

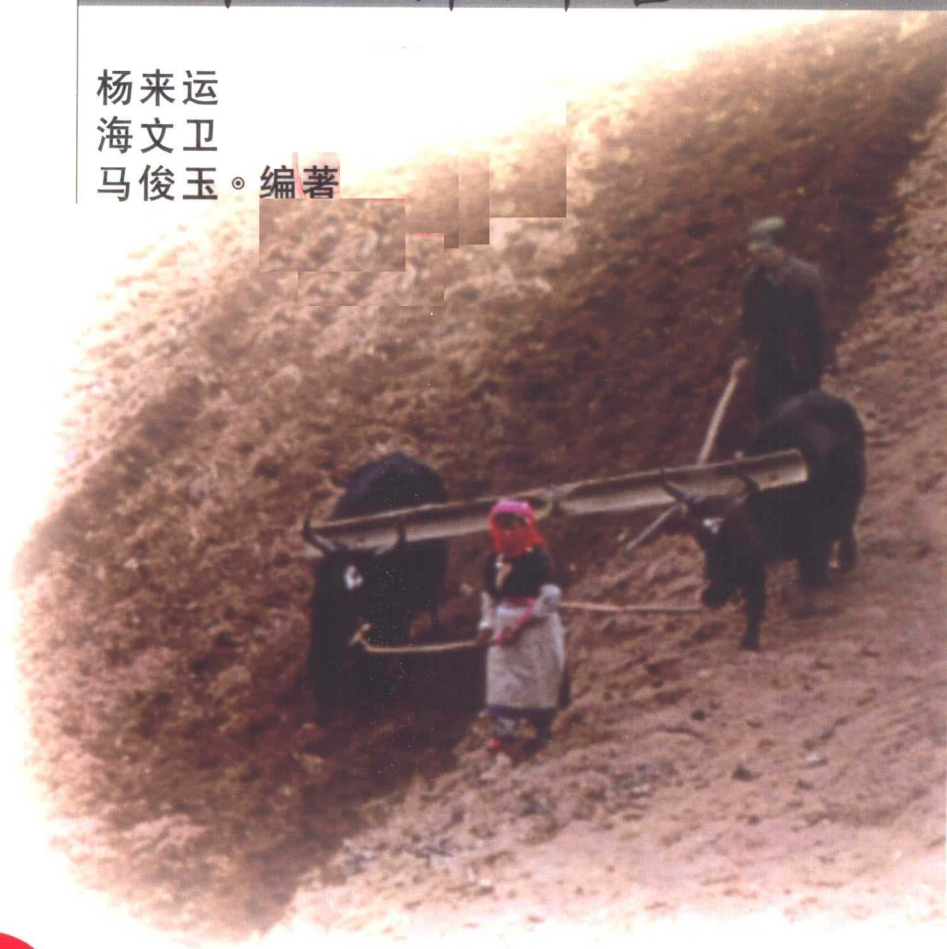
NONGMIN WEIQUAN CONGSHU 丛书主编 司久贵



# 农村 土地问题

## 政策法规解答

杨来运  
海文卫  
马俊玉。编著



-44

河南人民出版社

LONGMIN WEIQUAN CONGSHU 丛书主编 司久贵

农村



土地问题

政策法规解答

杨来运  
海文卫  
马俊玉。编著

河南人民出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

农村土地问题政策法律解答/杨来运等著. - 郑州:  
河南人民出版社, 2005. 8  
(农民维权丛书/司久贵主编)  
ISBN 7-215-05708-9

I. 农… II. 杨… III. ①农村-土地管理-法规-  
中国-问答②农村-土地政策-中国-问答  
IV. ①F321.1-44②D922.32-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 058315 号

---

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 6.125

字数 143 千字 印数 1-3 000 册

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

---

定价:12.00 元



# 让法律走进亿万农民

(代前言)

## (一)

改革开放 20 多年来,我国社会主义法制建设取得了令人瞩目的伟大成绩。立法机器高速运转,社会主义市场经济法律体系初现端倪;执法领域不断有新举措、新尝试,责任政府、法治政府的理念渐入人心;普法宣传常抓不懈,公民尤其是各级领导干部的法律意识不断增强。所有这些,都使我们备受鼓舞,更加增强了对实现“建设社会主义法治国家”这一宏伟目标的决心和信心。

但是,理性告诉我们,在中国这样一个民主机制还不十分健全的发展中国家,实现法治实际上是一项制度重塑、民性再造的艰巨工程,需要经历一个相当长的历史过程。当我们把目光投向广袤的农村,投向亿万农民的时候,对此就会深信不疑。

不可否认,我国农村近年在民主法制建设领域取得了一定的进步;甚至可以说在某些方面(如围绕村民自治所进行的民主实践),农村地区已经先行一步。但是,我们必须清醒地看到,广大



农村的现实与社会主义法治国家的要求仍然相距甚远,从总体上看亿万农民仍旧生活在法律的边缘。这突出地表现在,大多数农民对法律知之甚少,不知道用法律规范自己的行为,不懂得用法律维护自己的权益;在不少农村地区,调整和维系社会秩序的主要力量,不是国家的法律,而是传统的规则;在个别农村,甚至是不法势力在控制着农民的生活乃至思想。面对这种现状,我们不免忧心忡忡。

没有农村的现代化,便没有中国的现代化。同理,没有农村的法制化,便没有中国的法制化。

广大农村走向法治,无疑是一条漫长的道路。而这条路的起点,则是让法律走进亿万农民!

在我们看来,“让法律走进亿万农民”这一命题,至少包含以下内容:首先,让农民了解国家的法律、法规,具备基本的法律常识;其次是让农民逐步学会用法律规范自己的行为,享受法定的权利,履行法定的义务;再次是逐步培养农民对法律的信仰,学会用法律对抗不法行为,用法律去捍卫自己的权利。而让法律走进亿万农民的最终目标,是使广大农民真正体悟到有关私与私、私与公的法理,正确处理自己与他人、公民与国家的关系,具备现代的法治理念和法律意识。

为了让法律走进亿万农民,我们组织河南省社会科学院法学研究所、河南财经学院法律系、河南省政法干部管理学院行政法系等单位的专家学者,共同编写了这套“农民维权”系列丛书。

## (二)

本着让法律走进亿万农民这一宗旨,充分考虑广大农民朋友



的实际情况,在策划、组织和编写“农民维权”系列丛书的过程中,我们力图贯彻以下三项原则:

第一,针对性。首先,注重选题的针对性。丛书共推出五本,即《农民工劳动权益保护问题政策法律解答》、《农民负担问题政策法律解答》、《村民自治问题政策法律解答》、《农村土地问题政策法律解答》、《农村常见行政问题政策法律解答》。这五本书的主题,是针对当前影响农民权益的现实情况,经认真研究最终确定的,可以说都是农民普遍关心的突出问题。其次,每本书的内容也具有很强的针对性。要求作者紧紧围绕当前广大农民朋友迫切需要法律帮助的现实问题来设计框架,安排内容,力避无的放矢,或者无病呻吟。

第二,实用性。对每本书来说,实用性不仅体现在问题设计上的针对性,而且表现为分析解答问题中的联系实际。要求作者紧密联系广大农民朋友在现实生活中所遇到的各种实际问题;对这些问题的解答和分析,应当是有根有据的、直接明快的,杜绝答非所问,或者言不及义。在编写过程中,我们特别强调,每位作者要在掌握实际情况及吃透现行法律、法规和有关规范性文件上下工夫。其目的在于,希望能够给广大农民朋友以切实的法律帮助和指导。

第三,可读性。为了增强可读性,每本书的体例都采取问题评析形式,即首先由一典型案例或背景材料引出问题,然后在评析部分介绍相关的法律政策规定,讲清有关的法律知识点,同时附带给出对问题的指导性意见。此外,要求语言平实准确,通俗易懂。



### (三)

本丛书的编写工作实行主编负责制。我作为丛书主编,具体负责推荐选题、遴选作者、指导撰稿及审改定稿等方面的工作。需要说明的是,在审改定稿过程中,对一些客观性的内容,我认为值得商榷的,自己直接做了修改或者提出意见请作者做修改。而对一些主观性的内容,即使我认为有进一步推敲的必要,也只是提出来请作者再酌;如果作者认为没有修改的必要,我在定稿时原则上持尊重的态度。

本丛书从策划到出版历时近两年。这期间,得到了有关各方人士的大力支持和帮助。在丛书即将出版之际,我谨向河南人民出版社理论读物编辑处李自强处长、丛书责任编辑表示衷心的感谢,是他们热情鼓励 and 大力支持,促使我们完成了一项有意义的工作;向齐香真副教授、王玉芬副研究员等各位撰稿人表示诚挚的谢意,他们认真负责的工作态度、精诚合作的团队精神,是我们如期完成这项工作的关键;向河南省高级人民法院行政庭副庭长宋炉安博士、河南亚太人律师事务所律师汤路明先生、河南嘉泰律师事务所律师陈孝杰先生等朋友表示感谢,他们在某些具体的专业问题上给予了可贵的帮助。

编写这类面向广大农民朋友的法律读物,对我们来说是一种新的有益尝试。由于经验和水平的局限,可能存在这样或那样的问题。我们恳请各位读者和有关专家提出宝贵的意见。

丛书主编 司久贵

2004年5月



## 目 录

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 第一章 农村土地承包纠纷                      | 1  |
| 1. 承包地能否进行买卖?                     | 1  |
| 2. 妇女与男子享有同等的承包经营权吗?              | 3  |
| 3. 可不可以承包地上建房?                    | 5  |
| 4. 土地承包经营权能流转吗?                   | 7  |
| 5. 土地承包权流转一定要经过村委会同意吗?            | 9  |
| 6. 村委会有没有权力解除村民与村民小组签订的承包合同?      | 11 |
| 7. 村委会负责人变更是否导致承包合同失效?            | 13 |
| 8. 是要约还是要约邀请?                     | 14 |
| 9. 考上大学的村民是否应该退地?                 | 16 |
| 10. 土地的家庭承包是否由村委会说了算?             | 18 |
| 11. 在要约规定的承诺期限前,发包人能不能将承包地承包给第三人? | 20 |
| 12. 村主任私下与人签订的承包补充协议是否有效?         | 22 |
| 13. 能不能把承包地收回抵顶欠款?                | 26 |
| 14. 家庭承包经营权能否继承?                  | 28 |



15. 村干部作为承包人与村集体签订承包合同是否有效?  
..... 30
16. 什么是不可抗力? 其造成的损失由谁承担? ..... 33
17. 未经批准的开发利用“四荒”行为是否受保护? ..... 35
18. 是转让还是转包? ..... 36
19. 家庭承包经营权能折价入股吗? ..... 40
20. 未经登记的土地承包经营权互换对不知情的受让人  
有效吗? ..... 43
21. 发包方能不能收回全家迁入小城镇落户的农户的  
承包地? ..... 45
22. 承包期内, 发包方可以调整承包地吗? ..... 47
23. 土地征用款到底该给谁, 承包者还是实际耕种者? ... 49
24. 农民集体土地可以用来进行商品房开发吗? ..... 52
25. 在分配征地补偿费时, 外迁户应该比本地户少分吗?  
..... 53
26. 征地补偿费分配纠纷属于民事诉讼还是行政诉讼?  
..... 55
27. 未经发包人同意, 承包经营合同转让是否有效? ..... 57
28. 没有土地权利证书, 村委会可以要求非法占地者归还  
所占土地吗? ..... 59
29. 乡政府有没有权力对土地承包经营纠纷做出处理  
决定? ..... 61
30. 土地承包经营权转让人有没义务协助受让人办理  
转让登记手续? ..... 64
31. 没有签名盖章也没有约定承包期限的土地承包经营  
合同怎么办? ..... 68



|                                                |                |
|------------------------------------------------|----------------|
| <b>第二章 农村土地征用纠纷 .....</b>                      | <b>72</b>      |
| 32. 外嫁女及其子女应不应该与其他村民一样分得土地<br>征用补偿费? .....     | 72             |
| 33. 如何进行土地征用才是合法的? .....                       | 74             |
| 34. 村民小组长擅自将土地补偿费借予他人并造成严重<br>损失的怎么办? .....    | 77             |
| 35. 征地时用地单位支付的款项是否都应归被征地的农村<br>集体所有? .....     | 80             |
| 36. 法院是否应该受理村民土地补偿费分配纠纷? .....                 | 82             |
| 37. 村委会能否要求与村民小组一起分享土地征用补偿<br>费? .....         | 85             |
| 38. 土地权属发生争议应如何解决? .....                       | 87             |
| 39. 乡镇企业怎么取得建设用地? .....                        | 90             |
| 40. 被兼并的乡镇企业的土地使用权能否转移给兼并<br>企业? .....         | 92             |
| 41. 土地征用的补偿标准是什么? .....                        | 94             |
| 42. 建设单位取得耕地后迟迟不使用怎么办? .....                   | 97             |
| <br><b>第三章 宅基地纠纷 .....</b>                     | <br><b>101</b> |
| 43. 村民之间能否购买多余的宅基地? .....                      | 101            |
| 44. 公民对宅基地只有使用权没有所有权 .....                     | 102            |
| 45. 集体经济组织能否强行收回被非法占用为宅基地的<br>土地? .....        | 103            |
| 46. 村民互换建房用地的协议何时生效? .....                     | 105            |
| 47. 宅基地原使用人能不能阻止别人建房? .....                    | 107            |
| 48. 宅基地上有自己的房屋,房屋所有人是否必然具有对该<br>宅基地的使用权? ..... | 109            |



49. 宅基地使用权纠纷依法应由谁处理? ..... 111
50. 宅基地挖出财宝,应该怎么处理? ..... 113
51. 宅基地上被人强行建房,应该怎么办? ..... 116
52. 宅基地纠纷有哪些解决途径? ..... 117
53. 村委会能否以欠款为由收回宅基地? ..... 118
54. 宅基地使用权是否及于地下? ..... 118
55. 城镇居民能否在农村购置宅基地? ..... 120
56. 转卖宅基地从中渔利合法吗? ..... 121
57. 宅基地能够以拍卖的方式分配吗? ..... 123
58. 拆除原宅盖新房村委会可否收回宅基地? ..... 124
59. 可否因继承同时拥有两处宅基地? ..... 125
60. 这样的宅基地互换协议是否有效? ..... 127
61. 宅基地能不能赠送? ..... 129
62. 能不能通过他人代为申请的方式取得两块宅基地?  
..... 132
63. 这处房产的补偿费该怎么分? ..... 133
64. 原经批准的宅基地暂未办完发证手续的,住宅所有人  
能否具有宅基地的使用权? ..... 135
65. 转让宅基地的约定无效 ..... 137
66. 户口原在农村的非农业人口在农村老家的宅基地  
怎么处理? ..... 138
67. 农村宅基地不能作为遗产继承 ..... 139
68. 外嫁女有没有分得宅基地的权利? ..... 141

#### 第四章 房屋拆迁纠纷..... 144

69. 房屋拆迁估价应如何进行? ..... 144
70. 未取得拆迁许可证的拆迁人与被拆迁人签订的拆迁协议



|                                              |         |
|----------------------------------------------|---------|
| 如何处理? .....                                  | 147     |
| 71. 是赠与人还是受赠人应受补偿? .....                     | 149     |
| 72. 拆迁房屋的价格应如何确定? .....                      | 152     |
| 73. 该案应以民事案件受理还是以行政案件受理呢? ...                | 155     |
| 74. 拆迁许可证违法应该怎么办? .....                      | 158     |
| 75. 达不成拆迁补偿安置协议怎么办? .....                    | 160     |
| 76. 在什么情况下可以强制拆迁? .....                      | 161     |
| 77. 拆迁公告发布后签订的房屋租赁协议有效吗? .....               | 164     |
| 78. 拆迁已出租的房屋应该如何补偿? .....                    | 166     |
| 79. 被拆迁人在搬迁期限内拒绝搬迁的,拆迁人自己是否<br>可以强行拆迁? ..... | 168     |
| 80. 设有抵押权的房屋如何拆迁? .....                      | 170     |
| <br>附:中华人民共和国农村土地承包法 .....                   | <br>173 |
| 后记 .....                                     | 185     |



## 第一章 农村土地承包纠纷

### 1. 承包地能否进行买卖?

当前,由于种种原因少数农民对土地承包经营存在着一种错误认识,即认为承包地归自己所有,可以进行买卖。下面就是这样的一个例子。

高老庄的吴能在 20 世纪 80 年代承包了村里 10 亩地。虽然这些年来该村的人口不断在发生变动,但由于各家各户都有娶有嫁,有生有死,所以每个家庭人口大体保持平衡,人地矛盾并不十分突出。在这种情况下,该村不但在第一轮承包期间基本上没有调整过承包地,而且在进行第二轮承包时也是外甥打灯笼——照旧。吴能承包的 10 亩地也没有动过,一直由其承包经营。本来,承包期内不调整承包地的目的,是为了赋予农民稳定的承包经营权,使其能更好地从事农业生产。但承包地长期不调整,却使吴能错误地认为承包地归自己了。2000 年,在县城卖服装的吴能由于生意红火,一直抽不出身回家种庄稼。结果可想而知,吴能收获的粮食还没有他播下的种子多。这件事也成了乡亲们的茶余饭后的笑谈。对此,吴能十分苦恼。经过仔细盘算,吴能决定把承包地卖给别人,自己不种地了,专心做生意。但就在吴能四处找买家的时



候,村干部找到了他,告诉他说承包地不能卖,如果他不种,只能交回村里。对此,吴能不但认为村干部做得对,反而认为是村干部跟他过不去。于是,双方发生了纠纷。那么,承包地到底能不能买卖呢?

关于承包地能不能买卖,答案是否定的。原因有两方面:一方面,在我国任何单位和个人都不能拥有土地的所有权,也不能侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。我国是社会主义国家,实行土地社会主义公有制,即全民所有和劳动群众集体所有制。全民所有,即国家所有。其所有权由国务院代表国家行使。劳动群众集体所有包括乡农民集体所有、村农民集体所有和村民小组农民集体所有。其所有权分别由乡集体经济组织、村集体经济组织或村民委员会、村内各集体经济组织或村民小组行使。城市市区的土地归国家所有;宅基地和自留地、自留山,归农民集体所有;农村和城市郊区的土地,原则上归农民集体所有,只在法律规定归国家所有的情况下才归国家所有。可见,不论是从主体——能够享有土地所有权的人方面讲,还是从客体——土地的归属方面看,土地都只能归国家和集体所有,个人不享有土地的所有权。承包地作为土地的一部分自然也不例外。既然承包地不归个人所有,个人当然也就无权买卖它了。因为买卖涉及所有权的转移。

另一方面,土地承包经营并不改变土地的所有权,只是赋予承包人土地的使用权。我国的土地承包经营是在坚持“两权分离”原则下进行的。所谓“两权分离”就是所有权和使用权分别由不同的人享有。具体到土地承包经营,就是国家和农民集体享有土地的所有权,承包人享有土地的使用权——承包经营权。所谓土地的使用权,是指对土地的占有、使用和收益的权利,并不包括对土地进行处分的权利。具体说,就是承包人只能自己或者让他人



在土地上从事各种农业生产并收获由此而产生的各种农作物,但无权把土地卖给或赠给他人。对此,《农村土地承包法》明文规定:承包人享有下列权利:依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品;承包地被依法征用、占用的,有权依法获得相应的补偿。

## 2. 妇女与男子享有同等的承包经营权吗?

在我国,由于历史的原因,一直存在着重男轻女的偏见,尤其是在广大农村,更是如此。这种偏见不仅在家庭生活中存在,如父母对男孩的偏爱、丈夫对妻子的不尊重,而且在社会生活中也屡见不鲜,如入学、参军、招工等对妇女的歧视。甚至在土地的承包经营上,个别地方也搞男女有别。南极村就是这方面的一个例子。

南极村是一个地处偏远山区的小村庄,有三百名左右的村民。由于交通不便,村民很少出门,很多人甚至连县城都没去过。因此,思想十分落后。表现在对待男子和女子的态度上,就是男尊女卑。在该村,每逢家里有客人来访,只有男子能和客人同桌吃饭,女子是没资格作陪的。再加上该村地处山区,生存条件恶劣,绝大部分农活都由男子承担。女子在村中的地位更是一落千丈。以至于在对本村土地进行承包时,竟然出现了部分村民提出男子应多分地、女子应少分地的情况。这自然引起了家中男子相对较少的农户的反对。这部分农户主张男女应平等,男女应分得同样多的地。一时间,双方僵持不下。那么,妇女究竟应否和男子享有同等的承包经营权呢?

回答是:妇女应和男子享有同等的承包经营权,南极村部分村民的意见是错误的。

说其错误,是因为其违反了男女平等原则。作为一项基本原



则,男女平等为各项法律法规所坚持。例如,作为我国根本大法的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)就明确规定:中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的、家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。又例如,作为调整平等主体的人身关系和财产关系的基本法——《民法通则》也规定,公民的民事权利能力一律平等。因此,在土地承包经营上,我们也应坚持男女平等原则,不允许任何歧视妇女的做法,只要该妇女是本集体经济组织的成员,就不得剥夺、限制其合法土地承包经营权。对此,作为专门调整土地承包的《农村土地承包法》有明文规定:农村土地承包,妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益,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。

说其错误,还因为其没有理解土地承包经营,尤其是土地的家庭承包经营的真正内涵。南极村的部分村民之所以提出男人应多分地,女人应少分地,部分原因是重男轻女的思想在作祟;部分原因是他们认为女人干不了那么多,就应少分给她们一些。总之,有点按劳、按能分配的意思。而这正好与土地的家庭承包经营的本意不符。在我国社会保障还没有覆盖广大农村的现阶段,土地不仅是农民的基本生产资料,而且还是他们生活的基本保障。因此,这种情况下的土地家庭承包经营权应该具有福利性。正是基于此种考虑,我国的家庭承包经营权实行的是“人人有份”的均田制,即只要是农村集体经济的成员,不论男女老少,都应得到同等的承包地,不应区别对待。南极村的部分农户正是因为没有认识到这一点,才提出能干、多干的男人应多分地,不能干、干得少的女人应少分地的错误主张。



### 3. 可不可以承包地上建房?

由于多年来连续不断的住房建设,农村可利用的宅基地越来越少,有的地方甚至已到了无地可建的地步;再加上随着国家对农村宅基地管理工作的加强,宅基地的审批也更加严格。在这种情况下,农民再也不可能像以往那样轻而易举地取得宅基地。于是,部分农民打起了在自家承包地上建房的主意。仁朵村的孟超生就是这样的人。

20世纪80年代初,为了解决农民住房紧张问题,许多地方都兴起了建房热。仁朵村也不例外。在这次建房热中,孟超生也获得了一块宅基地,并建了明暗五间住房。本来,这么多的住房供孟超生的四口之家居住是绰绰有余的。但受“多子多女多福气”思想影响的孟超生不顾国家计划生育政策的严格限制,竟然接连生育了三胎、四胎。这样一来,原来宽敞的住房就变得狭窄了,并且随着子女的长大成人、成家立业,这种状况更加严峻。看来,建新房是势在必行了!就孟家的经济实力而言,建新房是没有问题的,问题是没有宅基地。为这,孟超生没少向村里、乡里跑。但一方面村里确实已没有能用于建房的宅基地;另一方面国家对计划生育违反者的宅基地用地也有限制。因此,孟超生一直没申请到宅基地。这时,孟超生的大儿子已到了结婚年龄,想结婚。但女方坚持没有新房不结婚。这一下,孟超生头大了!正在孟超生茶不思、饭不想的时候,有“高人”出来支招,说其他村像他这种情况的都是在自家承包地上建房。一语惊醒梦中人!孟超生恍然大悟,竟然真的依计而行,没办理任何手续就在自家承包地上建起了新房。村里得知这种情况,马上要求孟超生拆除房子,恢复承包地原状。孟超生对此置之不理,继续我行我素。万般无奈,村委会以违反承包经营协议为由将孟超生告到法院。经审理,法院判孟超生败诉。