

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 农村土地承包法释义

胡康生/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会 编

中华人民共和国 农村土地承包法释义

主 编 胡康生(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编 王胜明(全国人大常委会法制工作
委员会民法室主任)

贾东明(全国人大常委会法制工作
委员会民法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国农村土地承包法释义/胡康生主编.
北京:法律出版社,2002.10
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-3971-7

I. 中… II. 胡… III. 农村土地承包法—注释—
中国 IV. D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 073260 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社	编辑/法规出版中心
总发行/中国法律图书公司	经销/新华书店
印刷/北京朝阳北苑印刷厂	责任印制/陶松
开本/850×1168 1/32	印张/6 字数/146 千
版本/2002 年 11 月第 1 版	2002 年 11 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-88414121
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-88414115
法规出版中心/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)	
电子邮件/law@lawpress.com.cn	rpc8841@sina.com
读者热线/010-88414136 88414113	传真/010-88414115
中国法律图书公司/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)	
传真/010-88414897 88414899	销售热线/010-88414896
网址/www.Chinalaw-book.com	010-88414900
书号:ISBN 7-5036-3971-7/D·3688	定价:12.00 元

中华人民共和国法律释义丛书

- 中华人民共和国动物防疫法释义
- 中华人民共和国建筑法释义
- 中华人民共和国价格法释义
- 中华人民共和国防震减灾法释义
- 中华人民共和国献血法释义
- 中华人民共和国森林法释义
- 中华人民共和国消防法释义
- 中华人民共和国土地管理法释义
- 中华人民共和国村民委员会组织法释义
- 全国人大常委会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定释义
- 中华人民共和国防洪法释义
- 中华人民共和国证券法释义
- 中华人民共和国合同法释义
- 中华人民共和国行政复议法释义
- 中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义
- 中华人民共和国招标投标法释义
- 中华人民共和国个人独资企业法释义
- 中华人民共和国澳门特别行政区驻军法释义
- 中华人民共和国会计法释义
- 中华人民共和国刑法修正案释义
- 中华人民共和国公益事业捐赠法释义
- 中华人民共和国海洋环境保护法释义
- 中华人民共和国立法法释义
- 中华人民共和国气象法释义
- 中华人民共和国专利法释义
- 中华人民共和国婚姻法释义
- 中华人民共和国税收征收管理法释义
- 中华人民共和国海关法释义
- 中华人民共和国大气污染防治法释义
- 中华人民共和国引渡法释义
- 中华人民共和国检察官法释义
- 中华人民共和国法官法释义
- 中华人民共和国著作权法释义
- 中华人民共和国工会法释义

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部门参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则	(1)
第二章 家庭承包	(34)
第一节 发包方和承包方的权利和义务	(34)
第二节 承包的原则和程序	(50)
第三节 承包期限和承包合同	(55)
第四节 土地承包经营权的保护	(71)
第五节 土地承包经营权的流转	(88)
第三章 其他方式的承包	(107)
第四章 争议的解决和法律责任	(123)
第五章 附 则	(152)

第二部分 附 录

附录一：

中华人民共和国农村土地承包法	(160)
----------------------	-------

附录二：

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》修改情况的汇报	(173)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》审议结果的报告	(179)

关于农村土地承包法等三个法律草案主要问题修改意见的报告(节选)	(182)
后 记	(185)

第一部分 释 义

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。

【释义】 本条是对农村土地承包法的立法目的和立法根据的规定。

家庭承包经营是我国农民的一个伟大创举。农村实行家庭承包经营,改变了人民公社的生产经营方式和计划经济模式,初步构筑了适应我国市场经济要求的农村新经济体制框架。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制成为我国农村的基本经济制度。家庭承包经营是在坚持土地等生产资料集体所有的前提下,把土地使用权承包给农户,确立了家庭经营的主体地位,赋予了农民充分的生产经营自主权。家庭承包经营和集体统一经营是相互依存的统一整体,家庭承包经营是我国农村集体经济组织内部的一个经营层次,是农村集体经济的一种有效经营方式。农民通过承包本集体的农村土地,得到的是对农村土地的使用权,也就是我们现在所称的土地承包经营权。农民的土地承包经营权集中体现在农民对所承包的土地有了经营自主权、收益权和土地承包

经营权流转的权利。农民可以根据市场的供求关系,自主地组织生产,打破了过去那种高度集中的计划经营方式;农民在依法纳税和交纳承包费之后,其他收益都归自己所有,由自己自由支配,打破了过去那种“大锅饭”式的分配方式。多劳多产能够多得,农民得到了实惠,激发了农民生产的积极性,解放和发展了农村生产力,带来农村经济和社会发展的巨大变化。实行家庭承包经营制度以来,粮食和其他农产品大幅增长,由长期短缺到总量大体平衡,丰年有余,基本解决了全国人民吃饭问题;农民生活水平显著提高,全国农村总体上进入了由温饱向小康迈进的阶段;农民的思想观念发生深刻变化,农村精神文明和民主法制建设明显的进步。我国农村实行家庭承包经营二十多年来取得的巨大成就证明,家庭承包经营是解放农村生产力发展农村经济的有效方式。

稳定家庭承包经营,核心是稳定家庭承包关系,赋予农民长期而有保障的土地使用权。只有农民的积极性调动起来了,整个农村的生产力才能活跃起来,只有农民富裕了,集体经济才能得到发展。所以,家庭承包经营是农村经营体制改革的源泉和动力,是农村经营体制的基础。同时,集体统一经营对促进家庭承包经营和农业生产是必不可少的,一些农田水利和其他公共设施的建设,一些产前、产中、产后等生产、流通环节的服务,这是一家一户难以办到的,需要依靠集体统一经营才能做得更好。集体统一经营主要是增强生产服务、协调管理、资产积累等功能,其中最重要的是增强对农户的服务功能。农村集体经济组织可以配合国家实施的科教兴农战略,抓好农业先进实用技术的推广和普及,为农户提供生产、技术、信息等服务;组织本集体经济组织的农业基础设施的建设和集体资源的开发;发展各种形式的专业性服务组织,将生产、加工、流通等环节紧密地联系起来,从某些生产环节的服务发展到生产全过程的服务。使农村集体组织的综合服务与国家和社会的专业性服务密切结合,构成农业服务化体系。通过服务体系联结

千家万户,使农户分散的小规模经营与市场紧密地联系起来,促进我国农业向商品化、专业化、现代化发展。这种以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制符合我国农村和农业生产自身的特点,符合生产关系要适应生产力发展要求的客观规律,具有广泛的适应性和旺盛的生命力。

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,关系到农村经济的持续稳定发展。只有农村经济繁荣发展了,才能形成对城市的有效供应,只有农民富裕了,工业产品才有更加旺盛的销售市场,因此,它还关系着国民经济发展的全局。江泽民同志指出,没有农村改革的成功和农村经济的繁荣,我们国家就不可能出现今天这样生机勃勃的局面。如果农业没有更大地发展,农村经济不能登上新的台阶,我国现代化建设的发展目标就不可能顺利实现。可见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是何等的重要。

强调农村长期实行以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制,并不是说它已经尽善尽美了,应当看到,在实践中还存在一些问题有待进一步完善。例如,在第二轮农村土地承包中,有些地方没有把承包期再延长30年;有的发包方以各种名义随意调整承包地;还有个别地方收回或部分收回承包地等等,这些问题需要加以纠正。另外,对承包经营权的保护以及流转方式等需要进一步完善。在统分结合的双层经营体制中的集体经济组织在如何发挥其统一经营的功能上,特别是在增强其服务功能上,还需要进一步摸索和总结经验。只有不断地完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,才能为农村这一基本经济制度注入新的活力,才能保持其长期稳定。

1993年,国家将“农村集体经济组织实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”写进宪法,将其作为我国农村的一项基本经济制度固定下来。党的十五届三中全会通过的《中共

中央关于加强农业和农村工作若干重大问题的决定)明确提出:“要坚定不移地贯彻土地承包再延长三十年的政策,同时抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律,赋予农民长期而又有保障的土地使用权。”制定农村土地承包法的目的就是具体落实宪法,保障我国农村以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制的长久稳定,赋予农民长期而有保障的土地使用权,依法维护农村土地承包当事人双方的合法权益,以促进农业、农村经济发展和农村社会稳定。

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。

【释义】 本条是对适用农村土地承包法的土地范围的规定。

农村土地承包法所规定的土地与我们平时所说农民集体所有的土地不是一个概念,也可以说不是一个范围。一般所说的农民集体所有的土地是指所有权归集体的全部土地,其中主要有农业用地、农村建设用地等。农村土地承包法规定的农村土地,既包括农民集体所有的农业用地,也包括国家所有依法归农民集体使用的农业用地。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,如养殖水面等。养殖水面主要是指用于养殖水产品的水面,养殖水面属于农村土地不可分割的一部分,也是用于农业生产的,所以也包括在本条所称的农村土地的范围之中。此外,还有荒山、荒丘、荒沟、荒滩等“四荒地”,“四荒地”依法是要用于农业的,也属于本条所称的农村土地。上述这些用于农业的土地中数量最多,涉及面最广和每一个农民利益最密切的是耕地、林地和草地,这些农村土地,多采用人人有份的家庭承包方式,集体经济组织成员都有承包的权利,因此,本法把它突出出来表述。其他农村土地如“四荒地”、养殖水面等包含在本条规定的

“其他用于农业的土地”之中。总地来说,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,都属于本法所称的农村土地,都要适用本法的规定。

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。

【释义】 本条规定的是国家实行农村土地承包经营制度和承包的方式。

农村土地承包经营制度,赋予了农民自主经营权,极大地调动了他们的生产积极性,解放了农村劳动生产力,促进了农业、农村经济和国民经济的发展,是一项建设有中国特色社会主义农业的经营制度,必须长期坚持。

实行农村土地承包经营制度,符合生产关系要适应生产力发展要求的规律,使农户获得充分的经营自主权,能够极大地调动农民的生产积极性,解放和发展农村生产力。我国农村改革有其客观必然性。在70年代末期,农村改革从实行家庭联产承包责任制开始。当时,经过“文化大革命”的十年浩劫,国民经济到了崩溃的边缘,农村问题尤为突出,解决农民吃饭问题是当时最紧迫的问题,而土地承包经营又是解决这一问题最便捷、最有效的途径。一些地方的农民首先自发地搞起了包产到户、包干到户,并逐步扩展开来。党的十一届三中全会确立了“解放思想,实事求是”的思想路线,强调以经济建设为中心,为农村改革提供了理论根据,创造了政治环境。1980年,中央召开会议,就家庭联产承包问题印发会议纪要,明确提出贫困地区可以搞包产到户,并强调“生产过程的各项作业,生产队宜统则统,宜分则分”。从此,包产到户的生产经营方式在全国开展起来。

家庭承包经营是在农村土地集体所有保持不变的前提下,由村委会或者农村集体经济组织将土地使用权发包给农户,这种在原所有制不变基础上的变革,对社会振荡小,方便宜行。到1983年底,全国99%以上的生产队实行家庭联产承包责任制。1993年,国家决定在农户原有的承包期到期后可再延长30年,在承包期内,农户对土地的经营使用权可以在不改变使用方向的前提下实行自愿、有偿转让。这种承包经营方式一直稳定至今,使农村经济和社会发展产生了历史性的巨变,粮食和其他农产品大幅增长,由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余,基本上解决了全国人民吃饭问题,农民生活水平显著提高,全国农村总体上进入由温饱向小康迈进的阶段。

农村土地承包经营之所以产生如此伟大的成就,一是农村土地承包经营给了农民充分的生产经营自主权。实行家庭承包经营,突破了计划经济的束缚,种什么、怎么种、种多少,都由农民自己决定,农户可以因地制宜安排生产,根据市场的需求组织安排生产;二是打破了收益分配上的“大锅饭”,使农民的利益和劳动成果直接挂钩,使农民得到了可以看得见的物质利益;三是家庭承包经营适合我国农业生产的特点。我国农业最显著的特点是人多地少,我国农民人均可耕地才一亩左右,这就要求生产者精心照料农业生产的全过程。农民承包土地后,生产责任感大大增强,他们精耕细作、科学种田,努力提高劳动生产率。归根结底,家庭承包经营这种生产关系,使农户获得充分的经营自主权,得到了实惠;能够极大地调动农民的积极性,解放和发展农村生产力;农村土地承包经营方式这种生产关系适应我国农村生产力发展的要求。

农村土地承包经营方式既适应传统农业,也适应农业现代化发展的要求,在统分结合的经济体制下,农村土地承包经营可以容纳不同的生产发展水平,在现阶段乃至今后,仍具有旺盛的生命力。家庭承包经营赋予了农民生产经营自主权,确立了农户自主

经营、自负盈亏的市场主体地位，他们自觉地顺应市场需求，调整产品结构，渴求农业科技，实行科学种田，努力提高劳动生产率，以获得最大的经济效益。农村土地承包经营中以家庭承包经营为主。家庭承包经营虽然是一种传统的农业经营方式，但是它没有过时，即使在发达国家，占主导地位的农业经营方式也是家庭农场。家庭经营并不排斥现代化。我国的家庭承包经营虽然规模小，但在统分结合的双层经营体制下，农村集体经济组织可以发挥它的优势，在管好集体资产的同时，协调好利益关系，组织好生产服务和集体资源开发，能够解决一家一户难以办到的事情，推动我国农业向专业化、商品化、现代化发展。

农民有了生产经营自主权，不仅极大地调动了他们种粮种棉的积极性，而且使他们从当地的实际和市场需求出发，一方面调整生产结构，种植适销对路的其他经济作物，饲养优质的家禽家畜，开发新的产品，有效地促进了农村多种经营的发展。过去我们长期提出的“农林牧副渔”全面发展的农业目标，在实行农村土地承包经营后才得到更好的实现。另一方面，农民有了积累，也有了择业的自由，一些农民跳出了土地和农业的局限，办起了乡镇企业，在国家的大力支持和引导下，乡镇企业通过改制、引进资金和先进技术，得到快速的发展，已成为国民经济的一支重要力量。企业的发展推动了小城镇的建设，进而促进了农村第三产业的发展，大批农村富余劳动力从土地上转移出来。农村改革取得的重大成功，开拓了农业产业化和农民就业的广阔空间。

土地既是农业最基本的生产资料，也是农民最可靠的社会保障。长期稳定农村土地承包关系，既是发展农业生产力的客观要求，也是稳定农村社会的一项带根本性的措施。我们时刻不能忘记，我国有九亿多农民，人多地少是我国最基本的国情。我国对农村的社会保障体系尚未建立，国家正处在由农业经济向工业经济发展的过渡阶段。一户农民就那么几亩地，劳动力有富余，他们可

以亦工亦农，亦商亦农，白天务工，晚上务农，能进能退，是一项最大的社会保险。在乡镇企业蓬勃发展的同时，每年也有许多乡镇企业关停并转，但乡镇企业的职工们能上能下，能进能退，就是因为家里有那么几亩地，保障了他们的基本生活。改革开放二十多年来，我国经济虽然取得巨大的成就，但还处在刚刚解决温饱的阶段，一下还解决不了农村那么多的剩余劳动力，在相当长的一个时期，农民主要还是以土地为生。改革和发展要有一个稳定的局面，而农村的稳定是至关重要的，邓小平同志曾多次指出：“中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的。”因此，实行农村土地承包经营不仅对促进农业和农村经济的更大发展有着十分重要的作用，同时，对农村社会保障和社会稳定也起着十分重要的作用。

长期稳定农村土地承包经营，是我国国民经济发展的重要保障。我国的改革是从农村开始的。农村改革取得的重大成功，为城市改革和其他方面改革的顺利进行积累了重要经验，奠定了良好的基础，有力地促进了整个国民经济的发展。没有农村改革的成功和农村经济的繁荣，整个经济体制改革就不可能顺利进行，邓小平同志曾经指出：“中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民的生活是不是好起来。”还指出：“农民没有积极性，国家就发展不起来。”为什么说要坚持农村土地承包经营不动摇，如果不稳定，一动摇，农民的积极性就没有了，生机和活力也没有了，其他什么措施都是空的。为此，国家在1993年就提出，原定的耕地承包到期后，再延长30年不变。目的就是要保持农村土地承包关系的长期稳定。

本条规定的农村土地承包经营制度，包括两种承包方式，即家庭经营方式的承包和以招标、拍卖、公开协商等方式的承包。

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。

所谓家庭承包方式是指,以农村集体经济组织的每一个农户家庭全体成员为一个生产经营单位,作为承包人承包农民集体的耕地、林地、草地等农业用地,对于承包地按照本集体经济组织成员是人人平等地享有一份的方式进行承包。其主要特点:一是集体经济组织的每个人,不论男女老少,都平均享有承包本农民集体的农村土地的权利,除非他自己放弃这个权利。也就是说,这些农村土地对本集体经济组织的成员来说,是人人有份的,任何组织和个人都无权剥夺他们的承包权。二是以户为生产经营单位承包,也就是以一个农户家庭的全体成员作为承包方,与本集体经济组织或者村委会订立一个承包合同,享有合同中约定的权利,承担合同中约定的义务。承包户家庭中的成员死亡,只要这个承包户还有其他人,承包关系仍不变,由这个承包户中的其他成员继续承包。三是承包的农村土地对每一个集体经济组织的成员是人人有份的,这主要是指耕地、林地和草地,但不限于耕地、林地、草地,凡是本集体经济组织的成员应当人人有份的农村土地,都应当实行家庭承包的方式。

有些农业用地并不是本集体经济组织成员都有份的,如菜地、养殖水面等由于数量少,在本集体经济组织内做不到人人有份,只能由少数农户来承包;有的“四荒地”虽多,但本集体经济组织成员有的不愿承包,有的根据自己的能力承包的数量不同。这些不宜采取家庭承包方式的农村土地,可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。这些承包方式都是以自愿、公开、公正的原则进行承包,透明度高,便于群众监督,防止了暗箱操作,能够合理地利用这些农村土地。

以家庭承包方式承包的,耕地的承包期限为30年;草地的承包期限为30年至50年;林地的承包期限为30年至70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还可以延长。土地承包经营权通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的,其期限本

法没有明文规定,可以由当事人根据实际情况以合同约定,如小块的菜地或养殖水面,因生产周期短,可以约定较短的承包期限;荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地,因开发难度大,生产周期长,可以约定较长的承包期限。

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。

【释义】 本条规定的是国家依法保护农村土地承包关系长期稳定。

一、国家依法保护农村土地承包关系长期不变

稳定农村土地承包经营,核心是稳定土地承包关系,这首先涉及是否有一个较长的、合理的承包期限。农村土地承包关系的当事人包括作为发包方的集体经济组织或村民委员会与作为承包方的本集体经济组织成员的农民。土地承包关系能否长期稳定,还涉及能否切实地保护土地承包当事人双方的合法权益,特别是对处于弱者地位的承包方合法权益的保护。本法主要从以下五个方面做出了规定。

(一)赋予了农户长期而稳定的承包经营权

首先,农村土地承包法对土地的承包规定了一个比较长的期限,即:“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期限为三十年至七十年;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。”

其次,赋予了农户对承包土地的使用权。农村土地属于集体所有,从土地所有权上分离出来的土地使用权具有物权的性质,是一种法定化的权利。它最大的特点是除依法收回、调整外,任何人不能侵犯。这点与合同关系不同,合同是由双方当事人约定的,根据双方当事人的约定可以随时变更或者解除合同。这就可能给一方当事人留下变更合同或者解除合同的借口,而使农户的承包经