

权威解读

以案释法

# 中华人民共和国 农村土地承包法 释 义

何宝玉 ◎ 主编

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国农村土地承包法》释义/何宝玉  
主编. —北京:中国民主法制出版社,2019.1  
ISBN 978-7-5162-1966-9

I. ①中… II. ①何… III. ①农村土地承包法—  
法律解释—中国 IV. ①D922.325

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第300474号

图书出品人:刘海涛  
出版统筹:乔先彪  
责任编辑:陈曦 贾萌萌

---

书名/《中华人民共和国农村土地承包法》释义

ZHONGHUARENMINGONGHEGUONONGCUNTUDICHENGBAOFASHIYI

作者/何宝玉 主编

---

出版·发行/中国民主法制出版社  
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)  
电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790  
传真/(010)63056983 63058790  
**http://** www.npcpub.com  
**E-mail:** mzfz@npcpub.com  
开本/16开 710毫米×1000毫米  
印张/11.75 字数/184千字  
版本/2019年3月第1版 2019年3月第1次印刷  
印刷/北京天宇万达印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-1966-9

定价/38.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

# 保持农村土地承包关系稳定并长久不变

## (代前言)

实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是农村改革的重大成果,是我国宪法确立的农村基本经营制度。依据宪法制定的农村土地承包法,是一部直接关系亿万农民生存发展的重要法律,这部法律自2003年实施以来,对于稳定农村基本经营制度,维护农村土地集体所有权和广大农民的土地承包经营权,促进农村土地承包关系的稳定,促进农业、农村经济健康发展和农村社会和谐稳定,发挥了重要作用。

近年来,随着经济社会发展,农业农村发展取得新进展,面临新情况新问题,党中央对“三农”工作特别是农村土地制度改革作出新部署,要求对农村土地承包法进行修改。具体来说,主要基于以下三个方面,需要对农村土地承包法进行修改完善。

一是适应新时代农村改革发展的客观要求。随着工业化、城镇化、信息化的迅速推进和农村经济社会发展,农业农村出现了一些新情况,越来越多的农民特别是年轻农民进城务工,土地承包经营权流转加速,流转的承包地面积不断扩大,家庭农场、各种农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体大量涌现,农业的规模化经营水平不断提高。对此,党中央明确将过去“两权分离”的制度,创新为“三权分置”,这次修法主要就是为了将农村土地实行“三权分置”的制度法治化,以更有效地保障农村集体经济组织和承包农户的合法权益,同时更有利于促进现代农业发展。此外,农村土地承包法的有些规定已经不能适应实践发展的需求,需要适应新形势的要求及时进行修改。

二是把党对新时代农业农村工作的重大决策部署和方针政策转化为法律。党的十八大以来,针对农业农村发展的新进展、新情况、新问题,以习近平同志为核心的党中央对于稳定和完善农村基本经营制度、深化农村集体土地制度改革等,提出一系列方针政策,作出重大安排部署,需要及时

转化为法律。

三是总结确认地方实践探索和创新的经验并上升为法律。不少地方在进一步深化农村改革特别是农村土地制度改革的过程中不断探索、创新,积累了宝贵的实践经验,需要及时加以总结,并且把实践证明行之有效的实践经验上升为法律,更好地指导和规范农村改革发展。

基于上述要求,按照《十二届全国人大常委会立法规划》的安排,2015 年初全国人大农业与农村委员会牵头组织有关单位起草农村土地承包法修正案草案。经过深入调查研究,召开不同层次、不同方面的座谈会,广泛听取中央有关单位、各省(自治区、直辖市)人大和地方政府农业林业管理部门、基层干部和农民群众、专家学者的意见,认真研究,反复修改,形成了修正案草案,提请 2017 年 10 月十二届全国人大常委会第三十次会议初审。2018 年 10 月十三届全国人大常委会第六次会议二次审议,同年 12 月十三届全国人大常委会第七次会议三审通过。

我们相信,为适应新时代农业农村改革发展的客观需要,根据党中央决策部署和有关文件精神,总结农村改革实践的创新经验,及时对农村土地承包法进行修改,对于巩固和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度,保持农村土地承包关系稳定并长久不变,维护农村土地承包经营当事人的合法权益,进一步促进农业农村发展和农村社会稳定,都具有十分重要的意义。

这次修改农村土地承包法,重点修改了以下几方面内容。

### 一、强调保持土地承包关系稳定并长久不变

农村实行家庭承包以来,党中央反复强调要稳定农村土地承包关系,稳定承包关系一直是农村政策的主基调。1985 年中央一号文件就提出,联产承包责任制和农户家庭经营长期不变。1991 年党的十三届八中全会决定明确提出,已经形成的土地承包关系一般不要变动。1997 年发布的《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》提出,集体土地实行家庭联产承包制度,是一项长期不变的政策。1998 年党的十五届三中全会关于农业和农村工作若干重大问题的决定提出,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。2002 年 8 月制定的农村土地承包法第一条就明确提出,赋予农民长期而有保障的土地使用权。同时第二十条规定,耕地的承包期为 30

年,草地的承包期为30年至50年,林地的承包期为30年至70年。2008年党的十七届三中全会进一步明确提出,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。2013年11月,党的十八届三中全会决定提出,稳定农村土地承包关系并保持长久不变。近年的中央有关文件一直重申这一提法。党的十九大报告再次强调,保持土地承包关系稳定并长久不变。

通过法律程序把党中央的决策部署转化为法律,是立法工作的重要内容。因此,这次修法把“保持土地承包关系稳定并长久不变”写入第一条,作为立法的重要目的,开宗明义,为巩固和完善农村基本经营制度、确保农村土地承包关系稳定提供了强有力的法律保障。

## 二、确立农村土地“三权分置”法律制度

农村土地“三权分置”是在“两权分离”的基础上,经过实践探索发展起来的,是继家庭承包责任制以后农村改革的又一重大制度创新。

农村改革开放后普遍实行家庭联产承包责任制,农民集体所有的土地由农户承包经营,在坚持集体土地所有权的前提下,农户享有土地承包经营权。起初,土地承包经营权的性质不够明确,普遍认为是债权,权利的内容不丰富、期限不长、效力不强。随着实践发展和国家政策不断强化,承包户享有的权利逐渐扩展,权利期限不断延长,权利内容不断充实,占有、使用承包地并获得收益的权利,以及依法流转土地承包经营权的权利不断得到强化。

伴随着承包实践不断丰富农户的土地权利,国家法律及时对土地承包经营权予以确认和保护。1986年通过的民法通则和土地管理法就明确规定,农民的土地承包经营权受法律保护。2002年通过的农村土地承包法根据承包实践经验,直接规定了承包方和发包方的权利和义务,双方的权利义务由原来的合同约定转变为法律的强制性规定,承包农户享有的土地承包经营权成为物权性质的权利。2007年通过的物权法进一步确认,实行家庭承包的农户取得的土地承包经营权,是产生于且独立于集体土地所有权的一项用益物权。从而,农村土地集体所有权与农户土地承包经营权的“两权分离”得到法律确认,形成了“两权分离”的格局。农村土地通过承包经营实现“两权分离”,极大地调动了广大农民的积极性,有效地解决了中国人民的温饱问题,是农村改革取得的重大成果。

随着工业化、城镇化的迅速发展,越来越多的农民进入城镇工作生活,希望流转土地承包经营权,特别是一部分农民离土又离乡,他们既不能亲自耕种承包地,希望流转给其他经营者耕种,又不想放弃土地承包权,因为他们担心,一旦失去土地承包权,万一在城镇工作生活遇到困难再次回到家乡时不能重新耕种承包地。为了顺应部分农民既想流转又希望保留土地承包权、只承包不经营的愿望,20世纪末期,土地承包经营权流转较为活跃的浙江、江苏、安徽等地,在实践探索中提出“明确所有权、稳定承包权、放活经营权”,就是坚持在农民集体土地所有权的前提下,承包农户保留土地承包权,同时将承包土地的经营权流转给其他生产经营者,包括本集体经济组织的农户以及其他单位和个人。其中,明确所有权重在确保农村土地集体所有权不变,防止土地私有化;稳定承包权重在让流转土地经营权的承包户放心,他们仍享有承包权,一旦在城市遇到困难还可以回家种地;放活经营权重在让流入土地经营权的经营者放心大胆地开展生产经营。由此,形成所有权、承包权、经营权的“三权分置”,所有权归农民集体,承包权归承包农户,经营权归第三方经营者。

这些实践探索得到党中央确认。2013年7月习近平总书记在湖北考察时明确指出,深化农村改革,完善农村基本经营制度,要好好研究土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。2014年11月中办、国办印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》明确提出,坚持农村土地集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,实现所有权、承包权、经营权“三权分置”。2016年10月中办、国办印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》进一步确认,现阶段深化农村土地制度改革,顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行,着力推进农业现代化,是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。该意见还提出了完善农村土地“三权分置”的总体要求和具体意见。至此,农村家庭承包土地从集体所有权与土地承包经营权的“两权分离”,发展到所有权、承包权、经营权的“三权分置”。

这次修法的一项十分重要的内容,就是确认“三权分置”的实践经验和政策规定,适应土地承包主体与经营主体分离的农业生产关系新变化,从法律上确立“三权分置”法律制度,并着重对土地经营权作出具体规定。“三权分置”是在“两权分离”的基础上发展起来的,对于“三权分置”中的农村集

体土地所有权、承包农户土地经营权,现行法律都有明确规定,因此,这次修改主要体现在两个方面:一方面是明确“三权分置”的产生和形成,即农村集体经济组织农户承包集体土地后,享有土地承包经营权,可以亲自经营承包地,形成土地集体所有权与承包经营权的“两权分离”;也可以保留土地承包权,将承包地的经营权流转给他人,由他人取得土地经营权并经营承包地,形成集体土地所有权、农户承包权、经营者经营权的“三权分置”(第九条)。

另一方面是丰富有关土地经营权的内容。“三权分置”的核心是,在坚持集体土地所有权、稳定农户承包权的前提下,放活土地经营权。而且,集体土地所有权、承包农户的土地承包经营权在现行法律都有明确规定,因此,这次修改着重规范土地经营权,增加了多项规定。(1)明确了土地经营权的产生来源,即受让方通过流转从承包方那里取得土地经营权(第三十六条)。(2)规定了土地经营权的主要内容,即在流转合同约定的期限内占有农村土地,自主开展农业生产经营并取得收益的权利(第三十七条)。(3)明确了土地经营权登记的条件和效力,即土地经营权流转期限为5年以上的,当事人可以向登记机构申请土地经营权登记;未经登记,不得对抗善意第三人(第四十一条)。(4)列明了承包方可以解除土地经营权流转合同的具体情形。承包方不得单方解除土地经营权流转合同,但受让方擅自改变土地的农业用途、弃耕抛荒连续两年以上、给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境,以及有其他严重违约行为的,承包方有权解除流转合同(第四十二条)。(5)确立了土地经营权融资担保制度(第四十七条),其具体内容请看下文及第四十七条的释义。

### 三、更好地保护进城农户的土地承包经营权

承包期内不得随意收回承包地,不得随意调整承包地,是农村土地承包法的核心内容。稳定农村土地承包关系,保护农民的土地承包经营权,很重要的一点就是,在承包期内,发包方不得随意收回承包地,使广大农民真正感受到土地承包经营权是有切实保障的,从而调动他们的积极性,促进农业生产和农村经济持续健康发展,否则,承包方可以随意收回农户的承包地,稳定农村土地承包关系就无从谈起。

随着工业化、城镇化的迅速推进,大量农民进城务工,有的离土不离乡,继续经营承包地;有的离土又离乡,全家进入城镇工作生活,继续耕种承包地就面临现实困难,他们的土地承包经营权比较容易受到侵害。为维护进

城落户农民的土地承包权益,推进城镇化发展,党的十八届五中全会决定提出:推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农村转移人口转为城镇居民。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。2014年7月发布的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确指出:现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。2016年10月中办、国办发布的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》进一步重申:不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。根据这些文件的精神,这次修法专门增加一项规定:国家保护进城农户的土地承包经营权,不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件(第二十七条第二款)。防止有些地方在农户进城落户时侵害其土地承包经营权。

从目前情况来看,农户进城后,在一段时间里还是不稳定的,完全享有城市社会保障需要时间,许多农户还需要同时在城乡之间往来,如果农户一进城就要收回承包地,反而可能阻碍农民进城的步伐。近些年一些年轻农民进城后仍然把老人留在农村,很难说没有担心全家进城后承包地被收回的因素。总体来看,进城农民的市民化是一个长期的过程,不可能一蹴而就,对此要有历史的耐心。另外,广大农民为中国革命和中华人民共和国的建设作出了巨大贡献,承包地和宅基地的权益可以说是进城农户在农村的最后利益,对于部分农户在进城后一段时间里既有城镇居民身份又保留土地承包权益,不妨宽容一些、大度一些,不要一看到农户进城就急急忙忙收回他们的承包地。

据此,这次修法对于保护进城农户的土地承包经营权作了重大修改,将原第二十六条第三款规定的承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当交回承包地,如不交回,发包方有权收回,调整修改为:承包农户进城落户的,在承包期内引导支持其自愿有偿在本集体经济组织内部转让土地承包经营权,或者将承包地交回发包方,也可以鼓励其流转土地经营权(第二十七条第三款)。这样修改更符合中央政策精神,更有利于进城农户放心地融入城镇,有利于推进城镇化和进城农民的市民化。

#### **四、赋予土地经营权融资担保权能**

赋予土地经营权担保权能,允许土地经营权用于融资担保,是当前满足农民和新经营主体金融需求的迫切需要,也是实现城乡土地权利平等的客

观要求。这次修法明确承包方、受让方可以土地经营权向金融机构融资担保,具有重要的实践意义。

现行物权法和担保法等不允许土地承包经营权抵押融资,主要原因是担心土地承包经营权抵押给金融机构后,农户如果不能按期偿还借款,金融机构行使抵押权,农户可能丧失土地承包经营权并因此失去生活保障,影响农村稳定。

近年来,随着农村务工收入在家庭收入中的比重大幅度提高,种地收入的重要性下降,承包地的社会保障功能逐渐弱化;同时,农村社会保障体系不断健全,保障水平逐步提高;特别是承包地“三权分置”后,可以用土地经营权融资担保,农户保留承包权,实践中迫切需要融资的,主要是工商企业和家庭农场、农民合作社等新型经营主体,不是普通承包户。因此,总体上看,不必过分担心土地经营权抵押可能导致农户丧失生活来源。

为依法稳妥推进土地经营权融资担保,2015年全国人大常委会作出授权决定,授权国务院在北京市大兴区等232个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施物权法和担保法关于集体所有的耕地使用权不得抵押的规定。中国人民银行、农业部等五部门共同发布了《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》,指导试点地区开展农村承包土地经营权抵押贷款。在土地经营权流转实践中,一些地方建立了土地经营权交易平台和评估、担保机构,试点地区的金融机构也积累了处分土地承包经营权的经验。

2018年12月23日,国务院向全国人大常委会提交《国务院关于全国农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点情况的总结报告》,总结三年来土地经营权抵押试点取得的成效,主要是进一步盘活农村资源资产,促进农业经营由分散的小农生产逐步向适度规模经营转变;推动缓解“三农”领域融资难融资贵的问题;支持农户增收致富等。报告同时提出,农村土地“三权分置”改革的推进,使农地抵押贷款的前置条件已经具备,农地抵押贷款业务形成了包括确权颁证、交易流转、抵押物价值评估和处置等在内的完整闭环,农地抵押贷款全面推开的条件已经成熟。建议在农村土地承包法修正案草案通过后全面推广农地抵押贷款业务,中国人民银行将及时出台管理办法,明确农地抵押贷款业务的抵押条件、贷款管理、风险处置和配套措施等,配合有关部门加大工作力度,做好全面推广工作。至此,允许承包土地经营权融资担保的条件已趋于成熟。

据此,这次修法专门增加一条,在法律上确立土地经营权融资担保制度

(第四十七条)。其主要内容包括:(1)土地经营权融资担保的担保人只能是家庭承包的承包方以及通过流转取得土地经营权的受让方,其他主体不能以土地经营权融资担保。而且,承包方以土地经营权融资担保应当向发包方备案,受让方以土地经营权融资担保,除向发包方备案外,还必须征得承包方书面同意。(2)担保权人只能是符合规定的金融机构,其他任何单位和个人不能作为担保权人,即只能向金融机构融资担保,因此,承包方、土地经营权人均不能以土地经营权抵债或者向金融机构以外的单位和个人担保。(3)不论担保人是承包方还是流转的受让方,担保物都是土地经营权,理论上承包方可以用土地承包经营权抵押融资,但实行“三权分置”后,承包方只须以土地经营权融资担保,避免可能因为处分土地承包经营权而带来复杂的问题。(4)担保物权自融资担保合同生效时设立,当事人可以向登记机构申请登记;未经登记,不得对抗善意第三人,即不实行登记生效制度,登记只有对抗效力,符合土地经营权流转的实际。(5)实现担保物权时,金融机构有权就土地经营权优先受偿。(6)土地经营权融资担保办法由国务院有关部门规定。土地经营权融资担保制度是在试点基础上新建立的,法律只作了原则规定,具体办法授权国务院有关部门规定,为实际工作提供更有操作性的法律规范。以上各项的具体内容,请看本法第四十七条的释义。

## 五、建立工商企业流转土地经营权监管法律制度

进入21世纪以来,随着我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程的不断推进,农村劳动力大量转移,大部分年轻农民进城务工,农户的土地承包经营权流转明显加快,发展适度规模经营既是现实的客观需要,也是发展的必然趋势。实践证明,土地承包经营权流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路,有利于优化土地资源配置,提高农业劳动生产率,有利于保证主要农产品供给,保障国家粮食安全,有利于促进农业技术的推广应用和农业增效、农民增收。

发展适度规模经营,既要鼓励一部分有经营能力的承包农户积极扩大经营规模,发展家庭农场和专业大户,也要鼓励农民合作社、龙头企业和农业产业化服务组织通过多种方式组织农户、带动农户,还要引导和支持工商企业进入农业,采取工业化方式开展农业经营。特别是部分工商企业(包括一些著名大企业)通过流转取得农村土地经营权,是近年来农村土地承包经营权流转出现的新现象。

当前,工商企业和工商资本进入农业,实行产业化、规模化经营,具有明显的积极作用。一是有利于利用社会力量、引入社会资本增加农业投入,在一定程度上缓解农业农村发展面临的资金短缺问题;二是有利于带动农户发展农业产业化经营,提高农民的组织化程度和抗风险能力,推进农业规模经营,增加农民收入;三是有利于把工商业采用的现代经营管理理念、方法和经验引入农业农村,促进农业提高劳动生产力和生产经营效率;四是有利于推动农村一、二、三产业协调发展,促进生产要素的城乡交流,改善农村基础设施和村容村貌,促进城乡融合发展。

实践表明,工商企业和工商资本进入农业也容易带来一些新问题。例如,土地用途非粮化、非农化。有些工商企业故意打擦边球,流转取得土地经营权以后,对承包地进行非农利用,擅自将耕地用于非粮食生产甚至用于非农建设,不是为了种粮种草,而是建庄园、搞旅游等,改变了农业用地的真正用途,可能会危及耕地保护底线和国家粮食安全;再如,抬高了农村土地经营权流转的价格和农业生产经营成本,使普通农户、家庭农场等难以流入土地经营权;而且容易挤占农民的就业空间,还有些可能是为了套取政府补贴资金而流转土地经营权,在流转期限内弃耕抛荒,损害农民利益,甚至酿成社会问题,影响农村稳定。

针对实践中出现的问题,2014年11月中办、国办发布的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》指出:严禁借土地流转之名违规搞非农建设。严禁在流转农地上建设或变相建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、私人会所等,坚决禁止擅自将耕地“非农化”。该意见还明确提出,加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范。对工商企业长时间、大面积租赁农户承包地要有明确的上限控制,建立健全资格审查、项目审核、风险保障金制度等。据此,加强对工商企业流转土地经营权的监管,对于严格保护耕地,保障国家粮食安全,保护农民利益,都是十分必要的。

2015年4月,《农业部、中央农办、国土资源部、国家工商总局关于加强工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》,提出了加强工商企业租赁农地的规范管理、健全工商资本租赁农地的风险防范机制、强化工商资本租赁农地的事前事中事后监管的具体措施,指导各地加强对工商资本租赁农地的规范和管理。地方政府及时出台政策文件,积极采取措施落实对工商企业租赁农民承包地进行必要的审查和监管。

当前,迫切需要从法律上确立工商企业等社会资本流转土地经营权的

监管制度,为加强监管提供强有力的法律依据。据此,这次修法专门增加一条规定,要求县级以上地方人民政府建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度,同时授权国务院农业农村、林业和草原主管部门规定具体本法(第四十五条)。这一规定,重在确立工商企业等社会资本流转土地经营权监管的法律制度,为加强监管提供法律支撑和保障,具体监管程序和措施,授权国务院有关部门作出规定。

## 六、完善保护妇女土地承包权益的法律规定

农村妇女的土地承包权益受到侵害,一直是农村土地承包工作中需要引起关注的问题。为保护妇女权益,妇女权益保障法第三十二条、第三十三条,以及农村土地承包法第六条、第三十一条等都有明确规定。但在实践中,由于种种原因,一些农村妇女的土地权益没有得到落实的问题仍然客观存在,有些人还存在重男轻女观念,有些地方在承包过程中无视国家政策和法律,甚至采取各种不正当的手段,剥夺、限制妇女承包土地的权利,侵害妇女的土地承包经营权,特别是以种种理由剥夺、限制出嫁、离异或丧偶妇女的土地承包经营权,不平等地对待妇女的土地承包经营权。例如,妇女出嫁后,在丈夫家没有获得土地承包经营权,在娘家承包的土地又被父母或者兄弟占有,依法享有的土地承包经营权被变相剥夺;还有的农村妇女离婚或者丧偶后改嫁的,在丈夫家没有获得土地承包经营权,原来的承包地又被收回重新发包了;特别是集体土地被依法征收、征用时不分或者少分给妇女补偿款等,损害了妇女的合法权益。

农村妇女的土地权益受到侵害的现象时有发生,其原因十分复杂,有历史因素,也有现实情况;有观念差异,也有利益冲突;有执行法律政策不到位,也有制度本身不完善。因此,保护农村妇女土地权益是一项复杂的系统工程,需要多方面采取措施,既要严格执行有关法律规定,也要不断健全相关制度。从目前情况看,相关法律已经作了规定,必须严格执行的同时,如何针对侵害妇女土地权益的新情况,有针对性地完善相关制度,也是一个十分重要的方面。因此,这次修法着重从两个方面健全了相关的法律制度,有利于从法律制度上更好地保护妇女的土地权益。

第一,增加规定农户内家庭成员平等地享有承包土地的各项权益。农户家庭作为承包主体,签订承包合同、登记土地承包经营权证、进行诉讼等,通常都由户主作为代表,家庭其他成员的权益容易被忽视甚至侵害。从实

际情况看,家庭承包中承包方代表 90% 以上都是男性户主,有些并未取得家庭成员的一致同意,有些甚至在家庭其他成员不知道的情况下,就进行土地承包经营权流转或者采取其他行动,可能引发家庭矛盾,甚至损害家庭其他成员的权益。特别是妇女因结婚、离婚、丧偶而进入或者离开家庭时,其意见和诉求容易被忽视,其土地承包权益往往容易受到家庭和集体经济组织的双重侵害。中央有关文件提出,农民家庭是土地承包经营的法定主体,农村集体土地由集体经济组织内农民家庭承包,家庭成员依法平等享有各项权益。因此,这次修改在第十六条专门增加一款规定,农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。这一规定有利于保护农户家庭成员的权益,特别是妇女的土地权益,有利于更好地保障农民的土地承包经营权,也有利于避免引发家庭矛盾。

第二,明确要求登记机构颁发的土地承包经营权证等证书应当将具有土地承包经营权的全部家庭成员列入。家庭承包的承包方是集体经济组织内部农户。实践中,通常是按照统一组织发包时各户的成员人数计算承包土地面积,以户为单位进行承包,户主作为代表签订承包合同,登记机构颁发的土地承包经营权证等权属证书一般只有户主的名字,没有其他家庭成员的。承包期内因家庭成员变化,特别是妇女结婚、离婚、丧偶时,因为土地承包经营权证并未记载全部家庭成员,经常发生土地承包经营权纠纷,或者承包地被征用时因补偿费的分配发生争议,损害部分集体经济组织成员,特别是妇女的土地承包权益。

对此,2015 年 1 月农业部、中央农办等六部门发布的《关于做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》明确提出,承包经营权证书载明的户主和共有人,要体现男女平等原则,切实保护妇女土地承包权益。2017 年 3 月《农业部关于加快推进农村承包地确权登记颁证工作的通知》进一步强调,保护好妇女土地承包权益,真正做到登记簿和证书上有其名。一些地方在开展土地承包经营权确权登记试点时,为全面保护承包方家庭成员的土地承包权益,在土地承包经营权证或者林权证等证书上,将包括妇女、儿童在内的承包方家庭的全部成员列入,取得了良好的效果。

为了全面、准确地记载承包户的家庭成员情况,借鉴一些地方的实践经验,这次修法增加了上述规定,要求土地承包经营权证等证书应当将具有土地承包经营权的全部家庭成员列入,这有利于从法律上更好地保障承包方全体家庭成员特别是妇女的土地承包权益。



# 切实保障农民的土地承包经营权

(第一版代序)

第九届全国人大农业与农村委员会副主任委员  
农村土地承包法起草领导小组组长

柳随年

《中华人民共和国农村土地承包法》经九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过,这是我国农业法制建设的一件大事,以法律形式赋予农民长期而有保障的土地使用权,标志着农村土地承包走上了法制化轨道。这部法律的实施将从根本上保护农民的土地承包经营权,保证农村土地承包关系的长期稳定。

土地问题历来都是中国革命和建设的重大问题。土地既是农业的基本生产资料,也是农民最可靠的生活保障。改革开放以来,农村实行家庭承包责任制,极大地调动了广大农民的生产积极性。实践证明,家庭承包经营制度符合我国国情,符合广大农民的根本利益。用法律的形式确立农村土地承包经营制度,稳定农村土地承包关系,既是落实党的十五届三中全会精神,体现党在农村的基本政策,也是广大农民群众的心愿,对于保护农民的合法权益,进一步调动广大农民的积极性,促进农业发展,繁荣农村经济和农村社会稳定,都具有非常重要的现实意义和深远的历史意义。

制定《中华人民共和国农村土地承包法》的核心是赋予农民长期而有保障的土地使用权,切实保障农民的土地承包经营权。为此,这部法律从多个方面对农民家庭承包取得的土地承包经营权实行物权性质的保护。一是明确土地承包经营权的内容,包括使用承包地的权利、获得收益的权利、生产经营自主权、产品处置权等,这些权利是法律赋予广大农民的,任何组织和个人不得剥夺、限制。二是要求县级以上地方人民政府向承包方颁发土地承包经营权证、林权证等证书,确认承包方的土地承包经营权。三是明确规定,在承包期内,发包方原则上不得收回承包地,不得随意调整承包地。今

后解决人地矛盾,除了用依法预留的机动地、新开垦的土地、交回的承包地解决外,主要靠土地承包经营权流转和发展第二、三产业来解决。征用承包地要依法进行补偿,也不能随便调整承包地。四是国家保护土地承包经营权流转。承包方可以按照依法、自愿、有偿的原则,采取转包、出租、互换、转让、入股等方式进行土地承包经营权流转,流转的主体是承包方,任何组织和个人不得强迫承包方进行土地承包经营权流转。五是规定了多种方式解决土地承包经营权纠纷。因土地承包经营发生纠纷的,可以通过协商、调解或者仲裁解决,也可以直接向人民法院起诉,人民法院应当受理。六是对各种侵害土地承包经营权的违法行为规定了法律责任和相应的处罚措施,对违法的单位和个人依法给予处罚。七是与二轮承包搞好衔接,保护土地承包关系的稳定。凡是第二轮承包时已经按照国家有关农村土地承包的规定进行承包的,本法实施后继续有效,不得重新承包土地。

立法重要,执法同样重要。《中华人民共和国农村土地承包法》即将于2003年3月1日起正式实施,当前最重要的是采取各种方式做好《中华人民共和国农村土地承包法》的学习、宣传工作,让广大农村干部和农民群众真正了解这部法律,在法律正式实施后学会运用这部法律维护自己的合法权益。全国人大农业与农村委员会参与《中华人民共和国农村土地承包法》起草工作的同志编写了这本《中华人民共和国农村土地承包法释义及实用指南》(注:第一版书名),这是一件好事。我相信,这本书的出版一定会有助于广大读者特别是农民朋友准确理解和掌握《中华人民共和国农村土地承包法》的立法精神和具体含义,有利于《中华人民共和国农村土地承包法》的贯彻实施。

是为序。

2002年9月5日

# 目 录

## CONTENTS

中华人民共和国农村土地承包法	001
第一章 总 则	011
第二章 家庭承包	036
第一节 发包方和承包方的权利和义务	038
第二节 承包的原则和程序	054
第三节 承包期限和承包合同	059
第四节 土地承包经营权的保护和互换、转让	072
第五节 土地经营权	095
第三章 其他方式的承包	120
第四章 争议的解决和法律责任	135
第五章 附 则	160
附:有关农村土地承包的主要规范性文件目录	168
后记(第一版)	169
后记	170