

吉林市船营区人民法院大绥河人民  
法庭农村土地承包经营权纠纷案件  
审判白皮书

## 目 录

一、船营法院大绥河人民法庭农村土地承包经营权纠纷案 特点.....	1
二、农村土地承包经营权纠纷案件存在的问题概述.....	4
三、船营法院审理农村土地纠纷案件的做法.....	5
四、典型案例.....	8

撰稿人：仲晋炎

## 一、船营法院农村土地承包经营权纠纷案件特点

大绥河法庭是船营法院唯一的一个派出法庭，辖区面积 800 平方公里，人口 15 万余人，管辖欢喜、越北、大绥河、搜登站四乡镇，因下辖乡镇农村，且随着农村经济的发展，土地问题日益突出，因此本庭涉及的农村土地纠纷案件类型较多，结合近年来审理土地纠纷案件，土地案件呈现以下特点：

### （一）法律依据太少，现有法律规定又过于宏观

1、到目前为止，能够很好的规范土地承包经营权的法律只有《农村土地承包法》，但其总共只有 65 条的规定。2、《物权法》虽然把土地承包经营权界定为物权属性，但其总共也只有 11 条原则性规定，且《农村土地承包法》的规定重复。3、1999 年 6 月 5 日，最高院下发了《关于审理农业承包合同纠纷案件若干的规定（试行）》，规定虽然只有 40 条，但却给广大法官们在处理土地承包纠纷案件时提供了一个比较明确的处理规则。但该若干规定却在 2008 年 10 月 24 日被废止。4、2005 年最高院下发的《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》也只有 24 条的规定，与被废止的若干规定相比，其所涵盖的问题更少。除此之外，处理土地承包案件再无其他能够直接作为裁判依据的法律或其他司法解释了。所以可以说，相对于其他民事审判专题而言，土地承包合同纠纷案件目前面临的最大的问题就是：法律规范过少；导致法律适用争议问题多；唯一答案较少，法官承办案件只能靠自己对有限的法律和司法解释

进行立法本意的领悟，对现行国家土地政策的理解来作出最终裁判。这就难免会由于法官对法律、司法解释和政策的理解不同，而出现裁判结果的偏颇，所以必然会出现同院不同判以及同一法院不同时期对同一类案件作出不同判决的情形。

## **（二）国家政策超前于法律规定，有时与法律规定还存在矛盾和冲突，使案件的裁判依据难于寻找**

在现有法律、司法解释不能满足审判工作需要的情况下，法官们经常要把国家土地政策作为审判的依据。但由于相关立法的严重滞后，而国家政策又不断出新，几乎中央每年的 1 号文件都对农村土地问题作出新的政策调整，由此，使承办法官只能在十分有限的法律规定当中搜寻接近于国家政策的法律规定，以得出合乎新的土地政策的裁判结果。如十八届三中全会通过的《决定》赋予了土地承包经营权的抵押、担保权能，这为土地承包经营权担保融资打开了通道。2015 年 8 月 10 日国务院又发布了《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，要求进一步推进开展农村土地承包土地经营权和农民住房财产权的抵押贷款试点工作。但《物权法》第 184 条第 2 项明确规定禁止以“耕地、宅基地-等集体所有土地使用权”进行抵押担保；最高院 2005 年司法解释规定，此类担保、抵押合同无效，因此一旦发生纠纷，在上述法律未作修改的情况下，对抵押行为效力如何认定就成为摆在法院面前的重要难题。立法与现

实之间的矛盾，立法与政策之间的冲突，以及新近出现的农村土地返租倒包问题、重新丈量土地进行确权，导致土地实际面积与承包合同中面积出现较大差额问题等，必然会给我们的审判工作带来新的问题和挑战。

### **（三）当事人之间容易发生纠纷，而且该纠纷不容易调和**

1、国家土地政策的调整，引发农民耕种意识的增强。从04年开始，国家相继出台减征或者免征农业税和粮食直补等一系列扶持农业、促进农民增收的惠农政策，使农村土地流转价格大幅攀升。过去农民“不要地、不种地”，现在是“要种地、抢种地”。由于过去土地不值钱，农民对土地耕种意识不强，所以很多土地承包经营权都被农民以各种方式进行了流转，而如今土地政策让农民通过土地耕种得到了更多的实惠，所以单方解除流转合同的案件占纠纷的主要部分。2、土地是农民主要依靠的生活来源，涉及到农民的生存权，为此容易发生纠纷。百分之九十以上的农民都是靠土地收益来维持他们的基本生活，少部分农民在农闲时外出打工，也只是补贴家用，主要生活来源还是农业收入，所以容易发生纠纷。3、土地涉及到农民的长远利益，一旦发生纠纷难于处理。从表面看，农村土地纠纷是一条垄、一亩地之争，但是由于土地政策30年不便，甚至更长时间不会发生变化，所以实际他们争取的是几十年或者更长时间的利益。近期又有对土地进行重新丈量确权的问题，让农民更加感受到土地权属的长期性可能会惠及子孙万代，所以当事人对此类案件的态度可谓是寸土必争，寸土不让。一旦发生纠纷，就会采取各种手段来维护自己的权益，

而且该类纠纷难以通过调解方式解决，当事人对利益的追求十分执着，很大一部分案件要走二审、再审程序。4、农民尊法守约的意识较差。所以单方解除流转合同，甚至抢地的纠纷逐渐增多，对早已发包的“四荒地”、机动的主张权利，对征地补偿费主张权利的纠纷也不断增加。

## 二、农村土地承包经营权纠纷案件审判实务中存在的问题

(一)受理问题，由于土地承包纠纷案件的政策性很强，关于土地所引发的矛盾往往涉及到政府的行政管理权和村民组织的自治权，所以很多纠纷是否属于人民法院受理问题在实践中不好把握，全国各地的做法也不统一。

(二)未经民主议定程序对外发包合同效力的问题，在各地都存在很大的争议，如何处理好此类合同纠纷将是更好发挥人民法院在维护农民合法权益职能作用的体现，也是维护公平、诚信等主流社会价值观的客观需要，所以需要引起高度重视。

(三)近年来经常出现由于土地承包价格的不断升高，使很多农民依据情势变更原则要求解除合同或者增加承包费，对此，实践中存在处理原则不太一致的情况，需要统一。

(四)如何对待村民自治的问题。对于一些村民自治组织作出的民主决定，虽然其基础事实的形成与相关法律或者政策的规定相冲突，但村民自治的结论是村民基于当地的客观实际，在综合考虑各方因素的基础上作出的，符合社情民意，人民法院不宜硬性否定其效力。

(五)农村土地承包经营权流转后的征地补偿费归属问题一

直是长期多发的纠纷，实践中也存在一些不同认识，需要统一规范。

（六）土地承包经营权的继承问题，在审判实践中也非常常见，如何解决好法律规定特别是土地承包经营权的特殊性与普通百姓理解的一般财产属性之间的巨大差距，也是法官所需要的面临问题。

### 三、船营法院审理农村土地纠纷案件的做法

面对如此多的土地纠纷案件，面对土地纠纷的上升态势，如何妥善处理这类案件，一直是摆在大绥河法庭的一个难题，大绥河法庭结合近几年收案及土地案件的特点，采取了以下对策：

#### 1. 加强法制宣传教育，特别是对村两委成员的法制宣传教育。

大力宣传法制，让《土地承包法》落到实处。《土地承包法》对土地承包、流转、承包人的权利义务、发包人的权利义务、救济方式和法律责任都作了详尽的规定，切实保护了农民利益，但是在实践中，由于存在文化知识的欠缺、法律宣传不够等主观方面的原因，和人口增长、人多地少、矛盾突出的等等客观因素，农村在土地承包和流转中并未做到严格依照《土地承包法》办事，发包方调整土地或者收回土地较为随意。《土地承包法》考虑到土地投资周期长、收益较慢的特性，规定了耕地的承包期为三十年，并且详细规定了调整土地或者收回土地的条件和程序，然而在广大农村，土地调整、流转的速度过快，有些地方甚至达到了“五年大调整，三年小调整”，不顾及承包人利益，从而导致农民在农业生产中不敢投资、不愿投资，进而影响农业生产的局面。根据上述问题，笔者认为今后除加大《土地承包法》的宣传力度

外，还应设立监督实施这一法律的机构，对违反该法的行为进行制裁。

## 2. 加大调解力度，和平解决矛盾化解纠纷。

农村土地纠纷诉至法院后，审判人员常常要做大量的调解工作，综合考虑各方意见，平和地解决矛盾，化解纠纷，但是，现在的土地承包纠纷往往不仅仅涉及土地承包双方，还要涉及其他方的切身利益，调解难度明显增大。如上述郑州高新区人民法院受理的十几起土地承包经营权纠纷案，纠纷双方是承包人和发包人，但是土地的实际经营者农业科技公司已经投入了上百万元开发经营，由于发包人没有按照法律规定，征得承包人的同意，或者承包人以流转合同不是家庭代表签名为由否认合同效力，从而引发发包人与承包人之间的冲突。法院在审理中曾经多次调解，做了许多工作，但是因为一方面是农民的切身利益，另一方面是实际经营者的巨大投入，三方差距很大，最终没有调解成功。调解被西方法学家称为“东方经验”，有着裁判不能替代的作用，因为我国农村法律知识普遍欠缺，许多农民对诉讼程序还一无所知，甚至还不知道什么是“证据”，更不要说举证规则、举证期限等诸多法律问题了，因此如果审判人员在处理农村纠纷时过分强调当事人主义，法官不注重调解，不调查案情，则农民利益很难得以保障。正因如此，调解在农村土地承包纠纷案件中显得尤为重要，作为审判人员，不能以案办案，只追求结案，不注重处理问题化解纠纷的实际效果，造成“案了事不了，官了民不了”的怪局面，而是应当听取各方面意见，了解各方面的利益所在，抓住主要矛盾，加大调解力度，并加强对基层民事调解委员会的

指导工作，争取将纠纷平和地化解在基层。

**3. 政府进行土地详查，明确土地权属并加强对村委土地工作的管理。**乡镇人民政府作为基层政府，最了解土地的现状及纠纷的产因，可因势利导的调解矛盾，化解纠纷，稳定土地承包关系。

#### **4. 规范土地流转机制。**

集体土地流转隐性市场客观存在导致农村土地流转纠纷的频繁发生，因此除了需要国家法律对集体组织的法律主体权限进行规定外，还需要规范土地流转市场。联合相关政府部门、以合理的方式、严格的程序、公平的结果为原则，维护市场主体间的公平竞争，监督检查市场主体的经营活动，并加强法制宣传，建立农村土地流转。地方政府及相关部门对农村土地流转要有规划性：一是建立相关规范土地流转机制的配套措施。比如村官有土地流转的登记的义务，在村集体调查统计的基础上，对现有的土地关系进行登记造册并予以公告，建立地籍档案。二是规范土地承包经营权。签订土地承包合同，明确土地用途。对少数未签合同，或不规范的合同，要及时采取补救措施，把合同规范、完善好，承包合同尽可能公示、公证，补齐相关书证，避免各类纠纷的发生和激化。并进一步规范土地流转。三是应深入持久地大力宣传和贯彻《民法通则》、《物权法》、《土地管理法》、《土地承包法》等相关法律、法规以及一些涉农的方针政策，增强农民的法制观念和遵守法律的自觉性以及保护自身合法权益的能力。四是严格执行土地管理法律法规。着重解决有法不依、执法不严、违法不究和滥用行政权力侵犯农民合法权益的问题。

## 四、典型案例

### 案例一：

**案情** 1998年末,季某与村委会之间土地承包合同期满后,该村召开了村民代表大会,会议记录载明:按规定交清所欠款项的方可承包土地。之后,在该村进行的第二轮土地承包过程中,村委会以季某欠款为由,未发包给其土地。季某起诉到法院,请求判令村委会与其签订土地承包合同,立即发包给其8.98亩耕地。

**裁判** 一审法院经审理认为:剥夺和限制集体经济组织权益。但村委会进行第二轮土地承包时,也就是1998年,此时《农村土地承包法》尚未实施(2003年3月1日开始实施),在没有明确法律依据的情况下,村委会按照村民代表表决通过的方案实施发包,应视为合法有效。据此判决:驳回季某的诉讼请求。季某不服一审判决,以村委会不发包给其土地是不合法的为由,向二审法院提起上诉。二审法院经审理认为:本案系农村集体经济组织成员起诉村委会要求承包村里土地的纠纷。因尚未形成土地承包合同关系,双方当事人之间尚无明确的具体的民事权利、义务关系,而且在农民要求村委会发包给其土地的案件中,往往在诉讼时,村委会已按该村的土地承包方案对全村土地进行了发包,故通过民事诉讼解决该类纠纷,于法无据,本案不属于人民法院民事案件受理范围。二审法院据此裁定:一、撤销一审判决;二、驳回季某的起诉。

**解读** 本案中村委会的做法确实违背了农村土地承包法律和政策的规定,但处理本案的关键问题并不是应否在实体上支持季某的诉讼请求,而是此类纠纷是否属于人民法院受理民事案件的

主管范围。我们认为，这一类纠纷系因农村土地承包政策措施落实不到位，而侵害集体经济组织成员依法享有的平等承包土地权利所致，属于社会政策层面的问题。对此类纠纷，人民法院无法调整和处理。相关纠纷应向负责具体实施承包政策的相关行政机关提出，而不能通过民事诉讼提出。法条依据是《民法通则》第2条，农民与村委会在签订土地承包合同之前，两者是管理与被管理的关系，不是平等主体之间的关系，为此不属于民法调整的范围。

### **案例二：**

**案情** 王某在第一轮土地承包时，与其所在村签订了《土地承包合同》，第二轮土地承包时，又签订了延包合同，但王某多年来并未实际取得合同约定的土地，而是一直在外务工。2011年王某回村，要求村委会按照合同约定交付合同项下土地，村委会无地可交，双方诉至法院。王某请求村委会将合同项下土地实际交付其承包经营。

**裁判** 当事人签订土地承包合同后，因未实际取得承包土地而提起的诉讼，人民法院应当受理。

**解读** 对于此类案件，我们法院要确立以下裁判规则：应当受理，至于实体上是否保护，再看庭审具体举证情况。从大部分的案例来看，村委会一方反驳的观点主要是此类案件法院不应受理，那么我们在裁判文书中应当如何驳斥这一错误的、不应当受理的观点：在土地承包经营权合同依法签订后，土地承包关系依法建立，农村集体经济组织成员的土地承包经营权自合同生效时即已设立，双方以后发生的履行合同纠纷和侵害土地承包经营权

纠纷等，均属于法律规定的农村土地承包经营纠纷，人民法院对此应予受理。