

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 农村土地承包经营纠纷 调解仲裁法释义

王胜明 陈晓华 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 农村土地承包经营纠纷 调解仲裁法释义

主 编：王胜明(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

陈晓华(农业部副部长)

副主编：孙中华(农业部农村经济体制与
经营管理司司长)

贾东明(全国人大常委会法制工作
委员会民法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法释义 / 王胜明, 陈晓华主编. —北京: 法律出版社, 2009. 7

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9761 - 6

I. 中… II. ①王…②陈… III. 农村土地承包法—民事
纠纷—仲裁—法律解释—中国 IV. D922.325

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 124755 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘秀丽

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/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/8.5 字数/170 千

版本/2009 年 8 月第 1 版

印次/2009 年 8 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 - 9761 - 6

定价: 20.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【适用范围】	(6)
第三条 【和解、调解解决纠纷】	(12)
第四条 【仲裁、诉讼解决纠纷】	(15)
第五条 【调解和仲裁基本原则】	(19)
第六条 【人民政府及其有关部门的职责】	(23)
第二章 调解	(29)
第七条 【加强调解工作】	(29)
第八条 【申请调解的形式】	(31)
第九条 【调解方式】	(34)
第十条 【调解协议书的制作和生效】	(37)
第十一条 【仲裁中的调解】	(38)
第三章 仲裁	(43)
第一节 仲裁委员会和仲裁员	(43)
第十二条 【仲裁委员会的设立】	(43)
第十三条 【仲裁委员会组成人员】	(47)
第十四条 【仲裁委员会的职责】	(51)

第十五条 【仲裁员的条件】	(54)
第十六条 【仲裁员培训】	(58)
第十七条 【仲裁委员会组成人员、仲裁员的 法律责任】	(62)
第二节 申请和受理	(65)
第十八条 【申请仲裁的时效期间】	(66)
第十九条 【仲裁当事人】	(69)
第二十条 【申请仲裁条件】	(76)
第二十一条 【仲裁管辖和申请仲裁方式】	(79)
第二十二条 【受理或者不受理仲裁申请】	(83)
第二十三条 【通知申请人】	(88)
第二十四条 【向被申请人送达有关仲裁文 书】	(92)
第二十五条 【被申请人提交答辩书】	(93)
第二十六条 【财产保全】	(96)
第三节 仲裁庭的组成	(100)
第二十七条 【选定及指定仲裁员组成仲裁庭】	(100)
第二十八条 【仲裁员回避】	(103)
第二十九条 【回避决定程序】	(107)
第四节 开庭和裁决	(108)
第三十条 【开庭地点】	(108)
第三十一条 【仲裁庭通知开庭时间、地点】	(114)
第三十二条 【仲裁中当事人自行和解】	(116)
第三十三条 【决定仲裁请求】	(118)
第三十四条 【撤回仲裁申请】	(124)

第三十五条 【视为撤回仲裁申请、缺席裁决】	(126)
第三十六条 【开庭过程中的权利】	(129)
第三十七条 【举证责任】	(133)
第三十八条 【仲裁庭自行收集证据】	(134)
第三十九条 【仲裁中鉴定】	(138)
第四十条 【证据的出示和质证】	(140)
第四十一条 【证据保全】	(144)
第四十二条 【先行裁定】	(146)
第四十三条 【仲裁开庭笔录】	(148)
第四十四条 【仲裁裁决】	(152)
第四十五条 【裁决书内容和送达】	(156)
第四十六条 【仲裁庭依法独立履行职责】	(160)
第四十七条 【仲裁审理期限】	(163)
第四十八条 【仲裁裁决效力以及仲裁与诉讼 关系】	(165)
第四十九条 【申请执行】	(167)
第四章 附则	(171)
第五十条 【农村土地范围】	(171)
第五十一条 【制定仲裁规则和仲裁委员会示 范章程】	(173)
第五十二条 【仲裁费用和经费来源】	(176)
第五十三条 【施行日期】	(179)

第二部分 附 录

一、中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调 解仲裁法	(181)
------------------------------------	-------

二、中华人民共和国农村土地承包法	(193)
三、中华人民共和国物权法(节选)	(207)
四、中华人民共和国民事诉讼法(节选)	(217)
五、关于《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷仲裁法(草案)》的说明	(231)
六、中华人民共和国农村土地承包经营纠纷仲裁法(草案)	(239)
七、全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷仲裁法(草案)》修改情况的汇报	(249)
八、全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷仲裁法(草案)》审议结果的报告	(253)
九、全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法(草案三次审议稿)》修改意见的报告	(256)
十、农业部关于认真做好《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》学习宣传和贯彻实施工作的通知	(259)
后 记	(263)

第一部分 释 义

第一章 总 则

本章共六条,对本法的立法目的、适用范围、纠纷的解决途径、调解和仲裁的基本原则、人民政府及有关部门对调解和仲裁工作的指导和支持的职责作了规定。

第一条 为了公正、及时解决农村土地承包经营纠纷,维护当事人的合法权益,促进农村经济发展和社会稳定,制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的的规定。

2009年6月27日,十一届全国人大常委会第九次会议审议通过了农村土地承包经营纠纷调解仲裁法。这部法律在总结我国解决农村土地承包经营纠纷实践经验的基础上,围绕充分发挥调解的作用,充分运用仲裁手段解决纠纷这一中心,进一步完善农村土地承包经营纠纷解决机制,为更好地保障农民对承包土地的用益物权,化解农村土地承包经营纠纷

和农村社会矛盾,促进农村经济发展和社会和谐稳定奠定了必要的法律基础。

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村的基本经营制度。实行农村土地承包经营制度,符合生产关系要适应生产力发展要求的规律,使农户获得了充分的经营自主权,充分调动了亿万农民的生产积极性,极大地解放和发展了农村生产力,实现了我国农业的巨大发展和农村经济的全面繁荣,使许多农民的生活从温饱迈向小康。

目前,我国农村土地承包关系是稳定的,但土地承包经营纠纷也不同程度地存在。特别是随着工业化、城镇化的推进和现代农业建设,农村人口流动和劳动力转移加快,尤其是近年来强农惠农政策力度不断加大,农民负担逐步减轻,农民对土地的关注程度提高,农村土地承包经营纠纷也随之有所增多,纠纷的表现形式多样化,纠纷所涉及的范围不断扩大,纠纷表现出的矛盾趋于复杂。为了妥善解决农村土地承包经营纠纷,村民委员会、乡(镇)人民政府及其人民调解组织积极开展农村土地承包经营纠纷的调解工作;20世纪90年代,一些地方开展了农村土地承包经营纠纷的仲裁工作。这些年来,有27个地方性法规对农村土地承包经营纠纷仲裁作了规定;有10个地方性法规或者地方政府规章专门规定了农村土地承包经营纠纷仲裁办法。自2004年至2008年底,有27个省(自治区、直辖市)的229个县(市、区)开展了农村土地承包经营纠纷仲裁试点工作。这些地方性法规和政府规章的实

施对解决农村土地承包经营纠纷发挥了积极的作用,仲裁试点工作也为解决农村土地承包经营纠纷积累了实践经验。在2002年农村土地承包法对农村土地承包经营纠纷调解和仲裁作出原则规定的基础上,在解决这类纠纷实践经验的基础上,制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁法,对从法律制度上进一步规范农村土地承包经营纠纷调解和仲裁工作,尤其是在仲裁委员会的设立和组成、仲裁员的条件、仲裁程序等方面作出行之有效和统一的规定十分必要。

本条规定的立法目的有三个层次:

(一) 公正、及时解决农村土地承包经营纠纷

一是公正解决农村土地承包经营纠纷。农村土地承包经营纠纷调解仲裁法是一部程序法,完善的纠纷解决程序有利于纠纷的公正解决。本法围绕公正解决纠纷作出了相应的规定。比如,本法第五条规定了农村土地承包经营纠纷调解和仲裁,应当公开、公平、公正,根据事实,符合法律的基本原则。第九条规定了调解农村土地承包经营纠纷,村民委员会或者乡(镇)人民政府应当充分听取当事人对事实和理由的陈述。第十五条规定了仲裁委员会应当从公道正派的人员中聘任仲裁员。第二十七条规定了仲裁员由当事人选任的方式。第二十八条对仲裁员的回避作了规定。第三十六条规定了当事人在开庭过程中有权发表意见、陈述事实和理由、提供证据、进行质证和辩论。第四十条规定了仲裁庭应当依照仲裁规则的规定开庭,给予双方当事人平等陈述、辩论的机会,

并组织当事人进行质证。第四十八条规定了当事人不服仲裁裁决的,可以自收到裁决书之日起三十日内向人民法院起诉。这些规定为公正解决农村土地承包经营纠纷提供了程序保障。

二是及时解决农村土地承包经营纠纷。及时解决纠纷是仲裁的特征之一。本法围绕简化仲裁程序、方便群众,并考虑农业生产的季节性、时效性等特点,对及时解决农村土地承包经营纠纷作了相关规定。比如,本法第三十条规定了农村土地承包经营纠纷仲裁开庭可以在纠纷涉及的土地所在地的乡(镇)或者村进行,也可以在农村土地承包仲裁委员会所在地进行。当事人双方要求之乡(镇)或者村开庭的,应当在该乡(镇)或者村开庭。第二十三条至第二十五条、第四十五条对仲裁文书的送达和有关仲裁通知都规定了较短的期间。第四十二条规定了对权利义务关系明确的纠纷,经当事人申请,仲裁庭可以先行裁定维持现状、恢复农业生产以及停止取土、占地等行为。第四十七条规定了仲裁农村土地承包经营纠纷,应当自受理仲裁申请之日起六十日内结束;案情复杂需要延长的,经农村土地承包仲裁委员会主任批准可以延长,但延长期限不得超过三十日。这些规定对及时解决农村土地承包经营纠纷打下了制度基础。

(二)维护当事人的合法权益

维护承包方和发包方等双方当事人的合法权益,是本法立法目的的重要内容。在此基础上,本法着重对维护农民的根本利益作了规定。《中共中央关于推进农村改革发展若干

重大问题的决定》提出,要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,要切实保障农民权益,解决农民最关心最直接最现实的利益问题。承包地是农民最基本的生产资料,是最可靠的生活保障,土地承包经营权是法律赋予农民最重要的财产权利。这部法律的制定有利于保障物权法和农村土地承包法赋予农民对承包土地的占有、使用、收益等用益物权,有利于及时解决农村土地承包经营纠纷,有效制止和纠正侵害农民土地承包经营权的行为,为维护农民的土地承包经营权提供了有力的法律武器。

(三) 促进农村经济发展和社会稳定

为了化解农村社会矛盾,维护社会和谐稳定,进而促进农村经济发展,制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁法,注重采用调解和仲裁的方式解决农村土地承包经营纠纷,符合解决纠纷的实际需要,是十分必要的。据农业部统计,从2004年到2008年底,229个农村土地承包经营纠纷仲裁试点县(市、区)共受理纠纷5万余件。纠纷的公正、及时、有效地解决,有利于稳定土地承包关系,推动农村改革,促进农村经济发展,维护社会稳定。

农村土地承包经营纠纷调解仲裁法的颁布,是继物权法、农村土地承包法等有关法律颁布之后,对农村土地承包法律制度的进一步完善。本法与民事诉讼法以及有关人民调解的法律制度共同构成了农村土地承包经营纠纷的多元化纠纷解决机制。为赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,

稳定和完善农村土地承包关系,巩固家庭承包经营的基础地位,提供了全面的法律保障。

第二条 农村土地承包经营纠纷调解和仲裁,适用本法。

农村土地承包经营纠纷包括:

(一)因订立、履行、变更、解除和终止农村土地承包合同发生的纠纷;

(二)因农村土地承包经营权转包、出租、互换、转让、入股等流转发生的纠纷;

(三)因收回、调整承包地发生的纠纷;

(四)因确认农村土地承包经营权发生的纠纷;

(五)因侵害农村土地承包经营权发生的纠纷;

(六)法律、法规规定的其他农村土地承包经营纠纷。

因征收集体所有的土地及其补偿发生的纠纷,不属于农村土地承包仲裁委员会的受理范围,可以通过行政复议或者诉讼等方式解决。

【释义】 本条是关于本法适用范围的规定。

(一)农村土地承包经营纠纷调解和仲裁适用本法

调解是解决民事纠纷的一种途径,是在当事人双方自愿接受调解的前提下,在查明事实、分清是非的基础上,由具有调解职能的组织或者仲裁庭等主持,经双方当事人自愿协商,互谅互让,达成协议,进而解决纠纷的方式。本法中的调解包括仲裁前的调解和仲裁中的调解,仲裁前的调解除适用本法

外,还适用有关人民调解的法律法规。

仲裁也是解决民事纠纷的一种途径,是仲裁机构根据当事人的申请,由仲裁庭根据事实和法律对纠纷进行居中裁决的解决纠纷的制度。对于商事仲裁,适用仲裁法;对于劳动争议仲裁,适用劳动争议调解仲裁法;对于农村土地承包经营纠纷仲裁,适用本法。需要说明的是,对于通过招标、拍卖、公开协商等方式承包“四荒地”等农村土地发生纠纷的,如果双方当事人达成仲裁协议,选定商事仲裁机构的,也可以采用商事仲裁的方式解决纠纷。

(二)农村土地承包经营纠纷的基本范围

本条所指的农村土地承包经营纠纷是民事纠纷,不是行政争议。农村土地承包经营纠纷既包括家庭承包产生的纠纷,也包括通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地产生的纠纷;既包括承包耕地产生的纠纷,也包括承包林地、草地以及“四荒地”、养殖水面产生的纠纷;既包括物权性质的承包产生的纠纷,也包括合同性质的承包产生的纠纷;既包括集体经济组织内部承包产生的纠纷,也包括集体经济组织及其成员与本集体经济组织以外的单位和个人建立承包关系后产生的纠纷。这些纠纷都可以通过农村土地承包经营纠纷调解和仲裁方式解决。

1. 因订立、履行、变更、解除和终止农村土地承包合同发生的纠纷

这类纠纷属于合同纠纷,包括因订立、履行、变更、解除和

终止合同产生的纠纷。比如,因一方缔约过失、不按照合同约定履行义务、单方面变更合同内容或者转让合同权利义务、不按照法定或者约定的解除条件解除合同等产生的纠纷。

2. 因农村土地承包经营权转包、出租、互换、转让、入股等流转发生的纠纷

这类纠纷属于农村土地承包经营权流转纠纷。

转包是指土地承包经营权人把自己承包的土地,在一定期限内全部或者部分转交给其他农户经营的行为。

出租是指土地承包经营权人作为出租人,将自己承包的土地,在一定期限内全部或者部分租赁给有关单位或者个人经营的行为。

互换是指土地承包经营权人将自己的土地承包经营权交换给他人行使,自己行使从他人那里换来的土地承包经营权的行为。

转让是指土地承包经营权人将其拥有的土地承包经营权移转给他人的行为。土地承包经营权的受让对象可以是本集体经济组织的成员,也可以是本集体经济组织以外的农户。

入股是指承包人将土地承包经营权量化为股份,投入到从事农业生产的公司,或者投入到农业经营组织,以股份作为赚取经营回报的投资的行为。

以其他方式承包的承包经营权人可以将承包经营权抵押。抵押是指为担保债务的履行,承包经营权人不转移承包

地的占有,将其抵押给债权人,承包经营权人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形时,债权人有权就该财产优先受偿。通常表现为承包人将承包经营权抵押给银行等金融机构,以作为偿还贷款的担保的行为。

因转包、出租、互换、转让、入股等流转产生的纠纷,可以通过农村土地承包经营纠纷调解和仲裁方式解决。

3. 因收回、调整承包地发生的纠纷

根据农村土地承包法的规定,承包期内发包方不得收回承包地。承包方全家迁入小城镇落户的,应当按照承包方的意愿,保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。实践中,这类纠纷主要表现为因农村集体经济组织违法收回承包地,以及承包方依法应当交回承包地而不交回产生的纠纷。

根据农村土地承包法的规定,承包期内发包方不得调整承包地。因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的,必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的,按照其约定。实践中,这类纠纷主要表现为因农村集体经济组织违法调整承包地产生的纠纷。