

【损害赔偿与公民权益保障丛书】

主编 晋保平 陈魁 副主编 赵一红

农民土地权益维护

NONGMIN TUDI QUANYI WEIHU
JIANMING DUBEN

简明读本

王惠玲 王瑞霞 陈宏宇 编著

中国社会科学出版社

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法律图书编辑委员会

主任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦

委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀 宋珊萍

薛刚凌 刘 辉 赵 睿 赵一红

损害赔偿与公民权益保障丛书

主编：晋保平 陈 甦

副主编：赵一红

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援

建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等 10 大类、1000 个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

第一章 我国农村土地制度简介	(1)
一、土地管理的基本国策	(1)
二、土地所有权制度	(1)
[案例1] 这块土地属于谁?	(3)
三、农民集体所有土地的使用权制度	(5)
四、土地确权	(5)
五、土地用途管制制度	(7)
(一) 农用地	(7)
(二) 建设用地	(7)
(三) 未利用地	(8)
六、土地利用总体规划	(9)
[问题1] 在土地利用总体规划制定前已存在， 且与规划不相符的建筑物怎么处理?	(10)
七、土地整理	(10)
八、土地复垦	(11)
九、土地权属争议的解决	(11)

第二章 土地承包 (13)

一、家庭承包 (13)

(一) 家庭承包的土地 (13)

(二) 机动地 (14)

(三) 家庭承包的主体 (15)

(四) 家庭承包中双方的法定权利和法定义务 (16)

[问题2] 家庭承包中发包方和承包方可以 自由约定权利和义务吗? (18)

[问题3] 农民能买卖承包的土地吗? (18)

[问题4] 农民承包的土地中埋藏的矿产资 源、文物等归谁所有? (19)

[问题5] 农户改变土地的农业用途, 用于非 农业建设, 有什么后果? (19)

[案例2] 农户不得改变土地用途 (19)

[问题6] 村委会能干涉承包人的农业生产活 动吗? (22)

[案例3] 农民经营自主权的维护 (22)

(五) 家庭承包土地承包经营权的取得 (23)

[案例4] “倒插门”也有权承包集体经济组织 的土地 (24)

(六) 家庭承包土地承包经营权的期限 (25)

[案例5] 家庭承包中, 没有约定承包期限的 怎么处理? (26)

(七) 承包经营权的丧失 (28)

[案例6] 奖励性“农转非”后仍然享有土

地承包权	(30)
〔案例7〕迁入未设区的市, 发包方能否收回 承包地	(32)
〔案例8〕村合并, 承包合同依旧有效	(36)
〔案例9〕约定违反法律, 发包方能否收回承 包地	(38)
〔案例10〕外出打工, 其承包地不可以收回	(39)
〔问题7〕发包方违法收回农户的承包地, 剥 夺农户的土地承包经营权的, 农户 该怎么办?	(41)
〔案例11〕没有出具书面申请, 口头放弃承包 地, 之后又反悔的, 其处理办法	(42)
〔问题8〕农户在承包地上增加投入, 提高了 土地生产能力后, 在承包期内交回 或丧失承包地的, 有权获得相应的 补偿吗?	(44)
(八) 承包经营权的调整	(44)
〔问题9〕可以对林地进行“小调整”吗? ...	(46)
〔问题10〕承包合同中约定不得调整承包地有 效吗?	(46)
〔案例12〕不得因家庭成员的死亡调整承包地	(46)
〔案例13〕土地调整要走批准程序	(48)
〔案例14〕妇女出嫁不出村, 也应享有土地承 包经营权	(50)

- [案例 15] 任何人不得侵害妇女的承包经营权
..... (52)
- (九) 土地承包经营权的继承 (53)
- (十) 土地承包经营权的流转 (54)
- [问题 11] 家庭承包中土地承包经营权能抵押
吗? (57)
- [案例 16] 这个流转是转让还是代耕 (57)
- [案例 17] 夫妻离婚后, 一方无权将土地承包
权流转出去 (58)
- [问题 12] 承包人流转土地承包经营权必须经
发包人同意吗? (60)
- [案例 18] 承包地转让并非自己说了算 (61)
- [案例 19] 承包合同转让时未经发包人同意但
发包人接受受让人履行的, 转让行
为有效 (62)
- [问题 13] 承包人依法采取转包、出租、互换
或者其他方式流转土地承包经营权,
但承包经营权流转合同未报发包人
备案的, 承包经营权的流转有效吗?
..... (63)
- [案例 20] 强行流转土地承包权无效 (64)
- [案例 21] 发包方阻碍承包方流转土地承包经
营权无效, 且须赔偿损失 (66)
- [案例 22] 任何人不得擅自截留、扣缴土地承
包经营权流转收益 (67)
- [问题 14] 发包方依法收回土地, 但承包方已经
以转包、出租等方式将土地承包经营

权流转给了第三人, 而且流转期未到, 流转价款怎么收取?	(70)
[案例 23] 依法收回承包地之前承包经营权 已被流转的解决办法	(71)
[案例 24] 以转包、出租、互换方式流转土地 承包经营权, 合同成立生效时, 流 转生效	(74)
[案例 25] 土地流转能登记的最好登记	(76)
[案例 26] 土地流转, 还是立个字据好	(78)
二、其他方式的承包	(79)
(一) 其他方式承包的主体	(80)
(二) 集体经济组织成员的优先权	(80)
(三) 其他方式承包中双方的权利义务	(81)
[案例 27] 69 户农民强行收回已承包土地被判 赔偿	(81)
[案例 28] 哪份承包合同有效?	(83)
[案例 29] 恶意串通承包土地法院判决合同 无效	(85)
[案例 30] 村委会不得侵害承包人的承包经 营权	(86)
(四) 其他方式承包中承包经营权的取得	(88)
[案例 31] 对外发包不民主, 二百村民状告村 委会胜诉	(88)
[问题 15] “一地数包” 怎么办?	(90)
(五) 其他方式承包的承包期限	(90)
(六) 其他方式承包中承包经营权的流转	(91)
[案例 32] 没有登记, 流转无效	(92)

(七) 其他方式承包中土地承包经营权的继承	(93)
三、争议的解决	(93)
(一) 纠纷解决方式	(93)
[问题 16] 国家机关及其工作人员利用职权干 涉和侵害农村土地承包经营权的行 为如何处理?	(94)
[案例 33] 行政机关干涉和侵害农村土地承包 经营权被起诉	(94)
[问题 17] 干涉和侵害农村土地承包经营权应 承担的民事责任有哪些?	(96)
(二) 仲 裁	(98)
(三) 诉讼方式	(99)
[案例 34] 行政主管部门能直接对土地承包经 营权纠纷作出处理决定吗?	(101)
[案例 35] 村民状告村民小组	(102)
第三章 宅 基 地	(104)
一、宅 基 地	(104)
[案例 36] 宅基地包括院内空地吗?	(105)
二、宅基地使用权	(106)
[问题 18] 宅基地使用权是否及于垂直地下的 部分?	(107)
[案例 37] 在自家宅基地下挖到的黄金归谁所 有?	(107)
[案例 38] 地基建到他人宅基地下, 建房人 构成侵权	(108)

三、宅基地使用证	(109)
[问题 19] 宅基地使用证是确定房屋所有权的 唯一依据吗?	(109)
[案例 39] 房屋所有权归属纠纷	(109)
四、农村宅基地使用权的主体	(111)
[问题 20] 城镇非农业户居民可以申请农村 宅基地吗?	(111)
[问题 21] 非本集体经济组织成员依当时的法 律和政策在本村已经取得的宅基地 使用权怎么办?	(112)
[问题 22] 农村妇女在申请宅基地方面是否与 男子享有平等的权利?	(112)
[问题 23] 没有子女的夫妻能否申请宅基地 建房?	(113)
五、宅基地使用权的取得程序	(113)
[问题 24] 村民会议讨论宅基地使用方案应 注意哪些问题?	(115)
[问题 25] 宅基地使用方案应该由谁批准?	(115)
[问题 26] 申请材料不实,能取得宅基地使 用权吗?	(116)
[案例 40] 村委会成被告,乡政府受牵连 ...	(116)
[问题 27] 农村村民申请使用宅基地建房需要 缴纳哪些费用?	(118)
[案例 41] 宅基地上自建房,税务部门来征 房产税	(118)

[案例 42] 未在法定期限提交证据，镇政府被判败诉	(119)
六、农村宅基地使用权的限制	(120)
(一) 数量的限制	(120)
[案例 43] 一户两处宅基地	(120)
(二) 面积的限制	(122)
[问题 28] 宅基地的实地面积与批准面积不一致的，如何确定土地面积？	(122)
[问题 29] 四至界限不一致，现有面积超过宅基地使用证上的面积怎么办？ ..	(122)
[问题 30] 四至界限不一致，现有面积超过宅基地使用证上的面积的，可否一直使用？	(123)
[案例 44] 村委会有权收回该宅基地	(123)
(三) 再申请的限制	(124)
(四) 使用上的限制	(125)
七、宅基地使用权的流转	(125)
[问题 31] 城镇居民可以在农村购置宅基地吗？	(128)
[案例 45] 城镇人口购买农村宅基地自建房合同被判无效	(128)
[案例 46] 村房所占的宅基地没有办理批准手续，村房属于非法建筑	(129)
[案例 47] 本村的房屋卖给外村的村民，6 年后起纠纷	(130)
[案例 48] 互换宅基地不变更登记，互换无效	(131)

[案例 49] 非集体经济组织成员可以因继承房屋而继续使用宅基地	(133)
[案例 50] 女儿可以继承父母的房屋从而使用父母房屋下的宅基地	(134)
八、他人宅基地与房屋的添附	(134)
[案例 51] 两间厢房归属的纠纷	(135)
九、宅基地纠纷	(136)
[案例 52] 宅基地权属纠纷案	(137)
第四章 土地征收	(140)
一、土地征收的含义	(140)
二、征收土地的目的	(141)
三、征收土地的主体	(142)
[案例 53] 村委会无权征收土地	(142)
[问题 32] 在什么情况下, 征收土地需要由国务院批准?	(144)
[问题 33] 在什么情况下, 征收土地需要由省级人民政府批准?	(144)
四、土地征收程序	(145)
[问题 34] 征地公告应当包括哪些内容? ...	(146)
[问题 35] 政府未依法进行征地公告的, 农民应该怎么办?	(146)
[问题 36] 违反法律规定的程序批准征收土地的, 其后果怎样?	(146)
五、农用地转用审批手续	(147)
[问题 37] 对涉及基本农田的农用地转用审批有何特殊的要求?	(148)

- 六、土地征收的安置、补偿 (148)
- (一) 安置补偿的原则 (148)
- (二) 确定安置补偿方案的程序 (149)
- [问题 38] 补偿、安置公告应当包括哪些内容? (151)
- (三) 安置补偿过程中的听证 (151)
- (四) 征地补偿费 (153)
- [问题 39] 补偿费的数额不足以使农民保持原有生活水平的, 怎么办? (155)
- [案例 54] 明知土地被征收, 自行扩大损失不予补偿 (156)
- [案例 55] 征地补偿款分配时, 确定人口数的时间依据 (163)
- [案例 56] 剥夺他人合法权益的集体决议无效 (164)
- [案例 57] 在校大中专学生也能成为征地补偿款的分配对象 (166)
- [问题 40] 大中专学生毕业后未能就业且户口迁回原籍的, 能参与分配征地补偿款么? (167)
- [问题 41] 进城务工人员能参与分配征地补偿款么? (168)
- [问题 42] “两劳”服刑人员能参与分配征地补偿款么? (168)
- [问题 43] 多年后获解救或自己逃回家乡的妇女能参与分配征地补偿款么? ... (168)
- [问题 44] 义务兵能参与征地补偿款的分配么?

.....	(169)
[问题 45] 新生儿能否成为农村集体征地补偿 费的分配对象?	(169)
[问题 46] 被收养的子女能否成为农村集体征 地补偿费的分配对象?	(170)
[问题 47] 丧偶的妇女能否成为农村集体征地 补偿费的分配对象?	(170)
[问题 48] “出嫁女”能否参与其原所在的农 村集体组织的征地补偿费的分配?	(171)
[问题 49] 超生子女能否成为农村集体征地补 偿费的分配对象?	(172)
[案例 58] 全家迁入小城镇落户, 也能成为农 村集体征地补偿费的分配对象 ...	(172)
[问题 50] 迁入设区的市并转为非农业户口的, 能否成为农村集体征地补偿费的分 配对象?	(174)

第一章

我国农村土地制度简介

一、土地管理的基本国策

由于我国地少人多，同时为了保证经济和社会的可持续发展，根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）的规定，珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

为了深入宣传《土地管理法》，坚定不移地贯彻土地基本国策，增强全社会的土地资源危机意识，进一步加强我国的土地管理工作，1991年5月24日国务院第83次常务会议决定，把每年的6月25日确定为全国土地日。2006年第15个全国土地日的宣传主题是“依法合理用地，促进科学发展”。

二、土地所有权制度

土地归谁所有也就是谁对土地享有所有权。我们国家实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。所以，在我国除了国家和农民集体外，其他任何组织和个

人都不享有对土地的所有权。也就是说，土地或是归国家所有或是属于农村集体所有，不存在其他的第三类主体。

国家所有，即全民所有土地的所有权由国务院代表国家行使。在我国属于国家所有的土地有：（1）城市市区的土地；（2）农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地；（3）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；（4）农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；（5）因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《土地管理法》的规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。具体的讲，农民集体所有的土地包括集体所有的耕地、山岭、森林、草原、荒地、滩涂；集体所有的农、林、牧、渔场以及集体所有的非农建设用地。

我国农民集体土地所有权有以下几个特征：

（1）所有权人只限于农民集体，任何个人或其他组织都不能拥有农民集体土地所有权；

（2）农民集体土地转变为国有土地的途径是“非市场化”的，主要通过征收来实现。国家为了公共利益的需要，可以依法对农民集体所有的土地实行征收或者征用并给予补偿；

（3）地表和地下的矿产资源属于国家所有，不因其依附的土地所有权或使用权的不同而改变，农民集体主张土地的所有权，并不能排斥国家对地表和地下矿产资源的所有权；

（4）农民集体土地所有权的行使应该接受国家的计划管理和监督。