

Interpretation and Application on
Country Land Contract Law

农村土地承包法 释义与适用

顾问 / 柳随年 主编 / 王宗非

人民法院出版社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

农村土地承包法释义与适用

顾 问 柳随年

主 编 王宗非

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地承包法释义与适用/王宗非主编. - 北京:
人民法院出版社, 2002.9
ISBN 7-80161-391-0

I. 农… II. 王… III. ①农村土地承包法-注释-
中国 ②农村土地承包法-法律适用-中国 IV.
D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 071995 号

农村土地承包法释义与适用

顾问 柳随年

主编 王宗非

责任编辑 陈燕华 姜 峤 张维炜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲 9 号(100101)

电 话 (010)65290583(责任编辑) 65290516(出版部)
65290558 65290541 65290543(发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市大丰印刷厂

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 大 32

字 数 245 千字

印 张 10.25

版 次 2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-391-0/D·391

定 价 18.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

序

九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过了《中华人民共和国农村土地承包法》。这部法律的制定，是我国农村经济生活和农业法制建设的一件大事，是我国农村土地制度创新的重要成果。

土地是关系农业发展、农村稳定、农民富裕的基本问题。回顾几十年我国农村土地制度的变迁，是否真正保护广大农民的土地权利，通过什么方式保护农民的土地权利，始终是农村土地制度建设的关键问题。党的十五届三中全会提出，农村实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这是我们党总结多年农村经营体制改革实践经验得出的正确判断。稳定和完善农村土地承包关系，保护农民合法的土地权利，是农村双层经营体制的基本要求。农村土地承包法以党在农村的基本政策为指导，以确保农村土地承包关系长期稳定，赋予农民长期而有保障的土地使用权为核心，对农村土地承包的期限和方式，土地承包经营权保护和流转、土地承包经营纠纷解决和法律责任等等，当前农村土地承包中的一系列重大问题，做出了明确具体的规定，巩固了农村第二轮土地承包的成果，也为已经形成的土地承包关系和承包方取得的土地承包经营权，提供了法律和制度上的保障。这反映了农村土地承包工作的客观要求，也是广大农民的共同心愿。

需要指出的是，农村土地承包法针对当前农村土地承包的实际，赋予了土地家庭承包经营权丰富的内涵和可以操作的确定性，并对农村土地家庭承包实施物权保护，体现了立法的改革精

2 农村土地承包法释义与适用

神，顺应了完善农村土地制度和农业发展进入新阶段的要求。今后非法侵害承包方的家庭承包经营权，不仅要承担违约责任，也要承担侵权责任，这是农村土地承包制度安排的一个重大进步。通过家庭承包取得的土地经营权可以依法、自愿、有偿流转，是土地承包经营权题中应有之义，是物权保护的重要方面。农村土地承包法对此作出规定的意义，不仅在于农民的土地承包经营权得到了更为有力的保护，不仅在于家庭土地承包经营权实现方式的多样性得到了法律的肯定，而且对合理配置农村土地资源、加快农业产业化进程，转移农村富余劳动力，推进农村城市化建设，促进农民增收，都具有非常重要的促进作用。农村土地第二轮承包已经完成，依法规范和调整家庭土地承包经营权流转，保护承包方的流转权不受侵害，是农村土地承包法实施后的一项重要而迫切的任务。

农村土地承包法将于2003年3月1日开始施行。当前的一项主要任务就是要深入学习、广泛宣传农村土地承包法，在农村要争取做到家喻户晓，人人皆知。各级政府和基层组织的广大干部，要深刻理解农村土地承包法的立法精神和宗旨，熟悉和掌握法律的规定，提高依法行政的自觉性，切实保护农民合法的土地承包经营权。广大农民要增强法制观念，树立权利意识，遵守法律规定，并运用法律武器保护自己的合法权利。

农村土地承包法是贯彻落实党的农村基本政策的一部重要法律，也是规范和调整农村土地承包关系的一部专门法律。保证其有效实施，对保护农民的土地承包经营权，维护农村土地承包关系的长期稳定，对保障和促进农业和农村经济发展，具有重大而深远的意义。

作者

2002年9月

目 录

一、释义与适用

第一章 总 则	(1)
第二章 家庭承包	(32)
第一节 发包方和承包方的权利和义务	(32)
第二节 承包的原则和程序	(54)
第三节 承包期限和承包合同	(59)
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	(86)
第三章 其他方式的承包	(113)
第四章 争议的解决和法律责任	(131)
第五章 附 则	(160)

二、相关法律法规规范

中华人民共和国农村土地承包法 (2002年8月29日)	(168)
关于《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》 的说明 (2001年6月26日)	(180)
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	

2 农村土地承包法释义与适用

- (2002年6月20日) (187)
- 全国人大常委会
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
(2002年8月20日) (193)
- 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
(2002年8月29日) (195)
- 中华人民共和国民法通则(节录)
(1986年4月12日) (197)
- 最高人民法院
关于贯彻执行《中华人民共和国民法通则》若干
问题的意见(试行)(节录)
(1988年1月26日) (211)
- 中华人民共和国土地管理法(节录)
(1998年8月29日) (216)
- 中华人民共和国土地管理法实施条例(节录)
(1998年12月27日) (219)
- 中华人民共和国森林法(节录)
(1998年4月29日) (224)
- 中华人民共和国森林法实施条例(节录)
(2000年1月29日) (226)
- 中华人民共和国婚姻法(节录)
(2001年4月28日) (228)
- 最高人民法院
关于适用《中华人民共和国婚姻法》若干问题
的解释(一)(节录)

(2001年12月24日)	(231)
中华人民共和国继承法(节录)	
(1985年4月10日)	(232)
最高人民法院	
关于贯彻执行《中华人民共和国继承法》若干 问题的意见(节录)	
(1985年9月11日)	(238)
中华人民共和国水土保持法(节录)	
(1991年6月29日)	(245)
农民承担费用和劳务管理条例(节录)	
(1991年12月7日)	(247)
中共中央	
关于农业和农村工作若干重大问题的决定(节录)	
(1998年10月14日)	(250)
国务院	
批转农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知	
(1995年3月28日)	(252)
附:农业部	
关于稳定和完善土地承包关系的意见	
(1994年12月30日)	(253)
中共中央办公厅 国务院办公厅	
关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知	
(1997年8月27日)	(257)
农业部	
关于认真贯彻落实《关于进一步稳定和完善农村土地 承包关系的通知》的通知	
(1997年9月10日)	(263)

国务院

- 批转农业部关于加强农业承包合同管理意见的通知
(1992年9月12日) (266)

附：农业部

- 关于加强农业承包合同管理的意见
(1992年7月30日) (266)

农业部

- 关于进一步加强农业承包合同管理、减轻农民负担的
通知
(1993年1月27日) (269)

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)
(1999年6月28日) (271)

认真落实农户承包地使用权流转有关政策

- (2002年1月10日) (278)

国务院办公厅

- 关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持
工作的通知
(1996年6月1日) (282)

国务院办公厅

- 关于进一步做好治理开发农村“四荒”资源工作的通知
(1999年12月21日) (287)

国土资源部 农业部

- 关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工作的通知
(1999年12月29日) (293)

中共中央

- 批转《全国农村工作会议纪要》(节录)

(1982年1月1日)	(297)
中共中央	
关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知(节录)	
(1983年1月2日)	(302)
中共中央	
关于一九八四年农村工作的通知(节录)	
(1984年1月1日)	(306)
把农村改革引向深入(节录)	
(1987年1月22日)	(309)
中共中央	
关于进一步加强农业和农村工作的决定(节录)	
(1991年11月29日)	(311)
中共中央、国务院	
关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施(节录)	
(1993年11月5日)	(313)
中共中央	
关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定(节录)	
(1993年11月14日)	(314)
后记	(315)

一、释义与适用

第一章 总 则

本章是关于农村土地承包法立法目的、调整范围等原则的规定。本章共 11 条。主要是关于立法目的、调整范围、承包方式、农村土地所有权性质、农村土地的承包主体、妇女承包经营权的保护、承包农村土地应当遵守的原则、农村土地所有者和承包方权利的保护、承包经营权的流转、各级行政主管部门责任的规定等。

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。

【释义与适用】

本条是关于立法目的的规定。

立法目的，也即立法宗旨。通俗讲，就是为什么要制定法律，制定法律要达什么效果。农村土地承包法作为调整和规范农村土地承包关系的专门法律，根据本条法律规定，其立法目的主

要有三个方面，一是落实党在农村的基本政策；二是规范和调整农村土地承包关系；三是保障和促进农业和农村经济的发展。上述立法目的是在总结我国农村土地制度变革正反两方面经验基础上得出的结论，也是深化农村经济体制改革，创新农村土地制度的客观要求和必然安排。

1. 保障党在农村的基本政策得到全面的贯彻落实

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是党在农村的基本政策，是对农村生产关系作出的新的调整。农村土地承包法作为规范和调整农村土地关系的专门法律，核心就是要把党在农村的基本政策用法律的形式固定下来，并依法贯彻落实到农村土地承包工作的实际中去，保证农村土地承包关系的长期稳定，让广大农民群众吃上“定心丸”；保障农村土地承包关系的稳定，赋予农民长期而有保障的土地使用权。党在农村的基本政策的确立，并最终将这一政策转变为法律，是几十年我国农村改革发展取得的成果的制度体现，是农业法制建设中的一件大事。

我国农村土地制度改革，经历了一个曲折发展的过程，大体分为三个阶段。第一个阶段是建国之初的土地制度改革时期；第二个阶段是农村实行社会主义合作化时期；第三个阶段是我国开始全面改革时期。三次农村土地制度改革的历史条件、指导思想不同，其改革的成果也迥然各异。新中国成立后，对于广大农民来说，最大的解放莫过于从根本上改变了千百年来与土地分离的状态，使“耕者有其田”变为了实现。当时我国农村实行的是以农户家庭为主，土地所有权和使用权合一的制度。从大规模的社会主义改造运动开始，农村实行社会主义的合作化，农村土地农户家庭所有，变为了农村土地集体所有。到1958年实行人民公社化，农村土地集体所有发展到了包括农村土地在内的所有生产资料都归集体所有，并由集体实行统一的生产经营。实践表明，这

种在我国农村长达 20 年的制度安排，严重地脱离了当时的国情，背离了生产关系要适应生产力的要求，忽视了广大农民的切身利益，对农业生产力造成了很大破坏。第三阶段始于 1978 年。是年年底，安徽省凤阳县小岗村农民打破纯而又纯的土地公有制，在全国率先实行包产到户，重新把农户与土地联系在一起，极大地调动了农民群众的积极性，收到了明显的效果。这一“骇人之举”所释放出的能量时人难以预测，它不仅引发了农村经营体制的改革，而且成为我国全面改革的发端。从那时起到 1998 年党的十五届三中全会召开，又一个 20 年间，农村经营体制改革一直没有停止过，党的农村政策始终朝着不断健全、逐步完善的方向健康发展。1980 年，邓小平同志就说，“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快”。“这种转变不是自上而下的，不是行政命令的，而是生产发展本身提出的必然要求”。从而对包产到户给予了充分肯定。同年，中央又明确指出，“在那些边远山区和贫困落后地区，长期吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的生产队，群众对集体经济丧失信心，而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长时间内保持稳定”。1982 年中央 1 号文件又指出，“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动”。“联产承包制”第一次出现。翌年，中央在《当前农村经济政策的若干问题》中又明确指出，“包产到户、包干到户，是在党的领导下我国农民的伟大创造。凡是群众要求实行这种办法的地方，都应当支持。”联产承包责任制，在全国农村得到了普遍实行。为了规范农村联产承包，1984 年，中央 1 号文件规定，土

地承包期应在 15 年以上，生产周期长的带有开发性的项目，如果树、森林、荒山、荒地等，承包期还应更长。1993 年，在第一轮承包期到期后，党中央、国务院又做出规定，承包期再延长 30 年。开垦荒地、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的，承包期可以更长。同年，国家将农村家庭联产承包为主要的责任制，写入八届全国人大一次会议通过的宪法修正案，为建立新的农村经营体制，提供了宪法依据。1997 年，中办、国办在《关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知》中强调，以家庭联产承包为主要的责任制和统分结合的双层经营体制，是我国农村经济的一项基本制度，稳定土地承包关系，是党的农村政策的核心内容，做好延长土地承包期工作，直接关系到亿万农民的生产积极性，关系到农村经济发展和农村社会的稳定。

1998 年 9 月，江泽民总书记在安徽考察时指出，“长期稳定农村土地承包关系，是发展农业生产力的客观要求，也是稳定农村社会的一项根本性的措施。中央的土地承包政策是非常明确的，就是承包期 30 年不变。而且 30 年以后也没有必要再变”。1998 年 10 月，中国共产党十五届三中全会召开，全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》以家庭承包经营取代了联产承包责任制，并明确提出“长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”要求“要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权”。1999 年，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，也再次明确规定，“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。”

党在农村的基本政策是经过几十年的探索创新形成的，来之不易。实践证明这一政策符合国情，是完全正确的。它极大地解

放了农业生产力，受到广大农民的热烈拥护。把党在农村的政策转化为法律，是广大农民的心愿，贯彻落实党在农村的政策也就必然是农村土地承包法的主要立法目的。

2. 规范和调整农村土地承包关系，保护承包双方当事人的合法权利。

从另一方面看，在农村土地承包实践中，贯彻执行党在农村的基本政策也存在一些矛盾和问题。主要表现在三个方面，一是一些地方没有很好执行农村土地承包关系稳定的政策，在承包期内，有的通过行政手段频繁调整承包地，甚至收回承包地；有的随意征、占用承包地，农民又得不到相应的补偿；有的在土地承包中，不平等对待妇女，剥夺、限制妇女的土地承包权，等等。这些行为损害了农民的利益，致使一些基层干部和农民群众对承包期30年不变的政策发生怀疑；二是农村土地承包到户后，一家一户的承包出现土地细化的趋势，影响土地资源的合理流动和规模化经营。土地经营权流转，虽然是解决上述问题的一个有效途径，但实践中，土地承包经营权流转运作还不规范，特别是在承包经营权流转过程中，一些本集体经济组织以外的单位和个人，常常侵害农民的权益；三是土地承包合同不规范，兑现率不高，纠纷不断。随意变更、解除土地承包合同的现象时有发生，承包方的合法权利受到侵害后，无法得到法律的保护，极大地挫伤了农民的生产经营积极性。

通过立法把党在农村的基本政策落到实处，就必须有针对性地依法解决农村土地承包实践中存在的上述各种实际问题。为此，依法调整签订土地承包合同后发生的当事双方权利义务关系，维护发包方和承包方的合法权利，规范土地承包经营权流转，保障和促进农村土地资源的合理流动，使农村土地承包关系在法律制度下，处于合理有序的状态，是农村土地承包法的另一

个立法目的。

3. 保障和促进农业发展、农村稳定和农民增收

农业是我国国民经济的基础，农村是我国最广大的地区和市场，农民占我国人口的70%。而“三农”问题的核心是土地问题。建立一种什么样的农村土地制度，如何保障农民的土地权利，是事关改革开放和现代化建设全局的重大问题。土地是农业的基本生产要素，是农民的基本生活保障，是一个带有根本性、长远性和决定性的大问题。农村土地承包法通过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，稳定农村土地承包关系，解放农业生产力，调动和保护广大农民的生产经营积极性，最终保障和促进农业发展、农村稳定和农民增收，这是农村土地承包法立法的根本目的。

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。

【释义与适用】

本条是关于本法调整范围的规定。

法律的调整范围，也就是法律调整的空间效力，回答的是法律在什么范围内适用的问题。根据本条法律规定，农村土地承包法作为一部规范和调整农村土地承包关系的专门法律，其调整的范围，即其空间效力是农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的土地。换言之，上述土地由本法规范和调整，除此之外的其他土地，则不在本法规范和调整的范围之内。根据本条法律规

定，还可以进一步明确，上述农民集体所有和国家所有依法由农民使用的土地，具体是指耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地。根据本法第三条的规定，其他依法用于农业的土地，包括“荒山、荒沟、荒丘、荒滩”等农村土地。而且，上述所有土地必须是实行承包经营，才受本法的规范和调整。也就是说，非承包地，不在本法规范和调整范围之内。规定农村土地承包法的调整范围，实际就是确认农村土地承包法的效力边界，这是保证本法有效施行，特别是在具体承包土地实践中，准确适用法律规范的前提。

根据本条法律调整范围的规定，耕地、林地、草地是主要调整范围。据有关部门统计，目前我国耕地面积为 19.2 亿亩、林地面积为 38.5 亿亩、草地面积为 60 亿亩。根据家庭承包经营政策，实行家庭承包经营的耕地面积占其总面积的 97%，林地占 87.5%、草地占 55%。耕地承包实际面积为 18.6 亿多亩，林地面积为 33.6 亿多亩，草地承为 33 亿亩。这说明，我国农村土地的家庭承包经营已在全国普遍实行，并已达到了空前的规模。把耕地、林地、草地，纳入法律规范和调整的范围，依法对这部分土地的家庭承包关系进行规范和调整，保证承包关系的稳定，保护双方当事人的合法权利，具有非常重大的意义。

根据本法规定，“荒山、荒沟、荒丘、荒滩”等农村土地，也属本法的调整范围。“四荒”是农业的重要资源。多年来，广大农民群众和社会力量通过各种形式的承包，对“四荒”进行了积极的治理开发，目前，全国承包治理开发“四荒”的面积接近 8000 万亩，并取得了很好的效益。为了保护生态环境，改善农业生产条件，防止水土流失和土地的荒漠化，增加农民收入，实现农业的可持续发展，本法在国家相关政策的基础上，总结多年治理开发“四荒”的实践经验，明确把“四荒”纳入调整范围。