



农村经济技术社会知识丛书

农村家庭承包经营

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编



中国农业出版社





农村经济技术社会知识丛书

农村家庭承包经营

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编

中国 农业 出版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村家庭承包经营/《农村经济技术社会知识丛书》
编委会编. -北京: 中国农业出版社, 2000
(农村经济技术社会知识丛书)
ISBN 7-109-05886-7

I. 农… II. 农… III. 家庭-联产承包-生产责任
制-基本知识-中国 IV. F321.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 11047 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 叶 岚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 2.75

字数: 55 千字 印数: 1 ~ 10 000 册

定价: 4.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农村经济技术社会知识丛书》

编委会人员名单

主 任 桂世镛

副主任 (以姓氏笔画为序)

万宝瑞	马 凯	尹成杰	李昌鉴
李延龄	李宝库	刘 坚	刘 颺
刘 鹏	刘成果	齐景发	杨魁孚
何林祥	张春园	陆百甫	陈吉元
罗 锋	赵宝江	赵炳礼	段应碧
祝光耀	徐荣凯	彭 玉	韩德乾
路 明			

委 员 (以姓氏笔画为序)

马世青	王 征	王西玉	王世明
冯广志	孙 林	李长明	李炳坤
李焕雅	刘书祥	刘晓航	刘燕华
杨 坚	杨忠诚	杨朝飞	沈镇昭
张 璠	张汉湘	张定龙	张明亮
陈锡文	林万春	范小健	赵大程
赵鸣骥	姜永涛	贾幼陵	徐嘉彤
黄守宏	黄明洲	崔子秋	崔世安
蒋晓华			

《农村家庭承包经营》

编写组成员

主 编	万宝瑞				
副主编	范小建				
审 稿	陈小华	傅玉祥			
撰 稿	王彩明	李 芹	刘春明	宋小春	
	张伟民	胡建锋	蔡 磊		

前 言

党的十五届三中全会提出了我国农业和农村经济跨世纪发展的宏伟目标。实现这个目标，必须大力实施科教兴农战略，提高广大农村基层干部和农民的思想道德和科学文化素质。为了普及农村经济、技术和社会方面的基本知识，我们编辑了这套《农村经济技术社会知识丛书》。

这套丛书包括经济、技术、社会三大类共 31 种，全方位多侧面地介绍了当代农村生产、生活有关的知识。经济类主要介绍农村基本经济制度、家庭承包经营、农村财政与财务、农村税收、农村金融、农村市场、粮食购销、农业产业化经营、乡镇企业、扶贫开发、农业综合开发等方面基本知识。技术类主要介绍了粮食种植、经济作物种植、果树栽培、蔬菜种植、畜禽养殖、水产养殖、农田水利建设、节水灌溉、植树造林与生态建设、农业机械化等方面的技术知识。社会类主要介绍了农村常用法律、农村基层民主建设、村镇建设、农村环境保护、卫生健康、计划生育、社会治安、农民外出务工经商、农村文化教育等方面的基本知识。这些知识，都是当前农村基层干部和农民

迫切想知道或者应该知道的。

这套读物是国务院研究室牵头组织编写的。中宣部、科技部、民政部、司法部、财政部、建设部、水利部、农业部、文化部、卫生部、国家计划生育委员会、国家税务总局、国家环保总局、国家广电总局、国家体育总局、国家新闻出版署、国家林业局、国家宗教局、国务院发展研究中心和中国农业银行等部门的有关领导和专家，参与了这套书的撰写工作。中央农村工作领导小组办公室组织有关方面的同志，对部分书稿进行了审阅。中宣部和国家新闻出版署对丛书的出版给予了大力支持。参加本丛书编写工作的联络人员有：郭玮、鹿生伟、叶兴庆、冀名峰、张海文、宋晓春。中国农业出版社为出版好这套丛书付出了辛勤的劳动。

在本丛书的编撰过程中，我们力求在内容上贴近农业和农村实际，使广大农村基层干部和农民学得上、用得上；在文字表述上也尽可能深入浅出，使大家看得懂、好掌握。为此编写人员付出了很多心血。但愿这套丛书对于提高农村基层干部和农民的素质，促进农村“两个文明”建设，能够发挥应有的积极作用。

《农村经济技术社会知识丛书》编委会

2000年1月

目 录

前言

第1章 家庭承包经营概述 1

- 1 家庭承包经营的由来 1
- 2 必须长期坚持家庭承包经营 3
- 3 进一步稳定完善土地承包关系 5

第2章 农村土地承包经营 9

- 1 土地的所有权归属 9
- 2 发包方与承包方的权利和义务 12
- 3 土地承包经营中的有关问题 15
- 4 土地承包经营权流转 20

第3章 农业承包合同 22

- 1 农业承包合同概述 22
- 2 农业承包合同管理 26

第4章 农村集体经济组织 25

- 1 农村集体经济组织的主要职能 25
- 2 发展壮大集体经济的正确途径
和方法 27

第5章 农民负担监督管理 30

- 1 农民负担监督管理概述 30
- 2 农民负担的税收政策 32
- 3 农民负担的提留统筹费政策 33
- 4 面向农村的收费、集资、
罚款管理政策 35

附录 38

- 中共中央关于一九八四年农村工作的
通知（节录） 38
- 中共中央 国务院关于当前农业和农村
经济发展的若干政策措施（节录） 39
- 国务院批转农业部关于稳定和完善
土地承包关系意见的通知 50
- 中共中央办公厅 国务院办公厅
关于进一步稳定和完善农村
土地承包关系的通知 55
- 国务院批转农业部关于加强农业
承包合同管理意见的通知 60
- 中共中央办公厅、国务院办公厅
关于切实做好当前减轻
农民负担工作的通知 64
- 中共中央国务院关于切实做好
减轻农民负担工作的决定 68

第 1 章

家庭承包经营概述

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国亿万农民在党的领导下的伟大创造，是农村集体经济的有效实现形式，也是马克思主义合作制理论在我国农村实践中的新发展。长期稳定这一基本经营制度，对于长期坚持党在农村的基本政策，促进农村改革、发展和稳定，实现农业和农村跨世纪发展目标，意义重大，影响深远。

1 家庭承包经营的由来

新中国成立后，为了废除阻碍农业生产力发展的封建土地所有制，我们党领导广大农民开展了轰轰烈烈的土地改革运动，消灭了封建土地所有制，实现了“耕者有其田”，亿万农民获得了土地，当家做了主人。完成土地改革后，党和国家为了解决小农生产上的困难，防止农村出现两极分化，采取互助组、初级社、高级社的形式，引导农民走农业合作化的道路。在农业合作化发展过程中，既有成功的经验，也有失误的教训。互助组、初级社阶段，坚持了正确的指导思想和有效的政策措施，最重要的是始终坚持家庭经营这个基础，

在这个前提下，用互助合作的方式，解决农户在生产、流通、信贷等环节上的困难，使农业生产得到迅速的恢复和不断的发展。到了高级社阶段，指导思想则出现了某些偏差，一是表现在要求过急过快，初级社尚未站稳脚跟，就急于并社升级；二是过份强调集中经营、集中劳动的优越性，忽略了家庭经营的适应性和能动性，脱离了当时的生产力水平和群众觉悟程度，给农业生产与合作经济发展带来一定影响。

由于“左”的错误思想干扰，在对高级社出现的偏差还没来得及纠正的情况下，又轻率地发动了人民公社化运动，盲目追求“一大二公”，刮起了浮夸风、平调风、共产风，虽然中央作过必要的纠正和调整，但仍然没有能够从根本上解决高度集中经营、集体统一劳动和平均主义分配的弊端，加上文化大革命十年浩劫，使农民群众的积极性丧失殆尽，农业生产和农村经济停滞不前，大量农民的温饱问题得不到解决。

为了发展农业生产，解决群众的温饱问题，许多地方根据农民的意愿和要求，搞起了责任田、包产到户等经营方式。早在合作化初期，有的地方就试行了常年包工包产制；1956年，浙江、安徽、山西、四川等省的一些地县实行了“包工、包产、包成本、超产奖励”的责任制；1959年，河南等地搞起了包产到户；1964年，西北、西南的一些地方又搞起了包产到户，直至十年浩劫期间，有的地方仍在秘密地进行着。虽然这些形式的责任制，促进了农民增产增收，推动了农业生产发展，但都被当作“单干风”、“走资本主义道路”等加以批判和压制。从中可以看出，家庭承包经营是有生命力的，广大农民是欢迎的。

农业生产长期停滞不前的严重性，2.5亿农民吃不饱肚子的紧迫性，已经到了不改革就没有出路的地步。党的十一

届三中全会重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，把全党全国的工作重心转移到经济建设上来，为农村改革提供了思想前提，创造了政治环境。国情和现实决定，改革必须首先从农村突破。

1978年底，安徽省凤阳县小岗村农民按下的“18颗鲜红的手印”，拉开了农村改革的序幕。这场以家庭承包经营为导向的改革来势迅猛，波澜壮阔。通过变革，完成了全国范围内农村经营体制的根本性转变。开始是由劳动“大呼隆”到小段包工、定额计酬。到1979年底，全国就有55.7%的生产队实行了这种形式的责任制；紧接着是由包工到包产。到1980年底，实行联产到组、联产到劳、包产到户责任制的生产队就达到41.6%；后来是由包产到包干。包干到户是农民群众普遍拥护和强烈要求的责任制形式。到1980年底，这种责任制的比重只有5%，1981年为38%，1982年上升到67%，1983年达到97.8%，1984年以后一直稳定在99%以上。

以“大包干”为主的家庭承包经营的普遍推行，将家庭经营引入集体经济之中，使土地等生产资料的所有权与使用权分离，赋予农户以土地承包权、生产自主权和经营收益权，使之成为生产经营主体和独立的市场主体。从而，废除了人民公社体制，形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。

2 必须长期坚持家庭承包经营

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是农村集体经济的有效实现形式，已成为农村的基本经营制度。这种经营体制，既坚持了土地等生产资料的公有制，又

通过生产资料所有权与经营权的分离，实现了生产资料与劳动者的紧密结合；既赋予了农民生产经营自主权，调动了农民生产积极性，又继承了农业合作化的积极成果，发挥了集体统一经营的优越性；既体现了多劳多得的分配原则，又兼顾了国家、集体、个人三者利益关系；既适应于手工劳动为主的传统农业，也适应于采用先进科技和生产手段的现代农业。农村经营制度的改革，使农村经济的微观运行机制和管理体制发生了深刻变化，也推动了农村产权制度、分配制度、流通制度等方面的改革，促进了农业生产的持续发展，农民收入的显著增长，农村社会的全面进步。

20年的改革实践表明，在农村，农民最关心家庭承包经营的稳定。因为，家庭承包经营，是保持农民经济上的物质利益和政治上的民主权利的基本制度；它是农村建立社会主义市场经济体制，实现农业现代化的重要制度基础；是调动农民生产积极性，促进农业发展的最基本推动力。正因为如此，我们党始终尊重农民群众的意愿和选择，对家庭承包经营不断总结、完善和提高，并将此确立为党在农村一系列基本政策的核心和农村经济的一项基本制度。

为什么要长期坚持家庭承包经营呢？

长期坚持家庭承包经营，不但可以使农民增加农业投入的积极性，不断提高生产力，而且，也完全符合农业生产自身的特点。

农业生产有两个显著特点：一是农业生产不仅是个经济再生产过程，而且是个自然再生产过程。它的对象是有生命活动规律的动植物，受降水、气温、光照等自然因素影响较大，具有很大的不确定性，需要经营者及时作出反应，精心加以照料；同时，农业生产还要考虑各种经济因素，如自身的劳力、资金、技术等状况，市场需要、产品价格等变化。

只有这样，才能最大限度地减少损失、降低成本和增产增收。家庭经营适应农业生产决策的这种特殊要求。二是作物的生产时间与劳动时间往往不同步、不一致。作物生长是个自然过程，在一个周期内是连续不断的；而劳动时间，只是作物生长过程的某几个阶段，不需要农民每时每刻都在地里耕作。就是说，农业的生产时间比劳动时间长得多，两个时间之差，就是剩余劳动时间。人民公社时期，剩余劳动时间很难得到充分利用，造成很大浪费。而实行家庭承包经营后，农户有了充分的自主权，除了种好承包田外，还可以搞家庭副业，兴办二三产业，搞开发式农业和劳务输出，向生产的深度和广度进军，有利于合理利用劳动时间和各种要素，增加农民的就业和收入。这就不难理解，为什么实行家庭承包经营后，农业增产，农民增收，农村经济全面发展和繁荣。

由此可见，选择和坚持家庭经营，不仅是生产力发展的要求，也是农业生产自身特点决定的，绝不是偶然的，不是权宜之计。这已被世界各国的经验充分证明。党的十五届三中全会《决定》明确指出：这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。

3 进一步稳定完善土地承包关系

(1) 稳定和完善土地承包关系的重要意义 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，核心是稳定和完善土地承包关系。土地是农业的基本生产要素，又是农民最基本的生活保障。稳定土地承包关系，是农业增

产、农民增收、农村稳定的前提。中央把新一轮土地承包期确定为 30 年，就是为了稳定党在农村的基本政策，赋予农民长期而有保障的土地使用权，调动和保护农民的生产投入积极性，保证农村改革与农村经济的持续稳定健康发展。

①稳定和完善土地承包关系，是稳定农村基本政策和长期坚持家庭承包经营制度的具体体现。从实践看，广大农民非常希望土地承包关系稳定，以维护自己的切身利益。1984 年中央提出“土地承包期一般应在 15 年以上”的政策，并多次表示家庭承包经营长期不变。但是，一些地方承包期限过短，频繁调整土地，借机提高承包费，打农民的主意，引起农民的不满，使农民感到政策不稳定，切身利益受到损害。土地承包期再延长 30 年不变，就是要保持农村土地承包关系的稳定，保持党在农村政策的稳定性和连续性。从而保护农民的土地承包权、生产自主权和经营收益权，使农民吃下长效“定心丸”。

②稳定和完善土地承包关系，是调动和保护广大农民生产投入积极性、保持我国农业长期持续稳定发展的重要保障。我国是一个人多地少的国家，人地矛盾突出，通过改善生产条件和培肥地力来确保单位面积产量不断提高，具有战略意义。而要做到这一点，关键是要切实调动和保护农民的生产投入积极性。而改善农业生产条件和培肥地力，又是一个较长时期的过程，特别是打井修渠、购置机械等投资回收慢，周期长，没有较长的承包期限和稳定的承包关系，农民是不会放心投资和大胆经营的。因此，土地承包关系的长期稳定是直接关系到广大农民生产投入积极性的重大问题。

(2) 积极稳妥地做好稳定和完善土地承包关系的工作

稳定和完善土地承包关系要做多方面的工作，这也是一项需常抓不懈的工作。从当前和今后一个时期来看，重点要做好

延长土地承包期和土地承包的规范管理工作。

①切实做好延长土地承包期工作。1993年,针对一些较早实行家庭承包经营的地方第一轮承包即将到期,中央明确提出:“在原定的耕地承包期到期之后,再延长30年不变。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。为避免承包耕地的频繁变动,防止耕地经营规模不断被细分,提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法。在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下,经发包方同意,允许土地的使用权有偿转让。”1995年,国务院发出批转农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知;1997年,中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》。中共中央、国务院对延长土地承包期、稳定土地承包关系作出了明确的政策规定,对整顿“两田制”、预留机动地和收取承包费等问题提出了明确具体的政策要求。做好延长土地承包期工作,落实好党的土地承包政策,对今后长期稳定土地承包关系、调动农民生产投入积极性乃至农村社会稳定,都具有重大意义。因此,一定要把延长土地承包期的工作做细做好。在开展延长土地承包期工作中,要重点抓好以下几个环节:

一是坚持原则,不折不扣地贯彻落实好党的农村土地承包政策。

二是在搞好调查研究的基础上,提出指导当地开展延长土地承包工作的具体意见和方案。

三是搞好政策宣传和培训工作。

四是派出县、乡干部深入农村基层,具体指导延长土地承包工作的开展。

五是及时与农户签订农业承包合同,向农户颁发土地承

包经营权证书。

六是做好延长土地承包期的总结检查工作，发现问题，及时解决。

延长土地承包期的方案和工作中遇到的重大问题，必须经过本集体经济组织全体成员或代表会议讨论，按多数人的意见作出决定。

②切实搞好土地承包的规范管理。延长土地承包期工作结束后，今后 30 年承包期内的土地承包关系能否真正得到稳定，关键取决于土地承包的各项管理工作做得如何。因此，延长土地承包期工作结束后，土地承包的各项管理工作要及时跟上。土地承包规范管理的重点是农业承包合同管理、土地承包费的正确提取和使用管理、机动地管理、土地流转管理等，要围绕这些方面建立健全制度，形成工作规范。

③加强法规建设。稳定农村土地承包关系，需要法规保障。党的十五届三中全会《决定》中要求“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。”党中央、国务院、全国人大对这方面的立法工作十分重视，有关部门正在抓紧进行有关立法的具体工作，争取这方面的法律尽早出台。同时，各省（区、市）在这方面也做了大量工作，目前，全国已有 25 个省（区、市）人大颁布了农业承包合同管理方面的地方性法规。通过努力，逐步使土地承包实现依法管理，确保土地承包关系长期稳定。