

论农村耕地转包合同

王 永 金

近年来,随着我国农村产业结构的变化、分工分业经营和商品生产的发展,在实行大包干制的农业生产单位,出现了承包耕地转出的现象。中央(84)一号文件允许并鼓励这种现象的存在和发展,满足了广大专业户、重点户的愿望和利益,然而,有一部分人却怀疑中央政策的正确性,认为转出承包耕地合同不符合我国的社会主义性质。为此,本文拟对农村耕地转包合同的若干法律问题进行初步的探讨。

一、转包合同符合我国所有权制度

我国宪法第十条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有。”宪法确认了我国农村土地的集体所有权制度。所有权是一种物权,它包括占有、使用和处分三项权能,在现实生活中,这三项权能中的一项、二项甚至三项都有可能暂时与所有人分离,但这种分离并不意味着所有人因此丧失了所有权。

在实行大包干生产责任制下,承包农民对集体所有的耕地享有承包权,即享有占有和使用的权利(简称占用权),但不具备与占用权平行的耕地的处分权。承包农民转出承包耕地,本身就是一种法律上的处分行为,这是不是属于非法行为?如果说这种行为是合法的,那么,承包农民对承包耕地就应该具有一定的处分权,即占用、使用和处分的权利都享有。为了弄清这一问题,首先让我们以国家依法在一定期限内征用集体组织或公民个人财产的征用物为例,设想一下所有物的所有权与所有人的分离情况。这就是说,在实际生活中,所有权与所有人分离是客观存在的。所有人在所有物没有灭失、抛弃、转移等条件下,对所有物享有一种所有权,我们称之为“所有物所有权”,由于所有人有权决定所有物的最终命运,所以,“所有物所有权”是一种绝对所有权,所有物在他人合法占用期内,即所有物变为占用物时,占用人对占用物其实是享有所有权的,这种所有权是由物权三项权能彼此存在的联系性所决定的,也是占用人有效利用占用物的必要条件,这种所有权我们称之为“占用物所有权”,但占用人对占用物的处分权不是所用物的最终处分权,因此,“占用物所有权”是一种相对所有权。“所有物所有权”是“占用物所有权”发生的根据,“占用物所有权”是“所有物所有权”的组成部分并受“所有物所有权”制约。所有物在他人合法占用期内,所有权与所有人是相分离的。

承包农民享有承包耕地的占用权,即享有对耕地的“占用物所有权”,因此,在承包期内,承包农民有权对承包耕地进行一定程度的处分。承包农民转出承包耕地,对于承包者本人来说,就意味着“占用物所有权”的消灭;对于第三者接包人来说,则意味着“占用物所有权”的取得,而对于发包集体来说,只是一种“占用物所有权”的转移,并不发生自己所有耕地的“所有物所有权”的转移或丧失。因此,转出承包耕地没有违反我国宪法关于农村土地的集体所有权规定,转包合同符合我国社会主义所有权制度,中央的政策是极其现实和英明的。

二、转包合同的法律特征

转包合同是指承包合同的承包人自找对象,转出自己承包的耕地,经发包集体同意后而与接收耕地的第三者达成的协议。转出耕地的一方称为转包人,接收耕地的一方称为接包人,转包人和接包人是转包合同的主体,发包集体只是转包合同的关系人。转包的耕地既可以是承包耕地的一部分,也可以是全部承包耕地,

转包合同的签订以转包人自找对象为条件。经发包集体调整转包的转包合同,由于转包人和接包人之间不直接发生关系,所以,它实际上是一种新的承包合同,因而,不在本文探讨之列。转包合同将转包人与接包人,接包人与集体基于耕地而发生的关系到法律上的权利义务关系,它具有如下特征:

(一) 转包合同是承包合同的从合同 所谓从合同,是指必须以他种合同存在为前提才能成立的合同。从转包合同与承包合同的关系来看,转包合同是承包合同的从合同。第一,承包合同是转包合同的基础,转包合同是在保证完成承包合同所规定的经济任务的前提下签订的。转包事实的发生,实际上是承包合同主体一方承包人的变更,承包人对国家、集体基于承包耕地所尽的义务代之由接包人履行,接包人成为国家、集体新的义务人。合同的标的没有变化,合同的内容没有更改,转包人与接包人之间新的权利义务关系是基于转包耕地而发生的,转包人不承包耕地,就不可能发生转包耕地,因此,承包和承包合同是转包和转包合同的前提。第二,转包合同的有效期以承包合同为限,按照现行政策的规定,可在十五年以上。承包合同因期满而消灭,转包合同也就不复存在了,所以说,转包合同是承包合同的从合同。

(二) 转包合同是一种双务合同 在转包合同中,转包人的义务与其所享有的权利和接包人的权利与其所承担的义务是相互关联着的,转包人的义务就是接包人的权利,接包人的义务就是转包人的权利。下面从义务的角度来阐述转包人和接包人双方的权利和义务。

转包人的义务主要有以下三点:第一,转出承包耕地及其耕地的使用权和收益权。转包人转出耕地以后,就发生了转出的法律后果,为了划清双方的责任,转出的亩数,位置、时间应明确肯定。与承包耕地相关联的一切权益,例如国家计划供应的农药、化肥、种子等农用物资的购置权、植保权等也要相应转出。转包期从转包合同的规定。第二,提供接包人必要的生产条件,这些生产条件是从事耕作、履行合同的前提。它主要指包括农机、农具、耕牛或其它生产设备在内的某些生产资料。承包时,如果这些生产资料集体没有作价而使之与耕地配套,转包时,转包人应无条件地将这些生产资料随同耕地一同转出;如果已经作价的,而为接包人所必要,接包人可照价收买,是原价还是重新议价,根据生产资料的使用程度而定,转包人不得拒卖;集体作价变卖为接包人不必要或不愿要的生产资料,转包人是转卖还是不变卖,接包人是接收还是不接受,根据具体情况处理。至于承包人在承包耕地以后购置的归承包人所有的生产资料,承包人有权处理。承包人如果出卖这些生产资料,在同等的条件下,接包人想购买,接包人一般应有优先权。第三,必须保证转包的耕地能够正常使用,保护转包地上的农田基本设施和种植的树木。转包人在转包前,不得对转包地进行掠夺式的经营,破坏地力、肥力,否则,要予以赔偿。转包地上转包人所种的树木、兴建的工程设施,接包人可作价补偿,转包人不得破坏;转包地上原来集体所植的树木,承包时已作生长计量的,增殖部分可兑现比例分成,均不得任意砍伐。

接包人的义务表现在四个方面:第一、必须按规定接包耕地,接包人有请求转包人转出耕地的权利。第二,必须服从国家、集体的统一领导、合理利用耕地,按协议进行农业生产经营并履行对国家、集体的上交任务(包括农业税收和集体提留)。因不可抗力(主要指严重的自然灾害)发生意外,减收或无收由国家、集体减免或者合同另有约定的除外。第三,必须向转包人支付一定数额的合理的土地收益费和对转包人在转出耕地上的投资尚未得到收益给予适当的合理补偿。第四,必须在合同终止时返还耕地,如果接包人愿继续接包而转包人已转营他业,接包人可以不返还耕地,但要办理必要的手续,这是和耕地逐步向种田能手集中的精神相一致的。

转包合同依法成立后,合同对双方当事人均具有约束力,任何一方不得随意违反,否则,要负违约责任。确定转包合同违约责任有两个原则,一是要看违约是否造成了国家、集体农业生产计划不能完成;二是要看违约是否造成了对方当事人个人的经济损失。不论是造成了对国家、集体的上交任务不能完成,还是造成了对方当事人个人的经济损失,或者两者兼而有之,都应由违约方负责,如果双方均有责任,依责任大小按比例分担。

(三) 转包合同是一种诺成合同 转包合同双方当事人就转包合同的必要条款达成协议并取得了发包集体同意,视为转包合同的成立。因此,转包合同是一种诺成合同。

有人认为转包合同是一种实践合同,以转包人转出耕地为合同生效的前提,我觉得这种看法值得商榷。如果说转包合同是一种实践合同,合同的生效以转包人转出耕地为条件的话,那么,从接包方来说,一方面

接包人由于订立了转包合同,因而对耕地的利用有了全面合理的安排,农作物具有季节性,转包人迟延转出耕地或转出的耕地不适宜计划种植的农作物,造成接包人生产计划不能实现,损失谁来承担?另一方面,由于某种原因,接包人也可有意让耕地荒芜,进而以合同没有生效为借口,拒不履行自己应尽的义务;从转包方来说,如果由于接包人不接包耕地,从而影响了转包人同他人签订转包合同,影响了转包人其它行业的生产经营,损失又应由谁担负?总之,转包合同作为实践合同,既不利于国家、集体农业生产计划的实现,也不利于发展农村专业化和商品生产。

转包合同作为一种诺成合同,能够便利接包人与转包人和集体之间尽快发生权利义务关系,从而也符合签订转包合同的目的,符合中央政策关于耕地转包的精神。从实践中看,转包合同标的的交付一般以接包人是否经营管理耕地为标志,而转包合同一般是在农作物生产前或生产后订立的,在这种条件下,只要接包人积极主动,合同的标的的交付还是很容易的。

(四)转包合同是一种有偿合同 目前,农民转包耕地一般是有偿的,这种有偿性主要表现在接包人享有耕地的使用权、收益权而必须偿付转包人相应的“代价”,即土地收益费。土地收益费在现实的土地转包过程中是客观存在的,它一般表现为接包人按接包亩数向转包人提供平价口粮或口粮的平价与异价之间的差额费用。

根据有关政策、法律规定的精神,土地收益费的存在是允许的。有人怀疑土地收益费是一种剥削地租,应该为社会主义制度所不允许,我觉得对这个问题不能一概而论,因为地租和剥削地租毕竟是两个概念。为了说明之,首先让我们分析一下社会主义承包制下,究竟存不存在绝对地租。

马克思说:“凡是土地私有制(事实上或法律上)不存在的地方,就不支付绝对地租。”^①农业的有机构成低于工业的有机构成是绝对地租形成的前提条件,但产生的根源却在于土地私有权本身。我国虽然实现了生产资料的社会主义公有制,土地的私有垄断权已不复存在了,但自从推行了大包干的农业生产责任制后,在农民的承包期内,土地的所有者集体与其土地的所有权是相分离的。承包农民除完成向国家、集体的上交任务外,有权对剩余农产品进行处分。

社会主义社会商品经济依然存在。农业的有机构成低于工业的有机构成,本身就会导致农产品的生产价格低于其产品的价值,而我国又长期存在着工农产品价格“剪刀差”,农产品的生产价格和实际价值极不相符。承包农民出卖剩余农产品必然在社会生产价格以上,因此,出卖人就会得到一部分超额利益。

勿须讳言,绝对地租在我国实现大包干生产责任制下是存在的。这种存在并不和马克思关于地租的理论相矛盾,和我国土地社会主义公有相违背。既然我国现阶段存在绝对地租,那么,社会主义公有制又如何体现呢?

我们知道,绝对地租是土地私有垄断权所导致的,在私有制社会,享有绝对地租权的人是极少数地主或农业资本家;在我国社会主义承包制下,每个农民对本集体所有的土地都有承包权,也就是,对本集体土地享有同等的使用权和收益权,因而,享有绝对地租的人是每个承包农民。社会主义承包制下的绝对地租与私有制下的绝对地租在本质上是有所区别的。

从实践中看,转包人转出了承包耕地,因而,接包人经营的耕地比原先多,或新增的耕地条件好或便于经营,因而引起了劳动生产率的提高,接包人除完成担负的各项上交任务外,还有较多的剩余农产品可以议价或超购加价出售,得到超额利益,从这一部分超额利益中适当支付一部分给转包人作为口粮补贴,也是合理的,土地收益费不能视为剥削收入。

土地收益费与对耕地投资收回的补偿费是不同的。土地的产品(这里指农产品)是土地、劳动资料和人力直接结合的产物,也就是劳动力、肥力、农田设备的转化形态。一般地说,转包人在转包前对耕地都追加了投资和劳动,使土地肥力提高,或进行了农田基本建设,改善了耕作条件,在转包时,转包人的投资或应得的利益如果没有从农产品中收回,接包人应予以补偿,不能无偿转包,接包人交付了耕地投资费,不等于交付了土地收益费。

当然,我国农民都具有较高的社会主义觉悟,不论是转包方,还是接包方,他们根据对方或自己的生活情况,自愿放弃、少要或多付这种合理的补偿,是应该受到赞许和提倡的。但除此之外,必须注意一点,过高的土地收益费是应当受到制止的,否则,就容易偏离社会主义轨道。

综上所述,转包合同是一种双务的、有偿的、诺成的合同,是承包合同的从合同。它是在农村集体实行大包干生产责任制后出现的,是社会主义性质的合同,是农村联产承包合同的补充形式。转包合同对于促进我国农村产业结构的合理化,进一步解放农村生产力,加快农业现代化的步伐,具有十分重大的现实意义。

三、签订转包合同应注意的几个问题

转包合同适应农村商品生产的发展而产生,反过来,转包合同的签订也必须有利于农村商品生产的发展。根据有关政策、法律的规定及转包合同的特点,签订转包合同应注意以下几个问题。

(一) 转包合同主体的限制 转包合同的签订是有条件的,并不是任何人都能成为合法的转包人和接包人。中央(84)一号文件规定:“社员在承包期内,因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的”,可“由社员自找对象协商转包”。这就是说,转包人必须是无能力耕种或转营他业,否则,耕地不能转包。因为在我国社会主义制度下,使用土地既是农民的权利,也是农民的义务。

接包人的条件(84)一号文件没有规定,但根据“人尽其才,地尽其利”的原则,接包人必须具有经营耕地的生产能力和精力。如果接包人在自己的能力、精力范围内,不能够正常发挥接包耕地的效益,接包人也不能接包耕地。

(二) 转包合同的签订必须取得发包集体同意 虽然转包合同是规定合同主体相互之间关于权利义务关系的双务合同,但签订转包合同时,必须取得发包集体同意。这是因为,承包合同同属于双务合同,转包人对发包集体负有义务,转包人签订转包合同的直接目的是为了转移自己基于承包耕地所尽的义务,而发包集体不是转包合同的当事人,因此,这种转移义务的合同是否对发包集体发生效力,须取决于发包集体是否同意。没有通过集体或集体尚未同意或认可的“转包合同”,虽然在合同当事人之间仍然发生效力,但这种“转包合同”其实是一种代理性质的代理合同,转包人和发包集体之间的权利义务关系依然存在。宪法第十条规定:“一切使用土地的组织和个人必须合理利用土地”。转包合同的签订必须取得发包集体同意,也是发包集体对耕地的使用行使行政监督权的必然要求和具体体现。

(三) 签订转包合同应履行登记手续,采用书面形式 目前,耕地转包一般发生在本集体内部,但跨队、跨乡、跨区、跨县甚至跨地区的耕地转包也时有发生,国营农场与附近生产队社员的不同所有制之间同样允许转包耕地,而转包合同与承包合同一样,有效期相对较长,可高达十五年以上,因此,为了便于集体对转包合同统一管理,对土地的利用统一领导,有效行使行政权和有据可查,预防发生纠纷,签订转包合同应履行登记手续,采用书面形式。这样做,在当前农村法制极不健全的情况下,对于促进农村法制的健全,也是具有积极作用的。转包合同的内容除应具备合同的一般内容外,还应有发包集体的签署意见,这是转包合同与其它合同的不同点。

耕地转包是近几年我国农村出现的一种新兴事物,它的发展必然会遇到种种新的问题,因此,各地还要根据各地的特点,制定相应的政策加以指导,建立相应的管理体系,从而解决实践中出现的实际问题,加速转包关系的发展,促进农村改革的进行。

(作者系我校法律系三年级学生)

注释:

① 《马克思恩格斯〈资本论〉书信集》第166页。