

依法开展仲裁工作推动乡村振兴和谐发展

——奉贤区土地承包经营纠纷调解仲裁工作的实践

翁阳

开展农村土地承包经营纠纷调解仲裁工作，是贯彻落实《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，依法维护农民土地承包经营权、促进农村发展、保持农村稳定的重要举措。为有效化解农村土地承包经营纠纷，奉贤区积极创建多元化纠纷调处机制，不断推进土地承包仲裁工作，让土地承包纠纷调解仲裁成为推进乡村振兴的“助推器”，确保农村社会稳定的“稳定器”。

一、主要做法

（一）健全机制，完善队伍，夯实仲裁工作基础

1. 加强组织领导，健全工作机构。

奉贤区自 2006 年被列为全国农村土地承包仲裁试点区（县）以来，紧紧围绕法律法规，着力健全机制、理顺职责、完善制度、积极推进农村土地承包经营纠纷调解与仲裁工作。奉贤区农村土地承包仲裁委员会自建立至今已是第五届，目前组织机构得到不断完善。第五届仲裁委设主任 1 人、副主任 2 人，主任由区人民政府副区长担任，成员由区政府办公室、区农业农村委、区司法局、区规划和自然资源局、区信访办等部门代表、农村集体经济组织代表、农民代表兼任。仲裁委人数由第一届的 9 名增加到目前的 15 名。同时下设仲裁工作办公室，区农业农村委副主任兼任办公室主任，日常工作由区农村经营管理站承担。组织机构的健全是做好土地承包经营纠纷调解仲裁工作的保证。

2. 强化队伍建设，夯实工作基础。

仲裁员是来自全区各界熟悉农村土地承包工作的司法、信访、农经、律所等部门人员，所聘请的仲裁员从第一届的 11 名增加到新一届的 21 名，负责全区土地承包经营纠纷案件的仲裁工作。聘任仲裁员时除了对专业法律知识的要求，熟悉农村、热爱农业也是关键。管理中以提高仲裁员业务素质为目标，通过各种形式努力提高仲裁员的专业素质，构建了一支法律意识和业务能力紧密结合的成熟的仲裁员队伍。

3. 加强宣传培训，提升队伍素质。

通过报刊和发放宣传资料等方式深入宣传土地承包经营纠纷调解仲裁相关法律法规，并积极利用微信公众号等新媒体开展宣传工作，营造法治氛围。多次组织仲裁员和调解员业务培训，除每年参加上海市农村土地承包仲裁员培训班外，区级也举办仲裁员、调解员培训班，邀请市农经站、区法院、院校相关专家进行授课，在传授政策法规的同时结合农村实际讲解具体案例，让培训班不仅“量身定制”也更“接地气”。

（二）依法受理，规范程序，确保案件审理质量

1. 配备专业人员，完善受案制度。

为提升法律专业水平、规范工作程序，仲裁办专门配备法律专业毕业人员，负责仲裁日常工作的开展，包括案件受理和咨询，并兼职书记员。同时做好仲裁规则的公开公示工作，特别对仲裁相应的受案范围、申请材料、受理程序及相应须知进行上墙公示，真正做到依法、公开、便民、高效，更好地服务广大农民群众。

2. 严格法律文书，规范仲裁程序。

根据农业农村部要求规范仲裁法律文书的格式，确保仲裁法律文书的严肃性和准确性。严格仲裁程序，按照《农村土地承包经营纠纷仲裁规则》规范申请和受理、开庭、裁决和送达等仲裁程序。根据农村实际情况，进一步加强仲裁文书的送达程序，由于当事人在村里的居住地址不固定、长期外出务工等原因，通过邮寄往往无法送达当事人。仲裁委安排书记员同街镇调解办、当事人所在村级组织的2名以上代表到农户所在的“宅基田头”直接送达仲裁文书。

3. 注重“庭前庭后”，确保办案质量。

为进一步提升办案质量和效率，仲裁庭严格办案程序的同时加强“庭前庭后”工作。在开庭前召集仲裁员对案件进行梳理熟悉，审阅仲裁申请书和相关证据，了解整个案件的来龙去脉，把握双方争议的焦点和庭审的关键，为开庭审理做好充分准备。庭后组织仲裁员对案件进行评议，形成裁决意见，依法制作裁决书。

（三）上下联动，左右协同，建立多元化调处机制

1. 完善组织体系，落实基层责任。

各街镇都成立农村土地承包经营纠纷调解委员会，由街镇分管领导和相关职能部门人员组成，依托农村土地经营权流转服务中心建立纠纷调解办公室，全区共聘请街镇级调解员29名，村级调解员132名，负责本区域农村土地承包经营纠纷案件的调解工作，在纠纷调解中发挥着不可小觑的作用。

2. 推行下沉式服务，形成工作合力。

加强对各街镇农村土地承包经营纠纷调解部门指导的同时，积极推动“下沉式”调解模式，重心下移、力量下沉，由区调解人员主动走进基层，面对面调解纠纷，努力做好每一件纠纷诉求，提高农民群众的获得感和满意度。根据个案实际情况，2021年一起土地流转费欠费案件，仲裁庭到当事人所在村进行开庭，最终双方达成了调解协议，被申请人依法支付了所欠流转费，定纷止争的同时也起到了普法宣传的作用。

3. 加强协作沟通，建立联动机制。

积极加强与区法院、区司法局的沟通和协作，探索和开拓多元化解决农村土地承包纠纷的新渠道，确保区农村土地承包仲裁委与区法院、区司法局三方联动调处纠纷机制的长期联席制度，不定期开展交流活动，对解决农村土地承包纠纷、办案过程中遇到的疑难点及涉及相关部门的行政诉讼代理人，进行与会讨论，提高纠纷调处效率。同时仲裁委审理仲裁案件的专业性也得到了区法院的认可和支

（四）硬件完善，服务提升，提高仲裁工作质效

1. 完善办公区域，优化服务环境。

区农村土地承包仲裁委员会为方便接待群众来访，对农村土地承包仲裁立案场所进行了升级，利用仲裁受理室、仲裁会议室打造“一站多点”服务功能，推行“办公区域便民化”，仲裁受理室兼具信访接待室、会议室、调解室等功能。碰到纠纷咨询、案件受理，工作人员主动“下楼”面对面接待，实现了办公区域“最小化”，服务空间“最大化”。

2. 提升服务意识，坚持以人为本。

提高硬件的同时，区农村土地承包仲裁委员会更注重软件的提升，不断转变工作作风，提升服务意识。仲裁办人员接待受理案件规范合法，更是细致耐心，碰到申请人文化水平不高，会反复详尽地告知如何提交仲裁申请书和相关证据材料；仲裁庭开庭过程中，碰到听不懂普通话的老年农民，仲裁员会用当地语言和当事人进行沟通；仲裁案件中碰到过当事人是残疾人，仲裁委主动帮当事人联系法律援助……仲裁委始终坚持以人为本，不断提高为民服务的意识。

3. 坚持调解优先，实现案结事了。

土地承包纠纷案件的审理结果往往会在当地产生群体性效应，所以仲裁委在审理案件时会慎之又慎。为不激化矛盾，稳定社会和谐，在处理土地承包纠纷时，根据自愿和合法的原则先行进行调解，向当事人宣传相关法律和政策，提高当事人的法律意识，消除对立情绪，促使双方言归于好，化干戈为玉帛，实现“案结了事”到“案结事了”的转变。按照《农村土地承包经营纠纷仲裁规则》规定，仲裁庭在开庭时，会在双方当事人自愿的基础上进行调解，调解达成协议的，仲裁庭依法制作调解书。2021年仲裁委受理的12起仲裁案件中，有3起仲裁案件就是通过仲裁员当庭调解，耐心释法明理后，双方当事人当庭自愿达成和解协议，取得了良好的社会效果。

二、取得的成效

（一）维护了广大农民的合法权益

开展农村土地承包纠纷仲裁，就是运用法律武器来保护农民土地承包经营权不受侵害，这为解决农村土地承包纠纷找到了一条有效的途径，仲裁委也将“便民高效”贯穿工作始末，仲裁也越来越被农民所熟知和认可，逐渐成为了农村土地承包纠纷调解的“主力军”，通过开展土地承包纠纷调解和仲裁，有效解决土地承包中存在的久而未解的问题，尤其是解决一些历史遗留问题，切实维护弱势农民的合法权益。农村土地承包纠纷调处窗口连续被评为奉贤区文明窗口；农村土地承包管理政策宣传获得奉贤区“宣传大篷车”巡回下乡优秀项目。

（二）促进了农村社会的和谐稳定

由于农村土地不断增值，农民对土地愈加珍惜，加之法律意识不断增强，因土地纠纷引发的农民上访案件时有发生，而且增加了农村不稳定因素。近年来，奉贤区通过开展土地承包纠纷仲裁调解工作，将农民无序上访变为合法申诉，农民因土地而越级上访的现象明显减少，纠纷仲裁案件总体数量也呈现逐年减少趋势，缓和了农村人地矛盾，更好地实现了社会公平，维护了农村社会稳定。2021年奉贤区共接待、受理群众纠纷60起，其中调解48起，仲裁委受理纠纷案件12起（其中调解3起，裁决9起）。

（三）提高了农业规模化经营水平

通过土地承包纠纷调解工作的有力有序开展，农村人地矛盾逐年减少，流转费纠纷稳妥解决，有效保障了农民的合法收益，

在“长治久安”的土地流转环境下,农民流转土地的信心越来越足,将土地流转出来的意愿也越来越强烈,近几年,奉贤区的农村土地流转率持续增长并保持在 90%以上。

三、存在问题

(一) 纠纷调处过程存在困难

土地承包纠纷调处和仲裁审理过程中,可能会出现比其他一般民事纠纷更加难以处理的问题。农民文化程度较低,欠缺法律知识和法律意识,对自己的主张往往不能提供有效的书面证据,给案件事实的认定带来一定的难度。农民对仲裁的严肃性和权威性认识不足,往往有拒收仲裁文书,不到庭参加审理活动,违反仲裁庭纪律,在庭上喧哗吵闹等情况发生。

(二) 信息化建设程度不够

信息化建设有利于提高仲裁效率,提高工作质量,目前仲裁没有一套系统的信息化管理系统,多停留于纸质办公,不能随时掌握案件的实时动态,离建立一个信息化、现代化的仲裁庭目标还有一定距离。

(三) 涉及纠纷种类繁多复杂

虽然看似土地承包纠纷,但却牵扯到其他矛盾,而且涉及矛盾种类繁多,各类问题层出不穷。纠纷处理过程中有的涉及承包家庭成员内部之间的权属争议、邻里之间的矛盾,还有农村土地征用引发的承包地纠纷、宅基地买卖引起的承包地纠纷等各类问题,给案件的立案和调处都带来一定难度。

四、下阶段工作

(一) 进一步加强学习宣传

加大宣传力度,把学习宣传政策法规作为一项长期性、基础性的工作来抓,加大农村普法力度,加强基层干部培训,提高各级干部依法行政的意识和农民依法维护自身权益的自觉性,要重视农民思想道德教育,重视法制建设,健全自治、法治、德治的乡村治理体系,为乡村振兴战略提供安定有序的社会环境。

(二) 进一步推进信息化建设

建立仲裁信息化管理系统,完善硬件配备,强化仲裁员、书记员的信息化应用能力,在加强法律文书档案信息化管理水平同时,逐步实现仲裁案件的立案、开庭、裁决、归档等全程网上流转的工作格局。

(三) 进一步强化队伍建设

围绕土地承包经营纠纷仲裁工作的法制化、规范化、经常化、制度化,加强土地承包经营纠纷调解仲裁能力建设,不断提高仲裁员和调解员业务素质和技能,妥善处理纠纷调处中的各类问题,打造一支“法律知识精、业务能力强、实践经验丰富”的调解仲裁队伍。