

论农业承包合同

王克衷 黎晓宽

我国的农业，由于地少人多和大田作业仍以手工劳动为主等原因，目前主要靠精耕细作来提高产量。这就决定了我国农村生产关系的调整和农业经济管理体制的改革必须兼顾两个方面：既不能放松国家和集体对农业生产的领导、组织和监督，需要一定的集中统一，又要充分调动各个生产者从事生产经营的积极性。党的十一届三中全会以后迅速发展起来的联产承包责任制，就是我国广大农民在党的领导下，为适应农业生产发展的客观要求而进行的伟大创造。

联产承包责任制，是农村生产关系的一种新的具体形式。当它作为规定集体与承包者之间责、权、利关系的管理制度来推行时，社员群众和生产队干部双方都感到：“口说无凭”，有必要“立据存照”。于是，农业承包合同，就作为联产承包责任制在法律上的表现形式应运而生。现在，除少数生产队仍保持联产到劳、包产到户等责任制形式，个别地方实行“统一经营，专业分工，责任到劳，包干分配”的责任制外，大包干责任制已成为联产承包制的主要形式。自然，大包干合同也就成为农业承包合同的主要形式。如安徽、贵州等省实行大包干的农户已占到农户总数的98%以上，江西、陕西等省占到90%以上，广东接近90%。全国已占到百分之七、八十。面对涉及面这样广、数量这样大的农业承包合同，如何从法学理论角度正确认识它，进而运用法律武器完善和保护农业承包合同制，是当前迫切需要研究和解决的课题。本文试就农业承包合同的有关问题作一粗浅的探讨。

农业承包合同是农村集体经济组织与经营承包者之间，为落实联产承包责任制，加强农业生产经营的组织管理，明确双方责、权、利而达成的协议。依照农业承包合同，承包方应当合理使用发包方提供的生产资料，从事发包方允许的生产经营活动，并完成合同约定的任务或交付合同约定的劳动成果；发包方应向承包者提供必要的生产经营条件，根据承包者完成任务的情况，合理分配劳动报酬，或者接受合同约定的劳动成果并保证承包者应得的利益。

农业承包合同，对于更好地落实国家计划，对于促进农村经济体制的改革和农村经济的发展，起着重要的作用。

一、农业承包合同的种类和特征

目前，农业承包合同种类繁多，可以采用以下几种方法来划分：

第一，按农业承包合同的主体来划分，可以分为三种类型：1.农村集体经济组织内部的，即集体经济组织与本组织成员之间订立的承包合同，如生产队与本队的农户之间，人民公社管委会与社办企业的厂长之间订立的承包合同，均属此类；2.农村集体经济组织与非本组织成员之间订立的承包合同，如跨队、跨社、跨地域的承包合同；3.农村集体经济组织为一方，本组织成员和非本组织成员联合起来共同为一方面而订立的承包合同。

第二，按农业承包合同的客体来划分。农业承包合同的客体是承包者的劳动成果，这些

劳动成果，一部分上交给国家和集体，另一部分则转化为劳动者的报酬。如果合同中没有关于劳动成果的规定，双方的权利、义务就失去依托的对象，合同也就失去了存在的意义。根据实践中关于劳动成果分配的方法，可以把承包合同划分为两类，即包产合同和包干合同。包产合同一般实行“三包一奖”（包工、包产、包费用、超奖减赔），包产部分统一分配。包干合同与包产合同所不同的是不实行“统一分配”，而实行“保证国家的、留足集体的，剩下都是自己的”这种办法。

第三，按承包合同规定的生产经营方式来划分，可以分为不分专业的土地承包合同和专业承包合同。不分专业的土地承包合同一般规定按劳力、人口或人劳比例包种土地，承包者要完成合同中规定的多项任务指标。在实行联产承包责任制的初级阶段，一般都是不分专业的土地承包，随着农村经济的发展，开始出现大量的专业承包合同。这种合同承包者只承包一、两项生产经营项目。这种承包方式的出现，意味着农业中自给性、半自给性的生产方式开始向商品性、社会化的现代生产方式转变，同时也意味着承包者在生产经营中有了更大的独立性和自主权。

农业承包合同具有以下几个特征：

第一，农业承包合同把维护生产资料的集体所有权和尊重承包者的经营管理二者结合起来，从而稳定了农村中的生产关系。

农业承包合同中一般都规定，生产队要向承包者提供土地、山地、水塘等生产资料，这是发包方应履行的义务之一。由此，承包者掌握了这部分生产资料的经营管理权。但是他并不能把这些生产资料“占为己有”，生产资料仍然归集体所有。承包者只能在合同规定的条件下进行经营管理，按合同规定使用生产资料，而生产资料的所有者——集体经济组织仍拥有对生产资料的最终支配权。这样就保证了生产资料集体所有制的相对稳定，有利于农村经济的发展。

第二，农业承包合同使集体的统一管理、统一经营和承包者的自主经营相结合。

农业承包合同改变了过分集中的生产经营管理方式，但是它并没有排斥生产队统一经营、统一管理的权力。生产队在统一经营管理方面还有大量的工作要做，如统一安排土地和其它生产资料的合理承包，统一计划主要作物的种植，统一管理适于集体掌握的生产设施和大型农业机械以及社办企业，统一必要的生产措施，等等。另一方面，承包合同又使承包者同生产队和国家之间的关系发生了变化，这种关系已经不再是单纯的行政隶属关系，生产队原有的一部分生产经营管理的职能已经转移给承包者。在包产合同中，承包者虽然还要在集体统一安排下从事生产劳动，但他也有了一定的生产经营自主权；而在包干合同中，承包者已经成为相对独立的经营主体，获得了排他性的生产经营自主权。这种权限在合同规定的期限内，任何人不能干涉和阻挠。

第三，农业承包合同实行联产计酬，以产量作为衡量劳动的尺度和计酬的标准，这种尺度和标准是事先约定的。

作为联产计酬的标准——“产量”，不是随意规定的，而是根据承包地亩在正常年景、正常生产条件下所能得到的产量并加上可靠的增产幅度来确定的。这样确定的产量可以称之为标准产量。以这种产量为计酬标准，是符合按劳分配原则的。

作为计酬标准的产量，一般都是经过合同双方当事人讨论同意后规定在合同里的。在包产合同中，由于包产指标是事先确定的，超产部分基本上归承包者自己，这就激发了承包者

精心生产和追加投资的积极性。在包干合同中，集体提留和农业税是已定量，“归自己的”部分则是可变量，这就使得承包者因追加投资而增加的产量这部分级差收益基本上归于自己。这种投资实际上是承包者本人劳动的物化，承包者得到这部分级差收益是合理的。

根据以上分析，我们可以看出，农业承包合同是伴随着农村经济体制改革和农业联产承包责任制的实行而产生和发展起来的。它是落实和稳定农业联产承包责任制的法律形式，是调整和保护集体经济组织和劳动者之间生产经营和分配关系的法律武器。农业承包合同是不同于民事合同、经济合同的一种新型合同。

二、农业承包合同的原则

签订农业承包合同应遵循下列基本原则：

1. 遵守国家法律、符合国家政策要求的原则

目前，我国还没有制定和颁布有关农业承包合同的专门的法律。但是，其他法律中有关农村经济方面的规定以及最近几年党和政府对农村经济政策作出的一系列规定，都是农业承包合同签订和履行时应该遵照执行的。农村经济体制的改革，特别是各种形式农业生产责任制的推行，调动了广大农民生产劳动的积极性，促进了农村经济的发展。但同时我们也应看到，由于农业生产经营活动更加分散，管理工作带来不少困难，也出现了一些违反国家法律和政策的现象。因此，及时地引导农村干部和群众遵守法律和执行政策，制止违反法律和政策的行为，是十分必要的。这是大问题，我们要始终加以重视。

2. 兼顾国家、集体和个人三者利益，实行按劳分配的原则

这一原则是马克思主义的物质利益原则在我国农村经济中的具体体现。农业承包合同的当事人双方，无论是集体还是个人，都对国家负有义务，要完成国家规定的任务。承包合同中要充分反映出维护国家的利益，而决不能仅仅考虑个人的或集体的利益。农业是国民经济的基础。我国的农业生产还远远不能适应社会主义现代化建设的需要，一些轻工业必需的和城乡人民生活必需的农副产品还十分紧缺。国家对这部分农副产品要实行统购、派购的政策，以满足国家和人民生活的需要。这就要求农业承包合同要同时兼顾国家、集体和个人三者的利益，忽视任何一方的利益都是不对的。

在我国社会主义制度下，必须实行按劳分配的原则。在农业承包合同中，双方当事人责、权、利的核心问题，实际上就是劳动成果如何分配的问题。无论是包产合同还是包干合同，都把劳动者同他自己的劳动成果直接结合起来，真正体现了按劳分配、多劳多得的原则。如果不坚持这一原则，农业承包合同就无法存在下去。

3. 国家计划指导的原则

我国的经济是社会主义计划经济，要坚持计划经济为主、市场调节为辅的方针。农业是国民经济的重要组成部分，当然不能脱离国家计划的指导。在实行联产承包责任制以后，对于分散的以家庭经营为主的经济活动，必须加以正确的引导，直接或间接地用国家计划来调整和引导它的发展方向，避免盲目生产，造成损失。贯彻国家计划不能再象过去那样仅仅依靠行政命令的办法，而是要靠平等协商的方式，通过农业承包合同把国家计划落实到每家每户。

4. 统一经营和分散经营相结合的原则

统一经营和分散经营相结合，既克服了过去生产经营过于集中，劳动者的积极性不易调

动的弊病，同时也避免了新型的承包生产经营中可能出现的盲目、混乱、不协调等倾向，使集体经济的优越性和个人积极性同时得到发挥。因此，处理好统一经营和分散经营的关系，是完善联产承包责任制的关键，承包合同也就成为这种“统”与“分”的联系环节。

三、农业承包合同的内容

农业承包合同的内容，即合同的主要条款，是需要研究的主要问题之一。现在各地采用的合同格式五花八门，有些地方的合同主要条款不齐备，有些权利、义务没有规定或者规定不明确，履行时发生很多问题。签订农业承包合同，必须对以下条款做出明确规定。

1. 承包的集体生产资料或生产经营项目

明确规定这一条款，是承包者进行生产经营活动的先决条件。目前，对这一条款的规定和履行，出现了不少问题。主要问题有：（1）有些承包者在承包的土地上盖房、建坟，在良田挖鱼塘，修砖窑，挖土烧砖，破坏了耕地。如湖南省某公社1983年春以来，就有129户在承包田里挖鱼塘，占用良田29亩。（2）有的承包者进行掠夺性经营，破坏了承包的土地、果园、茶场、小工厂等集体财产。如有个果木技术员和生产队签订了三年的果园承包合同，他为了使果树多挂果，自己多得利，采取刨树根、刮树皮等恶劣手段进行掠夺性生产，使果树遭到严重的破坏。再如，有的社队企业承包以后，承包者在承包期限内拼命生产，对机器设备不维修、不保养，等承包期满，承包者捞足了钱，集体的企业也毁了。（3）转包者索取过高的报酬。目前，农村中转包土地的情况很多。这种情况的出现，反映了农村专业化生产的发展趋势，有利于解决五保户和缺少劳动力和技术的承包户的耕种困难。但问题是，自发转包过多，缺乏组织指导，有少数人便伺机索取过高的报酬，或者变相出租承包的土地。针对这种情况，许多地方已经做出相应的规定，给以必要的指导和限制。如湖南省邵东县作出决定坚决制止出租承包土地的现象；承包了土地而不能耕种的，提倡由生产队把这份土地重新分配给其他户承包，并允许亲友代耕或请人耕种付给合理报酬。在规定承包生产资料或生产经营项目这一条款时，一方面名称要准确，生产资料数量较多的，还应登记造册，作为合同附件；另一方面还须规定对生产资料的使用要求，规定承包者对承包的集体生产资料不能任意破坏，也不能出租，违反时生产队有权加以制止，直至收回承包者承包的生产资料。如果合同中不对上述内容作出明确的规定，一旦发生问题，处理起来就会发生困难。

2. 承包指标

目前，承包指标的规定问题也很多。一是确定承包指标时存在不正之风。不少地方发现，有的承包者在签订承包合同时，为了达到压低承包指标的目的，就向队干部送礼行贿；有的是队干部以降低承包指标为条件，要求承包者定期送“红包”，直接索贿。如四川省某公社一社员承包生产队瓦厂，合同规定全年上交利润仅一千元，但是在合同外另有口头“协议”，每出一窑瓦要给大队长30元，生产队长20元，一年按十窑算，总共要给大队长300元，生产队长200元。二是如何比较科学地、合理地确定承包指标。农业生产经营项目很多，从事各业的劳力创造的纯收入有高有低，甚至差别悬殊；而造成这种差别又不仅仅是劳动者的主观因素，还包含有自然条件、生产设备、原料供应、市场供求、产品价格等客观因素，因此，要确定切实可行的承包指标是比较费劲的，但又不是不可能做到的。现在的问题是，许多承包合同的指标规定得偏高偏低，特别是一些新发展起来的经营项目和社队企业的承包合同，承包指标不合理的情况就更加突出。例如，有的工副业承包合同规定的上缴利润，连折

扣费、大修理费都不能保证。

承包指标中的另一个问题，是如何落实国家统购、派购计划。目前，各地采取的作法一般是把国家计划指标按土地按人口平均分摊。这些指标是指令性的，要保证实现，没有多少协商的余地。但有些地方的作法过于生硬，宣传教育工作又不深入，致使承包者很不满意。有的就把这种合同叫做变相的任务通知书。平均分摊的做法有时也带来一定弊病，有些计划指标分摊后过于零碎，承包者难以种植。如有的承包户分摊的辣椒派购任务只有七两，怎么去种？有些指标，有些户没有种植习惯，却非要派给他任务，而有技术有条件的承包户，却因只分到很少的计划指标，不能充分发挥作用。

3. 分配方法和奖罚规定

大包干合同的分配方法比较简单。有些大包干合同也规定了奖罚条款。至于包产合同，则必须对分配办法和奖罚内容作出明确规定。专业承包合同包括社队企业承包合同，大致也可分为包产和包干两类。这两类合同，又各自包含一些有着细小差别的许多分配方法，这些方法一般是双方协商确定的。

在分配中，群众最不满意的是集体提留问题。有些地方集体提留项目太多，数额太大，使用不合理，使用情况也不公布，群众很有意见。例如四川省某县有的承包合同规定的集体提留项目多达二十几项，甚至还包括党团员会议费、招待费等不合理项目。这个县农业人口平均每人全年纯收入210元左右，但上交的集体提留平均每人即达20元左右。有些地方的干部补贴太多，如有的大队长一年拿补贴近300元。许多基层干部建议，对集体提留应明确规定包括哪些项目和提取的数额可占承包者纯收入多大比例，制止乱摊派、多提留的错误作法。

4. 双方的责任

现在有很多农业承包合同只是一张简单的表格，没有关于双方责任的明文规定；还有一些合同只规定了承包者的义务和责任，生产队要承担什么义务和责任则没做什么规定。如河北省某地区有的生产队的承包合同就是这样。再如，吉林省某县有个生产大队为了催促欠款户快点交钱，规定欠款要付25%的高利息，逼迫欠款户在承包合同上签字。

有些农业承包合同中对双方的权利、义务规定得不清楚，特别是没有关于违约责任的规定，发生了纠纷难以处理。例如湖北省一女社员，1981年同生产队签订承包70亩边远低湖冷浸田的承包合同。这些田过去产量低，连生产费用都捞不回来。经她一年辛勤劳作，当年收获粮食3.8万斤，交卖给国家2.8万斤，交队提留8,000斤。1982年总产达5.3万斤，交卖给国家4.5万斤，交队提留8,000斤，全家人均收入1,140多元。这时，队里有人眼红了，说是产量包低了，好处不能让她一户得，1982年秋后，生产队把湖田收回，分包给各户，只让她承包13亩。这样单方面破坏合同，却因条款规定不清楚而难以处理。

5. 合同的期限

对于农业生产所依赖的基本生产资料——土地，不能只利用不保护。保护和培养地力，不是一年两年的功夫，而是要长期努力才有成效。因此，要尽量稳定农业承包责任制，使承包者对土地的使用和经营相对稳定，相当一个时期内不发生变动，促使承包者爱惜土地，不搞掠夺性生产经营。农村中流行的“一年上化肥、两年上厩肥、三年上塘泥”的说法，就说明了承包期限长短对保护耕地的意义。在山林承包和小流域开发承包等开发性承包合同中，这个问题更加突出。这些经营活动往往在短期内不能收益，不延长承包期限，就没有人愿意承包。现在很多地方对开发性承包合同的期限做出了可长达十五年至二十年甚至更长的规

定，这是符合需要的。当然也有的规定得不合理，如有一份山林承包合同，竟规定期限“千年不变”。另外，有的合同规定山林的经营权可以由承包者子女继承的问题，也值得研究。

6. 关于农业生产资料供应的条款

现在，有些农业生产资料，如优质化肥，需求量大，供应十分紧张，而供应渠道又不畅通，农民往往买不到，影响了生产经营活动。农民强烈要求把农业生产资料的供应列入承包合同，把生产资料供应与国家统购、派购结合起来。很多地方由生产队统一负责，与商业部门签订生产资料购销合同，购进化肥、农药等物资，再按承包合同约定的数量供应给农户，这样农民就不用担心买不到这些物资。群众很欢迎这种作法，习惯地把这种合同称做“一揽子合同”。看来，这种“一揽子”作法虽有困难，却是值得提倡的。

四、几个亟待研究解决的问题

1. 进一步完善农业承包合同制，制订有关法规

农业承包合同制度已经成为农村经济生活中的一项重要法律制度，不断地完善这种制度，有着重要的现实意义。如前所述，目前农业承包合同制度中还存在不少问题，要解决这些问题，必须有法可据。现在签订农业承包合同，只有一些原则的政策规定可作参考，法律规定尚告阙如。在实际工作中，广大干部和群众只能参照运用《经济合同法》的一些原则和规定，这当然是可以的。但农业承包合同终究不同于一般的经济合同，农业承包合同在签订、履行、管理、纠纷处理等方面发生的问题，依据《经济合同法》还难以统统得到解决。在总结经验的基础上，抓紧制订关于农业承包合同的法规以及其他有关法规，看来条件已趋成熟。

2. 加强农业承包合同的管理

加强农业承包合同的管理，可以对分散的家庭经营活动进行必要的监督和指导，及时发现和纠正合同签订和履行中出现的問題，督促当事人遵守国家的法律和政策，遵守国家计划的要求。目前农业承包合同的管理工作问题较多，一是合同管理机关不明确，分工职责不清；二是没有建立起管理制度，管理机关有职无权；三是管理机构不健全，管理干部缺少。这些问题的存在对于完善农业承包合同制十分不利，应该尽快改变。

3. 及时地认真地处理农业承包合同纠纷

据实地调查和各地反映的情况来看，目前农业承包合同履行中发生纠纷很多。合同纠纷主要有两种情况：一种是承包者违约，拒不履行合同，拒不完成合同规定的统购、派购任务和集体提留，或者违反合同规定，进行掠夺性生产经营，破坏了集体财产等；另一种是有的社队干部擅自修改合同，调整承包指标，有的甚至单方面废止合同。前一种情况一般采取说服教育和上级调解等作法加以解决，个别情节严重的则交由司法机关处理。后一种情况，解决起来往往拖延很长时间，有的上级领导处理不够公正，结果往往是承包者吃亏，农民反映是“官官相护”。有些地方的承包户反映承包合同纠纷后“告状无门”，司法机关、仲裁机关都不受理这类案子。鉴于这种情况，有关机关尽快对农业承包合同纠纷案件的调解仲裁和审理做出规定，是十分必要的。另外可以考虑，在当地人民政府的领导下，建立一些群众性的调解组织，以便及时调解纠纷，减少诉讼。

农业承包合同是一种新型的合同制度，有很多理论问题尚待研究和探讨。从实际出发，从调查研究入手，实事求是地研究和回答这些问题，为稳定、完善和发展农业承包合同制，为搞活和发展农村经济作出贡献，这是我们法学工作者的光荣任务。