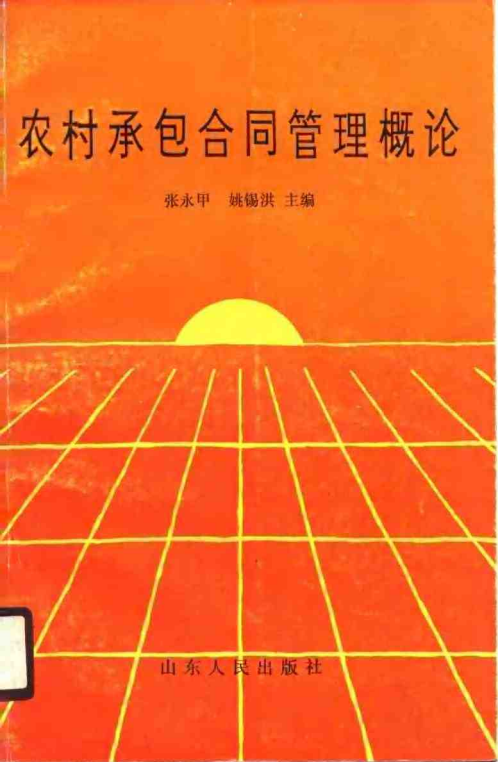


农村承包合同管理概论

张永甲 姚锡洪 主编



山东人民出版社

农村承包合同管理概论

张永甲 姚锡洪 主编

*

山东人民出版社发行

(济南经九路经二路)

山东新华印刷厂潍坊厂印刷

*

850×1168毫米32开本 5.671印张 223千字
1989年6月第1次 1989年6月第1次印刷

印数1—30,000

ISBN 7-203-00702-1

F·205 定价: 3.75元

《农村承包合同管理概论》编委会

主 任：辛云岩

副主任：张永甲 姚锡洪

编 委（以姓氏笔划为序）：

丁英杰	丁明志	马怀君	王希悦
刘树槐	王康美	毛春山	孙树江
左存祥	连四谦	毕德浩	刘炳君
吴新法	李 华	刘太泉	辛云岩
张永甲	张希祥	杨建国	宋维强
杨润慈	宋秀良	张静波	周立新
姚锡洪	姜开源	徐俊荣	常兰香
崔存宝	逯锦逢	张振先	

主 编：张永甲 姚锡洪

副主编：王希悦 逯锦逢 周立新

编写人员（以姓氏笔划为序）：

马怀君	王希悦	孙树江	左存祥
刘炳君	李 华	张永甲	张静波
吴新法	周立新	姚锡洪	姜开源
逯锦逢			

序

王卓泉

《山东省农村集体经济承包合同管理条例》已经省七届人大常委会第十三次会议通过，省政府以鲁政发〔1990〕8号文颁布实施。这是农村经济生活中的一件大事，它标志着我省农村经济已纳入一个规范化管理的轨道。

党的十一届三中全会以来，以家庭经营联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革，取得了举世瞩目的成就。它克服了旧体制中经营的各种弊端，使广大农民激发起来的生产积极性与几十年聚积的物质、技术条件相结合，促成了农业生产连续数年的超常速增长。在近几年又克服了补偿机制不健全和严重自然灾害的困难，获得了较好的收成。农民群众得到了实惠，尝到了甜头。事实证明，这种责任制形式，是适合我省大多数农村生产力水平的。现在农民担心的是政策多变，迫切要求将这种经济体制及其土地承包关系长期稳定下来。我们一定要保护和调动农民稳定发展农业的积极性，稳定和发展家庭联产承包制，实行土地集体所有。家庭联产承包是党在农村的基本政策，要继续贯彻执行。农业的稳定发展，是经济稳定和社会稳定的基础。农业，要在稳定家庭联产承包的基础上，进一步完善统分结合的双层经营体制，建立健全产前、产中、产后社会化服务体系。我们希望，在全省上下造成一个重视农业、支持农业和发展农业的新局面，齐心协力把农业搞上去，实现农业的持续、稳定、协调发展。

《山东省农村集体经济承包合同管理条例》正是适应了这

种客观形势的要求而诞生的。它是稳定家庭经营联产承包责任制的法律依据。按照这个“条例”，在农村普遍建立起以法兴农的新秩序，对于安定民心、促进农业稳定发展，将起重要的作用。

《农村承包合同管理概论》一书，是为贯彻“条例”，宣传承包合同的作用、法律地位以及合同的签订、履行、管理、调解与仲裁等基本法律知识而编写的。这是几年来我省农村承包合同管理工作的经验总结，是作者们进行理论学习和工作实践的结晶。它从理论与实践的结合上说明了问题。我对《农业承包合同管理概论》的出版发行，表示祝贺。

1990年5月9日

目 录

第一章	农村承包合同管理概述	1
第一节	农村承包合同制产生的必然性	1
第二节	我国农业承包合同制的发展概况	7
第三节	农业承包合同制的作用	17
第二章	农村承包合同的法律依据和法律地位	22
第一节	经济合同和农村承包合同的概念与特征	22
第二节	农村承包合同与经济合同的关系和适用范围	33
第三节	农村承包合同的法律依据和法律地位	42
第三章	农村承包合同的种类	47
第一节	土地承包合同	47
第二节	果园承包合同	53
第三节	村办企业承包合同	58
第四节	林业承包合同	65
第五节	农业机械承包合同	70
第六节	水利设施承包合同	75
第七节	水产养殖承包合同	80
第八节	“五荒”开发承包合同	83
第九节	畜牧业承包合同	88
第四章	农村承包合同的订立	94
第一节	订立农村承包合同的原则	94
第二节	订立农村承包合同的程序	98
第三节	农村承包合同的主要条款	103
第四节	农村承包合同的形式	102
第五章	农村承包合同的变更与解除	107

第一节	农村承包合同变更与解除的概念	107
第二节	农村承包合同变更与解除的条件	111
第三节	农村承包合同变更与解除的程序和责任	114
第四节	农村承包合同的转让和转包	118
第六章	违反农村承包合同的责任	122
第一节	违反承包合同责任的概念	122
第二节	承担违约责任的前提条件和方式	121
第三节	承担违约责任的原则	130
第四节	违约责任的免除	132
第七章	农村承包合同的履行	134
第一节	农村承包合同履行的概念	131
第二节	农村承包合同履行原则	126
第三节	农村承包合同条款不明确时的履行办法	139
第四节	农村承包合同中的价格变动和担保	140
第五节	不履行农村承包合同的后果	142
第六节	履行农村承包合同时应注意的问题	142
第八章	农村承包合同的管理	145
第一节	农村承包合同管理的必要性	145
第二节	农村承包合同管理的职责	147
第三节	农村承包合同管理的组织机构	150
第四节	农村承包合同管理的基本制度	153
第九章	农村承包合同纠纷的调解和仲裁	155
第一节	仲裁的概念、性质和审理组织	155
第二节	调解	157
第三节	仲裁的原则和制度	158
第四节	仲裁程序	160
第五节	仲裁	171
第六节	归档与回访	176
第十章	农村承包合同制的发展趋势和展望	178
第一节	承包责任制的概念	179

第二节 农村合作经济和经营形式的类型	184
第三节 合作经济与商品经济的关系	189
第四节 农村合作经济与承包合同制的发展趋势	193
法规选编	197
中华人民共和国民法通则	197
中华人民共和国合同法	226
中华人民共和国合同法仲裁条例	243
中华人民共和国土地管理法	251
中华人民共和国森林法实施细则	264
中华人民共和国渔业法	271
最高人民法院关于审理农村承包合同纠纷案件若干 问题的意见	279
山东省农村集体经济承包合同管理条例	281
山东省农业厅、山东省物价局、山东省财政厅《关于 农业承包合同管理收费的通知》	293
编后记	295

第一章 农村承包合同管理概述

第一节 农村承包合同制 产生的必然性

农村承包合同制，在我国的出现不是偶然的，有其历史的必然性。它是适应农村改革的需要而产生发展起来的，是农村普遍实行双层经营，落实家庭联产承包制的客观产物。

一、农村改革是实行承包合同制的基础

中国是一个有 8 亿农民的农业大国。农业是国民经济的基础。农业的稳定与发展，关系到国民经济的稳定、政治局势的稳定和整个社会的稳定。农业生产好坏，是事关全局的大问题。

建国以来，我国农村生产力水平有了巨大的发展和提高，无论是农村的基础设施和科学技术水平，生产的社会化和商品化，还是人均工农业生产总值、人均收入和主要工农业产品的产量，都有了很大的发展和提高。但是，就农村的整体来看，生产力的水平仍然很低，特别是党的十一届三中全会以前，农业生产长期停滞不前，拖了国民经济的后腿。造成这种局面的根本原因，是农村旧的管理体制的束缚和制约。从历史上看，农村所有制第一次大变革，是在 50—60 年代土改之后。在这次大变革中，通过合作化、人民公社化运动，使个体农民转变为公社社员，确立了“三级所有、队为基础”的人民公社管理体制，创造了社会主义生产关系的奇迹。但是这种“三级所有、队为基础”的管理体制脱离了农村生产力的客观要求，存在着

经营统得过死，管理过分集中，分配严重平均主义等种种弊端。人民群众称之为“经营大统一，管理大集中，劳动大呼隆”。长期以来，严重挫伤了农民的生产积极性，妨碍了对传统农业的改造，束缚了生产力的发展。

在这样一种管理体制下，20多年来，我国广大农村农业生产责任制的发展，走过了一条曲折的道路。在实践中，广大农民创造了各种形式的农业生产责任制。例如：评工记分、小段包工、定额计酬、包产到组、专业承包、联产计酬、包产到户等。可以说，每一种生产责任制形式，都反映了合作化后农业经营管理的水平，反映了农业生产责任制从不联产到联产，从简单到复杂，从不完善到比较完善的发展过程。但是，在当时的历史条件下，由于受到旧的管理体制的制约，再加上“左”的错误思想指导，这些颇受农民欢迎的农业生产责任制形式，没有深入推广，没有坚持下来。特别是“包产到户”，更视为“落后”、“倒退”。

中国农村在经过30多年的徘徊之后，终于在党的十一届三中全会后走上了全面改革的道路。党的十一届三中全会以后，党中央以马克思列宁主义的基本原理为指导，从我国仍处于社会主义初级阶段的基本国情和农村的实际情况出发，总结了历史的经验教训和农民群众的实践经验，首先抓住农业这一环，着重克服过去指导思想长期存在的“左”倾错误，制定和贯彻了一系列加速农业发展的政策。如扩大农村集体经济组织的自主权、恢复自留地、家庭副业，鼓励农民发展多种经营、开放集市贸易、提高粮食和其他农产品的收购价格等等。从1982年到1986年，中共中央和国务院，每年年初都发布一个1号文件，对发展我国的农业，加强农业的基础地位，给予了及时的、正确的政策指导。使我国发生了一场举世瞩目的重大变革。其中，影响最深远的是，在农村改革了“三级所有、队为

基础”的旧的人民公社管理体制，普遍实行了多种形式的农业生产责任制，而联产承包责任制又越来越成为主要形式，最终确立了以家庭联产承包责任制为主的农民家庭经营和集体统一经营相结合的双层经营新体制。

这种新体制，一方面，引入家庭经营机制，确立了家庭经营层次的主体地位，使农民获得了经营自主权、支配自己劳动的自主权和财产权，充分调动了广大农民发展生产的积极性；另一方面，继承和发挥必要的集体经营的优越性，以弥补家庭分散经营的不足，使集体的优越性和农民个人的积极性同时得到发挥。再者，把市场机制引入农业生产，使农户成为独立的商品生产者。这种双层经营新体制，既适应农业生产的特点和我国目前农业生产水平现状，又能适应进一步发展商品经济，推进农业现代化进程的要求。根据农业生产具有自然再生产和社会再生产融为一体的特点和我国农业生产力的现状，农业生产，大部分需要由农户等单位分散完成，一部分需要较小范围协作完成，一部分如改变农业生产条件、抗御自然灾害等需要较大范围协作完成。合作前的个体经济具备前者，缺乏后者；旧体制取削前者，偏热后者，因而都影响着生产力的发展。而新体制发扬了二者的长处，弥补了二者的不足，产生了旺盛的生命力，为农村商品经济的发展和农业现代化的推进，奠定了基础。

总之，这次农村经营体制的调整和改革，适合我国生产力发展的水平，符合我国农业发展的特点，是我国农村社会主义生产关系和农村合作经济的进一步完善和发展。随着这一制度的进一步完善和发展，必将使农业合作化的具体道路更加符合我国的实际，它充分展示了在党的领导下我国农民经过30多年的成功与失败的艰苦实践所作出的伟大创举，也是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。是建设具有中国特色的社会主义现代化农业的较好的道路。这种具有明显的社区

性、综合性、经济互补性的双层经营新体制，其规模效益，比旧体制、个体经济都高。在目前和今后相当长的时期内有着不可替代的地位和作用。

联产承包责任制在全国的实施，促进了农业经济的高速增长，从根本上结束了人民公社旧体制下农业生产长期发展缓慢的僵局，农产品产量获大幅度增长。粮食总产从1978年的6095亿斤增长到1987年的8048亿斤，增长了32%；棉花总产量由1978年的4344万担增长到1987年的10556万担，增长近两倍，其他农产品都有不同程度的增长。非农产业飞速发展，农村产业结构日趋合理。农业和二、三产业产值各占农村总产值的比重，已由1978年的68.6%:31.4%转化为49.2%:50.8%。农民收入翻番。曾经还为温饱发愁的农民，不到10年功夫，人均纯收入由1978年的133元增加到1987年的460元。^①可以说，实行双层经营为特征的农业联产承包制，其创新价值首先在于它引发了农村经济的高速稳定增长，农村产业领域急剧扩展，农民收入不断增加，扩大再生产能力显著增强，城乡分割的二元经济体制受到有力的震荡。从更深意义上讲，还在于它为我国农村从自给半自给经济过渡到商品经济提供了制度性基础，走出了一条具有中国特色的社会主义农业发展道路。还可以说，十年农村改革的成功，其意义不仅仅在于农业本身，而且对农村经济乃至整个国民经济的全面发展，也起到了带头和推动作用。

二、农村承包合同是家庭承包责任制的法律形式

马克思主义法学原理告诉我们，任何一种法律制度和法律关系，都是由相应的经济关系所决定的。随着农村改革的不断深化，农村原来集体经济内部的各种经济关系发生了历史性的变革和调整，这就是家庭联产承包责任制普遍推行，使原人民

^① 农业部经济研究中心《联产承包制》课题组，《关于完善双层经营体制与稳定发展农业生产关系的研究》，第5页。

公社体制演变为家庭承包与集体经营相结合的双重经营体制。这一变革,可以说,从根本上改变了农村集体经济组织的经营方式、经营内容、交换行为、核算办法、管理制度和分配方式等各个方面。在我国农村出现了由集体经济组织统一经营和农民家庭自主经营相结合的新的经济形态——承包经济。而农村承包合同则是这种经济形态的法律表现。因此,考察双层经营体制下集体经济组织内部诸关系的变化,可以更清楚地看出农村承包合同制产生的契机。

(一) 集体所有制关系发生了变化

集体所有制是指生产资料归劳动群众集体占有的一种公有制形式。过去,在旧体制下,我们往往把这种占有理解为集体经济组织的直接占有,从而导致集体劳动、统一分配的集体经济模式。这种模式反映在所有权关系上,就是不承认集体所有权和经营管理权也可以适当分开。改革后实行的双层经营体制是以土地等主要生产资料的集体所有制为前提,以其参与者——劳动农民共同约定的主要经营内容为基础,实行所有权与经营权适当分离的生产经营结合体。这表明集体所有权和经营权既可以适当分离又可以有一定的结合,尽管各个社区性合作经济组织的两权分离与结合的情况各不相同,但都具备有分有合的特点。这种分离与结合的程度,在实践中是通过农村承包合同制的约定和社区性集体经济组织内部管理制度加以确定的。或者说,农村承包合同恰是集体所有权与经营管理权适当分开的法律形式。承包是联产承包责任制的核心,也是基础,同时把统和分有机地结合起来,适应了农业生产发展的客观要求。一般来说,这种形式具体表现为以下几个方面:

1. 土地通过承包,在约定的较长时间内,使所有权与使用权有相对稳定的分离,但作为所有者的代表——集体,依照本组织与农户的约定又保留有一定的土地调整权、土地经营监

督权和管理权。

2. 集体所有的农业基础设施,其经营权虽属集体,但承包者又享有按规定使用的权利,同时还承担必要的维修、建设义务。

3. 集体通过发包拥有收益的初次分配权和再分配的收益权。

4. 农民作为承包者享有承包项目的经营自主权,同时作为组织成员,又享有对集体经济的管理权。

(二) 双层经营参加者的地位发生了变化

旧体制下的单层经营体制,农民与社队之间在行政上是一种隶属关系,可以说靠这种隶属关系,农民完全依附于社队,没有独立性和生产经营自主权。改革以后的双层经营体制,虽然在一定范围内还存在这种行政上的隶属关系,但已不是双方主要的表现形式。这是一个方面;另一方面,双层经营体制的核心是要确立广大农民独立或相对独立的商品生产经营者地位,保护和扩大农民的生产经营自主权,调动他们的生产积极性,推动生产的迅速发展。这就决定了合作经济组织与农民家庭经济单位之间是两个相对独立的经济实体,双方的地位是平等的。因此,通过农村承包合同就可以把家庭经营层次与集体经营层次之间的经济利益关系、权利义务加以界定。例如:基于国家计划,承包户向国家缴纳一定的农业税;基于集体所有权以及集体自身发展的需要,承包户向合作经济组织缴纳公积金和公益金;基于家庭经营单位是一个相对独立的生产单位,承包户通过自己的劳动,独立核算,自负盈亏,又享有内部收益分配权。

(三) 产品分配方式发生了变化

按劳分配是生产资料公有制的主要分配形式。只有实行按劳分配,生产资料公有制才能巩固和完善。但是,我国农村在实现了生产资料私有制的社会主义改造,即实现了劳动集体所

有制以后，长期以来，一直没有解决好实行按劳分配原则的具体形式问题。农村集体经济普遍采用按劳动工分计算劳动报酬的办法，实际上是生产队或大队首先占有农民集体劳动的全部产品，然后通过并不完全反映实际劳动成果的“工分”，把应当分配给农民的部分，采取“一拉平”的方式分配给农民。农民付出的劳动得不到应有的报酬，也不知道该得多少报酬。改革后的双层经营体制，实现联产承包，产品的分配与农民的劳动成果紧密地结合起来，有效地解决了吃“大锅饭”的平均主义的分配问题，各尽所能、按劳分配的原则得到了有效的贯彻。而保证这种分配方式的落实，使劳动者在直接生产过程中把自身的权利、责任和利益既能很好地相互联系起来，又能予以明确，做到“心中有数”，这就只有通过农村承包合同的约定来实现。

综上所述，农村改革后双层经营体制的确立，使原集体经济组织内部的集体与成员之间的经济关系、权利义务发生了历史性的变化和调整。而农村承包合同则是加强双层经营之间的内在联系，协调两者之间的关系的具體形式；是把联产承包责任制落实到实处，增强政策稳定感的具体表现。

第二节 我国农业承包合同制的发展概况

农村承包合同是农业生产责任制不可分割的重要组成部分，具有广泛的群众性和普遍意义。我国的农业承包合同制是随着联产承包责任制的建立、普及和完善、提高，边实践、边探索逐步发展起来的。因此，通过对联产承包责任制完善过程中考察，就能基本反映出农业承包合同制的产生、发展的概貌。

一、承包制的确立和合同制的产生

在党的十一届三中全会以后，随着农业联产承包责任制在全国的最终确立，农村承包合同的普及也经历了由点到面，由经济落后地区到经济比较发达地区的扩展；农村承包合同的范围，由经济作物转到粮食作物，由对种植业的联产承包发展到林、牧、副、渔、工等各业的承包；合同形式也从小段包工合同、专业承包合同、承包到组、到劳，一直发展到承包到户，甚至发展到打破社队体制、行政区域、所有制行业之间界限的多边合同关系，形成一个上下左右、内外联结的合同网络，农村承包合同的法制化、科学化、规范化，也正在得到逐步加强。总之，农村承包合同已经成为农村各种合同中数量最多、内容最复杂的合同。

1977~1982年，随着党在农村各项经济政策的贯彻落实，在全国范围内最终确立了联产承包责任制。与此同时，在地方政府的监督下，一些不标准、不规范、不全面但又具有一定约束力的农村承包合同开始自发地在全国部分地区产生。

联产承包责任制由最初在安徽省恢复，以至最后在全国范围内发展起来，大致经历了四个阶段。

第一阶段，从1977~1978年，这是农业生产责任制（评工记分，小段包工）重新恢复发展的阶段。粉碎“四人帮”以后，基层干部和农民群众对于那种“出工不记分，生产大呼隆，分配一拉平”的做法，再也不能等闲视之，自觉在实践中突破“左”的思想束缚，恢复和实行了农业合作化初期已经实行过的评分记分、小段包工等农业生产责任制。四川、安徽、吉林、北京等省市的农村还在较大范围内试行了分组作业、联产计酬的五定一奖制。1978年召开的党的十一届三中全会，充分肯定了广大基层干部和农民群众的实践，在全会通过的两个重要的农业文件里，强调了人民公社各级经济组织要加强定额管理，按照劳动数量和质量付给报酬，建立必要的奖惩制度，坚

决克服平均主义，可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算报酬，实行超产奖励。所有这些都为承包制的确立奠定了基础。

第二阶段，从1979~1980年9月，是包产到组责任制开始大发展、包产到户逐步恢复阶段。党的十一届三中全会的两个重要的农业文件，重新肯定了农业生产责任制，肯定了包工到组、联产计酬，对农业生产责任制的发展起了很大的推动作用。特别是包产到组迅速在全国广大农村实行，包产到户也在部分生产落后、经济困难的贫困地区开始试行。

第三阶段，从1980年9月~1981年10月，是包产到户责任制迅速发展、包产到户开始向包干到户转化阶段。党中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的文件贯彻以后，到1981年10月，全国就有97.8%的生产队建立了各种形式的生产责任制，其中包产到户、包干到户达到45.1%。^①这意味着承包制进入初创阶段。

第四阶段，从1981年10月~1982年底，这是以家庭为主的联产承包责任制成为农业生产责任制主要形式，联产承包责任制进入总结、完善、稳定的阶段。全国农村工作会议上通过的《全国农村工作会议纪要》指出，在实行农业生产责任制的过程中，要把宜于统一组织的生产项目和宜于分散经营的生产项目，通过承包的方式，把统和分协调起来，做到有统有分，以便把调动社员个人积极性和发挥集中统一经营的优越性更好地结合起来。这标志着农业生产责任制已发展到以家庭联产承包责任制为主的新阶段，农村承包合同开始在全国普遍推行。

从1982年以来，为了稳定和完善以家庭为主的农业生产责任制，中央制订和颁发了一系列有关完善承包制，加强合同管

^①《联产承包责任制研究》，上海人民出版社1986年版，第80页。