

农村政策与管理
系列丛书


主编 崔富春

NONGCUN ZHAIJIDI GUANLI

农村宅基地管理

马耘秀 Ⅱ 编著

Nongcun **Z**hengce yu **G**uanli
Xiliecongshu


 中国社会出版社

农村政策与管理系列丛书

主编 崔富春

农村宅基地管理

马耘秀 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村宅基地管理/马耘秀编著. —北京: 中国社会出版社, 2010. 1
(农村政策与管理系列丛书/崔富春主编)

ISBN 978-7-5087-2938-1

I. ①农… II. ①马… III. ①农村—住宅建设—
土地管理法—基本知识—中国 IV. ①D922.355

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 207658 号

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 农村宅基地管理

编 著: 马耘秀

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 6.625

字 数: 165 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

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

农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方亮

成员：(按姓氏笔画为序)

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺良鼎

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。

目 录

第一章 土地管理与农村建设用地管理

- 第一节 土地管理 /1
- 第二节 建设用地管理 /8
- 第三节 农村建设用地管理 /39

第二章 农村宅基地管理概论

- 第一节 农村宅基地概述 /55
- 第二节 农村宅基地管理 /56
- 第三节 我国农村宅基地管理中存在的问题及其解决措施 /61
- 第四节 新农村建设、和谐社会与宅基地利用与管理 /78
- 第五节 农村宅基地管理制度创新——农村宅基地储备制度 /83

第三章 农村宅基地权属管理

- 第一节 农村宅基地使用权概述 /91
- 第二节 农村宅基地使用权的取得 /96
- 第三节 农村宅基地使用权流转管理 /106
- 第四节 农村宅基地纠纷及其调处 /124
- 第五节 农村宅基地使用权消灭 /135

第四章 农村宅基地布点

第一节 村庄的分布与规模 /137

第二节 集镇的分布与规模 /139

第三节 村镇用地的布局 /141

第五章 农村宅基地建设规划及规划管理与实施

第一节 村庄建设规划 /144

第二节 村镇规划管理与实施 /162

第六章 农村宅基地住宅建筑布置与设计

第一节 农村宅基地住宅建筑布置 /185

第二节 农村宅基地住宅建筑设计 /187

参考文献 /201

第一章 土地管理与农村建设用地管理

第一节 土地管理

一、土地的基本概念

土地是包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤与基础地质、水文与植物，还包含这一地域范围内过去和现在人类活动的种种结果，以及动物就人类目前和未来利用土地所施加的重要影响。我国地理学家普遍赞成土地是一个综合的自然地理概念。认为土地“是地表某一地段包括地质、地貌、气候、水文、土壤、植被等多种自然要素在内的自然综合体”。

一般地，我们可以把土地的定义粗略的划分成广义的和狭义的概念。

狭义的土地，仅指陆地部分。较有代表性的是土地规划和自然地理学家的观点。土地规划学者认为：“土地是指地球陆地表层，它是自然历史的产物，是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸多要素组成的自然综合体……”；自然地理学者认为：“土地是地理环境（主要是陆地环境）中互相联系的各自然地理成分所组成，包括人类活动影响在内的自然地域综合体。”

广义的土地，不仅包括陆地部分，而且还包括光、热、空气、海洋……较有代表性的是经济学家的观点。英国经济学家马歇尔指出：“土地是指大自然为了帮助人类，在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”美国经济学者伊利认为：“……土地

这个词……它的意义不仅指土地的表面，因为它还包括地面上下的东西。”

由于土地概念涉及并影响世界各国，所以联合国也先后对土地作过定义。1972年，联合国粮农组织在荷兰瓦格宁根召开的农村进行土地评价专家会议对土地下了这样的定义：“土地包含地球特定地域表面及以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果，以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”1975年，联合国发表的《土地评价纲要》对土地的定义是：“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区，其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比较稳定或周期循环的要素，如大气、土壤、水文、动植物密度，人类过去和现在活动及相互作用的结果，对人类和将来的土地利用都会产生深远影响。”

从土地管理角度应当怎样定义土地呢？原国家土地管理局1992年出版的《土地管理基础知识》中这样定义土地：“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体，它包括人类过去和现在的活动结果。”因此，从土地管理角度，可以认为土地是一个综合体，是自然的产物，是人类过去和现在活动的结果。

二、土地管理的基本概念

管理是管理者在一定的环境条件下，为有效地实现既定目标，运用一定的方式，所进行的一项综合性活动。管理的主体是人，或以人、机关和技术设备（建筑物、信息载体等）组成的管理系统。管理必须采取一定的方式，利用一定的手段，实现一定的目标。管理是人们生活中不可缺少的一个组成部门。有了管理，人群才能进行正常的有效的活动，特别是大规模复杂的活动。

土地管理是国家在一定的环境条件下，综合运用行政、经济、法律、技术方法，为提高土地利用生态、经济、社会效益，维护在社会中占统治地位的土地所有制，调整土地关系，监督土地利用而进行的计划、组织、控制等综合性活动。这一概念包括6个方面的内容：

1. 土地管理的主体是国家。国家委派国务院土地行政主管部门管理全国土地。

2. 土地管理的客体是土地，以及土地利用中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

3. 土地管理的基本任务是维护在社会中占统治地位的土地所有制、调整土地关系和监督土地利用。目标是不断提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益，以满足社会日益增长的需求。

4. 综合运用行政、经济、法律、技术等方法管理土地。

5. 管理的职能是计划、组织与控制。计划是一种预测未来，设定目标，决定政策，选择方案的连续过程。组织是指建立组织机构，确定职位、职责和职权，建立各级人员的相互关系，对部署行动领导与监督，建立纵向、横向间良好关系，协同彼此间步调，统合共同的力量，使之为实现既定目标而努力。控制是指通过修正执行状况与原定计划之间的偏差，以保证达到预期目标的管理活动。

6. 土地管理的目的和特点受社会环境的制约，主要受社会制度、土地制度的制约。我国是社会主义国家，在土地制度上实行社会主义土地公有制，这就决定了我国的土地管理除了要最大限度的提高土地利用综合效益外，还要维护社会主义土地公有制，从而为有计划的、合理的利用土地提供保证。

三、土地管理的任务和原则

(一) 土地管理的任务

1. 依法维护土地权益

进行土地权属管理，依法保护土地所有者、使用者及相关权利人的合法权益，承办并组织调处重大权属纠纷，查处重大违法案件。

2. 保护土地资源

保护和合理开发利用土地资源是土地管理的根本任务。只有在合理开发利用土地资源的过程中加强对土地的保护，才能实现土地资源的可持续利用和社会的可持续发展。

3. 合理利用土地

土地管理的重要任务之一就是合理利用土地，以满足国民经济各部门对土地的需求，保持土地生态系统高效良性循环，有效地防止滥占耕地及其他浪费土地现象的发生。

4. 规范土地利用行为

通过法律、技术、经济、行政等方面的手段规范土地利用行为，才能达到土地管理的根本目的。

5. 健全土地管理制度

根据土地管理的需要，建立健全土地管理制度，保证土地管理有章可循，有法可依，是土地管理的重要任务。

(二) 土地管理的原则

1. 依法管理原则

土地管理必须有法可依、执法必严、违法必究。目前，我国已基本建立了以《土地管理法》为主体的一系列土地法规政策和行政规章，为依法管理土地提供了法律依据。

2. 统一管理原则

一是把全国土地作为一个整体，实行城乡地政的统一管理；

二是要求在土地管理部门及其工作人员合理分工的基础上进行有效的密切合作，形成一个相互协作、协调统一的管理结构，发挥整体功能，实现土地管理目标。

3. 维护社会主义土地公有制原则

土地公有制是我国社会主义制度的物质基础，因此，土地管理必须坚持和维护社会主义土地公有制。

4. 充分合理利用和保护土地原则

土地管理的根本目的在于满足经济社会发展对土地的需求，实现土地资源的可持续利用。因此，实现对土地资源的充分、科学、合理、有效利用和保护是土地管理的基本准则。

四、土地管理的内容

(一) 土地法规与政策的制定

在土地管理中，组织立法和制定综合性政策是行政管理的一项重要内容，主要包括：

1. 组织开展土地管理中的重大方针政策和发展战略的调查研究；
2. 组织编制土地立法规划，组织拟定土地管理的法律、行政法规草案和行政规章；
3. 负责土地管理的法律、法规中的使用解释工作，研究相关法律、行政法规草案与土地管理的法律、法规的协调问题；
4. 办理依法由国土资源部受理的行政复议工作；
5. 组织开展土地管理的法律、法规的宣传教育工作。

(二) 地籍管理

地籍管理是土地管理的基础，其主要内容有：

1. 开展初始土地登记，土地使用权出让、转让、租赁、授权经营及划拨等各类土地权属变更登记，土地使用权出租、抵押登记，土地用途变更登记及其他变更土地登记工作；负责土地证书监管。

2. 研究解决历史遗留和新出现的土地权属问题的政策界限，负责确定土地权属，承担调处重大土地权属纠纷；开展土地确权、土地权属纠纷调处工作。

3. 开展全国土地资源调查、变更调查及土地条件调查等专项调查工作，负责对土地资源状况进行评价。

4. 开展土地利用动态监测，及时提供建设用地规模扩展等监测数据及分析成果；开展土地资源利用现状、土地权属状况及其变更情况的统计工作，及时开展统计分析，提供耕地变化为主的土地资源利用统计数据。

5. 建立地籍信息资料公开查询制度及土地登记查证制度；掌握地籍管理工作动态，开展调查研究。

（三）土地规划和土地用途管制

在土地管理中，编制土地利用总体规划与计划是土地管理的一个重要内容。土地利用总体规划与计划的具体内容是：研究全国和重点地区国土综合开发的政策措施，编制全国性及区域性的国土规划和各级土地利用总体规划；拟定土地供应政策；指导、审查和编制基本农田保护规划、土地复垦规划、土地整理规划、未利用土地开发规划等专项规划。

（四）耕地保护

国土资源管理的根本目的，就是保护和合理开发利用资源。土地管理的核心问题之一就是保护耕地。耕地保护的内容包括：

1. 拟定实施耕地特殊保护、耕地占补平衡、土地整理和复垦的政策；分析耕地增减动态，研究制定宏观调控和加强的措施。

2. 依据土地利用总体规划及专项规划，推进基本农田保护、土地开发、土地整理和土地复垦监督等工作。

3. 拟定基本农田保护区的技术和方法，制定基本农田保护管理制度和措施。

4. 对已批准的各类建设项目涉及占用耕地的占补平衡措施的审核和监督检查工作

5. 依据耕地数量变化情况的监测结果,对耕地总量减少的地区,提出限期采取补足措施的建议,并监督实施和组织验收。

(五) 农地转用和土地征收征用

农用地转用是现状的农用地按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限报批后转变为建设用地的行为。又称为农用地转为建设用地。

1. 拟定农地转用管理办法,拟定农地转用审查报批管理制度和工作程序;拟定征地管理的有关政策和办法;拟定建设项目征用土地的审查报批管理办法。

2. 承办需报上级政府或主管部门批准的农用地转用、征地和土地开发的审查、汇总、报批工作。

3. 指导征地制度改革,依法推行统一征地制度,规范征地程序和办法拟定征地补偿费用计算、使用和管理办法。

(六) 土地供应和市场管理

土地供应和市场管理是土地管理的重要内容。其主要内容有:

1. 制定地价体系和地价管理制度,开展土地分等定级、基准地价、标定地价和地价指数的评定与监测。

2. 制定建设用地供地标准和建设用地审查报批管理办法,指导和规范国有建设用地的供应。

3. 制定并组织实施土地使用权出让、转让、出租、抵押、作价出资等管理办法和地产交易规则,规范土地市场,完善市场体系。

4. 负责公布土地市场运行动态,预测土地市场发展趋势,研究和提出调控土地市场的措施。

5. 制定划拨国有土地使用权目录并组织实施,制定划拨国有土地使用权转让、出租、抵押及改变用途的政策和管理办法。

6. 制定乡（镇）村用地管理办法，指导集体非农建设用地管理及审批工作，指导各地制定乡镇各类建设用地标准、占地补偿办法及补偿标准，制定和组织实施农村集体土地使用权流转办法，制定鼓励城乡集约利用建设用地的政策和管理办法。

（七）土地执法与监察

土地执法监察是实现国家土地管理职能，保证土地管理法律法规全面实施的基本途径，其具体内容包括：

1. 监督检查土地管理法律、法规的贯彻执行情况；
2. 受理对土地违法行为的检举、控告；
3. 调查土地违法案件；
4. 受理不服土地行政处罚决定申请复议的案件；
5. 指导、监督检查下级土地管理部门的土地监察工作；
6. 协助有关部门调查处理土地行政管理人员在依法执行职务时遭受打击报复的案件。

第二节 建设用地管理

一、建设用地概述

（一）建设用地的概念

广义的建设用地是指一切不以取得生物产品为主要目的的土地，是已利用土地中的一切非农业的生产用地。

狭义的建设用地是指通过工程手段，为人类一切生产、生活资料 and 一切社会经济活动提供操作场地和建设空间的土地。是指建造建筑物、构筑物的土地，是城乡住宅和公共设用地，工矿用地，能源、交通、水利、通信等基础设施用地，旅游用地，军事用地等。它是付出一定投资（土地开发建设费用），通过工程手段，为各项建

设提供的土地；是利用土地的承载能力或建筑空间，不以取得生物产品为主要目的的用地。

（二）建设用地的特性

1. 建设用地的扩展性

土地是自然的产物，其面积是有限的，尤其是耕地面积的有限性则更是人们熟知的。随着社会经济的发展，人口的增加和城镇化程度的提高，建设用地呈快速扩张趋势，扩张的对象是城镇周围的耕地，扩张的特点是循交通线发展方向而推进，围绕城镇，向其周边呈圈层扩散。建设用地占用土地，对农业构成了巨大的威胁。建设用地无限延伸，而土地的供应却是有限的，这就迫使我们慎重考虑如何更加有效地以有限的供应去满足无限的需求。

2. 承载性与非生态利用性

建设用地从利用方式上看，是利用土地的承载功能，建造建筑物和构筑物，作为人们的生活场所、操作空间和工程载体，以及堆放场地，而不是利用土壤的生产功能。它与土壤肥力没有关系。建设用地的这个特点，要求我们在选择用地时，应尽可能将水土条件好的、可能生产出更多生物量的土地留作农业生产用地。建设用地可以利用水土条件相对较差、而承载功能符合要求的土地，从而使土地资源的配置更加合理化，以发挥土地更大的效益。

3. 土地利用逆转相对困难

一般说来，只要规划允许，农业用地转变为建设用地较为容易，但要使建设用地转变为农用地，则较为困难。除需要相当长的时间外，成本也相当高。建设用地的这个特点，要求在农用地转变为建设用地时，一定要慎重行事，严格把关，不要轻易将农用地转变为建设用地。

4. 土地利用的集约性

农用地或未利用地变为建设用地后，就具有利用的高度集约性