

DIANJIMINSHENGREDIANFALUWENTICONGSHU

点击民生热点法律问题丛书

土地承包 与宅基地 纠纷

www.148-law.com

律师在线答疑

主 编 朱寿全
副主编 王爱民
策 划 丁国文
撰 稿 丁国文

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

DIANJIMINSHENGREDIANFALUWENTICONGSHU

点击民生热点 法律问题丛书

土地 承包 与 宅 基 地 纠 纷

律师在线答疑

主 编 朱寿全

副主编 王爱民

策 划 丁国文

撰 稿 丁国文

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地承包与宅基地纠纷律师在线答疑/朱寿全主编. —北京: 中国法制出版社, 2009. 8

(点击民生热点法律问题丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1434 - 0

I. 土… II. 朱… III. ①农村土地承包法 - 民事纠纷 - 法律解释 - 中国②农村 - 住宅建设 - 土地管理法 - 民事纠纷 - 法律解释 - 中国 IV. D922. 325

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 150346 号

策划编辑 周林刚 责任编辑 王进文 封面设计 王志平

土地承包与宅基地纠纷律师在线答疑

TUDI CHENGBAO YU ZHAJIDI JIUFEN LUSHI ZAIXIAN DAYI

主编/朱寿全

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 8 月第 1 版

印张/9.25 字数/214 千

2009 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1434 - 0

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66078158

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

法律对于平常百姓来说，不是墙上赏心悦目的年画，不是电视里逗人发笑的小品相声；不是遇到委屈时哭诉的对象，也不是胜诉以后念念不忘的恩人；法律是客观存在的行为规则，是实现公平正义的桥梁，是人们维护自身权益的武器。

律师是工作在第一线的法律工作者，律师的唯一职责就是维护当事人的合法权益，律师职业存在的唯一理由就是社会公众的客观需要。为广大百姓提供优质的法律服务是律师义不容辞的责任，因此，除了为维护当事人权益而忙碌奔波外，律师还可以通过总结业务实践，把自己的经验和体会贡献给未曾谋面的广大公众，来实现自身的社会责任。

本书就是北京长济律师事务所《在线律师》网的主持律师及特约撰稿人奉献给大众的一本针对性强、实用性强的普法实务书，纳入“点击民生热点法律问题丛书”。这套丛书涉及到的问题大多是生活中寻常百姓经常遇到的、关心的问题。书中选取的案例，都是过去经常发生的，将来还要发生的具有普遍意义的典型案例。本书作者通过深入浅出的分析介绍、归纳总结，为读者提供了非常有价值的法律参考。

本书绝不仅仅是某些案例的简单介绍，而是在摆出案例事实和介绍了当事案件的判决结果后，根据法律公平正义的根本要求，表明了写作律师的态度和倾向，这就在为读者提供相同案例判决结果内心评价的基础上，进一步提供了寻求法律公正的其他可能的途径。

2 房屋拆迁纠纷律师在线答疑

这种写作特点，完全符合我国案件的判决不以判例为主要依据的大陆法系的特点，立足于现行法律的规定，全面分析案件的各种可能，以为为读者提供全方位的法律参考。

“点击民生热点法律问题丛书”旨在帮助读者学习法律与应用法律，定位是普法实务书，针对的读者是普通群众。所以，本书从始至终注意保持贴近实际需要，体现通俗易懂又不乏理论分析的写作特点，其优点可以归纳为以下三方面：

1. 整本书以关键词来贯穿始终，作为基本的线索，要比问答的形式更简单明了，易于查询，实用性和针对性强。

2. 一般法条注释书不可避免受制于立法本身的缺陷，存在相同知识点分散在各处，不集中统一，不便于查找的缺陷。而关键词点击就突破了法规本身的限制，将相关的法律规定内容整合归纳至一处，便于集中解决问题，使读者省去前后查找的麻烦。

3. 针对一些复杂问题，挑出实务中应注意的疑难点，提供法律指导。另外，对于实际问题发生后的维权途径、诉讼程序等问题，也有所交代，这对指导普通群众通过合法有效的途径解决自身遇到的问题，将会起到提纲挈领的作用。

“点击民生热点法律问题丛书”的策划、编辑以及写作，完全是以为读者提供最好的法律服务为出发点，本书的写作紧紧围绕这一出发点，但是因资料有限、时间有限，而现实生活以及法律的变化却是无限的，因此，书中的疏漏和错误在所难免，诚恳希望广大读者提出批评和建议，以便我们进一步作好无限的为广大公众提供法律服务的工作。

北京长济律师事务所《在线律师》网

2009年4月23日

目 录

CONTENTS

第一章 农村土地承包法总则

1. 农村土地承包经营权的客体 〈1〉
2. 农村土地承包经营的两种方式 〈4〉
3. 农村土地承包关系的长期稳定 〈7〉
4. 农村集体经济组织成员的承包权 〈12〉
5. 农村土地承包中的男女平等原则 〈16〉
6. 土地承包中的公开公平公正原则 〈21〉

第二章 农村土地的家庭承包

7. 发包方的权利 〈25〉
8. 发包方的义务 〈29〉
9. 承包方的权利 〈35〉
10. 承包方的义务 〈44〉
11. 承包土地的程序 〈49〉
12. 农村土地承包合同与土地租赁合同 〈55〉
13. 农村土地承包合同的期限 〈60〉
14. 土地承包合同的一般条款 〈66〉
15. 农村土地承包经营权证 〈74〉
16. 承包期内, 发包方不得收回、调整承包地 〈80〉
17. 承包方自愿交回承包地 〈86〉

- 18. 农村土地承包经营权有关的继承 〈89〉
- 19. 承包土地经营权流转的基本原则与合同条款 〈92〉
- 20. 流转后土地承包合同的变化 〈97〉
- 21. 土地承包经营权的丧失 〈101〉

第三章 其他方式的土地承包

- 22. 其他方式承包适用的土地 〈105〉
- 23. 其他方式的承包合同 〈109〉
- 24. 本集体经济组织成员的优先权 〈112〉
- 25. 其他方式承包经营权的流转 〈115〉
- 26. 其他方式承包权的继承 〈120〉

第四章 农村土地承包的法律责任

- 27. 发包方承担法律责任的方式 〈125〉
- 28. 禁止强迫土地承包经营权流转 〈129〉
- 29. 国家机关及其工作人员的责任 〈131〉
- 30. 承包方违法使用承包土地的责任 〈134〉

第五章 农村土地承包纠纷的解决

- 31. 协商和调解 〈138〉
- 32. 仲裁 〈142〉
- 33. 诉讼 〈148〉

第六章 农村宅基地法律问题

- 34. 农村宅基地的所有权归属 〈153〉
- 35. 农村宅基地使用权的性质 〈156〉
- 36. 农村宅基地的面积标准 〈160〉
- 37. 农村宅基地使用权的取得和行使 〈162〉
- 38. 农村宅基地使用权的权证 〈167〉
- 39. 农村宅基地使用权的流转 〈170〉
- 40. 农村宅基地使用权的收回和灭失 〈175〉
- 41. 农村宅基地使用权的补偿 〈178〉
- 42. 农村宅基地使用权的抵押 〈182〉
- 43. 农村宅基地使用权的继承 〈184〉
- 44. 农村宅基地使用权与土地利用总体规划 〈188〉

第七章 农村建设用地和违章建筑的法律问题

- 45. 农村建设用地的规划 〈194〉
- 46. 农村建设用地的审批 〈198〉
- 47. 农村建设用地权证 〈201〉
- 48. 农村违章建筑的法律问题 〈204〉
- 49. 小产权房法律问题 〈208〉

附 录:

中华人民共和国农村土地承包法 〈217〉

(2002年8月29日)

中华人民共和国物权法 (节录) 〈227〉

(2007年3月16日)

中华人民共和国合同法 (节录) 〈237〉

(1999年3月15日)

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 〈243〉

(2005年7月29日)

中华人民共和国土地管理法 〈248〉

(2004年8月28日)

中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解
仲裁法 〈264〉

(2009年6月27日)

中华人民共和国城乡规划法 〈273〉

(2007年10月28日)

第一章 农村土地承包法总则

1. 农村土地承包经营权的客体



生活实例

甲乙两村之间有面积约为 150 亩的荒地。甲村村民张三和乙村村民李四都要求承包上述土地。甲乙两村协商后决定发包给张三、李四，二人各承包一半。



关键词解析

（一）本案分析

甲乙两村将上述荒地发包给张三、李四的合同无效。理由如下：

《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》）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。本案中，甲乙两村之间有面积约为 150 亩的荒地，既不属于甲村所有，也不属于乙村所有。甲乙两村作为集体经济组织，都无权发包上述土地；所属村民也都无权承包经营上述土地。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第九条第一款规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”甲乙两村之间面积约为 150 亩的荒

2 土地承包与宅基地纠纷律师在线答疑

地，既不属于甲村所有，也不属于乙村所有，是国家所有。

《中华人民共和国土地管理法》第四十条规定：“开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。”

因此，凡未取得政府批准确定其荒地使用权的，其土地使用权主体资格不具备，也就不能发包或承包这类荒地。

（二）农村土地承包经营权的客体

1. 农村土地

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，才可以成为土地承包经营权法律关系的客体。作为土地承包经营权客体的土地应属于农民集体所有，或者属于国家所有而由农民集体所有制组织长期使用。土地的概念是广义的，包括耕地、林地、草地、水面。耕地除指种植农作物的土地外，果园、茶园、菜园、苗圃等也包括在内。荒山、荒沟、荒丘、荒滩也属于土地的范畴。

《中华人民共和国森林法》（以下简称《森林法》）第三条规定：“森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。国家所有的和集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，由县级以上地方人民政府登记造册，发放证书，确认所有权或者使用权。国务院可以授权国务院林业主管部门对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册，发放证书，并通知有关地方人民政府。”因此，森林被确定为集体所有或集体具有使用权后，可以根据《农村土地承包法》进行发包、承包。

《中华人民共和国草原法》（以下简称《草原法》）第九条规定：“草原属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。”国家所有的草原，由国务院代表国家行使所有权。第十条规定：“国家所有的草原，可以依法确定给全民所有制单位、集体经济组织等使用。”第

十一条规定：“依法确定给全民所有制单位、集体经济组织等使用的国家所有的草原，由县级以上人民政府登记，核发使用权证，确认草原使用权。未确定使用权的国家所有的草原，由县级以上人民政府登记造册，并负责保护管理。集体所有的草原，由县级人民政府登记，核发所有权证，确认草原所有权。依法改变草原权属的，应当办理草原权属变更登记手续。”第十二条规定：“依法登记的草原所有权和使用权受法律保护，任何单位或者个人不得侵犯。”第十三条规定：“集体所有的草原或者依法确定给集体经济组织使用的国家所有的草原，可以由本集体经济组织内的家庭或者联户承包经营。”

家庭承包方式的农村土地，除耕地、林地、草地外，还包括宜采取家庭承包方式的“其他农村土地”，如渔区的养殖水面、某些地方的园地等。

2. 国有荒山、荒地、荒滩

《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第四十条规定：“开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。”因此，国有土地中荒山、荒地、荒滩可以开发使用，但只能从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产，并且必须县级以上人民政府批准。



法眼点睛

农村土地，包括农村集体合法所有或合法使用的土地，只有耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地，才可能成为《农村土地承包法》规定的土地承包经营权的客体，才可以进行发包或承包。不是农村土地，不为农村集体所有或没有土地使用权的土地，农村集体经济组织的发包行为是无效的，承包人获得的“农村土地承包经营权”也不会获得法律的保护。国有土地中荒山、荒地、荒滩可以开发使用，但只能从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产，并且必须经县级以上人民政府批准。

2. 农村土地承包经营的两种方式



生活实例

2004年1月，宁明县王村以村委会名义与外村人刘某签订承包合同，把十亩耕地包给刘某经营，承包期为20年。上述承包合同已经法律规定的民主议定程序通过，并由乡人民政府批准。刘某自合同签订经营一年后，即遭到村民抵制而无法经营。2006年6月，王村村委会根据村民代表大会决定，向法院提起民事诉讼，以刘某不是本集体经济组织成员为由请求确认原订合同无效。



关键词解析

（一）本案分析

外村人刘某与王村村委会签订的耕地承包合同有效，不得确认为无效。理由如下：

《农村土地承包法》第三条规定：“国家实行农村土地承包经营

制度。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。”

本案中，刘某虽然不是王村这一集体经济组织成员，但如果其承包的是不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，显然没有问题。刘某承包的却是耕地，耕地不是荒山、荒沟、荒丘、荒滩，刘某与村委签订的土地承包经营合同是否合法有效呢？答案是肯定的，上述合同有效，理由是：《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定（试行）》^①第二十五条规定：“人民法院在审理依本规定第二条所起诉的案件中，对发包方违背集体经济组织成员大会或者成员代表大会决议，越权发包的，应当认定该承包合同为无效合同，并根据当事人的过错，确定其应承担的相应责任。属本条前款规定的情形，自承包合同签订之日起超过一年，或者虽未超过一年，但承包人已实际做了大量的投入的，对原告方要求确认该承包合同无效或者要求终止该承包合同的，人民法院不予支持。”《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》第十九条规定：“本集体经济组织成员在承包费、承包期限等主要内容相同的条件下主张优先承包权的，应予支持。但在发包方将农村土地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人，已经法律规定的民主议定程序通过，并由乡（镇）人民政府批准后主张优先承包权的，不予支持。”上述承包合同已经法律规定的民主议定程序通过，并由乡人民政府批准。因此，本案中的土地承包合同不能被确认为无效。

（二）农村土地承包经营的两种方式

1. 农村集体经济组织内部的家庭承包方式

国家实行农村土地承包经营制度，农村土地承包主要是农村集

^① 该规定于2008年12月24日已失效，但对本案可能适用。

体经济组织内部的家庭承包。

在家庭承包方式中，农村土地应当依法发包给本集体经济组织成员经营。如果土地是由村农民集体经济组织发包的，村集体经济组织成员有权承包。如果土地是由村内两个以上农村集体经济组织各自发包的，各该集体经济组织的成员有权承包。由于乡（镇）农民集体所有的农业用地大多面积较小，因此一般不向本集体经济组织所有成员发包。

发包方将土地发包给农户经营时，应当按照每户所有成员的人数来确定承包土地的份额，也就是通常所说的“按户承包，按人分地”。由于每个集体经济组织成员在本集体经济组织中均享有成员权，也由于农村土地是农民的基本生产资料，也是他们的基本生活保障，因此，每个农村集体经济组织的成员都享有土地承包权。如村集体中的每个村民，只要一出生，不论年长年幼、是男是女，都有承包权。这一点与村民会议成员权不同，按照村委会组织法的规定，村民会议由本村 18 周岁以上的村民组成；年满 18 周岁的村民都有选举权和被选举权。而家庭土地承包权，则没有年龄限制。但是这种土地承包经营权，不是继承法上的继承权的客体，即继承人不能依据继承法继承这种土地承包经营权。

2. 招标、拍卖、公开协商等承包方式

对不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，采取招标、拍卖、公开协商等方式承包的，本集体组织成员在同等条件下有优先承包权。

《农村土地承包法》第四十八条规定：“发包方将农村土地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人承包，应当事先经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，并报乡（镇）人民政府批准。由本集体经济组织以外的单位或者个人承包的，应当对承包方的资信情况和经营能力进行审查后，再签订承包合同。”第四十九条规定：“通过招标、拍卖、公

开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。”第五十条规定：“土地承包经营权通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的，该承包人死亡，其应得的承包收益，依照继承法的规定继承；在承包期内，其继承人可以继续承包。”

《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》对土地承包经营权的保护，已不再因家庭承包方式与招标、拍卖、公开协商等方式承包方式的不同而区别对待了。



法眼点睛

农村土地承包经营包括两种方式：农村集体经济组织内部的家庭承包方式和招标、拍卖、公开协商等方式承包。不同的土地承包方式，导致承包主体、承包方式以及是否可以继承等方面都有很大差异。承包方式的不同，又导致承包合同的生效条件不同、法律权利义务大相径庭。弄清两种不同的农村土地承包经营方式，对理解有关土地承包的司法解释和司法裁判，都大有帮助。但是从总体上看，二者都属于法律严格保护的范畴。

3. 农村土地承包关系的长期稳定



生活实例

1998年7月，吉林省大安市某乡三家村将约三十平方公里的草原承包给本村村民范某。2008年4月，三家村委以范某开垦了大约60垧（每垧约合15亩）草原为由，请求法院判令解除上述合同。

2000年6月，房山区某镇西村经济合作社与外村农民田某签订《土地租赁合同》，田某承包西村耕地235亩，期限为20年。2008年，西村以田某未按约定支付承包费为由请求法院判令解除上述合同。



关键词解析

（一）本案分析

即使范某开垦了草原，其所属的三家村委也无权解除合同；西村经济合作社也无权与田某解除土地承包合同，即使其不是本村村民或不按时缴纳承包费。理由如下：

《农村土地承包法》第一条规定，赋予农民长期而有保障的土地使用权。第四条规定：国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定。无论是本村村民的范某，还是外村农民的田某，都应该被赋予长期而有保障的土地使用权，其土地承包关系应该长期不变。

自2007年10月1日起施行的《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）第一百二十六条规定：“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。前款规定的承包期届满，由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包。”可见新颁布的物权法进一步确定了农村土地承包关系长期稳定性。

即使承包期间承包方违约，比如非法开垦或未及时足额支付承包费，发包方也无权解除合同而收回被承包的土地。《农村土地承包法》第二十六条明确规定，承包期内，发包方不得收回承包地。第三十五条规定，承包期内，发包方不得单方面解除承包合同，不得假借少数服从多数强迫承包方放弃或者变更土地承包经营权，不得以划分“口粮田”和“责任田”等为由收回承包地搞招标承包，不得将承包地收回抵顶欠款。所以，家庭承包方式的合同，发包方无