

总主编：李 克

农民维权

· 丛 书 ·

耕地宅基地

主 编：王 明 宋才发

- ▶ 我国土地管理的基本国策是什么？
- ▶ 什么是土地所有权？
- ▶ 什么是土地使用权？
- ▶ 农民集体所有的土地包括哪些？
- ▶ 什么是占用耕地补偿制度？
- ▶ 什么是滥用土地？什么是乱占耕地？

人民法院出版社

·农民维权丛书·
总主编 李 克

耕地宅基地

主 编	王 明	宋才发			
副主编	鲍 雷	刘玉民	刘春来		
撰稿人	常 亮	陈国强	刘乃毓	余 斌	
	鄂文东	高 亭	何 江	赵 岩	

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

耕地宅基地/王明、宋才发主编. - 北京: 人民法院出版社, 2005.3

(农民维权丛书)

ISBN 7-80161-962-5

I. 耕… II. ①王… ②宋… III. 农业-土地法-基本知识-中国 IV. D922.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 013482 号

农民维权丛书

耕地宅基地

王 明 宋才发 主编

责任编辑 胡玉莹

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 85250565 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市恒艺印务公司

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32

字 数 268 千字

印 张 10.375

版 次 2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-962-5/D·962

定 价 160.00 元 (10 册总定价)

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

《农民维权》丛书编委会

主 任：

李 克 最高人民法院党组成员、政治部主任

副主任：（以姓氏笔划为序）

牛 克 最高人民法院新闻办公室主任

王 明 北京市高级人民法院副院长

王运声 人民法院出版社总编辑

编委会委员（以姓氏笔划为序）

马来客 北京市第一中级人民法院民二庭负责人

王忠山 北京市丰台区人民法院副院长

邢卫国 北京市高级人民法院综合处副处长

刘玉民 北京市高级人民法院法制宣传处宣传科科长

刘洪军 中国人民武装警察部队学院老干部处处长

刘春来 中国教育电视台新闻中心主编

肖 燕 北京市东城区人民法院副院长

宋才发 中央民族大学科研处处长、法学教授、博士生导师

李立千 北京市西城区人民法院副院长

张 悦 北京市高级人民法院研究室主任
张柳青 北京市高级人民法院民一庭庭长
张嘉林 北京市海淀区人民法院副院长
陈 颖 北京市丰台区职工大学办公室主任
陈建德 人民法院出版社一编室主任
高 松 中国人民武装警察部队学院实验管理中心
主任、副教授
鲁桂华 北京市朝阳区人民法院副院长
蒋 苇 北京市丰台区职工大学校长
靳 起 北京市第二中级人民法院民一庭庭长
鲍 雷 北京市高级人民法院法制宣传处代处长
组织策划：胡玉莹 刘玉民

序

党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会的执政目标。和谐社会的基础是多元化的，即在一个社会里，各种群体的权利都能得到充分尊重，各个阶层的利益都能得到有效维护，只有这样，才有可能保持一个整体的和谐，社会才能稳定、发展和进步。中国是一个发展中的农业大国，农村人口占全国总人口的70%。这一基本国情决定了农民问题始终是一个关系到我国改革开放和现代化建设全局的首要问题。中国现代化建设能不能成功，在很大程度上取决于能不能正确处理好农民问题，而农民问题的核心是农民的权益问题。改革开放以来，党和政府十分重视农民权益问题，农民权益在改革开放中得到了一定程度的实现和保护。但是，近几年来，我国出现了农业增产不增收，农民收入增长速度逐年下降，农民负担沉重，城乡贫富差距拉大等现象，说明我国农民权益仍然在遭受各种各样的侵害。因此，切实解决农民权益受损问题，真正保护农民权益是我国农村工作的重中之重，也是我们加强执政能力建设的重要问题。

要大力维护农民合法权益，最好的方式就是把法律交给农民，以活生生的维护农民权益的真实案例教育广大干部和群众，激发广大农民的维权意识。改革开放以来，我国出台了大量的保护农民合法权益的法律、法规，为农村的改革、发展和稳定提供了强有力的法律保障。但由于法律、法规内容庞杂、法言法语晦





涩难懂，无法满足农民朋友们学习和掌握法律知识的需要。已有的法律知识读物真正适合广大农民读者的并不多，而且内容零散、缺乏系统性，对关系到农民切身利益的许多重大问题没有涉及。因此，出版一套与农民生活联系密切、对农民行为有明确指导作用、通俗易懂的农村法律知识读物，是农村普法工作的迫切需要，也是广大农民朋友的热切期盼。这套“农民维权丛书”以《农业法》及相关法律、法规为基本依据，以普及农民法律知识，增强农民权益保护意识，提高农民用法维权能力为宗旨，把普及法律知识和开展农民维权教育融为一体，涵盖《土地承包》、《医疗卫生》、《减轻负担》、《进城打工》、《耕地宅基地》、《生产经营》、《森林、草原、水源》、《计划生育》、《村民自治》、《怎样打官司》等十个方面的内容，体系完整全面，案例新颖实用、体例和谐统一、分析透彻简明。是广大农民解决身边纠纷、进行法律咨询、用法律武器保护自己合法权益的“法律顾问”，也为从事农村行政、司法和人民调解工作的农村干部提供了很多解决农村纠纷可以直接适用的法律条文和处理方法，是广大农村干部的一本良好的法律工作手册。

相信本套丛书的出版发行，必能对广大农民和农村干部有所帮助，并在保护农民的合法权益、维护农村社会秩序的稳定、促进农村法制化建设方面起到很好的作用。

李克

2005年2月25日

前 言

我国是一个农业大国。农村人口占全部人口的 70% 左右，农业在我国国民经济中处于基础地位。“三农”问题始终是关系我国改革开放、社会主义现代化建设全局的根本问题，也关系到我国建设中国特色社会主义，全面建设小康社会的宏伟目标能否实现。随着农村经济发展与农村政治体制改革的深化，农村的土地问题越来越为党和政府所重视。

“十分珍惜、合理利用土地和严格保护耕地”是我国土地管理的基本国策，这是党中央、国务院根据我国人多地少，人均占有耕地量不足的基本国情，为保证我国经济和社会的可持续发展而制定的一项具有战略意义的决策。在我国广大农村，土地是大多数农民的主要生活来源。是农民的生产生活之本。对广大农民兄弟来说，了解和掌握国家有关农村土地管理的有关法律、法规，对依法维护自己的土地权益具有重要意义。

但是，在现实生活中，很多农民对有关土地权益的法律知识缺乏了解，致使一些滥占土地、破坏耕地的现象时有发生，农民的合法利益受到了侵害，却不知道怎样运用法律武器维护权益。因此，本书从农民的耕地权益保护、宅基地权益保护、土地征



收、征用等方面进行了全面详细阐述，以通俗易懂的方式介绍了农民耕地、宅基地等法律知识。本书具有以下特点：

一、结构巧妙，贴近生活。本书分别对关于农民耕地权益保护、宅基地权益保护、土地征收征用等方面的法律知识进行了全面讲解。在编写的过程中，编者结合最新的法律、法规，重点关注农民的切身利益，从贴近农民生活的角度对这些法律知识点进行了阐述。

二、形式独特，实用性强。本书的一大特点是全书各章均采用问答的形式，将有关农民耕地保护、宅基地权益保护和土地征收等各类问题，结合相关政策法规，加以准确完整的解答。同时，为了更好地理解这些法律知识，编者精心选编了一些案例，附录于每一章之后，目的在于增强本书的实用性。

三、深入浅出，通俗易懂。本书为满足不同读者群的需要，在编写问答及典型案例时，考虑到不同层次的读者，做到“专业性”与“大众性”相统一。如前所述，本书的直接目的是保护农民的权益，但本书的读者不限于农民朋友，对基层执法人员也有指导意义，并且也有一定的理论研究价值。

四、举例典型，内容丰富。本书编选了一些典型案例，反映了农民土地权益维护中的一些突出的问题，值得引起人们的重视。此外，本书收集了有关农民耕地保护、宅基地权益保护、土地征收征用的法律、法规、规章以及政府文件，资料翔实，内容丰富，为农民维护自身合法权益和农村基层干部开展工作，提供了充分的法律、政策依据。

总之，本书作为一本以农民耕地、宅基地权益保护为主题的工具书，本着从农民利益出发，维护农民权益为宗旨，力求适合农民群众和农村基层干部等读者的实际需要。希望通过阅读本

书，广大农民朋友能够了解和掌握有关农民耕地、宅基地等方面的法律知识，在权益受到不法侵害时勇于抵制，拿起法律武器，维护自己的权益。

编 者

2005 年 3 月

目 录

MU LU

一、农民耕地权益保护

- | | |
|----------------------------|------|
| 1. 我国土地管理的基本国策是什么? | / 1 |
| 2. 我国土地管理的基本原则是什么? | / 1 |
| 3. 我国土地资源的基本国情是什么? | / 2 |
| 4. 我国土地分为哪些种类? 各类土地的含义是什么? | / 3 |
| 5. 我国的土地所有制是什么样的? | / 5 |
| 6. 什么是土地所有权? | / 5 |
| 7. 什么是土地使用权? | / 5 |
| 8. 我国土地所有权分为哪些类型? | / 6 |
| 9. 什么是劳动群众集体所有权? | / 6 |
| 10. 农民集体所有的土地包括哪些? | / 6 |
| 11. 农民集体土地所有权的取得有哪几种方式? | / 6 |
| 12. 农民集体土地所有权的特征是什么? | / 7 |
| 13. 农民集体土地所有权的行使包括哪些内容? | / 8 |
| 14. 农民集体土地所有权是由哪些主体行使的? | / 8 |
| 15. 农民集体土地所有权的行使有哪些限制? | / 9 |
| 16. 什么是农民集体土地使用权? | / 9 |
| 17. 土地使用者有哪些权利与义务? | / 9 |
| 18. 农民集体土地使用权的取得有哪几种方式? | / 10 |





19. 农民集体土地使用权的形式包括哪些? / 10
20. 农民集体所有的土地由谁来经营、管理? / 10
21. 农民集体土地使用权是否可以出让、转让或者出租用于非农业建设? / 11
22. 农民集体土地使用权能否收回? / 11
23. 农民集体所有土地上的道路、水利设施用地属于谁? / 12
24. 农民集体土地使用权的行使有哪些限制? / 12
25. 土地所有权和使用权是怎样确认的? / 12
26. 什么是土地储备制度? / 13
27. 什么是土地利用规划? / 13
28. 什么是土地利用总体规划? / 13
29. 地方土地利用总体规划中对耕地有何指标控制? / 14
30. 土地利用总体规划按照什么原则进行规划? / 14
31. 县级、乡（镇）级土地利用总体规划有什么要求? / 14
32. 什么是土地利用区? / 15
33. 土地利用总体规划是怎样审批的? / 15
34. 土地利用总体规划如何修改? / 16
35. 什么是土地利用年度计划? / 16
36. 土地利用年度计划的编制根据和审批程序是什么? / 17
37. 什么是土地用途管制制度? / 17
38. 什么是农用地? / 17
39. 什么是耕地? / 18
40. 什么是非耕地? / 18
41. 什么是农用地转用? / 18
42. 农用地转为建设用地的审批程序有哪些? / 19
43. 什么是建设用地? 建设用地包括哪些类型? / 19

44. 什么是建设用地总量?	/20
45. 什么是建设用地使用权?	/20
46. 建设用地使用权有那些特征?	/20
47. 什么是未利用地?	/21
48. 什么是临时用地? 临时用地的审批权限如何?	/21
49. 临时用地应当怎样办理手续?	/21
50. 什么是农民集体土地的临时使用权?	/22
51. 临时用地的补偿标准如何计算?	/23
52. 合理使用土地原则包括哪些内容?	/23
53. 为什么要重视保护耕地?	/24
54. 为什么说保护耕地在我国具有更紧迫的现实意义?	/25
55. 我国保护耕地的战略目标和基本策略是什么?	/26
56. 我国耕地保护工作的原则、核心、关键和目的是什 么?	/27
57. 保护耕地资源的基本措施有哪些?	/28
58. 我国法律对保护耕地有哪些具体规定?	/29
59. 什么是耕地保护目标责任制度?	/31
60. 什么是占用耕地补偿制度?	/31
61. 耕地占用单位开垦耕地需要注意哪些问题?	/31
62. 什么是农用地转用审批制度?	/33
63. 什么是耕地总量动态平衡?	/33
64. 怎样达到耕地总量动态平衡?	/33
65. 什么是耕地保有量?	/34
66. 什么是基本农田保护制度?	/34
67. 什么是基本农田? 它与耕地有何区别?	/34
68. 怎样划分一、二级基本农田?	/34
69. 基本农田保护标志由哪级政府设立?	/35



70. 哪些耕地应当划入基本农田保护区? / 35
71. 怎样划定、规划和批准基本农田保护区? / 35
72. 我国对基本农田有哪些保护措施? / 36
73. 哪些项目可以使用基本农田? 怎样履行报批手续? / 37
74. 基本农田实行“五不准”指的是什么? / 37
75. 对耕地和基本农田的利用限制表现在哪些方面? / 38
76. 为什么禁止占用耕地建窑、建坟? / 38
77. 农民能否在承包的耕地中种果树、造林、挖鱼塘? / 38
78. 为什么植树绝不能占用基本农田? / 39
79. 农民可以用责任田、自留地入股办企业吗? / 40
80. 耕地用途管制有哪些措施? / 42
81. 什么是土地税费制度? / 42
82. 什么是耕地占用税? / 43
83. 耕地占用税的纳税人包括哪些? / 43
84. 耕地占用税的征税对象是什么? 其具体范围有哪些? / 43
85. 耕地占用税的计税依据是什么? / 44
86. 耕地占用税的税率是怎样确定的? / 44
87. 怎样合理确定耕地占用税的纳税期限? / 45
88. 怎样计算耕地占用税的应纳税额? / 45
89. 耕地占用税有哪些减免政策? / 45
90. 耕地占用税的征收程序是怎样的? / 48
91. 公路建设临时占用耕地是否征收耕地占用税? / 48
92. 什么是土地开发整理复垦制度? / 48
93. 什么是土地开发? / 49
94. 土地开发必须具备哪些条件? / 50
95. 国家对开发土地有什么鼓励性政策? / 50

96. 开垦土地应当依照哪些原则?	/ 50
97. 开发单位或个人对开发的荒山、荒地、荒滩享有什么所有权吗?	/ 51
98. 开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的, 怎样履行审批手续? 其使用期限如何确定?	/ 52
99. 什么是土地整理?	/ 53
100. 土地整理的程序分为哪些步骤?	/ 53
101. 土地行政主管部门在土地整理中应当做好哪些工作?	/ 54
102. 地方各级人民政府在土地整理中的主要任务是什么?	/ 54
103. 什么是土地复垦?	/ 55
104. 土地复垦有哪些形式?	/ 55
105. 怎样理解“挖损、塌陷、压占”?	/ 56
106. 土地复垦由谁负责?	/ 56
107. 什么是土地复垦费? 土地复垦费怎样列支?	/ 56
108. 怎样确定土地复垦后的用途?	/ 57
109. 复垦后的土地使用权怎样确定?	/ 57
110. 什么是地籍和地籍管理?	/ 57
111. 地籍管理的任务是什么?	/ 58
112. 地籍管理有哪些原则?	/ 59
113. 地籍管理有哪些内容?	/ 59
114. 土地权属发生争议怎么办?	/ 60
115. 什么是土地确权?	/ 61
116. 土地确权机关及主管是怎样的?	/ 61
117. 土地确权有哪些原则?	/ 61



118. 土地确权的法律依据有哪些? / 64
119. 耕地开发有哪些鼓励措施? / 64
120. 耕地开发的审批权限是怎样的? / 64
121. 农业生产结构调整占用耕地是否需要办理用地审批手续? / 65
122. 农业综合开发应当以何种方式提供用地? 怎样履行报批手续? / 66
123. 什么是闲置土地? 怎样认定土地闲置? / 66
124. 对闲置土地应当怎样处理? / 66
125. 闲置、荒芜耕地的单位和个人应承担什么责任? / 67
126. 什么是滥用土地? 什么是乱占耕地? / 68
127. 我国法律是如何实施对耕地保护的? / 68
128. 破坏耕地有哪些表现形式? / 69
129. 毁坏耕地严重的怎样处罚? / 69
130. 什么是非法占用耕地罪? / 69
131. 非法占用耕地罪的定罪量刑标准是什么? / 70
132. 违反《基本农田保护条例》的哪些行为应从重给予处罚? / 71
133. 应当将耕地划入基本农田保护区而不划入的应当怎样处罚? / 71
134. 破坏或擅自改变基本农田保护区标志的应当怎样处罚? / 71
135. 在基本农田保护区建窑、建房、建坟的应当怎样处罚? / 71
136. 侵占、挪用基本农田的耕地开垦费应当怎样处罚? / 72
137. 对拒不履行土地复垦义务的应当怎样处罚? / 72
138. 土地违法行为的种类有哪些? / 72

139. 什么是土地监察? / 73
140. 国务院土地行政主管部门的职责是什么? / 73
141. 土地行政主管部门有哪些监督检查职权? / 74
142. 土地行政主管部门履行监督检查职责时, 可以采取哪些措施? / 75

典型案例

1. 农民可以在耕地里种果树吗? / 75
2. 农民能否占用耕地私建坟墓? / 77
3. 农民承包耕地后, 能否随意改变用途? / 77
4. 村民能否超过批准面积建房? / 78
5. 村民闲置、荒芜耕地, 村委会有权收回吗? / 79
6. 大面积毁坏耕地应当承担什么责任? / 80
7. 破坏基本农田应当承担什么责任? / 82
8. 土地复垦费应该由谁出? / 83

二、农民宅基地权益保护

1. 什么是农村居民宅基地? / 85
2. 什么是农村居民宅基地使用权? / 86
3. 宅基地使用权包括哪些内容? / 86
4. 我国《土地管理法》对农村居民宅基地作了哪些规定? / 87
5. 怎样确定宅基地使用权? / 88
6. 农民可以私自建房吗? / 89
7. 宅基地使用权如何取得? / 89
8. 农民申请使用宅基地建房需要符合什么条件? / 90
9. 农民申请使用宅基地怎样办理申请用地手续? / 90
10. 农民申请使用宅基地需要哪些材料? / 91
11. 农村村民申请使用宅基地建房需要缴纳哪些费用? / 91