

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2021.01.011

差序格局下农地纠纷村民自解的 理性违背与法治化思考

王瑞祺

(中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073)

摘要: 村民与村组织间的农地纠纷涉及村民自治的内容、村民核心利益以及多数村民利益, 而差序格局下的“私”导致了村民对自身权益的竭力维护, 这就使得利用宗亲、血缘等社会关系影响纠纷主体以化解矛盾的村民自解模式难以发挥应有的效果并存在理性上的悖论。因此, 需要限制村民自解的适用, 发挥诉讼对纠纷解决的终极作用, 强化农地仲裁和仲裁庭调解的功能, 形成层次化的行政调解结构, 从而完成村民与村组织间农地纠纷解决机制的法治化重构。

关键词: 差序格局; 农地纠纷; 村民自解; 农地仲裁; 仲裁庭调解

中图分类号: D922.32

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2021)01-0085-10

引用格式: 王瑞祺. 差序格局下农地纠纷村民自解的理性违背与法治化思考 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2021, 26(1): 85-94.

Rational Violation and Legalization Thinking of Villagers' Self-Resolution of Farmland Disputes Under the Differential Order Pattern

WANG Ruiqi

(College of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Farmland disputes between villagers and village organizations have characteristics that involve villagers' autonomy, core interests of villagers, and the interests of most villagers. The “privateness” under the differential pattern has led to the efforts of villagers to protect their own rights and interests. The villager self-solving model that uses clan kinship, blood ties and other social relationships to influence the main body of the dispute to resolve contradictions is difficult to exert its due effect and has a rational paradox. Therefore, it is necessary to restrict the application of villagers' self-settlement, give full play to the ultimate role of litigation in dispute resolution, strengthen the functions of agricultural land arbitration and arbitration tribunal mediation, and form a hierarchical administrative mediation structure, so as to complete the reconstruction of the rule of law of agricultural land dispute resolution mechanism between villagers and village organizations.

收稿日期: 2020-12-09

基金项目: 中南财经政法大学中央高校基本科研业务费(研究生科研创新平台)专项基金资助项目“刑事附带民事公益诉讼制度的前沿理论与实务问题研究”(202010674)

作者简介: 王瑞祺(1993—), 男, 湖北十堰人, 中南财经政法大学博士研究生, 研究方向为民事诉讼法学。

Keywords: differential order pattern; farmland disputes; villagers' self-solution; agricultural land arbitration; arbitration tribunal mediation

一 农地纠纷自解的一般思路

农地纠纷包括两个方面,一是普通农村居民之间因农地发生的纠纷,二是村民与村民大会、村民代表大会、村民委员会等村民自治组织之间的纠纷。由于村民间的纠纷实质上就是私人间的普通民事纠纷,且在纠纷解决方式上的研究已经相对成熟,故本文所研究的农地纠纷,主要指村民与村民自治组织之间的纠纷。

差序格局是费孝通先生在《乡土中国》中所提出的概念,现已被理解为描述中国乡土社会中“人际关系”“人家关系”“人社关系”“人国关系”的经典论述。差序格局被认为是“中国传统社会的组织规则,而且是中国人的一般行动规则”^[1],其以同心圆格局表现中国人道德内在的一惯性及等差性^[2]。差序格局概念提出以后,与社会学有关的各个学科,开始以其作为中国乡土社会的一般样态并展开本学科的理论研究。在法学、政治学领域,差序格局的概念开始与基层治理,尤其是农村社会治理联系起来,不少研究都倾向于从差序格局的社会组织形态入手,提出治理模式。基于基层群众自治的宪法原理以及多元化纠纷解决的导向性趋势,在涉农纠纷(其中也包括农地纠纷)的诸多论述中,差序格局成为纠纷自解、矛盾内化等观点在社会结构方面的论据。大量研究将差序格局中的“私”放大,强调农村社会中“私”的重要性,突出亲族、血缘、宗法对整个村域纠纷解决的重要作用,并以此来减弱“公”对纠纷解决的介入和调整。即使许多研究未直接以差序格局作为分析样板,但以亲族群体为研究基础的分析脉络,依然逃不过差序格局的一般认知内容。随着农村社会形态的变化,许多研究开始结合转型期的新背景展开分析,提出农村社会已经不再是费孝通先生笔下所描绘的“乡土中国”形象了,农村正在从一个不流动的社会转化为日益流动的社会,但其依然强烈主张采用非讼化的方式化解涉农纠纷^[3]。依靠村民自身力量的民间调解与和

解等自解措施得到大力提倡,部分学者认为社会自治对于纠纷解决具有重要意义,可以从根本上减少纠纷,由此提出完善农村的自力救济是重构农村多元纠纷解决机制的首要措施^[4]。随着“枫桥经验”的大力推广,“矛盾不上交,就地解决”的指导理念推动了理论研究的回溯与创新,“新乡贤治理”^[5]等治理思路得以提出。

上述纠纷解决思路,都是立足于农村社会差序格局的背景下,突出乡土社会中道德权威、亲族权威、乡规权威的力量,力图依靠民间力量由村民自己解决发生在农村的各种纠纷,也即纠纷的村民自解。其注意到了乡间治理的特点,有效地结合了新时代节约司法资源、减轻诉讼负担的需求,为涉农纠纷解决提供了行之有效的方法;但是也应当看到,涉农纠纷的形式多样,并非所有的纠纷都适合自解模式,自解模式更加偏重于村民之间矛盾的解决,而村民与村民自治组织间的农地纠纷实质上并不适合这种方式。

二 农地纠纷自解的理性违背

(一) 差序格局中“私”的再认识

差序格局的形象表述,即费孝通先生所言的“石入平湖起圆纹”^[6]^[42],人人都是圆纹的中心,从而形成渐次推开的关系圈,各种社会关系是交错的,却又有各自的中心。同心圆的社会关系格局,使得人缺失了个人与团体的界线意识,人际亲疏取代了社会外加的“公”与“私”。而“私”的强化与“公”的淡漠,并非意味着无序的产生,差序格局本身就被理解为一种秩序,其所建构的是道德共同体,尊尊和亲亲的等级制在其中的作用是毋庸置疑的,基于五伦和地缘的压力为传统中国人的逐利行为设置了直观的道德边界,维持了家庭和地域社会的相对稳定^[7]。在这一认知基础上,利用尊亲之威和伦理之义来实现治理、化解矛盾,无疑成了制度设计者和理论研究者选择。然而对差序格局的这种理解,实际上也存在

硬性为目的结论背书、夸大其整体结构而忽视核心原点的问题。重新认识差序格局就会发现，差等有序的格局并非适用于村域治理的所有方面，不是所有的纠纷都可以利用尊亲方式自解。实际上，差序格局的核心内容是“公”与“私”的关系，费孝通先生是在讨论国人“私”的毛病时引出的差序格局，换句话说，差序格局是用来解读乡土社会国人“公德心为什么会被自私心驱走”^{[6]39}的。抛开爱本就有差等以及追求自己的想象世界是人的本性的质疑论^[8]，己人之“私”是差序格局的核心，不论推出的波纹有多少层次与多大范围，核心都是在中心的“人”这里；因此费孝通先生才会提出中国传统社会中一个人为了己可以牺牲家国的说法^{[6]46}。那么，作为差序格局中渐次波纹中某一环的尊长、亲师也许能够对各个中心点间的纠纷冲突起到缓和调解的作用，尤其当两个同心圆发生交集而出面缓和的这一环是两圆的共同一环时，这种缓和调解作用就更加明显；但倘若这一环本身与圆的中心点发生矛盾，或是整个同心圆的大部分与中心点发生矛盾时，是差序的各层次反噬中心点，还是中心点打散各层次，就成为了一个值得思考的问题。唯一可以判断的是，不论是中心点还是各层差序都不会退让，因为中心点必然需要维护自己的“私”，而实际上各层差序又是各自同心圆的中心点。从这个角度上讲，差序格局最终还是要落到个人的身上，尤其当个人与群体发生纠纷时，单个人的私益与众多人的私益发生矛盾，应当采用怎样的方法来解决矛盾是需要重新认识的。

（二）农地纠纷自解是对“私”的理性违背

纠纷的村民自解从形式上来看，主要包括纠纷双方的和解、民间调解、无强制力的村内裁决三种形式。在此基础上，大调解方式的兴起，更是使利用村民自身力量解决纠纷成为处理涉农纠纷关注的焦点。值得注意的是，各种纠纷解决措施的推出，在促进多元化纠纷解决机制建设的同时，也存在着忽视涉农纠纷与农地纠纷区别的问题，尤其是没有关注到村民与村组织间纠纷的特殊性问题，从而使得许多措施的实行并不能完全发挥其应有的功效。加之政策性的导向，其往往会消解和阻碍许多法治化纠纷解决途径的使用，造成公权纠纷解决机制介入不力、自解机制又不能发

挥功效的尴尬境地。由此便产生了许多信访问题^{[9]70}，使得当地各级政府机关为之头疼。于是，其愈加渴望能够在基层解决纠纷，实现矛盾的民间解决，进而出台各种政策性措施来推动自解，由此形成一种负性循环。许多研究将信访常态化作为农地纠纷多元化解机制不足的表现，并以此提出进一步完善机制的主张^[10]。实际上，真正的涉农信访，多因村民与村民自治组织间的纠纷而产生。不把握这类纠纷的本质特征，一味强调村民自解以及宏观的多元化纠纷解决机制，无法真正解决信访难题。

村民与村民自治组织间的农地纠纷，主要包括土地承包经营权的获得与流转、集体土地管理、征收土地补偿款的分配、集体经济组织成员身份的获得以及其他需要通过村民大会、村民代表大会民主决策或是村民委员会行使权能而产生的纠纷。其实质是村民自治组织在进行村民自治的过程中与某一个或某几个村民发生民事争议，进而引发的纠纷，具有以下几个方面的特征：

其一，纠纷涉及村民自治的内容。这一类纠纷通常情况下或是村民大会、村民代表大会民主决议的某事项与村民个体间的私益发生了冲突，或是村民委员会在执行村民大会、村民代表大会的决议以及行使权限范围内的职权时与村民个体间发生了争议，从而引发的纠纷。所以，此类纠纷一般都涉及村民自治的内容，发生争议的事项直接或间接出于集体决策。

其二，纠纷多涉及村民的核心利益。农地纠纷是农村纠纷中的重中之重，其与村民的切身利益息息相关。农村物质来源的基础是土地，不论村镇企业、畜牧业、种植业都是建立在土地之上的，进而所有的村民权益也都建立在土地权益之上，一旦涉及农地纠纷，就是对村民的土地权益发起冲击，也就影响到了差序格局中那个中心点（个人）最重要的“私”。不仅如此，由于纠纷是由村民自治组织的决议和具体执行行为所引起而上升到村民自治的事项，必然事关整个村级单位的发展和所有人的利益，如上文论及的征收土地补偿款之分配，通常不仅涉及的数额不菲，还可能关系到村民的家庭生活以及未来新的投资方向，从而与村民利益密切相关。

其三，纠纷涉及多数村民的利益。目前，农村

流通性越来越强,封闭性逐渐降低,血缘关系与地缘关系弱化,熟人社会结构开始向逐利化转变,市场化不断加深。但相较于城镇而言,农村依然是个相对封闭的社会,利益覆盖面虽然不大却能精准地包容每一个域内主体,牵一发而动全身的事项较多,而由村民自治组织决策管理的事项更可能关涉每一个村民的利益。所以,在村民与村组织的纠纷中,即使其他村民并没有直接参与到争议之中,但争议的处理结果或多或少都会影响到其权益,这是在城镇纠纷甚至其他涉农纠纷中都很少存在的现象。在这一层面上,村民与村组织的纠纷就会向另一个比较极端的方向演化,成为群体性的纠纷。这包括两个方面,一方面是村民这一方虽然在全村范围内属于少数,但其涉纠纷的人数不少,因而成为群体纠纷;另一方面是纠纷但凡有处理不合意者,站在村组织背后的大多数村民就可能“亲自上阵”,直接参与到纠纷的处理中来,形成群体纠纷。这两个方面,不论哪一种都会成为基层政府在社会治理中所面对的重大事项。

基于村民与村组织纠纷的特殊性,差序格局下的“私”得以进一步放大,并最终与纠纷的村民自解拉开距离,形成背反。在村民自解的三种主要形式中,由于村内的裁决本身多由村组织作出,在民社农地纠纷背景下,这一类自力解决无法适用。下面主要就和解与民间调解这两种方式对“私”的理性违背进行分析。

第一,和解。和解的达成,建立在双方当事人沟通协调的基础之上,而最终纠纷的解决,实际上是双方妥协与退让的结果。从这个方面来说,和解一定涉及某一方期待利益的减损,甚至可能是对实质利益的消磨。上文已述,村民与村组织间的农地纠纷涉及村民核心利益且牵涉面十分广泛,其不仅属于“私”,还是最重要、最关键的“私”。那么在以“私”为社会关系和社会结构中心的环境中,无论村民还是村组织哪一方都不会轻易妥协,即使能够在一定程度上形成变通和转圜,这种让步也不可能太大而足以形成和解。不仅如此,作为村组织一方,其决议是全体村民投票的结果,常设的村委会无权进行变更,如要以各自让步的方式变通村民自治的决议,倘若决议由村民大会作出,就需要村民大会重新投票,倘若决议由村民代表大会作出,就需要村民代表大会重新投票。

且先不说这样的做法是否可行,即使重开会议,居于多数人的村民也很难被做通工作,做出集体性让步,这几乎是不可能完成的任务。倘若纠纷由村委会行使职权所产生,虽然不需要重新进行决议,但村委会领导班子的协商同样会为和解带来诸多障碍,基于管理需要以及村域治理权威的考虑,这种让步通常也十分艰难。由此,和解的“各让一步”实际上会变成单方的“多吃点亏”,村民这一方需要作出的“牺牲”会大幅增加,即使村民勉强同意,也会导致不当侵害个体利益而违反法治的情况出现。

第二,民间调解。基于村民自解的民间调解主要包括村委会调解、乡贤调解及人民调解。

村民委员会的调解具有立法层面的制度基础。《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》(以下简称《农地承包纠纷调仲法》)第7条要求村民委员会和乡(镇)人民政府应加强农村土地承包经营纠纷的调解工作,在立法的高度赋予了村委会调解的正当性。但由于在村民与村组织的农地纠纷中,一方主体为村组织,则村委会或可能自己就是当事人,或因为是村民大会和村民代表大会的下属执行组织,而在法理和逻辑上不具备主持调解的可能。因此,村委会调解在此类农地纠纷中无法适用,属于对理性的违背。

乡贤调解是农村社会治理中十分特殊的一种措施,其根植于农村熟人社会且重人际关系的特点,在化解矛盾纠纷、促进基层社会的和谐稳定、实现社会治理体系和治理能力现代化方面的作用是不言而喻的^[1];但在村民与村组织的农地纠纷中,该解决方式失去了关键的主体——乡贤。乡贤调解的主体并不一定是在村域内德高望重、分量不俗的人,与纠纷主体具有一定关系、能够形成心理干预的人,与案件具有牵连关系的人,具有调解经验的人等,都可以是乡贤调解的主体。但基于“私”的考量,与纠纷实体有利害关系的人,多半难以克“私”而立“公”,因此无法保证调解的公平公正,进而无法从事调解工作。在村民与村组织的农地纠纷中,争议几乎与村内的每一个人都存在直接或间接的联系,因此不论由哪一位村民主持调解,处理的结果都会不同程度地影响到调解人自身的利益,这就使得没有村民具备足够的正当性来担任“乡贤”。以一个简单的衍

生人口问题就可以清晰地认识到这一困境。“‘衍生人口’问题主要是指，村民会议或者村民代表大会通过民主决议方式决定，将征地补偿款按照村集体经济组织原有人口分配，而对于新生的人口不予分配，由此在新生人口与原有人口之间引发征地补偿款分配不均的矛盾甚至冲突问题。”^{[9]73}倘若多数的原有人口通过民主决议，决定对新生人口不予发放或少发放补偿款，从而引发纠纷。此时，每个村民或者属于原生人口，或者属于新生人口，无法从中选出一个与争议毫无关联的第三方，就算其对补偿款并不在意，也会存在无法得到对立方信任而难以达成调解的情况。不仅如此，乡贤虽不一定要求德高望重，但通常也需要具备一定的信服度和社会影响力，而这样具有名望和影响力的村民，多半本身就是村委会成员或是与村自治组织具有密切关系的人员，由这样的人承担调解任务自然也并不妥当。除此之外，农地纠纷的一方主体是村民组织，其背后是占多数的村民群体，出任调解者的“乡贤”在面对强势的村民组织以及其背后的多数村民时，会存在“村社压力”的问题。渴望居中的调解者多为村集体说话，为多数人说话的期望汇聚成一种无形的压力甚至是压迫，在潜移默化中影响着“乡贤”的调解行为，基于不愿意得罪多数人的私心，调解者即使不会利用自己的地位侵害村民一方的权益，也难以保持其客观中立的地位。

人民调解的原理与乡贤调解相同，不同之处在于这是一项得到国家层面认可的制度，具有明确的法律保障和程序支撑，同时调解的主体和方式相较于乡贤调解也更加灵活多样。人民调解通常由专门的人民调解员负责，根据需要，还可以吸收其他利于纠纷解决的人员、社会组织、社会团体进行调解，因此其主体的可选择性很大；但相较于城镇人民调解，村域范围的人民调解可选择的主体实际上并没有那么广泛。城市的特点在于流通性很大，人员聚集，市场化程度高，纠纷主体之间的法律外关联性较弱，甚至在纠纷发生之前，可能属于互不相识的状态，这就意味着选择对双方都了解的调解者来解决纠纷十分困难。因此，调解者通常不拘泥于与纠纷主体是否熟悉及是否了解纠纷，甚至完全不认识争议双方并对纠纷完全不了解的主体亦可以担当调解人。但这

样的调解员选任方式，显然不适用于农地纠纷，其主要有两个方面的原因。其一，上文已述，农地纠纷涉及的利益面广泛，几乎全体村民都不同程度地介入其中，因此选用本村居民担任人民调解员并不合适，则人选需要向村外延伸，外村或者来自城镇的主体每次进行调解都需要自远而来，既不利于纠纷的及时调处，也增加了调解成本。人民调解的目的在于及时快速就近解决纠纷，倘若将调解主体向外探寻，显然与这种目的相违背。其二，农地纠纷关系到本村的切身利益，且关涉村民自治的问题，在一定程度上，还可能涉及本村的保密事宜而不便为外人所知。这不仅与农村相对封闭的社会环境有关，也与差序格局下“私”的向心力有关。当涉及到村外的调解主体时，本村的事项就成为了“自己的事”，不便由外人来插手，尤其类似纠纷矛盾这样的“丑事”就更不利于广泛地传播了。除了主体方面的问题，人民调解委员会的性质和设置也决定了其很难对村民与村组织之间的农地纠纷进行调解。在性质方面，人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织（《中华人民共和国人民调解法》第7条）；在设置方面，人民调解委员会由村民委员会和居民委员会设立（《中华人民共和国人民调解法》第8条），则实际上人民调解组织就是基层自治的组成部分，其与居民委员会和村民委员会之间的隶属关系也决定了其基层群众性自治组织的定位^[12]。因此，要求属于村委会下设组织的人民调解委员会对涉及村民自治的纠纷进行调解，在法理逻辑上就行不通。

三 农地纠纷非自解机制及其不足

由上文论述可以得知，通过民间村民自解化解农地纠纷的方式，违背了农村社会格局及制度建设的一般理性，可能导致出现与法治相逆反的情况。而除了村民对纠纷的民间自解外，我国法律体系中还有许多非村民自解机制，如民事诉讼、农地仲裁与仲裁庭调解、行政调解、行政管理等。非村民自解机制主要指不完全依靠村民自身的力量化解矛盾，而通过稳定的程序、利用与村社无关的第三方力量解决纠纷的机制。

（一）民事诉讼

民事诉讼是解决民事纠纷的根本路径。《民

事诉讼法》第3条将民事诉讼处理的纠纷界定为公民之间、法人之间、其他组织之间以及其相互之间因财产和人身关系上所发生的争议,而农地纠纷是村民(公民)个体与组织之间因为财产或人身关系引起的纠纷,利用民事诉讼解决农地纠纷并无立法层面的障碍。在村民自治的层面,我国《村民委员会组织法》第36条规定:“村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的,受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销,责任人依法承担法律责任。”在法律之外,最高人民法院的司法解释为农地纠纷的诉讼化提供了更加详尽的程序规则。如《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》(以下简称《审理土地承包纠纷解释》),对土地承包类案件的受理内容、诉讼主体、程序规则进行了详细的规定。最高人民法院在回复广东省高院的请示中,亦明确了农村集体经济组织与其成员间因收益分配产生的纠纷,人民法院应当受理。

虽然利用诉讼解决农地纠纷在立法与司法解释层面获得了制度支持,但仍存在规定不详尽、范围不周密、内容互相矛盾的问题,导致了实践层面的适用混乱。《村民委员会组织法》第36条将人民法院可以撤销的决定限定为村委会或村委会成员所作出的决议,而将村民大会和村民代表大会的决议排除在外,希望通过乡(镇)人民政府予以纠正。另外,该条规定人民法院仅可以撤销决定,即法院权力限于撤销权,而无形成权,纠纷难以得到彻底解决,决定之下的争议事项依然存在,更大的矛盾可能进一步酝酿和爆发。第36条在范围和主体上的限缩,在立法的宏观高度,约束了人民法院利用司法程序解决农地纠纷的权力和正当性,使得后续制度均存在这一类问题。除此之外,规则间的矛盾,也使得民事诉讼程序的适用十分混乱。《审理土地承包纠纷解释》在对土地承包经营类纠纷进行规制的同时,又将未取得土地承包经营权的纠纷排除在外,并规定因土地补偿费数额提起的民事诉讼,人民法院不予受理。但《农地承包纠纷调仲法》第2条在列举了土地承包经营纠纷的类型之后,又规定:“因征收集体所有的土地及其补偿发生的纠纷,不属于农村土地承包仲裁委员会的受理范围,可以通

过行政复议或者诉讼等方式解决”,即意味着土地征收补偿款的纠纷可以通过诉讼的方式予以解决。司法解释与立法规定相互矛盾,由此产生了农地纠纷中的部分争议可以提起民事诉讼、部分争议又不能提起民事诉讼的适用混乱情形,从而使得人民法院在司法实践中,对能否受理村民与村组织间的农地纠纷认识不一,其在没有制度支持时,多以驳回起诉对待诉讼,致使本来就属于普通民事纠纷的案件得不到司法处理,只能转而求助信访等途径解决。

(二) 农地仲裁与仲裁庭调解

农村土地承包仲裁是解决农村土地承包经营纠纷中的一项特殊机制,在发挥仲裁程序性的同时,又不似诉讼程序复杂耗时,具有低成本、高效率、就地解决、重意思自治的特点。在解决村民与村组织间农地纠纷方面,农地仲裁的优势在于,农村土地承包仲裁委员会是在当地人民政府的指导下建立的,其通常直接由地方政府予以管理,属于完全中立的第三方力量。在仲裁委员会的组成方面,由政府部门代表、人民团体代表、农村集体组织代表等各方人员组成,从而可以有效制约村域内的利益相关者对仲裁活动的干预。不仅如此,仲裁员的选聘条件多样且不局限于村民,这就与上述民间调解的主体多为本村居民的局限性形成差别,进一步保证了仲裁的公平公正。

仲裁庭调解指农村土地承包仲裁委员会的仲裁庭在仲裁之前可以对纠纷进行调解,如果调解达成,可由仲裁庭制作调解书,从而解决纠纷的制度。《农地承包纠纷调仲法》在对仲裁程序予以规定的同时,设置了仲裁庭调解程序,将两种纠纷解决手段汇合到一个机构,能够有效地发挥仲裁庭对矛盾的化解作用。

就制度设置而言,农地仲裁与仲裁庭调解的范围限于农村土地承包经营纠纷,诸如土地补偿费数额纠纷、集体组织收益分配纠纷等并未划入这两类纠纷解决机制的范围。与民事诉讼不同,基于仲裁制度和仲裁庭的特殊属性,在涉及村民自治的争议时,仲裁庭是否有处理的权限需要进一步分析;但就目前土地承包经营纠纷日益增多且类型日益丰富的现状而言,仲裁庭所发挥的作用依然并不突出。笔者统计了2013—2016年土地承包经营纠纷

（不包括人民法院受理的纠纷，仅包括各调解及仲裁机构受理的纠纷）数量与仲裁案件量（见表1）。由表1可以发现，通过仲裁解决的土地承包经营纠纷在纠纷总数中占比极低，且仲裁案件的整体数量偏少。不仅如此，虽然土地承包经营纠纷大多数经由调解的方式得以解决，但在这些调解方式中，包括人民调解、行政调解等，并不意味着仲裁庭调解的数量很多。总体上看，仲裁这一纠纷解决方式的适用率和适用水平仍然较低。

表1 2013—2016年全国土地承包经营纠纷量与仲裁案件量 万件

年份	纠纷量	仲裁案件量
2013	88.75	6.48
2014	114.11	8.50
2015	—	—
2016	163.52	13.18

注：笔者根据《中国农业年鉴》2014—2017年相关数据统计得到。

（三）行政调解

调解可分为私力调解（民间调解）与公力调解，农地纠纷的公力调解主要包括司法调解和行政调解，因司法调解主要在民事诉讼中进行，此处主要讨论行政调解。有关农地纠纷的行政调解类型较多，有乡镇政府直接进行的调解、农村司法所调解、乡（镇）政府专设的调解中心调解等，因其并没有制度层面的具体规定，因此行政调解呈现出一种形式多样、因地制宜的特点。随着多元化纠纷解决机制和大调解的大力提倡，以及“枫桥经验”的全面推广，各地基层人民政府在政策驱动下，所设计的各类行政调解可谓“遍地开花”。行政调解组织的设置也由高向低、由临时组建向稳定常设发展，大量的政府调解中心和专设的调解小组开展驻村工作，“落户”在各村，就地调解，及时解纷。同时，为防范矛盾扩大化，在纠纷未形成前及时介入成为了行政调解工作的主要内容。在这一点上，行政调解的主动性更强，积极性更高，工作机制更常态化，有效地弥补了人民调解在主动性和积极性方面的不足。农村土地承包纠纷、村级组织换届遗留问题、土地征用等纠纷，单凭人民调解不能最终解决，形成的调解协议还是需要司法和行政手段的确认^[13]。行政调解由于具有行政权力的“背书”，在调解效力以及信服度上，更能为村民所接受，从而有效地弥补了人民调解在新型涉农纠纷解决上的短板。

行政调解的广泛适用在弥补人民调解不足的同时，也存在与人民调解功能相互重合而互相干扰的问题。大调解下所设立的各种调解中心、调解工作组，不仅稀释了人民调解的功能，也将人民调解进一步引向行政化^[14]。各式行政调解对调解事项的不加区分，大包大揽，不仅存在重复设置、机构臃肿的问题，也未能给纠纷争议者提供一个职能划分明确、渠道多轨而泾渭分明的统一机制，其不仅使争议者眼花缭乱而无从选择，更会阻碍调解功能的发挥，降低调解适用的概率。纠纷方与其花费时间去甄别各种调解的特点与区别，还不如直接提起诉讼去获得稳定且有强制力的裁判。

（四）行政管理

《村委会组织法》第27条规定了村民会议以及村民代表大会的决定侵害村民权益的，乡（镇）人民政府可以责令改正；《审理土地承包经营纠纷解释》第1条规定未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，应向有关行政主管部门申请解决。除此之外，对于农地纠纷中部分涉及行政管辖的事项，乡（镇）人民政府及主管部门也可以通过行政处罚、行政复议、出具行政意见书等行政管理的方式进行解决。这类方式灵活多样，主要依据各种行政法规和行政规章进行，往往通过作出公权的处理意见以引导纠纷的解决。

行政管理虽然具有较强的约束力和强制力，但其实际上并非一种严格意义上的纠纷解决机制。这是因为：其一，其不能通过国家强制力像诉讼一样直接对纠纷作出裁决以达到罢诉息争的作用；其二，其不能通过一定的手段像调解一样使主体主动放弃争议。行政处理往往只能对某一个单一的事项作出评定，利用其解决农地纠纷，纠纷依然存在，矛盾未能得到彻底解决。

四 农地纠纷解决机制的法治化重构

（一）限制村民自解的适用

通过上文分析可以得知，村民与村组织之间的农地纠纷无法像其他涉农纠纷一样，依靠村民自身的民间力量进行解决，其不仅与差序格局下的社会关系格局存在理性违背，而且存在许多实施上的障碍；因此，在实践中应当尽量避免适用自解的方式处理农地纠纷。

第一，谨慎地适用和解。差序格局下的“私”

使得和解的达成具有较大难度,具有彻底解决纠纷作用的和解,应当受到一定程度的限制。这种限制首先表现在官方应当尽量减少对农地纠纷适用和解的鼓励,理论研究也应当先区分纠纷的种类,再论证适用和解的积极意义。原因在于,首先,官方的提倡以及理论的推动十分容易在基层纠纷解决的大环境下形成足以影响各方的氛围,从而将纠纷的解决无形地推向和解,甚至是迫向和解。例如,地方政府极力提倡纠纷的和解化,并为此出台了许多具体政策,当村民与村组织发生农地纠纷时,相关调解组织、仲裁组织甚至人民法院都可能会有意无意地促成双方达成和解。这种外力的不断推进甚至压迫会与纠纷主体的核心“私益”进行激烈对抗,很有可能造成矛盾升级。其次,有关行政机关、司法机关一定要及时制止和制裁强制和解的情形。在村域范围内,村组织的地位和影响力,绝非一般社会组织所能比拟的,其对于普通村民所能产生的控制力是巨大的,而农地纠纷又涉及村民的核心利益,因此和解就很可能成为侵害村民个人利益的手段,而自治性高、公权介入少、人员法治意识薄弱的问题又会阻碍不当和解的救济途径之利用,因此有关部门的积极监管十分必要。

第二,避免适用民间调解。由于民间调解不仅难以实质性解决村民与村组织间的农地纠纷,甚至可能产生新的矛盾,基于农村社会关系的理性认识和社会结构的现实情况,应当尽量避免对此类农地纠纷适用包括乡贤调解、人民调解在内的民间调解机制。应对涉农纠纷进行适当区分,将村民与村组织之间的农地纠纷与其他村民间的普通涉农纠纷区别开来。对于普通涉农纠纷当然应当鼓励民间调解,并采取一定的保障和激励措施;而村民与村组织间的农地纠纷不仅不能在认知层面提倡民间调解,还应当在民间调解的工作机制中将其一定程度地排除出去。除此之外,各地基层政府在推动纠纷的多元化解,尤其是进行深化调解时,也应当避免“矫枉过正”式的运动化做法,对调解的推动,应当因地、因事进行,避免陷入过分提倡调解、违反法治后回归诉讼、诉讼爆炸后又回溯调解的死循环。

(二)发挥诉讼对纠纷的终解作用

所谓终解作用,是指司法对于纠纷解决的终

极作用。诉讼程序作为纠纷解决的最后一道屏障,要尽量最后使用,避免司法程序的随意开启,因为诉讼对纠纷的解决通常具有最高效力,一旦作出裁判,即不能再通过其他纠纷解决手段予以更改。多元化纠纷解决机制的理念是制定多种纠纷解决措施,以避免所有的纠纷均流入诉讼程序,这样的理念同样适用于农地纠纷的解决。民事诉讼的提起应当保持审慎理性的态度,尽量分流纠纷,利用多种手段化解矛盾,将诉讼的作用定位在纠纷的终极解决之上。这是对民事诉讼程序在农地纠纷解决体系中的宏观定位。

在具体制度方面,笔者认为,应当肯定民事诉讼程序对所有农地纠纷的受理,突破民事诉讼程序仅能审理农地承包经营纠纷的局限。民事诉讼是处理所有民事纠纷的程序,换句话说,只要是平等主体间的财产与人身纠纷,民事诉讼都可以审理。而村民与村组织间虽主体特性有所不同,但在民事法律关系中,都属于互相平等的主体,且农地纠纷涉及的也都是财产与人身关系的争议,村民依法提起民事诉讼并无不妥。正如上文提到的土地补偿费数额纠纷,“这部分费用应属于集体内所有成员所有,应由村民大会或村民代表大会制定分配标准,由村委会执行分配任务。如果村民对分配数额有异议,应属于普通的民事争议,缘何法院不予受理呢?”^{[9]78}部分司法机关将涉及村组织的纠纷定性为村民自治的问题,而拒绝使用审判权对其进行解决。这样的处理方式,实际上混淆了自治权独立与审判权行使的关系,简单地把审判行为当作对自治事项的不当干预,从而拒绝受理。实际上,村民自治有着明确的范围和界限,村民对关涉自身利益且得到法律允许的事项通过民主评议的方式进行自我管理,在这个向度内,自治是独立且不受干预的。然而一旦自治的行为与其他法律主体发生碰撞,引起了民事法律关系,从而产生争议,则在这个向度内,其主要内容就成了民事纠纷。民事诉讼依据《宪法》《民事诉讼法》解决纠纷不仅具有制度上的正当性,也能够将纠纷事项通过法治手段予以化解,避免争议对自治的干扰,反向可保证自治的实现。不仅如此,审判权是国家公权力,具有《宪法》在权力划分体系中所设置的用以保证法治的强制权,村民自治必须在法治的轨道中运行,当其因为产

生纠纷而可能破坏法治时，通过审判权进行调整，具有《宪法》的制度支持。同时，随着经济进入新常态，人口也进入新的发展形态，表现为人口城乡格局发生变化以及城镇化加速^[15]，旧有的调解难以适应新的变化，导致诉讼手段的运用越来越有必要。

（三）强化农地仲裁和仲裁庭调解的功能

在强化农地仲裁与仲裁庭调解之前，首先应当对进入仲裁的纠纷范围进行理论上的划定。土地承包经营纠纷以外的农地纠纷能不能进入仲裁程序，关键在于对农地仲裁性质的认识。村民自治是一项基本的政治制度，对自治活动和内容的监督必须要有明确的法律支持。在《村民委员会组织法》中，乡（镇）人民政府对违反宪法、法律等的村民决定可以责令整改，人民法院可以撤销村委会侵害村民权益的决定，从这一方面看，能够对关涉村民自治纠纷进行处理的机构必须是国家公权机构，主要是行政机关和司法机关。而仲裁委员会并非公权机关，仲裁程序也并非公力救济机制，而属于社会救济机制，主要通过民间力量来解决纠纷。在这个层面上，仲裁委员会所行使的权利无法对抗村民自治权，难以有效地解决因此产生的纠纷。对于农地仲裁的性质，虽然理论界多有争议，有人认为农地承包仲裁属于“准行政性仲裁程序”^[16]，有人更从大仲裁的角度，认为仲裁既有契约性又有司法性^[17]。但实际上农地仲裁的本质是一种民间仲裁，即使其具有行政与司法的性质，在诉讼程序与行政管理本身都需要受到约束的村民自治中，仲裁能够发挥的作用也就十分有限了。因此，笔者认为农地仲裁的纠纷事项还是应当限于土地承包经营纠纷，虽然这一类纠纷同样可能涉及村民自治的内容，但其已有明确的立法支持，而且这类纠纷财产性更强而自治性相对较弱。

农地仲裁与仲裁庭调解的强化，实际上是一个问题的两个方面，因为只要农地纠纷进入仲裁程序，仲裁庭即可以根据纠纷的实际状况，展开调解或是作出裁决。基层行政机关、司法机关、司法行政机关应当转变思路，在避免利用村民自解解决农地纠纷的同时，将乡贤调解和人民调解的部分资源以及农地纠纷向仲裁庭调解和仲裁裁决分流；尤其是乡（镇）人民政府在牵头建立多元

化纠纷解决机制的同时，也应当有区别、分类型地划定解纷机制的功能，而非不加区分地一体推进。换句话说，地方政府、司法机关在推动人民调解、乡贤调解、村委会调解等机制建设的同时，首先应当在认识层面上将纠纷进行归类，将村民与村组织间的农地纠纷向仲裁委员会分流，并在一定程度上实现物质资源的平衡，从而强化农地仲裁在农地纠纷解决方面的独特作用，这样就可以在仲裁委员会内部形成调—裁一体的模式。由于农地仲裁并非一裁终局，仲裁申请人在裁决作出后的有效期限内还可以提起诉讼，这样就形成了调—裁—诉的系统结构，轨道清晰，简便明确，有效降低了村民解决纠纷的难度。

（四）形成层次化的行政调解结构

行政调解优化的重点在于形成层次化的体系，划清各类行政调解的作用，并且与人民调解等民间调解厘清界限，然后根据纠纷的种类，选择不同的行政调解。具体到村民与村组织的农地纠纷中，首先应当避免与人民调解的内容过于重合，人民调解在我国的社会治理领域中已经实践多年，积累了丰富的经验和制度基础，而许多地方政府在推行行政调解的过程中，并没有注意与这项已经比较完善的制度进行区分，不仅两者之间的功能多有重合，而且行政调解组织的下移化，也加剧了对纠纷解决民间力量的侵蚀。基于村民与村组织的农地纠纷无法利用民间调解予以解决，这类涉农纠纷应当尽量依靠行政调解的方式化解。其原因在于行政调解人员多为行政机关所选派，可选择性大，与纠纷的利益关联性小，同时行政权力主持下的调解，也不易受到村组织的影响或是“村社压力”的干扰，能够更加公正地解决纠纷。而其他涉农纠纷则可以依靠人民调解、乡贤调解等民间调解予以解决，从而廓清各种调解适用混乱、效率低下的问题。

在区分了人民调解与行政调解的适用类型以后，行政调解内部也应当根据农地纠纷的具体内容进行分层。就村域范围内的行政调解而言，主要有政府所设的调解小组的调解、司法所调解、调解中心（调解委员会）的调解以及乡（镇）人民政府的调解等。行政调解的层次化可以直接依照进行调解的主体级别进行设置，总体来说可以划分为三个等次，最低级为各驻村的调解小组或

调解员的调解,中等级别为村司法所调解或专设的村调解中心调解,最高级别为乡(镇)人民政府的调解。当农地纠纷发生后,纠纷双方可根据争议额度、影响力、复杂性等因素求助于不同级别的行政调解。从某种角度而言,可以将之理解为诉讼的级别管辖,但行政调解的这种级别划分不具有强制力。各级别行政调解所解决纠纷的标准,需要根据各地情况的不同,由乡(镇)政府进行归纳总结,并框定一个弹性的标准,鼓励争议者按照标准选择行政调解;但必须注意的是,这种标准不应具有强制性,行政机关无权也不应强制当事人选择纠纷解决的方式。就级别标准而言,笔者认为,村民与村委会间发生的不涉及村民大会和村民代表大会决议的有关土地承包经营的纠纷可以通过低级的行政调解解决;如果承包经营的土地面积大、金额多,则可以由中等级别的行政调解解决。村委会在土地补偿费用发放、集体经济组织利益分配过程中,与某一个或少数几个村民发生争议的,可由低级别的行政调解解决;村民大会、村民代表大会作出的决议与一个或少数几个村民发生争议的,可由中等级别的行政调解解决;与10人以上多数村民发生争议的则应由乡(镇)人民政府负责调解,在必要的情况下,乡(镇)人民政府还应当派出专门的调解人员或者工作小组针对某项群体性的农地纠纷驻村专门开展调解工作。总之,调解级别的标准并非一成不变,可由各地基层政府灵活设置,但应当结合当地实际情况并切实可行。

概言之,村民与村组织间农地纠纷的村民自解不仅与差序格局的社会关系结构相违背,而且不具有可操作性,因此应当积极建立法治化的纠纷解决机制,避免过于依靠民间力量化解纠纷。农地纠纷解决的去自解化,并不是对多元化纠纷解决机制的否定,或是将村民自身的民间救济机制斥为非法治,而意在言明此类农地纠纷的性质特殊。因为一味强调民间自解,可能演化出非法治化的结果,甚至进一步激化矛盾。实际上,此类农地纠纷的法治化重构秉承的依然是多元纠纷

解决的理念,以包括诉讼、仲裁、调解甚至行政管理等多途径作为要旨,其目的是为了高效优质地解决农地纠纷。

参考文献:

- [1] 贺雪峰.差序格局与乡村治理的区域差异[J].江海学刊,2007(4):115.
- [2] 翟学伟.再论“差序格局”的贡献、局限与理论遗产[J].中国社会科学,2009(3):153.
- [3] 赵春兰,周兴宿.新农村建设中农村纠纷及其非讼化解决机制[J].法治研究,2008(3):16.
- [4] 李俊.社会转型期我国农村多元纠纷解决机制的重构路径[J].河北法学,2013,31(12):50.
- [5] 王斌通.新时代“枫桥经验”与基层善治体系创新:以新乡贤参与治理为视角[J].国家行政学院学报,2018(4):133-139,152.
- [6] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [7] 肖瑛.差序格局与中国社会的现代转型[J].探索与争鸣,2014(6):50.
- [8] 苏力.较真“差序格局”[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2017,54(1):92.
- [9] 张红.农地纠纷、村民自治与涉农信访:以北京市调研为依据[J].中国法学,2011(5).
- [10] 张海燕.我国农地纠纷解决路径之优化研究[J].理论学刊,2014(12):56.
- [11] 王斌通.乡贤调解:创新“枫桥经验”的传统文化资源[J].山东科技大学学报(社会科学版),2018,20(2):35.
- [12] 刘加良.论人民调解制度的实效化[J].法商研究,2013,30(4):60.
- [13] 何永军.乡村社会嬗变与人民调解制度变迁[J].法制与社会发展,2013,19(1):83.
- [14] 冯卫国.转型社会中的人民调解制度:挑战及其应对[J].法治研究,2014(7):59.
- [15] 靳海攀,胡振华.湖南省县域人口与经济差异测度研究[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2020,25(2):66.
- [16] 丁宝同.农地承包经营纠纷仲裁调解程序探析:以功能定位与法理定性为中心[J].西南政法大学学报,2013,15(2):74.
- [17] 范愉.ADR原理与实务[M].厦门:厦门大学出版社,2002:374.

责任编辑:徐海燕