

法律伴我行公民普法系列丛书

学法 守法 用法 护法

专家释法之 农民权益保护法

总主编 石景光
主 编 鄢建峰

通俗化解读 案例化叙述 对策化分析 实战化操作

法律伴我行公民普法系列丛书

最新版

新华出版社

法律伴我行公民普法系列丛书

农民权益保护法

总 主 编 石景光

本册主编 鄢建峰

副 主 编 石景光

撰 稿 人 (按姓氏笔划排列)

王智国 石景光

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民权益保护法/鄢建峰主编. —北京: 新华出版社, 2010. 4

(法律伴我行公民普法系列丛书/石景光主编)

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9195 - 6

I. ①农… II. ①鄢… III. ①农业法—中国—普及读物 IV. ①D922. 4 - 49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 057625 号

农民权益保护法

责任编辑: 许 新

特邀编辑: 梅庆玉

装帧设计: 王树红

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://press.xinhuanet.com>

<http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市昌平新兴胶印厂

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 14. 125

字 数: 242 千字

版 次: 2010 年 5 月第 1 版

印 次: 2010 年 8 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 9195 - 6

定 价: 24. 00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换电话 (010) 69633432

法律伴我行公民普法系列丛书

编审委员会

主 任 甫玉龙

副主任 石景光

委 员 (按姓氏笔划排列)

王 珊 王瑛杰 尹志强

石景光 甫玉龙 鄢建峰

序

社会主义市场经济的蓬勃发展，不仅极大地提高了我国的综合国力和显著改善了人民的物质与文化生活，而且也成为推动我国法治建设“再上层楼”的巨大动力。1997年召开的中国共产党第十五次全国代表大会，把“依法治国”确立为治国的基本方略，将“建设社会主义法治国家”确定为社会主义现代化的重要目标，并提出了建设中国特色社会主义法律体系的重大任务；1999年，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”载入了宪法；2004年，“国家尊重和保障人权”载入宪法。目前，中国特色社会主义法律体系已经基本形成，为依法治国、建设社会主义法治国家、实现国家的长治久安提供了有力的法治保障。

全面推进具有中国特色的社会主义法制建设事业，不仅需要培养和造就大批的法律专门人才，而且也有赖于全体公民法律意识的树立和提高。开展各种形式的法治宣传和教育，就是实现这一目标的有效途径。改革开放以来，党和政府十分重视积极推动在全体公民中树立法治观念。从1985年起，全国人民代表大会常务委员会先后通过了五个在全民中普及法律知识的决定，并已连续实施完成了四个五年的普法规划。党的十六大报告明确提出，加强法制宣传教育，提高全民法律素质，尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力。为此，党和国家领导人率先垂范，仅中共中央政治局就先后组织了20多次有关法治的集体学习。这对于推动全社会学习法律知识、树立法治观念，起到良好的示范作用。同时，国家组织开展各种形式的法治宣传教育活动，还把每年的12月4日（即现行宪法颁布日）确定为中国的法制宣传日。

目前，普法活动正在蓬勃开展，其主要目标是：适应党和国家工作大局，适应整个社会和广大人民群众对法律知识的现实需求，紧密结合国家民主法制建设的新进展新成果，通过深入扎实的法制宣传教育和法治实践，进一步提高全民法律意识和法律素质；进一步增强公务员社会主义法

治理念，提高依法行政能力和水平；进一步增强各级政府和社会组织依法治理的自觉性，提高依法管理和服务社会的水平。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围。”在《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》所确定的主要任务中，其中之一就是“深入学习宣传与群众生产生活密切相关的法律法规。要加强安全生产、劳动和社会保障、社会救助等方面法律法规的宣传教育，增强全社会的安全生产意识和保护劳动者合法权益意识。要普及知识产权法律法规，培养全社会尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的观念，促进形成有利于推进自主创新、建设创新型国家的良好社会氛围。要大力开展与城镇房屋拆迁、农村土地征用和承包地流转、国有企业改制等相关法律法规的宣传教育，预防和减少社会矛盾。”因此，充分发挥学者、法官、律师等法律工作者的积极性，发挥他们的业务专长，针对目前与公民有切身利益关系的法律问题，以“求医问药”、“答疑解惑”等生动形象的方法，用简明通俗的语汇，作出系统而重点的说明，是把普法宣传工作落到实处的有益措施。

参加本丛书编著的同志们，大多来自高校、法院和律师事务所等法制建设第一线，他们既是新中国近30年来法治建设取得伟大成果的见证者，也是这项伟大事业的参与者。他们不仅有感于法治工作在中华民族的伟大复兴中的意义和作用，有感于广大民众对运用法律武器维护自身合法权益的热切期盼，而且还付诸行动，在完成本职工作之余，花费时间和心血，编写出这套以“立足生活、依托法律”为特色的普法丛书。对此，我甚感欣慰，希望更多的法律专业工作者关心普法，投身普法，祝愿这套丛书既能成为百姓步入法律殿堂的一把金钥匙，又能成为百姓维权的一个好助手。

是为序。

司法部副部长
全国普法办副主任

张苏华 2009.11.24

出版说明

为配合国家普法宣传教育工作，北京化工大学文法学院、中国政法大学、北京市西城区人民法院、北京恒源律师事务所、北京海城公证处等单位的部分学者和专家，根据我国目前最新的立法及司法解释，共同编写了法律伴我行公民普法系列丛书。

本丛书的编写宗旨是“立足生活、依托法律”，在遵循法的系统性和严谨性的基础上，力求把抽象的法律规则和术语做到生活化、案例化和通俗化，以方便百姓了解和掌握有关法律的基本知识，并借此维护自身的合法权益。同时，由于体系的完整性和理论的全面性，本丛书也可作为大中专院校学生的专业辅助读物。

本丛书各分册的主编和编著人是：

1. 公民与侵权法（尹志强主编）
2. 公民与合同法担保法（尹志强主编）
3. 公民与物权法（靳文静主编）
4. 公民与婚姻继承收养法（樊丽君主编）
5. 公民与公平交易法（刘丹主编）
6. 公民与消费维权法（何国华主编）
7. 公民与知识产权法（李岳鹏主编）
8. 公民创业与企业法（王瑛杰主编）
9. 公民与证券投资法（甫玉龙主编）
10. 公民与金融保险法（王珊主编）
11. 公民与房地产法（石景光主编）
12. 公民与劳动合同法（薛长礼主编）
13. 公民与劳动争议调解仲裁法（薛长礼主编）
14. 公民与环境资源保护法（马燕主编）
15. 农民权益保护法（鄢建峰主编）

16. 公民与民事诉讼法（刘草生主编）
17. 公民与刑法（解春主编）
18. 公民与行政法（黄怡捷、董林明编著）
19. 公民与公证法（滑锡林主编）
20. 公民与税法（石景光、王瑛杰编著）

本丛书由石景光同志任总主编，并由石景光同志审阅定稿。

涉及公民权益方面的法律内容广泛而丰富，加之我国又处在各项改革事业不断深化的时期，而我们的水平有限，因此，书中疏漏、缺点与错误在所难免，衷心欢迎读者提出宝贵意见，以便再版时修正。

本丛书编委会
2010年5月

目 录

第一编 土地权益	(1)
一、土地承包经营权	(1)
二、土地承包经营权流转	(36)
三、土地承包经营纠纷的调解与仲裁	(51)
四、土地征收与补偿	(56)
五、宅基地使用权	(72)
第二编 民主权益	(82)
一、村民自治	(82)
二、财务公开	(98)
三、村委会印章管理	(109)
四、一事一议筹资筹劳	(112)
五、农民减负	(117)
第三编 生产与消费权益	(124)
一、农业生产资料	(124)
二、家电下乡	(140)
三、消费维权	(145)
第四编 权益救济	(162)
一、维权之路与诉讼时效	(162)
二、打官司即打证据	(175)
三、法律援助	(202)
四、信访制度	(209)

《物权法》)第124条再次肯定了农村承包制度,即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。

上述立法,为土地承包经营权提供了最基本和最重要的法律保障。特别是把土地承包经营权纳入《物权法》的调整范围,给土地承包经营权施以物权保护,这将更加有效地落实“三农”政策,为全面构建“和谐社会”提供法律保障。

2. 为什么要把土地承包经营权纳入《物权法》的调整范围?

【答】土地承包经营权,是指土地承包经营权人为从事种植业、林业、畜牧业,对其承包的集体所有或者国家所有由农民集体使用的土地所享有的占有、使用、收益的权利。

谈及为什么要把土地承包经营权纳入物权法的调整范围,必然涉及到土地承包经营权的性质问题。2003年3月1日开始施行的《土地承包法》,虽然为解决农村土地承包实践中的主要问题提供了法律依据,但该法并未明确承包权的性质。因此,在学术界和司法界,对土地承包经营权的性质,产生了债权说和物权说的争议。《物权法》最终将土地承包经营权归为物权规范,确定土地承包经营权属于用益物权。这对于有效地保护土地承包经营权人的合法权益,使现存的土地关系长期稳定,具有重要的意义。因为物权具有排他性、支配性和物上请求性,如果土地承包经营权人的有关权益受到侵害,该权利人可对妨害人提出停止侵害、返还财物、排除妨碍或者赔偿损失等请求,相较于依据承包合同所提起的债权请求权,会更为有效地保护土地承包经营权人的利益。

【提示】土地承包经营权人受到侵权之扰的,不仅可依据《物权法》维护自己的财产权益,同时,也可以土地承包经营合同,向其相对人即发包方提起合同之诉,通过适用《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)得到救济。

3. 土地承包经营权的主体就是指农村居民吗?

【答】此认识不准确。按照《土地承包法》第3条的规定,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,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。可见,土地承包经营权的主体可以根据家庭承包和其他方式

的承包两种不同的承包方式，分为两类：（1）家庭承包，承包的对象是耕地、林地和草地；（2）其他方式的承包，包括招标、拍卖、公开协商等承包方式，承包的对象是荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地。《土地承包法》第2章是关于家庭承包土地的规定；第3章共7条，专门规定了“其他方式的承包”，包括承包对象、承包方式、承包主体、承包程序等内容。

4. 土地承包经营权的客体具体是指什么？

【答】概括地说，土地承包经营权的客体就是指承包经营权主体行使其权利的特定土地。《土地承包法》第2条规定：“本法所称农村土地，是指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，以及其他依法用于农业的土地。”可见，这里的“农村土地”不仅指集体所有的土地，同时还包括国家所有由农村集体使用的农业土地。《物权法》第125条在与《土地承包法》基本精神一致的基础上，作了进一步的规定，即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。

根据《农业法》第2条第1款和《土地管理法》第4条第3款的规定，农业，是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业，包括与其直接相关的产前、产中、产后服务。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。

5. 土地承包经营权作为一项用益物权，其主要内容是什么？

【答】根据《物权法》的规定，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（土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权和地役权）和担保物权（抵押权、质权和留置权）。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。

一般来说，土地承包经营权人享有以下权利：（1）土地使用收益权；（2）物上请求权；（3）生产经营自主权；（4）产品处置权；（5）承包经营权的出租、转包、入股、互换或依法转让等处分权。

【案例1】原告吴某夫妇及二子共同承包了某村一亩多土地。后因其他家庭矛盾纠纷，吴某的女婿丁某等四人未经原告方允许，擅自在原告承包的上述土地上种植小麦。在夏收季节，由于四被告阻拦原告方收割小麦，致使原告错过了插秧时节。双方纠纷后诉至法院。

【解析】这是一起常见的侵害承包人土地承包经营权的案件。《土地承

包法》第9条规定：“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。”本案中丁某等四人在原告承包的土地上耕种并阻拦原告收获、插秧，侵犯了原告的土地使用收益权，造成原告方的经济损失，当然应承担相应的民事责任。故法院最后判令四被告停止对原告承包土地的侵犯，并赔偿原告庄稼延误季节损失1488.26元。

【案例2】原告徐某与被告伍某系亲家关系，伍某之女嫁给徐某之子。徐某原先并非被告村经济合作社的成员，1978年随儿子、儿媳将户口迁至被告村经济合作社并在该村建房居住，并将户口登记在被告徐家。1997年农村集体土地第二轮承包时，徐某应当享有0.637亩的土地承包经营权，分别为自留地0.082亩、宅基地0.055亩、口粮田0.5亩。在划分承包土地时，因徐某的儿媳系伍之女，且徐某的户口登记在伍某家中，村经济合作社便以伍某为户主，将徐某作为伍某的家庭成员，将徐某应当承包经营的土地与伍某夫妇的承包地划分在一起，但当时未明确徐某承包经营土地的具体位置。此后，伍某领取了包括徐某在内的农村土地承包经营权证书，并耕种所承包的土地。在土地二轮承包时，徐某没有到场，之后也未与伍某分割土地承包经营权，也未实际耕种其所承包的土地。伍某在其妻子去世后，便以无能力耕种为由将其名下的0.64亩土地当成徐某承包经营的土地，在未征得徐某同意的情况下交还村经济合作社。村经济合作社收回该0.64亩土地后安排给他人耕种。此后，徐某将其户口从伍某家中分开，单独立户，因徐某要求伍某从其作为户主所承包的土地中析出0.637亩交给自己耕种，但伍某认为自己并未占有徐某承包经营的土地而引起纠纷。

原告徐某诉称，在土地二轮承包时，村经济合作社将我应承包经营的0.637亩土地与被告伍某夫妇所承包经营的土地合分在一起，并由伍某代为耕种管理至今，现我想将自己所承包的土地交由儿子儿媳进行耕种，经多次与伍某协商，伍某不肯交还我所承包的土地，请求判令伍某返还我应承包管理的0.637亩的土地使用权，对具体位置不作要求。

被告伍某辩称，我没有占有讼争的土地，土地二轮承包时，村集体将徐某应承包经营的0.637亩土地分在我家，因我年老体弱多病，无能力耕种，在妻子去世后就将徐某应承包经营的土地退还给了村集体，村集体又将该讼争土地安排给他人耕种。

被告村经济合作社经法院合法传唤，无正当理由未能到庭参加诉讼，也未作出任何答辩。

【解析】本案是一起较典型的承包地的退回纠纷。《土地承包法》第29条规定：“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。”由此可推见，承包方对其承包的土地不仅拥有占有、使用及流转的权利，还拥有退回权。

在本案中，原告徐某作为被告村经济合作社成员，有权依法承包村集体经济组织发包的土地。被告伍某作为户主领取了包括徐的承包经营权在内的土地承包经营权证书后，应当认定徐已经享有了合法有效的土地承包经营权，且该权利受法律保护，任何组织和个人不得侵害。被告伍将其名下的0.64亩土地作为原告徐承包经营的土地份额，在未征得徐同意的情况下退交村集体，本身是存有过错的，已经损害到了徐的土地承包经营权。但因徐对该行为未进行追认，该退回不对徐产生法律上的约束力。因徐已经与伍分户，其要求伍退还其承包地，符合法律规定。据此，法院依照我国《土地承包法》等法律和司法解释的规定，判决由被告伍某在判决发生法律效力后十五日内将其承包土地中的0.637亩分割给原告徐某。

另外，通过本案也给我们一个启示，即集体经济组织在涉及到土地承包经营权的退回、流转或者变更时，应当具有法律意识并依法操作。假设当初在被告伍某退回土地时，村经济合作社的经办人向原告徐某征求一下意见，形成书面的记录，也就避免了本案纠纷的发生。

6. 土地承包的原则和程序是什么？

【答】根据《土地承包法》第12条的规定，农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会发包；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、村民委员会或者村民小组发包。

土地承包应当遵循以下原则：（1）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；（2）民主协商，公平合理；（3）承包方案应当按照《土地承包法》第12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；（4）承包程序合法。

土地承包应当按照以下程序进行：（1）本集体经济组织成员的村民会

议选举产生承包工作小组；(2) 承包工作小组依照法律、法规的规定拟订并公布承包方案；(3) 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；(4) 公开组织实施承包方案；(5) 签订承包合同。

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：(1) 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；(2) 承包土地的名称、坐落、面积、质量等级；(3) 承包期限和起止日期；(4) 承包土地的用途；(5) 发包方和承包方的权利和义务；(6) 违约责任。

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。

【案例】2000年6月1日，某农科所的高级农艺师老石与某村经济合作社签订了果园承包合同。合同约定：该村经济合作社将本村土地280亩承包给老石进行种植及养殖业；承包期限从2001年1月1日起至2030年12月31日止，共30年；承包费总额90万元，年上交3万元；如一方违约，违约方负责赔偿对方的实际损失，并付违约金5万元。合同签订后，经济合作社将约定土地交老石使用，老石已将承包费交至2006年。经济合作社于2006年诉至法院称：老石在未经该社同意的情况下私自将承包的土地以每亩260元的价格转包给外地农民，从中渔利。承包地属于基本农田，老石在承包地中种植柳树，违反了法律规定。另外，合同约定的承包土地价格按现行标准明显偏低。要求法院确认其与老石签订的果园承包合同无效。

法院查明，该村经济合作社向老石发包土地时，未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同意。法院审理后判决原告经济合作社与被告老石签订的果园承包合同无效。原、被告均未提起上诉。

【解析】经济合作社与老石签订的果园承包合同之所以被判定无效，关键是该合同的签订缺少民主议定程序。《土地管理法》第15条第二款和《土地承包法》第48条均规定，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。《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定（试行）》中也明确规定，发包方所属半数以上村民，以签订合同时违反民主议定原则，或者以其所签合同内容违背多数村民意志，损害村民集体和村民利益为由，要求确认承包合同效力提起诉讼的，人民法院应当依法受理。在未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的情况下，经济合作

社根本无权向老石发包土地，老石也不应与之签订承包合同。因此，法院的判决正确。

《土地管理法》第36条规定：“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。”因此，退一步讲，在经济合作社与被告老石签订的果园承包合同有效的情况下，老石在所承包的基本农田上种植柳树的行为也不合法。

7. 土地承包经营权的设立，是否以登记为要件？

【答】不是。《土地承包法》第22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。”《物权法》第127条规定：“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。”也就是说，只要发包方和承包方在意思表示上达成一致，土地承包经营权就已经设立。在法理上，把这种处理称为意思主义物权变动模式。

那么，可能有人会问：我国《物权法》在不动产物权变动模式上，不采取登记要件主义吗？为什么在土地承包经营权的设立上却又可以采用意思主义物权变动模式？

《物权法》第6条规定：“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9条规定：“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。”根据这两条规定可以看出，我国《物权法》在不动产物权变动模式上确实是采取了登记要件主义为原则，登记对抗作为特别例外的模式。但登记要件原则之外还存在例外情形，这也是在法律调整有关社会关系时惯用的处理方式。换言之，除法律有特别规定的以外，所有的不动产物权变动都必须采取登记方式。从整个《物权法》的内容看，这里的“法律另有规定”主要是指以下三种情形：（1）法律明确规定物权在合同生效时设立的情况，如《物权法》第127条关于土地承包经营权的设立的规定；（2）《物权法》规定的可以采取登记对抗的情况，如第129条关于土地承包经营权的流转采取自愿登记原则的规定；（3）宪法和其他法律规定属于国家所有的自然资源，如《物权法》第9条

第二款的规定。

至于《物权法》将土地承包经营权设立作为登记要件主义的例外情况作出规定，主要是考虑到我国农村的实际，即如果规定土地承包经营权不经登记不具有物权效力，不符合我国农村的特点，不利于维护农民的合法权益。况且，土地承包经营权在农村“人地结合”的背景下，本身就有很强的公示性，如果“一刀切”式地搞登记，非但登记成本是个问题，甚至还可能因此增加农民的负担。

【提示】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。即人民法院一般不将其作为民事案件受理。

8. 未履行法定报批、登记手续的承包合同一定不生效吗？

【答】不一定。

根据《合同法》第44条的规定，依法成立的合同，自成立时生效。法律、行政法规规定应当办理批准、登记等手续生效的，依照其规定。

按照《土地承包法》的第48条的规定，发包方将农村土地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人承包，应当事先经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

假如前述案例中老石与某村委会签订了一处荒地的承包合同，村委会未向乡人民政府办理报批手续，那么，按照《合同法》第44条的规定，这份合同就不生效吗？

如果机械地去看，的确该合同不能生效。但现行《合同法》采取鼓励交易的立法取向，强调合同是当事人的“合意”这一本质，在实质与形式不符的情况下，更加注重实质。因此，按照1999年最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释（一）》第9条的规定，依照《合同法》第44条第二款的规定，法律、行政法规规定合同应当办理批准手续，或者办理批准、登记等手续才生效，在一审法庭辩论终结前当事人仍未办理批准手续的，或者仍未办理批准、登记等手续的，人民法院应当认定该合同未生效；法律、行政法规规定合同应当办理登记手续，但未规定登记后生效的，当事人未办理登记手续不影响合同的效力，合同标的物所有权及其他物权不能转移。

假如村委会因其未向乡人民政府办理报批手续，而导致承包人老石不能正常进行经营并损失了买树苗的定金时，该村委会又该承担什么责任