

研究报告

2019 年第 99 期

2019.10.25

执笔人：刘新 王小娥

邮箱：liuxin@icbc.com.cn

破除集体土地入市障碍 助力城乡融合发展

—《土地管理法》修正案解读

要点

- 8 月 26 日，全国人大常委会审议通过《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）修正案，自 2020 年 1 月 1 日起施行。此次修法，意在解决长期以来存在的城乡土地市场分割问题，使农村最重要的资源参与到全国统一的资源配置机制中去。
- 新《土地管理法》允许集体经营性建设用地直接入市是重大的制度突破，结束了集体建设用地不能与国有建设用地同权同价同等入市的二元体制，为推进城乡一体化发展扫清了制度障碍。
- 建议我行关注农村市场金融需求，关注集体用地入市带来的业务机会，关注集体土地入市可能对土地市场带来的冲击，关注后续出台的《土地管理法实施条例》及《集体经营性建设用地出让转让管理条例》及可能给我行业务发展带来的影响。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

一、《土地管理法》修改背景

(一)城乡融合发展对破除城乡二元土地制度提出迫切要求

同快速推进的工业化、城镇化相比，我国农业农村发展步伐还显滞后。由此，党的十九大提出实施乡村振兴战略。而要把乡村振兴战略这篇大文章做好，就必须走城乡融合发展之路。尤其在当前国际形势日益严峻、经济下行压力加大的背景下，城乡融合发展既是破解新时代社会主要矛盾的关键抓手，也是拓展我国发展空间的强劲动力。

城乡二元土地制度是当前影响城乡融合发展的重要障碍。长期以来，我国土地制度呈现明显的城乡分立特征，城乡土地市场严重分割，农村土地无法通过市场实现充分流转；土地增值收益在城乡之间分配严重不公，不仅导致农村土地价值受到抑制和剥夺，也造成农村集体建设用地大量空置闲置和隐性流转；大城市郊区市民进入周边农村租住或不合法买卖房屋较为普遍，在现行制度体系下极易发生产权纠纷；广大远离城市的农村地区难以享受城镇化中的土地增值收益，不同区域农民之间的财产性收入差距巨大。

可见，城乡二元土地制度改革不破题，不仅城乡融合



发展无从谈起，农业农村现代化也会受到影响，整个国家现代化进程更会受阻。

（二）《土地管理法》在土地制度改革中居于核心地位，要破除城乡二元土地制度，就必须修改《土地管理法》

在我国这样一个人多地少的大国，土地制度改革具有全局性和战略性意义，而《土地管理法》在土地制度改革中居于核心地位。

我国《土地管理法》自1986年6月制定出台以来，历经1988年、1998年和2004年三次修改。时隔15年再次修改，主要是由于原《土地管理法》的相关规定已滞后于现实发展，并成为破除城乡二元土地制度的“绊脚石”。

不过，修改《土地管理法》涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，可谓牵一发而动全身，因此必须在试点基础上审慎稳妥推进。为此，2014年底，中办、国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地改革试点工作意见》，在全国部署农村土地制度改革试点工作。

二、《土地管理法》修正案的五大突破

《土地管理法》修正案在充分总结33个试点地区成功经验的基础上，做出了多项重大突破。

（一）允许农村集体经营性建设用地进入市场

原《土地管理法》禁止农村集体经济组织以外的单位或者个人直接使用集体建设用地，农村集体建设土地只有经政府征收为国有土地后，才能通过招拍挂，合法进入城市建设用地市场。这一规定使集体建设用地的价值不能显化，导致农村土地资源配置效率低下，农民的土地财产权益受到侵蚀。

新《土地管理法》比较系统地改革了集体建设用地使用权流转制度，主要表现在以下四方面：

1. **流转的主体**。流转主体是集体土地所有权人，即农村集体经济组织；接受流转的一方可以是单位，也可以是个人，不再限于集体组织内成员。是否流转，需经本集体经济组织三分之二以上成员或者村民代表同意，不是由个别村干部代表决定，更不是由政府决定。

2. **流转的土地**。一是要符合规划，必须是工业或者商业等经营性用途；二是要经过依法登记；三是在每年的土地利用年度计划中要作出安排；四是获得集体经营性建设用地使用权之后的土地权利人也要按原来规划的用途来使用土地。

3. **流转的方式**。首次流转的方式包括出让和出租两



种，并应当签订书面合同；首次流转后的集体建设用地使用权可以通过**转让、互换、出资、赠与或抵押**等方式再次流转。

4. 流转的期限。集体建设用地使用权流转的期限参照同类用途的国有建设用地执行，即商业、办公40年，工业50年，住宅70年。期限届满后，依照双方合同约定处理。

这一修订是重大的制度突破，它结束了多年来集体建设用地不能与国有建设用地同权同价同等入市的二元体制，为推进城乡一体化发展扫清了制度障碍，是新《土地管理法》最大的亮点。

（二）改革集体土地征收制度

随着工业化城镇化的快速推进，征地规模不断扩大，因征地引发的社会矛盾凸显。本次关于集体土地征收的修订可以用“**收紧**”来概括，主要表现在**缩小征收范围、规范征收程序、完善补偿机制**三个方面。

1. 对土地征收的公共利益范围进行明确界定

原《土地管理法》没有对土地征收的“公共利益”范围进行明确界定，加之集体建设用地不能直接进入市场，使土地征收成为各项建设使用土地的唯一渠道，导致征地

规模不断扩大，被征地农民的合法权益和长远生计得不到有效保障，影响社会稳定。

新《土地管理法》首次对土地征收的公共利益进行界定，并采取列举方式明确：因军事和外交、政府组织实施的基础设施、公共事业、扶贫搬迁和保障性安居工程建设需要以及成片开发建设等六种情形，确需征收的，可以依法实施征收。

同时，为了限制地方政府随意扩大“成片开发建设”的范围，新《土地管理法》强调“成片开发建设”要经省级以上政府批准、由县级以上地方政府组织实施，并要求纳入国民经济和社会发展规划、符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

2. 完善土地征收程序

新《土地管理法》将原来的征地批后公告改为征地批前公告，要求政府在征地之前开展土地状况调查、信息公示，还要与被征地农民协商，必要时组织召开听证会，跟农民签订协议后才能提出办理征地申请。此举可以有效保障被征地农民的知情权，保障农民合法权益。

3. 完善补偿机制

一是丰富补偿内容。除了原来的土地补偿费、安置补



助费、附着物补偿、青苗补偿外，增加了社会保障补偿费用，并将宅基地从附着物中独立出来，增加村民住宅补偿费用。

二是提高补偿标准。将土地补偿费按原用途年产值的倍数来补偿的标准（最高不超过30倍），改为按照区片综合价来补偿，区片综合价除了考虑原用途的年产值外，还要考虑区位、当地经济社会发展状况等因素。

（三）完善宅基地管理制度

长期以来，宅基地一户一宅、无偿分配、面积法定、不得流转的法律规定，不仅导致农村宅基地大量闲置浪费，而且使得农民无法充分享有宅基地的用益物权^①。新《土地管理法》对此有所回应。

一是允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地。关键词是“自愿有偿”，这意味着地方政府不得违背农民意愿强迫农民退出宅基地，对自愿退出宅基地的农民则要给予经济补偿。

二是对人均土地少、不能保障一户一宅的地区，允许县级人民政府在尊重农村村民意愿的基础上采取措施^②，

^① 占有权和使用权得到保障，但收益权无法有效落实。

^② 已有地区根据当地实际情况，出台鼓励已经落户城市的农民，自愿接受有偿退出，释放占用但没利用的宅基地。

保障农村村民实现户有所居的权利。这是对一户一宅制度的重大补充和完善，有利于更有效地利用农村宅基地资源。

三是将此前由县级政府负责的宅基地审批权，下放至乡(镇)人民政府。这有利于更合理安排农村宅基地资源，为改善农村的居住条件提供便利。

(四) 将基本农田提升为永久基本农田

为了提升全社会对基本农田永久保护的意识，新《土地管理法》将基本农田提升为永久基本农田，并明确：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。

同时，新《土地管理法》考虑到各省的耕地后备资源有很大不同，在“原《土地管理法》要求各省、自治区、直辖市必须把80%以上的耕地划入永久基本农田”的基础上，增加了“具体的耕地划定比例由国务院根据各省、自治区、直辖市实际情况来确定”的规定。

(五) 合理划分中央和地方土地审批权限

新《土地管理法》适应放管服改革的要求，对中央和地方的土地审批权限进行了调整，按照是否占用永久基本农田来划分国务院和省级政府的审批权限。今后，国务院



只审批涉及永久基本农田的农用地转用，其他的由国务院授权省级政府审批。

三、新《土地管理法》的影响

（一）有利于深化土地市场供给侧结构性改革

随着新《土地管理法》的颁布实施以及相关配套实施细则的出台，土地市场将从政府垄断供应国有建设用地的一元格局转变为政府供应国有土地、集体经济组织供应集体土地的二元格局。多元供给有利于建立城乡统一的土地市场，破除城乡二元土地制度，也有利于构建多主体供给、多渠道保障、租售并举的住房制度。

（二）有利于推进实施乡村振兴战略

一方面，放开集体建设用地使用权的流转，打造城乡统一的土地市场，既可以增加农民的财产性收入，也会吸引城市资本向乡村转移。

另一方面，随着集体建设用地使用权放开流转，农村土地价值将被重估，抵押价值将明显上升，可以为乡村基础设施改造提供更多资金来源。

（三）有利于推进财税改革

理论上，放开集体建设用地使用权流转，会对国有土地使用权招拍挂市场构成影响，进而迫使地方政府减少对

土地出让收入的依赖。

实践中，地方政府也可能为了减缓土地制度改革对土地财政的冲击，阻滞集体建设用地流转制度的落地实施，这需要相关配套规定及时跟进，消除或减弱地方政府对土地财政的依赖。

（四）土地征收成本或将上升

缩小土地征收范围，规范征收程序，完善对被征地农民的利益保障机制，将可能导致土地征收周期的加长以及土地征收成本的上升。

（五）宅基地制度改革仍待破局

新《土地管理法》虽然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，但并未明确放开宅基地流转限制，尤其是城乡间宅基地流转渠道仍未打通，宅基地用益物权仍受到一定程度禁锢。这既不利于增加农民的财产性收入，也不利于城市资本参与乡村建设。

不过，中共中央、国务院此前印发的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地，转变为集体经营性建设用地入市。这为宅基地入市打开了一个突破口，后续如何演变值得密切关注。



四、商业银行对策建议

（一）集体建设用地使用权流转制度改革，缓解了困扰农村金融供给的抵押与担保难题，为金融机构更好服务乡村振兴提供了制度保障

随着乡村振兴战略的进一步落实，乡村地区诸如基础设施不足、消费力不强、交通不便等各项短板将待补齐，由此带来的融资需求也必然是商业银行难得的发展机遇。集体建设用地使用权流转制度改革，缓解了困扰农村金融供给的抵押与担保难题，为金融机构更好服务乡村振兴提供了制度保障。

（二）集体用地将成为开发商拿地的新途径，建议密切关注由此带来的房地产开发融资新机遇

之前试点地区推出集体用地进入市场后，并没有受到市场重视，一个重要的原因是法律方面缺乏明确支持，存在不确定性。新《土地管理法》出台后，这种不确定性大大降低，开发商对集体挂牌土地的热情可能被重新点燃，集体用地或将成为开发商拿地的新途径，建议密切关注由此带来的房地产开发融资新机遇。

（三）建议关注后续出台的《土地管理法实施条例》及《集体经营性建设用地出让转让管理条例》

为确保新《土地管理法》有效落实，自然资源管理部将启动《土地管理法实施条例》的全面修订工作，并对土地管理配套规章的全面清理工作，可能会影响我行的土地抵押权益，对此要密切关注、加强研究。

同时，《集体经营性建设用地出让转让管理条例》的起草工作已提上日程，该条例将直接影响集体经营性建设用地市场的形成与发展，可能对我行参与集体经营性建设用地市场融资产生重要影响。



附件：

全国人民代表大会常务委员会关于修改《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》的决定
(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议决定：

一、对《中华人民共和国土地管理法》作出修改

(一)增加一条，作为第六条：“国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。”

(二)将第十一条、第十二条、第十三条合并，作为第十二条，修改为：“土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。

“依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

(三)将第十四条、第十五条合并，作为第十三条，修改为：“农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包，不宜采取家庭承包

方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。家庭承包的耕地的承包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长。

“国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

“发包方和承包方应当依法订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。”

（四）将第十九条改为第十七条，修改为：“土地利用总体规划按照下列原则编制：

“（一）落实国土空间开发保护要求，严格土地用途管制；

“（二）严格保护永久基本农田，严格控制非农业建设占用农用地；

“（三）提高土地节约集约利用水平；

“（四）统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展；

“（五）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；



“(六) 占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。”

(五) 增加一条，作为第十八条：“国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。”

“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。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。”

(六) 将第二十四条改为第二十三条，第二款修改为：“土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。”

(七) 将第二十九条改为第二十八条，第二款、第三款修改为：“县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得拒报、迟报，不得提供

不真实、不完整的资料。

“统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。”

（八）将第三十三条改为第三十二条，修改为：“省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地；耕地质量降低的，由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

“个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，易地开垦数量和质量相当的耕地。”

（九）将第三十四条第一款、第二款改为第三十三条，修改为：“国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划为永久基本农田，实行严格保护：

“（一）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内



的耕地；

“（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

“（三）蔬菜生产基地；

“（四）农业科研、教学试验田；

“（五）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

“各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上，具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。”

（十）将第三十四条第三款改为第三十四条，修改为：

“永久基本农田划定以乡（镇）为单位进行，由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

“乡（镇）人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。”

（十一）增加一条，作为第三十五条：“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其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，

必须经国务院批准。

“禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。”

（十二）将第三十五条改为第三十六条，修改为：“各级人民政府应当采取措施，引导因地制宜轮作休耕，改良土壤，提高地力，维护排灌工程设施，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。”

（十三）将第三十七条改为第三十八条，删去第三款。

（十四）删去第四十三条。

（十五）将第四十四条第二款、第三款、第四款修改为：“永久基本农田转为建设用地的，由国务院批准。

“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，按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

“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，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由国务院批准。



的，由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。”

（十六）增加一条，作为第四十五条：“为了公共利益的需要，有下列情形之一的，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

“（一）军事和外交需要用地的；

“（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

“（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地；

“（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地；

“（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；

“（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

“前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展

规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。”

（十七）将第四十五条改为第四十六条，删去第二款中的“并报国务院备案”。

（十八）将第四十六条、第四十八条合并，作为第四十七条，修改为：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

“县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取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的意见。

“多数被征地的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，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

“拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期



限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

“相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。”

（十九）将第四十七条改为第四十八条，修改为：“征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

“征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

“征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价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、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

“征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民

住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，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，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用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费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。”

（二十）将第五十五条第二款修改为：“自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定，并报国务院批准。”

（二十一）将第五十八条修改为：“有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门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，可以收回国有土地使用权：

“（一）为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；

“（二）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，



土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；

“（三）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

“（四）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

“依照前款第（一）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。”

（二十二）将第六十二条第二款、第三款、第四款修改为：“人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措
施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

“农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

“农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

“农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，

不予批准。

“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。

“国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。”

（二十三）将第六十三条修改为：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

“前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

“集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的



出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。”

（二十四）增加一条，作为第六十四条：“集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。”

（二十五）将第六十五条改为第六十六条，增加一款，作为第三款：“收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。”

（二十六）将第六十六条改为第六十七条，增加一款，作为第二款：“县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的，适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。”

（二十七）将第七十条改为第七十一条，修改为：“县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当依法移送监察机关或者有关机关处理。”

（二十八）将第七十四条改为第七十五条，其中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责”。

（二十九）将第七十七条改为第七十八条，其中的“土地行政主管部门”修改为“农业农村主管部门”。

（三十）将第八十一条改为第八十二条，修改为：“擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设，或者违反本法规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。”

（三十一）删去第八十二条。

（三十二）将第八十四条中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门、农业农村主管部门”。

（三十三）将第八十五条修改为：“外商投资企业使用土地的，适用本法；法律另有规定的，从其规定。”

（三十四）增加一条，作为第八十六条：“在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。”

（三十五）将有关条款中的“土地行政主管部门”修改为“自然资源主管部门”，“基本农田”修改为“永久基本农田”，“行政处分”修改为“处分”。

二、对《中华人民共和国城市房地产管理法》作出修改



将第九条修改为：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。”

三、修改土地管理法、城市房地产管理法，依法保障农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度等改革在全国范围内实行，对促进乡村振兴和城乡融合发展具有重大意义。国务院及其有关部门和各省、自治区、直辖市应当坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，加强组织领导，做好法律宣传，制定、完善配套法规、规章，确保法律制度正确、有效实施。

本决定自2020年1月1日起施行。

《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》根据本决定作相应修改，重新公布。