



总顾问：王汉斌

总主编：沈德咏

耕地、宅基地与 土地承包

主 编：刘玉民

宣讲权威

案例典型

评析精辟

指引规范



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位



总顾问：王汉斌

总主编：沈德咏

耕地、宅基地与 土地承包

主 编：刘玉民

撰 稿：吴勇辉 李长友



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

2015·北京

图书在版编目(CIP)数据

耕地、宅基地与土地承包 / 刘玉民主编. —北京:

中国民主法制出版社, 2015. 1

(中华人民共和国重要法律知识宣讲)

ISBN 978-7-5162-0688-1

I. ①耕… II. ①刘… III. ①农村土地承包法 - 基本

知识 - 中国 IV. ①D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 288081 号

图书出品人:肖启明

图 书 策 划:刘海涛

责 任 编 辑:逯卫光

书 名/耕地、宅基地与土地承包

主 编/刘玉民

撰 稿/吴勇辉 李长友

出 版·发 行/中国民主法制出版社

地 址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电 话/63055259(总编室) 63057714(发行部)

传 真/63055259

<http://www.npcpub.com>

E-mail: mzfz@npcpub.com

经 销/新华书店

开 本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印 张/16.5 字数/219 千字

版 本/2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

印 刷/航远印刷有限公司

书 号/ISBN 978-7-5162-0688-1

定 价/33.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

总 序

落实依法治国基本方略 加快建设社会主义法治国家

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国、事关人民幸福安康、事关党和国家长治久安。2012年12月4日，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的重要讲话指出，要落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，强调要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。2013年11月，党的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》，确立了推进法治中国建设的总体目标，对加快建设社会主义法治国家作了全面部署，要求必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。同时要求全面深化司法体制改革，加快建

设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。2014年10月，党的十八届四中全会专题研究了全面推进依法治国的若干重大问题，必将为法治中国建设不断注入强劲动力。

以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体将依法治国提到了前所未有的高度，进一步表明了党中央全面推进依法治国、走中国特色法治化道路的坚定决心和信心。全面推进依法治国，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，确保宪法法律得到一体遵循。新中国成立以来特别是改革开放三十多年来，党带领人民坚持不懈加强立法工作，取得了举世瞩目的成就，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面总体实现了有法可依，为实现全面建成小康社会宏伟目标奠定了坚实的法律基础。

法律的生命力在于实施。新的历史条件下，确保宪法法律实施的任务越来越重，严格执法、公正司法的要求越来越高，维护社会公平正义的责任越来越大。法律要发挥作用、得到全面实施，就需要全社会尊重和信仰法律。2014年1月7日，习近平总书记中央政法工作会议上的重要讲话强调，要深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，引导群众遇事找法、解决问题靠法，逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。认真贯彻习近平总书记重要讲话精神，必须大力加强法制宣传教育，不断探索法律知识教育传播的新途径，为确保法律正确实施，确保严格执法、公正司

法、全民守法作出积极贡献。

中国民主法制出版社作为国家级法律专业出版社，始终秉持“立足人大工作，服务民主法制”的出版宗旨，不断推出高质量的图书产品，积极宣传宪法法律和人民代表大会制度，为社会主义民主法制建设作出了重要贡献。为认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于法治建设的重要论述，积极推进依法治国进程，中国民主法制出版社经过反复研究论证，决定推出《中华人民共和国重要法律知识宣讲》丛书。

该套丛书采取宣讲要点、典型案例、专家评析、法条指引的形式，紧紧围绕法治建设的重点、群众关注的焦点、社会关注的热点、司法实践的难点问题，对法律规定、法律原则、法律精神及其应用问题进行全面阐释。该丛书涵盖中国特色社会主义法律体系方方面面，全面收录各类法律法规，同时筛选了涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设的各类典型案例，清晰展现执法司法工作的生动实践，具有很强的实用性和操作性，对于法学研究和司法实务具有较好的参考价值。

该丛书的出版有助于广大司法实务工作者准确把握法律应用方面的最新情况，解决实际工作中存在的司法疑难问题；有助于广大法律工作者进一步优化知识结构，丰富相关法律知识储备，提高司法工作水平；有助于公民了解最新的法律规定，掌握多样的权利救济途径，依照法定程序理性表达诉求、维护合法权益。诚然，中国特色社会主义建设的实践是永无止境的，立法亦必将随之而不断丰富和完善。丛书出版后，还应当结合最新的立法动态和执法、司法实践，及时进行修订完善和内容更新，确保读者及时、准确掌握最新法律信息，使丛书的社会应用价值不断提升，为社会公众提供更加全面的法律知识信息服务。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须全面推进依法治国。落实依法治国基本方略，必须不断提高全社会的法律应用水平。出版这套丛书，就是为了有效传播法律知识，弘扬社会主义法治精神，让宪法和法律真正做到家喻户晓，使广大公务人员善于运用法治思维和法治方式推动工作，带头在宪法法律范围内活动，使执法司法工作人员始终坚持严格执法、公正司法，不断提升执法司法能力，使广大人民群众牢固树立法制观念、规则意识，充分相信法律、自觉运用法律、紧紧依靠法律，真正认识到法律不仅是全体公民必须遵循的行为规范，更是保护自身权利的有效方式，促进全社会形成学法、尊法、守法、用法的良好氛围。本套丛书的出版凝聚着编者的心血，衷心期待这套丛书能够实现其出版初衷。

是为序。

最高人民法院常务副院长 沈德咏*

* 沈德咏，一级大法官，中国政法大学兼职教授、博士生导师。

编写说明

当前，我国农村经济社会正处于大变革、大发展时期。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对今后我国农村经济改革提出了一系列重要的指导方针和基本原则，尤其是对农民承包经营土地、农村集体经营性建设用地和农户宅基地等土地制度改革作出了系统的、明确的规定，这对解决我国的“三农”问题具有重大意义和深远影响。

“土地是财富之母”，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。农村改革发展的主要目标之一是保障和增进农民的权益，而农民最重要的一项权益就是对土地的占有、使用和收益的权利。按照十八届三中全会决定的精神，深化农村土地制度改革有三条底线一定要坚守：一是要坚持农村土地农民集体所有，不实行私有制；二是要坚持农村基本经营制度，稳定家庭土地承包关系并保持长久不变；三是要坚守耕地红线不动摇，“十分珍惜、合理利用土地和严格保护耕地”。这些改革的原则和政策最终都要通过法律文件形式体现出来。对广大农民来说，了解和掌握国家有关农村土地的有关法律法规，对依法维护自己的土地权益、合理利用赖以生存的土地都具有重要意义。

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和认识，致使一些滥占土地、破坏耕地、违法征地、侵害土地承包权的现象时有发生，农民的合法利益受到了侵害，国家和集体的土地也遭到了破坏。因此，本书从农民的耕地权益保护、宅基地权益保护、土地征收和征用、土地承包等方面精选了一批经典案例进行了全面详细的阐述，以通俗易懂的方式介绍了有关农村土地的法律知识。本书具有以下特点。

第一，语言通俗，贴近生活。本书面向广大农民朋友，语言通俗易

懂，风格流畅。我们本着实实在在地为广大农民解决问题的宗旨，力求将最全面的法律知识、最新的法律规定、最典型的案例介绍给农民朋友。

第二，内容全面，实用性强。本书以《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》的内容为主线，涵盖了《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国森林法》等一系列相关法律法规和司法解释，覆盖面非常广，针对性强，有利于读者对照查找自己所需要的法律知识。

第三，结构巧妙、案法交融。本书每一个知识点的讲解都分为四个部分，采用一问一答的形式，将宣讲要点、典型案例、专家评析、法条指引各部分融为有机整体，使读者一目了然，便于理解掌握。

本书由刘玉民主编，吴勇辉、李长友等撰稿。本书在编写过程中，参考了已有的资料和研究成果，在此向相关的作者和出版单位表示衷心的感谢。由于时间仓促，偏颇、疏漏之处恐在所难免，望广大读者和同仁予以批评、指正。

编著者

2014年9月



CONTENTS

目录

第一章 耕 地	(1)
1. 农民可以在基本农田里种果树吗?	(1)
2. 农民能否在自家承包的耕地上建坟墓?	(5)
3. 农民承包耕地后,能否自行改变用途?	(7)
4. 村民能否超过批准面积建房?	(8)
5. 村民闲置、荒芜耕地,村委会有权收回吗?	(10)
6. 大面积毁坏耕地应当承担什么责任?	(11)
7. 破坏基本农田应当承担什么责任?	(13)
8. 土地复垦费应该由谁出?	(16)
第二章 宅基地	(18)
1. 村委会可以收回村民的宅基地吗?	(18)
2. “农转非”后还能否享有宅基地使用权?	(21)
3. 与他人发生宅基地纠纷时应如何解决?	(23)
4. 未履行法定手续的宅基地被占可以要回吗?	(25)
5. 农民能否自行在原有的宅基地上建房?	(26)
6. 农民在宅基地上自建房屋需要缴纳房产税吗?	(29)
7. 农民可以转让宅基地吗?	(30)
8. 农民可以将宅基地上的房屋卖给城镇居民或外地农民吗?	(32)
9. 出卖自有房屋的农民,可以再申请宅基地吗?	(35)
10. 在他人所有的宅基地上建房是否可以取得房屋所有权?	(38)
11. 房屋拆除后,如何确认宅基地的使用权?	(40)
12. 宅基地使用权应当及于地下吗?	(42)

13. 在自家宅基地地下挖到财宝怎样处理? (44)
14. 宅基地地下发现古墓葬, 应当怎样处理? (45)
15. 土地证书作废, 宅基地使用权还有吗? (47)
16. 一户能拥有两处宅基地吗? (49)
17. 现役军人能继续使用宅基地吗? (51)
18. 宅基地互换协议是否有效? (54)
19. 农民共用宅基地时, 怎样操作? (56)
20. 农民宅基地内的空地, 别人能随便占用吗? (58)
21. 抢占宅基地行为有效吗? (59)
22. 重新调整后的宅基地使用权能收回吗? (61)

第三章 土地征收与征用 (63)

1. 农民可以拒绝征地要求吗? (63)
2. 村委会能够擅自与用地单位签订征地协议吗? (68)
3. 在土地征收过程中抢栽、抢种、抢建的地上附着物和青苗能否要求
 补偿? (73)
4. 土地补偿费的数额是否因居住年限而有所差别? (75)
5. 出嫁女有权获得被征收的土地补偿费和生活补助费吗? (77)
6. 死亡人员能否成为村集体土地征收补偿费的分配对象? (80)

第四章 土地承包 (83)

1. 非农民集体所有的土地是否可以承包? (83)
2. 农民承包土地范围内的矿产资源归谁所有? (86)
3. 未成年子女是否享有土地承包经营权? (87)
4. 待嫁女子是否享有与男子同样的土地承包权? (89)
5. 承包人能否对承包的土地进行买卖? (91)
6. 集体经济组织成员对本组织发包的土地是否享有优先承包权? (93)
7. 土地承包是否必须经过法定的程序才能生效? (97)
8. 村委会能否随意改变农民集体所有的土地的所有权? (99)
9. 发包方能否干预承包人的生产经营活动? (101)

10. 林地的承包期限和普通耕地的承包期限一样吗?	(103)
11. 发包方能否因为妇女离婚而收回其原承包地吗?	(105)
12. 进城务工人员的承包地, 发包方是否有权收回?	(108)
13. 遇到严重自然灾害等特殊情形, 能否对全部土地进行调整?	(109)
14. 对“四荒”土地进行承包, 可以采取哪些方式?	(112)
15. 外乡人能否承包本集体经济组织的荒山?	(114)
16. 将土地交由他人代耕不超过一年, 是否必须签订书面合同?	(116)
17. 承包家庭成员去世, 其在家庭承包中所占的土地份额是否被继承? ...	(117)
18. 承包人去世, 其承包收益能否被继承?	(120)
19. 林地的承包人死亡, 其承包经营收益能否被继承?	(122)
20. 通过招标方式取得的荒山经营权, 是否可以被继承?	(123)
21. 承包人能否立遗嘱将自己承包的林地赠给他人?	(125)
22. 承包土地被调整, 原承包人能否在原承包地上继续行使承包经营权? ...	(126)
23. 承包方迁入小城镇落户的, 是否保留其土地承包经营权?	(128)
24. 领取土地承包经营权证需要经过哪些法定程序?	(130)
25. 承包人是否有权查阅农村土地承包经营权证登记簿?	(132)
26. 村委会是否有权保存土地承包经营权证?	(134)
27. 采取欺诈手段订立的土地承包合同是否有效?	(135)
28. 乘人之危签订的承包合同, 受损方是否有权请求变更或撤销?	(140)
29. 发包方能否任意变更承包合同的内容?	(144)
30. 不可抗力造成损失, 承包方是否可以要求变更承包合同?	(147)
31. 土地承包合同能否因为集体经济组织的合并而变更或解除?	(150)
32. 承包人未经发包人同意转让承包经营权, 发包人是否有权解除承包 合同?	(151)
33. 发包人明知承包人有变动但未反对, 事后可以要求解除合同吗?	(153)
34. 发包方能否以情势变更为由, 主张原承包合同无效?	(155)
35. 发包方能否在承包合同中约定可以在承包期内收回土地承包经 营权?	(158)
36. 合伙承包人部分退伙, 发包方能够单方终止合同吗?	(159)

37. 区河道管理站是否可以作为河滩地承包合同的发包人？	(160)
38. 村民小组长能否代表村民小组与他人签订土地承包合同？	(162)
39. 因第三人原因导致承包人无法使用土地，发包人要承担责任吗？	(164)
40. 能否将承包的土地私自用于非农建设？	(166)
41. 承包人连续二年弃耕抛荒，应当如何处理其承包的耕地？	(167)
42. 承包人能否将承包的土地流转获利？	(169)
43. 土地承包经营权流转的方式有哪些？	(172)
44. 承包合同的转包与转让有什么区别？	(176)
45. 土地承包经营权流转“未经登记不得对抗善意第三人”是什么 意思？	(179)
46. 承包人依法转包其经营的土地，发包方能否擅自截留转包费？	(182)
47. 土地承包经营权互换应具备哪些要件？	(184)
48. 转让承包的土地，必须符合哪些法定的条件？	(186)
49. “四荒”土地承包经营权转让，是否必须经过发包方同意？	(189)
50. 土地承包经营权能否抵押？	(190)
51. 能否将土地承包经营权作价入股从事商业活动？	(193)
52. 土地承包经营权转让时，能否要求受让方对其投入给予补偿？	(195)
53. 不服发包方在承包期内重新调整土地，村民能否集体参加诉讼？	(196)
54. 发包人采用强制手段干扰承包人的生产经营活动，应承担何种 责任？	(199)
55. 发包方擅自收回承包土地应承担什么责任？	(203)
56. 贪污征收、征用农民承包土地的补偿款，村委会应当承担什么责任？	(205)
57. 对土地承包合同中的相邻权利纠纷，应当如何处理？	(208)
第五章 其 他	(212)
1. 民事案件可以私了吗？	(212)
2. 未经村民大会讨论决定，村民委员会与他人签订的合同是否有效？ ...	(213)
3. 乱施农药引发命案构成犯罪吗？	(215)
4. 农村水事纠纷的当事人对政府的调解处理不服，能否提起行政诉讼？ ...	(217)

5. 村民阻挠用自己的土地蓄洪的，怎么办？ (219)
6. 因工程建设而占用农业灌溉水源的，应当如何处理？ (221)
7. 工厂交纳排污费后造成污染和财产损失，能否免除赔偿责任？ (223)
8. 污染农业灌溉用水水源造成重大财产损失和人畜死亡的，应当如何
处理？ (224)
9. 农民为办养殖场而打井取水的，要申请取水许可吗？ (228)
10. 农民采伐自留山上的归自己所有的林木，为什么要申请采伐许可证？ ... (230)
11. 村委会滥伐林木构成犯罪吗？ (232)
12. 扫墓引发森林火灾，应如何处理？ (234)
13. 非法采伐珍贵树木的，应当如何处罚？ (237)
14. 有了狩猎证，就可以随意猎捕野生动物吗？ (239)
15. 在河滩上抓螃蟹，需要申请许可吗？ (241)
16. 在水土流失严重的草原上挖药材，应当如何处理？ (242)
17. 在草原上取土是否需要经过批准？ (244)
18. 能否在草原上开垦耕地？ (245)
19. 驾车在草原上兜风的，应当如何处理？ (247)



第一章

耕地

► 1. 农民可以在基本农田里种果树吗？

【宣讲要点】

为了确保粮食安全，我国实行基本农田保护制度，禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。也禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

【典型案例】

赵某所在的县是国家商品粮生产基地，他所在的某村土地肥沃，灌溉条件好，被县政府部门划为基本农田保护区。由于近年全国各地粮食大丰收，粮食供大于求，导致粮食价格持续下降。农民靠卖粮食取得的收入越来越少。有些村民看到这几年水果收入看好，便开始减少粮食种植面积，改种果树。2011年3月，赵某没有经过任何部门批准，也在自己承包的耕地里种了3亩果树。县土地主管部门得知后，以赵某违反《中华人民共和国土地管理法》为由责令其把栽种的果树苗铲除，恢复耕地原状。赵某对此很不理解，他认为自己承包的土地自己做主，别人无权干涉，在耕地里种果树也不属于破坏耕地或把耕地用于非农业建设。

【专家评析】

从我国的实际情况出发，借鉴国外一些发达国家的经验，我国土地管理法将我国土地分为三大类，即农用地、建设用地和未利用地。土地管理法第4条第3款规定：“前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。”为了更有效地管理土地，在上述三种分类的基础上，我国土地管理工作又将土地作了更进一步的分类，其方法是按照1984年9月8日原全国农业区划委员会制定的《土地利用现状调查技术规程》中使用的土地利用现状体系，根据土地的用途、利用方式和覆盖特征等因素，将我国土地分为8大类、46小类。8大类土地是：耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域、未利用土地。耕地是指种植农作物的土地，包括新开荒地、休闲地、轮歇地、草田轮作地；以种植农作物为主，间有零星果树、桑树或其他树木的土地；耕种3年以上的滩地和海涂，耕地中包括南方宽小于10米，北方宽小于20米的沟、渠、路和田埂。耕地中又分出灌溉水田、望天田、水浇地、旱地和菜地5个二级地类。

我国人多地少，耕地资源严重稀缺，人地矛盾相当尖锐。960万平方公里的国土，70%是山地，人均耕地只有世界人均水平的三分之一。我们要用世界10%的耕地，养活占世界22%的人口。全国已有666个县（含县级行政区）人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.8亩警戒线。基于这样的基本国情，我国采取了最严格的措施管理土地、保护耕地，实行基本农田保护制度，将一定数量的耕地尤其是高产、稳产和有良好水利与水土保持设施的耕地划为基本农田实行特殊保护。基本农田，是按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。国家还依据土地利用总体规划，按照法定程序划定了基本农田。根据土地管理法第34条的规定，下列耕地应当根据土地利用总体规划

划入基本农田保护区,严格管理:(1)经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地;(2)有良好的水利与水土保持设施的耕地,正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田;(3)蔬菜生产基地;(4)农业科研、教学试验田;(5)国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

根据土地管理法和国务院《基本农田保护条例》的有关规定,基本农田保护区一经划定,任何单位和个人不得擅自改变或者占用。禁止在基本农田保护区内建窑、建房、建坟或者擅自挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物。禁止擅自将基本农田保护区内的耕地转为非耕地。禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田保护区内的耕地。已办理审批手续的开发区和其他非农业建设占用的基本农田保护区内的耕地,1年内不用而又可以耕种并收获的,应当由原耕种该耕地的集体或者个人继续耕种,也可以由建设单位组织耕种;1年以上未动工兴建而闲置未用的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费;未经原批准机关同意,连续2年未使用的,由县级人民政府土地管理部门报本级人民政府批准,收回用地单位的土地使用权,注销土地使用证。承包经营基本农田保护区内耕地的个人弃耕抛荒的,由农村集体经济组织收回承包经营权。设立开发区,不得占用基本农田保护区内的耕地;因特殊情况确需占用的,有关单位申报设立开发区时,必须附具省级以上人民政府土地管理部门和农业行政主管部门的意见。

由于一些地区存在违反土地管理法和《基本农田保护条例》的规定,占用基本农田进行植树造林、挖塘养鱼等使基本农田面积不断减少、严重削弱粮食生产能力的情况,国务院2004年即下发了《关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知》,要求坚决制止占用基本农田进行植树等行为,有效地遏制一些地方滥占滥用耕地,致使基本农田面积不断减少的现象。早在1987年6月1日,原农牧渔业部、国家土地管理局发布的《关于在农业结构调整中严格控制占用耕地的联合通知》([1987]农(计)字第25号)中也曾明确规定,种果树、造林、挖鱼塘等属农业内部结构调整范畴。农业内部结构调整要有计划地进行,要严格控制占用耕