

专家解读 百姓常用法律丛书

李显冬◎编著

李显冬

解读农村土地承包法

LIXIANDONG

JIEDU NONGCUN TUDI CHENGBAOFA



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

专家解读百姓常用法律丛书

李显冬解读农村土地承包法

李显冬 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

李显冬解读农村土地承包法 / 李显冬编著. —北京: 中国
社会出版社, 2011. 4

(专家解读百姓常用法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3517 - 7

I. ①李… II. ①李… III. ①农村土地承包法—基本
知识—中国 IV. ①D922. 32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 032526 号

丛 书 名: 专家解读百姓常用法律丛书

书 名: 李显冬解读农村土地承包法

编 著: 李显冬

责任编辑: 张耀文

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66088776

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 5.625

字 数: 100 千字

版 次: 2011 年 4 月第 1 版

印 次: 2011 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 11.00 元

百姓维权的利器

——写在《专家解读百姓常用法律丛书》出版之际

百姓是国家的主人，是建设法治国家、法治社会的基础。一位哲人曾说：实现法治之难，不在于法律的不完备，而在于公众对法律的漠视。全国人民代表大会于1999年3月15日庄严地通过《中华人民共和国宪法修正案》，将“实行依法治国，建设社会主义法治国家”规定为治国基本方略。但是十多年过去了，众多公民在自己的合法权利受到不法侵害时仍然感到茫然，不懂得通过合法的途径维护自己的合法权利，或屈服于强者，或奔走上访，或采取以暴制暴、以恶惩恶的手段。诸如，某地数百名农民承包的耕地被非法侵占了，大多数受害者默然忍受，少数受害者愤起阻拦，却被强占土地的当局拘押而不知寻求法律帮助；许多消费者在购物或进行其他消费后不向经营者索要发票，当发现缺陷或瑕疵需要证据维权时，因没有证据只好放弃维权；众多农民工与雇主没有签订劳动合同，发生拖欠工资或发生其他纠纷时，便陷入被动，难以维护自己的合法权利；许多农民兄弟在医院诊治病患时，不要求医生书写病历，一旦发生医患纠纷就提不出证据；许多人的身在公交车或商场、饭店受到侵害，不知道要求经营者

承担相应的赔偿责任；一些企业或个人对行政机关不符合法律规定的罚款、扣销执照、行政拘役等措施不服，却不知如何应对；不少地方的水资源、土地受到严重污染，而当地居民却没有运用法律武器制止污染者的违法行为并要求给予赔偿；如此等等。许许多多不法侵害的案例令我们义愤填膺；许许多多不懂得用合法途径“维权”的案例令我们扼腕叹息。由此，激发我们撰写出版供百姓维护合法权利的丛书。

我国正处于经济快速发展、社会巨大转型的历史时期。这个历史时期的特点是利益多元化、矛盾复杂化。要平衡各方利益、化解社会矛盾、维护社会稳定，就需要切实推行依法治国方略，在全社会弘扬法治精神，强化法治观念，形成依法管理国家和社会各项事务、依法解决纠纷、依法维护权利、尊重法律权威、尊重司法裁判的社会风气。而要实现这一目标的根本途径，是在全社会广泛深入地开展“学法律，讲权利，讲义务，讲责任”的活动。正是基于此，国家从1985年开始实施全民普法教育活动。20多年来，有关部门和有关单位借助图书、期刊、电视、广播、互联网等传播手段为公众提供了许许多多的普法材料。但是，著名的、权威的法律专家亲自撰写的普法类的图书却不多见。其原因有二：一是这些专家忙于本职工作，或致力于教书育人，或致力于立法、司法、研究工作；二是这些专家的注意力大多瞄准高端的学术性问题，或者社会的焦点、热点问题。为了给公众提供高质量、高水平的普法读本，在中国社会出版社的大力支持下，我们邀请了一批

在国内外有影响的著名法学教授、法律专家就自己研究最为深透的法律进行解读，形成《专家解读百姓常用法律丛书》，奉献给广大人民群众。需要说明的是，由于各位专家根据自己工作的轻重缓急安排写作进度，十多本图书不可能同时完成，故丛书将陆续出版。我们殷切期望这套丛书成为广大人民群众维护自己合法权利的利器！

最高人民法院原副院长李国光同志和全国人大常委会委员、内务司法委员会副主任委员陈斯喜同志对这套丛书的策划、编写给予了很多指导；中国社会新闻出版总社米有录总编辑、宋珊萍和浦善新副总编辑对这套丛书的编辑、出版给予了很大的支持和帮助；中国社会出版社的编辑张耀文同志为这套丛书付出了辛勤的劳动。在此，谨对上述同志以及其他对这套丛书的编写、编辑和出版、发行工作做出贡献的同志表示衷心的感谢！

曹三明

2010年10月15日

目 录

第一章 立法目的	1
一、为什么要制定《中华人民共和国农村土地 承包法》?	1
二、什么是家庭承包经营为基础、统分结合的 双层经营体制?	3
三、为什么要稳定和完善的家庭承包经营为基础、 统分结合的双层经营体制?	5
四、《农村土地承包法》所指的农村土地的范围 有哪些?	7
五、农村土地承包可以通过哪些方式进行?	8
六、承包期满后,土地承包经营合同能否续签?	10
七、农民承包的土地能买卖吗?	11
八、农村集体经济组织成员的承包权主要体现在 哪些方面?	13
九、农村妇女享有的土地承包经营权受到侵害的, 如何主张权利?	14
十、《农村土地承包法》如何保护妇女的土地承包 经营权?	15

十一、在农村土地承包中应当如何贯彻公开、公平、公正原则？	18
十二、《农村土地承包法》赋予了县级以上农业行政主管部门哪些职责？	22
十三、《农村土地承包法》赋予了乡（镇）人民政府哪些职责？	23
第二章 家庭承包	24
第一节 发包方和承包方的权利和义务	24
一、农村土地承包合同的管理机关有哪些？	24
二、如何确定农村土地承包合同的发包方？	24
三、在农村土地的承包中，发包方享有哪些权利？	27
四、在农村土地的承包中，发包方承担哪些义务？	29
五、农民集体所有的土地可以由本集体经济组织成员以外的单位或个人承包吗？	32
六、农村土地承包中，承包方享有哪些权利？	33
七、农村土地承包中，承包方承担哪些义务？	37
第二节 承包的原则和程序	42
一、农村土地承包应遵循哪些原则？	42
二、农村土地承包应遵循什么程序？	43

第三节 承包期限和承包合同	46
一、农村土地承包有期限限制吗?	46
二、农村土地承包合同应包括哪些条款?	48
三、农村土地承包合同从何时开始生效? 承包方 何时取得土地承包经营权?	50
四、农村土地承包经营权的登记具有什么效力?	53
五、发包方能否以其负责人变动、集体经济组织 分立或者合并为由变更或者解除承包合同?	55
六、国家机关及其工作人员有权利利用职权变更 或者解除承包合同吗?	59
第四节 土地承包经营权的保护	60
一、家庭承包期内, 发包方可以收回承包地吗?	60
二、承包期内, 承包方全家迁入小城镇落户, 其 承包地如何处理?	63
三、承包期内, 承包方全家迁入设区的市并转为 非农业人口的, 其承包地如何处理?	65
四、承包期内, 承包方对承包地投入而提高土地 生产力的, 其交回或被收回承包地时能否 获得补偿?	67
五、承包期内发包方可以调整承包地吗?	67
六、承包期内发包方在什么情况下可以对土地进行 调整?	70

七、承包期内发包方调整承包土地应经过什么程序？	71
八、哪些土地可以用来调整承包土地或者承包给新增人口？	72
九、承包方可以自愿交回其承包地吗？	75
十、妇女的承包经营权是否受到其婚姻关系变动的影 响？	77
十一、家庭承包的土地承包经营权能否继承？	79
第五节 土地承包经营权的流转	81
一、通过家庭承包取得的土地承包经营权可以进 行流转吗？	81
二、农村土地承包经营权可以抵押吗？	82
三、如何理解本集体经济组织成员的优先承 包权？	86
四、土地承包经营权流转应当遵循哪些原则？	89
五、哪些情况可以视为丧失土地承包优先权？	92
六、谁是土地承包经营权流转的主体？为什么？	92
七、在承包期内，法律对发包方的哪些行为作了禁 止性的规定？	94
八、农村土地承包经营权流转的流转费如何确 定？流转收益归谁所有？	98

九、土地承包经营权流转合同包括哪些内容？	100
十、土地承包经营权流转需要进行登记吗？	102
十一、农村土地承包经营权流转中转包与出租有什么异同？	104
十二、转让农村土地承包经营权需要具备什么条件？	106
十三、什么是土地承包经营权入股？	107
十四、承包方为提高土地的生产能力而进行的投入在流转时是否可以获得相应的补偿？	107
第三章 其他方式承包	109
一、农村土地中的“四荒地”可以采取哪些方式承包？	109
二、《农村土地承包法》对于农村“四荒地”的承包有期限限制吗？	112
三、以其他方式承包农村土地的，承包费如何确定？	113
四、“四荒地”的承包方除按照承包合同的约定履行义务以外，还应承担什么义务？	114
五、在采用其他方式承包中，本集体经济组织成员是否享有优先承包权？	115
六、发包方将农村“四荒地”承包给本集体经济组织以外的人应当经过哪些程序？	116

- 七、在承包期内，“四荒地”承包人的继承人是否可以继承“四荒地”的土地承包经营权？

..... 117

第四章 争议的解决和法律责任 122

- 一、哪些土地承包纠纷可以向人民法院起诉？ ... 122

- 二、集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权能否向人民法院提起诉讼？ 123

- 三、因土地承包经营发生纠纷的当事人是不是只有存在仲裁协议的情况下才能向仲裁机构申请仲裁？ 125

- 四、承包纠纷中，农户成员为多人的，农户代表人如何确定？ 127

- 五、对承包经营权纠纷仲裁结果不服还能向法院起诉吗？ 128

- 六、侵害承包方土地承包经营权的行为应当承担哪些民事责任？ 129

- 七、发包方的哪些行为应当承担民事责任？ 130

- 八、发包方违法侵害承包方合法权益的行为应承担民事责任的主要方式有哪些？ 136

- 九、承包合同中违背承包方意愿或者违反法律、行政法规有关不得收回、调整承包地等强制性规定的约定的效力如何？ 140

- 十、当事人违反农村土地承包合同应承担什么责任？ 143

十一、能否以《合同法》关于当事人一方有其他违约行为致使不能实现合同目的的规定解除土地承包合同？	144
十二、违背承包方的意志所进行的农村土地流转合同的效力如何？	145
十三、能否用截留、扣缴承包方之收益或者流转收益主张抵销承包方应缴而未缴的承包费？	146
十四、在农村土地承包中违反土地管理法规的应当承担什么责任？	147
十五、发包方是否可以以承包方违法将承包地用于非农建设为由解除承包合同？	149
十六、承包方违法将承包地用于非农建设的应承担什么责任？	150
十七、发包方在承包方给承包地造成永久性损害时享有何种权利？	151
十八、国家机关及其工作人员非法干涉农地承包关系的应当承担什么责任？	152
第五章 其他	154
一、在《农村土地承包法》生效前签订的土地承包合同的期限长于该法规定的期限，效力如何？	154
二、预留机动地有什么作用？为什么对预留机动地的面积进行限制？	155
三、为什么还要授权省级人大常委会制定相关	

实施办法?	157
四、《农村土地承包法》何时发生法律效力? 其对 生效前的事项和行为是否适用?	158
参考文献	160
跋	161

第一章 立法目的

一、为什么要制定《中华人民共和国农村土地承包法》?^①

新中国成立后，党和国家都非常重视农业、农村经济的发展。20 世纪 50 年代建立了人民公社制度，在当时的历史条件下有力地促进了农村社会生产力的发展，使广大农民的生活水平有了显著的提高。但是，随着生产力的发展，人民公社制度特有的“吃大锅饭”的弊端逐渐暴露出来，它无法调动广大农民群众的生产积极性，已经越来越不适应农村经济的发展。因此，改革人民公社制度成为农村经济发展的必由之路。1978 年安徽省凤阳县小岗村农民秘密和自发地实行包产到户，并使小岗村粮食的生产总量得到大幅提高，小岗村农民自发包产到户产生的巨大经济效益逐渐得到中央政府的肯定。1980 年 9 月，中共中央下发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知，肯定了农村包产到户，其后家庭承包责任制

^① 本书涉及的中国法律，凡冠有“中华人民共和国”的均采用简称方式。如《中华人民共和国农村土地承包法》简称《农村土地承包法》、《中华人民共和国土地管理法》简称《土地管理法》。

在全国得到了迅速的推广。回顾农村改革这 30 年的光辉历程，我国的农村发生了翻天覆地的变化。在农村，废除了人民公社制度，突破了传统的计划经济体制，确立了以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制的基本经济制度。这一根本性的改变使农村生产力得到了长足的发展，带来了农村经济和社会发展的历史性巨变：粮食总产量和其他农产品大幅提高，基本上解决了全国人民的温饱问题；农民的生活水平有了显著的提高；农民的思想观念发生了深刻的变化，农村的精神文明建设和民主法制建设取得了明显的进步。改革的成就证明，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是符合我国农村生产力发展的现状的，应当成为我国农村长期稳定的一项基本经济制度。

在实践中，由于缺乏调整农村土地承包方面的法律规范，有些地方农民的土地承包经营权没有得到完全落实，存在随意终止或变更土地承包合同等问题；有些地方以村规民约或其他名义任意剥夺农村妇女土地承包经营权；有些地方土地承包经营权流转极不规范，一些基层行政机关或村组干部为实现本地区的经济发展指标，违背农民的意愿，直接与工商企业签订土地承包经营权流转合同，侵害农民的土地承包经营权；或以村民代表多数表决通过的办法，代表全体村民与企业签订土地承包经营权流转合同，侵害部分农民自愿流转土地承包经营权的权利，以及侵占农民土地承包经营权流转收益等问题；有些地方在第一轮承包期限到期后，没有把承包期再延长 30 年；甚至有些地方还以各种名义收回或部分收回农民的承包地，或者经常

对农民已承包的土地进行调整，使农民对国家关于农村土地承包长期不变的政策产生顾虑。同时，关于农村土地承包经营方面的纠纷也日益增多，由于缺乏明确的法律依据，使人民法院在处理此类案件时或以此类案件属于行政机关主管为由不予受理，或受理后适用《民法通则》、《合同法》等基本法律进行判决。但是，与普通的民事争议相比，农村土地承包纠纷具有其特殊性，而前述的基本法律在对这种特殊性的规范层面，存在操作依据上的缺失，导致相关案件不能得到合法、公正、公平的解决，严重威胁着农村社会的稳定，影响农民生产的积极性，使广大农民群众的合法权益得不到应有的保障，影响着中央关于农村的方针政策实施。为了使广大农民群众的土地承包经营权得到保障，有必要以法律的形式对土地承包经营权的期限，发包方和承包方的权利义务，农村土地承包纠纷的解决机制及法律责任等问题作出明确的规定。

《农村土地承包法》的制定，将有利于实现我国法律的完善与统一、增强国家政策的连续性与稳定性，进一步调动广大农民群众的生产积极性，提升全社会尊重和保障农民权益的意识，促进农业、农村经济发展和农村社会的稳定。

二、什么是家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制？

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是由改革之初的家庭联产承包责任制发展而来的。家庭联产