

乡村振兴背景下农村土地纠纷的诉源治理研究

李诗琪

山东农业大学, 山东省泰安市, 271018;

摘要: 乡村振兴战略的实施加速了农村土地资源的市场化配置, 但伴随而来的是土地权属争议和流转利益分配问题。传统诉讼机制因程序繁琐、成本高昂, 难以适应乡村治理需求, 为应对这些挑战, 本文提出了以诉源治理为核心的“预防-调解-协同”三位一体的治理框架。通过完善基层调解体系、构建数字化预警平台、激活本土化治理资源等诉源治理路径, 探索低成本、高效率、可持续的农村土地纠纷化解模式。

关键词: 农村土地纠纷; 诉源治理; 乡村振兴; 乡村治理

DOI: 10.69979/3029-2700.25.05.070

引言

农村土地纠纷的复杂性与群体性特征已成为制约乡村治理现代化的突出问题。随着土地制度改革深化, 纠纷类型从传统权属争议扩展至流转收益分配、经营权抵押等新型矛盾, 此类纠纷若依赖诉讼解决, 易激化矛盾且难以执行, 亟需通过诉源治理实现“防患于未然”。习近平总书记曾指出, “要加强和创新基层社会治理, 使每个社会细胞都健康活跃, 将矛盾纠纷化解在基层, 将和谐稳定创建在基层”。本文聚焦乡村振兴的现实需求, 系统构建本土化、数字化、协同化的农村土地纠纷诉源治理路径, 以期为乡村善治建言献策。

1 诉源治理的概念

“诉源治理”是指社会个体及各种机构对纠纷的预防化解所采取的各项措施、方式和方法, 使潜在纠纷和已出现纠纷的当事人相关利益和冲突得以调和, 进而减少诉讼性纠纷, 并且采取联合行动所持续的过程。¹在乡村土地纠纷治理中, 诉源治理的价值体现在三个维度: 第一, 通过普法宣传与制度完善减少纠纷诱因; 第二, 通过基层调解与多方协作降低解纷成本; 第三, 通过动态调适法律与政策矛盾提升治理韧性。

2 诉源治理机制解决农村土地纠纷的优越性

面对日益复杂的农村土地纠纷, 当下主流的化解思路主要集中在正式制度的建设, 推动诸如土地多元纠纷解决机制²、农民土地利益诉求的表达机制³、土地法律法规⁴等制度体系和法律体系的完善。而诉源治理作为一种源头预防与多元协同的治理模式, 其优越性主要体现在以下四个方面:

2.1 契合乡土社会的内生治理逻辑

中国农村社会以血缘、地缘为纽带, 具有“熟人网络”与“关系本位”的特征⁵。土地纠纷往往涉及家族利益、邻里关系等多重复杂因素, 若仅依赖于对抗性的诉讼程序, 易导致案结事未了的困境。其次, 深深扎根于农民心间的“厌诉”观念, 通过感染、传承、内化而推动村民追寻“和为贵”的解决方案, 加重了农民选择非诉讼解决机制的砝码。⁶诉源治理则通过激活村民自治组织、乡贤调解等非正式机制, 在维护当事人“面子”的同时, 又能避免社会关系的彻底破裂。例如, 浙江省“枫桥经验”通过“网格化管理+乡贤调解”模式, 将绝大多数的土地纠纷化解在诉讼前端, 不仅降低了矛盾激化风险, 更实现了法律规范与乡土伦理的有机融合, 这种治理模式的核心在于尊重农村社会的内生秩序, 通过“关系修复”而非“权利对抗”来达成纠纷解决的最佳模式。

2.2 降低纠纷解决的综合成本

诉讼机制的程序刚性导致农民面临时间、经济与关系三重成本压力。相比之下, 诉源治理机制通过村级调解委员会、司法所等基层机构的介入, 能够显著压缩解纷周期。此外, 诉讼过程中可能暴露的司法腐败或程序瑕疵, 易削弱农民对司法公信力的信任, 而诉源治理通过将纠纷化解在基层, 既避免了司法资源的过度消耗, 也维护了农民对法治的朴素信仰。诉源治理机制的核心价值在于成本与收益的均衡, 通过降低当事人的经济负担和社会关系损耗, 为乡村振兴提供了稳定的治理环境。

2.3 适应土地政策改革的动态需求

当前农村土地制度改革仍处于探索阶段,“三权分置”框架下的经营权抵押、继承等具体规则尚存在法律空白,政策灵活性与法律滞后性的矛盾日益凸显。诉源治理通过行政调解、行业协商等弹性机制,能够兼顾法律原则与地方实际,为政策试点提供缓冲空间。福建省晋江市在土地流转纠纷中引入“政府+行业协会”联合调解模式,成功化解多起因政策模糊引发的群体性事件,这一实践表明,诉源治理机制能够填补法律空白并缓和改革阵痛。

2.4 促进乡村治理的协同共治

乡村振兴强调“自治、法治、德治”的结合,而诉源治理通过整合政府、社会组织、村民等多方力量,能够构建多层次纠纷预防体系。例如,推行社区法律顾问和乡贤评理员相结合的制度,法律顾问提供专业指导,乡贤评理员运用道德规范来调和矛盾,二者协同合作实现了法律规则与乡土情理的有效衔接。

3 农村土地纠纷诉源治理的现实困境

尽管诉源治理在化解土地纠纷中展现出显著的优势,但受制度设计、资源供给和文化环境等因素的制约,其实际效能却未充分释放。其现实困境可归纳为以下四个方面:

3.1 基层调解体系专业化与规范化不足

当前农村土地纠纷调解的核心矛盾在于调解体系的专业性与规范性的双重缺失。首先,调解队伍普遍存在法律素养不足、调解经验与法律知识脱节等问题,导致调解结果缺乏权威性和公信力。其次,调解过程缺乏统一的操作标准和程序规范,一些调解协议因证据生成不严或法律适用错误而丧失调解效力,甚至引发二次纠纷。此外,调解机制与司法程序的衔接不畅,调解失败后仍需重新启动诉讼程序,不仅增加当事人的时间和经济成本,也削弱了诉源治理的效能。

3.2 数字化治理工具应用效能低下

数字化技术在农村土地纠纷治理中的应用尚处于初级阶段,未能充分发挥其效能。现有的数字化平台存在功能单一和数据更新滞后等问题,导致风险预警系统难以精准识别潜在矛盾,造成重建设轻运营的普遍现象。同时,部门间的数据共享机制缺失,如自然资源、农业农村和司法等部门之间的信息壁垒,使得调解依据不完

整甚至错误,直接影响土地纠纷解决的准确性。

3.3 本土化治理资源整合不足

乡土社会蕴藏的治理资源尚未有效转化为诉源治理的实践动能。传统调解力量如乡贤、村老等虽具有文化亲和力,但其调解方式多依赖经验与习惯,与现代法律规范存在冲突。部分村规民约中的传统规则与现行法律原则相悖,非但未能化解矛盾,反而加剧纠纷复杂性。同时,乡贤调解队伍老龄化严重,青年群体参与度低,难以应对土地流转、经营权抵押等新型纠纷的调解需求。

3.4 动态评估与长效保障机制缺位

诉源治理的可持续性受到评估体系不科学与保障机制薄弱的双重制约。现有评估过度依赖“调解案件量”等量化指标,忽视协议履行率、群众满意度等质性指标,导致调解成果虚化,部分协议沦为“空头支票”。财政支持方面,调解员补贴普遍偏低,发达地区与欠发达地区的资源分配失衡,难以形成稳定的激励机制。此外,缺乏对治理效能的动态监测与反馈机制,无法及时识别矛盾复发或政策执行偏差,限制了治理策略的适应性调整。

4 农村土地纠纷诉源治理的优化路径

4.1 完善基层调解体系的专业化与规范化

诉源治理强调源头防控与多元协同,旨在通过非诉讼机制将矛盾化解在萌芽阶段。为此,完善基层调解体系的专业化与规范化是关键。同时,应完善激励机制和程序规范,确保调解结果的合法有效。通过建立“法律乡贤”人才库,吸纳退休法官、律师等专业人员来提升调解队伍的法律素养和公信力。例如,开展“法律明白人”培养工程,选拔村民骨干接受系统学习,使其能够独立处理常见的土地纠纷,这一模式有效弥合了法律专业性与乡土认知的鸿沟。同时,要完善激励机制,如通过财政补贴与荣誉表彰结合,激发调解员积极性。在程序规范上,要求调解过程全程录音录像,调解协议经司法所备案,确保结果合法有效。另一方面,需完善调解、仲裁、诉讼的衔接机制,设立乡镇级土地纠纷仲裁站,对调解失败的案件启动简易仲裁程序,仲裁结果可直接申请法院执行,从而形成“非诉优先、诉讼兜底”的解纷闭环。

4.2 构建数字化治理工具与风险预警网络

我国不断探索人工智能、5G、大数据等数字化创新手段,社会正在逐渐变成以数据为纽带的网络社会,在诉源治理机制的构建中应充分借助和发挥数字化的优势,推动农村社会矛盾纠纷的数据交流整合。首先,应构建覆盖全流程的数字化治理平台,实现土地纠纷受理、调解、跟踪的线上化。例如,上海市浦东新区试点“智慧调解”系统,纠纷双方在线提交证据后,系统通过 AI 算法来匹配相似案例并生成调解建议书,该系统大幅缩短了调解周期。其次,需探索土地纠纷源头预防的创新机制。如征地补偿方案必须经村民代表会议表决才可以通过,并通过微信公众号同步公示,以此确保政策透明化,还可利用区块链技术建立不可篡改的土地确权档案,将土地纠纷发生率降低至最低。

构建“村级土地纠纷预警系统”是实现源头防控的关键。该系统依托村级网格员日常巡查与信息化工具,对土地流转、征收等高风险领域进行动态监测。通过“一村一档案”制度,将土地权属历史数据电子化,结合人工智能算法识别潜在矛盾,当系统检测到某村土地流转合同数量激增时,自动触发预警并提示该乡镇介入审查。此外,预警系统可与“跨部门数据共享平台”联动,整合自然资源、农业农村、司法等部门的数据资源,实现土地纠纷案例、土地政策法规与权属信息的实时共享,为调解提供精准的数据支持。通过跨部门协作,可避免因信息孤岛导致的重复调解或决策偏差。

4.3 激活本土化治理资源与文化资本

乡土社会的治理资源是诉源治理的文化资本,构建本土化治理路径需充分挖掘乡土社会资源。首先,要持续引导乡贤参与诉源治理,贤能者对社会风尚的形成有引领作用。⁷组建“五老调解队”与青年志愿团,发挥老干部、老教师等乡贤的权威性,同时吸纳大学生村官、返乡创业者组成青年调解小组,形成“老带新”的复合型调解力量。其次,应推动法律规范与村规民约的衔接。如“承包地四至不清时,由村老丈量定界”的规则,既符合法律规定,又符合农民对传统丈量方式的信任。

4.4 建立土地纠纷动态评估机制

建立科学的评估体系是检验诉源治理成效的关键。构建包含“纠纷预防率”、“调解协议履行率”、“群众满意度”等核心指标的评估模型,借鉴常山社区“数字驾驶舱”的实时监测功能,每季度生成村级治理效能

的诊断报告。在资金分配上推行“以效定补”的机制,对连续两年评估优秀的村庄给予经费奖励,反之则启动整改督导程序。与此同时,还需建立第三方评估制度,由高校、科研院所和行业协会联合组建“农村土地纠纷评估中心”,以确保评估结果的中立性,评估报告经司法确认后便可作为调解或诉讼证据,增强了其权威性。

5 结语

综上所述,乡村振兴战略的深入推进,要求土地纠纷治理从“末端应对”向“源头防控”转变。诉源治理通过专业化调解体系、数字化技术赋能、本土化资源激活与动态评估机制的协同,构建了多层次、可持续的治理生态。为实现土地纠纷的标本兼治,还需进一步强化跨区域协作,推动线上调解与线下协商、法治规则与德治传统的深度融合,最终实现乡村社会的长治久安。诉源治理路径不仅是对“枫桥经验”的现代化拓展,更是对党的二十大“完善社会治理体系”战略的积极响应。

参考文献

- [1]郭彦.内外并举全面深入推进诉源治理[N].法制日报,2017-01-14(007).
- [2]刘震宇,王崇敏.我国农村土地纠纷多元化解机制的构建[J].海南大学学报(人文社会科学版),2016(5):102-107.
- [3]夏英,张瑞涛,曲颂.基于大样本调研的农村土地承包经营纠纷化解对策[J].中州学刊,2018(3):38-44.
- [4]李学清,王少怡.引发农村土地冲突的土地法规缺陷浅析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2011(6):144-147.
- [5]贺雪峰,刘锐.熟人社会的治理——以贵州湄潭县聚合村调查为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2009,26(02):111-117.
- [6]李占国.诉源治理的理论、实践及发展方向[J].法律适用.2022(10):3-16
- [7]程政举.泛教化主义与慎刑主义之融合:《周礼》的理想治国模式[J].中州学刊,2020(11):57-64.

基金项目:2024 年省级大学生创新创业训练计划项目“乡村振兴背景下农村土地纠纷的诉源治理研究——以山东省为例”(项目编号 S202410434054)