

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

[http://www.moa.gov.cn/zwilm/zcfg/flfg/200601/t20060120\\_539974.htm](http://www.moa.gov.cn/zwilm/zcfg/flfg/200601/t20060120_539974.htm)

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，各大军区党委，中央和国家机关各部委，军委各总部、各军兵种党委，各人民团体：

当前，农村的土地承包关系总体上是稳定的。各地区贯彻落实中央关于延长土地承包期的政策，做了大量工作，保持了党的农村基本政策的连续性和稳定性，有效地保护和调动了农民的积极性。但是，在土地承包政策的具体执行过程中，也出现了一些值得注意的问题。有的地方在第一轮承包到期后没有及时开展延长土地承包期的工作；有的地方随意改变土地承包关系，以各种名义强行收回农民的一部分承包地，重新高价发包，加重农民负担；有的地方在实行土地适度规模经营过程中，违背农民意愿，搞强迫命令，引起群众不满。尽管这些问题发生在少数地方，属于局部性、苗头性的，但必须高度重视，认真加以解决。根据党中央、国务院的指示，现作如下通知：

一、切实提高对稳定农村土地承包关系重要性的认识。我国农村人多地少，大部分地区经济还比较落后，在相当长的时期，土地不仅是农民的基本生产资料，而且是农民最主要的生活来源。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，是我国农村经济的一项基本制度。稳定土地承包关系，是党的农村政策的核心内容。做好延长土地承包期的工作，直接关系到亿万农民的生产积极性，关系到农村经济的发展和农村社会的稳定。各级党委和政府要充分认识稳定土地承包关系的重大意义，全面、准确地理解中央制定的土地承包政策，坚决贯彻执行切实保护和发挥好农民的积极性，进一步发展农业和农村的好形势。

二、认真做好延长土地承包期的工作。在第一轮土地承包即将到期之前，中央就明确宣布，土地承包期再延长30年不变，营造林地和“四荒”地治理等开发性生产的承包期可以更长，并对土地使用权的流转制度作出了具体的规定。各地区一定要按照中央的政策规定执行。在具体工作中，必须明确以下几点：

（一）在第一轮土地承包到期后，土地承包期再延长30年，指的是家庭土地承包经营的期限。集体土地实行家庭联产承包制度，是一项长期不变的政策。

（二）土地承包期再延长30年，是在第一轮土地承包的基础上进行的。开展延长土地承包期工作，要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定。不能将原来的承包地打乱重新发包，更不能随意打破原生产队土地所有权的界限，在全村范围内平均承包。已经做了延长土地承包期工作的地方，承包期限不足30年的，要延长到30年。

（三）承包土地“大稳定、小调整”的前提是稳定。“大稳定、小调整”是指坚持上述第二条原则的前提下，根据实际需要，在个别农户之间小范围适当调整。做好“小调整”工作还应坚持以下几条原则：一是“小调整”只限于人地矛盾突出的个别农户，不能对所有农户进行普遍调整；二是不得利用“小调整”提高承包费，增加农民负担；三是“小调整”的方案要经村民大会或村民代表大会三分之二以上成员同意，并报乡（镇）人民政府和县（市、区）人民政府主管部门审批；四是绝不能用行政命令的办法硬性规定在全村范围内几年重新调整一次承包地。

（四）延长土地承包期后，乡（镇）人民政府农业承包合同主管部门要及时向农户颁发由县或县级以上人民政府统一印制的土地承包经营权证书。

三、认真整顿“两田制”。八十年代中期以来，一些地方搞“两田制”，把土地分为“口粮田”和“责任田”，主要是为了解决负担不均和完成农产品订购任务难等问题。但在具体执行过程中，也出现了一些问题。有些地方搞的“两田制”实际上成了收回农民承包地、变相增加农民负担和强制推行规模经营的一种手段。中央不提倡实行“两田制”，没有实行“两田制”的地方不要再搞，已经实行的必须按中央的土地承包政策认真进行整顿。

(一)对原来为了平衡农户负担而实行的“动帐不动地”形式的“两田制”，无论是“口粮田”还是“责任田”，承包权都必须到户，并明确30年不变，不能把“责任田”的承包期定得很短，随意进行调整。

(二)对随意提高土地承包费，收回部分承包地高价发包，或脱离实际用行政命令的办法搞规模经营而强行从农户手中收回“责任田”等做法，要坚决予以纠正。农民要求退回的，应退还给农民承包经营。纠正的具体办法要稳妥，由乡(镇)人民政府经过深入细致的调查研究，充分听取各方意见后提出，一般问题报县(市、区)人民政府审批，重大问题报省、自治区、直辖市人民政府审批。方案审批后，由县(市、区)人民政府主管部门和乡(镇)人民政府共同组织实施。

(三)少数经济发达地区，农民自愿将部分“责任田”的使用权有偿转让或交给集体实行适度规模经营，这属于土地使用权正常流转的范围，应当允许。但必须明确农户对集体土地的承包权利不变，使用权的流转要建立在农民自愿、有偿的基础之上，不得搞强迫命令和平调。

四、严格控制和管理“机动地”。在延长土地承包期的过程中，一些地方为了增加乡、村集体收入，随意扩大“机动地”的比例，损害了农民群众的利益。因此，对预留“机动地”必须严格控制。目前尚未留有“机动地”的地方，原则上都不应留“机动地”。今后解决人地关系的矛盾，可按“大稳定、小调整”的原则在农户之间进行个别调整。目前已留有“机动地”的地方，必须将“机动地”严格控制在耕地总面积5%的限额之内，并严格用于解决人地矛盾，超过的部分应按公平合理的原则分包到户。

五、严格加强对土地承包费的管理。延长土地承包期和进行必要的“小调整”，不得随意提高承包费，变相加重农民负担。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“口粮田”、“责任田”、“经济田”，还是“机动地”，其承包费都必须纳入农民上交的村提留乡统筹费的范围，按中央关于减轻农民负担的有关规定严格管理。

六、加强对农村土地承包工作的领导。鉴于绝大多数地方第一轮土地承包将在今明两年到期，各地区要将延长土地承包期工作作为近期农业和农村工作的一个重点，认真抓好。各级党委和政府要按照中央的政策规定，在充分考虑农时季节和保证农业生产正常进行的前提下，结合当地的实际情况，认真做好新一轮土地承包工作。各地区制定的关于土地承包问题的政策性文件，都要报上级党委和政府主管部门备案。已经开展延长土地承包期工作的地方，要进行一次普遍检查，对不符合本通知规定的做法，要坚决予以纠正。尚未开展延长土地承包期工作的地方，要做好政策宣传和干部培训工作，加强具体指导。各地区要切实加强农村土地承包管理部门的力量，充分发挥他们的作用。要重视农村土地承包关系问题的调查研究，及时发现新问题，研究新情况，总结新经验，逐步形成更加完善、规范的土地承包管理制度和管理办法。

为了稳定党在农村的基本政策，长期坚持并不断完善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，各地区在实际工作中要注意处理好以下几个重要关系：第一，要处理好稳定土地承包与发展壮大集体经济的关系。任何时候都要坚持发展壮大集体经济实力。但发展壮大集体经济实力，不能在农民的承包地上打主意，更不能把农民的承包地收回来归大堆。要积极寻求新的经济发展门路，培育新的经济增长点，通过清理并管好用好集体的资产、财务，开发新的农业资源，根据市场需要和资金可能发展农产品加工、储存、运输和销售，开展对农户的生产、技术服务等途径逐步增加集体经济积累，壮大乡、村集体经济实力。第二，要处理好农户承包经营与发展适度规模经营的关系。人多地少是我们的基本国情，农业劳动力只有大规模转移到二、三产业后，才有可能逐步发展土地的规模经营，而这种条件在现阶段的绝大多数农村还并不具备，因此，决不能不顾客观条件和农民意愿，用行政命令

的办法强制推行土地规模经营。从我国的国情出发，实现适度规模经营，适应性广泛而又可行的途径是，在不改变农户承包经营的基础上，通过发展农工贸一体化的产业化经营，来实现农业生产的专业化、社会化，以取得规模效益。发展农工贸一体化的产业化经营，既巩固充实发展了家庭承包经营，又使农户分散的经营纳入了社会化大生产的轨道，是我国农业逐步实现现代化的一条重要途径。第三，要处理好大规模土地整治和农民家庭承包经营的关系。一些地方为了改善生产条件、发展农业生产，开展了大规模的土地整治，包括兴修农田水利设施、建设基本农田、改土、围垦、治沙、建设大面积丰产方、搞小流域综合治理等，使耕地面积扩大了、连片了，便于大规模机械化作业。但生产的基础仍然应当是分户承包、家庭经营，集体主要是在土地整治中发挥统一组织、在生产中发挥统一服务的作用。家庭经营与集体经济组织的统一服务相结合，可以在农业生产的开发建设中更好地发挥作用。

以上通知，各地区要认真贯彻。贯彻执行情况，由各省、自治区、直辖市党委和人民政府向党中央、国务院写出书面报告。