文章类型：论文|刊号（ISSN）：2630-4678 /（中图刊号）：650GL004

新形势下农村承包地二轮延包推进思路研究

李鹏
武汉吉诺地理信息工程有限公司
DOI:10.32629/as.v9i9.4314

[摘　要] 稳定农村土地承包关系长久不变是夯实粮食安全根基、推进乡村全面振兴的核心制度安排。当前我国多地二轮土地承包集中进入到期窗口期,城乡人口流动、人地结构失衡、土地流转常态化、基层治理矛盾叠加构成延包工作全新形势。本文结合全国7个整省、221个整县延包试点实践,梳理延包推进过程中人地矛盾、特殊群体权益、程序执行、经营权盘活四类突出堵点,立足“大稳定、小调整”核心原则,从政策落地、矛盾化解、权益保障、产业协同、基层保障五个维度构建系统化推进路径,提出差异化处置无地少地农户、规范成员身份认定、健全土地纠纷多元调处机制、打通延包与适度规模经营衔接通道等实操思路,为各地平稳有序完成二轮延包、完善农村基本经营制度提供实践参考。
[关键词] 二轮延包；承包地；人地矛盾；土地权益；乡村振兴
中图分类号：F323　文献标识码：A

Research on the Implementation Approach for the Second Round Extension of Rural Land Contracting in the New Context

Peng Li
Wuhan Jinuo Geospatial Engineering Co., Ltd

[Abstract] Stabilizing rural land contract relationships to ensure their long-term continuity constitutes a core institutional arrangement for consolidating the foundation of food security and advancing comprehensive rural revitalization. Currently, in many regions of China, the second round of rural land contracting has entered a critical window for contract expiration. Factors such as urban-rural population mobility, imbalances in population-land ratios, the normalization of land transfer, and the accumulation of conflicts in grassroots governance have collectively created a new landscape for advancing land contract extensions. Drawing on the practical experiences of 7 entire-province and 221 entire-county pilot projects for contract extension across the country, this study identifies four key bottlenecks in the implementation process: population-land conflicts, the rights and interests of vulnerable groups, procedural execution, and the revitalization of operational rights. Guided by the core principle of "maintaining overall stability while making targeted adjustments," this paper proposes a systematic implementation framework encompassing five dimensions: policy implementation, conflict resolution, protection of rights and interests, industrial synergy, and grassroots-level safeguards. Furthermore, it offers practical strategies—including differentiated approaches for farmers without or with limited land, standardization of membership status determination, enhancement of diversified dispute resolution mechanisms for land-related conflicts, and establishing seamless transition pathways between contract extensions and moderately scaled agricultural operations—thereby providing actionable references for local authorities to complete the second round of land contract extensions in a stable and orderly manner, and to refine the fundamental rural land management system.
[Key words] Second round extension package; Contracted land; Human land contradiction; Land rights and interests; rural revitalization

引言

稳定农村土地承包关系是筑牢粮食安全根基、推进乡村振兴的重要制度保障。当前二轮土地承包集中到期，人口流动与人地矛盾凸显。本文依托7个整省、221个整县延包试点，立足“大

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

文章类型：论文|刊号（ISSN）：2630-4678 /（中图刊号）：650GL004

稳定、小调整”原则，梳理延包工作四类堵点，构建多维度实施路径，为稳妥推进土地延包、完善农村基本经营制度提供实践参考。

1 新形势下二轮延包实施的时代背景与现实价值

1997年全面推开的农村土地二轮承包，承包期限30年，2026—2028年全国范围内集中到期，党中央明确二轮承包到期后再延长30年，是立足我国人多地少基本国情作出的重大制度部署。相较于二轮承包推行阶段，当前农村发展环境发生根本性转变，延包工作所处新形势具备鲜明特征[1]。

一是城乡人口双向流动常态化。大量农村劳动力进城落户、务工定居，同时农村婚嫁、分户、新生人口持续增加，“增人不增地、减人不减地”长期执行下，部分村组人地分配失衡问题凸显，无地、少地农户诉求集中释放[2]。

二是土地产权体系日趋完善。历经确权登记颁证全覆盖，地块四至、权属、面积全部电子化存档，土地流转、入股、托管、抵押等经营形式普及，延包直接关系存量流转合同效力，规模化经营主体投入预期高度依赖承包关系稳定[3]。

三是农村治理结构深刻变化。村集体经济发展分化，部分村集体机动地存量不足，外嫁女、入赘婿、离异妇女、进城落户农户、消亡户等特殊群体土地权益争议集中爆发，历史遗留地界、代耕、私自调地矛盾集中显现[4]。

四是粮食安全战略提出更高要求。延包既要稳定农户承包预期，鼓励耕地长期投入，又要兼顾耕地保护、高标准农田建设、撂荒治理等硬性任务，政策执行需兼顾民生保障与耕地生产功能[5]。

平稳推进二轮延包具备多重现实价值。其一，稳固农村基本经营制度，给农民长期稳定的土地财产预期，打消“到期重分地”的政策焦虑，激发农户耕地改良、农机投入意愿；其二，筑牢农民社会保障底线，土地作为进城务工群体返乡兜底保障，稳定承包权能够对冲城乡就业波动风险；其三，激活农村土地要素市场，稳定承包关系有利于长期土地流转，推动连片适度规模经营；其四，化解农村基层长期积累的土地权属纠纷，理顺集体与农户、农户与农户之间产权关系，夯实乡村治理根基[6]。

2 二轮延包推进中的突出现实难点

结合全国试点运行情况，当前延包落地阻力集中体现在四大层面，也是各地推进工作的核心堵点。

2.1人地供需失衡，“小调整”实施边界模糊

经过30年人口变动，部分村组出现明显人地错配。农业农村部试点调研数据显示，无地少地农户占全部农户比例不足1%，但诉求强度高、群体性强，成为基层最突出矛盾。一方面，严格执行“不打乱重分”，禁止全村大范围调地，存量承包地无法通过平均分配满足新增人口需求；另一方面，多数村庄机动地占比低于2%，远低于政策允许的5%上限，集体可调配土地资源稀缺，依靠机动地补给无地农户空间有限。同时，各地对“小调整”适用条件、民主程序、审批流程理解不一，部分村组存在两种极端：一是完全拒绝任何调整，忽视特殊困难农户诉求；二是借机大范围调地，违背“大稳定”底线，增加法律与信访风险[7]。

2.2特殊群体土地权益认定标准不统一

集体经济组织成员身份是享有承包权的核心依据，但跨区域婚嫁、进城落户、婚姻变动带来身份认定难题。外嫁女常面临“娘家收回土地、婆家不予分地”的两头空困境，部分村规民约与现行土地法律存在冲突；进城落户农户承包权保障政策虽已明确，但基层存在“户口迁出即收回土地”惯性操作；家庭成员全部消亡的消亡户土地收回、分户家庭地块分割、入赘婿权益保障等事项缺乏统一细化操作细则，同类型纠纷在不同乡镇处置结果差异较大，引发农户攀比信访[8]。

2.3延包流程标准化不足，历史产权纠纷集中爆发

二轮承包距今跨度三十年，期间农户私自互换地块、代耕代管、村庄征地、土地整理等行为形成大量无书面协议的口头约定，确权登记仅完成纸面权属固定，未彻底化解历史矛盾。延包工作需逐户核对地块、合同、证书，长期搁置的地界争议、流转纠纷、代耕归属问题集中显现。部分基层村组工作流程简化，未严格落实“摸底排查—方案公示—民主表决—乡镇审批—合同签订—证书更新”全流程，存在方案公示期不足、村民代表大会参会比例不达标、调整方案未上报县级农业农村部门审批等程序性瑕疵，埋下后期纠纷隐患[9]。

2.4延包与现代农业经营衔接机制不畅

延包核心是稳定承包权，但当前农业规模化、集约化发展对地块连片、长期流转提出更高要求。一方面，农户承包地块细碎分散，延包仅固化原有地块格局，缺乏配套地块整合措施，种粮大户、家庭农场连片流转成本偏高；另一方面，土地经营权流转合同期限与新30年延包周期不匹配，部分短期流转合同到期后经营主体投入无法收回，制约长期农业投资。此外，自愿有偿退出承包权机制不完善，进城定居农户退出渠道窄、补偿标准不透明，难以实现土地资源优化配置[10]。

3 新形势下二轮延包分层分类推进思路

立足中办国办延包试点工作意见要求，紧扣“保持承包关系稳定长久不变”主线，针对上述难点构建分层分类、因地制宜的全链条推进方案。

3.1坚守政策底线，分层化解人地失衡矛盾

严格落实“大稳定、小调整”总基调，坚决杜绝推倒重来、打乱重分，以确权登记成果为基础直接顺延承包关系，95%以上农户实行“原地延包、证书沿用”，不重新丈量、不重新分配地块。针对少量无地少地农户建立三级纾困渠道：第一层级盘活集体存量土地，优先使用机动地、复垦新增耕地、消亡户收回土地补给困难农户；第二层级推行“确权确股不确地”，无地农户共享集体土地流转分红，以收益替代实物承包地；第三层级综合保障兜底，对无土地补给且生活困难农户，通过村级公益岗位、低保救助、集体收益分配倾斜等方式缓解诉求，严控“小调整”适用范围，仅对自然灾害造成地块灭失村组，经2/3以上集体经济组织成员同意、乡镇及县级农业农村部门双重审批后方可实施局部微调，调整面积、户数全程留档备案[11]。

3.2统一成员认定标准，全方位保障特殊群体权益

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

出台县域统一的集体经济组织成员身份认定细则，明确“户籍、生产生活依附、集体权利义务”三重判定标准，消除村规民约与法律冲突。一是保障妇女土地权益，婚嫁、离异、丧偶妇女承包权随户顺延，禁止以婚嫁为由收回承包地，建立跨村权益协调机制，杜绝“两头占、两头空”；二是稳定进城落户农户权益，不得以户口迁出、常年外出务工为由收回承包地，农户可自主选择自行耕种、流转托管、自愿有偿退出三种处置方式；三是规范消亡户、分户处置，整户消亡承包地依法收回归入集体机动地，分户家庭在原有地块基础上通过内部协商分割，签订分户补充协议并入延包档案；四是细化入赘婿、在校大学生、现役军人等群体权属条款，统一公示、统一登记，实现同类诉求同标准处置。

3.3规范标准化操作流程，前置化解土地产权纠纷

建立“先解纷、后延包”工作机制，将矛盾排查作为延包前置环节。县级组建农业农村、司法、自然资源联合工作组，下沉村组开展地块、合同、人口、纠纷四项摸底，依托确权影像图、二轮承包原始台账核对四至边界，对地界、代耕、互换等历史纠纷开展现场调解，运用新时代“枫桥经验”构建“村调解、乡仲裁、县诉讼”三级纠纷处置体系。严格执行八步标准化工作流程：选举村级延包工作组、全域摸底建档、制定一村一策延包方案、公示不少于15日、召开成员代表大会表决、乡镇初审、县级农业农村部门审批、签订延包合同、更新完善权属证书、全套资料电子化归档。对涉及土地调整的村组实行方案专项审核，全程留存影像、会议记录、签字台账，杜绝程序违规。同步开展政策宣传，通过院坝会、短视频、明白纸破除“到期重新分地”等不实传言，稳定农户预期。

3.4打通延包与规模经营衔接通道，激活土地要素

以延包稳定承包权为基础，同步完善经营权流转配套机制。一是推广连片整合模式，在农户自愿前提下，通过互换并地、土地托管、股份合作等方式化解地块细碎问题，在高标准农田建设区域优先引导连片流转；二是匹配延包周期优化流转合同，鼓励签订10—20年长期流转协议，明确经营主体配套设施投入补偿机制；三是健全承包权自愿有偿退出制度，县域统一制定退出补偿指导标准，将退出土地纳入集体储备，定向供给规模化经营主体；四是发展土地股份合作社，农户以承包经营权入股，共享农业经营收益，兼顾稳定承包权与现代农业发展需求。

3.5强化多层级保障体系，压实延包工作责任

构建“县级统筹、乡镇主抓、村级落实、部门协同”工作体系。县级成立延包专项领导小组，农业农村部门牵头负责业务指导、方案审核、纠纷仲裁；自然资源部门提供地籍影像、地块边界数据；司法部门全程提供法治服务；财政配套专项工作经费，保障人员、测绘、档案数字化支出。建立基层业务培训机制，定期组织村干部、农经员学习土地承包法、延包政策、纠纷调解规范，统一答复口径。同步建立风险评估机制，在延包方案出台前开展社会稳定风险研判，对矛盾突出村组实行领导包联制度，动态跟踪处置信访隐患。完善档案长效管理，所有延包合同、摸底表、会议记录、影像资料实行县、乡、村三级电子化存档，建立土地承包信息动态更新数据库，实现承包权长期数字化监管。

4 结语

二轮承包到期再延包30年是事关亿万农民切身利益、国家粮食安全与乡村长治久安的基础性制度安排。新形势下人口流动、产业转型、产权纠纷叠加，延包工作不能简单照搬上一轮承包实施模式，必须坚持稳定优先、因地制宜、依法依规、群众主体四大原则。通过分层分类化解人地矛盾、统一特殊群体权益保障标准、规范全流程操作、联动现代农业发展、完善多层级保障机制，系统破解基层推进堵点，在守住“不打乱重分”政策底线前提下，平衡集体、承包农户、经营主体多方利益，持续巩固农村基本经营制度，以稳定的土地产权预期赋能乡村全面振兴。

[参考文献]

[1]罗锐棋.第二轮土地承包到期后衔接政策的实践探索与优化路径:以普洱市为例[J].山西农经,2026,(13):222-224.

[2]向先迪.城乡人口双向流动与融合的制度保障体系构建问题研究[J].农业经济,2025,(3):66-68.

[3]陈娟.“三权分置”背景下农民土地权利实现研究[M].社会科学文献出版社,2023.

[4]马会柯,贾立荣.乡村振兴战略背景下农村粮食安全观教育的现实意义与路径探究[J].粮油与饲料科技,2026,(3):234-236.

[5]张宁.新型农村集体经济发展中的产权结构与治理机制探析[J].西部财会,2026,(2):57-60.

[6]彭众,杨勇.农村土地承包经营权二轮延包调查关键技术与流程探讨[J].低碳世界,2026,16(6):184-186.

[7]罗必良,胡新艳.农地承包权有偿退出改革的制度体系建构:赋权、激励与风控[J].经济纵横,2026,(3):22-32.

[8]孙焕雯,徐兆乾.精准施策,推动二轮延包工作高效落地[N].滁州日报,2025-04-23(007).

[9]刘艳平.第二轮土地承包到期后再延长30年:政策内涵、现实困境与实现路径[J].山西农经,2026,(14):47-49.

[10]胡璐,赵怡宁.如何稳妥有序推进延包试点?农民合法权益怎么保护？——聚焦二轮土地到期延包整省试点全面推开[J].江苏农村经济,2026,(4):4-5.

[11]陈晓静,李佩,陈金.农村土地承包权持续稳定与经营权灵活流转现状及对策建议——以湖北省荆门市为例[J].中国农村科技,2025,(9):73-74.

作者简介：

李鹏(1988--),男,汉族,湖北咸宁人,本科,中级,研究方向:土地管理。

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.