# Table of Contents

[书名页](#p3)

[版权页](#p3)

[序](#p5)

[目录](#p7)

[一、土地承包经营权确认纠纷](#p10)

[1 耕地承包合同对土地承包经营权的归属认定](#p10)

[2 口头约定互换承包地但未进行登记备案是否有效](#p12)

[3 农村集体经济组织成员“农转非”是否仍享有土地承包经营权](#p16)

[4 小城镇户口转为非农业户口是否导致土地承包经营权的丧失](#p19)

[5 收回“自留山”是否有法律依据](#p22)

[6 村委会违法收回出嫁女承包地，依法应当赔偿权利人承包期内收益损失](#p26)

[7 农村土地承包经营权案件中家庭成员的认定](#p29)

[二、承包地征收补偿费用分配纠纷](#p34)

[8 集体经济组织成员资格的审查判断](#p34)

[9 集体经济组织成员身份的认定](#p38)

[10 农村集体经济组织成员资格的认定](#p41)

[11 无土地承包经营权证能否获得安置补助费分配](#p43)

[12 离婚后户籍迁出并与他人再婚即丧失该村集体经济组织成员资格](#p47)

[13 农村“外嫁女”是否有资格获得征地补偿款](#p51)

[14 离退休职工户籍迁回原籍但享受居民社会保障待遇能否在所在村组享有土地补偿款分配权益](#p55)

[15 落户小城镇后“人地分离”能否参与所承包土地补偿款的分配](#p58)

[16 决定本集体经济组织内部土地补偿费分配不得损害其他成员应当享有的合法权益](#p61)

[17 不具有本村村民资格的人代理具有村集体经济组织成员资格的家庭成员签订土地承包合同是否有](#p64)

[18 农村集体土地被征收后承包人应获得的补偿范围](#p67)

[19 征地补偿款应认定为夫妻个人财产](#p70)

[20 法院不能在土地补偿费分配之诉中直接否定村组经民主程序形成的土地补偿费用分配方案](#p74)

[21 在没有实际取得土地承包经营权的情况下要求分得相应土地补偿费，人民法院不予受理](#p77)

[22 对集体土地征收补偿款法院不予直接分配](#p81)

[三、土地承包经营权转包纠纷](#p84)

[23 受让方改变土地用途引发的农村土地承包经营权转包案件的裁判方式](#p84)

[24 土地承包经营权转包纠纷中证据的认定](#p87)

[25 没有签订书面合同，没有约定租赁期限，土地出租方是否可以随时解除合同](#p89)

[四、土地承包经营权转让纠纷](#p95)

[26 土地承包经营权依法流转后，原承包人反悔的应否支持](#p95)

[五、土地承包经营权互换纠纷](#p100)

[27 农村土地承包经营权互换合同的认定](#p100)

[28 以口头协议互换土地承包经营权的效力](#p103)

[29 未签订书面合同的土地承包经营权互换行为的效力](#p107)

[30 互换耕地耕种期间土地使用权争议的认定和处理](#p112)

[31 侵害农村土地承包经营权的损害赔偿](#p115)

[六、土地承包经营权出租纠纷](#p120)

[32 土地使用权争议与土地承包经营权争议的区分](#p120)

[33 国家征地的认定](#p124)

[34 担保借款的租赁合同是否形成意思表示](#p127)

[七、土地承包经营权继承纠纷](#p131)

[35 土地承包经营权能否继承](#p131)

[36 原土地承包经营户的户主死亡，该户新增家庭成员有权继续经营家庭承包地](#p133)

[37 家庭承包的耕地不存在土地承包经营权继承的问题](#p137)

[38 以家庭承包方式取得的土地承包经营权不能依继承取得](#p139)

[八、其他土地承包经营纠纷](#p143)

[39 发包方提前收回土地另行发包的效力认定](#p143)

[40 如何认定承包合同中关于发包人收回承包地约定的效力](#p146)

[41 合同附随义务应结合缔约目的确定](#p149)

[42 重复起诉的认定](#p153)

[43 农村涉及土地使用权的坟墓纠纷是否属于人民法院管辖](#p156)

[九、宅基地使用权纠纷](#p159)

[44 非本村村民不能取得宅基地使用权](#p159)

[45 子女是否当然享有父母的宅基地使用权](#p166)

[46 在他人名下的宅基地上建房，房屋所有权归土地使用权人所有还是归房屋建设人所有](#p168)

[47 确认之诉能否要求确认无名物权](#p171)

[十、林地纠纷](#p177)

[48 本案是否属同一生产队内部个人之间发生的土地使用权争议](#p177)

[49 行政机关未经法定程序不得变更已经生效的行政决定](#p181)

[50 村村民委员会是否为山林土地权属适格的主体](#p184)

[附录](#p191)

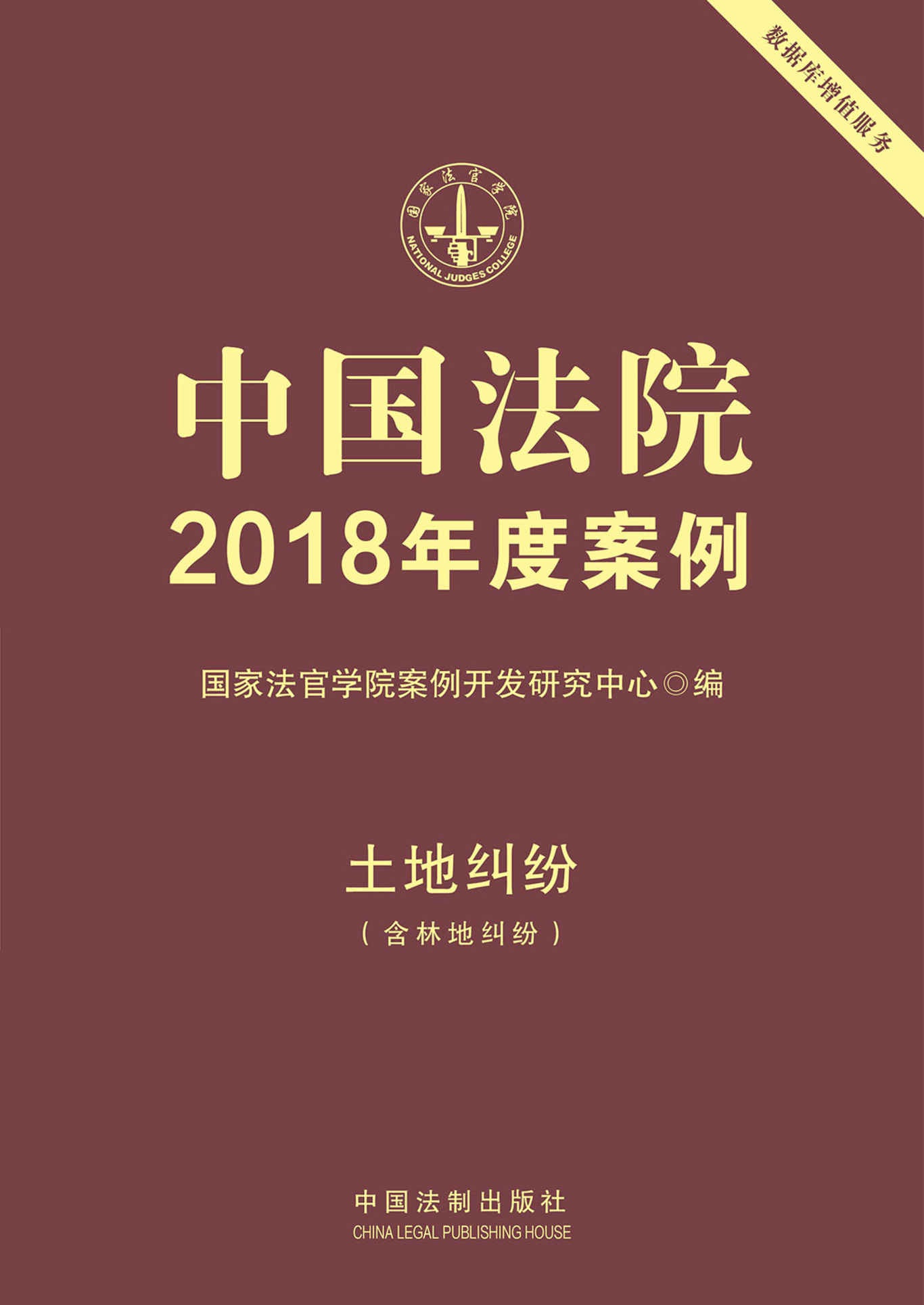
[中华人民共和国物权法（节录）](#p191)

[中华人民共和国农村土地承包法](#p216)

[中华人民共和国土地管理法](#p229)

[中华人民共和国土地管理法实施条例](#p248)

[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](#p260)





更多书籍微信：15678922341

图书在版编目（CIP）数据

中国法院2018年度案例.土地纠纷：含林地纠纷/国家法官学院案例开发研究中心编.—

北京：中国法制出版社，2018.3

ISBN 978-7-5093-9151-8

Ⅰ.①中… Ⅱ.①国… Ⅲ.①金融-经济纠纷-案例-中国 Ⅳ.①D920.5

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第296930号

策划编辑：李小草（lixiaocao2008@sina.cn）

责任编辑：马金风 张海洋　　　　　　封面设计：温培英、李宁

中国法院2018年度案例·土地纠纷

ZHONGGUO FAYUAN 2018 NIANDU ANLI·TUDI JIUFEN

编者/国家法官学院案例开发研究中心

更多书籍微信：15678922341

经销/新华书店

印刷/

开本/730毫米×1030毫米 16开　　　　印张/14.75 字数/201千

版次/2018年3月第1版　　　　　　　　　　2018年3月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-9151-8　　　　　　　　　定价：45.00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：66070046

市场营销部电话：66033393　　　　　　邮购部电话：66033288

（如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926）

更多书籍微信：15678922341

序

法律的生命在于实施，而法律实施的核心在于法律的统一适用。《中国法院年度案

例》丛书出版的价值追求，即是公开精品案例，研究案例所体现的裁判方法和理念，提炼

裁判规则，为司法统一贡献力量。

《中国法院年度案例》丛书，是国家法官学院于2012年开始编辑出版的一套大型案例

丛书，之后每年年初定期出版，由国家法官学院案例开发研究中心具体承担编辑工作。此

前，该中心坚持20余年连续不辍编辑出版了《中国审判案例要览》丛书近90卷，分中文版

和英文版在海内外发行，颇有口碑，享有赞誉。现在编辑出版的《中国法院年度案例》丛

书，旨在探索编辑案例的新方法、新模式，以弥补当前各种案例书的不足。该丛书2012～

2017年已连续出版6套，一直受到读者的广泛好评，并迅速售罄。为更加全面地反映我国

司法审判的发展进程，顺应审判实践发展的需要，响应读者需求，2014年度新增3个分

册：金融纠纷、行政纠纷、刑事案例，2015年度将刑事案例调整为刑法总则案例、刑法分

则案例2册，2016年度新增知识产权纠纷分册，2017年度新增执行案例分册。现国家法官

学院案例开发研究中心及时编撰推出《中国法院2018年度案例》系列丛书，将刑事案例扩

充为4个分册，共23册。

总的说来，当前市面上的案例丛书百花齐放，既有判决书网，可以查询各地、各类的

裁判文书，又有各种专门领域的案例汇编书籍，以及各种案例指导、案例参考等读物，十

分活跃，也各具特色。而《中国法院年度案例》丛书则试图把案例书籍变得“好读有用”，

故在编辑中坚持以下方法：一是高度提炼案例内容，控制案例篇幅，每个案例基本在3000

字以内；二是突出争议焦点，剔除无效信息，尽可能在有限的篇幅内为读者提供有效、有

更多书籍微信：15678922341

益的信息；三是注重对案件裁判文书的再加工，大多数案例由案件的主审法官撰写“法官

后语”，高度提炼、总结案例的指导价值。

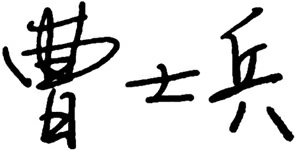
同时，《中国法院年度案例》丛书还有以下特色：一是信息量大。国家法官学院案例

开发研究中心每年从全国各地法院收集到的上一年度审结的典型案例超过10000件，使该

丛书有广泛的选编基础，可提供给读者新近发生的全国各地的代表性案例。二是方便检

索。为节约读者选取案例的时间，丛书分卷细化，每卷下还将案例主要根据案由分类编

排，每个案例用一句话概括裁判规则、裁判思路或焦点问题作为主标题，让读者一目了



然，迅速找到需求目标。

中国法制出版社始终全力支持《中国法院年度案例》的出版，给了作者和编辑们巨大

的鼓励。2018年新推出数据库增值服务。购买本书，扫描前勒口二维码，即可在本年度免

费查阅使用上一年度案例数据库。我们在此谨表谢忱，并希望通过共同努力，逐步完善，

做得更好，真正探索出一条编辑案例书籍、挖掘案例价值的新路，更好地服务于学习、研

究法律的读者，服务于社会，服务于国家的法治建设。

本丛书既可作为法官、检察官、律师等司法实务工作人员的办案参考和司法人员培训

推荐教程，也是社会大众学法用法的极佳指导，亦是教学科研机构案例研究的精品素材。

当然，案例作者和编辑在编写过程中也不能一步到位实现最初的编写愿望，可能会存在各

种不足，甚至错误，欢迎读者批评指正，我们愿听取建议，并不断改进。

更多书籍微信：15678922341

[一、土地承包经营权确认纠纷](#p10)

[1 耕地承包合同对土地承包经营权的归属认定](#p10)

[2 口头约定互换承包地但未进行登记备案是否有效](#p12)

[3 农村集体经济组织成员“农转非”是否仍享有土地承包经营权](#p16)

[4 小城镇户口转为非农业户口是否导致土地承包经营权的丧失](#p19)

[5 收回“自留山”是否有法律依据](#p22)

[6 村委会违法收回出嫁女承包地，依法应当赔偿权利人承包期内收益损失](#p26)

[7 农村土地承包经营权案件中家庭成员的认定](#p29)

[二、承包地征收补偿费用分配纠纷](#p34)

[8 集体经济组织成员资格的审查判断](#p34)

[9 集体经济组织成员身份的认定](#p38)

[10 农村集体经济组织成员资格的认定](#p41)

[11 无土地承包经营权证能否获得安置补助费分配](#p43)

[12 离婚后户籍迁出并与他人再婚即丧失该村集体经济组织成员资格](#p47)

[13 农村“外嫁女”是否有资格获得征地补偿款](#p51)

[14 离退休职工户籍迁回原籍但享受居民社会保障待遇能否在所在村组享有土地](#p55)

[补偿款分配权益](#p55)

[15 落户小城镇后“人地分离”能否参与所承包土地补偿款的分配](#p58)

[16 决定本集体经济组织内部土地补偿费分配不得损害其他成员应当享有的合法](#p61)

[权益](#p61)

[17 不具有本村村民资格的人代理具有村集体经济组织成员资格的家庭成员签订](#p64)

[土地承包合同是否有效](#p64)

[18 农村集体土地被征收后承包人应获得的补偿范围](#p67)

[19 征地补偿款应认定为夫妻个人财产](#p70)

[20 法院不能在土地补偿费分配之诉中直接否定村组经民主程序形成的土地补偿](#p74)

[更多书籍微信：15678922341](#p74)

[费用分配方案](#p74)

[21 在没有实际取得土地承包经营权的情况下要求分得相应土地补偿费，人民法](#p77)

[院不予受理](#p77)

[22 对集体土地征收补偿款法院不予直接分配](#p81)

[三、土地承包经营权转包纠纷](#p84)

[23 受让方改变土地用途引发的农村土地承包经营权转包案件的裁判方式](#p84)

[24 土地承包经营权转包纠纷中证据的认定](#p87)

[25 没有签订书面合同，没有约定租赁期限，土地出租方是否可以随时解除合同](#p89)

[四、土地承包经营权转让纠纷](#p95)

[26 土地承包经营权依法流转后，原承包人反悔的应否支持](#p95)

[五、土地承包经营权互换纠纷](#p100)

[27 农村土地承包经营权互换合同的认定](#p100)

[28 以口头协议互换土地承包经营权的效力](#p103)

[29 未签订书面合同的土地承包经营权互换行为的效力](#p107)

[30 互换耕地耕种期间土地使用权争议的认定和处理](#p112)

[31 侵害农村土地承包经营权的损害赔偿](#p115)

[六、土地承包经营权出租纠纷](#p120)

[32 土地使用权争议与土地承包经营权争议的区分](#p120)

[33 国家征地的认定](#p124)

[34 担保借款的租赁合同是否形成意思表示](#p127)

[七、土地承包经营权继承纠纷](#p131)

[35 土地承包经营权能否继承](#p131)

[36 原土地承包经营户的户主死亡，该户新增家庭成员有权继续经营家庭承包地](#p133)

[37 家庭承包的耕地不存在土地承包经营权继承的问题](#p137)

[38 以家庭承包方式取得的土地承包经营权不能依继承取得](#p139)

[八、其他土地承包经营纠纷](#p143)

[39 发包方提前收回土地另行发包的效力认定](#p143)

[40 如何认定承包合同中关于发包人收回承包地约定的效力](#p146)

[41 合同附随义务应结合缔约目的确定](#p149)

[42 重复起诉的认定](#p153)

[43 农村涉及土地使用权的坟墓纠纷是否属于人民法院管辖](#p156)

[九、宅基地使用权纠纷](#p159)

[44 非本村村民不能取得宅基地使用权](#p159)

[45 子女是否当然享有父母的宅基地使用权](#p166)

[更多书籍微信：15678922341](#p166)

[46 在他人名下的宅基地上建房，房屋所有权归土地使用权人所有还是归房屋建](#p168)

[设人所有](#p168)

[47 确认之诉能否要求确认无名物权](#p171)

[十、林地纠纷](#p177)

[48 本案是否属同一生产队内部个人之间发生的土地使用权争议](#p177)

[49 行政机关未经法定程序不得变更已经生效的行政决定](#p181)

[50 村村民委员会是否为山林土地权属适格的主体](#p184)

[附录](#p191)

[中华人民共和国物权法（节录）](#p191)

[中华人民共和国农村土地承包法](#p216)

[中华人民共和国土地管理法](#p229)

[中华人民共和国土地管理法实施条例](#p248)

[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](#p260)

更多书籍微信：15678922341

一、土地承包经营权确认纠纷

1 耕地承包合同对土地承包经营权的归属认定

——唐某友等诉唐某跃、张某英土地承包经营权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

湖南省洪江市人民法院（2016）湘1281民初926号民事判决书

2.案由：土地承包经营权纠纷

3.当事人

原告：唐某友、唐某云、唐某长

被告：唐某跃、张某英

【基本案情】

更多书籍微信：15678922341

唐某友、唐某云、唐某长系堂兄弟关系，其与唐某跃、张某英夫妻均系洪江市托口镇

杨柳村（以下简称杨柳村）村民。1995年，唐某友、唐某云、唐某长父亲唐某成（已故）

作为承包方的家庭代表与杨柳村村民委员会（以下简称杨柳村委会）签订了《耕地承包合

同》，该合同约定承包方自1995年9月1日起承包地名为“石桥脚”的责任田，承包期限为30

年，该田后一直由唐某友、唐某云、唐某长家庭进行耕种。2011年8月，洪江市水库移民

管理局（以下简称移民管理局）就“石桥脚”的责任田进行征收并补偿，唐某跃、张某英领

取了该地块的补偿款共计3726.52元。

【案件焦点】

“石桥脚”责任田承包经营权的归属问题。

【法院裁判要旨】

湖南省洪江市人民法院经审理认为：唐某友、唐某云、唐某成与杨柳村委会签订的

《耕地承包合同》系有效合同，唐某友、唐某云、唐某长依法取得“石桥脚”的土地承包经

营权并享有对其占有、使用和收益的权利。移民管理局及杨柳村委会出具的证明，均能佐

证“石桥脚”责任田的土地承包经营权属唐某友、唐某云、唐某长享有，唐某跃、张某英辩

称“石桥脚”责任田系自己承包，只是暂时与唐某友、唐某云、唐某长的祖父唐某敏承包

的“羊古闹”责任田口头互换使用，“石桥脚”责任田的承包权仍为唐某跃、张某英享有，因

其未提供证据证实双方存在责任田承包权互换关系，且唐某跃、张某英抗辩主张的互换时

间为上一承包期内，即使存在互换关系亦因1995年第二轮承包时，唐某友、唐某云、唐某

成与发包方重新签订承包合同而终止，唐某友、唐某云、唐某成已就“石桥脚”责任田与发

包方订立了新的承包合同关系，故对唐某跃、张某英这一抗辩理由不予采信。唐某跃、张

某英在未经唐某友、唐某云、唐某长同意的情况下将“石桥脚”责任田的征地补偿费占为己

有，且拒不返还，已构成侵权，故对唐某友、唐某云、唐某长要求唐某跃、张某英返还

3726.52元的诉请予以支持。

综上所述，依照《中华人民共和国物权法》第一百二十五条、第一百三十二条，《中

华人民共和国农村土地承包法》第十六条第一款第（二）项、第五十三条，《中华人民共

和国侵权责任法》第二条第一款、第十五条第一款第（四）项之规定，作出如下判决：

限唐某跃、张某英在本判决生效后七日内返还唐某友、唐某云、唐某长的征地补偿款

共计3726.52元。

【法官后语】

本案案情及裁判并不复杂，但唐某跃、张某英提出的农村土地承包经营权互换问题值

得引起重视及思考。笔者认为，在处理涉及此类纠纷时可以从以下三个方面进行把握：

1.农村土地承包经营权互换协议的形式不影响合同效力的认定。《中华人民共和国农

村土地承包法》第三十七条虽然规定农村土地承包经营权互换应当签订书面合同，但现实

生活中采取书面形式的较少，一般都是双方口头约定并长期履行。根据《中华人民共和国

合同法》第三十六条“法律、行政法规规定或者当事人约定采用书面形式订立合同，当事

人未采用书面形式但一方已经履行主要义务，对方接受的，该合同成立”的规定，故农村

土地承包经营权口头互换协议只要是双方当事人真实意思表示，不损害他人利益且实际上

已经互换耕种的，应当认定为合法有效。

2.农村土地承包经营权互换期限不得超过承包合同期限。对于农村土地承包经营权互

换期限的认定，有约定的从其约定，没有约定或者约定不明的情况下，由于承包经营权互

换就是经营权权利主体发生变更的土地经营权流转，其权利主体从互换之日起就已发生变

更，故互换之日即是承包经营权互换期限的起始日。但承包经营权互换到何时终止呢？由

于互换土地承包经营权的权源为土地承包经营权，故土地承包经营权互换的最长期限不得

超过该土地经营权承包合同所约定的承包期限，即土地经营权承包合同期限届满时，互换

协议自行终止，而非一朝互换就永久取得土地承包经营权。对于通过互换取得的土地承包

经营权，在新一轮土地承包期内该土地承包经营权的确认应以与发包方新签订的土地承包

经营权合同为准。当然，如果仍发包给原承包人，然后双方继续互换的话，那亦是新的互

换关系，而非原互换关系的延续。

3.农村土地承包经营权互换未报发包方备案并不导致合同无效。虽然《中华人民共和

国农村土地承包法》第三十七条规定农村土地承包经营权合同应当报发包方备案，但实践

中报备的极少，发包方亦往往采取默许的态度。由于上述规定属于管理性强制性规定，而

非效力性强制性规定，故承包经营权互换时未进行备案登记并不导致合同无效，只是不得

对抗善意第三人。

编写人：湖南省洪江市人民法院 段柳媛

2 口头约定互换承包地但未进行登记备案是否有效

——朱某凤、张某国诉姜某兰等土地承包经营权确认案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

江苏省徐州市铜山区人民法院（2016）苏0312民初7493号民事判决书

2.案由：土地承包经营权确认纠纷

3.当事人

原告：朱某凤、张某国

被告：姜某兰、张某强、丁某敏、张某英

【基本案情】

张某勋与张某芝系堂兄弟，现已先后去世。朱某凤、张某国分别系张某勋妻子、儿

子，姜某兰、张某强、丁某敏、张某英分别系张某芝的妻子、儿子、儿媳、孙子，其均系

徐州市铜山区马坡镇董洼村（以下简称董洼村）村民。张某勋曾于1978年分得0.68亩土

地，坐落于董洼村东北角（以下简称村东北）。1993年10月，经时任队长董某某协调，张

某勋与张某芝口头约定，张某芝以位于董洼村北（以下简称村北）的0.3亩土地（即涉案

土地）与张某勋村东北的0.3亩土地进行置换。土地置换后，张某强实际取得了村东北0.3

亩土地并加盖房屋，朱某凤、张某国一直在村北0.3亩土地上种植庄稼。村北0.3亩承包地

先后登记在张某芝、张某强名下。

2012年12月3日，张某强与涉案土地开发人张某签订土地转让协议书，约定张某强自

愿将承包的土地0.56亩（含村北0.3亩），以每亩20万元转让给张某使用。现朱某凤、张某

国与姜某兰、张某强、丁某敏、张某英因土地补偿款的领取引发纠纷。

【案件焦点】

朱某凤、张某国主张的张某勋与张某芝达成的口头置换协议是否存在，以及效力如何

认定。

【法院裁判要旨】

江苏省徐州市铜山区人民法院经审理认为：（一）对于朱某凤、张某国主张的张某勋

与张某芝达成的口头置换协议是否存在及效力的认定。结合庭审调查及徐州市铜山区马坡

镇人民调解委员会、铜山区公安局马坡派出所对相关人员所作笔录，能够证明张某强现在

居住的宅基地与张某勋原有宅基地基本吻合，村北0.3亩承包地朱某凤、张某国实际耕种

多年并曾转包给案外人李某某耕种并收取租金，故对朱某凤、张某国所主张的张某勋与张

某芝口头约定的换地事实予以认可。《中华人民共和国农村土地承包法》第四十条规

定：“承包方之间为方便耕种或者各自需要，可以对属于同一集体经济组织的土地的土地

承包经营权进行互换。”张某勋与张某芝在上述规定范围内，基于自愿原则互换土地的行

为不违反法律规定，且在无证据证明该口头协议存在无效情形的前提下，对其效力予以认

定。

（二）朱某凤、张某国主张村北0.3亩土地赔偿收益能否获得支持。首先，《中华人

民共和国农村土地承包法》第三十七条规定，“土地承包经营权采取转包、出租、互换、

转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同。采取转让方式流转的，应当经发

包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案”，而《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》第十四条规定，“承

包方依法采取转包、出租、互换或者其他方式流转土地承包经营权的，发包方仅以该土地

承包经营权流转合同未报其备案为由，请求确认合同无效的，不予支持”，据此，互换土

地未向发包方备案并不影响协议效力；其次，《中华人民共和国农村土地承包法》第三十

八条规定，“土地承包经营权采取互换、转让方式流转，当事人要求登记的，应当向县级

以上地方人民政府申请登记。未经登记，不得对抗善意第三人”，《农村土地承包经营权

流转管理办法》第十七条规定，“同一集体经济组织的承包方之间自愿将土地承包经营权

进行互换，双方对互换土地原享有的承包权利和承担的义务也相应互换，当事人可以要求

办理农村土地承包经营权证变更登记手续”，据此，法律规定当事人可以要求办理农村土

地承包经营权变更登记手续，但该规定并非强制性规定，当事人可以决定是否办理，没有

办理变更登记手续并不影响换地合同效力；最后，虽姜某兰、张某强、丁某敏、张某英主

张原属于其的村北0.3亩土地依然登记在其名下，如前所述，登记并非土地互换的生效要

件，登记在其名下不足以推翻换地协议的效力，故对朱某凤、张某国主张的该0.3亩土地

所产生的收益归其所有，予以支持。

综上，依据《中华人民共和国农村土地承包法》第三十七条、第三十八条、第四十

条，《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》第十四

条，《农村土地承包经营权流转管理办法》第十七条，《中华人民共和国合同法》第十

条、第六十条，《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条之规定，判决如下：

一、张某勋与张某芝达成的口头置换协议有效；

二、置换给朱某凤、张某国的村北0.3亩土地的收益归其二人所有。

【法官后语】

口头协议作为合同的一种表现形式，在不违反法律规定的情况下同样具有法律效力。

《中华人民共和国农村土地承包法》第三十七条规定，“土地承包经营权采取转包、出

租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同”。但该规定属于管理

性规范，其立法目的是鼓励、引导承包方订立书面合同以防范纠纷，而非互换合同生效的

要件。现实中，按照农村习俗，存在大量以口头约定形式互换承包土地的情况，且以相互

交付互换物作为互换关系成立的标志。如果双方当事人对当初的口头约定不持异议或者能

够充分举证证明存在真实的口头约定，且互换事实已经实际发生，不损害他人利益，则其

口头约定应当认定为合法有效。

《中华人民共和国农村土地承包法》第三十八条、《农村土地承包经营权流转管理办

法》第十七条规定，土地承包经营权互换的，可以申请变更登记，未经登记的不得对抗善

意第三人；《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

十四条规定，发包方仅以该土地承包经营权流转合同未报其备案为由，请求确认合同无效

的，不予支持。据此，登记只是互换承包土地经营权的对抗要件而非效力要件，当事人可

以决定是否办理，没有办理变更登记手续并不影响换地合同效力，只是其合同不得对抗善

意第三人。

综上，本案中，张某勋与张某芝达成的口头置换承包土地协议虽未变更登记，也未向

发包方备案，但不影响协议效力。

编写人：江苏省徐州市铜山区人民法院 张衡 吴维维

3 农村集体经济组织成员“农转非” 是否仍享有土地承包经营权

——罗某恩诉巴马瑶族自治县所略乡人民政府、巴马瑶族自治县人民政府土地行政裁

决案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广西壮族自治区巴马瑶族自治县人民法院（2016）桂1227行初7号行政判决书

2.案由：土地行政裁决纠纷

3.当事人

原告：罗某恩

被告：巴马瑶族自治县所略乡人民政府（以下简称所略乡政府）、巴马瑶族自治县人

民政府（以下简称巴马县政府）

第三人：罗某凡

【基本案情】

罗某恩和罗某凡兄弟二人对所略乡平六村小所屯（以下简称小所屯）的“加科松”“拉

盘令”（均为地名）两宗林地有争议，其中“加科松”林地面积为10.6亩，争议地上原来种

植油茶树，2014年，罗某凡把原种植的油茶树砍掉后重新种植杉木苗，现杉木苗已经被罗

某恩全部拔掉，四至范围为：东面与何某冷户油茶林相邻，南面与罗某献户的油茶林相

邻，西面与罗某重户的油茶林相邻，北面与何某林户的杉木林相邻；“拉盘令”林地面积为

46.9亩，争议地上有罗某凡种植的桉树，四至范围为：东面与“六尚沟”（地名）相邻，南

面与何某南户的杉木林相邻，西面至“拉盘令”山顶，北面与罗某杰户的油茶林相邻。2004

年，罗某凡出资开荒“拉盘令”林地种植桉树苗。2012年2月，罗某恩与罗某凡在本小队队

干和堂兄弟等人的见证下，协商分田分地一事，其二人取得一致意见后，其父罗某强把家

里所有的土地、林地，包括新开荒的和小队分给的，都平均分为两份，罗某恩和罗某凡各

分得一份。现罗某恩与罗某凡争议的“加科松”“拉盘令”两宗林地，在其二人分家划分林地

的时候已经明确划分给罗某凡，由罗某凡经营使用，罗某恩另分得其他七宗林地，并且当

时罗某恩、罗某凡对于这一划分事实都没有提出任何异议。所略乡政府根据上述事实作出

所政处字（2016）2号行政处理决定，将罗某恩和罗某凡争议的“加科松”“拉盘令”两宗林

地的所有权确定为小所屯集体所有，罗某凡享有使用权，由罗某凡经营使用。罗某恩不服

所略乡政府的处理决定，在法定期限内向巴马县政府申请复议，复议机关受理后，经审查

维持所略乡政府的处理决定。罗某恩不服上述决定而向法院提起行政诉讼。

罗某凡于1991年购买指标农转非，但没有享受到国家政策性补助待遇，便于2007年4

月8日和其继母非转农迁回小所屯，2015年8月20日罗某凡又与继母分户各自另立户口本。

第二次土地延包中小所屯并没有将罗某凡的田、地、林地收回，而是由罗某凡和罗某恩作

为一户继续承包。

【案件焦点】

农村集体经济组织成员“农转非”是否仍享有土地承包经营权。

【法院裁判要旨】

广西壮族自治区巴马瑶族自治县人民法院经审理认为：罗某恩和罗某凡争议的“加科

松”“拉盘令”两宗林地，在2012年2月其二人分家时在其父罗某强和小队队干及堂兄弟的见

证下已明确划分给罗某凡经营使用，罗某恩当时未提出任何异议。直到2014年罗某凡

将“拉盘令”的油茶树砍伐后种植杉木时，罗某恩才提出异议产生纠纷。罗某恩提出在1998

年其已取得争议的“加科松”“拉盘令”两宗林地的合法经营权（有土地承包经营权证）。自

1981年土地承包至1998年第二次土地延包中罗某凡一直和罗某恩共同承包经营本小组集体

土地，虽然争议的“加科松”“拉盘令”两宗林地填写在罗某恩户上，但是属于家庭共同成员

所有。因此罗某恩提出争议的“加科松”“拉盘令”两宗林地填在其户名下应归其所有的理由

不充分，法院不予支持。所略乡政府根据2012年2月罗某恩和罗某凡分家时“加科松”“拉盘

令”两宗争议地划分给罗某凡经营使用的事实，将“加科松”“拉盘令”两宗争议地的所有权

确定为小所屯集体所有，罗某凡享有使用权，继续由罗某凡经营使用，处理适当。罗某恩

提出罗某凡在1991年已农转非，不能享有“加科松”“拉盘令”两宗争议地的使用权和经营权

的辩解，因罗某凡在1981年第一次土地承包中就与罗某恩户同为一户享有小所屯本集体组

织承包经营权，虽然在1991年以高价买户口农转非，但一直无工作。根据1997年《广西壮

族自治区巴马瑶族自治县党委和自治县人民政府关于做好农村第二期土地承包工作的通

知》（巴发〔1997〕69号文）第十三条第五款的规定，“属于下列情况之一者给予承包耕

地，高价买户口农转非后而无工作的”，并且小所屯在第二期土地承包中也未收回罗某凡

的承包份额，其仍享有在该小组的土地、林地的使用权和经营权。故罗某恩提出的辩解理

由不充分，不予采信。所政处字（2016）2号《行政处理决定书》认定事实清楚，程序合

法，适用法律正确，处理适当。巴政复决字（2016）6号行政复议决定书，所政处字

（2016）2号行政处理决定书认定事实清楚，程序合法，适用法律正确。罗某恩申请撤销

无事实依据和法律依据，不予以支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之

规定，判决如下：

驳回罗某恩的诉讼请求。

【法官后语】

人民法院审理当事人不服土地行政裁决纠纷案件时除应当遵循审理民事案件、行政案

件的一般原则外，还要遵循以下原则：尊重历史、面对现实、有利于生产生活、有利于社

会和谐稳定。自中华人民共和国成立以来，我国农村土地政策发生了几次重大变革，大致

可分为土地改革、农业合作化、四固定和家庭联产承包责任制四个时期，土地、山林权属

确权纠纷处理的主要依据也随着土地政策的历史变迁而发生变化，主要有：1.土地改革时

期依法取得的土地房产所有证或者登记发证的档案清册或者林木、林地等权属登记的档案

清册；2.农业合作化时期、四固定时期确定土地、林地权属的决议、决定和其他文件材

料；3.县级以上人民政府依法核发的土地、山林权属证书；4.当事人达成的协议；5.依法

没收、征收、征购、征用土地和依法批准使用、划拨土地的文件，依法出让、转让土地使

用权的出让、转让合同；各级人民政府在职权范围内作出的处理决定、调解协议。

本案中，罗某凡在1981年第一次实行土地家庭联产承包责任制时就与罗某恩作为同一

家庭户共同承包享有小所屯集体土地使用权和经营权，且根据1997年《广西壮族自治区巴

马瑶族自治县党委和自治县人民政府关于做好农村第二期土地承包工作的通知》（巴发

〔1997〕69号文）第十三条第五款规定，“属于下列情况之一者给予承包耕地，高价买户

口农转非后而无工作的”，小所屯在1997年第二期土地延包中也未收回罗某凡的承包份

额，其仍享有在该集体的土地、林地的使用权和经营权。另，罗某恩与罗某凡还曾达成将

争议地分给罗某凡经营的协议。所略乡政府根据上述事实作出将争议地由罗某凡享有使用

权、由罗某凡经营使用的处理决定以及巴马县政府的行政复议决定既尊重历史又面对现

实，程序合法，认定事实清楚，适用法律正确，应予维持。

编写人：广西壮族自治区巴马瑶族自治县人民法院 罗才

4 小城镇户口转为非农业户口是否导致土地承包经营权的丧失

——刘某升诉延庆区永宁镇太平街村村民委员会农村土地承包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市延庆区人民法院（2015）延民（商）初字第03752号民事判决书

2.案由：农村土地承包合同纠纷

3.当事人

原告：刘某升

被告：延庆区永宁镇太平街村村民委员会（以下简称太平街村委会）

【基本案情】

刘某升原系延庆县永宁镇太平街村（以下简称太平街村）村民。2005年1月1日，太平

街村进行二轮延包确权，刘某升作为家庭代表与太平街村委会签订土地承包合同书，承包

村集体粮田。同年5月31日，刘某升全家户口从太平街村迁到延庆县永宁镇缙阳小区3号楼

×××室，户别由农业户变成小城镇户。2007年6月6日，刘某升全家户口又从延庆县永宁镇

缙阳小区3号楼×××室迁到太平街村，户别变成非农业家庭户。2011年，太平街村委会收

回刘某升家承包土地的承包经营权，认为刘某升全家户口迁出太平街村，转为非农业户

口，已经不是太平街村集体组织成员，作为发包方有权收回承包土地。刘某升认为太平街

村委会违反了土地承包法关于承包期内发包方不得收回承包地的规定，要求太平街村委会

支付2011年至2015年的土地流转费30000元。

【案件焦点】

小城镇户口转为非农业户口是否必然导致土地承包权的丧失。

【法院裁判要旨】

北京市延庆区人民法院经审理认为：刘某升全家虽已转为非农业户口，但不是全家迁

入设区的市，故太平街村委会收回其家庭承包地的行为违反了相关法律规定，应属无效。

土地承包经营权流转的收益归承包方所有。庭审中，刘某升认可太平街村委会收回承包地

后的土地流转行为，并主张太平街村委会按土地流转合同约定的土地流转费标准向其支付

流转费用，因太平街村委会收回承包地后有的并未及时流转，本院参照土地流转合同确定

流转之前的土地流转费标准为每亩每年800元。据此，太平街村委会应支付刘某升2011年

至2015年的土地流转费21552元，刘某升的诉讼请求超出21552元部分不予支持。土地承包

经营权是一种物权，不适用诉讼时效有关规定，故太平街村委会关于刘某升起诉已经超过

诉讼时效的抗辩意见，不予采纳。综上所述，北京市延庆区人民法院依照《中华人民共和

国土地承包法》第二十六条的规定，判决如下：

一、太平街村委会于判决生效后七日内支付刘某升2011年至2015年的土地流转费

21552元；

二、驳回刘某升的其他诉讼请求。

【法官后语】

本案争议的焦点问题在于发包方太平街村委会收回承包地是否合法，处理重点主要在

于对法律关于转为非农业户口的理解。2002年9月28日，北京市人民政府京政发〔2002〕

25号文批转市公安局《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，规定：在本市14个卫

星城和33个中心镇的规划区范围内，有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员及其他

共同居住生活的直系亲属，凡持有本市农业户口的，均可根据本人意愿办理城镇常住户

口。对经批准在小城镇落户的人员，根据本人意愿，可保留其承包土地的经营权，也允许

依法转让。33个中心镇中含延庆县永宁镇。《中华人民共和国农村土地承包法》第二十六

条第一款、第二款、第三款规定：“承包期内，发包方不得收回承包地。承包期内，承包

方全家迁入小城镇落户的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依

法进行土地承包经营权流转。承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，

应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草

地。”据此，发包方收回承包地必须同时满足两个条件，即承包方全家迁入设区的市，并

且转为非农业户口。

具体到本案中，出现意见分歧，其主要原因即在于对上述规定的不同理解。一种意见

认为从小城镇户口转出的都为非农业户口，既然为非农业户口，发包方就可以收回承包

地。另一种意见认为小城镇户口可以继续享有土地承包经营权，即使再次迁出也只有迁入

设区的市，且转为非农业户口的，才可收回承包地。法院经审理认为，从小城镇户口再次

迁出，转为非农业户口，也并不必然丧失土地承包权，要审查非农业户口迁入地是否为设

区的市。所谓设区的市，与一般认为的地级市概念类似，但有所不同，全国大部分的地级

市都有市辖区，但有少数地级市没有设区，这部分地级市下辖行政建制为镇。本案中，刘

某升从小城镇户口转入太平街村，不属于转入设区的市，因此法院认为其转为非农业户口

也享有土地承包经营权。

值得注意的是，法院在审判过程中对法律进行解释时，要把握精神。小城镇户籍管理

制度改革是为了促进小城镇的健康发展，加快我国城镇化进程的制度改革，不同于城镇户

口，要使转为小城镇户口承包方的生活得到保障。小城镇户口可根据承包方意愿，保留其

土地承包经营权或允许其流转土地。由此，法院在审理该类案件时也要结合承包方有关社

保和是否享有其他城镇户口的待遇等情况作出裁判。

编写人：北京市延庆区人民法院 张馨天

5 收回“自留山” 是否有法律依据

——黄某梅诉贵港市覃塘区东龙镇兰山村均昌生产队、李某森返还原物案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广西壮族自治区贵港市中级人民法院（2016）桂08民终1391号民事判决书

2.案由：返还原物纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：黄某梅

被告（被上诉人）：贵港市覃塘区东龙镇兰山村均昌生产队（以下简称均昌生产

队）、李某森

【基本案情】

黄某梅于1988年8月前系原贵县石龙公社兰山大队均昌生产队成员，生育一子一女。

1982年，均昌生产队划给黄某梅户三口人自留山共27亩，其中位于长冲坑、郑四冲的自留

山为6亩，位于长冲、蕉木坑、大冲口、角落冲的自留山为21亩，原贵县人民政府于1983

年向黄某梅颁发了第38号、第69号“贵县社员自留山使用证”。1988年8月，黄某梅举家迁

入贵港市城区，转为非农业人口。同月10日，均昌生产队经集体会议决定，将黄某梅户的

27亩自留山收回集体；当时均昌生产队共有14户，各户的代表人均参加了会议并在决议书

上签了名，其中莫某龙、莫某勇、蒙某朝、李某富4人当时均未年满十八周岁。在林改期

间，均昌生产队于2009年9月制订的林改方案历经该队村民会议论通过、东龙镇人民政府

审批及公示后，该队于2009年10月24日与李某森签订《集体林地家庭承包经营合同》，将

包括原为黄某梅的3.62亩自留山在内的林地共154.22亩一并发包给李某森。李某森于2010

年4月2日取得贵港市覃塘区人民政府颁发的覃林证字（2010）第03060189号林权证（以下

简称03060189号林权证）。2015年7月28日，黄某梅以03060189号林权证登记的林地为均

昌生产队分给自己的自留山、贵港市覃塘区人民政府颁证行为违法为由，向贵港市人民政

府申请复议，请求撤销03060189号林权证；2015年9月30日，经贵港市人民政府贵政复决

〔2015〕69号行政复议决定，维持第0306018号林权证。黄某梅因均昌生产队收回其自留

山并重新发包给案外人均昌生产队成员陈某光后，对贵港市覃塘区人民政府为陈某光颁发

覃林证字（2010）第03060175号林权证（以下简称03060175号林权证）行政行为不服向贵

港市人民政府申请复议，并对贵港市人民政府作出的行政复议决定（维持03060175号林权

证）不服，于2015年11月5日向贵港市中级人民法院提起行政诉讼，该院于同年12月16日

裁定驳回黄某梅的起诉。

【案件焦点】

1.黄某梅与均昌生产队之间是否存在承包经营关系；2.均昌生产队是否存在强行收回

黄某梅自留山的事实；3.黄某梅原自留山是否种有树木；4.黄某梅诉请确认均昌生产队与

另六被告签订的《集体林地家庭承包经营合同》有无事实依据。

【法院裁判要旨】

广西壮族自治区贵港市覃塘区人民法院经审理认为：从黄某梅的诉请事项分析可知，

黄某梅实质上认为均昌生产队和李某森签订集体林地家庭承包经营合同的行为，侵犯了自

己的自留山使用权，从而诉请确认集体林地家庭承包经营合同无效，责令均昌生产队、李

某森退还自留山，黄某梅和被告之间因此形成的纠纷与“土地承包经营权纠纷”同属物权纠

纷，但本案涉及自留山使用权，故本案适用物权保护纠纷案由，定为“返还原物纠纷”为

宜。从本案现有证据来看，均昌生产队和李某森签订的集体林地家庭承包经营合同，系其

双方的真实意思表示，主体适格，合同内容不违反法律、行政法规的强制性规定，无损害

国家、集体或第三人利益，应为合法有效合同。黄某梅诉请确认集体林地家庭承包经营合

同无效的理由不成立，理由如下：1.黄某梅认为均昌生产队收回自留山程序违法，这与事

实不符：《中华人民共和国宪法》第八条规定农村中“参加农村集体经济组织的劳动者，

有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜”。据此，享有自

留山使用权的人只能是本集体经济组织的成员。1988年8月，黄某梅户三口人的户口迁入

贵港市城区，转为非农业人口，表明其脱离了均昌生产队集体经济组织，已非均昌生产队

集体经济组织成员，故均昌生产队没有通知黄某梅参加1998年8月10日的代表会议，并无

不当；但其收回黄某梅自留山时，假若黄某梅原自留山种有松树、杉树等附着物却未通知

黄某梅前来协商附着物的处理事宜，则有欠妥当。关于“决议书”上代表签名、兰山村委印

章使用等程序问题，按照民主议定原则，均昌生产队全队共14户，除签名当时未年满十八

周岁的4名代表外，另10户代表已在“决议书”上签名，符合民主议定程序；按照法律规

定，均昌生产队作为农村集体经济组织在法律规定的范围内有权对其所有的财产进行处

置，无须所在村委审批，因此“决议书”上的村委印章真假与否、签章与否，对“决议书”的

效力并无实质影响。2.根据《中华人民共和国宪法》第八条的规定，黄某梅已不具备迁出

地均昌生产队集体经济组织成员的资格，已再无权享有原自留山的使用权，自留山应交还

集体；又根据《广西壮族自治区土地管理实施办法》 [[1]](#p33) 第二十一条“使用集体土地，有下

列情形之一的，由集体土地所有者收回土地使用权，另行安排使用：一、农业户口转为非

农业户口后，其承包的责任田（地）、水面和自留地、自留山以及拆迁住宅后腾出的宅基

地”，《广西壮族自治区集体林权制度改革确权颁证办法（试行）》第三条第二款“农村户

口转为城镇户口，其自留山在林改前已由集体经济组织按照有关规定或者协议收回的，不

予退还”的规定，均昌生产队作为集体土地所有权人于1998年将原为黄某梅使用的自留山

收回并于2009年将其中3.62亩重新发包给李某森承包经营的行为，并不违反法律规定。黄

某梅诉称其自留山使用权受到均昌生产队、李某森侵害，缺乏事实依据。按照“谁造谁

有、共造共有”的国家相关林业法律法规及政策的规定，均昌生产队收回黄某梅自留山

前，如黄某梅原自留山上种有松树、杉树的，则其对所种树的收益权应受法律保护；黄某

梅认为均昌生产队收回其自留山前，其自留山上种有松树、杉树，但均昌生产队、李某森

对此予以否认，而黄某梅未能提供充分证据证实；另，黄某梅和均昌生产队、李某森均承

认在均昌生产队收回黄某梅原自留山时未曾对该自留山上的附着物进行处理，因此，即使

黄某梅原自留山种有松树、杉树，亦不存在已遭受均昌生产队、李某森侵害的事实；黄某

梅称自留山上附着物受到均昌生产队、李某森侵害，也缺乏事实依据。当然，对于原黄某

梅使用的自留山上有无收益处理的问题，可另自行协商处理或通过其他法律途径处理。3.

《中华人民共和国农村土地承包法》自2003年3月1日起施行，该法第二十六条第一款、第

二款规定：“承包期内，发包方不得收回承包地。承包期内，承包方全家迁入小城镇落户

的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权

流转。”本案中，均昌生产队系于1998年8月10日决议收回黄某梅的自留山，按照“法不溯

及既往”原则，均昌生产队当时收回黄某梅的自留山并不受前述规范调整；《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》第六条规定：“因发包方违

法收回、调整承包地，或者因发包方收回承包方弃耕、撂荒的承包地产生的纠纷，按照下

列情形，分别处理：……（二）发包方已将承包地另行发包给第三人，承包方以发包方和

第三人为共同被告，请求确认其所签订的承包合同无效、返还承包地并赔偿损失的，应予

支持。……”分析该条规定可知，其适用以“违法收回”为前提条件，但均昌生产队当时收

回黄某梅的自留山并不存在违法之处；同时，该条规定是针对“承包地”而言，而“自留

山”和“承包地”的法律性质不同，“自留山”使用权是直接依据法律规定而取得，而“承包

地”经营权则是依据与发包方签订承包合同而取得。因此，黄某梅认为均昌生产队收回其

自留山并重新发包给李某森经营违反前述两条法律规定，与事实和法律不符。此外，黄某

梅亦无证据证明涉案《集体林地家庭承包经营合同》存在其他无效情形。综上，黄某梅要

求确认涉案《集体林地家庭承包经营合同》中包含黄某梅自留山3.62亩的部分无效及据此

要求李某森退还黄某梅自留山的诉讼请求，证据不足，理由不充分，不予支持。

广西壮族自治区贵港市覃塘区人民法院依照《中华人民共和国合同法》第五十二条、

第五十六条、第五十八条，《中华人民共和国物权法》第三十四条，《中华人民共和国侵

权责任法》第六条、第十五条第一款第（四）项之规定，作出如下判决：

驳回黄某梅的诉讼请求。

黄某梅持原审起诉意见提起上诉。贵港市中级人民法院经审理认为：均昌生产队于

1998年收回黄某梅承包的自留山土地使用权符合当时实施的《广西壮族自治区土地管理实

施办法》第二十一条的规定，因此，均昌生产队有权于1998年将其中3.62亩重新发包给李

某森，该发包合法、有效。黄某梅提出均昌生产队议事规则违法、一审法院适用法律错误

等主张，与查明事实不符，不予采信。黄某梅提出争议地的林木归其所有的主张，已超出

其一审起诉请求的范围，经调解未果，其可依法另行主张权利。综上，一审判决虽然在认

定莫某龙在决议书上签名这一事实有误，但判决结果正确，予以维持。

广西壮族自治区贵港市中级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百四十

四条、第一百七十条第一款第（二）项之规定，作出如下判决：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

审理该案的主要切入点是农业人口转为非农业人口后，是否应保留其原有的自留山使

用权？是否有相关实体、程序上的规定？

所谓“自留山”是指农业集体化后分给社员使用和经营的小块山林。“自留山”不同

于“责任山”，“自留山”山权属集体所有，归农户长期、无偿使用，农户基于法律规定直接

取得，“自留山”划定后，生不增、死不减、长期不变。“责任山”经营权基于承包合同而取

得，有承包期限，在承包期限内林地使用权和林木所有权、使用权归责任山承包者所有。

《中华人民共和国宪法》第八条第一款规定，“参加农村集体经济组织的劳动者，有

权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜”。该条明确规定了

经营自留山的主体是参加农村集体经济组织的劳动者。本案中，黄某梅于1988年8月转为

非农业户口，脱离了集体经济组织，已非均昌生产队集体经济组织成员。均昌生产队根据

当时《广西壮族自治区土地管理实施办法》第二十一条“使用集体土地，有下列情形之一

的，由集体土地所有者收回土地使用权，另行安排使用：一、农业户口转为非农业户口

后，其承包的责任田（地）、水面和自留地、自留山以及拆迁住宅后腾出的宅基地”，以

及《广西壮族自治区集体林权制度改革确权颁证办法（试行）》第三条第二款“农村户口

转为城镇户口，其自留山在林改前已由集体经济组织按照有关规定或者协议收回的，不予

退还”的规定，均昌生产队收回涉案自留山符合当时的规定，亦符合现行规定。从程序

上，均昌生产队收回涉案自留山并重新发包系经过超过本生产队的三分之二以上村民代表

开会决议同意，并报请镇政府批准，程序不存在违法问题。综上，均昌生产队收回涉案自

留山并重新发包的行为合法有据。

当然，在确认均昌生产队收回涉案自留山具有合法性的同时，亦应保护黄某梅作为原

自留山使用人的合法权益。如前所述，自留山的林木和林产品归自留山使用人个人所有，

但黄某梅在本案中未能举证证明其在涉案自留山种有林木，故法院未支持其关于处理林木

赔偿的请求。

编写人：广西壮族自治区贵港市覃塘区人民法院 韦世林 韦陆红

6 村委会违法收回出嫁女承包地，依法应当赔偿权利人承包期

内收益损失

——高某青诉遵化市堡子店镇夏庄子村村民委员会农村土地承包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

河北省遵化市人民法院（2015）遵民初字第03531号民事判决书

2.案由：农村土地承包合同纠纷

3.当事人

原告：高某青

被告：遵化市堡子店镇夏庄子村村村民委员会（以下简称夏庄子村委会）

【基本案情】

高某青原系遵化市堡子店镇夏庄子村村民，于1998年依法取得家庭承包地1.6亩，承

包期至2028年止。2002年3月4日，高某青出嫁到遵化市西留乡西留村，但在该村未取得承

包地。2006年，夏庄子村委会将高某青的1.6亩承包地收回并发包给他人。审理中，高某

青称其1.6亩承包地被夏庄子村委会按0.11亩/人承包给其他村民，但不能确认新承包人的

姓名。高某青于2015年11月12日第一次庭审时将诉讼请求变更为要求夏庄子村委会按一茬

麦子、一茬玉米1000元/年/亩赔偿其2006年至2028年承包期内的收益损失，并就其收益损

失申请司法鉴定。法院经现场勘查确认了高某青原承包地位置后依法委托河北博亚科技事

务有限公司进行司法鉴定，该公司于2016年3月31日作出鉴定报告，高某青为此支付鉴定

费3000元。

【案件焦点】

夏庄子村委会收回高某青家庭承包地是否违法，是否应当返还高某青家庭承包地1.6

亩。

【法院裁判要旨】

河北省遵化市人民法院经审理认为：《中华人民共和国农村土地承包法》规定耕地承

包期为30年，高某青承包地承包期限应为1998年至2028年。同时，《中华人民共和国农村

土地承包法》第三十条规定，承包期内妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不

得收回其原承包地。2002年，高某青出嫁到遵化市西留乡西留村，但在西留村未取得承包

地，夏庄子村委会收回高某青原承包地既违反了法律规定，又违反了承包合同的约定，依

法应当承担违约责任。《中华人民共和国合同法》规定的违约责任方式包括继续履行、赔

偿损失等，但《中华人民共和国合同法》第一百一十条同时规定了当事人一方不得要求继

续履行非金钱债务的情形。高某青称原承包地被夏庄子村委会承包给其他村民，但不能确

认新承包人的姓名，如果按《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包合同纠纷案件适用

法律问题的解释》第六条第一款第（二）项的规定判决夏庄子村委会与新承包人签订的承

包合同无效、返还高某青承包地，将会造成履行成本的增加。高某青变更诉讼请求为要求

夏庄子村委会赔偿其承包期内的收益损失，予以准许。高某青1.6亩承包地年纯收入经鉴

定为1448元，夏庄子村委会应当赔偿高某青2006年至2028年的收入损失共计33304元（23

年、1448元/年）。

河北省遵化市人民法院依据《中华人民共和国农村土地承包法》第二十条、第三十

条，《中华人民共和国合同法》第一百一十条、第一百一十三条，《最高人民法院关于审

理涉及农村土地承包合同纠纷案件适用法律问题的解释》第六条第一款第（二）项，《中

华人民共和国民事诉讼法》第一百四十四条之规定，判决如下：

由夏庄子村委会于本判决生效后十日内赔偿高某青承包地收入损失33304元。

【法官后语】

1.在农村，妇女结婚后到新的居住地生活，原居住地村委会收回家庭承包地的情况时

有发生，其起因既包括对《中华人民共和国农村土地承包法》相关法律规定的不了解，也

有对村民自治的误解。《中华人民共和国农村土地承包法》第三十条是保护出嫁女家庭承

包地承包权的强制性规定，村民自治不能违反法律强制性规定，村委会以村民自治为由以

会议决议等方式单方收回出嫁女家庭承包地的行为，其效力法律不予认可。

2.发包方违法收回承包地，依据《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》第六条第一款第（二）项的规定，发包方已将承包地另行发包给第

三人，承包方以发包方和第三人为共同被告，请求确认其所签订的承包合同无效、返还承

包地并赔偿损失的，应予支持。本案中，高某青不知道其原承包地被收回后新承包人的姓

名，即使其对该情况知晓，但据了解新的承包人有10余户，如果将该10余户与夏庄子村委

会的承包关系一一解除，必将增加更多的矛盾纠纷，也不利于承包关系的稳定，甚至可能

引发群体性事件。因此，法院向高某青释明承担违约责任的形式既包括继续履行，也包括

赔偿损失等，后高某青变更诉讼请求要求被告赔偿承包期内损失。法院委托相关部门对高

某青收益损失作出鉴定后依法作出判决，既有利于判后执行，又维护了社会稳定。

编写人：河北省遵化市人民法院 赵亚利

7 农村土地承包经营权案件中家庭成员的认定

——文某群等诉文某军、涂某凤土地承包经营权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

贵州省开阳县人民法院（2017）黔0121民初518号民事判决书

2.案由：土地承包经营权纠纷

3.当事人

原告：文某群、文某珍、李某亮

被告：文某军、涂某凤

第三人：开阳县南江乡南江村村村民委员会

【基本案情】

第一轮土地承包时，文某群、文某珍与文某军及其父母文某明、唐某英家庭5人以文

某明为承包户主承包了位于贵州省开阳县南江布依族苗族乡南江村（原哨上布依族苗族乡

土桥村）王选组（以下简称王选组）的土地14.1亩。1998年第二轮土地延包时，文某军、

涂某凤夫妇及其五个子女共7人从原文某明承包户中分家立户，另行单独承包了原文某明

承包户内的承包地6亩，原文某明承包户内其余土地8.1亩以家庭人口3人、文某明为承包

户主继续承包。

1984年10月12日，文某群与王选组村民刘某元结婚，因文某群婚后未另取得承包地，

家庭困难，文某明、唐某英便划出部分承包地（原文某明承包户第二轮延包范围内）给文

某群耕种至今。1994年，文某珍出嫁到河北，1998年5月21日生育李某亮后将李某亮户籍

登记在王选组，后文某珍与河北省易县大龙华乡尧舜口村的崔某兵再婚，并于2009年4月1

日将户籍从王选组迁入河北省易县大龙华乡尧舜口村，在该村未取得承包地。

另查明：文某军、涂某凤在文某明、唐某英晚年失去劳动能力后，一直耕种文某明户

内划归文某群耕种之外的土地，并负责二人的生养死葬。文某明、唐某英先后于2003年、

2014年去世。之后，争议的土地承包经营权证由文某军、涂某凤保管，其以该证上无文某

群、文某珍、李某亮的名字为由，否认该三人享有土地承包经营权。

【案件焦点】

李某亮是否为原文某明户的家庭成员，对文某明户承包的土地是否取得并享有土地承

包经营权。

【法院裁判要旨】

贵州省开阳县人民法院经审理认为：文某群、文某珍在第一轮土地承包时承包了王选

组的土地，二人结婚后在新居住地未取得承包地，故二人对原文某明承包户内相应土地仍

享有承包经营权。

我国对农村土地实行“增人不增地、减人不减地”的稳定管理原则，实行家庭联产承包

责任制，承包的主体为农户，并非个人。文某群与文某珍先后在文某明、唐某英死亡前就

已出嫁另组家庭，未再生活于文某明、唐某英家庭之中，二人自出嫁时起即非原文某明承

包户家庭成员，故二人仅可依据《中华人民共和国土地承包法》第三十条之规定享有原文

某明承包户内相应土地承包经营权。根据我国现行户籍实情，户籍登记与家庭实有人口不

完全一致（如已外嫁而未迁出、另有家庭而只是在原家庭注册户口、因生学而迁入学校

等），故不能仅以户籍界定家庭成员的范围；李某亮作为文某珍的儿子，不可能为原文某

明户家庭成员，李某亮也未提供证据证明自己出生后便生活于文某明家庭之中并靠该家庭

供养，故李某亮的诉请无事实与法律依据，不予支持。

因文某军、涂某凤对文某明、唐某英进行了生养死葬，也一直耕种原文某明承包户内

划归文某群耕种之外的土地，二人虽在土地二轮延包时分家立户，但在对文某明、唐某英

晚年时期的赡养与生活照料过程中，二人实际上已融入文某明家庭，成为原文某明承包户

内的家庭成员，因此，在不损害文某群、文某珍土地承包经营权的前提下，确认文某军、

涂某凤对原文某明承包户土地享有继续承包的权利既符合法律规定，又符合农村善良风俗

与社情民意。综上，文某群、文某珍与文某军、涂某凤对原文某明承包户土地均享有承包

经营权，对文某群、文某珍要求文某军、涂某凤交付文某明户土地承包经营权证的诉请不

予支持。

文某群陈述其一直耕种文某明、唐某英划给自己的土地至今，文某军、涂某凤也未对

其耕种行为提出异议，文某群、文某珍均未提供证据证明文某军、涂某凤对自己的土地承

包经营权实施了侵害，故文某群、文某珍要求文某军、涂某凤停止侵害的诉请，因无事实

依据而不予支持。

据此，贵州省开阳县人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第六条、第十

五条、第三十条，《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十二条，《中华人民共和国民

事诉讼法》第六十四条之规定，判决如下：

一、文某群、文某珍对王选组原文某明承包户内承包地享有承包经营权；

二、驳回文某群、文某珍的其他诉讼请求；

三、驳回李某亮的诉讼请求。

【法官后语】

《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》）第三条第二款

明确规定，“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”。司法实践中，处

理好土地承包经营权纠纷，对家庭成员的认定是至关重要的前提。准确认定家庭成员应把

握以下两个方面。

1.总体原则。我国对农村土地实行“增人不增地、减人不减地”的稳定管理原则，实行

家庭联产承包责任制，承包的主体为农户，并非个人。对此，实践中仍有误识，认为享有

农村土地承包经营权的是土地承包到户时已出生并已登记到土地承包经营权证上的家庭成

员。这种认识显然不符合《农村土地承包法》的立法宗旨。因此，审理案件中认定家庭成

员时，必须坚持承包基本单位为“家庭”的原则，其含义是：（1）家庭成员并非家庭中的

某一成员，如户主，而是指家庭户内的全体成员；（2）家庭成员不仅包含土地承包到户

时已出生并已登记到土地承包经营权证的成员，也包含承包到户时未登记到承包经营权证

书上，后期新增加的成员。

2.具体认定标准。《农村土地承包法》第五条规定：农村集体经济组织成员有权依法

承包由集体经济组织发包的农村土地。因此，享有土地承包权益的前提不仅是家庭成员，

而且需要其同时具有农村集体经济组织成员资格。要准确认定是否具有集体经济组织成员

资格，应综合考虑以下因素：（1）户籍是否登记在集体经济组织；（2）是否以该集体经

济组织所有的土地作为主要生活保障；（3）是否与该集体经济组织的其他成员享受同等

权利、履行同等义务。如能同时满足上述条件，一般可以认定为该集体经济组织的承包户

的家庭成员。

本案中，文某珍与李某亮系母子关系，虽然办理户籍登记时将李某亮的户籍地登记在

贵州省开阳县南江乡南江村王选组，但其并未在户籍地生活，也未以户籍所在地集体所有

的土地作为主要生活保障，未靠文某明户供养，因此不应为原文某明户的家庭成员，若认

定为文某明户的家庭成员，不符合上述认定集体经济组织成员资格的标准，也必然会导致

家庭成员之间的权利不公和内部矛盾，不利于家庭和睦。

编写人：贵州省开阳县人民法院 李厚成

[[1]](#p24) 该办法于1988年1月8日发布，1988年4月1日起施行，1992年8月29日进行第一次修正，1997年9月24日进行第二

次修正，两次修正均未修正该办法第二十一条的规定，2001年9月1日被《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国土地管

理法〉办法》废止。

二、承包地征收补偿费用分配纠纷

8 集体经济组织成员资格的审查判断

——金某良等诉阳江市阳东区合山镇丰村村民委员会金花村民小组承包地征收补偿费

用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省阳江市阳东区人民法院（2015）阳东法合民初字第444号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告：金某良等27人

被告：阳江市阳东区合山镇丰村村村民委员会金花村民小组（以下简称金花村）

【基本案情】

金某良家庭于1952年左右在阳江市阳东区合山镇丰村分有房屋并在该房屋居住。在20

世纪80年代初，金花村实行第一轮家庭联产承包责任制分田到户，金某良家庭在金花村分

有责任田，并依法开展经营耕种。1980年左右，金某良家庭到合山镇丰村村委会上塘村建

房并全家迁至该房屋居住。因建设高铁需要，国家于2014年左右征收了被告村集体所有的

位于黄幌山、虾山文笔仔一带的土地，金花村也领取了土地补偿费。后经金花村集体讨

论，金花村决定按1300元每人的标准分配土地补偿费，并以金某良等27人于新中国成立前

（1949年）在该村没有祖居地为由，拒绝分配土地补偿费给金某良等27人。为此，金某良

等27人于2015年11月23日向法院提起诉讼。在本案庭审中，金花村为证明金某良等27人不

符合涉案土地补偿费的分配条件，提供了一份《金花村村委就高铁征地款分款决议》，该

决议载明：1.凡是祖居在金花村有户口有田地的家族（落实责任田地），可分全款；2.凡

是外嫁女，无得分；3.家庭户口成员有单位、早年迁出（在村中有田地的），有得分；4.

招亲、过继做仔的，所生后代，有得分；5.父母户口在本村，计划生育外，生仔不入户口

的，有得分；6.婚外私生仔未入户口的，无得分；7.无责任田的，在1980年前迁出的分

50%，1962年前搬出的分10%；8.户口在金花村已领结婚证的（包括已形成事实婚姻未登

记已生仔的）外嫁女，无得分。同时，针对上述决议，金花村还称，本次土地补偿费确定

的分配原则是：1.有权参与分配的人，必须在新中国成立前（即1949年之前）在村有祖居

地；2.凡是在本村有祖居地的人，只要其在村中分有责任田，则无论其户口是否在金花村

处，均可分得土地补偿费1300元每人；3.凡是在本村有祖居地的人，如果其在村中没有责

任田，则要根据其户口迁出的时间来确定分配数额，具体为：户口在1960年之前从金花村

迁出的，可分得土地补偿费10%，即130元每人；户口在1980年之前从金花村迁出的，可

分得土地补偿费50%，即650元每人；户口在1980年之后从金花村迁出的，可分得土地补

偿费1300元每人。此外，金花村还称，有权参与分配的人的妻子和子女，按照该有权参与

分配的人的标准分得土地补偿费。

另查明金某良等27人的亲属关系如下：金某良与钟某芳系夫妻关系，两人生育儿子金

某仿、金某飘、金新某、金顺某和金林某；金某仿与陈某倩系夫妻关系，两人生育儿子金

甲；金某飘与林某红系夫妻关系，两人生育女儿金某欣；金新某与沈某莲系夫妻关系，两

人生育儿子金某起、金某平。金某起与苏某珠是夫妻关系，两人生育女儿金某晴；金某平

与刘某系夫妻关系，两人生育儿子金某博。金顺某与钟某珍系夫妻关系，两人生育儿子金

乙；金林某与郑某逢是夫妻关系，两人生育儿子金某羡、金某硕。金某羡与陆某伦系夫妻

关系，两人生育女儿金某萱；金某硕与谢某梅系夫妻关系，两人生育儿子金某嵘。其中，

金某良、钟某芳、金新某、沈某莲、金某起、金某晴、金某平、金某博、金顺某、钟某

珍、金乙、金林某、郑某逢、金某硕、金某嵘15人的户口均在金花村；金某仿、陈某倩、

金甲3人的户口在广州市天河区；金某飘、林某红、金某欣3人的户口在广州市海珠区；金

某羡、陆某伦、金某萱3人的户口在广州市越秀区；苏某珠的户口在阳江市阳东区那龙镇

西就村；刘某的户口在广东省翁源县龙仙镇联群村；谢某梅的户口在阳江市阳东区合山镇

向阳东路。此外，金某仿、金某飘、金某羡的户口原在金花村，均于1980年之后迁出。

金某良等27人主张其不是阳江市阳东区合山镇丰村村委会上塘村的村民，为此提供了

阳江市阳东区合山镇丰村村委会上塘经济合作社出具的证明等证据为证。该证明主要载

明：金某良在上塘村是高价购买屋地后建设房屋，并非上塘村分给其房屋，其在上塘村没

有祖居地；金新某、金林某无资格做上塘村的村长，其没有参加过上塘村村民为老虎卢、

石山仔山权事宜与金花村的争议；金某良全家人的田地、山地权均在金花村，没有在上塘

村，与上塘村的田地、山地没有关系；金某良全家人的户口、身份均系在金花村，与上塘

村无关，其不是上塘村的村民。

【案件焦点】

对农村集体组织成员资格的审查判断。

【法院裁判要旨】

广东省阳江市阳东区人民法院经审理认为：农村集体经济组织或者村村民委员会、村

民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的

土地补偿费，但不得损害本集体经济组织成员应当享有的合法权利。本案中，金某良、钟

某芳、金新某、沈某莲、金某起、金某晴、金某平、金某博、金顺某、钟某珍、金乙、金

顺某、郑某逢、金某硕、金某嵘15人的户口均在金花村，且其家庭在金花村分有责任田并

依法开展经营管理，同时其还于1952年在金花村分有房屋并居住，由此可见，金花村事实

上已将金某良家庭接纳为本集体经济组织成员。金花村主张金某良家庭系阳江市阳东区合

山镇丰村村委会上塘村的村民，与事实不符，不予支持。综上，金某良等15人依法应当享

有与本集体经济组织其他成员土地补偿费分配的同等权利。但金花村在分配本案讼争的土

地补偿费时，拒绝分配给金某良等15名原告，其行为显属不当。据此，金某良等15人请求

分得涉案土地补偿费，合法合理，应予支持。同时，根据金花村确定的分配原则，有权参

与分配的人的妻子和子女，按照该有权参与分配的人的标准分得土地补偿费。因苏某珠的

配偶金某起、刘某的配偶金某平以及谢某梅的配偶金某硕，均享有分得涉案土地补偿费的

权利，故苏某珠、刘某、谢某梅亦应分得相应的土地补偿费。同理，因金某仿和金某飘的

父亲金某良、金某羡的父亲金林某均可分得土地补偿费，且金某仿、金某飘、金某羡的户

口均是在1980年之后迁出金花村，故根据金花村确定的分配原则，金某仿、金某飘、金某

羡应分得相应的土地补偿费。同理，因金某仿、金某飘、金某羡可分得土地补偿费，故根

据金花村确定的分配原则，金某仿的妻子陈某倩、儿子金甲，金某飘的妻子林某红、女儿

金某欣，金某羡的妻子陆某伦、女儿金某萱，均应分得土地补偿费。综上所述，金某良等

27人均应分得涉案土地补偿费。现金某良等27人诉请金花村按1300元每人的标准支付土地

补偿费共计35100元（1300元/人×27人），合法合理，应予支持。

广东省阳江市阳东区人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第七十四条第一款、

第二款，《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》第二

十四条的规定，作出如下判决：

金花村民小组于本判决发生法律效力之日起十日内支付土地补偿费35100元给金某良

等27人。

【法官后语】

本案涉及对农村集体组织（以前称生产队，改革开放后称经济合作社）成员资格的审

查判断问题。目前，法学理论界研讨和司法实践操作中对此都颇具争议，而且至今莫衷一

是。笔者认为，对农村集体组织成员资格的审查确认首先倾向于把握大的原则，根据现行

法律法规和国家的政策，再结合户口登记管理、现实生活实际状况等来判断农村集体组织

成员的成员资格。我国《村村民委员会组织法》第二十七条规定，村民自治章程、村规民

约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，

不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。《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》第二十四条规定，农村集体经济组织或

者村村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织

内部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员

资格的人，请求支付相应份额的，应予支持。

具体到本案中，金花村在分配土地补偿费用时，以金某良等27人于1952年之前在村中

没有祖居地等为由，将已经具备其集体经济组织成员资格的金某良等15人排除在分配对象

之外，并基于其分配方案确定的分配原则，同时将与金某良等15人具有夫妻或直系亲属关

系的其余12人也排除在分配对象之外，侵害了这部分村民作为集体成员应享有的权益。这

在一定程度上也反映了我国现阶段仍存在一些村集体经济组织利用其宗族势力损害其他村

民合法权益的现象。本案的裁判既尊重了村集体经济组织经过民主议定程序所形成的民主

决议，同时也保障了金某良等人依法应当享有的成员权益，明确村集体经济组织的征地补

偿安置方案的适用对象和范围，纠正了村集体经济组织存在的不规范行为，为当地政府以

及其他村集体公平合理地分配土地补偿费用作出了指引，也为村集体经济组织日后正当行

使民主决策权提供了参考。

编写人：广东省阳江市阳东区人民法院 许伟强

9 集体经济组织成员身份的认定

——郭某将诉翔安区大嶝街道东埕社区居委会集体经济组织成员权益案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

福建省厦门市翔安区人民法院（2016）闽0213初1131号民事判决书

2.案由：集体经济组织成员权益纠纷

3.当事人

原告：郭某将

被告：翔安区大嶝街道东埕社区居委会（以下简称东埕居委会）

【基本案情】

郭某将与曾某丽于1987年12月2日登记结婚，郭某将的户口于1989年12月从南安市蓬

岛村迁到东埕居委会（原东埕村委会）第二小组，在东埕居委会居住生活，承包东埕居委

会责任田，与东埕居委会居民享受同等的权利义务，以承包的东埕居委会责任田和海域生

产为生活保障，行使选举权和被选举权。2001年6月18日，郭某将以东埕村委会第二小组

居民身份向厦门市同安区大嶝镇人民政府缴交教育附加37.5元和其他统筹12.5元。经批准

郭某将得到在东埕居委会坑尾社宗地，四至东至空地，西至路，南至曾某伟等厝，北至吴

某平厝，土地使用面积121.23m2

的宅基地使用权，郭某将在该宅基地建设一幢三层楼

房。2005年8月，厦门市人民政府发给郭某将厦门市集体土地使用权证，确定郭某将的宅

基地使用权；厦门市国土资源与房产管理局发给郭某将厦门市农村房屋所有权证，确定郭

某将房屋的所有权。东埕居委会于2009年和2014年先后发放给其集体经济组织成员每人

6000元和910元补偿款，郭某将也分得相同的补偿款，此外，郭某将也与东埕居委会其他

集体经济组织成员一样每个月得到200元的海域退养补助金。东埕居委会因西堤盐场被征

收及海域退养得到补偿款后，东埕社区居民代表大会于2015年2月4日制定了《东埕社区西

堤盐场及海域综合补偿款分配方案》，界定的可分配西堤盐场及海域综合补偿款的对象为

于该补偿款到位时间2014年4月4日至2015年2月4日居民代表大会制定方案之日止24时前在

本社区的集体经济组织成员。之后，东埕居委会分给其集体经济组织成员西堤盐场及海域

综合补偿款每人7800元，但未分给郭某将该补偿款。郭某将遂于2016年4月6日向法院提起

诉讼，要求东埕居委会支付郭某将西堤盐场及海域综合补偿款共计7800元。

【案件焦点】

郭某将是否属于东埕社区居委会集体经济组织成员。

【法院裁判要旨】

福建省厦门市翔安区人民法院经审理认为：郭某将并非自出生之日起即申报落户于东

埕居委会，不是原始取得东埕居委会集体经济组织成员资格。但郭某将与曾某丽于1987年

12月2日登记结婚，并将户口于1989年12月迁到东埕村委会（东埕居委会）第二小组，属

于基于婚姻嗣后取得本集体经济组织成员资格之后，郭某将在东埕居委会居住生活，承包

东埕居委会责任田，与东埕居委会居民享受同等的权利和承担义务，以承包的东埕居委会

责任田和海域生产为生活保障，行使选举权和被选举权。2001年6月18日，郭某将以东埕

村委会第二小组居民身份向厦门市同安区大嶝镇人民政府缴交教育附加37.5元和其他统筹

12.5元。经批准郭某将得到在东埕居委会宅基地使用权，郭某将在该宅基地建设一幢三层

楼房。东埕居委会于2009年和2014年先后发放给其集体经济组织成员每人补偿款6000元和

910元，郭某将也分得相同的补偿款，此外，郭某将也与东埕居委会其他集体经济组织成

员一样每个月得到200元的海域退养补助金。据此，东埕居委会已经同意郭某将加入东埕

居委会集体经济组织，郭某将是东埕居委会集体经济组织成员，具备《东埕社区西堤盐场

及海域综合补偿款分配方案》规定的可分配西堤盐场及海域综合补偿款的条件，郭某将要

求东埕居委会支付西堤盐场及海域综合补偿款7800元，予以支持。

福建省厦门市翔安区人民法院依照《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》第二十四条，《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条，《最

高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第九十条之规定，判决如

下：

东埕社区居委会应支付郭某将西堤盐场及海域综合补偿款共计7800元，限于本判决生

效之日起五日内付清。

【法官后语】

本案处理重点主要在于对集体经济组织成员身份的认定。《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》第二十四条规定，农村集体经济组织或者

村村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内

部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资

格的人，请求支付相应份额的，应予以支持。

具体到本案中，郭某将基于婚姻关系将户口迁到东埕居委会第二小组后，即在东埕居

委会居住生活，以承包的东埕居委会责任田和海域生产为生活保障，与东埕居委会居民享

受同等的权利、承担同等的义务，且东埕居委会已事实上承认了郭某将的集体经济组织成

员资格，故其获得本次补偿款的请求应当得到支持。

值得注意的是，近年来，随着社会经济及城市化进程的加速发展，涉及农村土地被征

收征用所产生的纠纷逐年增加，在具体案件中，主要起因是外嫁女或外来女婿的权益受到

侵犯，甚至出现同一集体经济组织有多次征地补偿，同一当事人多次到法院提起诉讼的现

象。因此建议在农村征地补偿款的分配中，农村集体经济组织应结合现有法律法规和村规

民约，具体问题具体分析，充分保障外来女婿和出嫁女的权益，同时，征地补偿款发放的

审批机关应指导村（居）委会将涉及本村此类案件的已生效判决纳入下一次征地补偿款分

配方案的制定依据，减少此类纠纷的发生。

编写人：福建省厦门市翔安区人民法院 何真

10 农村集体经济组织成员资格的认定

——张某培诉北京市房山区长阳镇杨庄子村村民委员会、北京市房山区长阳镇杨庄子

村社区股份经济合作社承包地征收补偿费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市房山区人民法院（2015）房民（商）初字第03474号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告：张某培

被告：北京市房山区长阳镇杨庄子村村村民委员会（以下简称村委会）、北京市房山

区长阳镇杨庄子村社区股份经济合作社（以下简称经合社）

【基本案情】

张某培原系北京市房山区长阳镇杨庄子村（以下简称杨庄子村）村民。1999年，张某

培分得该村集体土地0.5亩。2003年，张某培因考学将农业户口转为非农业户口。2009年6

月，张某培父亲张某革代表其家庭户与经合社签订《口粮地土地经营流转合同书》，约

定：该家庭户自愿将1999年分得的1.9亩承包地流转给经合社，由经合社向其支付土地承

包经营权补偿费；流转年限为23年，已按原流转合同支付3年费用，剩余20年，流转土地

1.9亩，每年每亩按1000元计算，20年费用一次性付清，共计3.8万元；已将土地承包经营

权流转的按每年每亩1000元予以奖励，剩余20年，一次性付清共计3.8万元，合计7.6万

元；此协议签订后原口粮地土地经营流转合同终止；此土地承包经营权补偿费是对甲方土

地种植的补偿，不影响甲方享受本村遇国家征地、土地开发等情形对甲方的任何补偿和其

他权益等。该合同所涉流转土地包含张某培的0.5亩土地。2009年，杨庄子村部分土地被

国家征用，征地部门亦向该村给付了相应的土地补偿费。后村委会、经合社陆续向该村其

他村民发放了承包地征收补偿费，平均每人共计获得补偿费70456.19元。

2009年12月21日，杨庄子村召开村民代表大会，决议通过了“对本村分到地农转非孩

子、学生征占土地补助困难补偿按80%计算方案”。但村委会和经合社至今未根据该方案

向张某培支付其应得补偿费。

【案件焦点】

张某培在征地补偿款分配时是否为农村集体组织成员。

【法院裁判要旨】

北京市房山区人民法院经审理认为：1999年，张某培所在家庭户承包了房山区长阳镇

杨庄子村口粮地，其中包括张某培的0.5亩土地，因此张某培应享有0.5亩土地的相关权

益。2009年，杨庄子村的土地被征收，征收机关给予了相应的补偿。征地补偿费如何分配

应由村民会议或村民代表大会讨论决定。2009年12月21日召开的村民代表大会决议确认了

对本村分到地农转非孩子、学生征占土地补助困难补偿按80%计算的分配方案，该决议合

法有效，经合社、村委会未按决议履行付款义务，侵犯了张某培的合法权益，理应承担民

事责任。现张某培要求经合社、村委会共同给付55462.4元及逾期付款利息损失，且经合

社、村委会亦同意给付上述款项，本院对此不持异议，并予支持。

北京市房山区人民法院依据《中华人民共和国村村民委员会组织法》第二十四条第一

款第七项，《中华人民共和国农村土地承包法》第十六条的规定，判决如下：

一、经合社、村委会于本判决生效后十日内给付张某培承包地征收补偿费五万五千四

百六十二元四角；

二、经合社、村委会于本判决生效之日起十日内给付张某培逾期付款利息。

【法官后语】

本案处理重点在于对张某培原告主体资格的确认，即张某培在承包地征收补偿费用分

配阶段是否为集体组织成员。

《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》（法释

〔2005〕6号）第二十四条规定，征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员

资格的人，请求支付相应份额的，应予以支持。但是该条并没有明确集体组织成员资格认

定的标准。

考量这一问题应当从农村集体经济组织成员的共同特点来分析。其一，农村集体组织

成员往往就是该村村民，也可以通过婚嫁等方式取得成员资格，户籍、集体组织、土地紧

密联系在一起。其二，土地承包经营权是集体经济组织成员赖以生存的生产资料。就我国

现阶段来说，农村社会保障制度建设较为滞后，土地承包经营权、宅基地使用权、其他农

村集体土地使用权益共同成为农村社会保障的支柱，除此之外没有其他社会福利可以享

受。因此，依据上述特点可以把握两点原则：其一，户籍是认定成员资格的重要标准，只

要户籍在集体中，就可以认定其户籍记载的公民为集体经济组织的成员；其二，若公民以

具体、特定的集体土地为基本生产生活资料，无法享受其他社会福利，如承包地被征收时

户籍在集体组织外的学生，集体土地还是其生存的基本生产生活资料，即使其户籍未登记

在集体组织，亦应当认定为集体经济组织成员。两类原则应当结合起来考量。此外，还应

当注意对特殊群体的保护。在审理因土地补偿费分配方案实行差别待遇，侵害当事人利益

引发纠纷的案件中，要依法充分保护农村集体组织成员特别是妇女、儿童以及农民工等群

体的合法权益。 [[1] 既](#p83)要保障这些特殊成员资格的认定，也要防止“两头占”或“两头空”的现

象发生。

编写人：北京市房山区人民法院 沈光 孟阳

11 无土地承包经营权证能否获得安置补助费分配

——黄某宾等诉南宁市兴宁区三塘镇三塘村村民委员会松柏坡承包地征收补偿费用分

配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广西壮族自治区南宁市兴宁区人民法院（2016）桂0102民初7号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告：黄某宾、滕某杏、黄某有、黄某增、黄某兰、黄某（以下简称黄某宾等6人）

被告：南宁市兴宁区三塘镇三塘村村民委员会松柏坡（以下简称松柏坡）

【基本案情】

黄某宾等6人同属黄某宾农村承包经营户，系南宁市兴宁区三塘镇三塘村松柏坡村

民。2013年12月30日，南宁市兴宁区土地储备中心（甲方）与南宁市兴宁区三塘镇三塘村

松柏坡（乙方）就2013年三塘工业基地配套住宅征地项目，签订了一份《征收集体土地补

偿安置协议书》，征收松柏坡集体土地785.389亩；其中，黄某宾户所耕种的被征收旱地

的对应安置补助费为143552元。

2015年6月6日，松柏坡召开村民会议，就黄某宾户“是否享有旱地安置费分配”的问题

进行表决，到会人数251人，表决同意给该农户发放安置补助费的24人，不同意发放的216

人。

2015年7月17日，松柏坡向南宁市兴宁区三塘镇政府报送《三塘镇村集体资金使用报

审表》，并获审批，主要载明：同意按照2007年制定的村规民约，征地青苗费1123860.8

元、定期存款利息1331429.2元、安置费7206560元，三项合计9661850元，分配给被征地

农户；分配方案，按照农户承包土地的亩数分配；因黄某宾等6户共9.9945亩的安置费

639648元存在争议，该款暂存于集体账户内，待争议解决后再发放。此后，松柏坡已向除

黄某宾等5户外的其余松柏坡农户发放安置补助费。

经调查，关于松柏坡农户1996年第二轮土地承包工作的现存档案，仅有三塘镇政府农

业技术推广站（以下简称三塘农技站）存档的关于《三塘镇三塘村松柏坡一至三队承包合

同登记表》。该表中，松柏坡二组的黄某宾承包合同登记编号（66），与松柏坡三组的黄

某梅的承包合同编号重叠，但松柏坡二组与三组的土地能明确区分。三塘镇政府针对该合

同登记表的情况复函称，该合同登记表中载明了黄某宾户的承包耕地面积、承包合同编

号、缴纳村提留和乡统筹数额等，表明该农户应当履行承包集体土地应尽的责任和义务。

另查明，包括黄某宾户在内的黄某仁、黄某义、黄某发、黄某元5户原系松柏坡农

户，于1952年迁至七塘村下黄坡落户，又于1984年回迁至松柏坡落户。上述5户农户中，

黄某义、黄某发有《南宁市郊区农村合作经济组织土地承包合同书》（土地承包期限为

1992年至1996年）作为证据，证明其于1984年回迁到松柏坡后，仍有承包土地；包括黄某

宾户在内的5户农户均有《农民税费负担监督手册》（填发日期为2003年9月16日）作为证

据，以证明1996年第二轮土地承包工作开展后，该5户农户亦有承包土地，并依法负担农

业税。

【案件焦点】

1.在仅有土地承包合同登记表而无土地承包经营证的情况下，黄某宾等6人是否已取

得土地承包经营权；2.松柏坡能否凭据村民会议决议拒绝支付黄某宾户的征地安置补助

费。

【法院裁判要旨】

广西壮族自治区南宁市兴宁区人民法院经审理认为：《三塘镇三塘村松柏坡一至三队

承包合同登记表》载明了黄某宾户的承包耕地面积、承包合同编号、缴纳村提留和乡统筹

数额等土地承包的具体信息；且该合同登记表中重号的承包合同，所对应的地块不存在重

叠的情况；故在没有相反证据的情况下，应当认定该承包合同登记表中记载的黄某宾户土

地承包合同真实存在。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第二十二条关于“承包合

同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权”的规定，应认定黄

某宾户对其耕种的被征收土地2.243亩具有农村土地承包经营权。

根据《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》第二

十三条及《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条的规定，因黄某宾户对被征

收的2.243亩土地享有土地承包经营权，且松柏坡已就安置补助费进行分配，故黄某宾户

应当享有被征收土地相应的安置补助费。松柏坡所作村民会议决议与国家法律相抵触，根

据《中华人民共和国村村民委员会组织法》第二十七条的规定，松柏坡不得据此拒不支付

黄某宾户应得的安置补助费。

广西壮族自治区南宁市兴宁区人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第十

六条，《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第一款、第二款，《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》第二十三条，《中华人民共和国村

村民委员会组织法》第二十七条，《中华人民共和国民法通则》第九十二条的规定，判决

如下：

一、松柏坡向黄某宾、滕某杏、黄某有、黄某增、黄某兰、黄某支付安置补助费

143552元；

二、松柏坡向黄某宾、滕某杏、黄某有、黄某增、黄某兰、黄某支付利息（以143552

元安置补助费为基数，按中国人民银行同期存款基准利率计算，自2015年8月16日起计至

实际付清之日止）。

【法官后语】

本案裁判贯彻了以土地承包合同认定土地承包经营权的裁判规则。在土地承包合同的

成立及生效事实认定方面，由于本案所涉证据上溯至1996年第二轮土地承包时期，时隔较

久而仅存一份《三塘镇三塘村松柏坡一至三队承包合同登记表》，故本案结合了农业税负

担情况、制表单位（镇政府主管部门）对该登记表内容的解释说明、历年征地面积与登记

表载明承包面积验算以及1984年共同回迁至松柏坡的其他农户持有土地承包合同的情况，

根据黄某宾等6人在农业税负担、历年征地等方面实际负担着与土地承包相关的权利义务

的事实，综合分析后认定黄某宾等6人所主张的土地承包合同成立并生效，进而认定其在

征地前已取得土地承包经营权。此外，本案裁判考虑了征地补偿费用中的安置补助费项目

的性质特点，即用于对被安置人员个人的补偿，对放弃统一安置的承包方，村集体经过村

民大会决议亦不能剥夺其享有安置补助费的权利。

本案的参考价值还在于诉讼主体的确定。对于原告主体资格，考虑到安置补助费系用

于被安置人员个人，且以家庭户为诉讼主体可能导致家庭户内部分配时衍生其他纠纷，故

将征地安置方案确定时的家庭户全部成员列为原告。对于被告主体资格，考虑到征地补偿

安置协议以松柏坡作为合同乙方，且征收补偿费用均支付到松柏坡集体账户，松柏坡亦有

其坡长、会计、出纳等村干部，历年来召开村民会议时皆以松柏坡共三个村民小组的村民

为限，故将松柏坡列为被告更利于案件审理与执行，而非松柏坡所属的三塘村委会。此

外，2017年10月1日起施行的《中华人民共和国民法总则》亦明确了“农村集体经济组织依

法取得法人资格”。可见，此类案件确定被告主体时，应审查其是否具备作为诉讼主体的

实质条件，而不局限于该主体是否是村委会、是否具有办公场所或印章等外观条件。

编写人：广西壮族自治区南宁市兴宁区人民法院 陈龙江

12 离婚后户籍迁出并与他人再婚即丧失该村集体经济组织成员

资格

——班某某诉班某承包地征收补偿费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

贵州省高级人民法院（2015）黔高民提字第15号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告（被上诉人、再审申请人）：班某某

被告（上诉人、再审被申请人）：班某

【基本案情】

班某某系某市某某区某某乡某某村村民，与班某系姐弟关系。第一轮土地承包到户

时，班某某、班某以父亲班某甲为户主，向所在的某某村集体承包土地耕种，并签订《耕

地使用承包合同书》。承包经营期间，班某因升学于1992年9月将户籍迁往某某学校，转

为非农业户口，户籍再未迁回，现居住在某某市某某路某号。某年某月，班某某与某某市

居民王某某结婚，并生育一男孩班乙，婚后王某某与班乙均未将户籍迁入某某村，也未在

某某村居住。1998年第二轮土地承包时，该土地承包户与村集体的土地承包关系不变，户

内人口为班某某及其父亲班某甲。1999年，班某某与王某某因感情不和离婚，其子班乙随

王某某在某某市某某区居住生活。2002年5月，班某甲因病死亡。2008年8月，班某某再

婚，其妻子董某某系某市某区非农业人口，婚后未生育子女，也未在某某村居住、生活。

现班某某所在的土地承包经营户户内成员仅有班某某一人。2013年上半年，该土地承包经

营户向所在村集体承包的土地因某某新区建设被征收，获得土地征收补偿费145000元。另

查明：某某市某某区某某村于1980年开始第一轮土地承包。1984年5月，某某村与班某某

签订《耕地使用承包合同书》，耕地使用证载明班某某为户主，承包人口3人（户口人数

为4人，分别为班某甲、王某某、班某和班某某），承包面积3.18亩。1999年，王某某与

班某某离婚后，未居住在某某村。1998年，某某村与班某某签订第二轮《耕地使用承包合

同书》，耕地使用证载明班某某为户主，承包人口2人（户口人数为3人，分别为班某某、

王某某、班乙），承包面积3.2亩。

【案件焦点】

班某是否具有某某村集体经济组织成员资格，是否丧失原承包户户内成员资格。

【法院裁判要旨】

贵州省贵阳市花溪区人民法院经审理认为：农村土地承包赋予了农村集体经济组织的

农民长期而有保障的土地使用权，土地承包当事人的合法权益应受法律保护。本案涉及的

农村土地承包方式系农村集体经济组织内部的家庭承包，而非个人承包。第一轮土地承包

到户时，班某某、班某作为班某甲土地承包经营户的户内成员，以承包户为享有土地承包

经营权的主体，对所承包的土地享有权利，户内成员所享有的并非独立的土地承包经营

权，而是依附于所属土地承包户对土地享有占有、使用、收益的权利。承包户户内成员会

发生变化，有增加，也有减少，但无论如何变化，增加的人口取得该承包户户内成员资格

后，对承包户所承包的土地与户内其他成员平等享有的占有、使用、收益的权利，减少的

人口丧失户内成员资格后，对土地不再享有权利。土地是农业最基本的生产资料，也是农

民最可靠的社会保障，因此，对于本案班某某、班某所争议的土地征收补偿款的分配问

题，应当以班某某、班某是否具有某某市某某乡某某村农村集体经济组织成员资格和是否

具有该土地承包经营户的户内成员资格为判断依据。从户籍上看，班某某从出生起，户籍

一直在某某村，而班某在第一轮土地承包到户时，其户籍登记在某某村，但因升学迁出

后，转为非农业户且未迁回原籍，也未履行原所在村集体经济组织义务，已不具有某某村

农村集体经济组织成员资格；从生活的实际情况来看，班某某一直居住在某某村至今，并

以耕种户内承包的土地获取收益作为其主要生活来源，而班某，1992年9月起因升学户籍

被迁出后，上学期间其生活来源可能依赖户内承包的土地所获取的收益，但毕业后未返回

某某村集体经济组织居住生活，也未从事农业生产，非以土地收益作为其生活来源，因

此，其丧失某某村集体经济组织成员资格，同时也丧失原承包户户内成员资格。班某某户

土地被征收后所获得的补偿费用，应由该土地承包经营户户内现有成员分配，班某不作为

户内成员，不参与分配。

贵州省贵阳市花溪区人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第三条、第五

条、第九条、第十六条、第三十条之规定，作出如下判决：

班某甲所在的土地承包经营户因承包地被征收获得的补偿费用145000元，归班某某所

有。

原审宣判后，班某提出上诉。

贵州省贵阳市中级人民法院经审理认为：王某某与班某某离婚时间为1999年，即第一

轮农村土地承包时，王某某仍系以班某某为户主的承包经营户内成员，尽管王某某于某年

某月某日因为再婚将其户籍迁出，但是，其在班某某户内所享有的承包经营权仍系其基本

生活保障，依法予以保留。同时，王某某于某年某月某日去世，系本案所涉土地被征收之

后，因此，依照《中华人民共和国继承法》第二条“继承从被继承人死亡时开始”之规定，

本案讼争土地征收补偿费用涉及王某某继承人的合法权益，班某某要求确认145000元土地

征收补偿费用归其所有的理由无事实和法律依据。综上，班某的上诉理由成立，对其上诉

请求，予以支持。原判认定事实清楚，但适用法律错误，予以改判。贵州省贵阳市中级人

民法院依照《中华人民共和国继承法》第二条，《中华人民共和国妇女权益保障法》第三

十三条第一款，《中华人民共和国农村土地承包法》第五条以及《中华人民共和国民事诉

讼法》第六十四条、第一百七十条第一款第（二）项、第一百七十五条之规定，判决如

下：

一、撤销贵州省贵阳市花溪区人民法院（2013）花民初字第1841号民事判决；

二、驳回班某的诉讼请求。

二审宣判后，班某向贵州省高级人民法院提出申请再审。

贵州省高级人民法院认为，本案所涉土地承包方式为农村集体经济组织成员内部的家

庭承包，土地承包经营户户内成员平等享有土地承包经营权。王某某与班某某离婚后，外

出居住，后与他人再婚，其已不是班某某土地承包经营户户内成员，也不依赖案涉承包土

地生产收益作为其生活保障。结合第一轮土地承包中耕地使用证载明班某某为户主的承包

人口为3人的情况来看，第一轮土地承包人应为班某甲、班某和班某某，而王某某不是该

户的土地承包人。在王某某将其户籍迁入某某区后，王某某已经丧失某某村集体经济组织

成员资格。因此，王某某不享有案涉土地承包经营权，亦不应享有土地承包征收补偿款。

原判决认定王某某在班某甲户内仍享有土地承包经营权，本案诉争土地征收补偿费用涉及

王某某继承人的权益不当，应予纠正。贵州省高级人民法院依照《中华人民共和国民事诉

讼法》第二百七十条第一款、第一百七十条第一款第（二）项的规定，判决如下：

一、撤销贵州省贵阳市中级人民法院（2014）筑民二（商）终字第357号民事判决；

二、维持贵州省贵阳市花溪区人民法院（2013）花民初字第1841号民事判决。

【法官后语】

近年来，随着城市化进程和工业化步伐加快，农村集体土地被征收征用的情况呈逐年

上升趋势，在当前农民收入普遍不高、农业效益较低、农村社会保障制度尚不健全的背景

下，征地补偿费用对农村家庭而言是一项至关重要的收入，征地补偿费用分配已成为农村

index-51_1.jpg

家庭内部成员之间矛盾纠纷频发的重要原因，且矛盾难以调和，司法对相关案件裁判尺度

不一。

现实生活中，发生纠纷的当事人情况复杂，按照《中华人民共和国农村土地承包法》

的规定，家庭承包是以本集体经济组织内部农户家庭为单位，人人有份的土地承包经营方

式，农户家庭是承包主体，纠纷当事人大多都是父母子女、兄弟姐妹关系。如何确定承包

农户户内成员资格是此类案件审理的重点和难点。从现阶段我国社会管理体系来看，公安

机关户籍管理较为完备，故应当以户籍登记为原则，兼顾当事人对承包土地的依赖关系及

其与集体经济组织之间权利义务关系，确定其是否具有承包方农户的户内成员资格。也就

是说，只有户籍登记在承包户内、以该户的承包地为主要生活来源和保障并享有所在集体

经济组织成员权利、履行成员义务的，才能认定为该户内的成员，进而有资格享受承包土

地收益。

编写人：贵州省贵阳市花溪区人民法院 陆文军 王安林

13 农村“外嫁女” 是否有资格获得征地补偿款

——严某爱诉阳春市松柏镇新 村村委会下一村侵害集体经济组织成员权益案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省阳春市人民法院（2016）粤1781民初900号民事判决书

2.案由：侵害集体经济组织成员权益纠纷

3.当事人

原告：严某爱

index-52_1.jpg

被告：阳春市松柏镇新 村委会下一村（以下简称下一村）

【基本案情】

严某爱与颜某亮于1991年农历九月初八结婚，分别于1992年6月21日生育儿子颜某钊

（又名颜某彬）、1995年农历七月初五生育女儿颜某梅，颜某亮于1997年农历十二月二十

一因病死亡。2001年1月，严某爱以颜某彬的名义领取了阳春市人民政府核发的《阳春市

土地承包经营权证》，该承包经营权证记载：发包方为下一村经济合作社，承包经营方户

主为颜某彬，人口为3人，承包土地面积：水田2.4亩……地块名称：门口垌面积1.2亩，石

韦垌面积1.2亩。

下一村现人口145人。2015年，因汕湛高速公路建设的需要，征收了集体土地。2016

年1月10日，下一村的家长会议决定，该征收的土地补偿款按144人分配、每人7500元。颜

某钊、颜某梅领取了该土地补偿款。

诉讼中，严某爱提供了登记日期为2009年11月25日“常住人口登记卡”，该登记卡中婚

姻状况为“丧偶”、服务处所为“下一村”。严某爱在庭审后又提供了登记日期为2016年8月

12日“常住人口登记卡”，该登记卡中婚姻状况为“丧偶”、服务处所为“下一村”。下一村提

供了主要内容为“严某爱，女，因1997年丈夫过世，于1998年带2个子女（颜某彬、颜某

梅）改嫁到春湾镇刘屋寨村委会知青场村黄某辉处，到现在已近20年之久，她的两个子女

已改名为黄某成、黄某梅，也已入户春湾镇刘屋寨知青场村，所以严某爱不属我下一村

人，不能享受我村的待遇，无权干涉我村的一切事务。汕湛高速征地款的分配如下：经全

体家长会议通过，本征地款按以往一贯的分红方法分钱，凡属下一村民的一律有权享受分

钱权利（包括没有户口的妇女、还未入户的小孩和外出的工作人员），不属于本村的不能

享受分发权利（指出嫁的外嫁姐 [[2] 和](#p83)改嫁的妇女，还有外嫁姐的子女），所以严某爱属

改嫁妇女，和其他外嫁姐一样不能分钱。有户口在本村的外嫁姐及子女和改嫁妇女名单如

下：……严某爱（共7人）”的《下一村实情认定书》“汕湛高速每人分7500元”签领表、下

一村各户村民人口明细表。

【案件焦点】

农村集体经济组织以其成员为“改嫁女”“外嫁女”等理由拒绝分配土地征收补偿款，是

否合法。

【法院裁判要旨】

广东省阳春市人民法院经审理认为：本案属于集体经济组织成员个人与集体经济组织

之间因征地补偿款的分配而引发的纠纷，案由应调整为侵害集体经济组织成员权益纠纷。

争议的焦点是严某爱是否可参与分配下一村集体的征地补偿款。

严某爱是否可参与下一村集体征地补偿款的分配，关键在于其是否具有下一村集体经

济组织成员的资格。对严某爱提供的常住人口登记卡记载其户籍在下一村集体经济组织所

在地，予以确认。根据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条“原人民公社、生

产大队、生产队的成员，户口保留在农村集体经济组织所在地，履行法律法规和组织章程

规定义务的，属于农村集体经济组织的成员”的规定，严某爱具有下一村集体经济组织成

员的资格，有权参与村集体分配。根据《中华人民共和国民法通则》第五条“公民、法人

的合法的民事权益受法律保护，任何组织和个人不得侵犯”、《中华人民共和国村村民委

员会组织法》第二十七条第二款“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会

议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民

主权利和合法财产权利的内容”和《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》第二十四条“农村集体经济组织或者村村民委员会、村民小组，可以

依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。

征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组成成员资格的人，请求支付相应份额的，

应予以支持”的规定，严某爱请求下一村分配其土地补偿款7500元，依法有据，予以支

持。下一村提供的《下一村实情认定书》中的“……不属于本村的不能享受分发权利（指

出嫁的外嫁姐和改嫁的妇女，还有外嫁姐的子女），所以严某爱属改嫁妇女，和其他外嫁

姐一样不能分钱”的意见，违反了《中华人民共和国妇女权益保障法》第三十二条“妇女在

农村土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使

用等方面，享有与男子平等的权利”和第三十三条第一款“任何组织和个人不得以妇女未

婚、结婚、离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益”的规定。

综上，广东省阳春市人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第五条，《中华人民

共和国村村民委员会组织法》第二十七条第二款和《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》第二十四条之规定，判决如下：

下一村于本判决发生法律效力之日起十日内支付土地补偿款7500元给严某爱。

【法官后语】

近两年，随着阳春市城乡建设的加快，周边农村面临大量的整体拆迁，集体土地大量

被征用，征地补偿款分配中产生的各类问题凸显，涉及农民的切身利益。

按照法律规定，村集体的土地征收补偿款属村集体经济组织的全部成员所有，但有时

会存在分配不公的事实。例如，作为集体经济组织的村组在确定成员资格身份时可能存在

认知偏差，如某些长期在农村生活的村集体主要成员、负责人受封建观念禁锢较深，“重

男轻女”、歧视“外嫁女”，认为妇女或者外嫁女、离婚后没有迁走户口的妇女、再婚带子

女入户的妇女无权获得土地分配。这种封建习俗否定了一些本应是村集体经济组织成员的

成员资格，剥夺并侵害了集体经济组织中某些成员的合法权益，人为制造了分配不公，违

反了法律规定，引发了侵害农村集体经济组织成员权益纠纷，这也是一个不容忽视的社会

问题。

法院在审理此类案件时，首先要确定当事人是否是村集体经济组织的成员。《广东省

农村集体经济组织管理规定》中第十五条对成员的成分有明确的规定，“原人民公社、生

产大队、生产队的成员，户口保留在农村集体经济组织所在地，履行法律法规和组织章程

规定义务的，属于农村集体经济组织的成员。实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双

层经营体制时起，集体经济组织成员所生的子女，户口在集体经济组织所在地，并履行法

律法规和组织章程规定义务的，属于农村集体经济组织的成员……”。简单来说，就是要

看户籍是否登记在本村集体组织中，这是确定农村集体经济组织成员资格的基本形式要

件。本案中，严某爱向法庭提供的证据证明其户籍所在地就是在下一村，应属于该村集体

经济组织成员。而根据《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》第二十四条规定，只要具有本集体经济组织成员的资格，就有权参与村集体的征

收补偿款分配。同时，下一村以严某爱是“改嫁女”为由拒绝分配补偿款也是没有法律依据

的，《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十二条规定：“妇女在农村土地承包经营、

集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，享有与男

子平等的权利。”妇女因结婚到其他集体经济组织，但户籍没有迁出，并在户籍所在地生

产生活、保留有承包土地且未享受男方所在村组收益分配权的，与其他成员同样享有分配

土地征收补偿款的权利，任何组织和个人都不能以妇女未婚、结婚、再婚、丧偶等理由，

剥夺其在村集体经济组织中的合法权益。但是婚后户籍已迁到夫家，生产生活在夫家的，

户籍不在原村组织的，即使保留承包地也不能认定为原经济组织的成员。

村委会享有自治权利，但其制定的规章制度不能与国家法律法规相抵触，要符合法律

法规，绝不能随意剥夺他人的合法权益。因此根据《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》第二十四条、《中华人民共和国妇女权益保障法》第

三十二条的规定，下一村须向严某爱支付征收地补偿款。

编写人：广东省阳春市人民法院 麦李环

14 离退休职工户籍迁回原籍但享受居民社会保障待遇能否在所

在村组享有土地补偿款分配权益

——朱某峰诉泾阳县高庄镇山西庄村二组侵害集体经济组织成员权益案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

陕西省高级人民法院（2016）陕民再14号民事判决书

2.案由：侵害集体经济组织成员权益纠纷

3.当事人

原告（被上诉人、再审申诉人）：朱某峰

被告（上诉人、再审被申诉人）：泾阳县高庄镇山西庄村二组（以下简称山西庄村二

组）

【基本案情】

朱某峰原是西安远东公司（现为西安航天动力控制有限责任公司）职工，根据陕劳发

〔1993〕469号文件精神，与其长女朱某进行了身份置换，将朱某峰户口转回原籍山西庄

村二组，2002年纳入社会养老统筹，领取养老金。2013年10月山西庄村二组部分土地被征

用，该组制定分配方案，每位村民分得土地补偿款18738.22元，但未分配给朱某峰。朱某

峰诉至法院，请求依法判令山西庄村二组给付其征地补偿款18738.22元。

【案件焦点】

朱某峰作为离退休职工将户籍迁回原籍但其领取退休工资并享受社会养老保险待遇，

其能否在所在村组享有土地补偿款分配权益。

【法院裁判要旨】

陕西省泾阳县人民法院经审理认为：朱某峰虽取得社会养老保险金，但其户口在山西

庄村二组，并长期在山西庄村二组生产生活已与山西庄村二组形成权利义务关系，具有山

西庄村二组集体经济组织成员身份，应依法享有与山西庄村二组其他村民同等的待遇。山

西庄村二组的土地被征用后，土地补偿款作为集体经济收益，朱某峰作为集体经济组织成

员享有分配的权利。

陕西省泾阳县人民法院依照《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》第二十四条之规定，作出如下判决：

由山西庄村二组在本判决生效后十五日内向朱某峰给付征地补偿款18738.22元。

山西庄村二组不服提起上诉。咸阳市中级人民法院经审理认为：土地补偿款在性质上

是对农村集体土地所有权丧失的一种补偿，其目的在于保障以土地为主要生产资料和生活

来源的失地农村集体经济组织成员的基本生活。本案中，朱某峰虽然在山西庄村二组拥有

承包地，其户口也登记在山西庄村二组，但其同时领取退休工资，实际上已被纳入城市居

民社会保障体系当中，并不以山西庄村二组的土地为基本生活保障，故对其诉讼请求不予

支持。一审法院支持朱某峰的诉讼请求属适用法律错误，应予改判。

陕西省咸阳市中级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款

第（一）项、第（二）项之规定，作出如下判决：

变更陕西省泾阳县人民法院（2014）泾民初字第00283号民事判决为：驳回朱某峰的

诉讼请求。

陕西省人民检察院以原审判决适用法律错误为由向陕西省高级人民法院提起抗诉。陕

西省高级人民法院经审理认为：朱某峰于1994年根据当时的政策规定将户口转回山西庄村

二组，并划分了承包地，但其本人同时领取退休工资，并享受社会养老保险等退休待遇，

实际已被纳入城市居民社会保障体系当中。2013年山西庄村二组在土地被征用后，分配征

地补偿款时未给其分配，符合陕政办发〔2000〕7号文件即《陕西省人民政府办公厅印发

〈关于农村土地“延包”工作完成后加强承包管理工作几个具体问题意见〉的通知》第三十

九条“原因子女顶替招工而本人户口迁回原籍、享受国家离退休待遇的机关和国有、集体

企事业单位的职工，不划分承包地。按以前有关政策已经划分承包地的不再变动，但不得

参与土地征用补偿款的分配”的规定，原审判决驳回朱某峰的诉讼请求并无不当。

陕西省高级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零七条、第一百七十

条第一款第（一）项的规定，作出如下判决：

维持咸阳市中级人民法院（2014）咸中民终字第00959号民事判决。

【法官后语】

土地补偿款分配权益作为集体经济组织成员的重要权益之一，关系到村民的生存和发

展利益。其性质是对农村集体土地所有权丧失的一种补偿，其目的在于保障以土地为主要

生产资料和生活来源的失地农村集体经济组织成员的基本生活，具有集体经济组织成员资

格是享有土地补偿款分配权的前提。集体经济组织成员资格，是指集体经济组织成员在集

体经济组织中从事经济活动，享有经济权利，承担相应义务的民事主体资格。集体经济组

织是一种经济性质的组织，其成员资格体现的是与财产相联系的经济权益，是建立在集体

经济组织与其成员具有经济权利义务关系基础上的，集体经济组织对其成员具有基本生活

保障的义务，而组织成员对于集体经济组织具有参加生产的义务。对集体经济组织成员资

格的确定，不能以该主体户籍是否在本集体经济组织作为唯一的标准，户口落在本村，可

以成为本村的村民，但是未必就取得了该集体经济组织成员的资格。农村集体土地是农民

的基本生活保障，以农村集体土地作为基本生活保障，是认定集体经济组织成员资格的实

质要件，不具备此要件，则不宜认定具有集体经济组织成员资格。因此，对于集体经济组

织成员资格的认定，除了以该当事人是否具有户籍登记为基本的形式标准外，还应结合其

是否取得农村集体经济组织收益分配，是否取得其他替代性基本生活保障，是否在该集体

经济组织较为固定地生产生活，是否与集体经济组织形成较为固定的经济权利义务关系等

因素，作为认定其是否为该集体经济组织成员并享有集体经济组织成员权益的标准。

本案中，朱某峰虽取得山西庄村二组户籍并在该村组生活，但其领取退休工资，并享

受社会养老保险等退休待遇，实际已被纳入城市居民社会保障体系当中，不以土地为其唯

一生活来源。且前述陕政办发〔2000〕7号文件第三十九条规定：“原因子女顶替招工而本

人户口迁回原籍、享受国家离退休待遇的机关和国有、集体企事业单位的职工，……不得

参与土地征用补偿款的分配。”《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》（法释〔2005〕6号）第二十四条规定：“……征地补偿安置方案确定时

已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持。但已报全国人

大常委会、国务院备案的地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章对土地补偿费

在农村集体经济组织内部的分配办法另有规定的除外。”因此，在处理本类案件时应以该

主体是否以集体土地为主要生活来源、是否取得其他替代性基本生活保障，并结合当地政

府制定的有效规范性文件作为其应否享有土地补偿款分配权益的判断标准和依据。

编写人：陕西省高级人民法院 周晓雯

15 落户小城镇后“人地分离” 能否参与所承包土地补偿款的分配

——叶县遵化店镇北大王庄村村民委员会诉张某有承包地征收补偿费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

河南省平顶山市卫东区人民法院（2016）豫0403民初2918号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告：叶县遵化店镇北大王庄村村民委员会（以下简称北大王庄村委）

被告：张某有

第三人：张某

【基本案情】

张某与张某有系父子关系。张某有自幼生活在北大王庄村，其同张玉某结婚后，张玉

某的户口由原籍迁至北大王庄村，双方生育一子一女，户口也登记在该村。1975年，张某

有到叶县化肥厂工作，一家四口在叶县昆阳镇登记为非农业户口，其在北大王庄村的户口

一直保留至2012年，后因双重户籍被注销。2003年，北大王庄村委在本村发包给张某有2

亩土地。2014年上半年，北大王庄村包含张某有承包土地在内的部分土地被政府征用。

2014年11月，北大王庄村委经商议决定土地补偿费分配方案，并将本村享有土地补偿费分

配权益的成员名单张榜公布，包含张某有。同月22日，北大王庄村委应张某有的要求将

206000元土地补偿款存入张某的账户。但随后北大王庄村委以张某有不符合土地补偿款分

配条件为由，要求张某有退还遭拒，故向法院起诉，请求张某有退还已领取的206000元土

地补偿款。

另查明，根据张某有的陈述，在第一、二轮分地时，张某有家均分有责任田。

【案件焦点】

发包期内，承包方将户口迁入小城镇，在土地承包经营权依然保留的情况下，土地补

偿款如何分配。

【法院裁判要旨】

河南省平顶山市卫东区人民法院经审理认为：张某有原系北大王庄村集体组织成员，

虽然其户口曾经变动，但不影响其对作为北大王庄村集体组织成员时所分得2亩承包地的

土地承包经营权。依据《中华人民共和国物权法》第四十二条、第一百三十二条规定，承

包地被征收的，土地承包经营权人有权获得相应补偿。《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》第二十四条规定，农村集体经济组织或者村村民

委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配

已经收到的土地补偿费。2014年11月17日，北大王庄村委依据被征用土地时征用各农户承

包地的数量确定发放土地补偿款的分配方案以及公布发放土地补偿款的人员名单，符合民

主议定原则，张某有的承包地被征用，北大王庄村委确定张某有领取土地补偿款的数额及

资格，并无不当。北大王庄村委请求张某有和第三人退还领取的承包土地补偿款206000

元，证据和理由不足，不予支持。河南省平顶山市卫东区人民法院依据《中华人民共和国

民事诉讼法》第六十四条规定，判决如下：

驳回北大王庄村委的诉讼请求。

【法官后语】

《中华人民共和国农村土地承包法》第二十六条第二款规定：“承包期内，承包方全

家迁入小城镇落户的，应该按照承包方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进

行土地承包经营权流转。”该规定是基于鼓励小城镇发展的政策，在相关社会保障制度尚

不健全的情况下，保留承包方的土地承包经营权，可按照农业季节回村耕种，有利于促进

农民进城的积极性。进入小城镇落户的农民一旦失去非农职业或者生活来源，那么他在农

村享有的土地承包经营权将是其基本的生活保障，而待其在城镇生活稳定后，承包方可依

法将土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者以其他方式进行流转，或者自愿将

承包地交回发包方。本案中，张某有户口原籍在北大王庄村，并曾在该村取得土地承包经

营权，后全家在叶县昆阳镇办理非农业户口，属于“承包方全家迁入小城镇落户”的情形，

故直到2014年其承包的土地被征用，张某有一直保留该份承包地的土地承包经营权。

关于土地补偿款的分配原则，《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条规

定：“土地补偿费归农村集体经济组织所有。”《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》第二十四条规定：“农村集体经济组织或者村村民委员

会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经

收到的土地补偿费。”通过上述条文的分析，土地补偿费分配的关键问题在于确定农村集

体经济组织的成员资格，凡是具有资格的，就应当获得分配。

回归本案，张某有的情况比较特殊，其户口已经迁出北大王庄村，但仍保留有该村的

土地承包经营权，属“人地分离”情形，在此情形下是否有权参与分配土地补偿费呢？笔者

认为其有权参与分配。首先，土地补偿费的立法本义在于对土地使用价值的补偿，农村土

地所有权归农村集体所有，农村土地只发包给本集体经济组织内的成员，土地补偿费只在

本集体经济组织内部分配，归根结底是对失去土地使用价值的承包户的经济补偿；其次，

土地补偿费的分配按照民主议定程序进行，体现了承包户对各自土地承包经营权的自主决

定权，也彰显了物权法明确物的归属、发挥物的效用原则；最后，确定集体经济组织成员

资格，不能简单按照户口登记是否在本村（组），而要依据法律规定，充分考虑如出嫁

女、在校学生、“空挂户”等特殊情形，判断成员资格的取得方式、是否在本集体经济组织

内生产生活、是否享有其他基本社会保障等事由，并结合本集体经济组织的实际情况，综

合确定成员资格。

本案中，张某有具有土地承包经营权，自幼在北大王庄村长大并长期在该村生产生

活，承担着与本集体经济组织成员一样的缴纳税费及其他义务，承包地是其最基本的生活

保障，故应认定张某有具有该集体经济组织成员的资格，有权参与土地补偿费的分配。

编写人：河南省平顶山市卫东区人民法院 王会英 雷颖浩

16 决定本集体经济组织内部土地补偿费分配不得损害其他成员

应当享有的合法权益

——钟某光等诉阳江市阳东区合山镇丰垌村村民委员会塘寮村民小组承包地征收补偿

费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省阳江市阳东区人民法院（2015）阳东法合民初字第393号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告：钟某光、陈某云、钟某挺、阮某妹、钟某茹、钟某芸、钟某捷、许某燕、钟某

妍（以下简称钟某光等9人）

被告：阳江市阳东区合山镇丰垌村村民委员会塘寮村民小组（以下简称塘寮村民小

组）

【基本案情】

钟某光原是阳江市阳东区合山镇那梢村委会景元村人。钟某充是塘寮村民小组的村

民。1978年8月，钟某光与钟某充的继女钟某平结婚入赘到钟某充家，同时，钟某光亦将

其户口迁至钟某充家庭。在20世纪80年代初，塘寮村民小组实行第一轮家庭联产承包责任

制分田到户时，按钟某光家庭五份人口分配田地（钟某光、钟某平、钟某挺等5人）。在

2000年第二轮农村土地延长承包期间，塘寮村民小组没有重新调整钟某光家庭的承包土

地。因建设“深茂铁路”需要，国家于2014年左右征收了塘寮村民小组集体所有的位于大石

古、根竹坑一带的部分山岭。塘寮村民小组于2014年年底经村民会议决定，对该项土地补

偿费进行分配，并确定此次分配的原则是：土地补偿费不按户口、田份分配，只有是本村

祖宗所生后代才有权参与分配，同时，是本村祖宗后代，其妻子、儿子、儿媳、孙子、孙

媳均有权参与分配，其户口是否在本村、是否在本村居住、是否在本村分配有田地等均不

影响本次分配，但本村的外嫁女以及以招亲、收养方式入塘寮村民小组的人不予分配。有

权参与分配的人，每人分配此次土地补偿费2000元。塘寮村民小组认为，钟某光系与钟某

平结婚而入赘到钟某充家，且钟某平亦不是钟某充的亲生女儿，而是钟某充的继女，故除

钟某充外，钟某光一家人不具备分配此次土地补偿费的条件。钟某光等9人则认为塘寮村

民小组拒绝向其分配此次土地补偿费侵犯了其合法权益。

另查明，钟某平于2008年去世。钟某光与陈某云于2013年10月登记结婚。钟某挺、钟

某捷系钟某光与钟某平所生。钟某挺与阮某妹系夫妻关系，钟某茹、钟某莹系其女。钟某

捷与许某燕系夫妻关系，钟某妍系其女。钟某挺、钟某捷出生地及当初户籍所在地均在塘

寮村民小组，后钟某光及钟某挺、钟某捷一家人将户口迁至阳江市阳东区东城镇。现在，

钟某光等9人的户口均不在塘寮村民小组。

【案件焦点】

塘寮村民小组土地补偿费分配方式是否分割了钟某光等9人应当享有的合法权利。

【法院裁判要旨】

广东省阳江市阳东区人民法院经审理认为：农村集体经济组织或者村村民委员会、村

民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的

土地补偿费，但不得损害本集体经济组织成员应当享有的合法权利。本案中，钟某充是塘

寮村民小组的村民。钟某光因与钟某充的继女钟某平结婚而入赘到钟某充家，并将其户口

迁至钟某充家庭。在20世纪80年代初，塘寮村民小组实行第一轮家庭联产承包责任制分田

到户时，塘寮村民小组按钟某光家庭五份人口（钟某光、钟某平、钟某挺等5人）分配田

地，在2000年第二轮农村土地延长承包期间，塘寮村民小组亦没有重新调整钟某光家庭的

承包土地。由此可见，塘寮村民小组事实上已将钟某光等人接纳为本集体经济组织成员，

故钟某光依法应当享有与本集体经济组织其他成员同等的土地补偿费分配权利。但塘寮村

民小组在分配本案讼争的土地补偿费时，拒绝分配给钟某光，其行为显属不当。根据塘寮

村民小组确定的分配原则，钟某光的妻子及其儿子、儿媳、孙女均应得到土地补偿费分配

款。现钟某光等9人诉请塘寮村民小组按2000元/人的标准支付土地补偿费共18000元，合

法合理，应予支持。

综上所述，广东省阳江市阳东区人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第七十四

条第一款、第二款，《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》第二十四条，《中华人民共和国民事诉讼法》第一百四十四条的规定，作出如下判

决：

塘寮村民小组于本判决发生法律效力之日起十日内支付土地补偿费18000元给钟某光

等9人。

【法官后语】

《中华人民共和国物权法》第五十九条第一款规定，农民集体所有的不动产和动产，

属于本集体成员集体所有。集体所有是一种特殊的物权形式，集体成员依法对集体财产享

有集体所有权，这是集体成员权益产生、存在和行使的依据。农村集体所有的土地被征收

后，农村集体经济组织或者村村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程

序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费，但不得损害本集体经济组织

成员应当享有的合法权益。在国家经济发展的进程中，政府大量征收农村集体经济组织所

有的土地用于铁路、公路等基础建设，由此引发的侵害集体经济组织成员权益纠纷、承包

地征收补偿费用分配纠纷案件日益增多。人民法院在审理此类案件时，应当在依法维护村

集体自治权利的同时，依法、公平合理地维护其集体经济组织成员的合法权益，避免集体

经济组织以各种理由将实际上具备本集体经济组织成员资格的人排除在利益分配之外。要

通过案件裁判，正确引导农村集体经济组织依法自治，公平合理地确定村民利益，促进社

会和谐、稳定。

本案中，塘寮村民小组在分配土地补偿费用时，实行双重标准，决定只有是其本村祖

宗所生后代才有权参与分配，而将以招亲（入赘）、收养等方式成为其村民并已具有其集

体经济组织成员资格者排除在外，显然违反公平原则，侵害了这部分成员的合法权益。本

案的处理结果，得到了塘寮村民小组所属的丰垌村村民委员会以及当地政府的赞赏，丰垌

村村民委员会把本案的判决结果作为其他村集体公平合理分配土地补偿费用的指引，有效

减少了此类纠纷的发生，促进了当地农村社会的和谐、稳定，体现了司法裁判的正能量。

编写人：广东省阳江市阳东区人民法院 赖宝军

17 不具有本村村民资格的人代理具有村集体经济组织成员资格

的家庭成员签订土地承包合同是否有效

——张占某等诉包头市九原区白音席勒街道办事处三道沙河村村民委员会承包地征收

补偿费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

内蒙古自治区包头市九原区人民法院（2017）内0207民初349号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用纠纷

3.当事人

原告：张占某、苏某仙、张某甲、张庆某、张某乙、张建某、张振某

被告：包头市九原区白音席勒街道办事处三道沙河村村村民委员会（以下简称三道沙

河村委会）

【基本案情】

张占某、张庆某、张建某、张振某系兄弟关系，张占某系苏某仙之夫、张某甲之父，

张庆某系张某乙之父（以下简称张占某等7人）。张占某等7人均系三道沙河村的村集体经

济组织成员。1997年，三道沙河村委会实施二轮家庭联产承包责任制时，张占某、张庆

某、张建某、张振某的父亲张某全代理张占某等7人与三道沙河村委会签订了《土地承包

合同》，合同中约定张占某等7人共计承包三道沙河村耕地22.26亩，其中，一等地2.66

亩、二等地3.85亩、三等地3.85亩、四等地11.9亩。承包期从1997年11月18日至2027年11

月18日。自三道沙河村集体土地被陆续征用，并获得了相应的征地补偿款开始，三道沙河

村委会对张占某等7人一直按A类村民分配给付占地补偿款。

2014年，三道沙河村的集体土地再次被征用，在征地补偿款分配名单公示期间，有村

民认为，张某全不具有本村村民资格，代理其家庭成员签订《土地承包合同》是无效法律

行为，提出异议，三道沙河村委会据此不予支付张占某等7人上述征地补偿款。张占某等7

人认为，自己具有三道沙河村集体经济组织成员的资格，又符合三道沙河村委会分配上述

征地补偿款的条件，三道沙河村委会应当依法足额支付张占某等7人应得的占地补偿款。

【案件焦点】

张某全代理其家庭成员张占某等7人签订的《土地承包合同》是否有效。

【法院裁判要旨】

内蒙古自治区包头市九原区人民法院经审理认为：三道沙河村委会征地补偿款分配方

案及分配名单中，有张占某等7人，只因在征地补偿款分配方案公示期，有人认为一个不

具有本村村民资格的人代理其家庭成员签订《土地承包合同》是无效法律行为，并以此理

由阻止对张占某、苏某仙、张某甲、张庆某、张某乙、张建某、张振某发放征地补偿款，

理由不成立，不予支持。张占某等7人具有三道沙河村集体经济组织成员资格，具有土地

承包权，且在《2005年三道沙河世纪路土地补偿款分配领取表》和《2008年养殖基地补偿

款分配领取花名册》中都有七人的名字，并按A类村民领取了补偿款。张占某等7人符合

三道沙河村委会本次征地补偿款分配方案，依法应当享有本次征地补偿款分配权利。三道

沙河村委会不主动支付张占某等7人征地补偿款的行为，侵害了该七人的合法权益，应承

担民事责任。故对张占某等7人的诉讼请求，予以支持。

内蒙古自治区包头市九原区人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第十六

条第（二）项，《中华人民共和国村村民委员会组织法》第二十七条第二款，《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》第二十四条之规定，作出

如下判决：

一、三道沙河村委会支付张占某、苏某仙、张某甲、张庆某、张某乙、张建某、张振

某征地补偿款297.5万元（每人42.5万元）；

二、上述执行款项，于本判决生效后十日内执行完毕。

【法官后语】

1.从代理行为的效力来看。家庭联产承包的承包方是本集体经济组织的农户，在我国

农村，尤其是20世纪八九十年代，对于村里的事务，一个家庭通常只派一名代表履行签字

手续。张某全代表其在三道沙河村居住的家族成员去村委会签订合同，就是一种代理行

为，三道沙河村委会作为村民自治组织理应知晓本村的情况，与张某全签订合同就表明认

可其代理资格，并愿意接受合同义务的约束。

《中华人民共和国民法通则》第六十六条规定，本人知道他人以本人名义实施民事行

为而不作否认表示的，视为同意。本案中，即使张某全没有经过家庭讨论而得到授权委

托，但其与三道沙河村委会签订合同后，三道沙河村委会依合同约定给张占某等7人分配

了土地，张占某等7人明知张某全代他们签订了承包合同而依合同约定在分得土地上进行

耕种、经营且从未向三道沙河村委会提出异议，也应视为张某全的代理行为有效。张某全

作为完全民事行为能力人，其代理家人签订合同是出于真实意思表示且不违反相关法律法

规的规定，故张某全代理张占某等7人与三道沙河村委会签订的《土地承包合同》真实、

有效。现行法律法规并未禁止不具有本村村民资格的人代理具有村集体经济组织成员资格

的家庭成员签订土地承包合同，张某全的代理行为是否有效，与其是否具有三道沙河村的

村民身份无关。

2.从合同的实际履行来看。张占某等7人在张某全代为签订土地承包合同至今已有二

十余年，三道沙河村委会依约分配给张占某等7人土地，张占某等7人也取得了土地承包经

营权证，并依约在承包地上耕种经营，合同已经得到实际履行，即便合同的签订有些许瑕

疵（张某全代签），但合同一方履行了义务，对方又予以接受，该合同就成立生效，双方

当事人应受合同的约束。且在双方均认可的《2005年三道沙河世纪路土地补偿款分配领取

表》和《2008年养殖基地补偿款分配领取花名册》等证据中都有7人的名字，并按A类村

民领取了补偿款，证明三道沙河村委会也是认可张占某等7人具有集体经济组织成员身份

的，故张占某等7人应当享有作为集体经济组织成员获得土地补偿费的权利。

编写人：内蒙古自治区包头市九原区人民法院 郭宇莹

18 农村集体土地被征收后承包人应获得的补偿范围

——君山区许市镇崇庆村村民委员会诉尹某喜确认土地征收补偿款归属案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

湖南省岳阳市中级人民法院（2016）湘06民终1571号民事判决书

2.案由：确认土地征收补偿款归属纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：君山区许市镇崇庆村村村民委员会（以下简称崇庆村委会）

被告（被上诉人）：尹某喜

【基本案情】

崇庆村委会原系岳阳市君山区许市镇土桥村村村民委员会。尹某喜系湖南省岳阳市君

山区采桑湖镇观音村村民。2004年1月6日，崇庆村委会尹某喜签订了关于团鱼洲鱼池承包

合同，承包鱼池面积大约100亩，承包期限从2004年1月6日至2024年1月30日。2005年，双

方签订了团鱼洲鱼池承包合同补充协议，将合同期延长六年。2015年，因修建国家重点工

程蒙华铁路，国家依法征收了尹某喜承包的上述鱼池中的8.27亩，因施工需要并临时征地

4.05亩。除土地补偿费、地上附着物及青苗补偿费外，还获得临时征地土地补偿费42525

元、安置补助费254550.6元，合计297075.6元。尹某喜对国家补偿给其的地上附着物及青

苗补偿费无异议，对崇庆村委会应得到的土地补偿费亦无异议。但尹某喜和崇庆村委会对

国家给付的征收8.27亩土地的安置补助费254550.6元、4.05亩临时用地补偿费42525元的归

属发生争议。

【案件焦点】

国家给付的征收8.27亩土地的安置补助费254550.6元、4.05亩临时用地补偿费42525元

的归属。

【法院裁判要旨】

湖南省岳阳市君山区人民法院经审理认为：安置补偿费是国家征收集体土地后，安置

被征地集体组织由于征地造成的多余劳动力的补偿费用。国家通过支付安置补助费，保障

以土地为主要生产资料和生活来源的失地农民的基本生活，因而安置补助费具有很强的人

身性。尹某喜不属于崇庆村委会集体经济组织成员，与崇庆村委会签订的承包合同不属于

家庭承包方式，故尹某喜不属于安置的对象。尹某喜主张国家给付的安置补助费应当归其

所有缺乏事实和法律依据。安置补助费归属于安置对象。崇庆村委会作为农村集体经济组

织，不属于安置对象，故其关于确认本案被征收土地的安置补助费归其所有的请求，不予

支持。本案被征收土地的安置补助费应当归属于崇庆村委会农村集体经济组织内部因被征

地而应当予以安置的成员。本案中没有特定安置对象，所以本案安置补助费由崇庆村委会

管理和使用较为妥当。

农村集体土地是本集体经济组织全体成员的基本生活保障，具有社会保障功能。《中

华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条第一款规定，土地补偿费归农村集体经济

组织所有。尹某喜关于因其所承包的鱼池被征收，国家给付的临时用地土地补偿费应当归

其所有的主张不符合法律规定。为此，湖南省岳阳市君山区人民法院依照《中华人民共和

国农村土地承包法》第十五条，《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条第一

款、第二款，《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》

第二十三条的规定，作出如下判决：

一、由尹某喜承包的原土桥村委会所有的因修建蒙华铁路而被征收的8.27亩鱼池的安

置补助费254550.6元归原土桥村委会管理和使用；

二、临时用地4.05亩土地补偿费42525元归崇庆村所有。

尹某喜不服，提起上诉。

岳阳市中级人民法院经审理认为：（一）关于被征收鱼池的安置补助费的问题。本案

中因修建蒙华铁路而被征收的8.27亩鱼池属崇庆村委会集体所有双方无异议。只是该鱼池

被征收时在尹某喜承包经营期间，尹某喜基于承包关系而主张被征收鱼池的部分安置补助

费归其所有。对于安置补偿费的性质和归属问题，一审判决的分析认定正确，予以确认。

即本案的安置补助费应当归属于崇庆村用于安置其集体经济组织成员，本案中没有特定安

置对象，所以本案安置补助费可由崇庆村委会管理和使用。尹某喜非崇庆村集体经济组织

成员，不是安置对象，其基于承包关系而主张被征收鱼池的部分安置补助费归其所有没有

事实和法律依据，不予支持。（二）关于临时用地的土地补偿费问题。因蒙华铁路修建时

的临时用地补偿对象亦是土地的所有权人，是对集体土地所有权的补偿，故该土地补偿费

亦应归崇庆村委会所有。尹某喜基于承包关系而主张临时用地的补偿费归其所有没有法律

依据，不予支持。（三）尹某喜承包的鱼池因征收和临时用地客观上造成了承包面积的减

少，其承包费用可由崇庆村委会与尹某喜协商而适当调整。

综上所述，尹某喜的上诉请求不能成立，应予驳回。一审判决认定事实清楚，适用法

律正确，应予维持。湖南省岳阳市君山区人民法院依据《中华人民共和国民事诉讼法》第

一百七十条第一款第（一）项规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

本案体现的是农村集体土地被征收后，农村家庭承包方式与其他方式承包被征收土地

所获得补偿范围的区别。农村集体土地是本集体经济组织全体成员的基本生活保障，具有

社会保障功能。农村集体土地被征收后，补偿项目有土地补偿费、安置费、土地附着物和

青苗补偿费。土地补偿费是因国家征用土地对土地所有者的补偿，集体土地所有权归集体

经济组织所有，所以土地补偿费的补偿因其属性归属于集体经济组织，而不因其土地承包

方式的不同而不同。土地附着物的补偿是因土地被征收而对拥有土地附着物的所有人损失

的补偿，应归属于土地附着物所有人或产权人。青苗费补偿是对承包人的生产经营投入的

补偿，因其属性应归属于土地实际承包人。国家通过支付安置补助费，保障以土地为主要

生产资料和生活来源的失地农民的基本生活，因而安置补助费具有很强的人身属性，应归

属于安置对象即土地被征收后的失地农民。只有本集体经济组织成员以家庭承包方式承包

土地，才存在土地被征收后失地的情况。所以，只有本集体经济组织成员以家庭承包方式

承包的土地被征收且放弃统一安置的，才可获得安置费补偿。其他方式承包土地，既不是

农村集体经济组织为了其基本生活保障而承包给其土地，也不是承包人赖以生存的必要条

件，因此，土地被征收后不应享有安置补偿费。

编写人：湖南省岳阳市君山区人民法院 赵津港

19 征地补偿款应认定为夫妻个人财产

——郑某春诉宁某留不当得利案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

云南省昆明市中级人民法院（2016）云01民终4482号民事判决书

2.案由：不当得利纠纷

3.当事人

原告（被上诉人）：郑某春

被告（上诉人）：宁某留

【基本案情】

郑某春原为云南省晋宁县人，于2001年离异后抚养一女宁某娇。宁某留属安宁市八街

镇车木河村（以下简称车木河村）村民，也是离异抚养一7岁女儿，家中还有一七旬老

人。2002年，郑某春和宁某留经人介绍认识后于同年9月16日登记结婚。婚后郑某春和宁

某娇户口转入车木河宁某留户。婚后郑某春和宁某留感情尚好，双方一起共同赡养老人和

抚养两个幼女长大，在车木河村共同生活十多年。2012年，因车木河村被国家划为水资源

保护区，车木河区村民集体搬迁至安宁市金色佳园二期。后因夫妻感情破裂，郑某春于

2016年1月起诉至安宁市法院，诉请与宁某留离婚并分割财产，经审理安宁市人民法院于

同年4月判决郑某春与宁某留离婚，但认为大部分财产涉及家庭共有所以不宜在离婚案件

中处理。现郑某春认为，2015年政府赔偿给失地村民并经集体分配给自己的山林土地补偿

款54230元及其利息4000元应属其个人专属财产，应由其个人所有，以上欠款被宁某留领

取且据不给付，属不当得利。

【案件焦点】

郑某春诉请返还的征地补偿款及利息是夫妻共同财产，还是郑某春的个人财产？

【法院裁判要旨】

云南省安宁市人民法院经审理认为：根据《中华人民共和国民法通则》第九十二

条：“没有合法根据，取得不当利益，造成他人损失的，应当将取得的不当利益返还受损

失的人。”郑某春主张要求宁某留返还补偿款54230元及利息4000元，庭审中宁某留认可上

述款项均由其领取，对郑某春所述款项的金额无异议，但表示领取上述两笔款项时宁某留

和郑某春尚未离婚，并且两笔钱领回来后都用于家庭生活开销，不应当再返还给郑某春。

但土地补偿款系因国家征用土地对土地所有者和土地使用者因对土地的投入和收益造成损

失的补偿。《中华人民共和国婚姻法》第十八条规定，有下列情形之一的，为夫妻一方的

财产：……（五）其他应当归一方的财产。《中华人民共和国物权法》第四十二条第二款

规定，征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和

青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被

征地农民的合法权益。《中华人民共和国农村土地承包法》第三十条规定，承包期内，妇

女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或者丧偶，

仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回

其原承包地。《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》

第二十四条规定，农村集体经济组织或者村村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的

民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方

案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持……故

只有具备本村集体组织成员的人才能取得土地补偿款，土地补偿款是对被征地农民因失去

耕地，失去基本生活条件的补偿，是失地农民今后的生活保障，不应属于夫妻共同财产，

土地补偿款具有人身专属性，应当属于《中华人民共和国婚姻法》第十条中规定的归夫妻

一方所有的财产。因此在本案中，由政府发放给郑某春的山林土地补偿款54230元及利息

4000元应当属于郑某春的个人财产，现该两笔款项均已被宁某留领取。领取时间分别为

2015年1月和2月，而郑某春随后在2016年1月便向我院递交诉状要求解除与宁某留的婚姻

关系，我院于2016年4月判决解除其双方的婚姻关系，从领款到离婚，短短的一年多时

间，宁某留主张领取的款项已全部用于家庭生活，但其并未提交相关证据予以证实，且通

过其庭审中的陈述，在这一年的时间内其家庭生活中也并未添置住房或进行过其他大额消

费，因此宁某留主张其所领取的款项已经全部用于家庭生活的抗辩不能成立，且该款项属

于郑某春个人所有的财产，宁某留无权代其支配，应当返还，但同时考虑到，从领取款项

到郑某春和宁某留双方解除婚姻关系的一年多时间里，双方仍然在一起共同生活，也必定

会产生一些共同的家庭开销，因此对于郑某春的诉请主张酌情支持返还50000元。据此，

云南省安宁市人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第九十二条，《中华人民共和国

婚姻法》第十八条，《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条、第一百四十四条及《最

高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第二条的规定，判决如下：

宁某留于本判决生效后立即偿还郑某春山林土地补偿款及山林土地补偿款利息共计

50000元。

宁某留不服一审判决，提起上诉。昆明市中级人民法院经审理同意一审的裁判理由，

认为一审法院认定事实清楚，适用法律准确，认定征地补偿款属于郑某春的个人财产，并

酌情扣除部分家庭开销后确认宁某留向郑某春返还50000元并无不当。据此，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

因土地被征占后所引发的家庭关系纠纷在我国广大农村比较常见，特别是夫妻双方就

征地后所获补偿的款项是属于夫妻共同财产，还是属于夫妻一方的个人财产争议较大，而

对于广大农村居民来讲，一旦土地被征占就意味着失去了赖以生存的生活资源，所补偿的

款项应当如何定性就显得尤为重要。本案处理的重点、难点就在于如何确定土地补偿款的

性质？

首先，根据《中华人民共和国农村土地承包法》第三十条规定，土地是我国广大农村

居民赖以生存的生活资源，对于因婚姻情况发生变化的妇女不得收回所承包经营的土地，

要保障已婚妇女的土地承包经营权，这也体现了土地资源具有人身依附性。

其次，根据《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》第二十四条规定，只有具备本村集体组织成员资格的人方可取得土地补偿款，对于夫

妻双方，也需其具有本村集体组织成员资格，享有土地承包经营权，才能获得土地补偿

款，土地补偿款是对夫或妻因土地被征收后丧失土地承包经营权的一种补偿，具有特定的

人身专属性。

最后，根据《中华人民共和国物权法》第四十二条规定，征收集体土地后，应当给予

相对应的补偿，并安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活。而农村土地

承包经营权一般是基于农村集体经济组织成员身份而取得的，具有较强的人身属性，也就

是说土地承包经营权是承包者个人的权利，那么以丧失土地承包经营权为代价而获得的土

地补偿款作为土地承包经营权的延续，与土地承包经营权一样具有对权利人的安置、保障

功能，当然具有人身专属的特定性，故，作为非承包经营者的配偶一方是无权享受上述待

遇的，若双方都属于承包经营者，因丧失承包经营权而获得的补偿款应当分别属于夫妻双

方各自所有。

综上所述，夫妻一方取得的具有人身属性的征地补偿款属于夫妻个人财产，不应作为

夫妻共同财产予以分割。

编写人：云南省安宁市人民法院 周玉洁

20 法院不能在土地补偿费分配之诉中直接否定村组经民主程序

形成的土地补偿费用分配方案

——肖某志诉犍为县清溪镇南岸村1组承包地征收补偿费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

四川省乐山市中级人民法院（2016）川11民终1278号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告（被上诉人）：肖某志

被告（上诉人）：犍为县清溪镇南岸村1组（以下简称南岸村1组）

【基本案情】

肖某志出生于1999年6月22日，出生后户籍登记在南岸村1组，无承包地，现在汕头市

某某织染实业有限公司工作。2014年11月20日至2015年8月20日期间，四川省人民政府相

继作出关于犍为县城市建设用地的批复，南岸村1组的大部分土地被征收。2015年7月30

日，犍为县清溪镇南岸村村干部、南岸村1组村民代表就该组已经领取的土地两补费达成

了分配方案，分配原则是该组集体经济组织成员全部参与分配。在1998年土地调整时的本

集体经济组织成员每人分配1.2亩，即整份，其余人口根据实际情况按份额分配。南岸村1

组在制订分配方案时未区分土地补偿费和安置补助费的数额。分配方案的第二条分配份额

项下第二条载明：“符合下列条件的人员享受半份分配：1.在1998年12月31日至2013年12

月31日时间段内死亡的有承包地和自理口粮的人员；2.1998年12月31日至2013年12月31日

期间户口因婚迁和出生等迁入本集体的集体经济组织人员。”依据本分配方案，肖某志应

获得的“两补费以及青苗补偿费”份额为半份，金额为33000元，其中“两补费”为30000元，

青苗补偿费为3000元，该笔赔偿款肖某志和南岸村1组已确认，可随时领取。本案中，肖

某志主张的33000元是依据分配方案未分给其的另半份“两补费和青苗补偿费”。

【案件焦点】

肖某志能否要求南岸村1组超越村组已形成的分配方案支付其承包地征收补偿费用。

【法院裁判要旨】

四川省犍为县人民法院经审理认为：1.关于肖某志的诉求是否属于民事案件受理范

围。根据《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》第一

条规定，本案系承包地征收补偿费用分配纠纷案件，属于受理范围，同时，征收耕地的补

偿费用包括土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费，因此肖某志要求南岸村1组足额分配

其“两补费及青苗补偿费”的诉求属于民事案件受理范围。2.关于肖某志是否有资格获得整

份的“两补费及青苗补偿费”。肖某志于1999年6月22日出生，出生后即落户在南岸村1组，

南岸村1组对其集体经济组织成员资格无异议，且在分配方案中也认可其资格。根据《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》第二十四条规定，

肖某志虽然未取得承包地暂无土地使用权，但这并不意味着在南岸村1组的集体土地被征

收即丧失所有权时其基于此受到差别对待。土地补偿费是因国家征用土地而对土地所有人

和使用人的损失给予的补偿，在土地补偿方案确定时具有该集体经济组织成员资格的人，

无论有无承包地，均有权参与分配已经收到的土地补偿费的相应份额。南岸村1组可以召

开村民会议通过民主议定程序就征地补偿费如何分配进行民主表决，但该表决并不能剥夺

其成员的正当、合法权益。为此，肖某志主张南岸村1组除分配方案确定的半份即33000元

外，再给付另半份土地补偿费和安置补助费30000元的诉讼请求于法有据，予以支持，判

决如下：

一、南岸村1组支付肖某志土地补偿费和安置补助费30000元；

二、驳回肖某志的其他诉讼请求。

南岸村1组不服一审判决，提起上诉。四川省乐山市中级人民法院经审理认为：1.关

于本案纠纷是否属于法院民事案件受理范围的问题。肖某志一审诉讼请求系要求南岸村1

组给付土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费，虽然法律规定土地补偿费归集体经济组织

所有，但南岸村1组土地被征收后，村民代表会议已决定将收到的两补费在村民中进行分

配，基于土地被征收后产生的土地补偿费用分配纠纷属于民法调整的范围，安置补助费是

对放弃统一安置且需要安置的村民的补偿，基于该费用产生的分配纠纷属于民法调整的范

围，青苗补偿费归实际投入人所有，该费用分配纠纷也属于民法调整范围，因此，本案纠

纷属于法院民事案件受理范围，南岸村1组上诉称本案不应由法院受理的理由不成立，不

予支持。

2.关于南岸村1组是否还应给付肖某志另一半的两补费的问题。《中华人民共和国物

权法》第六十三条第二款规定：“集体经济组织、村村民委员会或者其负责人作出的决定

侵害集体成员合法权益的，受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。”征地补偿费

如何使用及分配属于村民自治的范围，如村民会议作出的决定侵害集体成员合法权益的，

受害人可以向人民法院申请撤销，村民会议作出的决定未被撤销前应当按决定的内容执

行。

南岸村1组的土地被征收后该组已收到土地补偿费，2015年7月30日，村民代表会议决

定形成了“两补费”分配方案，对土地补偿费、安置补助费未进行区分，该方案决定

对“1998年12月31日至2013年12月31日期间户口因婚迁和出生等迁入本集体的集体经济组

织人员”分配半份的“两补费”，肖某志于1999年6月22日出生且系该集体经济组织成员，属

于村民代表会议决定分配半份“两补费”的成员，南岸村1组已按分配方案决定的相应份额

向肖某志进行分配，该分配方案现未被撤销，肖某志起诉要求分配另外的半份补偿费超越

了村民自治的范围，其诉讼请求不符合法律规定，不予支持。

综上，肖某志的一审请求不符合法律规定，应予以驳回，一审判决处理不当，二审判

决如下：

一、撤销一审判决；

二、驳回肖某志的诉讼请求。

【法官后语】

1.土地补偿费如何分配是集体经济组织的权力。《中华人民共和国村村民委员会组织

法》第二十四条第一款规定，“涉及村民利益的下列事项，经村民会议讨论决定方可办

理：……（七）征地补偿费的使用、分配方案……”土地补偿费的性质是对农村集体土地

所有权的补偿，如何分配应由集体经济组织按民主议定程序决定，人民法院在承包地征收

补偿费用分配纠纷案件中应按分配方案认定符合方案条件的成员享有相应的份额，判决集

体经济组织支付相应的份额。

2.集体经济组织按民主议定程序决定形成的方案损害成员利益的可以向当事人释明另

行提起撤销之诉。《中华人民共和国物权法》第六十三条第二款规定：“集体经济组织、

村村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的，受侵害的集体成员可以

请求人民法院予以撤销。”征地补偿费如何使用及分配属于村民自治的范围，如村民会议

作出的决定侵害集体成员合法权益的，受害人可以向人民法院申请撤销，村民会议作出的

决定未被撤销前应当按决定的内容执行。在当事人提起的承包地征收补偿费用分配纠纷之

诉，法院不能直接否定集体经济组织按民主议定程序已形成的分配方案，超越分配方案支

持当事人的请求，只能向当事人释明另行提起撤销之诉。

编写人：四川省乐山市中级人民法院 傅晓兰

21 在没有实际取得土地承包经营权的情况下要求分得相应土地

补偿费，人民法院不予受理

——刘某芹诉长春汽车经济技术开发区东岗村村民委员会土地承包经营权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

吉林省长春汽车经济技术开发区人民法院（2015）长汽开民初字第715号民事裁定书

2.案由：土地承包经营权纠纷

3.当事人

原告：刘某芹

被告：长春汽车经济技术开发区东岗村村民委员会（以下简称东岗村委会）

【基本案情】

刘某芹及其四个子女刘某红、刘某菊、刘某慧、刘某系长春汽车经济技术开发区东岗

村的居民，1983年第一轮土地承包时共分得5.4亩土地，一直耕种至2006年土地被征收

时。1991年1月22日，刘某芹及其四个子女将户口迁入长春市朝阳区大屯镇，同年7月15日

又迁回西新镇东岗村六社。刘某芹及其四个子女在1991年转为非农业户口，至第二轮土地

承包时东岗村委会以刘某芹一家已转为非农业户口为由未与刘某芹签订土地承包合同。东

岗村委会于2012年8月8日出具证明一份，内容为：“刘某芹、刘某红、刘某菊、刘某慧、

刘某在六社居住。刘某芹5人在1983年第一轮土地承包时分得土地5.4亩，1990年村里进行

小调整时，六社未进行土地调整，刘某芹等人一直耕种至今。全国第二轮土地承包时，六

社每人得土地1.65亩，因户口转非农，村里未给签订土地承包合同。因为我村调地政策是

动账不动地，原来谁种的地一直由谁耕种。因为当时不知道有国务院和中央军委文件：批

转总政治部、民政部、劳动人事部、财政部关于在落实政策中对离开军队人员工作安置等

问题的请示报告，国发（1980 194）1980年7月24日第三条上述人员的家属子女在农村的

尽可能在农村就地安置，一直以种地为生活来源。所以土地一直由刘某芹耕种至开发区征

用，开发区未给任何补偿。刘某宇、袁某瞳（均为独生子女），未分给土地，孙某户口也

在六社，本人无工作。2006年，汽车产业开发区征用我村土地时，未给任何补偿，情况属

实，特此证明。”刘某芹已经取得所涉土地的地上物及青苗补偿款，东岗村六社被征收土

地的安置补助费已经发放、土地补偿费尚未发放。

另查，刘某芹户口登记名也写作刘某芹，刘某芹的次女刘某菊在1983年登记的户口中

也记为刘某菊。刘某芹的丈夫刘某堂于1969年4月4日转业。

【案件焦点】

1.本案是否属于人民法院受案范围；2.东岗村委会是否应向刘某芹支付征地补偿款

64.8万元。

【法院裁判要旨】

《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》第一条规

定：“下列涉及农村土地承包民事纠纷，人民法院应当依法受理：（一）承包合同纠纷；

（二）承包经营权侵权纠纷；（三）承包经营权流转纠纷；（四）承包地征收补偿费用分

配纠纷；（五）承包经营权继承纠纷。集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提

起民事诉讼的，人民法院应当告知其向有关行政管理部门申请解决。集体经济组织成员就

用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，人民法院不予受理。”在第二轮土地分配

时，刘某芹一家与东岗村委会未再签订土地承包合同，而土地承包经营权根据土地承包合

同而取得。根据上述法律规定，刘某芹要求确认刘某芹一家实际取得5.4亩土地承包经营

权的请求，应由刘某芹及其子女向有关行政管理部门申请解决，刘某芹该项诉讼请求不属

于人民法院民事案件的受案范围。确定刘某芹一家实际取得5.4亩土地承包经营权系其取

得相应征地补偿款的前提条件，故现不能认定刘某芹系适格刘某芹。《中华人民共和国民

事诉讼法》第一百一十九条规定：“起诉必须符合下列条件：（一）原告是与本案有直接

利害关系的公民、法人和其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事

实、理由；（四）属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。”《最高人民

法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二百零八条规定：“人民法院接

到当事人提交的民事起诉状时，对符合民事诉讼法第一百一十九条的规定，且不属于第一

百二十四条规定情形的，应当登记立案；对当场不能判定是否符合起诉条件的，应当接收

起诉材料，并出具注明收到日期的书面凭证。需要补充必要相关材料的，人民法院应当及

时告知当事人。在补齐相关材料后，应当在七日内决定是否立案。立案后发现不符合起诉

条件或者属于民事诉讼法第一百二十四条规定情形的，裁定驳回起诉。”故，本案应依法

驳回刘某芹的起诉。

依照《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》第一

条、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百一十九条、《最高人民法院关于适用〈中华人

民共和国民事诉讼法〉的解释》第二百零八条之规定，裁定如下：

驳回刘某芹的起诉。

【法官后语】

承包土地是农民最重要的生产生活资源，关系到农民及其家人的切身利益，农民的土

地承包经营权是受法律保护的重要权利，但是并不是所有涉及土地承包经营权的纠纷都属

于人民法院受理的范围。按照《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《土地承包

法》）、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）的规定，集体所有

的土地由所属集体对应的集体经济组织或者村村民委员会、村民小组发包、经营、管理，

是否分配土地以及如何分配土地，决定权在村民集体，司法权不能代替或干涉。《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》第一条第二款规

定：“集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，人民法院应当告

知其向有关行政管理部门申请解决。”《土地承包法》第二十二条规定：“承包合同自成立

之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。”即土地承包经营权的取得

以承包合同的成立、生效为前提。在签订土地承包合同后，合同双方当事人具有平等的民

事法律地位，在履行中发生的争议，当事人可以就涉及合同权利、义务的争议诉讼至人民

法院。《土地管理法》第十六条规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；

协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、

个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。当事人对有关人民

政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。在

土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。”在尚未签订土地承

包合同、没有取得土地承包经营权之前，因是否享有承包经营权产生的争议，不具备民事

纠纷的可诉性，只能向相关行政机关申请解决，对行政机关的处理不服可提起行政诉讼。

编写人：吉林省长定春汽车经济技术开发区人民法院 曲卓

22 对集体土地征收补偿款法院不予直接分配

——褚某洲、褚某青诉黄某兵不当得利案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

安徽省芜湖市中级人民法院（2016）皖02民终2642号民事判决书

2.案由：不当得利纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：褚某洲、褚某青

被告（被上诉人）：黄某兵

第三人：徐某庆、张某枝、黄某兰、孙某生、崔某龙、孙某花（以下简称徐某庆等6

人）

【基本案情】

原南陵县西山矿业发展有限公司（现变更为南陵县三鑫矿业有限公司，以下简称西山

矿业公司）自2012年至2014年度支付黄某兵、褚某洲、褚某青及徐某庆等6人所在的车山

组补偿款108万元，该款含山场、林地补偿费，土地使用费，矿山开采时噪音、灰尘、大

气污染、环境污染等所有费用。由于没有形成分配方案，该笔款项存放于黄某兵账户。褚

某洲、褚某青主张按林权证记载的面积分配该款而诉至法院。

【案件焦点】

本案讼争的款项属山林占用补偿费还是属征地补偿费。

【法院裁判要旨】

安徽省南陵县人民法院经审理认为：西山矿业公司将林地使用权人、林木所有权人为

黄某兵、褚某洲、褚某青及徐某庆等6人所在村民组的山场进行采矿作业，改变了林地使

用性质，不符合褚某洲、褚某青辩论时所陈述是租赁法律关系的特征，现有证据能证实西

山矿业公司支付款项系林地（山场）补偿款，并非租赁费，且褚某洲、褚某青亦未能提供

证据印证所在车山组与西山矿业公司之间系租赁关系，据此，可认定西山矿业公司支付给

车山组的2012至2014年108万元属补偿款。而《中华人民共和国村民委员会组织法》第二

十四条规定，征地补偿费用的使用、分配方案，经村民会议讨论决定方可办理。虽然该补

偿款由黄某兵予以保管，但黄某兵在无明确分配方案的前提下，不能凭各自的意愿分配该

款项。

安徽省南陵县人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第九十二条、《中华人民共

和国村民委员会组织法》第二十四条第一款第七项、《中华人民共和国民事诉讼法》第一

百四十四条规定，作出如下判决：

驳回褚某洲、褚某青的诉讼请求。

褚某洲、褚某青不服，提起上诉。安徽省芜湖市中级人民法院经审理认为，褚某洲、

褚某青上诉认为西山矿业公司系占用其山林，诉争的108万元系山林占用补偿费。但“占

用”意为占有、使用，占有人不应当改变被占用物的使用性质。涉案山林经林权人交由西

山矿业公司进行采矿作业，开采作业结束归还给村民的山林已不能还原或不能完全还原为

原有状态，因此采矿实质上已改变了山林原有的使用性质，故诉争款项不应属于山林占用

补偿款。本案补偿款的支付方式、支付主体虽不同于国家征地补偿，但相应补偿费的分配

方式仍应属于村民自治的范畴，黄某兵个人或个别村民无权擅自决定补偿款分配方案，其

他村民组或同一村民组其他小组的分配方案也仅是本村民小组补偿款分配方式的参考与借

鉴，非认定案件事实的依据。故对于诉争之款项，车山村村民应依法行使村民自治的权

利，妥善处理好款项分配问题。褚某洲、褚某青对一审未予调取相应证据有异议，但当事

人向法院申请调取的证据，应是确实存在且自身调取确有困难的证据，而本案不属上述情

况，因此一审未予调取相应证据并无不妥。综上，褚某洲、褚某青的上诉请求及理由，无

事实及法律依据，依法均不予支持。

安徽省芜湖市中级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百六十九条、第

一百七十条第一款第一项，作出如下判决：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

本案处理重点是对诉争款项属性的认定。褚某洲、褚某青在一审时先后认为是矿山补

偿款、租赁费，二审时又认为属山林占用补偿费。一、二审法院均认定诉争款项不应属于

山林占用补偿款，个人或个别村民无权擅自决定补偿款分配方案等，相应补偿款的分配方

式应属于村民自治范畴。

在农村，类似于本案诉争款项分配事例经常发生，绝大部分都由村民行使民主自治权

利形成分配方案得以妥善解决。由于分配方案主要以按人口分配或按田亩面积（承包土地

或林地）分配两种形式，而任何一种形式的分配方案都对少数人不利。本案中，褚某洲、

褚某青提起诉讼的目的是想通过法院确定以山林权证登记面积分配诉争款项，如按人口分

配自己明显“吃亏”。但《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十四条明确规定了征地

补偿费的使用、分配是涉及村民利益的事务，经村民会议讨论决定后方可办理。村民自治

是广大村民的参与，使决策体现大多数人意志，保护和实现大多数人利益，少数或极少数

人意愿未得到满足和实现也是社会正常现象。法院在处理这类纠纷时不能越俎代庖，不得

以司法权代替行使法律赋予的应由村民行使的村民自治权。

编写人：安徽省南陵县人民法院 朱希阳

[[1]](#p43) 《最高人民法院印发〈关于当前形势下进一步做好涉农民事案件审判工作的指导意见〉的通知》。

[[2]](#p52) 即外嫁女，当地习惯用语。

三、土地承包经营权转包纠纷

23 受让方改变土地用途引发的农村土地承包经营权转包案件的

裁判方式

——张某生诉王某松土地承包经营权转包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市昌平区人民法院（2016）京0114民初15805号民事判决书

2.案由：土地承包经营权转包合同纠纷

3.当事人

原告（反诉被告）：张某生

被告（反诉原告）：王某松

【基本案情】

张某生、王某松是北京市花果山村（以下简称花果山村）的经济合作组织成员。1994

年1月1日，花果山村经济合作社与张某生签订《土地承包（租赁）合同》一份，合同约

定：发包方花果山村经济合作社，承包方张某生；承包方式为个人；承包期限及开发期限

自1994年1月1日至2034年12月30日，承包期限共40年，开发期限不得超过40年；交款时间

为1994年1月1日，数额为210.55万元；承包方在承包期内享有依法转让权。

2011年5月15日，张某生与王某松签订《北京市昌平区农村土地流转合同书》一份，

合同约定：出让方（甲方）为张某生，受让方（乙方）为王某松；土地流转方式为转包；

所流转土地地块为磨妖地，共计三块，类别均为林地，面积分别为0.78亩、0.92亩、3.8

亩；流转期限自2011年5月15日至2034年12月31日，共24年（流转期限不得超过承包期的

剩余期限）；土地流转价款为14000元/年，并按照年度流转价款基数每满五年递增10%；

支付方式为现金支付，每年5月15日前支付下年度承包费；乙方如不按规定时间支付甲方

补偿费，则按超出时间日万分之五支付违约金；甲方享有依法取得流转收益或收取流转款

项、监督乙方在养殖开发的范围内合理利用和保护林地、制止乙方损害承包地和农业资源

的行为等权利，乙方负有维护林地的约定用途、依法保护和合理利用土地，不得给土地造

成永久性损害，执行国家、区、镇土地利用总体规划等义务；甲乙双方在合同承包期内，

不得以任何理由单方中止合同，如任何一方违约则按合同约定流转金额赔偿，因单方违约

造成合同解除的，除承担违约责任外还应当向对方支付因此遭受的直接投资数额的五倍作

为损失赔偿。

另查，2016年12月11日，花果山村委会和花果山村股份经济合作社出具《证明》，载

明：村民张某生于1994年1月1日与当时的昌平县下庄乡花果山村经济合作社签订了40年的

承包合同，承包该村磨妖地林地5.5亩及香坝台林地约4亩。2011年5月15日，张某生将其

承包的磨妖地林地5.5亩流转给王某松，花果山村委会对此不持异议。

【案件焦点】

1.如果王某松更改了农业用地的使用用途并造成土地永久性破坏，张某生是否有权予

以制止并要求解除合同；2.王某松在挖沙受到张某生阻止的情况下，未依约履行支付土地

经营权流转金的义务，是否构成解除合同的情形。

【法院裁判要旨】

北京市昌平区人民法院经审理认为：合法的民事权利应当受到法律保护。本案中，张

某生与王某松签订的《北京市昌平区农村土地流转合同书》系双方方当事人的真实意思表

示，未违反法律法规的强制性规定，应认定合法有效，双方当事人应当按照合同约定全面

履行合同义务。在合同履行过程中，王某松未能如约履行自己的土地经营权流转金支付义

务，并对土地用途进行变更，造成了土地的永久性破坏，构成严重违约，故张某生请求解

除合同并要求王某松支付土地经营权流转金的诉讼请求，具有事实和法律依据，予以支

持。

至于王某松提出的张某生阻挠其合理使用土地之主张，因其施工行为造成土地的永久

性破坏，张某生阻止其施工乃是合同所约定之张某生制止王某松损害承包地和农业资源的

行为，故该主张与案件事实不符，没有事实和法律依据，不予采信，王某松要求张某生支

付其合理使用土地的费用与违约金的反诉请求，没有事实和法律依据，不予支持。

北京市昌平区人民法院依据《中华人民共和国合同法》第六十条，《中华人民共和国

土地承包法》第十六条、第三十七条、第五十一条、第六十条之规定，判决如下：

一、确认张某生解除2011年5月15日签订的《北京市昌平区农村土地流转合同书》的

行为有效，合同已于2016年11月16日解除；

二、王某松支付张某生土地经营权流转金20328.5元，于本判决生效后十日内付清；

三、驳回张某生的其他诉讼请求；

四、驳回王某松的全部反诉请求。

【法官后语】

农业是国民经济的基础性产业，农业的发展对经济社会的全面、协调、可持续发展具

有重要意义。随着社会经济的不断发展，农村土地的实际用途、经营模式、流转情形都在

发生变化。在这个过程中，违反法律、违背政策、侵害农民承包权益的现象广泛存在着。

具体到本案，审理重点在于两点，一是通过调查、勘验、走访的方式查清涉案土地的实际

情况以及损害的形成原因；二是解决受让方将农业用地用于非农建设、挖沙采石并对土地

造成永久性损害所应承担的法律责任的问题。依据《中华人民共和国土地管理法》的规

定，使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地，农民集

体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设，不得对土地造成永久性破

坏。本案中，张某生和王某松均是同一集体经济组织成员，张某生将其个人承包取得的农

业用地转包给王某松进行农业经营，但因涉案地区的砂砾粒径、清洁度、杂质度符合建筑

用砂要求，包含王某松在内的部分村民以农业生产为名进行挖沙采石，对土地及附属农业

资源造成了永久性破坏，该行为既违反了《中华人民共和国土地管理法》关于保护农业用

地的强制性规定，也严重违反了合同关于“维护林地的约定用途，依法保护和合理利用土

地，不得给土地造成永久性损害，执行国家、区、镇土地利用总体规划等”的约定，导致

合同目的不能实现，且王某松违法、违约在先，其因挖沙受阻拒不支付约定租金的行为也

构成严重违约，故对于张某生要求解除合同并支付欠付租金的诉讼请求，应当予以支持。

审理此类民事案件，对于情节严重，可能构成非法采矿、破坏性采矿刑事案件的，应在审

理过程中同时将相关材料移送森林公安部门。

编写人：北京市昌平区人民法院 杨杰

24 土地承包经营权转包纠纷中证据的认定

——齐某诉王某强土地承包经营权转包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

黑龙江省富裕县人民法院（2016）黑0227民初1147号民事判决书

2.案由：土地承包经营权转包合同纠纷

3.当事人

原告（反诉被告）：齐某

被告（反诉原告）：王某强

【基本案情】

齐某于2006年在齐齐哈尔林田生态农业有限公司承包了1000亩涉案土地。2012年1

月，齐某将该1000亩土地以63垧面积计，转包予王某强，双方签订了土地承包合同，约定

承包期限为2012年1月1日至2020年10月20日，转包总价款为900000元，转包费给付方式

为：于2012年3月20日前付500000元，余款在2013年12月30日前支付。按照合同约定，王

某强于2012年3月20日，将先期500000元转包费付给齐某，但余款400000元至今未给付。

在此合同履行期间，王某强始终称承包涉案土地中的10垧土地，被吴某宏以受赠于齐某的

名义，耕种使用数年，齐某对此予以否认。

【案件焦点】

土地流转过程中，土地流转的证据如何认定。

【法院裁判要旨】

黑龙江省富裕县人民法院经审理认为：依法成立的合同，受法律保护，对当事人具有

法律约束力，当事人应当按照约定履行自己的义务。本案中，对本诉部分，齐某与王某强

签订的土地转包合同合法有效，双方应依照合同约定履行义务，但王某强未按合同约定期

限履行给付转包费义务，应承担违约责任。故齐某要求王某强偿还拖欠土地转包费的诉讼

请求，符合法律规定，应予支持；王某强迟延履行给付义务，给齐某造成损失，应当承担

违约责任，故齐某要求王某强支付逾期利息的诉讼请求，符合法律规定，应予支持；王某

强虽对齐某主张逾期利息提出异议，但因王某强未能提供合法有效的证据证实其主张，故

对王某强的异议主张不予采信。对反诉部分，王某强称齐某未按合同约定如数交付土地，

并将涉案土地中的部分赠与他人耕种，存在违约行为，造成了王某强的损失。但齐某对此

予以否认，亦未能提供合法有效的证据证实其反诉主张，且经过对本案的审理，及对双方

提供证据的认定，可确定齐某在履行合同过程中不存在违约行为。故对王某强的反诉请

求，不予支持。

依照《中华人民共和国合同法》第六条、第八条、第六十条第一款、第一百零七条、

第一百一十二条、第一百一十三条第一款和《最高人民法院关于民事诉讼证据若干问题的

规定》第二条之规定，判决如下：

一、王某强于本判决发生法律效力后三日内给付齐某土地转包费400000元及逾期利息

（逾期利息以土地转包费400000元为基数，按2013年12月30日中国人民银行同期贷款基准

年利率6.55%，自2014年1月1日起开始计算至本判决确定的自动履行期限内的实际给付之

日止）；

二、驳回王某强的反诉请求。

【法官后语】

随着农村土地确权、经营权流转和集中规模化经营等政策的进一步落实，土地承包经

营权纠纷案件在法院受理的民事案件中占有较大比例，且呈现逐年增多的趋势。土地是农

民生产、生活的重要组成部分。农村土地经营权的流转，在现实中并不是十分规范，当事

人之间签订土地经营权流转合同的为数不多，大多数老百姓之间都以口头协议完成土地流

转，而在因土地流转发生纠纷时，因不能提供有效证据而导致败诉。本案中，王某强反诉

败诉的原因，即在于其不能提供充分有效的证据。

法官提示，在农村土地经营权流转过程中，合同双方应当注意：1.采用内容约定明晰

的合同取得权利；2.用记录准确的方式接交权利；3.及时登记备案，领取土地经营权变更

证书，用有效记载来证明权利。总之，应防止因合同本身约定内容不明晰、不全面，合同

履行过程权利交接方式不当，产生地界不清、地址不明等纠纷发生。

编写人：黑龙江省富裕县人民法院 李金民 冯乃鑫 姜霖

25 没有签订书面合同，没有约定租赁期限，土地出租方是否可

以随时解除合同

——袁某泰诉陈某华农村土地承包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省高州市人民法院（2015）茂高法新民初字第132号民事判决书

2.案由：农村土地承包合同纠纷

3.当事人

原告（反诉被告）：袁某泰

被告（反诉原告）：陈某华

【基本案情】

陈某华和袁某泰均系高州市谢鸡镇洋朋冼坑村（以下简称洋朋冼坑村）村民。20世纪

80年代未，袁某泰一家人外出务工，便将责任田租给陈某华耕种，陈某华每年给袁某泰一

些稻谷作为租金。2009年，洋朋冼坑村征用了袁某泰位于该村二队黄坭田的57平方米责任

田修路，为此在陈某华龙眼木边补偿57平方米田给袁某泰，该补偿的责任田继续给陈某华

租种。2013年年底，袁某泰要求陈某华将责任田交还，陈某华以袁某泰位于洋朋冼坑村二

队黄坭田的责任田已对换给他，村里没有补偿田给袁某泰为由，拒绝返还袁某泰位于洋朋

冼坑村二队黄坭田的一块责任田（东至陈甲水田、南至陈乙水田、西至陈广某水田、北至

村庄公路水坑路边连接陈某华龙眼木边）和村里补偿的57平方米田地（东至山边竹头、西

至水坑口公路边、南至水泥路边、北至龙眼木边）给袁某泰。因责任田纠纷，陈某华和他

的弟弟陈仲某砍毁了袁某泰的香蕉树，并砸毁袁某泰家的围墙；袁某泰和妻子程淑某砍毁

了陈某华的香蕉树，并砸毁陈某华和陈仲某家的围墙。袁某泰起诉，要求陈某华返还责任

田，停止侵权行为，赔偿香蕉树损失1100元、围墙损失4000元。陈某华反诉，要求袁某泰

赔偿香蕉树和围墙损失9800元。

【案件焦点】

没有签订书面合同，没有约定租赁期限，出租方是否随时可以解除合同将责任田收

回。

【法院裁判要旨】

广东省高州市人民法院经审理认为：位于谢鸡镇洋朋冼坑村二队黄坭田一块的责任田

（东至陈甲水田、南至陈乙水田、西至陈丙水田、北至村庄公路水坑路边连接陈某华龙眼

木边）是袁某泰的责任田，双方当事人均认可，有洋朋冼坑村证明在案佐证，应予认定。

陈某华认为该争议的责任田，袁某泰已与陈某居和自己三方进行了田地对换，已对换给自

己，因袁某泰予以否认，第三方陈某居的家人也予以否认，陈某华又未能提供合法有效的

证据在案证实，证据不足，不予采信。洋朋冼坑村因征用袁某泰的责任田建路补偿了57平

方米责任田（东至山边竹头、西至水坑口公路边、南至水泥路边、北至龙眼木边）给袁某

泰，有洋朋冼坑村证明在案佐证，陈某华在谢鸡派出所的笔录里也承认洋朋冼坑村征用袁

某泰的责任田建路又补偿责任田的事实，应予确认。陈某华认为洋朋冼坑村没有补偿责任

田给袁某泰，与他在派出所的笔录相矛盾，不予采信。袁某泰将责任田租给陈某华，没有

签订书面合同，没有约定租赁期限，袁某泰随时都可以解除合同将责任田收回，袁某泰要

求陈某华返还责任田经营，符合《中华人民共和国物权法》第一百二十五条，《中华人民

共和国农村土地承包法》第十六条、第三十九条，《中华人民共和国合同法》第二百三十

二条，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷适用法律问题的解释》第十七条的

规定，应予以支持。陈某华主张在2002年时对换田地，从2002年至今尚未有20年，且袁某

泰、陈某华的纠纷是因陈某华在2013年年底拒绝返还责任田给袁某泰而产生的，袁某泰的

起诉并未超过诉讼时效。陈某华认为袁某泰起诉已超过20年最长诉讼时效，要求驳回袁某

泰的诉讼请求，证据不足，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条规定，不予支

持。

关于袁某泰要求陈某华停止侵害并赔偿损毁围墙及香蕉木损失，和陈某华反诉要求袁

某泰赔偿损毁围墙及香蕉树损失，因这两个诉讼请求是侵权纠纷，而本诉是农村土地承包

合同纠纷，法律关系性质不同，且这两个诉求的责任主体还牵涉到其他侵权人，与本诉的

诉讼主体不一致，不适宜与本诉合并审理，因此当事人可以另行起诉。

广东省高州市人民法院依照《中华人民共和国物权法》第一百二十五条，《中华人民

共和国农村土地承包法》第十六条、第三十九条，《中华人民共和国合同法》第二百三十

二条，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷适用法律问题的解释》第十七条，

《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条的规定，作出如下判决：

一、陈某华返还袁某泰位于洋朋冼坑村二队黄坭田的一块责任田（东至陈甲水田、南

至陈乙水田、西至陈丙水田、北至村庄公路水坑路边连接陈某华龙眼木边）承包经营权；

二、陈某华返还袁某泰的57平方米责任田（东至山边竹头、西至水坑口公路边、南至

水泥路边、北至龙眼木边）的土地承包经营权；

三、驳回袁某泰的其他诉讼请求；

四、驳回陈某华的反诉请求。

【法官后语】

1.关于本案的案由。农村土地承包合同是指农村集体经济组织作为发包方，与承包方

之间就集体经济组织享有所有权或使用权的土地、山岭、荒地、滩涂等自然资源签订的承

包经营合同。农村土地承包合同纠纷可以再细分为：土地承包经营权转包合同纠纷、土地

承包经营权转让合同纠纷、土地承包经营权互换合同纠纷、土地承包经营权入股合同纠

纷、土地承包经营权抵押合同纠纷以及土地承包经营权出租合同纠纷。

农村土地承包经营权出租是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限租赁给

他人从事农业生产经营。出租后原土地承包关系不变，原承包方继续履行原土地承包合同

规定的权利和义务。承租方按出租时约定的条件对承包方负责。出租主要是农户将农村土

地承包经营权租赁给本集体经济组织以外的个人或组织。

农村土地承包经营权转包是指承包方将部分或全部土地承包经营权以一定期限转给同

一集体经济组织的其他农户从事农业生产经营。转包后原土地承包关系不变，原承包方继

续履行原土地承包合同规定的权利和义务。接包方按转包时约定的条件对转包方负责。

在土地承包经营权转包法律关系中，转包人是享有土地承包经营权的农户，也就是土

地承包经营权人；受转包人是承受土地承包经营权转包的农户。转包人对土地承包经营权

的产权不变；受转包人享有土地承包经营权使用的权利，获取承包土地的收益，并向转包

人支付转包费。因此，土地承包经营权转包法律关系的特点是：土地承包经营权实际上没

有流转，还由原土地承包经营权人享有，原土地承包经营权人还需向发包人承担承包合同

约定的义务，受转包人只享有土地的使用权和收益权。另外，受转包人必须是本集体经济

组织成员，这是土地承包经营权出租与转包的根本区别。

本案中，袁某泰将村集体发包给自己的责任田租给同一集体经济组织的陈某华耕种，

陈某华享有对该土地的使用权和收益权，其法律关系属于土地承包经营权转包，陈某华每

年给袁某泰的“租金”，实为转包费，故本案的案由从广义上是农村土地承包合同纠纷，但

具体来说应是土地承包经营权转包合同纠纷。

2.关于土地承包经营权转包合同的解除。承包人流转农村土地承包经营权，应当与受

让方在协商一致的基础上签订书面流转合同。土地承包经营权转包合同一经订立，便具有

法律效力，任何人不得擅自变更和解除，也不得无理干涉和阻挠承包人的土地承包经营

权。《中华人民共和国农村土地承包法》规定农村土地承包合同解除的原因包括：1.期限

届满；2.土地灭失；3.承包人自愿交回土地；4.承包人全家迁入设区的市，转为非农业户

口；5.国家征收。

本案中，袁某泰将责任田租给陈某华，既没有签订书面合同，也没有约定合同解除的

情形，亦也没有约定租赁期限。《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷适用法律

问题的解释》第十七条规定：“当事人对转包、出租地流转期限没有约定或者约定不明

的，参照合同法第二百三十二条规定处理。除当事人另有约定或者属于林地承包经营外，

承包地交回的时间应当在农作物收获期结束后或者下一耕种期开始前。”《中华人民共和

国合同法》第二百三十二条规定：“当事人对租赁期限没有约定或者约定不明确，依照本

法第六十一条的规定仍不能确定的，视为不定期租赁。当事人可以随时解除合同，但出租

人解除合同应当在合理期限之前通知承租人。”双方当事人既不能就租赁期限达成书面合

同，也不能根据合同条款或者交易习惯加以确定，只要出租人没有收回租赁物的意思，同

时也没有收回行为并且继续收取租金的，就表明租赁关系仍然存在，但这时的租赁视为不

定期租赁，双方当事人可以随时解除合同。本案转包人袁某泰对责任田有客观原因需要利

用，而非出于其他恶意，可以在保障受转包人陈某华利益不受损害的情况下，随时解除合

同并收回责任田。解除合同时，转包人应依诚实信用原则，在一个合理期限之前通知受转

包人，并在合理期限内将责任田收回。

3.关于同一诉讼中涉及两个以上法律关系的处理。根据《最高人民法院关于印发修改

后的〈民事案件案由规定〉的通知》（法发〔2011〕42号）指出：“同一诉讼中涉及两个

以上的法律关系的，应当依当事人诉争的法律关系的性质确定案由，均为诉争法律关系

的，则按诉争的两个以上法律关系的性质确定并列的两个案由。”本案中，袁某泰在要求

陈某华返还土地的同时，要求陈某华停止侵害并赔偿损毁围墙及香蕉木损失，陈某华反诉

要求袁某泰赔偿损毁围墙及香蕉树损失，因赔偿损失的诉讼请求是侵权法律关系，而返还

承包地是农村土地承包合同纠纷，法律关系性质不同，且赔偿损失诉求的责任主体还牵涉

到其他侵权人，与土地转包合同纠纷的诉讼主体不一致，不适宜合并审理，故本案对赔偿

损失的诉求不作处理，当事人可以另行起诉，另案处理。

编写人：广东省高州市人民法院 余敏

四、土地承包经营权转让纠纷

26 土地承包经营权依法流转后，原承包人反悔的应否支持

——向某霞诉李某宜、尹某炎土地承包经营权转让合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

湖南省石门县人民法院（2015）石民二重字第2号民事判决书

2.案由：土地承包经营权转让合同纠纷

3.当事人

原告：向某霞

被告：李某宜、尹某炎

【基本案情】

2005年9月25日，尹某炎、杨某军夫妇及其长子尹某文、刘某珍夫妇，长孙尹某一，

次子尹某二、向某霞夫妇及其女儿尹某莹，全家八口共同承包了两块共计面积0.6亩的责

任地。2012年1月20日，李某宜与尹某文、刘某珍、尹某一签订了《房屋买卖及承包责任

地流转、租赁土地转租合同》，约定将尹某一名下房屋转让给李某宜，同时将房屋周边的

承包责任地一并流转出租给李某宜，共作价60万元，其中房屋占地面积140平方米，为国

有土地，建筑面积291.90平方米，已于当年登记于李某宜名下。因流转土地中的0.6亩系包

括尹某炎、向某霞在内的全家八口共有承包经营权，同年2月8日，李某宜又与尹某炎签订

了《土地转租协议》，约定尹某炎将承包责任地（自留地、林地）一并转租给李某宜，转

租土地、开垦荒地、柑橘及青苗补偿定价13万元，并约定该价款从李某宜与尹某文、刘某

珍、尹某一签订的《房屋买卖及承包责任地流转、租赁转租合同》中扣除，租赁期限为70

年。同月10日，尹某一、尹某文、尹某炎联名出具收条，载明“李某宜购房款及开垦的荒

地、柑橘、青苗补偿陆拾万元，所有钱款全部结清，房屋产权归李某宜所有，房屋周边自

留地、林地流转给李某宜永久使用”。

2012年6月21日，向某霞因对尹某炎将承包土地租赁给李某宜一事不满而产生纠纷，

经楚江镇渫阳社区居委会调解，尹某炎、杨某军夫妇，尹某文、刘某珍、尹某一一家三口

和尹某二、向某霞及其女儿一家三口八人达成调解协议，约定李某宜支付的13万元土地流

转与青苗补偿费由向某霞家分得7万元，尹某炎家分得6万元。调解协议还明确：“向某霞

等七人放弃尹某炎已长期租给李某宜的石门县人民政府农地承包权（2008）第013800号权

证上的0.6亩土地应得的使用权，并对此事不再有异议”。2013年12月25日，尹某炎向石门

县楚江镇渫阳社区居委会出具《土地转让承诺书》，承诺将已经转租给李某宜永久使用的

0.6亩自留地转让土地承包权。同日，李某宜与尹某炎签订《石门县农村土地承包经营权

转让合同》，土地发包方渫阳社区居委会和鉴证单位石门县司法局楚江司法所均在合同上

盖章。尹某炎还出具了《土地转让承诺书》《关于土地承包经营权变更及证书注销的申请

书》《石门县农村土地承包经营权转让申请表》，但该三份文书上的向某霞签名均非向某

霞本人的字迹，而是由他人代签。同日，李某宜又与尹某炎在渫阳社区居委会的主持下达

成调解协议，协议内容为李某宜分期支付给尹某炎“信访问题处理包干费”14.3万元（现已

付7.3万元），尹某炎配合李某宜办理好土地承包经营权过户手续。此后，石门县人民政

府于2014年1月24日为李某宜颁发了（2014）第000320号《农村土地承包经营权证》，取

得诉争0.6亩土地的承包经营权。李某宜购买房屋并受让土地后，将所购房屋和周边土地

修整成一个占地4324平方米的院落，其中房屋占地238平方米、院内水泥空坪地705平方

米、院内绿化面积3381平方米。李某宜购买尹某一房屋及受让房屋周边土地与土地附属

物，全部价款为60万元并已给付清结。在尹某炎与李某宜流转土地时，0.6亩土地已不是

水田，其中的0.21亩已改为尹某一房屋的宅基地。

【案件焦点】

李某宜和尹某炎签订的《石门县农村土地承包经营权转让合同》是否有效。

【法院裁判要旨】

湖南省石门县人民法院经审理认为：向某霞要求确认李某宜、尹某炎签订的《石门县

农村土地承包经营权转让合同》（以下简称《转让合同》）无效并收回承包地0.6亩的诉

讼请求，是以该转让合同违反《中华人民共和国农村土地承包法》第四十一条的强制性规

定，未经向某霞同意侵犯了向某霞的共有物权，李某宜与社区干部恶意串通，损害向某霞

利益，该合同以合法形式掩盖李某宜修建“庄园”的非法目的等为理由。向某霞的诉讼请求

能否得到支持取决于其主张《转让合同》无效的理由是否成立。首先，《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》）第四十一条规定：“承包方有稳定的

非农职业或者有稳定的收入来源的，经发包方同意，可以将全部或者部分土地承包经营权

转让给其他从事农业生产经营的农户，由该农户同发包方确认新的承包关系，原承包方与

发包方在该土地上的承包关系即行终止。”从法条的内容来看，该条包含的法律规范为授

权性规范，意为允许有条件的农户转让承包地，并不是命令性或禁止性规范，因而不属于

法律强制规定与效力规范。《中华人民共和国合同法》第五十二条规定的合同无效的情形

之一，是违反法律、行政法规的强制性规定。即使尹某炎不符合转让土地承包经营权的条

件，由于他是《农村土地承包法》第四十一条授权性规范确认的权利人，而不是强制性规

范的义务人和责任人，故其不顾自身条件转让承包经营权不违法，且不因此导致合同无

效。其次，虽然向某霞是诉争0.6亩土地的承包经营权人之一，但早在李某宜和尹某炎转

让土地承包经营权之前，即已通过《人民调解协议》与其他六位共同承包人一起明示放弃

了土地使用权，将承包地权利让与给尹某炎一人，因此，尹某炎有权对家庭承包的土地作

出处分。而且，在李某宜与尹某炎签订《转让合同》之前，二人就已签订了期限为70年 [[1]](#p99)

的《土地转租协议》，尹某炎更是在收款收据上注明土地流转给李某宜永久使用。李某宜

和尹某炎认可的租期远远超过了耕地的法定承包期限，意味着出租人已不可能在承包期内

也即承包经营权有效期内收回承包经营权，这即说明名为“转租协议”的合同实质是承包人

对承包经营权的转让，对此协议，向某霞也曾承诺“不再有任何异议”。因此，尹某炎转让

土地承包经营权是在向某霞认可和放弃的情况下实施的，且向某霞也已从中受益，“侵

权”一说没有事实根据。再次，“恶意串通”之说也不成立。合同法中构成合同无效情形之

一的“恶意串通”是指合同当事人借助订立合同串通损害他人利益，而不是指合同当事人与

第三人串通，而且从案件的证据与事实来看，向某霞指责李某宜与社区干部恶意串通也毫

无根据。尹某炎将承包地出租后转让，都是亲力亲为，现在主张是误将转让合同当成收回

土地不能令人信服——既然是要收回土地，为什么又找对方要钱呢？最后，所谓土地承包

经营权“转让合同以合法形式掩盖非法目的”的理由不能成立。构成合同无效情形之一

的“以合法形式掩盖非法目的”是指合同目的本身非法，而不是指合同履行后将合同标的用

于非法用途。而且在事实上，李某宜受让尹某炎0.6亩承包地时，该承包地既非水田，也

非主要用于种植，而是早已由原权利人转作宅基地与屋旁空坪地。李某宜所建“庄园”占地

庞大，此行为是否合法应由土地行政管理部门判断确认，不属于民事司法权主管的范围。

综上所述，向某霞要求确认尹某炎、李某宜签订的《转让合同》无效并收回0.6亩承

包土地的诉讼请求，所依据的各项理由概不成立，因此依照《中华人民共和国合同法》第

六条、第八条和《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条第一款，《最高人民法院关于

适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第九十条规定，判决如下：

驳回向某霞的全部诉讼请求。

【法官后语】

由于对法律的理解不准确和文化水平的缺陷，人们在经济交往中形成的“合同”往往具

有一定的不确定性，甚至产生法律上的歧义。一旦当事人一方反悔产生纠纷，对以上书

面“合同”中个别争议的字词句的理解差异，经常成为一方当事人反悔或主张合同无效的理

由，因此，法官不仅要解释法律，同时还要解释合同。

《中华人民共和国合同法》第五十二条规定，违反法律、行政法规的强制性规定是合

同无效的情形之一，但哪些法律、行政法规属于强制性规定？其他规定又如何分类？当事

人并不能够一一分辨，尤其是在我国广大农村地区。

法律规范是指通过国家的立法机关制定的或者认可的，用以指导、约束人们行为的行

为规范的一种。按照不同的标准，法律规范可划分为不同的类型，常见的分类如下：

1.按照法律规范行为模式的不同，可以分为授权性规范、义务性规范和禁止性规范。

授权性规范是规定人们可以为一定的行为或者不为一定的行为，以及可以要求他人为一定

的行为或者不为一定的行为的法律规范；义务性规范是规定人们必须积极作出一定行为的

法律规范；禁止性规范是规定人们禁止作出一定行为或者必须不为一定行为的法律规范。

禁止性规范也可以说是一种义务性规范，其区别在于义务性规范是设定作为义务，禁止性

规范是设定不作为义务。

2.按照法律规范强制性的程度，可以分为强制性规范和任意性规范。强制性规范是指

法律规范所确定的权利和义务十分明确、肯定，不允许有任何方式的变更或违反法律规

范；任意性规范是指法律规范允许法律关系的参加者在一定的范围内可以自行确定其权利

和义务的法律规范。

本案中，向某霞主张涉案土地承包经营权转让合同因违反《中华人民共和国农村土地

承包法》第四十一条的强制性规定而无效，但从该法条的内容来看，有条件的承包方经发

包方同意，可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户，而

授权性规范又被称为任意性规范，多以“可以”“有权”“享有”等词来表达。因而该条包含的

法律规范为授权性规范，并非命令性或禁止性规范，不属于法律强制规定与效力规范。即

便转让方不符合转让土地承包经营权的条件，由于他是《中华人民共和国农村土地承包

法》第四十一条授权性规范确认的权利人，而不是强制性规范的义务人和责任人，故其不

顾自身条件转让承包经营权并不违法，且不因此导致合同无效。

同时，该转让合同也不存在向某霞主张的其他合同无效的情形。

现阶段，我国法治虽然有了较大进步，但在广大农村地区，广大农民文化水平较低，

法律服务市场匮乏，当事人对法律的理解和适用分歧较大，对自行书写的合同往往存在语

言模糊、易产生歧义等问题，为后期一方反悔引发纠纷埋下隐患。此时，法官如何释法明

义，正确理解和适用法律，运用合同解释方法，判断双方当事人合同的真实目的，对审理

案件来说尤为重要。

编写人：湖南省石门县人民法院 向军

[[1]](#p97) 《中华人民共和国合同法》第二百一十二条规定租赁期限不得超过二十年，此处并非承认其70年租期的法律效

力，而是借此推定双方对合同目的（转让）的认可。

五、土地承包经营权互换纠纷

27 农村土地承包经营权互换合同的认定

——武某荣诉武成某土地承包经营权互换合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

云南省昆明市中级人民法院（2016）云01民终2939号民事判决书

2.案由：土地承包经营权互换合同纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：武某荣

被告（被上诉人）：武成某

【基本案情】

1999年1月1日，武某荣取得了安宁市青龙镇赵家庄村委会立格亩村民小组位于歹子亩

的一块0.8亩土地的承包经营权，承包期限为1999年1月1日至2028年12月31日。与此同

时，武成某也取得了立格亩村组同样位于歹子亩的另一块0.6亩土地的承包经营权，承包

期限于1999年1月1日至2028年12月31日。由于武成某饲养的鸡经常到武某荣承包的0.8亩

土地上觅食，双方为此发生了纠纷。1999年下半年，经村干部组织双方进行调解，武某荣

与武成某达成口头协议约定：由武某荣用其歹子亩0.8亩土地的承包经营权与武成某的歹

子亩0.6亩土地的承包经营权及武某林承包的大甸心0.2亩土地的承包经营权进行互换。后

双方按照口头协议互换了上述两块土地的承包经营权，并对互换后的土地按照其原有的用

途进行了实际耕种。2015年11月，武某荣要求武成某返还互换后的土地，武成某不同意，

双方为此发生纠纷。

【案件焦点】

武某荣、武成某之间的农村承包经营权互换合同是否成立并有效。

【法院裁判要旨】

云南省安宁市人民法院经审理认为：武某荣与武成某达成的互换土地承包经营权的口

头协议，因双方已经实际进行了土地互换而成立并生效，且该协议是武某荣、武成某的真

实意思表示，并未改变土地的农业用途，不违反法律和行政法规的强制性规定，属合法有

效的合同，对武某荣、武成某双方都具有法律约束力，任何一方不得擅自变更或者解除该

协议。故武某荣要求武成某返还互换的土地，违反了该协议。此外，武某荣也不能举证证

明该协议目前具备解除的条件，故该协议仍应受到法律的保护，双方仍应按照该协议的约

定履行自己的义务。所以，武某荣要求武成某返还互换土地的诉讼请求，法院不予支持。

云南省安宁市人民法院依照《中华人民共和国合同法》第八条、第六十条，《中华人

民共和国农村土地承包法》第三十二条、第三十三条、第四十条，《中华人民共和国民事

诉讼法》第一百一十八条规定，判决如下：

驳回武某荣的诉讼请求。

武某荣不服一审判决，提起上诉。

昆明市中级人民法院经审理认为：首先，双方当事人对于曾口头协商互换土地以及互

换后未办理相应手续均无异议，双方对互换土地并开始实际耕种时间的争议并不影响上述

事实的成立，故对于涉案土地耕种管理的权利不应以武某荣所持土地承包经营权证为准。

其次，双方均认可对于互换耕种的期限未作特别约定，但根据2015年5月22日《农村

土地承包经营权确权登记颁证农户承包地块和集体机动田地信息公示表》，武某荣彼时对

于互换土地的事实仍予以确认，现其主张换回原承包土地无事实及法律依据。

再次，武某荣对于其主张的任意一方有权随时提出换回，对方必须返还，并无相应证

据予以证实，吴成某对此亦不予认可，故武某荣对其主张应自行承担举证不能的不利后

果。根据农村土地承包经营权的特点，耕种土地需进行长期及大量的投入，武某荣随时主

张返还不仅不利于土地使用权人信赖利益的保护并据此进行投入，且与常理相悖，亦违反

诚实信用及公平原则。

最后，武某荣主张返还的0.6亩土地与其土地承包经营权的登记情况不符，武某荣认

为其取得承包经营权的0.8亩土地分为0.2亩和0.6亩两块，故诉请返还其中的0.6亩土地，但

武成某对此不予认可，故武某荣主张返还0.6亩土地不仅四至范围不明确，亦无相应事实

及法律依据。

综上所述，武某荣所提上诉理由均不能成立，不予支持。一审法院认定事实清楚，适

用法律正确，依法予以维持。据此，依据《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第

一款第（一）项规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

《中华人民共和国农村土地承包法》第三十七条第一款规定：“土地承包经营权采取

转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同。采取转让方

式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包

方备案。”由此可见，土地承包经营权互换合同的订立必须采取书面形式，而且应当报发

包方备案。但现实生活中，由于农户的法律意识不强，往往都是通过达成口头协议来实现

土地承包经营权的互换，极少有订立书面合同并备案的情形。本案武某荣、武成某之间的

土地承包经营权互换便是如此。故对口头互换协议效力的认定，不应机械适用上述法律的

规定。因为上述法律规定仅是土地承包经营权互换合同成立的形式要件，而当事人之间口

头互换协议是否成立，主要应看互换土地是否交付这一实质要件。本案中，双方当事人对

口头互换协议均不持异议，且互换事实已实际发生，故判决确认双方的土地承包经营权互

换合同成立，既体现了对农村交易习惯的认可，也严格审查了合同成立的实质要件。

此外，国家对土地实行用途管制制度，严格限制农用地转为建设用地，对耕地实行特

殊保护。《中华人民共和国农村土地承包法》第三十三条规定：“土地承包经营权流转应

当遵循以下原则：（一）平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包

方进行土地承包经营权流转；（二）不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途；

（三）流转的期限不得超过承包期的剩余期限；（四）受让方须有农业经营能力；（五）

在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。”所以，对土地承包经营权互换合同效

力的审查，除要依据《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》的有关规定

外，还要依据《中华人民共和国土地管理法》及《中华人民共和国农村土地承包法》，并

着重审查是否合法取得承包经营权、是否改变土地用途以及承包期的剩余期限等问题。本

案在审查了上述问题后，认定当事人双方的土地承包经营权互换合同有效，符合法律的规

定。

编写人：云南省安宁市人民法院 徐耀

28 以口头协议互换土地承包经营权的效力

——梅某芳诉梅某进土地承包经营权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

安徽省阜阳市中级人民法院（2016）皖12民终519号民事判决书

2.案由：土地承包经营权纠纷

3.当事人

原告（被上诉人）：梅某芳

被告（上诉人）：梅某进

【基本案情】

梅某芳、梅某进同系阜南县柴集镇梅郢村梅中组村民。梅某芳取得了农村集体土地承

包经营权证（无发证时间），承包土地为“园南地”1.30亩（四至：东至路、西至路、南邻

俊田、北邻同坡）、“油坊地”0.14亩、“庄西地”2.36亩（四至：东至沟、西至路、南邻同

坡、北邻洪礼）、“园地”0.86亩。梅某进作为户主取得了农村集体土地承包经营权证（无

发证时间），承包土地为“沟外地”1.35亩、“乱岗东地”1.11亩（四至：东至沟、西邻洪

叶、南至路、北至沟）、“桥北东地”2.77亩（东邻永青、西邻俊彩、南至路、北至

沟）、“庄西路地”0.98亩、“园地”0.14亩。

梅某芳、梅某进双方为耕种方便，在未征得所在村委会同意、备案的情况下口头达成

换地协议，约定梅某进用桥北东地和乱岗东地二块承包地与梅某芳园南地、庄西地二块承

包地互换，并各自耕种至今。

2015年4月2日，阜南县柴集镇人民政府对梅某芳、梅某进双方的纠纷进行调查：2014

年10月梅某芳要求与梅某进换回承包耕地；双方系私自换地，未对土地经营权证书变更，

双方所持的土地经营权证书真实有效。

梅某芳于2015年年初向阜南县农村土地承包纠纷仲裁委员会申请仲裁，阜南县农村土

地承包纠纷仲裁委员会于2015年7月28日作出“南农仲案（2015）第007号”仲裁裁决书，内

容为：驳回梅某芳的仲裁请求。

【案件焦点】

能否因土地承包经营权流转未签订书面合同，未报发包方备案而否认流转协议的效

力。

【法院裁判要旨】

安徽省阜南县人民法院经审理认为：合法的土地承包经营权受法律保护。梅某芳、梅

某进系同村村民，双方均取得有农村集体土地承包经营权证，为耕种方便，用各自合法的

承包地以口头方式进行互换耕种至今已成事实，但由于梅某芳、梅某进未签订书面换地协

议，未经村委会同意、备案，未办理有关互换手续，违反了《中华人民共和国农村土地承

包法》第三十七条的规定，故双方之间的换地协议为无效协议；互换承包耕地并不必然导

致土地承包经营权发生互易，协议无效，双方的互换行为自始无法律效力，梅某芳的诉讼

请求合法，应予以支持。

安徽省阜南县人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第三十七条和《中华

人民共和国合同法》第五十二条、第五十六条、第五十八条规定，作出如下判决：

一、梅某芳与梅某进之间互换承包耕地的协议无效；

二、梅某进于判决生效之日立即返还梅某芳的承包耕地3.66亩；

三、梅某芳于判决生效之日立即返还梅某进的承包耕地3.88亩。

梅某进不服一审判决，提起上诉。

安徽省阜阳市中级人民法院经审理认为：《中华人民共和国农村土地承包法》第三十

二条规定，通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或

者其他方式流转。第三十八条规定，土地承包经营权采取互换、转让方式流转，当事人要

求登记的，应当向县级以上地方人民政府申请登记，未经登记，不得对抗善意第三人。第

四十条规定，承包方之间为方便耕种或者各自需要，可以对属于同一集体经济组织的土地

的土地承包经营权进行互换。农村土地承包经营权的适度流转，有利于体现农村土地的价

值、增加农民收入，对于土地承包经营权的合法、有序流转应当予以保护。梅某芳、梅某

进属于同一村民组村民，双方互换土地并不违反法律、行政法规的强制性规定且协议已经

实际履行。《中华人民共和国农村土地承包法》虽规定土地承包经营权流转应当签订书面

合同，但该规定并非效力性强制性规范，梅某芳、梅某进之间的互换协议已经实际履行，

不能因双方未签订书面合同而否认合同的效力。采取互换方式流转土地承包经营权的无须

发包方同意，《中华人民共和国农村土地承包法》虽规定互换应当报发包方备案，但该法

并未规定备案是合同生效要件。故梅某芳请求确认互换协议无效并返回承包地的请求不应

予以支持。

安徽省阜阳市中级人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第三十二条、第

三十八条、第四十条，《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第（二）项之

规定，判决如下：

一、撤销安徽省阜南县人民法院（2015）南民一初字第03051号民事判决；

二、驳回梅某芳的诉讼请求。

【法官后语】

强制性规范分为效力性强制性规范与纯粹管理规范。《最高人民法院关于适用〈中华

人民共和国合同法〉若干问题的解释（二）》第十四条、《中华人民共和国合同法》第五

十二条第（五）项规定的“强制性规定”，是指效力性强制性规定，故违反管理性强制性规

定并不导致合同无效。违反强制性规范中的效力性规定才会导致合同无效。

效力性规定是指法律或行政法规明确违反该禁止性规定将导致合同无效和合同不成立

的规范，通常以“应当”“必须”“不得”等用语提醒当事人必须严格遵守，不得随意约定排

除。《最高人民法院关于当前形势下审理民商事合同纠纷案件若干问题的指导意见》指

出，要注意区分效力性强制规定和管理性强制规定。按照该意见第十六条的规定，人民法

院应当综合法律法规的意旨，权衡相互冲突的权益，诸如权益的种类、交易安全及其所规

制的对象等，综合认定强制性规定的类型；如果强制性规范规制的是合同行为本身，即只

要该合同行为发生即绝对地损害国家利益或社会公共利益的，人民法院应当认定合同无

效，如果强制性规定规制的是当事人的市场准入资格而非某种类型的合同行为，人民法院

对此类合同效力的认定，应当慎重把握，必要时征求相关立法部门的意见或请示上级法

院。具体而言：首先，应当考查该强制性规定是否明确规定了违反的后果是合同无效，如

果明确规定了违反的后果是导致合同无效，则该规定属于效力规范；其次，法律行政法规

虽未规定违反将导致合同无效的，但违反该规定如使合同继续有效将损害社会公共利益

的，也应当认定该规定是效力规范。《中华人民共和国农村土地承包法》第三十七条规

定，土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签

订书面合同。……采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案。首

先，该条规定并未明确规定违反的后果是合同无效。其次，土地承包经营权作为一种财产

权益，其依法有序流转，有助于发挥土地规模效益，促进农民增收。促进农村土地依法有

序流转是当前党和国家的一项政策，流转双方未签订书面流转合同算不上损害社会公共利

益。故该条规定当事人双方应当签订书面合同和报发包方备案不宜认定为效力性强制性规

定，也就不能因双方未签订书面合同、未经发包方备案而否认其口头互换协议的效力。

编写人：安徽省阜阳市中级人民法院 陶春之

29 未签订书面合同的土地承包经营权互换行为的效力

——汪某荣诉北京市密云区太师屯镇黑古沿村村民委员会承包地征收费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市第三中级人民法院（2017）京03民终96号民事判决书

2.案由：承包地征收费用分配纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：汪某荣

被告（被上诉人）：北京市密云区太师屯镇黑古沿村村民委员会（以下简称黑古沿村

委会）

第三人：聂某阁

【基本案情】

汪某荣与聂某阁之夫汪某玉同属密云区太师屯镇黑古沿村（以下简称黑古沿村）村

民，亦属宗族兄弟。根据黑古沿村委会备案登记的村民承包土地情况显示，修建京承公路

三期所征用的土地，地名为黄坑子，账面登记面积为0.44亩（实际使用面积约0.761亩），

承包人为汪某荣，承包方式为家庭承包，土地状况为山地。聂某阁所耕种的菜地（自留

地），面积约0.24亩，使用期限为永久，位于黑古沿村边，交通便利。20世纪80年代末，

汪某荣需建房但无适于建房的宅基地，便与汪某玉协商，用其承包的黄坑子地块（以下简

称黄坑子地块）0.44亩土地与汪某玉家使用的约0.24亩自留地互换，作为汪某荣家宅基地

用于建房。上述土地互换后，汪某荣即在聂某阁家自留地上建造了房屋，聂某阁一家亦开

始耕种汪某荣承包的黄坑子地块。但汪某荣与汪某玉互换土地的行为，未经黑古沿村委会

备案，黑古沿村委会未给聂某阁一家重新分配自留地，亦未再向汪某荣重新发包承包地。

2002年年初，聂某阁一家由于缺乏劳动力，临时将黄坑子地块土地交于汪某林（汪某荣之

兄）耕种。2003年3月，汪某玉去世。

2008年5月初，有关部门组织修建京承高速公路，需占用黄坑子地块部分土地。经有

关部门评估征用黄坑子地块需补偿地上物及青苗损失款2310元。因该地块在黑古沿村委会

登记显示，其承包人仍为汪某荣，故有关部门将上述补偿款发放给了汪某荣。聂某阁得知

此事后即向密云区太师屯镇人民政府上访，为平息矛盾，2008年5月12日，时称密云县太

师屯镇道路建设指挥部向聂某阁一次性发放补偿款15000元，双方于当日签订了《京承高

速三期密云段太师屯镇地上物及林木移伐补偿协议》。协议中约定，1.密云县太师屯镇道

路建设指挥部一次性给付聂某阁补偿款15000元；2.聂某阁在签订协议获取补偿后，地上

物归国家所有，聂某阁不得对地上物自行移伐，否则聂某阁负有法律责任等。2013年12月

31日，黑古沿村委会发布《太师屯镇黑古沿村关于京承高速公路三期建设征地补偿费的分

配方案》，方案中规定了享受征地补偿费的人员范围、原则等。依据上述方案规定，黄坑

子地块应分得占地补偿款21668.5元。黑古沿村委会在组织发放上述款项时，因汪某荣和

聂某阁均主张上述款项的所有权，故该款项至今未发放。

【案件焦点】

汪某荣与聂某阁之间没有签订书面合同，互换土地承包经营权的行为是否生效。

【法院裁判要旨】

北京市密云区人民法院经审理认为：汪某荣与聂某阁均属黑古沿村村民，对本村土地

资源均享有使用权、承包经营权。汪某荣承包的黄坑子地块历属山地，且远离村庄，交通

不便，而聂某阁家自留地交通便利，临近村庄，适于建造住宅。二者土地面积虽不对等，

但互换土地使用权系汪某荣与聂某阁之夫汪某玉自愿所为，且不违反相关法律规定及社会

公益。双方互换土地后，虽未经黑古沿村委会备案，但黑古沿村委会对双方互换土地使用

权并未提出异议，故对二人互换土地的事实予以认可。鉴于双方互换土地已成事实，且履

行多年，故认定聂某阁对黄坑子地块享有承包经营权，亦应享有因高速公路占地有关部门

补偿给黄坑子地块的占地补偿款21668.5元。关于汪某荣称其与汪某玉互换土地后，村集

体已为聂某阁重新分配了自留地，黄坑子地块的土地承包经营权仍属汪某荣所有的辩解意

见，因与事实不符，不予采信。同时对于汪某荣称聂某阁已得到太师屯镇道路建设指挥部

发放的补偿款，不应享受双份补偿的辩解意见，因太师屯镇道路建设指挥部发放给聂某阁

的15000元仅系地上物补偿，与黑古沿村委会拟发放的21668.5元占地补偿款并非同一款

项，故对汪某荣的上述辩解意见，亦不予采信。

北京市密云区人民法院依据《中华人民共和国农村土地承包法》第十六条、《中华人

民共和国民事诉讼法》第六十四条第一款、《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规

定》第二条之规定，作出如下判决：

一、黑古沿村委会于本判决生效之日起十日内给付聂某阁京承高速公路三期建设征地

补偿款21688.5元；

二、驳回汪某荣的诉讼请求。

汪某荣不服一审判决，提起上诉。

北京市第三中级人民法院经审理认为：征地补偿款归农村集体经济组织所有，由集体

经济组织决定分配方案。本案中，黑古沿村委会已经发布了《太师屯镇黑古沿村关于京承

高速公路三期建设征地补偿费的分配方案》，其中规定享受征地补偿款的人员范围为享有

土地承包经营权的本集体经济组织成员，故本案的争议焦点在于涉案土地的土地承包经营

权由谁享有。

汪某荣与聂某阁均为黑古沿村村民，汪某荣与聂某阁已故之夫汪某玉互换土地使用权

系双方真实意思表示，且不违反相关法律的规定，亦不违反社会公益。同时，双方互换土

地使用权的行为虽未经黑古沿村委会备案，但是黑古沿村委会未对双方互换土地使用权的

行为提出过异议。因双方互换土地为既存事实，且已履行多年，故涉案土地的土地承包经

营权实际上应归属于聂某阁。根据黑古沿村委会发布的《太师屯镇黑古沿村关于京承高速

公路三期建设征地补偿费的分配方案》，涉案土地的征地补偿款21668.5元应归聂某阁所

有。

关于汪某荣主张的其只是将涉案土地中与聂某阁的土地面积相对应的部分换给聂某阁

之夫汪某玉使用，且其在1992年已经将土地收回的上诉理由。当事人对自己提出的诉讼请

求所依据的事实或者反驳对方诉讼请求所依据的事实，应当提供证据加以证明，但法律另

有规定的除外。在作出判决前，当事人未能提供证据或者证据不足以证明其事实主张的，

由负有举证证明责任的当事人承担不利的后果。现汪某荣未提交证据证明双方曾约定过互

换相同面积土地的土地使用权，且汪某荣自认互换土地使用权后，涉案土地全部由汪某玉

耕种，故对汪某荣主张的其仅将涉案土地中的一部分进行了土地使用权互换的上诉理由不

予采纳。同时，汪某荣提交的证据亦不足以证明其已经于1992年将涉案土地收回自己使

用，故对其该项上诉理由亦不予采纳。

关于汪某荣主张的聂某阁已取得一次性综合补偿款15000元，不应再次取得征地补偿

的上诉理由。根据聂某阁与密云县太师屯镇道路建设指挥部签订的《京承高速三期密云段

太师屯镇地上物及林木移伐补偿协议》，涉案15000元应系地上物补偿。虽然汪某荣提交

了聂某阁与密云县太师屯镇道路建设指挥部于双方在《京承高速三期密云段太师屯镇地上

物及林木移伐补偿协议》签订同日所签署的协议书，以证明涉案15000元为包含征地补偿

款在内的一次性综合补偿款，并据此否认聂某阁与密云县太师屯镇道路建设指挥部所签订

的《京承高速三期密云段太师屯镇地上物及林木移伐补偿协议》的真实性。但是，根据已

经审理查明的事实，该份协议书中所涉款项和聂某阁与密云县太师屯镇道路建设指挥部签

订的《京承高速三期密云段太师屯镇地上物及林木移伐补偿协议》中所涉款项实际上是同

一笔款项。另外，征地补偿款归农村集体经济组织所有，应由集体经济组织决定分配方

案，而协议书不能证明聂某阁已经自行放弃了主张征地补偿款的权利，故对汪某荣所提交

的协议书的证明目的不予认定。汪某荣虽否认聂某阁与密云县太师屯镇道路建设指挥部签

订的《京承高速三期密云段太师屯镇地上物及林木移伐补偿协议》的真实性，但未提交充

足的证据予以佐证，因此，一审法院认定涉案15000元系地上物补偿，与涉案土地的征地

补偿款并非同一款项，于法有据。汪某荣主张聂某阁已经取得综合补偿款，无权取得涉案

土地的征地补偿款的上诉理由，没有依据，不予采纳。

关于汪某荣主张的要求黑古沿村委会支付延迟付款的利息的上诉请求。因汪某荣与聂

某阁互换土地使用权的行为实际发生，但未经过黑古沿村委会备案，黑古沿村委会以涉案

土地的土地使用权存在争议为由延迟发放征地补偿款，理由合理，故对汪某荣要求黑古沿

村委会支付利息的上诉请求不予支持。

综上所述，汪某荣的上诉请求不能成立，应予驳回。经审查，一审法院审判程序合

法，一审判决认定事实清楚，适用法律正确，应予维持。北京市密云区人民法院依照《中

华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第（一）项规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

土地承包经营权互换合同的成立与生效问题除依据《中华人民共和国农村土地承包

法》确定外，还应依据《中华人民共和国合同法》关于合同成立与生效的一般要件进行认

定。

本案中，汪某荣与聂某阁均属黑古沿村村民，对本村土地资源均享有使用权、承包经

营权，二者均具备土地承包经营权互换的主体条件。二人互换土地的行为没有签订书面土

地流转合同，但二人自愿互换土地且已经履行多年。根据《中华人民共和国合同法》的规

定，当事人未采用书面形式但一方已经履行主要义务，对方接受的，双方的行为成立且生

效。聂某阁和汪某荣互换土地承包经营权的行为不违反相关法律规定及社会公益，遵循了

《中华人民共和国农村土地承包法》的原则性规定，符合《中华人民共和国合同法》关于

事实合同成立生效的规定。《中华人民共和国农村土地承包法》只规定土地承包经营权的

转让需经发包方同意，互换土地承包经营权无须经发包方同意，只需在签订合同后向发包

方备案即可。聂某阁和汪某荣互换土地后，未经黑古沿村委会备案，但是备案并不是合同

的生效要件，同时黑古沿村委会对双方互换土地使用权之举并未提出异议。所以法院认定

聂某阁和汪某荣互换土地承包经营权的行为成立且生效。关于土地承包经营权互换后土地

收益的补偿分配问题，《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》第二十二条第二款规定，承包方已将土地承包经营权以转包、出租等方式流转给

第三人的，除当事人另有约定外，青苗补偿费归实际投入人所有，地上附着物补偿费归附

着物所有人所有。根据上述规定，本案中土地承包经营权互换后，应由实际使用权人取得

土地征收费用补偿。故法院认定聂某阁取得诉争土地征收补偿费用。

编写人：北京市密云区人民法院 冯德梅

30 互换耕地耕种期间土地使用权争议的认定和处理

——王某学诉王某祥、焦某梅侵权责任案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

山东省淄博市中级人民法院（2016）鲁03民终3415号民事裁定书

2.案由：侵权责任纠纷

3.当事人

原告（被上诉人）：王某学

被告（上诉人）：王某祥、焦某梅

【基本案情】

自2010年起，王某学和王某祥、焦某梅互换耕地耕种，王某学耕种王某祥、焦某梅承

包的水浇田，王某祥、焦某梅耕种王某学承包的旱田（地块名称：南河），并在其上建设

房屋作为生产加工厂间及居住用房，双方互不支付费用。2015年，王某学将王某祥、焦某

梅的土地归还给王某祥、焦某梅，不再耕种，同时要求王某祥、焦某梅归还其土地，恢复

原状。

王某祥、焦某梅主张其已经在王某学承包地上经有关部门批准建房居住，并办理了集

体土地建设用地使用证。其建房行为王某学知道并从无异议。

【案件焦点】

当事人互换耕地耕种过程中对涉案土地存在使用权争议如何认定和处理。

【法院裁判要旨】

山东省淄博市临淄区人民法院经审理认为：王某学和王某祥、焦某梅互换承包地耕

种，且互不支付费用，王某学已于2015年归还王某祥、焦某梅的承包地，王某祥、焦某梅

亦应归还王某学的承包地，王某祥、焦某梅以双方口头约定王某学耕种王某祥、焦某梅土

地一年，王某祥、焦某梅使用王某学土地十年，现王某祥、焦某梅以使用期限尚未到期为

由拒绝归还王某学的承包地，但未提供充分证据予以支持，王某学也不予认可，故对于王

某祥、焦某梅的该项抗辩理由，不予采信。王某祥、焦某梅主张其在王某学承包地上建设

的房屋和院落已经确认为宅基地并经过公示，但根据王某学持有的农村土地承包经营权

证，该土地的性质为基本农田，承包期限为1999年4月15日至2029年4月15日，王某祥、焦

某梅在王某学承包地承包期内改变土地的农业用途不符合法律规定，而且王某祥、焦某梅

也没有提供规划宅基地及批准建房的证据，该院落及房屋虽经过确权申报和公示，但国土

机关没有发放确认所有权的证件，因此，王某祥、焦某梅以确权为由拒绝归还土地，不予

支持。综上所述，王某学要求王某祥、焦某梅迁出土地的诉讼请求，予以支持。

山东省淄博市临淄区人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第一百三十四条第一

款，《中华人民共和国农村土地承包法》第三十二条、第三十三条，《中华人民共和国民

事诉讼法》第六十四条规定，判决如下：

王某祥、焦某梅于本判决生效后三十日内迁出王某学承包的南河地块。

王某祥、焦某梅不服一审判决，提起上诉。

山东省淄博市中级人民法院经审理认为：王某学与王某祥、焦某梅互换承包土地，王

某祥、焦某梅在王某学的承包土地上建房居住，王某学耕种王某祥、焦某梅的承包土地。

现王某学持有涉案土地的农村土地承包经营权证，王某祥持有其所建房屋的集体土地建设

用地使用证，并主张其还持有相应的规划审批等手续。双方当事人之间就涉案土地存在使

用权争议，根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定，应当由当事人协商解决，

协商不成的，由人民政府处理。一审法院受理本案并作出民事判决，不符合上述规定。

山东省淄博市中级人民法院依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼

法〉的解释》第三百三十条规定，裁定如下：

一、撤销淄博市临淄区人民法院（2016）鲁0305民初2676号民事判决；

二、驳回王某学的起诉。

【法官后语】

《中华人民共和国土地管理法》（2004年修正）第十六条第一款规定，土地所有权和

使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。土地使用权争议主要表

现为权属不清，包括土地的使用权全部或部分不清。例如，争议的当事人均持有同等效力

的凭证，但由于其凭证中对相邻土地的位置、四至界线及走向表述不清，或部分界线重

叠，或当事人各自对凭证中的四至及走向有不同理解，致使当事人对界址、界线、走向发

生争议；又如，有的土地经村、组及当事人之间进行调整后未及时办理变更手续，但双方

均按调整的界址已实际经营管理，后因其他原因当事人之间发生矛盾，一方既依据原有的

凭证主张使用权，另一方则以调整的事实主张使用权；再如，当事人均无使用权凭证，但

有权部门或村集体经济组织曾对土地使用权有认可记录，当事人在使用管理上也一致按认

可的界址行使权利，但当事人一方后因对对方的土地主张使用权等。

本案中，当事人双方互换承包土地，王某祥、焦某梅在王某学的承包土地上建房居

住，王某学耕种王某祥、焦某梅的承包土地。现王某学持有涉案土地的农村土地承包经营

权证，王某祥持有同一涉案土地的集体土地建设用地使用证，说明涉案土地权属不清，且

双方当事人均主张土地使用权，就涉案土地存在使用权争议，根据《中华人民共和国土地

管理法》第十六条规定，应当由当事人协商解决，协商不成的，由人民政府处理，而不属

法院受理民事案件的范畴。

编写人：山东省淄博市临淄区人民法院 刘海红

31 侵害农村土地承包经营权的损害赔偿

——李某明等诉张某香排除妨碍及财产损害赔偿案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

湖南省新化县人民法院（2016）湘1322民初1140号民事判决书

2.案由：排除妨碍及财产损害赔偿纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：李某明、刘某姣、李某军、李某花

被告（被上诉人）：张某香

【基本案情】

李某明、刘某姣、李某军、李某花与张某香均系金凤乡架桥村14组村民。2000年，村

集体土地承包到户时，村集体组织以抓阄的形式分配土地承包经营权的权属问题，抓阄

后，李某明、刘某姣、李某军、李某花抓到“长跳玉”的土地，张某香之夫刘某梅（已故）

抓到“庙山湾”的土地（庙山湾土地包括老秧田部分土地），双方为就近方便耕种，自2000

年开始，将“长跳玉”与“庙山湾”土地互换耕种。2008年，双方的土地承包经营权经由新化

县人民政府颁发农村土地承包经营权证，明确“庙山湾”的土地承包经营权属于李某明、刘

某姣、李某军、李某花所有。2015年12月，张某香以双方土地只是互换耕种为由，要求

对“庙山湾”的土地自行耕种，将李某明、刘某姣、李某军、李某花在“老秧田”种植的农作

物损毁，自行种植农作物，李某明、刘某姣、李某军、李某花得知后又将张某香种植的农

作物损毁，张某香又于2016年1月25日将李某明、刘某姣、李某军、李某花在“庙山湾”种

植的农作物全部损毁，后李某明、刘某姣、李某军、李某花报警，民警要求双方在事情未

处理好之前均不得耕种。2016年6月，张某香发现李某明、刘某姣、李某军、李某花在“庙

山湾”及“老秧田”打了草甘宁，又将李某明、刘某姣、李某军、李某花在“庙山湾”安装的

篱笆桩子损毁，现李某明、刘某姣、李某军、李某花和张某香双方均未在“庙山湾”的土地

上种植农作物。

【案件焦点】

村民私自互换农村集体土地并经职权部门颁发土地经营权证，一方能否以互换无效为

由单方收回互换土地。

【法院裁判要旨】

湖南省新化县人民法院经审理认为：关于张某香是否对李某明、刘某姣、李某军、李

某花造成侵权。本案中，新化县人民政府已将“庙山湾”土地承包经营权确权给李某明、刘

某姣、李某军、李某花，李某明、刘某姣、李某军、李某花已合法取得“庙山湾”土地承包

经营权，现张某香在未经李某明、刘某姣、李某军、李某花同意的情况下擅自将其种植

在“庙山湾”的农作物损毁，侵害了李某明、刘某姣、李某军、李某花的合法权益，张某香

应承担侵权责任。故李某明、刘某姣、李某军、李某花要求张某香停止侵害及请求赔偿经

济损失的诉讼请求，予以准许。对于李某明、刘某姣、李某军、李某花提出要求张某香赔

礼道歉的请求，因张某香的侵权行为未造成李某明、刘某姣、李某军、李某花精神严重伤

害的程度，不予支持。张某香答辩称是李某明、刘某姣、李某军、李某花先将其种植的农

作物损毁，其才再次损毁李某明、刘某姣、李某军、李某花的农作物，如果要求其赔偿经

济损失，则要求李某明、刘某姣、李某军、李某花先行赔偿其的经济损失。张某香没有提

供证据证明李某明、刘某姣、李某军、李某花在其所属的土地上损毁张某香种植的农作

物，也未在本案中提出反诉，不予支持，张某香可另行提起诉讼，在本案中不予处理。关

于张某香的侵权行为是否造成李某明、刘某姣、李某军、李某花的财产损失。本案中，李

某明、刘某姣、李某军、李某花提供了证据证明张某香对其四人在“庙山湾”土地种植的农

作物损毁的情况，但未提供具体的清单及相关证明损毁财产价值的证据，李某明、刘某

姣、李某军、李某花对其财产损失估值为1500元至2000元左右，张某香认可其损毁的农作

物价值在50元左右。李某明、刘某姣、李某军、李某花和张某香对损害财产价值分歧较

大，在本案中双方又未提出对损害财产进行鉴定评估，本着邻里之间和睦相处的精神，酌

情认定涉案财产损失200元。

湖南省新化县人民法院根据《中华人民共和国民法通则》第一百零六条，《中华人民

共和国侵权责任法》第六条、第十五条第一款及第六款，《中华人民共和国土地承包法》

第五十三条之规定，判决如下：

一、张某香立即停止对李某明、刘某姣、李某军、李某花所拥有的“庙山湾”土地承包

经营权的侵害；

二、限张某香在本判决生效后十日内赔偿李东明、刘某姣、李某军、李某花经济损失

200元；

三、驳回李某明、刘某姣、李某军、李某花的其他诉讼请求。

【法官后语】

1.农村集体土地承包方互换土地法律效力的认定

《中华人民共和国农村土地承包法》第三十二条规定：“通过家庭承包取得的土地承

包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他式流转。”第四十条规定：“承包

方之间为方便耕种或者各自需要，可以对属于同一集体经济组织的土地的土地承包经营权

进行互换。”根据上述规定可以看出，互换是我国土地承包经营权流转的一种法定方式，

因此，承包方之间采取互换方式分别取得对方土地的承包经营权并不违反法律规定。

《中华人民共和国农村土地承包法》第三十七条第一款规定：“土地承包经营权采取

转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同。采取转让方

式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包

方备案。”第三十八条规定：“土地承包经营权采取互换、转让方式流转，当事人要求登记

的，应当向县级以上地方人民政府申请登记。未登记的，不得对抗善意第三人。”根据上

述法条规定，采取互换方式进行土地承包经营权流转无须经过发包方的集体经济组织同

意。根据《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

四条规定：“承包方依法采取转包、出租、互换或者其他方式流转士地承包经营权，发包

方仅以该土地承包经营权流转合同未报其备案为由，请求确认合同无效的，不予支

持。”因此，向发包方备案也不是土地承包经营权互换行为生效的必要条件。备案与否不

影响互换土地行为的效力，只是不得对抗善意第三人。只要互换土地双方当事人是同一集

体经济组织的成员，互换是自愿行为，没有违反我国的法律法规，则土地互换行为即有

效。本案中，李某明、刘某姣、李某军、李某花（以下简称李某明等4人）与张某香双方

均为同一集体经济组织成员，其互换土地后，张某香一直未主张要回土地，直至2008年经

由新化县人民政府对其双方各自互换所得的土地确权颁证，自此双方不再存在土地互换行

为。因此，张某香不能再因双方未签订土地互换协议主张收回土地。

土地承包经营是以“家庭”为单位进行承包，在互换时如果取得全体家庭成员的同意，

自然应当确认合同效力；如果签订前或签订时没有取得全体家庭成员的同意，但签订后其

他家庭成员不持异议，则亦可确认合同有效。本案中，张某香虽主张土地互换由其已故丈

夫与李某明等4人达成协议，但自2000年双方互换土地，至2008年新化县人民政府对双方

互换的土地确权颁证，又至2015年12月之前，张某香均未提出异议，并在此期间各自耕种

互换的土地，可认定张某香认可了双方互换土地的行为，故其单方要求收回互换的土地，

不应予以支持。

2.赔礼道歉作为承担民事责任方式在财产损害纠纷中的适用

赔礼道歉的作用在于弥补受害人的精神痛苦。对在财产损害纠纷中，是否也可适用赔

礼道歉责任，有些学者认为，赔礼道歉针对的是对他人的精神造成伤害的侵权行为，由于

许多侵权行为都可能对他人造成精神损害，所以可以广泛适用于任何侵权行为，只不过要

从侵权人的过错程度角度控制该责任的适用，通常要求必须具有故意。但是，也有些学者

认为，赔礼道歉不适用于侵害财产权益的情形。笔者认为，各类财产权益的保护范围仅限

于财产利益，而不包括精神利益。尽管侵害财产权益的行为（包括违约行为）也会导致权

利人的某种精神痛苦，侵权人在道德意义上也的确应当赔礼道歉，但是，不宜将其纳入法

律救济的范围。从法律的体系解释角度来看，现行法没有就侵害一般财产权的情形设置精

神损害赔偿责任，这已经否定了精神利益属于财产权的保护范围。相应地，同样以保护精

神利益为目的的赔礼道歉责任，也不应适用于普通的财产权益侵害。从法律政策角度分

析，绝大多数财产侵权纠纷的核心在于财产损害的赔偿，而不在于精神痛苦的弥补。因

此，不应支持李某明等4人要求赔礼道歉的诉求。

编写人：湖南省娄底市新化县人民法院 曾峥嵘

六、土地承包经营权出租纠纷

32 土地使用权争议与土地承包经营权争议的区分

——姜某寿诉山东省淄博市临淄区齐都镇郎家村村民委员会土地承包经营权出租合同

案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

山东省淄博市中级人民法院（2015）淄民一终字第822号民事判决书

2.案由：土地承包经营权出租合同纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：姜某寿

被告（被上诉人）：山东省淄博市临淄区齐都镇郎家村村民委员会（以下简称郎家村

委会）

【基本案情】

1994年10月1日，姜某寿、郎家村委会签订协议书。约定：为了发展经济，王某新请

求甲方（郎家村委会）为新上项目解决协调土地3.02亩，位置为张皇公路北侧，镇东环路

西边（其中含姜某寿承包的土地1.01亩，其他人的2.01亩），甲方与乙方（姜某寿及另外

二人）约定如下：在每年的10月1日前由甲方付给乙方次年土地补偿费，每亩900元至调整

土地为止，乙方必须在合同履行之日起10日内将占用土地上的附属物处理干净，不得妨碍

施工的进行。合同上有姜某寿、郎家村委会及王某新的签章。合同签订后，郎家村委会未

按协议约定支付补偿费，至姜某寿起诉时尚欠姜某寿补偿费18180元。2014年3月20日，姜

某寿向郎家村委会寄送通知书，要求郎家村委会于收到通知后15日内支付补偿费18180

元、赔偿损失20000元。同年4月15日，姜某寿向郎家村委会寄送解除合同通知，要求解除

双方签订的合同，并要求郎家村委会于通知之日起15日内交还土地。

【案件焦点】

本案中，土地承包经营权出租合同纠纷中是否存在土地使用权争议，是否应先由人民

政府处理。

【法院裁判要旨】

山东省淄博市临淄区人民法院经审理认为：姜某寿、郎家村委会签订合同的目的是将

土地用于项目建设，当时《中华人民共和国土地管理法》规定，“耕地改为非耕地的，须

经县级以上人民政府批准”。姜某寿、郎家村委会之间的合同未经县级以上人民政府批

准，为无效合同。对此，郎家村委会应负主要责任，对该土地归属及相关行为的处理，应

由相关土地管理行政部门处理。姜某寿所承包的土地被长期占用，应由郎家村委会向姜某

寿支付占用费。因土地占用费没有明确标准，故参照双方合同中约定的补偿标准。

山东省淄博市临淄区人民法院依照《中华人民共和国合同法》第五十二条第（五）

项、《中华人民共和国土地管理法》（1988年修正）第三十九条、《中华人民共和国土地

管理法实施条例》（1991年发布）第四十条规定，判决如下：

一、郎家村委会支付姜某寿土地占用费18180元，于本判决生效后十日内付清；

二、驳回姜某寿的其他诉讼请求。

宣判后，姜某寿不服提起上诉。

山东省淄博市中级人民法院经审理认为：在涉案由姜某寿与郎家村委会作为甲乙双方

达成的合同中，明确为“新上项目”原因，由郎家村委会租得姜某寿享有承包经营权的涉案

土地，且姜某寿“不得妨碍施工的进行”。因涉案土地为郎家村委会所有之集体土地，郎家

村委会应当保证土地用途符合法律规定，其未经相应程序办理有关审批手续，导致涉案合

同因违反法律、行政法规效力性强制性规定为无效，郎家村委会负主要过错，应承担相应

法律后果。加之郎家村委会实际占有土地期间，确实导致姜某寿不能利用其承包地实现生

产功能，故其应向姜某寿支付占有期间的费用。在并无其他可供参考衡量的标准下，原审

判令郎家村委会按照合同约定的标准支付姜某寿所诉土地占用费18180元，并无不当。根

据《中华人民共和国土地管理法》（1988年修正）第十二条第二款“……承包经营土地的

集体或者个人，有保护和按照承包合同规定的用途合理利用土地的义务……”之规定，因

姜某寿在订立合同时亦明知郎家村委会租赁农用地系作非农建设的目的，故亦负有过错，

原审未支持其要求经济损失的主张，亦无不当。根据《中华人民共和国合同法》第五十八

条之规定，合同无效后，因该合同取得的财产应当予以返还，郎家村委会因涉案合同租得

姜某寿之承包地，应当依法负返还责任。涉案土地对应的各项权利归属明确，郎家村委会

作为基层群众自治性组织应对其行为负全部责任，原审以土地归属及郎家村委会相关行为

的处理应由相关土地管理行政部门处理为由，对涉案土地未作处理显然不当，予以纠正。

综上，上诉人的上诉请求部分成立，予以部分支持。

山东省淄博市中级人民法院依照《中华人民共和国合同法》第六条、第五十二条第

（五）项、第五十八条，《中华人民共和国土地管理法》第十二条第二款、第三十九条，

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1991年发布）第十四条，《中华人民共和国民

事诉讼法》第一百四十四条、第一百六十九条、第一百七十条第一款第（二）项、第一百

七十四条、第一百七十五条之规定，判决如下：

一、维持山东省淄博市临淄区人民法院（2014）临民初字第1651号民事判决第一项；

二、撤销山东省淄博市临淄区人民法院（2014）临民初字第1651号民事判决第二项

即“驳回姜某寿的其他诉讼请求”；

三、郎家村委会于本判决生效后十日内返还占用姜某寿的1.01亩土地。

【法官后语】

《中华人民共和国土地管理法》（2004年修正）第十六条第一款规定，土地所有权和

使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。土地使用权争议主要表

现为权属不清，土地使用权与土地承包经营权既有区别又相互联系，二者都是依法对土地

进行利用，都需经县级人民政府核发权利凭证，其中经营权的核心权利首先是土地的使用

权。二者的区别，主要表现在以下几个方面：

1.主体不同。使用权争议的主体是主张使用权的当事人，村委会只有在主张使用权

时，才能成为其争议的一方当事人。土地承包经营权争议是在土地承包及经营活动中发生

的争议，其权属一般是清楚的，争议的主体一方是发包方的村委会，另一方是主张承包经

营权及其相关权利的当事人。

2.管辖不同。土地使用权争议的处理权属人民政府，土地承包经营权争议的处理权属

人民法院。

3.处理的程序不同。土地使用权发生争议，先由当事人协商，协商不成的由当事人向

人民政府提出申请，人民政府受理申请后责成所属的有关部门进行调处，调解不成的由人

民政府作出处理决定。当事人对人民政府处理决定不服提起行政诉讼需经行政复议前置程

序。土地承包经营权发生争议，由当事人协商，协商不成的，由村委会或人民政府下属的

主管部门调处，调处不成的，当事人可申请乡（镇）或县主管农村集体经济组织的部门仲

裁，当事人对仲裁不服，可提起民事诉讼，当事人也可以不经仲裁直接提起民事诉讼。

4.处置相关权利的要求不同。土地使用人处置享有土地使用权土地上的相关权利，需

要变更土地使用人的，应依法办理土地使用权变更手续，变更土地使用权证。土地承包经

营权人对其承包的土地在处置经营权时，可以依法通过出租、转让、互换等方式进行流

转，无须变更承包合同和经营权证。

本案中，姜某寿和郎家村委会签订的土地承包经营权出租合同。约定由郎家村委会租

赁农用地作非农建设，是典型的“以租代征”，违法改变土地的农业用途，破坏土地的种植

条件，造成耕地永久性损害，应依法确认该流转合同无效，并建议土地行政管理部门依法

追究当事人的行政及其他法律责任。但姜某寿出租的土地基于其和郎家村委会签订的农村

土地承包合同取得，且政府部门颁发有农村土地经营权证，因此，涉案土地对应的各项权

利归属明确，如上所述，本案并不存在土地使用权争议，无须政府先行处理，一审以土地

归属及郎家村委会相关行为的处理应由相关土地行政管理部门处理为由，对涉案土地不作

处理显然不当。根据《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》第一条规定，土地承包经营权流转纠纷人民法院应当依法受理并作出处理。二审法

院根据合同签订、履行的实际情况，依法改判具有事实和法律依据。

编写人：山东省淄博市临淄区人民法院 刘海红

33 国家征地的认定

——杨某利诉崔某啟土地承包经营权出租合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市延庆区人民法院（2016）京0119民初681号民事判决书

2.案由：土地承包经营权出租合同纠纷

3.当事人

原告：杨某利

被告：崔某啟

【基本案情】

杨某利与崔某啟同系延庆区永宁镇小南元村（以下简称小南元村）村民。2008年12月

24日，杨某利（甲方）与崔某啟（乙方）签订土地流转协议书，约定：经永宁镇政府同

意，村党支部、村两委会协商一致通过需要占用大驴圈道东、道西土地进行养殖、种植

业，如不占用土地时恢复土地原貌；1.协议年限为2009年1月1日至2027年12月31日；2.租

金每亩每年600元，上打支，第二年元月前付清；3.如有国家征用小南元村土地时，租金

随国家地价同行；4.占用土地面积2.4亩。协议签订后，杨某利将2.4亩承包土地交付崔某

啟经营，崔某啟在流转的土地上栽种麻核桃树。2014年12月，部分土地承包户以租地价格

上涨为由要求提高租金标准，崔某啟按每亩800元的标准向土地承包户支付了2015年的租

金。2015年12月，崔某啟按每亩800元的标准向杨某利支付了2016年的租金。后杨某利等

人再次与崔某啟就租金支付标准发生争议。杨某利主张国家租用小南元村土地的价格已经

涨到每亩每年1000元，按照合同约定，崔某啟应当与国家用地价格保持一致。而崔某啟认

为合同约定“如有国家征用小南元村土地时”，租金才随国家地价变化，目前不存在国家征

用小南元村土地的情形，而且租金已于2015年增加到每亩每年800元，所以不同意再增加

租金。

另查，2008年1月1日，小南元村村民委员会与延庆县（现延庆区，下同）林业局、延

庆县永宁镇人民政府签订土地租赁协议书，租用小南元村耕地9.8亩，用于建设妫河绿色

生态走廊，租赁期限自2008年1月1日至2027年12月31日，租赁费标准为每亩每年500元。

2010年1月1日，小南元村村民委员会与延庆县园林绿化局、延庆县永宁镇人民政府签订土

地租赁协议书，租用小南元村耕地30亩，用于建设妫河长廊滨河路生态廊道工程，租赁期

限自2010年1月1日至2027年12月31日，租赁费标准为每亩每年500元。2015年1月8日，小

南元村股份经济合作社与延庆县永宁镇人民政府签订北京市平原生态林用地合同，将上述

39.8亩土地经营权流转给延庆县永宁镇人民政府，限用于北京市平原地区生态林建设，期

限自2015年1月1日至2027年12月31日，用地补偿金为每亩每年1000元，同时约定生态林用

地被依法征收、征用、占用时，小南元村股份经济合作社有权获得相应补偿。

【案件焦点】

国家征地的认定。

【法院裁判要旨】

北京市延庆区人民法院经审理认为：经当事人协商一致，可以变更合同。本案双方当

事人争议的焦点问题，是对土地流转协议书第3项“如有国家征用小南元村土地时，租金随

国家地价同行”的理解。杨某利主张延庆县林业局和延庆县园林绿化局是国家机关，其租

赁小南元村土地即代表国家，国家租用小南元村土地的价格已经涨到每亩每年1000元，按

照合同约定的“租金随国家地价同行”，崔某啟应当将租金涨到每亩每年1000元。而崔某啟

认为合同约定的是遇有国家征用小南元村土地时，租金才随国家地价变化，目前不存在国

家征用小南元村土地的情形，杨某利无权单方提出增加租金。本院认为，土地流转协议书

第3项内容是对租金支付方式变更的约定。根据《中华人民共和国土地管理法》的有关规

定，国家为公共利益的需要，可以对集体土地实行征用，国家征用土地的，依照法定程序

批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施，征地补偿安置方案确定后，有关

地方人民政府应当公告。征用具有强制性，被征地单位应当服从国家需要，不得阻挠。小

南元村村民委员会与延庆县林业局、延庆县园林绿化局签订的土地租赁协议书，以及小南

元村股份经济合作社与延庆县永宁镇人民政府签订的北京市平原生态林用地合同，系平等

主体间的土地承包经营权流转合同关系，明显不具有土地征用性质。而且集体土地被征用

后，所有权属于国家，用地单位按照有关标准一次性支付土地补偿费，不存在支付租金问

题。因此，北京市延庆区人民法院依照《中华人民共和国合同法》第八条、第六十条第一

款、第七十七条、第七十八条之规定，判决如下：

驳回杨某利的诉讼请求。

【法官后语】

本案处理重点主要在于对国家征地的理解。在我国，土地征收表现为集体土地向国有

土地的单向流动，是指为了公共利益目的，国家获得他人土地权利，并给予补偿的制度。

《中华人民共和国宪法》第十三条第三款规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法

律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。《中华人民共和国土地管理

法》第二条第四款也规定，“国家为了公共利益的需要”才能征地。通过以上规定可以看

出，国家为了公共利益的需要，可以征收征用农民承包的土地，并应给以补偿。《中华人

民共和国物权法》第一百三十二条规定：“承包地被征收的，土地承包经营权人有权依照

本法第四十二条第二款的规定获得相应的补偿。”即“征收集体的土地，应当足额支付补偿

费、安置补助费、青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障失地农民

的合法权益。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、拖欠征收补偿费等费用”。土地征

收的主要特征是：1.具有强制性；2.土地征收是土地所有权的转移，即由集体的土地转变

为国有土地；3.征用土地时用地单位必须按规定向被征用单位和个人支付土地补偿费和安

置补助费，妥善安置农民的生产和生活。具体到本案中，杨某利和崔某啟之间出现分歧的

主要原因即在于对国家征地的不同理解。杨某利认为小南元村村民委员会与政府、林业局

签订土地流转合同即为国家征地，出现国家征地即说明其与崔某啟的土地流转合同中约定

的假设条件成立，崔某啟应该依照合同约定提高土地租金。但崔某啟认为国家征地系基

于“公共利益”，本案中通过土地合同的名称、内容可以认定土地的流转并非国家征地，是

平等主体之间签订的合同。根据案情，应认为，以北京市平原生态林用地合同的形式签订

的土地租赁合同，是政府推进土地依法规范流转的方式，属于土地经营使用权的转移，并

不是农民土地所有权的转移，而国家征地将使农民失去生产资料和生活保障，征地方会给

土地承包经营权人的损失给以合理的补偿。由此，本案中土地流转协议中关于“如有国家

征用小南元村土地时，租金随国家地价同行”属于前后矛盾的不能成就的假设，当事人如

拟变更租金支付方式应当重新协商达成一致意见。

值得注意的是，随着国家对环境问题的重视，全国很多地方都开展了生态林的建设，

在建设生态林的过程中，对于农村土地的使用形式需加以注意，通过适当的方式适时地调

整好在土地使用中个体之间、社会整体与个体之间的利益关系，严格合同相对性，减少因

平原造林合同签订产生的纠纷。

编写人：北京市延庆区人民法院 张馨天

34 担保借款的租赁合同是否形成意思表示

——孔某金诉北京章氏时代服装服饰有限公司土地租赁合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市第二中级人民法院（2015）二中民终字第08127号民事裁定书

2.案由：土地租赁合同纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：孔某金

被告（被上诉人）：北京章氏时代服装服饰有限公司（以下简称章氏服装公司）

【基本案情】

2013年12月25日，案外人叶某喜与章某铸作为借款人（甲方）与贷款人孔某金（乙

方）签订《借款合同》，约定：甲方向乙方借款1500000元用于公司资金周转；借款期限

为2个月，借款起始日期为乙方实际转账日。同日，章氏服装公司与孔某金签订《租赁协

议》，约定：孔某金承租章氏服装公司位于北京市大兴区青云店镇枣林村东200米工业区

土地12亩，面积8000平方米（含分摊进出道路3米）；租赁开始时间为2014年1月26日，结

束时间为2035年4月30日；租金实行一次性支付制方式，租金总额为1500000元，租金支付

时间为2013年12月25日。《租赁协议》上由章氏服装公司加盖公司公章和章某铸签字以及

孔某金签字。同日，章某铸分别为孔某金出具收到租金1500000元的收据和借款1500000元

的收据，此两份收据为同一笔款项。孔某金于2013年12月26日将1500000元转入章某铸的

账户。章某铸向孔某金所借1500000元至今尚未完全偿还。双方当事人均认可若借款还清

则双方签订的《租赁协议》作废。孔某金主张当时约定没有偿还借款则该借款即转化为租

金，章氏服装公司则主张《租赁协议》系章某铸个人向孔某金借款所做担保行为，不同意

将土地出租给孔某金。

【案件焦点】

孔某金与章氏服装公司签订的《租赁协议》是否形成土地租赁的意思表示。

【法院裁判要旨】

北京市大兴区人民法院经审理认为：民事法律行为是公民或者法人设立、变更、终止

民事权利和民事义务的合法行为。孔某金、章氏服装公司均认可若1500000元借款还清，

则双方签订的《租赁协议》作废。故双方签订《租赁协议》时的本意并不是要形成由孔某

金租赁章氏服装公司土地的租赁关系，双方亦均未有形成租赁关系的真实意思表示，亦未

实际履行。民事法律行为必须具备的条件之一即意思表示真实，现章氏服装公司不同意将

诉争土地出租给孔某金，故孔某金与章氏服装公司签订的《租赁协议》并未成立，孔某金

的诉讼请求无事实和法律依据，不予支持。

北京市大兴区人民法院依照《中华人民共和国民法通则》第五十四条、第五十五条规

定，作出如下判决：

驳回孔某金的诉讼请求。

孔某金不服一审判决，提起上诉。北京市第二中级人民法院在审理过程中，孔某金与

章氏服装公司达成《借款担保协议书》，并申请撤回上诉。

北京市第二中级人民法院经审查认为，孔某金申请撤回上诉，符合有关法律规定，应

予准许。据此，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十三条规定，裁定如下：

准许孔某金撤回上诉。

【法官后语】

本案的处理重点主要在于在借款合同之外签订的《租赁协议》是否形成租赁的意思表

示。《中华人民共和国民法通则》第五十四条规定：“民事法律行为是公民或者法人设

立、变更、终止民事权利和民事义务的合法行为。”第五十五条规定：“民事法律行为应当

具备下列条件：（一）行为人具有相应的民事行为能力；（二）意思表示真实；（三）不

违反法律或者社会公共利益。”

本案中，孔某金与章氏服装公司签订《租赁协议》的目的在于担保叶某喜、章某铸与

孔某金之间的《借款合同》，但是两份合同之间的衔接存在断裂，也就是说形成了两个独

立的法律关系，在书写收据时分别对同一款项出具了两种用途的收据，分别是借款和租

金。孔某金以此要求章氏服装公司履行《租赁协议》，双方亦确定只要借款清偿，该《租

赁协议》即作废，据此可以认定双方在签订《租赁协议》时并没有履行该《租赁协议》的

意思表示，故一审认为《租赁协议》未成立。

值得注意的是，本案反映的是为实现借款合同以租赁权进行担保，若两种法律关系有

效连接，明确以租赁权为借款合同的履行提供担保，在司法实践中应该如何处理呢？《中

华人民共和国物权法》第五条规定，物权的种类和内容，由法律规定。上述条款是对“物

权法定”原则的体现，但由于立法的滞后性、僵硬性往往无法及时将新出现的法律现象纳

入法律调整范围，如不动产租赁权担保，为此理论界提出了物权法定原则缓和学说，通过

承认习惯法物权的方式来突破物权法定的僵硬性。这也为司法实践中处理以不动产租赁权

对债权提供担保创造了理论基础。笔者认为，现阶段若以不动产租赁权担保债权的实现，

在具有现实可操作性的同时也不损害国家、集体或者第三人利益，不损害社会公共利益，

且没有其他法律、行政法规明文禁止的情况下，可以适当予以支持。

编写人：北京市大兴区人民法院 宋杨

七、土地承包经营权继承纠纷

35 土地承包经营权能否继承

——张某善、叶某芬诉张子某等农村土地承包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

四川省平昌县人民法院（2016）川1923民初1524号民事判决书

2.案由：农村土地承包合同纠纷

3.当事人

原告：张某善、叶某芬

被告：张子某、张维某、平昌县坦溪镇百花村村村民委员会（以下简称百花村委会）

【基本案情】

张某善与生父张某宗在一起共同生活。1995年10月20日，在第二轮土地承包时，张某

善以家庭户主张某宗的（张某善、张子某、张维某之生父）名义承包了百花村8社集体土

地，承包田地为：桑树田、过路田、黄泥弯、尧田、半节田、二长田、坛神地等土地，张

维某、张子某也分别承包了百花村8社集体土地，并签有合同。后因张某宗去世，张某善

之妻叶某芬回家将其家庭承包的田地交由二哥张维某代耕，后来张维某又将部分土地让给

张子某耕种。2002年5月25日，张某善、叶某芬在外务工期间，百花村委会对承包土地进

行清理时，将张某善、叶某芬承包的桑树田、过路田、黄泥弯、尧田登记在张维某名下，

半节田、二长田、坛神地登记在张子某名下。张子某以百花村委会重新登记为由认为土地

已经重新确权，应该属于自己。

后张某善、叶某芬务工回家，2014年，张子某将其耕种的二长田、坛神地退还给张某

善、叶某芬，半节田一直由其耕种，张维某将其耕种的过路田、黄泥弯退还给张某善、叶

某芬，桑树田、尧田由其在耕种。张子某、张维某认为土地承包经营权是父母的，在父母

去世后其有权继承。

【案件焦点】

1.土地承包经营权能否继承；2.村村民委员会对土地的清理登记是否是确权行为、是

否具有法律效力。

【法院裁判要旨】

四川省平昌县人民法院经审理认为，我国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，张某善、叶某芬夫妇与其共同生活的父母在第二轮土地承包时，作为一个

家庭承包户与百花村委会签订了土地承包经营合同，承包了诉争土地，承包期限为三十

年，根据《中华人民共和国农村土地承包法》的规定，双方签订的土地承包经营合同合法

有效，诉争土地的承包经营权属于张某善、叶某芬所有。张某善、叶某芬在承包经营期

间，将其部分承包土地交由张子某、张维某耕种，故张子某、张维某仅享有使用权，而该

土地的承包经营权仍属张某善、叶某芬享有。张子某、张维某所称现未退还的土地的承包

经营权属其父母所有，因其对父母尽了赡养义务，故也应享有其父母承包土地的经营权。

根据《四川省〈中华人民共和国农村土地承包法〉实施办法》第二十一条规定，承包期

内，承包方因死亡等原因引起家庭成员变动的，不影响承包合同的效力，《中华人民共和

国农村土地承包法》第三十一条规定，土地承包经营权不能继承。故诉争土地的经营权仍

属张某善、叶某芬所有，张子某、张维某所称的理由不成立。百花村委会对诉争土地的清

理登记，只是一种登记行为，并不是对诉争土地的确权。

四川省平昌县人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第三十一条、《四川

省〈中华人民共和国农村土地承包法〉实施办法》第二十一条、《中华人民共和国民事诉

讼法》第一百四十四条规定，作出如下判决：

一、桑树田、过路田、黄泥弯、尧田、半节田、二长田、坛神地的土地承包经营权属

于张某善、叶某芬所有；

二、驳回张某善、叶某芬的其他诉讼请求。

【法官后语】

本案处理重点在于对土地承包经营权以及村委会清理登记的理解。

《中华人民共和国农村土地承包法》第三十一条规定：“承包人应得的承包收益，依

照继承法的规定继承。林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继续承包。”对

于该条法律，一种观点认为《中华人民共和国物权法》把土地承包经营权规定为用益物

权，既然是物权，那么作为财产性的用益物权，当然可以继承。另一种观点认为土地承包

经营权不同于其他财产性权益，是农户基于本集体经济组织成员的身份、通过合同方式、

无偿取得的一种财产权。因为集体土地所有权的限制，土地承包经营权严格限定为本集体

经济组织成员农户专享，这种财产权具有严格的人身属性。因此，它不具有继承性。

本案中，法官持第二种观点，即土地承包经营权不能继承。但土地承包经营期间所取

得的收益可以继承。同时承包人虽死亡，但承包户成员可以在承包期限内继续承包。

《中华人民共和国农村土地承包法》第十一条规定：“……县级以上人民政府农业、

林业等行政主管部门分别依照各自职责，负责本行政区域内农村土地承包及承包合同管

理。乡（镇）人民政府负责本行政区域内农村土地承包及承包合同管理。”土地承包经营

的确权应该由县级以上人民政府农业、林业等行政主管部门进行，村委会无权对土地承包

经营进行确权登记。村委会的登记造册仅仅是为县级以上人民政府农业、林业等行政主管

部门进行土地承包及承包合同管理提供信息依据而已，不具有法律效力。

编写人：四川省平昌县人民法院 杨泽

36 原土地承包经营户的户主死亡，该户新增家庭成员有权继续

经营家庭承包地

——李乙等诉顾某兰土地承包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

新疆维吾尔自治区吐鲁番市中级人民法院（2015）吐中民一终字第369号民事判决书

2.案由：土地承包合同纠纷

3.当事人

原告（被上诉人）：李乙、李丙、李丁

被告（上诉人）：顾某兰

【基本案情】

李某贵、杨某英夫妻（已故）有李甲、李乙、李丙、李丁四个儿女。在1982年的土地

承包中，吐鲁番市亚尔乡皮亚孜其拉村2组给李某贵、杨某英、李甲、李乙、李丙五口人

分配9.31亩承包地，李某贵户农村土地承包证中的共同承包人名单里有李某贵、杨某英、

李甲、李乙及李丙五人。李甲与顾某兰于1991年结婚。李乙、李丙经营自己的土地3.4亩

地。杨某英于2004年去世，李丁一直跟李某贵一起生活，2005年12月，李丁结婚。李某贵

于2009年去世。李某贵曾立下一份遗嘱，主要内容为将其全部财产交由李甲继承。父母去

世以后，李甲一直耕种分配给自己的以及父母二人的总共5.9亩家庭承包地。2012年，李

甲去世，此后，顾某兰一直经营该5.9亩承包地。

另查明：李某贵生前住址的户籍目前登记的家庭成员为顾某兰及其与李甲生育的三个

子女。

现因李乙、李丙、李丁提出要回父母的3.7亩土地遭到顾某兰拒绝，遂向法院提起诉

讼。

【案件焦点】

李某贵和杨某英两人的3.7亩承包地应当由谁耕种。

【法院裁判要旨】

新疆维吾尔自治区吐鲁番市人民法院经审理认为：本案性质实际是土地承包合同纠

纷。李乙、李丙、李丁要求顾某兰归还其父母生前享有的葡萄地，主要理由为顾某兰是外

村嫁入，承包经营权证上没有顾某兰的名字，实际就是要求继承父母的承包地。顾某兰认

为，土地一直由其和丈夫李甲耕种，李甲去世后将承包地作为遗产留给了顾某兰，李乙、

李丙、李丁无权要回其父母的土地。本院认为，李乙、李丙的承包地份额虽已分开，但是

作为家庭承包经营户，有权耕种家庭承包地，根据《中华人民共和国农村土地承包法》相

关规定，李乙、李丙、李丁父母去世后，其土地份额不减，由其他家庭成员继续承包耕

种。该承包地不是遗产，不存在继承问题。故李乙、李丙要求继续耕种原承包地的请求，

符合法律规定，予以支持。李丁因在原家庭承包土地中不享有份额，故其要求顾某兰返还

部分承包地的请求，不予支持。

综上，新疆维吾尔自治区吐鲁番市人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》

第二十六条第一款、《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》第二十五条、《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第二条规定，判决如

下：

一、顾某兰返还李乙、李丙承包地（葡萄地）3.7亩，于判决生效后三日内履行完

毕；

二、驳回李丁要求顾某兰返还承包地的诉讼请求。

顾某兰不服一审判决，提起上诉。

原吐鲁番地区中级人民法院（现吐鲁番市中级人民法院）经审理认为：我国农村集体

所有的土地施行的是家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体系，集体作为土地的所

有者将集体成员共同所有的集体土地承包给每一户农户即家庭，经营主体的一方为集体，

另一方为家庭，由于我国农村耕地保有量有限，人多地少，同时也确定了家庭承包的土地

实行“增人不增地，减人不减地”的土地政策。本案中，李乙、李丙、李丁已全部结婚，户

籍也均从原籍迁出，且长期以来均未与父亲李某贵共同居住生活，其已不是该农户家庭的

成员，而顾某兰与李甲于1991年结婚后一直与李某贵、杨某英共同生活，已成为该农户家

庭中的成员，故李甲死亡后，作为承包方的农户家庭仍然存在。顾某兰及其子女作为该农

户家庭的成员有权依法继续耕种李某贵、杨某英的3.7亩土地。故李乙、李丙、李丁请求

顾某兰返还已故父母两人的3.7亩承包地，于法无据，不予支持。综上，原判认定事实不

清，适用法律有误，应予以纠正。

吐鲁番地区中级人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第十五条、《中华

人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第（二）项规定，判决如下：

一、撤销吐鲁番市人民法院（2014）吐民初字第1889号民事判决；

二、驳回李乙、李丙、李丁的诉讼请求。

【法官后语】

本案的处理涉及家庭承包经营权的继承条件、外嫁女能否参与家庭承包地分割、丧偶

儿媳能否取得家庭承包地经营权等法律问题。《中华人民共和国农村土地承包法》对此类

问题的处理没有具体明确的规定。

依照《中华人民共和国农村土地承包法》第三十一条规定：承包人应得的承包收益，

依照继承法的规定继承。林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继续承包。根

据该条规定，家庭承包地不能继承，但收益可以继承。再结合《中华人民共和国农村土地

承包法》第十五条规定，家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。即集体经济组织内

部人人有份的土地承包方式是以户为生产经营单位进行承包的，享有家庭承包经营权的是

农户家庭，而非户主或成员中的某一个人，只是在分配土地时按照人口计算土地的数量。

户主或家庭成员中部分成员死亡的，由于作为承包方的户还存在，家庭中的其他成员（包

括新增人员）有权继续经营使用。因此，只有在因承包人死亡致承包经营的家庭消亡的情

况下，才存在是否允许继承的问题。本案中，李乙、李丙和李丁与顾某兰系姑嫂关系，诉

争土地原承包人为李乙、李丙和李丁的父母，为顾某兰的公婆，顾某兰与李乙、李丙和李

丁的哥哥李甲结婚后一直与公婆共同生活，并生育三个子女。其间，李乙、李丙和李丁先

后结婚。李乙、李丙和李丁父母去世后，诉争承包地一直由李甲、顾某兰耕种。李甲去世

后，因顾某兰及其子女还是该承包户的家庭成员，他们作为家庭的新增成员有权依法继续

耕种家庭承包地，故诉争承包地不具备继承的条件和情形。

编写人：新疆维吾尔自治区吐鲁番市中级人民法院 郭照玲 万彬

37 家庭承包的耕地不存在土地承包经营权继承的问题

——林某球诉林某滔土地承包经营权继承案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省阳江市阳东区人民法院（2016）粤1704民初219号民事判决书

2.案由：土地承包经营权继承纠纷

3.当事人

原告：林某球

被告：林某滔

【基本案情】

林某滔与林某球是兄弟关系，林某荣、陈某芬是其父母亲。陈某芬于2009年农历四月

去世，林某荣于2013年5月22日去世，林某荣去世前于2013年5月6日立下《遗嘱》一份，

后林某球认为该遗嘱处分了属于其母亲陈某芬的财产，以及遗嘱所涉的水田及旱地不属于

遗产，以林某滔侵占不肯归还为由，于2016年1月25日向法院提起诉讼，请求如诉称。

另，林某球于1988年将户口从原阳东县红丰镇潮观村委会迁移到阳江市江城区岗列村委会

岗背东村竹园街四巷×号，并与其家人一直在阳江市城区居住生活、工作至今。

【案件焦点】

家庭承包的耕地是否存在土地承包经营权继承的问题。

【法院裁判要旨】

广东省阳东区人民法院经审理认为：《中华人民共和国继承法》第三条规定，遗产是

公民死亡时遗留的个人财产。林某球主张其父亲林某荣遗嘱处分了属于其母亲陈某芬的个

人财产包括房屋、自留地、果树，对此，林某球应提供证据证实上述财产是其母亲陈某芬

死亡时遗留的个人财产，现林某球未能提供证据予以证实。根据《最高人民法院关于民事

诉讼证据的若干规定》第二条“当事人对自己提出的诉讼请求所依据的事实或者反驳对方

诉讼请求所依据的事实有责任提供证据加以证明。没有证据或者证据不足以证明当事人的

事实主张的，由负有举证责任的当事人承担不利后果”的规定，林某球应承担举证不能的

法律后果，且自留地属于农村集体所有，承包经营权是以户为单位享有，以户为单位进行

管理、经营，不属于个人财产，家庭成员间相互不发生继承。故林某球请求判决对林某荣

遗嘱所述房屋、自留地、果树属于其母亲陈某芬的部分按法定继承方式进行分配，缺乏理

据，不予支持。

根据《中华人民共和国农村土地承包法》第十五条“家庭承包的承包方是本集体经济

组织的农户”的规定，只有同时具备承包土地所在集体经济组织的成员资格和农村承包经

营户的家庭成员资格的人才能对承包土地享有完全的权利。其中对于农村集体经济组织成

员资格的认定应当是形成较为固定的生产、生活，并以户籍登记为形式要件，以是否需要

本集体经济组织土地为基本生活保障为实质要件，作为判断取得和丧失农村集体经济组织

成员资格的标准。林某球同其家人在阳江市城区已经生活、工作了二十多年，其户口也早

已迁到新集体经济组织，显然他已经符合丧失原集体经济组织成员资格和取得新集体经济

组织成员资格的标准。因此，林某球请求判决林某荣遗嘱所述承包水田及旱地由其继续使

用，理据不足，不予支持。

广东省阳江市阳东区人民法院依照《中华人民共和国继承法》第三条、《最高人民法

院关于民事诉讼证据的若干规定》第二条、《中华人民共和国农村土地承包法》第十五

条、《中华人民共和国民法通则》第五条的规定，作出如下判决：

驳回林某球的诉讼请求。

【法官后语】

本案涉及的主要问题是“土地承包经营权”的继承。《中华人民共和国农村土地承包

法》将农村土地的类型分为耕地、草地以及其他依法用于农业的土地，将农村土地承包分

为“家庭承包”和“其他方式的承包”两类。其中，以家庭承包方式实行农村土地承包经营，

主要目的在于为农村集体经济组织的每一位成员提供基本的生活保障。家庭土地承包经营

权是农户基于本集体经济组织成员的身份、通过合同方式、无偿取得的一种财产权，是一

种用益物权。因为集体土地所有权的限制，这种土地承包经营权严格限定为本集体经济组

织农户享有，这种财产权具有严格的人身属性，因此，它不具有可继承性。也就是说，这

种农村土地承包经营权只能属于农户家庭，而不属于某一家庭成员。当承包农地的农户家

庭中一人或者几人死亡，承包经营仍然是以户为单位，承包地仍由该农户的其他家庭成员

继续承包经营；当承包经营农户家庭的成员全部死亡，因为耕地不属于该户的私有财产，

其承包经营权不允许继承，该承包经营合同因“户”这一主体消亡而终止，应当由集体经济

组织收回或另行发包，但集体经济组织收回耕地时应当将土地上的收益抵偿给继承人。

本案中，林某球既非涉案土地所属集体经济组织成员，亦非原林某荣户家庭成员，对

涉案土地不享有权益，故其要求继续承包林某荣责任田及旱地的请求被驳回。

编写人：广东省阳江市阳东区人民法院 关万周

38 以家庭承包方式取得的土地承包经营权不能依继承取得

——裴某雄农村家庭承包经营户诉三亚市崖州区水南村村民委员会等承包地征收补偿

费用分配案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

海南省三亚市城郊人民法院（2016）琼0271民初2173号民事判决书

2.案由：承包地征收补偿费用分配纠纷

3.当事人

原告：裴某雄农村家庭承包经营户（以下简称裴某雄承包户）

被告：三亚市崖州区水南村村民委员会（以下简称水南村委会）、三亚市崖州区水南

村村民委员会水南村二村六组（以下简称水南二村六组）

第三人：裴某伟

【基本案情】

裴某雄承包户的户主裴某雄和裴某伟是同胞兄弟，其二人于1983年分家立户。在分家

立户中，经裴某雄、裴某伟同意，其父亲裴某城将分得的责任土地相互搭配分成两份，其

兄弟二人以抽签方式取得了各自的责任土地，裴某雄抽到了涉案地块，并耕作至今。分家

立户后，裴某城自愿与裴某雄一起生活，系裴某雄承包户的成员，其于1995年去世。1996

年，水南二村六组将涉案地块发包给裴某雄承包户，裴某雄承包户取得了涉案地块的农村

土地承包经营权证书。2015年政府依法征收涉案地块用于建设，征收单位将征收补偿费

7280元汇入水南二村六组的账户，由水南二村六组向裴某雄承包户发放该征收补偿费。但

由于裴某伟对该征收补偿款的分配提出异议，故水南村委会、水南二村六组停止向裴某雄

承包户发放该征收补偿费。

【案件焦点】

1.裴某伟是否可以继承涉案地块的承包经营权；2.裴某伟是否可以继承涉案地块的征

收补偿费。

【法院裁判要旨】

海南省三亚市城郊人民法院经审理认为：通过家庭承包方式取得的土地承包经营权的

权利主体是本集体经济组织的农户，家庭承包方式的农村土地承包经营权属于农户家庭，

不属于某一家庭成员。除林地外的家庭承包，当承包农地的农户家庭中一人或几个人死

亡，承包经营权仍然以户为单位，承包地仍由该户的其他家庭成员继续承包。即在土地承

包经营权系通过家庭承包方式取得的情况下，农户成员死亡的，不发生土地承包经营权继

承，故非家庭承包户成员，无法获得征地补偿费。

海南省三亚市城郊人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第十五条、第十

六条第一款第（二）项、第三十一条第一款，《中华人民共和国土地管理法》第四十七条

第二款，《中华人民共和国继承法》第三条，《中华人民共和国物权法》第一百三十二条

之规定，判决如下：

水南村委会、水南二村六组于本判决发生法律效力之日起十日内给付裴某雄承包户征

收补偿费7280元。

【法官后语】

根据《中华人民共和国农村土地承包法》第三条的规定，将土地承包确定为家庭承包

及其他方式承包两种承包方式。家庭承包是以本集体经济组织内部的农户为家庭单位、人

人有份的家庭土地承包经营，强调的是福利性和生活保障性，将承包经营权作为农村集体

经济组织成员的一项权利。如果非本集体经济组织成员可以继承土地承包经营权，就会对

本集体经济组织成员的权益造成损害。所以，一般家庭承包合同所确定的承包经营权不能

继承。家庭承包方式的农村土地承包经营权属于农户家庭，不属于某一个家庭成员。除林

地外的家庭承包，当承包农地的农户家庭中的某一个成员死亡，承包经营仍然是以农户为

单位，承包地仍由其他家庭成员继续承包；该户的家庭成员全部死亡的，该土地承包经营

权也就消灭，不能由农户家庭成员的继承人继续承包经营，更不能作为该农户家庭成员的

遗产处理。

根据《中华人民共和国继承法》第四条规定，个人承包应得的个人收益，依照继承法

规定继承。个人承包所得的收益，如承包后种植的树木及庄稼、养殖的鱼等水产品，属于

承包人所有，依法获得的收益，构成公民私有财产的组成部分，可以继承。但依据《中华

人民共和国土地管理法》第四十七条第二款规定，征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、

安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。综上可知，征收补偿费用属于分配给丧失承

包地的承包经营户家庭的补偿和安置，是对农民将来生产、生活的保障，从性质上看征收

补偿费既不属于承包收益，也不属于个人死亡时遗留的个人合法财产，不能依照继承法进

行继承。征地补偿款以家庭为单位发放，家庭内部如何分配，由家庭内部自行解决，对于

已死亡或丧失家庭成员资格的人，因其已经丧失了农户成员的身份，自然无权获得补偿。

但是当征地补偿款已分配到具体的个人名下，个人已经合法取得了征地补偿款的所有权，

即该征地补偿款已经是个人的合法财产，可以作为遗产继承。

编写人：海南省三亚市城郊人民法院 钟海坚

八、其他土地承包经营纠纷

39 发包方提前收回土地另行发包的效力认定

——龚某芳诉海门市悦来镇悦南村村民委员会等土地承包经营权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

江苏省海门市人民法院（2015）门包民初字第00788号民事判决书

2.案由：土地承包经营权纠纷

3.当事人

原告：龚某芳

被告：海门市悦来镇悦南村村村民委员会（以下简称悦南村委会）、海门市悦来镇悦

南村经济合作社（以下简称悦南经济合作社）、蔡某祥、秦某忠

【基本案情】

龚某芳系海门市悦来镇悦南村五组村民，1989年2月，其丈夫杜某昌病故。1997年第

二轮土地家庭联产承包时，龚某芳分得承包地2.78亩，后因部分土地被征用等原因，剩余

承包地2.149亩。2002年10月，龚某芳改嫁至海门市悦来镇安庄村生活，在该村未取得承

包地。自2003年起，龚某芳的承包地由秦某忠、蔡某祥耕种。悦南经济合作社在龚某芳的

土地承包归户清册中标注“转秦某忠1.049亩（坐落于秦宅后，南至建某、北至亚某）、转

蔡某祥1.1亩”。

2005年8月31日，悦南经济合作社分别与秦某忠、蔡某祥签订“农村土地家庭承包合同

书”。悦南经济合作社将集体经济组织所有的4.38亩土地发包给秦某忠承包，承包地共6

块，其中坐落于秦某石宅后、面积0.97亩、四至“东至沟、南至建某、西至沟、北至亚

某”地块系龚某芳土地承包归户清册中标注的“转秦某忠1.049亩”。悦南经济合作社将集体

经济组织所有的2.76亩土地发包给蔡某祥承包，承包地共5块，其中坐落于蔡某祥宅后、

面积1.02亩、四至“东至沟、南至杜某新、西至陆某谷、北至某忠”地块系龚某芳土地承包

归户清册中标注的“转蔡某祥1.1亩”。

2005年12月31日，海门市人民政府分别颁发给秦某忠、蔡某祥农村土地承包经营权

证，承包期限自1997年8月31日起至2027年8月31日止。

自2012年起，龚某芳患有阿尔茨海默病。2014年10月起其子杜某新多次向有关部门主

张要求悦南经济合作社、秦某忠、蔡某祥返还龚某芳2.149亩承包地。虽经所在镇、村多

次调解，但协商未果。龚某芳遂提起诉讼。

另查明，龚某芳承包地由秦某忠、蔡某祥耕种期间，该承包地的农业税缴纳、涉农补

贴的收取均由蔡某祥、秦某忠履行义务和享受权利。现秦某忠、蔡某祥在该承包地上种植

当季蔬菜，没有投入其他农业设施。

【案件焦点】

悦南经济合作社将龚某芳的土地流转至秦某忠、蔡某祥的效力认定。

【法院裁判要旨】

江苏省海门市人民法院经审理认为：农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经

济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包

土地的权利。龚某芳提供的农户土地承包归户清册可以证实1997年其在悦南村承包经营了

2.149亩耕地。《中华人民共和国农村土地承包法》规定“耕地的承包期为三十年。承包期

内，发包方不得收回承包地。承包期内，承包方可以自愿将承包地交回发包方。承包方自

愿交回承包地的，应当提前半年以书面形式通知发包方。”本案中，龚某芳的承包地尚在

承包期限内，悦南经济合作社未经龚某芳书面申请自愿交回承包地，即擅自收回其名下承

包地另行发包给秦某忠、蔡某祥，侵害了龚某芳的土地承包经营权。悦南经济合作社与秦

某忠、蔡某祥签订的“农村土地家庭承包合同书”中涉及龚某芳承包地的发、承包约定无

效。龚某芳要求悦南经济合作社、秦某忠、蔡某祥返还承包地的诉请，应予支持，但返还

承包地应以实际丈量数额为准，并给予一定的宽限期。据此，江苏省海门市人民法院依照

《中华人民共和国农村土地承包法》第五条、第二十二条、第二十六条第一款、第五十三

条、第五十四条第一款第（二）项，《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》第六条第一款第（二）项之规定，作出如下判决：

一、悦南经济合作社、秦某忠于本判决生效后、下一个耕种期前返还龚某芳承包地

0.97亩（坐落于秦某石宅后，东至沟、南至建某、西至沟、北至亚某）；

二、悦南经济合作社、蔡某祥于本判决生效后、下一个耕种期前返还龚某芳承包地

1.02亩（坐落于蔡某祥宅后，东至沟、南至杜某新、西至陆某谷、北至某忠）；

三、驳回龚某芳的其他诉讼请求。

【法官后语】

本案涉及的问题是发包方在承包期限内提前收回承包地另行发包的法律效力问题。众

所周知，土地是稀有资源，是广大农民安身立命之本，农村土地承包经营权具有社会保障

功能，其所保障的承包农户的生存权既是与法律基本价值密切联系的私人利益，也是一种

社会公共利益。发包方提前收回承包地会使原承包人全部或部分让渡（失去）土地承包经

营权，将使原承包人的生存权陷入危险边缘，继而损害社会公共利益。因此，《中华人民

共和国农村土地承包法》规定“承包期内，发包方不得收回承包地。承包期内，承包方可

以自愿将承包地交回发包方。”该条规定之于发包方，是强制性的，不得违反，违反即无

效；之于承包方，是授权性的，可以根据自己的意愿行使。本案中，龚某芳的承包地尚在

承包期限内，悦南经济合作社未经龚某芳同意单方收回其名下承包地另行发包给第三人，

侵害了龚某芳的土地承包经营权，违反了法律法规的强制性规定，其提前收回承包地的行

为无效，且第三人知道悦南经济合作社提前收回了龚某芳的承包地，故悦南经济合作社另

行发包行为中涉及龚某芳承包地的发、承包约定无效。

本案还涉及一个行为主体问题，即龚某芳要求悦南村委会与悦南经济合作社共同返还

土地。因村村民委员会和经济合作社是两个独立的组织；集体所有的土地属于村民集体所

有，由经济合作社经营管理，且龚某芳的承包地系悦南经济合作社发包给他人，故法院判

决驳回了龚某芳要求悦南村委会承担责任等诉请。

编写人：江苏省海门市人民法院 吴晓华

40 如何认定承包合同中关于发包人收回承包地约定的效力

——莱芜市钢城区艾山街道办事处南于家庄村村民委员会诉栾某军农村土地承包合同

案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

山东省莱芜市钢城区（2016）鲁1203民初111号民事判决书

2.案由：农村土地承包合同纠纷

3.当事人

原告：莱芜市钢城区艾山街道办事处南于家庄村村民委员会（以下简称南于家庄村委

会）

被告：栾某军

【基本案情】

南于家庄村委会原承包给刘某生土地八亩，刘某生在土地上建石灰窑两座，后因刘某

生无力支付承包费，南于家庄村委会将石灰窑收归村所有。2001年5月30日，南于家庄村

委会为便于管理和看护，将石灰窑两座、看护房一座折价1500元卖给栾某军，且因刘某生

承包的八亩土地无法再复垦耕种，南于家庄村委会将该八亩土地全部交由栾某军看管、使

用，负责绿化，使用期三十年。南于家庄村委会就上述内容为栾某军出具了《关于南岭石

灰窑处理证明》一份。2007年11月19日，南于家庄村委会与栾某军签订《补充协议》，协

议约定：“栾某军所使用的石灰窑周围八亩土地，若出现法定征地事由及村委用地，栾某

军应及时将土地使用权返还，地面附着物归栾某军所有。”后南于家庄村委会以村两委研

究决定对该八亩土地复垦为由，通知栾某军收回承包地，栾某军现实际承包涉案工地四亩

左右，尚未交还。南于家庄村委会起诉至法院，要求依据双方签订的《补充协议》收回涉

案承包地。

庭审中，南于家庄村委会提交了于2014年6月16日召开党员和村民代表会议的会议记

录原件，经法庭核对，与其立案时提交的复印件相比，添加了“解除栾某军石灰窑周边八

亩土看管使用绿化权”的内容。南于家庄村委会主任认可该添加内容系会议后添加。并

且，会议记录记载的内容中，“经党员村民代表会议研究讨论同意复垦石灰窑和周边石灰

坑”中的“同意”二字存在明显涂改。

【案件焦点】

双方签订的《补充协议》中关于发包人收回承包地的约定效力如何认定。

【法院裁判要旨】

山东省莱芜市钢城区人民法院经审理认为：根据南于家庄村委会给栾某军出具的《关

于南岭石灰窑处理证明》，可以认定南于家庄村委会于2001年5月30日将南岭石灰窑附近

的八亩土地承包给栾某军，承包期限为三十年。《中华人民共和国物权法》第一百三十条

第一款规定，“承包期内发包人不得调整承包地”，第一百三十一条规定，“承包期内发包

人不得收回承包地”；《中华人民共和国土地管理法》第五十五条规定，“承包合同中违背

承包方意愿或者违反法律、行政法规有关不得收回、调整承包地等强制性规定的约定无

效”；《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》第五条

规定：“承包合同中有关收回、调整承包地的约定违反农村土地承包法第二十六条、第二

十七条、第三十条、第三十五条规定的，应当认定该约定无效。”南于家庄村委会与栾某

军签订的《补充协议》中关于收回土地使用权的约定，因违反有关不得收回、调整承包地

的法律强制性规定，应为无效。故栾某军对其承包的土地使用期限仍为《关于南岭石灰窑

处理证明》中所约定的三十年。现土地承包使用期限尚未到期，且栾某军实际使用的承包

地已不足八亩，故南于家庄村委会主张栾某军返还八亩承包地，证据不足，不予支持。南

于家庄村委会提供的村民代表会议记录，存在涂改和添加，不符合证据的客观性特征，故

不予采信。山东省莱芜市钢铁城区人民法院依照《中华人民共和国物权法》第一百三十

条、第一百三十一条，《中华人民共和国土地管理法》第十四条、第五十五条，《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》第五条，《中华人民共

和国民事诉讼法》第六十四条第一款规定，判决如下：

驳回南于家庄村委会的诉讼请求。

南于家庄村委会不服一审判决，提起上诉。

山东省莱芜市中级人民法院经审理认为：关于双方是否形成土地承包合同关系，栾某

军应否返还涉案土地，一审判决适用法律是否正确的问题。2001年5月30日南于家庄村委

会出具的《关于南岭石灰窑处理证明》，其内容实质上确认了南于家庄村委会、栾某军关

于八亩山地的土地承包合同关系，并约定使用期限为三十年，该证明加盖南于家庄村委会

公章，二审庭审中南于家庄村委会明确认可该公章的真实性。关于南于家庄村委会新旧公

章如何使用，系其内部管理问题，不影响该证明的效力。《中华人民共和国农村土地承包

法》第五十五条规定：“承包合同中违背承包方意愿或者违反法律、行政法规有关不得收

回、调整承包地等强制性规定的约定无效”。双方于2007年11月19日签订的《补充协议》

中约定“……若出现法定征地事由及村委用地，栾某军应及时将土地使用权返还……”协议

中并未约定村委用地的具体形式，解除条件不明确，且该约定内容违反了上述法律规定。

现土地承包使用期限尚未届满，南于家庄村委会以党员和村民代表大会决议为由收回土地

没有法律依据。一审判决驳回南于家庄村委会要求栾某军返还土地的诉讼请求，并无不

当。

综上，南于家庄村委会的上诉请求不成立。一审判决实际适用的是《中华人民共和国

农村土地承包法》第五十五条的规定，但表述为《中华人民共和国土地管理法》第五十五

条，依法予以纠正，一审判决结果正确，依法应予维持。山东省莱芜市中级人民法院依照

《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第（一）项、第一百七十五条，《最

高法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第三百三十四条规定，判决如

下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

为维护土地使用的稳定性、经济效益性，《中华人民共和国土地管理法》第十四条明

确规定土地承包经营期限为三十年，《中华人民共和国物权法》第一百三十条、第一百三

十一条规定，承包期内发包人不得调整、收回承包地。如在承包期内对个别承包土地适当

调整的，应按照《中华人民共和国土地管理法》第十四条规定，“必须经村民会议三分之

二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农

业行政主管部门批准”。这是在承包期内调整承包地的法定程序。本案中，南于家庄村委

会和栾某军所签《补充协议》约定的内容虽然表现为合同解除的条件，南于家庄村委会据

此认为应适用合同法关于合同解除的规定，但从其法律后果来看，实质是关于发包人收回

承包地的约定。且南于家庄村委会就涉案承包地的调整也未按照法律规定进行村集体民主

决议并报请相关部门批准，未经法定程序。故该协议因违反了《中华人民共和国物权法》

第一百三十一条“承包期内发包人不得收回承包地”的强制性规定，依据《中华人民共和国

农村土地承包法》第五十五条规定被认定为无效。

编写人：山东省莱芜市钢城区人民法院 尹祥丽

41 合同附随义务应结合缔约目的确定

——北京联慧技术开发有限责任公司诉北京市房山区大石窝镇后石门村经济合作社、

王某科农村土地承包合同案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

北京市房山区人民法院（2016）京0111民初5860号民事判决书

2.案由：农村土地承包合同纠纷

3.当事人

原告：北京联慧技术开发有限责任公司（以下简称联慧公司）

被告：北京市房山区大石窝镇后石门村经济合作社（以下简称经合社）、王某科

【基本案情】

1998年，联慧公司（乙方）与经合社（甲方）签订租赁合同。约定：甲方将原砌筑灰

厂（以下简称灰厂）场地、电力等租给乙方；乙方有权自主管理、经营、使用、翻建；甲

方应提供各种方便。合同签订后开始履行。

1999年，联慧公司（乙方）与经合社（甲方）签订荒山承包合同。约定：甲方将涉案

荒山租赁给乙方开发经营，用于栽种林木、果树等；甲方应协助乙方解决开发经营中遇到

的困难。合同签订后开始履行。履行中双方口头约定经合社为联慧公司供电，联慧公司向

其缴纳电费。

2011年，联慧公司出资更换了承包地范围内原有两条通电线路。2015年5月12日，上

述线路发生停电事故，后陆续恢复通电。停电期间联慧公司租赁发电机供电并支付租赁费

15920元及油费5000元。同年9月，联慧公司向后石门村村集体下属的电管部门机电组缴纳

涉案承包地的电费。

经合社认可涉案线路所涉变压器、配电柜等设施由其负责，租赁合同中约定的“电

力”包括涉案土地上通电线路的使用，而联慧公司在合同履行过程中为行使承包经营权确

需用电。

王某科陈述称，从后石门村村变压器到涉案承包地有一条供电线路，该线路从其承包

地经过，在其承包地范围内确有一块电闸，其从未拉过电闸，也未让他人拉过电闸，停电

事故系由线路短路造成。

【案件焦点】

农村土地承包合同中发包人的附随义务应如何界定。

【法院裁判要旨】

北京市房山区人民法院经审理认为：联慧公司与经合社所签租赁合同及荒山承包合同

均系双方真实意思表示，内容不违反法律法规的强制性规定，合法有效，双方均应依约履

行各自义务。本案主要涉及以下问题。

一是经合社是否负有提供供电服务的合同义务。经合社作为出租人，其主要合同义务

在于将涉案土地交付给联慧公司，还应负有提供相关便利服务确保承租人可以合理经营使

用该土地的合同附随义务。租赁合同即明确约定经合社应为联慧公司的经营提供各种方

便。荒山租赁合同也约定经合社应协助联慧公司解决荒山开发经营中的困难，双方在该合

同履行中也口头约定由经合社为联慧公司供电，并收取电费。而经合社也认可依据租赁合

同，出租范围中的“电力”包括涉案土地上通电线路的使用，涉案线路所在的变压器、配电

柜等设施也由其负责，并认可联慧公司为行使荒山承包经营权需要用电。虽然联慧公司系

向后石门机电组缴纳电费，但鉴于该机电组系后石门村村集体下属电管部门，可视为该公

司与经合社在口头供电协议履行中对履行方式的一种变通。故根据合同的签订及履行，经

合社应负有为联慧公司提供用电便利的相关服务以及在断电事故发生后及时恢复供电的附

随义务，以确保联慧公司的正常用电需求得以满足，实现缔约目的。即使该公司自行出资

更换了涉案线路，也不应因此免除经合社的上述附随义务。经合社在断电事故发生后未能

及时恢复供电，致使联慧公司不得不另行租赁发电机用于涉案土地上的供电所需。故联慧

公司要求经合社给付发电机租赁费及油费的诉讼请求，理由正当，证据充分，应予支持。

二是经合社是否应赔偿联慧公司林木旱死及果木减产导致的损失。首先，联慧公司现

有证据不足以证明荒山范围内的实际断电天数。其次，该公司未能提供足够证据证明涉案

荒山上确实有2838棵树木实际死亡以及遭受果木种植可得利润损失的实际数额。最后，该

公司未能提供足够证据证明林木旱死、果木减产与断电事故之间具有因果关系，同时，明

确表示不对上述因果关系及损失数额申请司法鉴定。故其要求经合社赔偿林木种植损失以

及果木减产损失缺乏依据。

此外，联慧公司主张按照侵权法律关系要求王某科对其所受损失承担侵权过错赔偿责

任。而本案系合同之诉，故如该公司认为与王某科之间确实存在侵权纠纷，应另行解决。

据此，北京市房山区人民法院依照《中华人民共和国合同法》第六十条、第一百零七

条，《中华人民共和国农村土地承包法》第十四条，《最高人民法院关于民事诉讼证据的

若干规定》第二条之规定，判决如下：

一、经合社于本判决生效之日起十日内赔偿联慧公司因断电造成的额外费用20920

元；

二、驳回联慧公司其他诉讼请求。

【法官后语】

附随义务应为合同签订和履行中乃至履行完毕后，基于诚实信用原则而产生的辅助性

义务，其旨在进一步促进或确保合同缔结目的的实现或保护相对方的合同利益。其本身并

不具备独立性，更多的是对合同主要权利义务的补充，但一旦缺位，则可能影响合同的履

行、签订或损害合同相对一方当事人基于合同可能享有的相关利益。

虽然合同双方当事人在缔结合同时通常会将各自的权利义务条款予以明确约定，但合

同在实际履行中往往存在超出预想的变化，这就需要双方基于诚实信用以及合同的基础条

款履行特定的附随义务，形成对合同条款的善意补充，以使双方的权利、义务更为平衡、

对等，实现了实质公平，维护社会交易的稳定有序。

对此，在司法实务中，需要结合双方当事人缔结合同的目的以及争议合同的基础条款

去解释合同，从而对合同附随义务予以确定。

本案中，涉案合同为农村土地承包合同，涉案土地主要用于种植经营。经合社作为发

包人，其主要合同义务在于提供承包土地，其也依约履行了该项义务。但同时，从合同的

缔约目的来看，经合社应旨在充分发掘集体所有土地的最大经济价值；联慧公司作为承包

人，其目的应在于合理经营开发该土地从而获取利润。而后者的缔约目的能否实现除实际

获得该土地外，还与该土地上是否具备水、电等必备经营条件密不可分。故经合社基于诚

实信用原则，还应为联慧公司提供供电服务，确保联慧公司正常经营的用电之需，该项义

务即涉案承包合同中的一项附随义务。

编写人：北京市房山区人民法院 孙静波

42 重复起诉的认定

——王某环、王某双诉菏泽开发区岳程办事处何庄社区居民委员会农村土地承包经营

权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

山东省荷泽经济开发区人民法院（2016）鲁1791民初462号民事裁定书

2.案由：农村土地承包经营权纠纷

3.当事人

原告：王某环、王某双

被告：菏泽开发区岳程办事处何庄社区居民委员会（以下简称何庄居委会）

【基本案情】

何庄居委会前身为菏泽市辛集镇何庄村村民委员会和菏泽市岳程办事处何庄村村村民

委员会。王某双和王某环之父王某军为该社区居民，二人出生后均落户至王某军户口名

下。1999年3月，王某军与何庄居委会签订农村土地承包合同，双方约定：何庄居委会为

发包方；王某军为承包方；承包土地共计6.99亩；承包期限为30年，自1999年3月28日起

至2028年9月30日止。同日王某军取得土地承包经营权证书，显示承包户主为王某军，人

口为5人，包含王某双和王某环。2004年，何庄居委会第五生产队进行土地调整，收回王

某军户承包土地0.413亩。2015年何庄居委会第五生产队再次调整土地时，王某军户与何

庄居委会产生争议，遂于2015年8月19日诉至法院，诉称：王某军为何庄居委会集体经济

组织的成员，双方在1999年3月签订农村集体土地承包合同一份。合同签订后，王某军按

照合同约定履行了合同。但何庄居委会在2015年秋季以王某军的两个女儿出嫁为由将王某

军承包的部分土地抽回，该行为违反国家法规的相关规定，故请求判令何庄居委会履行王

某军和何庄居委会在1999年3月签订的农村集体土地承包合同并赔偿损失10000元。荷泽经

济开发区人民法院经审理作出（2015）菏开民初字第1117号民事判决书，以“王某军承包

的土地并未减少，故王某军诉讼请求于法无据，依法不予支持”为由，判决驳回王某军的

诉讼请求。王某军不服该判决，提起上诉。菏泽市中级人民法院经审理作出（2016）鲁17

民终字第562号终审民事判决书，判决驳回上诉，维持原判。2016年1月26日，王某双、王

某环诉至法院，诉称：王某双、王某环均为何庄居委会村民，自出生至今户口都在何庄居

委会处。1999年3月，王某双、王某环与何庄居委会签订农村集体土地承包合同，承包期

限为30年，王某双、王某环依法享有与同村村民同等的土地承包权、经营权和收益权。

2015年8月，何庄居委会向王某双、王某环所在的第五生产队依法签订了土地承包合同的

村民每人支付土地收益金2204.11元，但未支付给王某双、王某环。特请求：1.判令王某

双、王某环与何庄居委会村民享有同等的土地承包经营收益权；2.判令何庄居委会按照本

村村民同等标准支付王某双、王某环土地承包收益金。

【案件焦点】

在王某双、王某环之父王某军已提起民事诉讼被判决驳回诉讼请求后，王某双和王某

环再以同样事实和理由提起民事诉讼是否构成重复起诉。

【法院裁判要旨】

山东省菏泽经济开发区人民法院经审理认为：《中华人民共和国农村土地承包法》第

三条第二款规定：“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，……”《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》第三条规定：“承

包合同纠纷，以发包方和承包方为当事人。前款所称承包方是指以家庭承包方式承包本集

体经济组织农村土地的农户，以及以其他方式承包农村土地的单位或者个人。”第四条规

定：“农户成员为多人的，由其代表人进行诉讼。农户代表人按照下列情形确定：（一）

土地承包经营权证等证书上记载的人；（二）未依法登记取得土地承包经营权证等证书

的，为在承包合同上签字的人；（三）前两项规定的人死亡、丧失民事行为能力或者因其

他原因无法进行诉讼的，为农户成员推选的人。”根据上述法条规定，我国农村土地承包

采取家庭（农户）承包方式，因土地承包合同引发的纠纷，应以土地承包经营权证等证书

上记载的人或者在承包合同上签字的人为诉讼主体。具体到本案，王某双和王某环向本院

提起农村承包经营权纠纷诉讼，其所提交的土地承包经营权证和农村集体土地承包合同所

记载的承包人均为其二人之父王某军。且王某军已经就“两个女儿出嫁为由将其承包的部

分土地抽回”之事由向本院提起过农村土地承包经营权纠纷，本院及二审法院已就该案作

出终审判决。现王某双和王某环再以其二人名义提起诉讼，明显不符合上述法条规定，依

法应驳回其起诉。

山东省菏泽经济开发区人民法院依照《中华人民共和国农村土地承包法》第三条第二

款，《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》第三条、

第四条，《中华人民共和国民事诉讼法》第一百一十九条、第一百五十四条第一款第

（三）项之规定，作出如下裁定：

驳回王某双、王某环的起诉。

【法官后语】

本案的处理重点主要在于对“一事不再理”或者“重复起诉”的理解问题。“一事不再

理”是一项针对重复起诉情形的诉讼原则，是指当事人基于同一基础法律关系对相同的被

告再次提起诉讼，人民法院不得再次予以受理或审理。对此，《最高人民法院关于适用

〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二百四十七条第一款规定：“当事人就已经提

起诉讼的事项在诉讼过程中或者裁判生效后再次起诉，同时符合下列条件的，构成重复起

诉：（一）后诉与前诉的当事人相同；（二）后诉与前诉的诉讼标的相同；（三）后诉与

前诉的诉讼请求相同，或者后诉的诉讼请求实质上否定前诉裁判结果。”

对该条文第（一）项规定的“当事人相同”该如何理解，审判实践中存有争议。一种观

点是狭义理解，认为“当事人相同”仅指诉讼中明确列明的同一当事人。另一种观点为广义

理解，不仅包括诉讼中的直接当事人，还包括承受裁判既判力约束的第三人、当事人的继

受人、诉讼担当人等。具体到本案，前诉中，王某双、王某环之父王某军提起农村土地承

包经营权纠纷诉讼的事实和理由为——“何庄居委会以两个女儿（即后诉二王某双和王某

环）出嫁为由将其承包的部分土地抽回”，故该前诉案件判决书的既判力所约束的对象不

仅包括案件当事人王某军，还应包括案件事实所指向的对象——王某军的两个女儿王某双

和王某环，故王某双、王某环作为已受生效裁判文书既判力约束的第三人，再以自己的名

义提起基于同一农村土地承包合同的农村土地承包经营权纠纷诉讼，构成重复起诉，明显

违背“一事不再理”原则，依法应予裁定驳回。

需要指出的是，对重复起诉相同当事人的广义理解，也应仅限于以上三种情形承受裁

判既判力约束的第三人、当事人的继受人、诉讼担当人等，不得做过于宽泛的扩大化解

释。

编写人：山东省菏泽经济开发区人民法院 侯明生

43 农村涉及土地使用权的坟墓纠纷是否属于人民法院管辖

——黄昭某诉黄某维、黄某振排除妨害案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广西壮族自治区天等县人民法院（2016）桂1425民初373号民事裁定书

2.案由：排除妨害纠纷

3.当事人

原告：黄昭某

被告：黄某维、黄某振

【基本案情】

黄昭某、黄某维、黄某振均为天等县永乐村永宁屯（以下简称永宁屯）村民。地名

为“坡茶达”的集体山坡属于永宁屯经联社集体所有。2012年1月，黄某维、黄某振将自家

亲人骨骸下葬在“坡茶达”靠近公路一侧的山坡上，堆立了三个坟堆。黄昭某发现坟墓后，

多次要求黄某维、黄某振迁走坟墓，双方协商未果。2016年6月3日，黄昭某以黄某维、黄

某振在“坡茶达”堆立的三个坟堆位于其责任田内，致使其无法耕种农作物，黄某维、黄某

振应该搬走坟墓为由诉至法院，要求：1.判决黄某维、黄某振搬走在黄昭某承包的责任田

内下葬的骨灰坛，堆平坟墓，恢复土地原状；2.判决黄某维、黄某振赔偿在黄昭某责任田

建坟墓导致的农作物收入损失。黄某维、黄某振辩称：下葬亲人的土地是其家庭在“坡茶

达”的开荒地，他们将亲人的骨骸下葬该地后至今已四年，没有任何人对该地块提出异

议。

【案件焦点】

黄某维、黄某振用于安葬亲人、堆土立坟的土地使用权权属是否确权清楚。

【法院裁判要旨】

广西壮族自治区天等县人民法院经审理认为：当事人的起诉必须是属于人民法院受理

民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。黄昭某要求黄某维、黄某振搬走在地名为“坡茶

达”的土坡上埋葬的骨灰坛是否有事实和法律依据，根据黄昭某提供的《土地承包使用

证》载明的内容，黄昭某在地名“坡茶达”土坡上承包的0.251亩畲地，并没有标明具体的

四至，土地使用面积位置不明；黄昭某提供的原始记录簿无法与《土地承包使用证》相互

印证，亦无其他相关证据佐证。而黄某维、黄某振在争议土地上埋葬亲人骨骸多年，长期

管理、使用争议土地。经本院现场勘验，双方争议的土地杂草丛生、乱坟密布，确实无法

核实争议土地的地界划分、权属。该争议地归谁使用属于土地使用权争议，应由政府部门

确权处理。黄昭某直接向人民法院起诉并不属于《中华人民共和国民法通则》第八十三条

关于不动产相邻各方因影响通行、采光、排水而应当排除妨碍的调整范围。经法院释明，

黄昭某坚持其诉讼请求。据此，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百一十九条第

（一）项、第（四）项规定，裁定如下：

驳回黄昭某的起诉。

【法官后语】

虽说现在国家提倡火葬，但在农村很多地方还是沿用旧习对死者实行土葬，葬坟纠纷

时有发生，且往往由最开始的两家人之间的纠纷演变到宗族之间的纠纷，容易引起群体性

事件发生。正确处理此类纠纷有利于促进社会和谐稳定。

目前，我国法律尚未有对坟地作专门的规定。虽然《国务院殡葬管理条例》第十条第

一款第（一）项规定：“禁止在下列地区建造坟墓：（一）耕地，林地；……”但在农村仍

有在自家耕地、林地或者山岭修建坟墓的情况。而有的死者家属为了追求“好风水”占地修

建坟墓从而与他人引发纠纷，基于农村集体经济组织的土地实行土地承包经营制度，此类

纠纷应分两种情况进行处理。

类型一：如果所占土地的承包经营权属已明确，依据《中华人民共和国物权法》第一

百二十五条规定：“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占

有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。”占用人对所占土

地无使用权，占地修建坟墓为侵害他人土地承包经营权的行为，被侵害人向人民法院起诉

应予受理。

类型二：如果所占土地的承包经营权属尚未明确，纠纷当事人对土地的使用权存有争

议，对此应依据《中华人民共和国土地管理法》第十六条的规定，协商不成的，由人民政

府处理，对人民政府的处理决定不服的，才可向人民法院提起诉讼。

本案中，黄昭某与黄某维、黄某振因安坟而发生土地使用权纠纷，双方都没能举证证

明争议的土地已经人民政府确权，因此双方的纠纷不属于人民法院受理民事诉讼的范围。

编写人：广西壮族自治区天等县人民法院 农国宾

九、宅基地使用权纠纷

44 非本村村民不能取得宅基地使用权

——郭某南诉康某云、潮州市上埔房地产开发有限公司第三人撤销之诉案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省潮州市中级人民法院（2016）粤51民终244号民事判决书

2.案由：第三人撤销之诉

3.当事人

原告（上诉人）：郭某南

被告（被上诉人）：康某云

被告：潮州市上埔房地产开发有限公司（以下简称上埔公司）

【基本案情】

位于潮州市湘桥区城西街道上埔村（以下简称上埔村）新兴路×巷四横2号宅基地

（面积120平方米）原由上埔村村民委员会分配给该村村民黄某生（1992年农历十月十一

去世）使用。黄某生、肖某琴夫妻于1991年家庭分家时将上述宅基地分配给黄某茂。黄某

茂与康某云于1989年8月4日登记结婚，其二人取得2号宅基地使用权后，在该宅基地上建

成四层住宅楼。

郭某南因与黄某茂、上埔制衣厂、紫源公司发生买卖合同货款纠纷，向广东省潮州市

中级人民法院提起诉讼。广东省潮州市中级人民法院经审理后，于2002年11月16日作出

（2002）潮经初字第182号民事判决，判决黄某茂于该判决发生法律效力之日起10日内偿

还郭某南布料款1006264.87元及该款自2002年9月10日起至还清之日按中国人民银行规定

的同期逾期付款利率计付的利息；上埔制衣厂、紫源公司对黄某茂的上述债务承担连带清

偿责任。该判决发生法律效力后，在执行过程中，郭某南与黄某茂（同时代表上埔制衣

厂、紫源有限公司）于2002年12月30日签订了《协议书》1份，约定：“甲（郭某南）乙

（黄茂某）双方买卖合同货款纠纷一案（案号〔2002〕潮经初字第182号），经潮州市中

级人民法院审理终结，乙方应偿还甲方布料款1006264.87元。双方本着互相谅解、互相支

持的精神，经过充分协商，达成如下协议：1.乙方以坐落于湘桥区城西街道上埔村的厂房

连同土地使用权（其中紫源公司土地199.68平方米，黄某茂宅基地120平方米，合计土地

面积319.68平方米，建筑面积1460平方米）作价850000元抵偿给甲方。2.上述厂房连同土

地使用权自双方签字之日起归甲方所有。但在签字之日起两年内借给乙方使用，乙方经济

好时可赎回。3.在两年使用期间内，乙方应对850000元按月利率1%计付利息。在第13个

月仍未能还款，则前12个月的利息102000元转入本金，以952000元按月利率1%计付利

息。4.如乙方在上述期限内还清款项，上述房产连同土地使用权回转乙方；如届期无法还

款，则甲方有权处置，乙方除无条件搬迁外，还应付还利息216240元。5.1006264.87元抵

偿850000元的余款156264.87元及案件受理费15050元，合计171314.87元，乙方保证于2003

年3月底前还清。逾期，则应偿付甲方月1%的利息。2003年2月10日，郭某南与黄某茂

（同时代表上埔制衣厂、紫源公司）再次签订了《协议书》1份，约定：甲（郭某南）乙

（黄茂某）双方买卖合同货款纠纷一案（案号〔2002〕潮经初字第182号），经潮州市中

级人民法院审理终结。在甲方申请执行后，乙方清偿了贷款156264.87元及受理费15050

元，现尚欠甲方850000元。在执行程序中，双方本着相互谅解、相互支持的精神，经过充

分协商，达成如下协议：1.乙方以坐落于湘桥区城西街道上埔村的厂房连同土地使用权

（其中紫源公司土地199.68平方米，黄某茂宅基地120平方米，合计土地面积319.68平方

米，建筑面积1460平方米）作价850000元抵偿给甲方。2.上述厂房连同土地使用权自双方

签字之日起归甲方所有。但在签字之日起两年内借给乙方使用，乙方经济好转时可赎回

（具体事项按原双方协议约定）。后广东省潮州市中级人民法院于2003年4月28日作出

（2003）潮执字第18号民事裁定书，裁定如下：“同意申请执行人郭某南与被执行人黄某

茂、紫源公司自愿达成的和解协议，即本案的债务双方当事人确认为1021314.87元，由黄

某茂付还郭某南款项171314.87元，余款850000元由紫源公司以其位于潮州市湘桥区城西

街道上埔村新兴路×巷2号该公司的厂房（占地面积为320平方米，其中原黄某茂宅基地占

地120平方米，紫源公司占地200平方米）作为抵偿。”郭某南取得上述房产后，办理房产

登记并取得房屋所有权证。

2013年9月13日，康某云及其儿子黄某楠、女儿黄某铭以广东省潮州市中级人民法院

在执行（2003）潮执字第18号案中违法执行，侵犯其合法权益为由向广东省高级人民法院

申诉，广东省高级人民法院于2014年12月11日作出（2014）粤高法执监字第136号《执行

监督情况通知书》答复康某云、黄某楠、黄某铭，主要内容为：“潮州市中级人民法院在

执行（2003）潮执字第18号案过程中，根据当事人申请，依据双方达成的执行和解协议，

对执行标的总额、和解达成的履行总额及履行方式等予以裁定确认并未违反法律规定。你

三人是因为上埔村拆迁理赔而提出申诉，上述执行案件中，潮州市中级人民法院所裁定确

认的剩余债务总额为850000元，由被执行人紫源公司以其位于潮州市湘桥区城西街道上埔

村新兴路×巷四横2号该公司的厂房（占地面积为320平方米，其中原黄某茂宅基地占地

120平方米，紫源公司占地200平方米）作为抵偿，并不包含土地使用权。因此，你三人可

另循途径主张拆迁补偿款。”后，康某云因要求上埔公司办理拆迁赔偿手续未果，遂向潮

州市湘桥区人民法院提起诉讼，请求判令上埔公司与康某云就上述房产中的面积为120平

方米的宅基地的土地使用权订立拆迁安置补偿合同。潮州市湘桥区人民法院经审理，认为

根据（2014）粤高法执监字第136号《执行监督情况通知书》的答复，可确认上述房产中

原黄某茂面积120平方米的宅基地使用权仍归黄某茂和康某云拥有，故康某云的诉讼请求

合法，应予支持，于2015年7月15日作出（2015）潮湘法民一初字第279号民事判决，判决

上埔公司应于该判决发生法律效力之日起15日内按照《城西街道上埔改造项目房屋拆迁补

偿安置方案》的规定与康某云就上述房地产中的宅基地面积120平方米的使用权签订拆迁

安置补偿合同。该判决生效，但尚未履行完毕。

2015年9月18日，郭某南以（2015）潮湘法民一初字第279号民事判决确认上述房产中

原黄某茂宅基地面积120平方米的使用权仍归黄某茂和康某云拥有，并判令上埔公司与康

某云就上述房产中的面积120平方米的宅基地使用权签订拆迁安置补偿合同，损害了其合

法权益为由，诉至法院。

位于潮州市湘桥区城西街道上埔村新兴路×巷四横2号楼房已于2013年9月30日被拆

除，该楼房的用地（包括本案讼争的面积为120平方米宅基地）已交付给上埔公司。

郭某南于2015年8月14日向法院提出诉前财产保全申请，并提供担保。潮州市湘桥区

人民法院于2015年8月14日作出（2015）潮湘法民一保字第9-1号民事裁定书，冻结康某云

2号宅基地使用权在上埔公司的“三旧”改造拆迁安置补偿款或拆迁安置补偿额度（限额

3000000元），并查封郭某南与张某钿共有的位于潮州市绿茵花苑A3号铺面、一幢201房

的房产。

【案件焦点】

潮州市湘桥区人民法院（2015）潮湘法民一初字第279号民事判决是否应予撤销，该

判决是否有错误，是否损害了郭某南的民事权益。

【法院裁判要旨】

广东省潮州市湘桥区人民法院经审理认为：根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五

十六条“对当事人双方的诉讼标的，第三人认为有独立请求权的，有权提起诉讼。对当事

人双方的诉讼标的，第三人虽然没有独立请求权，但案件处理结果同他有法律上的利害关

系的，可以申请参加诉讼，或者由人民法院通知他参加诉讼。人民法院判决承担民事责任

的第三人，有当事人的诉讼权利义务。前两款规定的第三人，因不能归责于本人的事由未

参加诉讼，但有证据证明发生法律效力的判决、裁定、调解书的部分或者全部内容错误，

损害其民事权益的，可以自知道或者应当知道其民事权益受到损害之日起六个月内，向作

出该判决、裁定、调解书的人民法院提起诉讼。人民法院经审理，诉讼请求成立的，应当

改变或者撤销原判决、裁定、调解书；诉讼请求不成立的，驳回诉讼请求”的规定，可以

提起第三人撤销之诉的主体是因不能归责于本人的事由未参加诉讼的第三人，而人民法院

对第三人撤销之诉经审理后判决改变或者撤销原判决、裁定、调解书的条件是第三人有证

据证明发生法律效力的判决、裁定、调解书的部分或者全部内容错误，损害其民事权益。

根据《中华人民共和国物权法》第一百五十二条“宅基地使用权人依法对集体所有的

土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施”、第一百五十

三条“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定”，《中

华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款、第四款：“农村村民一户只能拥有一处宅

基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。……农村村民出卖、出

租住房后，再申请宅基地的，不予批准”的规定，参照《国务院办公厅关于加强土地转让

管理严禁炒卖土地的通知》中“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占

用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产

证”的规定可知，宅基地买卖为我国法律、规章所禁止。

根据广东省高级人民法院（2014）粤高法执监字第136号《执行监督情况通知书》的

答复内容，可确定广东省潮州市中级人民法院所裁定的黄某茂和紫源公司以位于潮州市湘

桥区城西街道上埔村新兴路×巷四横2号房产抵偿债务只是地上建筑物的价值，并不包含

土地使用权。且讼争土地的地上建筑物已被拆除，该地已交付给上埔公司，故郭某南主张

（2015）潮湘法民一初字第279号民事判决书内容错误，损害其民事权益的理由不足，其

诉讼请求应予驳回。

郭某南在本案起诉前依法向法院申请诉前财产保全，支付了诉前财产保全申请费5000

元，现郭某南要求该诉前财产保全申请费由康某云负担缺乏依据，不予支持。

广东省潮州市湘桥区人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第五十六条、《中

华人民共和国物权法》第一百五十二条、第一百五十三条，《中华人民共和国土地管理

法》第六十二条第一款、第四款之规定，判决如下：

驳回郭某南的诉讼请求。

郭某南不服，提起上诉。

广东省潮州市中级人民法院经审理认为：根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十

六条规定，本案属第三人撤销之诉，潮州市湘桥区人民法院（2015）潮湘法民一初字第

279号民事判决是否应予撤销，焦点在于该判决是否有错误，是否损害了郭某南的民事权

益。

《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第一款、第四款规定：“农村村民一户只

能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。……农村

村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。”《国务院关于深化改革严格土地

管理的决定》规定：“禁止城镇居民在农村购置宅基地。”国务院办公厅在《关于加强土地

转让管理严禁炒卖土地的通知》第二条第二款也规定：“农民的住宅不得向城市居民出

售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住

宅发放土地使用证和房产证。”《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》第四条规

定，“有下列情形之一的，集体建设用地使用权不得流转：……（四）村民住宅用地使用

权”，由上述规定可知，宅基地使用权是集体经济组织成员享有的权利，与特定的身份关

系相联系，宅基地在非本村村民之间流转为我国法律、规章等所禁止。具体到本案中，郭

某南与黄某茂在（2003）潮执字第18号案件的执行过程中于2002年12月30日、2003年2月

10日分别签订的两份《协议书》中约定以物抵债包括了房产及土地使用权，因郭某南是城

镇居民，并不是上埔村村民，不能取得涉案宅基地使用权，因此双方自愿签订的两份《协

议书》中关于宅基地使用权部分的约定为无效。本院虽然已向潮州市国土资源局发出

（2003）潮执字第18号协助执行通知书，郭某南也已向国土部门缴纳了有关税费，但其至

今未能取得涉案120平方米宅基地使用权证书，而且现在包括讼争土地在内的地上建筑物

因“三旧改造”被拆除，涉案争议的宅基地无法返还，故康某云请求就面积120平方米的宅

基地使用权与上埔公司签订拆迁安置补偿合同，从本着尊重现状，维护稳定的原则，原审

法院予以支持，并无不当。综上，（2015）潮湘法民一初字第279号案件判决上埔公司与

康某云就面积120平方米的宅基地使用权签订拆迁安置补偿合同的判决结果并没有损害郭

某南的合法权益，郭某南以第三人撤销之诉请求撤销（2015）潮湘法民一初字第279号民

事判决的诉讼请求，不符合法律规定，应予驳回。

广东省潮州市中级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款

第（一）项的规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

对农村村民转让宅基地使用权是否有效，在审判实践中存在两种观点。

第一种观点认为，针对农村村民转让宅基地使用权是否有效的问题，其实法律还处于

空白状态。主要理由是：（1）《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理

法》）第六十二条只规定农村村民一户只能拥有一处宅基地，农村村民出卖住房后，再申

请宅基地的不予批准。对宅基地使用权是否可以转让没有作出强制性规定。之所以作这样

的规定，主要是为了防止农村村民以建住宅为名搞房地产建设而采取的措施。《土地管理

法》第六十三条也仅仅是禁止农民集体所有土地使用权出让、转让或者出租用于非农业建

设，这主要是基于保护耕地的考虑，而不是对符合土地利用总体规划并依法取得建设用地

资格的村民对宅基地使用权合理流转的禁止。综观《土地管理法》的所有规定，土地使用

权是可以依法转让的，《土地管理法》并未禁止村民出售、出租宅基地使用权，只不过出

售、出租后，不能再申请宅基地而已。同时也没有规定村民不能向集体组织以外的主体转

让宅基地使用权，更没有作出禁止城市居民向村民受让宅基地使用权的明确规定。（2）

《中华人民共和国物权法》第一百五十三条只规定宅基地使用权的取得、行使和转让，适

用土地管理法等法律和国家有关规定，而《土地管理法》只严格限制了集体建设用地的使

用，对农民个人宅基地使用权的流转是否需要限制，并未规定。虽然《国务院办公厅关于

加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）规定，“农民的住宅不

得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅”，但该通知是针对当

时出现了以开发“果园、庄园”为名炒卖土地等用地秩序混乱的情形，为了防止出现新

的“炒地热”，保护耕地，保持农村稳定，保护农民利益，保障经济和社会可持续发展而颁

发的一项政策，不属于法律和行政法规，不能以此作为宅基地转让合同是否有效的认定标

准。

第二种观点则认为，非本村村民不能拥有宅基地，宅基地使用权不能在非本村村民之

间流转。主要理由是：（1）从《土地管理法》第六十二条第一款、第四款的规定，《国

务院关于深化改革严格土地管理的决定》关于“禁止城镇居民在农村购置宅基地”的规定，

《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》第二条第二款关于“农民的

住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得

为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证”的规定，《广东省集体建设用地使用

权流转管理办法》第四条关于“有下列情形之一的，集体建设用地使用权不得流转：……

（四）村民住宅用地使用权”的规定可知，宅基地使用权在非本村村民之间流转为我国法

律、规章所禁止。（2）广东省在2013年公布了《广东省农村宅基地管理办法》（送审

稿），其中第十七条第三款规定“严禁城镇居民购买农村宅基地及其地上房屋、附着物”。

该办法至今尚未正式出台，但从中可见，城镇居民仍被严格限制在购买农村宅基地的范围

之外。在司法实践中，有很多认定城镇居民在农村购置宅基地及房屋无效的案例。法院一

般认为，“宅基地使用权是集体经济组织成员享有的权利，与特定的身份关系相联系，不

允许转让。买受人为居民，其所买受的房屋坐落在村集体所有的土地上，双方在处分房屋

的同时也处分了宅基地，损害了集体经济组织的利益，是法律明确禁止的，因而无效”。

本案最终采纳了第二种观点，认定郭某南与黄某茂在（2003）潮执字第18号案件的执

行过程中签订的两份《协议书》约定以物抵债包括了房产及土地使用权，因郭某南是城镇

居民，并不是上埔村村民，所以双方关于宅基地使用权部分的约定为无效。本案一、二审

判决均认定上述《协议书》对双方当事人有约束力，但并没有认定其有效合法，一审判决

中认定“对上述房产连同土地使用权郭某南有权处置”，但并没有认定郭某南为该土地的使

用权人，而且当时房产尚存在，根据“地随房走”原则，郭某南对土地使用权也有权利处

置，但并不意味着认定郭某南为争议宅基地的使用权人。现在房产已经拆除，房地分离，

郭某南并非上埔村村民，而且至今郭某南也未取得涉案宅基地的使用权权属证书，故不能

认定他是涉案宅基地的使用权人。

需要补充的是，在本案判决生效之后，《最高人民法院第八次全国法院民事商事审判

工作会议（民事部分）纪要》第十九条规定：“在国家确定的宅基地制度改革试点地区，

可以按照国家政策及相关指导意见处理宅基地使用权因抵押担保、转让而产生的纠纷。在

非试点地区，农民将其宅基地上的房屋出售给本集体经济组织以外的个人，该房屋买卖合

同认定为无效。合同无效后，买受人请求返还购房款及其利息，以及请求赔偿翻建或者改

建成本的，应当综合考虑当事人过错等因素予以确定。”虽然该规定明确了在国家确定的

宅基地制度改革试点地区，可以按照国家政策及相关指导意见处理宅基地使用权因抵押担

保、转让而产生的纠纷，但现行法律对于宅基地属于农民集体所有的规定并没有发生变

化，最高人民法院在上述规定中体现的处理涉及集体土地使用权流转纠纷的原则，在审判

实践中应予推行。

编写人：广东省潮州市中级人民法院 苏慕成 杨桦 陈烨

45 子女是否当然享有父母的宅基地使用权

——黄某宝等诉黄某成、杨某春宅基地使用权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

湖南省邵阳市北塔区人民法院（2016）湘0511民初167号民事裁定书

2.案由：宅基地使用权纠纷

3.当事人

原告：黄某宝、黄某婷、黄某

被告：黄某成、杨某春

【基本案情】

1987年5月4日，黄某成与谢某国签订《土地转让协议书》，由谢某国转让其位于邵阳

市园艺场场部对面的0.7亩土地给黄某成。此后上述土地一直由黄某成管理使用。后杨某

春因无宅基地可供建房，遂提出从黄某成处受让。2006年11月18日，黄某成收取杨某春土

地转让款12000元，并向杨某春出具了收据。后黄某成的女儿黄某宝、黄某婷、黄某因建

房用地与杨某春发生矛盾，遂以黄某成在未征得黄某宝、黄某婷、黄某同意的情况下擅自

与杨某春进行土地转让交易，严重侵害了家庭的合法权益为由，向人民法院提起诉讼，要

求确认黄某成与杨某春进行的转让行为无效。

【案件焦点】

黄某成所享有的宅基地使用权其女儿黄某宝、黄某婷、黄某是否当然享有，黄某宝、

黄某婷、黄某是否为本案的适格原告。

【法院裁判要旨】

湖南省邵阳市北塔区人民法院经审理认为：根据《中华人民共和国民事诉讼法》第一

百一十九条第一款规定，“与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织”是作为原告提

起诉讼的首要条件。本案中，黄某成与杨某春经协商一致达成土地转让的口头约定，并由

黄某成在收取土地转让款后向杨某春出具收据，合同的当事人双方系黄某成与杨某春。黄

某宝、黄某婷、黄某与黄某成虽系父女关系，但双方均是独立的民事主体，黄某成所享有

的民事权利其女儿黄某宝、黄某婷、黄某并不当然享有。现黄某宝、黄某婷、黄某以黄某

成未征得其同意为由要求确认黄某成与杨某春达成的口头约定无效，但未提供任何证据证

实自己对本案讼争土地享有民事权利，不能证明其与本案存在直接利害关系，故黄某宝、

黄某婷、黄某不是本案适格的原告。

湖南省邵阳市北塔区人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百一十九条、

第一百五十四条第一款第（三）项，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼

法〉的解释》第二百零八条第三款之规定，作出裁定：

驳回黄某宝、黄某婷、黄某的起诉。

【法官后语】

本案处理的重点在于黄某宝、黄某婷、黄某是否是适格原告。宅基地使用权是指农村

居民在集体所有的土地上建筑房屋以使用居住的权利。作为土地使用权的一种，宅基地所

有权应归集体经济组织（村民小组）所有，同时作为一项特殊物权，它又与村民小组的集

体组织成员资格紧密相关。集体组织成员要取得宅基地使用权，必须履行相应的申请和批

准等程序。本案中，黄某成从谢新国处受让的宅基地使用权并非以家庭为单位向村民小组

申请所得，而是其与他人通过流转合同受让所得，根据合同相对性原理，该宅基地使用权

只能由合同受让人黄某成享有，并不当然地及于其子女。黄某成有权根据自己的意志行

使、处分该权利，他人不得干涉，包括其女儿。黄某宝、黄某婷、黄某作为村民小组的成

员仅对以家庭为单位申请的宅基地享有使用权，现其三人未提供任何证据证实自己对讼争

土地享有民事权利，不能证明其与黄某成、杨某春的转让行为存在直接利害关系，故其不

是本案适格原告。

编写人：湖南省邵阳市北塔区人民法院 王蓓

46 在他人名下的宅基地上建房，房屋所有权归土地使用权人所

有还是归房屋建设人所有

——周某清诉王某喜、王某银所有权确认案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

新疆维吾尔自治区呼图壁县人民法院（2016）新2323民初1202号民事判决书

2.案由：所有权确认纠纷

3.当事人

原告：周某清

被告：王某喜、王某银

【基本案情】

王某喜、王某银系周某清的舅舅。1995年，周某清在呼图壁县园户村镇园户村（以下

简称园户村）二组申请了一块宅基地。同年4月24日，呼图壁县园户村镇人民政府给周某

清颁发了新村规字第0120129号村镇建设规划许可证，建设地点为园户村二队大佛寺东

侧。因该宅基地闲置，王某喜、王某银与周某清父母周某和王某花商量后，分别于1996年

和1998年在该宅基地上出资修建了砖木结构房屋。2011年1月23日，周某、王某花与新疆

中天银投房地产开发有限公司呼图壁县分公司签订了房屋拆迁安置补偿合同（以下简称拆

迁安置补偿合同）。王某喜、王某银作为原告起诉要求确认拆迁安置补偿合同无效。

（2011）呼民初字第961号民事判决驳回王某喜、王某银的诉讼请求、（2012）昌中民一

终字第156号民事判决予以维持。

另查，王某喜、王某银均不是园户村的村民。庭审中，周某清认可其宅基地上砖木结

构房屋为王某喜、王某银出资修建，同意通过评估作价向王某喜、王某银补偿，但是王某

喜、王某银不同意对房屋评估作价补偿其出资。

【案件焦点】

在他人名下的宅基地上建房，房屋所有权归土地使用权人所有还是归房屋建设人所

有。

【法院裁判要旨】

新疆维吾尔自治区呼图壁县人民法院经审理认为：根据《中华人民共和国土地管理

法》第十条规定，农民集体所有的土地依法属于村民集体所有的，由村集体经济组织或者

村村民委员会经营、管理；分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，

由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；属于乡（镇）农民集体所有的，

由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。第六十三条规定，农民集体所有的土地使用权

不得出让、转让或者出租用于非农建设。本案争议房屋所处宅基地的使用权是周某清于

1995年向园户村申请的，对该事实双方当事人均不持异议，又因王某喜、王某银不是园户

村经济组织成员。故周某清为本案诉争房屋所处宅基地的合法使用权人。房屋与宅基地的

使用权是不可分离的，只能为同一人所享有，土地上建造建筑物需经一定程序批准，并以

取得土地使用权为前提，所以土地使用权的取得是取得建筑物所有权的基础。本案中，呼

图壁县园户村镇人民政府批准的村镇规划许可证登记人为周某清。在他人享有使用权的宅

基地上建造房屋，就发生了动产（建筑材料）与不动产（土地）的附合，根据民法原理，

附合物归属应依照“附合后的新财产归不动产权利人，原动产权利人可取得与其动产相当

的补偿”之原则，由土地使用权人取得房屋所有权，故周某清取得1995年4月24日呼图壁县

园户村镇颁发的村镇建设规划许可证范围内的房屋所有权。周某清要求王某喜、王某银返

还占有的房屋，实质是行使物上请求权。

新疆维吾尔自治区呼图壁县人民法院依照《中华人民共和国物权法》第三十三条、第

三十四条、第三十五条，《中华人民共和国土地管理法》第十条、第六十三条，《中华人

民共和国民事诉讼法》第六十四条第一款之规定，判决如下：

一、新村规字第0120129号村镇建设规划许可证范围内的房屋归周某清所有；

二、王某喜、王某银于本判决生效之日起七日内搬出新村规字第0120129号村镇建设

规划许可证范围内的房屋。

【法官后语】

本案的争议焦点是：在他人宅基地上建造的房屋所有权归属。

涉案房屋所处的宅基地使用权人系周某清，其有权利用该土地建房，但是涉案房屋实

际由王某喜、王某银出资修建。在我国，房屋所有权与宅基地使用权是不可分离的，权利

人必须是同一的，在宅基地使用权人与建房人不一致的情况下，确认房屋所有权需考虑以

下因素：1.建房规划许可授权的权利人。在宅基地上建造建筑物必须经过行政批准，批准

的前提就是取得宅基地的使用权。本案中，呼图壁县园户村镇人民政府批准的村镇规划许

可证登记人为周某清，即周某清作为涉案宅基地的使用权人，亦有权在涉案宅基地上建造

房屋，未经周某清同意，他人无此权利。尤其在本案中，王某喜、王某银不是涉案宅基地

所属集体经济组织成员，根据我国现行法律规定和政策，其二人也不具备取得该宅基地使

用权的资格，在本案诉讼之前，王某喜、王某银曾作为原告主张确认拆迁安置补偿合同无

效，认为涉案宅基地系其从王某花处购买，该请求已被生效裁判文书驳回，亦说明其二人

不是具有涉案宅基地使用权，也无权在该宅基地上建房。2.确认添附物所有权归属的规

则。宅基地使用权人与建房人不一致的，实质属于司法实践中动产（建筑材料）与不动产

（土地）的附合，此时，应由不动产权利人取得合成物的所有权，但应当给原动产所有人

以补偿。本案中，王某喜、王某银出资在周某清的宅基地上建造房屋，要恢复原状已不可

能或者经济上不合理，所以，应按照上述动产与不动产附合后确认合成物权属的规则，认

定涉案房屋归宅基地使用权人周某清所有。由此，导致周某清的财产权利扩大，而王某

喜、王某银的财产所有权丧失，故周某清应对因附合而受到损失的王某喜、王某银进行相

应的补偿。鉴于王某喜、王某银在本案中不同意周某清通过房屋评估作价补偿其出资，而

是坚持房屋所有权归其所有的意见，故本案中未判处周某清对其二人建房的出资部分给予

相应补偿。

编写人：新疆维吾尔自治区呼图壁县人民法院 齐梦程

47 确认之诉能否要求确认无名物权

——饶某祥诉刘某安、钟某英宅基地使用权案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广东省广州市中级人民法院（2016）粤01民终1534号民事判决书

2.案由：宅基地使用权纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：饶某祥

被告（被上诉人）：刘某安、钟某英

【基本案情】

据广州市天河区人民政府1990年2月28日核发的穗天登字第001341号《村镇宅基地使

用证》记载：广州市登峰街横枝岗一街三巷×号房屋，使用人刘某安，建筑面积91.6平方

米。

1992年6月30日，广东省公证处出具（92）粤公证内字第1886号公证书，证明刘某

安、钟某英于当日来到该处，在《赠与书》上签名。所附《赠与书》内容为：我们，刘某

安、钟某英是夫妻，是广州市横枝岗1街3巷×号房屋的产权共有人，现我们夫妇决定自愿

将上述房屋全间全部无偿赠与饶某祥，产权归饶某祥所有；将来有关上述赠与房屋的一切

权利义务均由受赠人饶某祥负责，与我夫妇无关等。赠与人处盖有刘某安、钟某英私章。

同日，广东省公证处出具（92）粤公证内字第1887号公证书，证明饶某祥于当日来到该

处，在《受赠书》上签字，表示自愿接受赠与。

因越秀区人民法院于2011年4月2日以（2009）越法执字第6018号恢字1-2号执行裁定

书查封了刘某安名下的涉案横枝岗一街三巷×号房屋，饶某祥向越秀区人民法院提出执行

异议称：该房屋是饶某祥于1992年5月向刘某安购买，已付价款68万元，因宅基地使用证

不能在房管部门办理转名手续，故饶某祥与两被告一起前往公证处办理了赠与公证，该房

屋应属饶某祥所有，请求法院解除对该房屋的查封。2013年12月16日，越秀区人民法院作

出（2009）越法执外异字第6018号恢字1-1号执行裁定书。载明刘某安称在1992年曾承诺

给饶某祥使用异议房屋20年，到期收回，谈好的价格是70万元，但饶某祥只给了65万元

等；最终裁定驳回饶某祥的执行异议。饶某祥不服该裁定，向越秀区人民法院提起执行异

议之诉，要求判决撤销（2009）越法执外异字第6018号恢字1-1号执行裁定书及确认该房

屋为饶某祥所有、停止对该房屋的执行。该案审理过程中，饶某祥及刘某安确认1992年办

完赠与公证后涉案房屋已交付饶某祥，刘某安称房屋只是给饶某祥使用，收到饶某祥的房

屋使用费60万元等。越秀区人民法院审理后作出（2014）穗越法民三初字第338号民事判

决书，判决驳回饶某祥的全部诉讼请求。判后，饶某祥提起上诉。广州市中级人民法院于

2015年1月7日作出（2014）穗中法民五终字第4874号民事判决书。判决认为：首先，饶某

祥承认其与刘某安、钟某英关于涉案房屋的关系是名为赠与，实为买卖，但饶某祥未能提

供购买协议原件及付款凭证原件，刘某安、钟某英对于买卖事实亦均予以否认，饶某祥主

张购买了涉案房屋的证据不足；其次，宅基地属于农民集体所有，饶某祥承认其并非涉案

房屋所在地农村集体经济组织成员，故依法不得对涉案房屋进行买卖，其在主张与刘某

安、钟某英就涉案房屋的关系属于买卖的同时，又以涉案房屋不能过户为由要求刘某安、

钟某英办理赠与公证，可见饶某祥对其并非涉案房屋的适格受让主体，不能进行买卖交易

的法律后果是清楚知悉的；因此，原判认为饶某祥的诉讼请求不能支持，其行为产生的法

律后果应由其自行承担正确等。最终判决驳回上诉，维持原判。

2015年9月16日，饶某祥向越秀区人民法院起诉，请求判决：确认饶某祥对广州市登

峰街横枝岗一街三巷×号房屋的用益物权合法有效。周某清明确，其诉讼请求提出的用益

物权是指占有、使用和收益三项权利，不是土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使

用权或地役权。另，刘某安于2015年11月11日过世，根据经公证的继承书，其子承继其在

本案的权利义务。

【案件焦点】

在物权法定原则下，确认之诉能否要求确认种类物权。

【法院裁判要旨】

广州市越秀区人民法院经审理认为：首先，用益物权是物权分类的一种，并非一项具

体的物权，不同的用益物权所对应的权利义务内容并不完全相同，饶某祥要求确认其对涉

案不动产享有某一种类的物权属诉讼请求不明确。其次，饶某祥进一步陈述其要求确认的

用益物权是指占有、使用、收益三项权利。《中华人民共和国物权法》第一百一十七条规

定，用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。该条

款是对用益物权人基本权利方面的规定。占有、使用和收益权是物权项下的部分权能，但

占有、使用、收益权本身不能当然等同于物权，其权利来源也可能基于物权或者债权。本

案中，无论饶某祥基于其所称的买卖合同关系，还是基于刘某安、钟某英所述的以支付价

款换取房屋使用权的实质上的租赁合同关系，饶某祥均仅能享有相应债权，而非物权。因

此，饶某祥要求确认其对涉案房屋享有用益物权缺乏事实和法律依据，不予支持。至于刘

某安认为本案属重复诉讼的意见，因饶某祥在（2014）穗越法民三初字第338号案中诉讼

请求为要求判决撤销（2009）越法执外异字第6018号恢字1-1号执行裁定书及确认涉案房

屋为饶某祥所有、停止对该房屋的执行，而本案诉讼请求为要求确认其对涉案房屋享有用

益物权，且明确该用益物权并非指宅基地使用权，故两案诉讼请求并不相同，不构成重复

诉讼。

广州市越秀区人民法院依照《中华人民共和国物权法》第五条、第九条、第一百一十

七条之规定，判决如下：

驳回饶某祥的诉讼请求。

饶某祥不服原审判决，提起上诉。广州市中级人民法院某审理认为：饶某祥与刘某

安、钟某英之间就案涉房屋是赠与关系还是买卖关系、其他关系，当事人之间存在争议。

饶某祥依据《赠与书》主张其对案涉房屋享有合法的用益物权。《赠与书》的约定是刘某

安、钟某英将案涉房屋全部赠与饶某祥且明确产权归饶某祥所有，并非约定将用益物权转

让给饶某祥。生效判决已认定饶某祥对其并非案涉房屋的适格受让主体的法律后果是清楚

知悉的，且在生效判决已驳回了饶某祥要求确认案涉房屋归其所有的诉讼请求之后，饶某

祥在本案中主张确认其依据《赠与书》取得了案涉房屋的用益物权且上述用益物权的取得

符合法律规定，理据不充分，不予采纳。饶某祥提供的《房屋转让协议》是复印件，不足

以证明饶某祥的主张。至于案涉房屋是否通过饶某祥拆建及扩大面积等，不是本案的审理

范围，对此不予审理。综上所述，经审查原审判决并无不当，予以维持。

广州市中级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第

（一）项的规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

从表面上看，本案案情简单，只是饶某祥要求确认其对涉案房屋享有物权，但从法理

的角度来看，本案涉及一个极为常见且极具争议性的法律问题，即在确认之诉中，能否要

求确认无法律明确定义的“无名物权”。

《中华人民共和国物权法》第五条规定：“物权的种类和内容，由法律规定。”这是我

国物权法确立物权法定原则的具体性规定。物权法定分为物权的种类法定和物权的内容法

定，物权种类法定指的是物权的大种类，即“完全抽象化物权”的属物权和物权的子种类，

即“具体类型化物权”的种物权。 [[1]](#p176) 属物权在我国物权法上规定有所有权、用益物权和担

保物权三大类，种物权则包括建筑物区分所有权、相邻权、宅基地使用权等在内的各项具

体的子种类物权。而物权的内容法定指的是当事人不得创设与法律规定的内容不同的物

权，如不转移占有的质权，与法律规定的质权内容不同，不受我国物权法的保护。

物权中的用益物权和担保物权被称为他物权。他物权实际上是对他人所有物之支配关

系的物权化，物权化的支配关系与客观存在的物之支配关系存在种类上的悬殊，未物权化

的物之支配关系不具有物权效力，不受物权法保护。理论界所称无名物权指的是无名用益

物权。

本案中，饶某祥明确其诉讼请求提出的用益物权是指占有、使用和收益三项权利，不

是土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权或地役权。从上文分析观点理解饶某

祥的意见，可知其是想通过偷换概念表示要求确认其具有对涉案房屋的用益物权的属物权

的权利，即具有对涉案房屋的占有、使用、收益的权利，而并非该涉案房屋用益物权的子

种类物权，即宅基地使用权，其真正意思是想创设一种具有用益物权属物权性质的无名子

种类物权。

那么，在司法实务中，如何去把握该类无名物权的问题，面对无名用益物权，裁判者

是应驳回该类确认无名物权的诉求，还是对其进行相应的保护。首先，物权法定原则是大

陆法系国家确认的一项重要的物权原则，该原则具有十分重要的作用，它的对世性有效地

降低了交易成本，为物权交易提供安全与便捷的制度价值，为我国物权法的体系建立起到

了制度性和框架性的作用。在交易日益发达的今天，各种新类型的物权交易和利用的方

式、手段层出不穷，从物权法的角度来看，首先，如果对个人创设无名物权予以肯定的

话，势必会导致各种各样新类型“无名物权”的出现，也会导致物权交易及使用出现紊乱局

面，弊大于利。退一步来讲，在现阶段，对该类“无名物权”的救济途径，虽不能通过确认

之诉请求确认物权，但是可以依据债法寻求保护。其次，禁止个人创设物权并不意味着法

律不能创设物权，法律完全可以根据新的社会需要创设新的物权种类，既能在一定程度上

克服法律滞后性的弊端，又能坚持物权法定基本原则。

编写人：广东省广州市越秀区人民法院 杜轶群 梁涛

[[1]](#p175) 刘正峰：《论无名物权的物权法保护——从对物权法定原则的检讨展开》，载《法商研究》2006年第2期。

十、林地纠纷

48 本案是否属同一生产队内部个人之间发生的土地使用权争议

——黄某锦诉桂平市江口镇人民政府、桂平市人民政府土地行政裁决案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广西壮族自治区贵港市中级人民法院（2016）桂08行终79号行政判决书

2.案由：土地行政裁决纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：黄某锦

被告（被上诉人）：桂平市江口镇人民政府（以下简称江口镇政府）、桂平市人民政

府（以下简称桂平市政府）

第三人：黄某忠

【基本案情】

黄某锦与黄某忠争议的林地坐落在桂平市江口镇东升村（以下简称东升村）11队，地

名叫九毛畲（又名牛尾畲），四至范围为：东至黄某忠的林地交界；南至黄厚某林地交

界；西至硬化水泥路，与黄某林的林地交界；北至黄某忠的林地交界，面积约275平方

米。争议的林地在新中国成立前属于黄某忠晚叔（当地称排行最小的叔叔为晚叔）所有，

集体化时期带入11队。黄某忠的晚叔与黄某忠父亲黄某才及黄进某是同胞兄弟。黄某忠晚

叔死亡后，争议地由黄进某管理使用，黄进某死亡后由黄某忠管理使用。1980年实行生产

承包责任制时，东升村11队对山林土地的分配原则是各户管理各自带入社的林地。据此，

黄某忠取得争议林地的管理使用权。2007年，江口东升新龙木业厂租用争议地，租金一直

由黄某忠领取。后黄某锦与黄某忠发生纠纷，经东升村村村民委员会调解未果。2014年12

月，黄某忠申请江口镇政府调处。江口镇政府经立案受理、调查取证、调解未果后，根据

《广西壮族自治区森林管理办法（修正）》第九条，《广西壮族自治区土地山林水利权属

纠纷调解处理条例》第五条、第十六条，林业部《林木林地权属争议处理办法》第四条，

《广西壮族自治区稳定山林林权、完善林业生产责任制暂行条例》第四条，《国发

〔1980〕135号文件》第三点第二项之规定，于2015年11月20日作出江政决字〔2015〕01

号处理决定（以下简称01号决定），将本案争议的林地确定归黄某忠管理使用。黄某锦不

服申请行政复议，桂平市政府于2016年6月3日作出浔政复决〔2016〕6号行政复议决定

（以下简称6号复议决定），维持江口镇政府作出的01号决定。

【案件焦点】

01号决定和6号复议决定程序是否合法以及01号决定和6号复议决定认定事实是否清

楚，证据是否充分。

【法院裁判要旨】

广西壮族自治区桂平市人民法院经审理认为：被告江口镇政府作出的01号决定，是对

黄某锦与黄某忠之间的林地使用权争议所作的行政行为，符合《广西壮族自治区土地山林

水利权属纠纷调解处理条例》第十六条的规定，是履行其法定职责的行为。黄某锦与黄某

忠争议的林地是黄某忠在实行生产承包责任制时根据东升村11队按照各户管理各自带入社

的山林土地的分配原则所取得的管理使用权进行管理。2007年江口东升新龙木业厂租用争

议地，租金一直由黄某忠领取。因此，江口镇政府作出的01号决定，将争议林地使用权确

定归黄某忠管理使用，事实清楚，证据充分。桂平市政府作出6号复议决定维持江口镇政

府作出的01号决定，并无不当。黄某锦诉称在实行生产承包责任制时，争议林地由东升村

11队集体分给其父黄某新户经营管理并收益长达几十年，但并没有提供充分的证据证明。

故黄某锦诉请撤销01号决定和6号复议决定的诉讼请求，理由不成立，依法予以驳回。作

出以下判决：

驳回黄某锦请求撤销江口镇人民政府01号决定和被告桂平市人民政府于2016年6月3日

作出的6号复议决定的诉讼请求。

黄某锦持原审起诉意见提起上诉。

广西壮族自治区贵港市中级人民法院经审理认为：（一）关于01号决定和6号复议决

定程序是否合法的问题。本案中，黄某锦和黄某忠均认为争议土地是在责任制时由双方所

在的东升村11队分配归己方使用，因此，本案争议实质上属同一生产队内部个人与个人之

间发生的土地使用权争议。此外，在本案行政争议处理程序、复议程序直至一审诉讼，黄

某锦均确认自己和黄某忠同为东升村11队村民，对于以黄某锦和黄某忠作为本案行政争议

的权利人，黄某锦也不持异议。因此，黄某锦提出的本案争议为单位与单位之间的争议，

江口镇政府不具有作出本案处理决定的法定职权、漏列当事人等程序违法的诉讼主张，理

由不能成立，不予采纳。

（二）关于01号决定和6号复议决定认定事实是否清楚，证据是否充分的问题。根据

黄某锦在行政争议程序中提供的黄佑某等证人证言，对于争议土地在合作化时由谁带入

社、责任制时东升村11队如何分配给黄某锦的历史事实，各证人的陈述缺乏连续性、逻辑

性，证人证言之间内容不能相互印证，有的证言与江口镇政府调查时的陈述内容前后矛

盾，因此，黄某锦提供的证据缺乏证明力，不能证明其主张。而黄某忠的主张，有江口镇

政府调查黄伟某等证人证言，以及东升新龙木业租赁九毛畲土地丈量及租金支付材料、东

升村委会的处理意见等证据证实，各证人均为历史知情人，对于争议土地的来源以及责任

制时东升村11队的山岭分配原则、土地分配情况等陈述合乎情理，且各证据之间内容能相

互印证，已形成证据链，足以证明在合作化时期黄某忠的父辈带地入社，争议土地在责任

制时为黄某忠家庭分得的事实。黄某锦上诉提出争议林地不包括在黄某忠出租的土地范围

内，以及并非2007年出租的主张，与黄某锦在一审中关于双方因2007年出租争议地并由黄

某忠收取租金而引发纠纷的起诉理由相互矛盾，因此，对黄某锦的这一主张不予采信。桂

平市政府在对双方提供的证据进行综合分析的基础上，根据优势证据规则，维持江口镇政

府作出的01号决定，确认争议林地的使用权归黄某忠，认定事实清楚，证据充分。

综上，一审判决维持01号决定和6号复议决定，认定事实清楚，证据充分，适用法律

正确，依法应予维持。黄某锦的上诉请求无事实和法律依据，不予支持。广西壮族自治区

桂平市人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（一）项规定，

判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

我国于1982年在农村实行家庭联产承包责任制之后，农户就有了责任山（地）和自留

山（地），除集体外，个人也拥有了对山林的经营权和所有权。由于当时勘查、划分的时

间短、任务重、测量仪器落后等原因，出现了一些界址不明、权属不清等情况，在当今市

场经济社会的催动下，许多矛盾就爆发了出来，本案纠纷即缘由于此。

人民法院对山林权属纠纷行政案件的合法性审查主要包括：1.确认的行政主体是否适

格。2.行政主体在确权过程中程序是否合法。3.案件事实是否清楚、证据是否充分。4.适

用法律、法规是否正确。本案的审查重点包括：

（一）审查作出决定的行政主体是否适格。根据《中华人民共和国土地管理法》第十

六条第一款、第二款规定：土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决，协商不成的，

由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间，个人与单位之

间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。再根据《中华人民共和国森林

法》第十七条第一款、第二款规定：单位之间发生林地、林木所有权和使用权争议，由当

地县级以上人民政府依法处理。个人之间、个人与单位之间发生的林木、林地所有权和使

用权争议，由当地县级或乡级人民政府依法处理。本案中，黄某锦确认自己和黄某忠同为

东升村11队村民，二人均认为争议土地是在落实生产责任制时由东升村11队分配归己方使

用，该争议实质上属同一生产队内部个人与个人之间发生的土地使用权争议。因此，黄某

锦提出的本案争议是单位与单位之间的争议，江口镇政府不具有作出本案处理决定的职权

等程序违法的诉讼主张是不成立的。

（二）审查01号决定和6号复议决定认定事实是否清楚，证据是否充分。在处理此类

山林确权案件中，认定事实的主要依据是书证、物证和勘验笔录，而证人证言和当事人陈

述的证明力较低。在证据效力层面上，国家机关颁发的相关权属证明是权属确认的最直接

也是最有力的证据，在没有权属证明的情况下，则需要通过各种辅助补强证据予以确认，

而本案就是这种类型，争议双方均没有提供相应的书证、物证。那么，此情况如何认定事

实呢？

首先，要明确双方的举证责任。依据《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处

理条例》第二十七条规定：权属争议双方当事人对自己的主张有责任提供证据。因为本案

中争议双方均没有提供在落实生产责任制时生产队将争议土地分配给其管理使用的书面证

据，所以要解决该争议土地的权属问题，除斟酌考虑争议双方对争议土地提供的事实材料

外，还要调查争议土地的使用现状，并收集对争议土地情况熟悉的证人证言作为参考依

据。根据江口镇政府在行政争议调处程序中调查的证人证言，证实在合作化时期是黄某忠

的父辈带地入社，争议土地在责任制到户时是黄某忠家庭分得的事实。江口镇政府调查的

各证人均为历史知情人，对于争议土地的来源、在合作化时由谁带入社以及责任制时东升

村11队的山岭分配原则、土地分配情况等陈述合乎情理，陈述的内容符合当地当时对山

岭、土地的分配原则，即谁带入分谁管理的原则。根据《广西壮族自治区土地山林水利权

属纠纷调解处理条例》第三十五条第二款规定：权属纠纷当事人管理使用（包括投资）争

议的土地、山林、水利的事实材料和有关凭证，可以作为土地山林水利权属纠纷处理的参

考证据材料。此案中，江口镇政府调查的证人证言以及黄某忠提供的东升新龙木业有限责

任公司租赁东升村九毛畲土地、丈量及租金支付材料、东升村委会的处理意见等证据，证

实争议土地自落实生产责任制以来为黄某忠家庭管理使用，各证据之间内容相互印证，证

明在合作化时期黄某忠的父辈带地入社，争议土地在责任制时为黄某忠家庭分得，是由黄

某忠家庭管理使用的事实。

综观黄某锦提供的证人证言，有的证人陈述与江口镇政府调查时的陈述相互矛盾，可

信程度低，有的证人证言与江口镇政府作调查时的陈述内容前后矛盾，因此，根据优势证

据规则，黄某锦提供的证据相对缺乏证明力，桂平市政府和江口镇政府作出的行政决定，

确认争议林地的使用权归黄某忠，认定事实清楚，证据充分。

因此，法院判决驳回了黄志锦请求撤销01号决定和6号复议决定的诉讼请求。

编写人：广西壮族自治区桂平市人民法院 卢荣辉

49 行政机关未经法定程序不得变更已经生效的行政决定

——朱某礼诉汶川县人民政府土地案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院（2015）阿行初字第02号行政判决书

2.案由：土地纠纷

3.当事人

原告：朱某礼

被告：汶川县人民政府（以下简称汶川县政府）

第三人：陈某云

【基本案情】

1983年，汶川县雁门乡芤山村将争议林地分给陈某云，与同村的郭某强和朱某荣二人

的土地相邻，陈某云曾在此地开过荒，种过文冠果树，后因疏于管理弃荒，陈某云1983年

的责任山证在2008年汶川地震中遗失。

1991年后，争议林地一直由朱某礼经营管理10余年，且在2003年退耕还林1.2亩，汶

川县政府为朱某礼颁发了林权证即汶府林证字（2000）第02837号林权证。2010年11月，

陈某云向朱某礼主张权利，汶川县政府对朱某礼与陈某云双方进行多次调解未果，于2013

年12月17日作出《汶川县人民政府关于雁门乡芤山村村民陈某云与朱某礼林地纠纷的处理

决定》，确定争议林地属陈某云所有，征赔补偿款中青苗补偿款归实际耕种人朱某礼所

有，其他征赔和安置费归陈某云所有。朱某礼不服汶川县政府的行政决定，向阿坝州人民

政府提出行政复议，阿坝州人民政府于2014年6月11日作出行政复议决定，维持了汶川县

人民政府的《汶川县人民政府关于雁门乡芤山村村民陈某云与朱某礼林地纠纷的处理决

定》。

【案件焦点】

行政机关未经法定程序变更已经生效的行政决定的效力认定。

【法院裁判要旨】

四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院经审理认为：国家实行退耕还林的政策后，

由于涉及对农民补贴粮食的优惠，各地人民政府对本辖区内的林地进行了登记和颁证，朱

某礼与陈某云双方系同村村民，居住地相互毗邻。在2003年汶川县政府给朱某礼颁发林权

证后，争议土地一直由朱某礼经营、管理、收益，其间双方从未发生争议，直至2010年11

月陈某云向朱某礼主张该争议土地的使用权。汶川县政府在没有确认朱某礼持有的汶府林

证字（2000）第02837号林权证无效的情况下，于2013年12月17日作出《汶川县人民政府

关于雁门乡芤山村村民陈某云与朱某礼林地纠纷的处理决定》的行政决定主要证据不足。

四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十

四条第二款第（一）项之规定判决如下：

一、撤销汶川县政府于2013年12月17日作出的《汶川县人民政府关于雁门乡芤山村村

民陈某云与朱某礼林地纠纷的处理决定》；

二、驳回朱某礼的其他诉讼请求。

【法官后语】

本案涉及行政机关在未经法定程序确认此前作出的行政决定无效的情况下，重新作出

与之相矛盾的行政决定是否有效的问题。《中华人民共和国行政许可法》第八条第一款规

定：“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变

已经生效的行政许可。”该条对行政许可中行政机关应该遵守的诚实信用原则作出了规

定，但并没有对行政机关的其他行政决定是否适用此规定予以明确。目前主流观点认为，

根据行政法的基本原则，行政机关发放林权证等其他行政决定同样属于授益性行政决定，

且由于系国家机关所为，行政相对人因此而产生了心理上的信任和依赖，并据此对自己的

相关财产或行为加以处理或安排，亦应当受到保护。

本案中，朱某礼于2000年2月28日、2001年5月8日与汶川县雁门乡人民政府签订了两

份退耕还林合同书，相关部门审批后颁发汶府林证字（2000）第02837号林权证。此后，

该争议土地一直由朱某礼经营、管理、收益。2010年11月，陈某云向朱某礼主张权利，汶

川县政府对朱某礼与陈某云双方经多次调解未果后，在未经确定朱某礼持有的汶府林证字

（2000）第02837号林权证无效的情况下，作出《汶川县人民政府关于雁门乡芤山村村民

陈某云与朱某礼林地纠纷的处理决定》的行政决定，明显违背了行政法的诚实信用原则，

依法应予撤销。诚实信用原则纳入行政法律关系中，不仅有利于减少行政摩擦，提高行政

机关的行政效率，降低行政成本，并且能够使行政机关的行政行为更加透明化，密切人民

与行政机关的关系。

编写人：四川省阿坝藏族羌族自治州中级人民法院 周益洁

50 村村民委员会是否为山林土地权属适格的主体

——上思县叫安镇三科村冲随村民小组诉上思县人民政府土地行政裁决案

【案件基本信息】

1.裁判书字号

广西壮族自治区防城港市中级人民法院（2016）桂06行终72号行政判决书

2.案由：土地行政裁决纠纷

3.当事人

原告（上诉人）：上思县叫安镇三科村冲随村民小组（以下简称冲随组）

被告（被上诉人）：上思县人民政府（以下简称上思县政府）

第三人（被上诉人）：刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户

第三人：上思县叫安镇凤凰村民委员会（以下简称凤凰村委会）、广西壮族自治区国

有七坡林场（以下简称七坡林场）

【基本案情】

冲随组与凤凰村委会、刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户争议的山场四至范围

明确，争议范围不包含水旱田地在内。1958年至1960年，因国家兴建凤凰水库，原凤凰大

队（现凤凰村委会）冲随屯的村民陆续搬迁到各地居住，大部分村民搬迁到叫安乡三科村

广同定居，并建置为现冲随组；其余的村民如刘某金、刘某法、刘某程、刘某则散迁到叫

安乡文明村新村屯、思阳镇高岸屯、在妙镇在妙圩和叫安乡婆门屯等村屯居住。原冲随屯

的村民搬迁到各地居住后，均在当地划分得田地，没有划分得山林。

争议山场于土改、合作化、四固定等几个时期，各方均没有证明政府已划定归属的证

据材料。1984年林业“三定”期间，冲随组按照当时的政策，回到原籍将“板那少、派岽、

弄六罗”等山林填入其队山界林权审批表上报，得到当时凤凰大队、叫安公社审批同意。

该表中载明的山名及四至界限没有涉及现争议山场。2002年9月13日，冲随组将该屯的

2356亩山林租给七坡林场种植速生桉，并签订有《林业用地租用经营合同书》，但该租赁

林地范围也不涉及争议山场。

刘某金、刘某法户、刘某程户、刘某户原是冲随组的村民，在林业“三定”时，根据中

共上思县委员会、上思县人民政府《关于落实林业“三定”若干问题的决定》第一条第七

点“水库搬迁队，原则上不许倒回库内要山权……搬迁的插花户一律不得回去要山”的规

定，在原籍没能划分得山林。1993年5月19日，刘某金、刘某法户、刘某程户、刘某户与

原凤凰村公所（现凤凰村委）签订一份《协议书》，原凤凰村公所在统管山内划出少量山

权给刘某金、刘某法户、刘某程户、刘某户经营管理。该协议书中约定划分给刘某金、刘

某法户、刘某程户、刘某户经营的山权范围在现争议山场范围内。2002年10月14日，刘某

金、刘某法户、刘某程户、刘某户将原凤凰村公所划给的林地租给七坡林场种植速生桉，

并签订有《林业用地租用经营合同书》。

在林业“三定”时，凤凰村委将“渠吞”等十座山名及四至界限填入《叫安公社凤凰大队

山界林权审批表》上报，得到当时公社、县政府的审批同意。该表载明的山场四至界线已

包含争议山场，但在该表的大队审批意见栏中有“经冲随队、江派队决定划为大队所管的

山权林权”的注明。1984年11月1日，原凤凰大队的《山界林权证》中载明“渠吞”等十座山

及其四至界线的部分内容与其山界林权审批表载明的内容一致，亦包含了争议山场，但该

证没有签发机关上思县人民政府的印章。凤凰村委分别于2003年12月28日、2004年6月14

日将现争议山场在内的984.5亩林地和371.8亩林地租给七坡林场种植速生桉，并签订有

《林业用地租用经营合同书》。2003年12月30日，凤凰村委又将现争议山场内原与苏希

某、苏祝某、苏臣某签订的《杉木经营合同书》中合作经营的310亩林地共同租给林某，

并签订有《协议书》和《林业用地租用经营合同书》。

冲随组及刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户对争议山场内的林木没有提出权属

主张。

冲随组与凤凰村委会、刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户就争议山场发生权属

纠纷后，请上思县政府确权，要求上思县政府确权给其组现争议山场，上思县政府在调处

权限范围内受理该权属纠纷后，经过现场勘验、调查取证、调查核实当事人提供的证据材

料，认定了争议山场的管理使用及当事人依法达成协议的事实，经调解达不成协议，于

2011年7月27日作出上政裁（2011）17号行政处理决定：一、争议山场的山权归凤凰村农

民集体所有，由凤凰村委会经营管理。二、争议山场内的原凤凰村公所与刘某金户、刘某

法户、刘某程户、刘某户签订协议约定的部分山权由刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘

某户使用。本处理决定不包含农田权属。

【案件焦点】

1.凤凰村委会是否具有山林土地权属的主体资格问题；2.关于被诉行政行为的合法性

问题。

【法院裁判要旨】

广西壮族自治区上思县人民法院经审理认为：凤凰村委会是基层群众性自治组织，依

照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产。农民集体所有的财产包括

法律规定为集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，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村民委员会经营、管理，由村集体经

济组织或者村村民委员会代表集体行使所有权。上思县政府在调处权限范围内受理涉案山

场权属纠纷后，经过现场勘验、调查取证、调查核实当事人提供的证据材料，认定了争议

山场的管理使用及当事人依法达成协议的事实，经调解达不成协议，作出上政裁（2011）

17号行政处理决定，该决定认定的事实清楚，证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定

程序，为合法的具体行政行为。冲随组请求撤销上思县政府作出的上政裁（2011）17号行

政处理决定，由上思县政府重新作出处理决定的理由不成立，不予支持。广西壮族自治区

上思县人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条规定，判决如下：

驳回冲随组的诉讼请求。

冲随组和刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户不服一审判决，提起上诉。

广西壮族自治区防城港市中级人民法院经审理认为：（一）关于涉案山林土地权属的

主体资格问题。农村土地集体所有制是我国历史发展的产物，是以家庭承包制为基础的集

体所有制形式。农村集体土地所有权主体既存在村民小组范围内的农民集体，也包括村委

会范围内农民集体和乡镇范围内农民集体。如《中华人民共和国农村土地承包法》第十二

条“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村民委员

会发包”的规定，即对农村集体土地所有权主体包括村村民委员会的确定。据此，村村民

委员会也属于山林土地权属适格的主体。故冲随组和刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘

某户主张村村民委员会不具备山林土地确权的主体资格，与实际不符，并与法律规定相

悖，不予采纳。（二）关于被诉行政行为的合法性审查问题。首先，经查，上思县政府作

出行政处理决定和一审查明的事实清楚，证据确凿。冲随组和刘某金户、刘某法户、刘某

程户、刘某户对其中凤凰村委会将争议山场填入《山界林权审批表》《山界林权证》提出

系造假、存在瑕疵，但未能提供证据足以证实凤凰村委会造假，至于凤凰村委会持有的

《山界林权证》仅盖有当时处于换届交接的县长“黎某某”的印章，未盖有上思县政府的公

章，虽存在瑕疵，但与当时层报已得到公社、县政府盖章审批同意的《山界林权审批表》

相互印证，佐证了林业“三定”时凤凰村委会将所管的争议山场填表上报得到当时公社、县

政府审批同意的事实，而且此后争议山场一直由凤凰村委会经营、管理，已经形成长期经

营管理的事实。冲随组和刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户对本案事实、证据虽提

出质疑，但无证据反驳，并不影响案件事实的认定，故不予采信。其次，上思县政府基于

上述查明事实，根据《中华人民共和国森林法》第十七条第一款、《广西壮族壮族自治区

土地山林水利权属纠纷调解处理条例》第十条第（六）项、第十一条第（二）项的规定作

出涉案的行政处理决定，有事实和法律依据。上思县政府依据《中华人民共和国森林法》

第十七条第一款的规定对争议的山林权属行使裁决职权，各方当事人均无异议。《广西壮

族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》属于地方性法规，根据《中华人民共和国

行政诉讼法》的规定，地方性法规适用于本行政区域发生的行政案件。新修订的《广西壮

族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》于2013年12月1日施行，而被诉的行政行

为即上思县政府上政裁（2011）17号行政处理决定系于2011年7月27日作出，显然应适用

修订前的《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》，冲随组和刘某金户、

刘某法户、刘某程户、刘某户主张被诉行政行为适用修订前的法规属于适用法律法规错误

于法无据，不予采纳。修订前的《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》

第十条第（六）项规定，土地改革以后当事人依法达成的协议，可以作为调处权属纠纷、

确定权属的证据材料（权属凭证）；第十一条第（二）项规定，当事人管理使用（包括投

资）争议的土地、山林、水利的事实资料和有关凭证，可以作为调处权属纠纷、确定权属

的参考凭证材料（权属参考凭证）。本案中，凤凰村委会持有的涉案《山界林权审批表》

《山界林权证》《协议书》《林业用地租用经营合同书》等证据，即属于能够证实其对争

议山林长期的管业事实。在各方当事人均未能提供土改、合作化、四固定等时期人民政府

对争议山场已确权或划定的证据的情形下，上思县政府适用修订前的《广西壮族自治区土

地山林水利权属纠纷调解处理条例》的相关规定作出处理决定，切合实际，于法有据。综

上，被诉行政行为合法，一审判决驳回冲随组和刘某金户、刘某法户、刘某程户、刘某户

的诉讼请求，认定事实清楚，适用法律、法规正确，应当予以维持。冲随组和刘某金户、

刘某法户、刘某程户、刘某户对争议山场权属提出的上诉请求，没有事实和法律依据，理

由不成立，不予支持。广西壮族自治区上思县人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼

法》第八十九条第（一）项规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

【法官后语】

本案是因山林权属纠纷引发的争议，是行政案件中相对集中的一类纠纷。山林权属纠

纷是影响林业生产的一个重大问题。从中华人民共和国成立至今，国家共对山林所有权、

使用权进行了4次确权发证，即1952年的土改、20世纪60年代的四固定、1981年6月开始的

林业三定（稳定山权、林权，划定自留山，确定林业生产责任）以及两山到户（责任山、

自留山）。整个确权过程由于涉及面广、工作量大，因此存在诸多问题。比如在当时，林

业三定的发证工作几乎都是由当地村干部填写的，许多地方并没有深入实地的踏界，加之

村干部素质的参差不齐，导致有山无证、一山多证，山林界线模糊不清，甚至重叠交叉、

张冠李戴，这些都是山林权属纠纷产生的原因。

在山林确权行政案件审理中，对山林确权处理决定合法性的审查主要包括以下几个方

面：1.作出确权决定的行政主体是否适格；2.作出确权决定是否依法定程序进行；3.作出

确权决定所依据的事实是否清楚，证据是否确凿；4.确权决定所适用的法律、法规、规章

等法律规范是否正确、恰当。以本案为例，综合四个审查方面进行分析。第一、确权主体

适格是确权行政行为合法性的首要条件。根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条第

二款规定：“单位之间的争议，由县级人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争

议，由乡级人民政府或者县级人民政府处理。”《中华人民共和国森林法》第十七条第一

款、第二款规定，单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议，由县级以上人民政府

依法处理。个人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议，由当地县级

或者乡级人民政府依法处理。据此，山林纠纷只能由人民政府处理，山林确权行政案件的

适格被告只能是政府。本案中，作出行政行为的上思县政府是争议山林所在地县政府，有

山林确权的法定职权，行政主体适格。第二、确权决定是否依法定程序进行是行政行为合

法的重要条件。根据《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》，山林权属

纠纷政府确权处理作出决定的程序应当包括：（1）收到当事人向政府提交书面申请书

后，进行登记立案。（2）政府调处人员到纠纷现场实地调查、勘验。政府调处人员应到

争议地现场查看，实地走访，听取各方当事人意见。勘验后，将情况和结果制作笔录，并

绘制权属争议区域图，由勘验人、权属纠纷当事人和基层组织代表签名或者盖章。（3）

根据案情需要，可以调查、收集证据，有关单位和个人应当配合。必要时组织当事人对证

据进行质证。当事人有回避的权利。（4）组织和解、调解。当事人可以本着互谅互让的

原则协商，达成协议。（5）行政主管部门集体讨论提出确权建议，在法定期限内作出书

面处理决定。本案中，上思县政府在调处权限范围内受理冲随组与凤凰村委会、刘某金

户、刘某法户、刘某程户、刘某户的山场权属纠纷后，经过现场勘验、调查取证、调查核

实当事人提供的证据材料等法定程序，最后认定了争议山场的管理使用及当事人依法未达

成协议的事实，经政府调解达不成协议后在法定期限内作出行政处理决定，程序合法。第

三、确权行政行为的主要证据是否确实、充分，是法院判断确权行政行为是否合法的要件

之一。法院在审理该类案件时需要全面审查行政机关所提供的证据是否能证明处理决定所

认定的事实，认定事实与其他事实、证据是否相互矛盾，证据是否充分有力。本案经过一

审、二审，两级法院根据上思县政府所提供证据［调处申请书、广同村（原冲随）山界林

权审批表、协议书、原凤凰大队山界林权审批表、山界林权证、踏查笔录及附图、调查笔

录等］，对案件情况进行了详细调查、开庭质证等，对处理决定进行充分审查后未发现有

认定事实错误、证据矛盾的情形，所查明的事实也与处理决定查明事实一致，据此充分说

明了上思县政府行政处理决定所认定事实清楚，证据是确凿的。第四，行政行为的法律适

用是否正确适当。山林、土地确权机关在作出确权的裁决时，一般可以适用《中华人民共

和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》《中华人民共和国土地管理法》《中华

人民共和国土地管理法实施细则》、地方性法规如《广西壮族自治区土地山林水利权属纠

纷调解处理条例》《广西壮族自治区稳定山权林权、完善林业生产责任制暂行条例》等法

律法规和规章。本案中，上思县政府基于其查明的事实，根据《中华人民共和国森林法》

第十七条第一款、《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》第十条第

（六）项、第十一条第（二）项的规定作出涉案的行政处理决定。《中华人民共和国森林

法》第十七条第一款的规定明确了县政府确权的法定职权，上思县政府依据该条规定对本

案争议的山林权属行使裁决职权，作出处理决定，适用法律正确，各方当事人也均无异

议。而《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》属于地方性法规，根据

《中华人民共和国行政诉讼法》规定，地方性法规适用于本行政区域发生的行政案件。修

订前的《广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例》第十条第（六）项、第十

一条第（二）项均属于山林权属纠纷处理相关规定，符合本案争议山林的处理情形，上思

县政府据此作出处理决定，切合实际，于法有据。综合以上四个方面的审查，可以得出本

案的处理决定合法的结论。

关于山林权属问题的行政案件，审理案件还需要特别注意，一是山林权属争议的双方

当事人，往往都持有各种凭证，一时难以判断是非曲直，审理中，不仅要查阅相关的案件

材料，还要进行现场勘查，做到事实清楚，证据确凿充分，真实地反映争议事实。二是要

审查行政机关是否充分考虑到双方历史和现实的使用状况，对不尊重历史，不注重现实而

明显偏袒一方，过多考虑不相关因素的，一般应撤销该处理决定，并可判决其重新作出具

体行政行为。

编写人：广西壮族自治区上思县人民法院 黄夏蓉

附录

中华人民共和国物权法（节录）

（2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过 2007年3月16日中华人民

共和国主席令第62号公布 自2007年10月1日起施行）

目录

第一编 总则

第一章 基本原则

第二章 物权的设立、变更、转让和消灭

第一节 不动产登记

第二节 动产交付

第三节 其他规定

第三章 物权的保护

第二编 所有权

第四章 一般规定

第五章 国家所有权和集体所有权、私人所有权

　第六章 业主的建筑物区分所有权

第七章 相邻关系

第八章 共有

第九章 所有权取得的特别规定

第三编 用益物权

第十章 一般规定

第十一章 土地承包经营权

第十二章 建设用地使用权

第十三章 宅基地使用权

第十四章 地役权

第四编 担保物权

第十五章 一般规定

第十六章 抵押权

第一节 一般抵押权

第二节 最高额抵押权

　第十七章 质权

第一节 动产质权

第二节 权利质权

第十八章 留置权

第五编 占有

第十九章 占有

附则

第一编 总则

第一章 基本原则

第一条 为了维护国家基本经济制度，维护社会主义市场经济秩序，明确物的归属，

发挥物的效用，保护权利人的物权，根据宪法，制定本法。

第二条 因物的归属和利用而产生的民事关系，适用本法。

本法所称物，包括不动产和动产。法律规定权利作为物权客体的，依照其规定。

本法所称物权，是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利，包括所有

权、用益物权和担保物权。

第三条 国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的

基本经济制度。

国家巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。

国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。

第四条 国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人

不得侵犯。

第五条 物权的种类和内容，由法律规定。

第六条 不动产物权的设立、变更、转让和消灭，应当依照法律规定登记。动产物权

的设立和转让，应当依照法律规定交付。

第七条 物权的取得和行使，应当遵守法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他

人合法权益。

第八条 其他相关法律对物权另有特别规定的，依照其规定。

第二章 物权的设立、变更、转让和消灭

第一节 不动产登记

第九条

不动产物权的设立、变更、转让和消灭，经依法登记，发生效力；未经登

记，不发生效力，但法律另有规定的除外。

依法属于国家所有的自然资源，所有权可以不登记。

第十条 不动产登记，由不动产所在地的登记机构办理。

国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法，由法律、

行政法规规定。

第十一条 当事人申请登记，应当根据不同登记事项提供权属证明和不动产界址、面

积等必要材料。

第十二条 登记机构应当履行下列职责：

（一）查验申请人提供的权属证明和其他必要材料；

（二）就有关登记事项询问申请人；

（三）如实、及时登记有关事项；

（四）法律、行政法规规定的其他职责。

申请登记的不动产的有关情况需要进一步证明的，登记机构可以要求申请人补充材

料，必要时可以实地查看。

第十三条 登记机构不得有下列行为：

（一）要求对不动产进行评估；

（二）以年检等名义进行重复登记；

（三）超出登记职责范围的其他行为。

第十四条 不动产物权的设立、变更、转让和消灭，依照法律规定应当登记的，自记

载于不动产登记簿时发生效力。

第十五条 当事人之间订立有关设立、变更、转让和消灭不动产物权的合同，除法律

另有规定或者合同另有约定外，自合同成立时生效；未办理物权登记的，不影响合同效

力。

第十六条 不动产登记簿是物权归属和内容的根据。

不动产登记簿由登记机构管理。

第十七条 不动产权属证书是权利人享有该不动产物权的证明。不动产权属证书记载

的事项，应当与不动产登记簿一致；记载不一致的，除有证据证明不动产登记簿确有错误

外，以不动产登记簿为准。

第十八条 权利人、利害关系人可以申请查询、复制登记资料，登记机构应当提供。

第十九条 权利人、利害关系人认为不动产登记簿记载的事项错误的，可以申请更正

登记。不动产登记簿记载的权利人书面同意更正或者有证据证明登记确有错误的，登记机

构应当予以更正。

不动产登记簿记载的权利人不同意更正的，利害关系人可以申请异议登记。登记机构

予以异议登记的，申请人在异议登记之日起十五日内不起诉，异议登记失效。异议登记不

当，造成权利人损害的，权利人可以向申请人请求损害赔偿。

第二十条 当事人签订买卖房屋或者其他不动产物权的协议，为保障将来实现物权，

按照约定可以向登记机构申请预告登记。预告登记后，未经预告登记的权利人同意，处分

该不动产的，不发生物权效力。

预告登记后，债权消灭或者自能够进行不动产登记之日起三个月内未申请登记的，预

告登记失效。

第二十一条

当事人提供虚假材料申请登记，给他人造成损害的，应当承担赔偿责

任。

因登记错误，给他人造成损害的，登记机构应当承担赔偿责任。登记机构赔偿后，可

以向造成登记错误的人追偿。

第二十二条 不动产登记费按件收取，不得按照不动产的面积、体积或者价款的比例

收取。具体收费标准由国务院有关部门会同价格主管部门规定。

……

第二编 所有权

第四章 一般规定

第三十九条 所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分

的权利。

第四十条 所有权人有权在自己的不动产或者动产上设立用益物权和担保物权。用益

物权人、担保物权人行使权利，不得损害所有权人的权益。

第四十一条 法律规定专属于国家所有的不动产和动产，任何单位和个人不能取得所

有权。

第四十二条 为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的

土地和单位、个人的房屋及其他不动产。

征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青

苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征

地农民的合法权益。

征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法

权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。

任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。

第四十三条 国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用

地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。

第四十四条 因抢险、救灾等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用单位、

个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。单位、个

人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。

第五章 国家所有权和集体所有权、私人所有权

第四十五条 法律规定属于国家所有的财产，属于国家所有即全民所有。

国有财产由国务院代表国家行使所有权；法律另有规定的，依照其规定。

第四十六条 矿藏、水流、海域属于国家所有。

第四十七条 城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区

的土地，属于国家所有。

第四十八条 森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，属于国家所有，但法律规

定属于集体所有的除外。

第四十九条 法律规定属于国家所有的野生动植物资源，属于国家所有。

第五十条 无线电频谱资源属于国家所有。

第五十一条 法律规定属于国家所有的文物，属于国家所有。

第五十二条 国防资产属于国家所有。

铁路、公路、电力设施、电信设施和油气管道等基础设施，依照法律规定为国家所有

的，属于国家所有。

第五十三条 国家机关对其直接支配的不动产和动产，享有占有、使用以及依照法律

和国务院的有关规定处分的权利。

第五十四条 国家举办的事业单位对其直接支配的不动产和动产，享有占有、使用以

及依照法律和国务院的有关规定收益、处分的权利。

第五十五条 国家出资的企业，由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分

别代表国家履行出资人职责，享有出资人权益。

第五十六条 国家所有的财产受法律保护，禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、

截留、破坏。

第五十七条 履行国有财产管理、监督职责的机构及其工作人员，应当依法加强对国

有财产的管理、监督，促进国有财产保值增值，防止国有财产损失；滥用职权，玩忽职

守，造成国有财产损失的，应当依法承担法律责任。

违反国有财产管理规定，在企业改制、合并分立、关联交易等过程中，低价转让、合

谋私分、擅自担保或者以其他方式造成国有财产损失的，应当依法承担法律责任。

第五十八条 集体所有的不动产和动产包括：

（一）法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂；

（二）集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施；

（三）集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等设施；

（四）集体所有的其他不动产和动产。

第五十九条 农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。

下列事项应当依照法定程序经本集体成员决定：

（一）土地承包方案以及将土地发包给本集体以外的单位或者个人承包；

（二）个别土地承包经营权人之间承包地的调整；

（三）土地补偿费等费用的使用、分配办法；

（四）集体出资的企业的所有权变动等事项；

（五）法律规定的其他事项。

第六十条 对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，依照下列规定

行使所有权：

（一）属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村村民委员会代表集体行使所

有权；

（二）分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织或者村民小

组代表集体行使所有权；

（三）属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

第六十一条 城镇集体所有的不动产和动产，依照法律、行政法规的规定由本集体享

有占有、使用、收益和处分的权利。

第六十二条 集体经济组织或者村村民委员会、村民小组应当依照法律、行政法规以

及章程、村规民约向本集体成员公布集体财产的状况。

第六十三条 集体所有的财产受法律保护，禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、

破坏。

集体经济组织、村村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的，受

侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。

第六十四条 私人对其合法的收入、房屋、生活用品、生产工具、原材料等不动产和

动产享有所有权。

第六十五条 私人合法的储蓄、投资及其收益受法律保护。

国家依照法律规定保护私人的继承权及其他合法权益。

第六十六条 私人的合法财产受法律保护，禁止任何单位和个人侵占、哄抢、破坏。

第六十七条 国家、集体和私人依法可以出资设立有限责任公司、股份有限公司或者

其他企业。国家、集体和私人所有的不动产或者动产，投到企业的，由出资人按照约定或

者出资比例享有资产收益、重大决策以及选择经营管理者等权利并履行义务。

第六十八条 企业法人对其不动产和动产依照法律、行政法规以及章程享有占有、使

用、收益和处分的权利。

企业法人以外的法人，对其不动产和动产的权利，适用有关法律、行政法规以及章程

的规定。

第六十九条 社会团体依法所有的不动产和动产，受法律保护。

第六章 业主的建筑物区分所有权

第七十条 业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权，对专有部分

以外的共有部分享有共有和共同管理的权利。

第七十一条 业主对其建筑物专有部分享有占有、使用、收益和处分的权利。业主行

使权利不得危及建筑物的安全，不得损害其他业主的合法权益。

第七十二条 业主对建筑物专有部分以外的共有部分，享有权利，承担义务；不得以

放弃权利不履行义务。

业主转让建筑物内的住宅、经营性用房，其对共有部分享有的共有和共同管理的权利

一并转让。

第七十三条 建筑区划内的道路，属于业主共有，但属于城镇公共道路的除外。建筑

区划内的绿地，属于业主共有，但属于城镇公共绿地或者明示属于个人的除外。建筑区划

内的其他公共场所、公用设施和物业服务用房，属于业主共有。

第七十四条

建筑区划内，规划用于停放汽车的车位、车库应当首先满足业主的需

要。

建筑区划内，规划用于停放汽车的车位、车库的归属，由当事人通过出售、附赠或者

出租等方式约定。

占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位，属于业主共有。

第七十五条 业主可以设立业主大会，选举业主委员会。

地方人民政府有关部门应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助。

第七十六条 下列事项由业主共同决定：

（一）制定和修改业主大会议事规则；

（二）制定和修改建筑物及其附属设施的管理规约；

（三）选举业主委员会或者更换业主委员会成员；

（四）选聘和解聘物业服务企业或者其他管理人；

（五）筹集和使用建筑物及其附属设施的维修资金；

（六）改建、重建建筑物及其附属设施；

（七）有关共有和共同管理权利的其他重大事项。

决定前款第五项和第六项规定的事项，应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上

的业主且占总人数三分之二以上的业主同意。决定前款其他事项，应当经专有部分占建筑

物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意。

第七十七条 业主不得违反法律、法规以及管理规约，将住宅改变为经营性用房。业

主将住宅改变为经营性用房的，除遵守法律、法规以及管理规约外，应当经有利害关系的

业主同意。

第七十八条 业主大会或者业主委员会的决定，对业主具有约束力。

业主大会或者业主委员会作出的决定侵害业主合法权益的，受侵害的业主可以请求人

民法院予以撤销。

第七十九条 建筑物及其附属设施的维修资金，属于业主共有。经业主共同决定，可

以用于电梯、水箱等共有部分的维修。维修资金的筹集、使用情况应当公布。

第八十条

建筑物及其附属设施的费用分摊、收益分配等事项，有约定的，按照约

定；没有约定或者约定不明确的，按照业主专有部分占建筑物总面积的比例确定。

第八十一条 业主可以自行管理建筑物及其附属设施，也可以委托物业服务企业或者

其他管理人管理。

对建设单位聘请的物业服务企业或者其他管理人，业主有权依法更换。

第八十二条 物业服务企业或者其他管理人根据业主的委托管理建筑区划内的建筑物

及其附属设施，并接受业主的监督。

第八十三条 业主应当遵守法律、法规以及管理规约。

业主大会和业主委员会，对任意弃置垃圾、排放污染物或者噪声、违反规定饲养动

物、违章搭建、侵占通道、拒付物业费等损害他人合法权益的行为，有权依照法律、法规

以及管理规约，要求行为人停止侵害、消除危险、排除妨害、赔偿损失。业主对侵害自己

合法权益的行为，可以依法向人民法院提起诉讼。

第七章 相邻关系

第八十四条 不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合

理的原则，正确处理相邻关系。

第八十五条 法律、法规对处理相邻关系有规定的，依照其规定；法律、法规没有规

定的，可以按照当地习惯。

第八十六条 不动产权利人应当为相邻权利人用水、排水提供必要的便利。

对自然流水的利用，应当在不动产的相邻权利人之间合理分配。对自然流水的排放，

应当尊重自然流向。

第八十七条 不动产权利人对相邻权利人因通行等必须利用其土地的，应当提供必要

的便利。

第八十八条 不动产权利人因建造、修缮建筑物以及铺设电线、电缆、水管、暖气和

燃气管线等必须利用相邻土地、建筑物的，该土地、建筑物的权利人应当提供必要的便

利。

第八十九条

建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，妨碍相邻建筑物的通

风、采光和日照。

第九十条 不动产权利人不得违反国家规定弃置固体废物，排放大气污染物、水污染

物、噪声、光、电磁波辐射等有害物质。

第九十一条 不动产权利人挖掘土地、建造建筑物、铺设管线以及安装设备等，不得

危及相邻不动产的安全。

第九十二条 不动产权利人因用水、排水、通行、铺设管线等利用相邻不动产的，应

当尽量避免对相邻的不动产权利人造成损害；造成损害的，应当给予赔偿。

第八章 共有

第九十三条 不动产或者动产可以由两个以上单位、个人共有。共有包括按份共有和

共同共有。

第九十四条 按份共有人对共有的不动产或者动产按照其份额享有所有权。

第九十五条 共同共有人对共有的不动产或者动产共同享有所有权。

第九十六条 共有人按照约定管理共有的不动产或者动产；没有约定或者约定不明确

的，各共有人都有管理的权利和义务。

第九十七条

处分共有的不动产或者动产以及对共有的不动产或者动产作重大修缮

的，应当经占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人同意，但共有人之间另

有约定的除外。

第九十八条 对共有物的管理费用以及其他负担，有约定的，按照约定；没有约定或

者约定不明确的，按份共有人按照其份额负担，共同共有人共同负担。

第九十九条 共有人约定不得分割共有的不动产或者动产，以维持共有关系的，应当

按照约定，但共有人有重大理由需要分割的，可以请求分割；没有约定或者约定不明确

的，按份共有人可以随时请求分割，共同共有人在共有的基础丧失或者有重大理由需要分

割时可以请求分割。因分割对其他共有人造成损害的，应当给予赔偿。

第一百条 共有人可以协商确定分割方式。达不成协议，共有的不动产或者动产可以

分割并且不会因分割减损价值的，应当对实物予以分割；难以分割或者因分割会减损价值

的，应当对折价或者拍卖、变卖取得的价款予以分割。

共有人分割所得的不动产或者动产有瑕疵的，其他共有人应当分担损失。

第一百零一条 按份共有人可以转让其享有的共有的不动产或者动产份额。其他共有

人在同等条件下享有优先购买的权利。

第一百零二条 因共有的不动产或者动产产生的债权债务，在对外关系上，共有人享

有连带债权、承担连带债务，但法律另有规定或者第三人知道共有人不具有连带债权债务

关系的除外；在共有人内部关系上，除共有人另有约定外，按份共有人按照份额享有债

权、承担债务，共同共有人共同享有债权、承担债务。偿还债务超过自己应当承担份额的

按份共有人，有权向其他共有人追偿。

第一百零三条 共有人对共有的不动产或者动产没有约定为按份共有或者共同共有，

或者约定不明确的，除共有人具有家庭关系等外，视为按份共有。

第一百零四条 按份共有人对共有的不动产或者动产享有的份额，没有约定或者约定

不明确的，按照出资额确定；不能确定出资额的，视为等额享有。

第一百零五条

两个以上单位、个人共同享有用益物权、担保物权的，参照本章规

定。

第九章 所有权取得的特别规定

第一百零六条 无处分权人将不动产或者动产转让给受让人的，所有权人有权追回；

除法律另有规定外，符合下列情形的，受让人取得该不动产或者动产的所有权：

（一）受让人受让该不动产或者动产时是善意的；

（二）以合理的价格转让；

（三）转让的不动产或者动产依照法律规定应当登记的已经登记，不需要登记的已经

交付给受让人。

受让人依照前款规定取得不动产或者动产的所有权的，原所有权人有权向无处分权人

请求赔偿损失。

当事人善意取得其他物权的，参照前两款规定。

第一百零七条 所有权人或者其他权利人有权追回遗失物。该遗失物通过转让被他人

占有的，权利人有权向无处分权人请求损害赔偿，或者自知道或者应当知道受让人之日起

二年内向受让人请求返还原物，但受让人通过拍卖或者向具有经营资格的经营者购得该遗

失物的，权利人请求返还原物时应当支付受让人所付的费用。权利人向受让人支付所付费

用后，有权向无处分权人追偿。

第一百零八条 善意受让人取得动产后，该动产上的原有权利消灭，但善意受让人在

受让时知道或者应当知道该权利的除外。

第一百零九条 拾得遗失物，应当返还权利人。拾得人应当及时通知权利人领取，或

者送交公安等有关部门。

第一百一十条 有关部门收到遗失物，知道权利人的，应当及时通知其领取；不知道

的，应当及时发布招领公告。

第一百一十一条 拾得人在遗失物送交有关部门前，有关部门在遗失物被领取前，应

当妥善保管遗失物。因故意或者重大过失致使遗失物毁损、灭失的，应当承担民事责任。

第一百一十二条 权利人领取遗失物时，应当向拾得人或者有关部门支付保管遗失物

等支出的必要费用。

权利人悬赏寻找遗失物的，领取遗失物时应当按照承诺履行义务。

拾得人侵占遗失物的，无权请求保管遗失物等支出的费用，也无权请求权利人按照承

诺履行义务。

第一百一十三条 遗失物自发布招领公告之日起六个月内无人认领的，归国家所有。

第一百一十四条 拾得漂流物、发现埋藏物或者隐藏物的，参照拾得遗失物的有关规

定。文物保护法等法律另有规定的，依照其规定。

第一百一十五条 主物转让的，从物随主物转让，但当事人另有约定的除外。

第一百一十六条 天然孳息，由所有权人取得；既有所有权人又有用益物权人的，由

用益物权人取得。当事人另有约定的，按照约定。

法定孳息，当事人有约定的，按照约定取得；没有约定或者约定不明确的，按照交易

习惯取得。

第三编 用益物权

第十章 一般规定

第一百一十七条 用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和

收益的权利。

第一百一十八条 国家所有或者国家所有由集体使用以及法律规定属于集体所有的自

然资源，单位、个人依法可以占有、使用和收益。

第一百一十九条 国家实行自然资源有偿使用制度，但法律另有规定的除外。

第一百二十条 用益物权人行使权利，应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源的

规定。所有权人不得干涉用益物权人行使权利。

第一百二十一条 因不动产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物

权行使的，用益物权人有权依照本法第四十二条、第四十四条的规定获得相应补偿。

第一百二十二条 依法取得的海域使用权受法律保护。

第一百二十三条 依法取得的探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、

捕捞的权利受法律保护。

第十一章 土地承包经营权

第一百二十四条 农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营

体制。

农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他用于农业的土

地，依法实行土地承包经营制度。

第一百二十五条 土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占

有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。

第一百二十六条 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。

第一百二十七条 土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立。

县级以上地方人民政府应当向土地承包经营权人发放土地承包经营权证、林权证、草

原使用权证，并登记造册，确认土地承包经营权。

第一百二十八条 土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定，有权将土地承包经

营权采取转包、互换、转让等方式流转。流转的期限不得超过承包期的剩余期限。未经依

法批准，不得将承包地用于非农建设。

第一百二十九条 土地承包经营权人将土地承包经营权互换、转让，当事人要求登记

的，应当向县级以上地方人民政府申请土地承包经营权变更登记；未经登记，不得对抗善

意第三人。

第一百三十条 承包期内发包人不得调整承包地。

因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形，需要适当调整承包的耕地和草地的，应当依

照农村土地承包法等法律规定办理。

第一百三十一条 承包期内发包人不得收回承包地。农村土地承包法等法律另有规定

的，依照其规定。

第一百三十二条 承包地被征收的，土地承包经营权人有权依照本法第四十二条第二

款的规定获得相应补偿。

第一百三十三条 通过招标、拍卖、公开协商等方式承包荒地等农村土地，依照农村

土地承包法等法律和国务院的有关规定，其土地承包经营权可以转让、入股、抵押或者以

其他方式流转。

第一百三十四条 国家所有的农用地实行承包经营的，参照本法的有关规定。

第十二章 建设用地使用权

第一百三十五条 建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的

权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。

第一百三十六条 建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。新设

立的建设用地使用权，不得损害已设立的用益物权。

第一百三十七条 设立建设用地使用权，可以采取出让或者划拨等方式。

工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地

者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。

严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。采取划拨方式的，应当遵守法律、行政法

规关于土地用途的规定。

第一百三十八条 采取招标、拍卖、协议等出让方式设立建设用地使用权的，当事人

应当采取书面形式订立建设用地使用权出让合同。

建设用地使用权出让合同一般包括下列条款：

（一）当事人的名称和住所；

（二）土地界址、面积等；

（三）建筑物、构筑物及其附属设施占用的空间；

（四）土地用途；

（五）使用期限；

（六）出让金等费用及其支付方式；

（七）解决争议的方法。

第一百三十九条

设立建设用地使用权的，应当向登记机构申请建设用地使用权登

记。建设用地使用权自登记时设立。登记机构应当向建设用地使用权人发放建设用地使用

权证书。

第一百四十条 建设用地使用权人应当合理利用土地，不得改变土地用途；需要改变

土地用途的，应当依法经有关行政主管部门批准。

第一百四十一条 建设用地使用权人应当依照法律规定以及合同约定支付出让金等费

用。

第一百四十二条 建设用地使用权人建造的建筑物、构筑物及其附属设施的所有权属

于建设用地使用权人，但有相反证据证明的除外。

第一百四十三条 建设用地使用权人有权将建设用地使用权转让、互换、出资、赠与

或者抵押，但法律另有规定的除外。

第一百四十四条 建设用地使用权转让、互换、出资、赠与或者抵押的，当事人应当

采取书面形式订立相应的合同。使用期限由当事人约定，但不得超过建设用地使用权的剩

余期限。

第一百四十五条 建设用地使用权转让、互换、出资或者赠与的，应当向登记机构申

请变更登记。

第一百四十六条 建设用地使用权转让、互换、出资或者赠与的，附着于该土地上的

建筑物、构筑物及其附属设施一并处分。

第一百四十七条 建筑物、构筑物及其附属设施转让、互换、出资或者赠与的，该建

筑物、构筑物及其附属设施占用范围内的建设用地使用权一并处分。

第一百四十八条 建设用地使用权期间届满前，因公共利益需要提前收回该土地的，

应当依照本法第四十二条的规定对该土地上的房屋及其他不动产给予补偿，并退还相应的

出让金。

第一百四十九条 住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。

非住宅建设用地使用权期间届满后的续期，依照法律规定办理。该土地上的房屋及其

他不动产的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法

规的规定办理。

第一百五十条 建设用地使用权消灭的，出让人应当及时办理注销登记。登记机构应

当收回建设用地使用权证书。

第一百五十一条 集体所有的土地作为建设用地的，应当依照土地管理法等法律规定

办理。

第十三章 宅基地使用权

第一百五十二条 宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有

权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。

第一百五十三条 宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家

有关规定。

第一百五十四条 宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基

地的村民，应当重新分配宅基地。

第一百五十五条 已经登记的宅基地使用权转让或者消灭的，应当及时办理变更登记

或者注销登记。

第十四章 地役权

第一百五十六条 地役权人有权按照合同约定，利用他人的不动产，以提高自己的不

动产的效益。

前款所称他人的不动产为供役地，自己的不动产为需役地。

第一百五十七条 设立地役权，当事人应当采取书面形式订立地役权合同。

地役权合同一般包括下列条款：

（一）当事人的姓名或者名称和住所；

（二）供役地和需役地的位置；

（三）利用目的和方法；

（四）利用期限；

（五）费用及其支付方式；

（六）解决争议的方法。

第一百五十八条 地役权自地役权合同生效时设立。当事人要求登记的，可以向登记

机构申请地役权登记；未经登记，不得对抗善意第三人。

第一百五十九条 供役地权利人应当按照合同约定，允许地役权人利用其土地，不得

妨害地役权人行使权利。

第一百六十条 地役权人应当按照合同约定的利用目的和方法利用供役地，尽量减少

对供役地权利人物权的限制。

第一百六十一条 地役权的期限由当事人约定，但不得超过土地承包经营权、建设用

地使用权等用益物权的剩余期限。

第一百六十二条

土地所有权人享有地役权或者负担地役权的，设立土地承包经营

权、宅基地使用权时，该土地承包经营权人、宅基地使用权人继续享有或者负担已设立的

地役权。

第一百六十三条 土地上已设立土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权等

权利的，未经用益物权人同意，土地所有权人不得设立地役权。

第一百六十四条

地役权不得单独转让。土地承包经营权、建设用地使用权等转让

的，地役权一并转让，但合同另有约定的除外。

第一百六十五条

地役权不得单独抵押。土地承包经营权、建设用地使用权等抵押

的，在实现抵押权时，地役权一并转让。

第一百六十六条 需役地以及需役地上的土地承包经营权、建设用地使用权部分转让

时，转让部分涉及地役权的，受让人同时享有地役权。

第一百六十七条 供役地以及供役地上的土地承包经营权、建设用地使用权部分转让

时，转让部分涉及地役权的，地役权对受让人具有约束力。

第一百六十八条 地役权人有下列情形之一的，供役地权利人有权解除地役权合同，

地役权消灭：

（一）违反法律规定或者合同约定，滥用地役权；

（二）有偿利用供役地，约定的付款期间届满后在合理期限内经两次催告未支付费

用。

第一百六十九条 已经登记的地役权变更、转让或者消灭的，应当及时办理变更登记

或者注销登记。

……

中华人民共和国农村土地承包法

（2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 根据2009

年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决

定》修正）

目录

第一章 总则

第二章 家庭承包

第一节 发包方和承包方的权利和义务

第二节 承包的原则和程序

第三节 承包期限和承包合同

第四节 土地承包经营权的保护

第五节 土地承包经营权的流转

第三章 其他方式的承包

第四章 争议的解决和法律责任

第五章 附则

第一章 总则

第一条 为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民

长期而有保障的土地使用权，维护农村土地承包当事人的合法权益，促进农业、农村经济

发展和农村社会稳定，根据宪法，制定本法。

第二条 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。

第三条 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。

第四条 国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定。

农村土地承包后，土地的所有权性质不变。承包地不得买卖。

第五条 农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。

任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。

第六条 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。

第七条 农村土地承包应当坚持公开、公平、公正的原则，正确处理国家、集体、个

人三者的利益关系。

第八条

农村土地承包应当遵守法律、法规，保护土地资源的合理开发和可持续利

用。未经依法批准不得将承包地用于非农建设。

国家鼓励农民和农村集体经济组织增加对土地的投入，培肥地力，提高农业生产能

力。

第九条 国家保护集体土地所有者的合法权益，保护承包方的土地承包经营权，任何

组织和个人不得侵犯。

第十条 国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。

第十一条 国务院农业、林业行政主管部门分别依照国务院规定的职责负责全国农村

土地承包及承包合同管理的指导。县级以上地方人民政府农业、林业等行政主管部门分别

依照各自职责，负责本行政区域内农村土地承包及承包合同管理。乡（镇）人民政府负责

本行政区域内农村土地承包及承包合同管理。

第二章 家庭承包

第一节 发包方和承包方的权利和义务

第十二条 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

村村民委员会发包；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由

村内各该农村集体经济组织或者村民小组发包。村集体经济组织或者村村民委员会发包

的，不得改变村内各集体经济组织农民集体所有的土地的所有权。

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、村村

民委员会或者村民小组发包。

第十三条 发包方享有下列权利：

（一）发包本集体所有的或者国家所有依法由本集体使用的农村土地；

（二）监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地；

（三）制止承包方损害承包地和农业资源的行为；

（四）法律、行政法规规定的其他权利。

第十四条 发包方承担下列义务：

（一）维护承包方的土地承包经营权，不得非法变更、解除承包合同；

（二）尊重承包方的生产经营自主权，不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活

动；

（三）依照承包合同约定为承包方提供生产、技术、信息等服务；

（四）执行县、乡（镇）土地利用总体规划，组织本集体经济组织内的农业基础设施

建设；

（五）法律、行政法规规定的其他义务。

第十五条 家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。

第十六条 承包方享有下列权利：

（一）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；

（二）承包地被依法征收、征用、占用的，有权依法获得相应的补偿；

（三）法律、行政法规规定的其他权利。

第十七条 承包方承担下列义务：

（一）维持土地的农业用途，不得用于非农建设；

（二）依法保护和合理利用土地，不得给土地造成永久性损害；

（三）法律、行政法规规定的其他义务。

第二节 承包的原则和程序

第十八条 土地承包应当遵循以下原则：

（一）按照规定统一组织承包时，本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权

利，也可以自愿放弃承包土地的权利；

（二）民主协商，公平合理；

（三）承包方案应当按照本法第十二条的规定，依法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；

（四）承包程序合法。

第十九条 土地承包应当按照以下程序进行：

（一）本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组；

（二）承包工作小组依照法律、法规的规定拟订并公布承包方案；

（三）依法召开本集体经济组织成员的村民会议，讨论通过承包方案；

（四）公开组织实施承包方案；

（五）签订承包合同。

第三节 承包期限和承包合同

第二十条 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。

第二十一条 发包方应当与承包方签订书面承包合同。

承包合同一般包括以下条款：

（一）发包方、承包方的名称，发包方负责人和承包方代表的姓名、住所；

（二）承包土地的名称、坐落、面积、质量等级；

（三）承包期限和起止日期；

（四）承包土地的用途；

（五）发包方和承包方的权利和义务；

（六）违约责任。

第二十二条 承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经

营权。

第二十三条 县级以上地方人民政府应当向承包方颁发土地承包经营权证或者林权证

等证书，并登记造册，确认土地承包经营权。

颁发土地承包经营权证或者林权证等证书，除按规定收取证书工本费外，不得收取其

他费用。

第二十四条 承包合同生效后，发包方不得因承办人或者负责人的变动而变更或者解

除，也不得因集体经济组织的分立或者合并而变更或者解除。

第二十五条 国家机关及其工作人员不得利用职权干涉农村土地承包或者变更、解除

承包合同。

第四节 土地承包经营权的保护

第二十六条 承包期内，发包方不得收回承包地。

承包期内，承包方全家迁入小城镇落户的，应当按照承包方的意愿，保留其土地承包

经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。

承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地

交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。

承包期内，承包方交回承包地或者发包方依法收回承包地时，承包方对其在承包地上

投入而提高土地生产能力的，有权获得相应的补偿。

第二十七条 承包期内，发包方不得调整承包地。

承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地

需要适当调整的，必须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）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。

承包合同中约定不得调整的，按照其约定。

第二十八条 下列土地应当用于调整承包土地或者承包给新增人口：

（一）集体经济组织依法预留的机动地；

（二）通过依法开垦等方式增加的；

（三）承包方依法、自愿交回的。

第二十九条 承包期内，承包方可以自愿将承包地交回发包方。承包方自愿交回承包

地的，应当提前半年以书面形式通知发包方。承包方在承包期内交回承包地的，在承包期

内不得再要求承包土地。

第三十条 承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原

承包地；妇女离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取

得承包地的，发包方不得收回其原承包地。

第三十一条 承包人应得的承包收益，依照继承法的规定继承。

林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继续承包。

第五节 土地承包经营权的流转

第三十二条 通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、

转让或者其他方式流转。

第三十三条 土地承包经营权流转应当遵循以下原则：

（一）平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承

包经营权流转；

（二）不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途；

（三）流转的期限不得超过承包期的剩余期限；

（四）受让方须有农业经营能力；

（五）在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。

第三十四条 土地承包经营权流转的主体是承包方。承包方有权依法自主决定土地承

包经营权是否流转和流转的方式。

第三十五条 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。

第三十六条 土地承包经营权流转的转包费、租金、转让费等，应当由当事人双方协

商确定。流转的收益归承包方所有，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。

第三十七条 土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事

人双方应当签订书面合同。采取转让方式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、

互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案。

土地承包经营权流转合同一般包括以下条款：

（一）双方当事人的姓名、住所；

（二）流转土地的名称、坐落、面积、质量等级；

（三）流转的期限和起止日期；

（四）流转土地的用途；

（五）双方当事人的权利和义务；

（六）流转价款及支付方式；

（七）违约责任。

第三十八条 土地承包经营权采取互换、转让方式流转，当事人要求登记的，应当向

县级以上地方人民政府申请登记。未经登记，不得对抗善意第三人。

第三十九条 承包方可以在一定期限内将部分或者全部土地承包经营权转包或者出租

给第三方，承包方与发包方的承包关系不变。

承包方将土地交由他人代耕不超过一年的，可以不签订书面合同。

第四十条 承包方之间为方便耕种或者各自需要，可以对属于同一集体经济组织的土

地的土地承包经营权进行互换。

第四十一条 承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的，经发包方同意，可

以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户，由该农户同发包

方确立新的承包关系，原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。

第四十二条 承包方之间为发展农业经济，可以自愿联合将土地承包经营权入股，从

事农业合作生产。

第四十三条 承包方对其在承包地上投入而提高土地生产能力的，土地承包经营权依

法流转时有权获得相应的补偿。

第三章 其他方式的承包

第四十四条 不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，通过招

标、拍卖、公开协商等方式承包的，适用本章规定。

第四十五条

以其他方式承包农村土地的，应当签订承包合同。当事人的权利和义

务、承包期限等，由双方协商确定。以招标、拍卖方式承包的，承包费通过公开竞标、竞

价确定；以公开协商等方式承包的，承包费由双方议定。

第四十六条 荒山、荒沟、荒丘、荒滩等可以直接通过招标、拍卖、公开协商等方式

实行承包经营，也可以将土地承包经营权折股分给本集体经济组织成员后，再实行承包经

营或者股份合作经营。

承包荒山、荒沟、荒丘、荒滩的，应当遵守有关法律、行政法规的规定，防止水土流

失，保护生态环境。

第四十七条 以其他方式承包农村土地，在同等条件下，本集体经济组织成员享有优

先承包权。

第四十八条 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 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

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。

第四章 争议的解决和法律责任

第五十一条 因土地承包经营发生纠纷的，双方当事人可以通过协商解决，也可以请

求村村民委员会、乡（镇）人民政府等调解解决。

当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲

裁，也可以直接向人民法院起诉。

第五十二条 当事人对农村土地承包仲裁机构的仲裁裁决不服的，可以在收到裁决书

之日起三十日内向人民法院起诉。逾期不起诉的，裁决书即发生法律效力。

第五十三条 任何组织和个人侵害承包方的土地承包经营权的，应当承担民事责任。

第五十四条 发包方有下列行为之一的，应当承担停止侵害、返还原物、恢复原状、

排除妨害、消除危险、赔偿损失等民事责任：

（一）干涉承包方依法享有的生产经营自主权；

（二）违反本法规定收回、调整承包地；

（三）强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转；

（四）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而进行土地承包经

营权流转；

（五）以划分“口粮田”和“责任田”等为由收回承包地搞招标承包；

（六）将承包地收回抵顶欠款；

（七）剥夺、侵害妇女依法享有的土地承包经营权；

（八）其他侵害土地承包经营权的行为。

第五十五条 承包合同中违背承包方意愿或者违反法律、行政法规有关不得收回、调

整承包地等强制性规定的约定无效。

第五十六条 当事人一方不履行合同义务或者履行义务不符合约定的，应当依照《中

华人民共和国合同法》的规定承担违约责任。

第五十七条 任何组织和个人强迫承包方进行土地承包经营权流转的，该流转无效。

第五十八条

任何组织和个人擅自截留、扣缴土地承包经营权流转收益的，应当退

还。

第五十九条 违反土地管理法规，非法征收、征用、占用土地或者贪污、挪用土地征

收、征用补偿费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；造成他人损害的，应当承担损害赔

偿等责任。

第六十条 承包方违法将承包地用于非农建设的，由县级以上地方人民政府有关行政

主管部门依法予以处罚。

承包方给承包地造成永久性损害的，发包方有权制止，并有权要求承包方赔偿由此造

成的损失。

第六十一条 国家机关及其工作人员有利用职权干涉农村土地承包，变更、解除承包

合同，干涉承包方依法享有的生产经营自主权，或者强迫、阻碍承包方进行土地承包经营

权流转等侵害土地承包经营权的行为，给承包方造成损失的，应当承担损害赔偿等责任；

情节严重的，由上级机关或者所在单位给予直接责任人员行政处分；构成犯罪的，依法追

究刑事责任。

第五章 附则

第六十二条 本法实施前已经按照国家有关农村土地承包的规定承包，包括承包期限

长于本法规定的，本法实施后继续有效，不得重新承包土地。未向承包方颁发土地承包经

营权证或者林权证等证书的，应当补发证书。

第六十三条 本法实施前已经预留机动地的，机动地面积不得超过本集体经济组织耕

地总面积的百分之五。不足百分之五的，不得再增加机动地。

本法实施前未留机动地的，本法实施后不得再留机动地。

第六十四条 各省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本

行政区域的实际情况，制定实施办法。

第六十五条 本法自2003年3月1日起施行。

中华人民共和国土地管理法

（1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 根据1988年

12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土

地管理法〉的决定》第一次修正 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四

次会议修订 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于

修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正）

目录

第一章 总则

第二章 土地的所有权和使用权

第三章 土地利用总体规划

第四章 耕地保护

第五章 建设用地

第六章 监督检查

第七章 法律责任

第八章 附则

第一章 总则

第一条 为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合

理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体

所有制。

全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法

转让。

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地

使用权的除外。

第三条 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府

应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用

地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

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。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人

民政府根据国务院有关规定确定。

第六条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管

理法律、法规的行为提出检举和控告。

第七条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩

显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 城市市区的土地属于国家所有。

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，属于农民集体所有；宅

基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第九条 国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用

土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十条 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

村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有

的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体

所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十一条

农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有

权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，

确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使

用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《中

华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关

规定办理。

第十二条 依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续。

第十三条

依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵

犯。

第十四条 农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林

业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年。发包方和承包方应当订立承包合

同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的农民有保护和按照承包合同约定的用途合理

利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。

在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，必须经

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）人民政府和

县级人民政府农业行政主管部门批准。

第十五条 国有土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔

业生产。农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从

事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权

利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和

按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民

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。

第十六条 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府

处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由

乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日

内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

第三章 土地利用总体规划

第十七条 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保

护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

第十八条 下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利

用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指

标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地

总量不减少。

第十九条 土地利用总体规划按照下列原则编制：

（一）严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地；

（二）提高土地利用率；

（三）统筹安排各类、各区域用地；

（四）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；

（五）占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

第二十条 县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土

地的用途，并予以公告。

第二十一条 土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的

土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人

民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自

治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

第二十二条 城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，

不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、

村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设

用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规

划、村庄和集镇规划。

第二十三条

江河、湖泊综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔

接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、

湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

第二十四条 各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展计划、国家产业政策、土地利用总体规

划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利

用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。

第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为

国民经济和社会发展计划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十六条 经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，

不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体

规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要

改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级

人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

第二十七条 国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或

者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

第二十八条 县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门根据土地调查成

果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

第二十九条 国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门和同级统计部门共同制定统计调查方案，依法进

行土地统计，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得虚

报、瞒报、拒报、迟报。

土地行政主管部门和统计部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地

利用总体规划的依据。

第三十条 国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

第四章 耕地保护

第三十一条 国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多

少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条

件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦

费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划

开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

第三十二条 县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的

土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

第三十三条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利

用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少；耕地总量减少的，由国务院

责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地，并由国务院土地行政

主管部门会同农业行政主管部门验收。个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设

用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本

行政区域内开垦耕地的数量，进行易地开垦。

第三十四条 国家实行基本农田保护制度。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：

（一）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；

（二）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；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田；

（五）国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上。

基本农田保护区以乡（镇）为单位进行划区定界，由县级人民政府土地行政主管部门

会同同级农业行政主管部门组织实施。

第三十五条

各级人民政府应当采取措施，维护排灌工程设施，改良土壤，提高地

力，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。

第三十六条 非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以

利用劣地的，不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第三十七条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设

占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢

复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直

辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无

偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济

组织恢复耕种。

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照

《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

承包经营耕地的单位或者个人连续二年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，

收回发包的耕地。

第三十八条 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、

防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优

先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第三十九条 开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划

定的可开垦的区域内，经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田

和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还

林、还牧、还湖。

第四十条 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。

第四十一条

国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组

织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效

耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

第四十二条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有

关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于

土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

第五章 建设用地

第四十三条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土

地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的

土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的

除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体

所有的土地。

第四十四条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批

手续。

省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务

院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而

将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关

批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由

省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十五条 征收下列土地的，由国务院批准：

（一）基本农田；

（二）基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；

（三）其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备

案。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经

国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治

区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再

另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审

批。

第四十六条 国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以

公告并组织实施。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人

民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

第四十七条 征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。

征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。

征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置

补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数

量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安

置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地

的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。

征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地

的土地补偿费和安置补助费的标准规定。

被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。

征收城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持

原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土

地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。

国务院根据社会、经济发展水平，在特殊情况下，可以提高征收耕地的土地补偿费和

安置补助费的标准。

第四十八条 征地补偿安置方案确定后，有关地方人民政府应当公告，并听取被征地

的农村集体经济组织和农民的意见。

第四十九条 被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本

集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

第五十条 地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经

营，兴办企业。

第五十一条 大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由

国务院另行规定。

第五十二条 建设项目可行性研究论证时，土地行政主管部门可以根据土地利用总体

规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

第五十三条 经批准的建设项目需要使用国有建设用地的，建设单位应当持法律、行

政法规规定的有关文件，向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地

申请，经土地行政主管部门审查，报本级人民政府批准。

第五十四条 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列

建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

（一）国家机关用地和军事用地；

（二）城市基础设施用地和公益事业用地；

（三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；

（四）法律、行政法规规定的其他用地。

第五十五条 以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规

定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土

地。

自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百

分之七十留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发。

第五十六条 建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的

约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当

经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规

划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

第五十七条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土

地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，

在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与

有关土地行政主管部门或者农村集体经济组织、村村民委员会签订临时使用土地合同，并

按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建

永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

第五十八条 有下列情形之一的，由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地

的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

（一）为公共利益需要使用土地的；

（二）为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的；

（三）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申

请续期未获批准的；

（四）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；

（五）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第（一）项、第（二）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应

当给予适当补偿。

第五十九条 乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）

村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符

合乡（镇）土地利用总体规划和土地利用年度计划，并依照本法第四十四条、第六十条、

第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

第六十条 农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企

业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批

准文件，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市

规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第

四十四条的规定办理审批手续。

按照前款规定兴办企业的建设用地，必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡

镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。

第六十一条 乡（镇）村公共设施、公益事业建设，需要使用土地的，经乡（镇）人

民政府审核，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直

辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本

法第四十四条的规定办理审批手续。

第六十二条 农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治

区、直辖市规定的标准。

农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和

村内空闲地。

农村村民住宅用地，经乡（镇）人民政府审核，由县级人民政府批准；其中，涉及占

用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。

第六十三条

农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建

设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使

土地使用权依法发生转移的除外。

第六十四条 在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途

的建筑物、构筑物，不得重建、扩建。

第六十五条

有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批

准，可以收回土地使用权：

（一）为乡（镇）村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；

（二）不按照批准的用途使用土地的；

（三）因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第（一）项规定收回农民集体所有的土地的，对土地使用权人应当给予适当

补偿。

第六章 监督检查

第六十六条 县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为

进行监督检查。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。

第六十七条 县级以上人民政府土地行政主管部门履行监督检查职责时，有权采取下

列措施：

（一）要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予

以复制；

（二）要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明；

（三）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测；

（四）责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

第六十八条 土地管理监督检查人员履行职责，需要进入现场进行勘测、要求有关单

位或者个人提供文件、资料和作出说明的，应当出示土地管理监督检查证件。

第六十九条 有关单位和个人对县级以上人民政府土地行政主管部门就土地违法行为

进行的监督检查应当支持与配合，并提供工作方便，不得拒绝与阻碍土地管理监督检查人

员依法执行职务。

第七十条 县级以上人民政府土地行政主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员

的违法行为，依法应当给予行政处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当向同

级或者上级人民政府的行政监察机关提出行政处分建议书，有关行政监察机关应当依法予

以处理。

第七十一条 县级以上人民政府土地行政主管部门在监督检查工作中发现土地违法行

为构成犯罪的，应当将案件移送有关机关，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，应当依

法给予行政处罚。

第七十二条 依照本法规定应当给予行政处罚，而有关土地行政主管部门不给予行政

处罚的，上级人民政府土地行政主管部门有权责令有关土地行政主管部门作出行政处罚决

定或者直接给予行政处罚，并给予有关土地行政主管部门的负责人行政处分。

第七章 法律责任

第七十三条 买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府土地行政主

管部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除

在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划

的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；对直接负责的主

管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十四条 违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采

石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县

级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，

依法追究刑事责任。

第七十五条 违反本法规定，拒不履行土地复垦义务的，由县级以上人民政府土地行

政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦，可以处

以罚款。

第七十六条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人

民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用

地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原

状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可

以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予

行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十七条

农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅

的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占

用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十八条 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批

准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反

法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的

直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑

事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论

处。

非法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。

第七十九条 侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪

的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十条 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不

归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门

责令交还土地，处以罚款。

第八十一条 擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建

设的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。

第八十二条 不依照本法规定办理土地变更登记的，由县级以上人民政府土地行政主

管部门责令其限期办理。

第八十三条 依照本法规定，责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他

设施的，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工的，作出处罚决定

的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到

责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作

出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

第八十四条 土地行政主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯

罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八章 附则

第八十五条 中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业使用土地的，适用本

法；法律另有规定的，从其规定。

第八十六条 本法自1999年1月1日起施行。

中华人民共和国土地管理法实施条例

（1998年12月27日中华人民共和国国务院令第256号发布 根据2011年1月8日《国务院

关于废止和修改部分行政法规的决定》第一次修订 根据2014年7月29日《国务院关于修改

部分行政法规的决定》第二次修订）

第一章 总则

第一条 根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），制定本

条例。

第二章 土地的所有权和使用权

第二条 下列土地属于全民所有即国家所有：

（一）城市市区的土地；

（二）农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地；

（三）国家依法征收的土地；

（四）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；

（五）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；

（六）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。

第三条 国家依法实行土地登记发证制度。依法登记的土地所有权和土地使用权受法

律保护，任何单位和个人不得侵犯。

土地登记内容和土地权属证书式样由国务院土地行政主管部门统一规定。

土地登记资料可以公开查询。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《森

林法》、《草原法》和《渔业法》的有关规定办理。

第四条 农民集体所有的土地，由土地所有者向土地所在地的县级人民政府土地行政

主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地所有权证书，确认

所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由土地使用者向土地所在地的县级人民

政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地使用

权证书，确认建设用地使用权。

设区的市人民政府可以对市辖区内农民集体所有的土地实行统一登记。

第五条 单位和个人依法使用的国有土地，由土地使用者向土地所在地的县级以上人

民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级以上人民政府登记造册，核发国有土

地使用权证书，确认使用权。其中，中央国家机关使用的国有土地的登记发证，由国务院

土地行政主管部门负责，具体登记发证办法由国务院土地行政主管部门会同国务院机关事

务管理局等有关部门制定。

未确定使用权的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，负责保护管理。

第六条 依法改变土地所有权、使用权的，因依法转让地上建筑物、构筑物等附着物

导致土地使用权转移的，必须向土地所在地的县级以上人民政府土地行政主管部门提出土

地变更登记申请，由原土地登记机关依法进行土地所有权、使用权变更登记。土地所有

权、使用权的变更，自变更登记之日起生效。

依法改变土地用途的，必须持批准文件，向土地所在地的县级以上人民政府土地行政

主管部门提出土地变更登记申请，由原土地登记机关依法进行变更登记。

第七条 依照《土地管理法》的有关规定，收回用地单位的土地使用权的，由原土地

登记机关注销土地登记。

土地使用权有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续

期未获批准的，由原土地登记机关注销土地登记。

第三章 土地利用总体规划

第八条 全国土地利用总体规划，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门编

制，报国务院批准。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，由省、自治区、直辖市人民政府组织本级

土地行政主管部门和其他有关部门编制，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在100万以上的城市以及国务院指定的城市的

土地利用总体规划，由各该市人民政府组织本级土地行政主管部门和其他有关部门编制，

经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第一款、第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，由有关人民政府组织本

级土地行政主管部门和其他有关部门编制，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；

其中，乡（镇）土地利用总体规划，由乡（镇）人民政府编制，逐级上报省、自治区、直

辖市人民政府或者省、自治区、直辖市人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

第九条 土地利用总体规划的规划期限一般为15年。

第十条 依照《土地管理法》规定，土地利用总体规划应当将土地划分为农用地、建

设用地和未利用地。

县级和乡（镇）土地利用总体规划应当根据需要，划定基本农田保护区、土地开垦

区、建设用地区和禁止开垦区等；其中，乡（镇）土地利用总体规划还应当根据土地使用

条件，确定每一块土地的用途。

土地分类和划定土地利用区的具体办法，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关

部门制定。

第十一条 乡（镇）土地利用总体规划经依法批准后，乡（镇）人民政府应当在本行

政区域内予以公告。

公告应当包括下列内容：

（一）规划目标；

（二）规划期限；

（三）规划范围；

（四）地块用途；

（五）批准机关和批准日期。

第十二条 依照《土地管理法》第二十六条第二款、第三款规定修改土地利用总体规

划的，由原编制机关根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府的批准文件修改。修改

后的土地利用总体规划应当报原批准机关批准。

上一级土地利用总体规划修改后，涉及修改下一级土地利用总体规划的，由上一级人

民政府通知下一级人民政府作出相应修改，并报原批准机关备案。

第十三条 各级人民政府应当加强土地利用年度计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划一经批准下达，必须严格执行。

土地利用年度计划应当包括下列内容：

（一）农用地转用计划指标；

（二）耕地保有量计划指标；

（三）土地开发整理计划指标。

第十四条

县级以上人民政府土地行政主管部门应当会同同级有关部门进行土地调

查。

土地调查应当包括下列内容：

（一）土地权属；

（二）土地利用现状；

（三）土地条件。

地方土地利用现状调查结果，经本级人民政府审核，报上一级人民政府批准后，应当

向社会公布；全国土地利用现状调查结果，报国务院批准后，应当向社会公布。土地调查

规程，由国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门制定。

第十五条 国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门制定土地等级评定标准。

县级以上人民政府土地行政主管部门应当会同同级有关部门根据土地等级评定标准，

对土地等级进行评定。地方土地等级评定结果，经本级人民政府审核，报上一级人民政府

土地行政主管部门批准后，应当向社会公布。

根据国民经济和社会发展状况，土地等级每6年调整1次。

第四章 耕地保护

第十六条 在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，为实施城

市规划和村庄、集镇规划占用耕地，以及在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外

的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目占用耕地的，分别由市、县人民政府、

农村集体经济组织和建设单位依照《土地管理法》第三十一条的规定负责开垦耕地；没有

条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开

垦费。

第十七条 禁止单位和个人在土地利用总体规划确定的禁止开垦区内从事土地开发活

动。

在土地利用总体规划确定的土地开垦区内，开发未确定土地使用权的国有荒山、荒

地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，应当向土地所在地的县级以上地方人

民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的权限，由县级以上地

方人民政府批准。

开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业或者渔业

生产的，经县级以上地方人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用，使

用期限最长不得超过50年。

第十八条 县、乡（镇）人民政府应当按照土地利用总体规划，组织农村集体经济组

织制定土地整理方案，并组织实施。

地方各级人民政府应当采取措施，按照土地利用总体规划推进土地整理。土地整理新

增耕地面积的60%可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。

土地整理所需费用，按照谁受益谁负担的原则，由农村集体经济组织和土地使用者共

同承担。

第五章 建设用地

第十九条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当符合土地利用总体规划

和土地利用年度计划中确定的农用地转用指标；城市和村庄、集镇建设占用土地，涉及农

用地转用的，还应当符合城市规划和村庄、集镇规划。不符合规定的，不得批准农用地转

为建设用地。

第二十条 在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，为实施城市规划占用土

地的，按照下列规定办理：

（一）市、县人民政府按照土地利用年度计划拟订农用地转用方案、补充耕地方案、

征收土地方案，分批次逐级上报有批准权的人民政府。

（二）有批准权的人民政府土地行政主管部门对农用地转用方案、补充耕地方案、征

收土地方案进行审查，提出审查意见，报有批准权的人民政府批准；其中，补充耕地方案

由批准农用地转用方案的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准。

（三）农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案经批准后，由市、县人民政府

组织实施，按具体建设项目分别供地。

在土地利用总体规划确定的村庄、集镇建设用地范围内，为实施村庄、集镇规划占用

土地的，由市、县人民政府拟订农用地转用方案、补充耕地方案，依照前款规定的程序办

理。

第二十一条 具体建设项目需要使用土地的，建设单位应当根据建设项目的总体设计

一次申请，办理建设用地审批手续；分期建设的项目，可以根据可行性研究报告确定的方

案分期申请建设用地，分期办理建设用地有关审批手续。

第二十二条 具体建设项目需要占用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内的

国有建设用地的，按照下列规定办理：

（一）建设项目可行性研究论证时，由土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进

行审查，提出建设项目用地预审报告；可行性研究报告报批时，必须附具土地行政主管部

门出具的建设项目用地预审报告。

（二）建设单位持建设项目的有关批准文件，向市、县人民政府土地行政主管部门提

出建设用地申请，由市、县人民政府土地行政主管部门审查，拟订供地方案，报市、县人

民政府批准；需要上级人民政府批准的，应当报上级人民政府批准。

（三）供地方案经批准后，由市、县人民政府向建设单位颁发建设用地批准书。有偿

使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门与土地使用者签订国有土地有偿使

用合同；划拨使用国有土地的，由市、县人民政府土地行政主管部门向土地使用者核发国

有土地划拨决定书。

（四）土地使用者应当依法申请土地登记。

通过招标、拍卖方式提供国有建设用地使用权的，由市、县人民政府土地行政主管部

门会同有关部门拟订方案，报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部

门组织实施，并与土地使用者签订土地有偿使用合同。土地使用者应当依法申请土地登

记。

第二十三条 具体建设项目需要使用土地的，必须依法申请使用土地利用总体规划确

定的城市建设用地范围内的国有建设用地。能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项

目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地，涉及农用地的，按照下

列规定办理：

（一）建设项目可行性研究论证时，由土地行政主管部门对建设项目用地有关事项进

行审查，提出建设项目用地预审报告；可行性研究报告报批时，必须附具土地行政主管部

门出具的建设项目用地预审报告。

（二）建设单位持建设项目的有关批准文件，向市、县人民政府土地行政主管部门提

出建设用地申请，由市、县人民政府土地行政主管部门审查，拟订农用地转用方案、补充

耕地方案、征收土地方案和供地方案（涉及国有农用地的，不拟订征收土地方案），经

市、县人民政府审核同意后，逐级上报有批准权的人民政府批准；其中，补充耕地方案由

批准农用地转用方案的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准；供地方案由批准征收

土地的人民政府在批准征收土地方案时一并批准（涉及国有农用地的，供地方案由批准农

用地转用的人民政府在批准农用地转用方案时一并批准）。

（三）农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案和供地方案经批准后，由市、

县人民政府组织实施，向建设单位颁发建设用地批准书。有偿使用国有土地的，由市、县

人民政府土地行政主管部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同；划拨使用国有土地

的，由市、县人民政府土地行政主管部门向土地使用者核发国有土地划拨决定书。

（四）土地使用者应当依法申请土地登记。

建设项目确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地，涉及农民集

体所有的未利用地的，只报批征收土地方案和供地方案。

第二十四条 具体建设项目需要占用土地利用总体规划确定的国有未利用地的，按照

省、自治区、直辖市的规定办理；但是，国家重点建设项目、军事设施和跨省、自治区、

直辖市行政区域的建设项目以及国务院规定的其他建设项目用地，应当报国务院批准。

第二十五条 征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组

织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标

准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予

以公告。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内，持土地权属证书到公告

指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征

地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收土地的农

村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县

人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协

调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地

方案的实施。

征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。

第二十六条 土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上

附着物及青苗的所有者所有。

征收土地的安置补助费必须专款专用，不得挪作他用。需要安置的人员由农村集体经

济组织安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；

由其他单位安置的，安置补助费支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给

被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。

市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。

第二十七条 抢险救灾等急需使用土地的，可以先行使用土地。其中，属于临时用地

的，灾后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建

设用地的，建设单位应当在灾情结束后6个月内申请补办建设用地审批手续。

第二十八条 建设项目施工和地质勘查需要临时占用耕地的，土地使用者应当自临时

用地期满之日起1年内恢复种植条件。

第二十九条 国有土地有偿使用的方式包括：

（一）国有土地使用权出让；

（二）国有土地租赁；

（三）国有土地使用权作价出资或者入股。

第三十条 《土地管理法》第五十五条规定的新增建设用地的土地有偿使用费，是指

国家在新增建设用地中应取得的平均土地纯收益。

第六章 监督检查

第三十一条 土地管理监督检查人员应当经过培训，经考核合格后，方可从事土地管

理监督检查工作。

第三十二条 土地行政主管部门履行监督检查职责，除采取《土地管理法》第六十七

条规定的措施外，还可以采取下列措施：

（一）询问违法案件的当事人、嫌疑人和证人；

（二）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行拍照、摄像；

（三）责令当事人停止正在进行的土地违法行为；

（四）对涉嫌土地违法的单位或者个人，停止办理有关土地审批、登记手续；

（五）责令违法嫌疑人在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物。

第三十三条 依照《土地管理法》第七十二条规定给予行政处分的，由责令作出行政

处罚决定或者直接给予行政处罚决定的上级人民政府土地行政主管部门作出。对于警告、

记过、记大过的行政处分决定，上级土地行政主管部门可以直接作出；对于降级、撤职、

开除的行政处分决定，上级土地行政主管部门应当按照国家有关人事管理权限和处理程序

的规定，向有关机关提出行政处分建议，由有关机关依法处理。

第七章 法律责任

第三十四条 违反本条例第十七条的规定，在土地利用总体规划确定的禁止开垦区内

进行开垦的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，依照

《土地管理法》第七十六条的规定处罚。

第三十五条 在临时使用的土地上修建永久性建筑物、构筑物的，由县级以上人民政

府土地行政主管部门责令限期拆除；逾期不拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民

法院强制执行。

第三十六条 对在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用

途的建筑物、构筑物重建、扩建的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期拆

除；逾期不拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行。

第三十七条 阻碍土地行政主管部门的工作人员依法执行职务的，依法给予治安管理

处罚或者追究刑事责任。

第三十八条 依照《土地管理法》第七十三条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得

的50%以下。

第三十九条 依照《土地管理法》第八十一条的规定处以罚款的，罚款额为非法所得

的5%以上20%以下。

第四十条 依照《土地管理法》第七十四条的规定处以罚款的，罚款额为耕地开垦费

的2倍以下。

第四十一条 依照《土地管理法》第七十五条的规定处以罚款的，罚款额为土地复垦

费的2倍以下。

第四十二条 依照《土地管理法》第七十六条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用

土地每平方米30元以下。

第四十三条 依照《土地管理法》第八十条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土

地每平方米10元以上30元以下。

第四十四条 违反本条例第二十八条的规定，逾期不恢复种植条件的，由县级以上人

民政府土地行政主管部门责令限期改正，可以处耕地复垦费2倍以下的罚款。

第四十五条 违反土地管理法律、法规规定，阻挠国家建设征收土地的，由县级以上

人民政府土地行政主管部门责令交出土地；拒不交出土地的，申请人民法院强制执行。

第八章 附则

第四十六条 本条例自1999年1月1日起施行。1991年1月4日国务院发布的《中华人民

共和国土地管理法实施条例》同时废止。

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

（2005年3月29日最高人民法院审判委员会第1346次会议通过 2005年7月29日最高人

民法院公告公布 自2005年9月1日起施行 法释〔2005〕6号）

根据《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国

民事诉讼法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国土地管理法》等

法律的规定，结合民事审判实践，对审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律的若干问题

解释如下：

一、受理与诉讼主体

第一条 下列涉及农村土地承包民事纠纷，人民法院应当依法受理：

（一）承包合同纠纷；

（二）承包经营权侵权纠纷；

（三）承包经营权流转纠纷；

（四）承包地征收补偿费用分配纠纷；

（五）承包经营权继承纠纷。

集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，人民法院应当告知

其向有关行政主管部门申请解决。

集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，人民法院不予受

理。

第二条 当事人自愿达成书面仲裁协议的，受诉人民法院应当参照最高人民法院《关

于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第145条至第148条的规定处理。

当事人未达成书面仲裁协议，一方当事人向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，另一方

当事人提起诉讼的，人民法院应予受理，并书面通知仲裁机构。但另一方当事人接受仲裁

管辖后又起诉的，人民法院不予受理。

当事人对仲裁裁决不服并在收到裁决书之日起三十日内提起诉讼的，人民法院应予受

理。

第三条 承包合同纠纷，以发包方和承包方为当事人。

前款所称承包方是指以家庭承包方式承包本集体经济组织农村土地的农户，以及以其

他方式承包农村土地的单位或者个人。

第四条 农户成员为多人的，由其代表人进行诉讼。

农户代表人按照下列情形确定：

（一）土地承包经营权证等证书上记载的人；

（二）未依法登记取得土地承包经营权证等证书的，为在承包合同上签字的人；

（三）前两项规定的人死亡、丧失民事行为能力或者因其他原因无法进行诉讼的，为

农户成员推选的人。

二、家庭承包纠纷案件的处理

第五条 承包合同中有关收回、调整承包地的约定违反农村土地承包法第二十六条、

第二十七条、第三十条、第三十五条规定的，应当认定该约定无效。

第六条 因发包方违法收回、调整承包地，或者因发包方收回承包方弃耕、撂荒的承

包地产生的纠纷，按照下列情形，分别处理：

（一）发包方未将承包地另行发包，承包方请求返还承包地的，应予支持；

（二）发包方已将承包地另行发包给第三人，承包方以发包方和第三人为共同被告，

请求确认其所签订的承包合同无效、返还承包地并赔偿损失的，应予支持。但属于承包方

弃耕、撂荒情形的，对其赔偿损失的诉讼请求，不予支持。

前款第（二）项所称的第三人，请求受益方补偿其在承包地上的合理投入的，应予支

持。

第七条 承包合同约定或者土地承包经营权证等证书记载的承包期限短于农村土地承

包法规定的期限，承包方请求延长的，应予支持。

第八条 承包方违反农村土地承包法第十七条规定，将承包地用于非农建设或者对承

包地造成永久性损害，发包方请求承包方停止侵害、恢复原状或者赔偿损失的，应予支

持。

第九条 发包方根据农村土地承包法第二十六条规定收回承包地前，承包方已经以转

包、出租等形式将其土地承包经营权流转给第三人，且流转期限尚未届满，因流转价款收

取产生的纠纷，按照下列情形，分别处理：

（一）承包方已经一次性收取了流转价款，发包方请求承包方返还剩余流转期限的流

转价款的，应予支持；

（二）流转价款为分期支付，发包方请求第三人按照流转合同的约定支付流转价款

的，应予支持。

第十条 承包方交回承包地不符合农村土地承包法第二十九条规定程序的，不得认定

其为自愿交回。

第十一条 土地承包经营权流转中，本集体经济组织成员在流转价款、流转期限等主

要内容相同的条件下主张优先权的，应予支持。但下列情形除外：

（一）在书面公示的合理期限内未提出优先权主张的；

（二）未经书面公示，在本集体经济组织以外的人开始使用承包地两个月内未提出优

先权主张的。

第十二条 发包方强迫承包方将土地承包经营权流转给第三人，承包方请求确认其与

第三人签订的流转合同无效的，应予支持。

发包方阻碍承包方依法流转土地承包经营权，承包方请求排除妨碍、赔偿损失的，应

予支持。

第十三条 承包方未经发包方同意，采取转让方式流转其土地承包经营权的，转让合

同无效。但发包方无法定理由不同意或者拖延表态的除外。

第十四条 承包方依法采取转包、出租、互换或者其他方式流转土地承包经营权，发

包方仅以该土地承包经营权流转合同未报其备案为由，请求确认合同无效的，不予支持。

第十五条 承包方以其土地承包经营权进行抵押或者抵偿债务的，应当认定无效。对

因此造成的损失，当事人有过错的，应当承担相应的民事责任。

第十六条 因承包方不收取流转价款或者向对方支付费用的约定产生纠纷，当事人协

商变更无法达成一致，且继续履行又显失公平的，人民法院可以根据发生变更的客观情

况，按照公平原则处理。

第十七条 当事人对转包、出租地流转期限没有约定或者约定不明的，参照合同法第

二百三十二条规定处理。除当事人另有约定或者属于林地承包经营外，承包地交回的时间

应当在农作物收获期结束后或者下一耕种期开始前。

对提高土地生产能力的投入，对方当事人请求承包方给予相应补偿的，应予支持。

第十八条 发包方或者其他组织、个人擅自截留、扣缴承包收益或者土地承包经营权

流转收益，承包方请求返还的，应予支持。

发包方或者其他组织、个人主张抵销的，不予支持。

三、其他方式承包纠纷的处理

第十九条 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。

第二十条 发包方就同一土地签订两个以上承包合同，承包方均主张取得土地承包经

营权的，按照下列情形，分别处理：

（一）已经依法登记的承包方，取得土地承包经营权；

（二）均未依法登记的，生效在先合同的承包方取得土地承包经营权；

（三）依前两项规定无法确定的，已经根据承包合同合法占有使用承包地的人取得土

地承包经营权，但争议发生后一方强行先占承包地的行为和事实，不得作为确定土地承包

经营权的依据。

第二十一条 承包方未依法登记取得土地承包经营权证等证书，即以转让、出租、入

股、抵押等方式流转土地承包经营权，发包方请求确认该流转无效的，应予支持。但非因

承包方原因未登记取得土地承包经营权证等证书的除外。

承包方流转土地承包经营权，除法律或者本解释有特殊规定外，按照有关家庭承包土

地承包经营权流转的规定处理。

四、土地征收补偿费用分配及土地承包经营权继承纠纷的处理

第二十二条 承包地被依法征收，承包方请求发包方给付已经收到的地上附着物和青

苗的补偿费的，应予支持。

承包方已将土地承包经营权以转包、出租等方式流转给第三人的，除当事人另有约定

外，青苗补偿费归实际投入人所有，地上附着物补偿费归附着物所有人所有。

第二十三条 承包地被依法征收，放弃统一安置的家庭承包方，请求发包方给付已经

收到的安置补助费的，应予支持。

第二十四条 农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民

主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方案

确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持。但已报

全国人大常委会、国务院备案的地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章对土地

补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法另有规定的除外。

第二十五条 林地家庭承包中，承包方的继承人请求在承包期内继续承包的，应予支

持。

其他方式承包中，承包方的继承人或者权利义务承受者请求在承包期内继续承包的，

应予支持。

五、其他规定

第二十六条

人民法院在审理涉及本解释第五条、第六条第一款第（二）项及第二

款、第十六条的纠纷案件时，应当着重进行调解。必要时可以委托人民调解组织进行调

解。

第二十七条 本解释自2005年9月1日起施行。施行后受理的第一审案件，适用本解释

的规定。

施行前已经生效的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

# Document Outline

* [书名页](#p3)
* [版权页](#p3)
* [序](#p5)
* [目录](#p7)
* [一、土地承包经营权确认纠纷](#p10)
  + [1 耕地承包合同对土地承包经营权的归属认定](#p10)
  + [2 口头约定互换承包地但未进行登记备案是否有效](#p12)
  + [3 农村集体经济组织成员“农转非”是否仍享有土地承包经营权](#p16)
  + [4 小城镇户口转为非农业户口是否导致土地承包经营权的丧失](#p19)
  + [5 收回“自留山”是否有法律依据](#p22)
  + [6 村委会违法收回出嫁女承包地，依法应当赔偿权利人承包期内收益损失](#p26)
  + [7 农村土地承包经营权案件中家庭成员的认定](#p29)
* [二、承包地征收补偿费用分配纠纷](#p34)
  + [8 集体经济组织成员资格的审查判断](#p34)
  + [9 集体经济组织成员身份的认定](#p38)
  + [10 农村集体经济组织成员资格的认定](#p41)
  + [11 无土地承包经营权证能否获得安置补助费分配](#p43)
  + [12 离婚后户籍迁出并与他人再婚即丧失该村集体经济组织成员资格](#p47)
  + [13 农村“外嫁女”是否有资格获得征地补偿款](#p51)
  + [14 离退休职工户籍迁回原籍但享受居民社会保障待遇能否在所在村组享有土地补偿款分配权益](#p55)
  + [15 落户小城镇后“人地分离”能否参与所承包土地补偿款的分配](#p58)
  + [16 决定本集体经济组织内部土地补偿费分配不得损害其他成员应当享有的合法权益](#p61)
  + [17 不具有本村村民资格的人代理具有村集体经济组织成员资格的家庭成员签订土地承包合同是否有](#p64)
  + [18 农村集体土地被征收后承包人应获得的补偿范围](#p67)
  + [19 征地补偿款应认定为夫妻个人财产](#p70)
  + [20 法院不能在土地补偿费分配之诉中直接否定村组经民主程序形成的土地补偿费用分配方案](#p74)
  + [21 在没有实际取得土地承包经营权的情况下要求分得相应土地补偿费，人民法院不予受理](#p77)
  + [22 对集体土地征收补偿款法院不予直接分配](#p81)
* [三、土地承包经营权转包纠纷](#p84)
  + [23 受让方改变土地用途引发的农村土地承包经营权转包案件的裁判方式](#p84)
  + [24 土地承包经营权转包纠纷中证据的认定](#p87)
  + [25 没有签订书面合同，没有约定租赁期限，土地出租方是否可以随时解除合同](#p89)
* [四、土地承包经营权转让纠纷](#p95)
  + [26 土地承包经营权依法流转后，原承包人反悔的应否支持](#p95)
* [五、土地承包经营权互换纠纷](#p100)
  + [27 农村土地承包经营权互换合同的认定](#p100)
  + [28 以口头协议互换土地承包经营权的效力](#p103)
  + [29 未签订书面合同的土地承包经营权互换行为的效力](#p107)
  + [30 互换耕地耕种期间土地使用权争议的认定和处理](#p112)
  + [31 侵害农村土地承包经营权的损害赔偿](#p115)
* [六、土地承包经营权出租纠纷](#p120)
  + [32 土地使用权争议与土地承包经营权争议的区分](#p120)
  + [33 国家征地的认定](#p124)
  + [34 担保借款的租赁合同是否形成意思表示](#p127)
* [七、土地承包经营权继承纠纷](#p131)
  + [35 土地承包经营权能否继承](#p131)
  + [36 原土地承包经营户的户主死亡，该户新增家庭成员有权继续经营家庭承包地](#p133)
  + [37 家庭承包的耕地不存在土地承包经营权继承的问题](#p137)
  + [38 以家庭承包方式取得的土地承包经营权不能依继承取得](#p139)
* [八、其他土地承包经营纠纷](#p143)
  + [39 发包方提前收回土地另行发包的效力认定](#p143)
  + [40 如何认定承包合同中关于发包人收回承包地约定的效力](#p146)
  + [41 合同附随义务应结合缔约目的确定](#p149)
  + [42 重复起诉的认定](#p153)
  + [43 农村涉及土地使用权的坟墓纠纷是否属于人民法院管辖](#p156)
* [九、宅基地使用权纠纷](#p159)
  + [44 非本村村民不能取得宅基地使用权](#p159)
  + [45 子女是否当然享有父母的宅基地使用权](#p166)
  + [46 在他人名下的宅基地上建房，房屋所有权归土地使用权人所有还是归房屋建设人所有](#p168)
  + [47 确认之诉能否要求确认无名物权](#p171)
* [十、林地纠纷](#p177)
  + [48 本案是否属同一生产队内部个人之间发生的土地使用权争议](#p177)
  + [49 行政机关未经法定程序不得变更已经生效的行政决定](#p181)
  + [50 村村民委员会是否为山林土地权属适格的主体](#p184)
* [附录](#p191)
  + [中华人民共和国物权法（节录）](#p191)
  + [中华人民共和国农村土地承包法](#p216)
  + [中华人民共和国土地管理法](#p229)
  + [中华人民共和国土地管理法实施条例](#p248)
  + [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](#p260)