



处理涉农纠纷 指导读本

佟丽华 编著

Practical Manual
on Tackling Rural Disputes



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

Practical Manual
on Tackling Rural Disputes

处理涉农纠纷 指导读本

佟丽华 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

处理涉农纠纷指导读本 / 佟丽华编著. —北京:
法律出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2475 - 2

I. ①处… II. ①佟… III. ①案例—汇编—中国
IV. ①D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 176818 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘萌萌

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印刷厂

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/2011年9月第1版

印张/7.75 字数/175千
印次/2011年9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

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2475 - 2

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

最近两年多以来,我高度关注农村法治问题。理由有很多:我出身农村,对农村、农民有深厚感情;在我十多年来推动的未成年人保护事业中,当前的很大挑战就是留守儿童以及随父母进城的农民子女问题;我多年推动的农民工保护问题,核心还是农民问题;党和政府高度关注农村、农民问题,从2004年以来,中央连续七年一号文件都是涉农问题;近些年来,围绕土地、矿产资源、房屋等的涉农纠纷大量增加,矛盾日益尖锐复杂,作为律师行业和法律专业人士,我们希望为“推进农村法治、维护农民权益”多做些工作。我们主要从三个角度在努力:

一、加强涉农法治问题研究

2008年12月,我安排单位同事到北京、天津、黑龙江、吉林等地调研失地农民问题。2009年以来,我在单位组织了一个调研小组,专门就农村、农民的相关问题开展研究。这些调研使我们深入了解了当前农村法治问题的真实状况。2009年在北京市法学会的支持下,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9月,法律出版社出版了我主编的《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。

二、提高县域律师参与农村法治建设的能力

2006年年初,我陪同全国律师协会里红副秘书长到河北石家庄两个县调研,县域律师表达出渴望得到更多行业协会指导的强烈愿望。而要推进农村法治、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,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。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。会议受到了县域律师的热烈欢迎。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,在方法和业务上给予指导,组织和推动律师更加深入地参与农村法治建设。

三、加强对涉农纠纷处理的研究和指导

近些年来,随着工业化和城市化的发展,农村地区的市场化程度提高,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,全国律协法律援助与公益法律事务委员会专门组织了调研,通过经验交流、律师访谈和成功处理涉农纠纷案例征集等方式,我们最终挑选出 35 个有代表性且相对成功处理的案件作为本书的样本,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可以发挥的作用、积累的经验或探索的纠纷化解模式等问题进行探讨。

我们将 35 个案例进行了相对分类:分为土地类、群体性伤农事件、死亡类人身伤害事故或工伤事故、邻里或亲属纠纷和其他五类。每一个纠纷我们都从矛盾纠纷表现形式、事件起因、解决难点、争议化解过程和个案经验教训总结五个方面进行了介绍和分析,目的是从事实、方法、结果和经验教训等方面全方位展示一个纠纷的化解过程,并给予一些归纳提示。对于某些不同解决模式的类似纠纷,我们也做了类案分析,以让读者更好地了解此类案件的不同处理策略。

值得一提的是,我们还在 35 个相对成功处理的纠纷基础上进行了统计分析,归纳出涉农纠纷的表现特点、涉农纠纷得以化解的经验及相关建议。这种统计分析有助于我们从宏观层面上把握涉农纠纷的发生原因、分布、演化、诉求表达方式、成功化解途径等特点。通过这种实证分析研究,我们还归纳出了涉农纠纷成功处理的一些经验和模式,如归纳出律师与基层政府的四种良性合作模式;善用调解的好经验及制定调解方案的实用方法;控制局面,避免矛盾激化的三点技巧及引导和帮助老百姓依法维权的积极做法等。最后,我们还在统计分析的基础上,提出了几点建

议,包括:处理涉农纠纷,同样要树立依法治国理念;处理涉农纠纷,要切实维护农民利益;处理涉农纠纷,要及时公正;充分发挥律师在涉农纠纷处理中的作用及加大对涉农纠纷成功处理经验的调研和对基层干部的培训等。

对于涉农纠纷处理的研究和指导,是我们工作的重心之一,除了对律师参与涉农纠纷进行培训和调研外,我们还与北京市丰台、怀柔等地的政府、司法机关合作,开展对大学生村官及基层政府工作人员有关涉农纠纷处理的培训和调研。

总之,我们希望通过中华全国律师协会法律援助与公益法委员会与北京市法学会农村法治研究会密切合作,发挥各自优势,一方面深入开展涉农法律热点及难点问题研究;另一方面通过调研、访谈等方式,积极收集和研究涉农纠纷处理的经验,尤其是律师参与涉农纠纷处理的经验;同时,我们还将通过培训、出刊和著书等方式,将这些研究成果和经验与基层政府及全国各地律师,尤其是与县域律师一起分享,从而为推进中国农村法治化水平、更好地维护农民权益做出贡献。

最后,感谢为本书组稿、编辑、撰写付出辛勤劳动的各地律师和同事们。感谢河北祁鸿海律师、李香民律师、单宗辉律师、杨志军律师、张文江律师、杜永清律师、徐学武律师、赵金玉律师,陕西韦鹏学律师、张万星律师、乔小飞律师、高延峰律师、狄传珍律师、郭忠海律师、曹汉军律师、黄宝丽律师、王岐山律师、赵峰律师、邝珍律师、魏宏举律师,山东高秀峰律师、陈绍信律师、求是和信律师事务所,湖南贺孟辉律师、邓海蓉律师,河南胡光红律师、霍新丽律师,内蒙古卢云律师、于春红律师,贵州王诚万律师,山西郭玉生律师为本书提供的宝贵案例!感谢来自致诚公益我的同事张文娟律师、肖卫东律师、于旭坤律师、姚艳姣律师、李娜律师为案件的编辑整理、个案经验教训总结及调研报告撰写所做出的努

力！向陕西省律师协会、河北省律师协会及其他对本次涉农纠纷调研和组稿中做出努力的单位表示感谢！最后，还要向那些给我们工作提供了积极支持但案例未能入书的律师们表达谢意和歉意！

中华全国律师协会法律援助与公益法律事务委员会常务副主任
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
2011年6月10日

目 录

成功处理涉农纠纷调研报告/1

一、土地类/21

- (一)土地承包引发群体性案件/23
- (二)征地补偿费用分割纠纷/33
- (三)集体土地确权行政复议纠纷/37
- (四)土地承包引发群体性案件/43
- (五)妥善处理粗暴征地引发的群体性案件/52
- (六)村委会违规收地,农民损失惨重/58
- (七)三十年荒滩无人问,一朝获益起纷争/63
- (八)劝说村委会息诉服判/70
- (九)权某军、姚某旭与某村五组土地补偿款纠纷案/74
- (十)村民待遇纠纷(村集体经济组织成员资格确认纠纷)/83
- (十一)出嫁女的漫漫维权路/88
- (十二)农村“出嫁女”的权益纠纷/92
- (十三)处理一起罕见的村民集体上访案件的做法/98
- (十四)农村集体资产经营管理体制改革纠纷/104

二、群体性伤农纠纷/115

- (十五)浇地事件起冲突 政府主动介入化纠纷/117
- (十六)突发交通事故损害农田纠纷/121
- (十七)普通纠纷不及时处理 一案变多案/125

(十八) 农膜质量侵权纠纷/130

(十九) 貉子死亡赔偿案/137

(二十) 盐场承包合同纠纷/144

(二十一) 甲村和乙村水汪子争议案/151

(二十二) 要求享受同工同酬待遇的 30 名占地工的
呼声/155

(二十三) 律师倾情化解民族矛盾/159

三、死亡类人身伤害事故或工伤事故/165

(二十四) 交通事故损害赔偿纠纷/167

(二十五) 烟花爆炸致死亡 巧妙化解高赔偿/170

(二十六) 农村居民意外死亡 赔偿标准引发争议/173

(二十七) 工亡事件引纠纷/176

(二十八) 充分发挥各方优势 妥善应对突发事件/182

(二十九) 停尸索赔纠纷调解案/188

四、邻里或亲属纠纷/195

(三十) 村民矛盾,需防微杜渐/197

(三十一) 邻里纠纷引发刑事案件/201

(三十二) 财产返还与不当得利纠纷案/210

(三十三) 婆媳赔偿款之争/215

(三十四) 农村宅基地引发的上访诉讼案件/222

五、其他/231

(三十五) 避免利益纠纷演化成民族矛盾/233

成功处理涉农纠纷调研报告

近年来,我们经常从媒体上看到涉农纠纷被严重激化的报道,有的成为严重警民暴力冲突事件,如被广泛关注的2008年云南孟连橡胶农事件;有的引发了大规模的聚众事件,如2010年的大连庄河村民集体下跪事件。这些被严重激化的矛盾,如果在发生初期得到妥善处理,就不会积聚成重大社会事件。现实中有很多纠纷,在发生初期就得到了妥善处理,最终没有发展成为重大恶性事件。涉农纠纷到底有哪些特点?成功化解的涉农纠纷积累了哪些经验?律师在成功化解涉农纠纷中发挥了怎样的作用?基于涉农纠纷日渐增多和解决纠纷尚无更多依循的现状,中华全国律师协会委托法律援助与公益法律事务委员会开展了“成功处理涉农纠纷专题调研活动”。

通过随机征集和重点调研两个途径,我们从众多案例中挑选出35个成功化解的涉农纠纷作为基础样本,予以重点剖析,形成本报告。

一、涉农纠纷表现特点

这35个样本案例,都已不是单纯的法律问题,而是已表现为更加复杂的矛盾。可以预见,样本中的很多纠纷如果没有得到及时干预,很可能已演化为重大恶性事件,如样本中涉及百人以上的群体性案件至少有8个,占到总样本的近1/4,这些案件几乎都已经激化到械斗或准备械斗的状态。

涉农纠纷到底有哪些特点？我们从以下四个方面予以分析：引起涉农纠纷发生的原因、涉农纠纷演化的特点、纠纷激化后的诉求表达形式的特点及纠纷成功化解途径的特点。

（一）引起涉农纠纷发生的原因

1. 土地类案件或与土地有关的案件有 14 个，占到 40%。其中又具体分为：因出嫁女争取村民待遇而涉及土地纠纷，因土地承包经营权在承包期被收回而引发纠纷，因征地补偿费用归属而引发纠纷，因暴力征地引发冲突，因土地置换引发纠纷，因为政府文件出现文字错误而使一个自然村整体丧失集体土地所有权引发争议。另外，还有两个分别是在农村集体资产管理体制改革和因乡村生态建设模式失败治理中涉及土地问题。土地类权益之所以成为引发涉农纠纷的首要原因，是因为土地是农民赖以生存的命根子，对农民来说，土地承包经营权甚至是集体土地所有权遭受侵害，是很难妥协的诉求。对这类问题，如果相关部门执法不严，或者政府本身参与对农民土地权益的损害，将极易引发非理性维权甚至是极端行为。

2. 群体性伤农事件引发的纠纷有 9 个，占到 25.7%。从样本反馈的信息来看，群体性伤农事件，主要包括生产资料不合格或涉农服务有问题，涉农环境污染，因利益约定不明而导致的涉农经济纠纷，招商引资对村民利益保护不够，占地后对安排就业的村民不能同工同酬等原因。这类纠纷往往同时伤害很多农户的基本利益，若处理不及时，容易一案变多案，甚至演化成复杂的群体性事件。

3. 死亡类人身伤害事故或工伤事故引发的纠纷有 6 个，占到 17.1%。不论是因为用工期间出了工伤，还是因为交通事故等导致的人身伤害事故，只要出现死亡后果，非常容易引发非理性的聚众类事件，这 6 个案件基本上都属于这种情形。因为人死不能

复生,这类案件中当事人的情绪安抚工作和引导依法维权工作往往比较难做,非常考验基层政府和参与矛盾化解工作的律师的能力。

4. 乡邻或亲属之间产生的纠纷有5个,占到14.3%。这类纠纷的特点是发生在熟人之间,纠纷原因往往比较简单,执法机关或司法机关一般也不太重视。但是,这类纠纷又容易激化为暴力冲突或复杂矛盾。原因在于,乡邻或亲属天天生活在一起,矛盾化解不好的话,不满和仇恨情绪容易累积,累积到一定程度,就会爆发。

5. 其他类纠纷1个,占2.9%。这个案件主要是因为涉及民族关系问题而需要引起相关部门的高度重视。

(二) 涉农纠纷演化的特点

1. 从样本反馈来看,涉农纠纷表现为复杂矛盾,往往属于演化型的。在35个样本案例中,除6个死亡类案件表现为突发性聚众事件和一个属于预防类的之外,其余28个都属于演化型的,占到样本的82.9%。在这些演化型矛盾中,农民往往先尝试了一些理性诉求表达方式,因为事情没有得到妥善处理,才进一步采取非理性权利保护措施。

2. 从纠纷持续的时间来看,纠纷持续时间3年以上的,至少有12个,占总数的1/3还多。从分析来看,土地类纠纷一般持续时间很长,在12个案件中,有7个是土地类纠纷,占一半还多;其中持续7年以上的,有3个,全部是土地类纠纷。这类纠纷持续时间长,并不意味着其本身复杂,主要取决于相关部门解决问题的决心和能力。持续时间比较短的纠纷主要是突发类,这类纠纷的首要引发原因是人身死亡事故。因为人死不能复生,死亡类事故发生后,亲属容易进行突发性聚众,相关部门也会非常重视,案件解决就比较快,样本中,有的纠纷从发生到结案仅用了3天,长的

一般也不超过半年。

3. 对于那些演化型矛盾,我们也分析了矛盾激化的主要原因。通过分析发现,以下几个原因容易导致简单纠纷激化为复杂矛盾:①普通民事纠纷本身复杂难解、又涉及多个群体,因缺乏专业指导或政府帮助导致久拖不决引发;②相关政府部门或司法机关工作有瑕疵引发;③村委会换届后随意撕毁前届承诺或村内派系争斗引发;④发生纠纷后,强势群体不正视自身存在问题,反而采取强占、强拆、强通、威胁等矛盾激化方式引发。从样本来看,一个纠纷激化为复杂矛盾,往往不是单一原因所致,而是数因并存。

(三) 纠纷激化后的诉求表达方式的特点

从样本来看,绝大多数纠纷都已有了某种程度的激化,而且还有被进一步激化的明显趋势。纠纷激化后,民众的诉求表达方式主要有以下几种:①越级上访,尤其是赶在五一、国庆、奥运会、残奥会等国家重大节日、活动期间开展越级上访;②到镇、县、市政府静坐;③联名上书;④到政府或司法机关门前打横幅、喊口号,甚至围堵政府;⑤堵另一方大门或不让正常经营;⑥堵高速路或城市交通要道;⑦停尸索赔;⑧严重肢体冲突;⑨群体性械斗;⑩割腕自杀式抗争或准备同归于尽等。

我们将前4种方式概括为寻求公力救济方式,主要特点是希望政府出面帮助解决。采取公力救济方式或者将公力救济方式作为诉求表达方式之一的有20多个纠纷,占到整个样本的2/3,这说明老百姓遇到问题后,大多数还是比较理智的,也是相信政府的。

后6种方式我们可概括为私力救济方式,对于后3种带有暴力特点的方式概括为暴力型私力救济方式。统计分析发现,一开始就采取私力救济方式的纠纷不多,尤其是暴力型私力救济方

式,都是在问题久拖不决或者是没有退路的情况下发生的。样本中的纠纷演化为私力救济方式后,尚没有造成严重后果,是因为这些纠纷还是在严重后果出现之前得到了妥善处理。我们在调研中发现一些出现严重后果的案例,因为没有成功解决,没有被纳入本书。但是,其教训却是深刻的。比如,甲承包了土地,并与乙丙合伙开发土地,后因重大分歧散伙。散伙后,甲每年交上百万元的土地承包费,但土地却被乙、丙霸占着,自己耕种不了,还经常遭到人身威胁。甲报过警,警察不管;去法院立案,法院不受理。他尝试着各种公力救济渠道,却都被堵死了。长时间交着巨额承包费却种不了地,又一次冲突发生时,甲用猎枪打死了乙、丙,自己也被判了死刑,抛下了未满周岁的儿子和8岁的女儿。三个家庭都成了受害者。

(四) 纠纷成功化解途径的特点

1. 除案例35是预防性的纠纷解决模式外,其他纠纷的最终解决途径包括以下几种:和解或非诉讼调解有13件,仲裁或诉讼7件,通过诉讼促调解6件,行政协调3件,行政复议1件,包括诉讼、调解、仲裁等在内多种途径的复合式解决4件。

2. 调解是化解涉农纠纷的重要途径。非诉讼调解和通过诉讼促成的调解处理的纠纷有19件,占到所有纠纷的54.3%。往往是那些棘手、拖得时间长的或疑难案件,通过调解方式得到了妥善处理。

3. 诉讼作为终局性的司法救济渠道,在涉农纠纷中扮演着重要角色。从样本来看,诉讼可以在几个层面发挥重要作用:一是各方对事实或赔偿标准有很大分歧,无法达成调解的,需要司法裁判给出终局性结论;二是村委会需要一个司法裁判来说服村民;三是通过诉讼方式来促成调解;四是与其他诉求解决方式一起通过复合方法全面解决纠纷;五是通过强制执行程序促进相关

各方履行责任,避免矛盾因为不能履行而再起波澜。

4. 行政复议作为一种法定的行政纠错程序对矛盾化解发挥了一定作用,但尚未得到足够重视。行政复议渠道畅通了,对于推进法治政府和节约矛盾化解资源有直接意义。2010年11月8日国务院发布的《关于加强法治政府建设的意见》明确要求,“充分发挥行政复议在解决矛盾纠纷中的作用,努力将行政争议化解在初发阶段和行政程序中。”样本中有些案例通过行政复议得到了及时妥善解决,是一个积极的信号,但我们同时也发现,样本中还有一些纠纷,本应通过行政复议方式解决,但却没有被采用,因此,还应进一步加强行政复议在矛盾化解中的作用。

5. 行政协调或领导指示作为一种补救方式,也可以在矛盾化解中发挥积极作用。除行政复议外,行政权力作为强有力的公权力,若利用得当,会对矛盾化解发挥积极作用,如样本中有3个纠纷是通过行政协调解决或主管领导明确指示被最终解决的。有人认为,这种方式过于依赖于长官意志,不应该被大力提倡。如果纠纷发生初期,在当事人寻求正常渠道时,其诉求就可得到回应,那是最好的。但我们应该看到,不是这些案件没走正常的救济途径,反而大部分是经过了反复的行政复议或复杂的司法程序却仍不能得到解决,至少行政协调或县长“发火”,帮助解决了问题,补救了政府或司法机关工作的失职,从而使矛盾发展得到了及时控制。

二、涉农纠纷得以化解的成功经验

通过分析涉农纠纷的表现特点,我们发现,样本中很多纠纷如果没有得到及时妥善处理,很可能已经演化为重大恶性事件。比较好的是,本书中收录的这些被激化的矛盾都得到了及时解决。在这些纠纷成功化解过程中,有哪些重要经验呢?本书从中

归纳了3条主要经验供大家参考：

(一)实现政府、司法机关与律师的良性互动是案件得以成功化解的基础

1. 高度重视律师参与化解涉农纠纷的必要性

律师是专业人士,其参与,有助于老百姓依法理性维权,也有助于政府依法妥善处理涉农纠纷。从调研中我们发现,凡是那些成功化解的纠纷,都高度重视律师参与。具体经验包括:

(1)政府主动提供法律援助或替村民花钱请律师,让老百姓有律师可商量,是老百姓实现依法理性维权的关键所在。如案例27、28中,政府法律援助中心主动提供援助律师,再如案例27中,镇政府替村民请律师,并不让村民花一分钱,这些都是非常好的经验。

(2)疑难复杂民事纠纷,尤其是涉及人数多、社会影响大的民事纠纷,政府主动邀请律师调处也是不错的经验,这有助于防止复杂民事纠纷演变为群体性公共事件。政府主动参与调处这类案件,也要依法,而律师作为一个专业群体可以帮助政府更好地调处此类案件。如案例21中,两个村因为复杂的利益纷争,已发展到双方村民准备械斗的程度,镇政府前期也曾经调处过,但因为缺乏专业人士帮助,矛盾没有真正解决;后镇政府主动邀请律师主导调处,最终使双方心服口服,矛盾得到根本性化解。案例2、32纠纷处理中也有类似经验。

(3)政府在处理一些敏感纠纷时,主动将律师纳入工作组,并尊重和配合律师依法提出的合理化建议,如案例13、21都是这种做法。以案例13为例,对一个探索失败的烂摊子,涉及复杂的法律问题,政府组成了包括镇政府、司法局和律师的工作组,在整个工作过程中,律师跟工作组其他成员有效配合,但是法律问题的归纳和解决方案的制订却由律师主导,并得到工作组其他成员的配合执行,从而使一个运行瘫痪的村组织,在短时间内恢复了正