

上海市律师协会

农村与农业业务研究委员会

第四期（2020年11月）

主题：农村土地相关的法律法规及典型案例（二）

主任：翁卫国

副主任：崔嵬、刘大卫、徐纯晔

委员：敖伟、陈良宣、陈文晋、方玉宝、黄辉、黄华勋

胡乃文、李晨曦、李新星、刘华北、刘晓栋

沈春、石超、孙郑刊、孙武寅、王丽霞、王娜玉

王文文、尚德排、项民、熊敬黔、徐佳、杨晖

严久利、俞斌、于元良、张文、郑璟华、周可会

干事：刘琳、马金凤

秘书：宋昕奕

本期编辑：马金凤

目 录

第一部分：新闻/新规速递（农村土地相关）

习近平对推进农村土地制度改革作指示	1-2
长江禁捕退捕工作专班印发《意见》要求 加强长江退捕渔民农业农村领域就业帮扶工 作	3-6
农业农村部引发《意见》提出--到 2025 年水 产养殖机械化水平总体达到 50%以上	7-12
农业农村部召开党的十九届五中全会精神宣 讲报告会强调：把思想和行动统一到全会精神 上来全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化	13-14
崇明农业绿色发展座谈会在上海召开	15-15
河南省新乡市延津县石婆固镇出台《石婆固镇 农村宅基地改革工作方案》，对宅基地实行“阶 梯收费”	16-38
中共中央《十四五规划建议》： 探索宅基地“三权分置”实现形式	39-40

第二部分：法律法规及相关部门规章、司法解释（农村土地相关）

农村土地承包经营权流转管理办法	41-46
-----------------------	-------

中华人民共和国农村土地承包经营权证 管理办法	47-52
---------------------------	-------	-------

第三部分：地方性法律法规（上海市，农村土地相关）

上海市土地储备办法	53-57
上海市人民政府关于修改《上海市土地 使用权出让办法》的决定及新版《上海 市土地使用权出让办法》	58-68

第四部分：典型性案例（农村土地相关）

案例一：

**建设在宅基地上的房产能否向非本集体成员
转让？**

李小祝与海南省三亚市人民政府、海南省三亚 市天涯区人民政府、海南省三亚市综合行政执 法局、海南省三亚市天涯区城市管理局房屋规 划行政强制拆除纠纷案	69-71
--	-------	-------

案例二：

城镇户口子女能否继承农村宅基地和房屋？

陆小平诉湖南省衡南县人民政府、湖南省衡阳 市蒸湘区人民政府、湖南省衡阳市蒸湘区雨母 山乡人民政府、第三人陆魁春行政许可纠纷案	74-75
--	-------	-------

案例三：

“闲置”宅基地的认定与收回程序如何确定？

冯松坚与被告鹤山市人民政府、江门市人民政府、第三人鹤山市沙坪街越塘村越塘经济合作社土地行政许可纠纷案

.....

76-83

第一部分：新闻/新规速递（农村土地相关）

习近平对推进农村土地制度改革作指示

（新华网 11月2日）

坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点

扎实推进第二轮土地承包到期后再延长30年工作

使农村基本经营制度始终充满活力

李克强作出批示

【新华社北京11月2日电】中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平近日对新时代推进农村土地制度改革、做好农村承包地管理工作作出重要指示强调，开展农村承包地确权登记颁证工作，确定了对土地承包经营权的物权保护，让农民吃上长效“定心丸”，巩固和完善了农村基本经营制度。新时代推进农村土地制度改革，要坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点，坚持农村土地农民集体所有制不动摇，坚持家庭承包经营基础性地位不动摇。要运用农村承包地确权登记颁证成果，扎实推进第二轮土地承包到期后再延长30年工作，保持农村土地承包关系稳定并长久不变。

习近平指出，要根据实践发展要求，丰富集体所有权、农户承包权、土地经营权的有效实现形式，促进农村土地资源优化配置，积极培育新型农业经营主体，发展壮大农业社会化服务组织，鼓励和支持广大小农户走同现代农业相结合的发展之路，使农村基本经营制度始终充满活力，不断为促进乡村全面振兴、实现农业农村现代化创造有利条件。

中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出批示指出，开展农村承包地确权登记颁证，是巩固和完善农村基本经营制度的重要举措。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，巩固并用好确权成果，不断完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度体系。认真落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策，切实维护好亿万农民合法权益。在坚持家庭经营的基础上发展多种形式的适度规模经营，提升粮食和重要农产品

供给保障能力，为促进农业农村现代化和乡村全面振兴、全面建设社会主义现代化国家提供支撑！

全国农村承包地确权登记颁证工作总结暨表彰电视电话会议 2 日在京召开。会上传达学习了习近平重要指示和李克强批示。中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席会议并讲话。他强调，开展农村承包地确权登记颁证，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策，是深化农村改革的重大任务。要切实巩固拓展确权登记颁证成果，不断加强对农民土地承包经营权的保护。要稳妥推进第二轮土地承包到期延包试点，确保绝大多数农户原有承包地保持稳定。要加强承包耕地用途管制，坚持农业用途，有效遏制粮田非粮化，严禁农地非农化。要加快建立健全农村承包地日常管理服务机制，增强管理服务的精准性和有效性。

会议通报表扬了全国农村承包地确权登记颁证工作典型地区，表彰了先进集体和先进个人，部署了第二轮土地承包到期延包试点等承包地管理与改革工作。

中央农村工作领导小组部分成员单位、全国农村土地承包经营权登记试点工作领导小组成员单位负责同志，各省区市有关单位、第二轮土地承包到期延包试点县负责同志，受表彰先进集体和先进个人等分别在主会场和各地分会场参加会议。

长江禁捕退捕工作专班印发《意见》要求

加强长江退捕渔民农业农村领域就业帮扶工作

日期：2020-11-03 18:59 来源：农业农村部新闻办公室

近日，长江禁捕退捕工作专班印发《关于加强长江退捕渔民农业农村领域就业帮扶工作的意见》（以下简称《意见》），要求发挥农业农村领域就地就近吸纳退捕渔民就业作用，切实做好长江退捕渔民就业帮扶工作。

《意见》指出，地方各级长江禁捕退捕工作专班要在地方各级人民政府统筹领导下，立足农业农村领域，统筹各类保障扶持政策，对劳动年龄内、有就业能力、在农业农村领域有明确就业意愿的未就业长江退捕渔民实施就业帮扶。要坚持分类施策、精准帮扶，通过发展产业、促进就业、支持创业和公益岗位安置等多方式多途径，千方百计增加退捕渔民就地就近就业机会。

《意见》要求，要开展摸底调查，建立帮扶对象动态台账和帮扶主体动态台账，精准确定帮扶对象，科学评估吸纳能力，做好供需信息对接。要积极发展乡村产业，通过发展特色种养业和二产业，拓宽退捕渔民就业渠道。要促进就业创业，加快落实相关奖补政策，提高有关企业和组织吸纳退捕渔民就业积极性，支持有意愿的退捕渔民到沿海地区从事海洋渔业捕捞工作，统筹利用现有平台载体支持渔民自主创业，开发护渔员岗位，加强兜底保障。要强化支撑保障，统筹各项扶持政策，强化就业培训，实行包村联户，加强宣传引导，做好信息调度，确保工作成效。

附：

《关于加强长江退捕渔民农业农村领域就业帮扶工作的意见》

为深入贯彻习近平总书记重要指示精神，落实《国务院办公厅关于切实做好长江流域禁捕有关工作的通知》（国办发明电〔2020〕21号），发挥农业农村领域就地就近吸纳退捕渔民就业作用，切实做好长江退捕渔民在农业农村领域就业帮扶工作，现提出以下意见。

一、总体要求

在地方各级人民政府统筹领导下，立足农业农村领域，统筹各类保障扶持政策，对劳动年龄内、有就业能力、在农业农村领域有明确就业意愿的未就业长江退捕渔民实施就业帮扶。坚持分类施策、精准帮扶，通过发展产业、促进就业、支持创业和公益岗位安置等多方式多途径，千方百计增加退捕渔民就地就近就业机会。

二、开展摸底调查

(一)精准确定帮扶对象。充分用好退捕渔民实名制动态帮扶信息系统，重点聚焦有就业能力和就业意愿的未就业退捕渔民。明确将劳动年龄内、有就业能力、在农业农村领域有明确就业意愿的未就业渔民列为帮扶对象。对帮扶对象的基本情况、就业意向、技能水平等进行详细摸底调查，建立帮扶对象动态台账。

(二)科学评估吸纳能力。对辖区内重点农业产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等农业新型经营主体进行摸排，将具备吸纳退捕渔民就业条件和有吸纳意愿的经营主体列为帮扶主体，逐个开展摸底调查，精准了解各个企业、组织的招工意向、岗位要求、薪资待遇、劳动保障等情况，建立帮扶主体动态台账。对接帮扶对象动态台账，做好供需信息对接，实现精准推荐、无缝衔接。

三、发展乡村产业

(三)发展特色种养业。因地制宜发展稻渔(虾)综合种养、池塘养殖，以及畜禽养殖、蔬菜水果种植、园林花卉培育等乡村产业，拓宽退捕渔民就业渠道。鼓励有条件的湖(库)区按照“一湖一策”等方式，积极发展生态渔业及增殖渔业，吸纳退捕渔民参与资源养护与利用，实现生态效益与经济效益、产业发展与就业安置共促进、同发展。

(四)发展二三产业。大力发展农产品加工业、乡村休闲旅游、休闲渔业，鼓励有条件的地区按规定参与农业产业强镇、现代农业产业园、优势特色产业集群建设，增强发展能力的同时提高吸纳退捕渔民就业能力。

四、促进就业创业

(五)提高吸纳积极性。对吸纳退捕渔民就业的农业产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体，加快落实相关奖补政策。鼓励农业产业化龙头企业在沿江省市建设农产品原料基地，深度开发乡村特色资源。各地可在产业扶持、生产资料、小额信贷等方面，针对上述经营主体出台支持政策，提高吸纳退捕渔民就业的积极性。

(六)对接海洋渔船生产就业。落实《农业农村部关于做好长江退捕渔民申领海洋渔业普通船员证书工作的通知》，准确把握本地海洋渔业船员劳务需求，推行远程线上培训和考核、考试，充分利用“中渔学院”、“兴渔学堂”等APP，完善考证制度和免费考培服务，对接有意愿的退捕渔民到沿海地区从事海洋渔业捕捞工作。

(七)支持渔民自主创业。支持有关县域统筹利用现有农村创业创新园区(基地)、农民工返乡创业园、创业孵化基地和孵化实训基地等平台载体，为退捕渔民创业提供场地租金、水电气网费用减免优惠。鼓励引导和支持有条件的退捕渔民通过组建家庭农场、家庭渔场，或者参与农民专业合作社等形式参与农业组织化生产经营。鼓励退捕渔民创办农产品加工、乡村休闲旅游、快递物流、农村电商等新产业新业态。

(八)开发护渔员岗位。在227个重点县和水生生物保护区等重点水域设立规模适宜的护渔员公益岗位。国家制定并出台护渔员队伍建设意见，明确护渔员设置标准、主要职责等具体要求。各地应根据意见要求组建规模适度、架构合理的护渔员协助巡护队伍。退捕渔民就业安置任务重的地区，可适当增加配备数量。用好护渔员岗位，对通过市场渠道难以实现就业的退捕渔民予以兜底安置，按规定给予岗位补贴和社会保险补贴。统筹用好农村公共环境卫生、保洁、保绿、保安等各类公益性岗位，重点安置好就业困难渔民，努力实现退捕渔民“零就业”家庭动态清零。

五、强化支撑保障

(九)统筹扶持政策。在农业农村领域就业创业退捕渔民和吸纳退捕渔民就业的经营主体，除享受现行的普适性优惠政策之外，各地可以结合实际按规定统筹用好渔业油补等一般性转移支付资金和长江退捕补助资金，加大对退捕渔民农业

农村领域就业的支持力度。沿江省市可以结合现有政策和资金渠道，按规定支持退捕渔民或退捕渔民所在的新型农业经营主体和服务主体。

(十)强化就业培训。将退捕渔民纳入高素质农民培育计划，必要时可开设专班统一组织实施。落实退捕渔民免费职业技能培训政策，适当提高培训补贴标准，按规定发放生活补贴、职业培训补贴等惠民补贴。鼓励对有创业意愿的退捕渔民组织开展创业培训，有针对性地提供创业指导、项目咨询和跟踪服务。

(十一)实行包村联户。退捕渔民集中的沿江沿湖市县，可组织就业帮扶工作队，开展进驻式帮扶。有条件的地区可建立结对帮扶制度，明确帮扶责任，指导帮助退捕渔民做好转产就业。帮扶工作任务重、难度大的村，可组织县乡领导实行分片包村，开展一对一帮扶。

(十二)加强宣传引导。多渠道、多角度加强政策信息宣传，及时将劳动供需信息、培训信息、水面土地流转信息、就业帮扶政策传递给退捕渔民。鼓励以发放政策图册、张贴明白纸、组织政策进村进港等多种形式加强政策解读，及时回应群众关切。

(十三)做好信息调度。各级长江禁捕退捕工作专班应将退捕渔民在农业农村领域就业情况纳入专班信息调度范围，落实信息报送制度。鼓励与长江禁捕范围外的其他省份建立就业帮扶工作协调机制，共享市场劳动力供需信息，全力做好长江退捕渔民在农业农村领域的就业帮扶工作。

长江禁捕退捕工作专班

2020年11月2日

(出处：农业农村部渔业渔政管理局)

农业农村部印发《意见》提出

到 2025 年水产养殖机械化水平总体达到 50%以上

日期：2020-11-10 17:52 来源：农业农村部新闻办公室

近日，农业农村部印发《关于加快水产养殖机械化发展的意见》（以下简称《意见》），针对当前水产养殖机械化发展不平衡不充分等问题，指导各地着力补短板、强弱项，推动水产养殖机械化向全程全面高质高效发展。《意见》提出，到 2025 年，水产养殖机械化水平总体达到 50%以上，育种育苗、防疫处置、起捕采收、尾水处理等薄弱环节机械化取得长足进步，主要养殖模式、重点生产环节的机械化、设施化、信息化水平显著提升，绿色高效养殖机械化生产体系和社会化服务体系基本建立。

《意见》明确了推进水产养殖机械化的重点任务。一是大力推进水产养殖机械装备科技创新，聚焦优势资源，推进产学研推用结合，加快攻克技术难题。二是加快构建主要水产绿色养殖全程机械化体系，凝练总结一批水产养殖机械化解决方案，加快推广应用。三是积极推进水产养殖机械化信息化融合，推进设施装备智能化、生产管理精准化和经营服务网络化。四是加快提高绿色养殖重点环节社会化服务水平，发展订单作业、生产托管、承包服务等社会化服务新模式、新业态。五是着力推进养殖池塘标准化宜机化建设，满足设备应用、机械通行作业需求。

《意见》强调，各地要把水产养殖机械化发展纳入农机化、渔业发展规划，做好机械化与水产养殖业发展目标任务衔接。积极推进水产养殖机械装备创新，加快科技成果转化应用。加大农机购置补贴对水产养殖机械装备的支持力度，重点向绿色高效机械装备和规模化养殖场倾斜。优化公共服务，加强水产养殖设施装备试验鉴定能力建设，强化水产养殖机械化发展指引，切实调动各类市场主体的积极性、主动性和创造性。

为贯彻落实《意见》有关要求，近日，农业农村部在江苏省常州市组织召开全国水产养殖机械化现场会，通过观摩水产养殖机械化作业现场和机具展示，深入交流各地推进水产养殖机械化的经验做法，研究讨论进一步做好水产养殖机械

化工作举措。

附：

《关于加强长江退捕渔民农业农村领域就业帮扶工作的意见》

农机发〔2020〕4号

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业农村（农牧）厅（局、委），福建省海洋与渔业局，新疆生产建设兵团农业农村局，黑龙江省农垦总局、广东省农垦总局：

机械化是水产养殖业现代化的重要内容、重要支撑和重要标志。近年来，水产养殖业加快向绿色高效转型升级，设施装备总量持续增长，机械化水平稳步提升。但水产养殖机械化的总体水平还不高，不同地区、不同养殖方式、不同生产规模、不同生产环节的机械化发展不平衡不充分，部分技术装备有效供给不足、设施装备与生产技术集成配套不够等问题亟待解决。为贯彻落实《国务院关于加快推进农业机械化和农机装备产业转型升级的指导意见》（国发〔2018〕42号）和农业农村部等10部委联合发布的《关于加快推进水产养殖业绿色发展的若干意见》（农渔发〔2019〕1号）有关部署，加快推进水产养殖机械化发展，现提出以下意见。

一、指导思想和发展目标

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，牢固树立和贯彻落实新发展理念，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，坚持问题导向、目标导向、结果导向，以满足水产养殖业绿色高效发展对机械化的需要为目标，着力科技创新、机制创新、政策创新，补短板、强弱项、促协调、提水平，推进机械装备与水产养殖工艺融合、机械化养殖与信息化管理融合、设施装备运用与绿色养殖方式发展相适应，推动水产养殖机械化全程全面高质高效发展，为水产养殖业向绿色高效转型升级、加快现代化步伐提供有力支撑。

（二）发展目标。到 2025 年，水产养殖机械化水平总体达到 50%以上，育种育苗、防疫处置、起捕采收、尾水处理等薄弱环节机械化取得长足进步，主要养殖模式、重点生产环节的机械化、设施化、信息化水平显著提升，绿色高效养殖机械化生产体系和社会化服务体系基本建立，工厂化、集装箱式和池塘工程化等循环水养殖基本实现机械化，水产养殖生产效率、资源利用效率和环境友好效应迈上新台阶。

二、主要任务

（三）大力推进水产养殖机械装备科技创新。瞄准水产绿色高效养殖全程机械化发展需要，聚集优势资源，推进产学研推用结合，加快攻克制约水产养殖机械化全程全面高质高效发展的技术难题。组织调动大专院校、科研院所、产业技术体系等各方力量，加强池塘养殖、筏式养殖、网箱养殖等主要养殖方式的生态系统结构功能与调控机理、环境生态容纳量与养殖容量、生境生态要素与设施设备互动机制等基础研究，为加快推进水产养殖机械化提供基础支撑。充分发挥大型装备制造企业和水产养殖企业、现代农业产业技术体系、农业科技创新联盟等方面的作用，重点开展池塘养殖精准管控、高效起捕、筏式养殖轻简化植苗采收、苗种计数分选、病死水产品无害化处理等新装备研发，完善深远海大型智能化养殖、深水抗风浪网箱养殖、工厂化养殖、集装箱式养殖、池塘工程化循环水养殖等成套技术设施装备，加快推广应用。健全完善水产养殖装备创新平台和全程机械化科研基地布局，加强技术集成示范。加快补齐水产养殖机械和设施标准，制定设施装备作业质量评价、信息化监测终端与数据管理等标准，健全完善水产养殖机械化标准体系。加快遴选推广绿色高效的水产养殖机械化新技术、新装备、新工艺、新模式，淘汰高能耗、高污染、安全性能差的老旧水产养殖机械，促进技术装备更新换代。

（四）加快构建主要水产绿色养殖全程机械化体系。选育适合机械化饲喂、收获的品种，推进池塘、筏架、工厂化、网箱等养殖设施的宜机化标准化建设，促进养殖品种、工艺、设施与机械装备协同联动，加快饲喂、增氧与清淤清扫、疫苗注射、起捕采收、分选分级、保质保鲜以及水质监控、水草管护、尾水处理

等方面的设施装备集成配套，构建标准化、区域化、规模化的全程机械化生产体系。重点围绕池塘工程化循环水养殖、工厂化循环水养殖、深水抗风浪网箱养殖、盐碱水绿色养殖、多营养层级综合养殖、稻渔综合种养、鱼菜共生生态种养、集装箱式循环水养殖等生态健康养殖模式，因地制宜开展主要水产绿色养殖方式全程机械化生产体系的试验优化、凝炼总结，推出一批全程机械化解决方案，制定发布技术规范，建立示范基地，加快推广应用。支持引导有条件的水产养殖主产区、大型养殖企业率先实现主要水产养殖全程机械化。

（五）积极推进水产养殖机械化信息化融合。促进物联网、大数据、移动互联网、智能控制、卫星定位等信息技术在水产养殖装备、生产作业和管理服务上的应用，推进设施装备智能化、生产管理精准化、经营服务网络化。大力发展在线监测、精准饲喂、智能增氧、自动净化、分级分拣等水产养殖数字化装备，开发推广渔联网与大数据平台。支持鼓励养殖场进行设施装备物联化智能化升级改造、应用水产品全程可追溯系统，引导支持水产养殖和装备生产企业建立机械化信息化融合示范场，推进智能装备与智慧养殖融合发展。

（六）加快提高绿色养殖重点环节社会化服务水平。推动水产养殖机械化作业专业服务队伍建设，提供清淤、收获、分级、废弃物处理、池塘改造等环节的社会化作业服务，发展订单式作业、生产托管、承包服务等社会化服务新模式、新业态，加快推进各类经营主体以多种形式融合发展。发挥规模经营主体的示范引领和带动作用，按照“全程机械化+综合渔事服务”的要求，建立“龙头企业+养殖合作社+养殖户”的水产养殖生产经营模式，集中建设水产养殖尾水综合处理、养殖废弃物集中收集无害化处理资源化利用等设施，促进清淤、收获、初加工等机械装备共享共用，构建全程机械化水产养殖生态小区，推进水产养殖向标准化、规模化、绿色化发展。

（七）着力推进养殖池塘标准化宜机化建设。制定水产养殖池塘标准化建设规范，明确相关设施配置规范和机械作业的空间结构、出入口、通行道路等配套要求。制定养殖池塘宜机化改造工作指引，大力推进老旧池塘标准化改造，完善循环水、进排水处理设施，支持尾水处理设施升级改造，建设塘间道路，优化空间布局，满足设备应用、机械通行作业需求。合理确定池塘清淤与护坡修整周期，

建立标准化养殖池塘维护修缮及设施装备管护的长效机制。

三、保障措施

（八）加强组织领导。各级农业农村部门要把水产养殖机械化发展纳入农机化、渔业发展规划，列入重要议事日程，做好机械化与水产养殖业发展目标任务衔接。加强与财政、科技、工业和信息化、自然资源等相关部门的沟通协调，争取支持，形成合力，共同推动水产养殖机械化加快发展。农机化和渔业等方面要密切沟通，加强重大事项的会商和协调，组织调动农机试验鉴定和农机化、水产技术研发推广等系统力量，协同推进水产养殖机械化发展。鼓励支持水产养殖机械化行业协会、学会建设，发挥协会、学会在学术研究、信息交流、教育培训、标准制定、技术指导等方面作用，服务引导水产养殖设施装备行业转型升级，助力水产养殖机械化发展。

（九）加大政策扶持。制定发布水产养殖机械化技术和装备需求目录、主推技术，积极争取财政、科技等部门立项支持，推进水产养殖机械装备创新，加快科技成果转化应用。落实水产养殖设施用地政策，完善养殖场设施用地标准，加强规划引领和技术指导，拓展资金投入渠道，支持养殖场标准化建设和宜机化升级改造建设，为水产养殖机械化创造良好条件。加大农机购置补贴对水产养殖机械装备与设施的支持力度，重点向绿色高效机械装备和规模化养殖场倾斜，探索开展水产养殖机械化新产品新装备以及成套设施设备补贴的路径方式。引导金融机构加大对重点渔机生产企业信贷投放，落实水产养殖绿色发展用水用电优惠政策。支持建设一批“全程机械化+综合渔事”服务中心，完善仓储保鲜冷链、废弃物集中处理等设施，开展“一站式”服务。鼓励各地通过项目支持、政府购买服务等方式，扶持产学研推用各方面联合建立试验示范基地，共同开展水产养殖机械化技术试验、人才培训和推广服务。

（十）优化公共服务。健全完善水产养殖设施装备试验鉴定大纲，支持农机试验鉴定机构改善相关检验检测条件，加快提升试验鉴定能力，为水产养殖设施装备科技创新和技术推广提供有力支撑。推进政务信息公开，加强规划和政策引导，保障安全生产，保护知识产权，切实调动各类市场主体的积极性、主动性和

创造性。优化水产养殖机械化水平评价指标体系并积极开展动态监测，及时发布相关结果信息，强化水产养殖机械化发展指引。指导水产养殖设施装备工程安装和操作使用、维修维护等技能人才培养教材和培养基地建设，推动水产养殖设施装备生产企业、水产养殖企业与有关院校共建共享工程创新基地、实践基地、实训基地，不断壮大水产养殖机械化人才队伍。加强舆论引导，推介宣传发展典型和经验，努力营造加快推进水产养殖机械化发展的良好氛围。

农业农村部

2020年11月4日

农业农村部召开党的十九届五中全会精神宣讲报告会强调

把思想和行动统一到全会精神上来

全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化

日期：2020-11-13 14:05 来源：农业农村部新闻办公室

11月13日，农业农村部举行党的十九届五中全会精神宣讲报告会，中央宣讲团成员、农业农村部党组书记、部长韩长赋作宣讲报告。会议强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻认识全会的历史地位和重大意义，把学习贯彻落实全会精神作为当前和今后一个时期的重要政治任务，坚持党的全面领导，动员各方面力量为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而团结奋斗，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步作出应有贡献。

报告深入阐述了全会的历史地位和重大意义、“十四五”经济社会发展的指导方针和主要目标、《建议》的核心要义，梳理了贯彻新发展理念、推动高质量发展的主要任务。会议指出，党的十九届五中全会是在全面建成小康社会取得决定性成就背景下、在开启全面建设社会主义现代化新征程关键节点上召开的重要会议。全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，是习近平总书记亲自领导制定、汇聚全党全社会智慧的重大成果，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的纲领性文件。要准确领会“十四五”经济社会发展的指导方针和主要目标，全面把握进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的核心要义，把高质量发展要求从经济扩展到现代化各领域和全过程，主要是坚持创新驱动发展，加快发展现代产业体系，形成强大国内市场，优化国土空间布局，繁荣发展文化事业和文化产业，推动绿色发展，全面深化改革，改善人民生活品质，统筹发展和安全。

会议强调，全会对“三农”工作高度重视，《建议》单列专章部署安排，

这是着眼于开启全面建设社会主义现代化国家新征程，着眼于构建新发展格局，着眼于防风险、守底线、保安全作出的重大部署，充分体现了“三农”在全党工作中重中之重的战略地位。围绕《建议》部署要求，“十四五”农业农村工作要重点抓好三件大事：一是推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，全面实施乡村振兴战略，让亿万农民共同迈向更加美好的生活。二是推进农业现代化，一手抓供给，持续提升粮食综合生产能力；一手抓质量，持续提升农业质量效益和竞争力。三是推进农村现代化，实施乡村建设行动，推动农村基础设施和公共服务取得明显进步，让农民有更多获得感、幸福感、安全感。

在家部领导，中央农办秘书局、部机关各司局正处长及以上干部，派出机构、京外事业单位党政主要负责人，在京直属单位班子成员、部巡视组组长在主会场参加报告会。各直属单位、派出机构正处级以上干部在分会场参加报告会。

崇明农业绿色发展座谈会在上海召开

日期：2020-11-10 21:49 来源：农业农村部新闻办公室

11月8日，崇明农业绿色发展座谈会在上海市崇明区举行，中国农业绿色发展研究会理事长余欣荣，崇明区委书记李政、区长缪京出席座谈会，并为中国农业绿色发展研究会崇明实验站和国家农业绿色发展长期固定观测崇明试验站揭牌。

会议指出，农业发展已进入科技创新引领的新阶段，更加需要依靠科技实现创新驱动，面对新形势、新任务、新要求，要进一步加强农业与科技融合。目前，数字农业科技正在我国农业变革中发挥着巨大推动作用，发展空间巨大、前景广阔。崇明要积极探索建立县域农业绿色数字生态系统，推动绿色技术与数字技术融合，不断推进农业绿色化、智能化、高端化转变。要积极开发农业绿色生产技术装备和服务方案、农产品品质与效益提升两个市场，推动政产学研农各方面共同努力，加快实现绿色生产技术、设备、装备由“散装”到“组装”再到“整装”的转变。要推动数字农业发展产业化转变，让数字技术为农业产业发展服务，用数字化理念不断改进、提升、优化崇明农业发展。

中国工程院院士、中国农业大学资源环境与粮食安全研究中心主任张福锁、农业农村部有关司局负责人参加会议。

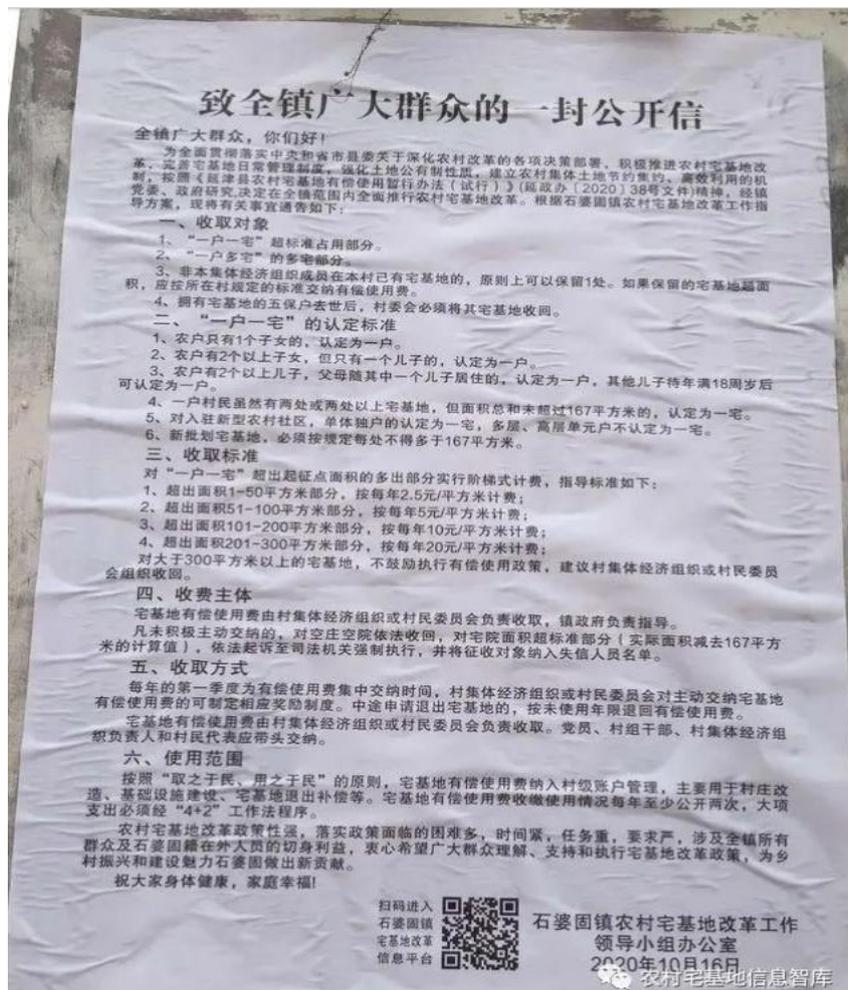
河南省新乡市延津县石婆固镇出台《石婆固镇农村宅基地改革工作方案》，对宅基地实行“阶梯收费”

日期：2020-11-13 来源：河南商报 首席记者：张恒

11月10日，新乡市延津县石婆固镇对村民宅基地“阶梯收费”的做法，引发网络热议。

宅基地超过167平方米要收费

河南商报记者获悉的一份《石婆固镇农村宅基地改革工作方案》（下称《工作方案》）显示，石婆固镇明确提出要在全镇范围内全面推行农村宅基地改革，并在工作指导方案中明确收取对象、“一户一宅”的认定标准、收取标准、缴费主体、收取方式、使用范围等内容。



图片来源：农村宅基地信息智库

该《工作方案》称，石婆固镇宅基地改革收取对象主要是“一户一宅”超标占用；“一户多宅”的多宅部分；非本集体经济组织成员在本村已有宅基地的，原则上可以保留1处，如果保留的宅基地超面积，应按村规定的标准交纳有偿使用费用。

按照方案制定的标准，石婆固镇宅基地的起征面积为167平方米。对“一户一宅”超出起征点面积的多出部分实行阶梯式计费，指导标准如下：

超出面积1-50平方米部分，按每年2.5元/平方米计费；超出面积51-100平方米部分，按每年5元/平方米计费；超出面积101-200平方米部分，按每年10元/平方米计费；超出面积201-300平方米部分，按每年20元/平方米计费。

此外，《工作方案》规定，“对大于300平方米以上的宅基地，不鼓励执行有偿使用政策，建议村集体经济组织或村民委员会组织收回。”

对于“一户一宅”的认定，除对现有宅基地的认定细则外，石婆固镇规定，新批划宅基地，必须按规定每处不得多于167平方米。新批宅基地，超过167平方米阶梯收费。

关于宅基地有偿使用费的收取方式及用途，石婆固镇规定，使用费由村集体经济组织或村民委员会负责收取，镇政府负责指导。每年第一季度为有偿使用费集中交纳时间。按照“取之于民、用之于民”的原则，宅基地有偿使用费纳入村级账户管理，主要用于村庄改造、基础设施建设、宅基地退出补偿等。

有村民质疑收费影响农民收入

按照石婆固镇的说法，决定在全镇范围内全面推行农村宅基地改革，是为了积极推进农村宅基地改革，完善宅基地日常管理制度，强化土地公有制性质，建立农村集体土地节约集约、高效利用的机制。

但一些村民对此持质疑态度，河南商报记者注意到，此事在网络上引起较大争议。有网友认为，如果按照167平方米的标准，祖辈留下的宅基地很多都超标，收取宅基地费用会影响农民收入。

网友“@农民小小赵”算了一笔账：农民需要院子放置农用车等生产生活资料，房屋加上整个院子的面积，167平方米的标准不算大。除去院子的面积，住房面积可能也就100平米左右，一大家子人可能会住不下。

石婆固镇一位村民告诉河南商报记者：“目前整个延津县都在搞宅基地改革，多数乡镇都出台了方案，我们镇算是比较晚的了，县里好多乡镇都改革了，不单单是延津县，整个新乡市的宅基地都在改革。”

针对此事，河南商报记者联系了延津县委宣传部，相关负责人回复称：“需要请示下领导才能回复。”

随后，河南商报记者又多次拨打新乡市委宣传部的电话，但多次都能接通，却无人说话回应。

河南商报记者注意到，延津县石婆固镇的宅基地改革并不算早。

长垣市在几年前已经开始探索宅基地改革。延津县一位知情人士向河南商报记者透露：“这次宅基地改革是延津县政府统一安排的，超过宅基地标准以外的按照公布的方案要求收费。前两年，长垣市是宅基地改革试点。”

长垣市一位村民告诉河南商报记者：“现在要是家里盖房子，需要去审批，审批的宅基地只能是167平方米。而有些村民的宅基地超过167平方米，多出来的宅基地面积如果不交费，就要被划转，也就是土地指标置换，把村民多出来的宅基地面积置换建设用地指标，每个地方大同小异，但腾出来的土地都用到了什么地方需要交代情况。”

宅基地超出标准收费有依据吗？

河南省农业农村厅相关部门一位负责人告诉河南商报记者，新乡市是农业农村部批复的全国农村改革试验区（注：2011年批复时尚未进行机构改革，批复机关为农业部），今年，有一个经农业农村部批准的改革课题，是宅基地有偿使用改革探索。该课题规定，具体的方案和收费标准由村集体或镇统一制定起征面积和收费标准。

相关负责人说，河南省农业农村厅目前没有安排关于“农村宅基地超标准收

费”的改革试点，也没有安排要做推广。

中国社会科学院政治学研究所副研究员陈明接受河南商报记者采访时说，2015年初，中央对农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革作出统一部署，经过四年的试点，各项改革均取得了积极成效。其中宅基地的改革允许探索有偿使用，也就是说超过规定面积或不符合一户一宅规定的宅基地，允许探索有偿使用。

陈明说，至于说地方上怎么管理，收费标准怎么确定等具体问题，不存在统一的规则。其中一个原因是宅基地的面积标准由各地分别制定，比如说山区、平原、牧区的规定都不一样。有的地方不到200平方米，有的地方能达到400平方米。

河南商报注意到，根据《河南省实施〈土地管理法〉办法》规定，农村居民建设住宅，每户宅基地用地标准为：城镇郊区和人均耕地六百六十七平方米以下的平原地区，每户用地不得超过一百三十四平方米；人均耕地六百六十七平方米以上的平原地区，每户用地不得超过一百六十七平方米；山区、丘陵区每户用地不得超过二百平方米，占用耕地的适用前两条的规定。

由此可见，新乡市延津县石婆固镇制定的“167平方米”的收费界限来自上述文件中“人均耕地六百六十七平方米以上的平原地区，每户用地不得超过一百六十七平方米”的规定。

问题是，这种收费是否合理呢？陈明认为，政府部门确定收费标准，然后对超过规定面积的部分进行收费，这种“一刀切”的做法可能会带来一定的社会矛盾，从而不利于乡村社会治理。对于因历史原因形成的宅基地超标占用问题，需要采取更妥善的协商手段。

专家：应该把维护农民权益作为一条不容触碰的底线

宅基地制度改革的一个总体背景是城镇化条件下城乡人口布局的深刻调整。如今，我国城镇化率已经达到60%，农民工总量已经达到2.9亿人，其中外出农民工1.7亿人。

根据陈明的调查估算，外出农民工中绝大部分一年要在城镇居住10个月以

上，对这部分人而言，农村的房子已经不具有实际的使用意义。同时，各地村庄的农房空置率普遍在 20%以上，部分地区甚至超过 40%，已经出现了一批不折不扣的“空心村”。

“这种模式存在一些问题，一是多年未审批宅基地，有些农村家庭几代人住在一起，这种情况下的超过 300 平方米的直接征收显然不合理。二是历史原因形成的多占超占，其中很多有乡镇政府的默许，这种情况出台一个政策溯及既往，十分不妥。”陈明告诉河南商报记者。

陈明认为，宅基地和住房是农民最重要的财产，也是农民安身立命之本，宅基地制度对于维护国家稳定大局具有基础性意义。正是鉴于这一制度的特殊性，中央确定的宅基地制度改革方针一直是“稳慎推进”。无论宅基地制度怎么改，都要把维护农民权益作为一条不容触碰的底线。

陈明接受河南商报记者采访时说，简单的“超标收费”方式不利于引入市场化的改革手段。目前农村宅基地的使用确实存在一些问题，比如有的农户已经进城定居，想退出宅基地，却没有相应的退出机制。有的农户因长期在乡村或因历史原因多占了。

陈明建议，一是政府可以出台标准，村庄协商解决超占问题。二是把有偿退出和有偿使用结合，多占的可以向退出的“买面积”。比如可以在一个集体经济组织范围内形成资格权的交易机制。比如说规定宅基地标准是 200 平方米，某农户占了 250 平方米。超出的 50 平方米可以通过购买已离开村庄村民的宅基地资格权，来弥补超出的面积。这样的话就形成了一个比较良性的互动。

备注：《石婆固镇农村宅基地改革工作方案》无法在公开范围内进行查询，具体推行情况目前相关政务平台已无法访问。

附件：1、《河南省实施〈土地管理法〉办法》

附：**河南省实施《土地管理法》办法**

（1987年9月18日河南省第六届人民代表大会常务委员会第三十次会议通过，根据1991年8月21日河南省第七届人民代表大会常务委员会第二十三次会议《关于修改〈河南省土地管理法实施办法〉的决定》第一次修正，根据1997年5月23日河南省第八届人民代表大会常务委员会第二十六次会议《关于修改〈河南省土地管理法实施办法〉的决定》第二次修正，1999年9月24日河南省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议修订）

第一章 总则

第一条

根据《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)和《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《土地管理法实施条例》)等法律、法规，结合本省实际情况，制定本办法。

(一)农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外；

(二)1961年开始，农村实行固定土地所有权时，确认属农民集体所有而未经国家依法征用的土地；

(三)法律和国家有关规定属于农民集体所有的荒山、荒地、林地、牧地、水域、滩地等；

(四)农村居民使用的宅基地、自留地、自留山、自留塘、饲料地等；

(五)乡镇企业，乡(镇)、村公共设施、公益事业建设使用的集体所有土地；

(六)经县级以上人民政府批准，调换给农民集体所有的原国有土地；

(七)其他依法属于农民集体所有的土地。

集体土地所有者、集体土地用于非农业建设的土地使用者、国有土地使用者，应当依法申请土地登记。

依法以土地使用权设定抵押的，抵押人应当依法办理抵押物登记。

土地登记发证的具体工作，由县级以上人民政府土地行政主管部门负责。

军队管理使用的国有土地，按照国家有关规定由县级以上人民政府登记发证。

土地所有权和使用权争议，当事人自行协商解决的，应当签订书面协议，并依法办理土地登记。

未经登记发证的土地权属争议，当事人不愿协商或者协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。上级人民政府可以对下级人民政府管辖的土地权属争议直接处理。当事人对人民政府的处理决定不服的，可以依法申请行政复议或者在收到处理决定之日起三十日内向人民法院提起行政诉讼。

已经依法登记发证确认土地所有权、使用权后，又发生民事侵权行为的，当事人可以直接向人民法院提起民事诉讼。

县级以上人民政府处理土地权属争议时，争议各方均不能提供可以采信的证据的，可以根据土地利用状况和公平、公正、合理的原则，确认土地权属。

省土地利用总体规划应当根据全省国民经济和社会发展目标，确定城市、村庄和集镇的建设用地规模控制指标，落实国家、省重点建设项目和基本农田保护区等重要土地用途布局，在规划期内确保本行政区域内耕地总量不减少。

市(地)级土地利用总体规划应当根据省级土地利用总体规划，结合本地经济社会发展目标和土地资源条件，提出土地利用方向与原则，调整土地利用结构、确定各种用地规模、土地利用区域布局，制定土地用途管制措施。

县级土地利用总体规划应当根据市(地)级规划和本地土地资源状况，落实市(地)级规划确定的各项土地利用指标，划定土地利用区。重点划定基本农田保护区、城市、村庄和集镇建设用地区、独立工矿区等，明确各土地利用区的土地用途与使用条件。

乡(镇)土地利用总体规划应当落实县级规划确定的各项土地利用指标，并划

定土地利用区，根据县级规划确定的土地用途和使用条件，确定每一块土地的用
途。

(一)拟定方案。广泛收取资料，组织有关专家和技术人员，提出拟选方案。

(二)论证。召集有关专家和部门对土地利用总体规划草案进行论证。规划草
案选定后，应当公布，征询对规划的意见。

(三)评审。土地利用总体规划根据社会公众的意见进行修订后，由上级人民
政府土地行政主管部门组织评审。

(四)批准。经评审通过的土地利用总体规划报有批准权的人民政府审批。

乡(镇)土地利用总体规划批准后，乡(镇)人民政府应当在接到批准文件之日
起三十日内予以公告。

(一)严格依据土地利用总体规划，控制建设用地总量，保护耕地；

(二)以土地供应引导需求，合理、有效地利用土地；

(三)优先保证国家和省重点建设项目、基础设施项目用地；

(四)保护和改善生态环境，保障土地资源的可持续利用。

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。

节约农用地转用计划指标的，经核准后，可结转下一年度使用。

各级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，根据土地
调查成果、规划的土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级，并根据实际
情况，定期调整。土地等级评定和调整结果，经同级人民政府审核，报上一级人
民政府土地行政主管部门批准后，向社会公布。

土地调查涉及土地勘测的，由省级以上人民政府土地行政主管部门认证的具
有土地勘测资质的机构进行勘测，也可依法委托其他具有勘测资质的机构承担。

新增建设项目占用耕地后，个别市、县确因后备资源匮乏，新开垦的耕地不
足以补偿所占耕地数量的，必须报经上级人民政府批准进行易地开垦，并核减本

行政区域内开垦耕地的数量。

在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内统一征地后供地的，由市、县人民政府承担开垦耕地的义务；在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的建设项目用地，由用地单位承担开垦耕地的义务；村庄和集镇建设占用耕地的，由农村集体经济组织或村民委员会承担开垦耕地的义务。

申请新建砖瓦窑(厂)，应当拟定土地开发、整理、复垦方案，经县(市、区)人民政府土地行政主管部门审核同意，报县(市、区)人民政府审批。

现有的砖瓦窑(厂)没有取土用地的，应当关闭；有取土用地的，应当制定土地开发、整理、复垦方案，报县(市、区)人民政府土地行政主管部门同意后逐步实施。

闲置费由县级以上人民政府土地行政主管部门征收；闲置费应缴财政专户用于土地开发、整理、复垦，不得挪作他用。

编制土地开发规划和年度计划应与农、林、水等规划相协调。

开发集体所有的未利用地用于农、林、牧、渔业生产的，应当征得土地所有者的同意，并签订合同，由乡(镇)人民政府审核，报县(市、区)人民政府批准。

经开发的国有土地，国家建设需要收回土地使用权时，应当给予开发者相应补偿。

其他土地的复垦，依照国家和省有关规定执行。

在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内为实施城市规划占用土地的，市、县(市)人民政府对建设用地实行统一规划、统一征用、统一开发、统一按项目供地。具体工作由市、县(市)人民政府土地行政主管部门会同有关部门组织实施。

农用地转用和土地征用的报批程序和审批权限依照《土地管理法》和《土地管理法实施条例》的规定执行。

(一)土地补偿费。

征用耕地的，设区的市近郊区按前三年平均年产值的八至十倍补偿；其他市近郊区、工矿区和建制镇按前三年平均年产值的七至九倍补偿；其他地方按前三年平均年产值的六至六倍补偿。

征用耕地中，各类作物的副产品(不包括蔬菜)按主产品年产量的百分之十五至百分之二十计算。

征用其他土地的土地补偿费标准参照征用耕地的土地补偿标准执行。

(二)安置补助费。

征用耕地每六百六十七平方米的安置补助费标准为：人均耕地六百六十七平方米以上的，为该耕地被征用前三年平均年产值的四至五倍；人均耕地三百三十四平方米以上六百六十七平方米以下的，为该耕地被征用前三年平均年产值的六至九倍；人均耕地三百三十四平方米以下的，为该耕地被征用前三年平均年产值的十至十二倍。在特殊情况下，每六百六十七平方米最高不超过该耕地被征用前三年平均年产值的十五倍。

征用其他土地的安置补助费标准参照征用耕地的安置补助费标准执行。

(三)青苗补偿费。按一季产值补偿。

(四)附着物的补偿办法和标准，按省人民政府规定执行。征地公告发布之日起，新增加的附着物不予补偿。

地上附着物补偿费、青苗补助费和安置补助费的支付和使用，依照《土地管理法实施条例》第二十六条的规定执行。

建设项目需要使用土地利用总体规划确定的国有未利用土地的审批权限为：三公顷以下由县(市)人民政府批准，三公顷以上六公顷以下由设区的市人民政府、地区行政公署批准，六公顷以上由省人民政府批准。

收回国有林场、农场等使用的国有土地，参照征用耕地的补偿标准执行。

遇到抢险救灾等特殊情况急需用地的，可以先使用，但应及时报告所在地的县(市、区)人民政府。

在建成区外，被征地单位的耕地被全部征用或征用后剩余耕地人均六十七平方米以下的，市、县人民政府应将该单位原有的农业户口转为非农业户口。该单位未被征用的剩余土地归国家所有，仍由该集体经济组织使用。国家因建设需要收回土地使用权的，应按征用土地给予补偿。

农业户口转为非农业户口人员的条件和转户后集体财产及剩余土地的管理，由省人民政府制定具体办法。

- (一)国家机关和军事用地；
- (二)城市基础设施和公益事业用地；
- (三)国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- (四)法律、行政法规规定的其他用地。

申请以划拨方式取得国有土地使用权的，申请人应持建设项目批准文件和必备资料向县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请，报有批准权的人民政府批准后，办理用地手续。

以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，应按照规定缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后方可使用土地。

人民法院依法执行以划拨方式取得的国有土地使用权，土地使用权获得者应当到县级以上人民政府土地行政主管部门办理有关用地手续。

、区)人民政府土地行政主管部门在十日内提出审核意见，报市、县(市、区)人民政府批准。涉及农用地的，在办理农用地转用时一并办理使用审批手续。

农村村民一户只能拥有一处宅基地，宅基地的面积按下列标准执行：

(一)城镇郊区和人均耕地六百六十七平方米以下的平原地区，每户用地不得超过一百三十四平方米；

(二)人均耕地六百六十七平方米以上的平原地区，每户用地不得超过一百六十七平方米；

(三)山区、丘陵区每户用地不得超过二百平方米，占用耕地的适用本款(一)、

(二)项的规定。

(一)农村村民户无宅基地的；

(二)农村村民户，除父母身边留一子女外，其他成年子女确需另立门户而已有的宅基地低于分户标准的；

(三)回乡落户的离休、退休、退職的干部职工、复退军人和回乡定居的华侨和港、澳、台同胞，需要建房而无宅基地的(符合第(二)项的除外)；

(四)原宅基地影响村镇建设规划，需要收回而又无宅基地的。

因撤销、迁移等原因停止使用集体土地或者因不按照批准的用途使用集体土地收回土地使用权的，农村集体经济组织应当向市、县(市、区)人民政府土地行政主管部门提出申请，报原批准机关或者同级人民政府批准后，无偿收回集体土地使用权。

人民法院依法执行集体所有土地上的房屋、构筑物的，地上房屋、构筑物获得者应当到县级以上人民政府土地行政主管部门办理土地征用或使用手续。

县级以上人民政府土地行政主管部门查处重大土地违法案件，应当核算违法行为给国家、集体和个人造成的直接经济损失数额。

(一)土地管理法律、法规和规章的实施情况；

(二)土地利用总体规划和年度计划、耕地保护、农地转用、土地征用、建设用地审批、供应、土地使用权交易和土地登记等情况；

(三)其他依法监督检查的。

(一)责令下级人民政府土地行政主管部门停止办理涉嫌违法的土地审批、登记和发证等手续；

(二)行政处罚决定书送达以后，发现违法行为人为逃避法律制裁而可能隐匿、转移违法所得或者出现可能妨碍行政处罚决定执行的，可以依法向人民法院申请冻结其银行存款。

侵占、挪用被征地单位的征地补偿费和其他有关费用或者非法占用、挪用、

截留、私分国有土地使用权出让金和国家其他土地收益的，责令限期退还。对主管人员和直接责任人员，由其主管机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

涂改、伪造、倒卖土地证书的，没收违法所得，并处五千元罚款。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

非法印制土地证书的，没收违法所得和非法印制的土地证书，并处五千元罚款。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

没收集体土地上的建筑物和其他设施，其土地使用权随同地上建筑物转移的，应依法办理集体土地征用或使用手续。

第二条

本省行政区域内的一切单位和个人，必须遵守土地管理法律、法规和本办法。

第三条

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，加强对土地管理工作的领导，对本行政区域内的土地要全面规划，合理开发、利用和保护。

第四条

省人民政府土地行政主管部门统一负责全省土地的管理和监督工作。市(地)、县(市、区)人民政府土地行政主管部门负责本行政区域内土地的统一管理和监督工作。

第二章 土地所有权和使用权

第五条

符合《土地管理法实施条例》第二条规定的土地属于国家所有。

第六条

下列土地属于农民集体所有：

第七条

依法实行土地登记发证制度。依法登记的土地所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第八条

集体土地所有权和使用权，由县(市、区)人民政府登记，核发《集体土地所有权证》和《集体土地使用证》，确认所有权和使用权。

第九条

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，核发《国有土地使用证》，确认使用权。其中，省直机关使用的国有土地，由省人民政府登记，核发《国有土地使用证》，确认使用权。具体登记发证办法由省人民政府土地行政主管部门会同省直有关部门制定，报省人民政府批准后执行。

第十条

确认林地、草地、水面、滩涂的权属，分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国草原法》的规定办理。

第十一条

土地登记和颁发土地证书后发现有错登、漏登或有违法情节的，原登记发证机关应当依法更正，收回或注销原发土地证书，换发新的土地证书。

第十二条

土地所有权和土地使用权争议的处理，依据《土地管理法》第十六条的规定执行。

第十三条

县级以上人民政府确认土地权属时，可以将《土地利用现状调查》和《城镇地籍调查》有关成果资料作为证据。

第三章 土地利用总体规划

第十四条

各级人民政府应依法编制土地利用总体规划。

第十五条

编制土地利用总体规划按下列程序进行：

第十六条

土地利用总体规划的审批权限按《土地管理法》第二十一条、《土地管理法实施条例》第八条的规定执行。

第十七条

各级人民政府编制土地利用年度计划应遵守下列原则：

第十八条

县级以上人民政府土地行政主管部门会同有关部门，根据本行政区域土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划、国家产业政策及建设用地和土地利用的实际情况，提出本地下一年度的土地利用年度计划建议，经同级人民政府审查后，于第三季度前报上一级人民政府土地行政主管部门。

第十九条

县级以上人民政府土地行政主管部门应当将上级下达的农用地转用计划指标、耕地保有量计划指标和土地开发整理计划指标逐级分解，拟定实施方案，经同级人民政府批准后下达。

第二十条

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。

第二十一条

县级以上人民政府应当健全土地调查、统计制度。

第二十二条

县级以上人民政府土地行政主管部门应建立土地管理信息系统,对土地利用现状进行动态监测。

第四章 耕地保护

第二十三条

各级人民政府应当把耕地保护、土地利用等工作列为政府主管领导任期内的年度考核和离任前考核内容。

第二十四条

省人民政府应当确保本行政区域内耕地总量不减少。县级以上人民政府应当制定开垦耕地计划,并组织落实。补充耕地超过应开垦指标的,由上级人民政府从耕地开垦费中给予适当补助。

第二十五条

非农业建设项目经批准占用耕地的,土地使用者应当制定耕地开垦方案,报土地行政主管部门同意,负责开垦与所占耕地数量、质量相当的耕地。没有条件开垦的,必须缴纳耕地开垦费。开垦耕地的数量或质量经验收不合格的,应当缴纳相应的耕地开垦费。耕地开垦费的征收、使用和管理由省人民政府另行制定。

第二十六条

设区的市人民政府、地区行政公署应落实省人民政府下达的划定基本农田的指标。县级人民政府应根据经济发展计划和土地利用总体规划划定基本农田。

第二十七条

新建砖瓦窑(厂)及取土用地,应利用荒丘、荒坡、荒废地和高岗薄地,并与土地开发、整理、复垦相结合。

第二十八条

违反《土地管理法》第三十七条第一款规定闲置耕地的,应当缴纳闲置费。闲置费的标准,按照闲置土地所在县(市、区)耕地征用前三年平均年产值的四倍计收。

第二十九条

县级以上人民政府应加强对未利用土地的开发利用和管理,按照土地利用总体规划,在保护和改善生态环境,防止水土流失、沙化、盐渍化、土壤污染的前提下,合理开发未利用土地。

第三十条

县(市、区)人民政府组织编制的土地开发、复垦与整理规划和年度计划,报上级人民政府批准后实施。经批准的规划和年度计划需要调整的,由原制订机关报上级人民政府批准后调整。

第三十一条

开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩用于农、林、牧、渔业生产的,谁开发,谁使用。开发单位或个人应向县(市、区)人民政府土地行政主管部门提出申请,一次性开发二百公顷以下的,由县(市、区)人民政府批准,报设区的市人民政府、地区行政公署土地行政主管部门备案;一次性开发二百公顷以上四百公顷以下的,由设区的市人民政府、地区行政公署批准,报省人民政府土地行政主管部门备案;一次性开发四百公顷以上六百公顷以下的,须经省人民政府批准;一次性开发六百公顷以上的报国务院批准。

第三十二条

建设工程取土应与土地开发、整理、复垦相结合。确需在耕地上取土的,必须在县(市、区)人民政府土地行政主管部门批准的范围内进行。建设单位或施工单位应当在申请取土时提交复垦方案。批准取土后,建设单位或施工单位应当制定取土方案,并与国有土地使用者、集体土地所有者和使用者签订取土合同,约定复垦条款。建设单位或施工单位应将土地复垦费用列入工程概算,专户储存、专项列支,用于土地复垦,并接受当地县(市、区)人民政府土地行政主管部门的监督。

第五章 建设用地

第三十三条

建设占用土地应当符合土地利用总体规划和土地利用年度计划。

第三十四条

征用农民集体的土地，按以下规定给予补偿：

第三十五条

征用的集体土地属村集体经济组织或村民委员会所有的，土地补偿费支付给村集体经济组织或村民委员会；属村民小组所有的，土地补偿费支付给村民小组；属乡(镇)集体经济组织所有的，土地补偿费支付给乡(镇)集体经济组织。

第三十六条

具体建设项目用地，按《土地管理法实施条例》第二十二条、第二十三条及有关规定办理。

第三十七条

因建设需要，经批准收回农民耕种的国有土地，按照本办法有关规定支付青苗补偿费、附着物补偿费。耕种五年以内的给予适当〔补偿〕的安置补助；耕种五年以上的，安置补助费按前三年平均年产值的四至六倍支付。

第三十八条

本办法土地补偿费、安置补助费规定的年产值，均按前三年平均年产量和国家规定的产品现行平均价格计算，国家没有规定价格的，按当地市场的平均价格计算。

第三十九条

被征用土地内有水源、渠道、涵闸、管道、道路、电缆等与生产和生活密切相关的设施的，由当地人民政府组织有关部门会同用地单位和施工单位，妥善处理，不得擅自阻断和损坏；造成阻断、损坏的，应予以修复或者按规定修建相应的工程设施。

第四十条

临时用地依照《土地管理法》第五十七条的规定执行。临时用地期满，应当

恢复原状，退还土地。

第四十一条

在城市建成区内，集体土地依法归国家所有后，市、县人民政府应对农民集体经济组织，有计划的依法撤销村民建制，将原农民集体经济组织成员有计划转为城镇户口，并合理安置就业。

第四十二条

征用集体所有的耕地，原土地所有者或使用者从次年起不再承担被征土地农业税的纳税义务和农产品定购任务。

第四十三条

下列项目可以划拨方式取得土地使用权：

第四十四条

国有土地的有偿使用包括出让、租赁、作价出资或入股等方式。

第四十五条

新增建设用地的土地有偿使用费按照国家和省有关规定执行。

第四十六条

国有土地使用权处置必须依法办理处置手续，并由具有土地评估资质的估价机构进行地价评估。

第四十七条

人民法院依法执行以出让方式取得的国有土地使用权，土地使用权获得者应当到县级以上人民政府土地行政主管部门办理土地使用权变更登记。

第四十八条

土地使用者必须按批准用途使用土地，确需改变土地用途的，应当报市、县(市、区)人民政府重新审 1。在城市规划区内改变土地用途的，报批前，应经城市规划行政主管部门同意。

第四十九条

乡镇企业、乡(镇)、村公共设施、公益事业建设使用本集体所有土地，应向市、县(市、区)人民政府土地行政主管部门提出申请。市、县(市

第五十条

乡镇企业经批准使用集体土地的，应当给予补偿。补偿的具体数额参照征用土地补偿标准确定。

第五十一条

农村村民建住宅，应当符合乡(镇)土地利用总体规划和村镇建设规划，先使用原有的宅基地和村内空闲地。村内有空闲地的不得批准使用村外土地。

第五十二条

具备下列条件的，可以申请宅基地：

第五十三条

符合申请宅基地条件的农村村民，应向本集体提出申请，经村民代表会议或村民会议讨论通过，由村民委员会报乡(镇)人民政府或街道办事处审核后，报县(市、区)人民政府批准。

第五十四条

为乡(镇)村公共设施和公益事业建设需要而收回集体土地使用权的，农村集体经济组织应当向县(市、区)人民政府土地行政主管部门提出申请，报市、县(市、区)人民政府批准后，收回集体土地使用权，并根据土地使用权人的损失情况给予补偿。

第五十五条

依法以集体所有土地上的房屋、构筑物抵押的，必须先征得土地所有者的同意，再到土地行政主管部门办理土地使用权抵押登记。在处理抵押物时，由县级以上人民政府土地行政主管部门为土地使用权获得者办理土地征用或使用手续。

第五十六条

以集体土地作价入股兴办企业，应当向土地行政主管部门申请，经依法批准后方可实施。乡镇企业以依法取得的建设用地作价入股兴办企业的，只办理变更登记手续。

第六章 监督检查

第五十七条

县级以上人民政府土地行政主管部门实施土地监督检查，应当依照《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《河南省土地监察条例》和本办法的规定进行。

第五十八条

县级以上人民政府土地行政主管部门应当加强土地监督检查机构建设。土地监督检查的内容包括：

第五十九条

县级以上人民政府土地行政主管部门在调查处理土地违法案件时，可以采取下列措施：

第六十条

上级人民政府对下级人民政府违法批准占用土地的批准文件应当予以撤销。监察部门应对直接责任人员和直接负责的主管人员给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十一条

县级以上人民政府土地行政主管部门在监督检查中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予处分的，依照《土地管理法》和《土地管理法实施条例》等有关规定执行。

第七章 法律责任

第六十二条

非法转让土地，依照《土地管理法》第七十三条和《土地管理法实施条例》

第三十八条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得的百分之五以上百分之五十以下。

第六十三条

非法占用土地，依照《土地管理法》第七十六条规定和《土地管理法实施条例》第四十二条规定处以罚款的，按下列标准执行：基本农田每平方米二十元以上三十元以下；其他耕地每平方米十元以上二十元以下；其他土地每平方米十元以下。

第六十四条

擅自减免土地使用权出让金和国家其他土地收益的，由同级财政部门或上一级土地行政主管部门责令限期追缴被非法减免的费用。对低价出让国有土地使用权或非法批准减免国家其他土地收益的直接责任人员和主管人员，由主管部门或监察机关给予行政处分。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十五条

不依法办理土地登记的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期办理。

第六十六条

县级以上人民政府土地行政主管部门作出的行政处罚决定，应于七日内直接送达违法当事人。直接送达确有困难的，可以留置送达或者邮寄送达；当事人下落不明的，可以公告送达。邮寄送达，以回执注明的收件日期为送达日期。公告送达，自发出公告之日起，经过六十日，视为送达。公告送达应在案卷中注明原因和经过。

第六十七条

依法没收的地上建筑物和其他设施，由作出处罚决定的县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级财政部门依法处理。所得收益，缴作出处罚决定机关的同级财政。

第八章 附则

第六十八条

本办法自 1999 年 12 月 1 日起施行。河南人大常委会原来制定的《河南省〈土地管理法〉实施办法》和《河南省人大常委会关于省辖市人民政府、地区行政公署建设征用和划拨、出让土地审批权限的决定》同时废止。省内有关土地管理的规定，凡与本办法相抵触的，按本办法执行。

中共中央《十四五规划建议》：

探索宅基地“三权分置”实现形式

----摘自新华社发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》

(2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过)

10月29日，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》通过，建议提出，优先发展农业农村，全面推进乡村振兴。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。

提高农业质量效益和竞争力。适应确保国计民生要求，以保障国家粮食安全为底线，健全农业支持保护制度。坚持最严格的耕地保护制度，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，加大农业水利设施建设力度，实施高标准农田建设工程，强化农业科技和装备支撑，提高农业良种化水平，健全动物防疫和农作物病虫害防治体系，建设智慧农业。强化绿色导向、标准引领和质量安全监管，建设农业现代化示范区。推动农业供给侧结构性改革，优化农业生产结构和区域布局，加强粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设，推进优质粮食工程。完善粮食主产区利益补偿机制。保障粮、棉、油、糖、肉等重要农产品供给安全，提升收储调控能力。开展粮食节约行动。发展县域经济，推动农村一二三产业融合发展，丰富乡村经济业态，拓展农民增收空间。

实施乡村建设行动。把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心。统筹县域城镇和村庄规划建设，保护传统村落和乡村风貌。完善乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施，提升农房建设质量。因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，实施河湖水系综合整治，改善农村人居环境。提高农民科技文化素质，推动乡村人才振兴。

深化农村改革。健全城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力。落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策，加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，健全农业专业化社会化服务体系，发展多种形式适度规模经营，实现小农户和现代农业有机衔接。健全城乡统一的建设用地市场，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。建立土地征收公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围。探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励依法自愿有偿转让。深化农村集体产权制度改革，发展新型农村集体经济。健全农村金融服务体系，发展农业保险。

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，保持财政投入力度总体稳定，接续推进脱贫地区发展。健全防止返贫监测和帮扶机制，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作，加强扶贫项目资金资产管理和监督，推动特色产业可持续发展。健全农村社会保障和救助制度。在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县，增强其巩固脱贫成果及内生发展能力。坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制。

第二部分：法律法规及相关部门规章、司法解释（农村土地相关）

农村土地承包经营权流转管理办法（2005）

【发布文号】农业部令第 47 号

【发布日期】 2005 年 01 月 19 日

【实施日期】 2005 年 03 月 01 日

【修订历史记录】：无

第一章 总则

第一条

为规范农村土地承包经营权流转行为，维护流转双方当事人合法权益，促进农业和农村经济发展，根据《农村土地承包法》及有关规定制定本办法。

第二条

农村土地承包经营权流转应当在坚持农户家庭承包经营制度和稳定农村土地承包关系的基础上，遵循平等协商、依法、自愿、有偿的原则。

第三条

农村土地承包经营权流转不得改变承包土地的农业用途，流转期限不得超过承包期的剩余期限，不得损害利害关系人和农村集体经济组织的合法权益。

第四条

农村土地承包经营权流转应当规范有序。依法形成的流转关系应当受到保护。

第五条

县级以上人民政府农业行政主管部门（或农村经营管理）部门依照同级人民政府规定的职责负责本行政区域内的农村土地承包经营权流转及合同管理的指导。

第二章 流转当事人

第六条

承包方有权依法自主决定承包土地是否流转、流转的对象和方式。任何单位和个人不得强迫或者阻碍承包方依法流转其承包土地。

第七条

农村土地承包经营权流转收益归承包方所有，任何组织和个人不得侵占、截留、扣缴。

第八条

承包方自愿委托发包方或中介组织流转其承包土地的，应当由承包方出具土地流转委托书。委托书应当载明委托的事项、权限和期限等，并有委托人的签名或盖章。没有承包方的书面委托，任何组织和个人无权以任何方式决定流转农户的承包土地。

第九条

农村土地承包经营权流转的受让方可以是承包农户，也可以是其他按有关法律及有关规定允许从事农业生产经营的组织和个人。在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。受让方应当具有农业经营能力。

第十条

农村土地承包经营权流转方式、期限和具体条件，由流转双方平等协商确定。

第十一条

承包方与受让方达成流转意向后，以转包、出租、互换或者其他方式流转的，承包方应当及时向发包方备案；以转让方式流转的，应当事先向发包方提出转让申请。

第十二条

受让方应当依照有关法律、法规的规定保护土地，禁止改变流转土地的农业用途。

第十三条

受让方将承包方以转包、出租方式流转的土地实行再流转，应当取得原承包方的同意。

第十四条

受让方在流转期间因投入而提高土地生产能力的，土地流转合同到期或者未到期由承包方依法收回承包土地时，受让方有权获得相应的补偿。具体补偿办法可以在土地流转合同中约定或双方通过协商解决。

第三章 流转方式

第十五条

承包方依法取得的农村土地承包经营权可以采取转包、出租、互换、转让或者其他方式符合有关法律和国家政策规定的方式流转。

第十六条

承包方依法采取转包、出租、入股方式将农村土地承包经营权部分或者全部流转的，承包方与发包方的承包关系不变，双方享有的权利和承担的义务不变。

第十七条

同一集体经济组织的承包方之间自愿将土地承包经营权进行互换，双方对互换土地原享有的承包权利和承担的义务也相应互换，当事人可以要求办理农村土地承包经营权证变更登记手续。

第十八条

承包方采取转让方式流转农村土地承包经营权的，经发包方同意后，当事人可以要求及时办理农村土地承包经营权证变更、注销或重发手续。

第十九条

承包方之间可以自愿将承包土地入股发展农业合作生产，但股份合作解散时入股土地应当退回原承包农户。

第二十条

通过转让、互换方式取得的土地承包经营权经依法登记获得土地承包经营权证后，可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式符合法律和国家政策规定的方式流转。

第四章 流转合同

第二十一条

承包方流转农村土地承包经营权，应当与受让方在协商一致的基础上签订书面流转合同。农村土地承包经营权流转合同一式四份，流转双方各执一份，发

包方和乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门各备案一份。承包方将土地交由他人代耕不超过一年的，可以不签订书面合同。

第二十二條

承包方委托发包方或者中介服务组织流转其承包土地的，流转合同应当由承包方或其书面委托的代理人签订。

第二十三條

农村土地承包经营权流转合同一般包括以下内容：（一）双方当事人的姓名、住所；（二）流转土地的四至、座落、面积、质量等级；（三）流转的期限和起止日期；（四）流转方式；（五）流转土地的用途；（六）双方当事人的权利和义务；（七）流转价款及支付方式；（八）流转合同到期后地上附着物及相关设施的处理；（九）违约责任。农村土地承包经营权流转合同文本格式由省级人民政府农业行政主管部门确定。

第二十四條

农村土地承包经营权流转当事人可以向乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门申请合同鉴证。乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门不得强迫土地承包经营权流转当事人接受鉴证。

第五章 流转管理

第二十五條

发包方对承包方提出的转包、出租、互换或者其他方式流转承包土地的要求，应当及时办理备案，并报告乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门。承包方转让承包土地，发包方同意转让的，应当及时向乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门报告，并配合办理有关变更手续；发包方不同意转让的，应当于七日内向承包方书面说明理由。

第二十六條

乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门应当及时向达成流转意向的承包方提供统一文本格式的流转合同，并指导签订。

第二十七條

乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门应当建立农村土地承包经营权流转情况登记册，及时准确记载农村土地承包经营权流转情况。以转包、出租或者其

他方式流转承包土地的，及时办理相关登记；以转让、互换方式流转承包土地的，及时办理有关承包合同和土地承包经营权证变更等手续。

第二十八条

乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门应当对农村土地承包经营权流转合同及有关文件、文本、资料等进行归档并妥善保管。

第二十九条

采取互换、转让方式流转土地承包经营权，当事人申请办理土地承包经营权流转登记的，县级人民政府农业行政（或农村经营管理）主管部门应当予以受理，并依照《农村土地承包经营权证管理办法》的规定办理。

第三十条

从事农村土地承包经营权流转服务的中介组织应当向县级以上地方人民政府农业行政（或农村经营管理）主管部门备案并接受其指导，依照法律和有关规定提供流转中介服务。

第三十一条

乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门在指导流转合同签订或流转合同鉴证中，发现流转双方有违反法律法规的约定，要及时予以纠正。

第三十二条

县级以上地方人民政府农业行政（或农村经营管理）主管部门应当加强对乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门工作的指导。乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门应当依法开展农村土地承包经营权流转的指导和管理工作的，正确履行职责。

第三十三条

农村土地承包经营权流转发生争议或者纠纷，当事人应当依法协商解决。当事人协商不成的，可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府调解。当事人不愿协商或者调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。

第六章 附则

第三十四条

通过招标、拍卖和公开协商等方式承包荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，经依法登记取得农村土地承包经营权证的，可以采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转，其流转管理参照本办法执行。

第三十五条

本办法所称转让是指承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源，经承包方申请和发包方同意，将部分或全部土地承包经营权让渡给其他从事农业生产经营的农户，由其履行相应土地承包合同的权利和义务。转让后原土地承包关系自行终止，原承包方承包期内的土地承包经营权部分或全部灭失。转包是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限转给同一集体经济组织的其他农户从事农业生产经营。转包后原土地承包关系不变，原承包方继续履行原土地承包合同规定的权利和义务。接包方按转包时约定的条件对转包方负责。承包方将土地交他人代耕不足一年的除外。互换是指承包方之间为方便耕作或者各自需要，对属于同一集体经济组织的承包地块进行交换，同时交换相应的土地承包经营权。入股是指实行家庭承包方式的承包方之间为发展农业经济，将土地承包经营权作为股权，自愿联合从事农业合作生产经营；其他承包方式的承包方将土地承包经营权量化为股权，入股组成股份公司或者合作社等，从事农业生产经营。出租是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限租赁给他人从事农业生产经营。出租后原土地承包关系不变，原承包方继续履行原土地承包合同规定的权利和义务。承租方按出租时约定的条件对承包方负责。本办法所称受让方包括接包方、承租方等。

第三十六条

本办法自 2005 年 3 月 1 日起正式施行。

中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法（2004）

【发布文号】农业部令第 33 号

【发布日期】 2003 年 11 月 14 日

【实施日期】 2004 年 01 月 01 日

【修订历史记录】：无

第一条

为稳定和完善农村土地承包关系，维护承包方依法取得的土地承包经营权，加强农村土地承包经营权证管理，根据《中华人民共和国农村土地承包法》，制定本办法。

第二条

农村土地承包经营权证是农村土地承包合同生效后，国家依法确认承包方享有土地承包经营权的法律凭证。农村土地承包经营权证只限承包方使用。

第三条

承包耕地、园地、荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地从事种植业生产活动，承包方依法取得农村土地承包经营权后，应颁发农村土地承包经营权证予以确认。承包草原、水面、滩涂从事养殖业生产活动的，依照《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国渔业法》等有关规定确权发证。

第四条

实行家庭承包经营的承包方，由县级以上地方人民政府颁发农村土地承包经营权证。实行其它方式承包经营的承包方，经依法登记，由县级以上地方人民政府颁发农村土地承包经营权证。县级以上地方人民政府农业行政主管部门负责农村土地承包经营权证的备案、登记、发放等具体工作。

第五条

农村土地承包经营权证所载明的权利有效期限，应与依法签订的土地承包合

同约定的承包期一致。

第六条

农村土地承包经营权证应包括以下内容：（一）名称和编号；（二）发证机关及日期；（三）承包期限和起止日期；（四）承包土地名称、坐落、面积、用途；（五）农村土地承包经营权变动情况；（六）其他应当注明的事项。

第七条

实行家庭承包的，按下列程序颁发农村土地承包经营权证：（一）土地承包合同生效后，发包方应在 30 个工作日内，将土地承包方案、承包方及承包土地的详细情况、土地承包合同等材料一式两份报乡（镇）人民政府农村经营管理部门。（二）乡（镇）人民政府农村经营管理部门对发包方报送的材料予以初审。材料符合规定的，及时登记造册，由乡（镇）人民政府向县级以上地方人民政府提出颁发农村土地承包经营权证的书面申请；材料不符合规定的，应在 15 个工作日内补正。（三）县级以上地方人民政府农业行政主管部门对乡（镇）人民政府报送的申请材料予以审核。申请材料符合规定的，编制农村土地承包经营权证登记簿，报同级人民政府颁发农村土地承包经营权证；申请材料不符合规定的，书面通知乡（镇）人民政府补正。

第八条

实行招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地的，按下列程序办理农村土地承包经营权证：（一）土地承包合同生效后，承包方填写农村土地承包经营权证登记申请书，报承包土地所在乡（镇）人民政府农村经营管理部门。（二）乡（镇）人民政府农村经营管理部门对发包方和承包方的资格、发包程序、承包期限、承包地用途等予以初审，并在农村土地承包经营权证登记申请书上签署初审意见。（三）承包方持乡（镇）人民政府初审通过的农村土地承包经营权登记申请书，向县级以上地方人民政府申请农村土地承包经营权证登记。（四）县级以上地方人民政府农业行政主管部门对登记申请予以审核。申请材料符合规定的，编制农村土地承包经营权证登记簿，报请同级人民政府颁发农村土地承包经营权证；申请材料不符合规定的，书面通知申请人补正。

第九条

农村土地承包经营权证登记簿记载农村土地承包经营权的基本内容。农村土地承包经营权证、农村土地承包合同、农村土地承包经营权证登记簿记载的事项应一致。

第十条

农村土地承包经营权证登记簿、承包合同登记及其他登记材料，由县级以上地方农业行政主管部门管理。农村土地承包方有权查阅、复制农村土地承包经营权证登记簿和其他登记材料。县级以上农业行政主管部门不得限制和阻挠。

第十一条

农村土地承包当事人认为农村土地承包经营权证和登记簿记载错误的，有权申请更正。

第十二条

乡（镇）农村经营管理部门和县级以上地方人民政府农业行政主管部门在办理农村土地承包经营权证过程中应当履行下列职责：（一）查验申请人提交的有关材料；（二）就有关登记事项询问申请人；（三）如实、及时地登记有关事项；（四）需要实地查看的，应进行查验。在实地查验过程中，申请人有义务给予协助。

第十三条

乡（镇）人民政府农村经营管理部门领取农村土地承包经营权证后，应在30个工作日内将农村土地承包经营权证发给承包方。发包方不得为承包方保存农村土地承包经营权证。

第十四条

承包期内，承包方采取转包、出租、入股方式流转土地承包经营权的，不须办理农村土地承包经营权证变更。采取转让、互换方式流转土地承包经营权的，当事人可以要求办理农村土地承包经营权证变更登记。因转让、互换以外的其他方式导致农村土地承包经营权分立、合并的，应当办理农村土地承包经营权证

变更。

第十五条

办理农村土地承包经营权变更申请应提交以下材料：（一）变更的书面请求；（二）已变更的农村土地承包合同或其它证明材料；（三）农村土地承包经营权证原件。

第十六条

乡（镇）人民政府农村经营管理部门受理变更申请后，应及时对申请材料进行审核。符合规定的，报请发证机关办理变更手续，并在农村土地承包经营权证登记簿上记载。

第十七条

农村土地承包经营权证严重污损、毁坏、遗失的，承包方应向乡（镇）人民政府农村经营管理部门申请换发、补发。经乡（镇）人民政府农村经营管理部门审核后，报请发证机关办理换发、补发手续。

第十八条

办理农村土地承包经营权证换发、补发手续，应以农村土地经营权证登记簿记载的内容为准。

第十九条

农村土地承包经营权证换发、补发，应当在农村土地承包经营权证上注明“换发”、“补发”字样。

第二十条

承包期内，发生下列情形之一的，应依法收回农村土地承包经营权证：（一）承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的。（二）承包期内，承包方提出书面申请，自愿放弃全部承包土地的。（三）承包土地被依法征用、占用，导致农村土地承包经营权全部丧失的。（四）其他收回土地承包经营权证的情形。

第二十一条

符合本办法第二十条规定，承包方无正当理由拒绝交回农村土地承包经营权的，由原发证机关注销该证（包括编号），并予以公告。

第二十二条

收回的农村土地承包经营权证，应退回原发证机关，加盖“作废”章。

第二十三条

县级人民政府农业行政主管部门和乡（镇）人民政府要完善农村土地承包方案、农村土地承包合同、农村土地承包经营权证及其相关文件档案的管理制度，建立健全农村土地承包信息化管理系统。

第二十四条

地方各级人民政府农业行政主管部门要加强对农村土地承包经营权证的发放管理，确保农村土地承包经营权证全部落实到户。

第二十五条

对不按规定及时发放农村土地承包经营权证的责任人，予以批评教育；造成严重后果的，应追究行政责任。

第二十六条

颁发农村土地承包经营权证，除工本费外，不得向承包方收取任何费用。农村土地承包经营权证工本费的支出要严格执行国家有关财务管理的规定。

第二十七条

本办法实施以前颁发的农村土地承包经营权证，符合《农村土地承包法》有关规定，并已加盖县级以上地方人民政府印章的，继续有效。个别条款如承包期限、承包方承担义务等违反《农村土地承包法》规定的，该条款无效，是否换发新证，由承包方决定。未加盖县级以上地方人民政府印章的，应按本《办法》规定重新颁发。重新颁发农村土地承包经营权证，土地承包期限应符合《农村土地承包法》的有关规定，不得借机调整土地。

第二十八条

农村土地承包经营权证由农业部监制，由省级人民政府农业行政主管部门统一组织印制，加盖县级以上地方人民政府印章。

第二十九条

本办法由农业部负责解释。

第三十条

本办法自 2004 年 1 月 1 日起正式施行。

附件 1：农村土地承包经营权证（样本）（略）

附件 2：农村土地承包经营权证申请书（家庭承包方式样本）（略）

附件 3：农村土地承包经营权证登记申请书（其他承包方式样本）（略）

附件 4：农村土地承包经营权证登记簿（样本）（略）

第三部分：地方性法律法规（上海市，农村土地相关）

上海市土地储备办法（2011）

【发布文号】上海市人民政府令第 52 号

【发布日期】 2010 年 12 月 20 日

【实施日期】2004 年 08 月 01 日

【修订历史记录】：2010 年修正

1、2011 年 5 月 9 日最高人民法院审判委员会第 1522 次会议通过。

第一条

（目的和依据） 为了加强政府对土地市场的调控，有序实施城市规划，深化土地使用制度改革，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》等规定，结合本市实际情况，制订本办法。

第二条

（适用范围） 本市行政区域内的土地储备，适用本办法。

第三条

（定义） 本办法所称的土地储备，是指市、区（县）政府委托土地储备机构，依据土地利用总体规划、城市规划和土地储备计划，对依法征收、收回、收购或者围垦的土地，先通过实施征地补偿安置、房屋拆迁补偿安置或者必要的基础性建设等予以存储，再按照土地供应计划交付供地的行为。

第四条

（管理部门） 市土地管理工作领导小组负责审核批准本市土地储备计划，协调解决土地储备中的重大问题。市规划和国土资源管理局（以下简称市规划国土资源局）负责本市土地储备计划的组织编制和执行情况的监督管理；区（县）土地管理部门负责本行政区域内土地储备计划执行情况的日常监督管理。市和区

(县)投资、规划、土地、建设等管理部门按照本办法的规定,履行土地储备项目的相关审批职责。

第五条

(储备机构) 市土地储备中心是市政府设立的土地储备机构,在本市区域范围内实施土地储备,负责储备地块的前期开发,承办储备地块按计划供应的前期准备工作。各区(县)政府设立一个土地储备机构,在本区(县)区域范围内实施土地储备。经市政府批准,其他的专门机构可以在特定区域范围内实施土地储备。

第六条

(储备范围) 下列土地应当纳入土地储备范围: (一) 滩涂围垦成陆并经验收合格的土地; (二) 拟转为经营性建设用地的原国有农用地; (三) 拟调整为经营性建设用地的原划拨国有土地; (四) 拟依法征收后实行出让的原农村集体所有土地; (五) 土地管理部门依法收回的闲置国有土地; (六) 市政府为实施城市规划需要储备的其他国有土地。

第七条

(储备分工) 本办法第六条第(一)、(二)、(六)项所列的土地,由市土地储备中心负责储备;其他各项所列的土地,由市土地储备中心和所在地的区(县)土地储备机构联合储备。经市政府批准的专门机构,在相关批准文件规定的区域范围内实施土地储备。

第八条

(储备计划) 本市的土地储备计划应当与国民经济和社会发展规划相协调,与土地利用年度计划以及明后年的土地供应计划相衔接。市规划国土资源局应当会同市发展改革委员会等有关部门,在每年第四季度组织编制下年度的土地储备计划,经市土地管理工作领导小组审核批准后分解下达。

第九条

(储备地块的立项、规划和用地手续) 土地储备机构应当在土地储备计划范围

内确定地块实施储备，并可以向投资主管部门办理储备地块的前期开发立项手续。储备地块的前期开发立项批准后，土地储备机构可以向规划、土地管理部门申领建设用地规划许可证和建设用地批准文件。其中，储备地块涉及农用地转用或者征收农村集体所有土地的，由土地管理部门按法定程序办理农用地转用和征地手续后，发给建设用地批准文件。建设用地规划许可证和建设用地批准文件应当载明储备地块的坐落、四至范围、面积等事项。

第十条

（储备地块的补偿安置）土地储备涉及房屋拆迁、征收农村集体所有土地的，应当按照国家和本市的有关规定，办理房屋拆迁许可、征地补偿安置方案审批等相关手续，并按照规定的标准、方式和程序实施补偿安置。土地储备机构对原划拨给企事业单位使用的国有土地实施收购储备的，应当按照本市的基准地价并结合土地市场行情，与该单位进行协商，确定补偿价格，签订收购储备协议。

第十一条

（储备地块的基础性建设）储备地块有经批准的控制性编制单元规划或者控制性详细规划的，土地储备机构可以在完成该地块上建筑物、构筑物和其他附着物的拆除，并经投资、规划、建设管理部门批准后，按照规划要求实施基础性建设。储备地块的前期开发立项批准前，已有经批准的控制性编制单元规划或者控制性详细规划的，投资、规划管理部门应当在批准前期开发立项和建设用地规划许可证时，一并审批储备地块的基础性建设。

第十二条

（储备地块的权属证明）土地储备机构围垦滩涂成陆并经验收合格后，或者与有关企事业单位签订国有土地使用权收购储备协议后，或者取得储备地块的建设用地批准文件并拆除该地块上的建筑物、构筑物和其他附着物后，可以向市规划国土资源局申请土地登记，领取土地储备的房地产权证。储备地块交付供应时，土地储备的房地产权证应当由市规划国土资源局收回。

第十三条

（储备地块的临时利用）经规划管理部门批准，土地储备机构可以在土地储备

期间，临时利用储备地块。储备地块的临时利用不得影响市容环境，不得修建永久性建筑物、构筑物和其他附着物。市和区（县）土地储备机构不得兼营除临时利用储备土地以外的其他经营性业务。

第十四条

（储备信息统计）市规划国土资源局应当建立土地储备信息统计制度。土地储备机构应当每季度将储备土地的面积、数量、坐落、收购补偿价格、基础性建设情况、临时利用情况等相关信息，报送市规划国土资源局。

第十五条

（储备地块的供应）土地储备机构应当按照土地供应计划的要求，做好储备地块交付供地的前期准备工作。储备地块的出让工作，由市或者区（县）土地管理部门会同投资、规划等管理部门和土地储备机构，按照本市土地使用权出让招标拍卖的有关规定和土地利用年度计划组织实施。

第十六条

（资金管理）储备地块出让所得的价款中，属于土地使用权出让金的部分，由受让人支付给土地管理部门；属于土地前期开发费用的部分，由受让人支付给土地储备机构，并在扣除土地储备的成本开支和管理费后，纳入土地储备专项资金。土地储备专项资金的设立、使用和管理办法，由市财政局会同市规划国土资源局另行规定。

第十七条

（监督检查）市和区（县）土地管理部门应当定期检查本市土地储备计划的执行情况。财政、审计部门应当对土地储备的成本开支和土地储备机构的财务状况定期进行核查、审计，审计结果应当报送市土地管理工作领导小组。

第十八条

（违法行为的处理）土地储备机构的工作人员贪污、贿赂、挪用公款或者利用职权为自己和他人谋取私利，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚未构成犯罪的，依法给予行政处分。

第十九条

（具体应用解释） 本办法的具体应用问题，由市规划国土资源局负责解释。

第二十条

（施行日期） 本办法自 2004 年 8 月 1 日起施行。

上海市人民政府关于修改《上海市土地使用权出让办法》的决定 (2008)

【发布文号】上海市人民政府令第8号

【发布日期】2008年11月17日

【实施日期】2009年01月日

【修订历史记录】

市人民政府决定，对《上海市土地使用权出让办法》作如下修改：

一、删除第二十五条。

二、第二十七条修改为：“出让金应当按规定全部上缴财政，列入预算，并按照国家和本市的有关规定安排使用。”

三、删除第三十七条。

四、本办法中的“上海市房屋土地资源管理局”和“市房地产资源局”均修改为“市土地管理部门”。

此外，对部分文字和条文顺序作相应调整。

本决定自2009年1月1日起施行。《上海市土地使用权出让办法》根据本决定作相应修改和调整，重新公布。

上海市土地使用权出让办法（2008）

（1996年10月30日上海市人民政府发布根据2001年5月21日《上海市人民政府关于修改〈上海市土地使用权出让办法〉的决定》第一次修正 根据2008年11月27日以上海市人民政府令第8号发布的《上海市人民政府关于修改〈上海市土地使用权出让办法〉的决定》第二次修正）

第一章 总则

第一条 （目的和依据）

为了完善本市土地有偿使用制度，规范土地使用权出让行为，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法律、法规的有关规定，制定本办法。

第二条 （适用范围）

本办法适用于本市行政区域内国有土地使用权的出让。

第三条 （集体所有土地使用权出让的限定）

集体所有的土地必须先行征收转为国有土地后，方可以按本办法的规定出让土地使用权。

第四条 （土地使用权的限定）

土地使用权出让期间，土地所有权仍属于国有。

地下的各类自然资源、矿产以及埋藏物、隐藏物等，不在土地使用权出让范围内。

第五条 （土地使用权受让人的限定）

境内外的自然人、法人和其他组织，除法律另有规定外，均可以按本办法的规定，在本市以出让方式取得土地使用权，并进行土地开发、利用和经营。

第六条 （主管部门）

市土地管理部门主管本市土地使用权的出让事务。

第七条 （出让合同的签订）

土地使用权出让应当签订出让合同。

出让合同由市土地管理部门和区、县土地管理部门（以下统称出让人）按规定的建设用地管理权限，与土地使用权受让人（以下简称受让人）签订。

第八条 （土地使用权的转让、抵押、出租）

受让人在土地使用权出让年限内，可以按出让合同和相关法律、法规的规定，

将土地使用权转让、抵押、出租或者用于法律允许的其他经济活动。

出让的土地使用权按前款规定发生转让的，转让的受让人应当继续履行出让合同，并遵守本办法的规定。

第九条 （土地使用权的继承）

以出让方式取得土地使用权的自然人，其土地使用权在出让年限内可以继承。

出让的土地使用权依法继承的，继承人应当继续履行出让合同，并遵守本办法的规定。

第二章 出让土地使用权的范围、方式和程序

第十条 （土地使用权出让的规划要求）

土地使用权出让，必须按本市土地利用总体规划、城市规划、土地利用年度计划和城市规划管理技术规定的要求进行。

第十一条 （应当实行土地使用权出让的范围）

除按照《中华人民共和国土地管理法》规定可以以划拨方式取得土地使用权的情形外，各类建设项目均应当以有偿使用方式取得土地使用权。其中，商品房项目应当按本办法的规定，以出让方式取得土地使用权，其他项目可以以出让或者租赁等方式取得土地使用权。

以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产时，按照前款规定应当以出让方式取得土地使用权的，由房地产转让的受让人与出让人签订出让合同，并在按规定支付土地使用权出让金（以下简称出让金）后，取得土地使用权。

第十二条 （出让合同的内容和格式）

出让合同应当载明下列主要内容：

- （一）出让和受让的当事人双方；
- （二）出让地块的坐落、四至范围和面积；

- (三) 出让地块的规划用地性质和规划技术参数;
- (四) 出让年限;
- (五) 出让金金额、支付方式和期限;
- (六) 拆除出让地块上原有建筑物、构筑物和其他附着物的责任、费用承担和完成期限;
- (七) 与出让地块相关的市政公用设施配套要求和费用承担的责任;
- (八) 出让地块的交付期限;
- (九) 项目建设的开工和完成期限;
- (十) 当事人双方在出让年限届满时的权利和义务;
- (十一) 违约责任;
- (十二) 争议的解决方式;
- (十三) 当事人双方约定的其他事项。

出让合同应当附有规划管理部门根据批准的详细规划提供的出让地块的各项规划要求和附图。

出让合同应当参照使用标准格式。出让合同的标准格式由市土地管理部门制订。

第十三条 (土地使用权出让的最高年限)

土地使用权出让的最高年限按不同的用途确定:

- (一) 居住用地为 70 年;
- (二) 工业用地为 50 年;
- (三) 教育、科技、文化、卫生、体育用地为 50 年;
- (四) 商业、旅游、娱乐用地为 40 年;
- (五) 综合或其他用地为 50 年。

第十四条 （土地使用权出让的方式）

土地使用权出让可以采取下列方式：

- （一）招标；
- （二）拍卖；
- （三）协议；
- （四）国家和市人民政府规定的其他方式。

用于商业、旅游、娱乐、金融、服务业、商品房等项目的土地使用权出让，应当通过招标、拍卖方式进行，但经市人民政府批准以协议方式出让土地使用权的特殊情形除外。

第十五条 （征询规划要求和相关批准手续的办理）

土地使用权出让前，出让人应当以书面形式向规划管理部门征询该地块的规划要求，规划管理部门应当根据经批准的详细规划提供各项规划要求及其附图。

土地使用权通过招标、拍卖方式出让的，出让人应当在招标、拍卖前，以书面形式向投资管理部门和相关管理部门征询意见，并在招标文件和拍卖的有关资料中明确该地块建设项目的立项条件、规划、环境保护、园林绿化、卫生防疫、交通和消防等要求；招标、拍卖完成后，受让人凭出让合同向投资、规划等管理部门办理建设项目的相关手续。

土地使用权通过协议方式出让的，出让地块建设项目的相关手续，由受让人按照国家和本市有关规定向投资、规划等管理部门办理。

第十六条 （有关资料的提供）

出让人应当向有意受让土地使用权者提供下列资料：

- （一）出让地块的坐落、四至范围、面积、地形图或地籍图；
- （二）项目建设的完成年限、必须投入的最低建筑费用和发展面积的下限；
- （三）规划用地性质、建筑容积率、建筑密度和净空限制等各项规划要求；

- (四) 环境保护、园林绿化、卫生防疫、交通和消防等要求；
- (五) 市政公用设施的现状和配套建设要求；
- (六) 出让地块的地面现状；
- (七) 出让的方式和年限；
- (八) 受让人应当具备的资格；
- (九) 出让金的支付方式和要求；
- (十) 出让合同的标准格式；
- (十一) 有关土地使用权出让方面的具体规定；
- (十二) 房地产买卖及物业管理的有关规定；
- (十三) 其他有关资料。

第十七条 （招标方式出让土地使用权的程序）

土地使用权通过招标方式出让的，其主要程序为：

- (一) 出让人根据出让地块的具体条件发布招标公告或者投标邀请书；
- (二) 投标人按招标公告或者投标邀请书的规定获取招标文件，并在出让人组织下踏勘出让地块；
- (三) 投标人支付保证金，并将投标文件密封后投入指定的标箱；
- (四) 出让人在招标文件确定的投标截止时间主持开标；
- (五) 由出让人组建的评标委员会对投标文件进行评审，提出评标报告和推荐的中标候选人；
- (六) 由出让人在评标委员会推荐的中标候选人中确定中标人，并向中标人发出中标通知书；
- (七) 中标人在规定期限内，持中标通知书与出让人签订出让合同，并支付定金。

开标和评标应当有本市的公证机关参加，并出具公证书。

第十八条 （拍卖方式出让土地使用权的程序）

土地使用权通过拍卖方式出让的，其主要程序为：

- （一）由出让人委托的拍卖人发布拍卖公告；
- （二）竞买人按拍卖公告确定的时间踏勘出让地块，并支付保证金；
- （三）拍卖人按拍卖公告确定的时间、地点进行拍卖，通过公开竞价，应价最高的竞买人为买受人；
- （四）买受人与拍卖人签订成交确认书；
- （五）买受人持成交确认书与出让人签订出让合同，并支付定金。

拍卖应当有本市的公证机关参加，并出具公证书。

第十九条 （协议方式出让土地使用权的程序）

土地使用权通过协议方式出让的，其程序为：

- （一）出让人向有意受让土地使用权者提供出让地块的有关资料；
- （二）有意受让土地使用权者获得有关资料后，经与出让人协商一致，签订出让合同，并支付定金。

第二十条 （具体实施办法的制订）

出让土地使用权招标、拍卖的具体实施办法，由市土地管理部门会同市发展改革、建设、规划等有关部门另行制订。

第二十一条 （定金、保证金和出让金）

定金、保证金和出让金应当按出让人规定的币种支付。

定金、保证金可以抵充出让金。

对未中标者和买受人以外的竞买人已支付的定金、保证金，出让人或者拍卖人应当予以退还。

第二十二条 （出让地块原使用者土地使用权的收回）

按本办法规定出让土地使用权的，出让地块原使用者的土地使用权应当依照法律程序予以收回。

第二十三条 （受让人土地使用权的登记）

出让合同签订时，出让地块上原有的建筑物、构筑物和其他附着物已拆除的，受让人应当按出让合同规定支付全部出让金后，办理土地使用权登记。

土地使用权连同地上建筑物、构筑物和其他附着物一并出让的，受让人应当按出让合同规定支付全部出让金后，办理土地使用权登记。

出让合同签订时，出让地块上原有的建筑物、构筑物和其他附着物应当拆除而未拆除的，受让人应当按下列规定办理土地使用权登记：

（一）出让合同中约定由出让人负责拆除原有的建筑物、构筑物和其他附着物的，应当在受让人按出让合同规定支付全部出让金，出让人按出让合同规定交付出让地块后，由受让人办理土地使用权登记。

（二）出让合同中约定由受让人负责拆除原有的建筑物、构筑物和其他附着物的，受让人应当按出让合同规定支付全部出让金，出让人应当发给受让人土地临时使用证明，并由受让人与出让地块所在地的区、县人民政府或者其指定的单位签订委托拆除原有的建筑物、构筑物和其他附着物的合同；受让人应当在原有的建筑物、构筑物和其他附着物拆除后，办理土地使用权登记。

出让人应当在市或者区、县房地产交易中心及时公布土地使用权出让的成交价格。

第二十四条 （土地开发、利用和经营的要求）

受让人应当按出让合同约定的规划用地性质、规划要求、开发期限和条件进行土地开发、利用和经营。

受让人在出让地块上进行房地产开发的，应当按本市规划管理、建筑业管理、房地产管理以及交通、环保、卫生、环卫、消防等城市管理的有关规定办理各项申请审批手续。

第二十五条 （规划用地性质或者规划要求的变更）

受让人在土地使用权出让年限内，需改变出让合同约定的规划用地性质或者规划要求的，必须向出让人和规划管理部门提出申请。经审核批准的，受让人应当与出让人重新签订出让合同或者签订补充合同，并相应调整出让金；不予批准的，应当由出让人或者规划管理部门书面通知受让人。

第二十六条 （出让金的管理）

出让金应当按规定全部上缴财政，列入预算，并按照国家和本市的有关规定安排使用。

第三章 出让土地使用权的收回

第二十七条 （出让土地使用权的续期）

土地使用权出让年限届满，受让人需继续使用土地的，应当至迟于届满前 1 年申请续期；除根据社会公共利益需要收回土地使用权外，受让人的续期申请应当予以批准。

经批准准予续期的，出让人应当与受让人重新签订出让合同，并由受让人按规定支付出让金。

第二十八条 （出让土地使用权期满的收回）

土地使用权出让年限届满，受让人未申请续期或者虽申请续期但未获批准的，其土地使用权应当无偿收回。

土地使用权无偿收回时，其地上建筑物、构筑物和其他附着物按出让合同的约定处理。

第二十九条 （土地使用权的提前收回）

出让年限未届满的土地使用权不提前收回，但在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，出让的土地使用权可以依照法律程序提前收回。

第三十条 （提前收回土地使用权的程序）

提前收回土地使用权的，出让人应当至迟于收回土地使用权之日前 6 个月，

将出让地块的坐落、四至范围、收回理由、收回日期等通知受让人，并在出让地块的范围内公告。

第三十一条 （提前收回土地使用权的补偿）

提前收回土地使用权的，出让人应当给予受让人相应的补偿。

提前收回土地使用权的补偿金额，应当按出让年限的余期、规划用地性质、出让金以及地上建筑物、构筑物和其他附着物的价值等项内容，由出让人与受让人协商确定，或者委托具有相应资质的房地产评估机构进行房地产价格评估后确定。

受让人对补偿金额的确定有异议的，可以向人民法院起诉，但土地使用权的收回仍可以按公告规定的日期执行。

第三十二条 （土地使用权的交换）

提前收回土地使用权的，出让人可以与受让人协商一致后，将另一地块的土地使用权与受让人进行交换。

交换土地使用权地块的出让金金额，由出让人与受让人协商确定，或者委托具有相应资质的房地产评估机构进行房地产价格评估后确定。

交换土地使用权的，出让人应当与受让人重新签订出让合同。

第四章 法律责任

第三十三条 （受让人和出让人的违约责任）

受让人未按出让合同的约定支付全部出让金的，出让人有权解除合同，已收取的定金、保证金不予退还，并可以请求违约赔偿。

出让人未按出让合同的约定提供土地使用权的，受让人有权解除合同，由出让人返还出让金，受让人并可以请求违约赔偿。

第三十四条 （违反规划管理规定的处罚）

受让人未按出让合同约定的规划用地性质或者规划要求开发、利用、经营土地的，由规划管理部门按相关法规、规章的规定予以处罚。

第三十五条 （违反土地管理规定的处罚）

受让人未按出让合同约定的开发期限或者条件开发、利用、经营土地的，由土地管理部门按相关法规、规章的规定予以处罚；情节严重的，可以依照法律程序无偿收回其土地使用权。

第五章 附则

第三十六条 （受让人的纳税义务）

受让人应当依照国家税收法律、法规的规定纳税。

第三十七条 （应用解释部门）

本办法的具体应用问题由市土地管理部门负责解释。

第三十八条 （施行日期和相关事项）

本办法自 1997 年 1 月 1 日起施行。上海市人民政府以前发布的有关规定与本办法不一致的，以本办法为准。

第四部分：典型性案例（农村土地相关）

案例一：

建设在宅基地上的房产能否向非本集体成员转让？

李小祝与海南省三亚市人民政府、海南省三亚市天涯区人民政府、海南省三亚市综合行政执法局、海南省三亚市天涯区城市管理局房屋规划行政强制拆除纠纷案

[出处]中国裁判文书网

[案由]行政强制纠纷

[当事人]

原告：李小祝

被告：三亚市人民政府（以下简称三亚市政府）

三亚市天涯区人民政府（以下简称天涯区政府）

三亚市天涯区城市管理局（以下简称天涯区城管局）

三亚市综合行政执法局（以下简称三亚市执法局）

【基本案情】：

2009年5月8日，李小祝与三亚市天涯区水蛟村委会陈运丰、裴威鹏、裴威鸿、黎钻辉、黎钻丰、王和平、王和强、林安良、黎钻才、章福雄、张俊彪、黎绍文、黎绍荣共13户村民签订《合作建房协议书》。该《合作建房协议书》约定：村民负责办理宅基地规划、建设许可等相关手续，李小祝负责出资建设；所建房屋的××层民所有，二层至五层归李小祝所有；如房屋被政府强拆，为此造成李小祝一切损失应由村民赔偿。协议签订后，上述村民以联建住房的名义向三亚市规划局凤凰规划所申请报建，该所于2007年7月分别作出规划意见：一、原则上在该处自建房屋符合规划要求（宅基地每两户为300平方米）；二、暂先

受理建房申请，待补齐相关材料并经核准后方可下文批复。在该所下文批复之前，李小祝出资建成了十栋六层房屋，总建筑面积为 30948.18 平方米，所建建筑被称为“海湾椰林度假小区”并公开出售。三亚市执法局自 2010 年 4 月起，就开始对该违法建设行为分栋进行查处。分别下达了《责令（限期）改正通知书》《接受调查询问通知书》《行政处罚告知书》《行政处罚决定书》等法律文书，认定上述建筑为违法建筑并责令当事人自行拆除。2011 年 7 月 21 日，三亚市执法局强制拆除了三亚市天涯区水蛟村委会村民陈运丰等 13 人和李小祝合作建造的、天涯区水蛟村委会三亚市××村房屋。对其剩余的三栋房屋，天涯区城管局自 2015 年 8 月开始进行查处，分别下达了《责令（限期）改正通知书》《接受调查询问通知书》《行政处罚告知书》《行政处罚决定书》《强制执行催告书》《强制执行决定书》等法律文书，认定上述建筑为违法建筑并责令当事人自行拆除。2016 年 4 月 29 日、7 月 28 日至 8 月 3 日，天涯区城管局强制拆除了上述小区剩余的三栋六层房屋。

另查，对上述小区剩余的三栋六层房屋，天涯区城管局于 2015 年 9 月 7 日分别作出（2015）第 248 号、249 号、250 号处罚决定，李小祝不服，于 2016 年 4 月前向三亚市城郊人民法院（以下简称城郊法院）提起诉讼。城郊法院于 2016 年 4 月 1 日作出（2016）琼 0271 行初 51 号行政裁定，驳回李小祝起诉。李小祝不服，向三亚中院提起上诉。三亚中院于 2016 年 9 月作出（2016）琼 02 行终 132 号行政裁定，指令城郊法院继续审理。在城郊法院继续审理期间，李小祝于 2017 年 4 月 8 日以遗漏被告为由，撤回起诉。2017 年 7 月 26 日，李小祝向三亚市中院提起本案诉讼。三亚中院于 2018 年 3 月 19 日作出（2017）琼 02 行初 414 号行政裁定，驳回李小祝的起诉。李小祝不服，向海南省高院提起上诉。海南省高院 2018 年 6 月 27 日作出（2018）琼行终 380 号行政裁定，指令一审法院继续审理。

【法院观点】：

1、三亚中院一审认为：……四、关于天涯区城管局 2016 年 4 月 29 日、7 月 28 日至 8 月 3 日强制拆除上述小区剩余的三栋六层房屋的强制拆除行政行为的合法性问题。首先，根据三亚市规划局凤凰规划所于 2007 年 7 月分别作出规

划意见的内容：一、原则上在该处自建房屋符合规划要求（宅基地每两户为 300 平方米）；二、暂先受理建房申请，待补齐相关材料并经核准后方可下文批复。而在该所下文批复之前，李小祝已出资建成了十栋六层房屋，总建筑面积为 30948.18 平方米，被称为“海湾椰林度假小区”的建筑并公开出售，故案涉建筑存在未批先建的违法情形。其次，根据三亚市政府 2007 年 10 月实施的《三亚市农村建房管理办法》第七条、第八条、第九条等相关建房条件、占地面积、建筑总面积等规定。农村村民建房，容积率不得大于 1.25，每户建筑总面积不得超过 150 平方米，每户总建筑面积不得超过 218 平方米。但涉案建筑共有十栋六层房屋，总建筑面积为 30948.18 平方米，已超过上述规定最高标准的 9.92 倍[218 平方米/每户×13 户=2834 平方米；（30948.18 平方米-2834 平方米）÷2834 平方米=9.92]。因上述建筑严重违反规划，故天涯区城管局认定涉案建筑为违法建筑并决定强制拆除的行政行为并无不当。再次，天涯区城管局在实施强制拆除前，已对案涉村民制作并送达了《责令（限期）改正通知书》《接受调查询问通知书》《行政处罚告知书》《行政处罚决定书》《强制执行催告书》《强制执行决定书》等法律文书，符合对违法建筑查处的法定程序。至于室内物品是否经清点统计保存问题。因李小祝所分房屋已转卖，屋内物品的所有权归属于买受人，李小祝没有权利代表买受人提起诉讼。一审法院遂依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第六十九条第一款第（一）项、第（二）项、第（三）项之规定，判决：一、驳回李小祝对三亚市政府及天涯区政府的起诉；二、驳回李小祝对三亚市执法局 2011 年 7 月 21 日强制拆除案涉七栋六层房屋强制拆除行政行为的起诉；三、驳回李小祝请求确认天涯区城管局在 2016 年 5 月 29 日的强拆过程中未能将建筑物内的物品妥善保管，导致物品全部灭失的行为违法的起诉；四、驳回李小祝的其他诉讼请求。

2、海南省高院二审认为：……四、关于天涯区城管局强制拆除涉案小区剩余三栋六层房屋的行政行为的合法性问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定及《海南省城乡规划条例》第三十七条的规定，在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的

镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。本案中，李小祝并未提交证据证明涉案房屋已经取得了建设工程规划许可证。故天涯区城管局依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十八条的规定，履行了必要的程序，对涉案房屋进行强制拆除，认定事实清楚，适用法律正确。三亚市规划局凤凰规划所于2007年7月分别作出的规划意见为：“一、原则上在该处自建房屋符合规划要求（宅基地每两户为300平方米）；二、暂先受理建房申请，待补齐相关材料并经核准后方可下文批复。”但是，在该所下文批复之前，李小祝已出资建成了涉案十栋六层房屋并公开出售。李小祝主张其已经取得规划报建手续且涉案房屋属于合法建筑，缺乏事实依据，本院不予支持。五、关于强制拆除过程中室内物品的保管问题。本案所涉的合建房屋中李小祝所分房屋已经出让，李小祝并非室内物品的所有权人，其起诉请求确认强制性拆除过程中未对房屋内的物品妥善保管而导致物品灭失的行为违法，缺乏事实依据。一审法院驳回其起诉，并无不当。

最高院再审认为：根据《土地管理法》第九条第二款规定，建在农村宅基地上的农村自建房，土地所有权归集体所有，宅基地使用权只能由集体组织的成员享有。建设在宅基地上的房产不能向非本集体成员的第三方转让，只能在集体成员内部转让、置换。再者《三亚市农村建房管理办法》对村民自建房的容积率、建筑面积作了详细规定，农村村民建房，容积率不得大于1.25，每户建筑总面积不得超过150平方米，家庭人口较多的（ ≥ 5 ），每增加1人，建筑面积可增加30平方米，但每户总建筑面积不得超过218平方米。同时该管理办法规定，农村村民建房，应当在依法取得的宅基地面积范围内建房，超出宅基地面积建房或建筑容积率超出批准要求的，超出部分视为违规建筑，按违章建设处理。本案中，案涉建筑共有十栋六层房屋，总建筑面积为30948.18平方米，已超过上述规定最高标准的9.92倍，故天涯区城管局认定案涉建筑为违法建筑并决定强制拆除，符合法律规定。李某某主张的再审事由不能成立，不应予以支持。因此裁定驳回再审申请人李小祝的再审申请。

【裁判要旨】：建设在宅基地上的房产不能向非本集体成员转让

（一）宅基地上房产转让的现象出现的原因有哪些？

1、随着城乡一体化的发展，许多农民到城市就业谋生，达到了一定的条件，

便选择在城市购买房屋，其农村的房屋因而闲置，想要把在农村的房屋转让出去。

2、现在城市的房地产价格非常高，能在城市购买一套商品房可不是一件易事。于是很多人便把目光投向了城市周边的农村宅基地住房，认为宅基地住房不仅便宜，面积大，而且居住起来和商品房也没什么区别，甚至觉得更舒适。同时由于近两年房屋拆迁情形变多，很多人抱着投资的心理进行购买的。

（二）关于农村宅基地上的房屋向非本集体转让的合同无效

1、城镇居民购买的情形

《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）规定：“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证”。该规定为禁止性规定，属于效力性强制性规定，在此情形下宅基地的房屋转让合同是无效的。

2、非本村村民购买的情形

根据《土地管理法》六十二条第六款规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”，该法律规定增加了村民可以利用闲置宅基地、住宅，但并未完全取消限制条件。根据中央农办和农业农村部发布的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号），其中第五条“鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”仍将宅基地转让限于本集体经济组织内部。因此，依照法律规定，非同一集体经济组织成员之间关于农村宅基地买卖的协议仍应为无效。

因此，根据上述的一系列法律规定，**宅基地和经合法报建的农村宅基地房屋是可以在本村集体成员中合法转让的。但如果向非本村集体成员转让，那么所签订的转让合同属于无效合同。**一旦合同被确认无效之后，可能面临房屋出卖人可以请求买受人返还房屋的情形。

案例二：

城镇户口子女能否继承农村宅基地和房屋？

陆小平诉湖南省衡南县人民政府、湖南省衡阳市蒸湘区人民政府、湖南省衡阳市蒸湘区雨母山乡人民政府、第三人陆魁春行政许可纠纷案

[出处]中国裁判文书网

[案由]行政许可纠纷

[当事人]

原告：陆小平

被告：湖南省衡南县人民政府（以下简称衡南县政府）

被告：湖南省衡阳市蒸湘区人民政府（以下简称蒸湘区政府）

被告：湖南省衡阳市蒸湘区雨母山乡人民政府（以下简称雨母山乡政府）

第三人：陆魁春

【基本案情】：

涉案宅基地的使用权原系陆小平之父陆秀益所有。上世纪 50 年代初陆秀益离开原籍衡南县三塘镇群益村上山塘组（2001 年 5 月调整划归衡阳市蒸湘区雨母山乡管辖），到衡阳市线带厂工作并转为城镇户籍，陆小平出生后一直随父母在衡阳市生活，亦为城镇居民。

2000 年，陆魁春经陆秀益同意，向相关部门申请拆除陆秀益的旧房建设新房，衡南县政府为陆魁春颁发了 3405 号《衡南县城乡个人建房宅基地许可证》。2007 年 1 月，陆秀益去世。后陆小平认为相关部门的发证行为违法，侵害了其利益，遂提起行政诉讼。本案经一审、二审，原告的起诉均被裁定驳回，陆小平遂向最高院提起再审。

【法院观点】：

最高院再审认为：《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第一款规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。本案中，经原审法院查明，陆秀益作为非群益村村民对原房屋的所有权及涉案宅基地的使用权，因陆魁春对原房屋拆除已经丧失，陆小平作为陆秀益的继承人亦丧失对该土地相关权利的承继，故衡南县政府颁证行为与其没有利害关系，其请求撤销 3405 号证，不具有原告主体资格。一、二审裁定驳回陆小平的起诉，并无不当。陆小平再审请求确认雨母山乡政府与陆魁春签订《拆迁安置补偿协议》无效并判令其重新与陆小平签订《拆迁安置补偿协议》，不属于本案的审查范围，本院不予支持。

【裁判要旨】：

1、原房屋灭失，宅基地相关权利丧失：农村居民转为城镇户籍后，宅基地上的原房屋一旦拆除或倒塌，支撑此房屋的宅基地将不能继续使用，而是由集体经济组织收回处置，继承人亦丧失对宅基地相关权利的承继。因此，户口迁出后，要注意对宅基地房屋的维护。

2、宅基地和地上房屋的继承问题：宅基地是基于集体经济组织成员身份申请取得，一般不能继承宅基地使用权，但因房屋的存在可以继续使用宅基地；宅基地房屋属于公民个人财产，可以继承。

3、拆迁补偿利益的继承问题：如果遇到房屋拆迁，宅基地的拆迁补偿分为两种，一种是对地上房屋的补偿，房屋作为父母的遗产，无论子女户口在哪里，都有权继承；另一种是对宅基地使用权的补偿，因宅基地不属于遗产部分，无法继承。

案例三：

“闲置”宅基地的认定与收回程序如何确定？

冯松坚与被告鹤山市人民政府、江门市人民政府、第三人鹤山市沙坪街越塘村越塘经济合作社土地行政许可纠纷案

[出处]中国裁判文书网

[案由]行政许可纠纷

[当事人]

原告：冯松坚

被告：鹤山市人民政府（以下简称鹤山市政府）

江门市人民政府（以下简称江门市政府）

第三人鹤山市沙坪街越塘村越塘经济合作社（以下简称越塘合作社）

【基本案情】：

2014年9月12日，越塘合作社在召开村民代表大会前制作了《关于重新启动召开收回冯汝江等宅基地的村民户代表会议的公告》，并于2014年9月16日作出《公告》，告知了越塘合作社村民会议表决的事项，且于2014年9月17日向冯松坚发出《通知》，并在《江门日报》上公开刊登了上述通知。2014年9月28日，越塘合作社全村的571户中的551户到场参加会议表决，其中550户代表签名同意收回冯汝江等宅基地，1户弃权，同意率为99.8%。越塘合作社根据村民户代表会议形成决议后于2014年9月30日制作了《关于收回冯汝江等人宅基地使用权的申请》报请鹤山市政府批准。2014年9月30日，越塘合作社向鹤山市政府提出《关于收回冯汝江等人宅基地使用权的申请》并附《关于重新启动召开收回冯汝江等宅基地的村民户代表会议的公告》、《公告》、《通知》、村民表决会议的表决书、录像等材料。2015年3月27日鹤山市政府向冯松坚送达鹤府告[2015]5号《权利告知书》告知冯松坚：“越塘经济合作社申请收回你

位于隔山街的宅基地（原土地证号：鹤集用（2008）第XX**）归越塘村越塘经济合作社所有，你有陈述、申辩与申请听证的权利。若你对收回自己的宅基地使用权有异议，请于收到本告知书后5日内向本府陈述、申辩。若认为需要听证，请于收到本告知书后5日内向本府提交听证申请书。”2015年3月31日，冯松坚向鹤山市政府提交《听证申请书》。2015年5月21日，鹤山市政府就越塘合作社向鹤山市政府提出《关于收回冯汝江等人宅基地使用权的申请》一事召开听证会，并制作了听证笔录，冯汝江、冯松坚、冯柏健参与了听证。2015年12月31日，鹤山市政府作出鹤府行决字[2015]3号《批准收回宅基地使用权决定书》，内容为“批准申请人越塘经济合作社收回被申请人冯汝江、冯汝洪、刘某、冯松坚、冯柏健等五宗宅基地使用权归申请人越塘经济合作社所有。批准收回宅基地的原土地使用证号分别为：冯汝江宅基地：鹤集用（1993）第XXXX号、冯汝洪宅基地：鹤集用（1993）第XXXX号、刘某宅基地：鹤集建（沙）字总10438号第XXXX号、冯柏健宅基地：鹤集用（2008）第XXXX号、冯松坚宅基地：鹤集用（2008）第XXXX号。”冯松坚不服该决定，于2016年3月14日向江门市人民政府申请行政复议。江门市人民政府收到冯松坚邮寄提交的《行政复议申请书》，经审查于2016年3月17日制作江府行复[2016]8号《补正行政复议申请材料通知书》送达给冯松坚，要求其补正行政复议申请材料。2016年3月30日冯松坚提交了最终补正材料，江门市人民政府审查后于同年4月1日予以立案并制作江府行复[2016]8号《行政复议受理通知书》，江门市人民政府依法受理后，依法指定两名行政复议的工作人员负责审理，于2016年4月6日向相关当事人鹤山市政府和越塘合作社送达相应的法律文书《提出行政复议答复通知书》和《第三人参加行政复议通知书》，并于2016年5月17日到涉案宅基地开展现场勘验及实地调查，核实有关证据材料。因案情复杂2016年5月25日还作出《延长行政复议审查期限通知书》，2016年5月30日，江门市人民政府作出江府行复[2016]8号《行政复议决定书》维持鹤府行决字[2015]3号《批准收回宅基地使用权决定书》，并于2016年6月7日分别邮寄送达冯松坚、越塘合作社和鹤山市政府，且冯松坚也于2016年6月9日实际签收了上述文书。冯松坚仍不服，于2016年6月21日向江门市中院提起行政诉讼。

【法院观点】：

1、江门中院一审认为：

一、关于越塘合作社依法有无对涉案宅基地收回的权利及其申请收回有无履行法定的相关手续的问题。首先，根据《中华人民共和国土地管理法》第六十五条第一款第(二)项“有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权：……(二)不按照批准用途使用土地的。”及《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十二条“空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定土地使用权。已经确定使用权的，由集体报经县级人民政府批准，注销其土地登记，土地由集体收回。”的规定，没有正当理由空置两年期限的，集体组织可以依法报县级人民政府批准收回。冯松坚主张越塘合作社于2012年11月25日才取得涉案土地所有权，其无权于2012年9月27日组织村民进行表决，也无权申请收回涉案宅基地使用权。因越塘合作社已依法取得涉案宅基地所在产权证号为鹤集有(2012)第XXXX号《集体土地所有权证》项下的集体用地的管理权限，其作为拥有集体土地所有权的集体经济组织，对冯松坚不按规定用途使用宅基地造成宅基地空闲情况，有权报请鹤山市政府批准收回土地使用权。另冯松坚认为，其享有使用权的宅基地属于隔山村，另外，越塘合作社取得鹤集有(2012)第XXXX号《集体土地所有权证》的时间是2012年，而冯松坚获得土地使用权证是2008年，故越塘合作社并非涉案宅基地所在集体土地所有权人，其无权收回涉案宅基地。根据《中华人民共和国民法通则》第七十四条第二款“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”的规定，确定了农村集体土地就是归所在的农村集体所有这一基本原则，由于历史原因，我国的农村集体土地确权发证工作一直并不完善，虽然个别农村集体暂未获得《集体土地所有权证》，但这并不影响农村集体组织依法享有所在土地的所有权和管理权。另外，本案中的隔山村是一个隶属越塘合作社的自然村，越塘合作社对村集体内的自然村的土地也当然享有管理权。虽然越塘合作社在2012年11月25日才获得鹤山市政府颁发《集体土地所有权证》，但并不能因此否定越塘合作社在此之前已拥有涉案土地所有权并对该

土地进行实际管理。冯松坚也没有提供其他证据否定越塘合作社拥有涉案宅基地的土地所有权的事实。由此可见，本案的越塘合作社有权收回不按照批准用途使用土地的集体土地。其次，根据《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十二条“召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数，或者村三分之二以上的户的代表参加，村民会议所作决定应当经到会人员的过半数通过。”的规定，本案现有证据显示，越塘合作社组织的村民会议的决议同意率为**99.8%**，符合经到会人员的过半数通过的法律规定。据此，冯松坚认为该涉案宅基地属于隔山村，越塘合作社无权收回，以及村民会议不真实的主张缺乏事实和法律依据，本院不予采纳。

二、关于鹤山市政府作出鹤府行决字[2015]3号《批准收回宅基地使用权决定书》是否严格履行省法院（2014）粤高法行终字第**653**号《行政判决书》确定的程序正当的要求的问题。从现有证据显示，越塘合作社向鹤山市政府递交《关于收回冯汝江等人宅基地使用权的申请》，请求收回冯汝江等人闲置宅基地。鹤山市政府依法受理后，已将越塘合作社申请事项、利害关系人享有的权利义务告知冯松坚，并应冯松坚的申请举行听证。鹤山市政府在对越塘合作社的申请事项调查核实后，于法定期限内作出鹤府行决字[2015]3号《批准收回宅基地使用权决定书》，程序合法，本院予以确认。本案中，冯松坚于**2008年3月13日**已通过鹤山市政府核发《集体土地使用证》拥有涉案宅基地使用权，其应当依据国家相关土地管理法律、法规的规定，及时、正当地行使其宅基地使用权人的权利。但冯松坚获得宅基地使用权后，一直没有在该宅基地上建设住宅，根据上述**1995**年施行的《确定土地所有权和使用权的若干规定》的规定，至**2013**年止冯松坚都没有按宅基地的用途建造住宅的，亦即没有按规定用途使用宅基地，造成涉案宅基地空闲两年以上，符合上述法律规定的可由集体收回土地使用权的情形。冯松坚认为鹤山市政府作出的行政行为与之前作出的行政行为结果一致甚至加重处理属于违法，但是鹤山市政府在收到省法院的判决后，履行了告知、听证等正当程序，在此程序基础上查明事实并作出决定，并不属于法律规定的“以同一的事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为”，亦不违反《中华人民共和国行政诉讼法》第七十一条之规定。至于冯松坚认为鹤山市政府重新作出行政行为超过**60**日，

不符合《中华人民共和国行政复议法实施条例》规定的 60 日违法的主张，因鹤山市政府重新作出行政行为并非复议行为，不能适用行政复议法有关法律规定，故冯松坚该项主张于法无据，不予支持。

鹤山市政府根据越塘合作社的申请，作出同意收回涉案宅基地使用权的决定行为符合相关法律、法规的规定。江门市政府作出的涉案行政复议决定，程序合法。冯松坚诉请撤销涉案《批准收回宅基地使用权决定书》以及《行政复议决定书》的事实和法律依据均不充分，本院不予支持。

2、广东省高院二审认为：

关于鹤山市政府批复同意越塘合作社收回冯松坚的宅基地是否合法问题。（一）实体合法性。1.涉案土地登记在越塘合作社的《集体土地所有权证》内，属于越塘合作社的土地，冯松坚主张涉案土地系隔山村所有的土地，因此越塘合作社无权收回，缺乏相应证据，本院不予采信。2.涉案土地属于宅基地，有鹤国土宅字（2007）第 1154 号《用地批复书》、《集体土地使用证》为证，冯松坚主张涉案土地是工商业用地，并非宅基地，理由不成立。3.《中华人民共和国物权法》第一百五十一条规定：“集体所有的土地作为建设用地的，应当依照土地管理法等法律规定办理。”《中华人民共和国土地管理法》第六十五条第一款规定：“有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权：……（二）不按照批准的用途使用土地的；……”。原国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十二条规定：“空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定土地使用权。已经确定使用权的，由集体报经县级人民政府批准，注销其土地登记，土地由集体收回。”《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十二条与《中华人民共和国土地管理法》第六十五条第一款和《中华人民共和国物权法》第一百五十一条并无冲突，冯松坚主张该规章在物权法施行后不能继续适用，理由不成立。4.冯松坚取得涉案土地使用权后，超过 2 年仍未按批准的用途建设住宅，符合上述由集体收回土地的条件，冯松坚主张该钢结构顶棚建筑物属于住宅，其并未闲置涉案宅基地，明显不能成立。5.越塘合作社 571 户村民中的 550 户代表签名同意

收回冯松坚的宅基地，形成有效决议。该表决过程的真实性，有表决录像为证。冯松坚主张村民代表表决的议题是狗仔山地块问题而非收回冯松坚闲置的宅基地，本院不予采信。6. 本院判决撤销鹤山市政府《关于同意收回冯汝江等五宗宅基地使用权的批复》（鹤府复〔2013〕43号）后，越塘合作社重新召开村民代表会议，形成了真实的决议，与上一次呈报鹤山市政府的表决结果（全体村民代表100%同意收回冯松坚的宅基地，含冯松坚的亲属冯六妹等）不同。可见，鹤山市政府本次同意收回冯松坚宅基地，结果虽然与上一次相同，但所依据的基础事实不同，冯松坚主张该府系以同一事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为，违反《中华人民共和国行政诉讼法》第七十一条的规定，理由不成立。（二）程序合法性。鹤山市政府已向冯松坚送达《权利告知书》，告知冯松坚越塘合作社的申请事项、冯松坚享有的陈述、申辩与申请听证权利，并应冯松坚的申请举行听证会，冯松坚也参与了听证会，充分保障了冯松坚的程序权益，行政程序正当。鹤山市政府按照本院前判重新作出行政行为，不适用《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十九条有关应复议机关要求重新作出行政行为期限的规定，冯松坚主张该府超过60日才重新批复同意收回冯松坚的宅基地属程序违法，理由不成立。

关于江门市政府的行政复议决定是否合法问题。鹤山市政府合法批复同意越塘合作社收回冯松坚的宅基地，江门市政府复议决定维持该批复，实体合法。复议决定维持原行政行为，并未对冯松坚更为不利，冯松坚主张复议决定只能较原行政行为更为有利于申请人，是对《中华人民共和国行政复议法实施条例》第五十一条的错误理解。程序上，《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十九条规定：“……补正申请材料所用时间不计入行政复议审理期限。”因此本案中行政复议的办案期限，应自冯松坚提交最终补正材料的2016年3月30日起算。江门市政府将办案期限延长30日前向各方送达了《延长行政复议审查期限通知书》，最终于2016年6月7日将行政复议决定书邮寄给各方，前后未超过90日，符合《中华人民共和国行政复议法》第三十一条有关办案期限的规定。

综上，原审判决驳回冯松坚的诉讼请求正确，冯松坚上诉请求撤销原判、

改判支持其原审诉讼请求的理据不足，依法应予以驳回。

3、最高院再审认为：

《中华人民共和国土地管理法》第六十五条第一款第（二）项规定，不按照批准的用途使用土地的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权。《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十二条规定，空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定土地使用权；已经确定使用权的，由集体报经县级人民政府批准，注销其土地登记，土地由集体收回。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十二条第一款规定，召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数，或者本村三分之二以上的户的代表参加，村民会议所作决定应当经到会人员的过半数通过。也就是说，作为建设用地的宅基地，权利人取得集体土地使用权后，未按照批准的土地用途使用土地，造成宅基地空闲两年以上的，经村民会议讨论、半数以上通过，报县级人民政府批准，集体经济组织有权收回宅基地使用权。

本案中，冯松坚于 2008 年 3 月 13 日取得 197 号土地使用证。但是，至 2013 年仍未按照批准的用途在涉案土地上建设住宅，土地闲置已经超过 2 年，符合收回土地的法定条件。越塘合作社召开户代表会议，半数以上代表同意收回冯松坚的宅基地。鹤山市政府根据越塘合作社的申请，进行调查核实，依法举行听证会，作出被诉 3 号决定，批准越塘合作社收回宅基地，主要事实清楚，适用法律、法规正确，符合法定程序；江门市政府经过现场勘验、实地调查等程序，作出 8 号复议决定，维持 3 号决定，符合法律规定。一、二审判决驳回冯松坚的诉讼请求，并无不当。

冯松坚主张，涉案土地属于隔山经济社，越塘合作社无权收回土地。但是，涉案土地在××76 号土地证范围内，该证项下的集体土地所有权人是越塘合作社，而非隔山经济社。冯松坚的上述主张缺乏事实根据，本院不予支持。冯松坚又主张，通过竞拍取得涉案土地和厂房，并一直使用，涉案土地未被闲置。但是，根据《中华人民共和国土地管理法》第六十五条第一款第（二）项规定，所谓“闲置”是指“不按照批准的用途使用土地”。197 号土地使用证批准的土地用途为农村宅基地，冯松坚取得该证后，未按照批准用途建设住宅，已经构成“闲置”。

冯松坚的上述主张不符合法律规定，本院亦不予支持。冯松坚还主张，人民法院生效行政判决撤销 43 号批复后，鹤山市政府又根据同一事实和理由作出 3 号决定，违反《中华人民共和国行政诉讼法》第七十一条规定。但是，43 号批复被依法撤销后，越塘合作社重新召开村民代表会议，形成真实、有效的决议，鹤山市政府根据新的决议，重新进行调查、听证，认定事实，作出 3 号决定。3 号决定与 43 号批复认定事实、适用法律完全不同。冯松坚的该项主张与事实不符，本院同样不予支持。

【裁判要旨】：

1、不按照批准的用途使用土地的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权。空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定土地使用权；已经确定使用权的，由集体报经县级人民政府批准，注销其土地登记，土地由集体收回。

2、召开村民会议，应当有本村十八周岁以上村民的过半数，或者本村三分之二以上的户的代表参加，村民会议所作决定应当经到会人员的过半数通过。作为建设用地的宅基地，权利人取得集体土地使用权后，未按照批准的土地用途使用土地，造成宅基地空闲两年以上的，经村民会议讨论、半数以上通过，报县级人民政府批准，集体经济组织有权收回宅基地使用权。

3、所谓“闲置”是指“不按照批准的用途使用土地”。土地使用证批准的土地用途为农村宅基地，取证后未按照批准用途建设住宅，而是用于厂房或租赁场地，则会构成“闲置”。