

NONG CUN TU DI
CHENG BAO JIU FEN ZHONG CAI
SHI WU SHOU CE

农村土地 承包纠纷仲裁 实务手册

冯怀江 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农村土地 承包纠纷仲裁 实务手册

王德成 编

中国法制出版社

本书由温州文化研究工程项目资助出版

农村土地 承包纠纷仲裁 实务手册

NONG CUN TU DI
CHENG BAO JIU FEN ZHONG CAI
SHI WU SHOU CE

冯怀江 编著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村土地承包纠纷仲裁实务手册/冯怀江编著. —北京:
法律出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8871 - 3

I. 农… II. 冯… III. 农村土地承包法—民事纠纷—仲裁—中国 IV. D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 158073 号

©法律出版社·中国

责任编辑/伍远超

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/9 字数/216 千

版本/2008 年 11 月第 1 版

印次/2008 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8871 - 3

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

仲裁制度是多元化纠纷解决机制的一种重要方式,具有快捷便民的特点,已经成为许多国家和地区普遍采用的排解纷争的首选方式。我国仲裁业的发展是以1995年9月1日实施的《仲裁法》为里程碑。该法律实施10多年来,仲裁法律制度已被越来越多的人所了解和认同,通过仲裁,公正、及时和妥善处理了一大批各类民商事纠纷,为社会主义市场经济的健康发展发挥了积极的保障和促进作用。

自20世纪90年代以来,各地积极开展农村土地承包纠纷仲裁实践。实践证明,仲裁是及时有效调处农村土地承包纠纷的有效方式,深受广大农民群众欢迎。通过仲裁实践,不仅解决了一大批承包纠纷,还为推进全国农村土地承包纠纷仲裁立法提供了实践依据。温州市作为全国农村土地承包纠纷仲裁试点单位之一,虽然开展仲裁时间不长,但温州市农业局的同志们不仅勇于实践,还善于探索研究,在通过仲裁实践妥善解决承包纠纷的同时,形成了大量研究成果,这种精神值得倡导。本书收集了他们的一些首创性的研究成果。这些成果在经过当地试点检验、不断修订完善后集结出版,相信能够对各地开展农村土地承包纠纷仲裁工作起到很好的借鉴作用。

胡建锋*

* 农业部经管司副司长。

目 录

序	(1)
---------	-------

第一篇 农地承包纠纷仲裁理论研究

1. 温州农村土地承包仲裁研究报告	(3)
2. 农村土地承包仲裁案由分类	(24)
3. 对仲裁处理若干常见纠纷的法律意见	(28)
4. 仲裁庭重要调查问题范例	(42)

第二篇 仲裁典型案例选编

1. 当事人要求拆分离婚前获得的家庭土地承包权	(47)
2. 当事人申请明晰仲裁结果的补充裁定	(57)
3. 成年当事人因户内侵权要求转移自己的承包权	(59)
4. 被申请人擅自将申请人的土地承包权发给第三人	(63)
5. 村、队歧视“非产户”，侵犯当事人平等承包权	(69)
6. 特殊情况外嫁女申请确权、维权	(76)
7. 当事人要求按照实际测量面积享受征地补偿的纠纷	(82)
8. “自理口粮户”申请维护家庭承包权	(88)
9. 对事实上已接纳为社员及其合法收养子女权益的争议	(92)
10. 对村集体违法占用承包地纠纷的处理	(96)
11. 子女要求继承亡故父辈承包地被征收补偿收益	(102)
12. 大中专毕业生要求享受征地补偿权利	(108)

第三篇 仲裁工作基本制度

1. 浙江省农村土地承包纠纷仲裁暂行办法 (115)
2. 温州市农村土地承包仲裁机构办案规则 (129)
3. 农村土地承包仲裁工作流程规则 (139)
4. 农村土地承包仲裁机构庭审程序 (153)
 - (一) 普通程序的庭审程序(两方) (153)
 - (二) 普通程序的庭审程序(三方) (159)
5. 农村土地承包纠纷仲裁案件质量标准及评分规则(试行)
..... (168)

第四篇 主要法律文书格式

1. 仲裁申请书(格式) (177)
2. 证据清单 (179)
3. 证物袋 (180)
4. 仲裁代表人身份证明书 (181)
5. 指定代理人(代表人)通知书 (182)
6. 授权委托书 (183)
7. 财产保全申请书 (184)
8. 财产保全告知书 (185)
9. 临时卷宗目录 (186)
10. 土地承包仲裁案件进度追踪表 (187)
11. 案件材料形式审查提示表 (188)
12. 立案审批表 (189)
13. 受理案件通知书 (190)
14. 仲裁当事人权利和义务告知书 (191)
15. 送达回证 (193)
16. 应诉通知书 (194)
17. 法定代表人身份证明 (195)

18. 第三人答辩通知书·····	(196)
19. 证人出庭通知书(样本)·····	(197)
20. 仲裁员指定书·····	(198)
21. 卷宗移交清单·····	(199)
22. 案件材料实质性审查提示表·····	(200)
23. 补充举证通知书·····	(201)
24. 举证规则告知书·····	(202)
25. 证据鉴定申请书·····	(204)
26. 委托鉴定函·····	(205)
27. 委托调查函·····	(206)
28. 仲裁裁定书(格式)·····	(207)
29. 仲裁裁定书(样本)·····	(208)
30. 撤诉申请书·····	(209)
31. 仲裁庭组成人员告知书·····	(210)
32. 回避申请书·····	(211)
33. 仲裁决定书(格式)·····	(212)
34. 开庭通知书·····	(213)
35. 当事人出庭提示表·····	(214)
36. 仲裁庭合议笔录·····	(215)
37. 案件延期处理审批表·····	(216)
38. 案件中(终)止审理审批表·····	(217)
39. 调解笔录·····	(218)
40. 仲裁调解书(格式)·····	(219)
41. 仲裁调解书(样本)·····	(220)
42. 仲裁文书核稿单·····	(222)
43. 群体(疑难)案件呈报表·····	(223)
44. 裁前告知书·····	(224)
45. 仲裁裁决书(格式)·····	(225)
46. 仲裁裁决书(样本)·····	(228)

47. 仲裁建议书·····	(234)
48. 仲裁结案审批表·····	(235)
49. 卷宗目录(正卷)·····	(236)
50. 备考表·····	(238)
51. 卷宗目录(副卷)·····	(239)
52. 经仲裁后需重新签订的《土地承包合同》·····	(241)
53. 仲裁裁决生效证明书·····	(248)

第五篇 附 件

1. 常用法律、法规、政策依据索引·····	(251)
(一)农村土地承包常用相关法律法规索引·····	(251)
(二)农村土地承包常用相关政策索引·····	(254)
2. 浙江省农业厅调研报告·····	(263)
编后记·····	(275)

第一篇 农地承包纠纷仲裁理论研究

1. 温州农村土地承包仲裁研究报告

〔摘要〕温州是全国最早实行农村土地包产到户的地方,目前还存在不少问题和纠纷。究其症结,主要源于体制、政策及农民观念等诸多因素综合所致。开展仲裁是一条可行之路,但需要解决仲裁机构性质定位、制度创新和相关的立法支持等问题。

〔关键词〕土地承包纠纷 问题和根源 仲裁 机制创新

绪 言

一、开展农村土地承包纠纷仲裁工作的必要性

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是我国农民的伟大创造,它既是我国农村需要长期坚持的基本经营制度,又是党在农村方针政策的基石。承包制正式实行 20 多年来,由于各种原因,难免会产生各种纠纷,关键是纠纷出现后是否能够得到及时的解决。

根据《农村土地承包法》的规定,解决土地承包纠纷可采取协商、调解、仲裁和诉讼四种途径。由于现行法律没有规定各级政府对农村土地承包方案有进行审查、纠正的职责和权力,具体还是 2/3 以上农民集体说了算,因此,在享受土地承包权益方面,确实有不少弱勢农民(尤其是妇女)遭受到不公平的待遇。而且在土地承包纠纷中,村干部往往不愿意出头代表集体接受调解,党政领导批示对村集体没有约束力,过去法院又常以“农民(社员)个人与村集体之间不属于平等的民事主体”为由,不予受理此类诉讼,致使矛盾长期僵

持,当事人不断越级告状,严重影响到社会稳定和政府的公信力,同时也严重阻碍土地承包制度的进一步完善。因此,完善土地承包纠纷解决机制已迫在眉睫。目前最现实的选择是抓紧成立农村土地承包仲裁机构,先由仲裁机构根据政策法规处理纠纷。对仲裁结果不服的,则根据民事诉讼法的有关规定,法院可以分别受理再判或强制执行。

仲裁制度是一种准司法制度,较之协商、调解具有权威性,较之诉讼又具简便、经济的特点。积极开展农村土地承包仲裁工作,促进土地承包制度的完善,对于巩固党在农村的政策基石,及时化解农村矛盾,稳定农村社会,建设平安浙江,具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

二、专题研究的必要性

对农村土地承包仲裁工作,不但具体实施操作的农业部门完全是新手上路,而且由于严重缺乏实体和程序方面的法规支持,连执业律师也往往感到棘手。因此,积极开展理论研究,并将研究成果运用到试点工作中去,既是当前形势的迫切需要,又具有深远的社会意义。

三、研究现状

目前土地承包仲裁在国内尚处于试点阶段,且该仲裁的体系与对象又与民商事、劳动、商标、土地权属等仲裁体系有着极大的区别,因此,从上到下至今尚未形成完整的理论体系。

虽然也有不少同志对农村土地承包仲裁工作开展了积极的探索,但均属针对某一角度或具体问题,尚未发现有较系统、详细的文献面世。

§1 我市农村土地承包历史和存在的主要问题

1.1 我市农村土地承包经历过四个历史阶段。

1.1.1 温州是全国最早试行包产到户的地方。早在1956年5月份,我市(地区)永嘉县的燎原农业社就开始试行“包产到户”,取得显著成效。短短两个月,温州地区1000多个合作社17.8万农户都实行了“包产到户”,占农村总农户数的15%左右。^①这次冲击,在1957年反右派鸣放、辩论时,被喻作“戴着合作社的红帽子的合法单干”而受到压制,当时的永嘉县委书记李桂茂、副书记李云河、工作组组长戴洁天等干部也因此受到不公正的处理,但这一创举还是留下了深刻的历史影响。

1.1.2 1979年中共十一届三中全会以后,农村经济体制改革开始启动,我市农村借“缩小核算单位规模”和“责任到组”的名义,出现了大量的“小小队”乃至“兄弟队”、“父子队”,甚至是“明集体、暗单干”。1980年9月,中共中央印发《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》(各省、市、自治区党委第一书记座谈会纪要),提出:“在那些边远山区和贫困落后的地区,长期‘吃粮靠返销,生产靠贷款,生活靠救济’的生产队,群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,应当支持群众的要求,可以包产到户,也可以包干到户,并在一个较长的时间内保持稳定。”在此背景下,平阳等县开口允许山区、半山区实行包产到户。

1.1.3 1982年,中共温州地委赶在春耕季节到来以前,在原温州市梧埭区白象公社(现瓯海区南白象镇)于省内率先开展平原地区有组织的包产到户试点,至1984年间,全市(地区)农村土地全面承包到户。

1.1.4 1998年前后,全市开展了第二轮农村土地承包。根据

^① 参见参考文献1。

调查,绝大多数的村采用了在第一轮家庭承包的基础上延包 30 年的方案。

1.1.5 2003 年至 2004 年之间,根据省委、省政府的部署,全市开展了完善第二轮土地承包的活动,主要是督促数百个尚未完成第二轮土地承包的村完成这项工作;督促尚未发放土地承包证书的村将证书发放到农户;对尚未签订承包合同的农户补签第二轮土地承包合同。

1.2 主要问题。

1.2.1 我市目前最大的问题是土地承包到户的分配方式不符合《农村土地承包法》规定的标准模式。^①但由于我市农村人多地少,人均只有 3 分土地,故第一轮土地承包一开始的主流模式就是“三三制”(即按人口、口粮基分和劳动力底分各占 1/3)和“两田制”(即规定每 10 个口粮基分或每个人口分配一定标准的口粮田,这部分土地不承担征购任务和农业税等,余下的土地按劳力底分配劳力田或称责任田)。有的地方还将手工业农户划为“非产户”、“买粮户”,只分口粮田或干脆供应口粮。随着时间的推移,各农户人口增减、主业变动,与承包初期的情况完全不同,但二轮土地承包时为了稳定大局及跟上全省进度,基本上采用了在第一轮承包的基础上延长承包期 30 年的方式。这种分配模式造就了举世闻名的“温州模式”,从充分、合理利用稀缺的土地生产资料、尽可能防止耕地细碎化的角度看也非常合理,但也为日后纠纷的产生酝酿了极大的隐患。^②

1.2.2 许多地方承包方式和程序不规范。有的地方实行“大

^① 《农村土地承包法》规定的标准模式可以简称为“按户承包,按人计算,一人一份,30 年不变”,即不论男女老少,都拥有平等的承包权利。

^② 目前,不少村集体出于避免频繁地调整土地等考虑,怕麻烦也没有实行“动账、动钱不动地”的调整制度,而是直接将土地征用的补偿和安置利益全额与被征地农户的承包面积相挂钩,直接侵害了那些没有承包土地、放弃承包土地或由多种原因明显少承包土地社员的集体财产所有权和自益权。

小亩”制度,即土质好,交通、水利方便的田块按实际计算,“垵心田”(指大块联片田块中最中心的田块)、“鸡口田”(指在民居附近,易受鸡啄等不利影响)等则以1亩多面积折成1亩承包面积;在第二轮土地承包时,有的外出务工经商社员比较多的村,大多数的承包合同都由乡村干部代为签署;由于自然灾害、土地征用、互换等因素,农户实际土地面积、坐落四至与第二轮土地承包合同、入户调查表、承包权证申领表及承包经营权证之间不相符合的情况绝非个别;有不少第二轮土地承包经营权证没有发给农户,其中一些村实际上连第二轮土地承包都未完成。

1.2.3 历史遗留纠纷不在少数。特别是在程序上走了“三分之二以上村民(代表)讨论通过”的合法形式,但在决议内容上违法剥夺少数妇女和早期外出务工经商社员权益的所谓“多数人的暴政”问题。不少纠纷经年累月,有的酿成了群体事件,调解不成,领导批示没用,上法院也往往得不到解决。据了解,最久的纠纷已有20多年的历史,从基层一直告到中央都解决不了。

1.3 土地承包纠纷类型。

根据调查和分析,农村土地承包纠纷类型主要有土地承包合同纠纷、土地承包经营权侵权纠纷、土地承包经营权流转纠纷、土地承包经营权衍生权益侵权纠纷、土地承包经营权利分割和继承纠纷、确权类纠纷、土地承包其他纠纷等七大类共57种案由。^①

§2 农村土地承包纠纷产生的症结分析

根据我市面上的调查,引发农村土地承包纠纷的表象因素多多,主要有:农村土地承包政策的前后、上下、左右的不一致造成农村土地承包现状混乱;管理因素导致基础薄弱;形势和政策的变化改变利益格局引发纠纷;但其深层和根源性的因素主要是有关各方对农村

^① 参见本书第三篇相关内容。

土地功能定位的不一致,农村合作经济组织的所有制格局不合理。

2.1 农村土地承包政策的不一致造成的后果。

2.1.1 我国的农村土地承包到户政策,是从党的十一届三中全会以后开始,由逐步放开到积极鼓励。20世纪80年代初的连续几个中共中央文件,就是从“可以”开始到“可以,可以,也可以”。这是政策的前后不一致之处。

2.1.2 由于形势变化得太快,各级、各地思想解放的进度不一致,加之各地的社会和经济、自然条件又有较大的差异,因此,在开展“包产到户”的初期,上下级的政策不一致也就不奇怪了。例如:20世纪80年代初期,省政府还在通告纠正包产到户时,温州地区却早已默许;1982年地区工作队在温州市郊区搞包产到户的试点,瑞安县政府同期却派出工作队到邻近的村“纠正分田单干”。

2.1.3 政策的不一致直接导致模式的不一致。甚至在同一个村的不同生产队之间,也会有所不同:有的实行的是按人口数、劳力底分、口粮基分“三三制”分田,有的则先分口粮田,再分劳力田,称之为“两田制”;有的按现有人口计算,有的则实行男孩大了加分、女孩大了减分;有的腹中胎儿就算人口,有的给将来的媳妇、子女也预留了指标。这就是所谓左邻右舍的不一致。

2.1.4 等到2002年《农村土地承包法》出台时,第二轮30年土地承包也早已完成。由于基本上采用了“大稳定、小调整,直接延长承包期”的方式,第一轮模式混乱的局面难以改变。

2.1.5 中国的农民历来是“不患寡而患不均”。陈家分的田多而赵家分的少了;在张村有得分到李庄却没了;刚生出来的有份嫁出去的没了。这一切在造成经济利益不平衡的同时,也造成了农民巨大的心理落差,更为将来的矛盾爆发埋下了祸根。

2.2 管理因素导致基础薄弱。

2.2.1 在第一轮土地承包的过程中,尤其是县、乡两级,大多是被中央政策和农民的热情推着前进,当时的现实也不可能有长远、科学的方案设计,因此,各项工作基础薄弱在所难免。