

# 论农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围\*

## ——兼评《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》第二条

杨 瑞

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘 要** 从规则层面来看,2009年通过的《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》第二条从正反两方面将农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围特定化,使农村土地承包经营纠纷仲裁有法可依。但是,结合实践不难发现,我国农村土地承包经营纠纷仲裁受案范围的立法规定与农民权益保障需求之间尚存在一定差距。从应然角度而言,应根据农地征收补偿纠纷的不同类型将特定类型的农地征收补偿纠纷纳入仲裁的受案范围。同时,应当将村民资格纠纷作为一类独立的受案案由加以规定。

**关键词** 农村土地承包纠纷;仲裁;受案范围;农地征收补偿纠纷;村民资格纠纷

**中图分类号**:D 925.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)04-0046-04

农村土地承包经营纠纷仲裁制度是一项具有中国特色的纠纷解决制度,其产生发展与我国农村经济社会发展和改革开放的时代背景密切相关<sup>[1]</sup>。2009年6月27日通过的《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》(以下简称《农地调解仲裁法》)正式确立了我国农村土地承包经营纠纷仲裁制度,对于妥善解决土地承包经营纠纷、推动我国和谐农村建设均具有重要意义。但由于该法诸多规定的不完善,在一定程度上影响并阻碍着其功能的发挥。本文即选取农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围作为探讨的对象,在此基础上对该法第二条的相关规定进行评析,以期对我国农村土地承包经营纠纷仲裁受案范围的进一步完善提供些许可供参考之处。

### 一、农村土地承包经营纠纷仲裁受案范围的规则现状

作为一种特定的仲裁类型,农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围应当是特定的。对此,《农地调解仲裁法》第二条第二款以列举的方式规定了农村土地承包经营纠纷仲裁的6种情形: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;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;③因收回、调整承包地

发生的纠纷;④因确认农村土地承包经营权发生的纠纷;⑤因侵害农村土地承包经营权发生的纠纷;⑥法律、法规规定的其他农村土地承包经营纠纷。在从正面规定受案范围的同时,该条第三款又从反面作了规定,将征收集体所有的土地及其补偿发生的纠纷明确排除在受案范围之外。上述正反2个方面的规定,将农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围特定化。

如若对上述立法有关农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围进行类型化分析,不难发现,其受案范围大致包括三大类:第一类为农村土地承包合同纠纷,具体包括上述《农地调解仲裁法》第二条第二款第一至三项,这类纠纷也是实践中经常发生、最为常见的,纠纷双方主体分别为土地承包合同的承包方和发包方。第二类为确权纠纷,也就是因土地承包经营权的确认产生的纠纷。此类纠纷的主体除承包方、发包方外,还涉及土地承包经营权确权机关。因涉及三方主体,此类纠纷的处理往往较为复杂。第三类为土地承包经营权侵权纠纷,此类纠纷的主体为侵权方和受害方。据此认为,《农地调解仲裁法》第二条在规定农村土地承包经营纠纷仲裁受案范围时,主要考虑的是以下2个方面的因素:第一,纠纷当事人双方或多方是否签订有合同或协议。如果没有合

收稿日期:2011-05-10

\* 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“城乡一体化背景下农村社会救助法律问题研究”(2011QC032)。

作者简介:杨 瑞(1977-),女,讲师,博士;研究方向:三农法律制度。E-mail:yangr9688@163.com

同或协议,那么,仲裁机构就缺少具体裁决的标准。第二,纠纷涉及事项的管理应当为农村土地承包主管部门的职能。非属于农村土地承包主管部门职责的,不能纳入农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围。

## 二、农村土地承包经营纠纷仲裁受案范围的实践现状

为了对我国农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围有一个客观全面的认识,笔者曾到河南、湖北、湖南等中部地区以农业为主的若干县及所辖乡镇进行实证考察。考察发现,从当前我国农村土地承包纠纷的发生数量和频率来看,主要有以下类型:

(1)土地承包经营权取得纠纷。该类纠纷也可称为农村集体经济组织成员资格纠纷<sup>[2]</sup>,一般表现为农户一方认为其全家或部分家庭成员具有本集体经济组织成员资格,应当享有土地承包经营权,而作为发包方的集体经济组织不承认其集体经济组织成员资格。

(2)土地承包合同纠纷。即土地承包或流转时签订了合同,在合同履行过程中当事人因权利义务发生的争议。

(3)土地承包经营权侵权纠纷。即双方当事人对土地承包经营权的含义、土地承包经营权的行使和承包土地在合同的基础上能否变化等发生的纠纷。

(4)土地承包经营权流转纠纷。这类纠纷是指承包方将承包土地流转以后,与受让方发生的流转合同纠纷或其他纠纷。

(5)因征地补偿引发的纠纷。即承包方承包的土地被征收或者征用之后,因补偿标准、补偿费用的分配等问题而引发的集体经济组织内部或者集体经济组织与承包农户之间的纠纷。

(6)承包地界不明引发的纠纷。这类纠纷是指相邻的承包农户与其他承包农户或集体机动地、四荒闲置地之间,因承包土地地界位置而发生的纠纷。

对上述6类纠纷,如果按纠纷双方当事人的不同,又可归纳为3类不同的纠纷:①发包方与承包方之间的纠纷,包括上述第1、2、3、5类;②承包方与受让方之间的纠纷,包括上述第4类;③承包方与承包方之间的纠纷,包括上述第6类。对于上述纠纷中的第2、3、4类,《农地调解仲裁法》第二条已明确将其纳入受案范围。对于第6类纠纷,由于该类纠纷发生在承包方之间,双方当事人均享有土地承包经

营权,且权利义务对等,只是在相邻地界上产生争议,因此,此类纠纷属于典型的民事纠纷,应当依据民法的有关规定处理。

除此之外,上述第1类纠纷因涉及农村集体经济组织成员资格的认定,这种资格认定又直接影响着集体经济组织成员权益的享有和实现,因此意义重大。第5类即因征地补偿引发的纠纷更是近年来我国农村城镇化扩张过程中频发的纠纷。据统计,近年来,农民因征地等原因引发的群体性上访事件呈上升之势,该类事件约占农村上访总件数的70%左右<sup>[3]</sup>。

## 三、农地征收补偿纠纷仲裁的受案范围

根据《农地调解仲裁法》第二条第三款的规定,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经营纠纷仲裁的受理范围,而是通过行政复议或诉讼等方式解决。部分学者也认为,农村土地征收过程中的纠纷不应通过仲裁予以解决,其理由大致包括:第一,农地征收是公权力对私权限制的表现,由政府作为征收方,而农村土地承包仲裁委员会由县级人民政府组织成立。虽然仲裁具有独立性,但也有征收主体与仲裁机构主体混同之嫌。第二,农地征收的前提条件是基于公共利益,是否属于公共利益需要专业的判断,仲裁员对此无力作出较好的判断<sup>[4]</sup>。

由此可以认为,应否将农地征收补偿纠纷纳入仲裁的受案范围,应当根据纠纷的不同类型而定。所谓农地征收补偿纠纷,是指在土地征收补偿过程中,因补偿标准、补偿费用的分配等原因引起的,发生在土地征收人、被征收人及相关权利人之间的纠纷<sup>[5]</sup>。根据纠纷涉及的主体,可以将当前的农地征收补偿纠纷分为以下3个大类。

(1)涉及国家公权力的农地征收纠纷。例如,根据我国现行《土地管理法》第四十五条的规定,如果征收基本农田或基本农田以外的耕地,征收面积超过35 hm<sup>2</sup>,或者征收其他土地超过70 hm<sup>2</sup>的,应由国务院批准。征收其他土地的,由省级人民政府批准,并报国务院备案。这类纠纷体现的是国家公权力对农地的行政管理,其性质显然不适于通过仲裁途径予以解决。

(2)征收人与被征收人及其他权利人之间因补偿标准及安置方案而产生的纠纷。对此类纠纷,根

据我国现行《土地管理法实施条例》第二十五条第一款和第三款的规定,征用土地方案经依法批准后,由被征用土地所在地的市、县人民政府组织实施。而市、县人民政府的土地行政主管部门则应根据经过批准的征用土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案。由此可见,此类纠纷应当属于政府与被征收土地的集体经济组织及成员的民事纠纷。原则上应当属于可进行仲裁的范围。但需要注意的是,在发生农地征收补偿及安置纠纷的情况下,原本依法行使土地征收权的行政主体,就在纠纷中变成了一方当事人。由纠纷主体充当纠纷的裁决者,其裁决结果的公正性确实值得怀疑。

(3)集体经济组织内部关于土地补偿费用的具体分配而产生的纠纷。很显然,此类纠纷属于典型的民事纠纷,理应纳入农地仲裁的受案范围。

#### 四、村民资格纠纷仲裁的受案范围

村民资格直接关系到村民享受的具体待遇,可谓意义重大。但在我国,对于村民资格应当由什么机构加以确认、确认后如何救济等问题,立法一直未予以明确。对此,1998年的《村民委员会组织法》第十九条的兜底条款虽然规定,涉及村民利益的其他事项都可以由村民会议经充分讨论后决定,而且,关于村民资格问题也可以纳入村民会议的议程之中,但是,应当看到,该法并未直接规定村民资格由村民大会决定,由此使得依据该法解决村民资格问题存在较大困难。此后,根据2002年的《农村土地承包法》第五条的规定,作为农村集体经济组织的成员,有权依法承包由该集体经济组织发包的农村土地,但遗憾的是,该法并未对什么是村民集体经济组织成员这一前提性的重要问题予以明确。在我国,农村集体经济组织与行政村或自然村、村集体或村民小组并非同一个主体。一般而言,在经济相对发达的农村,会成立各种农村集体经济组织,如早期的村农业生产合作社、近期的村经济合作社等,其成员可称为农村集体经济组织成员。但在经济相对落后的农村,一般只有村委会或村民小组,其成员可称为村民。《农地调解仲裁法》在一定程度上弥补了上述立法的部分缺陷,表现在:根据该法第二条第二款第四项的规定,因确认农村土地承包经营权发生的纠纷,属于调解和仲裁的受案范围。但是,让人遗憾和不解的是,对于村民资格的确认、村民待遇的确认以及由此带来的救济等相关问题,该法仍未予解决。

正是因为上述立法的种种欠缺,才导致在司法实践中各地的操作形形色色。这样既无法实现法律适用的统一,更进而影响到村民权益的有效实现。在此,值得思考的一个问题是《农地调解仲裁法》为什么未把村民资格纠纷纳入仲裁的受案范围呢?笔者认为,立法之所以如此,并非遗漏或淡忘,而是基于这样的立法理念:村民资格纠纷并非一个独立的诉讼,其具有附属性或隶属性,附属于土地承包经营权纠纷,或者隶属于因征地补偿款分配产生的纠纷。这种立法理念并非凭空产生,而是源自于村民资格与获得村民资格后、作为村民可享受的各种待遇这一事实。即:如果没有村民待遇,村民资格就没有任何实际意义。基于此,“村民资格纠纷往往无法独立存在并体现出来,而往往通过发生在村民与村民委员会之间的、大量存在的集体财产收益分配纠纷而得以体现”<sup>[6]</sup>。正因如此,《农地调解仲裁法》第二条第二款第四项将“因确认农村土地承包经营权发生的纠纷”纳入仲裁的受案范围,其实也意味着将村民资格纠纷纳入了受案范围,只不过此诉仅作为土地承包经营权之诉的前提之诉而已。

通过上述分析,可以看到,将村民资格纠纷附属于或隶属于土地承包经营权纠纷或因征地补偿款分配产生的纠纷,虽然对此类纠纷的法律效力并无多大影响,但是,究其实质,这样的立法规定毕竟将村民资格纠纷作为农村土地承包经营权纠纷的“附属品”,无法作为土地承包纠纷仲裁中一类独立的受案范围,这对村民资格纠纷的保护力度显然是不够的。所以应当将其作为《农地调解仲裁法》中一类独立的受案案由,原因在于:

(1)从法律性质上分析,村民资格纠纷不宜界定为行政性纠纷。根据2005年《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》第一条第二款的规定,集体经济组织成员因未取得土地承包经营权而要求取得该权利的,应当向集体组织和指导该组织的相关行政机关提出,而不能作为民事诉讼提出。但事实上,村民资格的直接确认来自村民的自治组织即村民委员会<sup>[7]</sup>,村民委员会与村民之间并非行政法上的行政主体与行政相对人之间的关系,而属于民事主体之间的关系。因此,将此类纠纷纳入仲裁的受案范围,与其民事属性相适应。

(2)从现实来看,近年来,村民资格纠纷已经成为农村城市化进程与经济发展过程中一个突出的问

题,这一问题的存在,已经影响到我国农村社会的稳定与和谐秩序的构建。基于此,从现实需要来看,也应当将此类纠纷独立地纳入仲裁的受案范围。

(3)从法律效果来看,如果将村民资格纠纷独立列为仲裁受案范围中的一类,那么,对其后进行的村民待遇纠纷提供了便利,无须再进行村民资格的先行确认。这样,既可以大大简化村民待遇纠纷的解决程序,也降低了村民的维权成本。

## 五、结 语

经实践证明,农村土地承包经营纠纷仲裁制度对于妥善解决各地农村土地承包经营纠纷、推动我国和谐农村建设发挥了积极而重要的作用。为了使该制度发挥更为重要的作用,应当将特定类型的农地征收补偿纠纷纳入农村土地承包经营纠纷仲裁的受案范围,同时将村民资格纠纷作为一类独立的受案案由加以规定。

## Scope of Arbitration on Rural Land Contract Dispute

——Comment on Article II of “the Land Contract Dispute Mediation and Arbitration Law”

YANG Rui

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** From the rules perspective, article II of “the Land Contract Dispute Mediation and Arbitration Law” adopted in 2009, specializes the scope of arbitration on rural land contract dispute from both positive and negative aspects. However, in practice, it is not difficult to find that China’s legislation on scope of arbitration on rural land contract dispute is still not in conformity with the needs of protecting farmers’ interests. From the view of it ought to be, specific type of land expropriation compensation dispute should be brought into the scope of arbitration. Meanwhile, qualifications of villagers dispute should also be specified as an independent accepting case in the law.

**Key words** rural land contract dispute; arbitration; scope of accepting cases; land expropriation compensation dispute; qualifications of villagers dispute

## 参 考 文 献

- [1] 梁宏辉,何文燕.我国农村土地承包经营纠纷仲裁制度的行政化之检讨[J].华南农业大学学报:社会科学版,2010(3):137-140.
- [2] 黄顺豪.农村土地承包经营纠纷仲裁的实践与思考[J].内蒙古农业科技,2008(4):35-38.
- [3] 杜国明,江华.我国征地纠纷的现状、特征及解决机制[J].南方农村,2006(6):28-31.
- [4] 董景山.农村土地承包经营纠纷仲裁相关问题探讨[J].兰州学刊,2009(7):128-130.
- [5] 邓晓静.农村土地征收补偿纠纷及其救济机制[J].山东警察学院学报,2008(5):22-26.
- [6] 冯乐坤.村民资格纠纷的司法保护[J].法律适用,2008(5):76-78.
- [7] 金荣标,叶高.论村民资格纠纷[J].成都理工大学学报:社会科学版,2010(2):38-41.

(责任编辑:陈万红)