

A Study of Inspection and Cases on Enforcement of Law
on Land Contract in Rural Areas of China



农村土地承包法 实施研究

蒋月 等著

- 中国妇女研究会重点资助项目研究成果
- 以实地调查和司法案例反映出的情况为主要依据
- 实证地研究了农村土地承包法的贯彻实施
- 客观总结了其中存在的诸多问题与困难
- 提出了克服困难和解决问题的思路 and 方案



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农村土地承包法 实施研究

蒋月 黄健雄 潘峰 郭建勇 刘友国 吴晖暖
刘宁 郭延 林平 费宏筭 贾素文 危国文

图书在版编目(CIP)数据

农村土地承包法实施研究/蒋月等著. —北京:法律出版社,2006.6

ISBN 7-5036-6414-2

I. 农… II. 蒋… III. 农村土地承包法—研究—中国 IV. D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 055074 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/787×960毫米 1/16

印张/25.25 字数/440千

版本/2006年6月第1版

印次/2006年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6414-2/D·6131

定价:38.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

A Study of Inspection and Cases

on Enforcement of Law

on Land Contract in Rural Areas of China



蒋月 1962年生，浙江嵊州人。现为厦门大学法学院教授，博士生导师，民商法研究所所长主任。

西南政法学院法学学士(1984年)、法

学硕士(1987年)；广东外语外贸大学进修生(2003)；英国伦敦大学学院法学院高级访问学者(2004-2005)。先后执教于华东政法学院法律系(1987-1990年)、厦门大学法学院(1990年至今)。兼任中国法学会婚姻家庭法学研究会副会长、中国劳动法学研究会常务理事等职。

主要研究领域为婚姻家庭法、继承法、劳动和社会保障法。曾参与《中华人民共和国婚姻法》修改工作(2001年)。发表《人民调解制度的理论与实践》(1994年)、《社会保障法概论》(1999年)、《夫妻的权利与义务》(2001年)、《中国农民工劳动权利保护研究》(2006年)等著作和论文多部(篇)。

本书共分五大部分：第一部分是农村土地承包法实施研究的背景阐述；第二部分以实地调查和司法审判研究所获信息为主要依据，分析总结了农村土地承包法实施过程中遇到的“富二代”或“穷三代”、已婚妇女等若干群体人口的土地权利实现难等主要问题和困难及其原因；第三部分讨论了解决当前问题和困难的具体思路和对策；第四部分专题研究了农村土地承包经营权的转化、土地承包费、农村土地的征用、补偿与安置问题；第五部分研究了27个农村土地承包和土地补偿款分配争议的司法案例。

本书为中国妇女研究会重点资助项目研究成果

本书出版得到了厦门大学法学院民商法博士点
“中央行动计划”专项建设资金的资助

前 言

中国迄今仍是农业大国,农业人口多,而且农业生产力水平低,农民至今没有改变“靠天吃饭”的状况。而20世纪末实行市场经济后,农村又同时开始经历国家工业化进程中出现的土地、资金和有较高素质的劳动力等生产要素从农业流向工业、从农村流向城镇的强劲趋势。农村、农业、农民应该怎么办?而无论何时,也无论何地,土地利益的分配和土地经营的安排始终是农村利益的基础和核心。自农村实行家庭联产承包责任制以来,农民的温饱问题基本上获得解决以后,农村社会的矛盾已转向利益分配是否公平及在多大程度上实现了公平。

2003年3月1日开始实施的《中华人民共和国农村土地承包法》第一次从法律上比较全面地总结了我国农村土地承包经营实践。该法在追求经济效益前提下,兼顾社会效益和生态效益,在一定程度上实现了立法保护农民利益的意旨,对于稳定农村社会、促进农业和农村经济发展起到了积极作用。也必须注意到,农村土地承包实行“三十年不变”政策以来,地质差异等自然因素,在某些时候导致了“富三代”和“穷三代”的差别结果,这是否意味着法律制度设计存在某种不合理?农村妇女,无论是嫁入妇或者出嫁女,在许多地区似乎都遇到了土地权利实现的障碍。必须肯定,农村妇女的土地权利绝不能因妇女个人婚姻状况的变化而失落!在农村土地征用过程中,被征地农民得不到妥善安置,补偿不合理,集体资产管理不当,征地补偿款分配矛盾十分突出,甚至出现了被征地农民贫困化现象。为什么土地承包法施行以后,农村社会的土地争议和矛盾,非但没有减少或者缓和,相反有日益增多的趋势?坐在城市窗明几净的图书馆里试图找到这些疑问的答案,显然比较困难或勉强。只有走进农村,接触农民,才能解开疑团。

2003年底,本人以《〈农村土地承包法〉实施细则研究》项目研究设计竞标中国妇女研究会2004年资助项目。2004年初,该课题有幸中标并获得重点资助。项目课题组于2004年7月至10月,冒着酷暑在福建、浙江两省多地进行了长达4个月的实地调查走访,获得了大量有关《农村土地承包法》实施的第一手资料,

为最终顺利完成本项目研究提供了坚实基础。2005年3月底,本课题组如期向资助单位提交了8万余字的同名的结题报告。

本书是本人主持完成的中国妇女研究会2004年重点项目《〈农村土地承包法〉实施细则研究》的研究成果。本书通过实地调查《农村土地承包法》施行情况和研究当前司法审判中的农村土地争议情况,实证地研究了《农村土地承包法》的贯彻实施,客观地揭示了该法实施过程中存在的诸多问题与困难,提出了克服困难和解决问题的思路和方案。

本书共分五大部分:第一部分《农村土地承包法》实施研究的背景,包括第一章、第二章、第三章,扼要叙述了当前我国农村土地利益分配矛盾的现状及其表现;客观评述了关于农村土地承包的研究的基本动态和既有研究成果,梳理了从中共中央到地方政府有关农村土地承包的政策,回顾了调整农村土地承包的法律,分析了国家关于农村土地承包问题的立场及其演变脉络。第二部分《农村土地承包法》实施实证研究,包括第四章、第五章,以实地调查所获信息为主要依据,实证地分析了《农村土地承包法》施行过程中遇到的主要问题和困难;从农村土地补偿款分配争议案件的司法审判角度,总结了《农村土地承包法》实施过程中遇到的新情况和新问题,反映了已婚妇女等若干群体的土地权利实现所遇到的困境,揭示了传统的思想意识、男娶女嫁习俗和现实物质利益冲突等原因对土地利益公平分配的影响。第三部分解决路径和方案,包括第六章、第七章、第八章,讨论了解决《农村土地承包法》实施中所存在问题和困难的具体思路 and 对策,并试拟了《农村土地承包法》实施细则、审判农村征地补偿款分配纠纷案件的建议。第四部分即第九章,专题研究了土地承包经营权的转让、土地承包费、农村土地的征用、补偿与安置问题。第五部分即第十章,研究了27个农村土地承包和土地补偿款分配争议的司法案例,以个案进一步印证了前述研究中反映出来的问题和所主张的观点。

本研究项目的执行相当辛苦,不仅是因为实证研究需要投入大量的时间和精力,而且在执行多地农村的调查时,受气候、环境、资金、时间等条件所限,我们经常步行从这村到那村,一天连续工作12个小时,有些天仅以面包加矿泉水充饥解渴。在有的地区调查时,因为不懂方言,我们还曾雇请过方言译员,这算得上是法学研究中不常见的经历吧。就我本人而言,在本项目执行的同时,我主持的国家社会科学基金项目“农民工劳动权利保护研究”也在进行,恨不得一天有36个小时。在这两个项目执行的后期,我有段时间还在英国做访问学者,每月把国家留学基金提供的有限生活津贴的一半用于支付伦敦市中心住处的房租,工作时间到伦敦大学学院等机构执行访问研修计划,休息时间关在租来的单间房里埋头于两个国内研究项目的执行。庆幸生活在互联网时代,有互联网的帮

助,除了时差,国内外的相互联络没有障碍和困难,天涯若比邻。天遂人愿,本人在特定期间所承担的工作和研究项目,都悉数如期地完成,心中感到坦然和宽慰。

感谢中国妇女研究会的信任和资助。该笔资金的资助,使得课题组能够完成对两省多地的实地调查。衷心感谢下列单位和个人:福建省妇女联合会及其权益部,福建省厦门市妇女联合会及其权益部部长苏少兰女士,福建省福州市仓山区妇女联合会主席吴苏南女士,福州市仓山区建新镇妇女联合会主席王荣女士,福州市仓山区建新镇马榕社区妇代会主任郭珊琳女士,福建省永安市妇女联合会主席潘建珍女士、副主席陈云娟女士及福建省厦门市中级人民法院。特别感谢支持本课题调查研究工作的福建省、浙江省有关农村的同志们和村民们;没有他们的支持和协助,我们不可能完成此项目的实地调查工作。

感谢厦门大学法学院民商法博士点资助本研究成果的出版。

本课题研究成员的分工与贡献如下:

蒋月,厦门大学法学院教授,博士生导师,本项目主持人,负责本研究项目的组织、协调,拟定研究计划与思路,拟定调查问卷表,参加福建省、浙江省的实地调查,拟定研究报告基本结构和写作提纲,执笔第一章、第五章(部分)、第六章、第七章(部分)、第八章(部分)、第九章第三目,并负责全部文稿的修改、审定。

黄健雄,厦门大学法学院副教授,硕士生导师,协助主持本项目部分研讨会,承担第十章部分修改工作。

潘峰,厦门大学法学院民商法专业硕士研究生,参加福建省的实地调查,执笔下列各章部分初稿:第二章、第三章、第四章、第七章、第九章第二目,参加本项目研讨会。

郭建勇,厦门大学法学院民商法专业硕士研究生,参加福建省的实地调查,共同执笔下列各章部分初稿:第二章、第三章、第四章、第七章、第九章第一目,参加本项目研讨会。

刘友国,福建省厦门市中级人民法院民事审判庭法官、副庭长,共同执笔第五章、第八章,参加本项目研究结题报告研讨会。

吴晖暖,福建省厦门市集美区人民法院法官,共同执笔第五章、第八章,参与撰写第十章,参加本项目研究结题报告研讨会。

刘宁,福建省厦门市中级人民法院法官,共同执笔第五章、第八章,参与撰写第十章,参加本项目研究结题报告研讨会。

郭延,福建省妇女联合会权益部副部长,协助福建省实地调查,参与本项目的讨论。

林平,厦门大学法学院民商法专业硕士研究生,参与第五章的写作,共同执

笔第十章初稿。

费宏筭,厦门大学法学院民商法专业硕士研究生,参与第五章的写作,共同执笔第十章初稿。

贾素文,厦门大学法学院民商法专业硕士研究生,共同执笔第十章初稿。

危国文,厦门大学法学院民商法专业硕士研究生,共同执笔第十章初稿。

作为本项目主持人,我衷心感谢本课题组全体成员的认真工作和精诚合作。

由于本课题项目规划研究时间仅有一年,即2004年3月至2005年3月,受时间所限,我们的研究成果只是阶段性的,也可能存在诸多不足。敬请读者批评指正。

本研究成果资料引用截至2005年7月31日。本书中所引用法律、法规及其他规范性文件,为叙述简洁考虑均使用了本课题自拟定的简称。2005年8月28日通过的《关于修改〈中华人民共和国妇女权益保障法〉的决定》,已经就农村妇女土地承包权利的保护作出了较原先具体的规定,但为保持本项目研究成果的客观性,本书援引的仍是修改之前的《妇女权益保障法》。特此说明。

蒋 月

2005年9月10日

于福建厦门

目 录

第一章 农村土地承包法实施研究概述	(1)
一、研究农村土地承包的必要性和意义	(1)
二、本项目研究的目的与方法	(10)
三、本项目实地调查的基本情况	(12)
第二章 农村土地承包的学术研究评述	(20)
一、20 世纪 80 年代农村土地改革至《农村土地承包法》前的理论 研究	(20)
二、《农村土地承包法》颁布前后至今的理论研究	(23)
第三章 农村土地承包的政策与法律回顾	(29)
一、中央政策和国家的法规、规章.....	(29)
二、地方有关农村土地承包的政策和法律	(31)
三、人民法院审理土地承包纠纷的司法解释	(34)
第四章 农村土地承包法实施中存在的主要问题与困难	(40)
一、农村土地承包合同	(40)
二、土地承包经营权证书	(73)
三、农村土地承包经营权的流转	(75)
四、农村土地承包经营权和收益的继承	(91)
五、妇女土地承包权益现状:问题与对策.....	(95)
六、学生和超生子女等特殊人群的土地承包权益保障	(110)
七、农村土地征用与土地承包经营权	(112)
八、农村土地纠纷及其解决	(121)
九、村民自治与农村土地承包	(134)
第五章 农村征地补偿款分配纠纷案件司法审判调研报告	(146)
一、农村征地补偿款分配纠纷案件的基本情况	(146)
二、农村征地补偿款纠纷审判实务中的程序问题	(153)

三、农村征地补偿款分配纠纷审判中的实体问题	(165)
四、引发农村征地补偿款分配纠纷的原因	(169)
五、农村妇女土地权益保护问题	(171)
六、关于村民资格、村民分配资格和村民待遇的关系	(180)
七、建议与对策	(182)
第六章 完善农村土地承包的思考与建议	(187)
一、关于土地承包合同	(187)
二、关于土地承包经营权	(188)
三、关于特殊群体土地承包权益的保护等	(189)
四、关于土地调整	(189)
五、关于土地征用及土地争议的解决机制	(189)
第七章 农村土地承包法实施细则(试拟稿)	(191)
第八章 审理农村征地补偿款分配纠纷案件的建议	(202)
第九章 农村土地承包法专题研究	(209)
一、从土地承包经营权到股权的转化	(209)
——土地股份合作制与《农村土地承包法》	
二、试论家庭承包方式中的土地承包费	(219)
三、农村土地的征用、补偿与安置研究	(231)
第十章 农村土地承包纠纷司法裁判案例研究	(239)
一、土地承包经营权的转包是否须经发包方同意	(239)
——连某某与厦门集美区后溪村民委员会征地补偿款分配 纠纷案	
二、应当适当保护已实际大量投入的承包人的利益	(248)
——王某某等 34 人诉某村前行小组等确认土地承包合同无 效案	
三、土地承包合同的效力及土地承包经营权的流转	(250)
——陈某某等诉王某某青苗补偿款所有权纠纷案	
四、村民资格与村民待遇的不同	(255)
——陈某某等人诉阳翟村第二村民小组土地补偿款分配纠 纷案	
五、对土地租赁若干问题的探讨	(259)
——林某某诉厦门市新按村民委员会土地补偿款分配纠纷案	
六、享有征地补偿款分配资格的认定	(264)
——洪某某等诉福建省厦门市某村民小组征地补偿款纠纷案	

- 七、土地征用补偿款发放主体的法律地位认定 (269)
——林某某诉厦门祥露村委会土地征用补偿款纠纷案
- 八、出嫁女土地承包经营权的保护与完善 (274)
——李某某等诉厦门市翔安区马巷镇西坂村村民委员会等
征地补偿款分配纠纷案
- 九、嫁城女及其子女征地补偿款分配请求权的保护 (280)
——汪某某等诉厦门市集美区后溪镇英村村第四组征地补
偿款纠纷案
- 十、妇女权益保护与村民自治的冲突与协调 (285)
——孙某某诉五通村委会等征地补偿款分配纠纷案
- 十一、围绕迁徙设计保护农村妇女权利的法条 (291)
——陈某某等诉第十三村民小组征地补偿款分配纠纷案
- 十二、入赘男子能否得到土地补偿费 (295)
——孙某某等与凤岗村第十三村民小组土地补偿安置款
分配纠纷案
- 十三、非婚生子女征地补偿款分配请求权的确认 (300)
——李某某等诉厦门市集美区兑山村第九小组征地补偿
款纠纷案
- 十四、征地补偿款发放对象的确认 (304)
——柯某某与厦门市西坂村村民委员会土地补偿款分配
纠纷案
- 十五、离婚妇女单人户可否享有征地补偿款 (310)
——陈某某诉厦门市集美区兑山村第五村民小组征地补
偿款分配纠纷案
- 十六、承包村集体土地的外嫁女有无权利获得征地补偿金 (314)
——张某某等诉厦门市集美区东安村村民委员会等征地
补偿纠纷案
- 十七、与现行法律相抵触的乡规民约不受司法保护 (319)
——黄某某等诉灌口村第一小组等不予发放征地补偿款
纠纷案
- 十八、村民小组可否独立承担责任 (322)
——王某某诉东宅村委会等征地补偿款分配纠纷案
- 十九、村民小组和村委会的法律地位及相互关系 (327)
——黄某某等诉厦门市灌口镇灌口村第一村民小组等劳

力安置费纠纷案	
二十、土地承包方获得的补偿款与征地补偿款的区别	(333)
——李某某等诉厦门市集美区侨英街道兑山社区居民委员会等征地分配款纠纷案	
二十一、外出务工者可否获得劳力安置费以及村民同等待遇	(337)
——康某某诉厦门市杏林区锦园村民委员会劳力安置费纠纷案	
二十二、原农村籍大中专学生能否参与征地补偿款的分配	(341)
——张某某诉厦门市集美区侨英街道东安村第八村民小组征地补偿款纠纷案	
二十三、大中专院校毕业生回村待业可否分得征地补偿款	(345)
——杜某某诉厦门市集美区灌口镇黄庄村第三村民小组征地分配款纠纷案	
二十四、征地补偿款可否继承	(351)
——陈某某诉厦门市同安区洪唐镇三忠村第九村民小组征地补偿款分配纠纷案	
二十五、法院应否受理集体经济组织分配征地补偿款纠纷	(355)
——原告谢某某等人诉厦门市集美区灌口镇浦林村棘林内第二村民小组等土地征用补偿纠纷案	
二十六、征地补偿款纠纷诉讼的性质是什么	(359)
——李某某诉厦门市东孚镇东瑶村民委员会土地补偿费纠纷案	
二十七、土地征用补偿案件的案由和被告的确定	(363)
——孙某某诉厦门市湖星区禾山镇五通村委会果树补偿款侵权纠纷案	
附论:农村土地承包法实施调查访谈录	(370)
主要参考文献	(390)

第一章 农村土地承包法实施 研究概述

一、研究农村土地承包的必要性和意义

(一)农村土地纷争已成为目前影响农村社会稳定和发展的首要问题

在中国农村,一方面,实行包地到户 30 年不变政策的过程中,村民与村民委员会、村民小组、村民与村民之间因土地分配利益引发的争执不断增多;另一方面,随着中国经济的快速发展,城市化进程的推进和加速,全国各地出现了征地热潮,被征地农民、农村集体经济组织与征地单位、地方政府的矛盾日益突出。当前中国农村社会形势专题研究成果表明,农村土地纠纷已取代税费争议而成为目前农民维权抗争活动的焦点,是当前影响农村社会稳定和发展的首要问题。

1. 土地问题已成为“三农”问题之首

我国《宪法修正案》(2004)第 20 条规定,国家为了公共利益的需要可以对土地进行征收或征用并给予补偿。由于我国农村土地未进入市场自由流通,农村土地征用补偿的一方当事人必然是国家,这种征用是国家以公共利益名义对土地进行征用或者征收,作为土地所有者的农民集体不得拒绝正当的土地征收、征用。此时国家与农民集体之间是一种行政关系,由此产生的纠纷应属于行政纠纷。实践中,土地争议主要包括三种类型:

(1)被征地农民集体对国家征地理由的正当性表示怀疑而产生的纠纷,如怀疑被征收的土地是否是“为了公共利益的需要”。由于民主政治的不完善,法律对“公共利益”的范围没有做明确界定,实践中,可能发生滥用公共利益的情形,一些地方政府对于用于商业用途的土地征用,也打着“公共利益需要”的旗号,大量征用农村土地,致使部分农民无地可种,影响农民生活质量,引发争议。此时有必要赋予农民最直接的司法救济途径,这种司法救济宜以行政诉讼的形式进行。

(2)被征地农民对国家给予的土地补偿费的标准及其金额产生异议。我国《宪法修正案》(2004)规定了对被征土地给予补偿,但未明确规定补偿的标准,这使得农民权益得不到应有保护。实践中,国家或地方政府对被征地单位的土地

征用补偿标准偏低。此时应该赋予当事人一定的行政诉讼救济权。

(3) 鉴于征用补偿款补偿的目的不同,《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)将征地补偿款具体划分为土地补偿款、安置补助费和青苗补助费三种,《土地管理法》实施条例对各个部分的归属和分配原则做了明确规定。不同项目下的土地征用补偿款,有着不同的补偿对象和补偿目标。但实践中,很少有征地部门按照《土地管理法》和《土地管理法》实施条例的规定分别列明各个部分的具体数额,而通常是以“一揽子”补偿方案形式对征地农民进行补偿,将征地补偿款支付给村委会。村民对村集体组织制定的征地补偿款分配方案不服,起诉要求与其他村民享有同等分配利益的权利,在实践中出现大量征地补偿款分配纠纷案件。

国土资源部的数据显示,2002年上半年,群众反映征地纠纷、违法占地问题,占信访接待部门受理总量的73%;其中40%的上访人诉说的是征地纠纷问题。^[1]来自农业部、建设部的数据同样表明,2002年至2003年,征地、土地流转等问题的信访始终占据农业部信访接待部门受理的信访总量一半以上;2004年上半年,建设部信访接待部门受理的征地拆迁上访量超过2003年该部门接待的全年信访量的总和。^[2]据对中央某媒体观众电话和声讯记录所做的专项统计分析,2004年1月1日至6月30日,该栏目共接到观众电话和声讯62446次(条),其中22304次(条)有关“三农”问题,占总数的35.7%,居于首位。而在涉及“三农”问题中,反映农村土地问题的电话和声讯共有15312次(条),占总数的24.5%,占“三农”问题的68.7%。据对2003年8月以来中央某媒体的观众来信中已分类处理的4300封信的分析,其中,1325封信涉及农村土地争议,占已处理来信的30.8%。在2004年6月15日至7月14日期间对进京上访农民的专项问卷调查,在有效的632份问卷中,进京上访原因涉及土地问题的有463份,占有效问卷的73.2%。该课题组收集的2004年以来130起农村群体性突发事件中,有87起因土地纠纷引发警农冲突,占总数的66.9%。从有关部门获悉,2004年上半年,全国共发现土地违法行为4.69万件,立案查处土地违法案件3.39万件,清还农民征地补偿费欠款87.4亿元,占欠款总数的59%;全国核减各类开发区4735个,占年初6741个的70%。各省市所反映的情况也说明了土

[1] 应笑我:“中国土地忧思录”,载《南风窗》2003年第17期,第43页。

[2] 霍增龙、蒋德英:“解读中国房地产业面临的反腐败形势”,载搜房网, <http://news.soufun.com/2004-07-08/296981.htm>, 2004年7月8日。

地案件的严重性。^{〔3〕}

2. 当前土地争议特点明显

种种事实和数据显示,中国的农村征地补偿问题已成为影响农村社会和谐稳定的重要问题,对失地农民的补偿和安置、被征地农村的发展已经成为中国政府和社会亟待解决的问题。有学者估算,中国现在失地农民约有4000万人。^{〔4〕}当前土地争议的特点主要有:

(1)被告多数是村民委员会或者村民小组,也有少数是地方政府和开发公司。

(2)沿海较发达地区是目前农村土地争议最集中的地区,其中以浙江、山东、江苏、福建、河北和广东最为突出。而在安徽、河南、黑龙江等地区所表现出来的问题,主要是对农民土地承包权的侵犯,控告对象主要是乡镇及村级组织。

(3)冲突方式发生变化。在税费争议中,上访、宣传和阻收是农民最主要的抗争方式;而农民土地纠纷,除上访、诉讼外,农民的抗议方式还有抵制、直接冲突等,而且城市社会部分精英力量的介入,使冲突程度变得相对激烈。土地是农民的生存保障,并涉及巨额经济利益。每一个土地事件均可能具有重大的社会和政治影响。一方面,抗争的农民经常通过各种渠道向社会求助;另一方面,城市社会一些精英分子特别是法律人士,出于经济的、政治的或社会影响等多种考虑而积极介入其中。这与农民在税费争议时很少有外力长期和有组织的介入,有着明显不同。因此,一些事件超出土地争议本身而成为政治事件。例如,河北省唐山市2万余名移民因土地补偿款而联名罢免市委书记全国人大代表资格一案,秦皇岛市1万余名移民也因同样理由罢免市领导人的动议案,福建省宁德市移民以耕地被占为由罢免市委书记省人大代表资格一案,福建省福州市失地农民要求罢免市长全国人大代表资格一案。

(4)土地争议具有更大的对抗性和持久性。土地争议直接关系到当事人的生存,面对生存或者死亡的问题,当事人自会不计代价地抗争。而且,由于这类问题争议大、涉及人员多,解决纠纷往往费时较长。少数地方政府公然对失地农民施以暴力,加之城市社会某些精英力量的介入,使这一问题具有了相当大的政治敏感性,对其可能诱发的社会冲突需要警惕。

因土地争议引发如此激烈的现实矛盾和冲突,原因复杂,但其中必不能排除法律制度安排上的欠缺和不足。

〔3〕 于建嵘:“土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研”,载《调研世界》2005年第3期,第22页。

〔4〕 王海坤:“‘失地农民’的出路与现实”,载《农村天地》2004年第4期,第4页。