



法律、司法解释导读与判例

农村土地承包

法律、司法解释导读与判例

黄松有 主编

焦点问题

- ★ 如何确定农村土地承包纠纷案件的范围
- ★ 对违法收回、调整或者弃耕撂荒承包地纠纷，应如何处理
- ★ 采取转让方式流转土地承包经营权的，在何种情况下方为有效
- ★ 应如何处理发包方就同一土地与数人建立承包关系而产生的权利冲突
- ★ 集体经济组织成员可否请求支付土地补偿费

NONGCUN TUDI CHENGBAO

FALU SIFA JIESHI DAODU YU PANLI

人民法院出版社



法律、司法解释导读与判例

农村土地承包

法律、司法解释导读与判例

黄松有 主编

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村土地承包法律、司法解释导读与判例/黄松有主编. —北京:人民法院出版社,2005.8

(法律、司法解释导读与判例)

ISBN 7-80217-104-0

I. 农… II. 黄… III. ①农村土地承包法-法规-汇编-中国②农村土地承包法-司法解释-中国③农村土地承包法-案例-中国 IV. D922.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 099194 号

农村土地承包法律、司法解释导读与判例

主编 黄松有

责任编辑 陈燕华 张维炜 宋豪杰

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010) 85250583 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559(发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 424 千字

印 张 16

版 次 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80217-104-0

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

编写说明

从 1979 年至今,全国人大及其常委会审议通过的现行有效的法律共有 220 多件,最高人民法院、最高人民检察院公布的现行有效的司法解释也有 280 件之多,为帮助广大读者学习和准确理解重要、常用的法律和司法解释,我们特邀请全国人大法工委、最高人民法院的相关同志编写了《法律、司法解释导读与判例丛书》。本丛书分为婚姻、家庭、继承,劳动争议,侵权损害赔偿,房地产,建设工程施工,国有土地使用权,农村土地承包,合同,担保,破产与企业改制,证券与期货,票据,保险,公司,著作权,专利权,商标权,反不正当竞争,消费者权益保护,行政与国家赔偿,危害国家安全罪,危害公共安全罪,破坏社会主义市场经济秩序罪,侵犯公民人身权利、民主权利罪,侵犯财产罪,危害国防利益罪,贪污贿赂罪,渎职罪等二十余本。

(一) 本丛书的编排体例

本丛书采取“法条导读”+“司法解释解读”+“判例释评”+“相关法律、司法解释”的编写模式,兼具导读、理解与适用及案例分析的多重功效。其中,“法条导读”、“司法解释解读”部分主要阐述相关法律、司法解释起草、制定的背景、实践中争议的焦点、条款制定的思路及具体适用等,通过分析释义条款和讲解的方式,帮助广大读者更准确地理解相关法律和司法解释的具体条文。同时,对于一些重要的司法解释,书中还征引了最高人民法院有关负责人就发布该司法解释有关问题的讲话、答记者问作为“相关链接”编排在“司法解释解读”之后,以便读者更深入地掌握司法解释的主旨。“判例释评”部分收集最高人



民法院公布的新颖、典型疑难，且具有判例性质的案例，并由主审法官或者法律专家对案例中的核心法律问题做出权威评析，尤其是重点阐释了其中疑点问题及法律适用问题。“相关法律、司法解释”部分收录了相关法律、司法解释的权威文本，以方便读者查阅、核对。

（二）本丛书具有以下特色

1. 权威性。本丛书的“法条导读”和“司法解释解读”均由起草该法律和司法解释的全国人大法工委工作人员及最高人民法院法官撰写，最能体现法律和司法解释的精华，具有高度的权威性和专业性。

2. 实用性。本丛书所选案例均为最高人民法院公布的典型案例，按照案情、评析、难点解释的体例对具体案例的法律适用进行阐述，有助于读者对案件审理有一个深入地地了解，同时可根据法院对审判时遇到的核心问题提示去解析案例，更有助于增强理解。

另外，需要说明的是，个别案例是在新的相关法律出台之前作出的裁判，因此在审判和评析中会出现旧法的有关条款，但因其所涉及的法律问题仍然很重要，所以，我们将相对应的新的法律依据以注释的方式加以体现，以方便读者阅读、理解。

我们期望本丛书能为广大法官、律师和社会各界读者正确适用法律、司法解释，维护公民和法人合法权益，打击各种违法犯罪活动起到应有的指导、参考、借鉴作用。

二〇〇五年八月

目 录

第一部分 法条导读

《中华人民共和国农村土地承包法》法条导读·····	(1)
一、总则·····	(1)
二、家庭承包·····	(27)
(一) 发包方和承包方的权利和义务·····	(27)
(二) 承包的原则和程序·····	(46)
(三) 承包期限和承包合同·····	(50)
(四) 土地承包经营权的保护·····	(61)
(五) 土地承包经营权的流转·····	(74)
三、其他方式的承包·····	(95)
四、争议的解决和法律责任·····	(110)
五、其他相关问题·····	(135)

第二部分 司法解释解读

1. 《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》解读·····	(142)
一、农村土地承包纠纷案件受理与诉讼的主体·····	(142)
二、家庭承包纠纷案件的处理·····	(191)
三、其他方式承包纠纷的处理·····	(313)
四、土地征收补偿费分配及土地承包	



经营权继承纠纷的处理	(346)
五、其他相关问题	(383)
【相关链接一】	
在公布《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》新闻发布会上的讲话.....	黄松有 (402)
【相关链接二】	
最高人民法院副院长黄松有就《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》答记者问	(411)
2. 《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）》解读.....	(421)
一、制定背景	(422)
二、制定《规定》的指导思想和法律政策依据	(422)
三、应该注意的问题	(435)

第三部分 判例释评

1. 村干部作为承包方成员之一，与发包方签订的
 承包合同是否具有法律效力
2. 在二级承包中，如何认定发包方（原承包方）
 与承包方（第三人）之间法律关系的性质
3. 台湾同胞能否承包祖国大陆的山林地及其
 承包的期限和面积是否有一定的限制
4. 原承包方在承包合同终止后，仍抢种其原承包
 土地，法院如何处理其与现承包人之间的纠纷
5. 村民自留山是以自留证上规定的面积为准，还
 是以证上的四至为准
6. 一般的政府行为在确实影响合同履行的

情况下, 能否认定为不可抗力	(461)
7. 承包方在履行了合同约定的义务后, 行使其合同 权利的过程中遭到第三方阻挠, 能否解除合同	(466)
8. 村民小组所有的土地被征用后, 是否有权 获得土地补偿费	(471)
9. 彭××未经某村委会同意, 将自己承包经营的 鱼池转让给他人, 其效力如何认定	(476)

第四部分 相关法律、司法解释

中华人民共和国农村土地承包法

(2002 年 8 月 29 日)	(481)
-------------------------	-------

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

(2005 年 7 月 29 日)	(492)
-------------------------	-------

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)	(498)
-------------------------	-------

第一部分 法条导读

《中华人民共和国农村土地承包法》法条导读

一、总 则

《农村土地承包法》的第一章为总则，是关于农村土地承包立法目的、调整范围等原则的规定。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。

《农村土地承包法》第一章共 11 条，其中，第一条规定：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。

本条是关于立法目的的规定。所谓立法目的，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，让广大人民群众吃上“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”所释放出的能量令人难以预测，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。

第二条规定：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，草地承包为 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益，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。但本法对“四荒”承包的规范和调整，与对耕地、林地、草地规范和调整的原则有所不同。在承包治理开发“四荒”时，首先要严格依法界定“四荒”的范围，做好“四荒”的权属确定工作，规范承包的具体程序，实行先承包后治理。要坚持谁治理、谁管护、谁受益的原则，保护本集体经济组织成员对“四荒”的优先承包权。保护承包者的利益。同时，要严格禁止各种掠夺式开发和将“四荒”改作非农用途的行为。

第三条规定：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。

本条是关于农村土地承包制度和承包方式的规定。国家的土地制度如何，农村集体经济组织成员与土地的关系怎样，无疑是决定农业发展、农村稳定和农民富裕的最基本和最重要的问题。不仅在政策层面上，而且在制度上对农村土地承包经营做出规定，对于建立一种长期稳定的农村土地承包关系，是十分重要和必要的。根据本条法律规定，农村土地承包经营，已作为国家在农村的基本经营制度被确定下来。这种制度设计，是农村土地承包经营的一项长期、稳定的、带有根本性的重大措施，同时，也就以法律的约束力要求社会所有组织和个人必须一体遵行，严格依法办事，非经法定程序不得改变这一制度。农村土地承包的制

度安排，坚持了以下原则：

1. 保障农村土地承包关系的长期稳定

长期以来，农村土地关系存在的突出问题就是，频繁变动和调整承包地，这是农民土地承包经营权受到侵害的主要原因。广大农民群众因此对土地缺乏预期，生产积极性不高，不愿意对土地进行投入。农村土地承包经营制定化，就是用制度的强制力规范土地承包关系的长期稳定，消除各种人为因素对农村土地承包关系的干扰，约束各种破坏农村土地关系稳定的行为。其中一个突出表现就是在法律制度上，对农村集体经济组织成员的土地承包权，给予物权保护，确保农村集体经济组织成员承包经营土地的权利不受侵害。维护农村土地承包关系的长期稳定，是农村土地承包制度不可动摇的原则。

2. 反映大多数农民群众的意志和利益

农村土地家庭承包，是人人有份的土地承包，是最能体现农民利益的一种权利实现方式。农村土地承包经营制度必须坚持从广大农民群众的利益出发，为广大农民群众着想的原则。在制度设计上，要求承包土地时必须坚持“公开、公平、公正”，承包方案在法律允许的条件下，可否适当个别调整承包地、可否将土地承包给本集体经济组织以外的单位和个人等，都必须或应当经本集体经济组织大多数成员的同意。反映大多数农民的意志和利益，是农村土地家庭承包制度的必然要求。

3. 保护土地承包经营权流转

保护农村土地承包经营权依法、自愿、有偿地流转，是我国农村土地制度建设的重大举措，是农村土地承包经营权的题中应有之义，也是集体经济组织成员实现承包经营权的重要方式。第二轮承包完成以后，从实践中看，最重要的就是：第一要保证承包合同的兑现，依法、及时地解决承包合同纠纷。这是维护承包关系稳定的基础性工作。第二要适应农业产业化和土地资源配置市场化的要求，着力规范和调整土地承包经营权的流转。应当说，这是农村土地承包法需要重点调整和规范解决的问题。为

此，农村土地承包法设专章对农村土地承包经营权流转作了具体规定。在制度上保护农村土地承包经营权流转，农村集体成员的这项权利才能得到更充分的保障，农村土地承包关系因此也才能更加稳定。

4. 与第二轮农村土地承包相衔接

改革时期的制度的构建，既要有前瞻性，也必须从实际出发，考虑利益关系的连续性。在农村土地承包法制定之前，全国农村的第二轮土地承包已经结束，土地承包合同已经签订完毕，承包关系已经成立。因此，在制度安排上必须与第二轮农村土地承包的实际相衔接，对其中的成功经验和好的做法给予肯定，在不影响稳定的前提下，对不完善的地方予以补充完善。如本法在总结实践经验的基础上，规定侵害家庭承包经营权的不仅要承担违约责任，而且要承担侵权责任。总之，基本原则是农村土地承包法建立的一些新制度，必须是对已有的承包关系给予更有力的保护，而不是脱离农村土地承包的实际，引发新的问题。

5. 原则性与灵活性相结合

农村土地承包制度必须从国情出发，联系实际，考虑农村广大，农民众多，各地农村经济发展水平很不平衡、土地承包的实际情况也不尽一样的现实。对一些重大原则问题、方向性问题做出规定。目前条件尚不成熟的，暂不作规定，一些具体问题可由各地根据土地承包的实际情况和特点，通过地方立法去解决。

本条法律第二款是对农村土地承包方式的规定。根据规定，农村土地承包方式主要有两种：一种是家庭承包，承包的对象是耕地、林地、草地；另一种是其他方式的承包，包括招标、拍卖和公开协商承包，承包的对象是荒山、荒沟、荒丘、荒滩等。农村土地承包方式，实际上也就是具有承包农村土地资格的主体，实现其承包土地经营权的方式。20多年来，伴随着农村改革的进程，我国农村广大农民群众不断探索、实践，创造了许多经营方式。通过总结经验，反复实践，这些承包方式逐步健全和完善，得到了党的政策的肯定，并作为法律制度被确定下来。实践