农村集体土地纠纷化解机制探究

——以枫桥经验为视角

摘要：近年来，围绕农村集体土地的权属、收益和使用的纠纷呈现出上升的趋势，涉及征地补偿、宅基地、合作社股份等利益分配问题矛盾突出，成为具有乡土特色的基层治理难题。本文先以涉外嫁女承包地权益纠纷案件为切入点，分析农村土地纠纷背后存在的问题及症结，即法治与乡村自治存在冲突和张力，体现在规范性与教化性、权威性与认同性、底线性与优先性之间。最后引入枫桥经验为化解纠纷的进路，弥合法治与自治之间的冲突，并在主体层面、理念层面、技术层面提出改进措施。

关键词：枫桥经验；法治；自治；集体土地纠纷

一、问题的提出

随着乡村振兴战略的实施，产业振兴和拆迁安置工程等涉土地流转的项目数量上升，农村集体土地纠纷的数量也呈现上升态势。在承包地“三权分置”制度持续推进的背景下，土地承包经营权的权利主体、法律性质等问题尚未明确，造成司法实践中出现侵害集体经济组织成员权益、土地承包经营权归属认定、承包地征收补偿费用分配等农村土地类型化纠纷。其中，涉外嫁女承包地权益纠纷由于受到传统性别习俗观念的影响更深，成为乡土性很强的基层治理难题。农村“外嫁女”指因与村外人结婚而离开原有集体经济组织，但户籍仍在本村的已婚妇女。[[1]](#footnote-1)现实中确认外嫁女集体经济组织成员的资格标准模糊，认定仍存在障碍，在征地补偿、宅基地、合作社股份等利益分配问题中矛盾突出。因此，本部分以此类案件为切入点，结合案例分析，分析造成农村土地纠纷中存在的问题，为运用枫桥经验探索解纷路径做铺垫。

（一）村民自治规范侵权

乡村自治依靠村规民约、习惯传统、道德约束等民间力量进行自我教育、自我管理，根据《村民委员会组织法》，村民代表大会、村民会议等自治形式可以对村内公共事务作出决定。在外嫁女承包地纠纷中，存在村民决议通过的利益分配方案侵权的问题。虽然《妇女权益保障法》第32条、《农村土地承包法》第6条等规定，为妇女平等的享有土地承包经营权提供了法治保障，但缺乏配套法律保障，并且重男轻女的传统观念在农村地区仍根深蒂固，还受“增人不增地，减人不减地”土地政策的影响，外嫁女的土地承包经营权仍面临被减损的风险。我国在1997年进行了第二轮农村土地承包的续包和重新发包，在此之后出嫁的妇女在承包地征收补偿分配中存在以下几类困境，被剥夺合法土地权益：第一，妇女户口迁移至夫家所在集体经济组织，在夫家作为外来人员未分得承包土地，同时原集体经济组织也将其剔除在分配之外。第二，妇女出嫁后户口仍留在娘家，但受“从夫居”此类村规习俗的影响，承包地被强行收回。第三，农村妇女嫁入城镇，农村户口转为城镇户口，集体经济组织自动将其承包地收归集体。[[2]](#footnote-2)在司法实践中，法院最初以无权干预村民自治决议、村委会不属于行政组织等理由将“外嫁女”纠纷阻挡在诉讼机制之外，[[3]](#footnote-3)法治让位于自治。但法院此种避让作法导致矛盾日趋增涨，其后逐渐出现“司法避让”到“能动接受”的司法处理转向，积极引导并重构对外嫁女合法权益的平等保护理念。

结合判例分析，在王某友诉某村委会、某村十一组承包地征收补偿费用分配案中，[[4]](#footnote-4)原告系外嫁女，但其户籍一直在某村十一组，虽然经村民代表大会讨论决定以其已婚为由不予分配承包地征收补偿费，但是法院认为原告具有集体经济组织成员资格，该决定违背平等原则，侵犯了原告作为承包经营户与其他村民平等享受补偿款的权利。可见，外嫁女是否能获得合法征地补偿，不取决于是否出嫁的乡村传统观念，而需依法认定是否具有集体经济组织成员资格，折射出乡村自治规范与法律之间的冲突。

（二）承包地确权存在程序障碍

土地确权登记是在明确承包土地地块、合同、权属证书的基础上进行登记，但实践中，一般只有户主作为权利主体的代表人被登记，外嫁女被登记的情况比较少见。[[5]](#footnote-5)承包土地确权过程中，集体经济组织存在认识误区，将公安机关户籍登记中的“户”与作为农村土地承包主体的“户”相混淆，对外嫁女的土地份额不作登记或少登记，侵害合法承包地权益。比如，在张某飞诉张某重、家村村委会土地承包经营权案中，[[6]](#footnote-6)原告系外嫁女，户口迁出至乙村，但在迁入地未取得承包土地。在此期间，其亲属重新与村委会签订土地承包合同，将原告排除在家庭成员之外。法院认为，土地承包中的“户”，应当以土地承包合同记载为准，根据《土地承包法》，妇女结婚，在新居住地未取得承包土地的，发包方不得收回其原承包地，避免了外嫁女陷入两难困境。因此，村集体在承包地确权中的程序障碍使得外嫁女权利登记认定难，体现出乡村法治意识薄弱，侵犯合法权益。

（三）存在执行难问题

从司法信任的角度，习俗、惯例和传统文化等非正式规制对村民的观念和行为产生重要影响。侵权人对外嫁女土地权益存在思想认识上的偏差，比如，片面理解国家土地承包政策，忽视妇女集体经济组织的成员身份，对与传统落后观念向左的司法裁判的接受度较低，配合执行的积极性较低。从保障机制的角度，农村集体经济组织的成员个体权利保障机制不完善，《土地管理法》等相关法律没有具体明确规定，同时成员资格各地认定标准不一，需平衡村民间的利益。村委会通过依法召开村民会议、村民代表大会等方式决定分配方案，而“外嫁女”起诉主张自身权益时，往往分配方案已实施，通过司法程序更改已分配的标准，司法成本高，同时也将面临执行难问题。此类案件往往涉案人数多，潜在纠纷数量巨大，基层司法资源不足。

二、问题症结：乡村治理中法治与自治存在冲突

随着乡村治理环境多样化、治理主体多元化，包括村民、村委会、街镇、社会组织等多元主体间的利益关系也变得更为复杂，围绕土地矛盾纠纷解决的需求激增。乡村自治和法治作为两大纠纷解决机制，发挥着重要的基层治理效能。自治具有本土性和非正式性，而法治则依靠法律法规、司法和行政干预等国家力量进行法治化治理，具有普遍性和规制性。在乡村治理实践中，由于二者理论和制度逻辑不同，造成集体土地纠纷解决路径和效果的分歧，如集体经济组织成员资格认定、外嫁女土地权益分配等诸多乡村治理难题。基于地缘和亲缘关系，村民对乡规民约的认同感和依赖感往往强于司法裁判结果，造成矛盾化解难，涉诉信访多，案结事不了。因此，有必要先理清矛盾纠纷的症结所在，即乡村法治与自治的边界和冲突之处，为进一步探索新时代枫桥经验在乡村治理中的优势和着力点奠定基础。

（一）规范性与教化性之冲突

法的进化过程一般可以概括为“从身份到契约”的运动，[[7]](#footnote-7)我国在法治现代化进程中，也体现出由带有教化性的身份观念向规范化的契约精神的转变。关于自治的教化性，乡村社会是一种礼治社会，不同于法治以国家公权力来维持，也不同于德治通过社会谴责压力来维持，而是依靠习惯风俗建构合理性基础，以传统文化潜移默化影响价值体系。其解决纠纷的权力结构包括公权力、人民同意权力和教化性权力，三者相辅相成。[[8]](#footnote-8)也即，传统中国社会是一种身份社会，受儒家以“长幼、尊卑、亲疏”等伦理纲常为中心的思想影响，“差序格局”中的个体作为权利义务主体的属性比较弱，更多是作为特定身份的道德伦理主体。而枫桥经验，由于女性在传统社会遵循男耕女织的角色分工，受“重男轻女”观念影响，其在村集体组织中的合法权益尤其是土地权益往往被忽视。关于法治的规范性，则指向契约化，与市场经济和网络交易的发展相适应，出现了个体的原子化倾向，熟人社会的情理逐渐退却，取而代之的是陌生人社会的理性。因此，规范性与教化性的冲突也体现为法律的刚性与习惯的柔性之间的冲突，前者更追求程序和实质的公平正义，后者更追求道德层面的和谐稳定。当前，我国城乡二元结构尚未破除，城市化与法治现代化的适应和同步程度更高，而乡村民间传统秩序由于自治的特殊性及司法避让的历史，个体之间仍联结紧密，信息对称性更强，乡规民约和习惯作为交往准则，具有源于传统文化的内生自发性，比外生移植的法律更能产生稳定性期待。在涉土地纠纷中，一些侵害当事人合法土地权益的乡村自治规范，却仍能在村民代表会议中通过，也体现出村民日常交往更依赖习惯等社会准则，欠缺对规范性的认识和法律意识。

（二）权威性与认同性之冲突

“天高皇帝远”等谚语体现出乡民对民间社会秩序的认同和依赖，官方虽然具有权威性，但社会治理参与感低。及至现代，基于我国国情和发展要求，国家成为治理的关键力量，法律体系建立在普遍适用的基础上，已经渗透到社会生活领域的方方面面。从演进的视角­­来看，士绅乡贤角色淡化，民治色彩弱化。乡村自治的活动空间有所限缩，并被纳入法治框架下，社会治理体系趋于统一。但历史惯性往往给制度的改革和变迁带来阻力，法治与自治在乡村社会治理中所发挥的作用存在此消彼长的关系。诉讼作为解决纠纷的末端路径，其法律效力具有更高的位阶和权威性，但如上所述，村民的法律意识和诉讼态度仍具有传统性，对司法裁判结果的认可程度并不会与裁判结果的权威程度完全成正比。二者之间的冲突张力体现在，即使法院作出判决，但与当地习惯不一致时，会削弱对裁判结果的认同程度，并可能转化为涉诉信访。从现实的困境来看，调解、仲裁等功能未充分发挥，尚未形成便捷、高效、权威的替代诉讼的解纷机制，或者说化解土地纠纷的其他方式存在非终局性和非权威性等特点，当事人虽在达成和解或接受调解时的认可程度高，但其执行的动力却不足，又会转化为执行难问题。

（三）底线性与优先性之冲突

与中央相比，地方的治理实体更具存在感，日常事务管理不在县衙门，而是在民间，地方士绅是民间秩序的治理主体。[[9]](#footnote-9)从历史的视角来看，我国最早的自治形态始于北宋，“吕氏乡约”记载：“德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相恤。”体现基层社会秩序以德治为基础，与王安石新法各司其职，“乡约自下而上，新法自上而下”，可见，历史中自治与法治的关系体现在德治与法制之间，即矛盾纠纷先诉于民间，再诉于官府。[[10]](#footnote-10)在纠纷中，诉讼作为底线性救济的劣后途径，具有时间成本高、裁判终局性的特点。而调解仲裁等方式因为更适合基层治理具有适用上的优先性，涉土地纠纷因为案涉利益较多，多数当事人选择直接诉诸法院，案多人少矛盾日益突出。

总体而言，乡村司法资源供给不足，人民法庭无法覆盖各个村镇，区县基层法院又无法直接触达村镇，治理主体单一、乡村民间力量蛰伏等不足导致矛盾化解机制缺位，急需探索一条多元化解纷路径去弥合法治与自治间的冲突。

三、新时代枫桥经验弥合分歧的进路

枫桥经验诞生于20世纪60年代农村的社会主义教育运动，主要精神为广泛动员和依靠基层群众，通过说理斗争而不是依靠国家公权力实施抓捕的形式进行社会改造。经过50余年的演进与变迁，新时代枫桥经验被赋予新的内涵，在时代变化中仍然保持鲜活的生命力且历久弥新，发展成为我国基层社会治理的重要模式，在乡村振兴、村民自治和基层民主法治建设等基层治理领域发挥了积极作用。

（一）主体层面：“多元主体+协同治理”

党的二十大报告提出：“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”。枫桥经验随着社会发展，由社会管制、社会管理逐渐转型升级为社会治理的重要经验，在打造共建共治共享的社会治理格局的实践中不断完善多元治理主体，完善完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的协同治理新机制。[[11]](#footnote-11)

就多元主体而言，在党建引领社会治理的背景下，基层乡镇政府应当发挥其主导作用和“服务群众的最后一公里”的下沉优势，组织协调多元力量参与解纷机制，尤其农村土地矛盾对社会稳定的影响大，且土地涉及确权、管理、开发等各个方面，更需引导多元主体的参与，努力将矛盾化解在源头。社会组织处于协同地位，比如行业调解、公证处等，既能提供专业化公共服务，也是化解社会矛盾、协调利益冲突的重要力量。村民参与社会治理体现了人民主体地位，枫桥经验的核心是“群众路线”，依靠、发动群众将矛盾化解在基层，新时代“枫桥经验”更加突出了公众参与，村民既是利益诉求的表达者，又是参与自治、化解纠纷的重要力量。

就协同解纷而言，聚焦土地纠纷这类矛盾多发高发领域，法院、街镇、村居、网格等治理主体力量整合，积极与更多行业调解组织、专业调解组织建立对接机制，完善矛盾纠纷诉前分层梯次化解机制，努力将更多矛盾纠纷止于未诉，发挥枫桥经验为民解困、为稳聚力、为诉减压的作用。[[12]](#footnote-12)在此意义上，新时代枫桥经验着眼于治理的参与性、协商性与合作性。

（二）理念层面：“能动司法+诉源治理”

一是转变司法审判理念，枫桥经验侧重变被动裁决为主动服务，促进矛盾纠纷多元化解在诉前，推动更多法治力量向引导和疏导段用力，把诉调对接的“调”再向前延伸，从源头上减少诉讼增量。推进基层社会治理从定纷止争向无讼少讼转变，坚持个案办理与诉源治理一体推进，以高质量的能动司法服务基层社会治理现代化。一方面，要围绕重大项目，主动减少诉源。关注征地、拆迁、安置、补偿等涉土地矛盾纠纷风险集中点，提示纠纷隐患，保障土地项目进展的效果。另一方面，要围绕矛盾多发领域，共搭多元治理平台，共建专业化解纷力量。

二是法律引导和重构习惯。枫桥经验蕴含着社会秩序安定和谐的基本要求，注重道德教化与约束，促进情法理交融。习近平总书记指出，执法办案要“坚持以法为据、以理服人、以情感人，既要义正词严讲清‘法理’，又要循循善诱讲明‘事理’，感同身受讲透‘情理’”[[13]](#footnote-13)在农村土地纠纷中，法院由司法避让转向能动司法，纠正并引导乡村自治规范合法合规，也是对乡村基层社会习惯、观念规则的更新与重构。

（三）技术层面：“精准治理+精细治理”

互联网、大数据、云计算、人工智能等新技术已经成为推进社会治理体系和治理能力现代化所必需的技术基础。因此，新时代枫桥经验的创新发展必然要借助这些技术手段继续不断丰富发展其时代内涵，推动科技技术与基层社会治理创新深度融合，提升社会治理的精准化和精细化水平。

就场景应用而言，树立数智化理念，探索数智化协同治理范式。新时代“枫桥经验”结合数智化特征和数智化思维。畅通政府部门、法院、基层等主体间的信息互通、业务协同，加强工作联动，借力助力，建强集约化合成治理新体系，通过数字治理的过程来提前预防与精准识别各类社会矛盾风险隐患产生的影响要素，考虑不同区域类型层次的新旧社会矛盾风险，将可能出现的风险矛盾的议题提前纳入数字治理场景。

就平台载体而言，当前各地主要以基层综治中心和矛盾调解中心为依托，借助综合集成指挥平台推进数字治理载体建设，以此对资源合理配置来实现社会矛盾纠纷化解的敏捷反应治理。新时代“枫桥经验”要依托集合各种模块的治理平台，形成基于平台的治理方式，这一治理方式可以打破原有科层组织实质权威分散、信息不对称等弊端，创新组织群众发动群众的机制，更好地回应群众的差异化需求。

1. 孙海龙,龚德家,李斌.城市化背景下农村“外嫁女”权益纠纷及其解决机制的思考[J].法律适用,2004,(03):26-30. [↑](#footnote-ref-1)
2. 程诗棋.农村“外嫁女”集体经济组织成员资格的确认与法律保护 以海南省三亚市法院“外嫁女”征地补偿费分配纠纷案件为研究基础[J].法律适用,2018(11):94-100. [↑](#footnote-ref-2)
3. 为什么法院不接受外嫁女纠纷——司法过程中的法律、权力和政治.贺欣.法律和社会科学,2008 [↑](#footnote-ref-3)
4. 湖北省大冶市人民法院（2018）鄂0281民初5877号民事判决书。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 耿卓.家户视角下的妇女土地权利保护[J].法学,2016(01):115-124. [↑](#footnote-ref-5)
6. 河南省安阳市中级人民法院（2020）豫05民终2570号民事判决书。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 梅因历史法学方法论简述——以《古代法》为中心[J]. 陈颐.华东政法大学学报,2007(05) [↑](#footnote-ref-7)
8. 费孝通.《乡土中国》[M]，人民出版社,2015:77-85. [↑](#footnote-ref-8)
9. 许倬云.中国文化的精神[M].九州出版社,2019:ix. [↑](#footnote-ref-9)
10. 夏立安,史盛洁.乡村自治与国家法治的界分——基于“辅助性原则”的视角[J].浙江社会科学,2023(04):49-58+158.DOI:10.14167/j.zjss.2023.04.008. [↑](#footnote-ref-10)
11. 徐汉明,邵登辉.新时代枫桥经验的历史地位与时代价值[J].法治研究,2019(03):94-108.DOI:10.16224/j.cnki.cn33-1343/d.2019.03.008. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. 《习近平在中央政法工作会议上强调:全面深入做好新时代政法各项工作，促进社会公平正义， 保障人民安居乐业》，载《公安教育》2019 年第 2 期。 [↑](#footnote-ref-13)