

# 农村土地政策200问

冷桂花 编著

金盾出版社

## 内 容 提 要

本书以问答形式阐述了农村土地制度和农村土地承包、经营、流转以及农村土地的征用与补偿、农村宅基地的处置等一些关键问题。全书通俗易懂,阅读方便,并附有《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国土地管理法》,是乡镇干部、土地工作者和农民朋友了解农村土地政策的好帮手。

### 图书在版编目(CIP)数据

农村土地政策 200 问/冷桂花编著. -- 北京:金盾出版社,2010.8  
ISBN 978-7-5082-6525-4

I. ①农… II. ①冷… III. ①农村—土地制度—中国—问答  
IV. ①F321.1-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 133538 号

### 金盾出版社出版、总发行

北京太平路 5 号(地铁万寿路站往南)

邮政编码:100036 电话:68214039 83219215

传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn

北京蓝迪彩色印务有限公司印刷、装订

各地新华书店经销

开本:880×1230 1/32 印张:6.75 字数:186 千字

2010 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

印数:1~8 000 册 定价:13.00 元

---

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、  
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

# 前 言

土地是人类赖以生存和发展的最宝贵、最根本的财富。土地被称为“财富之母”，在农村，土地显得更为重要，跟人民的生活生产息息相关。因此，农村土地问题无疑是我国农村所要解决的重大问题。

随着经济社会的发展，我国农村土地制度的立法建设不断推进，无法可依的局面逐步得到改善。从 20 世纪 80 年代开始，国家立法机关和有关部门曾先后颁布了土地法律、法规及司法解释。这些法律、法规及司法解释的颁布和实施，保证了对土地的合理利用，也在一定程度上遏制了农村土地违法案件的发生，取得了相当可观的成就。

但是，土地违法案例仍然屡屡发生。在一些地方，随意干涉农民的土地承包经营权，强迫农民违背自己意愿进行土地流转，违法占用农民承包地等侵犯农民土地权益的现象还经常发生。究其原因，很重要的一点就是基层土地工作者和广大农民对这些法律、法规及司法解释还不够熟悉，存在盲区和误区。

为了使基层土地工作者和广大农民了解农村土地的法

律、法规以及司法解释的具体内容,让土地工作者知道这些法律、法规在农村实践中如何具体运用,让农民懂得如何利用法律的武器捍卫自己的权益,我们特编写本书。

本书收集了关于农村土地政策方面出现的一些常见问题,采用一问一答的形式,部分问题辅以比较经典的案例,希望农村土地工作者和农民在处理土地问题时能够从本书中获得切实的帮助。

编著者

# 目 录

第一章 农村土地政策的基本概念 .....	(1)
1. 什么是集体所有土地? .....	(1)
2. 什么是国有土地? .....	(1)
3. 什么是土地分类? .....	(2)
4. 什么是未利用地? .....	(2)
5. 什么是耕地? .....	(2)
6. 什么是非耕地? .....	(3)
7. 什么是临时用地? .....	(3)
8. 什么是建设用地? .....	(4)
9. 什么是特殊用地? .....	(4)
10. 什么是宅基地? .....	(5)
11. 什么是农业生产用地? .....	(5)
12. 什么是农用地转用? .....	(6)
13. 什么是耕地总量动态平衡? .....	(6)
14. 什么是基本农田和基本农田保护区? .....	(6)
15. 什么是国家土地所有权? .....	(7)
16. 什么是农民集体土地所有权? .....	(8)
17. 闲置土地如何界定和处理? .....	(8)
18. 什么是土地登记? 它有什么内容? 应该如何申请? 哪些 情形不予登记? 土地办理的时限是多长? .....	(10)
19. 如何解决土地权属争议? .....	(11)
20. 我国法定的土地犯罪罪名有哪些? .....	(11)
21. 什么是非法占用土地? .....	(12)

22. 什么是非法转让、倒卖土地使用权罪? ... (12)
23. 什么是非法占用耕地罪? ... (12)
24. 什么是非法批准征用、占用土地罪和非法低价出让  
 国有土地使用权罪? ... (13)
25. 土地违法行为的行政责任有哪些? ... (14)
26. 土地违法行为的刑事责任有哪些? ... (15)
- 第二章 农村土地的承包** ... (16)
27. 为什么要实行土地承包 30 年不变? ... (16)
28. 什么是“按户承包,按人分地”? ... (16)
29. 土地承包方有哪些权利和义务? ... (17)
30. 土地承包经营权包含哪些内容? ... (18)
31. 村民残疾就不能承包土地吗? ... (18)
32. 尚未成年的子女享有承包经营权吗? ... (19)
33. 谁来行使发包土地的职权? ... (20)
34. 发包方可以自行变更承包合同的内容吗? ... (21)
35. 考上大学的村民是否应该退地? ... (22)
36. 土地承包合同在哪些情况下会无效? ... (23)
37. 土地承包合同能否约定因出嫁而收回土地? ... (23)
38. 农村“五保户”的承包地村集体能否收回? ... (24)
39. 农转非后,能否继续保留承包地? ... (25)
40. 承包合同的期限能由双方任意决定吗? ... (25)
41. 发生哪些情况时发包方可收回土地承包经营权证? ... (26)
42. 妇女与男子是否享有平等的土地承包经营权? ... (26)
43. 家庭承包期内,发包方能否调整承包地? ... (27)
44. 发包方在什么条件下可以解除农业承包合同? ... (28)
45. 非农民集体所有的土地可以承包吗? ... (29)
46. 承包的土地可以进行买卖吗? ... (30)

47. 土地的家庭承包是否由村委会说了算? ... (30)
48. 发包方在土地承包中有什么权利和义务? ... (31)
49. 外出务工农民是否享有土地承包经营权? ... (33)
50. 发包方能否在承包期内对承包土地重新调整? ... (33)
51. 没有签订书面合同的土地承包是否成立有效? ... (34)
52. 20年前签订的百年期限承包合同是否合法? ... (35)
53. 非法提高土地承包金,承包方是否有权拒交? ... (36)
54. 在什么情况下本集体经济组织成员享有承包优先权? ... (37)
55. “四荒地”是否可以承包,应当通过什么方式才能承包? ... (38)
56. 农户的人口发生了变化,是否一定要对承包地进行  
调整? ... (39)
57. 土地承包合同的撤销权应当在多长时间内行使? ... (40)
58. 村委会能否在耕地上兴办乡镇企业? ... (41)
59. 村委会负责人变更能否导致承包合同失效? ... (42)
60. 土地承包合同的承办人发生变动,承包合同还有没  
有效? ... (43)
61. 承包土地后,是否可以在承包的土地上随意建房? ... (44)
62. 村委会主任私下与人签订的承包补充协议是否有效? ... (45)
63. 在自己承包的土地上可以建厂房吗? ... (48)
64. 承包期内自愿交回土地承包经营权,还可以再要求  
承包土地吗? ... (48)
65. 发包方可否以划分“口粮田”、“责任田”为由收回  
已发包的土地? ... (49)
66. 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? ... (50)
67. 连续两年弃耕抛荒,发包方可否收回已发包的耕地? ... (52)
68. 对不宜采取家庭承包方式承包的土地,可以采取哪些

- 方式承包? ... .. (52)
69. 可否承包邻村的“四荒”土地? 需要具备什么条件? ... .. (53)
70. 土地的承包经营权能否继承? ... .. (54)
71. 承包人去世后,其承包经营的哪些部分可以继承? ... .. (55)
72. 土地承包经营权人之间发生纠纷,可以通过哪几种方式  
解决? ... .. (55)
73. 户口迁移但农民身份未变,原土地承包合同仍有效吗? ... (56)
74. 承包方弃耕后,村委会是否可以将弃耕的土地发包给  
他人? ... .. (57)
75. 土地调整,村委会可以发包我开垦的土地吗? ... .. (58)
76. 同一户中,未经其他成员同意便退回部分承包地的  
做法是否合法? ... .. (58)
77. 丧偶儿媳对公婆尽了主要赡养义务,其再婚后能  
继承他们的承包权益吗? ... .. (60)
78. 与承包人已形成扶养关系的继子女的生子女可继承  
承包人的承包收益吗? ... .. (61)
79. 发包方有权监督承包方是否按照承包合同的要求  
利用和开发土地吗? ... .. (62)
80. 承包合同中可以约定发包方在承包期内收回土地  
承包经营权的条款吗? ... .. (63)
81. 乡政府可以通过哪几种招标形式对其境内的“四荒”  
土地进行招标? ... .. (64)
82. 对本村集体经济组织以外的单位或者个人发包土地的,  
其土地承包费归谁所有? ... .. (64)
83. 实行招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地的,  
如何办理农村土地承包经营权证? ... .. (66)

第三章 农村土地的经营 .....	(68)
84. 什么是土地使用权? .....	(68)
85. 什么是土地他项权利? .....	(68)
86. 什么是土地抵押权? .....	(69)
87. 什么是土地租赁权? .....	(69)
88. 什么是土地承包经营权入股? .....	(69)
89. 什么是土地承包经营权? .....	(70)
90. 土地承包经营权如何取得? .....	(70)
91. 什么是建设用地使用权? .....	(71)
92. 什么是土地承包经营权的互换? .....	(71)
93. 什么是土地承包经营权转让? .....	(72)
94. 如何理解改变土地用途? .....	(72)
95. 如何利用土地抵押贷款? .....	(73)
96. 耕地能否抵债? .....	(74)
97. 在耕地上搞养殖需要交费吗? .....	(75)
98. 户口转移后林权会不会撤销? .....	(75)
99. 全家迁入县级市市区落户的,必须交回土地承包经营 权吗? .....	(75)
100. 家庭承包的农村土地经营权证有什么用途? .....	(76)
101. 农民土地承包经营中哪些情形的纠纷可申请调解和 仲裁? .....	(77)
102. 实行家庭承包的,如何办理农村土地承包经营权证? .....	(77)
103. 土地承包经营权有哪些权利和义务? .....	(79)
104. 发包方侵害农民土地承包经营权的有哪些? .....	(79)
105. 农户依法获得的土地承包经营权可不可以入股? .....	(80)
106. “四荒”土地的承包经营权可以入股吗? .....	(81)
107. “四荒”土地的承包经营权可否抵押贷款? .....	(82)

108. 哪些情形下集体用地可以进行非农建设? ... (83)
109. 可否与非本集体经济组织的农户进行土地承包  
经营权的互换? ... (83)
110. 办理农村土地承包经营权证变更登记需要办理哪些  
手续? ... (84)
111. 发包方能干预承包方的生产经营活动吗? ... (85)
112. 土地证丢失,是否意味着土地权属的丧失? ... (85)
113. 建设单位取得耕地后迟迟不使用怎么办? ... (86)
114. 侵害土地承包经营权的人应当承担什么样的法律  
责任? ... (89)
115. 可否以土地承包经营权入股乡镇企业? ... (90)
116. 土地承包经营权被合法转包后能否随意变更或解除? ... (90)
117. 在特殊情形下调整土地要经过哪些程序? ... (92)
- 第四章 农村土地的流转** ... (93)
118. 土地承包经营权流转都有哪些方式? ... (93)
119. 土地流转合同应当一式几份? ... (93)
120. 这样的土地转包有效吗? ... (94)
121. 土地能不能进行多次流转? ... (94)
122. 承包地怎样转让才能算合法? ... (95)
123. 对土地流转期限有没有限制? ... (95)
124. 签订土地流转合同应注意哪些事项? ... (96)
125. 村委会能要农户土地流转收益吗? ... (96)
126. 原农村学校用地现在如何流转? ... (97)
127. 外地人能买农民自己开荒的土地吗? ... (98)
128. 农田的租用要和谁签合同才有效? ... (99)
129. 未经发包方同意的转让承包土地行为是否有效? ... (99)
130. 村民小组有人把土地卖给外地人,这样流转土地

承包经营权合法吗? .....	(100)
131. 某村村民想租地开农场,不知道该怎么操作? .....	(101)
132. 土地承包经营权转让应当履行什么程序? .....	(101)
133. 村委会没有确权确地就签订土地流转合同合法吗? .....	(102)
134. 被兼并的乡镇企业的土地使用权能否转移给兼并 企业? .....	(103)
135. 以拍卖的方式把耕地发包给一个人的做法合法吗? .....	(105)
136. 土地承包经营权的转让与转包有什么区别? .....	(106)
137. 土地承包经营权流转后需重新办理登记吗? .....	(107)
<b>第五章 农村土地的征用与补偿</b> .....	(108)
138. 征地补偿费的内容是什么? .....	(108)
139. 土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费和 青苗补偿费的含义分别是什么? .....	(108)
140. 征地补偿有哪些方式? .....	(109)
141. 如何进行土地征用才是合法的? .....	(109)
142. 什么是占用耕地补偿制度? .....	(112)
143. 征用耕地的补偿费用包括哪些? .....	(112)
144. 地上附着物补偿费如何计算? .....	(113)
145. 土地被征用后的青苗补偿费归谁所有? .....	(114)
146. 征地补偿费用应在多长期限内支付? .....	(115)
147. 征收林地的补偿标准如何确定? .....	(115)
148. 只给在外务工的村民一部分土地征用费合法吗? .....	(116)
149. 换地后,土地被征收,补贴该给谁? .....	(117)
150. 换地后,对方村民小组收回我的土地合法吗? .....	(117)
151. 如何保障村民对征地补偿安置方案的知情权? .....	(118)
152. 在分配征地补偿费时,外迁户应该比本地户少分吗? .....	(118)
153. “土地征用”与“土地征收”有什么不同? .....	(120)

154. 村民能否监督村委会对征地补偿费用的收支状况? ... (121)
155. 村委会如果贪污征用农民承包土地的补偿款,  
应当承担什么责任? ... (122)
156. 挪用征用土地补偿费不还怎么办? ... (123)
157. 承包人到小城镇落户后,原承包的土地被征收,  
承包人是否有权获得征地补偿款? ... (124)
158. 农民集体土地可以用来进行商品房开发吗? ... (126)
159. 土地征用中可以提起行政诉讼的情形有哪些? ... (127)
160. 征地补偿费分配纠纷属于民事诉讼还是行政诉讼? ... (127)
161. 对征用补偿不满意,农民该怎样维护自己的合法权益?  
... (130)
162. 村民或者村委会对政府部门批准的征地补偿标准有  
争议该如何解决? ... (131)
163. 外嫁女及其子女应不应该与其他村民一样分得土地  
征用补偿费? ... (132)
164. 村民小组组长擅自将土地补偿费借予他人并造成严重  
损失的怎么办? ... (133)
165. 请问什么是以租代征? 它合法吗? ... (137)
- 第六章 农村宅基地的处置** ... (138)
166. 什么是宅基地使用权? 它具有哪些特征? ... (138)
167. 宅基地是否可以继承? ... (139)
168. 宅基地使用权如何转让? ... (140)
169. 哪些人可以申请农村宅基地? ... (141)
170. 转卖宅基地从中谋利合法吗? ... (142)
171. 宅基地使用权能否出租? ... (143)
172. 宅基地使用权如何消灭? ... (144)
173. 农村宅基地能转卖吗? ... (145)

174. 农村父母房屋受赠或继承是否可以? ... (146)
175. 农村居民如何取得宅基地使用权? ... (146)
176. 农村村民一户可以拥有几处宅基地? ... (147)
177. 猪圈重修,是否需要办理土地使用证? ... (148)
178. 农村村民申请宅基地的面积是否不受限制? ... (148)
179. 宅基地使用权发生争议应按照什么程序解决? ... (149)
180. 城镇户口购买农家宅基地跟买商品房一样吗? ... (150)
181. 城市公务员老家在农村,能翻盖继承的农村房屋吗? ... (151)
182. 宅基地使用过程中哪些问题值得注意? ... (152)
183. 受赠人接受遗赠的房屋是否需要缴纳契税? ... (153)
184. 实现抵押权的土地,其所有权性质及用途能否改变? ... (154)
185. 村里宅基地的使用方案是否应经过村民会议讨论? ... (155)
186. 因宅基地使用权发生了争议可否直接向法院提起  
    诉讼? ... (155)
187. 宅基地挖出财宝,应该怎么办? ... (156)
188. 宅基地上被人强行建房,应该怎么办? ... (159)
189. 村委会能否以欠款为由收回宅基地? ... (160)
190. 宅基地使用权是否及于地下? ... (161)
191. 拆除原宅盖新房村委会可否收回宅基地? ... (163)
192. 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? ... (164)
193. 未取得宅基地使用权证而实际使用的人是否拥有  
    宅基地使用权? ... (165)
194. 村民死亡,继承人为城镇居民,村委会可否强行  
    收回宅基地? ... (166)
195. 转让、购买、继承房屋所取得的宅基地能否确定  
    其建设用地使用权? ... (167)

196. 宅基地使用权能否抵押? ... ..	(167)
197. 对宅基地问题申请复议,应在什么时间内向哪一级 机关申请复议? ... ..	(169)
198. 村委会强行占据宅基地合法吗? ... ..	(169)
199. 宅基地被征用,原宅基地持证人可以要求补偿吗? ... ..	(170)
200. 房子已经卖给他人,宅基地还归自己吗? ... ..	(171)
<b>附录一 中华人民共和国农村土地承包法 ... ..</b>	<b>(173)</b>
<b>附录二 中华人民共和国土地管理法 ... ..</b>	<b>(184)</b>

# 第一章 农村土地政策的基本概念

## 1. 什么是集体所有土地？

专家解答：

集体所有土地是指由农民集体享有所有权的土地。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，其他的均属于农民集体所有。宅基地和自留地、自留山也属于集体所有土地。

## 2. 什么是国有土地？

专家解答：

国有土地是指由国家享有所有权的土地。在我国，国有土地包括：(1)城市市区的土地；(2)农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地；(3)国家依法征用的土地；(4)依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；(5)农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；(6)因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。根据 1982 年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第 10 条规定，从 1982 年以后建成的城市，其市区的土地如果原为农民集体所有，一般都应当经过国家建设征用集体土地的程序，才能转为国家所有。

### 3. 什么是土地分类?

**专家解答:**

土地分类是指根据土地的性状、地域和用途等方面存在的差异性,按照一定的规律,将土地归并成若干不同的类别。

我国土地目前大致有 3 种分类:(1)按土地的自然属性分类,即按地貌、植被、土壤等进行分类;(2)按土地的经济属性分类,如按土地生产力水平、土地的所有权、土地的使用权等进行分类;(3)按土地的自然和经济属性以及其他因素进行的综合分类,如按土地利用现状分类。新修订的从 1999 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)将我国的土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类。

另外,为了有效地管理土地,我国土地管理工作者在上述 3 种分类的基础上,依据土地的用途、利用方式和覆盖特征等因素,将我国土地又分为八大类,即耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域、未利用土地等。

### 4. 什么是未利用地?

**专家解答:**

未利用地是指农用地和建设用地以外的土地,主要包括盐碱地、滩涂、砂地、裸岩等。

### 5. 什么是耕地?

**专家解答:**

按照《土地管理法》和国土资源部颁布的《土地分类》规定,耕地是

指种植农作物的土地,包括熟地、新开发整理复垦地、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;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中还包括南方宽小于一米,北方宽小于两米的沟、渠、路和田埂。耕地又可分为5种:灌溉水田,指有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,用于种植水生作物的耕地,包括灌溉的水旱轮作地;望天田,指无灌溉设施,主要依靠天然降雨,用于种植水生作物的耕地,包括无灌溉设施的水旱轮作地;水浇地,指水田、菜地以外,有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉的耕地;旱地,指无灌溉设施,靠天然降水种植旱作物的耕地,包括没有灌溉设施,仅靠引洪淤灌的耕地;菜地,指常年种植蔬菜为主的耕地,包括大棚用地。

### 6. 什么是非耕地?

**专家解答:**

耕地以外的土地叫非耕地。但有的原来是耕地,由于经营不善造成荒芜的,不得视为非耕地;征用、占用前3年内是耕地的,均应按征用、占用耕地的办法办理。对于征用乡、镇企业用地,应按乡镇企业修建时土地的实际情况来确定。原来是耕地,没有依法办理过用地手续的,应按耕地对待;已依法办理过用地手续,并缴纳了耕地占用税,核减了计税面积的,可按非耕地对待。

### 7. 什么是临时用地?

**专家解答:**

临时用地是指因工程建设施工和地质勘查需要而临时使用、在施工或者勘查完毕后不再需要使用的国有或者农民集体所有的土地,不