

1

第一部分 土地承包与 土地管理

我国现行土地承包与管理的法律法规有哪些？

我国是法制国家，十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我们的基本国策。目前，我国现行土地承包与管理的主要法律法规：一是宪法。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，由全国人民代表大会制定。宪法第九、第十条是关于调整土地关系的专门规定。二是法律。由全国人民代表大会或其常务委员会制定。《民法通则》规定了调整土地财产关系的基本法律制度。《土地管理法》全面规定了调整土地关系的主要法律制度。《农村土地承包法》全面规定了调整农村土地承包关系的

主要法律制度。此外，《农业法》、《森林法》、《草原法》、《水法》、《渔业法》、《村民委员会组织法》、《拍卖法》、《合同法》、《招标投标法》、《城市规划法》、《刑法》都不同程度地涉及调整土地承包关系的内容。三是行政法规。由国务院根据宪法和法律的授权制定，并在全国施行。如国务院颁布的《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《森林法实施条例》、《林木和林地权属登记管理办法》、《耕地占用费暂行条例》、《土地复垦规定》等。四是地方性法规。由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定，在本地区适用。如山东省人大常委会通过的《实施水土保持法办法》、《实施土地管理法办法》、《农村集体经济承包合同管理条例》、《森林资源管理条例》、《实施村民委员会组织法办法》、《土地登记办法》等。五

是土地、农业管理部门行政规章。根据法律、法规和国务院授权，国务院所属土地管理部门、农业管理部门在其职权范围内可以发布土地管理、土地承包的行政规章、指示和命令。如国土资源部发布的《关于加强土地总体利用总体规划工作的通知》，农业部发布的《关于稳定和完善土地承包关系意见的通知》等。六是地方政府规章。省、自治区、直辖市政府权势授权可以制定地方行政规章。如山东省人民政府发布的《耕地保养暂行规定》等。

国家法律对农民的土地承包经营权是怎样规定的？

《农村土地承包法》第五条规定，农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。这条法律规定，集体经济组织成员是农村土地的承包主体，在集体经济组织发包土地

时，以家庭为本集体的经济组织成员人人有份，在农村土地承包经营权面前，所有集体经济组织成员，不分男女老少，不分民族等差异，一律平等。任何组织和个人都不能以任何方式剥夺他们的这一天赋权利，也不能以任何方式非法阻挠、干扰、限制他们拥有承包土地的权利。

土地承包应当按照哪些程序进行？

《农村土地承包法》第十九条规定，土地承包应当按照以下程序进行：

(1) 本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组。

(2) 承包工作小组依照法律、法规的规定拟订并公布承包方案。

(3) 依法召开本集体经济成员的村民会议，讨论通过承包方案。

(4) 公开组织实施承包方案。

(5) 签订承包合同。根据土地承包原则和

这一条的规定以及各地实践，土地承包一般应当遵循下述程序：一是选举承包工作小组。承包工作小组一般由村党支部、集体经济组织、村民委员会的部分成员和一定数量的村民代表组成，由村民选举产生，成员候选人的具体推选办法，各地可以根据具体情况和农民群众的意见确定。二是拟订并公布承包方案。承包工作小组产生后，主要任务就是拟订承包方案。承包工作小组应当认真学习《农村土地承包法》及其相关法律、法规，并严格依照有关法律法规，拟订承包方案，并在本集体经济组织成员内予以公布，使全体村民了解承包方案。承包方案不能违背法律法规，不能以村规民约代替法律规定。三是村民会议讨论通过承包方案。承包方案公布后，一定时间，应当召开本集体经济组织成员的村民会议，讨论、通过承包方案。承包方案经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，方可通过。四是组织实施承包方案。按照承包方案规

定的原则、方法和要求，将土地承包到每一个农户家庭。五是签订承包合同。按照承包方案承包土地后，应当由村集体经济组织与承包方签订承包合同，完成整个承包工作。承包的具体工作由承包工作小组承担，但签订合同的应当是发包方，通常是集体经济组织。发包方的代表通常是集体经济组织负责人（有的地方是村民委员会主任），承包方的代表是承包土地的农户户主。承包合同一般要求一式三份，发包方、承包方各一份，农村承包合同管理部门存档一份附本。

国家法律对土地承包期是怎样规定的？

《农村土地承包法》第二十条规定，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。特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。这一法律规定，做出这种区分主要是依据不同性质土地的投资收益期限

的差别，使之更有利于保护土地承包经营权。

土地承包合同应当包括哪些条款？

《农村土地承包法》第二十一条规定，发包方应当与承包方签订书面承包合同。承包合同应当包括以下条款：

(1) 发包方、承包方的名称，发包方负责人和承包方代表的姓名、住所。

(2) 承包土地的名称、坐落、面积、质量等级。

(3) 承包期限和起止日期。

(4) 承包土地的用途。

(5) 发包方与承包方的权利和义务。

(6) 违约责任。这里需要特别强调的是，承包合同是明确发包方、承包方的权利义务关系并具有法律效力的文书，是承包方依法承包集体所有的土地的合法依据，是约定当事人双方权利义务的重要凭证，土地承包到户后，一定要签订书面合同，采取口头合同的形式，一

旦出现争议，双方口说无凭，难以收集证据，分清责任。签订书面承包合同，便于当事人认真履行合同，互相监督，也有利于解决可能出现的纠纷。

对农民迁入小城镇落户的承包地是怎样规定的？

《农村土地承包法》第二十六条规定，承包期内，承包方全家迁入小城镇落户的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权的流转。早在1999年，中共中央、国务院发布的《关于促进小城镇健康发展的若干意见》就曾明确指出，对进镇落户的农民，可根据本人意愿保留承包土地的经营权，也允许依法有偿流转。这里的小城镇，包括建制镇、县级市、县人民政府驻地镇及县以下小城镇。也可以认定，除设区的城市以外，其他镇和城市均属于《农村土地承包法》第二十六条规定的小城镇的范围。

国家法律做出这样的安排，主要是考虑到，进入小城镇从事二、三产业或农忙时务农、农闲时从事非农产业的农民，他们在小城镇的工作很多都是临时性的，并不稳定。目前我国小城镇的社会保障制度尚不健全，进入小城镇的农民一旦遇到工作困难，如果在农村没有承包地，就可能失去生活来源，造成社会问题。所以国家法律规定，承包期内承包方全家迁入小城镇落户的，承包方愿意保留土地承包经营权的，发包方应当予以保留，不得收回；承包方进行土地承包经营权流转的，发包方应当允许流转；承包方有稳定的非农就业或收入来源，愿意将承包地交回的。发包方应当接受，并依法另行安排承包。

对农民迁入设区的市的承包地是怎样规定的？

《农村土地承包法》第二十六条规定，承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包地的耕地和草地交回发

包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。做出这样一条法律规定，主要是考虑到城市已经基本建立社会保障制度，进入城市可以享有相应的社会保障。承包方若继续享有土地承包经营权应会两头获利。而本集体经济内部还会有一部分新增人口无地可种，又不能享受社会保障，结果又会造成严重的不公平。因此，在这种情况下，法律要求承包方应当交回承包的耕地和草地。这里需要注意两个问题：一是承包方全家迁入设区的市，并且转为非农业户口，这两个条件同时具备的，才应当将承包的耕地和草地交回发包方，发包方才可以收回承包方承包的耕地和草地。二是应当交回的承包地只限于耕地和草地，不包括林地。

户口与承包地是什么关系？

根据我国现行的户籍制度，户口在本村的，属于本集体经济组织的成员。因此，在

定，承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要进行适当调整的，必须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，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的，按照其约定。根据这一法律规定，一是承包期内发包方原则上不得调整承包地。今后出现人地矛盾，主要应当用预留的机动地、依法开垦的土地、承包方自愿交回的土地，以及依法进行土地承包经营权流转等途径解决，不宜再用行政手段调整承包地。二是特殊情况下的个别调整必须依法进行。

（1）只有出现自然灾害等特殊情况，才允许进行个别调整。什么是特殊情况也必须严格依法解释，不得随意自行解释。

（2）个别调整只限个别农户之间，不得扩大范围进行调整。

(3) 允许调整的承包地只限于耕地和草地，不包括林地。

(4) 个别调整必须严格遵循法律规定的程序，即必须先经本集体经济成员的村民会议三分之二以上或三分之二以上村民代表的同意，报乡（镇）人民政府批准后，再报县级人民政府农业行政主管部门批准。三是承包合同已经约定承包期内不得调整的，不得再以任何理由调整承包地。

党和国家对保护农村妇女的承包地是怎样规定的？

党和国家对保护农村妇女的承包地历来高度重视。2001年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出了《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》即厅字〔2001〕9号文。通知要求，要切实提高对维护农村妇女土地承包重要性的认识。强调，在农村土地承包中，必须坚持男女平等原则，不允许对妇女有任何

歧视。《妇女权益保护法》第三十条规定，农村划分责任田、口粮田等，以及批准宅基地等，妇女与男子享有平等权利，不得侵害妇女的合法权益。《农村土地承包法》第六条规定，农村土地承包，妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包权。针对一些地方在土地承包中不同程度地存在歧视妇女、侵害妇女权益的问题。《农村土地承包法》第三十条规定，承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地。中央强调，不管采取什么办法，都要确保农村出嫁妇女有一份承包土地。有儿无女、儿子没有赡养能力或女儿尽主要赡养义务的家庭，男到女家生产和生活的，应享受同等村民待遇。

承包地可以继承吗？

首先，关于承包地的继承问题，应当具体问题具体对待。《农村土地承包法》第十五条规定：家庭承包的承包方是本集体经济的农户。依据这一条规定，家庭承包是以户为单位取得的土地承包经营权，承包期内家庭的某个或部分成员死亡的，土地承包经营权不发生继承问题。家庭成员全部死亡的土地承包经营权消灭，由发包方收回承包地。《农村土地承包法》第五条规定：农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。依据这一法律规定，农村集体经济村内部人人有份的家庭承包，是农村集体经济组织成员的一项权利，原承包人死亡的，具有承包资格的继承人才能继承土地承包经营权，继承人不是集体经济组织成员，就不应当享有土地承包经营权的继承

权，否则就会损害其他成员的权益。《农村土地承包法》第三十一条同时规定，林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继承承包。这主要是考虑到，林地投资周期长、见效慢的特殊性。这里需要特别强调的是，家庭承包的林地，不论是不是本集体经济组织成员，在承包期内均可以继续承包，直到承包期满。其次，关于承包收益。《农村土地承包法》第三十一条规定，承包人应得的承包收益，依照继承法的规定继承。这一规定是考虑到，承包人的承包收益属于其遗产，应依照继承法的规定继承。

考取大中专院校农村籍学生还保留承包地吗？

根据《民法通则》和国家有关文件的精神，大中专院校农村籍学生，在校期间，主要依靠家庭供养，且学习费用较高，绝大多数家庭的收入来源又主要靠承包经营土地。他们的承包地，应当按照《农村土地承包法》关于

“承包期内，发包方不得收回承包地”的法律规定以及中央关于“增人不增地、减人不减地”的政策规定，保留他们的承包地。这也是合乎情理的。至于他们毕业以后承包地是否继续保留还是收回的问题，应当区别对待，不一概而论。如果他们毕业后迁入城市，有了相对稳定的工作和经济收入，完全脱离了农村父母的抚养，承包合同期满，应当收回其承包地。如果他们毕业后仍回原籍待业，或者只是在城市“打工”，没有稳定的工作和经济收入，承包地合同又尚未到期，当继续保留他们的承包地。

土地承包经营权流转应当遵循哪些原则？

《农村土地承包法》第三十三条规定：“土地承包经营权流转应当遵循以下原则：（一）平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转。（二）不得改变土地所有权的性质和