

民族經濟

第一輯 刘永佶 主编



中央民族大学出版社

民族经济

第一辑

江苏工业学院图书馆
藏书章

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族经济. 第1辑/刘永佶主编. —北京: 中央民族大学出版社, 2006.6

ISBN 7-81108-216-0

I. 民… II. 刘… III. 民族经济-中国-文集

IV. F127.8-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 052099 号

民族经济 (第一辑)

主 编 刘永佶

责任编辑 李苏幸

封面设计 赵秀琴

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815 (发行部)

传真: 68932751 (发行部)

68932218 (总编室)

68932447 (办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787×1092 (毫米) 1/16 印张: 16.25

字 数 300 千字

版 次 2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-81108-216-0/F·106

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究

《民族经济》

编辑委员会

顾问 施正一 杨健强 鄂义太 葛忠兴 陈理
俸兰 杨帆

主任 刘永信

委员 (按姓氏笔画为序)

王文长 王天津 王玉杰 刘永信 宋才发
李克强 张丽君 张建平 杨思远 施正一
谢丽霜 魏小安

主编 刘永信

副主编 张丽君(执行) 李克强 张建平 杨思远

编辑部主任 黄健英

编辑 罗莉 李澜 王玉玲 陈锋

为《民族经济》序

民族是历史形成的，是氏族、氏族联合体、部落和部落联盟演化、扩张的结果，是随经济发展，在一定的政治组织，特别是国家政权的制约和支撑下形成的。民族是人们在同一政治组织和相应制度框架内，在共同地域内由同一文化形态主导从事经济活动的具有共同语言的长期稳定的社会存在方式。

民族是不断发展的。发展的基础是经济，而经济发展，又取决于民族成员，主要是劳动者素质技能和社会地位的提高，这也就是生产力发展与生产关系变革的根据和内容。民族在发展中形成，也在发展中改变其存在方式。从世界总体看，一个国家就是一个民族，但在一些国家，又因具体历史原因，会在统一的总体民族中，又分若干支民族。比如中国，总体民族是中华民族，其中又由法律承认 56 个支民族。这是特定历史条件下形成的，随着经济、政治、文化的发展，中华民族的总体性将日益突出。不论总体民族还是各支民族的存在和发展，主要取决于内因，即在正确的、积极的、健康的观念导引下，努力变革社会关系，

提高劳动者的社会地位和素质技能，形成自主向上的大趋势，才能在激烈的世界竞争中立于不败之地。

《易传》有言：“天行健，君子以自强不息。”这是两千余年凝聚中华民族的内在精神，也是中华民族及其各支民族现在与未来发展的主导观念。民族经济学作为在中国率先出现的新兴学科，也要以这种精神和观念为主导，由此而发现经济矛盾，探讨矛盾的解决，促进中华民族及其 56 个支民族的发展。本此宗旨，刊《民族经济》，既重学理探索，又重实际调研，以为政策之支持。

刘永传

二〇〇六年五月一日

目 录

社会主义新农村建设之本在于明确并保证农民权利

- 的制度变革 刘永信(1)
- 改革与创新社会主义新农村建设的法律制度 宋才发 潘善斌(15)
- 社会主义新农村建设的几个理论问题 杨思远 戎向平(24)
- 国民经济发展新阶段与新农村建设 周民良(38)
- 从农业政策变迁看社会主义新农村建设的背景 张建平(50)
- 深化农村金融改革 支持社会主义新农村建设 任正晓(60)
- 论建设社会主义新农村的概念、主体、主题、
 方针 回建 牛革平 荣毅宏(69)
- 从联产承包责任制对农村工业化的制约看新农村
 建设的实质 张春敏(87)

- 论西北少数民族草原牧区城镇化 才让加(97)
- 民族地区建设社会主义新农村与社会经济协调发展 黄健英(113)
- 关于民族地区建设社会主义新农村的几点思考 李 澜(122)
- 民族地区新农村建设进程中的资本支持问题研究 韦复生(132)
- 湖北省民族地区农村小康建设研究 张跃平 刘定红(142)

青海省同德县科加藏族村畜牧业经济和牧民家庭

- 收入调查 杜发春 东主才让(153)
- 西藏的城市化与人口分析 王文长(167)

保护西藏生态环境促进新农牧区建设	王天津(175)
关于建设西藏社会主义新农村的必要性、特殊性及 路径选择	狄方耀 唐文武(185)
改革开放后西藏农牧业政策的实施及影响	罗 莉(194)
中国西部民族地区农村城镇化促进经济社会发展模式研究 ——以九寨沟县为例	刘晓鹰 杨建翠(204)
西藏建设社会主义新农村问题探讨	陈爱东(223)
西藏建设社会主义新农村的经济基础 ——关于西藏第一产业结构调整的思考	谢长进 许书梅(231)
期待“新农村”破解“三农”难题 ——大学生对山乡民族地区农村的调查 与思考	施取江 陈 曦 任 婧(240)
在“全国民族(地区)院校经济学院联席会”第二届年会暨“少数 民族地区社会主义新农村建设研讨会”闭幕式上的讲话	左 理(247)
“全国民族(地区)院校经济学院联席会”第二届年会暨“少数 民族地区社会主义新农村建设研讨会”会议纪要	闫 妍(248)

社会主义新农村建设之本在于明确 并保证农民权利的制度变革

刘永信

内容提要：社会主义新农村建设的主体是社会主义新农民，新农村的经济基础应以社会主义合作经济为主干，同时允许和鼓励资本制农业经济。文章在考察了我国农村土地权利体系变革的基础上，分析了支配农村经济发展的主要经济矛盾，提出了通过土地权利体系的改革，重建合作经济的途径。

关键词：新农民 土地权利体系 合作经济

建设社会主义新农村是新中国历史性的伟大变革，包括治标和治本两个层次。其标，是以现代工业技术改进农业生产方式和农村生活方式，涉及完善农村的基础设施、发展教育、增加社会保障，以及部分农民转为城市人口和小城镇建设等。治标必先治本。其本，就是为明确和保证农民作为社会主体的权利，包括人身权、经济权利、政治权利，而进行制度变革。本治标生。明确并保证农民权利的制度变革，是促使农业生产方式和农村生活方式转变的根本，社会主义新农村由此而建设。

一、社会主义新农村的主体是社会主义新农民

所谓“三农”（农业、农村、农民）问题，实际上就是农民问题，农民是农业和农村的主体，农业是农民的生产方式，农村是农民的生存之所。

农民是农业生产的主体，这是两千年前秦汉建立集权官僚制，推行小农经济以来就已形成的，但农民并不是社会的主体，而是处于被统治的地位。新中国成立后，经土地改革，农民获得了人身权和对小块土地的占有权，以及对土地外生产资料和生活资料的所有权，基本上确立了其在农村社会的主体地位。但这种主体地位还不稳固，其经济、政治权利还没有充分、明确的规定和保证，由此导致农民的素质技能不能得到应有的提高与发挥，农业生产方式不能

得到改进，农民个体劳动的生产力和生活水平低下，农村生活方式没有实质性改进。

建设社会主义新农村是新中国成立以来的既定目标。半个世纪以来，成就是明显的，但问题依然严重，它不仅关涉“三农”，也关涉全国的工业化和现代化，是中国在现阶段发展的主要问题之一。强调社会主义新农村建设是现实的，也是长远的历史任务。

“社会主义新农村”是一个有特定内涵的概念，也是中国经济发展的一个重要范畴。时下一些人常用“新农村”来称谓“社会主义新农村”，这或许是简称，但也不排除有个别人在故意不提“社会主义”。当我们在对“社会主义新农村”进行理论探讨时，是不能去掉社会主义这个规定性质的概念的。因为“新农村”的“新”是很难界定的，其性质可以是社会主义的，也可以是资本主义的。甚至修街道，粉刷院墙，改自来水，建厕所等，都可以说是“新农村”。

改造小农经济，从生产方式来说，就是农业生产的工业化，即以工业技术进行农业生产，使个体劳动的农民变为协作劳动的农业工人或经营管理者。概括说，“三农”问题从发展中的解决，就是“三化”：农业的工业（技术、经营管理方式）化，农村的城市（以现代城市的生活方式和设施改造农村生活方式）化，农民的工人（农业工人和工业、服务业工人和经营管理者）化。“三农”的“三化”是历史的大趋势，“三化”的根据在于经济制度的变革。在西方发达国家是以资本主义为导引的，主要由资本主义工业冲击旧的农业生产方式，使大批农民破产，涌入城市成为雇佣工人，余下的少量农民作为资本农场的雇佣工人，也有一部分以合作制方式来完成。

从理论上说，中国也可以走西方的路，建设“资本主义新农村”，但这条路是行不通的，原因主要有二：一是中国的集权官僚制历史悠久，小农经济广泛存在，农村人口数十倍于英、法、德等国；二是在集权官僚制及其滋生的官僚资本主义压制下，自由资本主义在中国没有充分的发展空间，不可能以工厂和农场吸纳如此众多的农民，也没有条件组织农业合作社。这两个原因决定了中国的“三农”改造，必须在资本主义之外寻找出路，这就是社会主义。“社会主义新农村”是中国经济矛盾演化的必然趋势和要求。

社会主义是近现代劳动者利益和意志的集中体现，是由代表劳动者的思想家提出并不断充实、演变的关于人类社会总体矛盾及其趋势的基本观念，是与

资本主义相对立的思想体系。社会主义包括理论、运动、制度三个环节，理论和运动又在制度化后，成为制度的主要内容，体现于制度的演进发展中。社会主义的本质，是劳动者在争取建立、完善公有制和民主制进程中的自由发展；社会主义的原则，是以民主促进劳动者的自由联合。

“社会主义新农村”就是社会主义理论、运动、制度在中国“三农”变革中的体现，是依据社会主义本质，在社会主义原则指导下的对中国“三农”问题的解决。因此，社会主义新农村建设的主体，就是社会主义新农民。

历史上农民就是农业劳动生产的主体，但不是农村社会的主体。“建设社会主义新农村”的根本就在于实现农民的社会主义地位，这是半个多世纪以来一直都在努力争取的，但尚未完成。今天，重提“建设社会主义新农村”，就要在已经取得的成就前提下，进一步明确和保证农民的公民权利和经济权利，以实现农民的社会主体地位。也只有这样，才能真正、切实地进行社会主义新农村建设。

二、对中国土地权利关系认识的误区： 将占有权视为所有权

农村的主业是农业，其经济权利体系中基本的权利是农民的劳动力所有权和对土地的权利，同时包括农民的生产资料和生活资料的所有权以及相关的迁徙自由。其中，对土地的权利关系因认识上的误区而存在诸多问题。

现行中国农村的经济权利体系是历史演变的结果，但由于对历史上中国农村土地权利关系认识的误区，导致现行农村经济权利体系法律规定中的不明确。探讨现行中国农村经济权利体系，首先就要纠正土地权利关系中的认识误区。

对中国历史上土地权利关系认识的误区，集中表现为将土地占有权视为土地所有权。这是片面接受并使用前苏联理论界以“欧洲中心论”对中国古代社会性质规定的结果。按苏联教科书对历史发展阶段的划分，中国理论界和史学界将清以前（或上溯至春秋，或上溯至西周初）规定为“封建社会”。并按苏联教科书的方法将社会分为地主和农民两个阶级——这里已有改变，因为中国早已没有封建领主和农奴，所以用地主和农民换在领主和农奴的位置。但对地主的阶级定位，特别是其对土地的权利，依然以苏联教科书中关于领主的论证为依据，其主要表现就是认为地主拥有土地所有权。另外，大量的史料也已表

明中国的农民不同于欧洲的农奴，他们中一部分都占有小块土地，于是也认为这些占有小块土地的农民拥有其所有权。但为什么有这样的大差别还称中国是“封建社会”？为了弥合这种差别，一方面是将地主和农民对土地的权利说成所有权，另一方面说中国的这段时期是“畸形的封建社会”。虽然不能自圆其说，但毕竟可以搪塞一下子。

这种搪塞用在历史研究上，不仅造成对中国古代社会性质的误解，更引发对中国土地制度认识和变革的误区。从土地改革开始，就在相应的法律和政策上将土地所有权的主体规定为农民个人（户）或“集体”，即在集体化之前，认为农民拥有土地所有权，集体化（1957年高级社以来）后土地是“集体所有制”。如果说自土地改革时这种规定的不确切尚不显露，但到集体化时就明显表现出来：如果农民拥有土地所有权，那么“集体”就无权将之收归为“集体所有”，而且，“集体”也无权将土地使用权按期“承包”给农民。

半个多世纪中国土地制度的演变，充分说明土地的所有权是在国家手里，而非为农民和“集体”拥有。这一点，恰恰是中国历史上土地制度的延续。中国自秦汉以来，就已废除了封建领主制，实行集权官僚制。“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。封建领主制下，土地所有权归领主所有，农奴的人身权也为领主所有。领主将其所有的土地的使用权分出一部分给农奴，农奴在耕作完领主保有的那部分土地之后，再耕作其分到使用权的土地，将收获物中一部分贡赋给领主后，余下部分归自己消费。集权官僚制则不同，天下（全国）的土地所有权都属于皇帝名义的国家，国家将土地所有权的占有权独立出来，以勋田、职田、禄田形式赏给官吏，或者通过不定期的“均配土田”分给农民。农民的土地占有权可以买卖；勋田原则上说也不能买卖，但因其可以传给后代，故世代久远也有出卖的；职田、禄田是官吏俸禄的一种形式，离位后即归还国家，再分给下任官吏。勋田和农民的土地占有权的买卖，就形成了地主，即拥有勋田或买来农民土地占有权的土地占有者。国家的土地所有权对于农民的土地占有权，是根本性权利，作为所有者的国家有权分配土地占有权给农民，农民（包括地主）有义务缴纳其一部分收获物给国家（税）。至于那些因各种缘故失去土地占有权的农民，为了生计，或是从地主那里租一小块土地的使用权，并以部分收获物为地租交地主，或是给地主作雇农，或转作他业。

中国革命是世界社会主义运动的一部分，夺取政权后建立的是初级社会主

义制度。从社会主义制度的原则说，一国的土地所有权应属于全体公民，国家只是全部土地占有权的行使机构。但由于中国实行的是初级社会主义制度，因此其土地所有权仍然沿袭历史传统由国家掌控。也正由于国家掌控土地所有权，它才有权实行土地改革将地主的土地占有权分给无地、少地的农民；才有将分给农民的土地占有权收归集体（高级合作社、人民公社及其生产队）；才有权再将集体占有的土地使用权以“联产承包”的形式分给农民。

对中国土地权利关系的误区，集中在将占有权视为所有权，这不仅表现在对历史的认识上，更表现在现实土地权利关系的不明确上，农民对土地的权利也就不能得以明确规定和保证。

三、现行中国农村土地权利关系

中国自秦汉以来，两千余年实行集权官僚制，个体手工劳动的农业为主要生产方式，实行小农经济，土地的权利关系基本上保持：所有权（国家）——占有权（官吏、地主或农民）——使用权（自耕农、佃农）。体现所有权与占有权关系的主要是“税”，但职田、禄田不必交税，禄田除个别时期也不交税；体现占有权与使用权关系的，主要是“租”，拥有占有权的自耕农不必向自家交租，只有不拥有占有权的佃农才向拥有占有权的地主交租。这种土地权利关系的特点和关键，在于从所有权中将其占有权能分化、独立为占有权。土地占有权包含使用、处置、收益等权能。因此，官吏和地主可以将其占有土地的使用权租给佃农；土地占有权可以买卖和继承，由此形成土地兼并和占有权的流转，非官僚的地主、商人也可以占有大量土地，自耕农有权行使其占有土地的使用权，也会因出卖土地占有权或购买土地占有权，而沦为佃农或成为富农和地主。国家依所有权而收税，地主依占有权对租其土地使用权的佃农收地租。

这样的土地权利结构是个体手工劳动的农业生产方式中最合理的权利结构，也正因此，它所支撑的小农经济的生产力长期领先于世，而且为集权官僚制的巩固和延续提供了物质条件。中国的社会变革，必须改变这样的土地权利结构，其第一步，就是孙文提出的“耕者有其田”，即全体农民都拥有土地占有权，而要达到这一点，又必须由国家掌控土地的所有权。中国共产党领导的革命，是以社会主义为原则的，但其首先要做的，也是实现“耕者有其田”。革命夺取政权后所实行的第一个大变革，就是土地改变，这是比孙文设想的改

革更为彻底的、全面的改革，即废除官吏和地主对大量土地的占有权，将其均分给农民，使全体农民（包括原来的地主）都拥有基本上按人口平均的土地占有权。

中国现行的农村经济权利关系，是新中国成立以后，经土地改革、合作社、人民公社及“联产承包责任制”而形成的。其中，土地作为农业主要生产资料，始终在农村经济权利结构中占主体内容。

新中国成立时的土地改革，是以消灭地主为特点的彻底的“均配土田”，由此而实行“耕者有其田”。其土地权利体系为：所有权（国家）——占有权（农民）。拥有占有权的农民也拥有使用、收益等权能，但要向国家缴纳土地税。

合作社（初级社）的组成原则是：农民自愿以个人的劳动力占有权和土地的使用权，及一部分其他生产资料的占有权联合，构成合作制经济。其劳动力为个人所有，入社也只能是将劳动力占有权投入，并和土地使用权、农具耕畜等生产资料占有权一起，形成合作社的总体经济权利，它们的使用权由合作社统一行使，农民依其个人权利拥有收益权。初级社的原则中还包括“退社自由”，这是其个人劳动力所有权和土地占有权的主要体现。

随后的人民公社（包括短暂的高级合作社），实际上已经取消了农民入社自愿和退社自由的原则，按农村的行政区划，将农民划归特定的经济集体（先是人民公社，后是生产大队、生产队）。公社社员既无土地占有权和大农具、耕畜的所有权，也没有劳动力的所有权，除极特殊情况，农民只能在既定的集体经济中劳动，并按劳动量和人口分配生活资料。

集体制经济不同于合作制经济，其特点就是参加者没有自愿加入和退出的权利，而这正是劳动力所有权、土地占有权、农具耕畜等生产资料所有权都归集体所有的表现。

“联产承包责任制”是对集体制的变革，其要点有四：一是明确劳动力所有权归农民，二是认为土地所有权仍归集体所有，三是将土地使用权分给农民，四是将集体所有的农具、耕畜等所有权分给农民。对于个别农村集体所有的工商企业，依然采取集体所有，现在则大部分以承包、租赁、股份制等形式进行了改变。

相比之下，“联产承包责任制”比人民公社时的集体制有助于发挥农民个人劳动积极性，但其个人生产经营，又因资金少、使用土地面积小、劳动力少

等各种原因，不可能扩大规模，不利于农业的工业化生产和农村人口城市化。农民的劳动力局限于承包的小块土地上，既在经营生产上有相当多的剩余，又不便流动，直接影响其收入水平。而村集体行使土地所有权（实为占有权），又要设立机构，增加农民的负担。

四、按社会主义原则改革农村土地权利关系

农村“联产承包责任制”在实行时，带有某种实验性和妥协性，从理论上说，它仍有集体制的形式，特别是土地所有权（实为占有权）由村集体行使，农民只有定期由政策规定的土地使用权，其权益很难保证，而且不愿在土地上投入资金建设长期设施。其弊端已日益显现。

从形式上说，“联产承包责任制”还可以恢复其集体经济性质，这似乎能解决因个体单干而显现的弊端，但又会使旧集体经济的矛盾重演，而且从政治条件看，也不具备。

但又必须以改革解决“联产承包责任制”面临的问题，否则，农村经济会在停滞中孕育巨大危机。

根本性的解决途径，还在于改革农村经济权利，主要是土地权利结构。这里分几个环节，一是明确土地所有权归全体公民，并由国家集中行使其第一层占有权；二是明确土地第二层占有权归农民个人，取消所谓“集体所有”；三是在此基础上，由党政机关以政策指导建立农村合作社，党员干部要在其中起主导和骨干作用，同时容许资本性的农场或农工商企业的存在和发展。这几个环节中，关键是第二个环节。

土地占有权归农民个人（以户为单位），这是新中国土地改革的主要内容，并有相应的法律（《土地法大纲》）予以规范和保证。但由于没有区分占有权与所有权，因此在相应的法规上称农民拥有了土地所有权。这导致后来的“集体所有”和“联产承包”后农民只有对土地的使用权。20世纪50年代的农业合作社实际上是以农民对土地的占有权和劳动力个人所有权为基础建立的，当时曾仿照股份制将土地占有权和农具耕畜的占有权计算股份，并明确有退社的自由。也就是说，合作社作为农民自愿参加的联合经济组织，并未取消农民对土地的占有权。

随后的集体制经济，理论上说其性质仍是合作经济，虽有党政文件规定土

地生产资料为“集体所有”，但也应是以农民自己对土地的占有权为基础，是将农民按土地法所占有的土地强行划归“集体所有”。从法律角度说，今天的集体经济形式下按“联产承包责任制”生产经营的农民，仍拥有“集体所有”的土地占有权。

1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，并于1998年8月29日经人大常委会再次修改的《中华人民共和国土地管理法》中规定“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，属于农民集体所有”；“农民集体所有的土地依法属于村民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内为该农民集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”但该法同时又规定“任何单位和个人不可侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”“国家为公共利益的需要，依法对集体所有的土地实行征用。”这表明，所谓“农民集体所有”的并不是土地所有权——所有权当然包括处置权和不受强行征用的权利。

“农民集体所有”的只是土地的所有权派生的占有权，而土地的所有权，依社会主义公有制的原则，应属于本国全体公民，也就是说，城市公民也和农村公民一样，拥有对土地的所有权，这与国有企业的生产资料所有权不仅属于该企业职工，也属于包括农民在内的全体公民是一样的。

由于没有从理论上区分土地所有权与占有权，才导致法律条文上的自相矛盾，做出这样的区分以后，我国农村土地权利关系也就相应地明确了，即土地所有权归全体公民，土地所有权所集合的占有权由国家行使，国家再将土地占有权分配给农民个人。现行土地权利关系中最不合理处，就是“农民集体所有”土地的占有权，农民所得到的，只是土地的使用权，这是与当前的个体生产经营不相适应的，更不利于农民组织合作经济和转化为城市人口，也不利私有资本在农村的产业性经营，而且容易因管理土地占有权而导致村乡干部的以权谋私行为。

为了社会主义新农村建设，首先就应将农民个人在土地改革时得到的土地占有权再从“集体所有”归还给农民个人，按现有农村人口进行分配，并由政府对农民个人土地占有权进行管理。在此基础上，农民以其土地占有权和劳动力所有权及生产资料所有权组织合作经济，或参与股份经济，或将土地使用权

出租给资本经营者进行农业产业化改造。至于已经名存实无的“农民集体”，则应取消，村民委员会只承担其社会职责。

在明确和改革农村土地权利关系时，应注意以下环节：

其一，制定颁布《土地法》，明确农村土地权利关系，规定农民对土地的占有权。

其二，现在将土地占有权归农民，应以现有农村人口计算，在村的范围内（也可按组）进行平等分配。

其三，土地的质量和水利等条件，应综合考虑，并尽可能使每户分到的土地不过分分散，以利于其生产经营。

其四，明确规定农民有对其占有土地的使用权，既可以自己耕作或加入合作制、股份制经济单位，也可以出租使用权，但非农业用地需经国家土地管理部门批准。土地占有权不得出售。

其五，国家征用或国家批准的征用农民土地占有权，应给予相应的补偿，以保证土地占有权被征农民的生产和生活。

其六、土地占有权可以继承，子女有同等继承权。无子女继承者死亡后其土地占有权由国家收回；转入城市定居者要由国家收回其土地占有权，但可视情况予以补贴。收回的土地占有权由国家另行分配。

由于已实行 20 余年的“联产承包责任制”，土地的分割及小块生产经营已实行多年，将土地占有权分归农民时，可参照已有土地使用权的分配情况，但由于权利性质不同，土地占有期（由法律规定）比使用期（由政策规定）长，以及生产经营等各方面原因，由县、乡两级政府派出工作组，详细调查研究，制定切实可行的方案，力求公正、公平。

五、组建、发展以农民劳动力所有权、土地占有权和其他生产资料所有权为根据的合作经济

将土地占有权归农民个人，并不是维持和固定农村的个体生产经营，而是要形成和发展以农民对其劳动力所有权、土地占有权和其他生产资料个人所有权为根据的农村合作制经济，同时容许租用土地使用权的资本制经济。这里先探讨合作制经济。

旧的农村集体制经济主要的缺陷，就是否认农民对土地的占有权和劳动力