

新型农民实用人才培养教材

农村土地

政策与管理

周 晖 编著

中国农业科学技术出版社

新型农民实用人才培训教材

农村土地

政策与管理

周 晖 编著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地政策与管理 / 周晖编著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-5116-0509-2

I. ①农… II. ①周… III. ①农村-土地法-基本知识-中国②农村-土地政策-基本知识-中国 IV. ①D922.325②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 117924 号

责任编辑 杜新杰

责任校对 贾晓红 郭苗苗

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82106638(编辑室) (010)82109700(发行部)
(010)82109709(读者服务部)

传 真 (010)82106624

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 850mm × 1 168mm 1/32

印 张 5.25

字 数 141 千字

版 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价 16.00 元

————— 版权所有 · 翻印必究 —————

前 言

珍惜、合理利用土地和切实保护耕地，是关系国计民生、关系国家发展全局的大事，是我国的基本国策。农村土地制度是国家土地制度的核心制度。土地是中国农民的最基本的生存保障，是农民的“命根子”。在当今工业化、城市化不断推进的时代，人们越来越认识到土地资源的重要性，逐渐强化它的资本功能，土地用途的广泛使得人们对土地利用方式的选择愈来愈多样化，人地矛盾也日渐突出。保护土地资源、合理利用土地，遏制土地浪费和严格保护耕地成为我国政府的工作重点，农村土地利用的有序进行离不开农村土地法律和政策的保驾护航，国家法律、法规，党的政策为农村土地的利用、保护、农村土地承包经营权的流转、农村集体建设用地进入市场等指明了前行的方向。

作为农村基层管理干部，需要不断提高法律素质，贯彻落实好农村土地法律、政策，对农村土地管理制度、农村土地承包制度和农村土地承包经营纠纷的解决制度有非常清楚的理解，这样才能将国家法律、党的政策落实到实处，发展农业生产，搞好农村经营，维护农村社会和谐稳定。

随着农村改革的不断深入，农村社区工作者、农民朋友遇到的涉及农村土地的新情况、新问题和新矛盾也越来越多，需要大家及时更新观念、不断充电学习、调整工作方法，具备法律意识，提高工作能力，适应农村建设的新形势、新发展。

为了更好地帮助农村基层管理干部、农村社区工作者、农民朋友了解党在农村的土地政策，把握法律，更新观念，增强能力，扎实推进新农村建设，笔者编写了《农村土地政策与管理》

一书，供大家学习、培训使用，在农村土地管理实践中参考。

本书共8个专题，每一专题都以力求通俗易懂，简洁明了，每一专题都设计有典型案例便于读者理解全篇内容。全书分别介绍了农村土地承包法律与政策概述，农村土地利用总体规划，农村土地征收、征用与补偿，农村土地管理，农村土地的承包，农村土地承包经营权的流转，其他方式的承包和农村土地承包经营纠纷的解决等方面的内容。

本书既有农村土地经营内容和国家政策解读，又有关于农村土地程序性法律的介绍。具有较强的实用性、新颖性和针对性。

由于时间仓促及编写者水平所限，错误和疏漏在所难免，诚请读者批评指正，共同为建设完善的社会主义的中国农村土地管理体系贡献力量。

周 晖

2011年6月

目 录

专题一 农村土地承包法律与政策概述	(1)
(一) 农村基本经营制度的基本内涵	(1)
(二) 关于“以家庭联产承包为主的责任制和统分结 合的双层经营体制”的政策精神	(2)
(三) 农村土地的范围	(6)
(四) 农村土地承包经营制度和家庭承包 经营的方式	(6)
(五) 农村土地承包的原则	(8)
(六) 国家对农村土地承包关系的保护	(9)
(七) 农村土地承包及承包合同管理机关	(13)
(八) 关于“承包的形式”的政策精神	(13)
(九) 中央十七届三中全会公报提出稳定和 完善农村基本经营制度	(15)
(十) 2009 年中央一号文件要求稳定农村土地 承包关系	(17)
(十一) 2010 年中央一号文件鼓励农村产权 制度改革	(18)
(十二) 典型案例	(19)
专题二 农村土地利用总体规划	(22)
(一) 土地利用总体规划概述	(22)
(二) 农村土地利用总体规划概述	(24)
(三) 保护和合理利用农用地	(29)
(四) 整合规范农村建设用地	(31)

(五) 协调土地利用与生态建设	(32)
(六) 统筹区域土地利用	(33)
(七) 规划实施保障措施	(35)
(八) 典型案例	(37)
专题三 农村土地征收、征用与补偿	(39)
(一) 征收与征用概述	(39)
(二) 征地的审批	(41)
(三) 征地公告	(46)
(四) 补偿、安置方案	(48)
(五) 补偿、安置费用	(49)
(六) 国家征地政策保障被征地农民生产生活 长远生计	(54)
(七) 典型案例	(57)
专题四 农村土地管理	(59)
(一) 土地管理概述	(59)
(二) 农村土地所有权和使用权	(63)
(三) 耕地保护	(73)
(四) 基本农田保护	(75)
(五) 未利用土地开发	(77)
(六) 土地复垦	(78)
(七) 违反土地管理规定行为的法律责任	(79)
(八) 典型案例	(79)
专题五 农村土地的承包	(82)
(一) 发包方和承包方的权利和义务	(82)
(二) 土地承包的原则	(88)
(三) 土地承包的程序	(89)
(四) 土地承包期限	(90)
(五) 土地承包合同	(91)

(六) 土地承包经营权的保护	(94)
(七) 关于“承包合同”和“土地承包经营权证书”的政策精神	(97)
(八) 典型案例	(99)
专题六 农村土地承包经营权的流转	(102)
(一) 流转当事人	(102)
(二) 流转的方式	(103)
(三) 土地承包经营权流转的原则	(104)
(四) 发包方的义务	(105)
(五) 土地承包经营权流转的收益归属	(105)
(六) 土地承包经营权流转合同	(105)
(七) 土地承包经营权的流转登记	(106)
(八) 土地承包经营权的转包、租赁	(107)
(九) 土地承包经营权的互换	(109)
(十) 土地承包经营权的转让	(109)
(十一) 承包方以土地承包经营权入股, 从事农业合作生产	(111)
(十二) 土地承包经营权流转时, 对承包土地上的投入进行补偿	(113)
(十三) 以其他方式承包的土地承包经营权流转	(114)
(十四) 农村土地承包经营权流转管理机关	(120)
(十五) 关于“农村土地承包经营权流转的管理和服务”的政策精神	(121)
(十六) 典型案例	(123)
专题七 “四荒”土地资源的承包	(125)
(一) 除家庭承包之外的其他承包方式	(125)
(二) 承包的具体形式	(127)
(三) 以其他方式承包农村土地, 签订土地承包	

合同	(129)
(四) “四荒”的承包经营方式	(130)
(五) 治理和开发者的开发自主权及义务	(131)
(六) 本集体经济组织成员的优先承包权	(132)
(七) 治理和开发“四荒”应遵循的发包原则及 程序	(133)
(八) 以其他方式获得的土地的承包经营权继承	(136)
(九) 典型案例	(137)
专题八 农村土地承包经营纠纷的解决	(139)
(一) 制定法律, 维护农村社会和谐稳定	(139)
(二) 调解解决农村土地承包经营纠纷	(148)
(三) 仲裁解决农村土地承包经营纠纷	(149)
(四) 典型案例	(157)
参考文献	(160)

专题一 农村土地承包法律与政策概述

（一）农村基本经营制度的基本内涵

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度。2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《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》）明确规定，制定法律的目的是为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民长期而有保障的土地使用权，维护农村土地承包当事人的合法权益，促进农业、农村经济发展和农村社会稳定。

家庭承包经营是双层经营体制的基础，也是整个农村基本经营制度的基础，核心是稳定和完善土地承包关系。统一经营是双层经营体制不可或缺的组成部分。家庭经营与集体统一经营是密不可分的有机整体，二者相互依存、相互补充、相互促进。家庭承包经营是在坚持土地等生产资料集体所有的前提下，把土地使用权承包给农户，确立家庭经营的主体地位，赋予农民充分的生产经营自主权。这种经营方式是我国农民的一大创举。家庭承包经营是我国农村集体经济组织内部的经营层次，是农村集体经济的有效经营方式。在家庭承包制的制度框架下，农地产权结构被分解为三种权利：土地所有权、土地承包权和土地经营权（即使用权），实行的是农村土地“三权分离”，它既是中国特色土地制度的再次创新，也是农村生产力发展的必然结果。农民通过承包本集体经济组织的土地，得到了农村土地承包权和土地承包

经营权。土地承包经营权集中体现在农民对所承包的土地有了经营自主权、收益权和土地承包经营权流转的权利。农民可以根据市场的供求关系，自主地组织生产；农民在依法纳税和交纳承包费之后，收益归自己所有，自己可以自由支配。它激发了农民的生产积极性，解放和发展了农村生产力，带来农村经济和社会发展的巨大变化。

1999年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）修正案，明确“农村集体经济组织实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。党的十七届三中全会进一步明确指出：“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。”30年来，农村基本经营制度的完善和发展一方面围绕着稳定和完善农村土地承包关系，另一方面围绕着完善和发展统一经营。土地承包所取得的巨大成就证明，家庭承包经营是解放农村生产力，发展农村经济的有效方式。

（二）关于“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制”的政策精神

从1982~2000年，中共中央、国务院文件中都有关于“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制”的政策规定。

1982年1月1日中共中央批转《全国农村工作会议纪要》提出，目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制，不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动……包干到户这种形式，在一些生产队实行以后，经营方式起了变化，基本变为分户经营、自

负盈亏；但是，它是建立在土地公有基础上的，农户和集体保持承包关系，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施，接受国家的计划指导，有一定的公共提留，统一安排烈士军属、五保户、困难户的生活，有的还在统一规划下进行农业基本建设。所以它不同于合作社以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分，随着生产力的发展，它将会逐步发展成为更为完善的集体经济。

1991年11月29日《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》指出，农村改革，必须继续稳定以家庭联产承包为主的责任制，不断完善统分结合的双层经营体制，积极发展社会化服务体系，逐步壮大集体经济实力，引导农民走共同富裕的道路，切不可偏离这一深化农村改革的重点和总方向；……把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。把家庭承包这种经营方式引入集体经济，形成统一经营与分散经营相结合的双层经营体制，使农户有了生产经营自主权，又坚持了土地等基本生产资料公有制和必要的统一经营。这种双层经营体制，在统分结合的具体形式和内容上有很大的灵活性，可以容纳不同水平的生产力，具有广泛的适应性和旺盛的生命力。这是我国农民在党的领导下的伟大创举，是集体经济的自我完善和发展，绝不是解决温饱问题的权宜之计，一定要长期坚持，不能有任何的犹豫和动摇。

完善双层经营体制，包括完善家庭承包经营和集体统一经营。家庭承包经营不是“分田单干”，集体统一经营也不是“归大堆”。这两个经营层次相互依存、相互补充、相互促进，忽视任何一个方面，都不利于农村经济的健康发展。随着技术装备水平和生产专业化程度的提高，有些地方对不同生产项目分别采取承包到劳、户、队、场（厂）等专业承包形式，也应注意处理好统与分的关系。林区、牧区、渔区的责任制，要充分考虑地

区、民族和产业的特点，从实际出发，进一步加以完善。……目前多数地方集体经营层次比较薄弱，要在稳定家庭承包经营的基础上，逐步充实集体统一经营的内容。一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事，乡村集体经济组织要根据群众要求努力去办。要做到集体财产有人管理，各种利益关系有人协调，生产服务、集体资源开发、农业基本建设有人组织。这不仅不会影响家庭经营，而且会给家庭经营注入新的活力，推动全体农户共同发展。……逐步壮大集体经济实力，增加集体可以统一支配的财力和物力，是完善双层经营，强化服务功能的物质基础，是增强集体凝聚力，促进共同富裕，巩固农村社会主义阵地的根本途径。壮大集体经济实力，主要靠利用当地资源进行开发性生产，兴办集体企业，增加统一经营收入；同时，要搞好土地和其他集体财产的经营管理，按照合同规定收取集体提留或承包金；还可以发展服务事业，合理收取服务费。总之，应从当地实际出发，依靠生产的发展和自身的积累逐步壮大集体经济实力，决不可急于求成，更不能平调农户的财产。

1994年11月5日《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》提出，家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，是我国农村的基本经济制度。家庭承包经营要长期稳定，在此基础上，要充实集体统一经营的内容，逐步壮大集体经济实力，增强服务功能，使集体经济内部统一经营和家庭承包分散经营两个层次都得到发展。壮大集体经济的主要途径是：搞好清理财务工作，把集体资产管理好、利用好；完善各业承包责任制，按照合同合理提取承包金；充分利用本地资源，积极组织开发性生产，兴办经济实体，大力发展乡村工业和第三产业；等等。

1995年3月28日国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系的通知》强调，以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是党在农村的一项基本制度，必须保持长

期稳定，任何时候都不能动摇。

1997年2月3日中共中央、国务院《关于1997年农业和农村工作的意见》规定，稳定和完善党在农村的基本政策，深化农村改革。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是我国农村集体经济组织的一项基本制度，也是党在农村的一项基本政策，必须长期保持稳定，并在实践中不断完善。……落实延长土地承包期的政策，稳定土地承包关系。中央关于延长土地承包期的政策，是稳定农村双层经营体制的重大举措，要坚决贯彻落实。目前，有些地方在进行第二轮土地承包中，没有按照中央的要求把承包期再延长30年，个别地方还以各种名义收回或部分收回农户的承包地，随意多留机动地，大幅度提高土地承包费，甚至提前收取承包费。这些做法不符合中央的政策精神，也不符合群众的意愿，必须坚决纠正。

1998年10月14日中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》强调，必须发展公有制为主体的多种所有制经济，探索和完善农村公有制的有效实现形式，使生产关系适应生产力发展要求。实行土地集体所有、家庭承包经营，使用权同所有权分离，建立统分结合的双层经营体制，理顺了农村最基本的生产关系。这是能够极大促进生产力发展的农村集体所有制的有效实现形式。……实行家庭承包经营，符合生产关系要适应生产力发展要求的规律，使农户获得充分的经营自主权，能够极大地调动农民的积极性，解放和发展农村生产力；符合农业生产自身的特点，可以使农户根据市场、气候、环境和农作物生长情况及时作出决策，保证生产顺利进行，也有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间，增加收入。这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。家庭承包经营是集体经济组织内部的一个经营层次，是双层经营体制的基础，不能把它与集体统一经营割裂开来，对立起

来，认为只有统一经营才是集体经济。

（三）农村土地的范围

农村土地承包法规定的农村土地，包括农民集体所有的农业用地和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地。这里包括两部分：一是用于农业的土地，主要有耕地、林地和草地，二是一些其他用于农业的土地，如养殖水面，还有荒山、荒丘、荒沟、荒滩等“四荒地”。养殖水面用于农业生产，属于农村土地。“四荒地”依法用于农业的，也属于农村土地。这两部分土地只有实行承包经营，才受农村土地承包法的调整。

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。我国《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）对土地进行用途管制制度。维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，以促进社会经济的可持续发展。

（四）农村土地承包经营制度和 家庭承包经营的方式

1. 农村土地承包经营制度

国家实行农村土地承包经营制度。农村家庭承包经营制度是在农村土地集体所有保持不变的前提下，由村委会或者农村集体经济组织与农民或者农户签订农村土地承包合同，农民依法取得农村土地承包经营权，自主经营。这种在农村土地集体所有制不变基础上的变革，对社会振荡小。到1983年底，全国99%以上的生产队实行家庭联产承包责任制。1993年，国家决定在农户原有的承包期到期后可再延长30年，在承包期内，农户对土地

的经营使用权可以在不改变使用方向的前提下实行自愿、有偿转让。

2. 家庭承包经营的方式

农村土地承包采取两种承包方式，即农村集体经济组织内部的家庭承包经营方式和以招标、拍卖、公开协商等方式的承包。

家庭承包经营方式，是指以农村集体经济组织的每一个农户家庭全体成员为一个生产经营单位，作为承包人承包农民集体的耕地、林地、草地等农业用地。本集体经济组织成员平等地享有承包本集体经济组织所有的土地或者国家所有由本农村集体经济组织使用的土地。其主要特点：一是集体经济组织的每个人均享有承包本农村集体的农村土地的权利，“按户承包，按人分地”。不论男女老少，没有年龄、性别限制。特别强调要保护土地承包中妇女的合法权益，妇女与男子享有平等的权利。任何组织和个人都无权剥夺他们的承包权。任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。除非农民本人放弃这个承包权利。二是以户为生产经营单位承包方与本集体经济组织或者村委会订立一个承包合同，享有合同中约定的权利，承担合同中约定的义务。承包户家庭中的某个成员死亡，只要这个承包户还有其他人，承包关系不变，该土地由这个承包户中的其他成员继续承包。三是用于家庭承包的农村土地不限于耕地、林地、草地，凡是本集体经济组织的成员每人都有份的农村土地，如自留地等，都应当实行家庭承包的方式。

对本集体经济组织成员有的不愿承包，或者那些不宜采用家庭承包的农业用地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。不仅本集体经济组织成员，本集体经济组织以外的单位和个人都可以以自愿、公开、公正的原则进行承包。这些方式的采用，透明度高，便于农民群众监督，防止暗箱操作，有利于这些农村土地的合理利用。

（五）农村土地承包的原则

农村土地承包应当坚持公开、公平、公正的原则，正确处理国家、集体、个人三者的利益关系。

1. 公开原则

农村土地家庭承包的公开原则主要体现在：一是农村土地承包的信息要公开。在进行土地承包时，发包方应当及时公开土地承包的有关信息，让本集体经济组织成员或者其他承包方了解土地承包的基本情况。公开有关土地承包的信息包括：有关土地承包的法律、法规和国家政策；拟发包土地的名称、坐落、面积、质量等级等。二是农村土地承包的程序要公开。农村土地承包应当遵循的程序有：由本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组；由承包工作小组依照法律、法规的规定拟订承包方案；承包方案向本集体经济组织全体成员公布；依法召开村民会议，集体讨论通过承包方案；公开经讨论通过的承包方案；按照讨论通过的承包方案进行土地承包活动。三是承包方案和承包结果要公开。承包方案经过村民会议讨论通过后，应当及时公布。同时按照承包方案，公开组织实施，确定每户及每个集体经济组织成员承包的土地的具体情况。发包方和承包方应当签订书面承包合同，确定双方的权利和义务。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。县级以上人民政府应当向承包方颁发土地承包经营证或者林权证，并登记造册，确认土地承包经营权。

2. 公平原则

农村土地家庭承包的公平原则是指本集体经济组织成员依法平等地享有、行使承包土地的权利。在确定承包方案时，应当民主协商，公平合理地确定发包方、承包方各自的权利义务。特别是发包方不得滥用权力，承包合同中不得对承包方的权利进行不合理的限制、干涉承包方的生产经营自主权，或者通过承包合同