

第二轮土地承包到期后再延长 30 年的逻辑、挑战及应对

钱 龙 陆华良

摘 要：国家顶层设计层面确立了土地承包关系长期稳定和“长久不变”的制度框架，形成了第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策设计。这一政策设计的目标指向明确，一方面是巩固基本经营制度，保持农村社会和谐稳定；另一方面是促进规模化经营，推进现代农业发展。二轮承包到期后延包 30 年有其应然性、必要性和必然性，隐含着深刻的理论逻辑、政策逻辑和历史逻辑。但是这一政策设计在具体执行中将会面临多维矛盾和现实挑战，包括公平与效率的张力，小农逻辑与现代化路径的冲突，顶层设计统一性与地方治理差异化的矛盾，以及战略定位和多元目标的冲突等。后续要加快二轮延包试点，深化改革内容，因地制宜地解决突出难题，提升这一政策设计的适配性和生命力。

关键词：土地承包；延长 30 年；二轮延包；稳定承包关系；长久不变

中图分类号：F301.1；F320.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)05-0048-09

一、引言

肇始于 20 世纪 80 年代的农村改革，确立了农村土地集体所有和农民家庭承包经营的基本格局，由此这一安排成为我国农村土地制度的基石。在不断试错和实践探索过程中，党和政府逐渐形成了稳定土地承包关系、巩固和完善现有经营格局的政策思路。1984 年中央一号文件确立了第一轮农地承包经营权的期限为 15 年。在部分地区第一轮承包即将到期时，为稳定农民经营预期，1993 年党中央明确第一轮承包到期之后延长 30 年不变。2022 年左右，最早开展家庭联产承包责任制的地区迎来了第二轮承包到期，而全国层面将在 2027—2028 年出现二轮承包到期的高峰。因此，在二轮承包到期后

如何处置土地承包关系就成为政策层面不得不思考的重大议题。

对待这一议题，顶层设计的思路是一贯的、明确的。早在 2008 年召开的党的第十七届三中全会上，就明确了“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”的总方针。党的十九大报告则提出了“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 30 年”，并对延包期限作了说明。为落实中央重要决策部署，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》顺势出台，详细说明了第二轮延包 30 年的重要意义、基本原则、具体举措和注意事项。从 2020 年开始，中央农办、农业农村部启动了第二轮承包到期后的延包试点，在全国层面分 5 个批次遴选若干试验区开展相应探索，延包试点范围不断扩大。按照党的二

收稿日期：2025-02-10

基金项目：国家自然科学基金面上项目“农业社会化服务对化学农资减量施用的影响：理论机制、效应识别与政策优化”（72273061）；国家自然科学基金面上项目“农村产业数字化与农民增收：机理、绩效和政策”（72273016）；全国粮食和物资储备青年拔尖人才服务行业需求自主选题项目“消费环节粮食浪费的状况、成因和对策研究”。

作者简介：钱龙，男，南京财经大学粮食和物资学院教授（江苏南京 210023）。陆华良，男，南京审计大学校长、商学院二级教授（江苏南京 211815）。

十届三中全会提出的“有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点”的要求,2024 年安徽、湖南和广西开展了整省(区)试点,试图为二轮到期后的全国性政策试水,包括规范相应的工作程序、发掘潜在的问题和明晰解决冲突的举措等。

近年来,第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策安排得到了学界高度重视。学者们基于经济学、管理学、法学、政治学等多元学科视角,对这一政策安排的合理性^[1]、可能遭遇的困难^[2]、如何延包^[3]、和其他政策的适配^[4]、可能引发的经济社会效应^[5]等问题开展了丰富和饶有意义的讨论。还有一些研究对试点地区的实践成效和困难做了初步总结^[6-7],进行了典型案例提炼^[8-9],或是试图总结出若干具有推广价值的创新举措^[10-11]。

但是需要指出的是,在探讨上述细分议题之前,首先,需要在理论层面优先回应:为何第二轮土地承包到期后要再延长 30 年?其政策目标指向在哪里?内在逻辑是什么?虽然已经有少数学者做了此类尝试^[12-13],但是思考并不系统。其次,需要在理论层面解答:二轮承包到期后再延长 30 年这一政策安排,面临的多维矛盾和现实挑战是什么?尽管有一些学者尝试给出答案,但是这些回应更多是技术层面的,偏重具体细节,缺乏宏观视角的理论解构分析^[14],亟须破冰探索,总结提炼。因此,本文试图在理论层面清晰地回答上述问题,找到优化农地二轮延包 30 年政策的核心节点,从而为改善政策实施效果提供坚实支撑。

二、第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策指向

只有对政策本身有深刻把握,才能实现精准分析。在分析第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策的内在逻辑和可能挑战之前,有必要先梳理清晰这一政策的目标指向。

1. 巩固基本经营制度,保持农村社会和谐稳定

实践证明,农村土地集体所有制下的家庭承包经营制是符合中国国情和农情的制度安排。虽然随着经济社会发展和外在环境变化,这一制度设计已面临一些挑战,在部分领域制约了资源优化和新质生产力发展,但是,近些年来通过产权细分、产权明晰、产权赋能等系列改革,这一基本经营制度仍然具有广泛适应性。按照“制度均衡”理论,当前的制度设计尚未达到变革拐点,制度运行的边际收益仍然

高于边际成本。因此,保持土地承包关系稳定并长久不变绝不是权宜之计,而是理性决策后的明智选择,有助于稳定长期以来广为接受的基本经营制度。这也是顶层设计层面不断强调第二轮土地承包到期后再延长 30 年的关键所在。

当然,对“收益—成本”的考虑绝不仅仅是经济层面的,还包括社会层面、治理层面、政治层面、心理层面等。以社会层面为例,通过二轮延包 30 年来稳定土地承包关系,对农村社会和谐稳定至关重要。土地是农民的命根子,改革农民和土地之间的关系会产生“牵一发而动全身”的效果^[15]。面对约 2 亿承包户和数百万新型经营主体,改革得当会产生帕累托改进效应;但一旦把控不好,就会引发很多历史矛盾和现实纠纷,反而不利于农业发展和农村社会稳定。稳定是发展的前提,在推动农业现代化和乡村全面振兴的历史关键时期,需要稳慎有序实施,平稳过渡,最大限度地团结各方和凝聚社会共识。因此,在第二轮土地承包到期后再延长 30 年可能是现实约束下的最优解。

2. 促进规模化经营,推进现代农业发展

党的十七届三中全会以来,“保持土地承包关系稳定并长久不变”就成为一条基本原则。在其后出台的新一轮土地承包到期后再延长 30 年的政策安排,实际上是落实“长久不变”原则的切实举措。结合农村承包地曾经的延包经历,第一次发包周期是 15 年,到期之后延包 30 年。这样累计下来,承包期达到了 75 年,和城镇土地使用权 70 年期限相当。从某种意义上来说,此次二轮延包实现了城乡土地“同权”,是一个进步。之所以一而再,再而三地延长承包期,这和农业经营的特殊性密切相关。农业不仅面临自然风险和市场风险,而且是一个周期长、资产重、回报慢的行业。对承包户而言,主要投入是种子、化肥、农药、农膜等农资要素,农业社会化服务购买费用以及一些小型固定资产投资,总投资相对较小。对土地租赁型的新型规模经营主体而言,除上述投入外,还额外涉及土地租金、土壤改良和土地平整投入、劳动力成本、农用无人机和农机购置支出等,投资规模一般较大。这些投入需要较长的经营周期才能收回。如果承包经营周期过短,不仅容易导致种植户陷入亏损局面,而且会削弱经营者长期投资农业的意愿,带来“竭泽而渔”的恶果。这对“沉没成本”更大的规模主体,更是如此^[12]。

从中国农业发展阶段和农业产业成长规律来看,以规模经营为主要特征的新型经营主体是发展

现代化农业的核心力量。尽管在相当长时期内,传统小农依然占主导地位,但是规模化经营确实代表着长远发展方向^[3]。规模化经营通过整合资源、技术升级和市场拓展,推动农业从“小而散”向“大而强”转型,是实现现代农业高质量发展的重要路径。而土地制度作为农业发展的根本支撑,也需要服务这一长期目标。正如《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》所言,“长久不变”的一个目标指向就是推进农业农村现代化,其实现途径主要是引导土地经营权流转,形成多种形式适度规模经营。从实践效果来看,通过推进农地确权颁证,引导“两权分离”向“三权分置”转变,农村土地流转规模日益扩大。截至2024年,农村承包地已经有超过1/3进入流转市场,从而为规模经营主体发育提供了良好土壤^[14]。因此,当前保持土地承包关系稳定和继续延包30年,也是立足推进规模经营,建设现代农业的必要举措。

三、第二轮土地承包到期后再延长30年的内在逻辑

顶层设计层面作出“第二轮土地承包到期后再延长30年”的决策绝不是偶然之举,而是统筹结合“三农”实际情况和后续发展需求作出的审慎安排。实际上,这一政策安排是理论层面一般规律和中国特殊实践相互结合的必然产物,政策本身有一套运行逻辑,有其应然性、必要性和必然性。

1. 二轮延包的理论逻辑

“大国小农”是我国基本国情,亿万小农户是中国农业生产的主要力量。与此同时,城镇化战略带来了人地关系变动,规模经营主体逐步发展壮大。相对传统小农户,这一群体的数量虽然较少,却代表着现代农业发展的演进方向,是农业高质量发展的核心力量。当前,无论是传统小农户还是规模经营主体,都非常关心土地承包政策的走向。因为承包期限长短和他们的切身利益密切相关。经典产权经济学表明,产权稳定性是至关重要的^[16]。法律层面的赋权稳定性以及实践层面的事实产权稳定性均会通过影响心理层面的产权预期稳定性,对农业经营决策产生影响。

早期研究更关注小农,多证实土地承包权稳定不仅有助于提升耕地质量,促进农户投资土地,也有助于推动土地流转^[17-18]。相反,过短的产权期限不利于农业生产和可持续性经营。近些年的一些研

究则表明,依靠土地租赁的经营主体如果存在经营预期不稳定,其固定资产投资行为、环境友好型技术采纳行为^[19]、农业经营效率^[20]均会受到负面影响。因此,为防止出现机会主义投资倾向和短期掠夺式经营行为,巩固高标准农田建设等长远投资,在二轮承包到期之际坚持稳定土地承包关系,承诺到期后继续延包30年是符合理论逻辑的。更准确地说,是符合新制度经济学产权逻辑设定的。

此外,从“路径依赖”理论视角来看,第二轮土地承包到期后再延长30年也是一个合理的选项。正如道格拉斯·诺思所言,制度变迁存在显著的“路径依赖”规律,如同物理学的惯性,一旦选择了某一制度路径,就会对这种路径产生偏好,且后续这一路径会通过正向反馈来实现自我强化,甚至可能产生“锁定效应”,从而使得其他可能的制度设计很难替代最初的路径安排^[16]。在诺思的理论体系中,之前的制度设计是内生而非外生,其“路径依赖”理论得到了学界广泛认可,多个国家、多个领域的经验研究也证实了其理论主张。当前二轮延包30年的政策设计或许可以为这一理论阐释提供又一例证。

顶层设计之所以选择第二轮土地承包到期后再延长30年,和第一轮承包到期后选择延包30年的政策密切相关。虽然两次政策安排间隔约30年,我国农业发展面临的内外部环境、突出矛盾、主要任务均发生了显著变化,但是变化中也蕴含着不变,那就是都需要维护好农民的土地权利,尽可能地兼顾公平和效率。从实践效果来看,第一轮延包基本上实现了当初的政策目标,巩固了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保持了农村社会稳定,并在一定程度上促进了规模经营和现代农业发展,制度绩效良好。由于制度变迁具有报酬递增特征和自我强化的机制,前期良好的制度表现会带来自我强化,后续的制度安排很大可能会沿着之前熟悉的道路继续演进。按照“路径依赖”理论,二轮承包到期后优先选择有良好表现的延包30年政策是非常合理的路径安排。并且,稳定的土地承包关系延续至今,牵涉中央政府和地方政府、村集体、承包户和转入土地的经营户等多个主体,一旦脱离原来的轨道设计,会显著增加多个层面的交易成本。这使得各方都更愿意选择相对保守的方案,以此来规避不确定性和可能的利益受损。

2. 二轮延包的政策逻辑

政策出台最忌讳朝令夕改、互相冲突,而是需要

保持一贯性、一致性和相互兼容,否则会产生极高的政治、经济和社会成本。“第二轮土地承包到期后再延长 30 年”政策的最终确立,一方面是落实中央顶层设计的适时之举;另一方面是与其他土地制度改革安排相互匹配的应然举措。

在落实顶层设计方面,实际上,2008 年党的十七届三中全会明确提出“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”以来,后续政策设计都没有偏离这一大方向^[6]。2010—2016 年的中央一号文件各有侧重地强调了这一点。党的十九大报告正式提出了“第二轮土地承包到期后再延长 30 年”,2008 年新修订的《农村土地承包法》随即将这一战略要求写入,实现了延包政策的法律化。2019 年印发的《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”的内涵,提出了二轮延包的政策要求和实施原则。2020 年以来,历年中央一号文件都聚焦二轮承包到期后的试点工作,并提出了相应要求,试点范围也从村组层面上升至整县、整省层面。在 2025 年中央农村工作会议上,习近平总书记再次作出重要指示,要求“有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点”。从上述政策演进来看,顶层思路一以贯之,始终把握住“保持土地承包关系稳定并长久不变”这一战略方向。因此,二轮延包 30 年的安排在政策逻辑方面服从了这一指导原则。

在与其他土地制度改革安排相互匹配方面,近 20 年来,农村承包地领域最重要的制度变革包括确权颁证和“三权分置”,二轮延包政策需要与这些政策兼容匹配。为解决承包地地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题,2008 年党的十七届三中全会明确提出“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。2013 年中央一号文件正式提出,要用 5 年时间基本完成确权登记颁证工作。全国层面土地确权颁证工作在 2018 年左右完成。此次农地确权花费巨大的人力、物力等成本,理清了家底,累计精准测量了 2 亿多户承包户的 11 亿个地块^①。为了维护农民集体、承包户和经营主体三方权益,促进适度规模经营格局的形成,“三权分置”在 2014 年印发的《关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》中被首次提出。2016 年,《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》更加清晰地阐释了“三权”之间的联系,并要求各地区结合实际落实。党的十九大报告提出要完善承包地“三权分置”制度。为落实“三权

分置”制度,2018 年《农村土地承包法》进行了修订,正式在法律层面确立了从“两权分离”到“三权分置”的制度变革。

需要提醒的是,不可孤立地看待确权颁证、“三权分置”、二轮延包 30 年这三项变革。实际上,三者是一脉相承、相互联系和彼此自洽的系列改革。通过翻阅三项制度设计出台以来的系列文件,无一例外发现,这三项政策均导向一个目标:通过产权细化、产权明晰和产权强化来保障各相关方的权利,在此基础上推动土地流转和实现规模经营,最终实现农业现代化。没有确权颁证,“三权分置”的产权基础是薄弱的;没有“三权分置”,确权颁证的实践意义将大打折扣。没有第二轮土地承包到期后再延长 30 年作为前提,就会缺乏足够的产权期限来实施权利,那么无论是确权颁证还是“三权分置”,都只能停留在纸面上,成为一种“空制度”。因此,为了联动此前耗费巨大成本的确权颁证,落实已经入法的“三权分置”制度,在第二轮土地承包到期后需要继续延包 30 年来予以匹配,否则前两项制度变革的意义会被大大削弱。相反,践行二轮延包不仅能充分利用确权颁证的成果,实现大部分农户直接延包,降低延包工作的复杂程度和交易成本,为“三权分置”中不同权利主张提供充足的产权期限,而且为进一步解决历史遗留问题提供了一个历史契机,有助于完善确权颁证工作,夯实“三权分置”的产权基础。

3. 二轮延包的历史逻辑

任何新政策的出台,都需要考虑并服从历史规律,从中吸取经验和获得有益启示。纵观和农地相关的制度变革,始终是审慎地处置农民和土地之间的关系,切实保障农民土地权益。中国农村土地集体所有的前置约束,决定了历次制度变革的核心只能围绕土地承包权利展开。通过政策梳理不难发现,农户土地承包权利经历了逐渐赋权、逐渐稳定、逐渐清晰的改革路径。从历史实践来看,这一变革过程虽然是曲折的,但是一个不断实现帕累托改进的制度变迁过程,符合我国的国情和农情。宝贵的历史经验值得深思,既定的历史规律需要遵从和延续。因此,党的十七届三中全会明确“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”,进而在党的十九大确立“第二轮土地承包到期后再延长 30 年”,并在近些年通过不断扩大试点范围来完善二轮延包政策。这一系列安排既是符合历史逻辑的战略选择,也是符合承包权权能演变规律的适宜举措。一些调查也显示,二轮承包到期后延包 30 年政策得到了大

部分农户拥护支持^[21]。同时,安徽等几个试点省的实践也表明,只要方式得当,工作深入,省际层面的二轮延包工作进度会很快,直接顺延符合绝大部分农户的实际需求,这一政策安排是符合农民心理预期和历史惯性的。

此外,第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策安排还符合另外一个历史逻辑,那就是预留制度调整空间,等待时机合适的时候再予以解决。按照传统制度经济学设定,产权清晰要绝对优于产权模糊,在这一西方主导思路的影响下俄罗斯和东欧国家选择了“休克式”疗法。同期中国选择的渐进式改革,因不满足经济发展需要产权绝对清晰的前提而不被看好。但是事实胜于雄辩,中国采取的“渐进式改革”路径反而有着更优的绩效表现,有力推动了中国经济腾飞。这一历史经验弥足珍贵,表明在特定过渡期需要保持制度基本稳定而非剧烈变动,改革要留有余地,循序渐进,从而为未来改革预留足够的操作空间。实际上,此前农地制度改革就是遵循这一历史经验逐步推进的。长期以来,农地产权在法律界定和实践操作层面存在很多争议,甚至被一些学者认为是“有意的制度模糊”^[22]。但是政策层面对此抱有极大的耐心,没有着急去触碰一些模糊地带,而是秉持着在发展中解决问题的思路,直到近些年条件比较完备后,才借助确权颁证和“三权分置”等举措,逐步着手解决一系列历史遗留问题。二轮承包到期之际,城乡格局、人地关系、产业结构变化很大,也积累了不少社会矛盾。在推进乡村全面振兴和实现中华民族伟大复兴的历史关头,通过设置 30 年过渡期来搁置争议无疑是一个明智之举^[2]。这一温和的政策设计既能起到长效“定心丸”的效果,又能为将来调整土地承包关系留下足够的回旋余地。从历史经验来看,在二轮延包的 30 年期间,随着实践不断发展,在将来某一个时刻解决这些矛盾可能更加合适,阻力会更小、成本会更低,目前不必急于求成。

四、第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策面临的挑战

具体实践和技术层面工作不能替代理论思考,需要在理论层面全方位审视二轮承包到期延包 30 年所面临的现实挑战,如此才能更好地指导后续政策实践。概括来说,践行二轮延包 30 年政策会遭遇以下四大突出矛盾。

1. 公平和效率的张力

公平和效率既对立又统一,两者相互依存也相互矛盾。长期以来,中国农地制度设计始终都是兼顾公平和效率的^[23],虽然在不同时期对公平和效率的侧重有所不同。20 世纪 80 年代家庭联产承包责任制开始实施之初,由于农业生产是绝大部分农户的基本生计,此时更多按照“公平”逻辑来配置土地资源显然是合理的。这也是最初土地承包按照肥瘦远近、平均主义、人人有份的原则进行分配的关键所在。农民对农业的高度依赖在第一轮承包到期之际并没有发生实质性变化,因此顶层设计层面在 1993 年提出承包到期后延包 30 年,继续维持“公平为主,兼顾效率”的承包格局。

二轮承包期间,由于城镇化战略引致农业人口大量向非农部门迁移,紧张的人地关系得到缓解,以土地流转为代表的“两权分离”现象开始出现。2005—2015 年,农村土地流转率就由 4.6% 攀升至 33.4%^②,超过三分之一的承包地进入流转市场,助推中国农业逐步迈向规模化经营。也是在这一阶段,工资性收入逐渐成为中国农户最重要的收入增长来源,并在 2015 年超过经营收入成为农民总收入中占比最高的收入类型。这些变化为新时期通过制度变革调整公平和效率之间的关系提供了契机。从近些年的政策导向来看,“效率优先、兼顾公平”逐渐成为农地制度变革的基本原则^[14],推进适度规模经营和发展现代农业成为农地政策设计的优先选项。比如,从 2008 年开始试点并于 2018 年年底基本完成的农地确权颁证,就试图通过产权明晰和权能强化来为规模化经营奠定产权基础。2014 年开始实施的农地“三权分置”改革,强调要“落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权”。《关于引导农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的意见》更是直接表明了目标指向,明确指出要致力于通过产权细分和产权赋能来助推农业规模化经营。当前,二轮延包的政策安排也是服务于推进规模化经营这一优先选项的。按照“效率优先、兼顾公平”的原则,政策层面试图通过延长土地承包期限来实现产权固化,并和确权颁证、“三权分置”一起,共同为现代农业发展奠定坚实的农地制度基础。

然而,为实现效率优先就不得不牺牲公平倾向,以稳定土地承包关系为核心的二轮延包政策,在新时期也不可避免会遇到需要权衡公平和效率的问题。为期 15 年的一轮承包到期后,顶层设计选择了

继续延包 30 年,距今已经过去几十年。按照“增人不增地、减人不减地”的原则,农村土地资源在承包户之间的配置保持基本稳定,而家庭人口因自然更替、流动转移发生了很大变化,出现了“死人有地种,活人无地耕”“外出农民撂荒土地,留守农民缺地可种”等怪象^[5,9],人地矛盾空前激化。据估计,二轮承包以来人地不匹配累计人数约为 2.09 亿人,人地不匹配的耕地面积有 6.32 亿亩^[1]。如果不采取任何措施,可以预期的是,在产权固化的二轮延包 30 年期间,农地资源配置的不平等系数会持续上升,资源错配态势会进一步加剧。因此,在坚持第二轮土地承包到期后再延长 30 年这一政策设计的前提下,如何最大可能地缓解公平和效率的内在张力,防止二轮延包期间因公平失衡导致效率优先目标难以实现,是当前具体政策安排方面需要审慎考虑的一个关键问题。

2. 小农逻辑与现代化路径的冲突

虽然此次二轮延包的政策安排指向规模经营和现代农业发展,但“大国小农”的基本国情决定了这一目标不是一朝一夕就能实现的。在相当长时期内,小农户仍然是中国农业生产的基础力量。数据显示,目前我国有超过 2 亿户小农户,占总体的比例超过 98%^[3]。而以种植大户、家庭农场、农业合作社为代表的新型经营主体数量呈现快速增长态势,但是绝对数量还不高,截至 2023 年年底,全国有家庭农场近 400 万个,农民专业合作社 221.6 万家^③。因此,政策层面需要对小农为主的家庭经营保持很强的历史耐心。从目前的系列政策安排来看,顶层设计是充分意识到这一点的:一方面高度重视培育新型农业经营主体;另一方面要求多措并举带动小农户发展,实现新型经营主体与小农户协同进步。第二轮土地承包到期后再延长 30 年显然是符合这一战略导向的,稳定土地承包关系,有利于亿万小农户继续发挥积极作用和为农业生产做出自身贡献。

然而,也需要意识到二轮延包 30 年的政策安排,很可能会带来小农逻辑与现代化路径的冲突。几十年来地权固化稳定了农户心理预期,也衍生了产权认知裂变。一部分农民因政府严格限制村集体调整土地的权利,土地承包关系稳定而产生了产权认知错觉,认为农村承包地是私有财产。而且,近些年国家政策确实在强化土地承包权和经营权,承包权和经营权朝着物权的方向持续演进,更是强化了一部分农户的这一认知。在小农逻辑影响下,一部分农户对土地租金的要求缺乏弹性,地租只能维持

或者上涨,导致新型经营主体经营压力大,甚至引发了“毁约跑路”。当一部分土地因地理位置较偏、耕地质量较差,或者流转价格较高而缺乏合适的承租者时,在持有承包地几乎没有经济成本前提下,大部分农户基于小农逻辑会选择撂荒而不是无偿或低价提供给无地少地者,从而引发土地低效利用问题。据统计,全国承包地撂荒比例高达 15%^[24]。

此外,以保守为特征的小农逻辑还会通过固化细碎化经营格局来制约土地流转,从而对规模经营产生负面影响。近些年来,全国土地流转面积占承包地面积的比例始终徘徊在 1/3 左右。不可否认背后的原因是复杂的,但小规模、分散化的经营格局难以适应现代农业发展需要必然是一个非常关键的诱因^[7]。基于小农逻辑,承包户多会因为求稳、怕吃亏而倾向于拒绝土地调整,或者要求获得足够高的利益补偿才调整,这显然不利于地块整合。而土地权属固化和相应的细碎化格局又难以通过市场自身来解决,加之农村集体调整地块的权利被严格限制,这使得农户有充足的底气来维持现状,导致进一步提升土地流转率和推进规模经营困难重重。二轮延包 30 年政策会进一步固化既有利益格局,浸润在超长稳定产权期内的承包户,其小农逻辑会不会在二轮延包期间被强化尚不可知。从目前显现的端倪来看,产权固化带来的细碎化格局和小农逻辑固有的局限性已经引发一些负面影响,后续其对现代农业发展的潜在负面影响值得深入研究。

3. 顶层设计统一性与地方治理差异化的矛盾

二轮延包 30 年政策是顶层设计的精心安排,中央希冀农村土地承包关系保持稳定和“长久不变”,原则是“增人不增地、减人不减地”,底线是不能打乱重分和“大调整”。但是二轮发包以来至今几十年过去了,土地资源在农村内部的配置失衡问题日益突出。面对人地矛盾,地方层面为完善基层治理和化解潜在的冲突,又不得不去面对这些难题^[11]。也就是说,地方除了完成上级任务,落实上级指示,还需要实现本地区利益最大化和地方治理有效。由于中国是一个大国,不同区域的具体情况不一,面临的内外部约束不同,因此,很容易呈现各地在执行顶层设计时的差异化治理格局。

针对中央要求保持土地承包关系稳定和“长久不变”的要求,在执行二轮延包 30 年政策时,目前地方实践主要有严格执行、选择性执行和适应性执行三类策略。第一类是严格执行。地方按照中央指示来操作,不做任何改动,采取直接顺延的方式来贯

彻“长久不变”的要求。这又可以区分为两种具体情景:一种是中央的指导原则基本适用于本地情况,无需做较大变动,符合这种情形的比较少见;另一种相对普遍的情况是机械性执行上级政策,为避免可能的历史和现实纠纷,在不犯错的思路下开展本地实践,避重就轻、不触碰敏感领域和改革难题^[6]。第二类策略是选择性执行。地方政府大部分按照中央政策来完成工作部署,而选择在个别领域“突破红线”。地方政府通过找政策漏洞或者在模糊地带做文章的方式进行实践探索,除非被中央明令禁止。比如,二轮承包期间一些地方始终按照本地习俗元制度进行土地小调整,甚至一些试点地区的村庄仍然约定二轮延包期间实行“五年一调整”^[10]。第三类是适应性执行。地方在不突破中央政策的底线前提下,根据实际情况来变通执行上级要求,同时针对本地现实需求和各种历史遗留问题,开展比较温和的边际创新。比如,对于少地无地农户的利益诉求,一些试点地区尝试利用机动地来调整,还有一些地区采取了“调利不调地”方式^[8],以有效兼顾基层治理需求和上级原则性规定。

这三类策略各有优劣,第一类策略的执行成本最低,能够确保中央政策得到落实,但是不及时解决地方突出矛盾也为将来推进改革留下隐患,导致积重难返,更不能为当前二轮延包工作提供宝贵的地方经验。第二类策略虽然能够很好回应基层诉求和本地治理需要,但是容易突破中央政策底线,导致顶层设计所期望的长远目标难以实现。第三类策略兼顾了“自下而上”和“自上而下”两种逻辑,在当前来看是比较好的策略选择,但也存在创新力度不够大,创新举措刻意规避重难点领域等问题。因此,在进行二轮延包30年政策安排时,如何兼顾顶层设计统一性与地方治理差异化以更好发挥中央和地方的积极性,是后续值得进一步思考的重要问题。

4. 战略定位和多元目标的冲突

回顾1949年以来我国历次农地制度变革,会发现这一领域制度变迁呈现渐近性、曲折性、复杂性、矛盾性等多重特征^[25]。之所以如此,是因为农地从来不只是简单的家庭生产资料,它同时是农民生活的基本保障,是维护国家粮食安全的根本所在,是提升农业竞争力和实现农业现代化的支撑,是影响城镇化战略的关键要素。土地制度变革涉及亿万农户,会影响社会稳定和经济发展,“牵一发而动全身”,因此历次土地制度变革都是慎之又慎^[26]。

由于需要协调多个方面的目标和不同相关方的

利益诉求,此次二轮承包到期后延包30年的政策安排的具体执行中,也面临着战略定位多样和多元目标冲突的困境。一是农地长期被视为“社会保障”的替代物,在社会保障体系尚不完善和农村社会保障水平还较低的时候,不能轻易去掉这一“安全阀”。因此,政策层面希望通过继续延包来维持农村社会稳定。二是农地是确保国家粮食安全“的压舱石”。当前,亿万小农户仍然是农业生产的主体,是中国粮食安全的重要贡献者;数量虽不多但正不断壮大的规模经营主体,也日益成长为国内粮食生产的中坚力量。二轮延包能够稳定土地承包关系,给两类农户吃上长效“定心丸”,从而减少地权不稳定对粮食生产的负面干扰。三是助推农业竞争力提升,实现农业现代化。长期以来,中国农业经营呈现“过密化”,并导致农产品缺乏国际竞争力,小农为主的经营主体也不利于现代农业技术采纳和产业升级。二轮延包可以通过保持承包关系稳定来延长产权预期,进而为规模经营主体发展壮大提供发育土壤,推动现代农业发展。四是通过给进城农民留一条退路,防止城镇化战略可能产生的负面影响。截至2023年,我国常住人口城镇化率达到66.16%^④,但户籍人口城镇化率只有48.3%^⑤。之所以存在较大差距,是因为庞大的流动人口。2023年,在城务工的农民工超过2.97亿人,他们中有相当比例保留了农村户籍,由于种种原因并未完全融入城市,且他们中又有相当比例将来会回到农村生活。因此,继续保持承包关系稳定,给这些外出务工农户提供最后的退路,既可以让他们放心在城市工作生活,这有利于人口城镇化战略的推进;又能够防止极端情况下出现的大量失业人口无处吸纳,通过打造农村“蓄水池”和形成托底效应^[27],削弱城镇化可能带来的负面效应。

在明晰二轮延包30年政策设计的多元目标后,需要意识到,附着在农村土地上的若干战略定位本身就是相互冲突的,多元目标同时实现难度很大。通过二轮延包,既想让土地继续维持兜底保障的角色,又希望更多发掘土地的财产性功能;既要保障细碎化经营的小农保持耐心,又希望大力发展规模经营和壮大新型经营主体;既要保障粮食安全和提高土地利用效率,又要避免人地分离带来的土地撂荒和低效利用;既要确保土地成为进城农民最后的退路,又要防止土地产生“锁定效应”导致户籍人口城镇化率止步不前。这种既要又要的矛盾心理,让农地改革领域的边际创新需要小心翼翼来兼顾多个战略

目标。在实践中也不可避免会导致实践主体瞻前顾后,引发不同战略定位和目标价值在现实中相互对冲、相互掣肘。即一项政策安排如果追求面面俱到,可能会削弱每一个战略目标的实现。如此安排的整体效率是不是最优,也值得深入思考和进一步验证。

五、第二轮土地承包到期后再延长 30 年的应对策略

第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策已经在顶层设计层面被确立下来。研究表明,这一政策设计的意图是“两手都要硬”,既巩固基本经营制度,又能促进规模化经营,且本轮延包工作隐含着深刻的理论逻辑、政策逻辑和历史逻辑。但是这一政策在具体执行中会面临诸多挑战,主要包括公平与效率的张力,小农逻辑与现代化路径的冲突,顶层设计统一性与地方治理差异化的矛盾,以及战略定位和多元目标的冲突。这些思考是有益的,但仅仅是这些还远远不够。为完善二轮延包的政策设计和更好地释放农业新质生产力,建议从提升理论深度和强化实践探索两个层面开展下一步工作,提前做好应对准备。

1. 加强二轮延包工作的理论研究

继续深化针对这一政策的理论研究,为后续实践工作的开展提供理论指导和实施方向。第二轮土地承包到期后再延长 30 年是顶层设计审慎考虑后的重要政策安排,不仅会带来一系列经济社会影响效应,而且会对城乡融合、新型城镇化、乡村振兴等重大战略产生不可忽视的影响,这些领域均需要深化相关理论思考。此外,这一政策安排和确权颁证等相关政策的衔接,以及对承包地相关法律的修改也需要深入考量。总体来说,要基于宏观统筹视角,尽可能协调各类制度变革,减少“制度摩擦”和交易成本。另外,还需要强调的是,二轮延包期间要统筹兼顾稳定和发展、宏观和微观、当前和长远等多个层面,考虑如何优化制度设计来协调中央和地方、政府和农民、集体和个体之间的利益诉求,最大可能地兼顾各方面积极性,形成改革合力,让二轮延包工作成为一个帕累托改进事项。

2. 深化二轮延包工作的实践探索

加快推进延包试点探索工作,通过实践反馈理论,形成理论和实践的良性互动。针对多维矛盾,需要加快推动相关试点走深走实,瞄准突出矛盾攻坚克难,以解决关键难题为目标进行边际创新。在坚

持稳定土地承包关系和保持“大稳定”的原则下,瞄准延包资格权确定、“小调整”怎么调、如果不能调怎么补偿等现实难题,按照因地制宜、分类处置的思路来应对。具体来说,对于公平与效率的张力,在推进效率优先时,需要对公平的需求予以回应,根据人民群众呼吁进行必要的调整,形成联动改革,防止因公平失衡而引发的效率优先目标难以实现。对于小农逻辑与现代化路径的冲突,需要抓紧研究怎样在延包期间破除土地细碎化的格局,形成农户自愿退出承包地的激励机制,通过减少传统小农户来助力中国农业高质量发展。对于顶层设计统一性与地方治理差异化的矛盾,中央要赋予地方足够的探索空间和构建容错机制,在不突破中央底线的情况下鼓励各地竞相创新,最大限度地兼顾中央和地方两个层面的积极性。对于战略定位和多元目标的冲突,可能需要放弃面面俱到的传统思维,改为在特定时期以某一个战略目标为主。通过确立当前需要解决的主要矛盾,然后在动态调整中不断调整战略重心和主要矛盾点,做到精准施策,以提升整体制度的运行效率。只有如此,才能提升这一政策设计的适配性和生命力,最大限度地凝聚改革共识,提高二轮延包 30 年政策设计的实施效果,从而为农业农村现代化和乡村全面振兴奠定坚实的土地制度基础。

注释

- ①此处数据来自张蕊:《农业农村部解读土地承包“确实权、颁铁证”:精准测量 11 亿个地块,确权登记发证率超 94%》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/357154378_115362, 2019 年 11 月 28 日。②《31 省土地流转率耕地流转总面积及经营耕地面积 2005—2021 年》,众鲤数据网, <https://zldatas.com/4604.html>, 2023 年 10 月 20 日。③邱海峰:《截至 10 月末,全国家庭农场近 400 万个,农民合作社 221.6 万家——新型农业经营主体保持良好发展势头》,《人民日报海外版》2023 年 12 月 22 日。④《住建部:截至 2023 年底常住人口城镇化率达到 66.16%,超过 9.3 亿人生活在城镇》,中国新闻网, <https://www.chinanews.com.cn/cj/2024/08-23/10273394.shtml>, 2024 年 8 月 23 日。⑤杨泽坤:《公安部:2023 年底全国户籍人口城镇化率达到 48.3%》,中国日报网, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202405/27/WS66541261a3109f7860ddf8b5.html>, 2024 年 5 月 27 日。

参考文献

- [1] 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(6): 77-83.
[2] 罗玉辉,程恩富. 对“第二轮土地承包到期后再延长 30 年”政策的思考[J]. 中州学刊, 2023(5): 50-57.
[3] 高圣平,陈睿凝. 稳定土地承包关系与“二轮延包”时的承包地调整[J]. 中国人民大学学报, 2024(5): 14-24.
[4] 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.

- [5]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.
- [6]林煜.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[J].经济学家,2024(10):111-118.
- [7]刘宗志,肖晗煜,周力.二轮延包下农户承包权益保障与农地经营效率提升:现实困境与创新举措——来自试点村庄的启示[J].农业经济问题,2024(11):48-61.
- [8]娄磊,洪名勇.适应性执行:村集体在新一轮土地延包试点中实现效率与公平有机统一的策略选择——基于Y省D村调利不调地的案例研究[J].农业经济问题,2024(12):89-106.
- [9]洪名勇,陈绍宥.调地抑或调利:第二轮土地承包到期后再延包的效率与公平探究[J].贵州社会科学,2024(6):161-168.
- [10]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.
- [11]安海燕,张家源,何金彪.如何小调整:第二轮承包到期之际农村土地延包的试点实践[J].农业现代化研究,2024(4):553-563.
- [12]罗婷婷,陆林.“第二轮土地承包到期后再延长三十年”的价值及配套政策思考[J].西南大学学报(社会科学版),2022(5):96-106.
- [13]韩宁,张科.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[J].农村经济,2023(10):22-30.
- [14]罗必良,米运生.承包地“二轮延包”:关于政策指南的思考[J].农业经济问题,2025(1):16-26.
- [15]石宝峰,王瑞琪.中国农村土地制度改革的历史进程、理论逻辑与未来路径[J].中州学刊,2023(10):39-47.
- [16]道格拉斯·诺斯.理解经济变迁过程[M].北京:中国人民大学出版社,2013:104.
- [17]许庆,章元.土地调整、地权稳定性与农民长期投资激励[J].经济研究,2005(10):59-69.
- [18]俞海,黄季焜,ROZELLE S,等.地权稳定性、土地流转与农地资源持续利用[J].经济研究,2003(9):82-91.
- [19]钱龙,冯永辉,钱文荣.农地确权、调整经历与农户耕地质量保护行为:来自广西的经验证据[J].农业技术经济,2021(1):61-76.
- [20]高叙文,方师乐,史新杰,等.农地产权稳定性与农地生产率:基于新一轮农地确权的研究[J].中国农村经济,2021(10):24-43.
- [21]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.
- [22]钱龙,洪名勇.农地产权是“有意的制度模糊”吗:兼论土地确权的路径选择[J].经济学家,2015(8):24-29.
- [23]姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2):54-65.
- [24]刘春卉,聂文静,赵晓彤,等.农村外出务工人员承包地处置方式的区域差异与影响因素:基于社会融入视角[J].自然资源学报,2022(2):424-439.
- [25]许庆,杨青,钱有飞.合久必分,分久必合:新中国农地制度的一个分析框架[J].农业经济问题,2019(1):46-60.
- [26]严金明,蔡大伟,夏方舟.党的十八大以来农村土地制度改革的进展、成效与展望[J].改革,2022(8):1-15.
- [27]夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017(12):117-137.

The Logic, Challenges and Countermeasures for Extending the Second-Round of Land Contracting for Another Thirty Years After Its Expiration

Qian Long Lu Hualiang

Abstract: The top-level design has established a long-term stable and “long lasting and unchanging” institutional framework for land contracting relations, and formed a policy design for extending the second-round of land contracting for another 30 years after its expiration. This policy design has clear target orientation. On the one hand, it aims to consolidate the basic operating system and maintain social harmony and stability in rural areas. On the other hand, it aims to promote large-scale operation and advance the development of modern agriculture. Extending the contract for 30 years after the expiration of the second-round of contracting is inevitable, necessary and reasonable, which implies profound theoretical logic, policy logic, and historical logic. However, this policy design will face multi-dimensional contradictions and practical challenges in its specific implementation, mainly including the tension between fairness and efficiency, the contradiction between the uniformity of top-level design and the differentiation of local governance, as well as the conflict between strategic positioning and multiple goals. Subsequently, it is necessary to accelerate the pilot program for the second-round of contract extension, deepen the reform content, solve prominent problems according to local conditions, and enhance the adaptability and vitality of this policy design.

Key words: land contracting; extend for another 30 years; second-round of land contracting extension; stabilize the contracted relationship; long lasting and unchanging

责任编辑: 澍 文