

以案说法丛书

45

法 理 释 义 案 例 分 析

以案说法——

农村土地承包法


王锦慧 柴世民 编著



 中国社会科学出版社

以案说法——农村土地承包法

王锦慧 柴世民 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

以案说法——农村土地承包法/王锦慧, 柴世民编著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-5087-3060-8

I. ①以… II. ①王…②柴… III. ①农村土地承包法—
案例—分析—中国 IV. ①D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 006542 号

书 名: 以案说法——农村土地承包法

编 著: 王锦慧 柴世民

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

出版发行: 中国社会科学出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66061704

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 5.25

字 数: 130 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

目 录

第一章 总 则 /1

第二章 家庭承包 /18

第一节 发包方和承包方的权利和义务 /18

第二节 承包的原则和程序 /34

第三节 承包期限和承包合同 /37

第四节 土地承包经营权的保护 /49

第五节 土地承包经营权的流转 /63

第三章 其他方式的承包 /91

第四章 争议的解决和法律责任 /107

第五章 附 则 /129

附录一 中华人民共和国农村土地承包法 /134

附录二 农村土地承包合同 /159

第一章 总 则

农村土地承包法是巩固农村经济体制改革成果的第一部法律，是广大农民的长期期盼。本章共 11 条，规定了农村土地承包法的立法目的、适用范围和基本原则，并总括性地规定了农村土地经营制度和农村土地的承包方式。本章是对农村土地承包法的原则和制度的规定。

第一条【立法目的和立法依据】 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。

本条规定了农村土地承包法的立法目的和立法依据。

每部法律都有其特定的立法目的，本法的立法目的是：

第一，稳定和完善农村土地基本经营体制，确保党在农村的基本政策得以贯彻落实。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是农村经济体制改革的重要成果。家庭承包经营和集体统一经营相互依存、不可偏废。家庭承包经营是基础，只有把家庭承包经营搞好了，才能谈得上集体统一经营，才能进一步稳定和完善的农村土地的基本经济制度。

第二，赋予农民土地使用权，维护农村土地承包当事人的合法权益。农村经济体制改革的最大成果就是赋予了农民土地使用权。本法通过调整土地承包当事人的权利义务关系，在法律上赋

予农民长期而有保障的土地使用权，保障了农民承包权益的实现，使农村土地承包关系在法律制度下处于合理有序的状态。

第三，促进农业、农村经济发展和社会稳定。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，能够极大地调动农民生产经营的积极性，促进农业农村生产的发展以及农民生活水平的提高，确保农村社会稳定。本法的立法依据是宪法。我国宪法第八条规定：“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。”这是制定农村土地承包法的立法依据。

第二条【调整范围】 本法所称农村土地，是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业的土地。

本条规定了农村土地承包法的调整范围。

法律的调整范围主要是回答法律在什么范围内可以适用的问题。根据本条的规定，农村土地承包法调整和规范的仅仅是“农业用地”，具体包括农民集体所有的农业用地和国家所有归农民集体使用的农业用地。对于非农业用地，比如宅基地、公共设施用地、工矿用地、军用设施用地等都不适用本法的规定。所谓农业用地就是用于农业的土地，主要有耕地、林地和草地，还有一些其他用于农业的土地，如养殖水面、荒山、荒丘、荒沟、荒滩等“四荒地”。总的来说，凡是由农民集体所有或者使用，用于农业生产，又适合承包的土地和水面，属于本法所称的农村土地，适用本法的规定。

第三条【承包方式】 国家实行农村土地承包经营制度。

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

本条规定明确提出国家实行农村土地承包经营制度并指明了

承包的方式。

农村土地承包经营制度是在坚持社会主义集体所有制经济的前提下，由农户通过与农村集体经济组织订立农村土地承包合同而取得的农村土地承包经营权的制度。这一制度要求承包方在不改变农村土地用途的前提下享有自主经营权。因此，根据本条的规定，农村土地承包经营制度，已作为国家在农村的基本经营制度被确定下来，而且被赋予法律约束力，社会上的所有组织和个人必须遵循，非经法定程序不得改变这一制度。

根据不同的承包对象，农村土地承包经营制度存在两种承包方式：一是以耕地、林地、草地为承包对象的家庭承包经营方式；二是以荒山、荒丘、荒沟、荒滩等“四荒地”为承包对象，采取以招标、拍卖、公开协商等方式的承包经营方式。

第四条【依法保护农村土地所有权原则】 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。

本条规定了农村土地承包法的两个基本原则：依法保护农村土地承包关系长期稳定原则和依法保护农村土地所有权原则。

建立长期、稳定的农村土地承包关系，不仅关系到土地承包当事人的合法权益能否有效实现，而且还关系到农村经济的持续稳定发展，因为土地对于农民而言，是生存和发展的最基本依靠。农村土地承包经营制度作为我国长期坚持的一项基本制度，在法律上规定一个较长的土地承包期限，对农村土地承包经营权做长期化的制度安排，给承包方实行其权利一个较长的时间，对稳定承包关系具有重要意义。而且明确承包期限，能够使农村土地承包关系的长期化更具有了确定性和可操作性。

国家在依法保护农村土地承包关系的长期稳定的同时，也依法保护农村土地的所有权，这是由我国生产资料所有制的性质决

定的。在我国，土地作为重要的生产资料，为国家和集体所有，只有国家和农民集体才是土地所有权的主体。因此，农民通过土地承包合同取得的土地承包经营权，仅仅是对土地的使用权而不是土地所有权。农民对土地承包后，所有权仍属于农民集体，土地所有权的性质没有改变。

案例 承包户无权处分土地所有权

2006年8月，农民李某打算购买农用车跑运输，需要到信用社贷款，找到邻居张某为其担保。但因张某不符合担保条件没能贷到款。两人就找到同村家境富裕的陈某借款。为保证各方利益，三人签订了一份借款合同，张某作为合同的第三方，以担保人的身份在合同上签了字。合同约定：当李某因各种原因不能偿还借款时，陈某可以要求张某无条件偿还，如果张某无财产偿还，陈某有权将张某的大棚土地收归己有。2007年1月份的一天，李某遇车祸不幸死亡。出事后，陈某要求张某尽快还款，但张某实在拿不出钱。在多次催要未果的情况下，陈某将张某告上法庭，请求判令张某的大棚土地归自己所有。法院经审理认为，根据相关法律规定，农民以承包的土地作抵押（或者还债），属于无效行为，遂判决驳回了陈某的诉讼请求。

根据本条规定，农村土地承包以后，土地的所有权性质不变，农村土地仍然归集体所有。承包土地的农民只有经营权，没有所有权，无权通过买卖、抵押等方式对土地所有权进行处分。《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》第十五条规定：“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。”根据这一规定，农民如果自己承包的土地抵押或还债的，属于无效行为。因此，本案

中陈某不能将张某的土地收归己有，也不能将其土地进行拍卖用于还债。

第五条【农村土地承包经营权的主体】 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。

本条是关于农村土地承包经营权主体权利的规定。

根据本条的规定，农村集体经济组织成员是承包农村土地的主体，是土地承包经营权的享有者，有权依法承包由本集体经济组织发包的土地，任何组织和个人不得剥夺和限制该权利，剥夺、侵害农村集体经济组织成员承包土地权利的行为属于侵权行为，依法要承担法律责任。因此，只要是农村集体经济组织的成员，就有权承包本集体经济组织发包的农村土地，就拥有农村土地承包经营权。

那么，如何确定农村集体经济组织成员的资格呢？

农村集体经济组织成员一般是指依法取得本村常住户口，在本村生产、生活的人。不符合或不完全符合上述条件，但确以本村的土地为基本生活保障的人，也应具有本村集体经济组织成员资格。也就是说，可以用两个标准进行分析判断：第一，形式标准。一般来说，只要户口在该集体所在地并在本集体中进行生产、生活的人，就可以认定是该集体的成员；第二，实质标准，当从形式上无法判断是否属于本集体成员时，可以根据“是否以本村土地为基本生活保障”这一标准予以判断，因为土地是农村集体经济组织成员最基本的生产资料，如同城市居民享有的社会保障体系一样，具有基本生存保障功能，如果能证明该人以本村土地为生活保障，即便形式上不完全具备成员的标准，也可认定为本集体的成员，如农民工。

案例 外出打工者仍可依法获取土地承包经营权

高某是某村的青年农民，自1995年以来，常年在外打工，只有春节才回家一次，其土地由其家人耕种。2004年秋天，该村进行新一轮的土地承包。该村村委会经研究认为，高某虽然户口在本村，但一年大部分时间都在外打工，主要收入也是来自于外地务工，因此，重新分包地时，将高某的1.2亩土地收回，转交给他人耕种，没有给高某分配承包地。高某知道后，多次通过电话与村委会交涉，也没要回自己的耕地。2005年6月15日，高某将村委会告上法庭，要求村委会恢复其原有耕地的承包经营权。法院审理认为，高某虽外出打工，但仍属于该村集体经济组织的成员，故依法判决该村给高某分配其应得的承包地。

根据本法第五条的规定，农村集体经济组织成员作为承包农村土地的主体，依法享有承包由本集体经济组织发包的土地，任何组织和个人不得剥夺和限制该权利。也就是说只要是农村集体经济组织的成员，就有权承包本经济组织发包的农村土地。一般而言，依法取得本村常住户口，在本村生产、生活的人就可以认定为本村集体经济组织的成员。具体到本案，高某的户口仍在某村，外出打工是为了改善生活暂时的离开，并没有改变其集体经济组织成员的性质，高某仍属于某村的村民，具备该村集体经济组织成员的资格，对该村发包的土地享有承包经营权。因此，该村的做法是违法的，高某有权得到承包地，法院的判决是正确合法的。

第六条【农村土地承包经营权的主体】 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。

本条是关于农村土地承包中保护妇女合法权益原则的规定。

农村土地承包中妇女与男子享有平等的权利，是男女平等原则在本法中的具体体现。农村妇女与男子一样，是农村生产经营的主体，在集体经济组织中享有与男子同样的权利。具体而言，农村妇女在农村土地承包中的权利，主要体现在以下几个方面：第一，作为农村集体经济组织的成员，妇女同男子一样有权承包本集体经济组织发包的土地。妇女不仅能够得到同男子同等份额的承包地，而且还有权作为农户的户主和发包方签订承包合同。第二，妇女出嫁后其承包土地的权利仍受法律保护。一般情况下，农村妇女结婚往往在男方家落户。当男方家属于另外一个农村集体经济组织的，该妇女在新居住地如果未获得承包土地，则原发包方不得收回其从原集体经济组织获得的承包土地。第三，保护离异或丧偶妇女的承包经营权。在妇女离婚或者丧偶的情况下，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，原集体经济组织也不得收回该妇女已经取得的原承包地。

案例 出嫁女的土地承包经营权不容剥夺、侵害

2004年，李某与所在村村委会签订了土地承包经营合同。2005年3月，她与外村青年结婚，但一直未将户口迁出，亦未在男方分得承包地。2006年7月，李某户口所在地的村委会以其已出嫁为由，收回了她的承包地。李某诉至法院，要求村委会返还承包地。李某在法庭上说：“出嫁后，谁来保护我的土地承包权呢？”法院最后判决被告村委会应返还原告李某的承包地。

李某作为被告方的村民，依法享有被告集体所有土地的承包经营权，这是法律赋予李某的一项权利。根据本法第五条、第六条和第三十条的规定，李某出嫁后，由于户口未迁出，所以仍具备本村集体经济组织成员资格，应享有与本村村民同等待遇，

包括土地承包经营权。而且，李某作为已婚妇女，在新居住地还没有取得承包地，发包方也不得以出嫁为由收回其原承包地。据此，法院判决被告应返还李某的承包地。

第七条【公开、公平、公正原则】 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。

本条是关于土地承包过程中应坚持的原则的规定。

根据本法规定，“公开、公平、公正”是农村土地承包中必须遵循的一项基本原则。违反了这一基本原则，不仅农民承包土地的权益会受到侵犯，而且也会破坏农村土地承包经营制度的贯彻实施。

在农村土地承包中，所谓“公开”是指土地承包过程中，必须保护集体经济组织成员的知情权，防止暗箱操作。具体而言，公开原则包括以下三个方面：第一，承包活动的信息要公开。在进行农村土地承包时，发包方应当及时公布土地承包的有关信息，让本集体经济组织成员或者其他承包方了解土地承包的基本情况。公开的内容主要有土地承包的法律、法规和国家政策；土地的名称、坐落、面积、质量等级等。公开有关信息要做到透明、及时、准确。第二，承包的程序要公开。这主要是要求农村土地承包活动要遵循以下的程序：首先由村民会议选举产生承包工作小组依法拟定承包方案；其次，承包方案公布后，依法召开村民会议，集体讨论通过承包方案。最后，按照讨论通过的承包方案进行土地承包活动。因此，农村土地承包活动，不仅要依照法定的阶段和步骤进行，而且还要求具体操作过程也必须透明，置于集体经济组织成员的监督之下。第三，承包方案和承包结果要公开。承包方案经过村民会议讨论通过后，应当及时公布，同时要公开组织实施承包方案，按照承包方案，具体确定每户和每个集体经济组织成员承包的土地的具体名称、坐落、面

积、质量等级等。发包方和承包方应当签订书面承包合同，确定双方的权利和义务。

土地承包经营权的“公平”原则包含两层含义。一是指集体经济组织成员享有平等的承包经营权，凡是本集体经济组织成员，不分年龄、性别、民族、信仰等条件的差异，在农村土地统一组织承包时，都依法平等地享有并可以行使承包土地的权利，任何组织和个人都不能剥夺和限制这个权利。二是指承包方和发包方权利义务的公平。应当在民主协商的基础上，确定承包方案，公平合理地确定发包方、承包方权利义务。在实际承包中，要求发包方不能以权压法，以言代法，不得享有法外特权。发包方也不得滥用权力，通过承包合同对承包方的权利进行不合理的限制、干涉承包方的生产经营自主权，或者通过承包合同给承包方增加不合理的负担。

所谓“公正”是指必须严格依法定的承包程序组织承包土地，不能随意简化发包程序，在承包过程中，平等地对待每一个本集体经济组织成员，发包方不得利用自己的便利为自己或亲属谋求不正当的利益，优亲厚友，特权发包。对承包方来说，也应当以正当的手段参加承包活动，不得通过行贿或者亲属关系，来获得有利的承包条件。

案例 土地承包合同没有公示是否生效

某村委会向村民征用土地建大棚，每户征用一分地。后来大棚没有建成，村委会又将这些土地承包给二十多户村民。到2005年12月份合同到期以后，村委会又与其他村民签订了五年承包合同，但是村委会没有进行公示公开。请问，这些没有公示的合同是否生效？

根据本条的规定，农村土地承包应当坚持公开原则，即在承包过程中，不仅要公开承包活动的信息、承包方案和承包结果，

还要依照法定的阶段和步骤公开进行，违反法定程序签订的土地承包合同是没有法律效力的。本案中，该村委会在发包过程中，既没有按照本法第十八条规定的程序进行发包，也没有公开公示承包结果，因此，没有公示的合同应该属于无效合同。

第八条【土地资源的保护】 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。

本条是关于在农村土地承包中应当注意保护土地资源的规定。

众所周知，土地是人类可利用的一切自然资源中最基本、最宝贵的资源。我国人多地少，人均占有耕地只有一亩多，因此，珍惜土地，合理开发土地资源，保护生态环境既是我国的一项基本国策，也是实现农业可持续发展的基本条件。农村实行土地承包经营，保护了集体经济组织成员的权利，极大调动了他们的生产积极性，大大提高了劳动生产率。但是，我们也不得不承认，一家一户的生产经营方式，给农业资源和农业生态环境带来了一定的压力，比如有的承包方，单纯追求经济效益，对承包地进行掠夺式经营，导致土地质量有所下降；有的非法在承包地上进行非农项目建设，有的闲置、荒芜承包地，浪费土地资源。对此，本条对承包方在承包经营中的土地资源保护提出了要求。

作为集体土地所有人的发包方承担着保护农业生态环境、管理监督承包方生产经营行为的义务，有权制止承包方损害承包地和农业资源的行为，如占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼等活动。同时，也有义务为承包方提供有关环境保护方面的生产、技术和服务信息的义务。

农户家庭作为承包方，在生产经营过程中，必须提高依法保

护农业生态环境的意识，协调好眼前利益和长远利益的关系，协调好经济效益、环境效益与社会效益的关系。第一，承包方应当按照承包合同中确定的土地用途使用土地。承包土地的目的就是从事种植等农业生产，禁止改变农用土地的用途，不得将其用于非农业建设，如不得在耕地上建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖沙、采石、采矿、取土等。从保护耕地的角度，承包方不得占有基本农田发展林果业和挖塘养鱼。承包方违法将承包地用于非农建设的，由县级以上人民政府有关部门予以处罚。第二，增加土地的投入，禁止掠夺性开发。承包方应当合理地增肥地力，这样一方面提高土地生产力，发挥土地最大效益，从而提高农作物的产量，增加自己的收入；另一方面，提高了土地质量，保证农业生产的可持续发展，造福子孙后代。第三，合理利用土地，不得给土地造成永久性损害。承包方给土地造成永久性损害的，应当承担赔偿损失等法律责任，如为了片面追求短期内的生产效益，有的承包方在承包地上大量施用化肥和农药，结果导致土壤污染，生产能力下降。对于这种损害土地的行为，承包方应当赔偿损失。

案例 承包户可以在自己的承包地上建房吗

钱某是某村的村民，承包土地以后，发现从事农业生产付出很多，而收入太少。与此同时，他所在的乡里有人开办了一个玩具厂，产品出口，利润丰厚。见此情景，钱某也想从事玩具加工，但是苦于没有场地，玩具加工作坊一直建不起来。因此，钱某想在他承包的土地上建一个手工作坊，他可以这样做吗？

钱某不能够在其承包地上建立手工作坊。这是因为，根据本条规定，未经依法批准，不得将承包地用于非农建设。也就是说国有土地和农民集体所有的土地，可以由单位或者个人承包经

营，从事种植、林业、畜牧业、渔业生产等，但不意味着承包人对土地有着“绝对”的权利，可以随意更改土地的权属和用途。相反，还应该负有保护、管理和合理使用土地的义务，严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。本法和《土地管理法》都明确规定，未经法律批准不得改变农业用地的用途。所以，那些把承包地当成是“自家”的土地，随意在上面建坟、建窑、建房的行为，由于改变了土地的用途，也属于一种非法占地的违法行为。因此，钱某不能改变其承包土地用途，在承包地上建立小作坊。

第九条【土地承包中双方当事人合法权益的保护】 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。

本条是关于保护农村土地承包中双方当事人的合法权益的规定。保护农村土地承包双方当事人的合法权益主要表现在两方面：一方面国家保护集体土地所有者的合法权益；另一方面保护承包方的土地承包经营权。农村土地承包的双方当事人的合法权益，任何组织和个人都不得侵犯。

法律对集体土地所有者合法权益的保护，主要体现在以下几个方面：第一，保护农村土地所有者的发包权。根据法律规定，只有农村土地的所有者，才享有发包农村土地的独占权。农村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经营、管理。在农村土地家庭承包中，由村集体经济组织或者村民委员会作为发包方，与本集体的农户签订承包合同，赋予承包方土地承包经营权。也就是说，对于农民集体所有和国家所有由农民集体使用的土地，只能由农村集体经济组织或村民委员会发包，其他任何组织或个人都不享有这个权利，都不能代替其发包，也不得非法干涉发包方的权利。第二，保护农村土地所有者依法对土地的经营管理权。在与农户家庭签订土地承

包合同后，作为发包方的农村集体经济组织有权监督管理承包方在承包地的生产经营的行为，监督管理承包方是否依照法律规定和合同约定的农业用途合理使用土地资源，是否有破坏土地资源的行为。第三，保护农村土地所有者对侵害土地所有权和损害承包地行为的救济权利。对依法登记的集体土地受到非法侵害时，集体土地的所有人可以要求有关部门给予保护。如对非法侵占农民集体所有土地的，发包方可以要求政府有关部门确认所有权或者向人民法院提起确权之诉。此外，发包方作为农村土地的所有权人还享有制止损害承包地和农业资源行为的权利。如在土地承包中，承包方非法在耕地上建房、采石等，土地行政管理部门根据发包方的报告责令承包方改正、治理，并依法处罚。再如农村集体经济组织的承包方违反承包合同约定，给农村集体经济组织的土地所有权等权益造成损害的，发包方有权要求承包方承担赔偿责任等民事责任。

对承包方合法权益的保护主要表现在以下几个方面：第一，农村集体经济组织的成员享有农村土地承包经营权。本法明确规定，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。第二，承包期内，发包方不得收回承包地，也不得任意调整承包地。为了稳定承包关系，在承包期内，发包方一般情况下是不能收回承包地，也不能调整承包地的。只有在承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的情况下，发包方才可收回承包的耕地和草地；并且对于承包方在承包地上的投入，如果承包方在承包期内交回承包地或者发包方依法收回承包地的，发包方还应当给予补偿。承包期内也不得调整承包地，除非因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形下，才能对个别农户承包的耕地和草地进行适当的调整，但必须经本集体经济组织成员的村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报