



中国发展研究基金会  
China Development Research  
Foundation

LAND SYSTEM REFORM  
AND LOCAL GOVERNANCE  
IN RURAL CHINA

农村土地制度改革  
与基层治理

中国发展研究基金会 编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国发展研究基金会  
China Development Research  
Foundation

# 农村土地制度改革 与基层治理

---

中国发展研究基金会 编

LAND SYSTEM REFORM  
AND LOCAL GOVERNANCE  
IN RURAL CHINA



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

农村土地制度改革与基层治理 / 中国发展研究基金会编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5201-3715-7

I. ①农… II. ①中… III. ①农村-土地制度-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 240403 号

## 农村土地制度改革与基层治理

---

编 者 / 中国发展研究基金会

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 佟英磊

责任编辑 / 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心(010)59367159

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.5 字 数: 182 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3715-7

定 价 / 79.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

## 前 言

土地制度改革与基层治理是牵涉我国农业农村发展的重大现实问题和理论问题。做好土地制度改革和基层治理将为深化农业供给侧结构性改革、助力乡村振兴提供基础支撑。

中国发展研究基金会于2014年成立了“农村土地制度改革与基层治理”课题组。课题组邀请了内外部专家及研究者，从“三块地”改革、三权分置改革等角度入手，对土地制度改革的进展、经验、取得的成绩和遇到的挑战等方面展开了深入的调查研究，提出了相应的政策建议。课题组先后多次召开专家论证会，并于2016年末在贵州湄潭召开了“中国农村土地制度改革国际研讨会”。研究过程中，课题组先后在山东诸城市、安徽凤阳县、贵州湄潭县、河北大名县和石家庄市鹿泉区、内蒙古武川县开展了座谈会和实地调研，并采用大学生假期返乡调研的方式对土地确权“整省推进”省开展了问题调查，积累了较为丰富的案例资料。

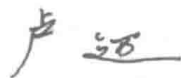
此后，课题组相继完成了各专题的调研报告，包括《农地制度改革：聚焦确权颁证和土地流转》（冯文猛）、《农村土地承包经营权确权登记颁证执行情况调查评估》（秦婷婷、刘阳、俞建拖）、《土地确权登记颁证的国际比较经验》（王晓蓓）、《农村集体建设用地入市改革探索：试点进展与问题》（冯明亮）、《现代化视角下的农村土地三权分置改革》（俞建拖），还以《深化土地制度改革 促进城乡协同发展》（刘阳、秦婷婷）为题对上述国际

研讨会进行了总结归纳。

本课题研究的顺利完成，离不开众多专家和单位以及全体课题组成员的辛勤投入及大力支持。福特基金会、农业农村部农村合作经济经营管理总站对本课题提供了重要的经费支持。在各地调研过程中，上述地区的政府、企业和受访农户为课题研究提供了大力帮助，分享了珍贵的第一手经验。国务院发展研究中心信息中心主任崔昕、中国发展研究基金会副秘书长方晋与肖庆文对课题的研究设计给予了宝贵建议。国务院发展研究中心冯文猛、中央网信办政策法规局冯明亮不仅承担了专题报告的撰写，还在课题初期的组织和设计工作中付出了努力。兰德萨农村发展研究所的李平、王晓蓓、宋亦凡参加课题调研，并为专题报告的撰写贡献了力量。基金会秘书长助理、研究一部主任俞建拖作为课题协调人，多次参加课题讨论、承担报告撰写、带队深入地方调研，为课题顺利开展做了出色的工作。基金会的刘阳和秦婷婷圆满完成了课题研究任务，并承担了问卷调查研究、会议组织和统稿等工作。在课题调研和讨论中，中国发展研究基金会博士后张延龙、实习生徐吉鹏和郝文璇等也贡献了自己的力量。社会科学文献出版社编辑佟英磊等对本书的出版付出了辛苦的努力。

值本书付梓之际，作为课题组组长，谨代表中国发展研究基金会，对课题组全体成员以及为课题顺利完成提供支持和帮助的单位和个人表示诚挚的感谢！

中国发展研究基金会副理事长、秘书长



2018年11月

# 目 录

农地制度改革：聚焦确权颁证和土地流转 .....	001
引 言 .....	002
一 中国农地制度的展开和确权颁证 .....	006
二 各地确权颁证的典型实践 .....	014
三 确权颁证试点情况的总结分析 .....	040
四 政策建议 .....	051
农村土地承包经营权确权登记颁证执行情况调查评估 .....	055
一 评估背景 .....	055
二 评估方法与研究思路 .....	057
三 确权登记颁证政策的执行情况 .....	064
四 农民对确权工作的认知及评价 .....	079
五 确权登记颁证政策的效果 .....	087
六 小结与政策建议 .....	099
土地确权登记颁证的国际比较经验 .....	103
一 简介 .....	103
二 土地确权登记的利弊 .....	104
三 不同形式的土地登记制度 .....	108
四 正常运作的土地权利登记制的基础要素与基本原则 .....	113

五	不同背景下进行的土地确权登记 .....	119
六	土地登记对农业和经济发展的影响 .....	130
七	结论 .....	132
<b>农村集体建设用地入市改革探索：试点进展与问题 .....</b>		<b>140</b>
一	改革背景 .....	141
二	集体经营性建设用地入市改革 .....	148
三	改革试点中的问题 .....	159
四	下一步推进集体经营性建设用地入市改革试点的建议 .....	162
<b>深化土地制度改革 促进城乡协同发展 .....</b>		<b>164</b>
一	农村“三块地”改革的背景和问题 .....	164
二	土地确权的国际经验和中国实践 .....	166
三	土地制度改革与城乡协同发展 .....	170
四	政策建议 .....	172
<b>现代化视角下的农村土地三权分置改革 .....</b>		<b>174</b>
一	引言 .....	174
二	农业和农村现代化与农村土地制度 .....	175
三	历史视角下的中国农村土地制度变迁 .....	178
四	制度视角下的农地三权分置 .....	185
五	农地三权分置改革：认知与行为 .....	193
六	三权分置改革的外部条件 .....	201
七	政策建议 .....	207

# 农地制度改革： 聚焦确权颁证和土地流转

本研究以农地制度改革实践为主题，重点围绕近些年农村耕地的确权颁证和土地流转的改革实践展开分析。

主要关注四方面的问题。一是各地确权颁证推进的具体模式和实践经验总结，基于多地实地调研资料总结出中国当前农地确权颁证的有效做法、面临的具体问题以及未来需要改进的内容。二是中国农村各地土地流转的基本情况，围绕确权颁证、土地流转以及农业经营方式转变中的相互作用机制，对近些年土地流转的进展情况、面临的问题以及未来的改进对策等做出综合分析。三是农村基层治理中的问题和应对，结合确权颁证碰到的具体问题，分析中国农村当前治理中面临的挑战。四是农村女性权益保护，以此轮农地承包经营权的确权颁证为具体切入口，分析当前中国农村女性在权益保障中的现状、面临的基本问题以及未来的改进建议。

在内容上，本文由五部分构成。第一部分为引言，从国民经济和社会发展的中长期视角对当前推进农地确权颁证的历史意义展开分析，提出本研究的理论价值和现实意义。第二部分在梳理1949年至今中国农地制度的演进历程基础上，分析当前农地制度面临的基本问题，确权颁证工作展开的背景、逻辑以及预期实现的目标。第三部分是确权颁证的地方典型实践，以实地调研为基



础，分析不同区域在推进确权颁证中的具体模式、面临的问题及采取的解决对策。同时，这部分还结合确权颁证的具体进展，对近些年的土地流转以及农村女性权益保护状况展开分析。第四部分是对确权颁证的实践总结和问题分析，在第三部分分区域梳理典型实践的基础上，对我国当前推进农地确权颁证和土地流转工作的整体实践做出评述，同时以确权颁证为具体切入口对我国当前女性权益保障和农村治理中的有关问题进行剖析。第五部分为对策建议，在前述分析的基础上，提出未来一段时间内解决确权颁证以及相关问题的具体对策。

## 引 言

土地制度是中国的基本制度。中国的改革开放始于农村，农村的改革源于土地制度的变化。改革开放以来，中国的农村改革很大程度上可以看作沿着土地制度的演进在推进。

中国是一个有着悠久历史的农业大国。有史以来，农业始终在中国的国民经济和社会发展中占据着基础地位，农村人口也始终占据着中国人口的绝大部分。作为主要生产资料，土地在中国人的经济生产和社会生活中一直占据着基础性地位，土地制度也成为规制中国经济社会发展的基本国家制度。1949年之后，特别是改革开放以来，随着工业化、城镇化和现代化的推进，中国社会的生产和生活方式发生了巨大变化。无论是作为生产要素，还是作为规范农村基本生产关系和社会生活的基础，土地的作用都在发生变化。2011年，中国的城镇化率达到51.3%，这意味着从实际居住地来看，中国的城镇人口在历史上首次超过农村人口。目前，中国依然处在工业化和城镇化的快速发展时期，未来一段时间内中国的城镇化率还将提升，还会有越来越多的人离开农村到城镇定居。在这一趋势下，中国社会生产生活方式的变化仍将持续，从以农业、农村、农民为主的传统社会向以工业/服务业、

城镇、市民为主的现代社会的转型将进一步加剧。

与此同时，20世纪80年代确立的以家庭联产承包责任制为基础、统分结合的土地制度，还面临一系列来自现实的挑战。首先，以家庭为单位的分散经营，在改革初期成功地调动了农民的生产积极性，但这一模式面临规模不经济的现实问题，成为制约农业劳动生产率继续提升的障碍。其次，在20世纪80年代开始至今的两轮土地调整中，中国大部分地区延续的仍是改革开放之初确立的以家庭为单位的土地承包经营权模式。在实践过程中，随着集体留存土地的逐步消减，很多地区在之后的调整中采用了“增人不增地、减人不减地”的做法。20世纪90年代进行的二轮承包，也大多是对20世纪80年代确立的家庭承包经营权的简单延续。而30多年中，原有家庭结构的变化对这一模式提出了现实挑战。一方面，一些农村人口通过考学、入伍等方式离开农村到城镇落户；另一方面，更主要的是大量农村人口作为剩余劳动力流向城镇，作为常住人口长期定居在城镇。这些变化要求原有的土地承包经营权在家庭之间做出调整。与此同时，作为一项基本生产资料，农民对于所承包的土地并未充分享有和使用其权益。在土地集体所有的前提下，承包权和经营权随人口的大量外流发生了分离。如何完善土地承包经营权，使农民最大限度地从所承包的土地中获益，是当前农村发展、农民增收、农业实现现代化需要解决的基础性问题。

在上述背景下，对中国既有的农村土地制度做出改革，成为一项事关农民增收和权益保障、农业现代化、农村经济社会关系调整、农村治理体系完善的基础性任务。也正是在这一背景下，十八届三中全会明确提出了推动农村“三块地”改革的具体目标。十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中明确提出：“坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的

耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。”

在上述《决定》推动下，2014年，中国选择了四川、安徽、山东三个省作为试点，探索整省推进确权颁证的具体模式。2015年，农业部、财政部、国土资源部等六部门出台的《关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见》明确指出，开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作，2015年继续扩大试点范围，在2014年进行3个整省和27个整县试点的基础上，再选择江苏、江西、湖北、湖南、甘肃、宁夏、吉林、贵州、河南9个省（区）开展整省试点，并要求各地按照中央精神，在稳步扩大试点基础上，自2014年开始用5年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作。2016年2月25日，全国农村经营管理暨土地承包经营权确权工作会议在武汉举行，进一步明确要按照中央部署，2016年再安排河北、山西等10个省份开展整省试点，试点由此达22个，约占全国总省份的2/3。在此基础上，根据2016年12月召开的中央农村工作会议安排，2017年“三权分置”的试点省份扩展至28个。

相关资料显示，“十二五”期间，农村产权制度创新得到了有序推进。承包地确权登记颁证试点范围稳步扩大，实测承包耕地面积近7亿亩，全国承包耕地流转面积达到4.43亿亩；农村集体产权制度改革逐步深入，全国已有4.7万个村和5.7万个组完成改革。<sup>①</sup>根据农业部的统计数据，至2016年6月底，全国承包耕地流转面积达到4.6亿亩，超过承包耕地总面积的三成。

2015年10月，十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国

---

<sup>①</sup> 数据来自新华社《我国新增承包地确权整省试点》，2016年2月26日。

国民经济和社会发展第十三个五年时期规划的建议》，再次明确“稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转，构建培育新型农业经营主体的政策体系，培养新型职业农民，深化农村土地制度改革，完善农村集体产权权能”的要求。同时，在阐述如何推进以人为核心的新型城镇化时，提出“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。

按照上述规划，“十三五”时期，农村经营管理工作的基本方向和主要任务是努力做到“三个适应、三个着力”：适应城乡发展一体化要求，着力完善农村产权制度；适应加快农业现代化要求，着力构建现代农业经营体系；适应全面建成小康社会要求，着力维护和发展农民经济权益。当前和今后一个时期内，农村经营管理的重点是抓紧抓好承包地确权登记颁证试点、加快构建现代农业经营体系、稳步推进农村集体产权制度改革三方面的工作。<sup>①</sup>

作为对农村基本生产关系的调整，农村土地承包经营权的确权工作既是一项技术性很强的工作，也是一项需要政治智慧的任务。在这一过程中，如何通过农民自身参与，避免出现新的矛盾，同时有效协商解决既有矛盾，是农村基层治理体系调整中的重要内容。同时，在确权过程中，如何保障女性权利不受侵害，使其平等享有土地发展的基本权益，也是一项值得深入探讨的重要议题。此外，如何通过土地承包经营权的确权颁证，有效推动农村土地流转、实现农业适度规模经营、提升农业劳动生产率，为农业的未来发展奠定基础，也是一个需要认真研究的基础性问题。

在上述背景下，我们展开了此项研究，在对国内外相关实践模式和有关研究进行梳理分析的基础上，在国内多地展开了实地调研。基于这些第一手资料，本研究对确权颁证、土地流转、农村治理、女性权益四个关键问题展开分析，在对既有实践进行总

<sup>①</sup> 新华社：《我国新增承包地确权整省试点》，2016年2月26日。

结的基础上，明确当前存在的主要问题，提出面向未来的改进建议。

## 一 中国农地制度的展开和确权颁证

### （一）1949 年至今中国农地制度的变迁

1949 年至今，中国共产党始终把土地问题放在事关国家稳定和发展的重要位置，土地制度也随国家经济社会的发展不断变化，经过 60 多年的发展，中国已经建立起一套以《宪法》《民法》《土地管理法》《物权法》等法律法规为核心的完整的土地法律体系，适合中国国情的现代土地管理框架体系基本形成，所确立的各项基本制度的实现形式也在实践中不断丰富、完善和创新。<sup>①</sup>

土地制度的核心是农村土地制度，而农村土地制度的核心则是农地土地制度。迄今为止，中国农地土地制度的发展，可以划分为四个阶段。

第一阶段，1949 年至 1958 年，基本的做法是通过土地制度改革，将土地的地主所有转为农民所有，即土地由过去的封建地主占有演变为新中国成立初期的私有私营。这个阶段的土地制度的绩效是非常明显的，通过土地制度改革，中国的农业生产实现了大幅度增长。<sup>②</sup> 这种制度绩效一直持续到 1956 年。

第二阶段，1958 年至改革开放前，土地从私有逐步变为集体所有。这一时期，随着人民公社制度的逐步确立，土地制度进入第二阶段，家庭所有、私人经营的土地制度逐步演变为集体所有、集体经营的土地制度。总的来看，这一时期制度演变的绩效是负面的。1978 年改革开放之初，与农业相关的各种人均生产能力都

① 刘守英：《直面中国土地问题》，中国发展出版社，2014。

② 例如，1949 年至 1952 年的短短三年，棉花产量增长了近 50%，粮食也保持了迅速增长的态势。

呈现下降态势，人均绝对数量也出现了减少。

第三阶段，20世纪80年代至2013年，家庭联产承包责任制的权利体系逐步形成和完善。改革开放以来，中国农地制度的演进进入第三阶段，总体确立了以家庭联产承包为基础、统分结合的土地制度。这种公有私营的基本态势一直持续到现在，有效地释放了农民生产的积极性，农业生产效率得到迅速提升。这种回归家庭经营的土地制度演变，对农业和农村发展起到了坚实的支撑作用。在这种模式之下，农村劳动力大量流动，土地经营权开始流转，农民收入也出现了快速增长。从2004年开始，农民收入连续11年维持了7%以上的增长速度，同时城乡收入差距也在2009年达到历史高点的1:3.33后转入下降轨道。

第四阶段，2014年至今，启动农地确权颁证试点并逐渐加速推进，土地权益进入深入发展完善期。

## （二）中国当前农地制度的基本特征和面临的问题

中国的土地制度是国家的基本性制度。同大多数国家的土地私有不同，当前中国的土地是公有的，土地制度是公有制的最主要实现形式，而农村土地集体所有制和城市土地国有制是公有制的主要实现形式。因此，从改革的逻辑看，土地制度如何改革直接对公有制产生影响。在土地公有制被锁定的前提下，改革所探索的，主要是土地公有制的实现形式。同时，在改革的主线上，主要是在所有权和使用权分离上做努力。

土地制度结构可分为两个层次：第一层次是所有制，这是不能动的；第二层次是权利构成。当时的改革限定在第二层次，即通过所有权和使用权的分离，扩大使用权的权能，发挥产权的激励和稳定预期功能，调动土地使用者的积极性，提高土地利用效率，增加土地使用者的收入，发展农村生产，改善农民生活。

使用权又分为承包权和经营权。因此，中国的土地制度比大多数国家的土地制度更为复杂，是所有权、承包权和经营权三种权利的协调与完善。

家庭联产承包责任制实施 30 多年以来，也面临一些比较突出的问题。

首先，对土地的情况缺乏确切把握。土地承包制度实施了 30 多年，到现在实际的土地面积到底有多大，承包数量到底是多少，具体到每家每户，包括土地的位置、四至以及具体面积，并不是特别清楚。

迄今为止，中国的农村土地承包责任制已经进行了两轮，现在正在向第三轮迈进。第一轮从 1978 年开始到 1993 年，提出土地承包期保持在 15 年，1993 年开始进入第二轮，提出 30 年不变。从 1978 年开始分干到户，目前大部分地区的土地承包经营期限是到 2023 年。

人民公社制度解体后，土地在全国范围内的首轮家庭承包经营基本上是以家庭为单位，结合土地好坏、位置远近，实施平均分配。第二轮承包经营基本上延续第一轮的做法。当前，通常所说的土地承包经营面积，和现在所说的 18 亿亩耕地或第二轮国土调查的 20 亿亩耕地并不对应，而是针对首轮承包分田到户时，估算的 13.1 亿亩的数值。

第二轮承包后，部分地区颁发了承包经营权证，但规定的权益并不是非常明确。从土地本身的演变来讲，二轮承包延续一轮承包，而一轮承包所记录的数值，受税收制度和当时的测量工具等因素影响，包产到户的时候并没有准确量化，农地大多是依据人民公社时期的账目记载，被划分给了不同的农民家庭。

在这种情况下，无论是承包合同本身，还是合同上记载的数量或所规定的权利人和权利范围，都不严谨。对农村土地承包经营权中占有、使用、收益、处分等权利的界定都不是特别明确。

其次，当前土地制度面临的国内外环境均发生了一系列变化。从国内看，外部环境变化要求对土地承包经营权有一个更为清晰的界定。第一，工业化、城镇化的快速发展带来了土地流转需求的增加。随着工业化、城镇化的推进，大量人口从农村流向城镇，

农村的土地流转日趋活跃。近些年的流转以每年1~2个百分点的速度增长，2014年末已经达到30%左右，涉及4.03亿亩耕地。<sup>①</sup>在流转过程中，极易发生合同纠纷。对流出方的土地面积以及准确的承包期限等，都需要有严格的界定。而当前，各地的承包权证种类繁多，且大多不是十分规范。第二，农业劳动生产率进一步提升的客观需要。近些年，农业的劳动生产效率，包括农业的进步程度和竞争力，相对于工业化、城镇化和信息化而言日渐式微。所谓“四化”同步，关键是农业现代化。

截至2014年末，我国农业生产率是美国的1%、世界发达国家的2%、世界平均水平的64%。2014年，农业劳动力创造的人均增加值是2.9万元，而同期工业劳动力创造的人均增加值超过11万元，第三产业劳动力创造的人均增加值超过9万元。因此，无论是和发达国家相比，还是和中国其他部门相比，我国的农业劳动生产率都存在巨大差距。

要补齐农业发展的短板，需要在生产力和生产关系两方面进行现代农业的体制机制创新。在生产力方面，需要加大科技含量，更加注重竞争力，更加注重可持续发展。在生产关系方面，特别是在土地制度方面，要推动农业的规模化经营。

规模化经营是当前和今后一个时期农业发展的基本方向。2014年和2015年的一号文件关于现代农业的部分，均明确提出了生产技术先进、适度规模经营、市场竞争力强、生态环境可持续的目标。适度规模经营的展开，从外部看，需要结合劳动力的转移；从内部看，要使农业生产技术条件有所改善，同农业科技进步和家庭成员的劳动力构成相匹配。内外部相结合，才能实现适度规模经营。

在促使规模经济形成的过程中，也需要搞清土地的准确状况，

---

① 在这30%的流转中，大约60%是农户间的流转，20%是农民将土地流转给合作社，10%是流转给各种各样的工商企业，剩下10%是采取其他方式，如转让、租赁等。



明确转入方、转出方的相关权益。

最后，农村产权制度改革已成为当前和今后一段时间内农村改革的重要领域。当前和未来一段时间内，农村改革涉及的内容很多，其中产权制度改革已成为重点推进的领域。就重要性而言，土地制度改革应该被放在最为优先的位置。在农村，最为基础的是耕地产权，即农地承包经营权。深化农村产权制度改革，首先需要摸清承包经营权的家底，包括数量、规模以及方方面面的资产情况。

从上述问题出发，确权颁证的推进，不仅具有明确土地不同层次权属、完善相关权益的理论价值，也具有极为重要的推动农业现代经营体系建立的现实意义。

### （三）农地确权颁证的基本逻辑和整体推进情况

对于农地改革，现行的逻辑是维持集体所有权、强化农户使用权，即强化产权。所有权和使用权分离后把使用权做强，之后把所有权变为法律上的、名义上的所有权。因此，农地中的所有权和使用权分离，本质上是做强后者。

2007年，我国出台了《中华人民共和国物权法》，把农村土地承包经营权界定为用益物权。这一清晰界定，比债权更进了一步。从《物权法》颁布开始，一家一户的承包地到底是什么情况，从法律层面已经做出明确的要求。

2008年1号文件提出要强化农村土地承包规范管理，加快建立土地承包经营权登记制度。同年的十七届三中全会，在原有的土地承包经营权30年不变的基础上，进一步提出了保持农村土地承包关系长久不变。在这一背景下，更需要推进确权登记颁证工作，以解决数字不清、账实不符、关系不明等问题。

按照十七届三中全会精神，2009年中央提出稳步开展农村土地承包经营权登记，把地块面积、空间位置和权属证书落实到每家每户。2010年重申了上述工作的重要性，并要求扩大承包经营权登记试点范围，保证必要的工作经费。