

农村土地二轮到期延包试点的实践成效、主要问题与完善建议

□林煜

新时代发展农业新质生产力需要形成与之相适应的农业生产关系,其中巩固和完善现有土地承包关系,延续清晰明了的产权关系,是当下深化农村改革特别是农村土地制度改革的重要内容。党的二十届三中全会决定提出,有序推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点,无疑是当下深化农村土地制度改革的重点。自2020年以来,农业农村部开展了五批第二轮土地承包到期后再延长30年试点,取得了较好的成效。但是在工作推动、问题解决以及潜在风险三个层面存在回避问题等可能诱发试点工作不彻底、导致试点成效打折等问题。为此,应尽可能选择多样化的试点村、更多探索用“地”的办法解决人地矛盾。

关键词:地权巩固;二轮延包;制度安排;实践问题

中图分类号:F321.1 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2024)10—0111—08

自20世纪90年代全国大范围开展第二轮土地承包至今,各地的承包地陆续迎来届满期,最早的在2021年和2022年已经到期,高峰期出现在2027年至2028年。面对这样的延包形势,做好第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作(以下简称“延包试点”),既是规范土地承包管理工作的现实需要,也是党的二十届三中全会明确的“巩固和完善农村基本经营制度”的内在要求。为此,自2020年起,农业农村部、中央农办结合各地二轮承包到期情况,先后组织了五批延包试点(包括2024年中央一号文件要求的启动实施“整省试点”)。

从实践情况看,试点过程中,既有需要解决的政策层面问题,如历史遗留问题;也有对政策理解和把握不到位引致的工作层面问题,这些问题的妥善处理关系到农民土地权益保护和政策目标的实现。当前在试点过程中,各地对于政策的把握是否到位,对于重点政策问题的落实能否契合中央要求,一些创新性实践是否合法合规,农民的意愿能否得到尊重,农民的土地权益能否得到充分保护?为此,从地权巩固的制度安排逻辑出发,审视实践中的改革问题与政策目标偏差,进而促进农业生产力发展,推动乡村全面振兴和建设农业强国,具有重要的现实意义和理论价值。

一、文献述评

党的第十七届三中全会提出,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。农民在这一土地政策的安排下受益良多^[1]。近些年,围绕这方面的研究逐渐增多。

(一)着眼承包期是否设限及其年限的讨论

关于承包期限,在第一轮土地承包时,杜润生老先生曾提议,为避免掠夺性的短期行为建议考虑尝

基金项目:研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“加快建设农业强国的主要目标、重点任务与对策研究”(23ZDA046)之子课题三“‘大国小农’建设现代农业强国问题研究”

作者简介:林煜,农业农村部农村经济研究中心副研究员。

试“永佃制”，由于反对者较多，担心改革效果的节外生枝，承包期最终被确定为15年^[2]。学界对承包期限的讨论，总体上有设定期限和不设定期限两类。对于设定期限的，有的主张与现行承包期一致^[3]，有的则建议70年^[4-6]。对于不设定期限的^[7]，有的建议设立国有或集体所有制基础上的“永佃制”^[8]。随着中央决策的明确，对承包期限的讨论逐渐减少。

（二）聚焦土地承包经营权主体资格的讨论

对于土地承包经营权的主体资格，涉及农户、集体经济组织成员等概念。根据《农村土地承包法》第十六条的规定，土地承包经营权的主体是以“户”为单位实现的^[9]。然而，由于“户”是一个抽象的概念，在二轮承包时，每户的承包地面积是依据户内家庭人口决定的，所以也有观点认为土地承包经营权的实际享有主体应该是个人^[10]。其中，对于“消亡户”这一特殊群体的认定，目前暂无明确的法律指向，因此明确“消亡户”的认定，如采用家庭生命周期理论不失为一种解决办法^[11]。《农村土地承包法》第五条明确了只有农村集体经济组织成员才享有土地承包经营权。在二轮延包中应当结合农村集体产权制度改革确认的集体经济组织成员身份进行认定，即土地承包经营权的适格主体必须是集体经济组织成员^[12]。

（三）围绕延包方式及政策内容实践的讨论

理论界和实务界对于二轮到期后的延包方式有三种不同的见解：第一种是顺延，即保持承包地现状不变直接顺延，只对因自然灾害损毁等特殊情形进行个别调整；第二种是“大调整”，即打乱重分，重新发包承包地；第三种是“小调整”，即在土地的多寡之间做平衡，将明面高于人均面积农户的土地调整一部分给明显低于平均水平的农户。目前，中央已明确总体延包^[13]。按照政策要求，解决好无地少地农户的土地诉求应是延包试点的重要内容^[14]，但在试点过程中，各地对于“大稳定、小调整”政策的理解和实践也不尽相同^[15]。同时，在这一过程中，农民也意识到保护承包耕地的重要性^[16]。

（四）针对干部群众对延包工作诉求的讨论

试点过程中，村干部是工作的推动者，农民是受益人。两者各从自身利益出发对试点工作有着不同的诉求^[17]，部分农民希望重新调整土地以解决人地矛盾^[18]。干部化解农民群众认识偏差、推动工作落实，都是解决公平与效率的问题^[19]。

上述研究，为巩固农村地权研究提供了重要参考。试点工作已到了第五个年头，亟需从评估试点工作成效的角度审视农村地权保护的效果与问题。一方面可以弥补现有文献在试点工作上的“缺口”；另一方面也有利于审视试点工作还有哪些问题与不足，更好为后续全面推开工作、迎接延包高峰期的到来提供更有针对性的问题指向和政策纠偏。

二、农民土地承包权益保护的政策演进

党的十七届三中全会明确提出“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，目的就是要更好地稳定农民对土地经营的预期，长期保护农民土地承包权益。自2008年以来，中央连续发布多个中央一号文件对延包试点工作作出详细部署（见表1）。

表1 中央关于二轮土地承包到期延包试点的政策安排和法律规定

年份	政策文件和法律名称	具体表述
2008	党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变
2010	《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中发〔2010〕1号）	完善农村土地承包法律法规和政策，加快制定具体办法，确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变

2012	《中共中央、国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》(中发〔2012〕1号)	加快修改完善相关法律,落实现有土地承包关系保持稳定并长久不变的政策
2013	《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》(中发〔2013〕1号)	抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式,完善相关法律制度
2013	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	稳定农村土地承包关系并保持长久不变……
2014	《中共中央、国务院关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》(中发〔2014〕1号)	稳定农村土地承包关系并保持长久不变……赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能
2015	《中共中央、国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》(中发〔2015〕1号)	……明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式
	中共中央办公厅、国务院办公厅《深化农村改革综合性实施方案》	……适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案
2016	《中共中央、国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》(中发〔2016〕1号)	完善“三权分置”办法,明确农村土地承包关系长久不变的具体规定
	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(中办发〔2016〕67号)	农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础,要稳定现有土地承包关系并保持长久不变
2017	党的十九大报告《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》	保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年
2018	《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发〔2018〕1号)	……衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策,让农民吃上长效“定心丸”
	《中华人民共和国农村土地承包法》(修正)	第二十一条 前款规定的耕地承包期届满后再延长三十年……
2019	《中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》	保持农村土地承包关系稳定并长久不变,落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策。
	《中共中央、国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》(中发〔2018〕36号)	(二)第二轮土地承包到期后再延长三十年。 (三)继续提倡“增人不增地、减人不减地”
2020	《中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》(中发〔2020〕1号)	……开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点,在试点基础上研究制定延包的具体办法
2021	《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》(中发〔2021〕1号)	……有序开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点,保持农村土地承包关系稳定并长久不变……
2022	《中共中央、国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(中发〔2022〕1号)	开展第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点
2023	《中共中央、国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(中发〔2023〕1号)	研究制定第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作指导意见
2024	《中共中央、国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》(中发〔2024〕1号)	启动实施第二轮土地承包到期后再延长30年整省试点
	党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》	有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点

2018年底新修订的《农村土地承包法》将“耕地承包期届满后再延长三十年”的政策要求写进法律,赋予了亿万农户依法延续土地承包权益的法律保障。同年,中共中央、国务院印发了《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》,进一步明确了“长久不变”的政策内涵,并提出二轮到期延包的政策要求,如“现有承包地在第二轮土地承包到期后由农户继续承包,承包期再延长三十年,以各地第二轮土地承包到期为起点计算”“继续提倡‘增人不增地、减人不减地’”等。2019年,中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,明确提出“落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策”。在法规层面,为保障农民的土地承包经营权、规范农村承包地管理,《农村土地承包合同管理办法》于2023年5月1日起正式施行。

通过政策梳理不难看出,中央政策和法律法规的一致性、协同性,共同为二轮延包试点工作的启动实施、由点及面勾勒出清晰的政策安排和明确的法律保障。延包试点的启动扩面,既稳定了包括承包户在内的不同经营主体的生产预期及其投入延续,也维护了农村社会的和谐稳定。为形成与农业新质生产力相适应的生产关系安排,在农村地权层面作出了“护产权、稳预期”的制度强化与延续,从完善土地制度改革层面推动了深化农村改革更好驱动农业强国建设的目标。

三、二轮到期延包试点的实践成效

(一)形成了较为规范的工作流程

从试点情况看,各地主要从五个方面推动试点工作规范开展。一是成立机构。试点地区均成立了由党政主要领导为组长、相关部门负责同志为成员的试点工作领导小组,对二轮延包试点工作进行全面统筹。二是摸底核实。延包试点的重要目标在于延续好人地关系、处理好人地矛盾,为此,试点地区在摸底调查时主要从主客观两个方面入手。客观方面主要关注两大变化:“人”的变动,包括二轮土地承包以来家庭承包人口的变化,其中整户消亡、全家进城落户、外嫁女等是重点关键问题;“地”的变动,包括二轮土地承包以来承包地的变化情况、村集体土地利用现状、机动地、开荒地等情况。主观方面是摸清农户对延包的意愿和想法。三是制定方案。根据前期摸底情况制定延包方案,按照“两公示一公告”程序对延包方案进行检验,公示期结束确保各承包户无异议后,书面请示上级工作领导小组批复。四是签订合同。按照延包工作方案完成延包工作后,明确二轮延包土地承包关系,组织土地承包经营权证书网签。五是建立台账。各地在延包试点工作过程中均建立了工作台账,为延包工作的稳慎开展夯实了基础。

(二)构建起较为完备的制度体系

从调研情况看,通过试点,各地普遍构建起一套保障试点工作有效运行的制度体系。一是普遍进行了较为详细的政策解读。试点村组都编印了延包政策文件汇编,包括国家和省级有关文件、各级领导讲话和试点政策业务解读等。二是普遍开展了较有针对性的宣传培训。绝大多数试点地区均进行了入户宣传,开展了工作人员业务培训,有的地区还赴其他试点地区学习交流。三是普遍开展了包括人地矛盾在内的主要问题梳理。各试点村组结合本地实际,对不同问题进行分类整理,梳理出包括人地矛盾在内的若干主要问题。四是普遍开展了针对重难点问题的分类施策。如中部某省试点地区探索出机动地调节、流转收益调节、流转租金补贴等模式解决承包户无地少地问题。

(三)试点工作平稳有序

从试点情况看,试点村组按照尊重历史、照顾现实的原则推进工作,通过会议动员、集中培训、入户宣传、发放一封信等方式,反复向群众宣传政策、解读文件,充分调动群众的积极性和主动性,争取理解和支持。工作中注重发挥党员、网格员、“五老”人员等作用,农民群众的配合支持保证了试点工作平稳有序,绝大多数村组直接顺延,其他承包合同尚未到期的试点村组正结合实际稳步推进。

四、二轮到期延包试点存在的主要问题和潜在风险

(一)工作层面问题

1. 选择条件较好村组进行试点所暴露出的问题代表性不足,可能影响后续试点的进度与效果。中部L县选择J镇作为试点推进,该镇交通便利、工业强劲。试点W村集体经济实力突出,2022年实现经营性收入106万,是典型的产业有特色、收入有保障、班子有能力的村。类似地,R村在L市也属于收入水平较高、发展态势较好的村。从摸底情况看,两个村的人地矛盾整体上不算突出,其他矛盾纠纷和遗留问题也算不上复杂,村民外出务工比例较高,收入水平在全镇名列前茅,对土地的依赖程度不强,矛盾

纠纷调处的范围和难度整体不大,加之村集体有实力,很多问题可以通过“钱”来解决,试点过程中暴露出的问题及其解决难度相对有限。很多涉及延包工作的深层次问题并未集中暴露,后续扩大试点至矛盾纠纷复杂且经济实力较弱的村集体,问题的复杂性、涉及的广泛性、收入的约束性、时间的紧迫性等内外部因素交织在一起,很多深层次问题有可能显现出来,短期内可能令村镇政府来不及应对,如解决不善可能影响到后续工作的进展与效果。

2. 经验惯性风险可能诱发试点工作不彻底,简单效仿其他地区容易导致矛盾不解决基础上的延包。据北部某省F乡农经干部和试点村干部反映,绝大多数农户对二轮土地承包到期后“直接延包”预期稳定,承包户在对前期长久不变政策初步了解和试点村情况基本熟悉的基础上,对已到期承包地的延包有种朴素的顺延判断,认为“承包关系不变,延包就是换个新证”,因此对延包工作“既欢迎但也不积极”。承包户的这种判断可能造成两方面的影响:一方面,承包户认为延包是铁板钉钉的事,早一点或晚一点无所谓,反正都是政府的事情,自己权益也不会受损,在相当一部分农户外出务工背景下,消极配合可能对延包工作推进造成拖累;另一方面,延包小组在借鉴前期试点村经验基础上,在绝大多数农户配合延包的判断下,可能会快马加鞭地推进试点村延包工作,造成一些深层次问题在没有深入思考、结合本村实际的情况下,“经验式”地“套娃”解决。有些甚至干脆什么也不做,直接顺延,既省去了繁琐的研究讨论、请示回复,也不会因触碰敏感问题而惹麻烦、遭反映、被问责,保持原样地套娃延包不得罪绝大多数农户,因而很多问题都好解决。然而这恰恰与改革的精神有违,与试点的政策用意背道而驰。

3. 个别试点工作启动较晚,时间紧约束下的试点效果传导效应可能影响试点工作的整体成效。L市S村2023年12月30日二轮土地承包到期,2023年3月14日启动延包工作。不可否认,新冠疫情一定程度上影响了试点工作的进度,但在距离二轮承包到期仅9个月时才启动试点,暴露出试点工作在总体谋划上的相对滞后。短时间内要完成摸底统计、方案制定、路径探索、问题化解、农民认可、资料归档等一系列工作,不仅任务量巨大,而且时效性较强,一旦某个节点问题解决不善,很可能耽误延包工作的整体进度与实际效果。如果效果没能达到预期或者工作迫于时限草率收场,扩散效应很可能传导给后续试点村镇,进而影响到整县试点工作的成效。

4. 选择性忽略要求、回避问题、收敛工作的倾向应引起重视。中共中央、国务院《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》明确规定,对少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组,届时可按照大稳定、小调整的原则,由农民集体民主协商……可在个别农户间作适当调整,但要依法依规从严掌握。从调研情况看,试点地区对于“大稳定”的理解、认识较为一致,能够切中要害,但对于“小调整”的理解,容易出现“选择性忽略”。试点地区自上而下都不希望调整,甚至连“小调整”都尽可能回避,这背后既有政策理解不到位、实际情况未遇见等情况,更重要的是基层干部担心一旦创新做法引发新的矛盾。在尽管创新不足但也不至于犯错的行为逻辑下,农村改革等深层次问题很难探索行之有效的措施。因担心问责而选择性忽略要求、回避问题、收敛工作的倾向需引起重视。

(二)政策问题解决层面

1. 对试点经验的过度宣传和惯性模仿,容易抑制基层改革创新,让政策用意和实践效果打折。调研的某省三个试点乡镇分属不同的地市,相距近120公里,区情农情既有相似之处,更多的是各自的差异,比如2022年村集体经营性收入方面,W村106万元、R村62万元、S村23万元。单从集体收益情况看,三个试点村集体的收入差距较大,毗邻省城的W村综合优势更为明显。从调研情况看,三个试点村对于少地农户要地诉求等很多问题的解决思路 and 办法“如出一辙”。相互学习借鉴是推动试点工作的重要手段,但是,对于一个试点成效的过度宣传容易让另外两地“不得不”效仿,结果是不考虑实际情况,简单草率地套用其他地区的成熟模式,既可能带来试点效果的“水土不服”,也容易消磨很多可以“入乡

随俗”解决本地问题的创新办法。这是很多试点地区在推动工作中应该避免的“惯性风险”，推动农村改革更多需要专注于自主探索创新，而不是被动借鉴和麻木套用别人经验。

2. 表面上一些探索保障了农户土地承包权益，但实际上对农民土地承包权利的保护不够充分。有些试点地区在延包工作推进过程中，对农民土地承包权利的保护不够充分，甚至存在“偷换概念”的现象。如东部某省S村，2012年起该村将90%左右的承包地和林地流转给一家葡萄种植企业，农户承包地地块边界已完全打破。2014年承包地确权登记颁证时，该村仍按二轮承包合同确权到地块。此次试点，该村采用“确权不确地，承包地收益到户”的方式延包土地，按照二轮承包时人均0.9亩、每亩1300斤小麦标准，将土地流转收益折股量化到所有有承包权的村民，重新签订承包合同，承包合同上只明确承包面积和家庭成员，不标注地块四至。这种“确权确股不确地”的延包方式，一是未利用农村承包地确权登记颁证成果，实则是将确权成果付之东流；二是表面看似维护了农民的土地承包权利，实际上是将农民的“土地承包经营权”转化成“土地承包股份权”，假如未来发生征占地补偿时，无法明确补偿的受让方，实际上是对原地块承包人所享有的征占地补偿权利的变相剥夺。

3. 人地矛盾化解不到位，很难真正解决农民最关心、最核心的利益诉求。中部的W村和R村等地对人地矛盾的化解，通常提供不同方式让农民自行选择：有耕种意愿的，采用流转土地的方式进行耕种，流转费用由村集体按照不同标准进行补贴；没有耕种意愿的，由村集体介绍外出务工或提供公益性岗位。这种化解人地矛盾的方式，看似充分尊重农民的选择权，但实质上仍未解决“享有土地承包经营权的农民没有承包地”这一问题。确权登记颁证给农民吃了一颗“长效定心丸”，主要原因就在于确权证书上将农民的承包地面积、四至等进行了详细地登记，让农民将土地承包经营权落到了纸面上，心里有了底。但是这种通过流转土地耕种或是提供公益性岗位的解决方式，无法真正解决农民最关心、最核心的要地问题。

（三）未来潜在风险层面

1. 大面积旱地未确权也未考虑纳入延包，可能诱发后续一系列矛盾纠纷。中部S村现有水田4399.73亩、旱地4200亩，水田是2016年农户确权登记颁证的承包地，旱地为二轮承包期内非计税土地。二轮承包以来，农民通过拱地头、小开荒等方式，逐步将基本没有产量的荒地开垦为有一定产量的旱地，当前旱地在自然资源部门的土地用途为耕地，主要种植玉米，产量为水田稻谷收成的一半。据介绍，目前旱地由各组农户自发占有，既不属于其他方式承包的土地，也不算机动地，实际上是村集体没台账、管不到、农户自己说了算的“黑地”。类似的，在其他村也存在这样的问题。从反馈情况看，S村集体和乡试点工作领导小组并没有将这块地纳入延包工作的打算，原因有两方面：一是时间紧迫，还有不到4个月的时间二轮土地承包到期，容不得再考虑“黑地”；二是把如此大规模的“黑地”纳入延包，还需要测绘、确认、上图、上网等多个环节，工作量繁多且预算金额巨大，相当于水田确权的规模，即便紧锣密鼓推进，至少也需要一两年的时间，还要与现有水田一并确权后延包，时间上来不及，工作量上也很难完成。可以预见的是，如果本轮延包工作没有将这4200亩旱地纳入，未来一旦耕地被征占用或者农户间发生矛盾纠纷，如何公平合理地分配征占用补偿款、如何有理有据地化解矛盾纠纷，既没有台账基础，也缺乏合同依据，由此引发的民事纠纷等问题。

2. 主要靠钱解决少地农户要地诉求，未来一旦村集体亏损或缺乏有效替代办法，矛盾纠纷可能再次浮现。针对少地农户要地诉求，试点村确定了“少地标准”，做法是根据每年本村集体承包地的粮食平均产量，以能够满足每人每年的口粮为基准测算少地农户的少地标准。按照这一方法测算，W村为0.4亩，R村为0.75亩，S村为0.65亩。没有耕地可以满足无地少地农户的村组，趋同的做法是，有耕种意愿的，流转土地耕种，村集体按照当地年租金平均水平补贴租金，W村明确补贴标准不低于300元/亩、R

村不低于200元/亩;没有耕种意愿的,村集体介绍外出务工或提供公益性岗位;家庭经济条件太差的,纳入政策兜底保障。租金补贴、公益性岗位工资、政策兜底保障等均由村集体收入中支出。目前,尽管村集体用租金补贴、公益性岗位工资等“钱”的方式基本解决了少地农户的要地诉求,但是,未来一旦村集体收益下跌甚至亏损,如果没有行之有效的替代办法,矛盾纠纷可能再次浮出水面,解决无地少地农户要地诉求,还需探索更多摆脱单靠“钱”的办法。

五、完善二轮到期延包试点工作的对策建议

(一)尽可能选择多样化的试点村,增加试点地区的代表性

试点地区可以进一步选择差异性较大的村组作为试点。试点村组不仅仅局限于基础条件较好、矛盾问题较少的村组,还应包括那些基础条件不好、矛盾问题相对较多的村组,只有将更多的矛盾问题充分暴露,才能更好地明确解决办法和路径,也更有利于试点工作的后续推进。

(二)尽快将旱地纳入延包试点工作,适当延长其试点时间

前面提到的S村4200亩旱地未确权,也未打算纳入延包工作,类似的情况,在其他村组也存在。为避免后续矛盾纠纷,建议借助本次延包窗口期,在充分摸清底数、妥善化解矛盾问题的基础上,将旱地纳入承包地范围一并延包。对于可能因此错过二轮土地承包到期试点,建议在充分做好群众工作的基础上,适当延长试点时间(如一年期),保证试点工作扎实推进。

(三)结合本地实际探索解决路径

试点村探索采取流转补贴、提供公益性岗位等办法化解人地矛盾,短期内解决了少地农户要地诉求。但是应该看到,一方面,前面提到的R村,特别是S村不是没有地,而是有大量的旱地(4200亩)可供调剂解决;另一方面,S村作为全乡村集体收入最低的村,在未穷尽“地”的解决办法的同时,简单用“钱”的办法尝试解决,而且作为典型经验进行宣传,对于S村这样的低收入村不仅不可持续,而且也与“长久不变”政策要求有违,毕竟人地矛盾最终还是要通过“地”的办法解决,这才是根本出路,也能从最根本上保障农民土地权益,其做法也更可持续。

(四)不要简单模仿,将工作推动更多放在立足实际创新

中国没有两个一模一样的村庄,试点工作受诸多“个性变量”的影响,这决定了延包工作的实施要遵循自身村组实际。别的村组“成功”经验不一定适用本村组,这就要求在“政策引导”上,省市主管部门不宜过度宣传试点地区的“成功”经验,更不能要求其他试点地区盲目跟风、简单模仿。同时,试点村组也应将工作推动更多放在立足自身实际的探索创新上,而不是简单地引进套用,只有这样,矛盾问题的化解才能“入乡随俗”,才能经得起农民的检验。

(五)认真研究政策,不回避矛盾问题,主动探求解决办法

在深入研究、理解领会“大稳定、小调整”政策内涵基础上,试点地区可根据自身实际,把握好“小调整”对“个别农户”“特殊情况”“历史问题”的尺度,做到有责任担当,不回避问题,主动探求解决办法,具体问题具体分析。要利用好二轮延包的窗口期,化解一批历史遗留问题和亟需待解的新老问题,努力解决好农民群众最关心最急盼的土地诉求。

参考文献:

[1]尚旭东,吴蓓蓓.农业产业化联合体组织优化问题研究[J].经济学家,2020(5):119-128.

[2]杜润生.中国农村制度变迁[M].成都:四川人民出版社,2003.

[3]肖 鹏.“三权分置”下的农村土地承包关系长久不变研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):113-120+

162.

- [4]高帆.农村土地承包关系长久不变的内涵、外延及实施条件[J].南京社会科学,2015(11):8-15.
- [5]李洪波.关于“长久不变”几个关节点的分析与思考[J].农村经营管理,2010(11):23-25.
- [6]杨久栋,苏强.农地产权“长久不变”的法律创新及其实现[J].农业经济问题,2015(4):27-31.
- [7]王琦.论土地承包经营权形式上的无期限性[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2012(4):59-61.
- [8]杨立新.论我国土地承包经营权的缺陷及其对策——兼论建立地上权和永佃权的必要性和紧迫性[J].河北法学,2000(1):5-13.
- [9]彭诚信,畅冰蕾.论农村土地承包经营权的主体[J].山东社会科学,2016(11):103-110.
- [10]温世扬,梅维佳.土地承包经营权主体制度的困境与出路[J].江西社会科学,2018,38(7):163-171.
- [11]刘灵辉.“消亡户”的认定及其承包地规范化处置研究[J].中州学刊,2023(11):41-49.
- [12]朱广新.论土地承包经营权的主体、期限和继承[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(4):28-37.
- [13]林煜.二轮延包中土地承包经营权主体资格的认定——以“整户消亡”为视角[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(6):133-140.
- [14]刘灵辉,张迎新.二轮延包中的公平与效率问题研究[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2022(5):84-93.
- [15]胡凌啸,曹丹丘,刘余.二轮延包下的土地调整问题:来自延包试点的启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):144-154.
- [16]郑庆宇,尚旭东,王煜.耕地保护何以难:目标、实践及对策——来自西部粮食主产区的观察[J].经济学家,2023(4):98-107.
- [17]张立冬,李丹.农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接问题研究[J].中州学刊,2023(8):49-56.
- [18]汪险生,郭忠兴,宋宇,等.第二轮土地承包即将到期之际农户稳定土地承包关系的意愿分析[J].中国农村经济,2023(3):157-177.
- [19]苗道华.乡村振兴战略背景下农村土地第二轮承包政策的反思与平衡[J].农业经济,2023(9):102-104.

(收稿日期:2024—08—21 责任编辑:张鹏)

Policy Design, Practical Issues and Improvement Suggestions for the Expiration of the Second Round of Rural Land Contract

Lin Yu

Abstract: The development of new agricultural productivity in the new era requires the formation of compatible agricultural production relations, in which the consolidation and improvement of existing land contract relations and the continuation of clear and unambiguous property rights relations are important elements of the deepening of rural reform, especially the reform of the rural land system at the present time. The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee decided to promote the second round of land contracting in an orderly manner and extend the 30-year pilot after the expiration, which is undoubtedly the focus of deepening the reform of the rural land system at present. Since 2020, the Ministry of Agriculture and Rural Development has carried out five batches of pilot projects to extend the second round of land contract for another 30 years after its expiration, and has achieved good results. However, at the three levels of work promotion, problem solving and potential risks, there is the risk of issue avoiding, which may induce incomplete pilot work and lead to a compromise in the effectiveness of the pilot. For this reason, it is necessary to select as many pilot villages as possible and to explore more ways of solving the human-land conflict by means of “land”.

Key Words: Consolidation of Land Rights; Second Round Extension Package; Institutional Arrangements; Practical Issues