

## 6 文件

# 西藏自治区实施《中华人民共和国土地管理法》办法

（1992年6月27日西藏自治区第五届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过 1997年9月18日西藏自治区第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议第一次修正 1999年11月25日西藏自治区第七届人民代表大会常务委员会第十次会议第一次修订 根据2011年11月24日西藏自治区第九届人民代表大会常务委员会第二十五次会议《关于修改〈西藏自治区水利工程管理条例〉等8件法规的决定》第二次修正 2024年1月24日西藏自治区第十二届人民代表大会常务委员会第八次会议第二次修订）

## 目录

- 第一章 总 则**
- 第二章 国土空间规划**
- 第三章 耕地保护**
- 第四章 建设用地**
- 第一节 一般规定**
- 第二节 土地征收**
- 第三节 宅基地**
- 第五章 监督检查**
- 第六章 法律责任**
- 第七章 附 则**

## 第一章 总 则

**第一条** 为了加强土地管理,促进经济社会高质量发展,建设国家生态文明高地,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》等法律、行政法规,结合自治区实际,制定本办法。

**第二条** 自治区行政区域内城乡土地的保护、开发、利用以及相关监督管理活动,适用本办法。

**第三条** 土地管理应当坚持中国共产党的领导,遵循十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,坚持全面规划、严格管理、节约集约利用、绿色发展的原则,严格执行土地用途管制和有偿使用制度,维护土地所有权和使用权人合法权益。

**第四条** 各级人民政府应当加强土地管理工作,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护,加强土壤生态保护和修复,制止非法占用土地和破坏土地资源的为。

乡镇人民政府应当依法做好本行政区域内土地管理相关工作。

**第五条** 县级以上人民政府自然资源主管部门统一负责本行政区域内土地管理和监督工作。县级以上人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内农村宅基地改革和管理有关工作,依法做好耕地质量管理工作。

县级以上人民政府发展改革、民政、财政、人力资源社会保障、生态环境、住房城乡建设、水利、审计、统计、林业草原等有关部门按照各自职责,做好土地管理相关工作。

**第六条** 县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强土地管理信息化建设,建立统一的国土空间基础信息平台,实行国土空间规划、耕地保护、土地开发利用、不动产登记、土地调查、生态保护修复、执法监督等事项的全流程信息化管理,对土地利用状况和管理情况进行动态监测。

自然资源、发展改革、生态环境、住房城乡建设、农业农村、林业草原等有关部门应当建立土地管理信息共享机制,实现土地管理数据共享和业务协同,依法公开土地管理信息。

**第七条** 各级人民政府、有关部门应当加强土地管理有关法律法规的宣传教育,引导全社会树立珍惜土地、节约用地、保护耕地的意识和绿色发展理念。

### 第二章 国土空间规划

**第八条** 国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排,是实施用途管制、用地审批、规划许可以及进行各类开发、保护、建设活动的基本依据。

国土空间规划包括总体规划、详细规划和相关专项规划,国土空间规划体系之外不另设其他空间规划。

下级国土空间规划应当符合上级国土空间规划,详细规划、相关专项规划应当符合总体规划,相关专项规划应当相互协同,并与详细规划相衔接。

**第九条** 编制国土空间规划应当坚持生态优先,绿色、可持续发展,科学有序统筹布局农业、生态、城镇等功能空间,优化国土空间结构和布局,明确建设用地规模、耕地保有量、禁止开垦的范围等要求,划定落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界,提升国土空间开发、保护的质量和效率。

**第十条** 自治区国土空间总体规划由自治区人民政府组织编制,经自治区人民代表大会常务委员会审议后报国务院批准。

依法报国务院批准的设区的市(地区)国土空间总体规划,由本级人民政府组织编制,经同级人民代表大会常务委员会审议后,由自治区人民政府报国务院批准。

其他设区的市(地区)、县(区、市)国土空间总体规划,由本级人民政府组织编制,按照有关规定报自治区人民政府批准。

乡镇国土空间总体规划可以单独编制,也可以纳入县(区、市)国土空间总体规划合并编制,或者以多个乡镇为单元统一编制。乡镇国土空间总体规划按照有关规定报设区的市(地区)人民政府(行署)批准。

**第十一条** 城镇开发边界内的详细规划,由设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府自然资源主管部门组织编制,报本级人民政府批准。

城镇开发边界外的乡村地区,以一个或者几个行政村为单元,由乡镇人民政府组织编制村庄

## 第二章 国土空间规划

规划作为详细规划,报上一级人民政府批准。

村庄规划应当合理安排农业生产、村民住宅、公共服务、乡村产业等布局,科学确定村民住宅用地和乡村产业用地规模,统筹保障农村村民建房、乡村产业发展、基础设施建设等合理用地需求。

**第十二条** 专项规划应当体现特定功能,对国土空间特定区域、特定流域、特定领域的开发、保护和利用作出专门安排。

相关专项规划由自然资源或者相应的主管部门组织编制并按照规定报批。

跨行政区域(流域)的国土空间规划,由所在区域或者相关地区的共同上一级自然资源主管部门组织编制,报同级人民政府批准。

**第十三条** 经依法批准的国土空间规划应当严格执行,任何单位和个人不得擅自修改;确需修改的,由原编制机关组织修改,报原批准机关批准。

国土空间总体规划确需修改的,应当符合下列情形之一:

- (一)国家战略、重大政策调整;
- (二)行政区划调整;
- (三)国家和自治区重大能源、交通、水利等基础设施以及其他重大项目建设需要;
- (四)涉及国家安全和重大国防、军事、抢险救灾等项目建设需要;
- (五)法律法规规定或者自治区人民政府认为需要修改的其他情形。

国土空间详细规划、相关专项规划修改的具体条件,按照国家和自治区有关规定执行。

**第十四条** 各级人民政府应当根据本级国土空间规划安排,确定土地利用年度计划。土地利用年度计划包括新增建设用地计划指标、土地整治补充耕地计划指标、耕地保有量计划指标、城乡建设用地增减挂钩指标和工矿废弃地复垦利用指标等。

土地利用年度计划优先保障国家和自治区重大国防、军事、能源、交通、水利等基础设施项目和重大民生项目、重大产业项目用地,并按照国家和自治区有关规定对集体经营性建设用地和农村宅基地作出合理安排。

土地利用年度计划确定建设用地时,应当实行建设用地总量控制,符合国土空间总体规划、国家区域政策、产业政策 and 供地政策;不符合要求的,不得安排新增建设用地计划指标。

### 第三章 耕地保护

**第十五条** 各级人民政府严格执行国土空间总体规划和土地利用年度计划,严守耕地保护红线,严格控制耕地转为非耕地,确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。

耕地总量减少或者质量降低的,由上级人民政府责令在规定期限内组织开垦或者整治。新开垦和整治的耕地应当按照国家和自治区有关规定进行验收。

确保土地资源匮乏,新开垦耕地数量不足以补偿所占耕地数量的设区的市(地区)、县(区、市),应当按照国家和自治区有关规定易地开垦数量和质最相当的耕地。

**第十六条** 各级人民政府对本行政区域内的耕地保护负总责,其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。

自治区建立耕地保护监督管理责任制。上级人民政府对下级人民政府耕地保护责任目标落实情况定期组织考核,考核结果作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核、粮食安全责任制考核、领导干部问责和自然资源资产离任审计等的重要依据。

**第十七条** 自治区实行占用耕地补偿制度。非农业建设项目经依法批准占用耕地的,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地,禁止占多补少、占优补劣。

没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照自治区有关规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。开垦耕地所需资金或者缴纳的耕地开垦费作为建设成本,列入建设项目总投资。

自治区人民政府自然资源主管部门会同发展改革主管部门依据各设区的市(地区)土地整治新增耕地平均成本和占用耕地类别、质量状况,测算制定差别化的耕地开垦费标准。经依法批准占用永久基本农田的,缴费标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

**第十八条** 自治区实行永久基本农田保护制度。永久基本农田经依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。

自治区人民政府应当根据国家下达的永久基本农田保护目标任务,逐级分解下达设区的市(地区)、县(区、市)永久基本农田保护目标和任务。

**第十九条** 县级以上人民政府应当在永久基本农田范围以外的优质耕地中,划定永久基本农田储备区,作为补充永久基本农田的后备资源。

县级以上人民政府农业农村等有关部门应当加强高标准农田建设,逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。经依法批准占用高标准农田的,由占用单位按照高标准农田建设标准和占用数量进行补充建设,由农业农村主管部门负责技术指导和竣工验收。

**第二十条** 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,也可以由用地单位组织耕种;一年以上未动工建设的,应当按照规定缴纳闲置费;连续两年未使用的,经原批准机关批准,由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权;该幅土地原为集体所有的,应当交由原集体经济组织恢复耕种。

**第二十一条** 自治区实行耕地保护补偿制度。鼓励各级人民政府统筹安排财政资金,按照“谁保护,谁受益”的原则,对承担耕地保护任务的农村集体经济组织和农户等予以补偿奖励。

**第二十二条** 在国土空间规划确定的土地开垦区内,开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的,应当向土地所在地的县(区、市)人民政府自然资源主管部门提出申请,经审核后,报有批准权的人民政府批准。开发后的土地可以依法确定给开发单位或者个人长期使用,但不得擅自改变土地用途。

开发前款规定土地,按照下列规定审批:

- (一)一次性开发不足三十公顷的,由县(区、市)人民政府批准;
- (二)一次性开发三十公顷以上不足六十公顷的,由设区的市(地区)人民政府(行署)批准;
- (三)一次性开发六十公顷以上的,由自治区人民政府批准。

**第二十三条** 县(区、市)人民政府应当按照国土空间规划关于统筹布局农业、生态、城镇等功能空间的要求,编制土地整理方案,促进耕地保护和土地节约集约利用。

县(区、市)、乡镇人民政府应当组织农村集体经济组织,实施土地整理方案,优先改造中、低产田,有计划地整治、改造闲散地和废弃地,提高耕地质量,增加有效耕地面积。土地整理新增耕地,可以用作建设所占耕地的补充。

县级以上人民政府自然资源主管部门会同农业农村等有关部门按照国家和自治区有关规定对补充耕地进行验收、抽查、复核。

鼓励社会主体依法参与土地整理。

**第二十四条** 因挖损、塌陷、压占、临时使用土地等造成土地破坏的,用地单位和个人应当依法履行土地复垦义务。复垦的土地优先用于农业。没有条件复垦或者复垦不符合要求的,用地单位或者个人应当缴纳土地复垦费,由县级以上人民政府自然资源主管部门代为组织复垦;无法恢复造成损失的,应当承担相应的赔偿责任。

对历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地,县级以上人民政府应当投入资金进行复垦,或者按照“谁投资,谁受益”的原则,吸引社会投资进行复垦。

**第二十五条** 县级以上人民政府应当预防和治理土壤污染,建立耕地质量监测评价制度,编制提升耕地质量方案。

县级以上人民政府应当严格保护、充分利用耕地耕作层土壤,依法对建设所占耕地耕作层的土壤利用作出合理安排。

非农业建设依法占用永久基本农田的,应当编制耕作层剥离再利用方案,由建设单位在项目开工前对所占用耕地耕作层的土壤进行剥离和存放,严格按照规定将耕作层土壤用于改良新开垦耕地、劣质地或者其他耕地,并将相关费用列入建设项目投资预算。

县(区、市)人民政府自然资源主管部门负责对耕作层土壤剥离再利用实施监督管理。县(区、市)人民政府农业农村主管部门负责耕地耕作层勘测、土壤剥离利用技术指导,并配合自然资源主管部门做好检查验收工作。

### 第四章 建设用地

#### 第一节 一般规定

**第二十六条** 建设占用土地,应当符合国土空间规划、土地利用年度计划、用途管制以及节约资源、保护生态环境的要求,并按照法定权限和程序报批。

县级以上人民政府自然资源主管部门应当按照土地利用年度计划,对本地区年度建设用地供应的总量、结构、布局、时序和方式等作出科学安排。

**第二十七条** 建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当依法办理农用地转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的,报国务院批准。

在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内,为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的,由设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府组织自然资源主管部门拟订农用地转用方案,按照下列规定报有批准权的人民政府批准:

(一)国土空间规划由国务院批准的,报国务院批准或者根据国务院授权,由自治区人民政府批准;

(二)国土空间规划由自治区人民政府批准的,报自治区人民政府或者自治区人民政府授权的设区的市(地区)人民政府(行署)批准。

**第二十八条** 建设项目确需占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外的农用地,不涉及占用永久基本农田的,由自治区人民政府审核后,上报国务院批准,或者根据国务院授权由自治区人民政府批准,并按照下列规定办理:

- (一)建设项目审批、核准前或者备案前后,由建设单位向县级以上人民政府自然资源主管部门提出建设项目用地预审申请。需要申请选址意见书的,自然资源主管部门应当将建设项目用地选址和用地预审合并办理,核发建设项目用地预审与选址意见书。
- (二)建设单位持建设项目批准、核准或者备案文件,向设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府提出建设用地申请。设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府组织自然资源等有关部门依据建设单位申报范围拟订农用地转用方案,按照程序报有批准权的人民政府批准。

**第二十九条** 经批准的建设项目需要使用国有建设用地的,建设单位应当向有批准权的县级以上人民政府自然资源主管部门提出建设用地申请,经自然资源主管部门审查后,报本级人民政府批准。

**第三十条** 建设项目需要占用国土空间规划确定的国有未利用地的,根据土地利用年度计划确定的控制指标,按照下列规定审批:

(一)占用土地不足两公顷的,由县(区、市)人民政府批准,报设区的市(地区)人民政府(行署)备案;

(二)占用土地两公顷以上不足五公顷的,由设区的市(地区)人民政府(行署)批准,报自治区人民政府备案;

(三)占用土地五公顷以上的,由自治区人民政府批准。

开发荒山、荒地、荒滩应当按照国家和自治区有关规定,进行科学论证和评估,不得破坏生态环境,具有重要生态功能的未利用地应当依法划入生态保护红线,实施严格保护。

**第三十一条** 建设项目施工、地质勘查需要临时使用土地的,由用地单位提出申请报县级以上人民政府自然资源主管部门批准。

临时使用土地确需占用耕地或者永久基本农田的,由设区的市(地区)以上人民政府自然资源主管部门批准。

申请临时使用土地的,应当在申请批准前,根据土地权属,与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。临时用地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地,不得修建永久性建筑物。

申请临时使用土地的,应当编制土地复垦方案。土地使用者应当自临时使用土地期满之日起一年内按照土地复垦方案的要求恢复土地原用途,占用耕地的应当恢复原种植条件或者林草植被,并由设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府自然资源主管部门会同农业农村等有关部门验收。

临时用地占用林地、草地、湿地的,依照相关法律法规执行。

**第三十二条** 设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府应当统筹合理安排集体经营性建设用地布局和用途,按照国家和自治区有关规定,推进集体经营性建设用地以出让、出租、作价(出资)入股等方式交由单位或者个人有偿使用。

农村集体经济组织使用国土空间规划确定的村庄、集镇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,应当向土地所在地的自然资源主管部门提出申请,由设区的市(地区)或者县(区、市)人民政府批准。涉及占用农用地的,依法办理农用地转用审批手续。

#### 第二节 土地征收

**第三十三条** 因公共利益需要,确需征收农民集体所有土地的,县级以上人民政府应当在政府门户网站和拟征收土地所在的乡镇和村、村民小组范围内发布征收土地预告,预告内容包括征收范围、征收目的、开展土地现状调查安排等,预告公告时间不少于十个工作日。

自征收土地预告发布之日起,任何单位和个人不得在拟征地范围内抢栽抢种抢建;抢栽抢种抢建的,对抢栽抢种抢建部分不予补偿。

**第三十四条** 征收土地预告发布后,实施征收的人民政府应当组织开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估工作。

土地现状调查应当查明土地的位置、权属、地类、面积,以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类和数量等情况,并由被征收土地的所有权人、使用权人对调查结果予以确认。

社会稳定风险评估应当对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判,确定风险点,提出风险防范措施和处置预案。社会稳定风险评估应当有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参加,评估结果作为申请征收土地的重要依据。

**第三十五条** 县级以上人民政府应当依据社会稳定风险评估结果,结合土地现状调查情况,组织编制征地补偿安置方案。征地补偿安置方案应当包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象和方式、社会保障等内容。

征地补偿安置方案拟定后,应当在政府门户网站和拟征收土地所在的乡镇和村、村民小组范围内公告,听取拟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的意见。公告内容应当同时载明办理补偿登记的方式和期限、不办理补偿登记的后果以及异议反馈渠道等内容,公告时间不少于三十日。

半数以上被征地农村集体经济组织成员认

为征地补偿安置方案不符合法律法规规定的,县级以上人民政府应当组织召开听证会,根据法律法规的规定和听证会情况修改方案。征地补偿安置方案修改后,县级以上人民政府应当按照原途径予以公告,公告时间不少于十个工作日。

**第三十六条** 拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持不动产权属证明等材料办理补偿登记。

县级以上人民政府根据法律法规的规定和听证情况确定征地补偿安置方案后,应当组织有关部门与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。个别确实难以达成协议的,县级以上人民政府应当在申请征收土地时如实说明。

征地补偿安置协议示范文本由自治区人民政府制定。

**第三十七条** 县级以上人民政府依法完成征收土地预告、土地现状调查及结果确认、社会稳定风险评估、征地补偿安置方案公告、征地补偿登记与协议签订等前期工作后,方可提出征收土地申请,报有批准权的人民政府批准。

征收土地申请经依法批准后,县级以上人民政府应当在收到批准文件之日起十五个工作日内,在政府门户网站和拟征收土地所在的乡镇和村、村民小组范围内发布征收土地公告并组织实施。公告时间不少于十个工作日。公告内容应当包括:

- (一)征地批准机关、文号、时间、用途;
- (二)征收目的、范围、时间和土地现状;
- (三)征地补偿费、安置补助费、农村村民住宅、其他地上附着物和青苗以及社会保障等费用的支付方式和期限等;
- (四)其他需要公告的内容。

对个别未达成征地补偿安置协议的,县级以上人民政府应当作出征地补偿安置决定,并依法组织实施。

**第三十八条** 征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由区片综合地价确定。县(区、市)人民政府拟定本行政区区片综合地价的具體标准,逐级上报自治区人民政府批准后公布实施。区片综合地价至少每三年调整或者重新公布一次。

地上附着物和青苗等的补偿标准由县(区、市)人民政府拟定,逐级上报自治区人民政府批准后公布实施。

**第三十九条** 县级以上人民政府应当按照征地补偿安置协议及时足额落实土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅以及其他地上附着物和青苗等征收土地补偿费用和被征地农民社会保障费用。有关费用未足额到位的,不得批准征收土地。

**第四十条** 县级以上人民政府应当按照国家和自治区有关规定筹集社会保障资金,将被征地农民纳入社会保障体系。被征地农民社会保障费用应当足额存入本级社会保障资金专户,主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。

被征地农民社会保障资金的筹集、管理和使用办法,由自治区人民政府制定。

**第四十一条** 征收土地涉及农村村民住宅的,应当在尊重农村村民意愿的前提下,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的补偿,并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿。

重新安排宅基地建房的,对其住房按照重置价格给予货币补偿,宅基地面积不得少于国家或者自治区人民政府规定的最低标准;不能重新安排宅基地建房的,可以采用安置房方式补偿的,安置房面积不得少于相关规定的最低标准;不能重新安排宅基地建房的,也不提供安置房的,应当评估宅基地和住宅的价值,依法作出补偿。

#### 第三节 宅基地

**第四十二条** 农村村民建造住宅,应当符合乡镇国土空间规划、村庄规划要求,优先使用原有的宅基地和村内空闲地,不得占用永久基本农田。

农村村民一户只能拥有一处宅基地,不得超出批准的宅基地用地范围建造住宅。

**第四十三条** 农村村民申请宅基地的,应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请;没有设立农村集体经济组织的,应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后,报乡镇人民政府审核批准。

有下列情形之一的,宅基地申请不予批准:

- (一)宅基地面积已达到规定标准,再申请宅基地的;
- (二)出卖、出租、赠与住宅后,再申请宅基地的;
- (三)法律法规规定的不符合申请宅基地条件的其他情形。

申请宅基地涉及占用农用地的,由县(区、市)人民政府自然资源主管部门拟定农用地转用方案,报有批准权的人民政府批准。自治区人民政府审批权限内的农村宅基地农用地转用事项可以依法委托县(区、市)人民政府批准。

**第四十四条** 县级以上人民政府应当按照国家和自治区有关规定,通过合理确定宅基地规模和规划布局、用地指标专项管理、简化用地审批程序等方式,保障农村村民宅基地需求。

乡镇人民政府应当加强宅基地申请、审批和使用全过程监督管理。

**第四十五条** 农村村民因地质灾害避让搬迁、水利水电工程移民搬迁、土地整治、危房改造等确需使用本村以外的农民集体所有土地建造住宅的,经安置所在地的农村集体经济组织有表決权的全体成员或者全体成员代表三分之二以上同意,可以依法申请使用安置所在地村的宅基地,但应当退出原宅基地并办理注销登记。

**第四十六条** 进城落户的农村村民可以依法自愿有偿退出宅基地。土地所有权人对退出宅基地的农村村民应当给予公平、合理的补偿。退出的宅基地优先用于保障本集体经济组织成员的宅基地需求。

（下转第八版）