

长沙市律师协会提供出版支持

农村土地法律实务

张自国 陈叶兰 童 钧◎著

长沙市律师协会提供出版支持



农村土地法律实务

张自国 陈叶兰 童 钧◎著

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

农村土地法律实务 / 张自国，陈叶兰，童钧著. —长沙：湖南人民出版社，
2016.9
ISBN 978-7-5561-1485-6

I. ①农… II. ①张… ②陈… ③童… III. ①农村—土地法—研究—中国
IV. ①D922.304

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第237962号

NONGCUN TUDI FALU SHIWU

农村土地法律实务

著 者 张自国 陈叶兰 童 钧

责任编辑 邓胜文

装帧设计 蒋寅春

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]

地 址 长沙市营盘东路3号

邮 编 410005

印 刷 长沙宇航印刷有限公司

版 次 2016年9月第1版

2016年9月第1次印刷

开 本 710 mm × 1000 mm 1/16

印 张 14.5

字 数 180千字

书 号 ISBN 978-7-5561-1485-6

定 价 25.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

序

“斜阳照墟落，穷巷牛羊归。野老念牧童，倚杖候荆扉”，王维描绘的田园生活让人悠然神往。千年以后，随着城镇化的推进，这种田园牧歌式的生活似乎与农村渐行渐远。日渐增多的社会纠纷正在消解农村往日的宁静，在这些社会纠纷中，有很大部分涉及农村土地。

随着改革开放的不断深入。因土地产生的法律纠纷日渐增多，如不能及时预防、妥善解决，无疑会影响到土地关联方的权益实现和农村的和谐稳定。当《农村土地法律实务》书稿送到我案头时，我甚是欣慰。在社会大众普遍追求“高大上”的今天，能有一批律师脚踏实地地将目光聚焦于农村，聚焦于农村土地，用其精湛的业务能力和不畏险阻的勇气调处、解决农村土地纠纷，并将宝贵的经验和独到的见解编写成书，正可谓“幸甚至哉”！这不仅体现了他们良好的职业素养，更是其履行律师社会责任的生动诠释。

本书采用案例分析的书写形式，将纷繁复杂的法律规定融入真实具体的案例，可以说是“以案说法”。这种方式使得本书具有较强的可读性和一定的理论性，该书既可以作为农民朋友学习法律、学会维权的普法书籍，亦可作为律师朋友处理类似案件的工具书。在谋篇布局上，著者结合当前农村实际，将本书分为四章，每一章为一个专题，内容包括农村土地承包经营、农村土地流转、农村宅基地、农村土地征收四大板块，基本上涵盖了农村土地问题的方方



面面。在叙事方式上，本书采取了平实、严谨、准确的行文风格，反映了法律工作者务实、细致、谨慎的工作态度。在内容安排上，著者贴近现实，选取的案例均为发生在农村的典型案列，具有较强的普适性，能够服务于大众。在分析案例时，作者除了分析案件事实和法律规定之外，还在案例的基础上进行了延伸，思考、探讨在另一种情形下，法院会如何裁判、法律应当如何适用，体现了作者的思想深度。

本书系长沙市律师协会农村与城镇化专业委员会的集体智慧，该委员会由一批精通农村土地法律实务的律师组成，他们不忘初心、不计得失，在工作之余，凭胸中热血，奋笔疾书，终是“春华秋实，玉汝于成”。我乐见这样的好事，也衷心希望，更多的律师和有志之士能够关注农村，积极探索农村土地法律实务，为我国“三农”发展做出贡献。

是为序。

湖南省律师协会监事长、长沙市律师协会会长 杨建伟

2016年10月28日



第一章 农村土地承包经营权法律实务

第一节 我国现行农村土地承包经营法律制度 / 001

一、我国农村土地承包经营权制度的变迁 / 001

二、农村土地承包经营制度的法律特征 / 005

第二节 农村土地承包经营权案例分析 / 007

一、农村土地承包经营权继承案例 / 007

二、土地承包合同效力案例 / 013

三、发包方收回承包地案例 / 018

四、土地承包使用权限案例 / 026

第三节 农村土地承包纠纷实践中的困惑与建议 / 029

一、纠纷形成的原因 / 029

二、完善我国农村土地承包经营权纠纷解决的建议 / 033



第二章 农村土地流转法律实务

第一节 我国现行农村土地流转法律制度 / 037

- 一、农村土地流转制度的变迁 / 038
- 二、农村土地流转制度的法律特征 / 041

第二节 农村土地流转案例分析 / 042

- 一、农村土地承包经营权流转案例 / 042
- 二、农村集体建设用地流转案例 / 047

第三节 农村土地流转纠纷实践中的困惑与建议 / 055

- 一、农村土地流转纠纷产生的原因 / 056
- 二、完善农村土地流转纠纷解决的建议 / 058

第三章 农村宅基地法律实务

第一节 我国现行农村宅基地法律制度 / 062

- 一、宅基地制度的历史变迁 / 062
- 二、当前宅基地的定义和法律特征 / 064
- 三、宅基地制度的价值取向 / 067

第二节 农村宅基地案例分析 / 068

- 一、宅基地取得产生的纠纷 / 068
- 二、宅基地使用纠纷 / 075
- 三、宅基地收回纠纷 / 080
- 四、农村宅基地上住房转让纠纷 / 083

第三节 我国宅基地纠纷实践中的困惑与建议 / 092



- 一、宅基地超占和一户多宅问题的建议 / 093
- 二、宅基地使用权的继承取得以及婚姻取得纠纷的建议 / 096
- 三、宅基地收回纠纷的建议 / 098
- 四、农村住房转让纠纷的建议 / 100

第四章 集体土地征收法律实务

第一节 我国现行集体土地征收法律制度 / 107

- 一、宪法、法律的规定 / 108
- 二、行政法规、部门规章的规定 / 110
- 三、湖南省地方性法规的规定 / 111

第二节 集体土地征收案例分析 / 115

- 一、集体土地征收补偿纠纷 / 115
- 二、集体土地征收程序纠纷 / 130
- 三、土地征收其他纠纷 / 140

第三节 我国集体土地征收实践中的困惑与建议 / 146

- 一、当前土地征收实践中存在的问题 / 146
- 二、完善征地纠纷解决的建议 / 148

附录 相关法律法规

中华人民共和国土地管理法（2004 修正） / 152

中华人民共和国土地管理法实施条例（2014 修订） / 172

中华人民共和国农村土地承包法（2002） / 184



农村土地承包经营权流转管理办法 / 195

中华人民共和国村民委员会组织法（2010 修订） / 202

中华人民共和国妇女权益保障法（2005 修订，节选） / 213

最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释 / 214

湖南省征地程序暂行规定 / 219

后 记 / 222

第一章 农村土地承包经营权法律实务

改革开放 30 多年以来，我国农村土地承包经营权制度得到了长足的发展，构建起了较为完善的法律体系，形成了稳定全面的政策框架。我国农村的生产力能够在短时间内迅速提高，我国农民的生活水平得以发生巨大的变化，这与土地承包经营制度的发展是分不开的。随着社会的进步，特别是城镇化进程的扩展与提速，伴随着农民权利观念和法律意识的觉醒，农村土地承包经营产生的纠纷也日益增加。我们认为不管是法律工作者还是司法机关，都无法回避这一个问题，即怎么样妥善处理因农村土地承包产生的纠纷，因为不管是发展农村经济还是稳定农村的社会秩序都无法对这些纠纷视而不见。在本章中，对农村土地承包经营权典型案例的分析是核心内容，除此之外，我们还探讨了在当前情况下如何更好地来处理、化解这些纠纷。

第一节 我国现行农村土地承包经营法律制度

一、我国农村土地承包经营权制度的变迁

我国农村土地承包经营制度的发展经过了几个鲜明的阶段，研究各个阶段的变化，明晰其发展历程的脉络，有利于我们更为深刻地理解这一制度的性质和内涵，更好地预测和把握其未来的趋势和方向。



1. 农村土地承包经营权的来源（1978—1983年）

农村土地承包经营权与家庭联产承包责任制一脉相承，当家庭联产承包这种制度出现时，虽然那时并无土地承包经营权的概念与名称，但是其中却孕育了农村土地承包经营权的诞生土壤。家庭联产承包制虽突破了当时法律和政策的规定，但是这种突破带来的“立竿见影”的积极效果得到了社会各界广泛的认可，随着中央政策的放开，包产到户这种经营方式在全国悄然铺开进而积极推广。在1980年到1983年期间，中央发布了一系列文件，支持、肯定了家庭联产承包制的先进性并强调应继续坚持、推广该制度，在这种情况下，家庭联产承包责任制的合法化显然是大势所趋。那么，从法律层面而言，农户之所以能够承包集体所有的土地，前提是农户本身享有法律赋予的承包权，可以说农村土地承包经营权是家庭联产承包制度的必然产物。虽然在这一阶段其概念并未显现，但是农户已经通过承包集体土地这一行为行使了这项权利。

2. 土地承包经营权制度的建立（1984—1992年）

1984年到1992年之间，中央针对农村土地承包持续发布了一批重要文件，其内容主要包括：（1）对承包的年限进行了规定，如规定“15年”是一般土地承包的最低年限，而对生产周期长和一些开发性的项目的承包期限则做了例外规定，即可以在15年的基础上进一步加以延长。（2）对承包土地的类型做了宽松化的规定。除了集体土地之外，部分国有土地——由全民所有制单位、集体所有制单位使用，也可以给发包集体或者个人。也就是说对于集体土地，不仅耕地、草地可以承包，林地、荒山、滩涂等其他性质的集体土地也可以承包，而家庭联产承包责任制的承包对象主要是耕地和草地。（3）对承包地的使用目的进行了明确。农、林、牧、渔都可以作为承包地的使用目的。（4）对农村土地承包的长期性、制度性进行了规定。中央文件多次强调农村土地承包应当作为一项长期性的制度予以坚持。从以上几点来看，在本阶段，农村土地承



包期限进一步增加、承包土地类型逐渐多样化、承包经营目的日益丰富，这表明农村土地承包经营权的内涵和外延不断发生变化，已经从一项单纯的权利逐渐演变成了一种制度。

3. 土地承包经营权制度巩固和发展（1993—2003年）

在上一阶段，农村土地承包经营权制度虽然已经初步建立，但是这一制度是建立在一份份中央红头文件之上的，尚无法律进行背书。严格说来，农村土地承包权制度的合法性值得商榷。在这一阶段，土地承包经营权制度经宪法和法律的明文规定得到了巩固、发展。相关的法律主要涉及这些内容：（1）从国家根本大法的高度，确定了家庭联产承包责任制作为国家基本经济制度的地位，农村土地承包经营权制度第一次得到了法律的明确认可，并且是最高效力法律的认可。（2）出台了一部专门调整土地承包经营的法律——《农村土地承包法》，土地承包经营权成为一个明确的法律概念。该法对土地承包经营的方方面面进行了规定，包括对土地承包经营权制度的定义、承包主体的权利义务、承包的对象、承包期限、承包权的流转等等。这些法律规定的出台即是里程碑式的标志，它标志着一项较为完整的农村土地承包经营权制度在我国正式建立，并为土地承包经营权制度的发展完善提供了强有力的法律支持和动力。

在这一阶段，还有一些政策性的规定值得注意，它们对土地承包经营制度的发展起到了强有力的推动作用。这些政策性规定主要体现在稳定土地承包经营制度和放宽土地承包流转两个方面。前者如，将土地承包的期限进行延长，稳定为30年的期限，并且指出不管农户内的人口增加还是减少，承包地的面积并不因此而相应调整。后者如，在承包经营连续、稳定的基础上允许农户对承包地的使用权进行流转。这些内容在之后的《农村土地承包法》中都得到了不同程度的体现。



4. 农地承包经营权制度的稳定和完善（2003 年至今）

在这一阶段，农村土地承包经营权制度进一步稳定和完善。2003 年召开的十六届三中全会继续对土地承包经营制度的重要性进行了强调，会议指出该制度在农村的各项基本经营制度中处于核心地位，对农户流转土地承包经营权的权利也应该予以保护。此外，各部委还颁布了一系列的部门规章，这些部门规章对农村土地经营权制度的完善起到了极其有利的作用。这些规章包括了以下内容：对农村土地承包经营权进行确权，进行统一登记造册，明确承包地的经营权属，确保农户的承包权有据可查。对农村土地承包经营权的流转做了专门的规定，从而使农村土地承包经营权的流转具备了专门的、明确的法律予以调整。这不仅规范了流转市场，保护了农户的合法权益，而且对承包权流转纠纷也起到了预防作用。^①

《物权法》的颁布对土地承包经营权制度的完善亦产生了积极作用，在用益物权这一章，《物权法》将土地承包经营权定义为用益物权项下的一项权利，同时还规定承包户的耕地、林地、草地承包期届满之后应当按照国家的相关规定进行继续承包。这些规定切实保障了承包户的权利。在这一阶段，中共中央的决议也进一步推进了土地承包经营权制度的发展，其中《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》就对土地承包经营权制度的稳定性提出了更高的标准，决定指出“长久不变”应当是当前土地承包关系基调，相比之前维持土地承包关系“长期不变”的表述，更能体现党中央对土地承包制度的重视。《决定》重申，应当允许承包户采取多种形式实现土地承包经营权流转，当然，所有流转活动的前提是土地的性质、用途不改变，农民的合法权益不被损害。这些规定，体现了我国土地承包经营权制度“稳健前进”这一价值取向，为土地承包经营制度在保持整体制度框架稳定的前提下，提供了发展和创

^① 参见《农村土地承包经营权证管理办法》《农村土地承包经营权流转管理办法》。



新的方向。

二、农村土地承包经营制度的法律特征

随着农村土地承包制度的发展，与之相关的法律规范不断出台，至今已形成了较为完整的法律和体系。《宪法》《农村土地承包经营法》《物权法》《农业法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》《农村土地承包经营权流转管理办法》是最为主要的法律规范，依据这些法律规范，发包方向承包方发包集体土地，承包方开展土地承包经营行为，行政机关管理、调整着农村土地承包经营的关系，司法机关以此为相关纠纷的裁判依据。将这些法律法规进行整合、梳理，我国农村土地承包经营权制度的法律特征可归纳如下。

1. 承包土地集体、国家所有

《农村土地承包法》第二条规定：“本法所称农村土地，是指农民集体所有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。”该法的第十二条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会发包……国家所有依法由农民集体使用的农村土地，由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组发包。”这两条法律规定对承包地的性质和类型进行了明确的规定，首先，承包地的所有权由国家或者集体享有，而不是其他单位、组织、个人享有；其次，承包土地的类型是耕地、林地、草地等农用地，而不是其他类型的土地，如建设用地。值得注意的是这里的国有土地的发包方不是国家，而是由使用该土地的农村集体组织作为发包方与承包方建立土地承包经营关系。

2. 承包方主体多样化

承包方主体多样化是农村土地承包经营权制度的另一特征，农户、个人、单位在符合法律规定的条件下，都可以成为土地承包的承包方：（1）根据《农村土地承包法》第十五条的规定，承包方可以是本集体经济组织的农户。作为



农村最基本层次的社会单位，农户是以血缘和婚姻关系为基础组成的。它既是独立的生产单位，又是独立的生活单位。作为生产单位的农户，一般是依靠家庭成员的劳动进行农业生产与经营活动的。(2)除了农户之外，本集体之外的个人和单位也可以成为农田土地的承包方。承包主体的多样化有利于农村土地的充分利用，进一步刺激和拉动农村经济的发展，增加集体经济组织的收入。根据《土地管理法》和《农村土地承包法》的规定，集体经济组织在征得本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并且经过乡（镇）人民政府的批准后，可以将集体土地发包给集体之外的个人和单位。当然，如果在集体经济组织内的村民也愿意承包该土地的，在同等条件下，应当由该村民优先承包。

3. 土地承包关系稳定、期限长

所谓土地承包关系稳定，是指农村土地承包合同签订之后，不论是发包方还是承包方都不得随意变更或者解除。即使当初签订经营合同的发包方分立、合并，或者当时发包土地的负责人或者经办人变更，都不是承包经营合同变更或者解除的理由。此外，如果承包方属于农户的，即使农户内成员减少，发包方也不得以此为由收回部分承包地，反之，如果农户内成员增加，承包方也不得要求发包方立即增加承包地。

所谓承包期限长，是指国家政策和法律规定均对农用地承包确定了较长的期限，耕地、草地、林地的期限都不得低于30年。党中央、国务院也曾多次发文，指出农村土地承包经营制度应当长期保持不变，对于农村土地承包关系应当做到“长久不变”。

4. 土地承包经营权可以流转

虽然“长期”“稳定”是法律规定和国家政策对集体土地承包经营权制度的明确要求，但是其并不排斥土地承包经营权的流转，而且还支持、鼓励承包



户通过合法的途径进行土地使用权流转。转包、出租、互换、转让、入股、抵押都是土地承包经营权的流转方式，采取不同方式取得的土地承包经营权在具体的流转方式上会有细微差别。比如家庭承包的土地使用权就不能抵押流转，而招标、拍卖、公开协商承包的土地除外。在赋予承包方可采用多种方式进行流转的权利后，关于承包方在流通过程的权益我国也出台了相应的法律进行保护：包括尊重承包方流转意愿，由承包方与符合条件的受让方按照意思自治、平等协商的原则进行土地承包经营权的流转，任何强制流转、胁迫流转的干预行为均不为法律所允许；承包方因承包行为获得的收益应当由承包方自行收取、使用，集体经济组织或者村委会不得侵害。除了出台法律之外，相关部门还出台了相应的行政规章，《农村土地承包经营权流转管理办法》就是农业部针对农村土地承包经营权流转专门出台的部门规章，用以调整、规范流转行为。

第二节 农村土地承包经营权案例分析

一、农村土地承包经营权继承案例

根据承包主体的不同，我国农村土地承包经营分为家庭承包和非家庭承包这两种模式。农户是家庭承包这种模式下的承包方，其承包的主要是耕地、草地、林地，这些类型土地是农村最重要的生产资源之一，关系到农村家庭的生计，农民的衣食住行很大程度上依赖于这些土地。对于这种类型的承包关系，法律采取了较为严格、全面的保护，但是也在某些方面对承包方的权利进行了限制。在非家庭承包模式下，承包方主要是个人或者单位，承包的对象是四荒地，招标、拍卖、公开协商是发包方发包土地选取承包方的方式。众所周知，四荒地存在开发难度大的缺点，而且开发四荒地对于承包方的投入成



本要求很高，但是土地收益却在短时间内难以显现，承包方需要持续不断投入、开发才能实现营利。基于上述两种承包模式的特点，在承包经营权继承这一问题上，法律和司法实践采取了不同的规定和做法。下面通过具体的案例，分别予以阐述。

1. 草地和耕地的承包经营权继承纠纷

【案情简介】伍某与王某的父亲系兄妹关系，1984年12月20日，伍某学（即王某的父亲）与贵州省关岭布依族苗族自治县某镇某村民委员会签订《耕地承包合同书》。承包合同书载明，家庭人口3人，承包人数3人。《耕地承包合同书》到期后，伍某学作为户主与发包方重新签订了土地承包合同，继续承包原合同约定的土地，并且办理了权证。承包的人口仍然是3人，承包范围为：大平子（地）0.5亩，大平子路（地）0.1亩，大沟边（地）0.3亩，石桥田（田）0.3亩，甘井（田）1.28亩。原告伍某出嫁前，伍某学已结婚且生育3个孩子（均已死亡）。伍某出嫁后，于1987年5月生育长子，已将户口迁往关岭布依族苗族自治县某村某组。1987年伍某学的妻子因生育王某难产死亡，王某被他人收养。1993年伍某按照当地的习俗为因病去世的母亲办理了葬礼，并将母亲葬于祖墓地。2008年农历正月初二，伍某学认回王某，王某于2008年2月25日将户口迁到其父户口所在的村民小组。2008年10月伍某学死亡后，该承包土地由王某在管理使用。2015年，伍某以王某侵占其承包土地的管理使用权为由诉至法院。

原告伍某认为，被告从2009年起就强行霸占原告家3人的承包土地至今，被告对原告母亲的生养死葬未尽任何义务，无权继承母亲的土地，承包时原告自己分得的土地，被告更无权侵占，故请求法院：1. 判决被告王某停止占用原告承包地的行为；2. 判令被告王某立即向原告归还原告及原告母亲二人承包土地管理使用权，并承担本案的诉讼费。