

docsriver.com商家本本商家

docsriver.com  
商家本本书店

司法解释理解与适用丛书

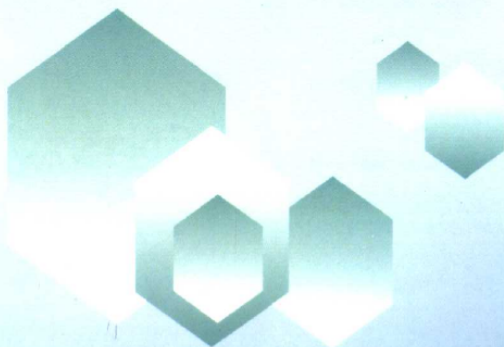
# 最高人民法院

## 农村土地承包纠纷案件

# 司法解释 理解与适用

最高人民法院民事审判第一庭编著

主编 黄松有



人民法院出版社

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店

内容不排斥 转载、转发、转卖 行为

但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



docsriver.com商家本本商家

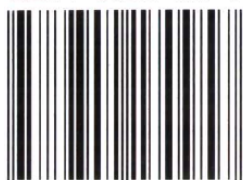
责任编辑：杜 澎

封面设计：高宏建

司 法 解 释 理 解 与 适 用 丛 书



ISBN 7-80217-095-8



9 787802 170957 >

ISBN 7-80217-095-8

定 价：49.00元

最高人民法院  
农村土地承包纠纷案件司法  
解释理解与适用

最高人民法院民事审判第一庭编著

主 编 黄松有  
副主编 纪 敏 孙华璞  
杜万华 俞宏武

人民法院出版社

### 图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院农村土地承包纠纷案件司法解释理解与适用/黄松有主编. -北京:人民法院出版社,2005.8  
(司法解释理解与适用丛书)  
ISBN 7-80217-095-8

I. 最… II. 黄… III. ①农村土地承包法-法律解释-中国②农村土地承包法-法律适用-中国  
IV. D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 090129 号

### 最高人民法院农村土地承包纠纷

### 案件司法解释理解与适用

最高人民法院民事审判第一庭编著

主编 黄松有

---

责任编辑 杜 澎

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 85250561 (责任编辑) 85250516 (出版部)  
85250558 85250559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

---

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 476 千字

印 张 19.125

版 次 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80217-095-8

定 价 49.00 元

---

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

## 序

2005年7月29日，最高人民法院公布了《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》（以下简称《解释》），《解释》将于2005年9月1日起施行。这是最高人民法院坚持“三个代表”重要思想和科学发展观、落实司法为民工作要求、切实提升司法审判能力的具体体现，也是人民法院积极参与构建社会主义和谐社会的重大举措。《解释》为加强对广大农民土地承包权益的司法保护工作提供了重要依据。

我国进入全面建设小康社会以来，涉及农村土地承包的纠纷案件日益增多，审判实践中出现了许多新问题和新情况。为了切实贯彻落实《农村土地承包法》以及相关法律规定的精神，填充法律规定本身与实践需求之间必然存在的真空，《解释》根据相关法律规定，力求每一条文均具有较强的针对性和实践运用价值。《解释》的出台不仅体现了司法解释在增强法律规定可操作性方面的独特作用，更重要的是，使《农村土地承包法》真正成为人民法院处理相关纠纷案件的依据和准则，成为农民维权的有力武器，从而大大裨益于法律作为社会生活调谐器功能的发挥。

《解释》的制定，是关涉广大农民群众切身利益的重大事项。兹事体大，我们无时无刻不深感肩负使命的重大。司法解释作为一种公共产品，需要具有相应的民主性。司法解释制定的过程，实质上也是在现有法律框架内，各种利益的整合、协调和平衡的过程。“民主与透明”不仅是正确反映和兼顾各方利益的要求，更是使司法解释的实施富有效率、形成“良法之治”的要求。为

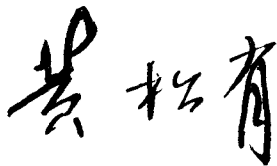


在更广泛的范围内听取社会各界，尤其是广大农民群众的意见和呼声，考虑到农业生产的季节性和农民群众了解《解释》制定情况的可能性，最高人民法院于2003年岁末将《解释》征求意见稿在人民日报、法制日报、人民法院报、中国农民报以及人民网、中国普法网、中国法院网、中国农业信息网等媒体同时公布，公开征求意见，并将意见征集期延长至两个月。在意见征集期以及其后的很长时间内，社会各界对《解释》稿的内容提出了很多有意义的意见和建议。有些还是针对《解释》应当采取的体例、调整范围等重大问题。在认真吸收甄别的基础上，我们对《解释》征求意见稿作了重大修改，添加了一些原来没有的，却是十分重要的内容。此外，鉴于《解释》所涉内容的重要性，最高人民法院还多次与全国人大法工委、全国人大农业与农村委员会、中央农村工作领导小组办公室、农业部、国土资源部、中共中央研究室、国务院法制办、国务院研究室、水利部、国家林业局、全国妇联、公安部、教育部、国家人口计生委、解放军军事法院等部门和单位进行沟通、协商，以期确保《解释》内容的准确性。因此，我认为，《解释》的制定过程充分体现了“广集民意、兼收并蓄”的特征，而《解释》的出台则是全社会共同参与的结果，是集体智慧的结晶。

《解释》在既有司法实践经验的基础上，在相关法律规定的框架内，严循立法目的，参酌法学理论研究成果，着重从土地承包经营权的权利属性出发，对各种侵犯土地承包经营权行为作出梳理，从民事责任的角度对土地承包经营权人的利益提供了更为全面和准确的保护。《解释》的内容不仅涉及司法实践中亟待解决的疑难问题，比如，人民法院受理农村土地承包纠纷案件的范围、涉及发包方违法收回、调整承包地以及撂荒弃耕承包地的纠纷的处理、集体经济组织成员优先权的行使、土地承包经营权转让合同的效力等，还涉及农地法学领域中若干重大理论问题，比如，各类承包地征收补偿费用的性质和补偿对象等。除此以外，

《解释》还对一些理论界历存争议的情势变更原则的适用、农户代表人诉讼等问题，作出了符合法理且利于实务操作的规定。基于此，我认为，《解释》是构筑于法律规定、司法实践和法学理论有机结合的坚实基础之上的。

法律规范以社会生活为源泉，亦须以社会生活为其施展的舞台，其生命绝非仅仅彰显于一系列制度规则能否构成逻辑严谨的自足体系之上。《解释》亦莫能外。惟有建诸对条文文义的正确理解和生活实践的精准把握，方能产生对司法解释符合正义观念的适用。此中，对《解释》制定背景、宗旨以及含义的通晓，是实现《解释》社会价值的首要因素。为帮助各级人民法院的法官准确理解与适用《解释》，亦为便于各界了解掌握《解释》的精神，最高人民法院民一庭组织有关同志撰写了此书，对每一条文所蕴涵的丰富内容作了逐一阐释。这无疑是一项有意义的工作。法学和法制的健康发展与深层次的理论探索须臾不可分离，法律与实践的联结点 and 契合点更是存乎法律人孜孜不断的研习。清泉潺潺，端赖源头活水，如能由此达到畅听、畅思之目的，并引发各界的关注，实为幸事。值此书告竣之际，区区微衷，是为序。



二〇〇五年七月二十九日



## 目 录

序 .....	( 1 )
最高人民法院	
关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的 解释 (2005年7月29日) .....	( 1 )
最高人民法院副院长黄松有在公布最高人民法院《关于 审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》 新闻发布会上的讲话 (2005年7月29日) .....	( 8 )
最高人民法院副院长黄松有就最高人民法院《关于审理 涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》答 记者问 .....	( 17 )

## 司法解释理解与适用

### 一、 受诉与诉讼主体

第一条 [受理的范围] .....	( 29 )
第二条 [与仲裁的协调] .....	( 55 )
第三条 [土地承包合同纠纷的诉讼当事人] .....	( 71 )
第四条 [农户代表人代表农户进行诉讼] .....	( 78 )

### 二、 家庭承包纠纷案件的处理

第五条 [承包合同有关收回、调整承包地约定条款	
-------------------------	--

	的效力] .....	( 87 )
第六条	[违法收回、调整承包地以及弃耕、撂荒地的处理] .....	( 94 )
第七条	[承包期限的变更] .....	(115)
第八条	[承包方违反法定义务] .....	(121)
第九条	[收回承包地上已经设立的流转关系的处理] .....	(131)
第十条	[承包地的交回] .....	(139)
第十一条	[流转中本集体组织成员的优先权] .....	(148)
第十二条	[发包方强迫或者阻碍流转] .....	(163)
第十三条	[土地承包经营权转让合同的效力] .....	(172)
第十四条	[未经备案的流转合同效力] .....	(187)
第十五条	[抵押、抵债的合同无效] .....	(193)
第十六条	[流转费纠纷的处理] .....	(203)
第十七条	[流转期限纠纷的处理] .....	(214)
第十八条	[截留、扣缴承包收益和流转收益] .....	(224)
<b>三、其他方式承包纠纷的处理</b>		
第十九条	[本集体经济组织成员优先承包权的限制] .....	(233)
第二十条	[一地数包的处理] .....	(247)
第二十一条	[土地承包经营权的流转] .....	(261)
<b>四、土地征收补偿费分配及土地承包经营权继承纠纷的处理</b>		
第二十二条	[地上附着物和青苗补偿费分配纠纷] .....	(271)
第二十三条	[安置补助费分配纠纷] .....	(280)
第二十四条	[土地补偿费分配纠纷] .....	(286)
第二十五条	[土地承包经营权继承纠纷] .....	(306)
<b>五、其他规定</b>		
第二十六条	[注重调解] .....	(315)
第二十七条	[本解释的施行和适用] .....	(326)

## 附录：相关法律、法规、政策文件

### 一、法律、法规、司法解释

中华人民共和国宪法（节录）

（2004年3月14日修正）……………（337）

中华人民共和国农村土地承包法

（2002年8月29日）……………（340）

关于《中华人民共和国农村土地承包法（草案）》

的说明

（2001年6月26日）……………（351）

全国人大法律委员会

关于《中华人民共和国农村土地承包法（草案）》

修改情况的汇报

（2002年6月20日）……………（358）

全国人大法律委员会

关于《中华人民共和国农村土地承包法（草案）》

审议结果的报告

（2002年8月20日）……………（363）

关于农村土地承包法等三个法律草案主要问题修改意

见的报告

（2002年8月29日）……………（365）

中华人民共和国民法通则（节录）

（1986年4月12日）……………（367）

中华人民共和国民事诉讼法（节录）

（1991年4月9日）……………（380）

中华人民共和国合同法（节录）

（1999年3月15日）……………（382）

中华人民共和国担保法（节录）

(1995年6月30日) .....	(385)
中华人民共和国土地管理法(节录)	
(2004年8月28日修订) .....	(386)
中华人民共和国土地管理法实施条例(节录)	
(1998年12月27日) .....	(390)
中华人民共和国森林法(节录)	
(1998年4月29日) .....	(394)
中华人民共和国森林法实施条例(节录)	
(2000年1月29日) .....	(397)
中华人民共和国农业法	
(2002年12月28日) .....	(398)
中华人民共和国草原法	
(2002年12月28日) .....	(419)
中华人民共和国婚姻法(节录)	
(2001年4月28日) .....	(434)
中华人民共和国继承法(节录)	
(1985年4月10日) .....	(437)
中华人民共和国水土保持法(节录)	
(1991年6月29日) .....	(442)
基本农田保护条例	
(1998年12月27日) .....	(444)
农民承担费用和劳务管理条例(节录)	
(1991年12月7日) .....	(450)
最高人民法院	
关于贯彻执行《中华人民共和国民事诉讼法通则》若干 问题的意见(试行)(节录)	
(1988年1月26日) .....	(453)
最高人民法院	
关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题	

的意见 (节录)	
(1992年7月14日) .....	(457)
最高人民法院	
关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定	
(试行)	
(1999年6月28日) .....	(458)
最高人民法院	
关于适用《中华人民共和国婚姻法》若干问题的	
解释(一)(节录)	
(2001年12月24日) .....	(465)
最高人民法院	
关于贯彻执行《中华人民共和国继承法》若干问题的	
意见(节录)	
(1985年9月11日) .....	(466)
二、政策文件	
中共中央 国务院	
关于促进农民增加收入若干政策的意见	
(2003年12月31日) .....	(473)
中共中央 国务院	
关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干	
政策的意见	
(2004年12月31日) .....	(484)
国务院办公厅	
关于尽快恢复撂荒耕地生产的紧急通知	
(2004年3月30日) .....	(497)
国务院办公厅	
关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知	
(2004年4月30日) .....	(500)
中共中央	

- 关于农业和农村工作若干重大问题的决定  
(1998年10月14日) ..... (504)
- 国务院
- 批转农业部关于稳定和完善的土地承包关系意见的通知  
(1995年3月28日) ..... (523)
- 附:关于稳定和完善的土地承包关系的意见  
(1994年12月30日) ..... (523)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅
- 关于进一步稳定和完善的农村土地承包关系的通知  
(1997年8月27日) ..... (527)
- 农业部
- 关于认真贯彻落实《关于进一步稳定和完善的农村土地  
承包关系的通知》的通知  
(1997年9月10日) ..... (532)
- 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  
(1992年9月12日) ..... (535)
- 附:农业部关于加强农业承包合同管理的意见  
(1992年7月30日) ..... (535)
- 农业部
- 关于进一步加强农业承包合同管理、减轻农民负担  
的通知  
(1993年1月27日) ..... (538)
- 中共中央办公厅 国务院办公厅
- 关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知  
(2001年5月8日) ..... (540)
- 中共中央
- 关于做好农户承包地使用权流转工作的通知  
(2001年12月30日) ..... (543)

认真落实农户承包地使用权流转有关政策 (2002年1月9日) .....	(547)
农业部	
关于贯彻落实《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》的通知 (2002年5月28日) .....	(550)
国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知 (2001年3月30日) .....	(555)
附：公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见 (2001年3月19日) .....	(556)
国务院办公厅	
关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知 (1996年6月1日) .....	(559)
国务院办公厅	
关于进一步做好治理开发农村“四荒”资源工作的通知 (1999年12月21日) .....	(563)
国土资源部 农业部	
关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工作的通知 (1999年12月29日) .....	(569)
国土资源部	
关于切实维护被征地农民合法权益的通知 (2002年7月12日) .....	(572)
国土资源部	
征用土地公告办法 (2001年10月22日) .....	(575)
中共中央	



批转《全国农村工作会议纪要》(节录)	
(1982年1月1日) .....	(578)
中共中央	
关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知	
(节录)	
(1983年1月2日) .....	(582)
中共中央	
关于一九八四年农村工作的通知(节录)	
(1984年1月1日) .....	(586)
把农村改革引向深入(节录)	
(1987年1月22日) .....	(589)
中共中央	
关于进一步加强农业和农村工作的决定(节录)	
(1991年11月29日) .....	(591)
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)	
(1993年11月5日) .....	(593)
中共中央	
关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定	
(节录)	
(1993年11月14日) .....	(594)
后记 .....	(595)

最高人民法院  
关于审理涉及农村土地承包纠纷  
案件适用法律问题的解释

法释〔2005〕6号

(2005年3月29日最高人民法院审判委员会1346次会议通过 2005年7月29日最高人民法院公告公布  
自2005年9月1日起施行)

根据《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国土地管理法》等法律的规定，结合民事审判实践，对审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律的若干问题解释如下：

一、受理与诉讼主体

**第一条** 下列涉及农村土地承包民事纠纷，人民法院应当依法受理：

- (一) 承包合同纠纷；
- (二) 承包经营权侵权纠纷；
- (三) 承包经营权流转纠纷；
- (四) 承包地征收补偿费用分配纠纷；
- (五) 承包经营权继承纠纷。

集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，人民法院应当告知其向有关行政主管部门申请解决。

集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，人民法院不予受理。

**第二条** 当事人自愿达成书面仲裁协议的，受诉人民法院应当参照最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第145条至第148条的规定处理。

当事人未达成书面仲裁协议，一方当事人向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，另一方当事人提起诉讼的，人民法院应予受理，并书面通知仲裁机构。但另一方当事人接受仲裁管辖后又起诉的，人民法院不予受理。

当事人对仲裁裁决不服并在收到裁决书之日起三十日内提起诉讼的，人民法院应予受理。

**第三条** 承包合同纠纷，以发包方和承包方为当事人。

前款所称承包方是指以家庭承包方式承包本集体经济组织农村土地的农户，以及以其他方式承包农村土地的单位或者个人。

**第四条** 农户成员为多人的，由其代表人进行诉讼。

农户代表人按照下列情形确定：

（一）土地承包经营权证等证书上记载的人；

（二）未依法登记取得土地承包经营权证等证书的，为在承包合同上签字的人；

（三）前两项规定的人死亡、丧失民事行为能力或者因其他原因无法进行诉讼的，为农户成员推选的人。

## 二、家庭承包纠纷案件的处理

**第五条** 承包合同中有关收回、调整承包地的约定违反农村土地承包法第二十六条、第二十七条、第三十条、第三十五条规定的，应当认定该约定无效。

**第六条** 因发包方违法收回、调整承包地，或者因发包方

收回承包方弃耕、撂荒的承包地产生的纠纷，按照下列情形，分别处理：

（一）发包方未将承包地另行发包，承包方请求返还承包地的，应予支持；

（二）发包方已将承包地另行发包给第三人，承包方以发包方和第三人为共同被告，请求确认其所签订的承包合同无效、返还承包地并赔偿损失的，应予支持。但属于承包方弃耕、撂荒情形的，对其赔偿损失的诉讼请求，不予支持。

前款第（二）项所称的第三人，请求受益方补偿其在承包地上的合理投入的，应予支持。

**第七条** 承包合同约定或者土地承包经营权证等证书记载的承包期限短于农村土地承包法规定的期限，承包方请求延长的，应予支持。

**第八条** 承包方违反农村土地承包法第十七条规定，将承包地用于非农建设或者对承包地造成永久性损害，发包方请求承包方停止侵害、恢复原状或者赔偿损失的，应予支持。

**第九条** 发包方根据农村土地承包法第二十六条规定收回承包地前，承包方已经以转包、出租等形式将其土地承包经营权流转给第三人，且流转期限尚未届满，因流转价款收取产生的纠纷，按照下列情形，分别处理：

（一）承包方已经一次性收取了流转价款，发包方请求承包方返还剩余流转期限的流转价款的，应予支持；

（二）流转价款为分期支付，发包方请求第三人按照流转合同的约定支付流转价款的，应予支持。

**第十条** 承包方交回承包地不符合农村土地承包法第二十九条规定程序的，不得认定其为自愿交回。

**第十一条** 土地承包经营权流转中，本集体经济组织成员在流转价款、流转期限等主要内容相同的条件下主张优先权

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



的，应予支持。但下列情形除外：

- （一）在书面公示的合理期限内未提出优先权主张的；
- （二）未经书面公示，在本集体经济组织以外的人开始使用承包地两个月内未提出优先权主张的。

**第十二条** 发包方强迫承包方将土地承包经营权流转给第三人，承包方请求确认其与第三人签订的流转合同无效的，应予支持。

发包方阻碍承包方依法流转土地承包经营权，承包方请求排除妨碍、赔偿损失的，应予支持。

**第十三条** 承包方未经发包方同意，采取转让方式流转其土地承包经营权的，转让合同无效。但发包方无法定理由不同意或者拖延表态的除外。

**第十四条** 承包方依法采取转包、出租、互换或者其他方式流转土地承包经营权，发包方仅以该土地承包经营权流转合同未报其备案为由，请求确认合同无效的，不予支持。

**第十五条** 承包方以其土地承包经营权进行抵押或者抵偿债务的，应当认定无效。对因此造成的损失，当事人有过错的，应当承担相应的民事责任。

**第十六条** 因承包方不收取流转价款或者向对方支付费用的约定产生纠纷，当事人协商变更无法达成一致，且继续履行又显失公平的，人民法院可以根据发生变更的客观情况，按照公平原则处理。

**第十七条** 当事人对转包、出租地流转期限没有约定或者约定不明的，参照合同法第二百三十二条规定处理。除当事人另有约定或者属于林地承包经营外，承包地交回的时间应当在农作物收获期结束后或者下一耕种期开始前。

对提高土地生产能力的投入，对方当事人请求承包方给予相应补偿的，应予支持。

**第十八条** 发包方或者其他组织、个人擅自截留、扣缴承包收益或者土地承包经营权流转收益，承包方请求返还的，应予支持。

发包方或者其他组织、个人主张抵销的，不予支持。

### 三、其他方式承包纠纷的处理

**第十九条** 本集体经济组织成员在承包费、承包期限等主要内容相同的条件下主张优先承包权的，应予支持。但在发包方将农村土地发包给本集体经济组织以外的单位或者个人，已经法律规定的民主议定程序通过，并由乡（镇）人民政府批准后主张优先承包权的，不予支持。

**第二十条** 发包方就同一土地签订两个以上承包合同，承包方均主张取得土地承包经营权的，按照下列情形，分别处理：

（一）已经依法登记的承包方，取得土地承包经营权；

（二）均未依法登记的，生效在先合同的承包方取得土地承包经营权；

（三）依前两项规定无法确定的，已经根据承包合同合法占有使用承包地的人取得土地承包经营权，但争议发生后一方强行先占承包地的行为和事实，不得作为确定土地承包经营权的依据。

**第二十一条** 承包方未依法登记取得土地承包经营权证等证书，即以转让、出租、入股、抵押等方式流转土地承包经营权，发包方请求确认该流转无效的，应予支持。但非因承包方原因未登记取得土地承包经营权证等证书的除外。

承包方流转土地承包经营权，除法律或者本解释有特殊规定外，按照有关家庭承包土地承包经营权流转的规定处理。



#### 四、土地征收补偿费用分配及土地承包经营权继承纠纷的处理

**第二十二条** 承包地被依法征收，承包方请求发包方给付已经收到的地上附着物和青苗的补偿费的，应予支持。

承包方已将土地承包经营权以转包、出租等方式流转给第三人的，除当事人另有约定外，青苗补偿费归实际投入人所有，地上附着物补偿费归附着物所有人所有。

**第二十三条** 承包地被依法征收，放弃统一安置的家庭承包方，请求发包方给付已经收到的安置补助费的，应予支持。

**第二十四条** 农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组，可以依照法律规定的民主议定程序，决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费。征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持。但已报全国人大常委会、国务院备案的地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章对土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法另有规定的除外。

**第二十五条** 林地家庭承包中，承包方的继承人请求在承包期内继续承包的，应予支持。

其他方式承包中，承包方的继承人或者权利义务承受者请求在承包期内继续承包的，应予支持。

#### 五、其他规定

**第二十六条** 人民法院在审理涉及本解释第五条、第六条第一款第（二）项及第二款、第十六条的纠纷案件时，应当着重进行调解。必要时可以委托人民调解组织进行调解。

**第二十七条** 本解释自2005年9月1日起施行。施行后

受理的第一审案件，适用本解释的规定。

施行前已经生效的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

## 最高人民法院副院长黄松有在公布最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》新闻发布会上的讲话

(2005年7月29日)

各位记者、各位朋友：

最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》(以下简称《解释》),已于2005年3月29日由最高人民法院审判委员会第1346次会议讨论通过,并于今天公布。《解释》将于2005年9月1日起施行。现在,我就《解释》制定的背景、过程、主要内容和意义等问题,向各位作简要的介绍和说明。

### 一、《解释》制定的背景和过程

作为国民经济的基础性产业,农业的发展对我国经济社会的全面、协调、可持续发展具有重要意义。农村社会的稳定事关社会的稳定大局,对农业的健康发展至关重要,而农业和农村问题的关键和实质就是农民问题。“三农”问题历来是党和国家全部工作的重中之重。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是我国农村的基本经营制度,是党和国家农村政策的基石,是充分发挥亿万农民的积极性、促进农村经

济发展和农村社会稳定的根本保证。解决好农民问题，最重要的就是维护好农民的土地承包经营权。作为广大农民安身立命的根本，土地承包经营权是农村生产关系的重要组成部分，是农民群众受到宪法保障的基本人权。土地承包关系是否稳定直接关系到广大农民的切身利益，也是构建社会主义和谐社会的重要因素之一。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步提出完善农村土地制度，并将其作为深化农村改革的一项重要任务。近几年来，“三农”问题已经成为全社会普遍关注的焦点和热点，中央对此极为重视，并相继出台了《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》（2004年中央1号文件）以及《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》（2005年中央1号文件）。

土地承包关系的长期稳定需要法律制度的保障。2002年8月29日，九届全国人大常委会第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》），将改革开放以来形成的一系列有关农村土地承包工作的方针、政策上升为法律，它对于保护广大农民的土地承包经营权、维护农村土地承包关系的长期稳定，具有重要意义，并为农村经济的长远发展和农村社会的稳定奠定了法律基础。全国人大常委会对该法的贯彻落实十分重视，组织了专项检查。目前，违反法律、违背政策、随意侵犯农民土地承包权益的现象在许多地方都不同程度地存在着，有些甚至还演化成为不稳定因素。与此相适应，涉及农村土地承包的纠纷案件和涉农信访呈现出不断增加的态势。2003年11月4日，全国人大常委会执法检查组第二次全体会议一致认为，国务院有关部门及最高人民法院应在职权范围内尽快建立健全与《农村土地承包法》相配套的法律规范体系。2004年1月2日，全国人大

常委会办公厅以常办秘字〔2004〕2号文发出《关于转请最高人民法院落实农村土地承包法执法检查报告改进执法工作的通知》，明确提出“对审判土地承包纠纷案件适用法律反映出的一些问题，最高人民法院应尽快作出司法解释”。

为积极应对涉及农村土地承包纠纷案件出现的新情况，贯彻落实《农村土地承包法》，依法保护农民土地承包经营权、促进农业生产发展、维护农村社会稳定，也为了给人民法院处理相关纠纷案件提供更具操作性的司法解释的依据，最高人民法院于2003年初开始了《解释》的起草工作。经过近两年的大量调研和分析论证，终于形成了最终的稿子，并经最高人民法院审判委员会讨论通过。

从《解释》的整个制定过程看，我们除了在四川、安徽、江苏、浙江、山东、湖南、广西、重庆等地进行实地调研外，还对北京、广东、河南、上海、陕西、河北、辽宁、吉林、内蒙古等地报送的综合书面材料进行了研究。以上17个省、自治区、直辖市的情况，在全国是具有相当广泛的代表性的。我们还多次与全国人大法工委、全国人大农业与农村委员会、中央农村工作领导小组办公室、中共中央研究室、国务院法制办、国务院研究室、农业部、国土资源部、水利部、国家林业局、公安部、教育部、国家人口与计划生育委员会以及全国妇联、解放军军事法院等部门和单位进行工作联系和沟通，听取他们的意见。以上部门对许多重大问题的意见建议，在《解释》中都有一定程度的体现。为增加《解释》制定工作透明度，也为了在最广泛的范围内听取社会各界，特别是广大农民群众的意见和呼声，我院于2003年12月31日将《解释》征求意见稿在人民日报、法制日报、人民法院报、中国农民报以及人民网、中国普法网、中国法院网、中国农业信息网等媒体同时公布，公开征求意见。经过几十次认真、慎重的分析论

证，形成了最终的稿子。对社会各界和相关部门的大力支持，我代表最高人民法院，在此一并表示感谢。

## 二、《解释》的主要内容

《解释》的内容分为五个部分：第一部分（第一条至第四条）是对受理与诉讼主体资格的规定；第二部分（第五条至第十八条）是对家庭承包纠纷处理的规定；第三部分（第十九条至第二十一条）是对其他方式承包纠纷处理的规定；第四部分（第二十二条至第二十五条）是对承包地征收补偿费用分配及土地承包经营权继承纠纷处理的规定；第五部分（第二十六条至第二十七条）规定了注重调解和《解释》的施行与适用的问题。

### （一）关于人民法院受理农村土地承包纠纷的范围

《解释》第一条规定：“下列涉及农村土地承包纠纷民事案件，人民法院应当受理：（一）农村土地承包合同纠纷；（二）土地承包经营权侵权纠纷；（三）土地承包经营权流转纠纷；（四）承包地征收补偿费用的分配纠纷；（五）土地承包经营权继承纠纷。集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，人民法院应当告知其向有关行政主管部门申请解决。集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，人民法院不予受理”。根据这一规定，《解释》调整的农村土地承包纠纷，包括权利人依法取得土地承包经营权之后产生的合同、侵权、继承以及承包地征收补偿费用分配等纠纷。从另一个角度讲，这也是人民法院应当作为民事案件受理的农村土地承包纠纷的范围。当事人为《解释》第一条所列纠纷产生争议，向人民法院提起民事诉讼的，人民法院应当依法受理。

至于那些尚未取得而要求取得土地承包经营权的纠纷，因《农村土地承包法》规定的集体经济组织成员享有的“平等的承包土地的权利”，在未取得之前，还不具有民事纠纷的可诉性。集体经济组织成员因未取得土地承包经营权而要求取得该权利的，应当向集体经济组织和指导该集体经济组织的相关行政机关提出，而不能作为民事诉讼提出。基于这一认识，《解释》第一条第二款规定：集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，人民法院应当告知其向有关行政主管部门申请解决。

用于分配的土地补偿费数额，事关集体经济的发展，属于村民自治权行使范畴，所以此类争议不属于民事诉讼范畴。基于此，《解释》第一条第三款规定，集体经济组织成员对此提起民事诉讼的，人民法院不予受理。

（二）关于涉及违法收回、调整或者弃耕撂荒承包地纠纷的处理

《解释》第六条从土地承包经营权的物权属性出发，根据《民法通则》、《合同法》、《农村土地承包法》的相关规定，结合物权请求权理论，规定：发包方已将违法收回、调整的承包地或者承包方弃耕撂荒的承包地另行发包给他人，承包方以发包方与他人为共同被告，请求确认发包方与他人订立的承包合同无效、返还承包地并赔偿损失的，应予支持。鉴于发包方因违法收回、调整承包地的情形与承包方弃耕、撂荒承包地后，发包方就被弃耕、撂荒的承包地与他人另行建立承包关系的不同，《解释》第六条第一款第（二）项后段规定，属于承包方弃耕、撂荒情形的，对其赔偿损失的诉讼请求，人民法院不予支持。

另一方面，为在司法审判中做到土地承包经营权人利益与他人利益之间的合理平衡，避免权利行使对既存社会关系无成



本的“破坏”，依法保护他人的合法权益，《解释》第六条第二款对他人利益的保护也专门作了规定。

### （三）关于承包地征收补偿费用分配纠纷的处理

根据《土地管理法》及其实施条例的规定，结合土地征收补偿费用的不同性质，《解释》第二十二条至第二十四条对承包地征收补偿费用分配纠纷的处理作出了规定。按照这些条款的规定：承包地被依法征收的承包方请求发包方给付已经收到的地上附着物和青苗补偿费用的，应予支持；放弃统一安置的家庭承包方，请求发包方给付已经收到的安置补助费的，应予支持，但需要统一安置的承包方，请求发包方给付安置补助费的，不予支持；农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组经民主议定程序决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费，征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持。考虑到今后一段时间内，我国土地补偿费分配制度将面临调整，为使《解释》的规定能够与日后新出台的相关规范性文件衔接，《解释》第二十四条第一款后段规定，已报全国人大常委会、国务院备案的地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章对土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法另有规定的除外。

## 三、《解释》出台的意义

人民法院作为国家的审判机关，充分发挥审判职能，通过涉农案件的审判为推动农业发展、维护农村稳定、促进农民增收提供司法保障，对“三农”问题的解决具有重要意义。《解释》的公布，对依法保护广大农民依法享有的土地承包权益，正确规范人民法院审理相关纠纷案件的司法实践，具有十分重要的意义。同时也是人民法院积极参与“三农”问题解决的重

要体现。具体来说,《解释》的出台具有以下几个方面的意义:

(一)是人民法院坚持“三个代表”重要思想和科学发展观的具体体现,是落实司法为民工作要求、切实提升司法审判能力的重要步骤

党成立的八十多年,是党代表中国先进生产力的发展要求、代表中国先进文化的前进方向、代表中国最广大人民的根本利益的历程,是始终保持党的先进性的历程。我国有九亿农民,在全面建设小康社会的进程中,如何切实保护农民的合法权益是摆在全社会面前的重大课题。家庭承包是我国农村政策的基石,对维护社会稳定及实现农村的社会保障功能具有极其重要的地位。在目前我国农业生产力发展水平仍然较低的情况下,维护农民的土地承包经营权是必然的选择,也是我国经济发展和巨大人口压力的基础性选择。因此,维护好农民的土地承包经营权也是代表其根本利益和充分实现其根本利益的题中应有之意。要树立和落实科学发展观,首先要全面准确地把握其深刻内涵和基本要求,即坚持以人为本,达到经济社会的全面、协调和可持续发展。只有坚持以人为本,才能让发展的成果惠及全体人民,而统筹城乡发展、促进人与自然的和谐则是坚持以人为本的基础。只有为农民土地承包经营权提供切实的保障,才能使农民真正地热爱土地、专心于农业生产,才能真正实现全面、协调、可持续发展和以人为本。人民法院司法审判权为民所授,理应为民所用。在运用司法审判权的时候也必须做到情为民所系、利为民所谋。《解释》的制定正是以此为出发点和指导思想,把依法保护农民土地承包经营权益作为最重要的宗旨和目的。面对纷至沓来的农村土地承包纠纷,妥善处理相关案件是人民法院不容推卸的使命。肖扬院长提出人民法院应着力提高的四项司法能力中就包含了加强司法审判能力。《解释》出台本身就是提升人民法院自身司法审判能力的

重要举措。

(二) 对于加强农民土地承包经营权的司法保护，具有重要意义

广大农民通过家庭承包的形式取得的土地承包经营权是受到宪法和法律保护的权利。以民事司法的保护方法对受到侵害的土地承包经营权人提供救济，是人民法院司法审判职能的重要方面。近年来，最高人民法院不断加强对农民土地承包权益的司法保护力度，在1999年公布实施了《关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定（试行）》。《解释》的出台，在既有司法解释的基础上，在《农村土地承包法》规定的框架内，着重从土地承包经营权的权利属性出发，对各种侵犯土地承包经营权行为作出梳理，从民事责任的角度对土地承包经营权人的利益提供了更为全面和准确的保护。这对提升全社会尊重和保障农民权益的意识，必将起到积极的促进作用。

(三) 为人民法院依法及时处理好涉及农村土地承包纠纷案件提供了更具操作性的规范依据

在《农村土地承包法》出台之前，人民法院审理涉及农村土地承包纠纷案件时，一般适用的是《民法通则》、《合同法》等基本的民事法律。与普通的民事争议相比较，农村土地承包纠纷具有其特殊性，而前述法律在对这种特殊性的规范层面，存在操作依据上的缺失。《农村土地承包法》虽是针对农村土地承包所作的专门立法，但在处理纷繁复杂而又形式多样的纠纷案件时，有些规定也过于原则。正是为了切实贯彻落实该法的精神，填充法律规定本身与现实情况的真空地带，《解释》结合相关法律规定所定的各个条文，均具有较强的针对性和适用价值。因此，《解释》的出台不仅为农民维权提供了更加具体和有力的法律武器，而且有利于切实贯彻《农村土地承包法》，维护国家法制的统一。

(四)《解释》对农地法学领域中若干重大理论问题进行了有益和积极的探索,必将推动相关理论的深入研究并为立法工作提供有价值的实践经验

众所周知,农村集体经济组织成员资格的确定、农户诉权行使方式、民法规则在农村土地承包纠纷处理中的运用、农地征收补偿费用的补偿对象、补偿费用分配纠纷的性质等问题是农地法学领域中的难点问题。这些问题得不到解决,绝大多数矛盾激烈的纠纷案件就很难得到有效率的处理。经过大量细致的调研和反复分析论证,《解释》在现行法律规定的框架内,以民事纠纷和民事诉讼的本质特征为基础,合理运用民法基本原则,从集体土地所有权与土地承包经营权的不同性质以及相互关系出发,对前述问题作出了回答。

由于农村集体经济组织成员资格问题事关广大农民的基本民事权利,属于《立法法》第四十二条第(一)项规定的情形,其法律解释权在全国人大常委会,不宜通过司法解释对此重大事项进行规定,我院已经根据《立法法》第四十三条规定,就农村集体经济组织成员资格问题建议全国人大常委会作出立法解释或者相关规定。但在整个调研论证过程中形成的成果,必将为立法机关提供有益的参考。

《解释》在实践运用中还可能遇到一些新的问题,但应当说《解释》的探索是有价值的。这种探索一定会对促进相关理论的深入研究和将来的法律制定工作提供宝贵的实践经验。

谢谢大家!