

乡镇论坛杂志社建设社会主义新农村论坛·农民土地权益与农村基层民主建设国际研讨会

农民土地权益与 农村基层民主建设 研究

NONGMINTUDIQUANYIYUNONGCUN
JICENGMINZHUJIANSHEYANJIU

乡镇论坛杂志社◆编

学者文丛
· 和谐农村与农民权益书系

 中国社会出版社
China Society Press

农民土地权益与 农村基层民主建设 研究

王德胜 著

农民土地权益 与农村基层民主建设研究

乡镇论坛杂志社 编

☉ 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民土地权益与农村基层民主建设研究/《乡镇论坛》

杂志社编. —北京: 中国社会出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1619 - 0

I. 农… II. 乡… III. ①农业—土地法—研究—中国②农村—社会主义民主—建设—研究—中国 IV. ①D922.324②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 162743 号

书 名: 农民土地权益与农村基层民主建设研究

编 者: 乡镇论坛杂志社

责任编辑: 张英杰

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713

邮购部: (010)66060275

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 保定市恒艺印务公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 23

字 数: 340 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

出版说明

本文集是2006年7月“乡镇论坛杂志社建设社会主义新农村论坛·农民土地权益与农村基层民主建设国际研讨会”的文章汇编。为筹备这次研讨会，乡镇论坛杂志社于同年3月至6月，面向全国举办了一次“农民土地权益与农村基层民主建设”主题征文活动。征集到169篇文章，从中评选出29篇作为“新农村建设研究创新奖”的获奖作品。部分获奖文章的作者应邀出席了研讨会。本文集的第一部分“获奖征文作品案例类”和第二部分“获奖作品论文类”，就是本次征文活动中的获奖文章。文集的第三部分是参加本次研讨会的部分特邀专家学者向大会提交的论文。文集中收录的文章，对研究土地权益问题和村民自治问题，都具有重要的资料参考价值和学术价值。

“农民土地权益与农村基层民主建设国际研讨会”得到福特基金会的资助，在此一并表示感谢。



目 录

第一部分 征文获奖作品案例类

成也土地 败也土地	贾建友	3
农村土地承包及集体经济收益分配中的性别视角	廖洪乐	13
一起“特别”的农民土地维权案例	王传师 郑传贵	26
河北省容城县王家营村民的维权之路	任彦芳	36
一位下派干部亲历的征地过程	翁校龙	46
制度失范下的零和博弈	秦 勃	68
农村土地问题不只是农民权利问题	申端锋	77
“后税改时代”农村土地纠纷中的农民维权与基层民主发展	袁方成	88
一位村主任报告的土地权益案例	黄光权	98



二轮土地承包后产生的问题、原因及对策	张则尧	102
集思广益，自治解决土地不均衡问题	魏文祥	105
镇政府不该与农民争利	张玉奋	112

第二部分 征文获奖作品论文类

村级组织未能积极维护被征地村民利益的事实和 原因分析	杨济源	123
论乡镇政府在征地中的角色定位	叶麒麟	131
论农民集体土地所有权行使的困惑与制度选择	王桢桢	141
试论农村土地产权制度与村民自治关系	杨 宇	154
非均衡发展下的失地农民的问题	廖星成	163
论土地征收过程中农民的参与权及其利益保护	冯 英	174
农村土地承包流转工作之我见	彭 健	183
运用村民自治机制解决农村土地问题的尝试	潘远臣	189
关于发挥村民自治组织作用解决农村土地承包 纠纷的探讨	阎荣安	197
农民失地：原因、路径及其策略性反应	陈 朋	205
村民自治组织在征地过程中的权利博弈	刘建荣	218
重构农村土地征用补偿安置法律制度	王云斌	227



聚焦中国农村妇女的土地权利	王晓嵘	238
土地征用中的农民维权与基层政府冲突控制的策略	李 靖	252
农村土地管理问题的“悖论”	孔善广	258
土地流转中存在的问题、原因与对策	赵其格	268
集体土地征用补偿费分配及集体资产股份化问题	徐建新 宋秀云 徐东升	273

第三部分“研讨会”特邀专家论文

解决土地流失问题的意见	郭书田	283
农民需要怎样的“集体主义”	秦 晖	286
《农村土地承包法》与农村妇女土地权利	李 平	308
完善村民代表会议制度 维护农民土地产权利益	曹国英	328
新农村建设要强调村社本位	贺雪峰	332
关于妇女土地权益保护公益诉讼的探索与实践	郭建梅 李 莹	337
农村用地转变为城市用地中的利益分配、相关问题及对策	左学金 楼培敏	349

农民土地权益与农村基层民主建设研究

第一部分

征文获奖作品案例类



成也土地 败也土地

——一起土地案件的回放与反思

贾建友

一、成也土地

(一) 面对如火如荼的农业结构调整形势，乡村干部热情高涨

笔者所在的木村乡地处县城北部，共有6个村，21300人，人均耕地1.05亩。1999年，乡农业企业大户科技示范基地从邻县引进花菇种植技术，当年种植5000袋，并取得了非常可观的经济效益，引起了乡党委、政府和少数村民的极大兴趣，并准备第二年再进行扩大试种。2000年，恰逢全国农村调整农业结构、提高农业效益、增加农民收入的形势高涨，县政府一些领导，在其乡政府年初工作计划关于试种花菇想法的基础上，提出了扩大规模，抓紧时机，力争成为全乡当年工作亮点的要求。2000年4月初，乡政府主要领导组织各村支部书记、村主任及少数村民代表会，同科技园的经理等一行十几人到香菇种植技术成熟、市场较大的河南沁阳进行了参观考察，并带回了相关的录像带和资料，开始在全乡进行发动。各村通过观看录像带，印发资料，喇叭广播等形式向广大群众宣传沁阳的花菇种植情况，并经乡人代会全体代表一致通过了《木村乡人民代表大会关于种植花菇增加农民收入的决议》。

(二) 行政体制压力和工作中的攀比心理将乡村干部逼到了死胡同

经过近一个月的宣传发动，效果并不理想，只有极少数群众报名愿意种植少量花菇。而邻近的乡镇却开展了大规模的轰轰烈烈的农业结构调整，





我乡成为农业结构调整工作落后乡镇。为此，乡政府多次召开党政班子联席会和乡村干部会，研究如何提高农民积极性，扩大种植规模，改变落后的农业结构调整形势，并出台了一系列措施。当时乡政府与占地近百亩、已经拥有十几个新品种的木村乡科技示范基地经理多次协商并订立协议：乡政府督促各村干部负责发动和组织群众，协调技术推广中的有关事宜；示范基地负责引种、制种及相应的器材集中购置，向群众优惠供应（乡村从中给予补贴），并且负责技术指导和推广中的培训，最终的销售由示范基地按其与村民订立的合同价格统一收购。但是，国家禁止搞行政强迫命令、干涉农民对土地的经营自主权。要想在短期内有大的突破，单靠宣传发动和一般的经营性优惠办法很难调动起农民的积极性。于是乡政府要求最大的村——木村想办法引导农民扩大种植规模，建成全乡种植基地。

（三）土地优惠办法的出台，成为扩大花菇种植工作的关键，但也埋下了巨大的隐患

面对两天一调度、三天一汇报的形势，木村的两委干部绞尽脑汁，终于想出了一个激发农民种植花菇积极性的办法。2000年5月，村党支部、村委会制定了多种方法全方位引导农民种植花菇，其中，主要的方法是以土地作为重头戏，即将村南的一整块土地共95亩开发为花菇生产基地。95亩中包括村集体一直经营的40多亩，其他的为部分村民承包的村集体土地，承包期为一年，此时尚未到期。村委会通过做工作并给予相应的补偿，才将这些地收回，再次统一承包。将这95亩土地一大部分分成79份，每块大小在半亩左右（即一个标准菇棚的占地面积），面向全体村民公开竞价承包，每人可承包一份或多份，承包期限为30年。并且规定，所承包的土地必须按村委会的要求用于花菇种植，不得挪作他用。村委会还收取1000元~2000元不等的种植押金，待按要求种植花菇后退还。到2000年7月初，这个村共有近60户村民与村委会签订了承包合同并上交了承包费和种植押金。余下的土地中，由村委会投资，兴建了种植花菇所需的水池、消毒室、材料库房以及周转养菌室等，供种植花菇的村民无偿使用。另外村委会投资架设整改线路，购买了粉碎木料用的机器、消毒设备等。加上对种植户按种植数量给予的补贴，村级共投入资金30多万元。这样，以土地优惠为主要手段的激励措施终于奏效，当年该村种植花菇7





万袋，占全乡种植数量的三分之一还多，并且由于花菇基地集中连片占地近百亩，很是壮观，从而成为全乡乃至全县的亮点，受到了县委、县政府的表彰，被确定为全县农业结构调整的示范园区。食用菌列为全县重点发展产业之一，因而，引来上级领导和有关部门的领导经常到这里视察和指导工作。

二、败也土地

（一）扩大花菇种植出现的问题直接引发土地矛盾纠纷

为了搞好花菇种植，乡村两级干部在资金、技术、市场等方面，使尽了浑身解数，最终的结果却很不理想。到2001年春，全乡80%的种植户赔了钱，20%的种植户不赔不挣，只是贴了些工夫，只有极少数户挣到了钱。作为重点和亮点的木村，由于单户种植量过大，效果更差、赔钱更多。看到种植花菇赔了钱，对今后的种植赚钱无望，而半亩左右的土地种什么也不太方便，也难挣到什么钱，于是有缺少宅基地的农民打起了土地30年承包期的主意。2001年的夏季过后，有几户农民开始在自己的承包地中打地基、包台子，盖住宅，从而引得了一批农民纷纷效仿。乡村两级发现后，多次劝阻，县土地管理局也多次依法制止，但未能奏效。这样大一块土地被村民盖了住宅，在全县也是一件大事。这件事不仅引起了县级领导的重视，还引起了其他村民的不满。部分村民为此事越级上访，甚至举报到了国土资源部，引起了各级的关注。上级要求层层督查，严厉查处，限期解决。在各种巨大的压力下，县土地管理局依法向县法院提起了诉讼，在起诉后到强制执行期间，为减少村民的损失，搞好干群关系，乡村干部还多次入户做工作，动员农户自己拆除建房。村级还制定了一些补偿措施，即在限定时间内自动拆除的，村委会给予经济补偿1000元~2000元。最终除一户主动拆除领取补偿外，其他人根本不听劝告，依然观望等待。

2001年12月31日，县法院对16户村民的违法建房进行了强制拆除。当天，全县共有近200名司法干警及近百名乡村干部参与了强制执行，动





用了推土机、铲车等工具将这 16 户村民所建的尚未完工、进度不一的房子推倒。在执行现场围观群众聚集了有 400 多人，被执行的村民情绪激动，与执法干警多次冲突，一些村民也跟着起哄……虽然最终执行工作草草了事，但遗留的问题接踵而来！

（二）土地矛盾引发了大规模的群体矛盾，成为各项工作落后的起因

法院强制执行后，这 16 户开始了漫长的上访与吵闹过程。不仅多次到县、市、省级上访，还多次到县、乡政府、村干部家中吵闹，提出诸多要求。其中有几次在乡政府聚集了上百人，使乡政府的工作基本处于停滞状态。面对如此情况，县委、县政府主要领导对乡党委、政府下了死命令：一是要想尽一切办法尽快解决遗留问题。二是严防死守，采取人盯人的方式，谨防在临近过年的关键时期出现群体性的越级上访。

当时村民提出的要求有以下几项：一是要求终止承包合同，将承包地退还给村委会，村委会将收取的承包费及种植押金退还；二是部分村民认为自己的建房是用于花菇生产，不属于住宅，土地管理局依法起诉理由不充分，市法院不应强行拆除；三是被依法执行的村民要求，如果不退还承包费，乡村两级就必须在原承包地给其办理合法的占地手续；四是个别符合发放宅基地条件的村民要求在原地或其他位置发放宅基地并依法办理审批手续；五是被依法强制拆除房屋的村民要求赔偿因拆除所造成的一切损失。

面对村民的各种要求和上级的巨大压力，乡党委、政府多次召开党政班子联席会，研究解决方法，最后形成一个解决方案并上报县委、县政府得到了认可。具体的解决方案主要包括以下几个方面：

（1）对要求赔偿损失的承包户，由承包户根据国家有关法律规定，依法向有关部门索赔。

（2）经统计在该地块有承包户 57 户，其中符合宅基地发放条件的有 11 户，目前不符合条件但可以根据当前特殊情况予以适当照顾的有 6 户（即有两个儿子，只有一处宅基地，但其儿子尚未满 18 岁），其他的根本不符合条件。针对以上情况，对该地块处理拿出三个方案：第一方案是继续履行合同，如果村民不想继续履行合同，要向村委会写出单方面终止合



同的申请，村委会同意后将村民的承包费按承包时间长短，将承包期间的承包费扣除，剩余的承包费退回（57户共计76万元），承包地收归集体，但凡未按合同要求种植花菇的一律不退还种植押金。但由于退还承包费所需资金村集体已经无力支付，乡政府限于财力有限也难以解决，请求市委、市政府给予支持，帮助解决，待村集体经济好转后，分期分批偿还。第二方案是给所有的承包户办理合法的占地手续，但由于政策原因，目前根本不具备办理条件。对于符合发放宅基地条件的村民，由本人提出申请，按程序由上级有关部门审批后，予以发放宅基地，可以照顾的给予照顾。但有一个重要情况：全村有类似情况可以适当照顾的户竟然有400户，一旦实行，容易引起今后宅基地发放工作的混乱。第三方案是继续履行合同，由被执行户自行依法向有关部门进行申诉。综合以上各方案优劣，乡政府建议采取第一种方案，因为该方案解决问题比较彻底，不留后遗症，唯一的困难是需要县委、县政府给予暂时的资金支持。第二方案，一是办理手续目前不具备条件，二是易引起更大的宅基地发放问题和不稳定因素。第三方案容易引发村民集体上访，留下更大的信访隐患。

（3）对于提出不合理要求并无理取闹、干扰乡政府日常工作的人员，将依法给予严肃处理。

经过长时间的交涉并做了大量工作之后，乡村两级总算在年底稳住了局势，没有出现大规模的群体性越级上访，事件解决取得了一定的进展。村支部、村委会采取了相应措施，凡是不愿履行花菇种植的户，可以终止合同，村集体将土地承包费及花菇种植押金退回；凡是愿意继续履行合同的，按合同要求办事；要求赔偿拆房损失的，依法向法院提出索赔。到2002年的3月底，有6户终止了合同，其他户表示愿意继续履行合同。

这件事到此似乎告一段落，但由此带来的后遗症又开始显现。首先是资金问题。由于各种投入的损失与处理这件事支出的补贴，使乡村两级因此负有巨额债务。到2002年，乡干部连1997年标准的工资都不能及时发放，村干部连续三年领不到误工补贴。其次是引起了宅基地问题的连锁反应。村民为了宅基地的发放问题，又开始不断地反映与上访。三是严重打击了村干部与村民响应政府号召，调整农业结构的积极性，导致一连几年，新的农业技术和产品在这个村无法推广。四是由于信访问题，乡镇年



终考核被一票否决，全县排名落在后面。五是这次土地纠纷使这个刚刚稳定几年的历史上的乱村，再度出现了骚动，并且在 2002 年引发了一次更大规模的关于土地的群体性事件，并导致了乡党委、政府主要领导的调离。这个后遗症是本次土地纠纷最大的，也是让人最意料不到的。

（三）烂尾土地依然是一个敏感的雷区

如今，作为一件旧事，本应当是一个过去的话题了，但是原来的花菇基地却成了一块烂尾土地。一些土地荒芜，有些地块上面依然可见残砖烂瓦堆集。这里成了村中一个敏感的雷区，大部分农户尤其是当年承包地块较多的户依然在耕种，但承包地块太小的户，有的与村委会终止了合同，村委会收回的土地再也无人承包了；有的户感到不值得去侍候这一小块土地干脆就撂了荒；有的户的房子被强制拆除了，余下的残砖烂瓦自己根本不去清理，村级也不好再进一步要求这些户去清理，就只好保持现状了。面对这样的情况，乡村两级是一朝被蛇咬，十年怕井绳，只要相安无事，即使地损失一点，换来全村以至全乡的稳定也感到值得，所以这个地方一直无人肯过问，也无人再敢提起了。

三、土地成败的背后与反思

（一）土地问题过去是重点，现在是重点，以后仍然会是重点

土地是人类生存最基础的物质要素之一；农村土地问题是社会问题中最根本的问题之一。事实上从近代开始，尤其是西方的工业革命以来，社会矛盾突出的时期大都与土地问题有关，或者是与由土地问题衍生出来的问题有关，而社会矛盾处理得较好的时期也多是土地问题处理较好的时期。从我国解放前后的土地改革运动、20 世纪 50 年代的社会主义改造运动、20 世纪 80 年代初期的农村土地承包责任制，这三次土地利益关系的变革中就可以找到无数的实证支持。

我国当前的三农问题，千头万绪，但土地问题绝对是其中的基础性课题之一。无论是纯粹的农民土地权益保护问题，还是农业现代化问题，或





者农村的社会发展问题，无一不与农村的土地有着千丝万缕的联系。甚至连看似无关的村民自治选举问题中，也隐藏着土地问题。如选民资格的界定就与农民的土地权益有着紧密的联系。

社会主义新农村建设，是我国一项重大的战略安排和历史任务，涵盖了农村社会发展的方方面面，更是离不开完备的土地政策体系做支撑。一些不能适应新形势、新变化和新要求的农村土地政策必须调整 and 改革。同样，由此带来的土地问题更是必须妥善解决。因此，在今后相当长的一段时间内，农村的土地问题依然会是新农村建设需要解决的重点问题。

（二）当前土地问题的一些新特点

一是土地问题由显性向隐性转变。与前些年相比，当前比较明显的土地问题，如侵犯农民土地经营自主权、强迫农民种这种那的问题、不经审批大面积非法圈占耕地搞开发问题、农民之间的强占强抢耕地问题等等易于查处和解决的土地问题趋于减少，取而代之的是难以分析查处、难以解决的比较隐性的土地问题。笔者上文中提到的土地问题就是最明显的例证。在这起土地纠纷中，谁是明显的责任者？乡村两级响应上级号召，调整农业结构，投入了大量的补贴，并且没有采取强迫命令农民的方式，应当说是没有直接责任的。土地管理局和法院依法保护耕地，处理土地违法案件也不应当负责任。农民们在耕地上不经审批建住宅是违法，应当承担 responsibility，可是这些农民响应乡村两级的号召，承包土地种花菇，赔了钱是事实；承包半亩左右一份的耕地专门由一人来经营不会有什么收益也是事实；有一些建房户孩子大了，该娶媳妇了，村中好几年不发放宅基地了，没房子也是事实。最终这件土地案件虽然解决了，可土地案件的标的物，土地却成了烂尾还是事实。隐性的土地问题，一般不仅是问题的表象呈隐性，而且责任人也多呈隐性。例如耕地审批难，有的地方就采取多种方法，或者批少占多，或者通过偷梁换柱批荒地占耕地，甚至故意撂荒耕地。类似的这些问题一般只要不涉及个人利益，就没有人举报，有关部门也很难有查处的机会。例如有的地方还通过压低土地出让金甚至是零租金的方式招商引资，通过无偿划拨、收取象征性价格的方式提供土地进行公

