安海燕，何金彪，张家源．公平与效率目标下农地二轮延包的实施路径研究［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（5）：65-74.
AN Haiyan，HE Jinbiao，ZHANG Jiayuan. Research on the implementation path of the second-round farmland contract extension under the goal of fairness and efficiency［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（5）：65-74.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.05.007

公平与效率目标下农地二轮延包的实施路径研究

安海燕，何金彪，张家源
（贵州大学 经济学院，贵州 贵阳 550025）

摘 要：我国农村地区第二轮土地承包即将相继到期，紧要之处在于如何制定延包的实施方案，实现农地制度安排的帕累托最优。以公平和效率两个方面作为切入点，梳理二轮延包面临的公平和效率问题，并在此基础上分别探析了实现公平和效率的理论逻辑，最后提出公平与效率相统一的实施路径。主要研究结论：要通过确保土地承包经营权的平等取得来保障机会公平，部分地区可通过“大稳定、小调整”的土地调整或利益调整的方式解决起点公平问题；通过土地流转、互换并地和抓住高标准农田建设契机破解土地细碎化格局的思路来解决效率问题；农地二轮延包实施中更重要的是要建立“承包地退出与收回机制”和“未承包地管理机制”两个机制实现公平与效率的统一。

关键词：二轮延包；公平与效率；互换并地；承包地退出；未承包地管理
中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）05-0065-10

一、问题的提出

“第二轮土地承包到期后再延长30年”是坚持农村土地承包关系稳定并长久不变、巩固和完善农村基本经营制度的重要举措。我国大部分地方第二轮土地承包是从1998年前后开始至2027年前后止，但如小岗村等较早实行家庭承包经营的地方从2023年年底开始就陆续到期。自党的十九大报告的乡村振兴战略中，就首次明确提出农村土地承包经营制度要“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”；近四年中央一号文件也一再强调推进延包试点工作以及制定工作指导意见，确保农村土地承包关系稳定、顺利延包；临近二轮延包之际，2024年中央一号文件中进一步要求“启动实施第二轮土地承包到期后再延长30年整省试点”，全国范围的延包工作开展已迫在眉睫。但现实中“有人无地种，有地无人种”“土地细碎化”等矛盾突出，农民群众有不同程度的调地诉求，直接影响了农村土地延包工作的顺利开展。为尊重农民意愿和主体地位，充分保障农民土地财产性权利，在大多数农户原有承包权保持稳定、顺利延包的原则下，如何通过起点公平、机会公平，合理调节利益关系，消除土地纠纷隐患，促进社会公平正义成为政学两界所关心的话题[①]。此轮土地延包的重点难点也在于如何制定延包实施方案，兼顾农村土地承包制度的公平与效率，以保障现实中无地少地、外嫁女和进城落户等特殊群体权益，缓解人地矛盾问题以及能否利用二轮延包[②]的时间节点缓解土地细碎化问题，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策。

① 参见2019年11月26日中共中央、国务院《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》。

② 即“第二轮土地承包到期后再延长30年”，以下均简称为“二轮延包”。

收稿日期：2024-03-08 **修回日期：**2024-03-25
基金项目：国家社会科学基金项目“多重逻辑视角下农地延包实施路径研究”（21BJY040）；贵州省高校人文社会科学研究项目资助“贵州乡村产业高质量发展研究”（2024RW113）
作者简介：安海燕，研究方向：土地制度和农业经济问题。

公平与效率是人类社会的基本价值矛盾[1]，也是学者们经常探讨的两个话题。在土地延包方面，学者和政策制定者研究的重点也是如何实现延包政策公平与效率平衡的问题。目前学界已有不少学者对我国二轮延包问题进行了探讨研究，譬如不少学者[2-5]都关注的无地少地农民权益保障研究，其实就是延包的公平问题。至于如何实现公平，田孟、李力东、刘强、姚志、胡凌啸等学者提倡适当的土地调整[6-10]；也有学者[2]提出可以基于其成员资格平等享有集体资产收益，或股权分配代替土地调整以保障其权益[9, 11]。而罗必良等和宋浩楠等研究的土地细碎化[12-13]、李永萍、罗婷婷和陆林关注的撂荒治理[14-15]、谢玲红等剖析的种粮效益低问题，则更多体现的是效率问题，并进一步探讨破解之道[16]，如通过互换并地、小田并大田、培育新型经营主体，鼓励适度规模提高农业生产经营效率。此外，在公平与效率如何均衡方面，刘灵辉和张迎新、罗玉辉和程恩富等学者虽探讨了二轮延包公平与效率问题[17-18]，但对于这两者如何协调统一仍略显不足，尤其是具体实践路径的研究方面。

本文从机会公平和起点公平两个方面作为切入点，梳理二轮延包要注意的公平方面；并从农业生产效率和土地利用效率即资源配置效率两个方面，剖析二轮延包要解决的效率问题。在此梳理的基础上，分别探析了二轮延包实现公平和效率的理论逻辑，且进一步探讨了同时兼顾公平与效率的冲突逻辑；同时，基于贵州省XF县第二轮土地承包到期后再延长30年的实践，提出为平衡两者矛盾、实现公平和效率相统一的实践路径。

二、二轮延包面临的公平和效率问题

（一）二轮延包面临的公平问题

1. 集体成员承包经营权能否平等取得的机会公平问题

公平是现有的土地集体所有制赋予农户不可剥夺的权利，《农村土地承包法》第五条第二款规定：“任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”所以，属于村集体经济组织的成员，都有平等获取集体土地承包的资格，人人有份。

第一，村集体成员资格能否平等取得。是否具有农村集体经济组织成员的资格，直接关乎一个农民是否享有土地承包权[19]。所以，平等取得承包经营权的首要问题是，应确认村里哪些人具有集体成员资格，又如何确保其认定的公平性。当外嫁女、离异女、入赘男等特殊群体在集体经济组织成员身份认定时遭受不公时，直接影响到其承包土地的权利[20]。

第二，户内成员承包权能否平等取得。承包经营权能否平等取得问题还存在于农户内部之间。究竟是延包给原始承包经营权人，还是延包给有集体成员身份的家庭成员，即二轮承包期间户内新增集体成员是否也参与第三轮的承包，与户内原始承包人平等享有农户承包权益。此外，户内内部成员，延包时如何保障“应登尽登”，延包证书上户内共有人都有登记在册。因为笔者调研也发现，也就算都是户内成员，延包颁证登记时有些家庭户主想把地留给儿子却不给女儿，即土地承包经营权共有人名字里没有女儿，如此一来，户内弱势群体合法权益就无法得到保障，农户内部纠纷也多源于此。

2. 户与户之间新一轮承包的起点公平问题

农户之间人地失衡（即人均承包地面积不平等）愈加严重的情况下，“公平”问题不容忽视，要制定更为科学合理的延包政策尽可能使得新一轮承包的“起点”公平。从课题组调研中的农民反复强调和学者们的关注点来看，要想起点公平，消除矛盾纠纷隐患，重点需关注以下几类特殊农户延包的工作。

第一，私下卖地和违建户。前些年，存在不少农户私下买卖宅基地或承包地的现象，这些卖地或违建后不仅没有依法处理，还因无地少地又要求分地，对于遵纪守法的农民而言，心里就有强烈的不公平感。譬如有农户反映：“关键是有好多把地卖了，钱现在都花完了，造成没地了又要求调整分地，你要再分给他公平吗？我村就好多这样的情况，一听说要重新调整土地，好多人都要联系把地卖掉再说调整的事。”“重新分配看似公平，其实是最大的不公，因为有的人家早就把地卖了，有的人家用地建房了等等。”把土地卖掉的和承包地上违建盖房的农户，再重新分地

不又不公平了，所以，承包到期后二轮延包时，对于已卖出的承包地和已占用违建的耕地如何处置？又要如何推行延包工作才能做到公平？

第二，“无地少地”户。“增人不增地，减人不减地”政策所造成的户与户之间人地不均是目前最主要的公平问题，比如一户夫妻两口人却种着九口人的地[21]，让人多地少的农户家庭觉得非常不合理。“新增人口没有地，去世的人却有地”，多数农民认为这不公平，甚至部分集体成员的生存得不到保障[22]。所以在继续提倡该政策背景下，二轮承包到期后的延包方式该如何设计，以缓解农民的不公平感，特别是如何解决二轮承包期内无地农户土地问题。如若无视无地少地农户的渴望和诉求，不仅会固化其弱势身份，使其落入贫困边缘，还会极大阻碍乡村振兴之路，间接影响整个社会的和谐发展[4]。

第三，“整户消亡”户。《农村土地承包法》第十六条规定“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”，当“整户消亡”[23]后，承包合同因一方的消亡应当终止。但调研中发现目前农村地区并未严格执行这一措施：有子女等直系亲属（已独立分户）的则由亲属继续在耕种；孤寡老人将承包地交给亲属或邻居作为养老送终条件。这些约定俗成的非正式制度，村集体往往默认允许，但二轮承包到期后延包时他们留下的承包地究竟如何处理？倘若一直不收回，村集体的做法是否有悖于政策且有失公平？

第四，“进城落户”户。全家户口迁出进城落户但在村内仍有承包地的农户，虽然2018年新修正的《农村土地承包法》第二十七条保护他们承包期内的合法权益：“承包期内，发包方不得收回承包地”，“承包期内，承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方，也可以鼓励其流转土地经营权”，但值得注意的是，该法只强调了“承包期内”，未写明承包到期后，是否依然享有下一轮延包的权利，特别是进城落户的下一代子女，是否享有承包经营权。

（二）二轮延包面临的效率问题

二轮延包所面临的效率问题可以从农业生产效率和土地资源利用效率两个方面来探讨。其中，“土地细碎化，地不好种”“农业效益低，无人种地”和“土地撂荒”现象是二轮延包无法回避的问题。

1. 土地细碎化，地不好种

我国农村一直以来都是人多地少，这样的人地比例决定了户均承包地面积的狭小，加之传统的“平均主义”“继承分割”等人文思想[24]和山区丘陵等地形条件，加剧了土地的细碎化。1978年家庭联产承包责任制开始走上历史舞台后，当时为了尽量追求公平，考虑到各地的地形地貌和地质水文等自然条件，绝大部分地区都是按地块“远近肥瘦”、水田旱田等多种因素划分等级，搭配分田到户甚至是个人，造成每家每户分得的承包地过于细碎化[25]。其后包括一轮延包，由于中央一直强调“保持农村土地承包关系稳定”，所以承包地的细碎化问题一直没有得到有效解决。所以，可否利用二轮承包到期延包的时间节点将土地调集中，尽可能连片规模经营；以及如何调整，改善土地细碎化问题，是二轮延包中所要关注的重点。

2. 农业生产效益低，种地不划算

现在国家粮食收购平均价格小麦0.7325元/公斤、水稻平均0.719元/公斤、玉米0.6515元/公斤、油菜籽1.641元/公斤①。在试点XF县调研时，许多农民反映说“种地不挣钱”，种田种地需要各方面的投资如化肥、杀虫剂、除草剂和农具等，不算人工成本每亩收益大概也仅几百块钱，普通家庭往往最多也就十来亩地，全部种上一年两季收益也就几千块，各地区的实际情况或有所不同，但相差不大。倘若收成不好，租地雇佣的种植户还要赔钱。农民算上自己的人工费，种植更是不划算甚至亏损的。所以纯靠种地养不活一家老小，务农收入与务工收入相比很不划算，年轻的劳动力往往会选择外出务工，不愿意留在农村种地，此情况下继续延包是否合理，这也是延包不得不面对的窘境。

3. 土地撂荒，资源配置效率低

土地资源配置效率低，最明显的特征就是紧张的土地资源出现撂荒，“无人种地”引人担忧。由于种地的机会成本高，所以许多农民不愿意待

① 国家粮食和物资储备局：全国主要粮食品种收购价格周报2023年11月23日监测。

在农村，而愿意离乡打工以获得非农收入来维持生计。一方面农民外出务工没有时间管理自己的土地，二是土地流转市场尚未成熟，由此“人地分离”下，土地逐渐被农民忽视甚至撂荒，特别是在农村劳动力流出达到刘易斯拐点之后，丘陵山区出现明显的耕地撂荒现象[26]。在二轮延包中，撂荒地也需继续承包到户，如何统筹利用二轮承包期间的撂荒地、同时遏制耕地撂荒，充分利用好紧张的土地资源，也是需要各地不断的探索。笔者尝试询问过农民撂荒和无人种地的破解之道，一个清江桥村农民说，“要把地给那些真正的种粮户”（湖南省祁东县清江桥村，2022年1月5日）。

三、二轮延包中实现公平和效率的理论逻辑

（一）实现公平的理论逻辑

1. 确保承包权益的公平取得

第一，为保障集体成员村集体经济组织成员资格的公平取得，需规范并完善农村集体经济组织成员资格认定办法。城镇化的进程中，城乡二元结构逐渐瓦解，农村户籍人口大量流动，农村集体经济组织成员资格认定更加模糊，仍以户籍作为成员身份确认的资格标准显然已不合时宜[27-28]，需综合考虑“户籍”“基本生存保障”和“权利义务”等因素[29]；其次，在法律法规方面，各省可先在省级层面立法或出台相关的行政法规，明确认定过程中应坚持的原则和实质标准，然后省—市—县逐级制定指导意见，乡镇和村级则结合当地实际情况制定更具体的方案，以最大限度地统一省内农村集体经济组织成员资格认定的标准[19]。第二，保障户内成员承包权的平等取得。明确农户内部成员对土地承包经营权的权利享有关系，实行准按份共有，有利于明确户内各成员对土地承包经营权的享有情况。此外，要界定延包对象的资格，具有集体成员资格却未实际承包取得集体土地承包经营权的户内新增人口，也能参与第三轮的承包，与户内原始承包人平等享有农户承包权益，延包时重新更换土地承包经营权证，更新户内共有人信息；但未取得集体成员资格的家庭成员，就没有土地承包经营权，应该明确不能享有土地承包经营权益。第三，对于农户内部的公平，应仍以血缘关系稳定维持，如若成员外出打工、出嫁等情况，其他户内成员对该份额承包地应当属于代为耕种，处理户内承包地纠纷时，首先应当明确这一点。其次，由于村干部对村里情况较为熟悉，延包时村干部应该监督保障“应登尽登”，确认延包证书上户内共有人都有登记在册，保障户内弱势群体合法权益。

2. 适当的土地调整实现起点公平

公平视角下，土地调整可以均衡集体经济组织成员之间的土地，缓解人与地不平衡问题。因许多村几十年未调整土地，承包权不平等逐步扩大，“人—地”矛盾问题逐渐突出。在二轮承包到期后的农户调地意愿方面，郑志浩和高杨研究表明反对“不得调地”政策长久不变的农户占39.3%，意味着二轮承包到期后农民的土地调整意愿极为强烈[30]；张兰等研究也发现，对比当前想调整土地的农户，二轮承包到期时想要调整土地的样本农户占比增至56.72%[11]。鉴于农民的调地诉求，不少学者也认为调地是必须的，允许土地调整符合当前农村的实际情况和农民的实际需要[6]，但不能过于频繁，或可15年大调整一次[7]。相关调查也表明，二轮承包期内，由于人口增减变化等因素，农村不少地区曾有过调地经历和事实，以实现村内承包权的再分配[31-32]；所以，在二轮承包即将到期，矛盾突出的地方村组，可以利用二轮承包到期延包的时间节点进行“小调整”，缓解人地不匹配的矛盾[9]，并实现第三轮承包时起点公平，但最好是把决策权交给农民集体，由村集体成员民主决议是否进行小调整[8]。

3. 适宜的利益调整实现起点公平

尽管大多数学者认可并提倡“大稳定、小调整”的延包方案，但在具体实施上，二轮延包之际许多村庄存在无地可调的困境，因此，是否存在除“土地调整”以外的方式缓解人地矛盾是政策和现实所需。综合目前学者研究，利益调整大致可以分为两类：第一类是赋予农民土地股份。在后确权时代农地利益调整的讨论中，有学者提出土地股份制，对于经济发达地区，可以尊重农民意愿，或实施“确权确股不确地”政策[9]，即不再确定农户土地的具体位置和四至边界，通过

获得土地等量化的股份来分得和享有相应的土地承包经营权权益。第二类是直接给予可替代性保障（如集体公益性岗位）、利益补偿（如集体分红、农村社保）等替代土地调整实现土地的公平分配，做到下一轮承包的起点公平。现实中，利益调整的做法在四川QS和陕西YL等二轮延包试点中也取得了较好的实施效果，缓解了人地矛盾，也尽可能地实现了新一轮承包起点公平。

（二）实现效率的理论逻辑

1. 推进土地流转

在二轮延包前，必然会确保完成农村承包土地确权登记颁证的收尾工作，在这确权颁证的基础上进行农地流转便水到渠成。同时，从上述清江桥村那位农户的角度考虑，如何做到“把地给那些真正的种粮户”，即把地集中到务农种地人的手中避免“无人种地”和“农地撂荒”，在“稳定土地承包关系”和“不得将承包地打乱重分”的政策下，二轮到期延包明显无法进行“大调整、打乱重分”，因此，在没有调整采取“直接顺延”模式延包的地区，将来也只有继续通过土地流转解决“有人无地种，有地无人种”问题，来实现效率。尽管近年来农村土地承包经营权流转逐步加快，但目前特别是西部地区土地流转市场发展尚未成熟，存在许多影响资源配置效率问题，如流转不规范、口头契约较多；流转规模较小、效益不高；流转服务缺失、信息不畅；缺乏规范的管理和存在不少矛盾纠纷等问题[33-34]，所以，为了有效促进农地流转提高土地利用效率，下一步要继续规范土地流转市场，建立完善土地流转制度；同时，要通过土地流转促进机械化、规模化经营，只有规模化经营，农业生产效率才能显著提高[35-36]；另外从需求侧考虑，创造有效需求、考虑培育和发展新型主体（种养大户、家庭农村和专业合作社等）是进一步促进农地流转市场发展的关键[37]。

2. 提倡互换并地

对于少数特殊村组届时按照“大稳定、小调整”原则，在个别农户间作适当调整外，其他全国大部分农村地区将是“直接顺延”，许多矛盾或将继续存在。这种情况下，则可提倡农户之间的互换并地。提倡互换并地的依据主要有如下三点：其一，2013年和2017年的中央一号文件中都提出：“结合农田基本建设，鼓励农民采取互利互换方式，解决承包地块细碎化问题”、“积极引导农民在自愿基础上，通过村组内互换并地等方式，实现按户连片耕种”。其二，《农村土地承包法（2018年修订）》第三十三条规定：“承包方之间为方便耕种或者各自需要，可以对属于同一集体经济组织的土地的土地承包经营权进行互换”。其三，2019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》中指明：“各地可在农民自愿前提下结合农田基本建设，组织开展互换并地，发展连片种植”。互换并地是解决土地细碎化经营问题的有效途径之一。如辽宁省彰武县，累计完成并地面积约6.47万公顷，44.2万块地被合并成12.4万块，涉及5.4万户、19.6万人[38]。彰武县通过互换并地后，效益非常明显，方便了机械化规模化经营生产，每公顷可以增收3000元、节约成本1000多元，成片流转得以实现、流转价格也相应的提高，多整理出来6.8万公顷土地还用作公益事业用地、解决人地矛盾和发展集体经济[38]。

3. 抓住高标准农田建设的契机

自20世纪80年代以来，我国农村地区土地分散细碎的格局一直未有效破解，而当前高标准农田建设则是一个重要机遇。2019年国务院办公厅《关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》指明：“建设高标准农田，是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措”。通过统筹推进田、土、水、路等各方面综合配套建设，进行地块整治、土壤改良、平整土地、建设灌溉排水设施、修建田间道路等方式，提高农田质量，可确保粮食生产的稳定性和可靠性。高标准农田能够实现农田的集中连片、设施齐全的农田布局，便于机械化作业，降低人工成本，有助于推动农业规模化经营，促进农业产业向现代化转型，提高农业生产效率。

此外，还可以通过社会化服务、生产托管的形式实现服务规模化，进一步提高农业生产效率，促进农业现代化。首先，社会化服务组织可代表农户统一进行种子、化肥等生产资料的购买，降低购买成本的同时提高采购效率。其次，社会化服务能够给农业生产提供先进的生产技术，机械化生产减少人力劳作的成本，提高总作

物的产量、质量。与此同时，社会化服务组织收集市场信息，帮助农户做出合理的生产、销售决策，降低农户的决策成本及风险。

（三）兼顾公平与效率的逻辑冲突

公平与效率的内生矛盾属性表明，“为了公平就得牺牲某些效率，为了效率就得牺牲某些公平”[39]。上述实现公平与效率的理论逻辑之间，也有相互矛盾冲突之处。一方面，在注重承包权分配平等时，虽然提高了农户获得土地承包经营权的机会公平，但平等的承包权分配可能导致土地碎片化，尤其是面临我国人多地少的局面，第二轮土地承包到期后，若重新分配调整土地，将带来严重的土地细碎化问题。同样，在土地调整均分时，虽然可以满足农户的公平诉求，但一定程度上也会影响产权稳定、加大土地细碎化程度，进而影响农业生产效率。其次，在实践中“承包权”与“经营权”依然紧密结合，过于注重承包权分配的平等也会影响“经营权”的集中，制约土地流转和适度规模发展[40]，即公平的追求必然会牺牲某些效率。另一方面，过于追求农业生产效率和资源配置效率，如在一些地方为实现规模化经营，强迫或变相引导农民土地流转，可能导致资源集中到少数大规模经营者手中，而一些小农户可能失去土地、被迫成为工人或寻找其他生计，使得土地资源不均加剧，扩大贫富差距，损害社会公平。进一步，当大规模农业企业通过流转获得更多土地时，土地价格可能上涨，使得小农户难以承担土地租赁费用，从而陷入土地权益不均等境地。

四、二轮延包公平与效率的统一路径

上述论述表明，公平与效率难以兼得。然而，尽管公平与效率是一对矛盾体，但实现公平与效率的相对统一是可行的，并非不可调和[41]。贵州省XF县于2020年获批为第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点，2021年10月基本完成并验收，基于课题组在XF县试点地区的调研来看，公平与效率除了通过上述的承包权益公平、土地流转和互换并地等理论逻辑实现外，在二轮延包的实施阶段，更需要建立两个机制：“承包地退出机制”和“未承包地管理机制”（如图1），在保持土地承包关系基本稳定的基础上，进一步实现二轮延包公平和效率的统一。

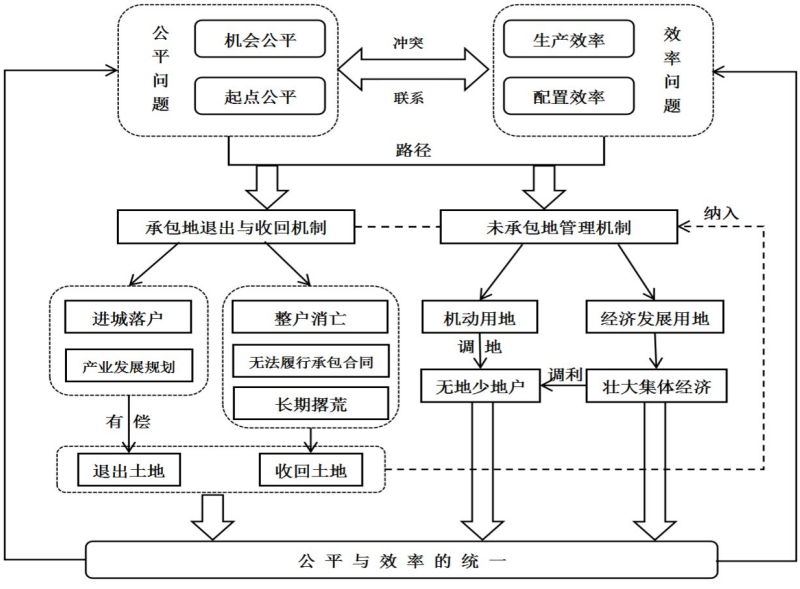


图1 二轮延包公平与效率相统一的实施路径

（一）健全与完善承包地退出与收回机制

虽然《农村土地承包法》对承包地退出进行法律规定，不少学者也对承包地退出问题做过深入研究[42-44]，但现阶段农户土地承包退出渠道十分有限、补偿机制尚不完善，呈现出低效率的沉闷状态，所以实际退出承包地的农户“寥若晨

星”[45]。农村承包地退出机制的缺乏或不完善，制约着土地资源要素功能的发挥，不利于农业适度规模化经营的推进[46]；出现离村不弃地等人地分离现象，最关键的原因也在于缺少农村承包地退出机制[7]。二轮承包即将到期，所以建立农村承包地退出机制显得尤为紧要，在农村承包地二轮延包开始之前，允许有条件的地区稳步渐次推进承包地退出工作[47]。借鉴试点XF县的做法，第一，明确有偿退出的原则，坚持“自愿退出、公平公正”的原则。第二，明确有偿退出的条件。退出承包地需是因进城落户、有稳定的非农收入，或是因失去劳动力、无法履行土地承包合同和义务的农户。第三，规定说明退出补偿的方式、资金来源、实施退出的主体、退出的流程，以及允许部分还是全部退出。第四，农户自愿有偿退出承包地后，不得以承包地面积少于全村平均水平为由再次向村集体申请承包地。如在XF县XS镇XB村，由于耕地临河导致暴雨时易被淹没，耕地质量不高，加之农户外出务工，使得农户家中耕地无人耕种。农户的土地收益诉求与村集体为发展村集体经济的共同驱动下，该地块农户代表与村委会进行商讨，明确有偿退出的补偿方式和资金来源等方面，按相关补偿标准一次性赔偿，由政府牵头与公司签订合作框架协议，明确各方利益分配，待项目盈利后按比例从项目收益中提取资金，由村集体采取“六权共享”模式分配。最后，农户与村集体商讨后一致同意，农户有偿退出承包地，按相关补偿标准一次性获得补偿。该村农户总计自愿有偿退出承包地约1.69公顷，20户农户获得补助资金约105万元，自愿有偿退出的承包地纳入未承包地管理。

土地资源利用效率最理想的是，不种地农户要将承包经营权退还村社集体、退出农户可以获得一定数量土地租金收益，且当农户愿意种地时可以随时要回土地耕种[48]。但在地方财政窘迫的情况下，需要中央承担起农户承包地退出的经济补偿，设立专项资金[45]。进城落户等不再耕种的通过承包地退出机制退出土地，防止土地抛荒、提高利用效率。此外，需明确收回承包地的情况，尤其是明确“消亡户”的认定标准，规范其承包地收回程序与流程，对于认定为整户消亡的，村集体应分类逐步收回，促进农村承包地权益的公平公正[49]。

（二）建立未承包地管理机制

对农户承包地退出和“整户消亡”丧失承包主体资格收回的承包地，纳入农村集体经济组织未承包地①进行管理，建立未承包地管理机制。村集体的未承包地实行备案登记及台账管理，其使用与管理也需遵循村集体资源管理的民主管理程序，即对未承包土地的出租、承包、调整等操作，必须制定详细的工作计划，并需经过村民代表大会的表决通过，随后按照工作计划有序组织和实施。在该机制下，为做到新一轮承包的机会公平、起点公平和实现效率，村集体将所有未承包地划分为两类进行管理。

第一类未承包地用于二轮延包无地少地农户土地调整，缓解人地矛盾突出的情况。一是明确无地少地农户的调地范围、调整标准。因一轮和二轮承包期间将承包地卖了或占用违建造成地少的农户明确不在调地的范围，涉嫌违法的，后期由国土资源管理等相关部门依法处理。调地面积规则借鉴试点县XF的做法，可按照调整分配后不高于全村的平均耕地面积，调整对象应是农村集体经济组织成员，包括新加入农村集体经济组织且符合承包条件的农户、在二轮承包期间未取得承包地且符合承包条件的农户、因家庭户内人口增长造成人均耕地较少的农户。二是明确无地少地农户的调整流程。先由无地少地农户根据村集体未承包地情况提出后调整承包地申请，村集体经济组织根据农户的申请拟定调地的方案，并经过民主表决和公示后，签订第三轮承包合同并报备乡镇政府，最后由乡镇和县级逐级审核，符合颁证条件的即可给予登记，同时颁发延包证书。

第二类未承包地用作发展集体经济的要素资源，盘活农村集体资源，发展壮大集体经济。村集体经济的壮大，一方面能够改善农业生产条件，以提高农业生产效率；另一方面，集体经济的壮大可以增加农民和村集体财产性收入，直接

① 《XF县农村集体经济组织未承包地管理办法》中，所称“未承包地”是属于村集体所有，未承包到户的耕地。其包括农村土地承包到户时预留的耕地、村集体按照法定程序收回的承包地、农户自愿退回的承包地以及通过土地治理等方式新增加的耕地。

提升集体成员生活水平，给村集体成员带来更多的福利和保障性质[50]。在XS镇XB村的案例中，村集体将第二类未承包地，采取其他承包方式发包给贵州水之源新农业科技发展有限公司发展生态渔养殖项目，项目实施主体与村集体形成股权共享模式，在项目实施主体、村集体与农户之间建立利益联结机构，村集体每年固定分红5000元，有偿退出农户固定分红20元/公顷，建成了淡水鱼养殖基地，预计年产淡水鱼300吨，市场价3万元/吨，年经营收入900万元。这表明，二轮延包“调地”不能实现的情况下，还可以在壮大村集体经济的基础上通过固定分红等“调利”方式缓解成员之间的不公平感，从“地外”解决人地矛盾特别是无地少地群体的安置与补偿，实现公平和效率的并行。

五、结语

改革是乡村振兴的重要法宝，新时代深化农村改革的主线仍然是处理好农民和土地的关系。第二轮土地承包到期后再延长30年，对于少数特殊村组届时按照“大稳定、小调整”原则在个别农户间作适当调整外，其他全国大部分农村地区将是“直接顺延”，许多矛盾或将继续存在，“有人无地种，有地无人种”问题依然无法解决，如果二轮延包处理不当，或将带来无法想象的社会矛盾[9]。共同富裕目标下，也要求第二轮延包的实施路径必须坚持公平与效率的统一。想要富裕就必须“把蛋糕做大”，所以要注重效率，同时，共同富裕是全体人民的富裕，因此要求我们要更加重视公平，把蛋糕分好。

鉴于此，本文探析了二轮延包之际农地承包实现公平与效率的理论逻辑，并基于延包试点XF的实践经验，提出实现公平与效率平衡统一的路径。第一，规范并完善农村集体经济组织成员资格认定办法，保障户内成员承包权的平等取得，处理好户内承包地矛盾纠纷，确保农民承包权益的公平取得，保障新一轮承包的起点公平。第二，尊重农民意愿，适当进行土地调整。第二轮土地承包到期后要不要先调整再发包，若先小调整该怎么调，这些问题或许村集体和农民自己心里最清楚，最好是尊重农民的意愿和主体地位，把决策权交给农民集体，由集体成员民主决议。倾听群众意愿，对于群众意见相当突出的地方，村集体要充分发挥“统”的功能和实施主体地位，进行矛盾化解。延包时将“调地”与“调利”方式相结合，保障农户平等享有农村土地承包经营权。第三，在确权颁证、承包稳定的基础上，建立健全土地流转制度，推进土地流转，提倡农民之间的互换并地和抓住高标准农田建设契机以缓解土地细碎化问题并提高农业生产效率。第四，建立“承包地退出与收回机制”和“未承包地管理机制”两个协调机制，促进农村土地承包地权益公平公正的同时发展壮大村集体经济，增加农户财产性收入，平衡农地承包公平和效率之间的矛盾、实现公平与效率的统一。处理好第二轮土地承包到期后再延长30年政策推行的公平与效率关系，稳定承包关系顺利延包，确保国家粮食安全，也为推进实施乡村振兴战略、实现共同富裕铺路。

参 考 文 献

[1] 文正邦. 公平与效率：人类社会的基本价值矛盾[J]. 政治与法律，2008（1）：55-61.
[2] 宋志红. 农村土地延包难点问题探析[J]. 行政管理改革，2016（5）：43-47.
[3] 姚志. 二轮承包到期后农地调整的理论逻辑与社会影响[J]. 现代经济探讨，2021（1）：104-112.
[4] 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（2）：90-98.
[5] 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.
[6] 田孟，贺雪峰. 中国的农地细碎化及其治理之道[J]. 江西财经大学学报，2015（2）：88-96.
[7] 李力东. 调整或确权：农村土地制度的公平与效率如何实现？——基于山东省L村的调查研究[J]. 公共管理学报，2017，14（1）：117-127，159.
[8] 刘强. 农地制度论(第2版)[M]. 北京:中国农业出版社，2018：55.
[9] 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.
[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)，2023，23（2）：144-154.
[11] 张兰，孔岩，樊鹏飞，等. 非农就业、土地流转抑

制了农户当前及二轮承包到期时土地调整意愿吗[J]. 农业技术经济，2022（9）：122-133.
[12] 罗必良，万燕兰，洪炜杰，等. 土地细碎化、服务外包与农地撂荒——基于9省区2704份农户问卷的实证分析[J]. 经济纵横，2019（7）：63-73.
[13] 宋浩楠，栾敬东，张士云，等. 土地细碎化、多样化种植与农业生产技术效率——基于随机前沿生产函数和中介效应模型的实证研究[J]. 农业技术经济，2021（2）：18-29.
[14] 李永萍. 土地抛荒的发生逻辑与破解之道[J]. 经济学家，2018（10）：90-96.
[15] 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)，2022，48（5）：96-106.
[16] 谢玲红，张琛，郭军.“无人种地”问题再辨析[J]. 中州学刊，2022（7）：44-52.
[17] 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)，2022，23（5）：84-93.
[18] 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.
[19] 安海燕，何金彪，陈杰. 农村集体经济组织成员资格认定探析——基于文献和地方实践的研究视角[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2023，22（6）：53-61.
[20] 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，2022，26（1）：87-94.
[21] 李力东. 调整或确权：农村土地制度的公平与效率如何实现？——基于山东省L村的调查研究[J]. 公共管理学报，2017，14（1）：117-127，159.
[22] 陆剑. 农村土地承包法修改中农民朴素公平观及其制度回应[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2016，16（5）：68-76.
[23] 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.
[24] 孙雁. 土地细碎化及其对土地可持续利用的影响[M]. 北京：中国环境科学出版社，2012：69-70.
[25] 杜润生. 杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 北京：人民出版社，2015：154-155.
[26] 谢花林，黄萤乾. 不同代际视角下农户耕地撂荒行为研究——基于江西省兴国县293份农户问卷调查[J]. 中国土地科学，2021，35（2）：20-30.
[27] 王月英. 农村集体经济组织成员的资格要件——基于公有制下生产、生活资料公平分配的视角[J]. 农业经济问题，2022（1）：65-78.
[28] 戴威. 农村集体经济组织成员资格制度研究[J]. 法商研究，2016，33（6）：83-94.
[29] 陈美球，廖彩荣，冯广京，等. 农村集体经济组织成员权的实现研究——基于“土地征收视角下农村集体经济组织成员权实现研讨会”的思考[J]. 中国土地科学，2018，32（1）：58-64.
[30] 郑志浩，高杨. 中央“不得调地”政策：农民的态度与村庄的土地调整决策——基于对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查[J]. 中国农村观察，2017（4）：72-86.
[31] 仇童伟，罗必良.“好”的代理人抑或“坏”的合谋者：宗族如何影响农地调整?[J]. 管理世界，2019，35（8）：97-109，191.
[32] 郑淋议. 农村土地调整与土地确权的关系：一个多维度检视——来自中国家庭大数据的证据[J]. 当代经济管理，2021，43（8）：49-59.
[33] 盖庆恩，程名望，朱喜，等. 土地流转能够影响农地资源配置效率吗？——来自农村固定观察点的证据[J]. 经济学(季刊)，2020，20（5）：321-340.
[34] 贺林波，李甜. 农地流转中村委会的角色冲突及整合[J]. 农村经济，2021（8）：37-45.
[35] 陈斌开，马宁宁，王丹利. 土地流转、农业生产率与农民收入[J]. 世界经济，2020，43（10）：97-120.
[36] 洪名勇，何玉凤，宋恒飞. 中国农地流转与农民收入的时空耦合关系及空间效应[J]. 自然资源学报，2021，36（12）：3084-3098.
[37] 李江一，秦范. 如何破解农地流转的需求困境？——以发展新型农业经营主体为例[J]. 管理世界，2022，38（2）：84-99，6.
[38] 刘洪超. 互换并地的彰武探索[N]. 人民日报，2018-07-20(016).
[39] 祝天智，阎辞. 农地承包制度中公平与效率的矛盾及其协调——基于政策演进的视角[J]. 长白学刊，2021（2）：123-130.
[40] 张同龙，张林秀. 我国农地不平等的演进：事实和动力——基于全国代表性农户调查数据的初步结果[J]. 农业经济问题，2019（11）：15-24.
[41] 柳可，张涛，彭开丽. 价值追求指导下农村土地管理政策中的公平与效率分析[J]. 中国农业资源与区划，2022，43（7）：85-91.
[42] 黎洁，孙晶晶. 易地扶贫搬迁农户土地承包权退出意愿研究——基于陕西4个安置社区的调查[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2021，21（6）：94-104.
[43] 曹丹丘，周蒙. 土地承包权退出：政策演进、内涵辨析及关键问题[J]. 农业经济问题，2021（3）：

17-27.
[44] 王海娟. 农村承包地退出的路径嬗变、实践困境及其制度变革反思[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2022，22（2）：126-134.
[45] 余晓洋. 农户土地承包权退出：目标、难点及其条件[J]. 经济学家，2022（1）：115-126.
[46] 高强，宋洪远. 农村土地承包经营权退出机制研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17（4）：74-84，158.
[47] 高强，侯云洁. 农村土地承包经营权有偿退出:试点做法与机制探讨[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版)，2022，22（2）：86-96，108.
[48] 贺雪峰，王文杰. 乡村振兴的战略本质与实践误区[J]. 东南学术，2022（3）：86-94，248.
[49] 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.
[50] 舒展，曾耀岚. 发展新型农村集体经济：现实困境与可能路径[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版)，2022，24（5）：144-152.

Research on the implementation path of the second-round farmland contract extension under the goal of fairness and efficiency

AN Haiyan，HE Jinbiao，ZHANG Jiayuan
（*School of Economics*，*Guizhou University*，*Guiyang* 550025，*China*）

Abstract：The second-round farmland contract in rural areas is about to expire one after another. The most important thing is to make the implementation plan of extending contract and realize the Pareto optimal arrangement of agricultural land system. Based on fairness and efficiency, this paper sorts out the fairness and efficiency problems faced by the second-round extented contract, analyzes the theoretical logic of realizing fairness and efficiency respectively, and puts forward the implementation path of unifying fairness and efficiency. The conclusions are as follows: Firstly, the fairness of opportunity should be guaranteed by ensuring the equal acquisition of land contract management rights and some areas can solve equity problem by land adjustment or interest adjustment of "big stability and small adjustment". Secondly, the efficiency problem can be solved by land transfer, land exchange and seizing the opportunity of high-standard farmland construction to crack the land fragmentation pattern. Thirdly, it is more important to establish the two mechanisms, namely "contracted land withdrawal and recovery mechanism" and "uncontracted land management mechanism" to achieve the unity of fairness and efficiency.

Keywords：Second-round farmland contract extension；Fairness and efficiency；Land interchanged and merged；Contracted land withdrawal；Uncontracted land management

（编辑：牛晓霞）