

纠|纷|解|决|研|究|丛|书

当代中国农村 土地纠纷解决研究

——以广东省为例

DANGDAI ZHONGGUO NONGCUN
TUDI JIUFEN JIEJUE YANJIU

张 勤 著



中国政法大学出版社

书

当代中国农村 土地纠纷解决研究

——以广东省为例

DANGDAI ZHONGGUO NONGCUN
TUDI JIUFEN JIEJUE YANJIU

张 勤 著



中国政法大学出版社

2018 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

当代中国农村土地纠纷解决研究/张勤著. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-5620-8066-4

I. ①当… II. ①张… 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(2018)第016509号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	12.875
字 数	320 千字
版 次	2018 年 1 月第 1 版
印 次	2018 年 1 月第 1 次印刷
定 价	49.00 元



总 序

PREFACE

纠纷作为一种社会现象，古已有之。资源的有限性和人类需求的无穷性之间不可调和的矛盾决定了纠纷的不可避免性。这里的资源，主要是物质的，但有时则是精神的。无论是为了个体的生存还是为了群体的福祉，均要求对纠纷进行管理。纠纷管理既包括事前的预防，也包括纠纷发生后的解决。纠纷的解决者既可以是纠纷双方的当事人，也可以是纠纷当事双方以外的第三方。由此，区分出纠纷解决的种种方式，前者如谈判、和解，后者如调解、仲裁、诉讼等。

纠纷解决方式既是个性的，又是结构的。每一种纠纷解决方式有其自身的独特性。仅就第三方的参与程度而言，从调解到仲裁再到诉讼，依次递增。与此相对应的，则是当事双方自治程度的递减。每一种解纷方式因充满了个性特征而显得与众不同。解纷方式的独特性并不排斥彼此的关联性。针对某一类型的纠纷，解纷市场所提供的解纷方式是多元的，各“元”之间既竞争又协作，呈现出结构性特征。当事一方或双方选择某一种解纷方式时，意味着对另一种解纷方式的舍弃，这是竞

争和角逐的结果。但当当事一方或双方对某种解纷方式的结果不满时，另一种解纷方式便会登场。协作性不仅体现在彼此间的补充关系，有时还表现为更为密切的结合关系，调解和仲裁、诉讼的结合便派生出仲裁和调解相结合、调解和诉讼相结合等混合型解纷方式。

如果说多元化的解纷方式是漂浮在洋面之上的冰川的话，那么冰川之下凝结的则是密布的权力网络。近代民族国家出现之前，解纷方式和民间色彩浓厚的私权力关系密切。商业团体行会、地缘团体会馆、血缘团体宗族、信仰团体教会中的威望人士扮演着第三方角色，以调解、公断（仲裁）、裁判等方式参与纠纷的解决。与民族国家建设同步的则是以国家为载体的公权力的膨胀、渗透乃至垄断。体现于解纷方式上，既有以行政权为内核的行政性纠纷解决方式边界的不断拓展，又有司法权对程序正义和司法最终原则的固守和把控。行政裁决、行政调解、行政复议、行政仲裁、行政信访等无不体现了行政权参与纠纷解决的愿望和冲动。这种愿望和冲动背后隐含着行政权对其自身专业能力和纠错能力的自信。然而，权力的自信和权力的自满往往仅一步之遥。无论是出于权力制衡的考量还是基于对司法示范和强制作用的倚重，司法最终原则已成为法治大厦不可缺少的基石。司法最终意味着司法权对纠纷解决流水线上绝大部分产品的把关和管控。这些产品的生产者既可能来自国营行政部门，也有可能来自于私营部门。把控的方式既有对调解协约的确认，也有对商事仲裁结果的审查，还有通过行政诉讼方式体现出来的对行政裁决、行政复议的监督。将公平、

正义作为最高价值标准的司法，更扮演着国家权力“合法性”“正当性”生产者的角色。毋庸置疑，公、私权力之间，以及公权力内部行政权、司法权之间的协调、竞争和博弈构成了权力协奏曲的主旋律。解纷方式不仅深深打上了权力的烙印，更扎根于某一民族的土壤之中，因而具有显著的民族特征。民族心理、价值观念等使得某一族群对某一种或某几种解纷方式表现出特别的偏好，如东方人对调解的喜好。受本民族法律文化的熏陶，某一族群不仅关注纠纷解决的结果，而且对程序也关注入微，而另一族群可能只对结果抱有浓厚的兴趣。如此的差异，便有了对形式和实质偏好的不同，体现在价值层面，便有了实质正义和形式正义的区分。因此，纠纷解决方式的民族特性不容低估。

从纠纷解决的多重面相出发，本丛书既面向世界，博采世界各国纠纷解决研究之长，又立足中国，提炼本土纠纷解决的经验，所收录作品侧重于对各种纠纷类型以及所对应的解纷方式乃至机制（即解纷方式的有机组合和配置）的研究。这些纠纷类型，既有平等主体之间的民事纠纷，也有行政主体和行政相对人之间的行政争议。就具体类型而言，囊括了家事、土地、劳动、环境、知识产权、金融、医患等领域；就解纷方式而言，谈判、调解、仲裁、诉讼、裁决、复议、信访等均有涉足。除在制度层面探究纠纷类型以及所对应解纷方式、解纷机制的特征外，本丛书也将致力于从更深的层面剖析纠纷及纠纷解决背后所蕴含的公权力与私权力、行政权与司法权、正式与非正式等权力结构关系。法律意识、民族心理、价值观念等文

化因素对纠纷的产生以及解纷方式选择偏好的影响，纠纷解决与法治，纠纷解决与社会治理等问题，本丛书作品也将予以关注。

在研究路径上，本丛书以收录实证研究作品为主，同时兼顾优秀的规范研究成果。通过访谈、观察、问卷、实验等途径获取的定量和定性信息是研究的重要材料来源，也是本丛书所追求的从经验中提炼纠纷解决原理学术追求的方法论基础。从个别到一般，归纳事物本质属性和发展规律的实证研究方法，是纠纷解决研究中不可或缺的工具。

变革中的中华大地，为各类纠纷的酝酿、发酵、爆发提供了温床。变革所带来的结构性调整、政府治理模式的变化、民众间价值观异质化的加剧等因素为各类纠纷的产生提供了条件。大变革带来纠纷积聚、爆发的同时，也为纠纷解决研究者提供了施展才华的机会。对纠纷、解纷方式的观察思考以及理论层面的归纳提炼，将其置于中华法律文明的历史长河中审视，并与其他民族和国家的纠纷解决文化进行比较，进而进行深刻的反思，是时代赋予纠纷解决研究者的使命，也是本丛书所孜孜追求的目标。

张 勤

2016年4月16日

摘要
ABSTRACT

本书将区域研究和土地纠纷解决研究有机结合,运用案例研究法、参与式观察法、访谈法等研究方法,从广东省处于改革开放前沿这一省情出发,重点关注与工业化、城市化进程有关的农村土地纠纷,诸如土地权属、集体建设用地使用权流转、宅基地使用权买卖、土地征收补偿、土地股份合作社股权等纠纷类型。从马克思主义级差地租理论、用益物权市场属性和福利保障属性的紧张关系等角度探讨了纠纷产生的结构性原因。在实证研究的基础上,从纠纷解决的权力关系、状况性和规范性关系、合意性和决定性关系等维度出发,在理论上深度揭示了各种纠纷解决方式的结构性关系及其他实质性问题。

主体部分由三部分组成。第一部分是土地纠纷解决的法律环境介绍;第二部分是常规性纠纷主体数量有限的土地纠纷解决研究;第三部分是非常规性的纠纷主体数量众多的土地纠纷解决研究。

第一部分即第一章主要从比较法的角度分析土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权等用益物权的基本内涵。

现有法律规制中用益物权市场属性和福利保障属性之间的紧张关系是目前农村土地制度的核心问题。

第二部分由第二章、第三章和第四章组成，主要从解纷方式入手，分析常规性纠纷主体数量有限的土地纠纷解决的运作实态。第二章以粤东、西、北和珠三角地区五个基层法院的裁判实践为基础，讨论土地纠纷民事诉讼解决的基本特点。第三章以粤东某市的土地权属纠纷解决为分析对象，探讨土地纠纷解决中行政调处、行政复议和行政诉讼等方式的实践逻辑。第四章以粤东某市信访局为分析对象，分析了纠纷解决格局中行政信访和民事诉讼、行政复议、行政诉讼等解纷方式的竞争关系，同时对行政信访对其他解纷方式的侵蚀现象进行了解释。鉴于行政信访中约 1/3 的信访案件涉及土地纠纷的事实，无论在纠纷解决途径还是纠纷解决效果方面，行政信访对土地纠纷的解决有着深刻的影响。

第三部分由第五章和第六章组成。第五章从粤东某市涉土群体性事件解决中人民调解、行政复议、行政诉讼和行政信访的结构性关系入手，分析群体性事件从一般性纠纷到群体性纠纷的生成机理和解决困境。第六章以珠三角地区频繁发生的“外嫁女”土地权益纠纷为分析对象，以土地股份合作制改革对集体组织成员资格的影响为制度背景，讨论行政信访、行政裁决、民事诉讼和行政诉讼等方式在“外嫁女”土地权益纠纷解决中的作用。

2013 年所开始的新一轮改革涉及土地制度改革和司法制度改革等方方面面。本书的余论部分对改革背景下的农村土地

纠纷解决进行了展望。展望的内容包括了土地制度改革、司法制度改革以及信访制度改革等。

对农村土地纠纷解决的考察，有助于深度揭示各种纠纷解决方式的特性以及相互间的关系，并有助于我们反思目前农村土地制度的结构性缺陷，为土地制度变革提供理论支撑。

目 录

总 序	(001)
摘 要	(005)
导 论 基本范畴、研究现状和方法	(001)
第一节 纠纷及土地纠纷	(003)
一、核心术语	(003)
二、社会价值	(009)
三、产生原因	(010)
第二节 纠纷及土地纠纷解决	(017)
一、纠纷解决方式	(018)
二、土地纠纷解决机制	(021)
三、纠纷解决方式的法理诠释	(025)
第三节 研究现状	(031)
一、纠纷解决的类型化研究	(031)
二、土地纠纷及解决研究回顾	(035)
第四节 问题和研究框架	(039)
一、问题	(039)
二、研究框架	(040)

第五节 区域界定和研究方法	(041)
一、区域界定	(041)
二、研究方法	(045)
 第一章 用益物权框架下的农村土地法律制度 ...	(047)
第一节 “物权”名称由来和立法演变	(048)
一、“物权”名称由来	(048)
二、立法演变	(049)
第二节 物权法的民族性和可移植性	(050)
一、物权法的民族性	(050)
二、物权法的可移植性	(052)
第三节 土地承包经营权	(054)
一、《物权法》制定前的立法回顾	(054)
二、《物权法》制定中的争论	(057)
三、土地承包经营权的法律特征	(058)
第四节 建设用地使用权	(061)
一、《物权法》制定前的立法回顾	(061)
二、《物权法》制定中的争论	(061)
三、建设用地使用权的法律特征	(063)
第五节 宅基地使用权	(065)
一、《物权法》制定前的立法回顾	(066)
二、《物权法》制定中的争论	(068)
三、宅基地使用权的法律特征	(071)
第六节 用益物权的比较法考察	(073)

一、日本地上权和永佃权关系	(074)
二、日本地上权和我国大陆地区国有建设用地 使用权的异同	(077)
三、日本永佃权和我国大陆地区土地承包经营权的 异同	(079)
第七节 农村地权的未来走向	(082)
一、给农民更大的土地权利	(082)
二、限制农民的土地权利	(083)
三、“有意的制度模糊”及其利弊	(084)
第八节 结 语	(086)
第二章 土地纠纷的民事诉讼解决	(088)
第一节 诉讼案卷视角下的纠纷生态	(089)
一、G市T区人民法院	(090)
二、T市L区人民法院	(093)
三、S市W区人民法院	(096)
四、Z市M区人民法院	(099)
五、D市E人民法院	(101)
六、个案比较和总结	(103)
第二节 不予受理的土地纠纷	(105)
一、土地补偿款纠纷不予受理	(106)
二、对涉及行政权的土地纠纷不予受理	(108)
三、对涉及成员资格的土地纠纷不予受理	(109)
四、对涉土群体性事件不予受理	(109)

第三节 集体建设用地使用权租赁纠纷	(112)
一、地方立法创新	(112)
二、地方立法对司法裁判的影响	(115)
第四节 宅基地使用权买卖纠纷	(123)
一、宅基地使用权直接买卖纠纷	(125)
二、合建房纠纷	(127)
第五节 结 语	(131)
 第三章 土地权属纠纷的调处和裁判	(133)
第一节 土地权属纠纷类型及原因	(134)
一、土地权属纠纷类型	(134)
二、土地权属纠纷产生的原因	(135)
第二节 土地权属纠纷解决的法律体系	(143)
一、法律	(143)
二、法规和规章	(145)
第三节 土地权属纠纷解决机制的实证分析	(149)
一、协商	(149)
二、行政调解	(150)
三、行政裁决	(151)
四、行政复议	(157)
五、行政诉讼	(166)
第四节 土地权属纠纷解决机制中的权力和价值	(169)
一、权力配置和价值冲突	(170)
二、解决机制的重构	(176)

第五节 结 语	(178)
第四章 信访及对土地纠纷解决的影响	(180)
第一节 T市信访局信访治理机制	(185)
一、T市信访局的人事	(185)
二、T市信访局的日常活动	(187)
三、领导接访日制度	(190)
第二节 信访案件分析	(193)
一、市信访局年度信访案件类型分析	(193)
二、两周调研案件分析	(196)
第三节 信访越位和错位为何成为可能	(207)
一、信访为何越位	(207)
二、诉讼等途径为何缺位	(212)
第四节 信访对土地纠纷解决的影响	(215)
一、对纠纷解决途径的影响	(215)
二、对纠纷解决效果的影响	(216)
第五节 结 语	(218)
第五章 群体性事件视角下的土地纠纷解决	(220)
第一节 群体性事件及原因阐释	(221)
一、群体性事件定义之辨	(221)
二、群体性事件产生原因阐释	(225)
第二节 群体性事件的行为模式和特征	(226)
一、南村事件	(226)

二、鮑村事件	(233)
三、北村事件	(237)
四、龙村事件	(239)
五、岱村事件	(241)
六、分析和讨论	(244)
第三节 纠纷解决机制考察	(247)
一、人民调解	(247)
二、行政复议	(252)
三、行政诉讼	(258)
四、信访	(266)
第四节 结 语	(271)

第六章 股份制框架下的“外嫁女”土地权益纠纷

解决	(274)
第一节 以土地为中心的股份合作制改革	(281)
一、农村土地股份制改革的展开	(281)
二、S区土地股份制改革	(283)
第二节 股东资格和“外嫁女”土地权益受侵害 情形	(287)
一、成员资格和股权	(287)
二、土地权益受侵害情形	(290)
第三节 “外嫁女”群体的信访抗争	(293)
一、信访部门的选择	(293)
二、信访的形式	(295)

第四节 司法救济途径的使用	(297)
一、民事诉讼途径	(297)
二、行政诉讼途径	(298)
第五节 结 语	(302)
 余 论 权力、规范和展望	 (305)
第一节 权力、规范和合意	(306)
一、纠纷解决中的行政权和司法权	(306)
二、纠纷解决过程中的状况性和规范性	(310)
三、纠纷解决过程中的合意和决定	(312)
第二节 改革背景下农村土地纠纷解决展望	(314)
一、土地制度改革	(315)
二、司法制度改革	(323)
三、信访制度改革	(330)
四、结语	(335)
 参考文献	 (337)
 附录一 信访田野调查日志	 (354)
附录二 人民来访登记表	(383)
附录三 市党政领导接访日来访登记表	(384)
附录四 农村妇女土地权益保障调查问卷	(385)
后 记	(387)