

涉农地案件的诉源分析

——以司法大数据为基础的考察

孙晓勇

内容提要: 在全面深化智慧法院建设的背景下, 人民法院信息化建设成果为透视社会矛盾和加强诉源治理提供了新的利器。基于司法大数据, 对全国范围内 2016 至 2020 年间涉农地诉讼案件进行分析和研判, 总结我国涉农地各类诉讼案件诉源出现的新特点, 可以发现引发涉农地诉讼的原因错综复杂, 这些原因包括农村土地承包制度、宅基地制度和农村集体经营性建设用地制度等农村土地制度的变迁, 农业农村现代化与农业政策转型、新型城镇化、乡村振兴战略及户籍制度变化等国家乡村发展战略的实施, 农村土地价值提升、市场经营风险增加等市场经济环境因素, 司法公开、立案登记制、诉讼费制度改革等司法体制改革措施的推行。对涉农地诉讼诉源治理的精准施策需要准确认识上述原因, 司法大数据研究能为如何建构适用于不同地区、不同时间的动态变化的社会治理框架提供参考。

关键词: 司法大数据 农地诉讼 土地制度 经济政策 司法公开

孙晓勇 国家法官学院院长。

完善预防性法律制度, 推动从源头上减少诉讼增量的诉源治理机制, 是政法领域全面深化改革的重要举措, 也是加强和创新社会治理的重要内容。习近平总书记高度重视社会矛盾纠纷的多元化解和源头治理。2021 年 2 月 19 日, 习近平总书记主持召开中央深改委第十八次会议, 通过了《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》, 强调法治建设既要抓末端、治已病, 又要抓前端、治未病。诉源治理, 源于党的十八届四中全会提出的“源头治理”社会治理理念, 最高人民法院通过“五五改革纲要”将其实体化。^{〔1〕} 而

〔1〕 “诉源治理”首次由最高人民法院在 2019 年 2 月“五五改革纲要”中提出, 参见《最高人民法院关于印发〈最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)〉的通知》(法发〔2019〕8 号)。

要更好落实诉源治理理念,实现矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控,不仅有赖于人民法院的全力参与和推动,⁽²⁾而且需要针对各个具体领域展开对策性分析与研判,在学理上形成对诉源的规律性认识。对诉源的讨论,离不开可靠深入的实证研究,⁽³⁾更离不开全面的数据分析和基于全样本视域的文书提取所进行的案例研究分析。司法大数据为认识农地诉讼的诉源提供了新的视角,本文即是运用此种方法研究诉源治理的一种尝试。

一 大数据平台与分析框架

受数据归集、分析等方面能力的影响,各种基于裁判文书网全量数据的研究存在数据获取不全的现象,进而可能导致研究所设定的全景式研究结论的失真,形成参差不齐的研究现状。鉴于爬取公开裁判文书进行研究所可能遭遇的困境,本文选择工作内网数据平台——人民法院大数据管理和服务平台(下称“法院大数据平台”)——作为研究素材的来源,在有关单位和部门的支持下,对研究框架设定的案件数据进行提取与分析。

(一) 数据来源

2013年,最高人民法院信息中心开始策划数据集中管理平台建设,于2014年7月1日正式上线法院大数据平台。除案件文书和卷宗等审判执行信息外,法院大数据平台还汇集了法院案件管理、司法研究、司法政务、信息统计管理及外部数据等数据资源,已经是全球最大的审判信息资源库。本文依托法院大数据平台中海量的司法数据,基于数据挖掘、建模分析等信息化辅助技术,对2016至2020年间全国各级人民法院审结的涉农地诉讼的民事、刑事和行政案件信息进行深入分析,形成作为分析基础的涉农地案件分析数据集。

(二) 大数据分析框架

本文研究的农地诉讼是指涉农村土地、农村房屋及农村土地与房屋的权属争议纠纷确权诉讼的案件。基于依据案由(民事案件与行政案件)、罪名(刑事案件)及关键词等识别和关联的裁判文书,本文对涉农地诉讼案件的整体分析,重点关注全国各级法院一审审结的农地诉讼案件数量、地域分布、类型分布、结案方式等维度。

针对民事案件,本文对涉农村土地、宅基地、集体经营性建设用地的裁判文书进行特征分析,关注农村土地放活经营权、农村房屋买卖及拆迁、农村土地和房屋权属争议纠纷确权诉讼。案件识别规则方面,农村土地放活经营权以“规模经营”“入股”“农业产业化经营”等为关键词,集体经营性建设用地以“集体建设用地”“工业园”“城边村”“村级工业园”“城中村”等为关键词。具体分析维度方面,以一审审结案件量变化趋势、地区分布、案由分布、原告与被告身份、案件结果、纠纷原因为基本要素,同时根据案由类型的不同,增加土地使用方式、房屋(小产权房、拆迁安置房与宅基地房)买卖方式、争议权利类

(2) 参见郭彦《共建共赢 内外并举 全面深入推进诉源治理》,《人民法院报》2016年12月28日第8版。

(3) 参见周苏湘《法院诉源治理的异化风险与预防——基于功能主义的研究视域》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第28-37页;左卫民《通过诉前调解控制“诉讼爆炸”——区域经验的实证研究》,《清华法学》2020年第4期,第89-106页;章志远《地方法院行政诉讼制度创新的法理解读——以上海法院近五年的实践为例》,《华东政法大学学报》2020年第4期,第116-129页。

型等特定要素。

针对刑事案件,本文对涉农村土地、农村房屋买卖及拆迁刑事案件的特征进行分析。文书挖掘和文书内容分析的维度包括一审审结案件量变化趋势、地区分布、罪名分布、原告与被告身份、纠纷原因、判决结果等方面。

针对行政案件,本文对涉农村土地、农村房屋买卖及拆迁、农村土地和房屋权属争议纠纷确权诉讼行政案件的特征进行分析,提取的要素包括一审审结案件量变化趋势、地区分布、案由分布、纠纷原因、判决结果等。

依上述分析框架,本文共提取 2016 至 2020 年一审审结涉农地诉讼案件 934411 件。按地区分布看,案件数量排前 10 位的省份的累计案件数量占全部案件总量的 50% 以上,尤其以山东与河南的涉农地诉讼案件数量最多,明显呈现省区之间的涉农地案件数量分布不均的态势。从年度分布看,全国范围内的涉农地案件整体呈上升趋势,从 2016 年的 16 万余件到 2019 年的 21 万余件,其中 2020 年的案件数量(18 万余件)可能受新冠肺炎疫情影响,归为非典型性下降现象。从案件类型看,全国涉农地案件绝大多数为民事案件,全国范围内近五年平均值为 13 万件;其次是行政案件,全国范围内近五年平均值为 4.3 万件;刑事案件仅占极少部分,全国范围内近五年平均值为 0.8 万件。从案件数量占比看,2016 至 2019 年,涉农地民事案件占全部民事案件的 1.3% 左右,涉农地刑事案件占全部刑事案件的 0.8% 左右,而涉农地行政案件占全部行政案件的 20% 左右。从法院大数据平台的一审裁判文书分析看,2016 至 2020 年间,涉农村土地民事纠纷中,农村土地承包合同纠纷和土地承包权纠纷一直占据着主要地位;与农村承包地纠纷相比,宅基地纠纷所占的比重并不大,案件量也较为稳定,平均一年在 2.4 万件左右。从案件数据看,农村集体经营性建设用地争议多体现在合同纠纷案由与侵害集体经济组织成员权益纠纷案由的案件当中,而此类案件数量少于农村土地承包纠纷与宅基地纠纷的案件数量。

开展诉源治理,一是需要找出产生矛盾纠纷的源头,在纠纷萌芽阶段进行有效防范化解,二是要促进矛盾纠纷的非诉化解、推进矛盾纠纷的诉非分流、加强诉非衔接机制运用。⁽⁴⁾ 通过法院大数据平台的案件统计分析与裁判文书分析,将纠纷合理归因,从诉源的角度分析各种因素,将为深化矛盾纠纷多元化解、破解司法部门案多人少的困境提供重要的智力支撑。

二 农村土地制度变迁的影响

(一) 农村土地承包制度的变迁

近几年来,我国农村土地集体所有权、土地承包经营权与土地经营权“三权分置”的农村土地产权制度结构逐步形成,兼顾了确保耕地安全、保障农户权益和推进农业经济发展的战略目标,但当前农村人口结构发生剧烈变化,农民“非农”就业和收入占比增大,农村土地存在调整的需要,这些外部变化决定了涉农村土地纠纷案件占据当前农地诉讼案

(4) 参见江继业《深入推进诉源治理 助力矛盾高效化解》,《人民法院报》2020 年 9 月 13 日第 2 版。

件总量的较大比重。

大数据分析显示,在2016至2020年间农地诉讼民事案件中,农村土地承包合同纠纷与土地承包经营权纠纷的案件量最多,分别占比14.67%和11.7%。相比而言,绝大多数案由占比均在7%以下。土地纠纷集中反映了农村土地承包关系问题。从表面上看,产生纠纷的直接原因包括在历次确权过程中没有明晰土地承包权属、土地承包人因生老病死带来土地归属争议、土地承包人流转土地过程中引发争端等。但从根本上讲,农村土地矛盾是权属和利益的矛盾。大量土地承包合同纠纷和土地承包经营权纠纷的出现,与农村土地承包制度的变迁之间具有很强的相关性,全面理解土地承包制度的变迁是化解土地承包纠纷的关键所在。

以“三权分置”为主要特点的农村土地承包制度从酝酿到成熟,经历了相当长的一段时间。围绕着产权的不断调整,农村土地承包制度改革实则是进行了利益的再调整和再分配,由此也引发土地承包经营权纠纷的产生。具体而言,我国农地承包制度的变迁对涉土地承包经营纠纷数量的影响主要表现在:

1. 整体利益格局变动诱发纠纷产生

我国土地政策经历了多次变革,使得土地权属从计划经济下的“无偿划拨”到市场经济下允许有条件地进入市场流通,土地市场的打开和利益格局的变化诱发了承包地纠纷的产生。以承包地“三权分置”改革为例,原有“两权分置”的体系下,农村土地权利的行使仅包括土地所有权、土地承包经营权,导致农户流转土地只是因利益驱动而产生的一种自发的经济现象,在法律层面上并没有明确合法的权利定位。“三权分置”被明确后,在“落实所有权、稳定承包权、放活经营权”的制度原则之下,土地承包经营权和土地经营权作为新型权利演化落地,土地经营权权利的派生也致使流转过程中交易主体更多元、交易链条更长、涉及的权利种类更多、流转总量及形式更加丰富,因而也增加了流转中发生纠纷的可能性。

研究相关诉讼的裁判文书发现,流转过程中各交易主体均有可能提起诉讼。土地转出方提起诉讼的情况有,提前结束流转合同收回农地、提高土地租金、在流转过程中影响土地经营等。土地转入方违约的主要表现为:拖欠流转费用、单方面降低流转费用、改变农用地用途等。同时,过去农户之间为耕种方便,将土地经营权互换,但没有变更土地承包合同和经营权证书,多年后一方反悔想换回土地,但另一方不同意,也会引发纠纷。在流转过程中,由于涉及到大量农户、村委会和想转入土地的经营户,多方利益交织又成为纠纷诉讼产生的另一重要原因。此外,在流转过程中,有些土地利用条件会发生变化,如沟渠河道变成农田、耕地变为鱼塘等,还有因土地整理而改变的田埂使得农户间地界划分不清。⁽⁵⁾ 由于土地利用现状发生了改变,若无法协调承包方和流转方的利益,则容易导致纠纷的产生。“三权分置”制度实施客观上加快了土地流转的进程,但

(5) 1998年《土地管理法》增设的第41条第1款规定“国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。”这一规定为2019年《土地管理法》修正时所保留。

也带来了不少新的问题。为减少流转过程中的纠纷,还应对各项权利之间的关系进行新的协调和厘清。

2. 法律规范无法全面及时回应矛盾化解的需求

土地承包合同以及经营权纠纷的主要争议在于权利主体的确定,这部分内容在《物权法》以及《农村土地承包法》等相关法律法规中并未明确规定,各地法院也存在不同的裁判规则。加上法律宣传缺位,可以说大多数农民并不十分了解相关法律规定。从司法解释与司法政策来看,关于农村土地承包制度,最高人民法院一共出台过三个相关的司法文件——2005 年《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》、2014 年《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包经营纠纷调解仲裁案件适用法律若干问题的解释》和 2018 年《最高人民法院关于为实施乡村振兴战略提供司法服务和保障的意见》。仔细研读后发现,对审判人员来说,这些解释或者意见都过于原则,很多操作细节没有明确。可以说,农村土地承包制度存在一定程度上立法的缺位与司法解释的模糊,使得广大人民群众乃至各级法院对该制度的认识无法统一,这在一定程度上导致了土地承包合同以及经营权纠纷的涌现。

(二) 宅基地制度的变化与发展

法院大数据平台数据显示,2016 至 2020 年,全国的涉宅基地诉讼民事案件超过 12 万件,占同期全部涉农土地诉讼民事案件的 17.85%。其中,案件量排名前十的地区中有四个地区超过一万件,分别为:北京(13666 件,11.32%)、河南(12047 件,9.98%)、山东(10687 件,8.85%)和河北(10643 件,8.81%)。

农民祖祖辈辈最看重的就是土地和宅基地,这不仅他们生存的生活资料,而且是给他们带来安全感的财富象征。宅基地纠纷问题“牵一发而动全身”。而宅基地纠纷又往往多发生在乡里、邻里之间,如处理不好,很容易演变成刑事案件——重大刑事案件“张扣扣故意杀人案”中最初两家人矛盾的起因就是宅基地纠纷。在司法实践中,无论是判决还是调解,审判人员处理宅基地纠纷都应慎之又慎,努力实现法律效果和社会效果的统一。

梳理法院大数据平台的文书中发现,宅基地纠纷既有多样性又有复杂性的特征,涉及买卖、交换、继承、抵押、出租、流转、征用或者侵犯宅基地使用权等许多情形,存在于村民与村民之间、村民与企业或者金融机构之间、村民与国家或者集体之间、村委会与村委会之间、家庭成员之间等等。其中,确权之诉是重要的一类纠纷。大数据分析显示,在涉农农村土地和房屋权属争议纠纷确权诉讼民事案件中,涉宅基地的权属争议所占比重约为 20%,占比较大。分析 2016 至 2020 年全国法院宅基地使用权纠纷,宅基地制度的变迁对此类纠纷数量的影响主要基于以下原因:

1. 相关法律法规不完备

首先,从制度文本来看,涉及宅基地使用权的法律条文主要体现在《物权法》以及《土地管理法》中。关于农村宅基地使用权,《物权法》规定“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定”,⁽⁶⁾相应的《土地管理法》第 62 条随着该法

(6) 《物权法》第 153 条(现《民法典》第 363 条)。

修订几经变化,篇幅不断变长,规定不断细化。该法律规定是我国现阶段农村宅基地使用权相关制度最基本的法律依据,它明确支持了“一户一宅”原则。⁽⁷⁾

事实上,各地基层政府操作层面上,对农村宅基地的确权越来越严格。关于一户只能批一处住宅的做法,近几年在全国已经很普遍了。农村宅基地的审批逐步严格控制,农村住房逐渐成为一项稀缺资源,导致原有的宅基地买卖、继承等矛盾和纠纷逐渐浮上水面,以诉讼的形式进入到了法院,在社会治理的末端有所反应。

其次,以农村宅基地的取得方式为例,受法律有关农村宅基地取得方式规定不明确的影响,过去存在大量宅基地流转并没有进行变更登记的情形,这为流转之后的确权纠纷、侵权纠纷埋下隐患。目前,最新的不动产登记制度已经施行,将在一定程度上规范宅基地流转过程。然而,现实中仍然有大量宅基地使用权人因为害怕麻烦或缺乏一定的法律意识而不愿去履行变更登记手续,仍会为将来留下很多诉讼的隐患。宅基地争议客观存在是无法回避的现实,目前又缺乏行之有效的制度保护,导致这类案件大量存在,并逐步增多。

2. 对此类纠纷案件的救济渠道有限,基层组织的作用未有效发挥

鉴于我国大量农村人口外出务工以及松散的宅基地管理制度,农村地区宅基地出现长期闲置、无人继承等问题,一方面易引发宅基地权属争议,另一方面也给基层组织对于闲置宅基地的管理与利用带来难题。在宅基地“三权分置”方针的指导下,各级政府特别是基层组织应当充分发挥作用,关心关切宅基地权属确定问题,深入和系统研究宅基地“三权分置”的内在要求、权利性质及实现形式,通过出租或者权利分离后转让的方式实现农民集体、农户、社会主体三者对宅基地权利的共享,更大程度上盘活闲置的宅基地资源。通过将非诉讼纠纷解决机制放置于前端,充分发挥和解、调解等诉讼外解纷机制的作用,拓宽此类纠纷的救济渠道,从而实现权利保障与资源再利用的多赢。

(三) 农村集体经营性建设用地制度的变化与发展

从2016至2020年间涉集体经营性建设用地诉讼数量看,随着相关政策的推行,历年案件数量呈上升趋势,并在2018年出现了同比54%的增长率。下文通过对农村集体建设用地制度进行梳理,考察相关制度的变化与发展对此类案件数量的影响。

长期以来,土地制度不仅发挥着调控国民经济的作用,而且承担着保障民生的重任。我国现行《土地管理法》严格禁止将农用地转化为建设用地。当前是改革发展的关键阶段,乡村振兴战略和城镇化的大力推进,是党中央近年来重点推进的宏观政策,而集体建设用地作为发展过程中不可或缺的资源要素,对农村的发展起着非常重要的作用。从《土地管理法》的历次修订来看,集体建设用地制度一直是社会各界争议的焦点。⁽⁸⁾时移世易,土地价值和价格也随之上升,国家相关的政策法规与之对应作出了一系列调整,但

(7) 2019年《土地管理法》第62条规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取措施,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。”

(8) 参见甘藏春、束伟星《全力打造新机制——谈农民集体所有建设用地制度改革》,《中国土地》2001年第3期,第11-13页;杨一介《论集体建设用地制度改革的法理基础》,《法学家》2016年第2期,第41-59页。

农村集体建设用地入市仍然困难重重。

2014 年 1 月,中共中央国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》对深化农村土地制度改革作出了要求,面向“农村土地承包”“宅基地管理”“农村集体经营性建设用地入市”和“征地补偿”等领域。2015 年 1 月,中共中央办公厅和国务院办公厅《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》出台;同年 2 月,33 个县市区试点,正式为“征地制度”“宅基地”“集体经营性建设用地”的改革拉开帷幕。经过近五年的摸索和试点经验的积累,农村集体经营性建设用地的入市业已初步可行;2019 年,另一只“靴子”终于落地,新修订的《土地管理法》首次将集体经营性建设用地纳入土地交易市场,并全面规定了入市方式、土地用途等内容。

农村集体经营性建设用地制度的变迁对诉讼数量的影响,至少表现为以下两点:

第一,集体经营性建设用地制度的立法滞后于司法实践,相关领域的法律法规未能有效发挥对土地流转的刚性约束和规范作用。修订前的《土地管理法》还没有从国家层面上明确集体经营性建设用地使用权流转这一法律制度,仍然停留在对集体建设用地使用权流转严格限制的立法层面。该法只规定了土地征收一种途径,社会实践需要显然是无法满足和找到法律允许的依据的。严格限制下的法律制度既不能有效发挥对集体经营性建设用地使用权流转的刚性约束和规范作用,又不能使国家的土地流转制度建设明显赶上社会实践的需要。这不仅使集体经营性建设用地流转实践没有得到法律的规范和指导,而且使集体经营性建设用地流转实践长期处于突破现行立法规定的境地,流转活动大都私下自发进行,形成了大规模隐形流转现象。私下进行的流转活动由于相关交易行为缺少规范性指导,或者缺少具有公信力的公证,所以当资产价格发生波动,各主体的想法发生变化,由此产生纠纷。基于此,每年有相当一部分集体经营性建设用地流转纠纷会进入法院诉讼。

第二,收益分配机制不完善导致大量纠纷的产生。法院大数据平台涉集体经营性建设用地诉讼民事案件中,超过 10% 的案由包括合同纠纷(27.85%)、排除妨害纠纷(17.14%)、土地租赁合同纠纷(14.04%)和侵害集体经济组织成员权益纠纷(12%)。从相关裁判文书来看,因收益分配而导致的集体建设用地纠纷大致分为以下几类:集体建设用地所有人与实际管理人之间的纠纷、集体经济组织与集体经济组织成员之间的纠纷、集体经济组织成员与成员之间的纠纷。既然之前集体经营性建设用地流转尚属法律禁止的范畴,那么,我国相关法律法规和政策自然也不可能明确规定农村集体经营性建设用地使用权流转收益的分配标准以及分配比例。这导致在实际操作中土地流转收益分配不透明、分配方式不合理、分配比例不合理的现象随处可见,侵犯农民合法经济权益的事情也时有发生。从法院大数据平台随机收取文书分析后发现,在很多地方,农村集体经营性建设用地流转收益的一大部分,主要由乡(镇)政府、村委会截留用于发展当地经济或者公益事业,个别甚至被部分村干部中饱私囊,只有一部分分配给农民,用于对农民的征地补偿。失去土地的农民获得的补偿不能保障其今后的生活,同时也失去了自己的土地,大量案件涌入法院。

三 国家乡村发展战略在地方的贯彻实施

(一) 农业农村现代化与农业政策转型

伴随着经济社会的迅猛发展和农业现代化的推进,农业政策出现了从索取到补贴的转变。过去特殊的历史时期及政策下,土地既是农民维系生计的基础,又是农民负担所在。2005年以前,从事农业生产和有农业收入的单位及个体均要缴纳农业税,城乡二元经济结构在全国具有普遍性。从法院大数据平台随机抽取文书分析发现,当年一部分农民在缴纳税费时认为农地负担重,不愿意要承包地,多采取少报承包地或找人代耕的行为。2005年后,国务院开始实行农业税减免政策,并实施发放种粮补贴等系列惠农政策,这些政策为农民带来了实惠,客观上也间接地使得农村土地获得增值,农村土地供需矛盾开始显现。

2020年中央一号文件明确提出要集中力量完成打赢脱贫攻坚战和补上全面小康“三农”领域突出短板。这意味着,国家对“三农”问题的重视程度已经达到了历史上最高的水平,通过“两减免、三补贴”等具体手段,切实地让农民减负增收,启动了城乡二元经济结构的转变。基于此,土地的收益增长日益明显,这些收益对农民而言其诱惑是巨大的。因而许多外出务工或在外定居的村民开始返回农村要求收回承包土地,此前许多被弃耕的土地被亲戚或者朋友代耕代种,现在却又开始争相耕种,为其代耕代种的农民要求自己的承包经营权,原有的外出务工或在外定居的农民欲收回自己的承包经营权,村集体经济组织想要提前结束承包经营合同等情形日渐增多。

同时,农业农村现代化转型也进一步推高了农民对土地的需求。农业产业结构调整较为普遍:除种植传统粮食作物外,像经济作物,比如苹果、梨、草莓、葡萄、猕猴桃、橙子等水果及蔬菜产品已逐步凸显了其比较优势;工业方面,促进形成壮大了城建、加工制造等产业;服务业方面逐渐形成交通、旅游观光、酒店、民宿、仓储物流等产业。农民就业模式转变,生产生活方式变化,引发的纠纷也会必然增加。过去可能碍于交情不愿诉至法院的很多纠纷,现在都进入了法院。

(二) 城镇化与乡村振兴政策推进

城镇化的推进客观上导致了人地关系的紧张状态。城镇的扩张,对建设用地提出了更多的需求,这就使得社会有限的农业用地资源在区域经济环境与人口环境的快速变化中变得更加稀缺。为满足城镇的用地需求,必然要进行征地拆迁,由此引发了一系列新的土地纠纷。法院大数据平台显示,近年来,由于征地拆迁导致土地权属争议和纠纷在不断增多,2016至2020年,涉农村房屋拆迁诉讼民事案件约4907件。其中,2016年审结615件;2017年审结794件,同比增加29.11%;2018年审结1177件,同比增加48.24%;2019年审结1235件,同比增加4.93%;2020年审结1086件,同比下降12.06%。从地区分布看,浙江、山东、四川地区案件总量占比超三成,达37.91%。从案由统计看,农村房屋买卖合同纠纷案件量占比最大,为17.85%,其次是占比16.43%的房屋买卖合同纠纷和占比15.43%的房屋拆迁安置补偿合同纠纷,其余案由占比均在9%以下。

而土地征收的理由往往以“公共利益”为多。有的地方政府没有及时向老百姓宣传

好相关征收程序,有的没有将补偿标准或征收办法及时公开地向被征地集体和农民展示,造成了大量因土地征收而产生的行政纠纷。

法院大数据平台显示 2016 至 2020 年,全国涉农地诉讼行政案件约 21.6 万件,占同期全部行政案件的 20.9%。其中 2016 年审结约 3.4 万件;2017 年审结约 3.9 万件;2018 年审结约 4.2 万件;2019 年审结约 5.1 万件;2020 年审结约 4.9 万件。除 2020 年因新冠肺炎疫情系非典型性年份外,每年均呈明显上升趋势。位列案由前三的是:行政复议案件为 11170 件,占 15.24%;行政登记案件为 6917 件,占 9.44%;行政强制案件为 5221 件,占 7.12%。可见,农村土地、房屋诉讼中,行政案件的纠纷原因与权属关系不明确息息相关。法院大数据平台显示,农村土地流转中普遍存在着场外交易、关系型合约、口头合约、强制流转、村干部权力过大等不规范现象,极易引发农地流转后的利益纠纷。

因此,未来乡村振兴战略中需进一步规范农村宅基地、承包地等不动产统一登记。比如,鼓励签订书面流转合同、完善承包合同内容、健全权利登记簿册、颁发权属证书、完善权属登记手续。通过加强登记规范,明确宅基地、承包地等不动产权属,进而减少因登记不规范产生的纠纷。健全的农村土地产权一体化登记制度也很重要。推进全国统一土地登记发证制度的建立,建设省市级土地确权信息一体化建设平台,充分利用互联网资源,实行土地确权网上受理审核、缮证配图、公示确认,保障群众对确权土地信息的知情权。

(三) 户籍制度变化的影响

改革开放初,我国户籍制度受到乡镇企业热和民工潮的影响,导致城乡人口流动失衡。2014 年 7 月,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出取消农业和非农业户口,并建立城乡统一的户口登记制度。这被看作是破解城乡二元结构、推进新型城镇化的新起点——消除农业户籍与非农业户籍的区别,放开建小城市和建制镇的落户限制,并有序放开中等城市落户,城市人口可以落户到农村去,市县的人口户籍管理制度逐步过渡到登记制。符合条件的城乡居民户口可以自由流动。

从法院大数据平台随机抽取文书分析发现,由于户籍制度改革,市县户口迁移由审批制向登记制转变,除农村人口向城市迁移外,还有大量的城镇户口迁移到农村。这些迁移到农村的人口必然要主张其权利,比如要求要回自己原先的宅基地建房或者申请新的宅基地建房。这给现实中乡村治理带来一系列问题,也带来了纠纷,进而增加了诉讼量。涉宅基地民事案件量增加得尤其明显。法院大数据平台显示 2016 至 2020 年间全国的涉户籍迁移的农地案件为 77969 件。其中 2016 年审结 13134 件;2017 年审结 14175 件,同比增长 7.93%;2018 年审结 16819 件,同比增长 18.65%;2019 年审结 18347 件,同比增长 9.08%;2020 年审结 15494 件,同比下降 15.55%。2019 年 3 月,国家发改委印发《2019 年新型城镇化建设重点任务》的通知,进一步明确要在部分大中型城市推动户籍改革,取消或放宽城市落户限制。户籍制度改革带来的大量城市户口反向流动到农村,是涉农村宅基地诉讼案件增加的原因之一。

(四) 区域性的政策变化

全国不少地方政府为鼓励发展新型农业经营模式,除出台鼓励农村租地经营的政策外,还对流转主体予以财政补贴、税收优惠、土地利用优惠等。刺激政策和农地是分不开

的。刺激政策的出台,必然提升了农地的价值,并引起参与主体的关注。在明确的政策刺激下,产业资本或农业经营大户进入土地流转市场有各自的理由和目的性,不乏有的主要目的是为了套取政府补贴和享受优惠政策。而受政策驱动进行土地流转的产业资本或农业经营大户,不少对农业种植业的基本规律、农业投资的复杂性和长期性认知缺乏,有的产业资本或农业经营大户没有农业经营的科学规划,甚至靠吃补贴维持。一旦区域政策变化及优惠、财政补贴停发或实际经营遇到困难,大户即以经营失败为理由不履行合同,造成农民土地租金损失风险。

从法院大数据平台随机抽取文书分析发现,产生流转交易本质上是缔结了量价关系明确的土地流转合同,违约行为在交易双方任一方发生都将引起纠纷,但大部分还是转入方违约。若中间调解方(一般为基层政府或者村委会)无法厘清问题并让合同双方信服,当事人极有可能会诉诸法律手段解决纠纷,这便产生了土地诉讼。近年来,相关诉讼明显呈上升趋势。法院大数据平台显示,2016至2020年间的涉农村土地放活经营权诉讼共计12954件。其中,2016年审结1471件;2017年审结2593件,同比增长76.27%;2018年审结3178件,同比增长22.56%;2019年审结2912件,同比下降8.37%;2020年审结2800件,同比下降3.85%。在鼓励农业规模经营并且农业规模竞争力较强的省份如四川、重庆、广东等地,此类纠纷排在全国前列。地方政府的初衷是盘活土地资源、发展地方经济和实现农民增收,但还需要完善的相关政策和有效措施,比如在鼓励农民依法采取转包、出租、互换及入股等方式流转承包地的同时,严格审查转入方的经营能力及财务情况;在确保农民自愿的前提下,鼓励迁入城镇并有稳定非农职业或收入的农民自愿放弃承包地,并给予相应补偿;完善土地交易市场相关配套服务、建设土地价值评估服务、土地流转数据平台服务、土地流转法律服务、土地流转融资服务等,有利于减少农地纠纷诉讼的产生。

四 市场经济环境因素

农地诉讼数量的上升,很多是和经济政策环境因素分不开的。当发生土地流转交易时,农业产品价格一旦有较大波动,势必会使经营者收入预期发生变化,有人会因此毁约,也有人会因经营链条出现风险而履约不能,引起农地纠纷的增加,进而引起诉讼量的上升。当土地价格上升,土地的稀缺性明显时,供需关系及预期被打破,就可能会引发纠纷,带来诉讼的增加。

(一) 农村土地经济价值提升的影响

我国多项惠农政策的出台,为有地农民增加了实际收入,使得农地价值相比过去有了大幅度的提高。这间接导致承包方与发包方原本的利益平衡结构被打破,面临着再次调整。在此背景下,有的村委会受到利益结构变化的影响,打着维护集体利益的幌子,违反土地承包经营合同,提前收回承包地进行重新发包,损害了原承包人的合法利益。原有弃耕或者退出承包地的外出打工农民,由于看到了利益,即便没有精力种植原先的承包地,也会要求恢复自己的承包经营权。这些问题导致矛盾与纠纷就此产生。通过梳理裁判文书发现,2016至2020年间,涉农村土地承包经营权确权案件以2018年为分界点,呈先增

加后减少的态势。从此类案件的涉案主体看,涉村集体经济组织的案件数量呈上升趋势,五年占比均值为 51%。

农村土地经济价值提升,也带来承包地征收补偿费用提升。承包地征收补偿费用分配纠纷在全部涉农地诉讼民事案件中排名第三,仅次于农村土地承包合同纠纷和土地承包经营权纠纷,占 6.9%。文书分析显示,引发农村土地诉讼民事案件的首要原因关涉占地补偿款、土地承包费、土地租金等费用的支付,案件量占比为 37.05%。

从法院大数据平台随机分析文书发现,实践中,因农地征收补偿引发的社会矛盾较多。主要诱因是农地征收补偿费用标准不合理、不规范。被征收土地的价值评估受到诸多因素影响,以土地原用途作为唯一衡量手段脱节于现代经济供求关系。2019 年《土地管理法》对被征收农用地的价值评估因素进行了全面列举,⁽⁹⁾解决了农地征收补偿标准不合理的问题。农地征收补偿费用标准的规范化有助于提升政府的公信力:一是确立平稳过渡原则,注重与原补偿制度进行衔接,所确定的征地区片综合地价不能低于原有补偿标准;二是确立区片平衡原则,在根据实际情况科学测算的基础上应注重相邻区片综合地价的相对平衡。

(二) 城市房价上涨间接引起农村土地价值提升

随着城市化的推进,城市房产价格的上涨,必然带来土地价值的上升。由于城郊房屋对城市房屋的替代效应,这些年城市的商用和住宅价格年年攀升,城市越来越向农村扩张,现实中无论是增加多少土地供应量,国有建设用地的拍卖成交价格总可能创出新高,这样房屋的开盘价及二手房价格又不断创出新高。土地和房产有其特殊属性,它们既是一种商品,又是一种货币的存放方式。由于其保值和增值效应,在城市里生活的人们,不论是因为城市从事经营的成本压力或城市生活的经济压力,还是追求乡村生活的体验,在农村租地建房或者租房的需求都上升了。

从法院大数据平台随机分析文书发现,城市需求与农村供给的对接很多时候是通过量价协议达成的。一旦市场行情发生变化,很容易导致单方面提出改变协议,进而产生纠纷。这也助长了涉农地诉讼的数量。法院大数据平台显示,2016 至 2020 年,全国涉农村房屋买卖诉讼民事案件约 1.2 万件。以 2016 年为计算基点,从 2017 年开始,年审结案件总量的同比增长呈下降趋势,至 2020 年甚至出现了负增长。从地区分布来看,北京市和山东省的案件总量占比最大,共计占比达 37.35%。可以推断,城市房价提升和农村涉房屋买卖案件量大幅增加有一定的相关性。

(三) 市场经营风险增加带来的影响

市场是有风险的。土地诉讼从经济学上考虑,可大致分为涉及土地的产权纠纷、价格纠纷和面积纠纷,亦可抽象为量价矛盾与权属关系。无论哪种类型的纠纷,均发生于土地权利发生变更、让渡和转换的过程中。从法院大数据平台随机分析文书发现,在现实中,土地诉讼较多发生于土地流转、土地调整和土地征收的过程中。因而针对土地诉讼的经

(9) 《土地管理法》第 48 条第 3 款规定:“征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素,并至少每三年调整或者重新公布一次。”

经济学原因,应以实际情况为背景深入分析产生诉讼的内在机制。流转的产生不仅依赖于土地流出的意愿,而且涉及土地流入的需求。外出务工农民具有较高意愿转出土地,农业经营者也有意愿转入更多的土地以实现规模效益。在流转过程中,经营者在机械技术的帮助下,单位劳动力可经营面积扩大。规模增大带来经济效益的提高,产生规模效应。实际经营中,有种植大户集中种植经济作物比如栽种果树或者苗木,由于近年的市场行情变化,水果花卉苗木等这些经济作物的销售价格也会发生变动,一旦达不到预期量价,种植大户投入产出失衡,加上自身资金储备不是很充分,导致流转费用无法支付,引起农户诉讼。

从法院大数据平台随机分析文书发现,不少的种植大户流转土地用于种植粮食,而近年来,按照一年两季来算,一年的收成扣除粮食化肥农药机械及人工费用之后,由于收入不理想,付给农户的租金往往延后,一旦遇到自然灾害,当年的租金收取必然受到影响。农户的想法很简单,既然种植大户不支付租金,就要重新流转出给其他单位或者个人;其诉讼请求也很简单,既然对方不付租金,就要收回土地租金或收回土地。法院大数据平台显示,在2016至2020年的涉农村土地诉讼民事案件中,土地承包费等费用支付、确认协议效力或者解除合同以及违约行为属于最常见的纠纷原因。可见,这些案件量的增加与市场风险有很大的关系。

五 司法公开、乡村自治与当事人诉求

中央推进司法改革以来,法院受理的行政案件大幅增加。法院大数据平台显示,2016至2020年,全国涉农地诉讼行政案件约21.6万件,占同期全部一审审结行政案件103万件的约20.9%。按占全部民事、刑事与行政案件数量的比重看,涉农地诉讼中行政案件占比最大,而涉农地诉讼民事、刑事案件在同期全国民事、刑事案件总量的比值分别为1.32%和0.82%。法院大数据平台随机分析文书发现,司法改革之后,涉农地诉讼当事人对行政机关诉求更多,对诉讼门槛的高或低则更加敏感。

(一) 司法公信力提升让群众更多选择诉讼作为解决纠纷的途径

司法公开是这些年涉农地诉讼案件数量增加的重要原因之一。近年来审判机关在持续推进司法公开,人民法院也同步推进司法公开的制度建设和平台建设。当前,对诉讼当事人来说,从立案到开庭,从开庭到判决结果的取得,再到案件的执行,全程是公开的。庭审现场、裁判文书、判决后的执行信息都是公开的。作为司法改革的重要举措之一,司法公开既是公正司法的表现形式,又是公正司法的有力保障,司法公开促进了司法公信力的大幅提升。裁判文书公开平台、审判流程信息公开平台、庭审公开平台、执行信息公开平台四大平台的建设和推广应用,扩大了司法公开的战果,带来了法院公信力的提升,改变了公众对司法机关的认识。

因此,农民在遇到农地纠纷时会想到去法院起诉,并自发组织群体诉讼。法院大数据平台随机分析文书发现,不少当事人知道裁判文书会上网,审判公正有保证。因此当面临土地纠纷时,他们多半会第一时间想到组织村民去当地法院起诉。农地纠纷当事人对人民法院的信赖以及法律意识的提高与近年来人民法院进行的一系列司法改革所取得的成

效息息相关。

(二) 立案登记制改革降低诉讼门槛,引导当事人依法解决矛盾

最高人民法院于 2015 年 4 月颁布了《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》。该意见规定,“人民法院对符合法律规定条件的民事起诉、行政起诉、刑事自诉、强制执行和国家赔偿申请,一律接收诉状,当场登记立案。”⁽¹⁰⁾ 这次改革从根本上旨在改变我国立案制度的顽疾,变立案审查制为立案登记制,对依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权,长期以来困扰人民群众诉权行使的“立案难”问题已经成为历史。

我国当前处于社会矛盾多发期和频发期,各种社会纠纷大量产生。仅仅依靠行政手段是不够的,还迫切需要通过法律以及司法程序予以化解。但由于“告状难”“立案难”,一些当事人不得已采取信访等法外方式解决纠纷,可能会引发更多的社会问题。“信访不信法”的现象存在,使司法程序化解的纠纷许多不能得到及时有效化解,可能导致“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”,影响社会的安定。作为司法改革重大举措之一的立案登记制改革,使得人民法院立案渠道全面畅通,将社会矛盾更多地通过诉讼和审判机制来处理,可以把尖锐的矛盾转化为法律技术问题,进而把这些矛盾更多地纳入法律程序解决的渠道,有效地化解社会矛盾,为党和政府分担矛盾。以往大量游离在法律程序之外的纠纷“弃访转诉”,运用法治思维和法治方式解决矛盾纠纷的能力水平明显提高。法院大数据平台随机分析文书发现,自此改革之后,有不少矛盾分流到了法院,法院每年新收的民事和行政案件数量大幅增加。

据最高人民法院研究室统计,立案登记制实行后,法院受理的案件数量出现了爆发式增长,第一年立案数量同比增长近三成,⁽¹¹⁾ 也就是说,这一制度的实施几乎使得法院的工作量增加了三分之一。对涉农村土地纠纷的当事人来说,推进立案登记改革,使农民打官司不再困难,这是司法改革红利的释放,但同时也把大量纠纷引进了法院,使涉农村土地诉讼量大大增加。

(三) 诉讼费制度改革使得诉讼门槛不断降低

国务院新《诉讼费用交纳办法》(下称“《办法》”)于 2007 年 5 月正式实施。该《办法》大幅调整了法院诉讼收费标准,基层法院诉讼收费额下降尤为明显,平均下降 70% 左右。涉农地诉讼当事人以农村人口为主,收入水平不高,一旦进入诉讼,败诉的一方往往要承担诉讼费,所以当事人对诉讼费较为敏感。大数据分析显示,在 2016 至 2020 年间的涉农地诉讼民事案件中,标的额为一元(含)至一万元(含)案件量占比为 28.59%,标的额为十万(不含)至一百万(含)案件量占比 62.97%。根据《办法》收费标准计算,行政诉讼的案件诉讼费为 50 元;财产案件的诉讼请求金额或者价额在 1 万元以内的,案件诉讼费为 50 元,2 万元以内的为 300 元,5 万元以内的为 1050 元,10 万元以内的为 2300 元,通常原告立案时预缴,结案后由败诉方负担。《办法》规定了适用简易程序案件、调解和撤诉

(10) 参见“最高法《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》”,中国法院网 <https://www.chinacourt.org/article/detail/2015/04/id/1585051.shtml>,最近访问时间[2021-04-05]。

(11) 参见赵春艳《中国法院立案数量同比增长近三成》,《民主与法制时报》2016 年 5 月 12 日第 67 期,第 01 版。

案件在此收费标准上减半收取,执行案件执行标的的不超过1万元以内的执行费为50元,2万元以内的为200元,5万元以内的为650元,10万元以内的为1400元。梳理裁判文书发现,基层的农地案件,许多适用简易程序可以减半诉讼费。因此,对一些标的额不大的纠纷,当事人考虑成本上的因素,往往更愿意直接选择到法院提起诉讼。当事人原本因为收费高、缴费有一定困难的顾虑被打消,当事人担心败诉后承担较高诉讼费的,现在因为诉讼费降低了,也优先选择诉讼渠道解决纠纷。《办法》的实施、诉讼费的降低客观上助推了涉农地诉讼案件数量的增长。

对于涉农地诉讼的农民当事人来说,诉讼费的数额可能会影响他们选择解决纠纷的方式。以行政案件收费标准来说,不管案件大小,不管案件时间长短,收费均为50元。由于诉讼成本的降低,所以一旦出现纠纷,当事人相对于其他纠纷解决方式往往选择通过诉讼去解决。

(四) 国家职务犯罪法律体系的完善

法院大数据平台显示,涉农地刑事一审审结案件量均呈增加趋势,且增速均变快。2016至2020年,全国各级法院一审审结的涉农地诉讼刑事案件约4.15万件,其中,2016年审结7402件,2017年审结8049件,2018年审结9276件,2019年审结9828件,2020年审结7019件。通过法院大数据平台分析文书发现,案件被告涉国家工作人员(被告人信息检索关键词为主任、会计、委员、队长、组长、书记、支书、负责人、干部)的案件量五年占比均值为26.37%;贪污罪、受贿罪案件总量比重达四成以上。《监察法》在2018年实施后,当年涉农地刑事案件量同比增长35.87%。国家在全面推进依法治国的大背景下,全国范围内自上而下的严格执法、公正司法理念越来越深入执法者和司法人员的内心,越来越深入基层。在全民守法加强的大环境下,基层群众的这种监督意识大大增强,大量案件的线索被发现,一批基层一线的腐败人员被惩治。

(五) 乡村自治与农村当事人法律诉求

改革开放40多年来,经济社会发展日新月异,农村生活的变化是巨大的,这些变化会带来思想观念和思维方式的变化,也会带来纠纷处理方式的变化,并与法院诉讼量有着较强的相关性。法院大数据平台随机分析文书显而易见,目前诉讼增加体现在两个方面,一是土地纠纷数量的上升,二是土地纠纷上升到诉讼层面的事件增多,两者均与乡村自治规范性和农村当事人纠纷处理方式有关。

首先,农村民主议定程序失范。民主议定,是我国农村依据村民自治开展农村事务管理的基本要件。在社会生活发展中,民主议定被曲解和误读,导致众多侵犯集体经济组织成员利益的案件发生。分析文书发现,出现了村民大会根据多数决通过支持多数人利益的决议的情况,损害了妇女等特殊群体的利益;还有村民会议滥用权力,如以未经民主决议为由,任意废除土地承包合同,驱逐外来承包者,以追逐更高的利益。农村基层组织在发放、使用、分配征地补偿费用过程中,不经民主议定程序制定分配方案,随意分配进而产生纠纷。这也是导致矛盾和纠纷进入法院的原因之一。

其次,乡村文化中农民的自我维权意识与法治观念都在增加。当前,信息化打破了城市与农村交流的壁垒,互联网(手机新闻、群消息、小视频以及电视法制节目等)使得信息

传播与接收不再受身份限制,农民可以足不出户了解到其他地方的情况。当发生纠纷时,农民的参考对象不仅限于本村或邻村,而且可以吸取互联网上成功的维权经验与合法的解决方式。在寻求解决纠纷的过程中,农民不仅会在村集体内部通过沟通协商解决问题,而且会试图主动地寻求法律手段来保护自我权益。出现纠纷打官司不再是丢人的事。这种观念上的变化是造成法院受理的民事案件和行政案件数量不断增加的原因之一。

但也应注意,当前农村当事人对法律理解能力不够。通过对 2016 至 2020 年间一审审结农村土地承包合同纠纷案件进行分析,共检索出有文化程度记录的当事人 3055 人,包括文盲 16 人、小学 1071 人、初中 1509 人、高中 305 人和大学 154 人。当事人以小学和初中文化程度为主,占全部识别结果的 84.45%。当事人受教育程度与矛盾纠纷的相关性至少表现为两个方面:一方面,由于当事人文化程度不高,缺少法律知识,导致农村经营活动中的民商事合同协议极不规范,甚至存在仅有口头协议而不签订文字合同的情况,为将来产生纠纷埋下了种子;另一方面,当事人全面了解相关政策的能力不足。一旦产生纠纷,相应的诉讼也会随之而来。

最后,乡村自治范围和界限也成为引发纠纷的关键。法院大数据平台显示,在 2016 至 2020 年涉农村土地诉讼民事案件中,纠纷原因涉“外嫁女”分配补偿款的案件量五年占比均值为 7.55%。具体看相关判决内容,无论取消城镇与农村户口之分,还是确立土地流转政策,集体经济组织成员资格(社员权)的认定问题总是绕不开的。

综上,通过对当前农村诸多因素的分析,可以看到这些因素对农村社会纠纷产生的影响:环境及市场主体价值观念的多元化使农村土地产权纠纷的形式发生变化,全面而深远地影响了纠纷处理机制的选择。这一切都促使涉农村土地产权纠纷案件量逐年上升。

六 结 论

通过对涉农地诉讼的司法大数据分析,本文认为,相关案件的变化,主要受到以下四个方面因素影响:

第一,农村土地制度改革配套制度缺位,引发大量涉农地诉讼。我国农村土地承包制度的历史变迁引发了一系列土地承包经营纠纷。相关政策和立法虽然对农村土地承包制度的重要问题作出了回应,但仍遗留了一些争议;宅基地制度的变化使原有隐形的宅基地买卖、继承等矛盾和纠纷逐渐浮现;农村集体建设用地制度的立法滞后于实践及收益分配机制不完善等。

第二,城乡融合发展使得农村土地价值提升,利益冲突加剧新型纠纷增多。农地权属的变更,势必带来利益的调整和分配;宏观经济政策变化导致基于土地市场而引发的各种利益冲突长期存在;惠农政策的出台,会间接导致承包方与发包方原本的利益平衡结构被打破;城市房价上涨引起周边土地价值巨幅波动。我国在推动农村经济体制改革的同时,也对农业发展给予了经济上的补贴与政策上的扶持,容易出现经济利益的冲突;户籍制度改革带来的户口流动导致农村宅基地诉讼案件的增加;区域性的政策变化也会产生一些难解的纠纷。而应对以上新型纠纷的机制尚不健全。

第三 农村土地相关权益主体诉求增多,诉讼成为纠纷解决的主要方式。司法公信力的提升让群众更多地倾向于选择诉讼作为解决纠纷的途径;立案登记制改革让立案难成为历史,大量涉农地矛盾以诉讼案件的形式进入了法院;诉讼费制度改革使得诉讼门槛不断降低;涉农地案件职务犯罪法律体系的完善使得涉农地刑事案件量有所增长。

第四 乡村依法自治水平较为薄弱,未能平衡好农村土地各方权益。村民自治意识觉醒、法律诉求增加与乡村民主自治不足、调解力量未得到充分发挥之间存在张力,导致乡村自治在化解涉农地矛盾纠纷过程中仍处于较为被动的局面,从侧面加剧了涉农地纠纷涌入诉讼渠道。

综上 本文借助法院大数据平台的司法数据和裁判文书进行实证分析,同时对涉农地案件诉讼成因的相关影响因素进行深入剖析、探究诉源,以期为涉农地案件诉源治理的精准施策提供有益参考,也望从另一个侧面反映出目前涉农村土地问题的突出矛盾之所在。

[本文为作者主持的研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式研究”(21ZDA061)的研究成果。]

[Abstract] In the context of deepening the construction of smart courts, the results of the informatization construction of many courts have provided new tools for observing social contradictions and strengthening the management of litigation sources. Based on judicial big data, this article analyzes lawsuits involving agricultural land nationwide from 2016 to 2020. By summarizing the new characteristics of the sources of these lawsuits, it shows that the causes of litigation involving agricultural land are complicated. They include: changes in various rural land systems, such as rural land contracting system, homestead system and rural collective commercial construction land system; the implementation of a series of national rural development strategies, such as agricultural and rural modernization, the transformation of agricultural policies, new-type urbanization development, rural revitalization strategies, and the change of household registration system; elements of market economic environment, such as the rise of the value of rural land and the increase of risks of market operation; and the implementation of judicial reform measures, such as the reform of the judicial openness system, the registration system for the docketing of cases, and the litigation fee system. In order to adopt targeted measures for the management of the sources of litigation involving agricultural land, China needs to have an accurate understanding of the above-mentioned factors. Judicial big data research can provide a reference for the construction of a social management framework suitable for dynamic changes in different regions and at different times.

(责任编辑:田 夫)