 日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第二十三次会议第一次修订 根据 2010 年 9 月 17 日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议《关于修改本市部分地方性法规的决定》第二次修正 根据 2018 年 12 月 20 日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第八次会议《关于修改本市部分地方性法规的决定》第三次修正 2023 年 11 月 22 日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第八次会议第二次修订)

**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、高质量发展,根据《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》等有关法律、行政法规,结合本市实际,制定本办法。

**第二条** 市规划资源部门统一负责全市土地的管理和监督工作。区规划资源部门负责本

行政区域内土地的管理和监督工作。

发展改革、农业农村、经济信息化、生态环境、绿化市容、水务、住房城乡建设管理、交通、财政、人力资源社会保障、国资、统计、审计等部门,按照各自职责,协同实施本办法。

**第三条** 土地开发、保护、建设活动应当坚持规划先行。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。

国土空间规划包括总体规划、详细规划、专

项规划。下级国土空间规划应当符合上级国土空间规划；专项规划应当符合总体规划。

**第四条** 国土空间规划应当按照国家和本市有关规定编制，强化规划单元划定和空间全覆盖。

本市针对历史文化遗产、带有人文要素的自然景观和公共文化服务设施聚集区，在国土空间规划中分类划定文化保护控制线。

**第五条** 本市根据国土空间总体规划，制定国土空间近期规划和国土资源利用年度计划，作为分阶段实施国土空间总体规划的重要依据。

国土空间近期规划由市规划资源部门组织编制，报市人民政府批准后实施。国土空间近期规划应当明确近期建设的空间布局、发展方向和时序，规划期限为五年。

国土资源利用年度计划应当统筹安排年度土地准备、土地供应、存量建设用地盘活、低效建设用地减量、新增建设用地的规模、区域，并明确具体管理要求。国土资源利用年度计划的编制办法由市规划资源部门制定。

本市优先保障中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区、张江国家自主创新示范区、虹桥国际中央商务区、五个新城等推进重大战略部署的建设用地需求。

**第六条** 本市应对未来土地资源配置的战略需要，在国土空间规划中科学划定一定比例的战略预留区。

战略预留区内的土地资源应当予以严格管控。确有符合城市发展功能导向的土地资源配置需求的，应当严格按照国家和本市战略预留区有关规定履行程序后，方可整体或者局部启用战略预留区。

**第七条** 土地调查应当按照国家和本市规定开展。规划资源部门组织实施土地勘测定界专项调查的，应当按照相关技术规范要求埋设土地界桩。任何单位和个人不得毁损或者擅自移动土地界桩。

**第八条** 本市耕地保护实行党政同责、一

岗双责，属地管理、分级负责。各级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。

市、区人民政府应当将上一级人民政府下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务逐级分解下达，落实到具体地块，并对下一级人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。

**第九条** 本市按照国家规定实行耕地和永久基本农田保护制度。

因土地整理、高标准农田建设、全域土地综合整治等确需对少量零散永久基本农田进行优化的，由区人民政府组织编制优化方案，确保永久基本农田质量提升、数量增加、布局优化、生态改善，并依法办理相关手续。

因农业结构调整、农业设施建设等，确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当按照规定程序办理相关手续，并同步补充数量相等、质量相当、可以长期稳定利用的耕地，但国家另有规定的除外。

本市对承担耕地和永久基本农田保护任务的区给予生态保护补偿。具体补偿办法由市政府会同发展改革、规划资源、农业农村等部门制定。

**第十条** 本市按照国家规定实行占用耕地补偿制度。

市、区人民政府可以组织开展未利用地开垦、农用地整治、建设用地复垦等，增加耕地面积。新增耕地产生的占补平衡指标，纳入国家统一的耕地占补平衡指标库管理，实行全市统筹、跨区调剂。在保障国家级和市级重大建设项目用地需求的前提下，占补平衡指标可以由新增耕地所在区优先使用。

未利用地开垦、农用地整治、建设用地复垦项目应当符合土地、农业、水利等有关标准和技术规范，按照国家和本市有关规定实施。

**第十一条** 农业农村部门应当会同规划资源、生态环境等部门，建立健全耕地质量监测网络，对耕地质量进行监测，定期开展耕地质量评价，并依据评价结果采取相应的耕地质量保护

与提升措施。

**第十二条** 本市逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。

市农业农村部门应当根据国家高标准农田建设规划,编制本市高标准农田建设规划,报市人民政府同意后组织实施。区农业农村部门应当根据本市高标准农田建设规划,编制本行政区域高标准农田建设规划或者实施方案,按照规定报经批准后组织实施。

发展改革、规划资源、水务、财政等相关部门按照各自职责,做好协同实施工作。

**第十三条** 本市开展乡村地区全域土地综合整治,在国土空间规划确定的乡村规划单元内,统筹农用地和建设用地整理、生态保护修复和国土空间开发活动,优化生产、生活、生态空间布局。

乡镇人民政府、街道办事处应当会同区规划资源等部门,编制全域土地综合整治实施方案,报区人民政府批准后组织实施。

**第十四条** 建设需要占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外土地的,建设单位应当依法向规划资源部门提出建设用地预审申请。规划资源部门应当按照国家和本市有关规定进行建设用地预审。

**第十五条** 建设占用土地,涉及农用地、未利用地转为建设用地的,应当按照国家和本市规定办理转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的,依法报国务院批准。

永久基本农田以外的农用地转为建设用地的,区人民政府应当组织拟订农用地转用方案;农用地转用方案按照下列规定审批后,由区人民政府组织实施:

(一)在中心城建设用地规模范围内的,分批次逐级上报国务院批准或者由市人民政府根据国务院授权批准;

(二)在城镇、村庄建设用地规模范围内的,分批次报市人民政府批准;

(三)在中心城和城镇、村庄建设用地规模

范围外的,逐级上报国务院批准或者由市人民政府根据国务院授权批准。

未利用地转为建设用地的,由区人民政府组织拟订未利用地转用方案,报市人民政府批准后,由区人民政府组织实施。

**第十六条** 为了公共利益的需要征收农民集体所有的土地的,在依法完成征收土地预公告、土地现状调查、社会稳定风险评估、确定征地补偿安置方案、签订征地补偿安置协议等前期工作后,区人民政府方可申请征收土地,并经有批准权的人民政府批准后组织实施。

区人民政府应当在拟征地范围内公示土地现状调查结果。被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人对公示内容有异议的,区人民政府应当组织进行核实;经核实后公示内容有变化的,应当及时公布。

审计部门应当加强对征地补偿费用管理和使用情况的监督。

**第十七条** 市人民政府应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口和经济社会发展水平等因素制定区片综合地价,确定征收土地的土地补偿费、安置补助费标准,并至少每三年调整或者重新公布一次。

农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿标准,由市人民政府制定。

市、区人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老、医疗等社会保障体系。社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老、医疗保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用,按照本市有关规定执行。

**第十八条** 建设单位使用国有土地,应当以出让、租赁、作价出资或者入股等有偿使用方式取得。但是,法律、行政法规规定可以以划拨方式取得的除外。

有偿使用国有建设用地,依法采用招标、拍卖、挂牌、协议出让等方式供应。按照法律规定,没有条件,不能采用招标、拍卖、挂牌方式

的,经市人民政府同意,可以采用协议出让方式供应土地。

**第十九条** 国有建设用地供应,由区规划资源部门审查,拟订供地方案,报区人民政府审批;涉及特定区域、项目的,由市规划资源部门审查,拟订供地方案,报市人民政府审批。

**第二十条** 有偿使用国有建设用地的,由规划资源部门与建设单位签订国有土地有偿使用合同。国有土地有偿使用合同除法律规定应当约定的内容外,还可以约定建设要求、功能业态、产业准入、经济产出、生态环境保护、公共要素配置、房地产转让、土地退出等内容。

**第二十一条** 建设单位使用国有土地,应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地。

建设单位确需改变该幅土地建设用途的,应当依法经规划资源部门同意,报原批准用地的人民政府批准;确需改变有偿使用合同约定或者土地使用权划拨批准文件规定的其他内容,应当按照法律法规的规定和有偿使用合同约定的方式办理。

**第二十二条** 按照《中华人民共和国土地管理法》第五十八条第一款第(一)项规定,确需使用土地,依法收回国有土地使用权的,规划资源部门应当拟订收回国有土地使用权的方案,报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准。规划资源部门应当将拟收回地块的坐落、四至范围、收回理由、收回日期通知土地使用权人,并在地块范围内公告,公告期不少于三十日。

依照前款规定收回国有土地使用权的,应当对土地使用权人给予适当补偿。规划资源部门应当就补偿方案与土地使用权人进行协商,协商一致的,签订补偿协议;无法达成一致意见的,由规划资源部门委托评估机构进行评估后确定补偿方案,并报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准后实施。

征收国有土地上房屋,同时收回国有土地

使用权的,按照国有土地上房屋征收的有关规定执行。

**第二十三条** 农村村民建住宅,应当符合国家有关规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地,其它基地的面积不得超过市人民政府规定的标准。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的,区人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取的措施,按照本市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民经依法批准异地建住宅的,其原有的宅基地应当由村集体经济组织依法收回;按照规划要求,宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物不再保留的,农村村民应当在规定的期限内拆除。

本市鼓励农村村民建房采用集体建房方式,引导村民建房向农村居民点集中。

本市鼓励农村集体经济组织及其成员在符合国土空间规划、用途管制要求,尊重农村村民意愿的前提下,利用闲置宅基地和闲置村民住房,发展乡村民宿、乡村休闲旅游等乡村产业,并依法办理相关手续。

**第二十四条** 农村集体经济组织使用国土空间规划确定的集体建设用地兴办企业,或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向区规划资源部门提出申请,由区规划资源部门审核后报区人民政府批准。相关建设用地必须严格控制,并符合用地标准、生态环境、产业政策等要求。

鼓励乡村休闲旅游、农产品加工、乡村商贸流通等乡村重点产业和项目,以及一二三产业融合发展项目,使用集体经营性建设用地。

本市按照国家规定推进集体经营性建设用地出让、出租,健全城乡统一的建设用地市场。

**第二十五条** 国有土地使用权出让、国有土地租赁和集体经营性建设用地使用权出让、集体经营性建设用地出租等,应当按照国家有关规定通过公开的交易平台进行交易,并纳入统一的公共资源交易平台体系。

鼓励土地使用权转让、出租等交易活动在土地交易平台进行。

**第二十六条** 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的,应当按照国家有关规定办理相关手续。

临时使用农用地的,土地使用者应当履行复垦义务,按照国家规定完成土地复垦工作。土地使用者应当在土地复垦费用专门账户中足额预存土地复垦费用。

**第二十七条** 本市实行土地储备制度。市、区人民政府应当根据国土空间规划、国民经济和社会发展的需要,合理确定未来一定时间内的土地储备规模。依法征收、收回、收购或者依法取得的其他土地,可以纳入储备范围。

本市建立健全土地收购价格确定机制。依法采用收购方式进行土地储备的,收购价格应当综合考虑土地区位、用地性质、出让年期、土地取得方式等因素,并参照评估价格合理确定。

市、区人民政府可以委托专门机构对储备土地进行管护。受委托的专门机构应当建立巡查制度,加强储备土地的管护,发现储备土地上存在违法占用、违法建设、违法倾倒等行为的,应当及时制止,并报告有关部门依法处理。

本市探索建立土地整备机制,根据区域发展和城市更新需要,划定实施单元,统筹实施土地储备与土地整理。

**第二十八条** 本市探索创新土地资源配置方式,通过组合供应土地、融合利用土地、零星土地整合和土地置换等,推进城市更新可持续发展。

物业权利人按照本市规定自主或者引入其他主体,以拆除重建、改建、扩建以及土地用途调整的方式实施城市更新的,可以按照土地用途和利用情况,依法重新设定土地使用期限,并由实施主体依法办理存量补地价和相关不动产登记手续。

**第二十九条** 本市优化调整产业用地的规模和布局,加大先进制造业的用地保障力度。

本市建立完善产业用地融合利用机制,工

业、研发、仓储、公共服务配套等功能用途互利的用地可以按照规定混合布置、立体设置。

本市优化确定产业用地开发强度和供应方式。规划资源部门可以采取长期租赁、先租赁后出让、弹性年期出让等适宜的方式供应土地。

**第三十条** 本市推行社会投资项目用地清单制度。

土地供应前,相关行业主管部门、区人民政府按照规定开展地质灾害、地震安全、压覆矿产、气候可行性、水资源论证、水土保持、防洪、考古调查勘探发掘等评估,对文物、历史建筑保护对象、古树名木、人防工程、地下管线等进行现状调查,并将评估和调查结果提供给规划资源部门。

土地供应时,规划资源部门将评估和调查结果一并提供给土地使用权人,土地使用权人不再单独开展上述评估和调查,但国家另有规定的除外。

**第三十一条** 规划资源部门应当推进土地管理审批制度改革,通过多种有效方式,进一步简化审批材料、缩减审批时限、优化审批环节,提高审批效能。

规划资源部门组织编制国土空间详细规划时,可以进行建设用地规模审查。国土空间详细规划编制阶段已经完成建设用地规模审查的,规划资源部门进行建设项目用地预审时可以不冉对用地规模进行审查。

**第三十二条** 本市建立土地利用综合绩效评估制度。市规划资源部门会同市发展改革、经济信息化、生态环境、国资、统计等部门制定土地利用综合绩效评估指标。评估指标应当包括经济产出、社会效益、生态环境、创新引领等内容。

区人民政府根据土地利用综合绩效评估指标,组织开展本区域内土地利用综合绩效评估工作,根据评估结果分级实施相应的能源、规划、土地、财政等政策,并结合城市更新、低效建设用地减量、土地储备等工作,通过提质、转型、退出等方式予以分类处置。

**第三十三条** 本市加强土地管理数字化建设,依托“一网通办”“一网统管”,建立健全全市统一的国土空间基础信息平台,整合规划和自然资源、生态环境、经济社会等相关空间数据,实现土地管理全流程数字化和国土空间整体智慧治理。

规划资源、发展改革、经济信息化、农业农村、生态环境、绿化市容、水务、住房城乡建设管理、交通、财政、人力资源社会保障等有关部门依托国土空间基础信息平台,加强数据共享,推动土地管理相关行政审批、监测、执法的业务协同,推进土地全生命周期管理。

**第三十四条** 本市加强土地高质量保护开发利用标准化体系建设,按照科学规范、系统完备、结构优化、协调配套的要求,制定国土空间规划编制、耕地保护、国土空间生态修复、土地节约集约利用等方面的标准和规范。

**第三十五条** 本市鼓励企业、高等院校、科研机构 and 行业协会、学会等社会组织,依托科技创新平台,开展土地保护、开发、利用、管理的科技研发和成果转化工作。

本市支持土地生态基底调查、土地资源可持续利用、国土空间优化开发等新技术、新工艺的研发、应用和示范推广。

**第三十六条** 本市鼓励社会资本通过自主投资、与政府合作和公益投入等模式参与土地整理、土地复垦、高标准农田建设、低效用地再开发等活动。

**第三十七条** 本市加强与长江三角洲区域

相关省、市土地资源管理的协同,按照一体化、高质量的要求,在基础设施、生态环境、公共服务、产业布局等方面,推进空间规划相互衔接和国土空间协同治理,探索建立跨区域统筹用地指标的土地管理机制。

**第三十八条** 市规划资源部门根据授权对市相关行政管理部门、区人民政府、市人民政府派出机构的土地管理情况进行土地督察。

有关单位和个人应当配合土地督察,如实反映情况,提供有关材料。

督察部门发现有违反土地管理法律法规,或者落实国家和本市有关土地管理重大决策不力等情形的,可以出具督察意见书,并依法追究相关单位和责任人的责任。相关单位应当认真组织整改,并及时反馈整改情况。

**第三十九条** 本市综合利用遥感监测、无人机航摄等技术,加强对土地利用状况的动态调查,并依据调查情况采取相应的监管措施。

市规划资源部门应当会同相关部门加强土地交易市场信用监管,推进土地市场信用档案建立、信用信息归集、信用分级分类监管等工作。

**第四十条** 违反本办法规定的行为,法律、行政法规已有处理规定的,从其规定。

违反本办法第七条规定,毁损或者擅自移动土地界桩的,由规划资源部门责令限期改正,处二百元以上一千元以下的罚款。

**第四十一条** 本办法自2024年1月1日起施行。