

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊
“复印报刊资料”重要转载来源期刊
AMI综合评价 (A刊) 核心期刊
中国国际影响力优秀学术期刊
RCCSE中国核心学术期刊
全国中文核心期刊

ISSN 1003-7470

农村经济

全力打造农村经济理论和政策研究一流期刊

ECONOMY
RURAL

本期导读

- 耕地非粮化的负外部性问题及化解策略
- 农机服务市场发育与种植结构“趋粮化”
- 中国式乡村治理现代化：理论内涵、演化逻辑与实践启示
- 高开放水平下农业保险补贴的合规性与政策选择
- 农业转移人口市民化与财产性收入
- 要素流动能够推动城乡二元结构转化吗？

2023 第 10 期
总第 492 期 · 月刊

农村经济

(月刊)

四川省社会科学院 主管

四川省社会科学院 主办

2023 年第 10 期

(总第 492 期)

2023 年 10 月 25 日出版

土地问题

- 1 耕地非粮化的负外部性问题及化解策略 王舒琪 叶兴庆
- 11 共同富裕视域下宅基地使用权的运行:从“权能分离”到“权利行使” 胡 建
- 22 农村承包地第二轮到期延包的政策维度、法权映射与对策建议 韩 宁 张 科

粮食问题

- 31 农机服务市场发育与种植结构“趋粮化” 胡 霞 周旭海 罗崇佳
- 42 元治理视域下粮食产后减损的政府责任建构:理论逻辑与实践逻辑 刘 婷 曹宝明

乡村治理

- 50 中国式乡村治理现代化:理论内涵、演化逻辑与实践启示 王 杰 丁志刚
- 61 嵌入性视角下易地搬迁人地关系的实践逻辑及反思 田 鹏

编辑出版 《农村经济》杂志社
(成都市一环路西一段 155 号)

印 刷 川印文化集团股份有限公司

电 话 028-87013295

投稿网址 <http://ncjj.alljournal.cn>

邮 编 610072

农村承包地第二轮到期延包的政策维度、法权映射与对策建议

韩 宁 张 科

〔摘要〕农村承包地第二轮到期延包的政策内涵体现为土地承包关系的稳定与长久不变。农村承包地第二轮到期延包的政策价值中，稳定农户预期是基础，落实土地承包权是手段，实现适度规模经营是目标，实现公平与效率的结合。农村承包地第二轮到期延包的法权映射可以表述为土地承包经营权，土地经营权属于承包地第二轮到期延包法权映射的延伸，土地承包关系调整属于承包地第二轮到期延包法权映射的补充。文中提出了农村承包地第二轮到期延包的政策建议：严守不打乱重分的政策底线、鼓励多地农户积极退出承包地、审慎把握局部微调和注重少地农户的利益维护。

〔关键词〕农村承包地 延包 土地承包权 适度规模经营

〔中图分类号〕F311 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-7470(2023)-10-0022(09)

〔作者〕韩 宁 副教授 河南农业大学文法学院 河南郑州 450046

张 科 讲师 河南农业大学外国语学院 河南郑州 450046

一、引言与文献综述

源于安徽凤阳小岗的家庭承包责任制，确立了农户与农村集体经济组织的土地承包关系。在该制度伊始，出于短期的公平考虑，土地承包关系调整频繁。上世纪90年代初，贵州湄潭探索出“增人不增地、减人不减地”的土地承包关系。“增人不增地、减人不减地”得到中央政策层面的认可。现今，农村承包地（以下简称“承包地”）第二轮承包也即将到期，中央明确到期后再延长三十年。

有关承包地第二轮到期延包的现有研究中，集

中体现为如何认定延包中的承包地调整问题。崔红志等^{〔1〕}指出承包地无需调整、径行延包即可，需从观念上实现由公平到效率的转变；刘守英等^{〔2〕}认为应增强农户预期，稳定土地承包关系，不能随意调整，否则会破坏农户投资预期，影响适度规模经营；肖鹏^{〔3〕}认为延包时必须稳定土地承包权，对承包地块不进行调整；刘润秋等^{〔4〕}提出稳定地权不仅可以提高土地资源配置效率，而且衔接承包地“三权分置”的适度放活经营权，少地农户可通过流入土地经营权或完善社会制度进行保障。贺雪峰^{〔5〕}则指出不调整只会进一步助长不公平，也无

• 本文系国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色土地管理制度完善研究”（编号：18ZDA152）、河南省软科学研究项目“乡村振兴战略下宅基地‘三权分置’研究”（编号：202400410057）、河南省高等教育教学改革研究与实践项目“中原农耕文明融入农林高校课程思政教育体系研究与实践”（编号：2021SJGLX089）和河南农业大学社会治理创新研究中心项目“三块地改革视野下农村集体土地运行机制实证研究”（编号：2017-SG-02）的阶段性研究成果。韩宁系对外经济贸易大学法学院博士研究生，张科系本文通讯作者。

法解决土地细碎化的现状；刘灵辉^[6]等认为地权固化会使少地农户更加弱势，影响社会稳定，阻碍乡村振兴；张浩^[7]认为第二轮延包时必须倾听农民呼声，回应农民诉求，通过创新实践，化解地权固化的负面效应；杨宗耀等^[8]从自发进行土地调整角度创新土地分配新规则，消减土地细碎化而产生的弊端，提高土地利用效率。

上述有关承包地延期的研究为本文研究的开展提供了丰富的素材，也涉及到承包地第二轮到期延包的核心问题，但彼此争论甚大，无法形成共识。因此，需要深入思考的问题有：一是承包地第二轮到期延包的政策维度如何理解？二是承包地第二轮到期延包的法权映射如何界定？三是稳定土地承包关系与无地人口的冲突如何处理？等等。所有这些问题事关承包地第二轮到期延包的顺利推行，涉及到广大农户的切身利益，甚至影响到农村社会的稳定，是需要我们亟待解决的现实问题。

二、土地承包关系的政策演进

1. 土地承包关系稳定的确立

1984年中央一号文件不仅明确了承包期原则上在15年以上，而且确立了“大稳定，小调整”的原则，在集体充分协商的前提下，可以由集体统一调整承包地。但是“大稳定”并没有具体体现，反倒是“土地调整频繁”。^[9]鉴于农户刚刚从人民公社体制脱离出来，土地分包到户带来了立竿见影的效果，农民“吃不饱饭”问题基本得以解决，故其对于频繁调整承包地倒没有什么怨言，但随之带来了土地经营效率的瓶颈制约等一系列问题。例如，频繁调整承包地使农户无心在地力上进行充分的投入，也使土地流转无法顺利开展。在贵州湄潭首创“增人不增地，减人不减地”的基础上，1995年国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系意见的通知》，提倡在承包期内实行“增人不增地，减人不减地”，同时指出承包地严重不均、群众意见较大的村组，经民主议定，作适当调整后，再延长承包期。这实际上蕴含着打乱重分，实践中也

有在该期间打乱重分的现象。据学者调研，“在样本组发生的96次土地大调整中，有60次发生在第一轮土地承包期内”。^[10]1997年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》强调在第一轮土地承包到期后，土地承包期再延长30年，不能将原来的承包地打乱重新发包。至此，在中央政策层面实现了农户和承包地之间的相对固化，大范围频繁调整承包地不再被中央政策所允许。

2. 土地承包关系长久不变的确立

2008年中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题决定》首次提出现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，“‘长久不变’则是在‘增人不增地、减人不减地’基础上的递进”。^[11]2017年党的十九大报告在强调保持土地承包关系稳定并长久不变的基础上，指出第二轮土地承包到期后再延长30年。2019年中共中央国务院《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》指出应坚持延包原则，不得将承包地打乱重分。长久不变是土地承包关系稳定的深化，也是承包地“三权分置”改革稳定土地承包权、放活土地经营权的当然要求。在中央提出第二轮土地承包到期后再延长三十年的背景下，土地承包关系稳定并长久不变无疑让广大农户吃上了“定心丸”。2020年国务院办公厅《关于同意建立第二轮土地承包到期后再延长三十年试点部际联席会议制度的函》确立了由农业农村部、中央农办牵头的承包地第二轮到期后再延长三十年试点部际联席会议制度，2021年中央一号文件提出有序开展承包地第二轮到期后再延长30年试点。这就意味着承包地第二轮到期延包的具体实施已经提到日程。

在土地承包关系的政策演进中，“承包地调整先后经历了‘大稳定、小调整’‘增人不增地、减人不减地’和‘严格限制调整’三个阶段”，^[12]抑制承包地的频繁调整、稳定土地承包关系是主线。通过“大稳定”的政策底线，排斥了土地承包关系

的大范围调整；通过提倡“增人不增地，减人不减地”，并在集体议决和政府审批双重制约下，为在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调整承包地留有余地，形成了“小调整”的严格规制。土地承包关系稳定并长久不变为“大稳定、小调整”赋予了新的内涵，构成了土地承包关系的基础。

三、承包地第二轮到期延包的政策内涵维度

承包地第二轮到期延包的政策内涵，可以分为两个层面：土地承包关系的稳定与土地承包关系的长久不变。土地承包关系的稳定基于状态视角，强调土地承包关系一旦确定下来，就不得随意变更或调整。土地承包关系长久不变基于时间视角，强调土地承包关系绝非权宜之计，要长期实行。

1. 土地承包关系的稳定

土地承包关系的稳定，相对于土地承包关系的易变。家庭承包责任制之初，土地承包关系是易变的，几乎“三年一小调、五年一大调”，但囿于解决温饱问题的现实渴求和朴素正义理念的简单追求，此种现象确实具有一定合理性，但在温饱问题解决后，如何实现土地经营的效率，则不得被提上日程，稳定土地承包关系则变成了首选。土地承包关系的稳定有以下几层意蕴。

(1) 在某一起点依据人口分配承包地后，不得再行打乱重分。随着生育、外嫁、死亡等原因发生，户之人口是不断变化的。此种变化是客观形成的，无法避免也无法克服，在任何一个起点依据当时户之人口分配承包地后，随着时间的推移，均会出现“有人无地”或“有地无人”现象。此外，“彻底打乱后重新分配将不可避免地引发不少矛盾，甚至造成一些地方农村的不稳定”^{〔13〕}也是不得不考虑的问题。故在技术处理上，承包地的分配以户为单位，起点分配时依据当时户之人口。虽然户之人口不断发生变动，但只要户仍然存在，则土地承包关系就不会变动，即使户之成员变动，也不能打乱重分，这就形成了国家提倡的“增人不增

地、减人不减地”土地承包关系运行样态。从纵向考察，某一起点一般为源于1984年左右开始的以15年为期限的第一轮土地承包后期。第一轮承包关系濒临到期时，国家已经明确自动续期30年并不打乱重分的原则。

(2) 个别农户之间可以进行局部调整。在不打乱重分情形下，个别农户之间的调整是稳定的应有之意。这种调整，主要表现为承包地的互换。实践中，农户的承包地可能在不同的位置，这不利于集中耕作，农户之间可以协商调整地块。此外，如果个别农户户之人口相差甚大，能否进行个别农户之间的调整，则问题甚大。基于彼此经济利益之考量，由个别农户单独协商，通过转让部分地块的土地承包权，是可行选择。但在该情形下，需要个别农户之间的意思自治，则能否协商一致也是一个大问题。如果无法协商一致，通过集体决议，径行在个别农户之间进行调整，是实践难题，后文再论。

2. 土地承包关系的长久不变

土地承包关系的稳定与土地承包关系的长久不变是有递进关系的。只有土地承包关系的稳定，才谈得上土地承包关系的长久不变；而土地承包关系的长久不变，则又为土地承包关系的稳定增加了粘合剂，进一步深化土地承包关系的稳定。土地承包关系长久不变的意蕴包括以下几个方面。

(1) 长久不变是一种政策宣示。土地承包关系长久不变的政策宣示，依托中央权威，是国家向农户做出的庄严承诺，使农户确信土地承包关系的稳定是长期的，绝不会轻易改变。“农民土地产权的明晰必须建立在农民土地产权保护的基础上”。^{〔14〕}土地承包关系长久不变强化了土地承包关系下农户与承包地的固化关系，加强对农户土地产权的保护，使农户吃下“定心丸”。当然，土地承包关系长久不变也暗含土地承包关系的财产权打造，使农户基于土地承包关系而产生的财产权得以进一步彰显，淡化某一起点依据人口分配承包地的土地承包权取得的身份属性。这样一来，农户土地承包关系稳定预期会极大增强，这对于巩固现有土地承包关

系的法权结构、实现土地承包权稳定下的土地经营权的流转具有重大意义。土地承包关系长久不变的政策宣示,是承包地“三权分置”改革政策体系的一部分,不仅明晰了集体所有制的长期坚持,而且意味着稳定土地承包权、放活土地经营权的长期坚持,为承包地“三权分置”在入法后的深入实践提供了权威依托和必要的政策话语体系。

(2) 长久不变契合了多轮承包,为不同轮次承包提供了政策支撑。源于1984年前后的以15年为期限的第一轮承包期限届满后,以1997年前后为界,开展了为期30年的第二轮承包,2027年左右,第二轮承包到期,国家现在已经开展第三轮承包试点。不同轮次的承包,呈现分散状,容易使人认为权宜性强,每次临近到期,才宣布顺延期间,这或许会影响农户对土地承包关系的心理预期,助长不确定因素。因此,通过土地承包关系长久不变的引领,使农户认识到土地承包关系是国家推行的农村土地基本利用关系,具有长期性,抵消了不同轮次承包的分散状,实现了政策上的衔接。

总之,土地承包关系的稳定,是土地承包关系长久不变的基础;而土地承包关系的长久不变,则是土地承包关系稳定的深化。在承包地第二轮到期延包的背景下,土地承包关系的稳定并长久不变的政策内涵必然意味着第二轮到期延包务必结合承包地“三权分置”改革成果,依托政策的稳定和持续性,妥善处理延包政策与“三权分置”政策的关系。

四、承包地第二轮到期延包的政策价值维度

土地承包关系的稳定与长久不变,构成了承包地第二轮到期延包的政策内涵维度。但政策内涵的形成,不仅是不同利益平衡安排的结果,更是价值导向的结果。承包地第二轮到期延包的政策内涵体现了以下价值导向。

1. 稳定农户预期

农户作为家庭承包的主体,其最关注的无非是自己承包的土地能够耕作多长时间。如果朝令夕

改,农户是没有长期投入打算的,会增加农户的投机主义倾向,助长其短期掠夺式经营行为。此种现象无法实现农业经营的可持续性,更谈不上农户增加地力投入的主观积极性。农户甚至存在“击鼓传花”式的心态,反正土地承包关系是否持续不确定,倒不如转嫁风险,把承包地流转出去,而作为流转的受让方,要么其不了解政策,接受了流转,可土地承包关系一旦调整,必然会引起其和转让方甚至和农村集体经济组织之间的矛盾;要么其了解政策,而不接受流转。在土地承包关系中,必须“强化土地排他性,稳定农户预期,诱导农民的长期投资与生产行为,并优化资源配置”。^[15]由此,稳定农户预期,是承包地有序经营的前提;没有了这个前提,承包地适度规模经营,甚至农户个体积极经营都会变得奢侈。

2. 落实土地承包权

承包地“三权分置”改革下,农户的土地承包权是一种用益物权,体现了农户对承包地的占有、使用、收益以及对土地经营权的处分。但土地承包权的权源是农户对集体所有土地的承包,一旦土地承包关系不稳定,则土地承包权的权源就变得琢磨不透。由此带来一系列连锁反应,作为土地承包权法权体现形式的土地承包经营权的确权首先受到波及。国家投入了那么多人力、物力进行土地承包经营权的确权,而土地承包关系不稳定,确权意义何在?而作为承包地“三权分置”改革的重要价值追求的适度规模经营也根本无法实现。试想,土地承包关系不稳定,则土地承包权不稳定,土地承包权人如何为他人设立土地经营权以实现承包地适度规模经营?这种连锁反应与其说影响到了农户的权利,背离了“有恒产者有恒心”,倒不如说冲击了承包地“三权分置”改革,甚至会导致承包地“三权分置”改革所取得的成果化为乌有。因此,巩固承包地“三权分置”改革成果,保持农村土地承包关系长久不变,必然要充分落实土地承包权。

3. 实现适度规模经营

农户的经营主体地位是长期形成的,短期内无法改变也没有必要改变,但农户经营主体地位的体现形式是多样的,既包括农户自己经营,也包括农户流转承包地由他人经营。在农户自己经营下,对劳动力成本、时间成本等要求是很高的,加上承包地产出的有限性,农户自己经营会显得越来越力不从心。尤其是“农村青少年有着明确的非农化预期和职业意识,他们中的大多数希望参与到现代化的职业分工体系中去”,^[16]由此导致农村务农后备力量匮乏。客观形势倒逼农户流转承包地,由新型农业经营主体进行专业化经营。此种情形下,农户基于土地承包权享有土地收益,新型农业经营主体基于具体农业经营行为也享有土地收益,双方实现了利益共享,在利益共享之下承包地适度规模经营则水到渠成。但无论是农户还是新型农业经营主体,在没有稳定的权利保障下,共赢格局是很难实现的。农户的土地承包权和新型农业经营主体的土地经营权需形成科学权利架构,而这种架构的基础就是土地承包关系的稳定,离开了这个基础,无异于缘木求鱼、刻舟求剑,适度规模经营更是难以实现。

综上,承包地第二轮到期延包的政策价值中,稳定农户预期是基础,落实土地承包权是手段,实现适度规模经营是目标,三者实现了公平与效率的结合。从公平角度而言,农户预期得以稳定,农户土地承包权得以确立和保障;从效率角度而言,适度规模经营得以实现。当然,从宏观角度而言,承包地第二轮到期延包的政策价值也是实现农村产业兴旺、保持农村社会稳定以及助力全面乡村振兴的必然要求。

五、承包地第二轮到期延包的法权映射

承包地第二轮到期延包的法权映射,意指承包地第二轮到期延包的政策内涵和政策价值在法律规范层面的具体体现。这种体现不仅实现了政策语言到法律语言的转化,而且可以通过法律层面的权利

一义务规范模型落实政策诉求,为承包地第二轮到期延包提供了明确的制度供给和法治保障。承包地第二轮到期延包的法权映射体现在以下几个方面。

1. 直接映射下的土地承包经营权

承包地“三权分置”中的土地承包权,即法律层面的土地承包经营权。土地承包经营权为用益物权,体现为农户对承包地的支配关系。这种支配关系,不仅体现为对承包地的自我经营,还包括流转土地经营权由他人经营。土地承包经营权的取得强调资格属性,唯具有农村集体经济组织成员资格,才能取得土地承包经营权。土地承包经营权仍具有浓厚的社会保障色彩,体现为其不能直接入市交易,在土地承包经营权处分层面,其只能在集体经济组织内部进行互换和转让,该种转让和互换属于集体内部自主调整土地承包关系的行为,“其相对于集体组织主导的调整行为,更加符合相关农户的自身意愿”。^[17]土地承包经营权作为用益物权一旦设立,其自可对抗集体土地所有权,申言之,在土地承包经营权存续期间,土地承包经营权优先于集体土地所有权,集体土地所有权人不能基于土地所有权身份随意收回土地承包经营权,这为土地承包关系稳定并长久不变奠定了法权基础。此外,在法权关系中,土地承包经营权有存续期间,该种存续期间是量化的具体数字,在政策层面的长久不变下,该法权关系的政策解释自应为到期自动顺延。

2. 延伸映射下的土地经营权

土地经营权是承包地“三权分置”改革的重要内容,“是为了促进农村土地的流转,解决我国农村土地经营所面临的瓶颈性问题”。^[18]虽然学界对土地经营权的性质存在争论,但土地经营权作为土地经营权人对承包地占有、使用等权能的界定是没有争议的。在法权关系中,土地经营权有两种类型,其一为农村集体经济组织作为发包方为土地经营权人设立的土地经营权,主要针对荒山等“四荒”土地,此类土地经营权是农村土地

市场化的结果；其二为农户流转承包地而为土地经营权人设立的土地经营权，“家庭承包的土地经营权已经在法律上界定为一种纯财产性质权利，对‘受让方’无身份性限制”，^[19]此种土地经营权也完全可以市场化。由此，土地经营权要么直接依托集体土地所有权而产生，要么直接依托农户土地承包经营权而产生，但均不影响其市场化属性。唯土地承包关系稳定并长久不变的法权关系，针对的是农户流转承包地而为土地经营权人设立土地经营权的情形，这是需要明确的，原因在于土地承包关系稳定并长久不变本身就是在农户与农村集体经济组织的语境下展开的。申言之，在农户与农村集体经济组织的关系中，农村集体经济组织作为发包方，一旦把集体土地发包给农户，就不得随意调整承包地，农户基于集体成员身份具有承包人地位，依法承包的集体土地受到严格保护。而农村集体经济组织作为发包人通过招标、拍卖等市场化手段发包“四荒”土地，直接通过双方之间的承包合同确立彼此的权利义务，在发包层面就实现了市场化运作，这与土地承包关系稳定并长久不变没有交集和关联。

3. 补充映射下的土地承包关系调整机制

依据《土地承包法》之规定，在承包期内，对承包地的调整分为实体要件和程序要件。实体要件包括三个方面。一是承包期内出现了特殊情形。例如因自然灾害严重毁损承包地。法律规范中采取不完全列举特殊情形的方式进行设计，除了因自然灾害严重毁损承包地外，还包括哪些特殊情形，需要实践中不断探索。这也体现了原则性和灵活性相结合的立法技术。当然，《土地承包法修正案（草案）（二次审议稿）》中曾指出“因特殊情形矛盾突出”作为条件，但该条件过于宽泛，怕引起土地承包关系不稳定，在最终审议的时候进行了调整。二是针对个别农户之间承包的耕地和草地。个别农户的界定排除了大范围调整，另考虑到林木成才周期较长，仅限于耕地和草地。三是承包合同中没有

约定不得调整。如果农户和农村集体经济组织签订承包合同时约定了不得调整的，则即使符合上述条件，也不得进行调整。程序要件包括两个方面。一是要经过农村集体经济组织成员议决。只有经过农村集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，方能进行个别农户之间的调整。二是政府审批。集体议决通过后的调整方案，要报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业农村主管部门批准，才能进入实施阶段。

由此，承包地第二轮到期延包的法权映射可以表述为农村集体经济组织为农户发包承包地而形成的土地承包经营权，该权利仍然具有浓厚的身份色彩，无法直接进行交易。农户流转承包地而为土地经营权人设立的土地经营权属于承包地第二轮到期延包法权映射的延伸，是土地承包关系稳定并长久不变法权关系的重要正当性基础，也是土地承包关系稳定并长久不变政策价值实现的核心保障。而土地承包关系调整机制则属于承包地第二轮到期延包法权映射的补充，实现了稳定性和灵活性的结合，也为承包地第二轮到期延包下的多元创新提供了法律依据。

六、承包地第二轮到期延包的少地农户利益回应

土地承包关系稳定并长久不变下，必然会存在无地农民、少地农户，也相应存在多地农户。虽然国家从宏观上进行布局、着眼于全面乡村振兴视角下稳定土地承包权的意义重大，但对这些无地农民、少地农户，大道理难掩其内心的不平衡，让其抛弃个人利益诉求，从国家大局出发考量土地承包关系稳定并长久不变政策，难免会有一定的抵触情绪。

笔者调查，在某省一农村集体经济组织内部，由于户之人口变动，存在着在起点分配土地时，某户有8人具有分配土地资格，由于死亡、外嫁等因素，该户现仅有2人具有分配土地资格，但户之土地面积并没有变动；起点分配土地时，某户有2人

具有分配土地资格,由于出生、入嫁因素,该户现有6人具有分配土地资格,但户之土地面积也没有变动。该农村集体经济组织有120户,这两户比较突出,但仍有近30户存在少地或多地之情形。扩大调查范围,笔者选择在该省其他地市农村集体经济组织调查,也出现了类似的情况。笔者在调查时,也特别询问了相关农户对这种现象的看法,他们虽有不满意,但在地力产出有限、能够外出打工的背景下,也并非无法忍受。此外,他们也提出,如果将来涉及到土地征收补偿等,他们亏大了。另外,笔者调查得知,这些农村集体经济组织也没有其他收入,对少地农户也不存在集体收益的倾斜性分配。这些现象之存在,笔者不敢断言是普遍现象,毕竟调查区域、选择样本有限,但这些现象是客观存在的。

对于少地农户而言,其利益缺失是必须承认和重视的。但利益缺失的弥补,是要通过实践探索不断予以解决的。对于通过打乱重分解决少地农户利益诉求的方法,不仅为政策所不容,而且无法实现法律支撑,是无法行得通的。通过村民集体议决下的个别农户之间局部调整进行解决,虽然有政策和法律上的通道,但是否是理性选择,实施效果能否为农户普遍接受,并实现农村社会稳定,仍是有待观察的。在承包地蛋糕有限的情形下,紧盯承包地蛋糕之分配,除了徒增内耗成本,并无法实现财富的有效增加。“平均主义的土地观成为了当前国家所进行的土地流转和规模化经营所要去翻转或化解的一种农民心态。”^[20]对于少地农户利益之保护,是需要深入调研、认真对待的问题。

七、承包地第二轮到期延包的对策建议

承包地第二轮到期延包,国家层面已经进行了顶层设计,并通过试点的方式积累经验、稳步推进。在承包地第二轮到期延包中,务必处理好政策底线与实践创新、长久不变与局部微调、多地农户与少地农户之间的关系,确保承包地第二轮到期延包的顺利推行。

1. 严守不打乱重分的政策底线

第二轮承包期限到期延包,必须贯彻党的农村土地改革政策,明确自动顺延、不打乱重分政策底线,也可以说是政策红线,是突破不得的。在第三轮土地承包方案设计中,务必严守该政策底线。需要谨防的是,切不可打着群众意愿的旗号行“打乱重分”之实。在农村各项改革中,中央一再提出要把农民利益维护好,但这绝不等同于简单的村民集体议决。土地承包关系牵一发而动全身,涉及到广大农户的切身利益。从长远而言,对广大农户财产权的尊重和保护是其核心关注的利益。从少地农户和多地农户的视角出发,村民集体议决而打乱重分,不仅会激发少地农户和多地农户的矛盾,人为造成内耗,而且冲击现有农村土地改革成果,实乃得不偿失。第三轮土地承包的方案设计中,要把政策底线讲清楚,把农户切身利益讲清楚,明晰自动顺延、不打乱重分是第三轮土地承包方案的设计底线,明确农民利益最大化实现是第三轮土地承包方案的设计目标。当然,继集体土地所有权确权后,随之开展了土地承包关系确权,向农户颁发土地承包经营权证。该工作延续了数年,取得了突出成果。这些成果来之不易,也需要倍加珍惜。即使第二轮承包期届满,也没有必要重新颁发土地承包经营权证。如有必要,可以在土地承包经营权证上注明第三轮承包的期限。对于个别农户之间的承包地有所调整的,则仅针对个别农户换证即可。

2. 鼓励多地农户积极退出承包地

多地农户是历史形成的,从程序上而言,体现了起点公平,其获得的承包地应得到尊重和保护,这一点是毋庸置疑。仅基于朴素公平理念,抱着打乱重分念头的“机械平均主义”,根本无法实现共赢之结果,反而会加剧土地运行成本、降低农业生产效率,有饮鸩止渴之嫌疑。应采取激励措施,充分调查研究,切实了解农户真实需求,据此客观合理制定承包地退出方案。鼓励多地农

户积极退出相应承包地，具体可以采取集体赎买、就业扶持、物质奖励、荣誉支持等手段。集体赎买情形下，需要农村集体经济组织有足够的经济实力，否则也是难以实现的。就业扶持、物质奖励、荣誉支持等手段，则存在充足的实践创新空间。在美丽乡村建设中，集体公共卫生是必不可少环节。依托类似政策导向，多创设公益性岗位，对积极退出相应承包地的农户成员进行岗位安置，也是可选项。除此之外，可以尝试积分制度，把物质奖励和荣誉支持量化为积分，依据积分进行集体利益分配。

3. 审慎把握局部微调

在第二轮承包到期延包过程中，对于局部微调必须审慎把握，要立足于“个别农户之间”。既然是微调，即区别于土地承包实施之初的“大稳定、小调整”，也区别于农户之间土地承包经营权的转让、互换，是在个别农户之间基于农村集体经济组织集体议决的介入而进行的调整。这种调整首先应征求个别农户之间的意见，尤其是多地农户的意见，如果多地农户强烈反对，则应对其进行激励引导，还应重点关注收回土地的合理分配问题，如果少地农户过多，而收回土地十分有限，则必然会引起新的矛盾。另外，如何理解个别农户的户之承包地相差甚大并没有一个客观标准，也容易引起个别农户之间的对立，甚至个别农户与整个农村集体经济组织的对立。基于农村社会稳定之考量，集体决议下径行在个别农户之间进行调整，虽然不与稳定土地承包关系相冲突，但运行成本极高，社会风险极大，其复杂程度绝非单纯的集体议决所能化解的，需要充分协调不同利益主体之间的利益，在现行政策和法律规制框架内，在秉持风险可控的前提下，“鼓励各地方尝试探索包容式、创新式、多元式的实践处置方案，谨防人地矛盾爆发”。^[21]但无论如何创新，都需要历史耐心和通盘考量，在充分调研的基础上审慎把握。

4. 注重少地农户的利益维护

在全面乡村振兴战略背景下，发展、壮大集体经济，才是根本解决之道，但“在民间正义生产中，利益分配共识具有重要意义”。^[22]伴随着农村集体产权改革，在重塑农村集体经济组织时，对于少地农户利益诉求而言，需要集体成员共同参与，扩大共识面，形成完善的集体成员权体系。在进行充分协商达成基本共识下，“某些集体成员的个体处境处于生存弱势状态，则应对其给予集体社会保障利益的倾斜保护”。^[23]可进行农村集体经济组织股份优化，设立特别股，甚至可以称为少地农户股，对少地农户需予以特殊关注，这也是实质正义的当然要求。也许就现状而言，一些农村集体经济组织无红利可分，但在国家加大力度支持农村集体经济组织发展的背景下，在承包地“三权分置”改革、农村集体经营性建设用地入市等政策红利支持下，农村集体经济组织无红利可分是暂时的，待集体经济壮大后，获得红利之分配，不仅是对少地农户的利益维护，也是对少地农户正当诉求的回应。除此之外，“通过合理的制度安排引导各类农民增加新的劳动和工作技能，摆脱思想和经济上的贫困状态”，^[24]特别是完善少地农户成员的社会保障，也是有效的解决手段。

八、结语

土地承包关系稳定并长久不变是农村土地承包关系长期探索的实践总结和政策升华，体现为每轮承包期限届满的自动顺延、不打乱重分。其超越了时空范畴，为土地承包关系的稳健运行奠定基础、指明航向。土地承包关系稳定并长久不变下的“稳”是土地承包关系的灵魂，土地承包关系稳定并长久不变下的“长”是土地承包关系的归宿。承包地第二轮到期延包的第三轮承包方案的设计，在严守不打乱重分的政策底线，关注少地农户的正当诉求、多元创新少地农户的利益实现机制、审慎在个别农户之间调整承包地，是土地承包关系稳定并长久不变的应有之意。诚

然, 土地问题关系到农户的切身利益, 需要深入调查, 以农户正当利益诉求的维护为领航, 妥善处理不同利益主体的关切点, 也是土地承包关系稳定并长久不变的当然要求。

参考文献:

[1] 崔红志, 刘亚辉. 我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策 [J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2018, (05).

[2] 刘守英, 王佳宁. 长久不变、制度创新与农地“三权分置” [J]. 改革, 2017, (12).

[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, (01).

[4] 刘润秋, 姜力月. 农村土地承包关系长久不变——历史进程、理论维度与实践逻辑 [J]. 福建论坛 (人文社会科学版), 2021, (01).

[5] 贺雪峰. 农地承包经营权确权的由来、逻辑与出路 [J]. 思想战线, 2015, (05).

[6] 刘灵辉, 向雨瑄. 第二轮土地延包中无地少地农户的权益保障策略研究 [J]. 贵州师范大学学报 (社会科学版), 2022, (02).

[7] 张浩. 农地再延包三十年: 政策衔接是关键 [J]. 江苏社会科学, 2021, (05).

[8] 杨宗耀, 方晨亮, 纪月清. 经营碎片化、确权与农业结构调整: 基于地片层面的分析 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2021, (05).

[9] 冀县卿, 钱忠好. 中国农地产权制度改革40年——变迁分析及其启示 [J]. 农业技术经济, 2019, (01).

[10] 廖洪乐. 农村承包地调整 [J]. 中国农村观察, 2003, (01).

[11] 张红宇, 李伟毅. 人地矛盾、“长久不变”与农地制度的创新 [J]. 经济研究参考, 2011, (09).

[12] 房绍坤. 承包地调整的制度逻辑与解释适用 [J]. 法治研究, 2021, (05).

[13] 刘锐. 基于乡村振兴的承包地制度供给研究 [J]. 中共中央党校 (国家行政学院) 学报, 2022, (01).

[14] 罗冬霞. 我国农村土地政策沿革: 历史脉络、理论逻辑与价值旨归 [J]. 农村经济, 2022, (05).

[15] 耿鹏鹏, 罗必良. “约束”与“补偿”的平衡: 农地调整如何影响确权的效率决定 [J]. 中国农村观察, 2021, (02).

[16] 易卓. 教育分层、职业分化与新生代农民阶层生产机制 [J]. 当代青年研究, 2022, (03).

[17] 祝之舟. 农村土地承包关系自主调整机制的法理内涵与体系完善 [J]. 法学家, 2021, (02).

[18] 韩宁. 中华人民共和国成立以来农村土地经营政策演进研究 [J]. 重庆理工大学学报 (社会科学版), 2020, (03).

[19] 丁关良. 土地经营权法律制度存在的疑难问题和解构设想 [J]. 法治研究, 2021, (05).

[20] 黄家亮, 郑绍杰. 新制度与旧格局: 农村地权制度的实践逻辑——关于农村人地矛盾的一个解释框架 [J]. 学术研究, 2018, (04).

[21] 姚志. 中国农村人地矛盾: 未现之谜与二轮延包处置思路 [J]. 经济体制改革, 2021, (06).

[22] 张晒. 利益分配的共识何以达成: 代表论辩与建设性调适 [J]. 社会发展研究, 2022, (01).

[23] 韩松. 农民集体成员的集体资产股份权 [J]. 法学研究, 2022, (03).

[24] 程雪阳. “土地承包关系稳定并长久不变”的理论争议与制度落实 [J]. 中国法律评论, 2021, (01).

责任编辑:
杨建伟
校对:

**RURAL
ECONOMY**

创新思考的氛围
汇聚交流的平台
博采众家的理论
独到精辟的分析

ISSN 1003-7470



国内统一连续出版物号: CN 51-1029/F
国际标准连续出版物号: ISSN 1003-7470

邮发代码: 62-154
定价: 20.00元