

NONGCUN TUDI JIUFEN
JI QI HUAJIE YANJIU

农村土地纠纷 及其化解研究

胡勇 著



中国大地出版社

农村土地纠纷及其化解研究

胡 勇 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地纠纷及其化解研究 / 胡勇著. —北京:
中国大地出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 80246 - 483 - 4

I. ①农… II. ①胡… III. ①农村—土地—民事纠纷
—研究—中国 IV. ①D922. 324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 197566 号

责任编辑: 赵芳 倪志玲
责任校对: 白秀君
出版发行: 中国大地出版社
社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083
电 话: 010 - 82324508 (邮购部) 010 - 82329125 (编辑部)
传 真: 010 - 82310759
网 址: www. chinaLandpress. com 或 www. 中国大地出版社. 中国
印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司
开 本: 880mm × 1230mm 1/32
印 张: 6.5
字 数: 220 千字
印 数: 1—600 册
版 次: 2011 年 9 月北京第 1 版
印 次: 2011 年 9 月北京第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 483 - 4
定 价: 26.00 元

版权所有 · 侵权必究

序

当代中国，有关农村土地纠纷的案件与日俱增，影响着农村的社会稳定和发展。在这样的背景下，作者关注农村土地纠纷这一热点问题，寻求农村土地纠纷的化解对策，其理论与实践价值不言而喻。作者在广泛阅读农村土地纠纷相关文献的基础上，从土地系统研究视角出发，立足于人地关系的哲理思辨，解读了古代中国农村土地纠纷化解得失，解读了当代中国农村土地纠纷化解的时代困境，通过系列案例分析，从法律规制、公共政策、民族文化中，探寻出了农村土地纠纷及其化解的可行性对策，并提出相关立法建议。纵观全书，有以下几点很值得肯定：

一是逻辑严密，论证充分。作者能将不同时代之庞杂的土地纠纷案例加以梳理，构造出具有概括性的逻辑框架，体现了很强的理论建构能力。作者强调：诸多农村土地纠纷，反映的是重大现实问题，隐藏的则是人类土地利用与土地系统的偏离与耦合，工具理性与价值理性、形式理性与实质理性稳态运行与冲突问题。作者将法律规制、公共政策、民族文化三种手段从不同方面进行充分论证，并提出政策建议及立法建议稿实属不易。正如作者开篇指出：公平、正义的农村社会秩序需要完善、有效的诸如农村土地纠纷化解等法律制度来保障，同时又需要良好的公共政策，良好的文化、伦

理道德来支撑。和谐共生的农村社会应当是一个充满正义、共享太平、包容性发展的社会，有较公平、正义的正式制度设计，也不缺体现美好价值理念的非正式制度安排，通过农村社会管理创新，保障农村社会成员分享平等的基本权力、承担相应的社会责任。

二是内容翔实，案例丰富。全书采用了许多案例，也包含了一些新观点。作者通过历史比对，强调：古代中国农村有关农村土地纠纷案件的处理，因为有行政权力辅助，有调解等各种社会机制辅助，纠纷相对平息并隐性化；而在当代，科学技术的发展增强了人为改变土地资源性质的可能性，社会发展与职业分工的细化加速了土地使用方式和性质的多样化，且半个世纪以来，中国有关农村土地权属的法律政策规定多次变化，近年来，土地管理法与城乡规划法的冲突频发，意味着土地系统与生态系统偏离的可能性变大，土地所有者和使用者对土地资源人为改性的力度更强、范围更广、内容更复杂、现象更明显，其后果表现为今日突出的土地纠纷问题。这一系列立足于土地的系统性的论述，附以比较丰富的案例，使得书的内容更加翔实。

三是研究多维，视野开阔。作者通过多维的思考、实体与程序的全面分析，提出具有创新性和完整性的观点。如，作者在分析法律规制时，强调在实体层面，注重农村土地纠纷化解关联制度中的农用地规制法律制度与土地承包经营权制度的完善；在程序层面，注重农村土地承包经营权纠纷仲裁法律制度与中国土地权属纠纷调处法律制度的建构与完善，并提出《中华人民共和国农地质量保护条例》、《中华人民共

和国土地权属纠纷调处条例》的立法建议稿，倡议出台《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》、《中华人民共和国人民调解法》等相关法律法规规定（在作者2009年6月博士论文通过答辩时尚未出台）。又如，作者在分析民族文化对策时，强调崇尚生态价值观，借鉴各民族化解农村土地纠纷的经验与土地维护的技能，充分利用民族文化拥有的地方性知识。

本书给了我们这样一个启示：需要在特定的时空场域里，在多学科的视野中，在关怀民生的前提下，探索一条化解农村土地纠纷的科学路径。

本书作者是从湖南一个小山村走出来的农民的儿子，怀有深厚的“三农”情结。多年来，他四处求学，努力拼搏，知识不断得以积累，视野不断得以拓宽。作为一种探索，本书还存在着一些不足之处。但如果读者们能从中得到一些收益，作为他的博士生导师，我倍感欣慰。希望作者在今后的研究中，继续充实、完善自己，多出新作，多出好书。

陈利根

南京农业大学副校长、教授、博士生导师

2011年8月

前 言

土地资源是一种特殊形态的自然资源，是物质、能量、信息的聚合形式，并遵循自然规律成为一个自成系统的整体。因而对人类而言，土地资源必然会具有多重使用价值和多渠道的受损或增值的可能，这些内容都超出了人类控制（包括法律控制）的范围、并最终在农村土地纠纷形式集中体现出来。农村土地纠纷为不同主体之间的土地利益的矛盾和冲突，往往是由土地经济利益的不同诉求与矛盾、制度设计，以及管理上的混乱引发，有其复杂的成因。诸多农村土地纠纷，反映的是重大现实问题，隐藏的则是人类土地利用与土地系统稳态运行的偏离与耦合问题，以及工具理性与价值理性、形式理性与实质理性的冲突问题。随着工业化、城镇化的推进，人类土地利用中农地非农化加剧。一方面，许多农业用地转化为非农业用地；另一方面，农民却并未因此向城市居民转化，而是日趋本土化，从而形成一组农地非农化与农民利益保障缺失的矛盾。这样的情形下，人类土地利用与土地系统稳态运行的偏离越大，人类工具理性与价值理性冲突越大，形式理性与实质理性越不兼容，农村土地纠纷也就越激化。本书以实现人类对土地合理利用为目标，从理性影响下对土地系统的认知过程中，从土地利用实际过程中，发掘土地资源研究的整体性和系统性，认清农村土地纠纷的本质。

古代中国农村有关农村土地纠纷案件难以化解是由来已久的事实，只不过在历史上，土地占有多靠行政权力划割，土地司法审理也有众多社会机制辅助，才使得这种复杂的农村土地纠纷能在特定时空范围内相对平息并隐性化，土地权属的界定也变得有效化。古代中国农村的土地纠纷化解，以调解为传统手段，呈现出多元化和趋同性的特点。古代中国农村的土地纠纷解决机制虽经岁月消磨，但其原则与具体的运行机制有着强大的生命力，其中的精华部分值得今天借鉴。

当代中国农村土地纠纷案件表现为诉讼爆炸、余波难平，随着时间的推移，其化解的困境还具有进一步加深的趋势，损害了和谐社会的建构。如果将其困境简单地归结于城市化、工业化进程带来的后果，显然无法揭示这一系列特点的实质。类似案件的化解办法，在以前也曾出现过，差别仅在于当前表现得更为集中、突出而已。因而，目前困境与当前土地使用方式的多样化、土地权属变动的频繁化，以及权益各方的利益变动较大有直接的关联，与工业主导型的工业文化和农业主导型的农耕文化之间的冲突有密切的关联。中国社会经济高速增长，城市化、工业化进程日益推进，导致了土地权属转让的频繁化和转让方式的多样化，以及利益牵涉面的扩大化。一方面，这使土地资源利用具有多重选择的可能；另一方面，土地利用方式和性质多变将会导致权属界定的不明确性，意味着土地系统本身的物质、能量流动的原貌被破坏。当代恰好是中国土地利用方式和性质的选择日趋多样化、复杂化的时代，这将会使得原先处于隐性的土地权属界定不明确趋向显性化，并成为当前农村土地纠纷的一大特色。随着

科学技术的发展，对土地资源实施人为改变性质的可能性增强；随着社会发展与职业分工的细化，土地使用方式和性质的多样化加速。半个世纪以来，有关农村土地权属的法律政策规定多次变化，也造成土地系统与生态系统偏离度变大。土地所有者和使用者对土地资源的人为改性的力度更强、范围更广，引发的土地纠纷更加复杂化与明显化，表现为原先隐而不现的牵连性侵权扩大成今日突出的社会问题，并在具体的农村土地纠纷案件化解过程中集中暴露。

在古代，由于土地使用方式相对简单且稳定，由此导致的矛盾冲突不突出或隐而不现。到了当代，这些矛盾冲突被激化，虽有特定的时代原因和调节机制缺失等原因，但不容忽视的重要原因仍在于处理农村土地纠纷问题时对土地系统的认识不足。土地资源系统性的存在与运行，不仅表现为对人类社会认知的延续和文本化的表达，也表现为法律条文化的制度安排。

针对以上问题，本书展开探讨，强调需要立足于土地的系统性，重点从相关法制规制、公共政策选择及民族文化对策层面研究解决纠纷的策略，并提出相应的政策建议。书中不足之处敬请各位读者批评指正。

最后，希望本书能对摆脱当前中国农村土地纠纷化解困境提供参考价值。

目 录

1 导 论	(1)
1.1 研究的缘起	(1)
1.2 研究的对象、目的及价值	(2)
1.3 研究的主要内容与基本框架	(4)
1.4 研究方法和手段、技术路线	(6)
1.4.1 矛盾分析法	(6)
1.4.2 案例研究法	(6)
1.4.3 规范分析法	(7)
1.4.4 比较分析与系统分析	(7)
1.5 研究的创新与不足之处	(8)
2 国内外研究进展	(10)
2.1 农村土地纠纷实质与成因的研究	(10)
2.1.1 农村土地纠纷实质的研究	(10)
2.1.2 农村土地纠纷成因的研究	(12)
2.2 农村土地纠纷化解的路径研究	(14)
2.2.1 农村土地纠纷化解的解决机制研究	(14)
2.2.2 农村土地纠纷化解的法律规制研究	(15)
2.2.3 农村土地纠纷化解的公共政策研究	(17)
2.3 农村土地纠纷法人类学等交叉学科研究	(19)
2.3.1 农村土地纠纷之民间纠纷的性质法人类学 学研究	(19)
2.3.2 农村土地纠纷其他学科研究	(19)
2.4 小结	(20)

3	农村土地纠纷的理论解读	(22)
3.1	农村土地纠纷定义的解读	(22)
3.1.1	冲突与纠纷	(22)
3.1.2	农村土地纠纷的概念与类别	(24)
3.2	理性与理性化及土地利用的系统性	(26)
3.2.1	理性与理性化	(26)
3.2.2	土地资源系统运行与土地利用的系统性	(28)
3.3	农村土地纠纷的本质	(30)
3.3.1	人的价值追求的内在矛盾性与农村土地纠纷	(30)
3.3.2	农村土地纠纷的本质指向	(31)
3.4	小结	(33)
4	农村土地纠纷化解的历史考察	(35)
4.1	中国历史上农村土地纠纷的特点：以明清以前的案例进行解读	(35)
4.1.1	中国历史上农村土地纠纷的根源	(35)
4.1.2	关于明清以前争田、争地等农村土地纠纷正史记载的个案探究	(36)
4.2	中国历史上农村土地纠纷化解方式：以明清以后的案例进行解读	(41)
4.2.1	《明史》记载的农村土地纠纷个案探究	(41)
4.2.2	《清史稿》记载的农村土地纠纷个案探究	(43)
4.2.3	明清地域文书中记载的农村土地纠纷个案探究	(46)
4.3	小结	(49)

5	农村土地纠纷的现状诠释与成因探究	(51)
5.1	中国农村土地纠纷的现状与特点	(51)
5.1.1	中国农村土地纠纷的现状	(51)
5.1.2	当代中国农村土地纠纷的特点	(52)
5.2	中国农村土地纠纷的现状诠释	(54)
5.2.1	当代中国农村土地纠纷的特殊性	(54)
5.2.2	当代中国农村土地纠纷的特殊性诠释	(55)
5.3	农村土地纠纷的成因探究	(56)
5.3.1	农村土地纠纷背后人类土地利用与土地 系统的偏离与耦合	(56)
5.3.2	农村土地纠纷的成因探究	(57)
5.4	小结	(59)
6	农村土地纠纷化解的个案分析与应对策略	(61)
6.1	农村土地纠纷化解的对策：个案的调查与分析	(61)
6.1.1	G村三案例诱发的土地资源纠纷的利益 博弈与乡村治理	(61)
6.1.2	西南石漠化山区易引发农村土地纠纷的 冲突详解	(66)
6.1.3	纠纷解读：法律与社会的视角	(71)
6.2	农村土地纠纷化解的策略	(77)
6.2.1	法律规制层面上的策略	(77)
6.2.2	公共政策层面上的策略	(81)
6.2.3	民族文化层面上的策略	(83)
6.3	小结	(85)
7	农村土地纠纷化解的法律规制	(87)
7.1	农地规制法律制度考察与完善	(87)

7.1.1	有关农地规制法律法规	(87)
7.1.2	农地规制法律制度的考察	(89)
7.1.3	农地规制法律制度的完善	(91)
7.2	农村土地承包经营权法律制度的考察与完善	(95)
7.2.1	有关农村土地承包经营权法律法规	(95)
7.2.2	农村土地承包经营权的考察	(98)
7.2.3	农村土地承包经营权制度的完善	(100)
7.3	农村土地承包经营权纠纷仲裁法律制度考察与 建构	(101)
7.3.1	有关农村土地承包经营权纠纷仲裁法律 法规	(101)
7.3.2	农村土地承包经营权纠纷仲裁法律制度 的考察	(104)
7.3.3	农村土地承包经营权纠纷仲裁法律制度 的建构	(105)
7.4	土地权属纠纷调处法律制度考察与建构	(107)
7.4.1	有关土地权属纠纷调处法律规定	(107)
7.4.2	土地权属纠纷调处法律制度的考察	(110)
7.4.3	土地权属纠纷调处法律制度的建构	(111)
7.5	小结	(113)
8	农村土地纠纷化解的公共政策选择	(115)
8.1	农村土地纠纷化解的公共政策建构的多维思考	(115)
8.1.1	农村土地纠纷化解的公共政策建构的 重要性	(115)
8.1.2	农村土地纠纷化解的公共政策探讨	(116)
8.1.3	农村土地纠纷化解的公共政策的运用	(118)

8.1.4	农村土地纠纷化解的公共政策的价值	(120)
8.2	农村土地纠纷化解的公共政策建构	(120)
8.2.1	农村土地纠纷化解中的利益协调与表达	(120)
8.2.2	农村土地纠纷化解的各方利益诉求预警、 调节约束及机制的建构	(123)
8.2.3	农村土地纠纷化解过程中利益主体协调 机制与利益表达机制的构建和完善	(126)
8.2.4	征地损益补偿及配套措施、社会保障等 公共政策建构与选择	(127)
8.3	小结	(128)
9	农村土地纠纷化解的民族文化对策	(130)
9.1	树立人和自然同时为本生态价值观	(130)
9.1.1	价值原则、价值标准与目标	(130)
9.1.2	生态价值观的树立	(131)
9.2	借鉴各民族化解农村土地纠纷的经验与土地 维护的技能	(132)
9.2.1	借鉴各民族化解农村土地纠纷经验	(132)
9.2.2	充分挖掘并发扬民族文化拥有的土地 资源利用与维护的技能	(135)
9.3	充分利用民族文化拥有的地方性知识	(139)
9.3.1	民族文化拥有的地方性知识的价值	(139)
9.3.2	充分利用民族文化拥有的地方性知识	(141)
9.4	小结	(142)
10	研究结论与立法建议	(144)
10.1	研究结论	(144)

10.2 立法建议	(149)
10.2.1 关于《中华人民共和国农村土地承包法》 的修改建议	(149)
10.2.2 关于《中华人民共和国土地管理法》 的修改建议	(151)
10.2.3 关于《中华人民共和国农村土地承包经营 纠纷仲裁法》(草案) 的修改建议	(151)
附 录	(153)
参考文献	(179)
后 记	(187)

1 导 论

——当代中国农村土地纠纷案件表现为积案与日俱增，审理后的后续案件层出不穷，审理成本与取证成本居高不下，这与人们期盼的和谐共生相违背。公平正义的农村社会秩序需要完善有效的诸如农村土地纠纷化解等法律制度来保障，同时需要良好的公共政策、文化、伦理道德来支撑。和谐共生的农村社会应当是一个充满正义、共享太平、包容性发展的社会，有较公平的正式制度设计，也不缺蕴含美好价值理念的非正式制度安排，通过农村社会管理创新，保障农村社会成员分享平等的基本权力、承担社会责任。

随着传统社会向现代社会转型、农业社会向工业社会转型、计划经济向市场经济转型，农村的土地利用呈现多元化趋势，其间利益纠纷不断产生。因此，农村土地纠纷及其化解的研究应运而生。农村土地纠纷及其化解的研究对象是什么？有何理论意义和实践价值？通过何种方法和手段展开深入研究？本章将对此进行论述，并介绍整个研究的主要内容与框架。

1.1 研究的缘起

中国（海南）改革发展研究院（2004）在深入调研的基础上指出，在中国改革发展的现阶段，由于利益关系不断发生新的变化，社会矛盾与冲突的数量不断增加，由土地利益引发的农村社会矛盾比以往任何一个时期都更加突出。房产之窗网（2005）载，2004年，中国共立案查处土地违法违纪案件70646件，涉及土地面积达3.5万公顷。于建嵘（2004）分析了农村土地纠纷的数量、影响面及其产生的后果，指出农村土地纠纷足以成为影响当前中国农村社会稳定和发展的首要问题。吴小艳等（2006）阐述了农业税的减免背景，提出在农业税减免的背景下，随着土地收益的不断提高，部分农户返乡要回自己的承包地，人多地少、权属不明等问题引发土

地利益争执，从而导致农村土地纠纷不断。白呈明（2007）强调，在实际生活中，由土地关系引发的农村各利益主体之间纠纷不断，进而引发的上访、群体性事件频率极高。谭术魁（2007）阐述了城市化背景下的土地冲突问题，指出，随着中国城市化的推进，非农人口总量不断增加，返乡务农人员也增多，城市城镇扩张，土地冲突问题日益暴露。在当代中国，工业化、城镇化的不断推进，使农地非农化不断加剧，农村土地不断被征收；土地征收过程中利益分配不均所引发的农村土地纠纷问题，日益成为乡村治理中难以化解的症结；农村土地纠纷涉及范围广、利益主体众多、诱因复杂多样，影响农村社会的和谐与稳定。在现实生活中，农村土地纠纷往往成了公众关注的热点与焦点，其解决得如何，成为当前影响中国社会稳定和发展的重要因素。关注农村土地纠纷，寻求化解对策，是本书研究的初衷。

1.2 研究的对象、目的及价值

诸多农村土地纠纷反映的是重大现实问题，背后隐藏的则是人类土地利用与土地系统稳态运行的偏离与耦合的问题，以及工具理性与价值理性、形式理性与实质理性的冲突问题。随着工业化、城镇化的推进，人类土地利用中农地非农化加剧，一方面许多农业用地转化为非农业用地，另一方面农民却并未因此向城市居民转化，从而形成农地非农化与农民利益保障缺失化的矛盾。在这样的情形下，人类土地利用与土地系统稳态运行的偏离越大，人类工具理性与价值理性越冲突，人的形式理性与实质理性越不兼容，农村土地纠纷越激化，由此引发的社会问题将成为我国经济社会可持续发展的障碍，从而影响和谐社会的建构。本书选取农村土地纠纷及其化解这一内容作为研究的对象，从法律规制的角度保护有限的农地资源，从公共政策的视角保障农民的土地利益，从民族文化的视野中求解农民本土化情节的症结，目的在于以理论高度论证农村土地纠纷的实质并预测派生的问题，为排除这一发展障碍作出具体的贡献。