

农村土地纠纷的量化评估与防控化解^{*}

——基于 2015 年全国七省大样本农村调查

曲 颂 夏 英 张法顺

〔摘要〕 本文通过掌握全国 7 省 190 个村 1896 户农民的基础数据,对农村土地纠纷的发生概率、基本特征和影响因素进行量化评估,力求为相关部门及时防控、化解土地纠纷提供科学决策依据。结果发现:一是 2005 年以来样本地区土地纠纷发生率低于 10%,可推测全国范围内纠纷发生率在 10%以内是大概率事件;二是纠纷不具有群体性,但在少数农户中具有一定集中性和反复性,不同地区纠纷的集中程度存在差异;三是在各类纠纷中,承包经营纠纷是最主要的纠纷类型,占到一半以上;四是目前多数纠纷已处理,调解为主要途径;五是土地确权中的纠纷问题并不严重,但某些环节引发的问题要重点关注;六是地权不稳定、政策变动等因素是土地纠纷发生的重要诱因。

〔关键词〕 农村土地制度改革 农村土地纠纷 量化评估 防控化解

〔中图分类号〕 F321.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1003—7470 (2017) —04—0024 (08)

〔作者〕 曲 颂 助理研究员 中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京市 100081

夏 英 研究员 中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京市 100081

张法顺 博士研究生 中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京市 100081

一、引言

农地制度改革是当前我国经济和社会体制改革的重要组成部分。改革开放以来,土地家庭承包经营对促进农业的快速发展提供了坚实的制度基础,其意义深远。但随着国家惠农政策力度扩大和城镇化进程加快,人地矛盾和农地制度尚不完善引发的

纠纷问题日益受到广泛关注。为建立、健全土地权利保护制度,2010 年中央 1 号文件和国土资源部与有关部委联合下发意见,明确了开展农村土地确权登记颁证,维护农民合法权益的重大政策举措。农业部自 2009 年开展土地承包经营权确权登记颁证试点工作以来,已进行了四个阶段:2009 年至 2010 年以村组为单位,以 8 个村为试点,探索整村推进;

^{*} 本文系农业部经营管理总站“农村土地承包经营纠纷量化评估与防控化解跟踪研究项目”、中国农业科学院科技创新工程(编号:ASTIP-IAED-2016-11)的研究成果。作者夏英为本文通讯作者。

2011 年至 2013 年以乡镇为单位,在数百个县开展试点;2014 年以县为单位,首次确定山东、四川和安徽 3 个试点省份“整省推进”;2015 年,进一步新增江苏、江西、湖北、湖南、甘肃、宁夏、吉林、贵州和河南 9 个“整省推进”的试点省区。

农地制度改革的目标是通过建立兼顾灵活性和规范性的制度框架,为现代农业经营中土地要素的合理配置提供制度保障,而及时评估农地制度改革中的土地纠纷状况,对于科学判断农地改革绩效、更有针对性地完善农村土地制度意义重大。我们课题组基于农村土地确权全面推进和农业经营方式转变升级新背景下的基础样本数据,对农村土地纠纷的现状、特点和影响因素进行量化评估,其结论可为及时防控、化解农村土地纠纷提供决策依据。

二、调研方法与样本概述

本次调研重点瞄准农业部确定的土地确权试点省区和土地流转活跃地区,在 12 个整省开展土地确权的省区中选取 5 个省份,即四川、江苏、吉林、河南、山东;外加 2 个非整省确权的浙江和黑龙江省作为对照组。

本次调研采用多阶段分层抽样法,调研范围覆盖东、中、西部 7 个省区,^①调研对象包含村干部和农户,调研方式为问卷和访谈。其中,黑龙江、浙江、河南和四川四省,每个省抽取 4 个县,每个县 64 户。调研农户限定为玉米、水稻种植户,每村的规模种植户和普通种植户按 3:5 比例抽取,四省实际调研 128 个村 1040 户;江苏、吉林和山东三省,每省抽取 3 个县,每个县 2~3 个乡镇,农户种植类型不作限制,但重点关注土地流转活跃的农户,实际调研 62 个村 871 户。由此,调研共涉及 190 个村 1911 户,最终收回有效问卷 1896 份(见表 1)。

基于农村土地经济调研的通常做法,以及课题组对农村土地纠纷特点及差异性的先验认识,分层抽样方法和七个省的样本量足以反映本课题所关心的问题并得出有价值的结论。同时,本次调研对于不同确权进展省份和农户经营方式的选取方式有利

于形成多方面的对照,形成更有层次性的结论。

表 1 样本分布情况

省份	县(市)数	村庄数	有效问卷数	规模种植户数	普通种植户数
黑龙江	4	24	258	97	161
浙江	4	32	260	98	162
河南	4	16	256	96	160
四川	4	56	266	100	166
江苏	3	21	300	40	260
吉林	3	18	251	128	123
山东	3	23	305	86	219
总体/平均	25	190	1896	645	1251

注:表中数据来源于调研资料汇总统计。

三、农村土地纠纷的现状与量化评估

本研究中的土地纠纷是指任何涉及农地使用和利益分配等问题上表现出来的冲突,纠纷可能发生在—一个家庭内部、农户之间或农户与其他组织之间。调研问卷分为村干部和农户两级,其中七省村级问卷考察 2005 年以来十年间的纠纷发生情况,黑龙江、浙江、河南和四川四省农户调研问卷则考察 2010 年以来五年间的纠纷情况。这种设计主要考虑到几个方面。一是重点关注税费改革之后农村土地承包关系逐渐稳定背景下的纠纷情况。时间跨度过长容易造成数据失真,不能如实反映纠纷的时间变化。二是从调研经验看,村干部的统计数据相对于农户填写的数据更为准确,受教育程度、认知水平的局限,农民对土地纠纷的敏感度不足,难以准确回答纠纷件数,特别是发生时间久远的纠纷,因此,农户数据只截取五年之内。三是村户表信息分析的角度不同,村级问卷统计纠纷发生的总数,农户问卷追溯每户发生的纠纷次数,二者可以相互补充、相互检验。

^①调研关注的农户类型具有差异,具体问题设计各有侧重。除黑龙江省和浙江省,其他 5 省都已开展土地确权整省试点,其中山东省和四川省是首批试点省,河南、江苏、吉林是 2015 年新增的试点省份。

基于对大样本问卷数据的梳理和汇总,加以定量分析,结果表明,样本地区的土地纠纷呈现诸多特征。

1. 农村土地纠纷的基本特征

(1) 土地纠纷的总体发生率

依据表2的村级调研数据,总体上看,按纠纷发生件数统计,2005年以来平均每村每年发生纠纷5.75件,以概率表示,即样本地区近十年来土地纠纷发生率为9.35%,这意味着,大致每10户农户约发生1件土地纠纷。按纠纷涉及的户数计算,2005年以来平均1件纠纷涉及0.72户,也就是说平均每户家庭发生的纠纷多于1起,以概率表示,即平均每村发生过纠纷的农户约占6.77%。由以上两个概率来看,样本地区的土地纠纷发生率都低于10%,基于本项研究所采用抽样方法的可靠性,我们可以推测全国范围的承包纠纷发生率也基本保持在10%以内是大概率情况。然而按照件数统计的纠纷发生率和按照户数统计的发生率之间的差异也反映出存在一户家庭有多起纠纷,纠纷较集中于某些农户的情况。因此,在解决土地纠纷问题时除了要降低面上的纠纷总数,还应关注个别重点户,彻底除掉纠纷存在的根源,提高政策瞄准率。

表2 土地纠纷发生情况

省份	总村数 (个)	总户数 (个)	纠纷事件		纠纷农户		发生纠纷 土地面积 比例(%)
			发生件 数/村 ·年	2005年 以来发 生率(%)	每件纠 纷涉及 户数	2005年 以来发 生率(%)	
黑龙江	24	22364	15.88	17.0	0.43	7.4	5.2
浙江	32	17423	1.07	2.0	1.43	2.8	1.8
河南	16	10080	2.38	3.8	1.22	4.6	3.8
四川	56	27968	5.48	11.0	0.63	7.0	4.9
江苏	21	23021	3.52	3.2	1.30	4.2	2.3
吉林	18	8368	10.5	22.6	0.94	21.3	1.2
山东	23	7537	2.98	9.1	0.91	8.2	3.0
总体/平均	190	116761	5.75	9.35	0.72	6.77	3.4

注:表中数据来源于调研资料汇总统计。

(2) 土地纠纷的地域特征

从分省情况来看,村级数据(如表2)显示各

地区的纠纷发生率差异较大。具体地,按纠纷件数计算,吉林省的纠纷发生率最高,达到了22.6%,超出总体平均水平(9.35%)的两倍以上,反映其近十年来1/5以上的农户曾发生过土地纠纷。随之,黑龙江省和四川省的纠纷发生率也较高,均高于总体水平,分别为17.0%和11.0%;山东省的发生率接近于样本均值,为9.1%;处于纠纷低发的河南、江苏和浙江三省,发生率集中在2%~4%之间。分析各省纠纷发生率相差较大的原因可能是吉林和黑龙江作为农业大省,人均耕地多,农民的收入来源以农业生产为主,因而特别重视土地经营,容易因土地问题引发矛盾或纠纷,而非农收入较高、人均耕地较少或土地产出较低的省份(如江苏、浙江),以及二轮承包以来土地承包关系比较稳定的省份(如河南),一般的土地问题不足以引发明显的纠纷,因此发生率相对较低。

从纠纷涉及农户数来看,纠纷农户发生率最高的省份为吉林省(21.3%),其次是山东省(8.2%)、黑龙江省(7.4%)和四川省(7.0%),最后为浙江省(2.8%)、江苏省(4.2%)和河南省(4.6%)。对比发现,黑龙江省和四川省的这一数值远远低于按纠纷件数计算的发生率,说明这两个省的纠纷相对集中发生于某些农户(平均为2.32件/户和1.58件/户),分析原因可能是存在一些历史遗留问题未得到解决而导致纠纷反复。而纠纷事件发生率较低的浙江省、江苏省和河南省每件纠纷涉及的户数相对较多(即平均每个农户发生的纠纷少于1件),这反映出纠纷农户较为分散,对特定农户影响较小。

另外,问卷中还涉及发生纠纷的土地面积占本村承包地总面积比重的问题,这一数据可以侧面印证纠纷发生率并反映出纠纷对土地经营的影响程度。值得注意的是,吉林省的纠纷发生率最高(22.6%),但纠纷面积比重却最低(1.2%),分析原因可能是同一块土地发生过多起纠纷,这也印证了前面提到的纠纷集中在某些农户的结论。这就意味着,虽然吉林省的纠纷发生率高,但其集中发生

在某些地块，对整体土地经营影响不大，今后应重点解决个别户的纠纷问题。黑龙江省和四川省的纠纷发生率都较高，其纠纷面积占比也都很高，类似地，其他省份的纠纷发生率也与纠纷面积比例的趋势基本保持一致。这反映出这些地区的土地纠纷多涉及不同的地块和农户，今后应注重解决整个面上的土地纠纷。

(3) 土地纠纷的时间特征

如果考察土地纠纷的时间趋势发现，黑龙江、浙江、河南和四川四省自2010年以来农户层面纠纷数据体现的时间特点较为明显。在32个有时间记录的纠纷事件中，按年份看，2012年以后记录的纠纷事件较多（如图1）；按季度看，第二季度纠纷比较集中，占到全年总数的56.3%（如图2）。

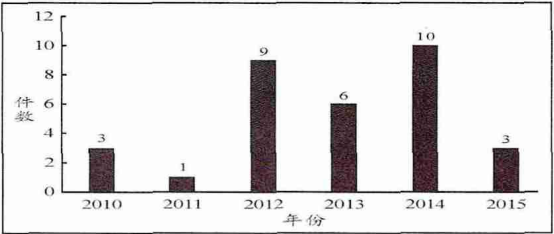


图1 样本户纠纷发生年份分布

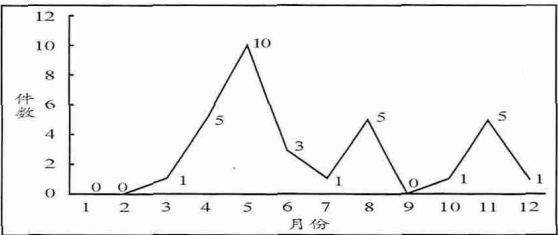


图2 样本户纠纷发生月份分布

(4) 纠纷土地的用途特征

我们对发生纠纷的土地类型进行统计发现（见表3），总体上，65%以上的纠纷发生于种粮土地，以玉米、小麦和水稻等作物为主；近20%的纠纷发生在种植经济作物的土地上，主要为花生、大豆和蔬菜等；还有7.0%和5.6%的纠纷发生于非农建设用地和养殖用地。这一结果表面上显示，种粮土地易多发纠纷，但实际上这与部分省份调研对象多选取粮食种植户有关。分省来看，黑龙江、河南和吉林三省的纠纷基本全部发生于种粮土地上；浙江和四川的种粮纠纷占到60%以上，其他纠纷比例较平

均地分布在经济作物、养殖以及非农建设等用途；山东的纠纷主要发生在种植粮食和经济作物的土地上，二者比重之和达到95%；而江苏省的纠纷比较分散，发生在粮食、经济作物、非农建设用途的比重均约30%左右，其余少量纠纷发生在养殖用地。

表3 纠纷土地的用途特征 单位：%

省份	粮食	经济作物	养殖业	非农建设	其他用途
黑龙江	95.4	4.6	0	0	0
浙江	62.3	14.3	12.2	11.2	0
河南	96.7	2.9	0	0	0.4
四川	64.2	12.5	11.3	12	0
江苏	32.8	31.9	4.8	30.5	0
吉林	96.2	2.4	0	1.4	0
山东	56.8	38.2	3.2	1.8	0
总体/平均	66.7	19.6	7.0	5.6	1.1

注：表中数据来源于调研资料汇总统计。

2. 土地纠纷的类型与解决

(1) 土地纠纷的类型

现有土地纠纷主要涉及三种类型：因土地承包经营变动引起的纠纷（即承包经营纠纷）、土地流转过程中发生的纠纷（即流转纠纷）以及因征收或占用农民承包地引起的纠纷（即征占纠纷）。如表4所示，总体上，承包经营纠纷仍然是大头，占到纠纷总数的一半以上，为56.22%；征占纠纷次之，比例为25.39%，约占总数的四分之一；最后为流转纠纷，占比为18.39%。

表4 土地纠纷的类型

类型	件数（件/村·年）	占比（%）
承包纠纷	3.23	56.22
征占纠纷	1.46	25.39
流转纠纷	1.06	18.39

注：表中数据来源于调研资料汇总统计。

(2) 土地纠纷的解决与否

在土地纠纷处理方面，调研地区的大多数纠纷已得到解决。表5的村级数据反映，目前88%的纠

纷已得到解决,还有12%的纠纷尚未妥善处理。从分省情况来看,各省纠纷解决的压力存在较大差异:黑龙江、吉林和河南的纠纷解决率达到90%以上,仅有5%~8%的纠纷有待处理;山东的纠纷解决率趋于平均水平,为88.9%;而浙江、四川和江苏省未来解决纠纷的压力较大,仍有20%~25%以上的纠纷未得到解决。

表5 土地纠纷的解决情况 单位:%

省份	已解决纠纷比例	未解决纠纷比例
黑龙江	93.3	6.7
浙江	75.2	24.8
河南	92.2	7.8
四川	76.3	23.7
江苏	78.2	21.8
吉林	94.4	5.6
山东	88.9	11.1
总体/平均	88	12

注:表中数据来源于调研资料汇总统计。

(3) 土地纠纷的解决方式

从纠纷解决方式方面看,村委会调解为最主要的手段和途径,其次是村民自行调解(见表6)。目

表6 土地纠纷的解决方式 单位:%

项目	调解			仲裁	法院
	自行调解	村委会调解	乡镇调解		
所占比例	25.16	71.38	2.43	0.64	0.38

注:表中数据来源于调研资料汇总统计。

前,农村土地纠纷的解决途径主要有:调解、仲裁和法院三种方式,而调解又分为自行调解、村委会调解和乡镇调解三种方式。^{〔1〕〔2〕}结果显示,96.54%以上的土地纠纷主要通过村委会调解和自行调解两种方式,所占比例分别为71.38%和25.16%;而通过乡镇、仲裁和法院三种方式解决的纠纷比例分别占到2.43%、0.64%和0.38%,发挥了一定的补充作

用。访谈中也了解到,村民和村组干部多不愿将争议上升到乡镇及以上层面,他们认为乡镇及以上层面的仲裁会将矛盾无谓地夸大,造成不必要的麻烦,也伤及邻里间的感情。这意味着,在广大农村,乡民内部、地方官民传统的调解方式仍是解决乡村土地纠纷的最主要方式,如能充分利用乡民之间传统相邻关系和基层村干部与乡民之间相互了解的半官方协调方式,将有助于提高纠纷解决的质量。

3. 土地纠纷的微观特征比较分析

(1) 土地纠纷与村庄基本特征的关系

表7 纠纷村庄与无纠纷村庄的特征差异比较

村庄基本特征	指标	未发生过纠纷	发生过纠纷
总户数	样本(村数)	57	133
	均值(户)	546.3	643.8
	P值	0.0869*	
总人口	样本(村数)	48	57
	均值(人)	1786	2289.6
	P值	0.0779*	
村耕地总面积	样本(村数)	57	133
	均值(亩)	4483.8	6648.6
	P值	0.1757	
村统一流转土地比例	样本(村数)	50	115
	均值(%)	18.2	11.9
	P值	0.0754*	
与最近县/市距离	样本(村数)	57	133
	均值(公里)	24.1	29.5
	P值	0.1366	
土地确权进展	样本(村数)	57	133
	均值	1.9	2.1
	P值	0.1176	
土地确权时间	样本(村数)	20	66
	均值(年)	2014.3	2013.2
	P值	0.1649	

注:*表示10%显著性水平。

表7从统计角度检验了纠纷村庄与无纠纷村庄的基本特征是否存在显著差异。结果显示,村庄总

户数、总人口和村集体统一流转土地比例等因素在 10% 的显著性水平上存在明显差异。具体地, 纠纷村庄组的总户数、总人口多于无纠纷村庄组, 说明村庄规模越大, 发生纠纷的可能性越大; 纠纷村庄的村集体统一流转土地比例明显低于无纠纷村庄, 说明土地纠纷在一定程度上制约了土地流转, 导致流转率降低。结果还显示, 虽然纠纷组在与最近县/市的距离、村耕地总面积的均值都高于无纠纷组, 并且理论上, 距离城区越近, 土地的经济价值越高, 农民越容易因计较土地问题发生纠纷, 但从统计角度看, 这些差异并不显著。这可能是因为此次调研所选村庄经济欠发达居多, 城区的经济辐射效用并不明显, 致使土地的价值影响没有突显出来。

值得注意的是, 土地确权方面, 我们并没有发现确权进展快慢和确权时间早晚在纠纷发生率方面存在显著差异。理论上, 一方面确权可能会将农户之间或农户与村集体之间隐藏的矛盾公开化, 权利界定规则的重建也可能打破村内原先自发形成的并趋于稳定的耕地承包经营关系, 从而新增更多纠纷。^[3] 因而, 确权工作开展时间越长、进展越深入的地区引发的纠纷也可能越多。但另一方面, 土地确权可以进一步明晰产权, 解决二轮承包遗留下的面积不准的一些历史问题, 从而化解纠纷, 致使纠纷数量下降。^[4] 因此, 综合两方面的影响, 土地纠纷在确权方面的差异并不明显。

(2) 土地纠纷与农户家庭特征的关系

表 8 检验了农户家庭特征对土地纠纷是否存在显著影响。结果显示, 纠纷家庭组在总人口数、劳动力人数以及非农劳动力人数等方面都明显更多。具体地, 发生过纠纷的农户家庭人口数为 4.54, 家庭劳动力和非农劳动力数量分别为 3.39 和 1.9, 而未发生过纠纷的农户这三个数值分别为 4.12、2.91 和 1.52。这说明人地关系紧张、新增人口缺地问题可能是导致纠纷的一个重要因素。在纠纷家庭组和无纠纷家庭组之间, 家庭中当过村干部、办过企业、上数两代生活在本村的农户更不容易产生纠纷, 村干部、企业主与普通农户的重要区别体现在社会关

系网络的大小, 这意味着纠纷问题更多地由社会关系网络更小的普通农户承担; 村中的农户更不容易发生纠纷, 相比后来的迁入户, 这些农户社会关系

表 8 纠纷家庭与无纠纷家庭的特征比较

家庭和土地特征	指标	未发生过纠纷	发生过纠纷
2014 年底 家里人口数	样本(户数)	257	64
	均值(人)	4.12	4.54
	P 值	0.0618*	
2014 年底家里 劳动力人数	样本(户数)	257	64
	均值(人)	2.91	3.39
	P 值	0.0258**	
劳动力中从事 非农工作的人数	样本(户数)	257	63
	均值(人)	1.52	1.90
	P 值	0.0284**	
家庭纯 收入	样本(户数)	257	63
	均值(元)	9872	13425
	P 值	0.1243	
家庭非农 收入比重	样本(户数)	257	64
	均值(%)	71	68
	P 值	0.1358	
是否当过 村干部	样本(户数)	257	64
	均值(1 是 0 否)	0.22	0.13
	P 值	0.0852*	
是否办过 企业	样本(户数)	88	30
	均值(1 是 0 否)	0.10	0
	P 值	0.0694*	
家里上数两代 是否生活在本村	样本(户数)	87	29
	均值(1 是 0 否)	0.98	0.90
	P 值	0.0656*	
调整得到的 土地面积	样本(户数)	87	30
	均值(亩)	1.87	3.98
	P 值	0.0673*	
是否存在其他 类型承包地	样本(户数)	169	34
	均值(1 是 0 否)	0.04	0.09
	P 值	0.0873*	

注: **、* 分别表示 5%、10% 显著性水平。

网络更广,这说明村中的社会关系网络对土地纠纷可能存在影响。此外,没有发现纠纷家庭与无纠纷家庭的收入水平和结构在统计意义上存在明显差异,这说明至少在样本地区,家庭收入并非是引发土地纠纷的重要因素。

表8还显示纠纷农户在二轮承包后通过土地调整得到的土地面积显著增多,这表明土地调整所反映的承包关系不稳定问题可能是纠纷的重要因素;^[5]并且发生纠纷的农户家中更可能有机动地、荒地等非家庭承包方式的土地,这同样反映了承包关系不稳定带来的问题。这些结果表明,需要在稳定承包经营权基础上,加快耕地权证发放工作,明晰农民的土地权利。

四、主要结论与对策建议

1. 主要结论

通过对调查结果的分析,我们得出以下几点结论。

(1) 2005年以来土地纠纷整体发生率低于10%

整体上,按照件数统计的土地纠纷发生率为9.35%,按照户数统计的纠纷发生率6.77%。基于纠纷发生原因具有同质性特点,我们可以推测全国范围的农村土地纠纷发生率在10%以内是大概率情况。

(2) 纠纷不具有群体性,但在少数农户中具有一定集中性和反复性,地区之间纠纷的集中程度存在差异

按每件纠纷涉及的农户数计算,总样本为9.72户,即平均每个农户大约发生过1.4件纠纷,这意味着纠纷集中发生在某些特定农户。分省来看,黑龙江和四川的纠纷最为集中。因此,在解决土地纠纷时除了要降低面上的纠纷总数,还应关注个别重点户,提高政策瞄准率。

(3) 承包经营纠纷仍是主要的纠纷类型

在各类纠纷中,承包纠纷仍为大头,占总纠纷的56.2%,除浙江省外,承包纠纷也是其他省份最主要的纠纷类型。这说明土地承包制度设计和实施

问题仍然是当前农村各类农地问题最重要的根源。

(4) 多数纠纷已处理,调解为主要解决途径

总体上,88%的纠纷已经解决,且71.4%和25.2%的纠纷分别由村委会调解和自行调解解决。可见,农村自治组织村委会的调处作用突出,也说明承包经营纠纷的性质仍以集体组织内部制度安排能否得到组织成员认同为主。

(5) 土地确权中的纠纷问题并不严重,但某些环节要重点关注

总体上,54.3%的样本村因确权引发了土地纠纷,其中74.3%的样本村发生纠纷的农户少于5户,8.6%的样本村发生纠纷的农户达20户以上,因此,可以认为大部分地区的土地确权并未引发严重的纠纷问题。但也应注意,确权过程中的量地阶段是较易引发纠纷的环节。

(6) 地权不稳定、政策变动等是引发纠纷的重要诱因

数据分析显示,土地调整面积越大、家中有机动地或荒地的农户发生土地纠纷的概率越高,这表明土地调整所反映的地权不稳定问题可能是纠纷的重要因素。

2. 对策建议

(1) 完善土地制度和政策顶层设计

政策变化应保持一定的连贯性和系统性。我国农村土地制度和政策历经多次变迁,经历了土地农民私有,到集体所有统一经营,再到家庭承包经营三大阶段,^[6]这一过程中,相关法律法规和政策文件在一些问题的规定上存在冲突。如《土地管理法》规定土地撂荒两年即可以收回土地,但《土地承包法》则规定在承包期内不得收回承包地;再如对于农村土地承包经营纠纷的处理,由于农业系统缺乏强制执行力,虽然高法司法解释认为法院应该受理相关纠纷,但地方法院并不执行。相关政策的“碎片化”和相互冲突造成了很多难以调处的土地纠纷,未来政策设计需要加强连贯性和系统性。

(2) 扎实做好土地管理的基础性工作

进一步清理遗留问题、稳定承包关系。对各地

二轮承包时的遗留问题排查摸底,对混乱错杂的农地承包关系进行全面清理、分类处理,强化合同意识,未订立农地承包合同的及时补订,未发放承包经营权证的及时补发。对尚未承包到户的机动地,本着尊重历史、稳定承包关系的原则,出台统一的政策,界定承包对象,统一测量标准,按照法律程序进行发包,订立二轮农地承包合同,核发农地承包经营权证,保障农民长期稳定的农地承包经营权。^[7]

(3) 完善土地确权,稳妥处理矛盾

土地确权是有助于从根本上解决大量土地纠纷特别是历史遗留问题的治本之策。当然,确权的过程中当然会有激化矛盾的风险,这就需要在确权过程中采取符合大政策且因地制宜的解决措施,秉持“尊重历史、面对现实、平等协商”的原则处理好相关问题,避免出现承包纠纷显化和激化的问题。接下来的土地确权工作需要密切关注土地承包经营纠纷,应充分利用确权解决一些矛盾和纠纷,确保确权工作有序、平稳、不引发新纠纷,真正起到保持土地承包关系稳定和长久不变的最初目的。

(4) 强化仲裁渠道,化解土地纠纷

随着农村土地承包经营纠纷利益格局日趋复杂、难度日趋加大,单凭调解难以有效稳妥化解的案例也趋增多。仲裁作为一种居中裁决的纠纷解决机制,具有公正、高效、便民化解纠纷的优势,将成为集体经济组织外部化解农村土地承包经营纠纷的主渠道。^[8]因此,建议构建以仲裁为核心、以其他纠纷解决方式为补充的多元化土地纠纷解决机制。为此建议:一是清晰界定关键性法律概念,对实践中难以操作的法律条文,出台配套政策或指导文件,避免基层实际工作因缺乏明确政策指导而出现五花八门做法的情况,同时减少不合理纠纷诉求。二是加大仲裁工作物质保障力度,主要包括仲裁基础设施建设、仲裁员培训及相关专业人才培养、仲裁工作经费落实三个方面。^[9]三是增强仲裁工作的针对性,特别是通过对纠纷案件发生频率、类型、地域的分析,有针对性地对某些重点地区、重点类型纠纷进行重

点跟踪。

(5) 土地纠纷需置于综合性农村改革下协同解决

土地承包纠纷不仅与农地产权改革密切相关,而且需要更加综合性的实施方案,农村收入结构和生活方式的改变,有利于弱化或转移历史遗留的痼疾对少数农户的影响。应通过深化农村集体产权制度改革,加快构建新型农业经营体系,健全农业支持保护制度,健全城乡发展一体化体制机制,加强和创新农村社会治理,综合地解决土地纠纷的根源问题。

参考文献:

- [1] 白呈明. 农村土地纠纷的社会基础及其治理思路[J]. 中国土地科学, 2007, (06).
- [2] 陈丹, 陈柳钦. 新时期农村土地纠纷的类型、根源及其治理[J]. 河北经贸大学学报, 2011, (11).
- [3] 高帆. 土地承包农户纠纷的制度原因及其化解路径[J]. 社会科学辑刊, 2006, (02).
- [4] 孔喜梅. 农村土地纠纷的类型及对策探讨[J]. 当代经济, 2008, (12).
- [5] 刘昕. 浅析农村土地承包经营纠纷仲裁的行政化[J]. 经济述评, 2011, (06).
- [6] 孙仲玲. 完善农村土地承包经营纠纷仲裁法律制度的思考[J]. 云南民族大学学报, 2012, (07).
- [7] 王欢. 农村土地承包经营纠纷解决中对调解仲裁情况的研究[J]. 法制与社会, 2013, (06).
- [8] 徐晓波. 我国农村土地仲裁制度之反思与重构[J]. 皖西学院学报, 2010, (02).
- [9] 周艳波. 论农村土地纠纷类型、原因和解决措施[J]. 学术界, 2008, (01).

责任编辑:
杨建伟
校对: