

法律法规释义系列

中华人民共和国 农村土地承包法 实用问答

主 编 / 王超英

中国法制出版社

目 录

第一章 总 则	(1)
1. 农村土地承包法是在什么背景下制定的?	(1)
2. 农村土地承包法的指导思想是什么?	(5)
3. 农村土地承包法的立法目的是什么?	(6)
4. 农村土地承包法坚持了哪些基本原则?	(8)
5. 农村土地承包法调整的范围是什么?	(11)
6. 农村土地承包法主要规范调整哪些承包关 系?	(13)
7. 农村土地承包法规定的承包方式有哪些?	(15)
8. 如何依法保护农村土地承包关系的长期稳 定?	(16)
9. 为什么土地承包后不能改变承包地的所有 权性质?	(19)
10. 为什么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?	(19)
11. 农村土地承包为什么要坚持公开、公平、 公正的原则?	(20)
12. 农村土地承包为什么要正确处理国家、集 体、个人三者的利益关系?	(22)
13. 农村土地承包为什么要强调保护农业生态 环境?	(23)
14. 为什么承包的土地不能用于非农建设?	(24)

15. 为什么要保护集体土地所有者的权利？	(25)
16. 为什么要保护农村土地承包方的权利？	(26)
17. 国家为什么保护土地承包经营权流转？	(28)
18. 农村土地承包法主管部门的职责是什么？	(29)
第二章 家庭承包	(31)
第一节 发包方和承包方的权利和义务	(31)
19. 法律对农村集体土地的所有权是如何规定的？	(31)
20. 农村土地承包应当由谁发包？	(32)
21. 承包方享有法律规定的哪些权利？	(34)
22. 发包方应当承担法律规定的哪些义务？	(36)
23. 农村土地家庭承包的承包方是谁？	(39)
24. 家庭承包的承包方享有法律规定的哪些权利？	(41)
25. 土地承包经营权包括哪些内容？	(42)
26. 承包地被征用、占用时承包方有权获得哪些补偿？	(44)
27. 承包方应当承担法律规定的哪些义务？	(46)
28. 为什么农村土地承包法没有规定承包费？	(47)
第二节 承包的原则和程序	(48)
29. 家庭承包应当遵循哪些原则？	(48)
30. 为什么需要 2/3 的村民或村民代表才能通过承包方案？	(50)
31. 家庭承包应当遵循哪些程序？	(51)
第三节 承包期限和承包合同	(53)
32. 家庭承包的期限是多长？	(53)
33. 家庭承包为什么要签订书面承包合同？	(54)
34. 承包合同应当包括哪些条款？	(55)

35. 承包合同从什么时候起生效？	(57)
36. 承包方自什么时候取得土地承包经营权？	(58)
37. 如何确认承包方的土地承包经营权？	(58)
38. 颁发土地承包经营权证书可以收取什么费用？	(60)
39. 发包方承办人、负责人变动后能否变更、解除承包合同？	(61)
40. 集体经济组织分立、合并后能否变更、解除承包合同？	(62)
41. 国家机关及其工作人员能否利用职权干涉土地承包？	(62)
42. 国家机关及其工作人员能否变更、解除承包合同？	(63)
第四节 土地承包经营权的保护	(64)
43. 发包方能否随意收回农户的承包地？	(64)
44. 在法律规定的什么情况下，发包方可以收回承包地？	(65)
45. 农民全家迁入小城镇的，发包方能否收回承包地？	(66)
46. 承包方增加投入提高承包地生产能力的，在什么情况下可以获得补偿？	(67)
47. 承包期内发包方能随意调整承包地吗？	(68)
48. 发包方在什么情况下可以进行个别调整，个别调整的程序是什么？	(70)
49. 承包合同已经约定承包期内不调整的还能调整吗？	(71)
50. 哪些土地可用于个别调整、解决人地矛盾？	(71)

51. 承包期内承包方可以交回承包地吗？	(73)
52. 对承包方交回承包地有什么要求？	(74)
53. 如何保障结婚、离婚、妇女的土地承包经营 权？	(75)
54. 家庭承包的土地承包经营权和承包收益如 何继承？	(77)
第五节 土地承包经营权的流转	(79)
55. 家庭承包取得的土地承包经营权能否流转， 有哪些流转方式？	(79)
56. 为什么没有规定土地承包经营权可以抵 押？	(81)
57. 土地承包经营权流转应当遵循哪些原则？	(82)
58. 土地承包经营权流转的主体是谁？	(84)
59. 发包方不得以哪些方式强迫承包方进行土 地承包经营权流转？	(85)
60. 什么是两田制，实行两田制符合政策吗？	(86)
61. 如何确定土地承包经营权流转的费用？	(88)
62. 土地承包经营权必须签订书面合同吗？	(89)
63. 土地承包经营权流转合同应当包括哪些内 容？	(89)
64. 土地承包经营权流转需要发包方批准吗？	(91)
65. 土地承包经营权流转必须进行登记吗，不 登记有什么后果？	(92)
66. 什么是善意第三人？	(94)
67. 什么是土地承包经营权转包、出租？	(95)
68. 转包与出租有什么区别吗？	(96)
69. 请人代耕必须签订书面合同吗？	(96)
70. 什么是土地承包经营权互换？	(97)

71. 什么是土地承包经营权转让？	(98)
72. 土地承包经营权转让有什么条件和要求？	(99)
73. 什么是土地承包经营权入股？	(100)
第三章 其他方式的承包	(102)
74. 家庭承包与其他方式的承包有什么区别？	(102)
75. 以其他方式承包土地必须签订书面合同 吗？	(103)
76. 其他方式承包合同的内容可否协商确定？	(104)
77. “四荒”承包可以采取什么具体方法？	(106)
78. 承包四荒还应当遵守哪些法律的规定？	(108)
79. 其他方式的承包，同等条件下本集体经济 组织成员为什么享有优先权？	(109)
80. “四荒”可以承包给本集体经济组织以外 的单位和个人吗？	(110)
81. 集体经济组织组织以外的人承包“四荒” 有什么要求？	(110)
82. 承包“四荒”取得的土地承包经营权能否 依法流转？	(112)
83. “四荒”的土地承包经营权流转方式有什 么特点？	(113)
84. 承包“四荒”的应当如何继承？	(114)
第四章 争议的解决和法律责任	(116)
85. 什么是土地承包经营纠纷？	(116)
86. 农村土地承包法规定了哪些解决农村土地 承包经营纠纷的途径？	(117)
87. 农村土地承包经营纠纷与土地权属争议有 什么不同？	(121)
88. 农村土地承包法对农村土地承包经营纠纷	

的仲裁裁决的效力是如何规定的？	(121)
89. 侵害承包方的土地承包经营权应当承担什 么法律责任？	(124)
90. 发包方侵害承包方土地承包经营权的行为 有几种？	(126)
91. 发包方侵害承包方土地承包经营权的，应 当如何承担法律责任？	(129)
92. 承包合同中哪些条款被农村土地承包法规 定为无效？	(131)
93. 承包合同当事人应当如何承担违约责任？	(133)
94. 为什么强迫承包方进行土地承包经营权流 转是无效的？	(135)
95. 承包方的土地承包经营权流转收益被其他 组织或者个人擅自截留、扣缴的，应当如 何处理？	(137)
96. 违反土地管理法规非法征用、占用承包土 地应当如何承担法律责任？	(137)
97. 贪污、挪用土地征用补偿费用的，应当如 何承担法律责任？	(139)
98. 承包方违法将承包地用于非农业建设的， 如何处罚？	(140)
99. 承包方对承包地造成永久性损害的，如何 处理？	(140)
100. 国家机关及其工作人员违法干预农村土地 承包、侵害土地承包经营权的法律责任是 什么？	(141)
第五章 附 则	(144)
101. 农村土地承包法对第二轮承包的效力是	

如何规定的？	(144)
102. 农村土地承包法对机动地问题是如何规定的？	(146)
103. 为什么要规定省级人大常委会可以制定农村土地承包法的实施办法？	(147)
104. 农村土地承包法从什么时间开始施行？	(149)

附录：

中华人民共和国农村土地承包法	(151)
(2002 年 8 月 29 日)	
中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定（摘录）	(163)
(1998 年 10 月 14 日)	
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	(166)
(国发〔1992〕52 号)	
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	(170)
(国发〔1995〕7 号)	
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知	(175)
(中办发〔1997〕16 号)	
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	(181)
(1996 年 6 月 1 日)	
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	(186)

(1999 年 12 月 21 日国务院办公厅发布 国办发〔1999〕102 号)	
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……………	(192)
(农经发〔1997〕6 号)	
关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工 作的通知……………	(195)
(1999 年 12 月 29 日国土资源部、农业部联 合发布 国土资发〔1999〕511 号)	
认真落实农户承包地使用权流转有关政策……………	(199)
全国人大农业与农村委员会关于提请审议《中 华人民共和国农村土地承包法(草案)》的议 案……………	(203)
关于《中华人民共和国农村土地承包法(草案)》 的说明……………	(204)
中华人民共和国农村土地承包法(草案)……………	(212)
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……………	(223)
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……………	(229)
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……………	(232)
(2002 年 8 月 29 日)	
农村土地承包及其管理情况……………	(234)
林地承包及其管理情况……………	(238)
后 记……………	(242)

第一章 总 则

1. 农村土地承包法是在什么背景下制定的？

农村土地承包法是调整农村土地关系的一部重要法律。这部法律的制定，有着深刻的历史原因，反映了我国农村土地制度变迁的发展轨迹，也是我国农村经营体制改革的必然结果，对新阶段我国农业与农村经济的发展，具有深远而重大的意义。

土地对于我国这样的农业大国来说，其重要性是不言而喻的，以至于它在社会发展进程的重要时期，都不可避免地首先成为变革的对象。我国农村的土地制度先后进行了三次重大变革。第一次农村土地制度改革是在建国初期，这次土地制度改革，应当说在我国土地制度史上具有划时代意义。它从根本上推翻了封建地主的土地所有制，没收了为地主所有的土地，把土地分给广大贫苦农民，实现了“耕者有其田”，使他们在历史上第一次真正成为了土地的主人。这次农村土地制度改革，实际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。但是，由于当时的社会历史条件和指导思想的决定，这一土地制度并没有实行多久，随着社会主义改造运动的开始，农村土地制度走上了公有制的道路，这就是第二次农村土地制度改革。第二次农村土地制度改革从1953年开始，这次改革的中心是实行社会主义的土地公有制，通过合作化和公社化，把原来农村土地农户家庭所有，改为农村土地集体所有，也即农村土地实行公有制。当时农村从

初级社、高级社，最后发展到人民公社，实行“三级所有，队为基础”，农村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，集体成为农村全部生产资料的所有者和经营者。从1958年的人民公社，到1978年的改革开放，这一制度在我国农村实行了整整20年。而20年的实践表明，人民公社化、纯而又纯的农村土地集体所有制，并没有真实地反映当时农业生产力的发展水平，排斥了广大农民的个人利益，极大地影响了农民生产经营积极性的发挥，广大农民群众仍然过着并不富裕甚至贫困的生活。变革农村的生产关系，改革农村的土地制度，使之符合农业生产力的发展需要，反映广大农民的切身利益要求，也就自然成为农村改革的客观要求，第三次农村土地制度改革不期而至了，而这次农村土地制度改革不仅是农村土地关系的新的调整，而且成为我国全面改革的突破口。第三次农村土地制度改革发端于20世纪70年代末期。1978年底，安徽省凤阳县小岗村农民冲破禁区，在全国率先实行具有承包经营性质的大包干制，包产到户，极大地调动了农民群众的积极性，其他一些省份，如四川、贵州、甘肃等省也紧随其后。但当时“左”的思想影响还未根本消除，对包产到户的做法认识并不统一，国家的相关政策也不完善。因此，包产到户并没有在全国全面铺开。到1980年，邓小平同志在同中央负责工作人员的一次谈话，对“包产到户”的做法给予了充分肯定，他说，“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”。又说，“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”。同年9月，中央召开的一次会议明确指出，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，群众对集体经济上丧失信心，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。同时指出，在一般地区已经

实行包产到户的，如果群众不要求改变，就应允许继续实行，然后根据情况的发展和群众的要求，因势利导，运用各种形式进一步组织起来。1982 年中央 1 号文件又明确指出，目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包连产计酬，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。1983 年初，中央关于《当前农村经济政策的若干问题》再一次明确指出，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。至此，农村实行家庭承包经营责任制，得到了党的政策的充分肯定，并在全国普遍实行，到同年底，全国绝大部分农村都实行了家庭承包经营。

我国农村实行家庭承包经营后，实践中存在的一个突出问题就是，通过行政手段频繁地调整承包地，广大农民群众的利益因此受到损害，对党在农村的家庭承包经营政策的稳定性、连续性信心不足，缺乏对土地的预期。为了稳定农村家庭承包责任制，党中央进一步明确政策，完善措施。1984 年，中央关于农村工作的 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，中央和国务院又及时作出规定，在原定的耕地承包期到期之后，再延长 30 年不变。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的责任制写入八届全国人大一次会议审议通过的宪法修正案。由此，农村家庭联产承包经营体制得到了国家根本大法——宪法的确认。许多地方也根据当地的实际情况，制定了有关农村承包经营的地方性法规。1997 年，中办、国办在《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》中强调，以家庭联产承包为主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带根本性的措施。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”。

经过20年的改革，家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，作为党在农村的基本政策已经成熟；构建农村经营体制的理论认识在实践的基础上，经过多年讨论也达到统一；宪法对农村经营体制的确认和大部分省分已制定了有关的地方性法规，使其法制环境更加完善。因此，随着我国农业发展进入新阶段和农村经济体制改革进一步深化，适应社会主义市场经济的要求和农业产业化、现代化发展趋势，对农村土地承包经营做出制度安排，已成为农村深化改革和更大发展的必然要求。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》将家庭联产承包责任制，改为家庭承包经营，并明确指出：“要坚定不移地贯彻土地承包期再延长30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，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。”长期实践证明，党的农村土地家庭承包政策是符合我国农村实际的，是完全正确的，符合广大农民群众的心愿。把党的政策转变为国家意志，制定规范和调整农村土地承包关系的专门法律，自然也就被提上了日程。

2. 农村土地承包法的指导思想是什么？

农村土地承包法是规范和调整农村土地承包关系的一部专门法律。稳定和完善的农村土地家庭承包关系，是党在农村基本政策的核心。宪法是我国根本大法，是制定其他法律依据，就农村经营体制而言，宪法做了原则规定。为此，农村土地承包法的指导思想有两个方面：

第一，以党在农村的基本政策为指导，全面贯彻党的十五届三中全会精神，突出强调保障农村土地承包关系的长期稳定，维护集体经济组织成员的合法利益。立法必须坚持党的领导，全面准确地贯彻落实党的方针、路线、政策。改革开放 20 多年来，根据我国建立农村土地制度的实践，党中央先后制定了一系列有关农村土地方面的政策，并不断补充、完善。这些政策既是不同时期我国农村土地制度建设实践的总结，也是当时农村土地制度建设的遵循和指导，并为立法提供了坚实的理论基础和政策依据。党的十五届三中全会提出，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。这为制定农村土地方面的法律指明了方向，明确了立法目的，也是制定农村土地承包法的基本指导思想。为此，农村土地承包法以党在农村的基本政策为指导，坚持家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，围绕确保农村土地承包关系长期稳定这一中心，明确耕地承包期为 30 年、草地承包期为 30 年至 50 年、林地承包期为 30 年至 70 年，承包期内不得收回承包土地、不得调整承包地、承包经营权可以依法自愿有偿流转等等一系列重大原则，保证党在农村的基本政策的贯彻落实。

第二，以宪法为依据，坚持生产资料社会主义公有制和农村家庭承包经营责任制。农村土地承包法作为规范和调整农村土地承包关系的专门法律，体现了宪法精神，坚持了宪法的有关原

则。生产资料社会主义公有制，是我国宪法的一个十分重要的国家基本制度规定，任何一部法律的制定都不能违背这个规定。农村土地承包法始终坚持生产资料的社会主义公有制，坚持土地的所有权为国家和集体所有。同时，把农村家庭承包责任制的宪法规定具体落实到条文规定中。如农村土地承包法第二条对调整范围的规定，明确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等。第四条第二款规定，农村“土地承包后，土地的所有权性质不变”。这些规定都坚持了宪法关于生产资料社会主义公有制的原则。第三条第一款规定，“国家实行农村土地承包经营制度”，依据了宪法有关农村经营体制的原则规定。第六条关于“农村土地承包，妇女与男子享有平等的权利”的规定，也体现了宪法公民在法律面前一律平等的原则，等等。

3. 农村土地承包法的立法目的是什么？

1998年10月，党的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》明确指出，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。三中全会的精神更加明确地说明，根据20年农村改革实践的经验和农村土地承包的实际需要，制定一部保障农村土地承包关系长期稳定的法律是十分迫切和重要的。

上个世纪70年代末，我国农民自发地实行了包产到户的经营方式，从而引发了我国历史上第三次农村经营体制改革。与前两次改革不同的是，这次农村改革成为我国全面改革的发端，也正是在这样的大背景下，这次农村经营体制改革成为农村土地所有权与经营权分离的突破口，其意义重大而深远。改革开放20

多年来，我们党根据改革开放形势的发展趋势，结合农村改革的进程，总结正反两方面经验，调整农村生产关系，完善在农村的政策，最终提出，在农村实行以农民家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这是党在农村的基本政策，是我国农村的基本经营制度。多年来，党在农村的基本政策解放了农村生产力，给广大农民群众带来了实惠，受到了普遍拥护和欢迎。1993年，这一农村基本政策被写入宪法。同年，党中央提出，农村土地第一轮家庭承包期到期之后，进行第二轮承包，承包期再延长30年。在这期间，还针对稳定农村土地承包关系，先后制定了一系列有关政策，如“增人不增地，减人不减地”、“大稳定，小调整”、允许承包地流转和继承、严格控制预留机动地、不搞“两田制”，等等，这体现了党的农村政策的连续性和维护农村土地家庭承包关系长期稳定的精神，到2000年底，全国农村已有98%的村组基本完成了第二轮承包。

但是，从农村土地承包的实践来看，仍存在着不少矛盾和问题。归纳起来，主要有三个方面，一是为了解决人地矛盾，通过行政手段频繁调整承包地，有的地方是“三年一小调，五年一大调”，有的地方甚至是“一年一小调，三年一大调”，严重影响了土地承包关系的稳定，也侵害了农民的利益；二是一些地方的土地承包经营权流转运作不规范，造成土地资源流失，农民的合法权益也常常遭受损害；三是土地承包合同纠纷不断，不少纠纷久拖不决，影响了农民的生产积极性，也不利于农村社会的稳定。农村土地承包存在的上述问题，说明从制度和立法上规范农村土地承包关系，有针对性地解决农村土地承包实践中存在的问题，是非常必要和重要的。据上所述，制定农村土地承包法的目的主要有三个方面：

第一，维护农村土地承包关系的长期稳定。稳定农村土地承包关系，是党的农村政策的核心。党中央提出的农村实行以家庭

承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，是对农村的生产关系作出的新的调整，是农村新的经营体制。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，就是要以法律的形式，把党在农村的基本政策，落实到农村土地承包工作的实际中去，稳定农村土地承包关系，赋予农民长期而有保障的土地使用权，让广大农民群众吃上“定心丸”。

第二，规范和调整土地承包经营关系。针对农村土地承包实践中存在的各种矛盾和问题，作出具体的法律规范，巩固第二轮土地承包的成果，调整承包合同当事人的权利义务关系，保护承包土地当事人的合法权益，保障和促进农村土地资源的合理流动，调动农民的生产经营的积极性。

第三，保障和促进农业和农村经济的发展。土地是农业的基本生产要素，是农民的基本生活保障，土地问题对农业和农村经济来说，是一个带根本的问题。本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，保证农村土地承包关系的长期稳定，使农业和农村经济的发展具有了坚实的物质基础，从而更加有力地推动农业结构调整和产业化进程，保障和促进农业发展，农村稳定和农民增收。

4. 农村土地承包法坚持了哪些基本原则？

维护农村土地承包关系的长期稳定，保护农民的土地承包经营权，是农村土地承包法要解决的核心问题，也是农村土地承包法的基本价值取向。据此，农村土地承包法坚持了以下五项原则：

第一，切实保障农村土地承包关系的长期稳定。农村土地承包关系中存在的突出问题就是对承包地通过行政手段，人为地进行频繁的调整。尽管每次变动和调整都能找到各种原因和理