

法律与案例丛书

如何处理 城乡承包合同纠纷

沈 关 生 编 著

光明日报出版社

如何处理城乡承包合同纠纷

沈关生 编著

光明日报出版社

如何处理城乡承包合同纠纷

沈关生

光明日报出版社出版

(北京永安路106号)

新华书店北京发行所发行

首钢印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.3125印张 109千字

1987年6月 第一版 1987年6月 第一次印刷

印数1—11000册

统一书号：6263·022 定价：1.10元

前 言

我国农村经过五年多成功的经济改革，极大地调动了八亿农民的社会主义积极性，生产全面发展，农村经济开始向专业化、商品化、现代化转变。党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，加快了以城市为重点的整个经济体制改革的步伐，一个城乡之间相互促进、协调发展的新局面正在出现。在新形势下，人民法院面临着许多新的情况、新的问题，特别是反映到经济审判工作上的新情况、新问题不少。在关于这方面的经济立法还不完备的情况下，如何正确认识和处理农村和城镇两类承包合同纠纷，是摆在我们面前一个急待解决的问题。各地人民法院近二、三年来处理了一些农村承包合同案件，取得了一些初步的审判经验，但还不很成熟。至于对城镇企业承包合同纠纷，特别是企业内部承包合同纠纷案件的处理，正处在摸索之中。不论是对农村承包合同还是城镇承包合同纠纷的审理，除在立法上要逐步完备外，在审判工作方面，还要作大量的调查、研究工作，通过审理案件，总结这方面的审判经验。

本书仅就农村和城镇承包合同的情况，以及处理这两类案件中需要解决的问题，根据各地法院的审判实践经验，进行一些分析、研究和综合。这些情况并不全面，意见也仅供参考。

沈关生

1985年10月于北京

目 录

法学室

前 言

第一章 城乡承包合同纠纷概况.....	(1)
第一节 农村承包合同.....	(1)
一、农村承包合同促进了农村经济发展.....	(1)
二、农村承包合同的法律特征.....	(2)
三、农村承包合同的种类.....	(3)
四、农村承包合同纠纷的特点.....	(5)
五、农村承包合同纠纷发生的原因.....	(5)
第二节 城镇承包合同.....	(10)
一、城镇承包合同提高了企业经济效益.....	(10)
二、城镇承包合同的类型.....	(11)
三、城镇承包合同的法律特征.....	(13)
四、城镇承包合同推行中存在的问题.....	(15)
第二章 农村承包合同案件的审理.....	(18)
一、一方违约和双方违约.....	(18)
二、行政干预.....	(20)
三、“眼红”违法.....	(21)
四、滥用权力,撕毁合同.....	(22)
五、发生意外事故,允许解除合同.....	(24)
六、法律、政策和计划变更,合同也可变更.....	(25)
七、根据农村具体情况,口头合同视为有效.....	(26)
八、实事求是地确认合同的法律效力,合情合理	

地处理经济纠纷.....	(28)
九、用迫害手段，单方强行撕毁养鹿承包合同.....	(29)
十、承包人违约，应按合同规定负违约责任.....	(31)
十一、经双方协商，可以变更和解除合同.....	(32)
十二、双方违约各自承担应负的经济责任.....	(34)
十三、合同不应该因承办人的变更而变更 或解除.....	(35)
十四、因生产队解体强行撕毁承包合同应 承担违约责任.....	(36)
十五、处理一案，影响一片.....	(38)
十六、要维护善意第三人的合法权益.....	(39)
十七、先组织恢复生产，后解决合同纠纷.....	(41)
十八、查明事实，分清责任，调解不成， 进行判决.....	(43)
十九、村委会单方取消承包合同无效，承 包户合法权益受到保护.....	(44)
二十、一起“红眼病”引起的农村柑桔园承 包合同纠纷.....	(46)
二十一、用解除承包合同作为违反计划生 育政策的行政处罚，依法不予支持.....	(47)
二十二、采用投机方法投标，承包合同无效.....	(48)
二十三、排除干扰，维护承包人的合法权益.....	(50)
二十四、因自然灾害而影响合同的履行，应 如何减轻违约责任.....	(52)
二十五、破坏履行承包合同的行为要负经 济责任.....	(53)
二十六、承包人不履行合同应承担违约责	

任，承包合同可以解除.....	(54)
第三章 城镇承包合同案件的审理.....	(56)
一、企业内部承包者的合法利益应予保护， 单方无理终止的合同应当继续履行.....	(56)
二、法院层层核实，依法断案.....	(59)
三、承包合同显失公平，应宣布无效.....	(62)
四、一次性的单项任务内部承包合同纠纷.....	(64)
五、合同当事人的一方，用行政手段单方 撕毁合同.....	(66)
六、行政上是领导与被领导，合同上是平等 的签约双方，诉讼上是原告与被告.....	(67)
七、受各方干扰的一件企业内部承包合同.....	(70)
八、支持企业经济改革，维护承包者的合 法权益.....	(75)
九、承包人违反国家利益，应当负经济责任.....	(77)
十、一件饭店承包合同纠纷.....	(78)
十一、不得使用行政权力来变更和解除合同.....	(80)
十二、一件被告提出反诉的企业内部承包纠纷案.....	(81)
十三、企业内部承包纠纷上诉案.....	(83)
十四、要治“红眼病”，不能任其泛滥.....	(85)
十五、被告在行政上原是原告的领导，败 诉后今后怎能当领导.....	(86)
十六、承包人工作调离后的承包合同纠纷 处理问题.....	(88)
十七、处理企业内部承包合同纠纷要有利 于促进和完善生产责任制.....	(92)
十八、承包后停止生产，仍应缴纳承包款.....	(93)

十九、涉及到四方的经营承包合同纠纷·····	(95)
二十、企业内部承包纠纷，也可“处理一案教育一片”·····	(97)
第四章 审理城乡承包合同纠纷案件的几个具体问题 ·····	(99)
一、关于审理承包合同案件适用法律的问题·····	(99)
二、关于无效承包合同的确认问题·····	(101)
三、关于承包合同的变更和解除问题·····	(103)
四、关于承包合同的转包问题·····	(105)
五、关于承包合同的转让问题·····	(106)
六、关于企业承包后的经济责任问题·····	(108)
七、关于承包人对承包前发包人债务是否 承担问题·····	(110)
八、关于行政干预或发包方以行政领导地位 单方毁约问题·····	(111)
九、关于承包指标过高或过低的问题·····	(111)
十、关于审理城乡承包合同案件的工作方 法等问题·····	(112)
十一、关于“新官”应否“理旧帐”的问题·····	(114)
十二、关于企业内部承包合同和岗位责任 制的区别·····	(115)
十三、关于口头承包合同纠纷的处理·····	(116)
十四、关于审理承包合同案件中，必须坚 持“法律面前人人平等”的原则问题·····	(117)
十五、关于与履行承包合同有关的侵权行 为纠纷的处理问题·····	(118)
十六、关于因自然灾害影响承包合同的履 行问题·····	(120)

十七、关于合伙承包人的经济责任问题	(121)
十八、关于抓典型，审理一案教育一片问题	(122)
十九、关于农村干部参加承包的问题	(122)
二十、关于执行国家计划而影响承包合同 的履行问题	(123)
二十一、关于发包人的监督权与非法进行 行政干预的区别问题	(124)
二十二、关于承包方进行破坏性、掠夺性 生产经营问题	(124)
二十三、关于在农忙季节出现的承包纠纷要 及时处理，不误农时	(125)
二十四、关于对鳏寡孤独的承包户履行合 同确有困难的处理问题	(125)
二十五、关于人民法院审理农村承包合同 纠纷案件的问题	(126)
二十六、关于承包合同纠纷案件的执行问题	(128)

第一章 城乡承包合同纠纷概况

第一节 农村承包合同

一、农村承包合同促进了农村经济发展

随着农村分工分业和商品经济的发展，将会有越来越多的农民从事林、牧、渔业生产、从事乡镇工副业、服务业、运输业……等等的专业户、重点户和经济联合体，他们发挥自己的专长，发挥当地的资源优势。因而：“两户一体”的产生和发展，是我国农村生产力发展引起社会分工分业的必然趋势。

中央对农村工作重点指出，在稳定和完善生产责任制的基础上，提高生产力水平，疏理疏通渠道，发展商品生产。

怎样才能发展商品经济呢？重要环节之一，就是大力扶持、发展各种专业户、重点户和经济联合体。事实证明，

“两户一体”的发展对推动农村经济的发展有着无限的生命力。例如云南省潞江某乡原先一座砖瓦厂，因“吃大锅饭”，生产上不去，每个劳动日只给八分钱，面临停工破产。1983年签订了专业承包合同，改善了经营管理，一年收入43万元，交队8万元，工人工资平均每月达75元，企业恢复了生机。农村专业户等增多了，生产增加、收入增加，生活富裕了，不忘国家和集体利益，积极自筹资金，兴办各种农村的福利事业。如：潞江县某乡1983年自筹资金18万元，用

来兴修水利，1984年还投资30万元兴办一所学校，解决了孩子读书难的问题。该县另一乡1983年拿出集体收入16万元，盖了一所学校，1984年还用集体资金建了一座电影院、一个养老院、一条15公里的输电线和抽水站。

在我国农村经济体制的改革中，以经济责任制为主要形式的承包合同制，经过广大农民几年来的实践，显示了强大生命力，取得了很好的经济效益。如：四川广汉县是该省进行经济体制改革的试点县，从1978年开始实行农业联产承包责任制，现在全县不仅在农业，而且在农副业和乡村企业普遍推行联产计酬承包责任制，订立承包合同，促进了农村经济的迅速发展，全县1984年粮食总产量比1977年增长23%，油料产量增长264.4倍，乡村企业产值1.55亿元，农业产值2.21亿元，两项合计3.76亿元，占全县工农业总产值5.12亿元的73.43%。1984年农村人均收入538元，比实行承包责任制的1977年的129.55元增长3.15倍，全县经济形势很好。

农村“两户一体”的发展，在经济活动中势必会发生这样或那样的纠纷，特别是各种类型的承包合同纠纷。这些纠纷，有的由发生纠纷的双方当事人自行协商解决；有的由主管部门进行调解；也有起诉到人民法院要求审理的。对人民法院来说，这也是一项新的审判任务。

二、农村承包合同的法律特征

农村承包合同，是集体经济组织与其内部成员或外部成员双方，在生产、流通、劳务、服务等经济领域，为取得一定的经济效益而明确相互的权利义务关系的协议。其主要特征有：

1. 农村承包合同规定了发包人与承包人之间的权利义务关系。这里的权利义务关系，往往表现在“提留”关系

上。提留有一定的比例。承包人在履行合同期间，完成了承包任务，所取得的报酬，一般以“留”的形式体现。而发包人从承包人劳动成果中以“提”的形式得到报酬。

2. 农村承包合同确定了生产资料所有权和经营权的分离。在承包合同中，发包人把集体的生产资料提供给承包人使用，生产资料所有权不因签订合同而转移。承包人只是在合同所规定的承包期内取得了集体的生产资料占有权和使用权，以此从事生产或经营，取得一定的经济效益。

3. 农村承包合同存在潜在的超额劳动奖励。发包人依据正常的生产条件下，按照平均劳动生产率所能创造的劳动成果而确定向承包人提取一定量的劳动成果。但是，这里还存在潜在的超额劳动奖励，那就是承包人努力改善生产或经营，得到了高于平均劳动生产率创造的成果，承包人就能获取完成承包任务后多余的劳动成果。当前，在一些承包合同中，有的对多余的劳动成果全部给承包者留下；有的对这部分成果发包人缩小提取的百分比，以资奖励。承包人取得超额劳动收入，是承包合同具有强大生命力的原因，是促进承包人努力改进生产或经营的动力。

此外，有人还认为农村承包合同的双方当事人还存在一定的隶属关系。这还是从行政的角度上去看承包合同。从法律角度看，签订承包合同是一种法律行为，双方是自愿协商，平等互利的。一旦发生纠纷，起诉到法院，从人民法院审理案件来看，签订合同双方当事人在法律地位上是平等的，不把它看作上级、下级隶属关系。处理案件时，应分清是非，明确责任，依法保护当事人的合法权益。

三、农村承包合同的种类

农村承包合同的种类很多，从不同角度，又可分成各种

类型的合同。这里只从人民法院受理的农村承包合同纠纷案件中分一下种类。

1. 种植业承包合同

这类合同主要是指粮食作物和经济作物。如水稻、小麦、玉米、棉花、油菜、花生、芝麻、烟叶、茶叶、果园、药材等。承包户在完成承包提交任务和必要费用（如公积金、公益金、管理费）外，其余收入都归承包人所有。

2. 养殖业承包合同

这类合同主要是指家禽、家畜、养蚕、养鱼等，由集体提供场地、房屋、水面、承包人依承包合同规定，按产值多少，照一定比例提交集体。

3. 加工业承包合同

这类合同主要是指粮食、油料、轧花、木料加工。一般由集体提供厂房、设备。按合同规定，在一定时间内提交一定的盈利。

4. 乡镇企业承包合同

这类合同面很广，有轻、手工业、机修业等。这也由集体提供厂房、设备，按合同在规定时间内提交一定盈利。

5. 农机具承包合同

这类合同一般是指较大型的农机具，如拖拉机、收割机、脱粒机、电动机、水泵等，提留按合同规定。

6. 技术承包合同

这类合同如牲畜、家禽防疫、养殖河蟹、蘑菇培植、温床育秧指导等。按合同规定承包取酬。

7. 其他承包合同

这类承包合同也很广，如农村中的饮食业、服务业、运输业等承包合同。

四、农村承包合同纠纷的特点

上面谈的是农村承包合同的特点和种类，现在谈农村承包合同纠纷的特点：

1. 时间紧迫性。由于农作物的生长、管理有很强的季节性，如果对发生的纠纷不及时处理就会误了农时，因而对这类纠纷案件，要及时立案、及时处理。

2. 矛盾尖锐性。农村承包合同是农户或联户向乡村承包农、林、牧、副、工、商等各业而签订的合同。与农户的利益密切相关，一旦发生纠纷，当事人之间就会因提留利益而容易引起矛盾激化。

3. 认识片面性。农村承包合同一般以乡、村为一方当事人，农户为另一方当事人。发包人一方的代表总认为自己是为集体办事，是公事，而对方农户是个体、是私事。有的承包户顾虑到个人诉不过集体，为“私事”打官司不理直气壮，因此往往不敢诉集体。

4. 案件复杂性。农村承包合同种类繁多，形式多样，纠纷原因不同（有的行政机构还干扰法院审理），难度较大。

这些纠纷的特点，是人民法院通过审理这类案件中体会到的，也只是主要的几个特点。

五、农村承包合同纠纷发生的原因

从人民法院所受理的案件来看，农村承包合同纠纷发生的原因主要有：

1. 法制观念淡薄，随意变更合同而引起纠纷

由于这种原因引起纠纷的，从发包方来看，主要是习惯于用行政管理手段来随意处置合同。如浙江省奉化县受理的50件农村承包合同案中，有44件是发包方违约而引起的。如

生产队干部换人了，合同尚未期满，新上任干部就随意取消或改变合同；从承包方来看，认为签了合同完不成任务也无所谓。而不了解双方当事人的法律地位是平等的，不存在领导与被领导关系，双方均享有合同规定的权利和承担相应的义务，任何一方不得随意变更合同。如生产队干部换人，只是法人代表发生了变化，不能引起合同的变更。

2. 合同形式简单，所订条款不完备或有的条款含义不清，在履行合同过程中发生分歧而引起纠纷

有不少农村承包合同在签订时，由于没有经验，加之缺乏基本的法律知识，合同签订得不完备，必要的条款没有写进去，或者合同条款不具体，含义不清，责任不明确。如有的农村承包合同，对产量、产值均没有规定基数，因而在超产分成问题上发生了纠纷。在处理这一类纠纷时，人民法院只有实事求是地就合同不完善处让双方重新进行协商，加以明确和完善后，要双方继续履行合同。

3. 由于国家法律、政策和计划的变更引起的纠纷

从1982年起，按政策要改联产计酬责任制为大包干责任制，价格或税率的调整等原因而引起纠纷，应按中央有关文件精神，说服当事人，做好合同变更工作。清结原合同经济手续，按变更后的合同继续履行，如双方当事人协商不成，可判决解除合同。

4. 承包时盲目投标，造成承包基数高低悬殊。指标高的，承包人到期不能兑现而发生纠纷；指标低的，承包人获利较大，发包方要求增加承包指标或推翻合同而发生纠纷。

农业承包合同的承包指标，一般是根据前三至五年的平均产量（产值）加上合理增产部分来定承包指标。但由于目前农村承包投标方式比较多，如果遇到承包人盲目投标，确

实指标过高，农民称为“跳一跳也达不到”，也就是违反科学的指标，目前显然达不到的指标，人民法院在审理时，应实事求是地调整承包指标，如果由于承包人不努力生产、经营而完不成合理指标的，应负违约责任；至于什么叫指标低，如果按前三至五年平均数加上一定增产额作指标，承包人改进技术、加强经营管理、努力生产而获得较大收益，这不能说指标过低，如果这种情况发生了纠纷，承包人不同意调整指标，人民法院应保护承包人的合法权益，维护合同的法律效力。如果由于队干部利用职权故意压低承包指标的，或未经社员大会讨论同意的，这种侵犯集体利益的合同，应按无效合同处理。

5. 因不可抗力原因造成合同不能完全履行而引起纠纷
农作物的生长，和自然条件影响很大。在什么情况下才能因不可抗力而减免承包者责任呢？人民法院在审理这类承包合同纠纷时，必须从以下三个方面去核实。

(1) 农作物的减产是由于自然灾害还是由于经营不善，或者两种情况兼而有之。查实农作物减产的原因，是由于不可抗力的客观因素，还是经营不善的主观原因，或者两者兼而有之，这样就能确定责任。

(2) 承包人在自然灾害面前是否为减少损害尽到了自己应尽的义务。换言之是不可抗力还是可以抗而未抗。如天不下雨，有旱情，但有井水、河水，承包人也不用抽水机来抗旱，这就是可抗而未抗；又如天不下雨，河水、井水也已干了，这才叫不可抗力。如水灾也如此，可以排水而不积极排水与一片汪洋，无法排水就不一样。

(3) 必须核实自然灾害所造成损害的损失，这是确定减免多少，责任大小的关键。

如果确因不可抗力和无法防止的外因所致，可予以减免、修改合同条款；如并非不可抗力或无法防止的外因，而是由于承包者不积极、不及时采取补救措施，以致造成承包合同不能履行或不能全部履行的，应承担违约的经济责任。

6. 由于承包合同转包、转让而发生纠纷

中共中央《关于1984年农村工作的通知》中指出：“鼓励土地逐渐向种田能手集中，社员在承包期内，因无力耕种，或转营他业，要求不包或少包土地的，可以将土地交集体统一安排，也可以经集体同意，由社员自找对象协商转包。但不能擅自改变向集体承包合同的内容。”

因此，承包合同的转包必须要具备两个条件，一是必须经发包人同意；二是不能擅自改变原承包合同的内容。如果缺少以上两个条件之一的，转包无效。

由于承包合同转包而发生纠纷起诉到人民法院应先确认转包是否有效，现在举几个例来说明。

如有6个农户从生产队承包苹果园40亩，承包期3年，总价款为1万元，后将对成熟的苹果采摘劳动未经发包人同意而转包给另5个农户，采摘报酬4,000元。后发生纠纷，人民法院确认采摘劳动转包合同为有效合同；另一农民承包苹果园，承包期4年，承包款34,000元，该农民未征得发包人同意而以1万元转包给另两农户一年，此转包合同人民法院确认为无效。

人民法院对承包合同有效无效的区分是：

（一）区分是实质性转包还是临时劳务性转包。实质性转包，不论是全部或部分转包，应当事先征得发包人同意，也不改变原承包合同的内容，才合法有效。而临时劳务性的转包，如农活中的播种或收割，果子的采摘或运输等等，可