

农民问法



不同性质土地怎样承包，村集体能否随时收回？

编辑同志：
近来，村里因为集体事业发展要收回承包地，但村里有人承包的是耕地，也有承包荒地的。我想问问，不同性质的土地都应该怎么承包？村集体能不能随时收回土地？
——李佳恩

《农村土地承包法》规定，我国实行农村土地承包经营制度，可以进行承包的农村土地是指农民集体所有的和国家所有由集体使用的用于农业生产的土地，主要包括耕地、林地和草地，其他土地例如荒山、荒沟、荒丘、荒滩等，如果用于农业生产也可以承包。
但针对不同的土地，法律规定的承包方式、程序和法律后果也有不同。具体来说，分为家庭承包和一般承包两种情况。

家庭承包方式法律问题

家庭承包是指村集体经济组织作为发包人，村民以家庭为单位作为承包人，承包耕地、林地、草地等农业生产用地的方式。家庭承包有三个显著特征：一是身份性，必须具有本村集体经济组织的成员身份才能进行家庭承包；二是无偿性，家庭承包带有一定的集体福利性质，因此是不收租金等费用的；三是平等性，按照“按户承包，按人分地”原则，只要是本村成员，无论嫁入女、新生儿，还是外出务工人员，都有权利平等地获得承包地。
由于家庭承包方式是针对本村村民的，不存在集体财产外流的风险，因此在承包事项上村集体享有很大的自主权。按照法律规定，在民主协商、公平合理的基础上，经本村村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意形成承包方案后，再由村集体和村民签订书面承包合同，村民就自承包合同生效时取得土地承包经营权。承包合同的作用在于将土地承包事项确定下来以明确权属、避免纠纷，但实践中没有书面合同的现象很多，只要承包双方已经实际履行，则仍然应当确认承包方事实上的承包关系，村民仍依法享有土地承包经营权。
家庭承包方式对村集体收回土地做出了严格限制，《农村土地承包法》第二十七条第一款规定，承包期内，发包方不得收回承包地。也就是说除非法定原因，承包期内村集体禁止随意收回土地。该条同时规定，不得以退出土地承包经营权作为农民进城落户的条件，也不得强制收回进城村民的承包地，但村民可以自愿交回土地，在自愿交回或收回承包地时，村民可以主张补偿。但要注意，《土地管理法》和《基本农田保护条例》规定当出现弃耕抛荒或由于公益事业时村集体可以收回土地，而且不支持弃耕抛荒的村民主张的补偿。

一般承包方式相关法律问题

一般承包方式是指以招标、拍卖、公开协商等方式的承包，主要针对不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地。其与家庭承包有四点不同：一是土地范围不同。家庭承包面向能直接用于农业生产的耕地、林地、草地、农田交通、水利用地、养殖水面等农用地；而一般承包则针对荒地、盐碱地、沼泽、沙地、裸土、裸岩等农业生产价值不大或开发成本较高的土地。
二是承包人身份限制不同。家庭承包只能针对本村村民，但是一般承包是可以将土地承包给外村村民或组织的，但据《农村土地承包法》第五十一条和五十二条的规定，本村村民享有优先承包权，外村个人或组织承包的应当经本村村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准，才能签订承包合同。
三是具体承包方式不同。家庭承包是无偿的，但一般承包是以招标、拍卖、公开协商等方式进行的，这是为了将不适宜农业生产的土地依据市场原则实现其更高的经济价值，因此承包方是需要付出对价的。招标和拍卖自然是要选择出价最优者，公开协商也需要承包人支付租金。
四是承包人权利性质不同。家庭承包方式中最终承包人取得土地承包经营权，而一般承包方式的承包人最终只获得土地经营权，两者在权利性质上是不一样的。土地承包经营权因为只有本村村民才享有，因而具有一定的身份属性，而土地经营权则属于财产权，这直接决定了土地承包合同的性质和后果。
前文提到，家庭承包方式中发包人不能在承包期限内随意收回承包地，就是因为法律严格保护土体承包经营权人，也就是本村人在本村农用地上的权利。
在一般承包方式中，承包双方签订的承包合同属于一般的债权合同，承包人的土地经营权遭受侵害的，承包人只能基于合同行使债权请求权主张权利，发包人收回承包地的，视为解除土地承包合同的行为。尤其是在没有签订书面合同或者没有明确约定权利义务的情况下，发包人甚至可以随时通知收回承包地，且由于没有书面合同约定权利义务，承包人在主张权利时就失去了明确的依据，实践中一般只能按照所受损害进行主张。

北京市门头沟区人民法院 宋敏敏

■非常案件

最高法发布典型案例——

村民私自上树摘果坠亡，村委会是否要担责？

□□ 本报记者 高雅

把社会主义核心价值观融入法治建设，是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求，也是加强社会主义核心价值观的重要途径。为充分发挥典型案例的示范引领作用，近日，最高人民法院召开新闻发布会，发布人民法院大力弘扬社会主义核心价值观十大典型民事案例。

在一起典型案例中，村民私自上树摘果坠亡，村委会未尽安全保障义务为由，起诉该村委会承担赔偿责任，最终未获法院支持。“本案通过司法裁判对不符合社会主义核心价值观的行为给予否定性评价，从反面引导公民树立规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。”最高人民法院审判委员会委员、民一庭庭长郑学林表示。

典型案例中，案涉某村为国家3A级旅游景区，不收门票，该村内河堤旁边栽种有杨梅树，该村村委会系杨梅树的所有人。杨梅树仅为观赏用途，村委会未向村民或游客提供杨梅采摘旅游项目。吴某某作为某村村民，私自上树采摘杨梅不慎从树上跌落受伤，于当日抢救无效死亡。吴某某子李某某某等人以某村委

会未尽安全保障义务为由起诉村委会承担赔偿责任共计60余万元。

广东省广州市中级人民法院再审理认为，安全保障义务内容的确定应限于管理人的管理和控制能力范围之内。案涉地点为开放式景区，但未向村民或游客提供采摘杨梅的旅游项目，杨梅树本身并无安全隐患，若要求某村委会对景区内的所有树木加以围蔽、设置警示标志或采取其他防护措施，显然超过善良管理人的注意标准。

吴某某作为完全民事行为能力成年人，应当充分预见攀爬杨梅树采摘杨梅的危险性，并自觉规避此类危险行为。吴某某私自爬树采摘杨梅，不仅违反了村规民约中关于村民要自觉维护村集体的各项财产利益的村民行为准则，也违反了爱护公物、文明出行的社会公德，有悖公序良俗。吴某某坠落受伤系其自身过失行为所致，村委会难以预见并防止吴某某私自爬树可能产生的后果，不应认为村委会未尽安全保障义务。事故发生后，村委会并未怠于组织救治。吴某某因私自爬树采摘杨梅不慎坠亡，后果令人痛惜，但村委会对吴某某的死亡不存在过错，不应承担赔偿责任。

■民主议事

把农民的心声带上“两会”

——来自基层的全国人大代表关注“三农”领域热点问题

□□ 本报记者 高雅

5月22日，十三届全国人大三次会议将在京召开。受新冠肺炎疫情影响，会期比往年推迟了2个多月。在防疫前线、田间地头、农民家里，代表们听取农民心声，了解农民诉求，要把来自乡土的声音带到会上。代表们关注哪些“三农”领域热点问题？又带来哪些议案建议？日前，记者采访多位全国人大代表，寻找答案。

全国人大代表杨恒俊： 村民自治机制作用要充分发挥

德胜村位于江苏省靖江市的西南角，因地理位置偏僻，交通不便，曾经是经济落后村，全村没有一条水泥路，甚至没有一盏路灯。村集体可支配收入只有2.3万元，负债却高达48万元。

“2009年，我回村当书记，家里人都不同意，说我就算当也是当个穷书记。但这片土地生我、养我，这是我报答它最好的方式，谁不盼着自己的家乡好呢？”全国人大代表、江苏省靖江市新桥镇德胜中心村党委书记杨恒俊回忆道，当时，杨恒俊通过多年打拼，已是一位成功商人，而德胜村还是个穷地方。

10多年过去，出门是公园，家里干净整洁，不出村就能有工作，过上了比城里人还幸福的生活……在杨恒俊的带领下，德胜村迎来了“华丽转身”。

“让百姓生活更富足、更幸福，是德胜村发展的出发点和落脚点。”杨恒俊说，基层人大代表都有自己的“一亩三分地”，如果把这一“亩三分地”搞好，可以起到有效示范带动作用，他希望能把自己手头的工作做好，为靖江乃至泰州打造一个美丽乡村示范点。

在调研中，杨恒俊发现，随着农村利益主体日趋多元化，村民自治发展过程中仍然面临着一些难点问题。比如，村民参与自治的主动性、积极性难以充分激发；“上面千条线、下面一根针”，上级布置的工作任务相当一部分要落实到村一级执行，但是村一级治理力量还不够充足，就

□□ 吴金笔

今年是我履行全国人大代表职责的第3年。3年来，我调研了全国9省市50多个乡村，走访了数百位农民兄弟、村干部、农科专家，现在有3点感受希望与读者分享。

第一，身处新时代是农民最大的幸福。作为农村出生、农村长大、并在家乡担任村书记的70后，我亲眼见证、亲身经历了改革开放40多年来农村的巨变。每到一处农村调研，和村民、村干部们谈心、拉家常，都能回忆起几十年前在稻田里、烈日下挥汗如雨的日子，那个时候用尽浑身气力也只是为了不挨饿。而如今，农民们不仅要吃饱，还要吃得有营养；不仅要穿暖，还要穿得有品位；大家的“钱袋子”鼓起来了，精神和文化追求也越来越高

■法治万象

湖南省祁阳县

民警田间助春耕

□□ 唐书东 刘志军 李会生 文/图

近日，湖南省祁阳县公安局进宝塘派出所的民警、辅警来到赤梓湾村村民申阳生的稻田里，帮助他栽插秧苗。这是祁阳县开展“百万警进千万家”活动中为民办实事、帮农助农的缩影。

申阳生夫妇年老体弱，企业复工后儿子、儿媳返回广东务工，没有时间回家，家里既缺资金又缺劳力，4亩多稻田一直没有栽插秧苗。看着邻居们的秧苗已经陆续栽插完毕，自己田里的秧苗却一天天长老，再不栽插就会影响到日后收成，申阳生着急又无奈。

进宝塘派出所开展“百万警进千万家”走访活动时，了解到申阳生家的情况，立即伸出援助之手，当天组织11名民警、辅警前往赤梓湾村为申大爷排忧解难。

简单分工后，大家撸起袖子、卷起裤管，跳进稻田就开始忙碌起来，有些年轻的

会出现矛盾；村规民约等自治机制作用没有充分发挥等。

如何解决？杨恒俊提出，“深入推行‘微自治’，推广以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点，加强睦邻点等‘微自治’场所建设，充分发挥民主协商为民服务阵地效应，为居民搭建互助平台。”他建议，大力发展协商民主，鼓励村民围绕民生需求，通过民主协商实施“微治理”民生项目，以“微治理”项目检验协商成效，从而激发村民参与的主动性、积极性。

“加强村干部队伍建设也是破题关键。”杨恒俊说，在推进基层减负同时，也要注重提高村“两委”班子的整体素质，以提升村民自治效能。进一步健全村“两委”人员县级联审机制，严格把关，提高村“两委”负责人“一肩挑”比例。此外，还要建立村干部常态化培训机制，试点探索农村社区工作者职业化管理。充分发挥社会组织服务社会的作用。借助社会贤才，以凡人善语，凡人善举，起到引领乡村善治的良好作用。

全国人大代表李君： 用法律手段保护农民“钱袋子”

四川省苍溪县岫云村位于秦巴山区深处，曾是一个偏僻的穷山村，基础设施落后，老百姓增收致富难。在党中央坚决打好精准脱贫攻坚战号召下，全国人大代表、四川省苍溪县岫云村党支部书记李君看准生态农产品消费需求转型的产业发展趋势，带领岫云村的乡亲们走出一条致富路。

他们结合岫云村农户分散的特点和良好的生态基础，把互联网思维、技术与农业现代化结合起来，探索“远山结亲”“共享养猪”等脱贫帮扶新路子，将青山绿水好空气变成农民口袋里实实在在的收入。

“在发展特色农产品、打造乡村经济模式过程中，我发现脱贫攻坚最大难点在于扶贫产业同质化。一些贫困村选择扶贫项目时，看到某个项目收益高就照抄照

了。以前农民们是共同‘贫困’，如今马上就要全面脱贫，走向共同富裕。这些情况在几十年前想都不敢想。

另一方面，新冠肺炎疫情肆虐全球，但在党和政府有力防控措施下，我们国家已经度过了最为危急和困难的时刻。我在走访中发现，村民们尽管面临着农副产品销量下降等现实问题，但都保持着乐观向上的心态，生活和工作秩序都已基本恢复。

第二，农村的发展依然在路上。经过几十年发展，我国农村面貌焕然一新。特别是党的十八大以来，随着新农村建设不断深化和脱贫攻坚工作扎实推进，祖国广大农村地区可谓“脱胎换骨”。“百姓富、生态美、产业优”是各地农村留给我的共同印象。

然而，随着走访的地方越来越多、开展的调研越来越深入，我更加清醒地认识

到，农村发展依然在路上——城乡差异依然较大，人口特别是优质人才整体上仍从乡村向城市流动。补足差距、实现赶超，是持之以恒为之奋斗的目标，也是我作为人大代表时刻关注和思考的问题。

与此同时，我也欣喜地看到，这几年我提的关于农村的问题建议，都处于持续不断改善之中。比如前年我提出的关于推动农村集中养老的建议，在许多地方都已落地。在我的家乡福建省南安市，许多乡村都建立起了普惠性养老院，农村老人们聚在一起，无忧无虑安享美好夕阳时光，成乡村养老新常态。

第三，研究农业问题要有“解剖麻雀”精神。作为农民，从事农业是本职工作，了解农业是必修课。随着调研的深入，我愈发觉得自己不懂现代农业，因为现代农业实在太广、太深、太难。

搬。由于缺乏产业规划、忽略市场需求，加上销售方式和营销渠道单一等，容易导致‘丰产不丰收’，严重挫伤贫困老百姓的生产积极性。”李君说。

为了打开局面，岫云村采用“互联网+农业”模式，在发挥岫云村资源优势的同时，坚持传统小农户生产方式，鼓励农户生产绿色农产品。另一方面，灵活运用网上渠道，将农产品推向城市家庭，实现“让吃的人健康，让养的人小康”双赢格局。

慢慢地，在电商平台和网络直播平台上，“岫云村”生态农产品品牌拥有了一定知名度，与近20个集团企业结成了战略合作关系。

“在这个过程中，我们切实体会到了品牌价值对于发展乡村经济的重要作用，及时申请注册了商标，悉心呵护属于我们的品牌形象。”李君表示，通过参与知识产权实践，逐渐接触到知识产权保护相关工作，认识到了品牌保护重要性，希望相关部门能够加大对于农业品牌的保护和监管，让农民企业家和村民们放心投入品牌建设，用法律手段来保护乡村经济发展。

互联网带来红利的时候，不利因素也逐渐显现。由于农民识别能力不强，当面临资金需求时，分辨互联网上良莠不齐的小额金融贷款，极易被变高利息贷、包装资质等行为“套路”。为此，李君建议相关执法部门加大惩治“套路贷”力度，保护好农民鼓起来的“钱袋子”。

全国人大代表刘庆民： 农村养老服务要加快建设

1979年，一个年轻小伙子在山东省泗水县隈泉庄村开办了一所乡村卫生室，这也成为隈泉庄村及附近8个村庄唯一的医疗机构，这个小伙子还立下誓言：24小时随时出诊。他就是全国人大代表、山东省济宁市泗水县隈泉庄村乡村医生刘庆民。

40余年过去，刘庆民坚守承诺，默默地守护着村民的健康。新冠肺炎疫情发生后，他带领团队投身疫情防控一线，购置口罩、消毒液等物资，在村村卡

将调研成果转化 为有价值的建议

比如，粮食作物种植和经济林木种植完全不同，大平原上的机械化农业和山地梯田的传统农业完全不同，同一农产品的生产和加工、销售属于完全不同领域，线上和线下的销售要遵循完全不同的“门道”。

有了这样的认识，为更好地履职，我一方面加紧学习，向一线农民、乡村干部、农科专家、电商“大咖”们学习，努力补好农业知识，力争成为农业“杂家”。另一方面，我发扬“解剖麻雀”精神，缩小调研口径，扎根一线吃透情况，努力使自己成为某个小领域的“专家”，并通过一些“小切口”建议来助推一些重大问题的解决。今年我写了关于山坑田复垦改造、农村电商、农副产品慢车专列等方面的建议，都是基于这一思考。

（作者系全国人大代表、福建省南安市省新镇省身村党委书记）

构筑和谐警民情



祁阳县公安局进宝塘派出所的民警、辅警帮助申阳生栽插秧苗现场。

他们发展生产和复工复产。密切关注贫困人口、特殊群体，帮助缺乏劳动力的困难家庭春耕生产，真正把“温暖、服务、帮扶”送

到家，用实际行动践行党的群众路线，在帮农助农、帮企助企过程中构筑和谐警民鱼水情。