



中 华 人 民 共 和 国

农村土地承包法

· 通俗读本 ·

主编 / 胡康生

副主编 / 王胜明 贾东明



2.325

法律出版社

387

D922.5-85
B73a

中华人民共和国 农村土地承包法通俗读本

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)



A1057286

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通俗读本/胡康生主
编.—北京:法律出版社,2002.10
ISBN 7-5036-3956-3

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 074327 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书公司
印刷/北京朝阳北苑印刷厂

编辑/法律应用出版中心
经销/新华书店

开本/A5
版本/2002年10月第1版

印张/5.25 字数/137千
印次/2002年10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

法律应用出版中心/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
电子邮件/yingyong@lawpress.com.cn
读者热线/010-88414135 88414142 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 7-5036-3956-3/D·3673 定价:11.00元

目 录

一、制定农村土地承包法的意义和农村土地承包经营	
制度	(1)
二、土地承包的发包、承包主体及其权利义务	(16)
三、土地承包的原则和程序	(32)
四、土地承包合同及承包经营权的取得	(42)
五、土地承包的期限	(53)
六、承包土地的收回和调整	(57)
七、土地承包中的继承	(69)
八、土地承包经营权的流转	(73)
九、对妇女土地承包经营权的保护	(91)
十、招标、拍卖等方式取得的土地承包经营权	(94)
十一、土地承包纠纷的解决方式	(107)
十二、法律责任	(112)
十三、有关土地承包的其他问题	(134)
附录一：	(142)
中华人民共和国主席令	(142)
中华人民共和国农村土地承包法	(142)
附录二：	(154)
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	(154)
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	(159)

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).....	(162)
后记.....	(164)

目 录

一、制定农村土地承包法的意义和农村土地承包经营	
制度	(1)
二、土地承包的发包、承包主体及其权利义务	(16)
三、土地承包的原则和程序	(32)
四、土地承包合同及承包经营权的取得	(42)
五、土地承包的期限	(53)
六、承包土地的收回和调整	(57)
七、土地承包中的继承	(69)
八、土地承包经营权的流转	(73)
九、对妇女土地承包经营权的保护	(91)
十、招标、拍卖等方式取得的土地承包经营权	(94)
十一、土地承包纠纷的解决方式	(107)
十二、法律责任	(112)
十三、有关土地承包的其他问题	(134)
附录一：	(142)
中华人民共和国主席令	(142)
中华人民共和国农村土地承包法	(142)
附录二：	(154)
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	(154)
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	(159)

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)·····	(162)
后记·····	(164)

一、制定农村土地承包法的意义 和农村土地承包经营制度

(一)制定农村土地承包法的意义

我国农村改革已经走过 20 多年的光辉历程,取得了举世瞩目的伟大成就,开创了一条建设有中国特色农村发展的道路。农村实行土地承包经营,改变了人民公社的生产经营方式和计划经济模式,建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。20 多年来,在这一经营体制下农村经济和社会面貌发生了巨大的变化:第一,农产品产量大幅增长。基本上解决了全国人民吃粮问题,并形成对城市的有效供给;第二,农民生活显著改善。农民人均收入扣除物价上涨因素,增长了 5 倍,农民的生活质量的显著提高,总体上正从温饱向小康迈进;第三,农村的社会面貌和农民思想观念有了深刻变化。农民学习文化和农业科技知识蔚然成风,市场意识和民主法制观念有了明显提高。农村改革取得的巨大成就证明,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营方式符合我国农村和农业发展要求,符合生产关系要适应生产力发展的规律,对我国现在乃至将来都有着长期的适应性。1993 年,国家将“我国农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度”写入宪法,作为我国农村的一项基本经济制度。以法律的形式将这一基本经济制度固定下来,对于落实宪法精神和保障以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制长期稳定,有着十分重要的意义。

稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,关键是

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。农村土地归农民集体所有,农民通过承包关系,取得了农村土地的使用权,土地使用权和土地所有权分离,使农民对所承包的土地享有占有、使用、收益和土地承包经营权流转的权利。这些权利是法律规定的,具有长期性和依法不受剥夺的性质。土地使用权的行使,集中体现为生产经营的自主权。赋予农民长期而稳定的土地使用权,才能充分调动和保持农民生产劳动的积极性。另外,对现今大多数农民来说,土地是他们最基本的生活保障。赋予农民长期而又有保障的土地使用权,才能引导农民珍惜土地,增加投入,培肥地力,逐步提高产出率;才能解除农民的后顾之忧,保持农村稳定。在总结农村改革实践的基础上,农村土地承包法规定了较长的土地承包期:耕地的承包期为30年。草地的承包期为30年至50年。林地的承包期为30年至70年,特殊林木的承包期,经批准还可以延长。由法律做出明确规定,使农民的土地使用权有了可靠的法律保障。

维护农村土地承包当事人的合法权益,是农民行使土地使用权的重要保障。农民的土地使用权是通过与集体经济组织或者村委会订立土地承包合同取得的,土地承包当事人包括作为发包方的集体经济组织或者村委会和作为承包方的农户。发包方和承包方是土地承包关系的当事人。稳定土地承包关系,就必须维护土地承包当事人的合法权益,使他们在承担义务的同时,能够真正行使法律赋予的权利。在二轮承包中,个别地方没有将承包期再延长30年,有的借各种名义收回或者部分收回承包地,有的随意调整承包地,挫伤了农民的积极性。所以,在维护土地承包当事人双方合法权益中,要加强对农民的承包经营权的保护。农村土地承包法明确地规定了发包方和承包方的权利、义务。其中规定:承包方依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品。发包方有义务维护承包方的土地承包经营权,不得非法解除、变更土地承包合同;不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动。还特别对维护农村妇女的承包经营权做出规定。并规定了侵犯农民

承包经营权的法律责任。这些规定,为维护土地承包当事人的合法权益,稳定农村土地承包关系,保护妇女的合法权益提供了有力的法律保障。

农村土地承包经营,是我国国民经济发展的的重要保障。农村改革取得的重大成功,有力地促进了农村经济和整个国民经济的发展。实践证明,没有农村改革的成功和农村经济的发展,整个经济体制改革就不可能顺利进行,就不可能取得现在如此辉煌的成就。农村土地承包经营适应我国市场经济的要求,有着无限的生机和活力。以法律制度保障以家庭承包经营为基础、统分结合的双经营体制的长期稳定,并不断完善,坚持农村土地承包经营长期不变,对促进我国国民经济发展有着十分重要的作用。

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于加强农业的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 30 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就是具体落实宪法精神,以具体的法律制度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,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。

(二)以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的一项基本经济制度

农村土地承包经营是我国农民的一个伟大创举。农村实行土地承包经营,改变了人民公社一大二公高度集中的经营方式,构筑了适应我国市场经济要求的农村新经济体制框架,建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制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农民集体所有的前提下,把土地使用权承包给农户,使用权和所有权分离,形成统一经营与分散经营相结合的双层经营体制。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上。农民可以根据市场的供求关系,自主地组织生产和依法将土地承包经营权流转,打破了过去那种高度集中的计划经营方式;农民在依法纳税或者交纳承包费后,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: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有了明显的进步。我国农村实行家庭承包经营 20 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的有效方式,农民有了长期而有保障的土地使用权,积极性才能充分调动起来。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济发展的源泉和动力,是农村经营体制的基础。同时,集体统一经营对促进农业和农村经济进一步发展是必不可少的,发挥集体经营的优势,可以解决一家一户难以做到的事,例如,一些农田水利和其他公共设施的建设,一些产前、产后等生产环节的服务等等。集体统一经营主要的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,不仅关系到农村经济的持续稳定发展,还关系到国民经济发展的全局。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,才能带动国民经济整体的发展。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,有的地方没有把承包期再延长 30 年;有的地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。集体经济组织在如何发挥其统一经营的功能上还比较薄弱,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。稳定是完善的基础,完善不是要改变家庭承包经营,而是要妥善解决实践中存在的问题。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。

(三)农村土地承包经营制度必须长期坚持

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。

1. 实行农村土地承包经营制度,使农户获得充分经营自主权,能够极大地调动农民的生产积极性,符合生产关系要适应生产力发展要求的规律。我国农村改革有其客观必然性。在 20 世纪 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,国民经济已经到了崩溃的边缘,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,国家又提出: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,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,使他们成为市场的主体,种什么、怎么种、种多少,都由农民自己决定,农民可以因地制宜安排生产,根据市场的要求组织安排生产;二是打破了收益分配上的“大锅饭”,农民的利益能够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,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。归根到底,家庭承包经营这种生产关系,适应我国农村生产力发展的要求。

2. 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。

3. 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,积极调整生产结构,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,大力发展农村多种经营。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。

4. 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 9 亿农民,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,每年也有许多个乡镇企业关停并转,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 20 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 80% 的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这 80% 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促进了农业和农村经济的发展,同时,对农村社会保障和社会稳定也起着十分重要的作用。

5. 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,国家早在 1993 年就提出,原定的耕地承包到期后,再延长 30 年不变。目的就是要长期稳定农村土地承包经营制度。

(四)农村土地和农村土地的承包方式

农村土地承包法所规定的“农村土地”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土地中的农业用地,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、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,多采取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”、养殖水面等包含在农村土地承包法第 2 条规定的“其他用于农业的土地”之中。总的说,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,都要适用农村土地承包法的规定。

农村土地承包有两种承包方式,即农村集体组织内部的家庭承包方式和以招标、拍卖、公开协商等方式承包。

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是指,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,作为承包人承包本集体的耕地、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一人,不论男女老少,都平

均享有承包本集体农村土地的权利,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,共同享有合同中约定的权利,承担合同中约定的义务。如果承包户家庭中的某个成员死亡,只要这个承包户还有其他人在,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,但不仅仅指耕地、林地、草地,凡是本集体经济组织成员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,如有的村集体组织的果园、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批准还可以延长。以招标、拍卖、公开协商等方式取得土地承包经营权,其期限,本法未明文规定,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。

(五)国家依法保护农村土地承包关系长期稳定

稳定农村土地承包经营,核心是稳定土地承包关系,首先涉及是否有一个较长的、合理的承包期。农村土地承包关系的当事人包括