

# 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

国发〔1995〕7号 1995年3月28日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》，现转发给你们，请结合本地实际情况，认真贯彻执行。

《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》（中发〔1993〕11号）下发后，各地、各部门认真贯彻落实，在延长土地承包期、稳定和完善家庭联产承包责

任制方面做了大量工作，效果是好的。但在实际工作中也存在一些问题，需要认真研究解决。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是党在农村的一项基本政策和我国农村经济的一项基本制度，必须保持长期稳定，任何时候都不能动摇。要通过强化农业承包合同管理等一系列措施，使农村的土地承包关系真正得到稳定和完善。

## 关于稳定和完善土地承包关系的意见

（农业部 一九九四年十二月三十日）

为了更好地贯彻落实《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》（中发〔1993〕11号）的精神，进一步稳定和完善的家庭联产承包责任制，加快农村经济发展，维护农村社会的稳定，我部用了一年时间，对各地延长土地承包期、“增人不增地，减人不减地”、建立土地承包经营权流转机制等问题，进行了深入细致的调查研究。

从大量的实地考察和对百县3.9万个村的统计及农户问卷调查结果看，各地在稳定和完善的土地承包关系方面做了大量的工作，进行了有益的探索。广大农民和基层干部对土地承包期再延长30年的政策普遍拥护。百县调查结果表明，现已有三分之一左右的村完成了延长土地承包期工作。从各地实践看，总的情况和效果是好的。但是，在此过程中，也存在和暴露出一些问题：一是干部、群众对

某些政策的理解差异较大；二是一些地方在具体实施中出现偏差，还需要有相应配套的政策措施和及时的工作指导。针对上述情况，现就稳定和完善的土地承包关系的有关问题提出如下意见：

一、切实维护农业承包合同的严肃性。各地要严格依照法律、法规的规定和《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》（国发〔1992〕52号文件）的要求，依法加强农业承包合同管理，做好承包合同的续订、鉴证、纠纷调解和仲裁工作，以稳定家庭联产承包责任制，并将其纳入法制管理的轨道。要坚决维护承包合同的严肃性。一方面，严禁强行解除未到期的承包合同，对违反法律、法规和政策，强行解除未到期承包合同，侵害农民合法权益的行为，要坚决纠正；造成严重后果的，要依法查处。另一方面，要教育

农民严格履行承包合同约定的权利和义务,对无正当理由拒绝履行承包合同规定义务的,应依法严肃处理。

二、积极、稳妥地做好延长土地承包期工作。延长土地承包期的工作,应在原承包合同期满后,在总结经验、完善承包办法的基础上进行。发包方与农户签订的合同,到期一批,续订一批,把土地承包期再延长30年。在此过程中,要根据不同情况,区别对待,切忌“一刀切”。原土地承包办法基本合理,群众基本满意的,尽量保持原承包办法不变,直接延长承包期;因人口增减、耕地被占用等原因造成承包土地严重不均、群众意见较大的,应经民主议定,作适当调整后再延长承包期。

进行土地调整时,严禁强行改变土地权属关系,不得将已经属于组级集体经济组织(原生产队)所有的土地收归村有,在全村范围内平均承包。如人少地多的组级集体经济组织绝大多数农民愿意在全村范围内进行重新调整的,应由县、乡两级农业承包合同管理机构一起调查核实,并对土地补偿及债权、债务提出切实可行的处理意见,报县级人民政府批准后方可进行。

严禁发包方借调整土地之机多留机动地。原则上不留机动地,确需留的,机动地占耕地总面积的比例一般不得超过5%。

三、提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”。“增人不增地、减人不减地”有利于稳定农村土地承包关系,巩固家庭联产承包责任制,各地应积极提倡。实行“增人不增地、减人不减地”的地方,要不断开辟新的就业门路,切实解决好新增劳动力的出路问题。

未实行“增人不增地、减人不减地”的地方,也应保持土地承包关系的长期稳定。对于确因人口增加较多,集体和家庭均无力解决就业问题而生活困难的农户,尽量通过“动帐不动地”的办法解决,也可以按照“大稳定、小调整”的原则,经该集体经济组织内部大多数农民同意,适当调整土地。但“小调整”的间隔

期最短不得少于5年。

四、建立土地承包经营权流转机制。农村集体土地承包经营权的流转,是家庭联产承包责任制的延续和发展,应纳入农业承包合同管理的范围。在坚持土地集体所有和不改变土地农业用途的前提下,经发包方同意,允许承包方在承包期内,对承包标的依法转包、转让、互换、入股,其合法权益受法律保护,但严禁擅自将耕地转为非耕地。土地承包经营权流转的形式、经济补偿,应由双方协商,签订书面合同,并报发包方和农业承包合同管理机构备案。在承包经营权转让时,必须保护实际耕地者的权益,各地要制定土地承包经营权转让费最高限额。债务人不得以土地抵顶债款。

在二、三产业比较发达、大部分劳动力转向非农产业并有稳定收入、农业社会化服务体系比较健全的地方,在充分尊重农民意愿的基础上,可以采取多种形式,适时加以引导,发展农业适度规模经营。

在坚持家庭联产承包责任制长期稳定的基础上,要不断完善和健全双层经营体制,鼓励和引导集体经济组织逐步壮大经济实力,从而增强集体经济组织为农户提供生产、经营和技术服务的实力。

五、不得借调整土地之机变相增加农民负担。延长土地承包期和进行必要的土地调整时,不得随意提高承包费,变相增加农民负担。除工副业、果园、鱼塘、“四荒”等实行专业承包和招标承包的项目外,其它土地,无论是叫“口粮田”、“责任田”,还是叫“经济田”,其承包费都属于农民向集体经济组织上交的村提留、乡统筹的范围,要严格控制在上一年农民人均纯收入的5%以内。

六、保护继承人的合法权益。承包人以个人名义承包的土地(包括耕地、荒地、果园、茶园、桑园等)、山岭、草原、滩涂、水面及集体所有的畜禽、水利设施、农机具等,如承包人在承包期内死亡,该承包人的继承人可以继续承包,承包合同由继承人继续履行,直至承包

合同到期。为保护集体资产和促进生产发展，对技术要求较高的专业性承包项目，如第一顺序继承人（配偶、子女、父母）中只有不满16周岁的子女、或者只有不能辨认或不能完全辨认自己行为的精神病人，集体可收回承包项目，重新公开发包。但死者“个人承包应得的个人收益”，由发包方或接续承包合同者给予合理补偿，其补偿作为遗产，依法继承。

七、要加强对延长土地承包期工作的领导。延长土地承包期工作政策性强，涉及千家万户，关系到农村经济发展、改革和社会稳定

的大局，各级人民政府要高度重视，加强对这项工作的领导。各级主管部门要在同级党委和人民政府的领导下，做深入细致的工作，引导农村基层干部和广大农民全面理解和正确贯彻中央政策；要深入基层调查研究，认真总结实践经验，发现问题及时处理；要督促和支持农业承包合同管理部门做好延长土地承包期的指导、土地承包经营权流转的监督、各类承包合同的管理、承包纠纷的调解和仲裁等工作，以避免承包纠纷的发生和蔓延，维护农村正常的生产秩序和社会的稳定。