姚志，刘健，张力元. 长久不变与土地延包：关系诠释与现实困境［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（5）：41-52.
YAO Zhi，LIU Jian，ZHANG Liyuan. Rural land contract permanency and land contract extension：relationship and difficulties［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（5）：41-52.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.05.005

# 长久不变与土地延包：关系诠释与现实困境

姚志，刘健，张力元
（长江大学 经济与管理学院，湖北 荆州 434023）

**摘　要：**长久不变政策出台后如何处置二轮到期后特殊农民群体的承包地问题亟待解决。长久不变的具体内涵是，长久不变不是“永久不变”，更不是“私有化”，“长久”一定是“有期限”的“长久”。土地延包与长久不变并不冲突，两者是辩证统一的关系。中国农村土地延包历史由来已久，存在“阶段性与公平性”的典型特征。到期处置农村承包地的理论逻辑是关系型和市场化的配置方式会导致差异化的配置结果，也是突破农村人地要素错配格局的需要。未来延包时点，应赋予无地少地农户群体延包的权利，而有序取缔失地农民和进城多年安家落户农民的延包资格。“直接顺延：继续执行生不增死不减”的延包方案可能适用于人地矛盾少的区域。据此，建议各地清晰界定“何为集体经济组织成员”资格权，细化农地“三权分置”后产权内涵与外延，探索具体化、多样化、特色化的延包方案。

**关键词：**乡村振兴；农地制度；延包问题；长久不变；现实困境
**中图分类号：**F321.1　　**文献标识码：**A　　文章编号：1671-816X（2024）05-0041-12

## 一、研究背景

国家的新型城镇化战略需要将人口城市化率转换为户籍城市化率，促进有条件的“农民变为市民”。农业现代化与“将饭碗牢牢端在自己手中”即保障粮食安全，需要开展土地的规模化经营，更需要解决农村人地资源的“要素错配”问题。另一方面，政府考虑到部分农户在面临不确定性风险进城失败时，仍然能够“有地可种、有业可就、有家可归”，又要防止土地进一步细分、碎片化以及土地质量的继续下降，保持农地制度和农村社会的长期稳定，又不得不选择保护外出和进城落户农户的承包经营权利。为此，在二轮延包到期后开始三轮延包的重要转型时期，党的十九大提出“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”。2019年11月27日中共中央、国务院出台了《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》（后统称《意见》），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三十年”的政策要求。国家在不同发展阶段向农民和普通农户的“权利让渡”过程中，通过三权分置、农地确权等土地制度改革运动，实现了一定程度上阶段内的社会帕累托式改进[1]。

但问题的核心在于，针对已经进城落户等特殊农民群体的承包地[2]，在二轮到期延包后还需要继续保护其名下在农村的承包地吗？在第三轮延包中，户籍改变多年的他们还属于村集体组织成员中的农户吗？第三轮延包中还能享受人人有份的集体成员权，承包经营农村的耕地吗？显然，如何平衡与取舍已经成为迫在眉睫需要解决的现实问题。在实施乡村振兴战略与疫情后时代重塑粮食安全的背景下，承包地对于缺地、无地、少地农户的生存至关重要[3]。

那么，针对这些特殊农民群体的承包地，应

**收稿日期：**2024-04-13　　**修回日期：**2024-04-18
**基金项目：**湖北省教育厅科学研究计划资助项目“新阶段湖北省中国农村土地延包问题的战略解构及路径研究”（Q20221316）；2022年湖北省教育厅哲学社会科学研究重点项目“湖北耕地‘非农化’与‘非粮化’的空间分布、影响评估与遏制对策研究”（22D036）；长江大学社会科学基金重点项目“进城落户农民耕地利用效率、延包方案与产权细化研究”（2022csz01）
**作者简介：**姚志，研究方向：土地制度与粮食安全。

该坚持怎样的延包方案和处置办法，才能缓解农村人地矛盾与维护农村社会的“公平”？才能促进适度规模经营、提升农业生产“效率”进而“牢牢”保障国家粮食安全？当前国家政策留下了很大的想象、探索和调整空间。《意见》和当前政策并未直接要求千差万别的村庄全部推行“直接顺延”，虽然未完全无视“无地农民”的“要地诉求”，但还未指出具体的延包实施方案。

为此，2022年的中央一号文件明确要求“开展第二轮土地承包到期后再延长三十年整县试点”，意在探索县域具体延包方案，而不是“直接顺延”的一刀切政策，体现农村土地延包问题的重要性。《意见》和最新《土地承包法》都提到了解决特殊群体之一的进城落户群体土地问题，“维护进城农户土地承包权益，现阶段不得以退出土地承包权作为农户的条件”。然而，“现阶段”的时间含义是极其模糊的，因为这里的“现阶段”是指“现在到第二轮延包到期的2027－2028年期间”还是指现今到国家实现强国复兴之时（2050年），还是第三轮延包到期之时（2058年）呢？这虽然说明了农民群体保留承包经营权是“有期限的”，但到何时为止则又是不确定的。特别是，“现阶段”结束后，农民承包权利是否必须退出？“现阶段”无地农民群体又要到“何时”才能拥有承包权权利？如果继续直接顺延，是否意味着“现阶段”农村无地人口终其一生（60年）都无法享受土地承包权权利？因此，如果不适时明确“现阶段”的时间含义和“长久不变与土地延包”的关系，很可能给未来农民土地政策调整甚至于农村社会的和谐稳定埋下重大隐患。因此，无论是从政策理论阐明上还是从延包实践的需要上来讲，都需要科学把握长久不变政策的具体内涵，正视直接顺延下的社会问题与及时出台土地延包的具体方案。

## 二、长久不变政策的具体内涵解析

### （一）长久不变政策内涵的科学理解

长久不变政策充分体现了党和国家对农村改革原则性与灵活性、方向性与探索性的统一，不搞上下“一般粗”，不搞“一刀切”，既全面推动，也符合农情，便于操作，使农村改革蹄疾步稳。长久不变的科学内涵应包括“农村集体所有制度的长久不变、以家庭经营为主的经营方式长久不变、农户与土地的承包关系长久不变”[4]。

1. 农村集体所有制度的长久不变

保持农村土地为村庄集体所有的基本制度长久不变。村庄集体所有的具体内涵必须要满足各地实际，实现形式要随着农地制度改革而不断丰富，以长久保障和实现农户依法承包集体土地的基本权利。农村集体经济组织成员有权依法承包集体土地，任何组织和个人都不能剥夺和非法限制。同时，要根据时代发展需要，不断强化对土地承包权的物权保护，依法保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包土地的经营权抵押、担保权利，不断赋予其更加完善的权能。问题是，在人口流动和户籍迁移的背景下，哪些农户属于村庄集体组织成员？进城安家落户的原始村庄农民还属于本集体组织成员吗？从外村外地娶回家户籍和承包地还保留在原籍的妇女属于本集体组织成员吗？流动人口在城市出生的小孩拥有城市户籍的人群还属于本集体组织成员吗？显然，集体经济组织成员的概念清晰是落实长久不变政策和妥善处理特殊群体的土地延包问题的关键所在。

2. 农户家庭经营为主的方式长久不变

理论和实践均显示，中国农村承包地经营形式主要有三大类：一是农户家庭经营，二是国家经营（国营农场），三是村庄集体经营（未分包到户的村庄如华西村、南街村等）。党中央提出的“长久不变”政策是指农村土地主要由农户家庭承包与经营，这样形式的承包经营方式长久不变由基本经济制度所决定。承包权的核心是财产权，既然属于财产权，就不可避免地涉及到了继承权、收益权权能，因此必须清晰继承权、收益权与成员权、退出权之间的交互关系与权利边界。现阶段试点的承包地有偿退出[5]，实质上是赋予了农民退出权，无论是阶段性退出还是永久性退出，均涉及到成员权与退出权之间的关系界定。阶段性退出仍然意味着享有超出期限之外的成员权，而永久性退出却是永久性失去承包权的成员共享权利。土地经营权的核心是用益物权[6]。用益物权的重点是通过流转取得收益的权利，优化土地资源在农民、耕者与集体组织之间

的配置，实现“地为民有、地为农用、利为民分”。

3. 农民与土地的承包关系长久不变

农村集体经济组织所拥有的承包地分为小组和村庄内部的农户家庭承包，以家庭为单位的农户是承包农村土地的法定主体，家庭内部成员依法平均享有从村庄集体承包来的各项土地权益。系列政策与《土地承包法》固化了农民与土地这种“承包”关系，保持长期性的稳定不变，长久不变政策意味着在2058年之前，非其他关系如租佃、契约、经营等能替代。村庄集体经济组织为承包地的发包方，村庄内部农户家庭为承包地的承包方，任何发包方及其他村庄内外的经济组织和个人不得违法调整农户与土地的承包关系。实行长久不变政策，是为了明晰村庄集体与农户、农户之间、农户与规模经营主体之间的权利义务关系；具体来说，村庄集体享受承包地的所有权，农户拥有承包权和经营权并承担不变更土地用途和不造成地力永久性伤害的义务，规模经营户享受经营权。

**（二）长久不变政策内涵的重要外延**

1. “长久不变”不是“永久不变”

第一，“长久不变”不是“永久不变”，更不是“私有化”，换句话说“长久”一定是“有期限”的“长久”。只有这样理解了长久不变的内涵，才能够解释土地延包试点和县域、省域试点的工作安排。长久不变不是将农村土地为农民私有化与个人化。第二，“长久不变”与“不变”、“稳定”、“长久”、“固化”等的联系与区别。“固化”是指农户与土地之间这种村庄集体“承包”关系固化不变，也是长久不变政策的重要内涵之一，但不是也不可能永久固化。“长久不变”的政策初衷就是“稳定”，承包关系的“长久不变”不是“永久不变”，而是具有阶段性，在一定时期内的“不变”，“稳定土地承包关系”在现阶段不是也不可能“永久稳定与固化”。

2. “变”与“不变”的辩证关系

随着“长久不变”政策的出台，多数人会得出结论：该政策意味着长期不变、永久固化。但是，“长久不变”中的“不变”不是绝对性质的，而是相对性质的和有期限性的。相对性意味着，在二轮承包期满之后，不搞“一刀切”，不在全国范围统一严格执行“直接顺延”；有期限性意味着，党中央在带领全国人民实现中华民族伟大复兴时期内“阶段性的保持稳定”，在这个时期内不适于、也没有条件实现农村土地承包管理制度的重大变革，要保持“历史的耐心”。总之，“长久不变”政策中的“不变”包含了“变”，“变”与“不变”是对立而互补的辩证关系[7]。“不变”是全国大局的不变，多数的不变；“变”是特殊情形下的“小变化”、“小调整”，不影响大局的“变”。

## 三、中国农村土地延包问题的历史由来

土地延包，是指在二轮承包期满之后，承包户依法对原始土地进行延包，延包的期限为三十年。厘清中国农村土地延包权利的前世今生，是为更好地总结土地延包的典型特征和现实延包过程中多目标综合最优。一是村庄集体的行动目标是避免土地延包问题引发纠纷，平稳过渡，争取更多的集体建设用地，壮大经济，利用土地延包为乡村振兴战略实施提供要素保障。二是村庄内农户家庭的主要目标是：追求地域内的阶段性“公平”——户户公平与人人均等。

**（一）中国农村土地延包权利的前世今生**

1. 改革开放以来农民的土地权利：逐渐赋权与稳定期限

1978年之前的人民公社、农户家庭没有土地的使用权、收益权和转让权。家庭联产承包责任制度实施后，在“交够国家、留足集体、剩给自己”的制度安排下，农户获得了村庄部分土地使用和收益权。1984年和1998－1999年中国大地上掀起了第一次和第二次土地延包，赋予农民的产权期限分别为15年和30年。1999年，浙江省取消了粮食订购任务，之后其他省份纷纷效仿，农户有了更多的经营决策权。土地上的农产品可由农民自由处置，并且进一步严格限制了村庄内部土地再调整的可能性，强化了农民的土地使用权和收益权。放开了粮食市场，允许私人收储，赋予了农民更完整的农地收益权。2003年，取消了农业税，意味着农户可以无偿享受农地的承包权，不仅如此，还逐年给予农户国家财政支持补贴，因此，此阶段农民逐渐拥有了更加稳定的农

地承包权下的收益权。2003年颁布的土地承包法和2006年颁布的物权法，确认土地承包权为用益物权，在法律上赋予农民更加稳定而有保障的权利。在第一轮承包期满之后，开展了全国农村土地的第二轮承包，法律规定了30年的承包期限，也就是到2027－2028年时，第三轮承包即将开始。为了稳固农村、农业的长久发展，稳定农民对土地的投入，习近平总书记早在2017年就提出，二轮土地承包到期后再延长30年，这就意味着新一轮的土地承包到了2057－2058年，固化了人地关系和稳定了产权期限。

2. 新时期农民拥有的土地权利：兼顾效率公平与细化强化产权

从产权理论视角切入去讨论中国农地制度该去向何处，核心问题是农地的产权权利应该在个人、家庭、集体、国家中作何分配，什么样的产权安排更有利于效率和公平的提高，什么样的土地制度安排有助于经济增长。与集体经营时期相比，家庭承包制改革极大地激发了农户的生产积极性。不过，由于承包权并非“完整的”产权，农户的土地权利仍然不时受到侵犯，20世纪80年代中期以来赋予农民更加稳定而有保障的土地财产权是绝大多数学者的共识。在现有的农地制度框架下，农民对农地的使用权、收益权和转让权是完整的且家庭化的，受到国家法律保护。显然，相对而言，村庄集体作为发包方，只有土地发包的权利，不能非法收回农民的土地，不能非法解除土地承包合同，村庄集体的“所有权”受到严格限制。未来第三轮延包时点，是否在提高村庄土地产出效率的同时又兼顾无地、少地农户的公平下细化所有权？从法律上来讲，所有权包含了占有、使用、收益和处分等权利内容，未来中国农地产权制度下，村庄集体经济组织是否能完全或者部分拥有农地所有权的“权能”？换言之，第三轮延包时点是否可以放权给村庄集体经济组织，充分发挥其主观能动性解决本集体特殊农民群体的土地延包？当前中国农地产权的名义产权与事实产权存在一定的差异，法律文本上的产权，事实上并不一定能够得到有效的保障，国家在农村基层提供有效的产权保障面临重大的挑战。这也意味着，农地产权的细化与界定需要充分尊重中国农村基层的现实状况。

### （二）二轮承包期满后土地延包的典型特征

1. 延包的阶段性：产权有期限

最新《农村土地承包法》第二十条规定农村耕地的承包期为三十年，使用年限是三十年。然而，在为期三十年的承包期内，目前农村人地资源存在“死人有地种，活人无地耕，转移人口有地荒，新增人口无地望”的矛盾现象[8]。因此，一些学者大力提倡土地流转，建议闲置农地资源的农户将土地流转给那些高效且愿意扩张种地的农户，但在实践中发现了众多流转纠纷、产权争议，因此为了实现高效的土地流转，开始通过新一轮的确权运动探索农村承包地三权分置。长久不变政策颁发后，意味着第二、第三轮土地承包共计60年的承包期限，能够完全满足一个农村居民一生从事于农业的时限要求。如果全部推行直接顺延，对于在二三轮期间新增的无地农民而言，这也意味着在2058年之前，这部分群体无法享受农村土地权利，即使极少数村庄违背政策私下赋予无地农民地权，这种期限也少于60年，意味着60年的收益总和无法得到保障①。无地农民对土地的渴望具有天然性，即使在二轮延包到期后获得农地产权，也是有时限的产权。

2. 延包的公平性：耕者有其田

1947年9月中共中央在西柏坡颁布《土地法大纲》，“耕者有其田”才最终从一个小农经济千百年来不可企及的梦，落地成现实。《土地法大纲》第一条规定实行耕者有其田的土地制度。另外，《大纲》还规定：确认人民对所分得土地的所有权，规定凡人民分配得到的土地归个人所有……并承认其自由经营、买卖及在特定条件下可以出租的权利。“人人相亲，人人平等，天下为公，是谓大同。”可以说，新中国的“耕者有其田”是在改革开放之后逐步探索建立和完善的，对农村经济恢复、中国经济崛起、社会政治稳定等都具有重大的现实意义。新中国的“耕者有其田”是“人民当家作主”和社会主义公有制的重要体现，是中国共产党在管理和治理国家时探索出的特色制度，具有极大的优越性，在改革开放

① 按照全国农村人口人均2亩承包地和平均每亩500元/年的租金计算，60年的承包权利真空意味着存在60 000元的损失，放弃了3.17年的可支配收入（按2021年全国农村居民人均可支配收入为18 931元计算）。

之后细化了“耕者有其田”的具体形式后体现得尤为明显。从资源配置的经济学理论来讲，不仅要让耕者有其田，还要确保善耕者有良田，才能将最优的土地和劳动力要素进行合理匹配，才可能创造出最大产出。然而，第一、第二次农村土地延包基本都遵循了“肥瘦相间、远近搭配”的原则，按照村庄、小组范围内的现有人口进行“人均分地”，问题是第二轮延包到期后第三轮期间仍然会施行“耕者有其田”吗？如果不施行，如何保障已经深入人心的“人人有份、户户平等”的公平制度和农民权利呢？长久不变政策下二轮期满后土地延包将会面临哪些困境呢？

## 四、中国农村土地产权到期延包的理论逻辑

二轮到期延包与处置农村承包地具有深刻的理论逻辑。本文基于资源优化配置、农地产权、社会公平理论，探究了农村承包地到期处置问题的理论机制，认为不同资源配置方式（关系型与市场化）必然导致差异化的配置结果（见图1），也是突破农村人地要素错配格局即“死人有地种，活人无地耕，转移人口有地荒，新增人口无地望”的需要。

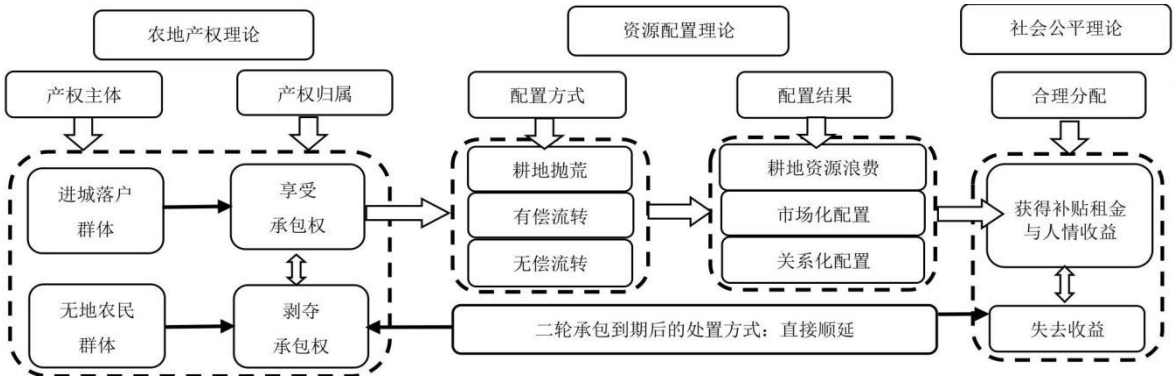



图1 延包处置的理论逻辑

### （一）差异化的配置方式何以实现耕地资源的最优利用

按照资源优化配置理论的精髓，实现“善耕者有良田”是中国农业现代化的最优局面。目前，进城落户的新市民仍拥有良田资源，往往会选择耕地抛荒、有偿流转与无偿流转等三种不同的耕地资源配置方式（见图1），显然，不同资源配置方式下将会产生不同的配置结果。焦点问题是，耕地良田资源是被合理高效利用还是浪费闲置？第一，进城落户农民群体享有农村土地的承包权，往往选择闲置或流转两种方式，摒弃服务外包和托管方式。原因在于进城落户群体没有时间与精力从事于农业经营，也没有花费成本去享受外包和托管服务，两者均由承包主体获得粮食的收获与支配权；全程外包与全程托管意味着服务组织将支付给进城落户群体除生产成本之外的剩余，2016—2021年以来的种粮成本收益决定了少有服务组织参与[9]。第二，若进城落户群体选择耕地闲置抛荒，必然带来人均耕地资源约束情形下的资源浪费并威胁到人口大国的粮食安全，但实际村庄管理过程中仍能获得农业支持补贴，也有悖于惠农补贴政策的初衷。第三，若进城落户群体选择流转，则可以划分为有偿和无偿两种方式[10]。若选择有偿流转，即进城落户群体将农村承包地参与市场化配置，能够提升地块产出效率，同时也获得市场租金与种粮补贴。如选择无偿流转，则进城落户群体往往可以获得亲朋邻里之间的“社会人情”收益[11-13]。

### （二）中国农村土地承包经营权利人主体资格为谁拥有

产权理论的核心要求是农地产权主体明确、权属细化与清晰。而长久不变政策后的中国农村加剧了进城落户群体和无地农民群体的产权模糊性，不利于耕地资源流转交易与生产效率的提升[14]。土地承包经营权利人主体资格的明确实质上是对土地承包经营权的性质、权属、权能的清晰化。承包权的下含权利是否包括成员权、继承权和退出权？哪些人属于集体经济组织成员？谁

享受权利？这些都是亟需回答的问题。目前普遍现状是户籍迁移到城镇的进城落户农民仍然享有农村土地承包权，而农村在二轮承包期间出生、新娶的农村户籍人口没有享受到土地的承包权权利[15]，如果二轮承包到期后，继续对进城落户群体的农村承包地权利进行“直接顺延”，很可能激化农村社会内部无地农民的不公平诉求[16]，而且对于未来如何细化和分配农地产权形成了挑战。随着社会生产力的变化，逐步分离出的农地“三权”具有不同的权格，又兼备独立性与联动性，未来需要形成集体所有权、农户承包权和经营权之间的相互衔接、均衡、同等保护的格局。

**（三）公平与效率选择中何以实现农村地权的动态公平**

社会公平理论要求农地地权权利均等，而不均等体现为进城落户群体和无地农民群体之间的产权归属、权利享受的巨大差异（如图1所示）。第一，中国式农业现代化征程中需要土地与服务的规模化经营，专业化经营旨在改善耕作方式、应用现代化科技与机械，提升单位面积产出效率和总产出。近十几年来，无论是鼓励农业经营主体、高素质职业农民，还是推进土地流转、托管、社会化服务等都是政府政策为实现效率目标而进行的有益决策。诚然，政府是一个追求社会效益最大化的组织，不会为维护农地的生产效率而放弃产权公平享有，在现有特色土地制度框架内，追求效率的同时还需兼顾公平。第二，平等的土地产权制度惯性已经深入人心。历史上，第一二次延包时点都进行了土地调整，确保了延包时点的村庄人口人人有份和“起点公平”，已经形成制度文化惯性，在即将到来的三轮承包时点很难发生本质性的改变。现有国家政策试图用“社会保障、就业安抚”两个方面去解决数量庞大的无地农民的承包地权利缺失问题，在疫情后时代经济不景气的背景下很难真正意义上实现。无地农民群体在二轮承包期间无法享有承包权失去收益，如继续针对无地人口也采取“直接顺延”的方式，可能该群体的一生①都将失去土地的承包与收益权利（租金补贴和征用款收益）。进城落户群体则可以在城乡两边占地、两头获利，无地和带地进城利益群体之间的矛盾恐随着二轮到期延包时点的到来而逐渐加剧，未来一段时期内，如何实现农村地权的动态公平成为亟待解决的重要社会问题[16]。

## 五、长久不变政策下土地延包困境与可能的处置方案

长久不变政策出台后不可避免给县域特殊群体土地延包工作带来诸多困难。这部分群体大致可以分为无地人口（无地、失地）、已婚妇女群体、新生去世人口（去世人口、死亡绝户、新生人口）、进城群体（农村大学生群体进城、农民工进城）。此部分内容的统计结果主要由2023年对131名农户的深度访谈得来。

**（一）无地人口的土地权利保护问题**

中国现阶段农村的“无地人口”主要包括两类：无地人口和失地人口群体；其中无地人口又主要包括农村新出生人口和因婚姻致使户籍变动两类。失地农民群体，是由于城市发展、政府需要等依法征用导致农民永久性失去承包地的农民群体，通常情况下，城郊地区因城市扩张更容易产生“失地农民”群体。

1. 无地与失地人口的土地权利问题

中国农村的“无地人口”是指在第二轮承包时点过后出生或通过婚姻嫁娶在娘家无地的农村人口，在整个二轮、三轮承包期间，仍然属于村庄集体组织成员，生活在农村，但无法享受农村土地承包权权利的人口。“无地人口”群体主要包括农村新出生人口和因婚姻致使户籍变动两类。调查结果显示，第二轮土地承包至今，受访村庄个别家庭成员名下无承包地的户数（缺地户数）约125.78户每村，占总平均受访户数的27.34%；受访村庄名下无承包地的人口数（无地人口）228人每村，占总平均人口的14.94%。迫于无地农民的“要地”压力，现实中仍然有不少村庄在私下进行着不同程度的调地。在早期，叶剑平等在17个省1773个村的调查结果显示，74.7%的村庄进行了至少1次调地，55%的村庄2次以上调地，3.7%的村庄调地次数高达9次及以上[17]；即使在二轮承包之后调地的村庄仍然大于三分之一；人口变化是73.2%村庄调地的原

① 如果直接顺延，1999年后新出生的农村人口（尤其是留村人口）到2058年（59岁）还不能享受土地承包权。

因。为此，本次调查设计了“二轮承包以来家庭户籍人口变化情况”等相关问题（见表1）。

**表1 二轮承包以来家庭户籍人口变化情况**

| 省份 | 家庭户籍人口变化原因 | 总样本 | 发生户籍变化人口对应的户数 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1人 | 2人 | 3人 | 3人以上 |
| 山东PL县 | 娶妻或者招婿增加数 | 51 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| | 新出生人口增加数 | 51 | 9 | 3 | 0 | 0 |
| | 外嫁或者入赘减少数 | 51 | 6 | 2 | 0 | 0 |
| | 老人过世减少数 | 51 | 9 | 3 | 0 | 0 |
| | 家庭成员减少数 | 51 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 江西YJ县 | 娶妻或者招婿增加数 | 80 | 34 | 5 | 1 | 0 |
| | 新出生人口增加数 | 80 | 14 | 28 | 14 | 5 |
| | 外嫁或者入赘减少数 | 80 | 16 | 2 | 2 | 0 |
| | 老人过世减少数 | 80 | 15 | 4 | 1 | 0 |
| | 家庭成员减少数 | 80 | 6 | 5 | 1 | 0 |

注：资料来源：本课题组2023年访谈调查（后表同）

具体来看，山东省的样本显示，因娶妻或者招婿增加的人口数为5人，占到受访家庭总人数的3.16%；新出生人口15人，占总体的9.49%；外嫁或者入赘减少数为10人，占总体的6.33%；老人过世减少数为15人，占总体的9.49%；家庭成员减少数为2人，占总体人口的1.27%。总之，总体上受访农户中户籍变化人口总数为47人，占受访总体家庭人口数的29.75%。江西省的样本显示，因娶妻或者招婿增加的人口数为47人，来自于40个农户家庭，占到受访家庭总人数的11.75%；新出生人口增加数为127人，来自14个农户家庭出生的1人和28户农户家庭出生的2人和14个家庭出生的3人以及5个家庭出生了3人及以上，占总体的31.75%；外嫁或者入赘减少数为26人，占总体的6.5%；老人过世减少数为26人，占总体的6.5%；家庭成员减少数为19人，来自12个家庭，占总体人口的4.75%。总之，江西受访农户中户籍变化人口总数为245人，占受访总体家庭人口数的64.25%。

由此可见，1997－1998年农村土地二轮承包以来，无论是南北方省份，无论是丘陵还是平原地区，无论是延包试点区域还是非试点地区，因为“新老变动、婚姻嫁娶”等原因发生户籍变化的人口占村庄总人口的比例很大，也就是说这些人多数为“无地缺地人口”，表明人地不匹配的矛盾在农村愈演愈烈。本文认为即使在长久不变政策下，农村无地人口及其后代理应具备农村土地的延包资格。

2. 无地人口土地权利延包问题

第一，“机动地”无法彻底解决二轮延包时点“无地人口”矛盾。当前政策试图用“机动地”来解决二轮延包时点“无地人口”矛盾问题，可行性较小。湖南省宁远县R镇CA村，为三轮土地延包试点村，下辖3个自然村，13个村民小组，户籍人口1778人（比1994年二轮承包时增加371人，也即是“无地人口”，占村庄现有总人口的20.87%）。1981－1982年开展大包干时，采取了以村庄内的小组为基本单位发包了耕地，每年按人口增减进行小调整，1994年就开始了第一轮土地延包，那时全村进行了小调整，之后26年内一直未调整过承包地。2016年，CA村承包地确权到户面积79.82公顷，颁发证书381本，全村人均承包地0.04公顷，所有村民小组中人均面积最大的0.05公顷，最小的0.04公顷。目前，除第7小组有0.05公顷机动地以外，其他小组均无机动地。“无地人口”群体无法获得与村庄“有地人口”同等的权利，包括土地的承包权、经营权和土地被征用时获得的土地补偿费、青苗和附着物补偿费以及安置补助费。

第二，无地少地人口的村庄延包方案。二轮承包以来，已经过去20多年的时间，村庄必定存在因婚姻变动而嫁入或入赘的人口，村庄如何处置这部分群体，是否分配土地值得关注。访谈结果显示，受访村庄针对“通过婚嫁（嫁入或入赘）转为本村户籍的人口”的处置方式，没有分配、维持原状的占比为83.3%，采用“分配了土地”处置方式的11.2%，而山东省的1个受访村庄在实践中开展了“给予部分现金补偿”的处置方式。同样，二轮承包以来，因婚姻状况变动（出嫁或入赘）户籍移出本村的人口大有人在，其承包地处置方式为：11.1%的受访村庄选择“无偿收归村集体”，77.8%的受访村庄采取了“无偿保留在原住户内”，也有11.1%村庄选择“有偿保留在原住户内”。因为失地人口在被征用时获得了大额补偿，因此失地农民应该失去在新一轮分地中的延包资格，也就是不具延包与补偿资格，即使其仍然是农村户籍。

**（二）已婚妇女的土地权利维护问题**

已婚妇女的土地权利延包中容易出现“两头占”或“两头空”的问题。必须注重和维护不同类型的农村外嫁妇女的承包地权利问题。归结起来，大致可以分为几类情况：村庄内组内联姻，村庄内组外联姻；村庄与邻近村庄联姻，村庄与外乡村庄联姻；城乡联姻（农村女嫁入城市），乡城联姻（城市女嫁入农村）；还必须将婚姻分为“头婚、二婚、离异、姘居”等多种情况[8]。CA村外嫁女共计182人，其中157人户口已经迁出本村，25人户口依旧保留在CA村。从召开村民代表座谈会的情况来看，部分农民提出了外嫁女中存在着“两头占”或者“两头空”的问题。

1. 农民对已婚妇女农村土地权利政策的真实诉求

本着“充分尊重农民意愿”的延包原则，必须了解农户对二轮到期后延包的真实需求和预期。课题组在调查中设计“您是否赞成下列情境下的农村土地政策”，针对问题设计“支持、反对、说不清”等三个选择答案，见表2。针对外村女嫁入农户家庭中的情形，山东江西两省对于“要相应增加承包地”的态度持“支持、反对、说不清”意见的农户比重分别为68.63%、96.2%，19.61%、2.5%，11.76%、1.3%；然而，如果针对农户家庭中的外嫁女实现退回承包地，山东省受访农户仅有56.86%的表示支持，高达29.41%的农户明确反对，江西省受访农户态度与“嫁入”情形保持一致。

**表2 不同情境下的农村土地政策的农民支持情况**

| 省份 | PL县 | | | YJ县 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 不同情形 | 支持 | 反对 | 说不清 | 支持 | 反对 | 说不清 |
| 外村女的嫁入家中，要相应增加承包地 | 68.63 | 19.61 | 11.76 | 96.2 | 2.5 | 1.3 |
| 家中有人去世，逝者的承包地要退回村里 | 62.75 | 31.37 | 5.88 | 97.6 | 1.2 | 1.2 |
| 如果家中一个女儿嫁到外村，要退承包地给村里 | 56.86 | 29.41 | 13.73 | 97.6 | 1.2 | 1.2 |

2. 因婚姻致使户籍变动的村民承包地的延包问题

对于因婚姻致使户籍变动的村民承包地问题的调查，主要关注两个问题，一是是否支持收回其承包地，二是是否支持本轮承包到期后“有偿”收回其承包地。就山东江西两省的调查结果显示，分别有72.55%和96.2%的受访户支持本轮承包到期后收回因婚姻致使户籍变动村民的承包地，但山东省受访农户中仍然有27.45%表示反对（江西受访户中仅有3.8%的农户反对）。支持承包期到期后收回婚姻变动农户的土地的原因主要有：一是大多数农户认为户籍应该与承包地相对应，坚持人与地的平均匹配，认为如果不收回婚姻变动户籍迁出农户的土地，将导致村庄内部家庭人口和耕地严重不匹配矛盾；也有不少受访者表示，对于婚姻嫁娶，应该在嫁入村和出生村庄之间拥有“一份”承包地，而不是“两头占或两边空”，也有少数受访者认为一二轮承包期间，应该维持历史政策的延续性。然而，反对者也提出了不同的意见，认为按照目前“长久不变”的政策和30年不变的合同规定，婚姻变动人口的承包地不应该变动，成本大，考虑到种植作物的特殊性，不易也不宜变动（见表3）。

**表3 农户对因婚姻致使妇女户籍变动的处置方式统计**

| 处置方式 | 省域 | PL县 | | YJ县 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 态度 | 户数 | 占比 | 样本户数 | 占比 |
| 直接收回其承包地 | 支持 | 37 | 72.5% | 77 | 96.2% |
| | 不支持 | 14 | 27.5% | 3 | 3.8% |
| “有偿”收回其承包地 | 支持 | 20 | 39.2% | 11 | 13.7% |
| | 不支持 | 31 | 60.8% | 69 | 86.3% |

那么针对本轮承包到期后“有偿”收回因婚姻状况变动（嫁出或入赘）迁出本村户籍的村民的承包地，山东和江西的受访农户分别有39.2%和13.7%的支持率，高达60.8%和86.3%的受访者持反对态度。反对的原因在于：一是承包地本就归属于村集体，在发包时是无偿发包，收回时也应该是无偿收回；二是认为在农地确权之前，村庄具体实施均是“随着户口迁出、承包地应该收归集体”，因为其在选择迁出户口时已经预料到名下承包地会被收回，也能够承受其所带

来的损失，只有当户口迁出所获得“收益”更大时，才会选择转出户口；三是针对因为婚姻户籍变化其名下现有承包地上还存在价值的农作物或者固定投资无法估价也缺乏支付对象。

**（三）新生与去世人口的土地延包问题**

自1998年前后农村土地二轮承包以来，村庄内部不同家庭之间人口变动引致的人地不匹配矛盾日益突出，名下缺地和无地人口的农户家庭可能会因为土地诉求得不到满足而要求在二轮延包时“获得承包地”。如新生儿名下未有承包地，即“不得打乱重分”政策的利益受损者，该农户会倾向于在二轮延包中坚持“小调整”的方式，获取那些进城落户多年或者去世等人口抛荒弃耕的土地的承包权利[18]。

1. 新生农村人口的土地延包问题

CA村比1994年二轮承包时增加371人，占村庄现有总人口的20.87%。统计的总人口增加数371人等于1994年后新生人口加上1994年时的人口总数减去死亡人口数和迁移人口数。因此，二轮承包以来，新出生人口应该占比较大，而在二轮承包以来一直未进行农地调整，所以新生人口属于“无地人口”。CA村并未统计新增人口、死亡人口，需要延包时点特别注意和谨慎处理。由表4的统计结果可知，就山东、江西两省来讲，分别只有78.43%、38.7%的受访者认为当前政策法规没有规定“家中有新生儿，就要相应增加承包地”的内容；山东江西两省分别有15.69%、30%的农户坚持认为当前政策支持“增人增地”。就山东江西两省来看，第二轮承包以来，针对农户家庭出生的新生儿，分别有80.39%和95%的受访者认为应该“相应增加承包地”，分别有13.73%和3.7%的农户表示反对。

**表4 农民对新生人口土地权利认知和支持占比**

| 不同情形 | 县域 | 户数 | 是（%） | 否（%） | 不知道（%） |
|---|---|---|---|---|---|
| 当前政策规定了家中有新生儿，就增加承包地吗？ | PL县 | 51 | 15.69 | 78.43 | 5.88 |
| | YJ县 | 80 | 30 | 38.7 | 31.3 |
| 家中有新生儿，应该增加承包地吗 | PL县 | — | 80.39 | 13.73 | 5.88 |
| | YJ县 | — | 95 | 3.7 | 1.3 |

2. 去世人口名下的土地延包问题

（1）死亡绝户人口的土地延包问题。农地确权到直系亲属户上的承包地将如何处置？未确权仅由其亲属耕种的承包地如何处置？1994年以来，湖南省宁远县CA村整户消亡6户，全部为五保户，共涉及0.34公顷承包地。按照村里的风俗习惯，五保户去世后承包地均由其亲属暂时耕种，目前，2户由其侄儿耕种，3户由其侄孙耕种，1户由其弟弟耕种；其中，有3户的承包地在2016年确权时已经确权在实际耕种人名下。

（2）有子女但独立门户的过世老人的承包地问题。针对有子女但独立门户的过世老人的承包地问题的处置方式统计发现，山东江西两省分别有45.10%和75.9%的受访农户支持二轮承包到期后收归村集体，19.61%和3.6%的受访者支持“若子女愿意支付一定的费用，则可以不收回”，也分别有35.29%和16.8%的受访农户希望“无偿的留在子女名下”。

第一，受访者选择对过世老人承包地到期后进行“收归集体”处理的原因，就山东江西两省的调查来看，分别有21.74%和58.73%的受访者认为收回集体可以保障公平，优先分配给无地农民，以解决无地人口无承包地的问题（见表5）。也有不少受访者认为承包地属于村集体所有，既然已经“人户分离”，逝者将不再拥有承包地，合理合法。但也有13.04%的山东受访者认为农村承包地属于国家所有，是公有财产而不是私有财产，人去世后不得占为私有，故要退回给国家。江西省则有12.7%的选择了“分配给新生儿”。另外，选择二轮到期后收回去世老人的承包地的原因还在于：推行减人减地政策以避免“死人有地荒”的现象，分配给新生儿以推行“增人增地”政策，还认为承包到期后重新分配。综合表明，部分受访者对农村地权的属性认识不清，存在错误的认知，认为农村土地是国家所有而非集体所有，人人有份的公平思想十分强烈。

第二，针对受访者选择对过世老人承包地到期后进行“子女有偿耕种和无偿继承”的处理办法的相关原因统计发现，高达50%～66.67%的受访者认为当前的承包地具有或者实质上应该推

**表5 有子女但独立门户的过世老人承包地到期后“收归集体”原因统计**

| 原因统计 | PL县占比（%） | YJ县/占比（%） |
|---|---|---|
| 保障公平，解决无地人口无承包地问题、优先分配给无地农民 | 21.74 | 58.73 |
| 土地属于国家所有，是公有财产而不是私有财产 | 13.04 | 1.59 |
| 土地属于村集体所有 | 17.39 | 22.22 |
| 减人减地、避免“死人有地荒”的现象 | 8.70 | — |
| 人户分离，不再拥有土地 | 17.39 | 3.17 |
| 分配给新生儿 | 4.35 | 12.70 |
| 子女没有承包地的可以给子女，但到了30年承包期应该重新分 | 8.70 | — |
| 子女有稳定工作，并不会再种地 | 8.70 | — |

**表6 过世老人承包地到期后“由子女无偿和有偿继承”的原因统计**

| 子女无偿继承 | | | 子女有偿继承 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 原因统计 | PL县占比（%） | YJ县占比（%） | 原因统计 | PL县占比（%） | YJ县占比（%） |
| 子女经营多年、且种植多年生经济作物 | 16.67 | 14.29 | 近亲有偿付费使用 | 11.11 | 1.25 |
| 继承权 | 66.67 | 50 | 继承权和优先使用权 | 55.56 | 2.50 |
| 防止土地细碎化 | 5.56 | — | 防止土地细碎化 | 22.22 | — |
| 维持不变 | 11.11 | — | 补贴无地农民 | 11.11 | — |
| 养老问题 | — | 28.57 | | | |

**表7 与子女户籍一起的过世老人的承包地到期后处置方式统计**

| 处置方式 | PL县 | | | YJ县 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 样本户数 | 户数 | 占比（%） | 样本户数 | 户数 | 占比（%） |
| 收归村集体 | 51 | 23 | 45.10 | 80 | 59 | 73.75 |
| 若子女愿意支付一定的费用，则可以不收回 | 51 | 9 | 17.65 | 80 | 7 | 8.75 |
| 无偿的留在子女名下 | 51 | 19 | 37.25 | 80 | 14 | 17.5 |

行其下属权利——继承权[①]，且认为老人去世后，应该由其子女继承和优先使用，部分农户还愿意为此支付一定的补偿费用（见表6）。除此之外，针对“子女无偿继承”的处置方案，山东江西两省分别有16.67%和14.29%的受访农户表示去世老人的承包地已经由其子女耕种多年，种植上了多年生的经济作物，转变耕地种植属性成本巨大、操作困难且矛盾重重。也有11.11%的山东受访者认为，“子女无偿继承”的处置方案是对“长久不变”政策的具体执行，也是稳定人地关系的重要方式，还能防止土地进一步细分、碎片化。有28.57%江西受访者则认为，独立门户老人去世后承包地直接由其子女无偿继承，是因为老人在世时，子女付出了大量的养老努力，如果农村子女看不到“获得土地”的希望，则可能会加重近年来愈发严重的农村养老问题。

（3）与子女户籍一起的过世老人的承包地延包方式。二轮到期后，针对与子女户籍一起的过世老人的承包地问题的处置方式统计发现，与独立门户的去世老人的占比一样，山东和江西两省分别有45.10%和73.75%的受访农户支持收归村集体，仅仅有17.65%和8.75%的受访者支持“若子女愿意支付一定的费用，则可以不收回”的处置方式，也有37.25%和17.5%的农户希望“无偿的留在子女名下”的处置方式（见表7）。

第一，针对“收归村集体”的处置方式的原因统计发现，此类受访者认为农村土地产权属于村庄集体，在土地公有制背景下，子女与父母在不在同一户口没有关系，均应该维持“人人有份”的公平；他们一致认为应该将去世老人的土地收归村集体组织，并且在二轮承包到期第三轮延包开始时，进行土地再分配，优先分配给无地农民。总之，表明受访农户对“人人有份”的承包地制度深入人心，维护自身利益的重要方式是

① 农村土地承包权是用益物权。农村土地承包权是在国家或集体所有的土地上设定的他物权；并且是以对承包地的管理、占有、使用、收益为目的的他物权，故是一种用益物权。物权包括自物权和他物权，既然农村土地承包经营权是一种物权，是财产权利，那么，当承包人在承包期间死亡后，土地承包权理所当然地成为遗产，成为继承的标的继承人是可以继承土地承包权的（程宗璋，2002）。

获得这种“承包期限试点”的阶段性“公平”。

第二，针对“子女有偿使用”的处置方式的原因统计发现，此类受访者一致认为如果子女已经经营了家中过世老人的承包地，人性化的处理方式是仍然使其耕种。如果种植作物是果树等经济作物的话，无法短期内调整变化，重新划分土地成本高、难度大，更加细碎化的土地也不利于耕种，而“无偿”耕种对于无地农户来说不合理也不公平，为此可以尝试“有偿”使用的方式，且将这部分“实质性地租”分配给无地农民。

第三，针对“子女无偿使用”的处置方式的原因统计发现，此类受访者认为收回集体、重新分配意味着会引起更为严重的细碎化问题，经济作物种植增加了处置难度，因此建议维持现状，将家中过世老人的承包地直接“继承”给该户农户。除了上述原因外，还提出农村土地确权刚刚结束，为保障确权证书的权威性，短期不适宜变动土地，也有受访者提出了在第三轮承包阶段只需要保障“户户公平”，而不是二轮承包时期的“人人公平”，与宋志红提出的观点一致[19]。

## 六、结论与启示

在“长久不变”政策背景下探讨开展县域土地延包试点问题，首先梳理了长久不变的基本内涵并给出了内容外延的诠释和辨析，再分析了中国农村土地延包的历史由来，总结出了农地延包权利的典型特征，最后通过实地访谈分析了长久不变政策面临的挑战，给出了长久不变政策下特殊农民群体的土地延包困境与可能的处置方案。主要得出以下几点结论：第一，长久不变与土地延包并不发生冲突，两者是辩证统一的关系。长久不变是政策上大的方向上的不变，它的具体内涵中应该包含了特殊情况下的改革和土地延包不变，而土地延包是为了更好地实现“长久不变”。“长久不变”与土地延包应该是相辅相成、相互补充的关系，是辩证统一的。第二，中国农村土地延包历史由来已久，存在“阶段性与公平性”的典型特征；中国农民群体的承包地权利制度经历了“逐渐赋权→稳定期限→兼顾效率公平→细化强化产权”的变迁过程。第三，“机动地”无法彻底解决二轮延包时点“无地人口”矛盾，应赋予无地少地农户群体延包的权利，而有序取缔失地农民的延包资格。第四，二轮承包到期后应直接收回进城落户和外嫁妇女的土地承包权利，给予迁入、嫁入村庄妇女和新增农村儿童的土地承包权利。第五，死亡人口的承包权利的延包思路要分情况而论。

基于以上结论，得出几点启示：

第一，“直接顺延：继续执行生不增死不减”的延包方案可能仅适用于人地矛盾少的区域。多数村庄的延包思路，应该始终围绕农村经济体制和农地产权制度改革完善的主线，需要突出重点、坚持基本原则、因地制宜，充分尊重农民意愿，依靠各地实践试点探索具体化、多样化、特色化的延包方案，逐步归纳形成普适性的政策举措和制度成果，在改革中不断夯实与完善制度基石。第二，清晰界定“何为集体经济组织”有利于解决农村特殊群体的土地延包问题。维护农民产权利益、提高土地配置效率、健全集体所有权行使机制，是改革农地制度的关键。面对集体所有制中“集体”的模糊内涵，是乡集体、村集体、小组集体还是集体经济组织，在行使土地所有权利以及四者之间的权利义务、管辖内容时，需要清晰界定所有权下的管理权与行使权能边界。第三，农地“三权分置”后如何进一步细化产权？随着社会生产力的变化，逐步分离出的“三权”具有不同的权格，又兼备独立性与联动性，未来需要形成集体所有权、农户承包权和经营权之间的相互衔接、均衡、同等保护的格局。未来可将“三权分置”下的土地权利归结为包括成员权、继承权、退出权、收益权的承包权，而经营权包括收益权、抵押权、使用权，这七类权利的细化与归属、外延与边界有待进一步研究。

### 参 考 文 献

[1] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学，2000（2）：54-65，206.

[2] 金励. 城乡一体化背景下农民土地权益保障研究[J]. 农业经济问题，2017（7）：48-59，111.

[3] 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.

[4] 朱启臻. 土地承包关系“长久不变”：现代农业的重要保障[J]. 人民论坛，2020（8）：75-77.

[5] 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.

[6] 蔡立东，姜楠. 农地三权分置的法实现[J]. 中国社会

科学，2017（5）：102-122，207.
[7] 罗玉辉. 中国共产党百年农村土地制度改革的“变”与“不变”[J]. 中州学刊，2021（8）：9-16.
[8] 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.
[9] 高鸣，姚志. 保障种粮农民收益：理论逻辑、关键问题与机制设计[J]. 管理世界，2022，38（11）：86-102.
[10] 王亚楠，纪月清，徐志刚，等. 有偿VS无偿：产权风险下农地附加价值与农户转包方式选择[J]. 管理世界，2015（11）：87-94，105.
[11] 姚志，郑志浩. 非正规农地市场：人情租流转行为发生的机理与实证[J]. 财贸研究，2020，31（9）：27-39.
[12] Feng L，Zhang M，Li Y，et al. Satisfaction principle or efficiency principle? Decision-making behavior of peasant households in China′s rural land market[J]. Land Use Policy，2020，99（1），104943.
[13] 陈奕山，钟甫宁，纪月清. 为什么土地流转中存在零租金？——人情租视角的实证分析[J]. 中国农村观察，2017（4）：43-56.
[14] Ma X，Heerink N，Van I E，et al. Land tenure security and land investments in Northwest China[J]. China Agricultural Economic Review，2013，5（2）：281-307.
[15] 田传浩，方丽. 土地调整与农地租赁市场：基于数量和质量的双重视角[J]. 经济研究，2013，48（2）：110-121.
[16] 邵夏珍. “增人不增地、减人不减地”试验与农村转型：黔省500农户样本[J]. 改革，2014（12）：70-81.
[17] 叶剑平，蒋妍，罗伊·普罗斯特曼，等. 2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J]. 管理世界，2006（7）：77-84.
[18] 姚志，郑志浩. 二轮到期后进城落户农民群体的承包地：延包逻辑与方案选择[J]. 经济体制改革，2024（1）：80-87.
[19] 宋志红. 中国农村土地制度改革研究[M]. 北京：中国人民大学出版社，2017.

## Rural land contract permanency and land contract extension：relationship and difficulties

YAO Zhi，LIU Jian，ZHANG Liyuan

（*College of Economics and Management*，*Yangtze University*，*Jingzhou* 434023，*China*）

**Abstract**：It is urgent to deal with special farmers’problem of contracted land extension after the second-round expiration after permanency policy is introduced. The specific connotation of permanency is not "abosolute permanency", let alone "privatization", and "permanency" must be "permanency with a time limit". There is no conflict between land contract extension and permanency, but the relationship between them is dialectical and unified. China′s rural land extension has a long history, which has the typical characteristics of "stage and fairness". In the future, farmers with less land should be given the right to extend the contract while farmers who lost their land and settled in cities should be deprived of the qualification of extending the contract. The"direct extension--the continuation of the implementation of life without increasing and death without decreasing" may only be applicable to regions with few contradictions between man and land. Therefore, it proposes all locality clearly define the qualification rights of "what are the members of collective economic organizations", refine the connotation and extension of property rights after the "three rights separation" of agricultural land to explore specific, diversified and characteristic extension schemes.

**Keywords**：Rural revitalization；Agricultural land system；Contract extension problem；Permanency；Difficulties

（编辑：程俐萍）