

第二轮土地承包期限届满后如何再延长三十年

房绍坤¹ 李 澍²

【内容摘要】 按照法律和政策的基本精神，我国的土地承包关系将在第二轮承包期限届满后再延长三十年。这一做法建立的是一种新的土地承包关系，原承包方取得新的土地承包经营权，只有具备集体经济组织成员身份并享有土地承包经营权的农户才有主体资格。因此，进城落户的承包户、弃耕抛荒的承包户具有参与第二轮承包期限届满后再延长三十年的主体资格，而交回承包地的承包户则不具有主体资格。发包方与承包方应当续订承包合同，但土地承包经营权证在新的承包期限内继续有效。第二轮承包期限届满后再延长三十年后，“三权分置”中的土地经营权在流转期限内继续有效，相应的土地经营权抵押亦不受影响。承包地依法可以进行调整，但原无土地承包经营权的农户通过签订承包合同取得新的土地承包经营权，不属于第二轮承包期限届满后再延长三十年的调整范围。

【关键词】 土地承包经营权 承包期 再延长三十年 土地延包

【作者】 1 房绍坤，吉林大学理论法学研究中心、法学院教授，教育部长江学者特聘教授；

2 李 澍，吉林大学法学院博士研究生。（长春 130012）

【基金项目】 国家社科基金一般项目“农村集体经济组织成员退出机制的私法实现研究”（25BFX088）

家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度。巩固和完善这一基本经营制度的关键，在于保持土地承包关系的长期稳定。对此，党和国家出台了一系列法律和政策，明确了保持土地承包关系稳定的具体措施。例如，在第一轮土地承包即将到期时，1997年的《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》就提出土地承包期限再延长三十年的政策。为进一步稳定土地承包关系，党的十九大报告提出“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30年”的战略目标。为落实党中央提出的这一战略目标，2019年中共中央、国务院发布的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》以下简称《长久不变意见》明确指出，现有承包地在第二轮土地承包到期后由农户继续承包，承包期再延长三十年。之后，2024—2026年连续三年的中央一号文件都提出了启动实施第二轮土地承包到期后再延长三十年的试点工作。《国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》明确将第二轮土地承包到期后再延长三十年试点作为国家“十五五”期间的重要工作之一，充分表明党和国家对这一工作的高度重视。2026年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于做好第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作的意见》（以下简称《延包试点意见》）对承包期再延长三十年作了具体安排。在法律规定上，2020年颁布的《民法典》第332条第2款就“承包期限届满，由土地承包经营权人依照农村土地承包的法律规定继续承包”作出了明确规定。可见，第二轮土地承包期限届满后再延长三十年（以下简称土地延包），不仅是政策上的要求，更是法律制度的安排。

在第二轮土地承包期于2027年即将届满的情况下，如何理解土地延包的制度内涵、如何认定土地延包的主体范围、如何协调土地延包与相关规则的关系，是理论界应该重点关注和回应的问题。只有将这些问题解释清楚，才能使土地延包制度切实落实到实践工作之中。

土地延包的制度内涵

在土地承包期限届满后，对于如何处理届满后的土地承包问题，现行法有两种表述：一是“再延长三十年”，如《农村土地承包法》第21条、《土地管理法》第13条；二是“继续承包”，如《民法典》第332条。从政策来看，对第二轮土地承包期限届满后如何处理承包地，一直使用“再延长三十年”的表述。现行法中的“继续承包”有三种：一是耕地、草地、林地的承包期限届满后，由土地承包经营权人依照农村土地承包的法律规定继续承包；二是林地承包的承包人死亡的，其继承人可以在承包期内继续承包；三是“四荒地”承包的承包人死亡的，其继承人可以在承包期内继续承包。在上述三种继续承包中，后两种继续承包均发生在承包期内，而且是由继承人继续承包，与再延长三十年并无关联，故不属于本文所讨论的范围。而关于草地、林地的承包期延长，《农村土地承包法》并没有规定再延长三十年，而是规定“相应延长”，故有关草地、林地承包期延长的规定亦不属于本文讨论的范围。可见，承包期限届满后再延长三十年的规定仅涉及耕地，本文也聚焦于此展开讨论。

（一）土地承包期限的性质

明确土地延包的制度内涵，首先需要明确土地承包期限的性质。对此，理论上存在不同的认识。第一种观点认为，法律规定的土地承包期限（三十年）是法定最低期限。当事人设立土地承包经营权时可以约定土地承包经营权期限，但所约定的期限不得短于法定期限；短于法定期限的，以法定期限为准。^①第二种观点认为，法律规定的土地承包期限是最长期限，当事人可以在法律规定的期限内协商约定具体的期限。^②第三种观点认为，法律规定的土地承包期限属于法定期限，不允许当事人通过合同加以变更。若当事人约定的期限短于法定期限，承包方有权请求延长；若当事人约定的期限长于法定期限，则超过的部分无效。^③关于土地承包期限问题，《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》（以下简称《土地承包纠纷解释》）第7条明确规定了对于承包合同约定的土地承包期限短于法律规定的期限的，承包方有权请求延长，

但并没有明确土地承包期限的具体性质。因此,有关土地承包期限仍有如下两个问题需要回答:其一,如果约定的土地承包期限短于法定期限,承包方也没有请求延长的,应当如何处理?其二,如果约定的土地承包期限长于法定期限,超过部分如何处理?

本文认为,关于土地承包期限的性质,应区分不同承包地分别确定:其一,对于耕地的承包期限,法律明确规定为三十年。这是法定的固定期限,不能将其理解为最长期限或者最短期限,即这种期限不能由合同加以变更,承包合同中只能确定三十年的承包期限。如果约定的承包期限短于三十年,即使承包方没有申请延长,也应当自动延长到三十年;如果约定的承包期限长于三十年,超过的部分应当认定无效。其二,对于草地、林地的承包期限,法律并没有规定固定的期限,而是规定了一个承包区间,即草地的承包期限为三十年至五十年,林地的承包期限为三十年至七十年。据此,当事人可以在承包合同中于上述规定的承包区间内约定具体承包期限,但最短不能少于三十年,最长不能多于五十年(草地)或七十年(林地)。如果约定的承包期限短于三十年,应当延长到三十年;如果约定的承包期限长于五十年(草地)或七十年(林地),超过的部分应当认定无效。

关于承包期限的性质问题,还有两个问题需要说明:(1)《农村土地承包法》实施前的承包期限长于法定承包期限的,应当如何处理?对此,依据《农村土地承包法》第66条^④的规定,在2003年3月1日该法实施前,发包方与承包方约定的承包期限长于法定期限的,不能认定超过法定期限的部分无效。在这种情形下,尽管不能认定超过法定期限的承包关系无效,但在土地延包时,该承包关系不能参与,只能在该约定的期限届满后,再进行土地延包。否则,就等于缩短原承包关系的承包期限,这不符合《农村土地承包法》第66条的规定精神。当然,在土地延包时,其承包期限不能按照原承包期限确定,只能按照三十年确定。(2)在二轮土地承包期限内,承包户在中途进行承包的,其期限应当如何认定?对此,有两种解释方案:一是应当按照法定期限确定承包期限,即三十年承包期;二是按照法定承包期限的剩余期限确定,如《四川省〈中华人民共和国农村土地承包法〉实施办法》第8条规定“中途承包的期限为承包期的剩余期限”。本文认为,第一种方案较为可取。一方面,法律规定的三十年承包期限是法定期限,这意味着承包方在三十年期限内享有土地承包经营权。若缩短承包期限,显然有损承包方的土地承包权益。另一方面,整体二轮土地承包不能否定个别承包关系,也即不能按整体进行的承包要求个别承包。《长久不变意见》明确规定:“承包期再延长三十年,以各地第二轮土地承包到期为起点计算。”可见,各地、各承包户的承包到期时间可能会存在差异,土地延包时只能以不同的到期时间确定起算日期。当然,如果中途承包的承包期限按三十年法定期限确定,则在同一集体经济组织内部,可能会出现起止时间不同的承包关系。但是,在“大稳定、小调整”的政策下,这种情形毕竟是少数,不会对整体承包制度产生太大影响。

(二) 土地延包的法定性

有关土地延包问题,2007年原《物权法》第126条规定了“由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包”。原《物权法》之所以这样规定,是因为当时有关土地承包的法律还没有对土地延包作出相应规定,但相关政策已有规定。《民法典》第332条将“按照国家有关规定继续承包”修改为“依照土地承包的法律规定继续承包”,这表明“继续承包”只能依据土地承包的法律进行。可见,《民法典》第332条关于“继续承包”的规定只是一个引致条款,如何“继续承包”应当按照土地承包的法律办理。在我国现行法中,有关土地承包的法律,最重要的当属《农村土地承



包法》和《土地管理法》。2018年修改的《农村土地承包法》第21条第2款和2019年修改的《土地管理法》第13条都规定,“耕地承包期届满后再延长三十年”。据此,《民法典》第332条第2款所谓的“继续承包”,就是在承包期限届满后,耕地的承包期限再延长三十年。应当说,耕地承包期限届满后的继续承包,本质上是中央“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”政策的法律表述,旨在明确第二轮土地承包期限届满后,土地承包经营权在新的三十年承包期限内继续有效。^⑤

那么,土地延包在法理上应当如何定性呢?对此,学界有较大争议。归纳起来,主要有如下三种观点:第一种观点认为,土地延包在发包方与承包方之间成立新的承包关系,由承包方取得新的土地承包经营权,而不是原承包关系的继续。^⑥第二种观点认为,土地延包是原土地承包经营权的期限延长,其他方面不发生变化,并没有产生新的土地承包经营权,属于自动续期。^⑦甚至有学者指出,土地承包关系长久不变,就意味着土地承包经营权没有期限限制。^⑧第三种观点认为,土地延包不是土地承包经营权的自动续期,而是附义务的发承包行为,发包方负有向符合承包条件的承包方继续发包的义务。^⑨

本文认为,土地延包后产生的承包关系应当认定为一种新的承包关系,承包方取得新的土地承包经营权。首先,土地延包时不再设承包期限,进行无期限延长,显然不符合政策和法律的规定,因为政策和法律明确要求延长三十年。有观点认为,就农业承包经营户和承包地之间必须对应配置而言,土地承包经营权发挥与无期物权相当的作用,实际相当于把土地承包经营权变成了“无期物权”。^⑩这种观点是不妥的,因为土地承包经营权作为用益物权属于有期物权,具有明确的法定期限,不可能成为无期物权,即使再延长三十年,也不能改变土地承包经营权的有期物权属性。其次,如前所述,三十年承包期是法定期限。按照民法原理,权利的存续期届满,权利就应当归于消灭。如果只是延长期限,就等于设置了六十年承包期限,这显然不符合法定承包期限的立法宗旨。再次,只有将土地延包后的承包关系认定为新的承包关系,才能解释承包户内新增人员的土地延包资格问题(后文详述)。如果土地延包是原承包关系的延续,则土地延包的主体只能是原承包户,承包户及其户内成员不应有所变化,户内新增成员就不能参与土地延包。这是因为,在土地承包时,虽然是以户的名义承包的,即承包方是本集体经济组织的农户,但从实质上讲,承包户内的成员才是真正的承包利益的享有者,依法平等享有承包土地和各项权益(《农村土地承包法》第16条)。最后,土地延包不是自动续期,也不是附义务的发承包行为。一方面,土地承包经营权是基于承包合同而取得的,非经登记取得。若将土地延包认定为自动续期,实质上就是认定承包合同自动续期,这显然不符合合同法原理。另一方面,若认定土地延包是附义务的发承包行为,则不仅发包方有重新发包的义务,承包方也有重新承包的义务。如果说发包方有发包义务还可以理解,但认定承包方有承包义务则与集体经济组织成员有权承包土地的法律规定相悖。同时,即使认定发包方有重新发包的义务,这种义务也不能认定为发包行为所附的义务,而是发包方本身所应承担的义务。

土地延包的主体范围

在土地延包中,延包主体的界定是十分重要的问题,直接影响土地延包工作的开展。为此,必须明确土地延包的主体资格,并对特殊情形进行具体分析。

（一）土地延包的主体资格

本文认为，能够参与土地延包的主体应当具备如下两个条件：

1. 土地延包的主体应当具有集体经济组织成员身份

关于这一条件，《延包试点意见》明确指出：“具有本集体经济组织成员身份的承包农户家庭成员依法享有土地承包权益，非集体经济组织成员不参与延包。”因此，在土地延包时，农户家庭成员若不再属于集体经济组织成员，则不再享有承包土地的权利，不能参与土地延包。关于集体经济组织成员身份，《农村集体经济组织法》第11条明确了认定标准，即“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系，以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的居民，为农村集体经济组织成员”。同时，该法对集体经济组织成员身份的取得和丧失作了明确规定。依据《农村集体经济组织法》第12条第2款、第17条第1款、第18条规定，只要承包户内的家庭成员没有丧失集体经济组织成员身份，承包户就享有土地延包的权利。

关于这一问题，有观点认为，对于丧失集体成员身份的非成员（如成员因自愿退出、取得其他集体经济组织成员身份、成为公务员、进城落户并取得代替性社会保障、丧失国籍等原因丧失成员身份），仍有土地延包的资格，但应当以市场化配置的方式向集体缴纳承包费用，从而取得土地承包经营权，并借鉴“三权分置”的政策，将这种土地承包经营权改造为土地经营权。^⑪本文认为，这种观点不妥，理由在于：第一，依据现行法规定，集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。^⑫依反面解释规则，不具有集体经济组织成员身份的人，就不享有承包本集体经济组织土地的权利。这是农村土地承包制度的基本要求。第二，对于丧失集体经济组织成员身份的非成员，虽然其原享有土地承包经营权，但这是其基于原集体经济组织成员身份而取得的。尽管在承包期内，发包方不能收回其承包地，但在承包期限届满后，因其丧失了集体经济组织成员身份，也就丧失了土地承包经营权，自然也就不具有土地延包的主体资格。第三，按照“三权分置”政策将非成员依据市场化方式取得的土地承包经营权改造成土地经营权缺乏理论依据。从理论上说，“三权分置”政策实施的基础在于承包方享有土地承包经营权。若无法确定土地承包经营权，也就无法产生土地经营权。按照上述观点，非成员的土地经营权并非以土地承包经营权为基础，而是由发包方直接设立，这显然与“三权分置”政策不符。而且，以市场化方式进行改造，如何进行收费也是一个无法解决的难题，实践中很容易出现权力寻租的现象。第四，按照“三权分置”政策将非成员依据市场化方式取得的土地承包经营权改造成土地经营权缺乏法律依据。按照现行法的规定，发包方只能对“四荒地”通过招标、拍卖等市场化方式设立土地经营权；而对于耕地、林地、草地等农村土地，只能采取家庭承包的方式。因此，对于上述土地采取市场化方式直接设立土地经营权，有违物权法定的要求。^⑬

2. 土地延包的主体应享有土地承包经营权

在土地延包时，不仅要求土地延包的主体须具有本集体经济组织成员身份，而且应当以享有土地承包经营权为前提。这是因为，土地延包意味着有前一个承包关系的存在，否则就无所谓土地延包。因此，下列三种情形都不产生土地延包问题：一是承包户的土地承包经营权已经消灭，即使其仍具有集体经济组织成员身份，也不能成为土地延包的主体；二是在承包期内，农民并未取得土地承包经营权，在土地延包时，也不能参与其中；三是未参加第一轮土地延包的农户，虽



然其仍具有集体经济组织成员身份,但因其不享有第二轮土地承包经营权,故不能参与土地延包。

这里需要讨论的问题是,有权参与土地延包的承包户内的新增家庭成员能否参与土地延包?例如,在承包期内,因生育、收养、结婚等原因成为承包户内家庭成员的,能否作为土地延包的主体?首先应当明确的是,这些新增成员应当取得集体经济组织成员身份,这是参与土地延包的前提条件。如果因生育、结婚、收养而新增的人员没有取得集体经济组织成员身份,当然不具备土地延包的主体资格。那么,在新增成员取得集体经济组织成员身份的前提下,其是否还以享有土地承包经营权作为参与土地延包的条件呢?按照“增人不增地,减人不减地”的承包政策,承包期内新增的成员无权要求增加相应的承包地,在土地承包经营权证书中亦不能将其作为家庭成员列入,但这是否影响新增成员土地延包的主体资格呢?对此,理论上多数学者持肯定态度。例如,有学者指出,具有集体经济组织成员资格但未实际承包取得土地承包经营权的户内新增人员也有权参与第三轮承包,与户内原承包的成员平等享有户内承包权益。^⑭

本文认为,一方面,在承包期内新增成员只要取得集体经济组织成员身份,就有权参与土地延包,这是其作为集体经济组织成员应当享有的权利。如果新增成员不能参与土地延包,因我国实行土地延包的政策,则该主体可能终身都不能承包集体土地,其享有依法承包集体土地的权利将无法得到实现,这显然是不合理的。另一方面,对于因征收而失地的农民、进城落户的农民、外嫁女的土地延包主体资格问题,不能一概而言。就因征收而失地的农民而言,因其土地承包经营权已经消灭,故其不应再具有土地延包的主体资格。若集体经济组织重新分配土地,这也不是土地延包,而是重新建立承包关系。对于进城落户农民的土地延包问题,应区分不同情形进行处理。对于外嫁女的土地承包权利,必须坚持防止“两头占、两头空”的原则,不能一概收回其承包地,即若在原居住地仍享有土地承包经营权的,则不能在嫁入地参与土地延包;但若在原居住地丧失了土地承包经营权,其就有权在嫁入地参与土地延包。但是,应当明确的是,即使承包户内新增人员有权参与土地延包,也只是解决承包户内家庭成员的承包权益,承包户不能据此要求增加承包地,这是“增人不增地”政策的基本要求。当然,对于承包户的承包地存在严重不足的,发包方可以根据实际情况依法适当增加承包地,但这不是土地延包的结果,而是属于承包地的调整。

(二) 土地延包主体的特殊情形

1. 进城落户农民能否参与土地延包

2003年《农村土地承包法》第26条第3款曾规定:“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。”但2018年修改的《农村土地承包法》第27条将其修改为:“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。”这一规定表明,即使承包户进城落户,其土地承包经营权仍然存在。但是,该条规定只是强调“承包期内”,在土地延包时应如何处理并不明确。对此,有学者指出,进城落户的农户只要仍有家庭成员是本集体经济组织成员,就具有延包资格。^⑮也有学者指出,凡进城落户农民取得落户地基本生活保障的,即丧失集体经济组织成员身份,不再具有参与土地延包的主体资格;而未取得替代性生活保障的,仍保留集体经济组织成员身份,有权参与土地延包。^⑯上述观点都认为进城落户农民只要仍具有集体经济组织成员身份,就具有参与土地延包的主体资格。本文基本赞同上述观点,但前提是进城落户农民仍享

有土地承包经营权。若进城落户农民转让了土地承包经营权或者将承包地交回发包方,则其不再具有土地延包的主体资格。

2. 弃耕抛荒的承包户能否参与土地延包

首先,需要讨论的是,在承包期内,承包方因各种原因弃耕抛荒的,发包方能否收回承包地。对此,2014年《土地管理法》第37条第3款规定:“承包经营耕地的单位或者个人连续二年弃耕抛荒的,原发包单位应当终止承包合同,收回发包的耕地”。但是,2019年修改的《土地管理法》删除了这一规定。值得注意的是,现行有效的《基本农田保护条例》第18条第2款仍规定:“承包经营基本农田的单位或者个人连续2年弃耕抛荒的,原发包单位应当终止承包合同,收回发包的基本农田。”那么,在现行法体制下,发包方究竟能否收回弃耕抛荒的承包方的承包地呢?依据《民法典》第337条的规定,只有在法律有关于收回承包地的明确规定时,发包方才能收回承包地。目前从有关耕地保护的法律规定来看,《民法典》《土地管理法》《农村土地承包法》等法律都没有收回弃耕抛荒的承包方的承包地的明确规定,而《基本农田保护条例》作为行政法规并不属于“法律另有规定”的情形。因此,《基本农田保护条例》第18条第2款的规定依法不再具有法律效力。据此,即使承包方弃耕抛荒,发包方也不能收回其承包地。但目前理论界有观点认为,依据《农村土地承包法》第42条的规定,弃耕抛荒等行为会导致农户丧失土地承包经营权,^⑦进而发包方有权收回承包地。在司法实践中,有法院在判决解除土地经营权流转合同时,一并解除土地承包合同。^⑧也有法院认为,依据《农村土地承包法》第64条的规定,发包方亦有权解除土地承包合同。^⑨本文认为,上述观点是不妥的。依据《农村土地承包法》第42条的规定,承包方不得单方解除土地经营权流转合同,但受让方有“弃耕抛荒连续两年以上”等情形的除外。可见,该条是关于承包方依法单方解除土地经营权流转合同的规定,并不涉及发包方解除土地承包合同的问题。在承包方依法解除土地经营权流转合同后,承包地恢复了“两权分离”的状态,不再受土地经营权的限制,但承包方的土地承包经营权并不消灭。即使发包方依据《农村土地承包法》第64条的规定,基于弃耕抛荒行为而解除承包方与受让方之间的土地经营权流转合同,也只是消灭了受让方的土地经营权,而不能消灭承包方的土地承包经营权。

其次,就弃耕抛荒的承包户能否参与土地延包而言,因承包方的土地承包经营权仍存在,故其具备土地延包的主体资格,仍有权参与土地延包。依据《土地承包纠纷解释》第6条的规定,因发包方收回承包方弃耕、撂荒的承包地产生的纠纷,按照下列情形,分别处理:(1)发包方未将承包地另行发包,承包方有权请求返还承包地;(2)发包方已将承包地另行发包给第三人,原承包方有权以发包方和第三人为共同被告,请求确认其所签订的承包合同无效、返还承包地。可见,在第一种情形下,因发包方并未将承包地另行发包,承包方的土地承包经营权仍存在,故其有权请求返还承包地。此时,即使承包地由集体组织经济组织代耕,也不影响其土地承包经营权的存在。据此,只要承包方仍具有集体经济组织成员身份,其就有权参与土地延包。在第二种情形下,因承包地已被发包方另行发包,这就涉及与第三人的关系。因弃耕抛荒并不导致土地承包经营权的消灭,故发包方将弃耕抛荒的承包方的承包地另行发包给第三人,属于对原承包方土地承包经营权的侵害,原承包方有权依法请求法律保护,即其有权请求法院确认发包方与第三人签订的承包合同无效。在法院确认发包方与第三人的承包合同无效后,第三人应当将承包地返还给原承包方。可见,承包方在参与土地延包时,应首先请求确认发包方与第三人的承包合同无效,然后再参与土地延包,当然前提仍是其具有集体经济组织成员身份。



3. 交回承包地的承包户能否参与土地延包

土地承包经营权是一种用益物权，因此，土地承包经营权人有权放弃该权利，这主要表现为在承包期内承包方自愿交回承包地（或者退出承包地）。但是，依据《农村土地承包法》第30条的规定，“承包期内，承包方可以自愿将承包地交回发包方”，但“承包方在承包期内交回承包地的，在承包期内不得再要求承包土地”。该条的规定包含两个关键词：一是“承包期”，这表明承包方须在承包期内交回承包地且在承包期内不得再要求承包土地；二是“自愿交回”，这表明只有承包方根据自己的意愿交回承包的，才能产生相应法律后果。依据《土地承包经营纠纷解释》第10条的规定，承包方交回承包地不符合《农村土地承包法》第30条规定程序的，^⑨不得认定其为自愿交回。可见，若认定承包户是非自愿交回的，承包方仍享有土地承包经营权。

从《农村土地承包法》第30条的文义来看，其只是强调承包方交回承包地后，在“承包期内”不得再要求承包土地，并没有明确承包期限届满后如何对待承包方的权利，这至少存在两个方面的问题：一是承包方能否再要求承包土地，二是承包方能否参与土地延包。对于第一个问题，依照反面解释规则，法律只是禁止承包户在承包期内再要求承包土地，并没有限制承包方在承包期限届满后再要求承包土地。因此，在承包期限届满后，交回承包地的承包方应享有再要求承包土地的权利。对此，理论界存在共识。有学者指出，承包方放弃承包地的，在重新发包土地时，可以依据其在第二轮承包期间缴纳农业税费年数和家庭生活困难程度，按照所在集体经济组织人均承包地面积的一定比例进行分配。^⑩对于交回承包地的原承包方，在开展第三轮土地承包工作时，可以适当将土地调整给交回承包地的农民。^⑪应当指出，即使交回承包地的承包方在承包期限届满后，有权要求再次承包土地，也并不会产生土地延包的效力，而是产生一种新的土地承包关系。对于第二个问题，承包方能否参与土地延包，涉及土地延包的主体资格问题。因承包方交回承包地后，其土地承包经营权已经不复存在，因此，交回承包地的承包方当然不具有土地延包的主体资格，无论其是否具有集体经济组织成员身份。若其仍具有集体经济组织成员身份，则有权要求重新承包土地。当然，承包方再要求承包土地，只能以集体经济组织存有未发包的土地为前提。若集体经济组织已经没有可发包的土地，则承包方再要求承包土地的权利将无法实现。在这种情况下，只能通过其他方式解决承包方的权利诉求。

土地延包的规则协调

土地延包的过程涉及诸多法律关系，应当重视土地延包与相关规则的协调，以使土地延包得到切实落实。

（一）土地延包与承包合同签订

首先，需要讨论的是，土地延包是否需要承包方提出申请。对此，有观点认为，在承包期限届满后，承包方请求续期的，发包方负有必须同意的义务，除非出现了法律、法规规定的土地承包经营权必须消灭的情形。^⑫土地承包期限届满，只要承包方提出续期的请求，发包方就应当满足其要求。^⑬本文认为，土地延包无需承包方提出延包申请，只要承包方没有明确提出不予承包，承包方即取得土地延包的主体资格。这是因为，如果要求承包方提出申请，就违背了“再延长三十年”或“继续承包”的政策与法律初衷。

其次，在土地延包时，双方是否要重新签订承包合同？对此，一种观点认为，由于土地延包

是成立新的承包关系,由发包方取得新的土地承包经营权,因此,发包方与承包方应当签订新的土地承包合同。^⑤另一种观点认为,土地延包属于“自动续期”,无需重新签订承包合同。^⑥本文认为,土地延包应当认定成立新的承包关系,由承包人取得新的土地承包经营权。既然如此,发包方与承包方就应当重新签订承包合同。从土地延包的指导性文件与试点地区的做法来看,在土地延包时,基本上都要求续签合同。^⑦《延包试点意见》在“规范延包程序”的规定中也提及了土地延包需要签订合同的要求。当然,从方便群众、减轻农民负担等方面考量,各地可以利用土地承包合同网签系统开展合同网签。对此,《延包试点意见》要求,要加强农村土地承包合同管理,并稳妥做好合同网签。应当指出,重新签订承包合同并不意味着对原承包合同推倒重来,而是采取续签的方式。同时,若承包地、承包户家庭成员的信息没有变化的,仅对承包期限进行调整即可。

(二) 土地延包与土地承包经营权登记

在土地延包时,需要重新签订承包合同。那么,对于土地承包经营权登记应当如何处理呢?对此,一种观点认为,土地延包时,原有的土地承包经营权证继续有效且不变不换,证书记载的承包期限统一变更。^⑧土地延包时,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。^⑨另一种观点认为,在土地延包的情况下,经承包方与发包方共同申请,由登记部门根据新的承包合同新设登记。登记后家庭成员发生变化的,应当进行变更登记。^⑩在实践中,有的试点地区针对确权证书采取“整证延续”和“备注修订”的基本规则,即对于家庭成员及承包地信息均未变化,仅需要调整起止时间的,直接在原证书上备注标注调整后的承包期限;对于家庭成员变动但承包地未发生变化的,在权属登记簿和证书上印载的“承包方家庭成员情况”的备注栏中进行说明。^⑪本文认为,在土地延包时,与重新签订承包合同不同,土地承包经营权无需重新登记或者进行变更登记。若涉及承包地或家庭成员的有关信息发生变化,可以在备注栏进行标注说明。对此,《长久不变意见》明确规定,在土地延包时,“已颁发的土地承包权利证书,在新的承包期继续有效且不变不换,证书记载的承包期限届时作统一变更”。《延包试点意见》再次强调:“已颁发的土地承包权利证书在新的承包期继续有效且不变不换。承包方、承包地块等发生变化的,可依据承包合同办理不动产登记。对延包中仅因土地承包合同期限变化顺延的,依据承包合同记载的信息办理登记,在原农村土地承包经营权证上标注记载,加盖不动产登记专用章。”

在实践中,可能会出现承包合同与土地承包经营权证记载不一致的情况,如承包合同与土地承包经营权证记载的土地承包经营权属于不同的农户。对此,在土地延包时应当如何处理?在司法实务中,法院通常认为,当承包合同与土地承包经营权证记载不一致时,应当以承包合同为准判断土地承包经营权的归属。例如,最高人民法院民一庭认为,当承包合同与土地承包经营权证记载内容不一致时,应当以承包合同作为判断农户是否取得土地承包经营权的依据。^⑫在“张玉喜与农安县前岗乡小桥村民委员会土地承包经营权纠纷案”中,原告张玉喜及其父亲张守江在1997年4月30日分别作为土地承包方代表人与小桥村委会签订农村土地承包合同。2018年2月1日,张玉喜取得土地承包经营权证,证书载明的承包方代表为“张玉喜”,承包方式为“家庭承包”,承包方家庭成员包括张玉喜夫妇、长女及张玉喜父母。张守江及其妻子分别于2020年4月之前去世,小桥村委会以张守江为代表的农户“整户消亡”为由,将张守江为代表承包的土地收回。2025年9月17日,原告以小桥村委会违法收回土地为由向法院提起诉讼。对于本案,法院认为,



张玉喜及其去世的父亲张守江自1997年4月二轮土地承包开始时,分别与小桥村委会签订土地承包合同,即各自取得了土地承包经营权。2018年土地承包经营权证书与实际承包经营权人不一致,应以原始村委会土地台账和承包合同为准。^③本文认为,上述司法实务的观点和做法值得肯定。这是因为,登记机关颁发的土地承包经营权证,是对承包方享有土地承包经营权的确认,而这种确认的基本依据是承包合同。因此,在承包合同与土地承包经营权证记载不一致的情况下,应以承包合同作为判断土地承包经营权归属及内容的最终依据。

(三) 土地延包与土地经营权流转

关于土地延包与土地经营权流转规则的协调,主要涉及如下两个问题。

第一,土地经营权的流转期限超过了承包期的剩余期限,土地延包时应如何处理。《农村土地承包法》第38条第3项规定,土地经营权的“流转期限不得超过承包期的剩余期限”。从性质上说,该规定属于禁止性规定,土地经营权流转期限超过承包期剩余期限的部分属于无权处分,应当认定无效。这种情形通常发生在土地经营权未登记时,因为若土地经营权流转期限超过承包期的剩余期限,登记机关不会给予登记。当然,土地经营权未登记,也不影响土地经营权的设立,只是不能对抗善意第三人。那么,在土地延包时,对于土地经营权的流转期限超过承包期的剩余期限应当如何处理呢?有观点认为,《农村土地承包法》对承包期在届满后进行延长,承包方在延长期限内继续享有土地承包经营权。这就意味着借助法定延长期限,承包方嗣后补全了处分权。此时,土地经营权的流转期限超出承包期的剩余期限的流转行为变为有权处分,应为有效,土地经营权亦有效。^④依据上述观点,土地经营权实际上也存在延长问题,但这并无法律依据。也有观点认为,在自动续期三十年的制度背景下,流转期限超过承包期剩余期限的土地经营权流转合同应为有效,土地经营权人享有在同等条件下,优先续租原承包地的权利。^⑤

对于这一问题,《延包试点意见》指出:“依法保障流转双方合法权益,发挥好农村集体经济组织作用,在尊重农民意愿前提下,引导承包方和受让方充分协商,通过合同约定等方式明确承包延期后土地续租事宜,稳定经营主体预期。”根据上述政策规定精神,在土地延包时,应当尽量保持土地经营权的稳定,只要没有特殊情况,承包方和受让方就应当采取续租的方式使受让方继续享有土地经营权。

第二,土地经营权抵押担保后,承包期限届满后如何处理。依据《农村土地承包法》第47条的规定,土地经营权抵押包括两个方面:一是承包方用承包地的土地经营权设立抵押;二是受让方用流转取得的土地经营权设立抵押。那么,在承包期限届满后,抵押权是否因承包期限届满而归于消灭呢?对此问题,需要区分上述两种不同的抵押权。就第一种情形而言,在土地延包的情况下,承包方因继续享有土地承包经营权,承包方用承包地的土地经营权设立抵押权的权利也应继续存在,故这种抵押权的存在不受影响。就第二情形而言,在土地延包时,土地承包经营权继续存在,而如前所述,土地经营权亦存续,故抵押权不受影响。

(四) 土地延包与承包地调整

《农村土地承包法》第28条第1款规定:“承包期内,发包方不得调整承包地。”可见,承包地不得调整仅限于“承包期内”。若对这一规定作反面解释,可以得到如下结论:在承包期限届满后,发包方可以调整承包地。这一规定也表明,在第三轮三十年承包期内,发包方也不能调整承包地。当然,《农村土地承包法》第28条第2款也允许在承包期内,因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的土地进行调整,但必须遵循严格的程序。那么,在土地延包

的情况下,能否调整承包地呢?对此,有观点认为,《农村土地承包法》第28条只是规定“承包期内,发包方不得调整承包地”,但对承包期限届满后能否调整承包地并没有明确文规定,在这种情况下,发包方有权对本集体范围内的土地承包关系进行适当调整。^⑤

应当说,法律禁止在承包期内调整承包地,是出于稳定土地承包关系的考量,也是承包地“大稳定、小调整”的法律表达。关于“小调整”,有学者概括为承包地和承包人两个方面的调整。^⑥但从承包地调整的本意来看,承包人的调整显然不属于承包地调整的范围,而是对土地承包经营权的处理。本文认为,在土地延包时,是否允许调整承包地,应当从如下方面考虑。第一,应当明确承包地调整的真正含义。从《农村土地承包法》第28条的规定来看,所谓承包地的调整,是指个别农户之间承包地的调整。这表明,如果农户尚不享有土地承包经营权,就不会涉及承包地的调整问题。第二,承包地调整的表现形式。在农户拥有承包地的情况下,个别农户之间承包地的调整有两种表现形式:一是农户的承包地增加,二是农户的承包地减少。这两种调整形式是承包关系“大稳定,小调整”中“小调整”的具体表现。因此,在土地延包时,这种承包地调整应当是被允许的,但要依法进行。《延包试点意见》指出:“‘小调整’是指在农村集体经济组织个别农户之间进行承包地小范围适当调整,仅限于少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组。”第三,对于原无土地承包经营权的农户而言,其在承包期内,通过承包合同取得新的土地承包经营权的,不属于承包地调整的范围,不适用承包地调整规则,而应当按照家庭承包的程序办理。同理,在土地延包时,如果农户通过承包合同取得新的土地承包经营权,亦不能认定为是承包地的调整,也不是土地延包的结果。

结语

土地延包涉及农村基本经营制度的巩固和完善,涉及党的农村土地政策的贯彻落实,涉及广大农民的切身利益,是当前重大的社会与法律问题,需慎重对待。目前,土地延包正在全国范围内展开试点,各地试点工作正在稳步推进。但试点工作中也暴露出不少问题,对此,学界和实务界提供了不同的解决方案。要妥善解决土地延包中的问题,需要从稳定土地承包关系的大局出发,基于法律和政策的基本精神,提供可资借鉴的方案。对于土地延包的主体资格问题,必须强调集体经济组织成员身份和土地承包经营权享有两个基本条件,并以此条件具体判断不同情形下的主体资格问题。同时,土地延包工作涉及面广,相关规则应当与之有效协调,妥当处理。如若处理不当,不仅会影响土地延包工作的开展,更会影响土地承包关系的稳定,不利于中国式农业现代化的发展。

注释:

① 参见郭明瑞:《物权法通义》,北京:商务印书馆,2022年,第190页。

② 转引自最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组主编:《中华人民共和国民法典物权编理解与适用》(下)北京:人民法院出版社,2020年,第658页。

③ 参见高圣平、王天雁、吴昭军:《〈中华人民共和国农村土地承包法〉条文理解与适用》,北京:人民法院出版社,2019年,第103页。

④ 《农村土地承包法》第66条:“本法实施前已经按照国家有关农村土地承包的规定承包,包括承包期限长于本法规定的,本法实施后继续有效,不得重新承包土地。未向承包方颁发土地承包经营权证或者林权证等证书的,应当补发证书。”

⑤⑥ 参见张宏宇:《二轮承包到期承包地适当调整的法理逻辑与实现路径》,《农村经济》2025年第2期。

⑥ 参见王利明:《物权法研究》(第5版)下卷,北京:中国人民大学出版社,2024年,第83页;刘家安:《民法



物权》，北京：中国政法大学出版社，2023年，第218页；李国强：《农村土地第三轮承包中“承包地调整”的规范逻辑》，《政法论丛》2024年第5期。

⑦ 参见高圣平、陈睿凝：《稳定土地承包关系与“二轮延包”时的承包地调整》，《中国人民大学学报》2024年第5期；肖鹏：《承包期届满的自动续期制度研究——“第二轮土地承包到期后再延长30年”的法律表述》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2018年第6期。

⑧ 参见刘守英：《十七届三中全会完善了土地承包流转市场的形成机制》，《21世纪经济报道》2008年10月22日。

⑨ 参见罗瑞芳：《论二轮承包到期后“延”与“调”的法律向度与规则适用》，《农业经济》2026年第2期。

⑩ 参见崔建远：《物权法》（第5版），北京：中国人民大学出版社，2021年，第286—287页。

⑪⑫ 参见孙聪聪：《农村承包地二轮延包的法治困境及其化解——以〈农村集体经济组织法〉实施为背景》，《安徽师范大学学报》（社会科学版）2025年第5期。

⑬ 参见《农村土地承包法》第5条、《农村集体经济组织法》第13条。

⑭ 依据《民法典》第116条的规定，物权的种类和内容由法律规定。这是物权法定原则的基本要求。按照这一原则，物权设立方式似乎并不受物权法定原则的调整。但是，从《民法典》的规定来看，除物权的种类和内容外，物权的公示方式也实行物权法定，而物权设立方式就是物权公示的内容之一。

⑮ 参见安海燕、何金彪、张家源：《公平与效率目标下农地二轮延包的实践路径研究》，《山西农业大学学报》（社会科学版）2024年第5期。

⑯⑰ 参见刘同山、石熙嘉、洪树琼：《农村承包地“二轮延包”的政策内涵、促进策略与创新思路》，《价格理论与实践》2025年第2期。

⑱⑲ 参见李国强：《农村土地第三轮承包中“承包地调整”的规范逻辑》，《政法论丛》2024年第5期。

⑳ 参见山东省威海市文登区人民法院（2020）鲁1003民初6492号民事判决书。

㉑ 参见广东省清远市中级人民法院（2019）粤18民终2467号民事判决书。

㉒ 从《农村土地承包法》第30条的规定来看，该程序是指承包方“应当提前半年以书面形式通知发包方”。

㉓ 参见崔建远：《物权法》（第5版），北京：中国人民大学出版社，2021年，第303页；刘智慧：《中华人民共和

国民法典物权编释义》，北京：中国法制出版社，2021年，第288—289页。

㉔ 参见王利明：《物权法研究》（第5版）下卷，北京：中国人民大学出版社，2024年，第59页。

㉕ 参见李国强：《农村土地第三轮承包中“承包地调整”的规范逻辑》，《政法论丛》2024年第5期；罗瑞芳：《论二轮承包到期后“延”与“调”的法律向度与规则适用》，《农业经济》2026年第2期。

㉖ 参见高圣平：《农地三权分置的法律表达》，北京：法律出版社，2023年，第127页；肖鹏：《承包期届满的自动续期制度研究——“第二轮土地承包到期后再延长30年”的法律表述》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2018年第6期。

㉗ 参见农业农村部政策与改革司农政改综函〔2024〕26号、《花垣县第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点工作方案》《彭泽县第二轮农村土地承包到期后再延长30年试点工作方案》《建宁县第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作方案》。

㉘ 参见黄薇主编：《中华人民共和国民法典物权编释义》，北京：法律出版社，2020年，第326页。

㉙ 参见韩宁、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》，《农村经济》2023年第10期。

㉚ 参见李宴：《农村土地承包期届满继续承包制度研究》，《农村经济问题》2018年第2期。

㉛ 参见丁文、赵星宇：《二轮土地延包的制度创新与法理调适》，《河南社会科学》2025年第12期。

㉜ 参见最高人民法院民事审判第一庭编：《民事审判指导与参考》2016年第2辑，北京：人民法院出版社，2016年，第259页。

㉝ 吉林省农安县人民法院（2025）吉0122民初6506号民事判决书。

㉞ 参见高圣平、龚德军、吴昭军：《农村承包地“三权分置”背景下相关纠纷的法律适用》，《人民司法》2019年第31期。

㉟ 参见李玲玲、李长健：《对农村土地承包经营权具体期限设置的思考——基于“轮+期限”与“适当调整”法律适宜性的探讨》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版）2020年第4期。

㊱ 参见王胜：《农村土地延包30年的基本内涵、无地农民成因及权益保护机制》，《中南农业科技》2024年第6期。

编辑 孙冠豪