

咨 询 报 告



中国 农业 科学 院
中国 农业 发展 战略 研究 院

第 74 期

2021 年 8 月 3 日

妥善处理农村土地承包期再延长的两类关系

摘要：自 2023 年开始，全国农村第二轮土地承包将大批到期，土地延包工作即将开始，深入探讨土地承包到期后再延长三十年相关政策衔接问题已迫在眉睫。总体而言，农村土地承包期再延长三十年政策涉及面广、内容复杂，既要兼顾公平和效率，又要符合农业规模经营和农村人口减少的趋势，必须综合考虑、统筹谋划。一方面，要处理好“再延长 30 年”与农地“三权分置”、农地确权颁证等既有政策制度的协同与衔接，加强相关配套性制度供给；另一方面，要解决好落实“再延长 30 年”面临的家庭内部承包权延续、进城农户承包权有偿退出、少部分承包关系适当调整、承包权产权强度适度平衡等现实问题，因地因户具体施策，保证延包政策的顺畅衔接与平稳过渡。

稳定农民与土地的关系，是关乎农业生产和农民福祉，乃至党的执政基础的重要问题。长期稳定土地承包关系，充分保障农民的土地承包权益，既有利于增强农民发展生产的信心，又有利于促进农村土地流转、发展适度规模经营，还有利于保障农村社会长治久安。习近平总书记强调：要运用农村承包地确权登记颁证成果，扎实推进第二轮土地承包到期后再延长三十年工作，保持农村土地承包关系稳定并长久不变。自 2023 年开始，全国农村第二轮土地承包将陆续到期，妥善解决土地承包到期后再延长三十年涉及的关键问题，确保延包政策有效衔接、平稳过渡已迫在眉睫。

一、处理好“再延长 30 年”与相关政策制度的实践关系问题

稳妥推进“再延长 30 年”政策，既需理顺与既有政策制度的实践关系，也要加强配套性制度体系的供给与完善。

（一）厘清农地“三权分置”与“再延长 30 年”政策协同关系。“再延长 30 年”与“三权分置”是“稳定”与“放活”的有机统一。“三权分置”制度确立的前提和基础是长久坚持农村土地集体所有的根本地位和稳定农户使用的承包关系。土地承包关系稳定，农民承包权属明晰，才能确保“三权分置”确立并稳步实施。而实行“三权分置”，放活土地经营权，土地资源得到充分有效利用，承包关系才能保持长久稳定。“再延长 30 年”框架下实行土地“三权分置”的重点在于实现经营权的物权化，完善流转形式的多样性和保护流转收益。应赋予经营权单独抵押融资权能，激活市场化交易；建立和完善土地所有者（集体）与土地承包者（农户）在土地使用与权益交易过程中的权责利配置机制。

(二) 明确农地确权颁证与“再延长30年”有效衔接关系。

“有恒产者有恒心”，农村土地承包关系的稳定是党开展农村工作的坚实基础，只有不断对土地的承包经营制度进行巩固，保护农民既有的土地财产权益，才能形成长期有效的农业生产激励。2018年底，全国承包地确权登记颁证工作基本完成，农村15亿亩承包地确权到2亿农户，解决了长期以来农村土地四至不清、面积不准、权属不明等问题，为新一轮延包打下了坚实基础。因此，土地承包期延长原则上应以承包地确权登记颁证为依据，确保农户延期内的承包地确权继续有效，并对承包权利书记载的承包期限进行统一变更。但是，对于小部分依规进行土地调整的农户，延包时需在公司、登记簿和证书上作相应变更处理。

(三) 加强配套性制度政策的跟进完善。落实“再延长30年”政策不宜仅仅停留在政策宣示层面，需要加强相关配套性的政策制度供给。一方面，结合农村集体产权制度改革，强化农村集体的土地所有权，在集体经济组织内部建立真正的基于产权制度和要素市场化配置为核心的土地承包经营权制度。另一方面，有序扩大土地延包30年试点，开展全面摸底调查，通过不同类型村的土地延包试点工作，明确土地延包政策差异化的现实需求与实现路径。在此基础上，加强顶层制度设计，在全国大范围组织开展土地延包工作之前，尽快出台“再延长30年”政策的指导意见和具体实施办法，确保衔接顺畅。

二、解决好“再延长30年”稳定运行的人地关系问题

贯彻落实“再延长30年”的制度安排，不仅需要与外部政策制度相协同，而且需要处理好维持农村基本经营制度稳定运行的内部人地关系问题。由于承包权长期化与集体成员动态变化是

矛盾的，这就会造成“人的变动”和“地的长久”之间相冲突，因而处理好微观占有的相对公平问题至关重要。

（一）明确家庭内部承包权延续边界。土地承包权是一种成员权，是由集体经济组织成员依法平等、无偿地获得长期承包集体土地的权利。同时，土地承包权以户为单位，农户家庭成员依法平等享有承包土地各项权益。承包期内，在户内有成员死亡而农户存续的情况下，不发生承包地继承问题，由农户家庭内部成员继续经营。农户消亡时，权利主体不再存在，承包经营权灭失，土地由村集体依法收回。因此，家庭承包的土地承包经营权不发生继承问题，可以采取“家庭延续”的方式实现承包关系延续，即使只有一个家庭成员存在，也要保持承包关系保持长期稳定。对于外迁人员，承包人去世后承包地不能继承，但承包人对承包地的长期投资或者承包地上当期作物所产生的承包收益可由其继承人按照有关法律规定予以继承。

（二）完善进城农户承包权自愿有偿退出机制。进城农户的承包地处置既关系到农民的切身利益，也关系到农村社会稳定。现阶段政策规定不得以退出土地承包权作为农户进城落户的条件，要尊重农民的意愿和维护农民权益。一方面，对于愿意保留承包权的农户，鼓励其通过流转经营权或者代耕托管等方式发展多种形式的适度规模经营。另一方面，对于有承包权退出意向的农户，创新形式多样、期限可调整的柔性化退出机制，引导他们依法自愿有偿的退出。当前多地开展了承包权有偿退出试点改革，但总体而言，承包权退出规模不大、进展缓慢。其中主要的问题在于当前的退出机制缺乏弹性，在相关配套措施和保障制度不健全的情况下，绝大多数集体成员倾向于维持现状，承包权退

出难度较大。因此，有必要探索“柔性化”的退出机制，即在承包权退出期限到期后，以集体成员权为基本依据，重新建立土地承包关系，平衡土地经营近期收益与远期收益，确保承包关系“长久不变”的动态稳定性。

(三) 允许土地承包关系适当调整。自二轮土地承包以来，人口增减变动和自然灾害等诸多情形，客观上造成了农户间耕地占有不均，少数农户确实存在无地或少地等问题。“长久不变”不是固定僵化的土地制度安排，而是通过限制反复的土地调整稳定农民对土地产权的心理预期，在提高农村土地作为资源要素配置效率的同时，注重保障农村社会和谐稳定。从促进农业生产和保障农户土地承包权益的角度，需要对制约经营活动的人地关系进行调整，保证土地的相对公平分配；同时，将承包地权属向有经营意愿与经营能力的无地或少地农户手中适当集中，对于保障粮食安全，发挥土地潜能也具有重要意义。应按照“大稳定、小调整”的原则，由农民集体民主协商，并报乡（镇）政府和县级政府农业等行政主管部门批准，依法依规在个别农户间进行适当调整。同时，帮助无地农民获得流转土地经营权或进行社保兜底，引导兼业农民流转承包地或托管代耕。

(四) 谨防承包权权能过度扩大。承包权稳定和权能扩大的前提是有利于规模经营，过度扩大土地承包权权能，会对土地规模经营造成一定冲击。因此，要谨慎对待承包权和经营权中的处分权和收益权的分割。根据日韩等国经验，大多数拥有土地所有权的农户即使高度非农化，也宁愿土地撂荒而不愿出租或出售，坐等土地升值，结果陷入流不动的僵局。为防止出现这一困局，一要赋予承包权有限的处分权，不能无限制地提升土地承包权的

权能，承包权本身不应抵押、担保与继承，产生债权性质的应为经营权；二要严格限定承包权主体范围。承包权必须建立在成员权基础上，承包权可有偿退回给集体经济组织，但不得向非集体成员流转交易；三是避免继续依赖通过地租增加农民财产性收入及提高保障水平的做法，平衡好稳定承包权与保护经营权、促进规模经营之间的关系。

供稿人：曲 颂 郭君平 夏 英

（中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发