

75

J-321.1
C 62

本书由美国国际共和研究所资助出版

把土地使用权真正交给农民

迟福林 主编



A1000467

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

把土地使用权真正交给农民/迟福林主编. - 北京:中国经济出版社,2002.6
ISBN 7-5017-5572-8

I. 把… II. 迟… III. 农村—土地使用权—基本知识—中国 IV. F321.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 0148545 号

责任编辑:苏耀彬

个人主页:<http://fbshs.top263.net>

电子信箱:cephs@public.bta.net.cn

联系电话:010-6835-4197

传真电话:010-6835-9421

平面设计:侯明

联系电话:010-6831-9283

把土地使用权真正交给农民

迟福林 主编

*

中国经济出版社出版发行

(<http://www.economyph.com>)

(北京市西城区百万庄北街3号)

邮编:100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

开本:A5 14.875印张 400千字

2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

印数:2000册

ISBN 7-5017-5572-8/F·4468

定价:28.00元

序

杜润生

集体土地家庭承包制是农村改革奠定的一块基石，它使农民获得土地。我党赢得农民，国家渡过食品短缺时代，农民有了劳动创收机遇。现行政策必须保持稳定，决不可动摇，否则会带来多种不良后果。

有不少人提出挑战，说家庭经营规模小，不经济，不足应付加入WTO后的竞争环境。

我国资源秉赋，就是人多地少。设想本世纪中期，那时的总人口约有16亿，城市人口50%，农村人口仍有8亿，19亿亩耕地（假定不减少），人均耕地还是2亩多一点，5口之家，10亩多地，谈不上规模经济，而在人口转移前还不足10亩。

50年代，为了形成规模，实行社会主义改造，全面建立集体农庄式生产合作社，人地比例依然照旧，只是改变了经营主体，也无从扩大规模。人民公社，一大而公，土地归公，冻结人口流动。反而造成新的制度损耗，引发三年大困难。

以上历史经验说明：经营规模受到限制，是由我国资源秉赋状况所决定，不是受制于家庭经营。家庭农场是一个存在于全世界的模式。它可大可小，具有很大弹性。我参观过美国一个有600英亩的家庭农场，因为那里人少而地多，和我国人地关系不能相比。

近年，有的地方搞反租倒包，培养农业大户，经了解：他们搞点经济作物可以，种粮食会赔本，而且以一批农户丧失土地为代价，未必是有利的选择。

有的同志列举不搞包产到户的南街村、华西村、刘庄为范例，否定家庭承包。但是已经过很长时间，这几个典型的好经验长期以来难

得推广，而家庭承包制，一经启动，即形成改革之潮。

家庭管理，由于以血缘为纽带，所形成的长期共处，相互依赖关系，办起事来可最大限度节约交易费用。这一特性，决定它更适用于管理农业。农业既是经济再生产，又是自然再生产，生产的季节性，它受气候变化制约，往往遇到难以预测的自然风险，劳动和收益不可能等价地对称，家庭成员可以避免斤斤计较，降低制度性耗损，做到利益共享，风险共担。

在中国资源禀赋条件下，家庭经营规模不能做大，是不可避免的事实。我们是不是完全舍弃对规模的追求呢？不是的。土地密集生产缺乏条件，靠劳动密集可以形成优势，我们可以延长农业产业链条，在销售、加工环节上组织龙头企业或在生产环节由农户相互联合搞连户种植，搞定单（合同）农业，倡导土地有偿流转，使土地相对集中，打造规模经济，并提高生产的附加值，增加收益。这一切必须尊重农民的自愿选择，不可搞“强迫致富”。

在调整结构中，不少地方倡导种草养畜，扩充畜牧业的比重。畜产品可深度加工吸收较多的劳动力，发展食品加工业。谷物产品，如能多产优质专用小麦、豆类，也可进入食品加工业领域，开辟出新的财源。

我国农业已渡过温饱阶段，已经有了剩余，可提供给更多的人从事第二、第三产业，从而也为农民转到农外就业创新的条件，有助于国家改变限制人口流动的政策，进一步推进城市化，发展中小企业，发展消费品生产，特别是发展科技教育，提高农民素质。

有人说，家庭承包体制，可以解决温饱，但无助于对农业的技术改造事业，因为小农经济自给自足是趋向保守的。历史事实并不支持这个论点：因为时代不同了，小农经济在封建统治下，稍遇风险即濒于破产，的确存在守旧心理。我国今天正由农业社会向工业社会转变，正为实现具有中国特色的社会主义社会而奋发前进。对农业的技术改造，从50年代起，就一直列为社会经济发展的重要目标，并给予财政支持。农民对更新农作技术是热烈欢迎的，只是财力有限，愿选择效益好、成本低的项目。

我国农村已经从无到有，达到6亿匹马力机械化水平。在大中城市城郊正在兴起能实现人工控制的设施农业。互联网络铺伸向县市，基因重组、生物技术正在推广。创造耐旱抗寒品种有希望取得成功，这对于我国西北华北地区将起到无可估量的增产效应。

经过多年的努力，2000年底，我国已在85%的人口地区普及了九年制义务教育，基本上扫除了文盲，适龄儿童入学率达到99%以上，初中阶段入学率达88%以上，青壮年文盲率降到50%以下。高中阶段在校生2262万，比1977年提高25%，“十五”期间加上网络技术的应用还会有新的进展。

一批一批的人力资本的注入，必将为农业技术改造提供更大动力。

农村除要求稳定承包土地制度外，还希望解决货币资本短缺问题。出于多种原因，现有民间资金大部通过多种渠道流向城市。应该重视发育适合农村情况的金融市场，解决小额信贷问题。过去发展大批信用社，发生亏损，形成不良资产，这是历史造成的，建议通过国家财政支持，予以解决。

以下几条建议，希望制订承包法时予以吸纳：

(1) 中央做出决策，现行家庭承包土地政策30年不变，必须坚持贯彻执行，做到30年内生不增死不减，不论大调整小调整均应一律禁止。

(2) 承包制界定为物权而非债权，已取得法学界共识。作为物权，应尊重农民拥有的权利：包括占有权、收益权以及转让权、抵押权、入股权等处置权，不受侵犯。

(3) 由政府制定统一的标准合同文本，作为农户和政府司法部门处理争议的依据。

(4) 人民公社组织已经取消，三级所有队为基础的制度安排已经不能作为法律依据。目前，土地集体所有制所有者缺位，成为由政府代管的无主财产，因而受到来自多方的侵蚀，应经过准备，本着耕者有其田精神明晰集体产权涵义。

(5) 鼓励农民发展合作组织，并建立农民协会，以利在参与市场

竞争和社会活动中，保护自身权利。

(6) 由法律规定，既防止土地被垄断，又防止土地被继续分割。在长期稳定的前提下，应按中发(2001)18号文件指示，土地流动要有偿、要自愿，不能无偿收地，不能单方面废止合同。

[作者系原中央农村政策研究室主任]

导论：把土地使用权真正交给农民

中国（海南）改革发展研究院执行院长

中国经济体制改革研究会副会长

迟福林

中国经过 20 多年的改革，农村社会主义市场经济体制框架初步建立，农户逐渐成为活跃的市场主体，绝大部分农民获得了“30 年不变”的土地承包权和使用权，农村土地使用权长期化、资本化、物权化作为一种发展方向和趋势基本确定下来。当前的突出矛盾是，由于农民土地使用权缺乏法律保障，这样在某些情况下，便有对农民长期土地使用权的各种指责。例如，近两年来对“家庭经营”的责难又不断出现。这表明：运用法律手段整体配套建设我国农村土地产权体系、土地市场和土地管理制度，已经成为进一步深化农村改革、推进农村经济市场化和完善农村法制建设的一项重要内容。

下面，我就农民土地使用权法律保障谈几点想法。

1. 农民土地使用权稳定和权利保障已上升为农村经济发展和社会稳定的突出矛盾，加快立法和农民土地权益保障有现实的紧迫性。现实中的农地制度安排与成文法律、政策及中央政府的政策规定存在较大的偏差。比如：缩短期限，截留农民土地占有、利用、收益和处置权利，周期性调整农户的承包土地。尤其是近一段时间，在农业产业结构调整、产业化发展、规模经营、城市化等过程中，有的地方随意终止合同，无偿收回、非法转让、出租、征用农民已承包的土地，强迫农民以土地入股，干涉农民自主经营，侵害农民合法的土地权利等。这就人为地扩大了人地矛盾，导致土地纠纷呈扩大蔓延之势，伤害农民对土地的感情，成为影响农村经济发展和社会稳定的突出矛盾和问题。因此，在当前特别需要重申党在农村的土地政策，加强国家土地法律、法规实施的督察，尤其是加快新的农地立法，用法律的形

式肯定和保护赋予农民长期而有保障的土地使用权。

2. 农民土地使用权立法，最重要的目的是确立农民对土地的产权关系。我认为，农村土地集体所有就是农民共同所有。“农村集体”可以理解为所有农户或成员联合成一个整体，对所拥有的土地享受法律上的最终归属权、管理和控制权、收益权。还可以理解为集体中每个成员对于土地拥有公平的占有权和使用权。集体土地所有权也可以划分成股份，每个人平均持有，实现土地的资本化。土地股份可以作为资本，参与或与其它资本组成股份合作制企业；也可以变成土地资源，自己直接占有和使用。就是说，农民的土地使用权实质是农民对土地拥有的产权。新的立法应该承认和进一步明确农民对土地的产权关系。正如恩格斯在《家庭、私有制与国家的起源》中指出的，“只有能够自由地支配自身、行动和财产并且彼此处于平等地位的人们才能缔结契约。”经过 20 多年的改革，中国农民对土地的实际产权关系已到了需要制度化、法律化的时候。只有真正解决了这个问题，把土地使用权真正交给农民才有了坚实的基础。

3. 法律的名称应该是农村土地使用权法。我们坚持认为，新的农村土地立法，应当是物权而不是用债权去确认农户土地承包权。法律的名称应该是“农村土地使用权法”。现实承包农户所拥有的土地权利实际上有了物权性质，除抵押权外，其它如占有、利用、收益和部分处置权都已具备。对农地使用权物权化的发展趋势，新的立法应该予以确认。“农村土地使用权法”，更能够解决当前农村土地制度面临的实际矛盾，更符合农民已经获得的土地使用权的实际。

4. 农户的土地使用权是一束权利，对此，新的农地立法应有明确的界定。农户土地使用权是具有产权意义的土地使用权，包括：

(1) 农户对承包土地的排它占有权，即实际控制权，集体只需要从使用者手中获取地租收益，拥有法律上的最终归属权和土地管理权；

(2) 农户在土地使用上有自主利用和经营权，任何单位和个人不得干涉；

(3) 农户有剩余产品分配权；

(4) 农户必须获得部分土地处置权，包括使用权的有偿转让、转包、租赁、入股、抵押、继承等权利。农地法律建设应该按照“公平使用权、尊重自主经营权、保护收益权、规范处置权”的方向发展和完善。

5. 严格限制至少 30 年使用期内的土地调整。我们认为，只要不断进行土地调整，农民土地使用权就没有保障。因此，1998 年江泽民总书记在安徽考察工作时的讲话强调的“承包期再延长 30 年不变，而且 30 年以后也没必要再变”的讲话精神应上升为法律，要用“农民土地承包使用期限至少 30 年不变”的法律语言予以确认和强化。应该规定，在 30 年不变的承包期限之内严格限制土地调整。承包合同到期以后，使用者可以依法延续。

6. 对土地使用权流转和土地市场做出明确规定。农民土地使用权流转已经事实存在，并且大量发生。在稳定家庭经营制度基础上的农民土地使用权流转，是农业发展的客观要求。去年，《中共中央关于做好农户土地使用权流转工作的通知》对当前农户土地使用权流转作了明确的原则和政策规定。我们认为这是一个好的文件，其主要政策应该得到立法认可。农村土地流转应该在长期坚持和稳定家庭承包经营制度的前提下进行；应该坚持支持依法、自愿、有偿原则；应该限制工商企业进入农村直接经营土地，土地流转应该在农户间进行；法律应该对此作出具体界定，从而使农地使用权流转形成良好的市场机制。

7. 在新形势下，农村土地立法和农民土地使用权法律保障应着重解决现实中的突出矛盾。

(1) 正确认识和对待规模经营与家庭经营的关系。目前我国还有 64% 的农业人口。只有当农业人口减少到一定程度时，才能允许规模经营逐渐发展。因此，我国现阶段只能采取小规模家庭经营，适度规模经营是一个长期的发展过程，只能建立在家庭经营的基础之上。

(2) 正确认识和处理好土地流转与保障农民土地使用权的关系。建立土地市场的出发点是用市场调节逐渐取代行政调整土地，通过市场调节解决农村人地矛盾问题。明晰的物权，无争议的土地边界是土地

进入市场的必备条件，用法律保障长期而稳定的土地使用权是土地流转的基础。应该看到，土地市场的作用是有限的，不解决农民非农就业出路，不可能有大量的土地进入市场交易，也不可能通过土地的流转将家庭经营改造成能与“社会化大生产”相适应的“规模经营”。因此，应严格禁止用行政手段推动农地流转。

(3) 正确认识和处理农业结构调整与保障农民土地使用权。农业结构调整的出发点和归宿是提高质量和效益。农业产业结构调整、产业化发展绝不是变换手法的土地集中或新的集体化运动。农民拥有长期而稳定的土地使用权更有利于提高生产力，更有利于加快结构调整，也更有利于农业有效地应对 WTO 的挑战。

(4) 正确认识和处理培育龙头企业与保障农民土地使用权。从国内现实看，应尽快解决“龙头”企业与民争地的矛盾。必须特别防止在“公司+农户”的产业化发展中，让农民在毫无生计保障的情况下沦为公司的雇工或佃农。“龙头”企业应在农产品储藏、加工运销、农产品专业市场以及农业生产社会化服务等领域发挥作用。“龙头”企业发展的核心问题是在生产、加工和销售者之间建立合理的上下游产品交换机制、利益分配机制，让农民平等享有市场主体的合法权益，分享农产品加工和流通领域的利润。

8. 加快农村土地立法和改进执法。农村土地集体所有、家庭经营制度是适合中国国情的基本经济制度，它有极强的适应性和生命力。因此，我们一贯坚持和主张“赋予农民长期而有保障的土地使用权”，并且促进“农民长期的土地使用权”资本化、物权化、法律化，使之成为一项基本国策。目前，关于农村土地制度的两个法正在起草之中。一个是《农村土地承包法》，另一个是《物权法》。两部法的趋向都是试图将农村土地所有权落实到农户，并使之长期化。我们希望加快两部法律出台的步伐。并且，从现在起就着手改善法律实施的环境。比如：加强农村土地政策和法律的宣传教育；限制基层政权和乡村干部对农村土地的决定权；解决现实农村土地纠纷，化解干群矛盾；制止和打击乡村邪恶势力非法侵害农民的合法土地权利；对侵犯农民土地权利的行为，按法律进行处罚。

9. 农民土地使用权法律保障必须与加快基层民主政治建设相结合。农民土地使用权法律保障需要加强基层民主政治建设。应该看到，农村民主政治建设是建立在农民有保障的土地权利基础之上的，当农民连国家法律和政策赋予的“土地使用权”都没有能力保护时，他是无法行使自己的民主政治权力的；反过来，如果农民能够正确行使民主政治权利，他就一定能够保护自己的合法土地权利。

农民土地使用权法律保障问题，涉及立法、执法以及新的制度安排。解决这一问题，对于 21 世纪农村的发展、稳定，甚至整个中国的社会稳定和经济持续发展都有着重要的意义。

农民土地使用权立法 再建议（十五条）

1. 农民土地使用权稳定和权利保障已上升为农村经济发展的突出矛盾，加快农地立法有现实紧迫性。进入新世纪，我国农业、农村经济的发展面临着一系列新情况、新问题。加入 WTO，国内农产品相对过剩，农业发展面临新的挑战。在特定背景下，有人对家庭经营制度的适应性产生疑虑，似乎只有打破家庭经营制度，才能解决农业产业化及规模经营问题。尤其是近一段时间，在农业结构调整、产业化发展、规模经营、城市化等过程中，随意终止合同，无偿收回或非法转让、出租、征用农民已承包的土地，强迫农民以土地入股，干涉农民自主经营，侵害农民合法的土地权利，人为扩大了矛盾，加剧了社会转移农村剩余劳动力的压力，导致土地纠纷呈扩大蔓延之势，伤害农民对土地和政府的感情，成为影响农村经济发展和农村社会稳定的突出矛盾。

我们认为，当前“三农”问题的关键仍然是农民问题，农民问题的核心仍然是土地问题。什么时候国家土地政策正确，农民的积极性就高，反之则相反。集体土地家庭承包经营制度是农村改革奠定的一块基石，它使农民获得土地，使我党赢得农民。现行政策必须保持稳定，决不可动摇。从我国经济、政治大局出发，为调动亿万农民的劳动生产积极性，确保农业、农村经济持续发展和社会稳定，亟需给农民创造一个好的制度环境。当前，应尽快将农民土地使用权用法律形式固定下来，以把土地使用权真正交给农民。

2. 农民土地使用权立法的目的是确立农民对土地的产权关系。是把加强政府对农地的管理作为立法的出发点，还是把保护农民的土地使用权作为立法的出发点，这是两种不同的立法思想。应该看到，

《土地管理法》是在没有母法——《土地法》的情况下产生的。这个法，从总体上说是以维护土地交易中政府垄断行为和权益为出发点的。我们认为，农地立法应当把保护农民权益作为出发点和根本目的。农村土地立法依据是《宪法》，不是《土地管理法》。中共十五届三中全会“赋予农民长期而有保障的土地使用权”的基本政策既是立法的依据，也是立法的指导思想。

把保护农民的土地使用权作为立法的目的，应该满足农民的实际需求，切实解决现实中的一些突出矛盾。(1) 在家庭经营与规模经营的关系上，应在坚持家庭经营的前提下，通过自愿、合法的土地流转和农业产业化纽带发展适度规模经营。(2) 在规范政府与农民、企业与农民的土地利益关系上，应限制政府对农村集体土地的最终处置权，保障村社集体所有权的完整性和排它占有，农民在土地流转中的权益不流失。(3) 在农业结构调整与保障农民土地使用权利的关系上，强调农业结构调整要牢牢把握住提高质量和效益这个中心环节，决不允许土地归大堆，重新集体化。(4) 在培育龙头企业与保障农民土地使用权的关系上，应尽快解决“龙头”企业与民争地的矛盾，引导“龙头”企业在农产品储藏、加工运销、农产品专业市场以及农业生产社会化服务等领域发挥作用。

3. 本着“耕者有其田”的精神，通过新的立法明晰集体产权的具体涵义。农村土地所有权制度不完善，表现为主体缺位、产权不清。集体所有究竟是“共同共有”还是“按份共有”？如果是共同共有，事实上国家垄断着农村土地的最终处分权；如果是按份共有，集体成员迁移时土地不能分割，所谓成员权只能放弃。这说明，目前的法律既未赋予农民完整的“共同共有”的权利，也未赋予农民完整的“按份共有”的权利。集体土地成为由政府代管的无主财产。我认为，应该按照共同共有的原则理解集体所有权，并在立法中赋予农村集体较完整的共同共有的权利，包括享受法律上的最终归属权和处分权、管理和控制权、收益权。在集体内部，实行成员“起点”公平的土地使用权，通过立法，将承包使用权和经营使用权物权化。集体土地所有权也可以划分成股份，每个成员平均持有，实现土地的资本

化。土地股份作为资本，可以参与社会资本重组成股份合作制企业；也可以转换成土地资源，自己直接占有和使用。这样做，符合我国《宪法》和《土地管理法》的基本精神。

4. 用物权而不是用债权确认农民土地使用权。再次建议，法律的名称应该是《农村土地使用权法》。（1）集体所有就是农民共同所有，农民获得的土地使用权应该是物权而不是债权。（2）现实承包农户所拥有的土地权利实际上有了物权性质，除抵押权外，其他如占有、利用、收益和部分处置权都已具备；而且农民土地使用权物权化的发展趋势越来越明显。（3）目前的立法意向，实质上就是希望赋予农民物权化的土地使用权，内容和名称应当“名副其实”。（4）用“农村土地承包法”概念，不利于用法律确定和保护农户承包土地使用权这“一束权利”。法律应该“公平承包权；尊重自主利用、经营权；保护收益权；规范处置权”，包括农户对承包土地的排他占有权、有偿转让、转包、租赁、入股、抵押、继承权。（5）用“农村土地使用权法”，会受到广大农民的欢迎，并不存在农民不习惯的问题。

5. 不宜有“家庭承包”和“其他承包”的区分，所有承包土地应一律实行物权保护。立法草案将土地承包分为“家庭承包和其他形式的承包。对家庭承包的耕地、林地、草地实行物权保护，土地承包经营权视为物权；对其他形式承包的土地实行债权保护，但依法取得的“四荒”地使用权，纳入物权保护”。我们认为，不宜作这种区分：（1）不符合法律的一致性原则，国有、集体土地，耕地、非耕地，农用地、非农用地在法律规范上应该一致，这样有利于法律的统一实施。（2）从经济较发达地区的实际情况看，最稀缺的耕地资源限制最多，因此价值也最低。（3）过去的政策是，对非耕地资源的开发利用其承包期限最长，而且承包使用权可以抵押，因此更具物权性，现在反而实行债权保护，与政策的连贯性不符。（4）从有些地区的实际看，目前的土地矛盾和纠纷主要不在耕地上，而恰恰在非耕地资源的开发利用上。

6. 下决心赋予农民土地使用权以抵押权。我认为，不论从完整的物权和现实农村发展的需要，都应该赋予农民土地使用权的抵押

权。因为：（1）没有抵押权，农民土地使用权就不是真实的物权。（2）农户获得的不同类别的土地使用权权利应该一致，耕地使用权和“四荒”地一样也应有抵押权。（3）现实农村经济发展面临的最突出问题是投入问题，给农民承包耕地的抵押权，有利于这一问题的解决。（4）银行的金融风险 and 农户的生存风险是技术操作层面的问题，可以不收回破产农户的土地，农户和银行形成债权债务关系，清偿债务后土地使用权归还原承包农户。

我认为，给农民土地使用权以抵押权是农地立法中的一件大事，它既关系到农民土地使用权的完整性，又是实现农村土地使用权资本化的关键性问题。为此，将抵押权写进此次农地立法中有重大的、长远的意义。

7. 启用“承包使用权”和“经营使用权”两个概念。现实中“承包权”和“使用权”两个概念使用比较混乱，建议使用“承包使用权”和“经营使用权”两个概念。“承包使用权”与集体成员身份直接相连。拥有农村集体成员身份，就能获得平等的土地承包权。而且，承包的土地通过土地部门登记、发证，农民获得的是物权而非传统意义上的债权。承包使用权这一概念能够准确表达这一含义。“经营使用权”概念是为土地流转而设置的。过去我们用“使用权”和“经营权”这两个概念来表述土地流转中的“两权分离”。这里的“使用权”其实就是指“承包使用权”，而“经营权”只是指土地利用权。但目前土地承包使用权长期不变，农民在土地流转过程中有可能将土地经营使用权长期让渡，由此引出经营使用权内涵的扩大。它不仅仅是土地的利用权，在让渡期内应该拥有土地利用、收益分配和部分处置权。因此，经营使用权也具有物权性质。

8. 正确处理物权和合同的关系。物权是一组法定的权利，而合同（债权）则是权利双方约定的一组权利。目前农村承包合同的条款与现行政策和法律存在较多偏差，有的甚至与国家法律和党的政策明显抵触，侵害农民合法的土地使用权利。新的农地法律应该界定承包双方的权利和义务，明确规定各地签定承包合同不得有与法定权利和义务相抵触的条款和内容。为此，国务院或主管部门应当用法规形式

统一制定并公布标准的农民土地权利文本，包括：集体土地所有权证、农户土地承包使用合同、承包使用权证、经营使用权证。

9. 不宜界定成员权。“集体成员”是一个动态的集合，没有固定的边界，成员权不宜界定且不宜落实。况且，农村剩余劳动力转移，非农产业发展，尤其是城市化发展，都需要鼓励农村人口农外流动。过死的成员资格，可能限制农村人口流动，不利于农村非农产业发展和城市化。解决的办法应该是：取消城市和农村户籍的差别，在全国实行统一的身份证制度。流入农村社区的人口，经2/3以上村民或户主同意，取得了不少于本集体经济组织成员人均农用地面积，且自己耕种或经营，可以取得该集体经济组织成员资格。流入城市社区的人口，取得固定职业和收入来源以后，凭身份证登记即可取得城市社区成员资格，享受与当地成员同等待遇。

10. 禁止承包期内土地调整，用配套制度化解人地矛盾。“增人不增地、减人不减地”的政策在有些地方能够成功地运行，说明杜绝土地调整是可以做到的。法律应该明确界定“至少30年不变”的内涵。同时建立相应的配套制度：（1）农村土地资源配置必须强调起点公平，坚持“公平优先、兼顾效益”的原则。（2）机动地必须严格用于合法新增人口的土地分配。（3）调动可配置的土地资源（如机动地、宜农“四荒地”、可复垦的耕地、撤乡并镇或迁村并点腾出的土地），为目前未获得土地的合法新增人口（包括复退军人、回乡归农的学生、未获得责任田的妇女和未成年人口）分配土地。（4）用规范的土地使用权流转的市场手段取代行政调整手段。（5）加快农村非农产业和城市化发展，扩大农外就业机会。

11. 将中发[2001]18号文件的精神，作为制定农民土地使用权流转法律条文的一个重要依据。土地流转是农村生产力发展和人口流动的客观要求。从总体上看，我国绝大多数农村目前尚不具备大规模流转土地的条件，只有二、三产业比较发达，大多数农民转移到非农产业并且有稳定的工作岗位和收入来源时，才有可能出现比较大范围的土地流转。发展适度规模经营，这将是一个相当长的历史过程。因此，要用法律规定：农村土地流转必须在长期坚持和稳定家庭承包经

营制度的前提下进行；土地使用权流转既不要行政推动，也不要限制农民自愿转让；土地使用权流转必须贯彻依法、自愿、有偿的原则；土地使用权流转的主体是农户，应当在农户之间进行；严禁以“反租倒包”的形式进行土地使用权流转；乡村组织可以为农户土地使用权流转服务，但绝不能搞行政命令。那些以规模经营为借口，采取行政手段强迫农民进行所谓的土地流转，以及通过土地流转以权谋私的做法，应该坚决制止。

12. 规范国家对农村土地的征用。目前国家公用事业建设征地给农民的补偿太少，而且没有考虑农民的长远生计。农民在失去土地后既无土地后备资源可资利用，也没有农外就业的机会，土地征占不能再解决农村人口转移和劳动力安置，各种矛盾甚至演化为直接冲突。再则，商业性征地和公益性征地没有区别，由国家征地后再转为商业开发，其中的增值部分农民不能分享，并且由此容易成为腐败的条件。立法应该规范对农村土地的征用：一是可以将经营性的土地征用与国家公用事业征地分开。商业性征地可以采取农民以土地入股的方式共同经营，或是允许村社土地以租赁方式参与工商业开发；国家公益性征地，可以考虑村社把征地所得资金专门用于建立村社内合作型社保基金，再以村社为农民社保的基本单位，国家建立土地基金予以支持。二是允许村社以入股方式参与基础设施建设，把各种基础设施项目产生的长期效益，以股息的方式返回村社作为专门的社保基金。

13. 鼓励和引导农村逐步发展股份合作经济组织，并给农民以退出权。土地合作是以市场为基础、以赢利为目的、以农民自愿为前提的一种新型的制度，是在承认农民土地承包使用权长期不变的前提下，以农户土地承包使用权或土地经营使用权为基础，在土地承包人之间、以及土地承包人和其他经营组织之间的一种合作。它是最能体现公平和效益的组织形式。在这种组织内农户既是股东，又是经营者，利益共享、风险共担，才是真正的主人。因此，土地立法应该予以鼓励和引导。发展农民合作经济组织，应该特别强调“自愿进入”和“有退出权”。

14. 对工商企业进入农村直接经营土地应当限制。在法制不健全