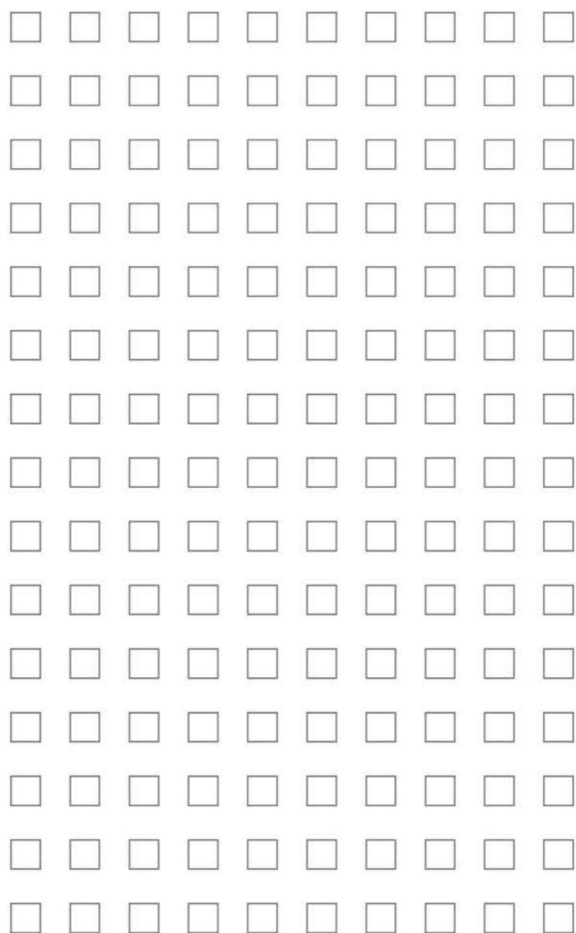




刘建宏◎主编

农村土地 法律实务

NONGCUN TUDI FALÜ SHIWU



农村土地 法律实务

NONGCUN TUDI FALÜ SHIWU

主 编◎刘建宏

副主编◎陈凤贞

撰稿人◎ (按撰写章节先后顺序排)

刘建宏 杨遂生 陈凤贞

李文胜 陈向怀



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

农村土地法律实务/刘建宏主编. —北京：中国政法大学出版社，2017. 12
ISBN 978-7-5620-7926-2

I. ①农… II. ①刘… III. ①农村—土地法—基本知识—中国
IV. ①D922. 304

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第294196号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮 箱	fadapress@163.com
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	8
字 数	130 千字
版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
印 数	1~4000 册
定 价	29.00 元

编审人员介绍

主 编：刘建宏，博士，湖南广播电视大学文法教学部主任、教授。兼任国家开放大学法学专业教学研究中心组成员、法律事务专业（农村法律服务方向）主持人，湖南省法学会法学教育研究会副会长，湖南省教育厅高等职业院校学生申诉处理委员会委员，湖南省远距离教育研究会常务理事，上海建纬（长沙）律师事务所律师，长沙仲裁委员会仲裁员。主编教育部“一村一名大学生”计划教材——《农村常见法律纠纷处理实务》等9部教材。

副主编：陈凤贞，娄底广播电视大学分校副教授，湖南省法学远程教育专业委员会常务理事。

参编人员：

杨遂生，娄底广播电视大学分校副校长、副教授，湖南省法学远程教育专业委员会副会长，娄底市法学会副会长。

李文胜，广州大学律师学院副院长、教授，博士。

陈向怀，湖南省双峰县甘棠镇人大副主席，曾多年从事农村土地行政管理工作。

前 言

2015年，教育部“一村一名大学生计划”增设法学（农村法律事务方向）专业。《农村土地法律实务》一书是为该专业的“农村土地法律实务”课程编写的文字教材。

千百年来，中国农村土地问题一直是社会的热点问题。新中国成立后，在农村土地制度的改革方面进行了艰难探索。三十多年来，经过多轮改革，中国逐步建立了以家庭承包经营为基础的农业生产经营体制，形成了具有中国特色的农村土地所有权、承包权和经营权三权并行的土地制度。随着《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》的颁行，农村土地管理逐步走上了法治轨道。农村土地法律实务也逐步成为农村法律服务中一项非常重要的内容。

本书编写组针对农民大学生的学习需求，以农民实用和常用的土地法律知识为主要内容，不追求理论体系的完整性和内容的面面俱到，重在培养学习者的农村土地法律实务技能。在体系上，以农村土地法律实务的基本要素为主线，结合农村土地的分类管理，从七个方面介绍农村土地法律实务问题：农村土地法律实务概述，农村土地承包和经营法律实务，农村自留地、自留山使用权法律实务，农村宅基地使用权法律实务，农村集体建设用地使用权法律实务，农村土地征收法律实务和农村土地法律纠纷处理实务。

在编写本书的过程中，注重突出了两点：

1. 实用性。以讲析农村常见的土地法律实务问题为主线，帮助学习者掌握农村常见的土地法律实务办理流程、方法与技能。避免面面俱到地讲述土地法理论、城乡土地规划等农民不常用的知识。

2. 通俗性。立足农村法律服务人才的培养，力求运用通俗易懂、简明清晰的语言，结合简单而典型的案例阐释农村土地法律实务原理，尽量做到易学、易懂。

本书由刘建宏根据教学大纲拟定编写提纲，明确编写任务分工。全体编写人员按分工完成编写任务。陈凤贞统稿并初步审稿，最后由刘建宏审核和修改定稿。各章编写分工如下：

刘建宏：第一章、第五章；陈凤贞：第三章、第六章；杨遂生：第二章；李文胜：第四章；陈向怀：第七章。

在本书的编写过程中，编者参阅和借鉴了相关部门的文献资料与有关学者的研究成果，参考了司法实践部门的大量案例。在此谨向相关部门、学者表示诚挚的谢意。

由于编者水平有限，错误和缺陷在所难免，恳请读者和专家批评指正。

刘建宏
2017年9月

目 录

第一章 农村土地法律实务概述	1
第一节 农村土地法律制度的建立和发展	2
第二节 农村土地基本法律制度	8
第三节 农村土地法律实务的基本要素	11
第四节 农村土地法律实务的基本原则	14
第二章 农村土地承包和经营法律实务	19
第一节 农村土地承包经营概述	20
第二节 农村土地承包权和经营权的取得	27
第三节 农村土地承包权和经营权的确权登记	31
第四节 农村土地承包权和经营权流转	36
第三章 农村自留地、自留山使用权法律实务	43
第一节 农村自留地、自留山使用权概述	44
第二节 农村自留地、自留山使用权的取得与确权登记	47
第三节 农村自留地、自留山经营权的流转与收益继承	50
第四章 农村宅基地使用权法律实务	55
第一节 农村宅基地使用权概述	56
第二节 农村宅基地使用权的取得与确权登记	60
第三节 农村宅基地使用权的流转与抵押	65
第五章 农村集体建设用地使用权法律实务	69
第一节 农村集体建设用地使用权概述	70

第二节 农村集体建设用地使用权的取得	74
第三节 农村集体经营性建设用地使用权的确权登记	76
第四节 农村集体经营性建设用地流转和改革试点	79
第六章 农村土地征收法律实务	85
第一节 农村土地征收概述	86
第二节 农村土地征收程序	87
第三节 农村土地征收补偿	90
第七章 农村土地法律纠纷处理实务	96
第一节 农村土地法律纠纷处理的主要途径	97
第二节 农村土地权属法律纠纷的处理	99
第三节 农村土地征收法律纠纷的处理	101
第四节 农村常见土地使用权法律纠纷的处理	103
练习题参考答案	110
参考文献	112

第一章 农村土地法律实务概述

学习目标

通过本章的学习，你将能够：

1. 阐述农村土地法律制度的发展阶段和改革方向。
2. 描述现行的农村土地法律体系框架。
3. 概述农村土地基本法律制度。
4. 列举农村土地法律实务的基本要素。

案例导入

1981年，枫林桥大队（1983年改为村）将耕地包产到户，重新调整各户的自留地与自留山。当年年底，该大队红旗生产队的农民曾某、何某夫妇为了和儿子曾某军、曾某国分家，经报告生产队长同意，在自己的自留山麓建造两栋房子，每栋房子的占地面积大大超过红旗生产队其他家庭的宅基地面积。1996年，枫林桥村实行第二轮土地承包，将原属于曾某的承包地一分为三，分别和曾某、曾某军、曾某国三户签订土地承包合同。同时，原属于曾某的自留地和自留山也被一分为三，分别确定到三家的户头下。2007年，曾某国在县城购买一套三居室的商品房，全家到县城定居。曾某军负责三家的承包地、自留地和自留山的运营管理。2009年和2010年，曾某、何某相继去世。曾某军、曾某国商定，按照当地约定俗成的习惯，父母的房子、承包地、自留地和自留山由生活在农村的曾某军继承，进城定居的曾某国自愿放弃继承权。2015年，村里在进行土地确权登记核查时查明：曾某军在其父母去世后继续经营其父母的承包地、自留地和自

留山，曾某军、曾某国的宅基地面积超过本省的宅基地面积标准两倍多，曾某国全家已经定居县城并转为非农业户口。曾氏兄弟强烈要求按实际耕种、管理和使用的情况，对他们的承包地、房屋与宅基地进行确权登记，村委会成员内部对此产生了分歧。于是，准备派两名持不同意见的村干部去法律服务所咨询。

〔来源：湖南电大法学（农村法律事务方向）专业建设调研组〕

以上案例中的土地承包和建房用地行为，发生在我国农村土地管理由政策调整逐步向法律调整过渡的阶段。处理这类问题，有明确的法律规定和政策要求。假如你是法律服务工作者，你认为曾氏兄弟的宅基地面积超过规定的标准应如何处理？曾某军继承父母的房子、承包地、自留地和自留山是否应当确权登记？曾某国进城定居后，农村的承包地和房地产是否应当确权登记？如果你不能回答以上问题，请学习本章的知识。

知识学习

第一节 农村土地法律制度的建立和发展

一、新中国在农村土地制度改革方面的艰难探索

千百年来，农村土地制度始终是中国社会的热点问题。新中国成立后，农村土地制度的改革经历了一个艰难的探索过程，在各个时期，农村土地权利分别体现出不同的法律特征。这一过程大体可以划分为以下几个阶段：

（一）土地改革（1949年9月~1953年春）

新中国一成立，就立即实行土地改革，建立农民土地私有制，实现了“耕者有其田”，解决了农民没有土地的问题。农民对无偿分到的土地享有所有权和全面的经营管理权。

（二）农业合作运动中的土地制度变革（1953年~1957年）

农村土地改革后，农民个体小农经济难以满足国民经济发展的需要，农村出现了新的两极分化和剥削现象。于是，国家把土地等主要生产资料由农民私有制逐步转变为集体所有制，由一家一户的个体经营转变为集体经营。从1953年到

1957年，经历了互助组、初级社到高级社阶段。在互助组阶段，农户按照自愿互利原则，相互提供帮助，解决生产中的困难以增加收入，农民依然对土地享有所有权和经营权。初级社阶段，农民以土地入股，统一经营。到高级社阶段，农村土地的所有权和经营管理权属于农村集体经济组织。

（三）人民公社时期“三级所有、队为基础”的农村土地集体所有制的建立（1958年~1978年）

1958年，高级农业合作社合并转为人民公社，实行同乡基层政权相结合的“政社合一”体制，原属于各农业合作社的土地和社员的一切土地都无偿收归人民公社三级所有，统一规划、统一生产、统一管理。1962年9月，《农村人民公社工作条例修正草案》明确规定，人民公社的基本核算单位是生产队，实行“三级所有，队为基础”，保留农民自留地。农村集体经济组织享有农村土地所有权。人民公社体制脱离了农村实际，实行平均主义的“按劳分配”，挫伤了农民的生产积极性。

（四）“土地集体所有、家庭承包经营”的土地制度模式改革（1979年~2002年）

中国共产党十一届三中全会以后，我国全面实行家庭联产承包责任制，建立了新型农村土地制度。1983年，中央决定撤销国家政权在农村的基层单位人民公社，建立乡（镇）政府；撤销作为村行政机构的生产大队，建立村民委员会；生产队改为村民小组。在农村土地所有权属于农村集体经济组织的前提下，农业经营形式转为家庭承包经营模式，国家承诺土地承包期30年不变。1986年6月25日通过的《中华人民共和国土地管理法》（1988年第一次修正、1998年修订、2004年第二次修正，以下简称《土地管理法》）以法律形式明确“农民的土地承包经营权受法律保护”。农民以承包经营的方式，依法取得了长期稳定的农村集体土地使用权。农村劳动生产力大大提高。

（五）农村土地集体所有权和农户承包经营权两权并行模式的确立（2003年~2015年）

随着《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》）、《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）和《中华人民共和国农村土地

承包经营纠纷调解仲裁法》(以下简称《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》)先后颁布实施,农村土地集体所有权和农户承包经营权相分离,两权并行,承包经营权由政策调整转变为法律调整、由债权变成独立存在的法定物权。农村土地制度改革终于走上法治轨道,为即将开展的农村土地制度进一步深化改革打下了良好基础。

二、现行的农村土地法律制度体系

随着农村土地制度改革不断深化,我国逐步建立了具有中国特色的农村土地法律制度体系,以法律调整农村土地权利义务关系。

对于中国现行的农村土地法律制度体系,可以从纵向和横向两个角度来考察与分析。

(一) 纵向的农村土地法律体系

1. 全国人民代表大会常务委员会制定的土地法律。如《土地管理法》《农村土地承包法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》等。

2. 国务院颁布的土地行政法规。如《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》)《基本农田保护条例》《不动产登记暂行条例》《土地复垦条例》《村庄和集镇规划建设管理条例》等。

3. 省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法和基本法律、行政法规相抵触的前提下制定的地方性土地法规。如《河北省土地管理条例》《广东省基本农田保护区管理条例》《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等。

4. 国务院土地行政主管部门及其他各部(委)根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定的土地规章。如《土地利用总体规划管理办法》《节约集约利用土地规定》《土地登记办法》《农村土地承包经营权流转管理办法》《土地权属争议调查处理办法》《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产登记操作规范(试行)》《建设用地审查报批管理办法》《土地复垦条例实施办法》等。

5. 由省、自治区、直辖市和较大的市人民政府,根据法律、行政法规和地方性法规制定的有关农村土地事务的规章。如四川省人民政府发布的《关于进一步加强土地出让管理的规定》、湖南省人民政府发布的《湖南省征地程序暂行规

定》等。

（二）横向的农村土地法律体系

从横向来看，农村土地法律体系包括所有与调整农村土地关系有关的法律。除了专门或主要调整土地法律关系的法律以外，还有涉及一部分土地法律关系调整的法律，如《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）、《中华人民共和国测绘法》（以下简称《测绘法》）、《中华人民共和国铁路法》（以下简称《铁路法》）、《中华人民共和国森林法》（以下简称《森林法》）、《中华人民共和国水土保持法》（以下简称《水土保持法》）、《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）、《中华人民共和国草原法》（以下简称《草原法》）、《中华人民共和国渔业法》（以下简称《渔业法》）、《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）、《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）、《物权法》等。这些法律分别从不同的方面，规定了法律的调整对象与土地关系的协调问题。

三、农村土地制度新一轮改革的突破与创新

长期以来，我国实行绝对的城乡土地划分模式，损害了农村集体经济组织和农民的土地利益。为了增加农民土地的财产性收入，促进公平发展，我国在十八届三中全会以后，启动了农村土地制度的新一轮改革。

（一）中共中央作出推动农村土地制度新一轮改革的决策

1. 2013年11月，中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《深化改革决定》），推动了农村土地制度的新一轮改革：一是建立城乡统一的建设用地市场，保障农村集体经济组织和农民有机会公平分享土地增值收益。二是放活农民土地承包经营权的流转，把经营方式的选择权交给农民，推进农业产业化经营，发展多种形式规模经营。三是保障农民集体经济组织成员的权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承的权利，保障农户宅基地用益物权，给予农民更多更实际的财产权益。

2. 2014年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地

经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，提出按照加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系和走生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路的要求，以保障国家粮食安全、促进农业增效和农民增收为目标，坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转，坚持家庭经营的基础性地位，积极培育新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，巩固和完善农村基本经营制度。

3. 2015 年 1 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，提出建集体经营性建设用地入市制度，赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能；完善土地征收制度，严格界定公共利益用地范围，规范土地征收程序；改革完善农村宅基地制度，探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。这标志着，我国农村土地制度改革试点正式启动。

（二）全国人民代表大会常务委员会对国务院的授权，解决了改革与现行法律的冲突

1. 2015 年 2 月，全国人民代表大会常务委员会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，北京市大兴区、天津市蓟县等 33 个试点县级行政区域，拟暂时调整实施《土地管理法》等关于集体建设用地使用权不得出让的规定；暂时调整实施《土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。允许农村集体经营性建设用地入市，同时提高被征地农民分享土地增值收益的比例，对宅基地实行自愿有偿的退出、转让机制。

2. 2015 年 12 月，全国人民代表大会常务委员会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县（市、区）、天津市蓟县等 59 个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定》，暂时调整实施《物权法》《中华人民共和国担保法》（以下简称《担保法》）关于集体所有的耕地使用权不得抵押的规定；在天津市蓟县等 59 个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施《物权法》《担保法》关于集体所有的宅基地使用权不得抵押的规定。

(三) 国务院部署农村土地制度改革试点工作

1. 2015 年 8 月, 国务院发布《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》(国发〔2015〕45 号), 就进一步深化农村金融改革创新, 加大对“三农”的金融支持力度, 引导农村土地经营权有序流转, 慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点, 做好农村承包土地(指耕地)的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作, 提出系统的指导意见。试点涉及突破《物权法》第 184 条、《担保法》第 37 条等相关法律条款, 由国务院按程序提请全国人大常委会授权, 允许试点地区在试点期间暂停执行相关法律条款。2015 年 12 月获得了全国人大常委会授权。

2. 2016 年 10 月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(以下简称《“三权分置”意见》), 启动农村土地“三权分置”工作。在原有集体土地所有权和农民家庭承包经营权两权分离基础上, 将农民家庭承包经营权再分解为承包权和经营权, 实行所有权、承包权、经营权三权并行。土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。承包农户享有使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。土地经营权主体再流转土地经营权或依法依规设定抵押, 须经承包农户或其委托代理人书面同意, 并向农民集体书面备案。

(四) 国土资源部起草《土地管理法(修正案)》, 并向社会公开征求意见

2017 年 5 月, 国土资源部在总结中共中央、国务院专项部署的农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革试点成果以及多年来土地管理实践成效的基础上, 对《土地管理法》进行了研究修改, 形成了《中华人民共和国土地管理法(修正案)》(征求意见稿), 于 2017 年 5 月 23 日至 6 月 23 日向社会公开征求意见。修正案征求意见稿对现行法中的 36 个条文作了修正, 修正后仍为 8 章 86 条。征求意见期间, 262 个单位和个人提出意见和建议 840 条, 主要集中在公共利益界定、征地补偿、被征地农民多元保障、土地增值收益分配、法律责任等方面。社会各界对于修正案给予了较高评价, 普遍认为, 修正案

有利于进一步保障和维护农民土地财产权利，促进农村土地资源有效利用，促进城乡一体化发展，期盼尽快颁布实施。^{〔1〕}

第二节 农村土地基本法律制度

农村土地法律实务中所指的农村土地，是和国有土地相对应的一个概念，是指所有权归农村集体经济组织的全部土地。这一概念与《农村土地承包法》所称“农村土地”不完全对应。《农村土地承包法》所称“农村土地”外延大于本书使用的“农村土地”概念，既包括农民集体所有的农业用地，也包括国家所有依法归农民集体使用的农业用地。

我国政府从基本国情和农村实际出发，对农村土地实行符合实际的管理模式，建立了中国特色的农村土地制度。我国农村土地制度主要包括以下几个方面：

一、农村土地利用规划

农村土地利用规划，是指在农村一定的区域内，根据经济社会可持续性发展的要求和当地自然、经济与社会条件，对土地的开发、利用、整治、保护在时间和空间上所做的统筹安排与综合部署。农村土地利用总体规划文件，是新农村建设和农村土地管理的纲领性文件，是实行严格土地管理制度和宏观调控的基本手段。

县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平，按照因地制宜、切实可行的原则，确定应当制定乡规划、村庄规划的区域。在确定区域内的乡、村庄，应当依照《城乡规划法》《土地管理法》制定规划，规划区内的乡、村庄建设应当符合规划要求。县级以上地方人民政府鼓励、指导应当制定乡规划、村庄规划区域以外的乡、村庄制定和实施乡规划、村庄规划。

乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特

〔1〕 中华人民共和国国土资源部：关于《中华人民共和国土地管理法（修正案）》（征求意见稿）公开征求意见情况的公告，http://www.mlr.gov.cn/zwjz/jytz/201707/20170712_1525017.htm，2017年7月12日访问。

色。乡规划、村庄规划的内容应当包括：规划区范围；住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求；对耕地等自然资源 and 历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排；本行政区域内的村庄发展布局。乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。

二、农村土地用途管制

根据土地用途，农村土地分为农用地、建设用地和未利用地三类。国家实行农村土地用途管制制度，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

农用地，是指直接用于农业生产的土地。又分为耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地。其他农用地包括自留地、自留山、畜禽饲养地、设施农业用地、农村道路、坑塘水面、养殖水面、农田水利用地、田坎及晒谷场等用地。农用地主要以本村集体经济组织内部的家庭承包经营的方式进行经营管理。耕地、自留地、自留山的经营管理都属于这种情形。不宜实行家庭承包经营的农用地，可以采用竞争性承包方式发包给本村和非本村的个人与组织承包经营。严格限制农用地转为建设用地。

建设用地，是指建造建筑物、构筑物的土地。按照使用的主体不同，又分为农村集体建设用地和宅基地，农村集体建设用地可再分为集体经营性建设用地和集体公共建设用地。农村建设用地使用权人有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。建设用地使用权涉及农用地的，必须办理农用地转用手续。

未利用地，是指农用地和建设用地以外的农村土地。主要包括水域、滩涂、沼泽、荒地、自然保留地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸土地、裸岩等其他地类。国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护耕地和改善生态环境，防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，优先开发成农用地。国家依法保护开发者的合法权益。荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以直接采取招标、拍卖、公开协商等方式实行承包经营，也可以将土地承包经营权折股份分给本集体经济组织成员后，再实行承包经营或者股份合作经营。以招标、拍卖方式承包的，承包费通过公开竞标、竞价确定；以公开协