三峡库区土地承包经营权流转纠纷特点与成因分析

——以重庆市万州区为例

蒲昌权1 刘华2 朱会云2

（1.重庆市综合经济研究院，重庆渝北 2.重庆市万州区分水国土资源管理所，重庆万州）

**摘要：**随着农村社会经济发展，农村土地承包经营权流转已常态化，伴随着的流转纠纷也越来越多。万州区在三峡库区具有代表性，结合工作实践，总结流转纠纷的特点，分析流转纠纷的成因，提出有效避免和减少土地承包经营权流转纠纷发生的建议，对促进三峡库区农村经济发展和农村社会稳定具有重要的实践意义。

**关键词：农村土地 承包经营权 流转 纠纷**

重庆市万州区地处三峡库区腹心，是三峡工程移民大区和渝东北生态涵养区，在三峡库区具有代表性。近年来，随着农村社会经济发展，农村土地承包经营权流转已常态化，伴随而来的纠纷也越来越多。这些纠纷政策与法律冲突普遍存在，涉众性强、敏感度高、处理难度大，容易诱发矛盾并影响社会稳定，流转行为亟待规范，流转矛盾急需化解。解决和处理好土地承包经营权流转纠纷，对三峡库区农村经济发展，农村社会稳定具有重大意义。

# 一、万州区土地承包经营权流转现状

万州区农经站提供的资料显示，截止2015年末，全区家庭承包合同份数34.64万份，颁发土地承包经营权证数34.39万份，占家庭承包合同总数的99.28%；全区农村耕地承包总面积10万hm²，经营权流转面积4.3万hm²，其中规模经营3.48万hm²，分别占农村耕地承包总面积的43.02%和34.79%；2011年至2015年流转面积年均增速6.47%，规模经营年均增速6.82%。



**图1 万州区近5年农村土地流转及规模经营变化图**

截止2015年末，签订耕地流转合同6.45万份，签订流转合同的耕地流转面积占流转总面积的63.01%。流转出承包耕地的农户数占家庭承包经营农户总数的47.8%。

从流转入的主体看，有流转入农户、专业合作社、企业和其他主体，分别占流转总面积的63.78%、13.85%、20.06%、2.31%。

从流转形式看，主要有转包、出租、股份合作、互换和其他形式，分别占流转总面积的46.94%、43.80%、6.32%、2.93%和0.01%，其中出租给本乡镇以外人口或单位的占流转总面积的31.78%，股份合作均以耕地入股合作社，转让从2011年的4hm²到2013年消失。

 

**图2 万州区2015年农村耕地流转入主体、流转类型及占比图**

从流转用途来看，用于种植粮食作物的占39.47%，用于规模经营面积80.84%。规模经营面积中，粮油面积占28.46%,蔬菜面积占9.04%，果树面积25.69%，茶叶面积占1.93%，其他面积占15.73%。

至2013年，各涉农镇乡、街道均已建立土地流转服务机构，全区共建立村土地流转服务站140个。

总的来看，全区农村耕地承包经营权流转呈现流转规模大、流转类型多样、流转需求多元、流转程序管理趋于规范的特点。

# 二、土地承包经营权流转纠纷的主要特点

万州区法院涉土地纠纷案件资料和万州区农经站统计资料综合显示，农村土地承包经营权流转纠纷总量逐年增加，上升幅度较大，涉及面广人多，审理难度极大，处理时间较长。特别是土地流转无效合同案件，返还土地涉及第三方权益，不仅审理难，且执行更难，稍有不慎就会引发涉法上访。

## （一）纠纷数量大呈上升趋势

万州区农经站统计资料显示：从受理土地承包及流转纠纷来看，2011年以来，全区累计受理土地承包、流转及其他纠纷总量6233件，年均增幅40.91%，其中流转纠纷1477件，占土地纠纷数量的23.70%，年均增幅38.75%。



**图3 万州区2011年以来受理土地承包及流转纠纷情况对比图**

从调处纠纷来看，仲裁机构受理纠纷669件，占土地纠纷数量的10.38%，年均增幅82.06%；调解纠纷5586件，占土地纠纷数量的89.62%，年均增幅2.4%。



**图4 万州区2011年以来调处纠纷情况**

万州区法院资料显示：2010年至2014年，全区共受理涉土地民事案件321件，行政案件12件，行政非诉案件247件。涉土地案件总数、民事案件、行政案件、行政非诉案件分别增长了3倍、1.8倍、1.5倍和2倍。特别是2014年5月1日新《行政诉讼法》实施及立案登记制度改革后，涉土地纠纷案件大幅增长，并涌入法院。2003年1月至2014年3月，全区共发生土地承包经营权纠纷案件6689件；万州区法院近5年共受理土地承包经营权纠纷类案件243件。该类纠纷案件总量逐年增加，上升幅度较大。



**图5 2010年与2014年万州区法院受理涉土地案件对比图**

## （二）纠纷类型多样

从流转形式看，主要包括入股、租赁、反租倒包等类型纠纷。即：以“政府搭台、业主唱戏、部门服务、农民受益”机制引进的业主投资农业开发，农户将承包地使用权量化为股权，参与开发，按股分红，因分红问题涉诉的**“入股纠纷”**。农业产业化龙头企业为了保证生产基地的原料品质，从农户手中租赁土地从事农业生产，聘请农户作为工人参与生产与管理，集中表现为农民要求上涨租金的**“租赁纠纷”**。各类工商主体从村组集体或农户租赁土地、荒山的使用权，实行规模开发，然后又将这些租赁土地、荒山倒包给本地农民按指定的产品生产，工商主体为农户、种养大户提供生产所需良种、肥料、技术，并派出技术员指导生产，工商主体按“订单”价格收购农产品，工商主体要求降低价格甚至解除合同的**“反租倒包纠纷”。**

从法律角度看，主要包括民事和行政案件。万州区法院2010年至2014年资料显示，涉土地案件中众多疑难、复杂、新类型案件不断涌现。民事领域，以出租、转让、转包、互换为主要形式的土地流转纠纷184件，占57%；涵盖土地租赁、承包等合同类纠纷103件，占32%；土地使用权纠纷20件；其他案件14件。行政领域，包含行政确认案件5件，土地征收案件7件以及247件责令交出土地案件。土地承包经营权的大规模流转、土地承包经营权入股合作社、流转土地经营权的抵押借款等新类型案件也纷纷出现，成为审判的难点和热点。

## （三）法律关系复杂

近五年来涉土地纠纷案件主体多元，内容多样。

从纠纷主体上看，从传统的承包户之间逐步扩展到承包户家庭成员之间、承包人之间、村社与流转租用人之间、上下级农村集体经济组织之间、农民与相关政府部门之间，部分案件还有原、被告和第三人等多方当事人。其中，2011年至2015年的1447件流转纠纷中，农户之间630件、农户与村组集体之间94件、农户与其他主体之间753件，分别占流转纠纷案件总数的42.65%、6.36%和50.98%。

从案件内容上看，既有合同纠纷又有侵权行为，还有行政行为，法律关系更加复杂。以涉案数量最多的长岭镇公墓建设为例，存在行政乱作为、违法审批现象，名为旅游开发实为公墓建设，且村民以合同无效为由要求上涨租金的民事纠纷问题，行政、民事交叉。

## （四）矛盾对立难以调和

从结案方式来看，万州区法院2010年至2014年审结的土地纠纷民事案件317件中，判决结案88件，占审结案件的27.76%；调解结案117件，占审结案件的36.91%；撤诉结案（包括裁定撤诉或者撤回申请、按撤诉处理）98件，占审结案件的30.91%；其他方式结案14件，占审结案件的4.42%。审结的行政诉讼案件12件中，判决结案7件，占审结案件的58.33%；裁定驳回起诉结案2件；原告主动撤诉结案2件；被告改变具体行政行为原告撤诉结案1件。审结的行政非诉案件247件中，裁定准予执行结案156件，撤回执行申请结案88件，裁定不予执行结案3件。民事领域的调解率、撤诉率略高，行政领域几乎没有调解结案的情况，大部分为判决结案。值得关注的是，民事领域的调解、撤诉案件大多是经过万州区法院与相关行政机关、乡镇政府联动协作，以群众工作的方式解决。

## （五）涉案人数众多

承包经营权纠纷案件不仅与个案当事人的利益息息相关，更涉及到其他类似情况群众的利益，通常一个案件后隐藏着大批案件跟风诉讼，导致土地纠纷案件在一个时期内大批量涌入法院，涉及群众数量多，利益诉求基本一致，抱团诉讼现象突出，受理及审判过程稍有不慎，就可能引发群体性事件。近3年来，万州区法院审理的300余件涉土地诉讼纠纷中，涉及到群众约3000余人。如万州区法院审理的燕山乡土地承包经营权出租合同纠纷一案，2012年春节前后，原告数次到区委、区政府集访，最多时达70余人。2012年10月，近50人到市信访办、市纪委信访；同年11月，5人还前往国家信访局上访。该案虽已成功化解，但其中暴露出来的土地纠纷涉众性强、不稳定隐患的因素值得高度重视，充分应对。

# 三、农村土地承包经营权流转纠纷发生的原因剖析

## （一）流转行为不规范

《土地承包法》第三十七条规定,“土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转,当事人双方应当签订书面合同。”但实际中,流转行为存在严重不规范的现象。主要表现在：土地流转程序不规范、手续不完备、流转合同权利义务不明确等。

以农户自行流转为主，极少履行报批、报备案或申请变更登记等法定手续,流转随意性大。从2011年以来家庭承包耕地流转情况来看，按照《土地承包法》报村里同意或备案的流转只占到全部流转面积的60%。有的土地承包经营权流转多次,几经转手,原承包经营权人外出回来后不知向谁要地,而村里也不尽了解,容易产生矛盾。

**表1 万州区家庭承包耕地流转合同签订统计表**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **项目** | **单位** | **2011年** | **2012年** | **2013年** | **2014年** | **2015年** |
| 签订耕地流转合同份数 | 份 | 38446 | 52562 | 59189 | 63130 | 64481 |
| 家庭承包耕地流转总面积 | hm² | 33498.53 | 37557.87 | 40337.27 | 41637.53 | 43036.80 |
| 签订流转合同的耕地流转面积 | hm² | 20465.13 | 23548.87 | 24445.67 | 25452.60 | 27117.33 |
| 签订流转合同的耕地流转面积占比 | % | 61.09 | 62.70 | 60.60 | 61.13 | 63.01 |

农户流转以口头约定为主。由于特殊的历史背景,承包人在流转时原本对土地承包经营权不太重视,所以一般情况下流转约定都不是很明确。有些流转虽有明确的口头约定,但因没有书面记载，流转双方容易产生矛盾，一旦形成纠纷，还难以查证约定内容。

签订的书面流转合同，大多也不同程度地存在概念不清、约定不明、权利义务不确定等问题。如不少协议上有某甲将土地“给”某乙种植或养殖的条款，形成纠纷后，双方当事人对这些含糊的文字，均按照有利于自己的原则进行解释，流转方解释为“转包”或“代耕”，受流转方则解释为“转让”。

在签订了流转合同中，还存在合同主体不适格、计量面积方式及数量不清、计价方式模糊，对土地复耕问题没有明确等问题。

## （二）合同履行不诚信

从转出方来看，由于原约定的土地承包费是以现金形式核算，粮食涨价后，村民要求提高承包费；由于转入方发展李子、柑橘等经济作物有较好的收益，农民眼红，从而后悔转出，农民要求收回流转土地；签订出租合同的农民诚信缺失，以签订合同主体不适格等各种理由变相要求上涨租金。如响水镇万民村猕猴桃种植项目纠纷系列案，万民村民委员会作为甲方代表全体社员与乙方业主签订《土地使用租赁合同》，由业主租赁社员承包地种植猕猴桃，后部分社员以签订合同主体不适格为由要求法院确认合同无效，实际上是因为农民想要借此提高土地租金。

从转入方来看，个别转入户由于经营困难，而延迟交流转费，也导致纠纷发生。如万州区瀼渡葡萄园建设项目，因农业开发公司未支付2014年租金，导致1500多名农户准备起诉要求农业开发公司支付租金，该纠纷涉及面广，维稳难度大，一旦进入诉讼程序，将给法院审判工作带来巨大考验。

## （三）流转用途不一致

表现为实际用途和合同约定的名义用途不一致，从而引发复耕问题。前几年，万州区部分乡镇流转土地建设公墓，开发公司多以发展旅游业为由与农民签订土地租赁协议，但实际用于永久性公墓建设牟取暴利。如万州区法院审理的原告万州区长岭镇乔家村第四组诉被告万州区高大农牧发展有限公司农村土地承包合同纠纷一案，被告以旅游开发为名与原告签订《林地租用协议》，但在实际履行合同时，土地的用途却变成了公墓建设，违背了原告出租该地时用于旅游开发的真实意愿，而且也与相关法律规定相悖。后原告诉至万州区法院要求确认双方签订的协议无效。而此时被告投资建成的万福堂陵园已经营10多年，安葬了1000多名死者。万福堂陵园系政府招商引资项目，取得了民政部门的批准、工商部门登记、国土部门也出具了证明，行政行为与诉讼行为交织，牵一发而动全身。

有的主体为了享受库区移民政策套取移民资金后撤离，导致项目搁置、土地撂荒，造成严重资源浪费；有的主体为了短期内实现效益的最大化改变土地用途，用于修小产权房、建工厂、挖鱼塘、修圈舍等，对土地进行掠夺性经营，土地用途改变后短期内很难恢复原貌。

此外，流转双方对复耕事项约定模糊，转入方归还流转土地时不复耕，从而引发纷纷。

## （四）行政审批不合法

行政机关违法审批，法院受理与否处于两难境地。《国家土地管理局、民政部关于清理整顿非法经营性公墓的通知》（1995年3月23日）明确了对非法经营性公墓进行清理整顿和处罚措施。根据该通知第二条，是否系非法经营性公墓、非法经营性公墓的取缔或保留、保留后如何补办手续等均系行政行为，不属于法院的受理范围。但群众长期到万州区法院要求立案审理，成为涉诉信访和不稳定的源头。

# 四、避免和减少农村土地承包经营权流转纠纷的建议

## （一）落实农村土地确权颁证，清理和分类处置遗留问题

查清每一宗土地的权属、地界，尽快完善农村土地确权颁证。强化证书应用，尊重农民流转土地的自主意愿。一是针对土地第二轮承包、农业税费减免、三峡移民等政策给农村土地带来的问题和变化，及时清理农村土地的历史遗留问题，减轻土地流转的“历史包袱”，减少矛盾隐患。

二是确保户户有证。截止2015年末，全区还有2479份没有颁发土地承包经营权证书。建议有关部门制订时间表，敦促镇乡、村组尽快协调解决。

三是保证土块、面积、承包合同及承包经营权证书四者的记载内容要相一致。

四是加强颁证纠纷调解。对发证过程中发现的因流转或其他原因产生的农户间或农户与村之间的矛盾，要加强调解，保证补发证的工作得以顺利进行。

## （二）构建完善土地流转制度，规范流转行为

针对农村土地承包经营权纠纷数量逐年上升的现状，坚持依法平等、协商、自愿、有偿的原则，充分尊重农民意愿，任何组织和个人不得强迫和阻碍。

在流转合同签订方面，全区2015年末还有36.99%的流转耕地面积没有签订流转合同，建议有关镇乡敦促村组和各流转主体限时完善流转合同。

在流转管理方面，建议落实村镇干部权责，政府职能从单一的行政转型为土地问题的宣传、推动、引导、防范工作，从事后协调沟通到事先预研预判。强化审批程序，建立合同备案制度；市场主体流转土地落户乡镇，事前指导合同签订，审核合同内容，发生纠纷及时调解；加强各部门的联系与合作，完善纠纷处理机制。细化土地流转的操作流程，防止现实中流转程序混乱、多次流转等情形出现，确保农村土地承包经营流转依法有序进行；同时建立健全土地流转档案，加强相关部门对农村土地流转的登记、管理、监督和控制，杜绝非法流转农村土地行为的发生。

在流转合同内容方面，建议重点要坚持土地所有权和土地的农业用途不改变，坚持流转期限限定在剩余承包期内。同时还要考查受让方的农业经营能力及相关能力。

## （三）加强政策法律宣传，提高合同履行自觉性

由于农民的法律知识较为欠缺，对土地政策也了解甚少，宣传培训十分必要。一是建议强化涉土地法制宣传。开展法律知识讲座，送法下乡，深入宣传当前国家的土地政策，农村土地承包法等法规，提高村民关于土地方面的法律知识和法律意识，增强村民诚信守约意识，从源头上预防土地纠纷的发生。二是建议开展针对性培训。通过组织对村民、乡镇（村组)人员进行针对性培训，仲裁员、法官结合案例开设讲座、授课，基层干部能获得农民流转土地的第一手信息，结合案例进行指导，使基层干部对农民土地流转进行正确引导，促进依法行政，将纠纷扼杀在摇篮之中。

## （四）建立流转纠纷调处对接机制，合力化解矛盾

土地纠纷案件牵涉面广，单靠镇乡（街道）、村组、农村土地承包纠纷仲裁委员会、法院，无论哪一家之力都不能从根本上解决问题。从有效处理的燕山乡，长岭镇系列土地纠纷情况来看，得益于与政府及相关部门的协调联动和多元化解。因此建议建立流转纠纷诉调对接机制，统一调配行政、仲裁、司法力量，实现对流转纠纷的综合治理。通过统一协调国土行政部门、政府法制办、农村土地承包纠纷仲裁委员会等有关部门和镇乡积极参与流转纠纷的调解工作，充分利用联动机制化解流转的民事、行政纠纷。

**鸣谢：**在本报告的写作过程中，万州区法院、万州区农村土地承包纠纷仲裁委员会、万州区农经站等单位提供了相关基础资料，在此表示感谢！

[参考文献]

[1]陈怡竹；许文胜.三峡库区农地承包权流转现状调查与问题分析——以万州、开县、奉节为例，[J].重庆三峡学院学报，2013年第29卷（147期）：6-9.

[2]李沿江.农村土地承包经营权流转的制度完善——以重庆万州区为对象分析， [D]. [华中师范大学.2014](http://cdmd.cnki.com.cn/Area/CDMDUnitArticle-10511-2014-1.htm)年.

[3]吴萍，黄森，盛娅农.重庆三峡库区土地流转研究-以石柱县为例，[J].经济体制改革.2011（02）.

[4]宋辉.[农地流转中农户、村委会、政府行为研究](http://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10504-1014213487.htm)，[D].华中农业大学.2013年.

[5]胡建.[农地流转风险规避研究](http://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10086-1015525905.htm)，[D].河北农业大学.2014年.

[6]涂遥，付聪.农村土地承包经营权流转纠纷问题研究，[J].求实，2010（7）.

[7][陈丹](http://epub.cnki.net/kns/popup/knetsearchNew.aspx?sdb=CJFD&sfield=ä½è&skey=éä¸¹&scode=10036708;05967751;)，[陈柳钦](http://epub.cnki.net/kns/popup/knetsearchNew.aspx?sdb=CJFD&sfield=ä½è&skey=éæ³é¦&scode=10036708;05967751;).新时期农村土地纠纷的类型、根源及其治理，[J].[河北经贸大学学报](http://epub.cnki.net/kns/Navi/ScdbBridge.aspx?DBCode=CJFD&BaseID=HBJM&UnitCode=&NaviLink=æ²³åç»è´¸å¤§å­¦å­¦æ¥)，2011年第32卷第6期.

[8][江苏省高级人民法院课题组](http://epub.cnki.net/kns/popup/knetsearchNew.aspx?sdb=CJFD&sfield=ä½è&skey=æ±èçé«çº§äººæ°æ³é¢è¯¾é¢ç»&scode=22792822;)，[李后龙](http://epub.cnki.net/kns/popup/knetsearchNew.aspx?sdb=CJFD&sfield=ä½è&skey=æåé¾&scode=22792822;)，[王松](http://epub.cnki.net/kns/popup/knetsearchNew.aspx?sdb=CJFD&sfield=ä½è&skey=çæ¾&scode=22792822;)等.农[村土地承包经营权纠纷若干问题探讨](http://epub.cnki.net/kns/detail/detail.aspx?QueryID=4&CurRec=24&recid=&FileName=RMSF201521009&DbName=CJFDLAST2016&DbCode=CJFQ&pr=)，[J].[人民司法](http://epub.cnki.net/kns/Navi/ScdbBridge.aspx?DBCode=CJFD&BaseID=RMSF&UnitCode=&NaviLink=äººæ°å¸æ³)，2015（11）.

[9]杜德鱼.农村土地承包经营权流转纠纷及其防控对策研究，[J].安徽农业科学，2013（41）.

作者简介及联系方式：

1.蒲昌权，生于1969年1月，重庆市综合经济研究院（重庆市经济信息中心）高级工程师、咨询工程师（投资），长期从事农村经济和技术经济研究工作。通讯地址：重庆市渝北区黄龙路18号，邮编：401147 电话：13709444365，邮箱：344261331@qq.com

2.刘 华，生于1964年10月，重庆市分水国土资源管理所所长，长期从事土地资源管理工作。通信地址：重庆市万州区分水国土资源管理所，邮编：404000电话：023-58431506

3.朱会云，生于1972年11月，重庆市分水国土资源管理所经济师，长期从事土地资源管理工作。通信地址：重庆市万州区分水国土资源管理所，邮编：404000电话：023-58431506，邮箱：1612426890@qq.com

说明：本项目为“重庆市万州区国土资源学会2016年调研课题”。