



北京致诚农民工法律援助与研究中心出品

Who Infringed Their Rights (VI)

谁动了他们的权利? (六)

——中国农民土地维权困境调查

佟丽华 / 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

Who Infringed Their Rights (VI)

谁动了他们的权利？ (六)

——中国农民土地维权困境调查

佟丽华 / 主 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

谁动了他们的权利?(六):中国农民土地维权困境调查/
佟丽华主编. —北京:法律出版社,2013.5
ISBN 978-7-5118-4970-0

I. ①谁… II. ①佟… III. ①农民—土地所有权—权
益保护—案例—中国 IV. ①D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 099869 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘萌萌

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京鑫丰华彩印有限公司

编辑统筹/综合出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2013年6月第1版

印张/5.75 字数/122千
印次/2013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 上海公司/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-4970-0

定价:19.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

《谁动了他们的权利——中国农民土地维权困境调查》一书要出版了,我并不感到欣喜,相反却日益感到沉重。昨天是愚人节,但中央电视台“新闻 1 + 1”栏目却播发了一期真实的节目:“在短短的一个星期之内,河南和湖北有两个农民,因为自己家的承包地和房屋的赔偿问题没有谈拢,被有些开发商给盯上了,拖了一段时间,但是最近突然发生了急剧的变化,两个人都因为捍卫自己的利益,被开发商的铁家伙,给碾死在了车轮下。”农民因为维护土地权益而受到威胁、恐吓、伤害的案件或许已经不再是新闻,即使是新闻,但受到某些权力或利益因素的影响,也很难被曝光,很多媒体已经麻木或者望而生畏,只有这种发生死亡的案件才或许能够引发一阵涟漪,但不久也就会归于平静。

作为农村长大的法律人,我深知土地对农民权益的重要意义。多年来我也接到很多关于农民土地权益案件的求助,往往也是无可奈何。但我还是希望以自己微薄的力量,为推进农村法治、维护农民权益做点力所能及的工作。

2009 年在北京市法学会支持下,我们发起成立了北京市法学会农村法治研究会,这是当前中国法学会系统唯一的一个农村法治研究会;2010 年春节前夕,我们和中国政法大学等高校学生社团合作,支持学生利用寒假回乡机会,对农村法治热点问题开展调研;2010 年,法律出版社出版了由我主编的《中国农村法

治热点问题研究》一书,该书从法治视角探讨了当前社会普遍关注的小产权房问题、农村宅基地房屋买卖问题、农村环境污染问题、村官腐败问题、失地农民问题等热点问题,受到了社会的广泛关注。《瞭望周刊》9月第39期在“国情国策”篇以《农村困境的法治出路》为题对研究成果作了专题报道。

要推进农村法治、维护农民权益,必须充分发挥县域律师的作用。他们熟悉法律业务,是当地法律方面的专家,他们了解当地乡土人情,不仅可以在维护农民权益方面发挥重要作用,而且可以成为推进农村法治的重要力量。为了提升县域律师参与农村法治建设的能力,2010年下半年,我代表全国律师协会法律援助与公益法律事务委员会与河北、陕西两省律师协会合作,分别在承德和西安召开了“服务农村法治 维护农民权益”交流研讨会。会议受到了大家的热烈欢迎,参加两次会议的县域律师事务所主任、律师、司法所所长等共180多人。陕西省主管农业的副省长姚引良还专门为会议发去贺信,陕西省委农村政策研究室副主任郑梦熊的演讲给所有律师留下了深刻印象。从未来发展来看,全国律师协会和各省律师协会应当针对县域律师开展更多工作,在观念上给予引导,在方法和业务上给以指导,组织和推动律师更加深入地参与农村法治建设。

近些年来,伴随着工业化和城市化的发展,农村地区的市场化程度不断提高,涉农纠纷的发生率在增加,处理难度也在加大。涉农纠纷的成功化解,不仅考验律师的业务水平,还对律师的综合素质提出了很高要求。对于律师处理涉农纠纷的挑战还不仅如此,在是否参与、能否参与以及如何参与方面,很多基层政府还存在各种误解或顾虑,如有些基层政府认为律师介入案件将激化矛盾,所以排斥律师,这进一步增加了律师参与相关纠

纷处理的风险,尤其是环保和土地等类案件,律师常面临着地方政府和利益集团的双重压力,有时甚至存在人身危险。为了引导和鼓励律师参与涉农纠纷的处理,分享律师参与涉农纠纷处理的成功经验,我们专门组织了调研,通过经验交流、律师访谈和征集成功处理涉农纠纷案例等方式,最终挑选出 35 个有代表性且处理得相对成功的案件,主持出版了《处理涉农纠纷指导读本》一书。希望通过个案分析和类案点评等方式,就律师在涉农纠纷处理中到底可以发挥什么样的作用、到底积累了什么样的经验或探索出了什么样的纠纷化解模式等进行研讨。

2011 年 8 月,北京市法学会农村法治研究会正式接受北京市人大常委会委托,承接《北京市农村宅基地及农民住宅条例》法规预案研究课题。这是到目前为止中国省级人大就农村宅基地以及住房专门立法问题第一次开展系统研究,最终我们不仅完成了法规预案研究报告,还向市人大常委会提交了《关于制定〈中华人民共和国农村宅基地及农民住宅法〉的议案》(专家代拟稿),希望逐步推动全国人大就农村宅基地以及住宅问题专门立法,我们的研究工作受到了市委、市政府领导同志的充分肯定。

尽管过去几年我们就农村法治以及农民权益问题开展了很多工作,但相对当前日益复杂的农村法治以及农民权益保障问题,其作用还相当有限。我们希望继续做出努力。为此,我们决定出版这本书,希望引起社会各界对农民维护土地权益困境及其背后的农村法治发展现状的关注。

这本书首先是一篇结合全国 60 个征地纠纷案件所撰写的研究报告,报告归纳了当前农村征地纠纷中最为突出的六个问题:

谁动了他们的权利？（六）

1. 违法征地现象日益突出,严重冲击国家土地战略。根据我的测算,到2010年年底全国耕地就已经不足18亿亩,之所以国家公布的数据还高于18亿亩,是因为国家没有统计日益严重的非法占用耕地。在耕地被大量侵占情况下,万一国内遇到灾荒、国外出现纷争,粮食不能保障供应,必然引发社会动荡。

2. 失地农民无社会保障,对国家稳定产生深远影响。根据已公布的地方失地农民数量和失地亩数情况,我们进行了详细推算,认为截至2010年,全国失地农民总数应当在1.2亿左右。每年新增失地农民应当在700万左右,到2015年,中国失地农民将超过1.5亿。总的来看,绝大多数失地农民都只是获得了货币补偿,既没有社会保障,也无法安排就业,在当前物价快速上涨的背景下,当失地农民花完了手中的积蓄,在无法就业也没有社会保障的情况下,他们将很快沦为城市中的贫民,这必将对社会稳定带来严峻挑战。

3. 农民难以获得公正补偿,权益受到严重损害。尽管中央一再强调要保障征地时农民的权益,但由于缺乏对征收农村集体土地的立法规制,地方政府作为利益方经常参与分享土地征收的利益,农民又极少参与征收过程,导致很多地方政府常常按照法定最低标准给予补偿甚至连法定的最低标准也达不到。在统计的60个案例中,被征土地不乏价格较为昂贵的“黄金地段”,但是农民得到的补偿款却与最终地价相差十数倍甚至数十倍。

4. 暴力征地激化矛盾,基层政府参与其中。在统计的60个案件中,县、乡政府主导或者参与征地的比例占到了样本的78.4%,为了确保顺利拆迁,有的不惜动用公安机关、司法机关、城管执法和武警的力量,使征地冲突迅速升级为暴力事件;政府

参与的极端表现形式是与用地单位暗中联合,动用黑白两道势力进行暴力拆迁,以致酿成群体性事件或恶性案件。

5. 村委会成为利益一方,村官腐败问题严重。曾引起国内外广泛关注的乌坎事件就是因村委会在参与征地过程中严重违法法定程序、存在贪污腐败、激起村民强烈不满而引起,由于农村集体土地与国有土地转让操作有别,无须履行国有土地复杂严密的招、拍、挂等程序,开发商纷纷盯上了村干部。有相当一部分村干部收取开发商“好处”后采取非法手段强迫村民接受不合理条件或压低补偿款。

6. 合法救济途径被堵塞,群体性矛盾突出。当前问题关键是法院往往不敢受理类似案件,而政府又有自身利益在其中。在我们强调法治的今天,农民维护土地权益的合法路径恰恰布满荆棘,举步维艰。如果合法维权的路径不畅,村民对法律失去信心,就会反而寻求更为暴力、更能吸引外界关注的自救方式,如广东乌坎事件、浙江农民上网发帖要集体自杀案等。

2004年以来,连续10年中央一号文件都针对“三农”问题作出,但要看到,中央好的政策由于没能及时转化成为具体可操作性的法律制度,在现实中很难落实。所以在报告中,我们建议:立足现实,加强顶层设计;推进改革,完善制度建设,加快立法进程;畅通农民依法维权渠道,引导、帮助农民依法维权;打开司法维权的大门,公正司法,树立法治权威;尊重律师,重视律师在引导、帮助农民依法维权进程中的作用,支持律师依法维护农民权益所做出的一切努力。

这本书还包括了8篇个案,其中4起案件是依靠律师努力成功解决的;另外4篇尚未解决,其中3篇是律师实地调研的。尤其3篇律师实地调研的个案,清楚地反映了当前农民维护土地

权益的艰难以及很多地方官员互相推诿、敷衍塞责的态度。面对这些个案以及农民对法治、对正义的期盼，我们无奈、愤怒，但也坚定了我们继续推进农村法治这项事业的决心。

在党的十八大会议期间，我提交了《当前依法治国面临的挑战及改革建议》的报告，报告开篇我就写道：

“当前各种社会矛盾日趋尖锐复杂：整个国家盛行夸夸其谈和牢骚抱怨；立法质量低，缺乏可操作的顶层制度设计；包括司法机关在内的各种公然违法现象普遍猖獗，司法权威日益弱化；法院拒绝受理很多案件意味着很多矛盾被排斥在依法解决大门之外；过分强调调解和信访表面看来化解了一个矛盾、实现了眼前和谐，但可怕的是刺激了更多纠纷发生；因农村土地、房屋拆迁、环境污染等问题依法维权的路径基本被堵死，这意味着将有更多恶性案件和大规模群体性冲突出现。

1997年党的十五大就明确提出要依法治国，1999年依法治国被写入宪法，2007年党的十七大报告再次明确提出要落实依法治国基本方略。但十五年过去了，依法治国的效果到底怎样呢？必须要看到的现实是，依法治国日益面临巨大挑战！

要想从根本上实现国家长治久安，夯实党的执政基础，当前最迫切的就是重树法治，切实推进依法治国。”正如我在十八大期间接受媒体采访时所说的，“法治是破解中国当前各种难题的最佳路径”，农民土地权益保障问题是当前中国法治的一个缩影，我们期望，这本书不仅能为国家解决农民土地权益问题，也能对推进当前中国整个社会的法治建设有所启发。

最后，感谢为本书撰写、组稿、校对付出宝贵时间与精力的各位律师和同事们。感谢江苏千秋业律师事务所主任陈向东、陕西古徵律师事务所主任郭忠海和浙江之星律师事务所副主任

忻芙蓉律师,他们结合自身丰富的办案经验,与读者分享了他们处理涉农土地案件的技巧与思考;感谢北京市首信律师事务所的肖卫东律师,他不辞劳苦地深入江西和内蒙古两地进行实地调研并完成报告;感谢北京市资略律师事务所的张鹏飞律师和江苏千秋业律师事务所的李赋宁律师,两位年轻律师不但以高度的责任心认真办理案件,而且对案件背后的法律和社会问题进行了思考与总结。还要感谢来自致诚公益我的同事于旭坤、李娜和张志友三位律师,他们在繁忙的工作之余,不但自己完成了报告,而且还与作者、编辑进行了良好沟通,为使这本书早日与读者见面付出了积极的努力。

中共十八大党代表、北京市人大代表
北京市法学会农村法治研究会会长
北京致诚农民工法律援助与研究中心主任

佟丽华

2013年4月2日

目 录

调查报告篇

合理应对征地问题 避免大规模群体性冲突

——从全国 60 个征地纠纷案件谈起 (3)

新农村建设中土地整理的法律困局及创新研究 (32)

经验交流篇

多家企业卷入违法征地 农民最终依法维权 (45)

集体土地征迁引发哥俩斗殴,补偿不公导致村民上

访不断 (60)

青苗补偿费未全额支付纠纷案 (70)

离婚妇女对土地承包经营权的艰难维权历程

——从杨某诉郭某承包地征收补偿费用纠纷一案

说起 (75)

律师观察篇

南宫市政府“以租代征”违法占地案 (85)

江西省某镇征地补偿问题调查报告 (98)

内蒙古自治区鄂托克前旗 S 镇征地补偿问题调查

报告 (123)

谁来引导农民依法维权?

——河南省光山县 F 村征地调研报告 (145)

调查报告篇

合理应对征地问题 避免大规模群体性冲突

——从全国 60 个征地纠纷案件谈起

于旭坤

随着城市化的不断推进,土地成了越来越稀缺的资源,各地因征地引发的矛盾层出不穷。2011 年发生的广东乌坎事件在国内外产生了重大影响,类似事件的发生有其必然因素,它的发生、演变以及处置过程给我们留下了很多启示。为了客观呈现我国征地现状,我们随机搜集整理了网络、杂志、报纸以及我们工作中遇到的一些典型征地纠纷,这些纠纷大多具有群体性纠纷的特点或者在社会上引起了广泛关注,时间段主要集中在 2007 年至 2012 年之间,且以近两年的案例居多,比较全面地展现了我国当前征地问题的真实状况。

一、样本的整体概况

随机选取的案例样本共 60 个,涉及广东、浙江、河北、河南、广西、甘肃等 18 个^[1]省(自治区),东部地区最多,共涉及 9 个省

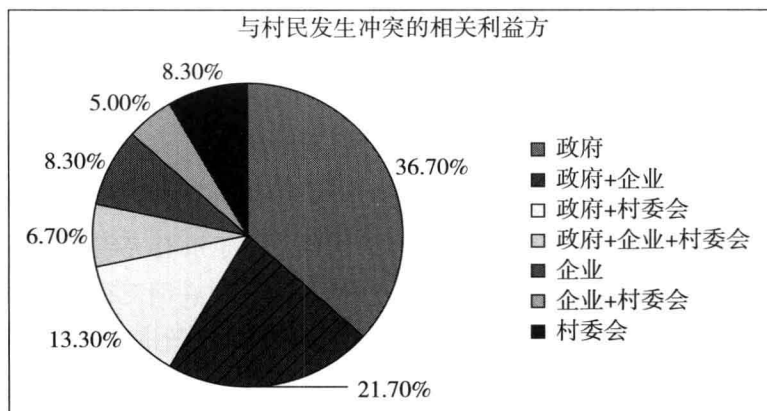
[1] 广东省最多,共有 10 个样本;其次是河南和河北两省,分别有 7 个样本;浙江为第三,共有 6 个样本;其他地区分别是:云南省 5 个,广西壮族自治区 4 个,江苏省 2 个,安徽省 2 个,贵州省 2 个,甘肃省 2 个,黑龙江省 2 个,江西省 2 个,山东省 2 个,湖南省 1 个,辽宁省 1 个,四川省 1 个,山西省 2 个,北京市 1 个。

份;西部地区次之,涉及5个省份;中部地区共涉及4个省份。在60个案例样本中,发生在东、中、西部地区的分别占56.7%、20%和23.3%。

在这60个样本中,共有34个发生了大规模抗议、堵路、掀车、阻止施工、自焚或者肢体冲突等暴力行为,占到了56.7%,如江苏邳州强行征地致一死一伤事件、云南官渡渔村村官村民械斗三人身亡事件、安徽砀山县领导带警察强行征地事件、广西苍梧征地纠纷致多名警察受伤事件、广西北海强拆事件、四川峨眉山村民自焚阻拦施工事件等。还有一些虽然没有发生大规模暴力冲突,但是存在群体上访以及村民不签字、不领补偿款、在地里留守、静坐等与政府冷对抗行为,如辽宁庄河上千民众政府前下跪、河北南宫北街田里放棺材以示决心、浙江16村民因征地矛盾网上发帖欲集体自杀等。

征地矛盾的一方往往是被征地的农民,另一方则可能是政府(主要是县、乡两级政府)、村委会、企业(包括房地产开发商、高尔夫球场、果制品厂等),也有可能是上述几者的联合。根据统计,在60个样本中,与政府产生冲突的有22个,与政府和企业联合对抗的有13个,与政府和村委会联合对抗的有8个,与政府、企业和村委会联合对抗的有4个,与企业产生冲突的有5个,与企业 and 村委会联合对抗的有5个,与村委会产生冲突的有5个。无论是直接还是联合参与,政府介入的案件有47个,村委会介入的案件有20个,也就是说,本应代表村民利益的政府和村委会在一些案件中逐渐成为与民争利的强势一方,甚至是村民利益的对立面,参与案件的比例占到了91.7%之高(如图一所示)。值得注意的是,针对村民与企业或者村委会发生的一些冲突,某些政府故意冷眼旁观、坐视不理或者抓捕村民,我们未将

之归纳到与政府直接产生冲突的范畴,否则政府参与的征地冲突事件将会更多。



图一

这 60 个样本大多是通过媒体发布,但往往未见后续报道。目前来看,仅 8 个有了处理结果,而且其中 4 个通过诉讼取得了阶段性成果,4 个通过调解结案。如 2012 年 4 月底,清华博士王进文虽然历经两年奔波得到了国务院推翻山东省有关裁定的行政复议裁决书,但他表示这仅是“法律维权之路的一线曙光”。值得一提的是,虽然有些案件在社会上引起了广泛关注,但往往以“整个案件正在调查处理中”、“成立了事件处置领导小组”、“将继续关注事件处置情况”、“截至发稿,未接到当地政府及相关部门的回复”等作为结语。由于没有建立起明确的追责制度,当事各方往往在社会关注的时候“危急公关”、“紧急灭火”,待这些热点事件不再成为大家关注的焦点后,最后的处置往往不了了之或者是双方达成了和解而没有对外公布最终处理结果,让人很难了解进一步信息。

征地纠纷的存在有其一定的社会和时代背景,如果处理不

当,极易对国家政权和社会稳定造成极大的破坏力。本文将从上述 60 个样本谈起,深挖征地冲突的具体细节,分析现存的主要问题,并进一步提出可行性建议。

二、我国征地纠纷的主要问题

大量征地产生了两个直接后果:一是大量土地流失,而且相当一部分是良田;二是产生了大量失地农民,加之补偿安置不到位,许多人的基本生活都难以得到保障。由于没有完善的制度和清晰的征地流程,农民往往处于最弱势地位,在面对征地一方的强势行为时无力还击,寻求行政救济或者司法救济无果,最后不得不“抱团取暖”,随之产生大量群体性事件和暴力冲突。受巨大的经济利益驱使,征地各方互不相让、矛盾愈演愈烈,法治秩序遭到严重破坏,中央权威受到严重挑战,如何纠偏成为我们必须深入思考的一个重要课题。为了对征地纠纷进行较为全面客观的了解,除了搜集案例以外,我们还组织了多次实地调研,并查阅了大量数据和资料,最后总结出我国征地纠纷的六大突出问题:

(一)违法征地现象日益突出,严重冲击国家土地战略

我国的耕地还有多少? 根据我国第一次农业普查,1996 年我国耕地面积为 19.51 亿亩。后由于城市化以及退耕还林等原因,2000 年到 2003 年间我国耕地剧减,到 2003 年,总耕地面积下降到 18.51 亿亩,7 年中平均每年减少耕地 1400 多万亩。^[1]至 2008 年,全国耕地面积为 18.2574 亿亩,比 2007 年净减少 28.8 万亩,减速继续放缓。也就是说,从 2004 年到 2008 年的 5

[1] 佚名:“保护耕地 从何着手”,载河南省农业科学院网站(<http://www.hnagri.org.cn/shownews.php?id=4131>),2004 年 4 月 20 日。原载河北农业信息网。