

山东省实施《中华人民共和国 土地管理法》办法

(1999 年 8 月 22 日山东省第九届人民代表大会常务委员会第十次会议通过 根据 2004 年 11 月 25 日山东省第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈山东省人才市场管理条例〉等十件地方性法规的决定》第一次修正 根据 2012 年 1 月 13 日山东省第十一届人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈山东省环境噪声污染防治条例〉等二十五件地方性法规的决定》第二次修正 根据 2015 年 7 月 24 日山东省第十二届人民代表大会常务委员会第十五次会议《关于修改〈山东省农村可再生能源条例〉等十二件地方性法规的决定》第三次修正)

目 录

第一章 总则

第二章 土地所有权和使用权

第三章 土地利用总体规划

第四章 耕地保护

第五章 建设用地

第六章 监督检查

第七章 法律责任

第八章 附则

第一章 总则

第一条 根据《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例，结合本省实际，制定本办法。

第二条 各级人民政府必须贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，对土地实行用途管制制度，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。

第三条 县级以上人民政府土地行政主管部门统一负责本行政区域内土地的管理和监督工作；乡（镇）人民政府依法负责本行政区域内土地管理的有关工作。

土地行政主管部门在履行监督检查职责时，公安、行政监察、审计、税务、银行等部门应当依法予以配合。

第二章 土地所有权和使用权

第四条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村民委员会或者村集体经济组织经营、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。乡（镇）农村集体经济组织不健全的，可由乡（镇）人民政府管理。

第五条 对土地所有权、使用权和土地他项权利依法实行登记发证制度。

依法登记的土地所有权、使用权和土地他项权利受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第六条 农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，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，由县级人民政府登记造册，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登记造册，核发证书，确认使用权。其中，省直机关使用的

国有土地的登记发证,由省人民政府土地行政主管部门负责,具体登记发证办法由省人民政府制定。

设区的市人民政府可以对市辖区内的国有土地和农民集体所有的土地实行统一登记。

第七条 依法改变土地权属和用途的,必须办理土地变更登记手续。

依法出租、抵押土地使用权,或者因出租、抵押地上建筑物、构筑物等附着物导致土地使用权出租、抵押的,由原负责土地登记的人民政府的土地行政主管部门办理土地使用权出租、抵押登记,核发土地他项权利证明书。

第八条 依法取得未确定使用权的荒山、荒地、荒滩等土地使用权进行开发的,土地使用者应当向市、县人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请,由市、县人民政府登记,核发土地使用证,确认土地使用权。

第三章 土地利用总体规划

第九条 土地利用总体规划按下列规定审批:

(一) 省土地利用总体规划,报国务院批准;

（二）省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，经省人民政府审查同意后，报国务院批准；

（三）本条第一项、第二项规定以外的土地利用总体规划，逐级报省人民政府批准。其中，县级人民政府所在地的乡（镇）和省人民政府指定的乡（镇）以外的其他乡（镇）的土地利用总体规划，经县级人民政府审查，由省人民政府授权设区的市人民政府批准，报省人民政府备案。

土地利用总体规划经批准，必须严格执行。

第十条 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。已经批准的城市总体规划、村庄和集镇规划，超过土地利用总体规划确定的建设用地规模的，应当进行修订；城市总体规划、村庄和集镇规划修订前，其建设用地规模应当按照土地利用总体规划确定的用地规模执行。

在城市规划区、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。

第十一条 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。

土地利用年度计划一经批准下达，必须严格执行。没有

农用地转用计划指标或者超过农用地转用计划指标的，不得批准新增建设用地。

节约的农用地转用计划指标，经核准后，可结转下一年度继续使用；未严格执行建设占用耕地补偿制度或者没有完成土地开发整理计划指标的，核减下一年度的农用地转用计划指标。

第十二条 各级人民政府应当将土地利用年度计划纳入国民经济和社会发展规划，并将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或者其常务委员会报告。

第十三条 县级以上人民政府土地行政主管部门，应当会同有关部门进行土地调查，对土地等级进行评定。

土地调查结果和土地等级评定结果，应当作为划定基本农田保护区和征收土地税费等的依据。

第四章 耕地保护

第十四条 非农业建设经批准占用耕地的，必须按下列规定开垦、整理与所占耕地数量和质量相当的耕地：

（一）在土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范

围内，为实施城市规划占用耕地的，由市、县人民政府负责开垦；

（二）在土地利用总体规划确定的村庄和集镇建设用地规模范围内，为实施村庄、集镇规划占用耕地的，由乡（镇）人民政府组织用地村民委员会或者农村集体经济组织、或者建设单位负责开垦、整理；

（三）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以外，能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目占用耕地的，由建设单位负责开垦。

开垦的耕地，由省人民政府组织验收；整理的耕地，由省人民政府土地行政主管部门会同农业等有关行政主管部门组织验收。

第十五条 没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按本办法的规定缴纳耕地开垦费，由省人民政府土地行政主管部门组织开垦。

耕地开垦费由批准农用地转为建设用地的人民政府土地行政主管部门收取。其中，依法应当报经国务院批准的，由省土地行政主管部门收取。收取的耕地开垦费按规定缴省财政，专项用于开发整理新的耕地。

第十六条 耕地开垦费按下列标准缴纳：

（一）经批准占用基本农田的，按被占用耕地前三年平均年产值的十至十二倍缴纳；

（二）经批准占用基本农田以外的耕地的，按被占用耕地前三年平均年产值的八至十倍缴纳。

耕地开垦费不得减免，建设单位应当将其作为建设用地成本列入建设项目总投资。

第十七条 各级人民政府应当建立基本农田保护制度，根据上级下达的基本农田保护指标，划定本行政区域内的基本农田保护区，落实保护措施，确保土地利用总体规划确定的本行政区域内基本农田的数量不减少。

第十八条 禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

因进行农业内部结构调整需要占用基本农田以外的耕地发展林果业、挖塘养鱼的，必须向县级人民政府土地行政主管部门提出申请，报同级人民政府批准，并逐级上报省人民政府土地行政主管部门备案。

第十九条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，由市、县人民政府土地行政主管部门按照该耕地前三年平均年产值的三倍收取土地闲置费。连续二年未使用的，经原批

准机关批准，由市、县人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，由市、县人民政府土地行政主管部门与村民委员会或者农村集体经济组织签订土地使用合同，无偿交由村民委员会或者原农村集体经济组织恢复耕种，建设项目需要使用时，由市、县人民政府收回，并按照当季作物产值给予适当补偿。

第二十条 土地开发必须在土地利用总体规划确定的土地开垦区内，按照批准的开发方案和期限进行。

禁止单位和个人在土地利用总体规划确定的禁止开垦区内从事土地开发活动。

第二十一条 开发未确定使用权的荒山、荒地、荒滩等从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，必须向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出申请，按下列权限办理审批手续：

（一）一次性开发未确定使用权的荒山、荒地、荒滩一百公顷以下的，由县级人民政府批准；

（二）一次性开发一百公顷以上的，由设区的市人民政府批准。

开发成农用地的，依法享受国家规定的有关优惠政策。

第二十二条 市、县、乡（镇）人民政府按照土地利用

总体规划，组织村民委员会或者农村集体经济组织制定土地整理方案，并组织实施。土地整理方案应当报省人民政府土地行政主管部门备案。

土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。土地整理新增耕地依法享受国家有关优惠政策。根据土地整理方案，进行旧村搬迁改造等需要占用农用地的，经县级以上人民政府批准，可以用新整理的农用地置换。

第二十三条 各级人民政府应当加大对土地开发、整理、复垦的投入，耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费、新增建设用地土地有偿使用费等必须纳入财政预算管理，专项用于土地的开发、整理和复垦，不得挪作他用；新菜地开发建设基金、原国有建设用地土地有偿使用费、耕地占用税，应当有一定比例用于开垦新的耕地。

第五章 建设用地

第二十四条 在土地利用总体规划确定的建设用地规模范围内，具体建设项目使用国有建设用地及国有未利用土地，按照下列权限办理审批手续：

（一）占用土地二公顷以下的，由市、县人民政府批准，逐级报省人民政府备案；

（二）占用土地二公顷以上八公顷以下的，由设区的市人民政府批准，报省人民政府备案；

（三）占用土地八公顷以上的，由省人民政府批准。

国家重点建设项目、军事设施和跨省的建设项目以及国务院规定的其他建设项目用地，需要占用土地利用总体规划确定的国有未利用土地的，报国务院批准。

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外单独选址的建设项目用地，应当报国务院或者省人民政府批准。

第二十五条 征用土地按下列标准进行补偿：

（一）征用城市规划区范围内的耕地（含园地、鱼塘、藕塘，下同），土地补偿费标准为该耕地被征用前三年平均年产值的八至十倍；

（二）征用城市规划区范围外的耕地，土地补偿费标准为该耕地被征用前三年平均年产值的六至八倍；

（三）征用林地、牧草地、苇塘、水面等农用地，土地补偿费标准为邻近一般耕地前三年平均年产值的五至六倍；

（四）征用乡（镇）、村公共设施或者公益事业、乡镇

企业和农村村民住宅占用的集体所有土地，土地补偿费标准为邻近一般耕地前三年平均年产值的五至七倍；

（五）征用未利用地，土地补偿费标准为邻近一般耕地前三年平均年产值的三倍。

第二十六条 征用土地的安置补助费按下列标准执行：

（一）征用耕地，其安置补助费按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为该耕地被征用前三年平均年产值的六倍。但是，每公顷被征用耕地的安置补助费最高不得超过被征用前三年平均年产值的十五倍；

（二）征用林地、牧草地、苇塘、水面以及农民集体所有的建设用地，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为邻近一般耕地前三年平均年产值的四倍。但是，每公顷被征用土地的安置补助费最高不得超过邻近一般耕地前三年平均年产值的十倍。

第二十七条 被征用土地上的附着物和青苗补偿费按下列标准执行：

（一）青苗补偿费按一季作物的产值计算；

（二）被征用土地上的树木，凡有条件移栽的，应当组

织移栽，付给移栽人工费和树苗损失费；不能移栽的，可给予作价补偿；

（三）被征用土地上的建筑物、构筑物等附着物，可按有关规定给予折价补偿，或者给予新建同等数量和质量附着物。

对在征地期间，突击栽种的树木、青苗和抢建的建筑物、构筑物，不予补偿；在非法占用土地上建设的建筑物和其他设施，不予补偿。

第二十八条 经批准使用国有农、林、牧、渔、盐场的土地，而使原使用单位受到损失的，应视原使用单位的投入情况，参照征用集体所有土地的同类土地补偿费的标准给予适当补偿；青苗、附着物补偿费和安置补助费，按征用集体所有土地的补偿办法和标准办理。

第二十九条 征用土地的费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起三个月内，由市、县人民政府从同级财政专户中全额拨付。被征用土地的单位不得在法律、法规规定的补偿、补助费以外提出其他附加条件。

第三十条 依法收回国有划拨土地使用权需要补偿的，对土地使用权人应当给予适当补偿。原使用单位需要搬迁的，建设单位应当负责搬迁。

收回有偿使用的国有土地的，应当按照合同的规定进行

补偿。

第三十一条 国家依法征用的土地，自批准征用下一年起，应当依照有关规定相应减免该土地所负担的农业税和农产品定购任务。

被征地单位的耕地全部被征用或者征用土地后人均耕地不足六十六平方米的，经省人民政府批准，原有的农业户口可以转为非农业户口。征用土地费用由县级以上人民政府与有关乡（镇）、村按照土地管理法实施条例第二十六条的规定办理。原农民集体所有的剩余土地转为国家所有，由原村民委员会或者农村集体经济组织使用或者耕种，建设项目占用该土地时，应当按征地办法和标准给予原村民委员会或者农村集体经济组织补偿。

第三十二条 建设项目可行性研究论证时，应当按照本办法第二十四条规定的权限，向县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设项目用地预审申请。

县级以上人民政府土地行政主管部门在收到建设项目用地预审申请后，应当根据土地利用总体规划、土地利用年度计划、用地定额标准，对建设项目用地有关事项进行审查，按规定期限提出建设项目用地预审报告。

可行性研究报告报批时，必须附具有关人民政府土地行政主管部门依法出具的建设项目用地预审报告；未取得建设

项目用地预审报告的，有关部门不得批准立项和办理建设用地报批手续。

第三十三条 新增建设用地，除依法可以以划拨方式取得外，必须实行有偿使用。

原以划拨方式取得国有土地使用权的，除依法可以继续无偿使用外，均应实行有偿使用。

国有土地使用权有偿使用方式包括：

- （一）国有土地使用权出让；
- （二）国有土地租赁；
- （三）国有土地使用权作价出资或者入股。

第三十四条 以有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地有偿使用费和其他有关费用后，方可使用土地。

新增建设用地有偿使用费必须专项用于耕地开发。县级以上人民政府应当按照国家和省有关规定向上级人民政府缴纳新增建设用地有偿使用费。

原国有建设用地土地有偿使用费全额留给有关市、县人民政府。

第三十五条 以划拨方式取得的土地使用权转让时，应

应当向县级以上人民政府土地行政主管部门提出申请，按本办法第二十四条规定的权限报经批准。准予转让的，应由受让方办理出让手续，缴纳土地使用权出让金。经批准保留划拨土地性质进行转让的，可不办理出让手续，但转让方应当按照有关规定缴纳土地收益。

以划拨方式取得的土地使用权需要抵押的，应当先进行地价评估，由县级以上人民政府土地行政主管部门核定土地使用权出让金，抵押所担保的债务不得超过扣除出让金后的土地价值。在实现抵押权时，应当从土地使用权拍卖或者转让所得的价款中缴纳相当于土地使用权出让金款额后，抵押权人方可依法受偿。

以划拨方式取得的土地使用权，需要改变土地用途进行经营性活动的，应当向县级以上人民政府土地行政主管部门提出申请，报有批准权的人民政府批准。准予改变土地用途的，应当依法办理土地使用权有偿使用手续，缴纳土地使用权有偿使用费。

第三十六条 国有土地租赁，按照本办法第二十四条规定的权限经批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门与土地使用者签订租赁合同。

第三十七条 以划拨国有土地使用权作价入股或者作价出资，土地使用者必须按规定报经批准，并与市、县人民政

府土地行政主管部门签订土地使用权出让合同，办理出让手续。

第三十八条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国家或者农民集体所有土地的，应当按照土地管理法第五十七条的规定办理临时用地审批手续，支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地期限一般不超过二年；确需超过二年的，应当重新办理临时土地使用审批手续。

第三十九条 临时使用土地按以下标准进行补偿：

（一）临时使用城市规划区内建设用地，应当按照相应年期的土地使用权价格确定补偿费；临时使用城市规划区以外的建设用地，应当参照当地占用一般耕地的补偿标准确定补偿费，造成地面附着物破坏的，应当视具体情况给予适当补偿；

（二）临时使用农用地的，应当按照该土地前三年平均年产值确定补偿费；造成地面附着物破坏的，应当视具体情况给予适当补偿；

（三）临时使用未利用地的，应当参照当地占用一般耕地补偿标准的百分之三十确定补偿费。

临时使用农用地的建设单位，应当自临时用地期满之日起一年内恢复原貌。

第四十条 乡镇企业和乡（镇）村公共设施、公益事业建设使用农民集体所有的土地以及村民委员会或者农村集体经济组织与其他单位、个人以土地使用权入股、联营形式共同举办企业的用地审批权限，按本办法第二十四条规定执行；其中，涉及占用农用地的，依照土地管理法第四十四条的规定，办理农用地转用审批手续。

乡镇企业的建设用地，必须严格控制，其用地标准，应当按照国家建设用地标准的低限执行。

第四十一条 农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的，应当按照本办法第二十四条规定的权限报经批准后，方可转移。

第四十二条 乡（镇）公共设施、公益事业建设使用村农民集体所有的土地，应当给予被占地单位适当补偿。使用耕地的，土地补偿费标准为该耕地被占用前三年平均年产值的五至八倍，每一个需要安置的农业人口安置补助费标准，为该地被占用前三年平均年产值的四至六倍；使用其他土地，土地补偿费标准为该地邻近一般耕地前三年平均年产值的四至六倍，安置补助费标准为该土地相邻一般耕地前三年平均年产值的三至五倍。

第四十三条 农村村民一户只能拥有一处宅基地。

农村村民建住宅，必须符合乡（镇）土地利用总体规划，结合旧村改造，充分利用原有的宅基地、村内空闲地和山坡荒地，严格控制占用农用地。新建宅基地面积限额为：

（一）城市郊区及乡（镇）所在地，每户面积不得超过一百六十六平方米；

（二）平原地区的村庄，每户面积不得超过二百平方米。村庄建在盐碱地、荒滩地上的，可适当放宽，但最多不得超过二百六十四平方米；

（三）山地丘陵区，村址在平原地上的，每户面积一百三十二平方米；在山坡薄地上的，每户面积可以适当放宽，但最多不得超过二百六十四平方米。

人均占有耕地六百六十六平方米以下的，每户宅基地面积可低于前款规定限额。

县级人民政府可以根据本地具体情况，在本条第二款规定的限额内制定本行政区域内的宅基地面积标准。

第四十四条 农村村民符合下列条件的可以申请使用宅基地：

（一）因结婚等原因，确需建新房分户的；

（二）原住宅影响村镇规划需要搬迁的；

（三）经县级以上人民政府批准回原籍落户，农村确无住房的；

（四）县级以上人民政府规定的其他条件。

第四十五条 农村村民建住宅，由本人提出用地申请，经村民会议或者农村集体经济组织全体成员讨论同意，乡（镇）人民政府审查，报县级人民政府土地行政主管部门审核，由同级人民政府批准。其中，占用农用地的，依照土地管理法第四十四条的规定办理农用地转用审批手续。

第四十六条 农村村民一户有两处以上宅基地的，可以由村民委员会或者农村集体经济组织将多余的宅基地依法收回，统一安排使用，有地面附着物的，应当给予适当补偿，补偿标准由村民会议确定；也可以实行有偿使用，但房屋损坏不能利用的，必须退出多余的宅基地。

对收回和退出的宅基地，应当依法办理集体土地使用权注销登记手续。

第四十七条 在农、林、牧、渔业生产用地范围内，改变用地性质，占用土地建设永久性建筑物、构筑物的，应当依照土地管理法第四十四条和本办法第二十四条的规定，办理建设用地审批手续。

第六章 监督检查

第四十八条 土地监督检查实行预防为主、预防与查处相结合的方针，遵循依法、及时、准确的原则，实行土地行政执法责任制度、土地巡回检查制度、土地重大违法案件备案制度。

第四十九条 上级人民政府及其土地行政主管部门对下级人民政府及其土地行政主管部门的土地审批、发证、行政处罚以及土地招标、拍卖等具体行政行为应当进行监督，对违法或者不当的行为，依法责令限期纠正或者予以撤销。

第五十条 县级以上人民政府土地行政主管部门履行监督检查职责时，发现非法占用土地进行建设的，必须责令其停止施工，并依法予以处理。

第七章 法律责任

第五十一条 违反本办法规定，耕地开垦义务人在规定期限内拒不开垦耕地，也不缴纳耕地开垦费的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令其限期开垦耕地或者补缴耕地开垦费；逾期不改正的，对直接负责的主管人员和其他直

接责任人员依法给予行政处分。

第五十二条 违反本办法规定，擅自减少基本农田保护面积或者擅自调整基本农田保护区范围的，由上一级人民政府责令限期改正；拒不改正的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第五十三条 违反本办法规定，在土地利用总体规划确定的土地开垦区内，擅自开发未确定使用权的荒山、荒地、荒滩等从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令其限期办理批准手续；逾期不办理批准手续的，责令其停止开发。

第五十四条 违反本办法规定，批准减免耕地开垦费、土地复垦费、土地有偿使用费、征用土地费的，其批准行为无效，违法减免的各项费用由上级人民政府或者有关部门责令补缴。

第五十五条 违反本办法规定，挪用耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费、土地有偿使用费等，由上一级人民政府或者有关主管部门责令其限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十六条 逾期不支付土地补偿费、安置补助费以及地面附着物和青苗补偿费的，由上级人民政府责令其限期支

付。

第五十七条 未按规定将有关批准文件备案的，由上级有关机关责令其限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第八章 附则

第五十八条 本办法自公布之日起施行。一九八七年二月二十五日山东省第六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过，分别根据一九八九年六月十九日山东省第七届人民代表大会常务委员会第十次会议，一九九二年九月十日山东省第七届人民代表大会常务委员会第三十次会议关于修改《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的决定修正的《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》以及一九九四年四月二十一日山东省第八届人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《山东省经济技术开发区土地管理规定》同时废止。