

909

土地法规資料选编

华中农学院农经系土地规划教研室

一九八五年

PDG

前 言

本册选编了部分土地法规及定额指标，供土地利用规划专业教学参考之用。所选编的土地法规中大部分已颁布，少量属内部文件，请不要公开引用。

由于资料及时间所限，选编工作一定有许多不足之处，敬请批评指正。

陆 红 生

1985年5月

目 录

1	国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知.....	1
2	国家建设征用土地条例.....	3
3	村镇建房用地管理条例.....	1 2
4	国务院关于中外合营企业建设用地的暂行规定.....	1 9
5	关于农村宅基地使用权和转让等问题.....	2 3
6	中央关于对社员宅基地问题作一些补充规定的通知	
	〔附〕：关于社员宅基地问题.....	2 5
7	中央人民政府政务院关于铁路留用土地办法.....	2 7
8	国务院关于保护铁路设施确保铁路运输安全畅通的通知.....	2 9
9	国务院关于解决矿区村庄压煤和搬迁工作的通知.....	3 1
10	国务院关于加速解决矿区村庄压煤和迁村问题的通知.....	3 3
11	水土保持工作条例.....	3 7
12	中共中央书记处农村政策研究室解答关于土地承包的一些问题	4 4
13	中华人民共和国森林法.....	5 1
14	中共中央国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定.....	6 0
15	国务院关于保护森林制止乱砍滥伐的布告.....	7 0
16	国务院批转《国家林业总局关于在“三北”风沙危害和水土流失重点地区建设大型防护林的规划》	
	〔附〕：国家林业总局关于在西北、华北、东北风沙危害和水土流失重点地区建设大型防护林的规划.....	7 3
17	渔政管理工作暂行条例.....	7 8
18	渔业许可证若干问题的暂行规定.....	8 1
19	城市服务部、水产部关于在城市郊区和邻近地区发展淡水养鱼	

的通知.....	8 3
20. 农村养鱼若干政策问题.....	8 5
21. 水产资源繁殖保护条例.....	8 9
22. 中华人民共和国海洋环境保护法.....	9 5
23. 中华人民共和国环境保护法(试行).....	1 0 3
24. 中华人民共和国水污染防治法.....	1 1 1
25. 中华人民共和国土地法(草案).....	1 1 9
26. 中华人民共和国文物保护法.....	1 3 5
27. 新疆维吾尔自治区草原管理暂行条例.....	1 4 3
28. 武汉市区河道堤防管理条例.....	1 5 1
29. 黑龙江省河道管理条例.....	1 5 7
30. 村镇规划原则(试行).....	1 6 5
31. 县级土地利用总体规划要点(修改稿).....	1 7 6
32. 城市规划条例.....	1 8 7
33. 城市规划定额指标暂行规定.....	1 9 5
34. 自然保护区.....	2 3 9
35. 中共中央国务院关于进一步活跃农村 经济的十项政策.....	2 4 7
36. 中华人民共和国草原法.....	2 5 5

国务院文件

(国发1981) 57号

国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知

各省、市、自治区人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近几年来，随着农村经济形势的好转，农村建房出现了建国以来少有的兴旺景象。这是农村经济发展，农民富裕起来的一个必然趋势，是一件好事。但是有不少地方对农村建房缺乏全面的规划和必要的管理，农村建房和兴办社队企业乱占滥用耕地的现象相当严重。这种情况如果任其发展下去，将会招致严重后果。对此，各级政府必须予以高度重视，立即采取有效措施予以制止。

一、要向农村广大干部、群众进行广泛深入的宣传教育，反复说明在我国节约用地是一项具有战略意义的措施。我们国家地域虽然辽阔，可是耕地很少，随着人口的增长，地少人多的矛盾将越来越尖锐。如果我们在用地上失去控制，不仅会影响当前农业生产的发展和人民生活的改善，而且会带来长期的难以弥补的灾难性后果，贻害子孙后代。各级政府对这一事关人民长远利益和全局性的重大问题，决不能掉以轻心。要教育农村干部、社员正确处理个人和集体的关系，眼前利益和长远利益的关系，顾全大局，维护集体利益，保护耕地，节约用地，决不允许任何个人和单位乱占滥用耕地。

二、农村建房用地，必须统一规划，合理布局，节约用地。农村社队要因地制宜，搞好建房规划，充分利用山坡、荒地和闲置宅基地，尽量不占用耕地。为了节约用地，要因地制宜选择适当的建筑形式。在山区建房要依山就势，黄土高原可提倡修建窑洞，在大城市郊区和人多地

少的地区应提倡盖点楼房。有的社队受自然条件限制，确实需要用耕地建房时，要经过批准。具体审批办法，由各地政府按实际情况制订。

三、必须重申，农村社队的土地都归集体所有。分配给社员的宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地，社员只有使用权，既不准出租，买卖和擅自转让，也不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿烧砖瓦等。有些人把责任田、包产田，误以为个人所有，随意占用，这是不对的。

四、要逐步改革农房建筑材料，减少打坯、烧砖、取土用地。目前，粘土砖还是建房的主要材料，但烧砖耗能大，毁田多，应当逐步改革。有些地方，可以采用夯土、石头、荆笆作墙；有条件的地方，可以利用工业废料制作硅酸盐砖、炉渣砖和混凝土空心小砌块。

五、各级政府对农民建房和社队企业占地情况，要进行一次检查。对于任意侵占耕地建房，不经批准强行占地以及建房占地过多的，要严肃处理。对社队企业占而不用的土地，要责令退出。

目前，国家农委和国家建委正在组织力量对农村建房用地的有关政策和管理问题进行调查研究的。各地政府在执行本通知中有何情况、问题和意见，望及时向他们反映，以便汇总研究，制定出一个比较完善的法规。

（本通知传达到农村社队）

一九八一年四月十七日

国务院文件

国发〔1982〕80号

国务院关于公布
《国家建设征用土地条例》的通知

各省、市、自治区人民政府，国务院各部委，各直属机构：

《国家建设征用土地条例》，已经一九八二年五月四日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议原则批准，现予公布施行。

国务院

一九八二年五月十四日

国家建设征用土地条例

第一条 根据中华人民共和国宪法，为合理使用土地资源，保证国家建设必需的土地，并妥善安置被征地单位群众的生产和生活，特制定本条例。

第二条 国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公益事业，需要征用集体所有的土地时，必须按照本条例办理。禁止任何单位直接向农村社队购地、租地或变相购地、租地。农村社队不得以土地入股的形式参与任何企业、事业的经营。

第三条 节约土地是我国的方针。一切建设工程，都必须遵循经济合理的原则，提高土地利用率。凡有荒地可以利用的，不得占用耕地；

凡有劣地可以利用的，不得占用良田，尤其不得占用菜地、园地、青桑鱼塘等经济效益高的土地。

各地区特别是大城市近郊和人口密集地区，都应当按照土地利用规划，对各项建设用地严格加以控制。

在城市规划范围内进行建设，必须符合城市规划的要求，并同改造旧城区结合起来，以减少新占土地。

第四条 国家建设征用土地，凡符合本条例规定的，被征地社队的干部和群众应当服从国家需要，不得妨碍和阻挠。

第五条 征用的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权。

第六条 各项工程使用土地必须符合国家有关土地管理、环境保护、水土保持等法规的要求，防止土地沙化、水土流失、水原枯竭、泥石流、盐碱化、洪涝灾害和环境污染。因此造成损失的，用地单位必须进行整治或支付整治费用，并对受害者给予相应的补偿。整治的要求和整治费、补偿费的标准，由用地单位、受害单位和有关单位在当地县、市土地管理机关主持下协商决定。达不成协议的，由县、市人民政府决定；县、市人民政府决定不了的，报上一级政府决定。不能恢复耕种的土地作为征地处理。按本条例规定的审批权限，由县、市人民政府安排使用。

被征用土地内有与工农业生产和群众生活密切相关的水源、渠道、涵闸、管道、道路、电缆等设施的，用地单位和施工单位应当在当地人民政府组织下，会同有关部门妥善处理，不得擅自阻断或破坏；发生阻断和破坏的应加以修复或建设相应的工程设施。

第七条 征用土地的程序：

一、申请选址。用地单位持经批准的建设项目设计计划任务书或上级主管机关的有关证明文件，向拟征地所在地的县、市土地管理机关申请。经县、市人民政府审查同意后，进行选址。在城市规划区范围内选

址，还应当取得城市规划管理部门同意。

二、协商征地数量和补偿、安置方案。建设地址选定后，由所在地的县、市土地管理机关组织用地单位、被征地单位以及有关单位，商定预计征用的土地面积和补偿、安置方案，签订初步协议。

三、核定用地面积。建设项目的初步设计经批准后，用地单位持有批准文件和总平面布置图或建设用地图，向所在地的县、市土地管理机关正式申报建设用地面积，按本条例规定的权限经县、市以上人民政府审批核定后，在土地管理机关主持下，由用地单位与被征地单位签订协议。

四、划拨土地。征地申请经批准后，由所在地的县、市土地管理机关根据计划建设进度一次或分期划拨土地，并督促被征地单位按时移交土地。

第八条 征用土地的审批权限：

征用耕地、园地一千亩以上，其他土地一万亩以上，由国务院批准；征用直辖市郊区的土地，由直辖市人民政府批准；征用五十万人口以上城市郊区的土地，由所在市人民政府审查，报省、自治区人民政府批准；征用其他地区耕地、园地三百亩以上，林地、草地十亩以上，其他土地二十亩以上，由所在县、市人民政府审查，报省、自治区人民政府批准。在上述限额以下的，由县、市人民政府批准。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本地区实际情况，适当放宽或缩小县、市人民政府审批征地数额的权限。

一个建设项目所需土地，应当根据总体设计一次报批，不得化整为零。分期建设的工程应当分期征地，不得早征迟用。铁路、公路干线所需土地，可以分段报批和办理征地手续。

第九条 征用土地应当由用地单位支付补偿费。

各项补偿费的标准：

一、土地补偿费。征用耕地（包括菜地）的补偿标准，为该耕地年产值的三至六倍，年产值按被征用前三年的平均年产量和国家规定的价格计算。各类耕地的具体补偿标准，由省、自治区、直辖市人民政府在此范围内制定。征用园地、鱼塘、藕塘、苇塘、宅基地、林地、牧场、草原等的补偿标准，由省、自治区、直辖市人民政府制定。征用无收益的土地，不予补偿。

二、青苗补偿费和被征用土地上的房屋、水井、树木等附着物补偿费的标准，由省、自治区、直辖市人民政府制定。但是在开始协商征地方案后抢种的作物、树木和抢建的设施，一律不予补偿。

征用城市郊区的菜地，还应当按照有关规定向国家缴纳新菜地开发建设基金。具体办法另订。

第十条 为了妥善安排被征地单位的生产和群众生活，用地单位除付给补偿费外，还应当付给安置补助费。

安置补助费的标准：——

一、征用耕地（包括菜地）的，每一个农业人口的安置补助费标准为该耕地每亩年产值的二至三倍，需要安置的农业人口数按被征地单位征地前农业人口（按农业人口计算，不包括开始协商征地方案后迁入的户口）和耕地面积的比例及征地数量计算。年产值按被征用前三年的平均年产量和国家规定的价格计算。但是，每亩耕地的安置补助费，最高不得超过其年产值的十倍。

二、征用园地、鱼塘、藕塘、林地、牧场、草原等土地的，安置补助费标准由省、自治区、直辖市人民政府参照一般耕地的安置补助费标准制定。

三、征用宅基地的，不付给安置补助费。

个别特殊情况，按照上述补偿和安置补助标准，尚不能保证维持群众原有生产和生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府审查批准。

可以适当增加安置补助费。但土地补偿费和安置补助费总额不得超过被征土地年产值的二十倍。

第十一条 用地单位支付的各项补偿费和安置补助费，除被征用土地上的附着物中产权确属个人的其补偿费应当付给个人，集体种植的土地上的青苗补偿费可以纳入当年集体收益分配外，都应当由被征地单位用于发展生产和安排因土地被征用而出现的多余劳动力的就业和不能就业人员的生活补助，不得移作他用。有关领导机关和其他单位不得以任何借口占用。

第十二条 因征地造成的农业剩余劳动力由县、市土地管理机关组织被征地单位、用地单位和有关单位分别负责安置。安置的主要途径有：

一、发展农业生产。改良土壤，兴修水利，改善耕作条件；在可能和合理的条件下，经县、市土地管理机关批准，适当开荒，扩大耕地面积；也可以由用地单位结合工程施工帮助造地，但要按造地数量相应扣除安置补助费。

二、发展社队工副业生产。在符合国家有关规定的条件下，因地制宜，兴办对国计民生有利的工副业和服务性事业。

三、迁队或并队。土地已被征完或基本征完的生产队，在有条件的地方，可以组织迁队；也可以按照自愿互利的原则，与附近生产队合并。

按照上述途径确实安置不完的剩余劳动力，经省、自治区、直辖市人民政府批准，在劳动计划范围内，符合条件的可以安排到集体所有制单位就业，并将相应的安置补助费转拨给吸收劳动力的单位；用地单位如有招工指标，经省、自治区、直辖市人民政府同意，也可以选招其中符合条件的当工人，并相应核减被征地单位的安置补助费。

生产队的土地已被征完，又不具备迁队、并队条件的，本队原有的农业户口，经省、自治区、直辖市人民政府审查批准，可转为非农业户

口或城镇户口。原有的集体所有的财产和所得的补偿费、安置补助费，由县、市以上人民政府与有关社队商定处理，用于组织生产和不能就业人员的生活补助，不准私分。

第十三条 经批准安排被征地单位人员就业的，农业户口转为非农业户口或城镇户口的，相应的粮食供应指标以及不能就业人员的生活安置工作，分别由当地劳动、公安、粮食、民政部门负责办理。

第十四条 征用土地拆迁集体的和社员房屋时，由生产队或房屋所有者按照社队的统一安排进行重建。

第十五条 被征地单位用补偿费和安置补助费兴建生产生活设施所需建设物资，社队能够解决的，由社队自行解决；社队不能解决的，由当地政府协助解决；地方无法解决的少数统配部管物资，经县、市土地管理机关审查核实后，由用地单位随同建设项目向国家有关部门申请分配。物资价款由被征地单位支付。

第十六条 大中型水利、水电工程建设的移民安置办法，由国家水利电力部门会同国家土地管理机关参照本条例另行制定。

第十七条 被征地单位不得在本条例规定的补偿、补助范围以外，提出额外要求或附加条件。

第十八条 在工程项目施工过程中需要建设材料堆场、运输通路和其它临时设施的，应当尽量在征地范围内安排。确实需要另行增加临时用地的，由建设单位向原批准工程项目用地的主管机关提出临时用地数量和期限的申请，经批准后，同生产队签订临时用地协议，并按生产队土地前三年平均产值逐年给予补偿。在临时用地上不得修建永久性建筑。使用期满，用地单位应当负责恢复土地的耕种条件，及时归还生产队，或按恢复工作量向生产队支付费用。

架设地上线路铺设地下管线、建设其他地下工程以及地质勘探等部门进行野外工作需要临时使用土地的，照上述原则办理。使用期在一年

年以内的，由所在县、市人民政府批准。

建设单位为选择建设地址而需要对土地进行勘测时，应当征得当地县、市人民政府同意；造成损失的，应当按照实际情况给予补偿。

第十九条 遇到抢险或紧急的军事需要等特殊情况急需用地时，属于临时用地的可以先使用，并立即报告所在地县、市人民政府；属于永久用地的，经县、市以上人民政府同意，可以先使用，并按照规定审批权限，补办征地手续。

第二十条 已征用的土地有毒苗的，在不影响工程正常进行的情况下，应当等待农民收获，不得铲毁；凡在当地一个耕种收获期内尚不需要使用的土地，建设单位应当与生产队签订协议，允许农民耕种。

第二十一条 已征用二年还不使用的土地，除经原批准征地的机关同意延期使用的土地之外，当地县、市人民政府有权收回，并报原批准机关备案。原用地单位不得擅自处理，其他单位和个人不得侵占。收回的土地，可作如下处理：（一）按本条例规定的审批权限，有偿拨给其他符合征地条件的单位使用，其费用按原用地单位实际支付的各项补偿费、安置补助费计算，交原用地单位按国家有关规定处理。（二）借给生产队耕种。生产队在耕种期间，不准在土地上兴建任何建筑物和种植多年生作物。国家建设需要使用时，生产队必须立即交还，不得再提出补偿、安置的要求；有青苗的，用地单位应当酌情付给青苗补偿费。

铁路沿线以及因安全防护等特殊需要，符合国家规定的留用土地，不得视为征而未用的土地。

第二十二条 被征用土地的坟墓，由用地单位报请当地人民政府公告坟主迁移，并支付迁坟费。无主坟墓，由用地单位代迁或深埋。

在征用的土地内发现文物古迹或无主财物，用地单位和施工单位应当负责保护，并报县、市以上人民政府处理。

第二十三条 跨县工程，征地工作由省、自治区、直辖市人民政

府土地管理机关统一组织。

第二十四条 各级人民政府的土地管理机关和用地单位的上级主管部门，应当对已征用土地的使用情况和安置方案的落实情况及时进行检查。

第二十五条 对违反本条例的，分别情况给予经济制裁、行政处分，直至追究刑事责任。

一、采取非法手段骗取批准征用土地的，超越审批权限批准征用土地的，征地协议无效；情节严重的，对主管人员和直接责任人员给予行政处分，可以并处罚款。

二、侵占集体土地的，占用临时用地期满不归还的，责令退还土地，并赔偿所造成的经济损失；情节严重的，对主管人员和直接责任人员给予行政处分，可以并处罚款。

三、买卖、租赁或变相买卖、租赁土地的，违法转让土地的，没收其非法所得，在非法占用的土地上建造的建筑物予以没收或拆除；情节严重的，对主管人员和直接责任人员处以罚款，并可以给予行政处分。

四、对批准征用的土地，一方当事人坚持无理要求，拒不签订征地协议的，由土地管理机关裁决。当事人任何一方不执行征地协议，致使对方遭受经济损失的，责令赔偿；情节严重的，对主管人员和直接责任人员处以罚款。

五、挪用或占用补偿费和安置补助费的，责令退赔；情节严重的，对主管人员和直接责任人员给予行政处分，可以并处罚款。侵占招工、转户指标的，招工、转户无效；情节严重的，对主管人员和直接责任人员给予行政处分，可以并处罚款。

上列各项，行政处分由土地管理机关提出意见，报请县级以上人民政府批准。责令所在单位或其上级主管机关决定和执行。经济制裁由土地管理机关决定并限期执行；当事人不服的，可以在期满前向人民法院

起诉；期满不起诉又不履行的，由土地管理机关提请人民法院依照民事诉讼法程序强制执行。

在征地过程中，煽动群众闹事，阻挠国家建设，贪污、盗窃国家和集体财物，行郁、受郁，敲诈勒索，以及其它违法犯罪行为，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任；情节轻微、不构成犯罪的，分别给以治安管理处罚或经济制裁、行政处分。

第二十六条 对个人罚款数额，最低为人民币三十元，最高不超过本人六个月的收入。

全民所有制企业、事业单位和行政机关支付的经济赔偿，应从该单位的企业基金、利润留成、经费包干结余等资金中支付，不得列入生产成本或摊入基本建设投资。

第二十七条 在本条例公布以前，征用土地已按国家有关规定达成协议的，仍按照原协议执行。

第二十八条 全民所有制单位同农村社队联合投资建设的项目，需要使用农村社队集体所有土地的，视同国家建设征用土地，按照本条例的规定办理。

第二十九条 城镇集体所有制单位进行建设或同农村社队联合投资建设的项目，需要使用农村社队集体所有土地的，比照本条例的规定办理。

第三十条 农村人民公社和生产大队进行建设，需要使用生产队土地的，也应给予补偿并对农民进行妥善安置，具体办法和补偿、安置标准由省、自治区、直辖市人民政府参照本条例制定。

第三十一条 国家建设使用国有荒山、荒地、滩涂以及其它单位使用的国有土地，按照本条例规定的程序和审批权限无偿划拨；收回社队长期耕种的国有土地，根据具体情况给予社队适当补助。使用河滩地，还必须经水利、水产和交通部门批准。

第三十二条 各省、自治区、直辖市人民政府可以根据本条例，结合当地具体情况，制定实施办法。

第三十三条 本条例自公布之日起施行。一九五八年一月六日国务院公布的《国家建设征用土地办法》即行废止。

国务院文件

国发〔1982〕29号

国务院关于印发

《村镇建房用地管理条例》的通知

各省、市、自治区人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《村镇建房用地管理条例》发给你们，请即研究贯彻执行。

为了使《条例》尽快落实到基层，望各省、市、自治区人民政府抓紧时间研究制定实施办法，结合本地区实际情况，对村镇建房用地限额和省、地、县三级具体审批权限等问题作出规定，并督促所属县级人民政府及时订出具体宅基地面积标准，抓紧进行村镇规划（规划可先粗后细，首先解决合理布局、控制用地问题），迅速建立起村镇建房审批制度，做到有章可循、有人管理、坚决刹住乱占滥用耕地之风。在这个《条例》发布以前发生的强占耕地建房、买卖出租建房用地事件，应参照《条例》有关规定严肃处理。

国务院

一九八二年二月十三日

村镇建房用地管理条例

第一章 总 则

第一条 为了维护社会主义土地公有制经济合理利用土地，防止村镇建房乱占滥用耕地，保障农业生产的发展和适应农村建设的需要，特制定本条例。

第二条 本条例适用于农村村庄和集镇。县城和设镇建制的镇不适用本条例。

第三条 我国人多地少，珍惜和合理利用每寸土地是我们的国策。村镇建房必须统一规划、节约用地。凡能利用荒地的，不得占用耕地；凡能利用坡地、薄地的，不得占用平地、好地、园地；凡是就地改造的，应充分利用原有的宅基地和村镇空闲地。

第四条 农村人民公社、生产大队、生产队的土地，分别归公社、大队、生产队集体所有。社员对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包的土地，只有按照规定用途使用的**使用权，没有所有权**。不得在自留地、自留山、饲料地和承包的土地上建房、葬坟、开矿和毁田打坯、烧砖瓦等。严禁买卖、出租和违法转让建房用地。

第五条 在村镇内，个人建房和社队企业、事业单位建设用地，都应按本条例的规定，办理申请、审查、批准的手续。任何机关、企业、事业单位和个人不准擅自占地建房、进行建设或越权批准占用土地。

全民所有制单位，包括同社队联营的企业在内，其建设用地，应按国家建设征用土地的规定办理。非农业人口兴办的集体所有制企业建设用地，参照国家建设征用土地的规定办理。