

法律解读与操作指南丛书

最新

农村土地承包
法律解读与操作指南

编 著 赵志毅 张丽华

FALUJIEDU YU CAOZUOZHINAN CONGSHU
NONG CUN TU DI CHENG BAO

中国法制出版社

法·律·解·读·与·操·作·指·南·丛·书

最新农村土地承包 法律解读与操作指南

编著：赵志毅 张丽华

中国法制出版社

责任编辑:张岩

图书在版编目(CIP)数据

最新农村土地承包法律解读与操作指南/赵志毅 张丽华编.
—北京:中国法制出版社,2005.6

ISBN 7-80182-610-8

I. 最… II. ①赵…②张… III. 农村土地承包—法律—解读
IV. D924.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 079830 号

最新农村土地承包法律解读与操作指南

ZUI XIN NONG CUN TU DI CHENG BAO FA LU JIE DU YU CAO ZUO ZHI NAN

编著/赵志毅 张丽华

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230 毫米 32

印张/7.625 字数/166 千

版次/2005 年 6 月第 1 版

2005 年 6 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-610-8

定价:15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66070041

网 址:<http://www.zgfs.com>

市场营销部电话:66033393

编辑部电话:66070047

读者俱乐部电话:66026596

邮购部电话:66033288



出版前言

(一)《中华人民共和国农村土地承包法》的制定背景

农民、农村、农业问题是我国国民经济和社会发展进程中不容忽视、不容回避、必须面对并予以重视的一个重大问题。这不仅涉及到我国的政治、经济、文化等方面能否健康、顺利地发展，而且涉及到社会主义市场经济体制能否最终真正建立和发展。更为重要的是，这是关系到占中国人口绝对比例的农民生活和生存保障的重要问题。毫无疑问，农村土地在农民权益保障、农村社会稳定以及农业经济发展中占有举足轻重的地位。

土地是人类社会存在和发展的基础和条件。不论是在工业经济优越的发达国家，还是在以农业经济为主的发展中国家，土地对于一个国家和社会的发展都具有重要的意义和作用。我国实行社会主义公有制，土地等自然资源属于国家或者农村集体经济组织所有。在这样的背景下，如何使农民以土地为媒介而获得生活的来源和生存的保障，便成为解决我国“三农”问题中的重要一环。

1949年新中国成立后，中国农村经济曾一度获得了快速发展，农民的生活和生产积极性都得到了较大的改善和提高。但是随着在五、六十年代诸如人民公社等一系列政策的实施，尤其是

在文革期间，农村经济和农民生活不仅没有再进一步向前发展，反而在很多领域出现了不同程度的倒退。历史和实践都证明当初的选择和做法是错误的，要想获得新的发展，就必须解放思想、实事求是，明确经济发展的重要性。改革已经成为经济发展和社会进步的客观需要。

众所周知，中国的经济体制改革始于农村。1978年安徽省凤阳县小岗村十八户农民自发将本村的土地包产到户，吹响了农村改革的号角。通过包产到户、联产承包责任制，将农民的利益与自主生产经营紧密地结合起来，从而极大地调动了农民的生产积极性和主动性，使农业生产获得了前所未有的发展。中国农民的这一天才创造，不仅没有违背土地公有制的要求，而且又通过联产承包使农民获得生产经营自主权，并与其自身利益紧密结合，由此又满足了农民的客观需求。因此农村土地承包经营制度很快得到了中央的肯定，并在全国范围内推广开来。中国农民的这一伟大贡献，不仅激发了新的农村生产力而成为农村经济快速发展的重要力量源泉，而且为中国农村土地制度和农村经济发展指明了方向并奠定了基础。

在农村土地承包开始后相当长的时间内，对于农村土地承包的认可、推广以及支持都是通过政策实现的。这使得农民能够放心地从事农业生产经营。在上个世纪八十年代前半期，农民增收、生活提高、社会稳定、经济发展等客观现实都证明，农村土地承包制度是适应我国国情和农村经济发展的重要制度。因而，中央一直以来都十分重视农村土地政策的导向和贯彻实施，因为这是解决“三农”问题的关键所在。然而政策本身天然地具有不稳定性、不完善性以及实施上的易变动性，以致导致背离农村土地承包制度和损害农民利益的现象层出不穷。从中国农村改革二十余年的经验来看，政策不稳、没有合理预期无疑是稳定和完善农村土地承包关系、发展农村经济中的最大的障碍。到八十年代后期，由于土地承包期限没有明确的限制，于是出现了有些地

方集体经常随意调整村民承包的土地、任意干涉农民生产经营自主权的情况，从而导致农民的合法权益无法得到有效的保障。而农民通过承包农村土地而获得的土地承包经营权在性质上到底是物权还是债权并不明确，以致农民的权益受到侵犯时，很难寻求法律的保护。九十年代以来，乱摊派、乱收费、乱集资、随意调整土地、忽视甚至剥夺妇女承包土地的权利等问题的出现和存在使得“三农”问题呈现出加剧的趋势。其中最为重要的原因就是，农村土地承包政策往往难以发挥应有的作用，农民的土地承包经营权缺乏相关法律保障。

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，有必要通过制定法律来解决农村土地承包实践中出现的问题以及土地承包政策所不能解决的问题。依法治国方略的提出和贯彻为农村土地承包法的制定提供了前提，现行的农村土地承包政策和实践则为其奠定了基础。第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2002年8月29日通过了《中华人民共和国农村土地承包法》，并自2003年3月1日起施行。

《中华人民共和国农村土地承包法》的颁布和实施，实现了我国长期以来通过政策调整农村土地承包向通过法律调整农村土地承包的转变。该法不仅把现行政策中的正确规定和土地承包经营实践中的成功经验通过法律的形式肯定下来，而且还首次在法律上明确纠正了以往政策规定不完善、有缺陷的内容，如土地承包关系当事人的权利和义务、土地承包期限、土地承包经营权的内容、土地承包经营权的流转及其保护、侵害承包方依法应承担的法律责任等。强调农民依法对承包土地的使用权，有利于进一步调动农民的生产积极性，有助于维护农民的合法权益，维护农村土地承包关系的稳定。因此可以说，这部法律的颁布和实施具有重要的价值和意义。

（二）《中华人民共和国农村土地承包法》的概况

《中华人民共和国农村土地承包法》由2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，并于当日公布，自2003年3月1日起施行。这部法律全文约7000字，共有5章、65条，其基本内容是：

第一章是总则（第1条至第11条）。总则部分包括立法目的与立法依据、农村土地的含义和范围、农村土地承包经营制度和承包的方式、农村土地承包关系长期稳定及土地所有权的性质、农村集体经济组织成员承包土地的权利、妇女承包农村土地权利的保护、农村土地承包的原则、农村土地承包中土地资源的保护、农村土地承包关系当事人权益的保护、土地承包经营权的流转、农村土地承包及承包合同的行政管理等内容。

第二章是家庭承包（第12条至第43条）。这部分共分为五节，即发包方和承包方的权利和义务、承包的原则和程序、承包期限和承包合同、土地承包经营权的保护、土地承包经营权的流转。在家庭承包中，本法明确规定了土地承包双方当事人的权利和义务；土地承包的原则和程序；土地承包的期限、土地承包合同的形式与内容；承包地的收回与调整、妇女土地承包经营权的保护、承包收益及土地承包经营权的继承；土地承包经营权流转的方式、流转原则、流转主体、流转收益及其归属、流转合同、流转登记以及承包方的投入补偿等内容。

第三章是其他方式的承包（第44条至第50条）。这部分主

要包括家庭承包以外的其他方式承包适用的范围及承包方式、承包合同与承包费、四荒土地承包方式、集体经济组织成员的优先承包权、集体经济组织以外的第三人承包、土地承包经营权的流转和继承等内容。

第四章是争议的解决和法律责任（第51条至第61条）。本部分主要包括以下内容：解决土地承包纠纷的途径、仲裁裁决的法律效力、侵害土地承包经营权的民事责任、发包方侵害承包方土地承包经营权的行为及民事责任、承包合同内容的无效、违约责任及其适用、干涉土地承包经营权流转及截留或扣缴流转费用的法律责任、非法征用、占用土地或者贪污、挪用土地征用补偿费用的法律责任、违法将承包地用于非农建设及给承包地造成永久性损害的法律责任、国家机关及其工作人员利用职权侵害土地承包经营权的法律责任。

第五章是附则（第62条至第65条）。这部分主要规定的是法律适用、机动地的预留、地方立法以及法律生效的时间。

从上述法律规定的内容看，《中华人民共和国农村土地承包法》的颁布、实施对于调动农民的生产积极性、推进土地承包经营权流转、逐步实现农村土地的适度规模经营、保护承包人的合法权益、促进土地等农业生产资料的合理配置、维护土地承包关系和农村社会稳定、加快和繁荣农村经济、提高农民的生活水平等都具有重要的作用和意义。

本书由赵志毅（北京农学院教师）、张丽华（北京农学院副教授）等编著。由于时间仓促，加之我们水平有限，本套丛书一定还存在着许多不足之处，我们诚恳地希望使用这套丛书的广大读者提出批评、建议和意见。

编者邮箱：sdzhaozhy@126.com

目

录

条文精析

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的与立法依据】	(1)
第二条 【农村土地的含义和范围】	(5)
第三条 【农村土地承包经营制度和承包的方式】	(8)
第四条 【农村土地承包关系长期稳定及土地所 有权的性质】	(14)
第五条 【农村集体经济组织成员承包土地的权利】 ...	(22)
第六条 【妇女承包农村土地权利的保护】	(24)
第七条 【农村土地承包的原则】	(28)
第八条 【农村土地承包中土地资源的保护】	(30)
第九条 【农村土地承包关系当事人权益的保护】	(34)
第十条 【土地承包经营权的流转】	(37)
第十一条 【农村土地承包及承包合同的行政管理】 ...	(39)
第二章 家庭承包	(43)
第一节 发包方和承包方的权利和义务	(43)

第十二条 【发包方】	(43)
第十三条 【发包方的权利】	(45)
第十四条 【发包方的义务】	(47)
第十五条 【承包方】	(51)
第十六条 【承包方的权利】	(52)
第十七条 【承包方的义务】	(60)
第二节 承包的原则和程序	(64)
第十八条 【农村土地承包的原则】	(64)
第十九条 【农村土地承包的程序】	(67)
第三节 承包期限和承包合同	(70)
第二十条 【农村土地承包的期限】	(70)
第二十一条 【土地承包合同的形式和内容】	(73)
第二十二条 【土地承包合同的生效与土地承包 经营权的取得】	(79)
第二十三条 【土地承包经营权证书】	(81)
第二十四条 【发包方变更或者解除承包合同的 禁止】	(82)
第二十五条 【国家机关及其工作人员干涉农村土地 承包或者变更、解除承包合同的禁止】	(84)
第四节 土地承包经营权的保护	(86)
第二十六条 【承包地的收回】	(86)
第二十七条 【承包地的调整】	(88)
第二十八条 【调整承包土地的范围】	(92)
第二十九条 【承包地的交回】	(94)
第三十条 【妇女的土地承包经营权的保护】	(95)
第三十一条 【土地承包收益及土地承包经营权的 继承】	(98)
第五节 土地承包经营权的流转	(101)
第三十二条 【土地承包经营权流转的方式】	(101)

第三十三条	【土地承包经营权流转的原则】	(104)
第三十四条	【土地承包经营权流转的主体】	(107)
第三十五条	【发包方干涉承包方进行土地承包 经营权流转之禁止】	(108)
第三十六条	【土地承包经营权流转的收益及 其归属】	(108)
第三十七条	【土地承包经营权流转合同】	(109)
第三十八条	【土地承包经营权流转登记】	(111)
第三十九条	【土地承包经营权转包、出租及 土地代耕】	(113)
第四十条	【土地承包经营权互换】	(118)
第四十一条	【土地承包经营权转让】	(118)
第四十二条	【土地承包经营权入股】	(121)
第四十三条	【承包方对承包地的投入补偿】	(122)
第三章	其他方式的承包	(123)
第四十四条	【其他承包方式及其适用范围】	(123)
第四十五条	【土地承包合同及承包费】	(127)
第四十六条	【承包四荒土地的方式】	(129)
第四十七条	【集体经济组织成员的优先承包权】 ..	(131)
第四十八条	【集体经济组织成员以外的 第三人承包】	(132)
第四十九条	【土地承包经营权流转】	(134)
第五十条	【土地承包经营权继承】	(137)
第四章	争议的解决和法律责任	(139)
第五十一条	【解决土地承包纠纷的途径】	(139)
第五十二条	【农村土地承包纠纷仲裁裁决 的法律效力】	(144)
第五十三条	【侵害土地承包经营权的民事责任】 ..	(146)
第五十四条	【发包方侵害承包方土地承包经营权	

	的行为及民事责任】	(147)
第五十五条	【承包合同内容的无效】	(153)
第五十六条	【违约责任及其适用】	(155)
第五十七条	【强迫承包方流转土地承包经营权 的禁止】	(156)
第五十八条	【擅自截留、扣缴土地承包经营权流转 收益的禁止】	(157)
第五十九条	【非法征用、占用土地或者贪污、挪用 土地征用补偿费用的法律责任】	(158)
第六十条	【违法将承包地用于非农建设及给承包地 造成永久性损害的法律责任】	(162)
第六十一条	【国家机关及其工作人员利用职权侵害 土地承包经营权的法律责任】	(163)
第五章 附 则		(167)
第六十二条	【法律适用】	(167)
第六十三条	【机动地】	(168)
第六十四条	【地方立法】	(170)
第六十五条	【生效时间】	(171)

+++++ 典型案例 +++++

1. 常玉宏诉杨风花、李生忠、杜立波、任益民及 第三人嘉峪关乡嘉峪关村委会土地承包侵权 纠纷案	(172)
2. 文昌市新桥镇昌美村委会牛岭经济社诉周 金英土地承包合同纠纷案	(178)
3. 潘先宁诉琼海市白石岭风景区管理处土地 承包合同纠纷案	(182)

4. 姜喜文诉大庆市红岗区杏树岗镇人民政府
核发土地承包经营权权属证书案 (186)
5. 石俊峰诉杜蒙县泰康镇万丈村村民委员会
土地承包合同纠纷案 (189)

***** 法规指引 *****

- 中华人民共和国宪法(节录) (195)
(2004年3月14日)
- 中华人民共和国土地管理法 (196)
(2004年8月28日)
- 中华人民共和国农业法(节录) (215)
(2002年12月28日)
- 中华人民共和国草原法(节录) (218)
(2002年12月28日)
- 中华人民共和国合同法(节录) (221)
(1999年3月15日)
- 中华人民共和国森林法(节录) (224)
(1998年4月29日)
- 中华人民共和国水土保持法(节录) (225)
(1991年6月29日)
- 中华人民共和国立法法(节录) (226)
(2000年3月15日)



条文精析

第一章 总 则

第一条 【立法目的与立法依据】

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。

【相关规范】

《中华人民共和国宪法》第5条、第8条

《中华人民共和国土地管理法》第14条

《中华人民共和国农业法》第10条

《中华人民共和国草原法》第13条

【专家提示】 本条是关于《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称“农村土地承包法”）立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

本条开宗明义，规定《农村土地承包法》的立法目的是：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。从该条的规定可以看出，我国农村土地承包法的立法目的主要包括三个

方面：

第一，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。

所谓家庭承包经营，就是在坚持土地等生产资料集体所有的前提下，把农村土地的使用权承包给农户，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。而家庭的承包经营和集体的统一经营构成了我国农村土地生产经营中相互依存的统一整体。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，并将其作为我国农村的一项基本经济制度固定下来。

众所周知，农村土地家庭承包责任制可以说是我国农民的天才创造和伟大贡献。这种土地的家庭承包经营是我国农民的一个伟大创举。在二十世纪七十年代末国家改革开放以前，国家实行的是人民公社的生产经营方式和计划经济模式。我国经济体制改革发端于农村经济体制的改革，即在二十世纪八十年代初全国农村普遍实行家庭承包经营。这种家庭承包经营体制改变了原来的人民公社的生产经营方式和计划经济模式，并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。同时，在农村土地实行家庭承包经营的基础上，为适应我国土地公有制的要求，国家实行统分结合的双层经营体制，从而使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。

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，其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。因为只有这样才能充分调动起农民的生产积极性和主动性，农村生产力也才能活跃起来。因此可以说，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。同时从另外一个方面看，集体的统一经营对于促进和提高家庭承包经营与农业生产具有积极的作用和意义。诸如农田水利以及其他农村公共设施的建设、农业生产和流通环节的服务等等，作为土地

承包经营单位的个体——家庭是不可能办到的，这必然要依靠集体统一经营。集体统一经营的作用主要体现在增强生产服务、协调管理、资产积累等方面。在国家落实各项农村、农业、农民政策的现状下，特别是随着二十一世纪知识经济的到来，现代高新技术的发展，农村集体经济组织应当在认真落实和配合国家相关政策的同时，积极推广、普及农业先进实用技术，为农户提供生产、技术、信息等服务；组织本集体经济组织进行农业基础设施的建设和集体资源的开发；积极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。从而使农村集体经济组织在生产全过程的服务体系得以建立，并且使农村集体组织的这种综合服务与国家和社会的专业性服务密切结合起来，最终构建具有中国特色、适应我国农业经济发展的农业服务化体系。如此一来，使农户家庭的分散的小规模经营与市场紧密地联系在一起，有利于促进我国农业向商品化、专业化、现代化发展。因此可以说，农村集体的统一经营的最重要的功能便是增强对农户的服务。二十余年来我国农村经济发展的经验已经证明，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。

第二，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。

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。”

正如上文所述，赋予农民长期而有保障的土地使用权是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的核心。赋予农民土地使用权，从承包人的角度看，也就是农民通过承包本集体经济组织所有的农村土地而获得农村土地的使用权

(即农村土地承包经营权),从而真正实现对农村土地的承包经营。农民依法所享有的土地承包经营权主要体现在农民对所承包的土地有经营自主权、收益权以及土地承包经营权流转的权利等方面。农民的经营自主权,是指农民有权根据市场的供求关系,自主地组织生产,集体组织以及其他任何人均无权干涉。农民依法享有的对承包土地的经营收益权,是指农民在依法纳税和交纳承包费等相关税费后,其他收益都归自己所有,由自己自由支配。这也就是我们耳熟能详的“交够国家的,留够集体的,剩下全是自己的”这句在农村土地承包制实行不久便广为传颂的朴素话语。如此一来,打破了过去“大锅饭”式的劳动分配方式,真正体现了多劳多得的分配原则,使农民从中得到了从来未有的实惠,理所当然地激发了农民生产的积极性和主动性,从而使农村的生产力得以解放和发展。土地承包经营权的流转,是指农村土地的承包方可以通过家庭承包所取得的土地承包经营权依法通过转包、出租、互换、转让等方式流转。必须注意的是,截至目前,以农村土地承包经营权的流转为基础的农村土地流转市场尚未真正建立起来。这将是我国下一步农村经济体制改革向纵深方向发展的过程中必须要面对的。

实行家庭承包经营制度以来,我国的粮食和其他农产品大幅增长,基本解决了全国人民温饱问题;农民生活水平也获得显著提高,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了深刻变化,农村精神文明和民主法制建设取得了明显的进步。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。但同时我们也应当看到,自二十世纪八十年代末特别是九十年代以来,农业的增产和农民的增收问题一直比较缓慢,并越来越成为社会各阶层普遍关注的问题。尤其是在落实第二轮农村土地承包政策的过程中,一些地方出现的发包方随意收回农民承包的土地或者是采取反租倒包等方式侵害农村土地承包方利益的