

河南省哲学社会科学规划项目

(批准号: 2003GJJ003)

河南省农村土地使用权 流转问题研究

项目负责人

程传兴

二〇〇五年一月

内 容 提 要

我国及我省农村土地使用权的流转，促进了农业生产的适度规模经营，有利于农业结构的调整和农村富余劳动力向二三产业转移，有利于增加农民收入，有利于完善农村土地制度。但是，我省在农村土地流转过程中也还存在着不少问题，给农民生产生活带来了严重影响。必须采取切实措施，保障土地流转的健康进行。

一、农村土地制度的变迁与土地使用权流转的客观必然性

新中国成立后，我国进行了三次大的土地制度变革。第一次是 1950~1952 年的土地改革。这是我国历史上土地制度最重大、最彻底的改革。第二次是 20 世纪 50 年代进行的农业合作化运动。通过合作化引导农民走社会主义道路，实际上也是土地制度的一次改革，最终把农民个体所有的土地，改变为集体所有，并实行了集体劳动，统一经营。第三次是 1978 年党的十一届三中全会以来实行的家庭联产承包制。它是农村生产关系的又一次重大调整，也是土地制度一次新的重大改革。

改革开放以来我国农村土地政策的演变大体可分为三个阶段：第一阶段（1978~1983 年）是由人民公社体制内部的责任制到全国基本实行土地承包到户。第二阶段（1984~1993 年）是土地承包期延长到 15 年以上。第三阶段（1993 年至今）是土地承包期再延长 30 年不变。

经过不断的改革和完善，我国现行农村土地政策框架已基本稳定。现行农村土地政策的基本出发点是稳定和完善家庭承包制，核心是赋予农民群众长期而有保障的土地使用权。主要包括：一是土地承包期 30 年不变。即家庭土地承包经营的期限，至于集体土地实行家庭联产承包制度，则是一项长期不变的政

策。实行30年不变政策的主要目的，是为了保持家庭联产承包制的稳定性，鼓励农民增加对土地的中长期投入，也便于耕地经营使用权的流转和集中。二是严格控制预留机动地。三是允许土地使用权依法有偿转让。1993年中央正式提出，在坚持土地集体所有制和不改变土地用途的前提下，经发包方同意，土地的使用权可以依法有偿转让。四是有条件的地方可以实行土地适度规模经营。五是增减人口不再调地。

农村土地使用权的流转，有着现实的客观必然性：实现土地使用权合理流转，是稳定和完善家庭承包经营责任制的客观要求；是完善农村市场体系，发展农村市场经济的需要；是实现规模经营，发挥土地规模经济效益的要求；是农村产业结构和就业结构变化的客观要求。

农村土地使用权的流转虽然处于起步阶段，但已经显示出了多方面的积极效应：它有利于农村土地资源的优化配置，促进了农村土地的规模化、集约化经营；有利于促进农村劳动力转移，增加农民收入；有利于农业结构的调整，加快了农业产业化进程；有利于吸纳各种社会资金投入农业生产和农业综合开发，促进了农村经济的发展。

从发展趋势看，随着农村经济社会的发展，土地流转步伐将会进一步加快。这种趋势主要表现在以下几个方面：一是土地流转的规模和所涉及的地域范围将会进一步扩大。二是发达地区、城市周边地区的土地流转将会快于相对落后地区和偏远地区。三是土地将会更多的向种田能手、科技大户集中。

二、河南农村土地使用权流转分析

河南农村土地流转主要呈现以下几个特点：第一，土地流转形式多样化。土地流转形式：一是转包；二是转让；三是互换；四是出租；五是入股；六是其他形式如委托经营、代耕代种等。第二，土地流转期限以中短期为主。第三，农村土地流转的推进主体呈现多元化趋势。首先是各地政府为了推动农业产业结构调整、农业产业化经营和提高农民的收入水平，积极采取措施鼓励引导农

民发展优质高效农业，由此带动和推进了农村土地的流转。其次是农户间自发的土地流转。第四，是农村土地流转的用途以种养殖业为主。一是集中在扩大专业化种植业方面，以土地流转带动专业化种植业的发展，促进农业结构调整，促进土地产出率提高和农民收入增加。二是以土地流转妥善解决养殖业用地问题，促进畜牧业生产的发展。在促进种养殖业发展的同时，通过土地承包经营权流转，也促进了农业的综合开发。

目前我省农村土地流转总体上是健康的，但在土地流转中也存在着许多问题：一是不尊重农民意愿，随意改变土地承包关系，搞强制性流转，侵害了农民的利益。在土地流转中，有的地方以搞运动的形式，提出硬性指标，随意改变土地承包关系，甚至采取高压手段，动用公安、司法等国家机器，强迫农民流转，侵犯了农民的承包经营权；有的把土地流转作为增加财政收入的重要来源，损害了农民的利益；有的强行将农户的承包地长时间、大面积转租给企业经营，影响了农民正常的生产生活；有的为了大幅度地降低建设成本，并方便快捷地取得占用大量农地之目的，以集体土地流转机制或者入股制取代国家征地制；有的为了降低开发成本，借土地流转之名，随意改变土地的农业用途，并强迫农民长时间、低价格出让土地经营权；有的开发项目由于缺乏科学论证，经营不善，导致项目搁置，土地抛荒，造成严重的资源浪费。二是基层政府定位不当，行政干预普遍。在一些农村干部中存在这样的观念，认为让农户自愿流转会“阻碍”规模经营和农业现代化的进程，“土地流转离不开行政干预”等。有些基层干部甚至认为，宪法规定土地所有权属于集体，乡镇党委、政府不能作主谁能作主？许多地方基层干部仗着土地所有者代表的身份和行政权力，以权力剥夺了农户的自主决策权，搞硬性流转，侵犯了农户的土地承包权。三是土地流转缺乏必要的规范，随意性大，信息不畅。由于规范的土地流转机制还没有建立，农村土地使用权流转带有明显的自发性、盲目性与随意性，在完备流转手续、规范流转程序方面存在不少问题。不少农户片面认为国家规定土地承

年不变，在 30 年里这些土地就是自己的，想怎么样就怎么样，因而往往采用“口头协议”私下进行自发性流转，不遵循一定的程序和履行必要的手续，未通过流转合同来规范双方的权利和义务关系，有的甚至未经村干部或集体经济组织同意，使流转双方的权益得不到有效保障；有的农户把承包地私租乱包给他人随意开挖鱼塘虾池，破坏了农田灌溉水系，侵犯了其他农户的利益。四是土地流转导致一些新的矛盾和隐患。主要是由于行政干预，土地流转后的收益分配往往不顾农民的目前和长远利益，补偿等工作不到位，农民所得甚少，经济利益得不到保障，从而激化了干群关系。有的地方土地流转不是农民先有较为固定的职业，农民要求流转，而是由行政强迫命令决定的，使农户失去了土地保障。在租金和租期问题上，支付给农民的租金很少，不少地方的租期长达 30 年以上，实际上使农民失去了赖以生存的土地，生活保障及子女的发展保障受到影响。

造成土地流转存在问题的原因是多方面的，其中主要有：一是一些农民对土地使用权流转的意义认识不够，顾虑较多。二是农民、农村基层干部对现行土地承包经营权流转法律法规的认知度较低。三是农民平均化思想严重，对土地分配政策理解有偏差。四是农村土地产权制度不健全，农民的权利得不到保证。五是农村土地流转缺少必要的法律规范，基层政府和农民自治组织对土地流转的干预过多。六是农村市场中介组织少。当前，在河南乃至全国农村的中介组织，或者是面向农村的土地市场中介组织极少，尤其是服务于农村土地使用权流转的市场中介组织相当缺乏。

三、推动河南农村土地使用权流转的基本思路

关于我国农地制度改革的基本方向或目标模式，主要有三种：一是认为农村土地应当实行国有化。这种思路的内容是：在农村废除土地集体所有制，一切土地归国有，并将宅地、耕地，以最后一轮承包为准，农民承包的四荒地、沙漠、山地、林地、渔塘等，以已经承包经营为准，都以未来 999 年的期限，由农民居住、使用和经营。承包后去世的人口不减土地，承包后新增加的人口

不再增加土地，承包后因出嫁、外出务工、上学、进城定居等人口，仍然有土地的年期使用经营权。还没有承包出去的荒山、沙漠等，可由农民向国家有关部门申请承包经营，使用年期仍然可以是 999 年。年期内土地经营使用权可以抵押、继承、赠送、转让。村里集体留存土地收归国有，可以由村民大会决定调整和分配到户，在村民自愿的情况下，也可由集体经营使用。村里公用的土地，如乡村道路、公共场地等也归国有，但为乡村社区按照 99+99 年期限使用。这一改革方案的优点是：将村民社区自治与以土地为基础的生产经营分离，村委会只是村民大会的执行机构，不再是所谓的农村集体经济组织；村乡等各级组织失去了以土地为依据乱收费的基础，如果村里需要搞建设，可由村民代表大会协商筹集资金。这一改革，一方面避免了土地私有化改革中难以绕开的土地产权历史追索难题，降低了改革的成本和风险，另一方面，给了农民以真正的地权，使农民根据几乎是土地的永佃权力，制衡土地征用、收费、调态的随意性；使全国城乡土地市场在所有权上实现了统一。但也有许多专家认为此方案不可行。二是认为农村土地应该实行私有化。即将农村现有的土地产权归农户，土地作为私人不动产，可以抵押、继承、赠送、转让等，其转让价格由市场供求和买卖双方协商谈判来决定。这种方案的优点是，能真正还地权于农民，抑制村组织通过买卖土地、调整土地承包经营、更换承包经营者、调高承包经营费等方式来损害农民利益，加大农民家庭通过土地所有权来分享工业化和城市化建设用地带来的利益。但是，也有一些不可避免的缺点和风险，实际上无法操作。有学者认为，这种方案是行不通的，大多数农民也宁肯接受目前有缺陷的土地集体所有制，也不愿意重新回到过去。三是认为应在坚持土地集体所有制的基础上进行改革。这种观点认为，农村土地制度应在坚持集体所有的基础上进行改革。即保留集体所有制，明晰个人份额。农村集体土地股份合作制的改革模式：一是改造目前虚无的农村集体所有制，将模糊的土地集体所有改革为集体每人明确股份的所有。二是每户的承包经营地仍然不变，自主生产经

营，自负盈亏，其土地按照股份，可以社内转让，如果向外转让，应当征得股份合作社的同意；除非自愿和有偿，股份合作社不能随意收回社员承包经营的耕地。三是集体资产兴办的企业，土地入股形成的资产和收入，根据村民的意见，或者按照劳动力集体所有，或者按照人口集体所有，或者按土地股份所有。此改革方案的优点是：保留农村土地集体所有制，明晰其产权，承认目前土地承包经营的现实，农民可以按照股份分配土地出租、出售和入股所得的收益，并且给城乡人口增减和流动提供了土地产权可以有偿转移的制度设计和安排。我们认为，第三种观点比较符合我国实际，我省农村土地使用权流转必须在土地集体所有制的基础上进行。

推动河南农村土地使用权流转健康发展的基本思路是：

一、要²⁹快农村土地产权制度改革，为土地使用权流转奠定制度基础。首先，要明确农村土地的所有权主体。在由法律界定土地所有权归属的同时，必须界定土地所有权主体的权利与义务。其次，要赋予农民长期稳定的农地使用权。除现行政策规定的延长 30 年之外，我们主张应该使农民获得永久性使用权，建立起类似我国历史上曾广泛存在的永佃制。其三，进一步完善农户土地使用权的内容。农地使用权的内容应包括：生产经营决策权、开发权、收益权、转让权、抵押权和继承权。

二、要在稳定家庭承包经营制度的基础上，大力发展河南非农产业，加快河南城镇化进程，为土地流转奠定经济基础。这一点对我省发达农村地区是十分必要和必须的。在我省广大农村，土地的职业和生活保障功能在相当长时间内是无法避免的，必须在长期稳定家庭承包经营制度的前提下，积极稳妥地进行，不能拔苗助长，不能急躁，不能刮风，不能下指标，更不能强制推行。因为土地流转面临的最大问题是农村剩余劳动力的转移，不解决农民向非农产业的转移问题，片面强调土地集中和扩大土地经营规模，只会使相当多的农民因失去土地而陷入困境。

三是土地使用权流转必须尊重农民意愿，以维护农民利益为前提。土地流转权是农户依法享有的权利，它与承包地的使用权、经营权、收益权一道构成了市场经济条件下家庭承包制度的基础。农户承包地使用权流转要在长期稳定家庭承包经营制度的前提下进行，必须坚持依法、自愿、有偿的原则。土地流转的主体是农户，土地使用权流转必须建立在农户自愿的基础上，土地流转的转包费、转让费和租金等，应由农户与受让方协商确定，流转的收益应归农户所有，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴，不能以任何借口剥夺农户的流转决策权，更不容搞“暗箱操作”、“借地渔利”。

四是农村基层政府在土地流转中要找准位置，搞好服务。基层政府在土地流转中不能代替农户，不应当以管理者名义去分享地租，更不应去经营土地租赁业务。当然，这并不是说政府可以撒手不管、无所作为。乡村组织是农村土地的管理者，在土地流转中应加强管理和服 务，一要搞好涉及土地流转的资格审查、合同签证、档案管理和动态监测等工作；二要在建立土地流转市场、提供信息方面发挥作用；三要强化规范管理，健全规章制度，保证土地流转合理有序地进行。

五是土地流转应当主要在农户间进行，限制工商企业长时间、大面积租赁经营农户的承包地。我国农村人口众多，人多地少的矛盾将长期存在，土地对农民有多方面的保障作用。不加限制地让企业进入农业的直接生产领域，大片圈地，必然会影响农民就业和农村稳定。因此，一方面应当鼓励工商企业进入农业的产前、产后领域为农民提供社会化服务，对待开发的非耕地农业资源进行投资开发，采取公司加农户和订单农业的方式，带动农户发展产业化经营。另一方面对于企业大规模、长时期占用耕地、从事直接农业生产活动应加以限制。

六要强化规范管理，健全规章制度，保证土地流转合理有序地进行。土地流转关系确立后，流转双方要签定流转合同，明确流转的形式、数量、年限、

条件及双方的权利、责任、义务等，要全面建立农村土地流转登记制度，使流转管理工作正常化、规范化。乡村两级在土地流转中要发挥管理职能，制定规范土地流转的具体办法和措施，建立健全地方性的政策法规和规章制度，鼓励引导和规范土地流转，为土地流转创造宽松的外部环境。

七是经济落后的农村地区的土地使用权流转必须谨慎进行。土地使用权流转虽然是农村经济发展的必然趋势，但是它也带来了一些消极效应和弊端，一些地方盲目的、不规范的土地流转更是使许多农民失去了生活保障。特别是在我省一些经济比较落后的农村地区，由于土地仍然是多数农民赖以生存的最后保障，而土地的流转就意味着农民失去了土地，如果在土地流转时盲目照搬，草率行事，不顾实际地搞一刀切，大规模流转土地，农民就可能失去这个唯一的生活依靠，风险就会凸现出来。我国是一个农业人口众多的国家，我省又是一个农业大省，把农业人口减少到能够普遍实行规模经营的程度（大约 30% 以下），将是一个比较缓慢的过程。不解决农业人口大量向非农转移的问题，绝不可能大量集中土地，分散的、小规模家庭经营将是我国农村较长时期内存在的基本生产经营组织形式。因此，土地使用权流转也是一个长期的市场行为，不可能一蹴而就。特别是在当前我省农村社会保障体系十分薄弱的情况下，农民必须根据实际情况进行土地流转，不能草率地失去土地。土地流转是有条件的。如果不具备这些条件的情况下强行推行土地流转，就可能遇到各种各样的困难，达不到预想的效果，甚至严重影响农民的生产和生活。

目 录

内容提要·····	(1)
一、农村土地制度的变迁与土地使用权流转的客观必然性·····	(1)
(一) 我国农村土地制度改革的历程·····	(1)
(二) 改革开放以来农村土地政策的演变和现行土地政策·····	(3)
(三) 农村土地使用权流转的客观必然性·····	(9)
(四) 土地使用权流转的积极效应及发展趋势·····	(13)
二、河南农村土地使用权流转分析·····	(16)
(一) 河南农村土地使用权流转现状·····	(16)
(二) 当前河南农村土地使用权流转中存在的主要问题·····	(21)
(三) 河南农村土地使用权流转存在问题的原因分析·····	(25)
三、推动河南农村土地使用权流转的基本思路·····	(29)
(一) 关于农村土地制度改革的不同观点·····	(29)
(二) 推动河南农村土地使用权流转的健康发展·····	(37)
参考文献·····	(46)

河南省农村土地使用权流转问题研究

20 世纪 80 年代后期以来，我国东部发达地区农村首先出现了土地使用权流转的现象，以后全国各地也都不同程度地开始了土地使用权流转的尝试和推广。土地使用权的流转，给河南农村经济社会发展带来了许多积极效应，特别是促进了农业生产的适度规模经营，有利于农业结构的调整和农村富余劳动力向二三产业转移，有利于增加农民收入，也有利于完善农村土地制度。但是，我省在土地流转过程中也存在着许多问题，给农民生产生活带来了严重影响。所以，逐步完善农村土地使用权流转机制、加快我省农村土地制度改革，是当前我省经济社会发展中必须解决好的重大问题。

本课题主要从三个方面进行研究：一是我国农村土地制度的变迁及土地使用权流转的客观必然性；二是当前河南农村土地使用权流转中存在的主要问题及原因分析；三是推动河南农村土地使用权流转的基本思路。

一、农村土地制度的变迁与土地使用权流转的客观必然性

（一）我国农村土地制度改革的历程

农村土地制度是我国农村经济社会的一项基本制度。由于土地是我国农村的基本生产资料，因而土地关系的协调和优化，也就反映了农村经济关系的变化和优化。土地制度对于我国农村经济关系来说，具有至关重要的意义。一般来说，土地制度主要包括土地的所有制度、使用制度和国家的管理制度三个部分。一种好的、有效的土地制度，要能够反映并适应客观经济条件和社会条件，从而能够正常运转，发挥其应有的功能；要能够保障土地所有者、

使用者和国家的利益；要能够对土地的合理利用、经营（土地开发、土地投资、土地增值、土地所有权及使用权流转等）以及管理方面，发挥出激励功能。这样的土地制度，才能够推动社会经济的发展。

新中国成立后，土地制度经历了三次大的变革。第一次是 1950~1952 年的土地改革。这次土地制度改革的基本目标是推翻封建地主土地所有制，建立起农民土地所有制为主体的新的土地制度。这次土地改革是我国历史上土地制度最重大、最彻底的改革，通过没收一切大地主、大官僚占有的多余土地无偿分配给农民，实现了“耕者有其田”，改变了占乡村人口不到 10%的地主和富农占有约 70%~80%的农村土地，而占乡村人口 90%以上的贫农、佃农和中农仅占约 20%~30%的农村土地的半封建土地关系。并且免除了每年向地主交纳的 350 亿公斤粮食的地租。从而结束了几千年的封建地主所有制和剥削制度，使农民在经济上做了主人，极大地解放了农村生产力，使农村经济得到恢复和发展。

第二次是 20 世纪 50 年代进行的农业合作化运动。通过合作化引导农民走社会主义道路，实际上也是土地制度的一次改革，最终把农民个体所有的土地，改变为集体所有，并实行了集体劳动，统一经营。这次土地制度改革是经过几个阶段完成的。首先，通过农民加入初级农业合作社，土地入股，按股分红，统一经营（当时按股分红比例约占分配总额的 30%，按劳动数量和质量分配占分配总额的 70%）。后来又进入高级农业合作社时期，取消土地分红，全部按劳动数量和质量进行分配。到了人民公社时期，土地所有制进一步升级到公社一级，尽管后来作了多次调整，把公社一级所有改为公社、生产大队、生产队三级所有，队为基础，但总体上由于所有权和使用权高度集中，责权利严重脱节，平均分配，生产发展缓慢，农产品供求关系愈趋紧张。

第三次是 1978 年党的十一届三中全会以来实行的家庭联产承包制。它是

农村生产关系的又一次重大调整，也是土地制度的一次新的重大改革。这次土地制度变革同前两次有着明显的不同。一是它是自下而上推动的。首先由少数地方农民、基层干部自发搞起，上级直至中央政府承认、肯定，然后总结推广。二是在土地集体所有条件下，通过改变土地经营方式解决土地的使用效率问题，而不改变土地的所有权性质。就目前来看，这次土地制度改革尚未完成，具体制度建设的任务仍然很大。

三次土地制度变革，基本上概括和反映了解放后中国农村生产关系变动和经济发展的历史，反映了党在农村的政策取向，并由此带来农村经济的发展、停滞或繁荣，对整个农村经济和社会发展产生了深刻的影响。

（二）改革开放以来农村土地政策的演变和现行土地政策

改革开放以来，我国农村土地政策的演变大体可分为三个阶段：

第一阶段（1978～1983 年）是由人民公社体制内部的责任制到全国基本实行土地承包到户。1978 年 12 月中共十一届三中全会以后，为了改变人民公社内部存在的吃“大锅饭”现象，促进农业和农村经济的发展，中共中央提出要在人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。1978 年 12 月十一届三中全会提出了《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，基本精神是要稳定人民公社体制内部普遍实行生产责任制和定额计酬制。当时各地实行生产责任制的形式大体可分为联产的和不联产的两类。不联产的责任制一般是在生产队统一计划、统一经营的情况下，将农活包给作业组或个人，生产队向承包者规定在一定时期内必须按质完成的作业数量和应得工分，超额完成的给予奖励，完不成任务或质量不合格的，扣减工分报酬。实行这种责任制，承包者只对某项或某几项作业负责，而不涉及生产的最终成果。联产的责任制是在生产队统一经营、统一核算的情况下，把承包者的利益与生产的最终成果直接挂钩，包产内的产量由生产队统一分配，超产奖励，减产受罚。联产责任制主要有专业承包、包产到组、包产到户、包产到劳等形

式。其中尤以包干到户最受农民欢迎。包干到户的分配方式非常简单有效，即“交足国家的，留够集体的，余下都是自己的”。正是人民公社内部的生产责任制导致了人民公社体制的解体，并产生了土地家庭承包经营。在这一过程中，中共中央有关责任制的政策一直在不断调整，每年都要出台相关政策。到1979年9月中共十一届四中全会正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，一是重申纠正分配上的平均主义，提出“可以定额记分，可以评工记分，也可以包工到组，联产计酬”；二是把“不许分田单干，不许包产到户”改为“不许分田单干，除某些副业生产的特殊需要和边远山区交通不便的单家独户外，也不要包产到户”。劝包产到户由“不许”改为“不要”，而且允许某些例外。后来就是这个“例外”，使包产到户得以大发展。

1980年9月中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制几个问题的通知》，充分肯定了各种形式的生产责任制，并着重讨论了包产到户问题，除了对包产到户的态度更宽容外，更为重要的是指出了包产到户可以在一个较长的时间内保持稳定。截止到1982年1月中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》包产到户、包干到户正式成为社会主义集体经济的责任制，使发展包产到户和包干到户成为名正言顺的事，大大促进了包产到户和包干到户的发展。据统计，到1982年11月，“双包”到户的已占到78.66%，其中包干到户的占到75%以上。1983年1月中共中央关于印发《当前农村经济政策的若干问题》的通知指出：当前农村工作的主要任务是稳定和完善农业生产责任制；林业、开发荒山等，都要抓紧建立联产承包责任，二是实行政企分开。至此，原来的人民公社体制解体，代之以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包经营责任制。到1983年实行联产承包责任制的基本核算单位已上升到99.5%，其中实行家庭联产承包责任制的占98.3%。

第二阶段（1984~1993年），土地承包期延长到15年以上。这一阶段的改革是在第一阶段改革成果基础上的继续和深化。第一阶段的重点是明确农

村土地政策安排的大方向，即土地由原来集体所有，集体统一经营变为集体所有，农户承包经营，实现农地所有权和使用权分离。第一阶段涉及的都是些方向性的大问题，加之由于经验不足，各地在政策执行过程中引发了一些问题，最为突出的就是：土地按人口或按劳力均分；承包期过短，一般为2~3年，土地调整频繁，农民缺乏稳定感，不敢对农地进行长期投入；无承包合同或承包合同不健全。这些问题不解决，农村以土地承包经营为核心内容的家庭联产承包责任制就不可能稳定。为此，中共中央又先后出台了一系列具体的土地政策。1984年1月中共中央在《关于1984年农村工作的通知》中指出：“土地承包期一般应在十五年以上。生产周期长的和开发性的项目，如果树、林木、荒山、荒地等，承包期应当更长一些。在延长承包期以前，群众有调整土地要求的，可以本着‘大稳定，小调整’的原则，经过充分协商，由集体统一调整。鼓励土地逐步向种田能手集中。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，可以将土地交给集体统一安排，也可经集体同意，由社员自找对象协商转包。对农民向土地的投资应给予合理补偿。”这样，就保证了土地承包经营在较长时间内的稳定，给农民吃了长效“定心丸”，而且允许土地转包。1991年11月党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》指出，要把家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，作为乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来。

第三阶段（1993年至今），土地承包期再延长30年不变。通常把前面提出的15年不变叫做第一轮土地承包，但是其起始年限究竟是从1984年算起还是从刚开始搞土地承包到户的年份算起，对这个问题有不同的理解。有些地方是从1984年算起，那么第一轮承包是1999年到期；有些地方是从原来他们刚开始搞责任制时算起，第一轮承包就应在1999年前就到期；还有些地方，早在1978年就搞了包产到户，第一轮承包期到1993年就到期了。这时

就出现了一个衔接问题，第一轮承包到期后，是否还要实行家庭承包经营？针对这一情况，中共中央于 1993 年提出了再一次延长土地承包期的政策，而且针对第一轮土地承包过程中出现的一些问题采取了相应的政策措施，这就是第二轮土地承包的开始。

1993 年 11 月中共中央、国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出：以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是中国农村经济的一项基本制度，要长期稳定，并不断完善；为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期后，再延长 30 年不变；开垦荒山、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的，承包期可以更长；为避免承包耕地的频繁变动，防止耕地经营规模不断被细分，提倡在承包期内实行“增人不增地，减人不减地”的办法；在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下，经发包方同意，允许土地使用权依法有偿转让；少数二、三产业比较发达，大部分劳动力转向非农产业并有稳定收入的地方，可以从实际出发，尊重农民的意愿，对承包土地作必要的调整，实行适度的规模经营。这个文件在农地政策安排上有几个明显的不同：一是承包期延长了，由原来的 15 年变为 30 年；二是提倡“增人不增地，减人不减地”，这主要是针对第一轮承包过程中出现的频繁调地现象而提出的；三是提出了在有条件的地方实行适度规模经营，主要是针对经济较发达地区从事农业的机会成本高，要提高劳动生产率，必须实行规模经营。1995 年 3 月国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系意见》的通知，强调要维护承包合同的严肃性，严禁强行解除未到期的承包合同，要教育农民严格履行承包合同约定的权利和义务；进行土地调整时，不能改变土地权属关系，不能将已经属于组级集体经济组织(原生产队)所有的土地收归村有，在全村范围内平均承包；严禁发包方借土地调整之机多留机动地，机动地占耕地总面积的比例一般不能超过 5%；不能随意提高承包费。1997 年 8 月中共中央办

公厅、国务院办公厅发出《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》，要求各地在第二轮土地延包时一定要按中央规定执行，并且明确指出，土地承包期再延长 30 年，指的是家庭土地承包经营的期限，集体土地承包后要及时向农户颁发由县或县级以上人民政府统一印制的土地承包经营权证书；对“两田制”进行清理整顿；必须将“机动地”严格控制在耕地总面积 5% 的限额之内。

1998 年 10 月中共中央十五届三中全会通过了《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，指出要坚定不移地贯彻土地承包期再延长 30 年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权；对于违背政策缩短土地承包期、收回承包地、多留机动地、提高承包费等错误做法，必须坚决纠正；少数确有条件的地方，可以发展多种形式的土地适度规模经营。这个文件的出台，意味着今后对土地承包关系的管理将逐步步入法制化的轨道。

经过不断的改革和完善，我国现行农村土地政策的框架已基本稳定。现行农村土地政策的基本出发点是稳定和完善家庭承包制，核心是赋予农民群众长期而有保障的土地使用权。主要包括以下几个方面：

一是土地承包期 30 年不变。目前中央有关“土地承包 30 年不变”的政策解释是清楚的，即“土地承包期再延长 30 年”指的是家庭土地承包经营的期限，至于集体土地实行家庭联产承包制度，则是一项长期不变的政策。实行 30 年不变政策的主要目的，一是为了保持家庭联产承包制的稳定性；二是为了鼓励农民增加对土地的中长期投入；三是便于耕地经营使用权的流转和集中。实际允许小调整，但绝不是用行政命令的办法硬性规定在全村（或全组）范围内几年重新调整一次承包地；况且，“小调整”主要限于人地矛盾突出的个别农户，不能对所有农户进行普遍调整；更不能利用“小调整”提高承包费，增加农民负担。这一政策的执行，极大地缓解了农村的人地矛盾，