



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

制度、新型村民自治组织与农地确权纠纷的处理

——基于河北省PX县3个案例的分析

汇报人：倪坤晓

时间：2016年12月10日

一.引言



.....●

二.理论基础与研究假说



.....●

三.资料来源和案例概况



.....●

四.案例分析



.....●

五.研究结论与建议



.....●



一.引言

●研究背景

- (1) 农地确权意义重大
- (2) 进展较为缓慢
- (3) 农地确权矛盾难以化解（高名姿等，2015）

●文献综述

目前研究偏重实务操作（农地确权的背景、内容、重要性、工作的流程、技术模式、主要原则，遇到的问题和解决之策）

代表性的研究：社会资源（赵树凯，2011）；差序治理（高名姿等，2015）；协商民主，新型自治组织（王宏选等，2012）

●问题提出

某些村庄在农地确权中虽发生了各类纠纷，但均在村庄内部通过协商和调解的手段得到了化解，从而使该村的农地确权进程较为顺利。

从制度和组织的视角探究如何利用村庄内部资源低成本地化解农地确权中的纠纷。



二.理论基础和研究假说

组织是不是制度？

康芒斯（1962）：组织是制度

诺斯（1994）：组织并非制度

Meyer and Rowan（1977）：反对在组织和制度环境中做出区分，强调组织与运行结构之间的关联。

本文
观点

组织并非制度，两者存在一种相互的关系，组织是在现有约束所致的机会集合下有目的地创立的团体。

●正式制度

人们（政府、国家或统治者等）有意识创造的一系列政策法规。

●非正式制度

人们在长期的交往中无意识形成的，包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯和意识形态等。

正式制度与非正式制度是互补和相互替代的关系，矛盾统一。

二.理论基础和研究假说

•农地确权纠纷处理的制度视角

正式制度和非正式制度互动的方式来解决纠纷（章荣君，2015）；

在乡村治理中呈现互动的关系，多数情况下，正式制度无法消除非正式制度的运行空间，要“因时、因地制宜”地将正式制度嵌入非正式制度中，建立起相互补充的治理体系，才能实现村庄的自治（杨嵘均，2014）

•研究假说

假说1：农地确权纠纷的处理主要是依靠村集体的力量和智慧；

假说2：非正式制度中的人情关系、家族势力、以及习俗和道德观念在处理农地确权纠纷时发挥的是一种综合性的影响；当非正式制度与正式制度相互强化时，有助于降低交易费用，约束人的行为，实现低成本的纠纷处理。

二.理论基础和研究假说

• 农地确权纠纷处理的组织视角

新型村民自治组织是指除农村传统治理机制（如村委会）外，以村民集体（包括村集体和村民小组两个层面）为主体，实行自我管理、自我教育，自我监督和自我服务的村级组织，主要包括乡规民约评理会，村民议事会、理事会和监事会等。

• 研究假说

假说3：新型村民自治组织是农地确权纠纷调解的主要机构，其能整合村内社会资本，易取得村民信任，并减少信息不对称，从而避免纠纷激化，达到纠纷和解的目的。

三.资料来源和案例概况

•资料来源

2015年2月初，笔者对河北省PX县L村和C村的农地确权情况进行实地调查，获取县、村两级的访谈资料；村级确权情况调查表2份和村内具体纠纷处理的问卷调查表6份

•案例村概况

该县2013年被选为河北省农村产权制度改革试点县，其所辖的乡为农业部确定的土地承包经营权整乡推进试点乡，2014年该县又被农业部选为确权推进试点县。

L村农地确权纠纷10个，协商解决8个，调解解决2个；C村农地确权纠纷23个，协商解决20个，调解解决3个。



三.资料来源和案例概况

●案例介绍

	案例 1	案例 2	案例 3
纠纷主体	李某和翟某	兄弟俩	陈某和村民小组
村集体	L村同一村民小组	L村同一村民小组	C村
家族势力	均为村内大户	均无	无
两家关系	不和	融洽	融洽
纠纷描述	耕地挨在一起,账面面积均1亩,实测李某0.95亩,翟某1.05亩。早年田埂变更过,可能是测量不准。	哥A地,弟B地,账面均2亩,互换耕地,无合同;实测A比B多0.2亩。B为级差地。	侵占了田间路和水渠,导致实测比账面面积多0.1亩。
主体意愿	李某认为重划的田埂测量不准,翟某否认	弟主张换回,哥不同意	不愿意退还
处理过程	两家利用家族势力私下向监事会反映。调解人X某3次调解,双方愿意和解	协商一致	Y某调解,陈某同意退还
最终结果	均按1亩登记,重新调整田埂	互换耕地,补全合同	退还耕地,重新按2亩登记

四. 案例分析

1. 正式制度的基础性作用

《农村土地承包法》第五十一条规定，因土地承包经营发生纠纷的，双方当事人可通过协商解决，也可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府等调解解决；若当事人不愿协商、调解或协商、调解不成的，可向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。

《PX县深化农村改革工作领导小组关于农村土地承包经营权确权工作中具体问题处理的指导意见（试行）》中规定：以二轮承包面积为准，确权证上记录承包面积，登记簿上记录实测面积和承包面积，实测面积录入到县农村工作委员会土地信息管理系统中。

全国性的法律和政策文件和地方性的政策文件为纠纷处理提供解决的路径和法律依据，是一种基础性的保障，但这些正式制度都未对纠纷处理中村集体、村民小组和村民个人的权利和义务做出明确的规定，只是将具体的处理纠纷事务交给了村集体。

在纠纷处理中更多地还是依靠村集体的力量和智慧！



四. 案例分析

2. 非正式制度与纠纷处理

• 人情关系

在人情取向的乡土社会中，情面原则是熟人社会人际关系的基本原则，其要求人们处理相互关系或纠纷时要顾及人情和面子，合乎情理并讲究忍让，追求的是一种长期的互惠平衡（陈柏峰，2011）。因而关系亲近的村民在处理纠纷时更倾向于遵循“情面原则”，进而达成和解。（陈柏峰，2011）。（**案例1**，**案例2**）

关系亲密的人选择纠纷解决方式的程序较为轻缓。

• 家族势力

案例1：李某和翟某家族势力都较大，两家分别通过自己的关系网络和家族势力向监事会施压；

案例2：兄弟俩之间的纠纷属于家族内部纠纷，交易成本低于家族间的纠纷，处理起来相对容易；

案例3：C村是以陈姓家族构成的，陈某与村民小组间的纠纷一定程度上也属于家族内部纠纷

家族势力在农地确权纠纷处理中扮演了重要的角色，若存在家族间势力的对抗，则会阻碍纠纷的处理；若属于家族内部的纠纷，则处理起来相对较易。

四. 案例分析

2. 非正式制度与纠纷处理

• 习俗和道德观念

一，规范社会成员行为

村规民约、宣传标语等：“邻里乡亲有纠纷，自我批评找原因，低头不见抬头见，握手言和情谊深”；这些习俗和行为惯例是随着乡村的演变深植于村民心中的，具有一种无形的约束力，从而使村民在处理纠纷时倾向于遵循“情面原则”，选择“情在理先”。

二，激励人们进行行为选择

L村和C村都有各种先进的评比活动，如“十大好媳妇”、“助人为乐积极分子”等；在村里起到了一个模范带头的作用，能够激励村民“见贤思齐”，在村内形成一种和谐的人际关系，利于纠纷的协商和调解。

四. 案例分析

3. 制度视角的纠纷处理分析框架

在处理农地确权纠纷时，应保持正式制度和非正式制度目标的一致性。

两方面强化作用将有助于降低交易费用，约束人的行为，实现低成本的纠纷处理。

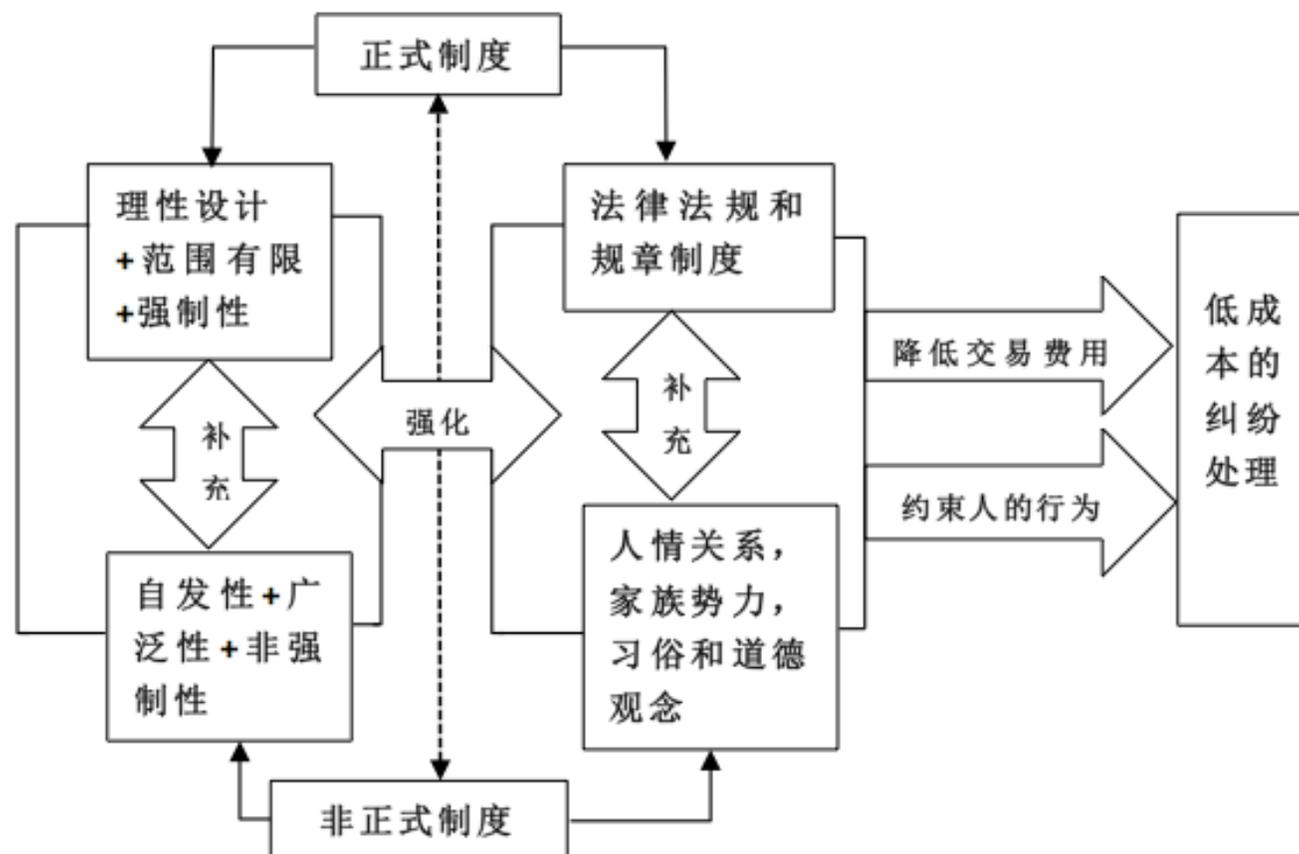


图 1 制度视角的纠纷处理分析框架



四. 案例分析

4. 新型村民自治组织与纠纷处理

• 概况

L村：乡规民约评理会、村民议事会、理事会和监事会；C村：说事室，监事会和理事会。

名义上是理事会和监事会主要负责，在实际操作中，这些组织的成员基本都是村干部、除干部外的老党员和群众中有威望的人，成员高度重叠，有的村民同时属于多个组织。

发现：新型村民自治组织是农地确权纠纷调解的主要机构，其中以村民监事会为主，理事会，议事会，乡规民约评理会和说事室为辅。

• 特点

(1) 凝聚性

成员多是乡村精英，能整合村内资源

(2) 自治性

自我约束、自我管理

(3) 内生性

成员属于本土村民

(4) 非利益性

成员都是义务为村民服务

四. 案例分析

•作用

(1) 整合各类社会资本

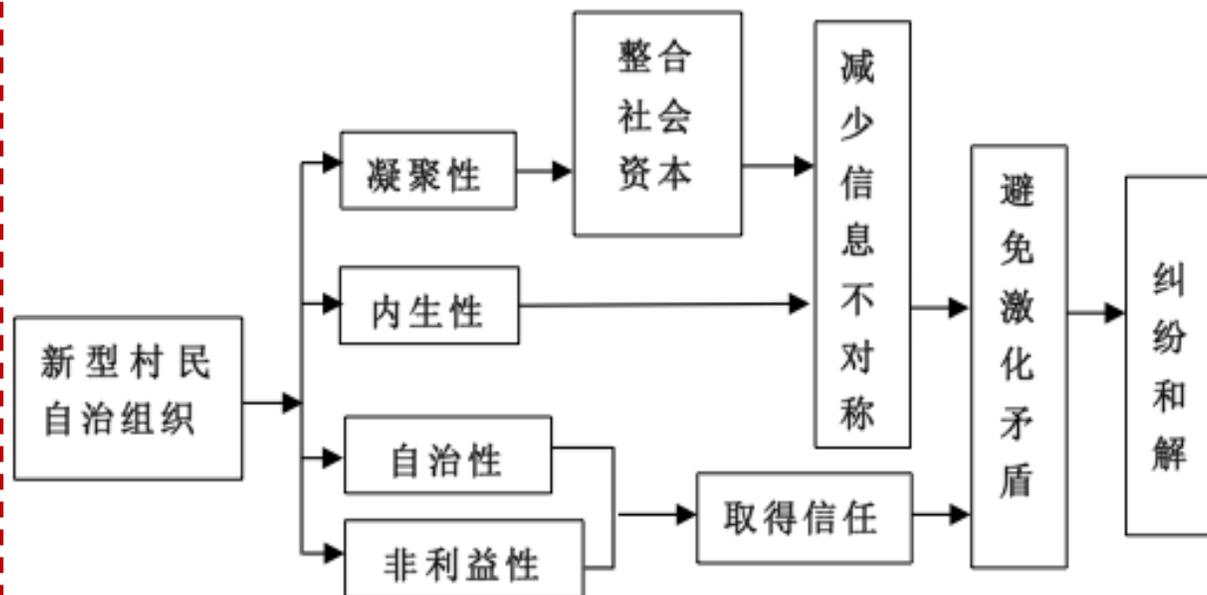
精英的组织能力、社会资本量-充分整合信息和资源。

(2) 减少信息不对称

对纠纷主体情况了解

(3) 易取得村民信任

自我管理，不存在利益上的冲突，易得到农户的信任



五.研究结论与建议

● 结论

1
村集体是纠纷处理的主要层级

2
新型村民自治组织是纠纷调解的主要机构

3
正式制度发挥了基础性作用，非正式制度的三个指标是一种综合性的影响

4
新型村民自治组织在处理纠纷时发挥了直接的作用



五.研究结论与建议

•建议

- (1) 制定专门的纠纷处理方案
- (2) 加强村风民风建设
- (3) 成立和完善新型村民自治组织
- (4) 引导乡村精英参与



感谢您的出席和聆听！