

目 录

第一章 导言

- 1.1 研究的背景、目的与意义 (3)
 - 1.1.1 研究的背景 (3)
 - 1.1.2 研究的目的与意义 (14)
- 1.2 国内外研究概况 (17)
 - 1.2.1 外国研究概况 (17)
 - 1.2.2 国内研究概况 (28)
- 1.3 研究的范围、方法与创新 (35)
 - 1.3.1 研究范围及其思路 (35)
 - 1.3.2 研究方法与创新 (37)

第二章 理论准备：土地与政策分析

- 2.1 土地政策分析的逻辑起点 (43)
 - 2.1.1 土地的概念 (43)
 - 2.1.2 土地的特征与分类 (57)
- 2.2 土地政策分析的重要支点 (61)
 - 2.2.1 政策的概念 (61)
 - 2.2.2 政策的特征与分类 (65)
- 2.3 与土地政策相关的几对范畴 (69)

2.3.1 土地物质与土地资本	(69)
2.3.2 土地资源与土地资产	(69)
2.3.3 土地供给与土地需求	(70)

第三章 土地政策的基本范畴

3.1 土地政策概念的界定	(73)
3.1.1 土地政策定义几种主要观点	(73)
3.1.2 如何给土地政策下定义	(76)
3.1.3 土地政策与其相近概念的关系	(80)
3.2 土地政策的构成要素	(82)
3.3 土地政策的特征	(84)
3.4 土地政策的地位	(86)
3.5 土地政策的过程概念	(88)
3.6 土地政策的结构	(89)
3.7 土地政策的功能	(91)
3.7.1 土地政策的主要功能	(92)
3.7.2 土地政策功能与其地位、结构的关系	(97)
3.8 土地政策的分类	(97)
3.8.1 土地的分类	(97)
3.8.2 土地政策的分类	(99)
3.9 新概念：引进几对重要范畴	(106)
3.9.1 土地政策的数量与土地政策的质量	(106)
3.9.2 土地政策的供给与土地政策的需求	(106)
3.9.3 土地政策的结构与土地政策的功能	(108)
3.9.4 土地政策的成本与土地政策的效益	(108)
3.9.5 土地政策的竞合与土地政策的冲突	(109)
3.9.6 土地政策的变迁与土地政策的创新	(110)
3.9.7 土地政策的移植与土地政策的本地化	(112)

第四章 20 世纪上半叶土地政策的历史演变

- 4.1 民国时期:国民党土地政策的历史演变(1905 年~1949 年) (117)
 - 4.1.1 “平均地权”政策 (117)
 - 4.1.2 “耕者有其田”政策 (122)
 - 4.1.3 “二五减租”政策 (123)
 - 4.1.4 十年内战时期的土地政策 (125)
 - 4.1.5 抗战时期的土地政策 (128)
 - 4.1.6 抗战胜利后的土地政策 (131)
- 4.2 新民主主义革命时期:共产党土地政策的历史演变
(1919 年~1949 年) (133)
 - 4.2.1 中国共产党创立时期和大革命时期的土地政策
(1919 年 1 月~1927 年 8 月) (133)
 - 4.2.2 土地革命时期的土地政策(1927 年 8 月~1937 年
6 月) (137)
 - 4.2.3 抗日战争时期的土地政策(1937 年 7 月~1945 年
8 月) (147)
 - 4.2.4 解放战争时期的土地政策(1945 年 8 月~1949 年
10 月) (151)

第五章 20 世纪下半叶土地政策的历史演变

- 5.1 社会主义土地政策的历史演变(1949 年~2000 年) (161)
 - 5.1.1 新中国成立初期的土地政策(1949 年 11 月~
1956 年 9 月) (161)

5.1.2	全面建设社会主义时期的土地政策（1956年9月～1966年5月）	（168）
5.1.3	“文化大革命”时期的土地政策（1966年5月～1976年10月）	（170）
5.1.4	建设有中国特色的社会主义时期的土地政策（1976年10月～2000年12月）	（172）
5.2	台湾地区资本主义土地政策（1949年～2000年）	（187）

第六章 土地政策的制定与法律化

6.1	土地政策的制定	（195）
6.1.1	土地政策制定的内涵与特征	（195）
6.1.2	土地政策制定的必要条件与基本原则	（197）
6.1.3	土地政策制定的一般程序	（202）
6.2	土地政策的法律化	（214）
6.2.1	土地政策法律化的内涵与意义	（214）
6.2.2	土地政策法律化的条件与途径	（215）
6.2.3	土地政策法律化的原则与影响因素	（217）

第七章 土地政策的执行与效果评价

7.1	土地政策的执行	（223）
7.1.1	土地政策执行的内涵、特征与意义	（223）
7.1.2	土地政策执行的理论与模型	（225）
7.1.3	土地政策执行的原则与要求	（229）
7.1.4	土地政策执行的方法与步骤	（232）
7.1.5	土地政策执行的有效条件与主要措施	（234）
7.2	土地政策效果评价	（237）
7.2.1	土地政策效果评价的内涵、特征与作用	（237）
7.2.2	土地政策效果评价的类型与标准	（244）

7.2.3 土地政策效果评价的方法与步骤	(250)
----------------------------	-------

第八章 案例研究：土地政策的支持系统

8.1 案例研究的概念、特征与作用	(265)
8.1.1 案例研究的概念与特征	(265)
8.1.2 案例研究的作用	(267)
8.2 案例研究的基本要求与写作格式	(270)
8.2.1 案例写作的基本要求	(270)
8.2.2 案例写作的几种基本格式	(271)
8.3 案例研究的方法、类型与步骤	(277)
8.3.1 案例研究的方法与类型	(277)
8.3.2 案例研究的主要步骤	(278)
主要参考文献	(281)
后记	(291)

第一章 导 言

- 研究的背景、目的与意义
- 国内外研究概况
- 研究的范围、方法与创新



1.1 研究的背景、目的与意义

1.1.1 研究的背景

人口多,人均土地少,耕地后备资源不足是我国的基本国情。

中国是个农业大国,农村人口占全国人口的绝大多数(63.91%)^①,加强土地管理,切实保护耕地不仅关系我国农业的长期稳定与发展,而且对整个社会经济的可持续发展举足轻重。农业、农村、农民问题始终是我国经济社会发展要解决的根本问题,而“三农”问题最根本、最核心的问题是土地问题。

“为政之要,首在足食”,这是中国历代治国安邦的经验。保证十几亿人口的吃饭穿衣,是我国经济发展与社会稳定的重要基石。没有饭吃,就会天下大乱,这是一条历史规律。邓小平指出:“农村不稳定,整个政治局势就不稳定。”^②耕地是广大农民最基本的生产资料,保住耕地,有地种,有饭吃,农村才能稳定。我国建国50多年来取得的令世人瞩目的成就之一,就是靠不到世界10%的耕地成功地解决了占世界22%人口的吃饭问题,保持了社会的稳定。从我国的国情出发,在今后一段时间内,我国仍将面临人口不断增加和人均耕地持续减少的双重压力,直接关系社会稳定。一方面,我国人口每年将新增1200万人,同期新增劳动力1191万人,而目前农村剩余劳动力已达1.5亿以上,如此庞大的人口基数和日渐增多的劳动力,将进一步加剧我国人口与耕地资源的矛盾。另一方面,我国经济建设正处于快速发展时期,基本建设规模不断扩

^①2001年3月28日中华人民共和国国家统计局发布的《2000年第五次全国人口普查主要数据公报(第一号)》指出,截止到2000年11月1日大陆居住在乡村的人口占总人口的63.91%,比1990年减少了9.86个百分点。<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/2264/4.../427870.htm>.

^②《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第237页。

大,工业化和城市化进程不断加快,不可避免地要占用一定数量的耕地,而与此同时耕地开垦的难度也将越来越大。据专家们分析,中国人口对耕地资源的压力,在新世纪初叶和中叶,还不可能得到缓解,对这一点务必要有清醒的认识。我们既要凭借现有的耕地解决我国目前和今后人口的吃饭问题,还要对子孙后代负责,以保证我国社会经济的可持续发展。因此,我们必须把加强土地管理特别是耕地保护作为关系国计民生、关系国家发展全局和民族安危的大问题、大政策来对待,千万不可掉以轻心,否则,就要犯难以弥补的历史性错误。

土地问题特别是耕地保护问题的重要性要求我们必须加强和重视对土地政策的研究。土地政策基本理论研究的现代政策科学中的一个重要的研究内容,综观近年来人们对土地政策的总体研究不难看出,这一研究以其在社会经济可持续发展中的重要地位与作用正日益引起全社会的普遍关注。为进一步展示本论文研究的重要性与现实性,本节拟从土地供应政策、耕地保护政策、土地承包政策这三个视角出发,探寻研究的切入点。

第一,土地供应政策背景。土地供应政策是土地管理政策的核心与龙头,而土地管理政策又决定于土地管理体制。我国的土地管理体制确立于1986年^①,到1998年底,全国已形成了中央、省(自治区、直辖市)、地(市、州)、县(市)、乡(镇)五级管理体系,同时也形成了以“城乡地政统一管理”和“条块结合、以块为主”为特点的体制格局。截至1998年底,全国拥有各级各类土地管理机构38965个,从业人员245548人。其中行政单位20004个,从业人员120835人;事业单位18961个,从业人员124713人。^②客

^①1986年3月21日,中共中央、国务院发布了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,做出了建立城乡地政统一管理体制的决定,即成立国家土地管理局,统一管理全国城乡土地,并在地方各级政府设立土地管理机关。

^②《中国国土资源年鉴》,中国大地出版社,1999年,第641~647页。

观地说,从1986年前的城乡土地分割、分散管理体制到今天的城乡土地、地政统一管理体制,是一个历史性的进步,政府管理土地资源的行政职能也得到了较好地发挥。但是,由于先天不足和后来的营养不良,这一体制下的土地供应政策始终存在着三大症结:(1)从土地供应机制上看,土地供求关系倒置,形成了“需求决定供给”的不良机制。土地供应政策对经济增长方式的调控作用,应表现为土地实际供给能力引导经济建设对土地的需求。然而,在这种体制下,土地供应的体制运行状况是“计划部门负责立项、城市规划部门负责选址、土地管理部门负责供地”,由此便形成了建设项目决定规划选址,土地供应“迁就”企业需求的被动状况。这种需求决定供给的“保障需求”机制,违反了经济发展的基本规律,其直接后果是土地粗放经营,宽打窄用,导致建设用地总量严重失控。据调查,1994年全国共兴办各类开发区2800多个,起步区用地高达73.3万多公顷^①。这些开发区中78%是盲目设立的,耕地大量闲置,到1999年全国开发区闲置土地仍高达4.07万公顷。^②(2)从土地供应体制上看,土地供求关系脱节,形成了事实上的“多头管理、多头供地”的体制。由于受计划经济体制下土地供应分散管理的影响,特别是一些地区与部门受局部利益或眼前利益的驱动,使国家对土地供应的集中统一管理无法得到有效地落实。在这种情况下,不但政府可以供地,土地管理部门、城建部门、开发区、房地产公司等单位也可以供地。结果是,“供地的人不要地,要地的人又得不到及时供应”,供求脱节。其中,越权批地是典型的多头供地。据原国家土地管理局统计,1993年至1996年全国共查处各类土地违法案件717400件,占地188303公顷,其中越权审

①保护耕地问题专题调研组:《我国耕地保护面临的严峻形势和政策建议》,载《新华文摘》,1997年第9期第42页。

②周永康:《国土资源与可持续发展》,载《国土资源科技管理》,2000年第1期第6页。

批 40069 件, 占地 19146 公顷, 占全部土地违法案件的 5.6%, 年均 10018 件。这就是说, 每一百件土地违法案件中, 就有 5 起越权供地案^①。事实上, 越权批地数字远比统计数大得多。(3) 从土地供应监管上看, 土地供求关系失控, 形成了“乱占滥用”的混乱局面。对土地供应进行监管, 是各级土地管理部门的重要职责。但在我国现行的土地管理体制下, 土地管理部门对于土地违法行为缺乏应有的制约和监督, 特别是对地方政府的土地违法行为往往是束手无策。不少地方的土地管理局长由于秉公执法、依法行政而被撤换。有的土地管理部门甚至因为依法对政府的土地行政行为提出不同意见或反对意见而被合并到其他部门^②。究其原因在于, 各级土地管理部门实行“块块为主”的领导体制, 土地管理部门隶属于同级人民政府, 受同级党委政府领导, 土地管理局长由同级人大或政府任命; 土地管理部门对同级人民政府负责, 上下级土地管理部门之间不存在“谁领导谁”的问题, 只存在业务指导关系。在这种情况下, 土地管理部门只能是同级政府的办事机构和同级政府意志的执行人, 不可能对政府的土地违法行为进行有效地制约与监督。据 1997 年全国非农业建设用地大清查统计, 1991 年到 1996 年, 全国三项非农建设项目用地共计 202.06 万公顷, 其中依法批准的仅占总面积的 75%, 而非法占用的高达 25%; 1991 年到 1996 年, 全国共发生划拨土地使用权交易 119.05 万多宗, 其中非法交易的有 26.47 万宗。另外, 以“块块为主”的土地供应体制, 缺乏对国有土地资产统一管理的产权约束手段, 使国有土地的产权代表——中央政府即国务院对于土地资产的运营实际处于“失控”状态。据不完全统计

^①根据《中国土地年鉴》1993 年至 1996 年各期整理而成, 详见《中国土地年鉴》1993 年至 1996 年各期, 中国大地出版社, 1995、1996、1997 年, 第 112、114、201、175 页。

^②保护耕地问题专题调研组:《我国耕地保护面临的严峻形势和政策建议》, 载《新华文摘》, 1997 年第 9 期第 44 页。

计,从1987年到1995年,全国共出让土地使用权27.6万宗,面积15.2万公顷,收取土地出让金总额为2450亿元,但中央财政只收入8.35亿元,相当数额的土地出让金被流失,严重影响了中央财政政策对城市基础设施的支持与重要作用。由此看来,土地供应政策存在的三大症结,制约了土地政策应有的作用,这就需加强对土地供应政策的理论研究,寻找治理“癌症”的有效途径。

第二,耕地保护政策背景。耕地保护政策历来是我们党和国家关注的重点。十几年来,先后制定了一系列重大方针、政策:1986年针对改革初期经济高速发展过程中乱占滥用土地特别是耕地的情况,党中央、国务院及时发出了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》;1992年针对房地产热、开发区热大量占用耕地和闲置撂荒的情况,党中央、国务院果断地发出了《关于制止乱占滥用耕地的紧急通知》和《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》;1997年为扭转在人口继续增加情况下耕地大量减少的失衡趋势,党中央、国务院审时度势,发出了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》。这些大政方针对保护耕地发挥了重要作用,特别是1998年8月29日全国人大修订的《中华人民共和国土地管理法》正式将土地基本国策写入法律,使我国耕地保护的政策体系已见雏形^①。但是由于这些政策本身的不足与缺乏及其与现实改革的摩擦与碰撞,也不断暴露许多新的问题和矛盾^②:一是耕地资源的状况堪忧。人均耕地为1.59亩(1996年统计数),不及世界人均耕地3.75亩的47%;全国已有666个县低于联合国粮农组织确定的人均耕地0.8亩的警戒线,占全国总县数的23.7%;有463个县

^①另见:《国家建设征用土地条例》(1982年5月4日),该条例第3条规定:“我国人多地少,珍惜和合理利用每寸土地是我们的国策。”这里的“国策”跟“基本国策”已经是很接近了。

^②耕地专题调研组课题组:《近年来我国耕地变化情况及中期发展趋势》,载《中国社会科学》,1998年,第75~90页。

人均耕地甚至不及 0.5 亩，占全国总县数的 16.5%。2/3 的耕地分布在山地、丘陵和高山地区；优质耕地少，有水源保证和灌溉设施的耕地只占耕地总量的 39%；现有耕地中有 9100 万亩坡度在 25 度以上，长期耕作，不利于水土保持，需要逐步安排退耕还林。全国有 30% 左右的耕地不同程度的受水土流失危害；受荒漠化影响，全国干旱、半干旱地区 40% 的耕地不同程度地退化。二是耕地减少的趋势尚未从根本上扭转。从 1986 年至 1995 年，我国耕地每年都在递减，全国共减少耕地 2898.5 万亩，年均 290 万亩，相当于每年减少 3 个中等县的耕地面积（见表 1-1）。1996 年与 2000 年全

表 1-1 “七五”和“八五”耕地变化统计表

年 份		减少耕地 (万亩)	增加耕地 (万亩)	净增 (+) 减 (-) (万亩)
七 五 时 期	1986	1662.4	702.6	- 959.8
	1987	1226.2	714.6	- 511.6
	1988	967.1	676.0	- 291.1
	1989	776.3	668.2	- 108.1
	1990	701.1	726.5	+ 25.4
	小计	5333.1	3487.9	- 1845.2
八 五 时 期	1991	732.0	703.0	- 29.0
	1992	1108.1	766.1	- 342.0
	1993	1098.5	611.9	- 486.6
	1994	1063.0	771.0	- 292.0
	1995	931.7	1028.0	+ 96.3
	小计	4933.3	3880.0	- 1053.3
10 年合计		10266.4	7367.9	- 2898.5

资料来源：《中国统计年鉴》，中国统计出版社，1986 年至 1996 年各期。

国耕地净减少分别为：771.8 万亩、203 万亩、392 万亩、654.9 万

亩、1443.5万亩(见表1-2)。在耕地总面积尚有缺口的情况

表 1-2 “九五”耕地变化统计表

年 份	年末耕地总面积 (亿亩)	减少耕地 (万亩)	增加耕地 (万亩)	净增 (+) 减 (-) (万亩)
1996	19.51	489.1	1260.9	- 771.8
1997	19.49	693.5	896.5	- 203.0
1998	19.45	855.6	464.0	- 392.0
1999	19.38	1262.5	607.6	- 645.9
2000	19.24	2349	905.5	- 1443.5

资料来源：笔者根据国土资源部 1996~2000 年耕地保护调研报告整理。

下，基础设施及重点项目还必须占用一定数量的耕地，估计今后 15 年还将占用耕地 3000 万亩，年均 290 万亩；要保障粮食安全，必须有足够数量的耕地，2010 年种植粮食的耕地应不少于 22.75 亿亩；耕地后备资源严重不足，适宜作耕地开发利用的土地大约只有 2 亿亩，按 60% 的垦殖率只能开发出 1.2 亿亩，人均增加耕地不足 0.1 亩。到下世纪我国人口高峰达到 16 亿时，人均耕地将降为 1.07 亩，人地矛盾将进一步加剧。因此，在确保耕地只能增加、不能减少的这一政策目标下，必须完善现有的耕地保护政策并对其逐一细化，以妥善处理发展经济与占用耕地这一长期矛盾。耕地之所以被大量占用乃至破坏，原因固然是多方面的，诸如地方耕地保护目标责任制不完善及执行不力、基本农田保护制度未能做到对耕地的有效保护、土地开发复垦制度不完善、难以有效增加耕地面积以及一些党政领导没有正确处理好发展经济与耕地保护的关系、有关法律之间不协调等，但一个重要而不容回避的原因则是耕地保护政策的乏力与滞后，往往不能及时有效地遏制耕地的锐减。这些问题表明，除了要重视耕地保护政策的制定、执行外，还必须重视对

耕地保护政策问题的分析探讨,进而加强对耕地保护政策问题深层次的理论研究。

第三,土地承包政策背景。土地承包政策作为改革开放的政策先锋,是家庭联产承包制这种农地制度变革的突破口。邓小平同志《关于农村政策问题》的著名谈话,旗帜鲜明地肯定了土地承包政策在农村经济发展中的地位与作用。土地承包政策有两项创新^①:一是在保留土地集体所有的前提下,实行了所有权和使用权的两权分离,“土地使用权”成为一种具有实在经济内容的物权;二是在两权分离条件下,确立了家庭经营的主体地位,农户成为一个独立的经营主体,实现了土地公有和家庭经营方式的结合。这是新的农地制度的本质内涵和特征,是土地承包政策产生巨大激励作用的根本所在,也是农村改革开放 20 年的一项重要成果^②。党的十五届三中全会在此基础上进行了高度地概括并明确指出:“实行土地集体所有、家庭承包经营、使用权同所有权分离,建立统分结合的双层经营体制,理顺了农村最基本的生产关系,这是能够极大地促进生产力发展的农村集体所有制的有效实现形式。”^③ 这是我国农村改革 20 年的一条基本经验。我国农村人多地少,大部分地区经济还比较落后,在相当长的时期内,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。坚持、发展与完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,关键是稳定和完善土地承包政策。多年来,党中央、国务院十分重视土地承包政策的稳定工

①王西玉:《农村改革与农地制度变迁》,载《中国农村经济》,1998 年第 9 期第 5 页;方兆祥:《大包干与安徽农业和农村发展》,载《人民日报》,1999 年 2 月 11 日第 9 版。

②同①

③《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 日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过)。

作，反复强调，这是党的农村政策的基石和核心内容，必须长期稳定，并要求在实践中不断完善，先后出台了一系列政策措施，以指导这项工作的顺利进行^①。这些政策措施不同程度地消除或缓解了土地经营中出现的诸如“土地变动频繁，人地关系不稳定”、“农户土地经营规模小，地块细碎”、“农户与农户之间特别是与集体之间土地纠纷多”等问题与矛盾，有效地调动了广大农民对土地投入的积极性。究其原因是：“一个在家庭责任制下的劳动者劳动激励最高，这不仅是因为他获得了他努力的边际报酬的全部份额，而且还因为他节约了监督费用”。^②

土地承包政策创新，无疑是中国农村经济政策的成功范例。在近 20 年的时间里，中国农村实行家庭联产承包责任制的农户和经营的耕地面积一直维持在 98% 左右，只有 2% 的农户和耕地仍然采用集体经营的形式。^③但是，现行的土地承包政策，存在着四个亟待解决的问题：（1）所有权权属不清，农村土地所有权绝大部分都应在组一级，但实际上土地的发包管理及收益权基本上在自然村一级，长此以往，可能引发所有权的变更；（2）承包权不清且不稳定，承包权到底涵盖哪些权利没有明确的界定，并且“大稳定、小调整”这种不甚明确的政策语言，反而成为不少地方频繁变动土地承包关系的理由；（3）土地税费不清；（4）农地转为非农地中的补偿机制不清；（5）土地流转机制不灵。^④此外，土地承包政策所确

①如 1982 年至 1984 年中共中央、国务院先后出台三个中央 1 号文件，1990 年以来，又发布了几个决定。

②林毅夫：《制度、技术与中国农业》，上海三联书店、上海人民出版社，1994 年，第 55 页。

③张红宇：《中国农村土地产权政策：发展与展望》，载《经济研究参考》，1998 年 11 月第 10～11 页。

④迟福林主编：《中国农民的期盼——长期而有保障的土地使用权》，外文出版社，1999 年，第 383～384 页。

立的是一种均田承包^①制度，这种制度存在两大缺陷^②：其一是农户承包使用土地预期不足，对预期净收益的顾虑不能形成有效的农业投入和积累机制，影响土地产出效益；其二是土地使用权属不充分，无法在更大范围内实现土地的流转，影响资源配置效率。实践中，政策所提出的最大问题是要稳定和完善土地承包关系，其核心和关键则是土地承包期延长 30 年的政策落实到位。

土地承包关系的长期稳定和不断完善，是广大农民的强烈要求。能否稳定土地承包关系，直接关系亿万农民的生产积极性，关系农村经济的发展与农村社会的稳定。第二轮土地承包工作自 1997 年在全国陆续展开以来，很多地方已经完成。总的来看，农村的土地承包关系总体上是稳定的。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：一是延长承包期政策落实得还不够理想，进展并非顺利。有些地方在原定的耕地承包到期后，对中央要求再延长 30 年不变的政策落实不够或没有落实。据农业部调查，到 1998 年上半年，全国还有 30% 的村组未完成延长承包期工作；在完成了延长承包期的村组中，将土地承包期延长到 30 年的也只占 38.8%。二是随意改变土地承包关系。有些地方以实行“两田制”为名强行收回或部分收回农户的承包地，大肆推行高价招标或租赁经营，个别地方还出现了村里把耕地私下包给几个大户，农民再向大户租种土地的怪现象。三是擅自提高土地承包费。有些地方大幅度地提高集体预留机动地的比例，随意更改合同，拔高土地承包费，提前收取甚至一次收取几年的土地承包费。据调查，一些地方在第二轮土地承包时预留 7~10% 的机动地，少

^①均田承包是指：将土地按人口或按劳力平均分配到户，农户独立承包从种到收的一种农地经营形式。

^②张红宇：《中国农村土地产权政策：发展与展望》，载《经济研究参考》，1998 年 11 月第 10~11 页。