

中央民族大学国家“985工程”第三期建设重点立项项目

农业用地保护的 法制规范研究

宋才发 著

NONGYE YONGDI BAOHU DE
FAZHI GUIFAN YANJIU

民族出版社

中央民族大学国家“985工程”第三期建设重点立项项目

农业用地保护的 法制规范研究

宋才发 著

NONGYE YONGDI
BAOHU DE
FAZHI GUIFAN
YANJIU



民族出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

农业用地保护的法制规范研究/ 宋才发著. —北京:
民族出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 105 - 12565 - 4

I. 农… II. ①宋… III. ①农业用地—土地管理法
—研究—中国 IV. ①D922. 324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 307092 号

农业用地保护的法制规范研究

作 者: 宋才发

策 划: 欧光明

责任编辑: 杨蜀艳

出版发行: 民族出版社

网 址: <http://www.e56.com.cn>

地 址: 北京市东城区和平里北街 14 号

邮政编码: 100013

印 刷: 北京佳顺印务有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2013 年 1 月第一版

印 次: 2013 年 1 月第一次印刷

开 本: 16 开

印 张: 39

字 数: 608 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 105 - 12565 - 4/D · 2477 (汉 358)

定 价: 80.00 元

版权所有, 翻印必究

(投稿热线: 010 - 64228001; 发行部电话: 010 - 64211734)



宋才发 汉族，1953年5月10日生，湖北省武穴市人，法学博士。华中师范大学和中央民族大学二级教授，教育部人文社会科学重点研究基地中国少数民族研究中心特聘教授，博士生导师，国家重点学科带头人。历任《华中师范大学学报》编辑部主任，华中师范大学中国特色社会主义研究中心常务副主任，中央民族大学法学院院长兼民族法学研究所所长，中央民族大学学术委员会秘书长、科研处处长兼学校“211工程”办公室主任、民族博物馆馆长等职。社会兼职主要有湖北省科学社会主义学会常务理事兼秘书长、湖北省学术委员会委员、湖北省职称评审委员会委员、湖北省期刊研究会执行副会长，国家哲学社会科学成果评审鉴定专家、省部级重大项目评审专家、教育部法律专家顾问组成员，中国法学会经济法学研究会理事、中国法学会西部大开发法律研究会常务理事、中国法学会民族法学研究会常务理事兼副秘书长，北京市法学会旅游

法学研究会副会长，全国高校文科学报研究会常务理事兼教育委员会委员，北京博物馆学会理事、中国博物馆协会民族博物馆专业委员会副主任委员等职。主持完成 18 项国家和省部级科研项目，如 1991 年国家社会科学基金项目《发展社会主义研究》，国家民委 2002 年重点项目《民族法学学科体系可行性研究》，2004 年国务院西部开发办重点项目《西部开发立法与民族自治地方自主权的衔接研究》、教育部重大研究项目《民族自治地方经济社会发展自主权研究》，2005 年国家社会科学基金项目《民族区域自治制度的发展与完善——自治区自治条例研究》、司法部项目《西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究》等。出版《社会主义发展理论研究》、《20 世纪社会主义建设理论与实践探析》、《中国：侵权行为认定与赔偿》、《中国现代企业制度的法律规范与实务》、《WTO 规则与中国法律制度改革》、《民族区域自治法通论》、《中国民族法学体系通论》、《中国少数民族经济法通论》、《民族区域自治制度的发展与完善——自治区自治条例研究》、《民族区域自治制度重大问题研究》、《中国民族自治地方政府自治权研究》、《中国民族自治地方经济社会发展自主权研究》、《中华民族文化遗产及鉴赏研究》、《农业用地保护的法制规范研究》等多部学术著作；发表 300 多篇学术论文；科研成果获得过国家“五个一工程奖”等 6 项国家级和省部级人民政府奖。1999 年被评为湖北省“有突出贡献的中青年专家”，同年被评为享受国务院“政府特殊津贴专家”，2004 年被评为国家民族事务委员会“首届有突出贡献专家”。

序

《农业用地保护的法制规范研究》是我承担的“中央民族大学国家‘985工程’第三期建设重点立项项目”的最终成果之一。

农民土地问题是关系国计民生的首要问题。粮食是人民群众最基本的物质生活资料，是关系国计民生和国家经济安全的重要战略物资。土地又是粮食生产的基础，提高粮食供给能力、保持粮食供求平衡，最根本的措施就是要保护好耕地。对于像中国这样一个拥有13亿多人口的发展中大国来说，粮食安全问题不只是一个单纯的经济问题，而是一个事关全局的政治问题、社会问题和生态问题，任何时候都要立足国内解决全国人口的吃饭问题。正是从这个意义上，我认为没有农业、农村的稳定和发展，就不可能有城镇的发展和繁荣，最终也难以支撑工业化和城镇化。尤其是随着人口增长和城镇化进程的不断加快，粮食需求呈刚性上升态势，保障粮食安全的任务依然十分严峻。我国粮食安全背靠的是“18亿亩耕地红线”，稳定耕地的数量和质量就成为国家粮食安全的基本保证。据国土资源部发布的“2011年度土地变更调查数据”显示，2011年度全国耕地减少532.7万亩，其中，建设占用耕地485.0万亩，灾毁耕地33.5万亩，生态退耕14.2万亩；同期耕地增加483.7万亩，增减相抵，耕地面积净减少49.0万亩。2011年度全国建设用地净增945.1万亩，其中，依法批准835.3万亩，未批先建172.5万亩，变为其他用地减少62.7万亩；全国未利用地开发为农用地261.9万亩，已被建设使用190.9万亩。到2011年12月31日，全国耕地保有量为18.2476亿亩。业内人士指出，自2009年以来，全国耕地保有量连续3年保持在18.24亿亩以上，表明国家“十

二五”期末 18.18 亿亩耕地保有量目标得到有效保障。^① 面对我国人口不断增加与土地资源不断退化的严酷现实,耕地资源的质量问题必须引起全社会的高度关注。土地资源具有一定的时空性,即在不同地区和不同历史时期的技术经济条件下,其质量内涵是不尽相同的。我们过去更多的是从生产能力的角度关注土地质量,然而随着农业科学技术水平的不断提高,人们对于耕地质量的认识也在逐步深化,将其内涵从单纯的耕地生产能力拓展出更为丰富的内容。通常来说,光、温、水、气等自然因素的制约,从根本上决定了耕地的生产能力。但是合理的农耕方式和良好的农田基础设施,同样是提高农业生产能力的重要途径。作为土地主体的土壤元素养分状况、有毒有害元素以及有机污染物环境质量现状、生命健康元素的适度水平,也是耕地质量的重要组成部分。譬如,土壤中氮、磷、钾等有效养分的丰缺状况,就直接影响着土壤供给植物所需营养的能力;再如,硒作为一个重要的生命健康元素,人体摄入过量或者摄入不足,都会引起健康问题甚至危及生命。在过去相当长的时期内,我们往往片面地认为耕地质量就是土壤的肥力,因而往往一谈到提高耕地质量,首先想到的就是地力培肥,严重地忽视了农业基础设施条件改善带来的耕地产能提高。只有实现由传统土壤肥力观向现代耕地产能观的转变,才能够采取有针对性的措施建设好高标准基本农田,才能够全面提升耕地持续的增产能力。因此,在 18 亿亩耕地数量基本稳定的前提下,着力提高耕地质量、全面提升耕地持续增产能力,已成为我国保障粮食安全的根本途径。

农民土地问题是维系国家政权稳固的重大问题。“耕者有其田”是孙中山先生倡导的“三民主义”革命纲领中“民生主义”的根本要义;中国共产党自 1921 年“中共一大”党纲提出土地问题起,就一直非常重视农民土地和土地确权问题。可以毫不夸张地说,中国共产党所领导的无产阶级革命,就是从“打土豪、分田地”开始,通过

^① 参见张晏:《全国耕地保有量保持 18.24 亿亩》,载《中国国土资源报》,2012 年 12 月 13 日,第 1 版。

“土地改革”建立新生政权，通过土地合作化奠定社会主义基础，再通过“土地承包制”促成社会主义市场经济体制的发展与完善。不可否认，1979年安徽凤阳县小岗村破冰实行土地承包到户，签订土地承包合同，实实在在地奏响了土地使用制度改革的序曲；1987年深圳率先敲响拍卖土地使用权的“第一槌”，则充分显现了农村土地资源的资产性质。因此，在当前和今后一段时间内，必须切实加快推进农村集体土地确权登记发证工作，依法确认和保护农民的土地物权。2012年中共中央1号文件明确提出，必须加快推进农村地籍调查，2012年基本完成覆盖农村集体各类土地所有权的确权登记办证工作。据国土资源部的统计资料显示，截至2012年6月底，全国农村集体土地所有权登记发证率已达到78%，集体建设用地使用权确权登记发证率达到了85%，宅基地使用权确权登记发证率达到80%。全国29个省（市、自治区）制定实施了征地统一年产值标准和区片综合地价，征地补偿标准普遍提高30%以上；2500多万被征地农民被纳入社会保障。^①所有这些，充分表明党和政府对农民土地权益和保护农业用地的高度重视。为了稳固国家政权和粮食安全的根基，必须进一步通过明晰土地产权、完善产权权能的方式，抑制建设用地无序扩张、耕地随意被征占的强势。我国现行征地制度实际上没有体现出与时俱进的公平性，其中最突出的问题就是补偿标准过低。譬如，土地征收补偿长期以被征收土地的粮食作物年产值作为基点进行测算。而农业用地转为国有土地进行商业开发后，政府从中获得了土地增值的收益，开发商或者其他投资者也从中获得土地“涨价”的效益，被征地的农民却无法享受发展的应有成果，直接造成了城乡差距越拉越大。国务院发展研究中心的一项调查数据显示，在征地之后土地增值部分的收益分配中，投资者拿走40%~50%，政府拿走20%~30%，村级组织留下25%~30%，而农民能够拿到的补偿款仅占整个土地增值收益的5%~

^① 参见樊志全：《中国共产党不同历史时期的土地法规》，载《光明日报》，2012年11月17日，第7版。

10%。^① 所以,必须从根本上转变农民权益保障的内容:一是要从被征地农民既存权益保障转向全面的经济社会权益保障。这里所说的“既存权益”,就是指土地对于被征地农民的生活保障和生产发展的功能及价值;农民权益全面保障,从土地的生活资料与生产资料双重特性来看,应当包括农民生存权保障和农民发展权保障两个方面的内容。从土地的生产经营和生活保障双重功能来看,则应当包括农民的谋生机会(就业或者投资)的获得和基本生存条件(如医疗、养老)的保障。再从权益的具体内容来看,它不仅要保障其获得被征收土地房屋损失补偿等经济权益,而且要保障其生活所必需的各项社会保障福利等社会权益;从时间角度来看,它不仅要保障其失去土地之后短时期的利益损失补偿,而且要给予持久性生活水平不降低和可能遭遇风险化解的可靠保障;从法律保护的视角来看,它不仅要保障其按照现行法律所应获得的法定权益,还应当根据社会经济发展而逐步扩大其应享有的经济权益和社会权益的范围,并提高上述经济权益和社会权益的保障水平。^② 二是要从被征收集体土地补偿标准方面实行根本性的转变,即从单一静态的补偿标准转向科学合理动态的补偿标准。三是要从行政征收实施方式上实现转变,即从单向性、命令式、强制型行政方式转变为双向性、互动式、协商型公众参与的行政过程。如果一个行政征收决定不能够使大多数被征收人所接受,这不仅意味着政府做出的行政征收决定可能是不合理的,而且意味着这个行政征收决定实际上难以实施,单向性、命令式、强制型行政征收决定不可能也不应当适用于大多数人。

保护农地问题是实现中国现代化的根本问题。国家统计局发布的报告显示,2011年我国城镇化率首次突破50%,达到51.3%,比2002年提高12.2个百分点,城乡结构发生了历史性的变化。统计数据表明,2002—2011年我国城镇化率以平均每年增加1.35个百分点

^① 参见郑风田:《寻求新的利益平衡点》,载《中国国土资源报》,2012年11月14日,第7版。

^② 参见顾长浩:《立法“难点”如何变“亮点”》,载《中国国土资源报》,2012年10月31日,第10版。

的速度向前推进，城镇人口平均每年增长 2096 万人。2011 年城镇人口为 69 079 万人，比 2002 年增加了 18 867 万人；乡村人口为 65 656 万人，减少了 12 585 万人。^① 这些数据表明了城乡发展的三个历史性突破，即由乡村中国向城镇中国快速迈进、城乡二元向城乡一体稳步推进、传统生活向现代生活逐步演进。广大城乡居民的就业渠道、生活方式、保障水平、文明程度正随着城镇化的推进日益发生着根本性的变化。随着城镇化、工业化和农业现代化进程的同步推进，建设用地需求量越来越大，依靠增加耕地数量来保障国家粮食安全的路子已经行不通。解决国家粮食安全问题的唯一途径就是要通过提高耕地质量，提高耕地产能来保证粮食需求总量。中国作为山地面积比重大、人口众多、农耕与土地开发历史悠久的农业大国，宜耕土地资源极为稀缺，已不再具有大规模土地开垦以增加耕地面积的可能性，可高强度开发的国土空间相对狭小。这些基本国情决定了我国社会生产与生活的现代化，不可能走发达国家的老路子。与此同时，快速的城镇化、工业化以及粗放的发展方式，对全国耕地资源安全构成了现实的威胁，使耕地成为我国社会经济持续发展的重要限制因素，即维持国家粮食安全和保障劳动就业需要足量的耕地，保障生态环境质量和区域水资源更需要足量的耕地。我国在城镇化、工业化、农业集约化快速发展的进程中，确实产生了一系列严重的土壤污染、水环境污染、生态系统功能退化、生物多样性下降、景观破碎化的生态环境问题。在当前和今后的土地整治规划中，再不能仅仅着眼于能够整理出多少耕地或者建设用地上面，必须制定出科学的水土污染控制、水土保持、地质灾害防治、生物多样性保护生态网络格局、极端气候、防灾减灾、乡村休闲和游憩网络等专题规划，提出土地利用多功能空间策略和土地整治任务，实实在在地推进城乡一体化绿色基础设施建设，增强可持续发展能力和区域竞争力。一定要在源头控制的基础上，根据水、土、气和生物过程需要延缓、阻断、加速、过滤的特征，优化“田、水、

^① 参见林琳、顾春：《我国城乡结构发生历史性变化，我国城镇化率突破 50%》，载《人民日报》，2012 年 11 月 4 日，第 8 版。

路、林、村”景观格局，控制面源污染、水土流失、风蚀和保护生物多样性，提高农业景观生态系统的稳定性和弹性，以期达到缓解灾害影响、增强生态系统反馈作用，间接提高和持续保持土地生产能力的目的，实现绿脉、文脉的持续传承与发展，提升乡村风貌的景观多样性。

保护农地已成为“十二五”发展时期的焦点问题。在“十二五”时期，我国仍将处于工业化、城镇化快速发展阶段，如何有效地保护农地，必将成为焦点问题之一。譬如，1996—2010年全国建设用地增加了7410万亩，已有3000多万被征地农民。2010—2020年全国还需要安排新增建设用地5250万亩，其中，占用耕地3000万亩。按照目前全国人均耕地水平和现阶段每征收1亩耕地大约造成0.78个农民失去土地进行计算，将新增近2300万被征地农民。^① 当今社会发展主要依赖第二、第三产业的拉动和推动，这两大产业既要谋求质的提高，又要谋求量的增加，势必要将一定数量的农业用地转变为建设用地。在当前社会保障体系尚不完善的情势下，土地作为农村发展最基本的生产资料，仍然是也必然是农民长远生计的根本依赖。征地行为一旦发生，农民将面临因失去生产资料而陷入丧失发展权的危机之中。因此，必须继续实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度。在这个涉及民族生存发展、子孙后代生计的全局问题上，任何一级政府组织和领导者都不应当讨价还价。在当前和今后一段时期内，一定要充分考虑农村转移人口的当前利益和长远生计，继续稳妥地推进农村土地制度改革，抓好粮食和农业生产，保障和改善农村民生。实践证明，高标准基本农田建设是提高耕地质量的主要途径。中央政府提出在“十二五”期间建设4亿亩高标准基本农田，正是通过耕地质量建设方式有效提升粮食产能的重大举措。实施高标准基本农田建设战略，一定要以“高标准”来保证耕地产能建设。基本农田基础设施建设不仅仅是地力培肥问题，也不仅仅是简单的土地平整问题，还涉及

^① 参见严之尧：《让农民共享城镇化发展成果》，载《中国国土资源报》，2012年8月6日，第7版。

水利、运输、道路等设施建设和村庄布局安排等诸多问题。在这4亿亩高标准基本农田建设任务中，按照中央人民政府的计划安排，2012年必须有1亿亩“落地”，同时还要在已有的116个国家基本农田保护示范区的基础上，再建设500个高标准基本农田示范县，继续实施国家土地整治重大工程和示范建设，鼓励各方力量积极参与耕地建设和保护。总之，建设高标准基本农田必须进一步加强制度创新，尤其是农地产权制度创新，真实地尊重农民意愿，保护农民土地产权。必须在坚持农村土地集体所有制的前提下，认真落实《中华人民共和国物权法》的相关规定，切实赋予农村集体组织完整的土地权能，赋予农民永久的土地权益，使有限的土地得到合理、有效的市场配置。尤其要进一步强化土地民事权利制度，赋予农民群众完整的土地财产权，强化产权的保护与救济，依法解除被征地农民的后顾之忧。

农地保护问题有待更多的人来关心和关注。中华文明5000年悠悠万事吃饭为大，“吃饱饭”是中国人企盼千年的共同心声。从孔子的“足食”，到老子的“实其腹”，再到管子的“无夺其食”，古代政治家反复强调“农本”与“贵粟”的思想，无一不在表明解决“吃饭问题”是我国治国理政的第一要务。纵观历代王朝，几乎没有一个能够解决好老百姓“吃饱饭”的问题。即便是历史上著名的文景之治、贞观之治、康雍乾盛世，也照样存在百姓饥饿的问题。直到新中国成立后，通过改革开放和重新把土地归还给农民自己经营的途径，才真正地实现了中国人“吃饱饭”的梦想。曾记得在20世纪50年代末60年代初那个大饥荒的岁月，人们最大的期盼就是有一天能够痛痛快快地吃顿饱饭。填饱肚子、吃顿饱饭，实在是人们生理的最低需求，然而它一度竟成为中国人的梦想和追求。我是个地地道道的农民儿子，在我正处于长身体的时候，真实地经历了饥饿的滋味，并且眼睁睁地看到我们坟里几个青壮年被活活地饿死。所以，自那时起我就懂得农民的疾苦，知道一粒粮食来之不易；明白“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦”的道理，养成了爱惜每一粒粮食的习惯。吃饭时只要发现掉了一粒饭在桌上，马上要捡起来放到口里，这种习惯直到现在仍然保持着。也正因为如此，我对农民、农地有着一种天然的、特殊的感情。多年来，

我一直在关注和研究这方面的问题，总想尽自己的绵薄之力为农民的疾苦和农地保护问题多说几句话，写作本书的目的全在如此。当然，我更期盼有更多的人来关心农民的疾苦、关注农地的保护问题。

2013 年是我人生的“花甲之年”。作为一辈子乐此不疲、两袖清风的“教书匠”，我谨以本书和湖北人民出版社 2011 年出版的《惟寻真知启后人——我的执教生涯 40 年》，作为自己 60 寿辰的礼物，诚挚地奉献给生我养我的父母大人，奉献给我的故乡湖北省武穴市 78 万父老乡亲，奉献给无私地给我传授知识技能的母校华中师范大学，奉献给慷慨地给我一块施展拳脚平台的中央民族大学，奉献给全力支持和鼓励我敬业爱岗的家人，奉献给普天之下辛勤劳作农民兄弟们。民族出版社编辑室欧光明主任和责任编辑杨蜀艳同志为本书的出版倾注了大量心血，在此一并致以衷心地感谢。

是为序。

宋才发

2012 年 12 月 20 日于北京

目 录

序/1

第一章 粮食安全保障与新农村建设用地/1

第一节 农地保护下的国家的粮食安全保障/1

- 一、构建国家粮食安全保障的防范体系/1
- 二、18 亿亩耕地是粮食安全保障的底线/11
- 三、政府必须切实保护农民种粮的积极性/21

第二节 农地保护下的社会主义新农村建设/30

- 一、新农村是实现农村现代化的基本途径/30
- 二、新农村建设与合理利用土地并行不悖/38

第二章 建设用地的节约集约利用/47

第一节 农村集体建设用地的节约集约利用/47

- 一、珍惜和合理利用土地是基本国策/47
- 二、依据实际用途进行各类土地类型分类/53
- 三、农村集体建设用地必须依法依规确认/57
- 四、节约集约用地是各类建设用地的原则/71

第二节 农村居民宅基地使用权的集约利用/81

- 一、宅基地使用权是法律赋予农民的特权/81
- 二、宅基地管理在本质上是做好服务工作/87
- 三、加强农村宅基地的地籍信息系统管理/98
- 四、完善农村宅基地的继承权和补偿机制/103

第三节 城市工业建设用地的节约集约利用/110

- 一、工业建设用地必须节约集约利用/110
- 二、工业建设用地必须走节地高效的道路/117

第三章 城市化进程中的农地权益/126

第一节 城市化进程中农民的合法权益/126

- 一、城市化是乡村向城市转变的嬗变过程/126
- 二、土地产权是农民群众不可剥夺的权利/135
- 三、完善耕地保护和土地管理的法治建设/144

第二节 城市化进程中失地农民的权益/156

- 一、土地权益是承包经营权体现的一束权利/156
- 二、土地使用权丧失导致农民合法权利缺失/160
- 三、快速城市化进程加剧农民合法权利丧失/165

第三节 土地征收要关顾失地农民的权益/173

- 一、现行农地征收制度存在的问题及对策/173
- 二、保护农民土地权益是对人权的根本保障/191
- 三、征收农村集体土地需要制定专门的法律/196

第四节 农地使用权中的用益物权/207

- 一、农地使用权的实质就是土地用益物权/207
- 二、构建地上权、永佃权、地役权使用权体系/213

第四章 农用地登记核查制度/222

第一节 农用地产权登记制度/222

- 一、产权登记制度是保护农民合法权益的举措/222
- 二、现行土地产权登记制度存在的主要问题/226
- 三、农村集体土地确权登记发证工作的规定/230
- 四、建立完善土地产权登记制度的主要措施/237

第二节 农村土地登记制度/242

- 一、土地管理制度是国家一项根本性制度/242
- 二、土地登记制度是土地财产权益的基石/248

三、土地变更调查必须严格执行工作规则/258	
四、严格规范土地登记制度实施的全过程/263	
第三节 农村土地调查制度/279	
一、土地调查是强化国土资源管理的需要/279	
二、土地调查宜采用科学方法和分类标准/287	
三、必须依法保障土地调查成果的权威性/296	
第四节 农用地储备制度/301	
一、土地储备制度属于经济法律调整范畴/301	
二、土地储备制度存在的一些缺陷和不足/309	
三、从法制建设的高度完善土地储备制度/321	
第五节 集体土地流转制度/325	
一、土地流转制度是土地管理的重大改革/325	
二、土地流转制度是促进农业增效农民增收的途径/333	
三、防范隐藏在土地流转中的农民失地风险/342	
第五章 农村土地合理利用举措/351	
第一节 统筹城乡建设用地/351	
一、依据《城乡规划法》统筹城乡建设用地/351	
二、土地利用规划居城乡建设用地核心地位/355	
三、《城乡规划法》强化了各级政府的责任/363	
第二节 节约集约利用土地/367	
一、节约集约利用土地符合我国的基本国情/367	
二、节约集约利用土地是国际通行的重要经验/375	
三、强化土地利用总体规划的整体控制作用/380	
四、依据《城乡规划法》统筹城乡一体化发展/387	
第三节 划定基本农田保护/392	
一、保住基本农田就保住了我国耕地的精华/392	
二、农田整治是农村土地整治的重要组成部分/399	

三、着力构建和科学划定“永久性”基本农田/408

四、加强农田水利建设是强化现代农业的基础/418

第四节 实施耕地占补平衡/425

一、占补平衡是《中华人民共和国土地管理法》确定的重要制度/425

二、依据《耕地占补平衡考核办法》规范运作/432

三、土地开发整理促耕地数量与质量基本平衡/441

第五节 规范土地开发整理/451

一、土地开发整理的基本内涵及其权属管理/451

二、土地开发整理最终效果是保护基本农田/461

三、土地整治以基本农田整治与保护为重点/475

第六节 依法处置闲置土地/483

一、闲置土地的基本含义及其认定标准/483

二、闲置土地的处置必须依法依规进行/490

三、完善闲置土地立法建立土地发展权/496

第六章 农用地争端解决机制/501

第一节 农用地产权督察机制/501

一、国家土地督察制度的建立及其职责权限/501

二、国家土地督察制度的使命及其功能发挥/507

三、国家土地督察制度的实施及其工作机制/515

四、完善国家土地督察的措施及其制度建设/527

第二节 土地纠纷行政解决机制/538

一、土地行政执法的基本内涵及处罚种类/538

二、土地行政执法监督的职责及查处程序/543

三、征地行政案件审处原则及《行政强制法》实施/558

四、厘清土地出让中的“净地”及收回土地出让金退还/567

第三节 土地纠纷司法解决机制/572

一、解决土地产权纠纷的原则及土地抵押权登记/572

二、土地权属争议的处置原则及非法占地的查处程序/578