

土地纠纷田头仲裁的创新价值



随着现代规模农业和农业结构的调整，由农村土地承包经营流转引发的各类纠纷呈逐年增长趋势，如何将矛盾和纠纷有效化解在源头和基层，既关系到农业现代化进程的不断推进，也和新农村以及和谐社会建设密切相关，是一项必须花

农村土地纠纷，往往发生在乡里乡亲之间，田间地头之上，因此在萌芽状态时很容易被忽视，且极易因重视不够和处理不当而蔓延成群访、集访事件，影响社会稳定和农业现代化进程。近年来，上海农业部门创新思维，总结和建立起了“先调解，后仲裁”的工作体系，并充分发挥上海地方优势，将“制度+科技”运用到提高调处质量之中，成效显著。

心思做好的农村基层基础工作。

农村土地纠纷，往往发生在乡里乡亲之间，田间地头之上，因此在萌芽状态时很容易被忽视，但恰恰是这些看似“鸡毛蒜皮”的小纠纷小矛盾，却极易因重视不够和处理不当而蔓延成群访、集访事件，

影响社会稳定和农业现代化进程。

近年来，上海农业部门和郊区各级政府认真贯彻国家农村土地承包经营纠纷调解仲裁的相关法律，创新思维，勇于实践，总结和建立起了“先调解，后仲裁”的工作体系，并充分发挥上海地方优势，将“制

度+科技”运用到提高调处质量之中，成效显著。

值得指出的是：无论是“调解+仲裁”，还是“制度+科技”，上海农业部门始终把工作重点投放在将矛盾解决在基层，将纠纷化解在萌芽。本着这种工作理念和思维方

□一溪
式，仲裁庭来到了村边田头，横向纵向实现了一站式联合调处，电子从管理渗透到每个承包农户的流转价格意向……因而形成了既适合农村特点又不乏法律依据的让事件各方“有处说话，有据评理”的调处效果。我们认为，这种以田头仲裁庭为标志的土地纠纷化解模式的探索和实践，符合“创新驱动、转型发展”的工作理念，值得总结和借鉴。

矛盾解决在源头和基层 “调解+仲裁”工作体系形成

“双渠道”化解土地承包经营纠纷之忧



□市农经站下乡为农民提供土地承包经营的政策指导 (资料照片)

□记者 欧阳蕾昵

一支队伍+一笔经费 “仲裁庭”来到村头田边

不久前，奉贤区农村土地承包“模拟仲裁庭”在青村镇文化活动中心首演。用演绎小品“模拟仲裁庭”的形式将真实案例搬上舞台，向村民演示依法审理，准确处理土地纠纷的全过程，现场庭审审理于戏，得到了农民观众经久不息的掌声。据负责“模拟仲裁庭”策划活动的奉贤区农村经营管理站站长翁大纲介绍，奉贤区“模拟仲裁庭进农村”为全国首创，旨在引导农民依法保护自己的承包土地，以及在流转过程中规范土地承包经营权流转合同。

市农经管理站站长方志权告诉记者，目前沪郊9个区县的农村土地承包仲裁委员会全部建成，仲裁委员会共有109人，其中17名为农民代表，聘任仲裁员102名。此外，各区县还分别建立了仲裁办公室或仲裁中心。此外，全市91个涉农乡镇(街道、开发区)建立了调解体系，在74个乡镇农村土地承包经营权流转管理服务中心专门设置了调解机构，聘请了237名调解员。各村明确一名村干部从事纠纷调解工作，全郊区共聘用村级调解员1556名。

“真实的土地纠纷仲裁庭已经可以下到田间村头了。”方志权表示，“仲裁庭”原本让人感觉高高在上，繁琐的法律程序让农民很是头疼。如今仲裁队伍组建起来，人员配备齐全，工作人员开着专用车来到了农民的身边，在田间地头就可以为农民解决土地承包经营纠纷，自然而然更容易让人接受。

“为了让仲裁调解工作可持续下去，提供必要的经费保障也是不可或缺的。”方志权告诉记者，目前

各区县政府积极安排财政资金，落实仲裁场所，配备必要的工作设备，确保仲裁工作的顺利开展。像浦东新区、闵行区、宝山区由区财政安排50—60万元资金，用于仲裁场所装修、设备购置和确保仲裁人员工作补贴以及日常工作经费。奉贤区、崇明县还专门配备工作用车各一辆。

横向纵向联合调处 疑难纠纷一站式解决

2011年，由农委、人民法院和司法部门、信访等部门联合建立的农村土地承包经营纠纷跨部门联合调处机制得到推广。浦东、青浦等区县建立了相应的联合调处机制。通过这一新机制，有效解决历史遗留下来的土地承包经营权益保障问题，避免案件仲裁、诉讼受理相碰撞或裁决结果与判决结果相冲突的情况。

“比如崇明县的做法就是由土地承包管理部门派出人员常驻信访办，提前介入纠纷案件的调处，使土地经营纠纷及时得到解决。”对于如何理解“横向调处机制”，方志权向记者举了几个例子，“针对历年来电信部门在农村土地承包地内建造通讯塔而造成的利益纠纷，奉贤区仲裁办的做法是通过与法院的工作联动，仲裁部门着重土地承包法律政策的宣传解释，法院着重法条适用和违法责任的说明，经过共同努力，促使当事人之间达成了调解协议，继而保护了承包农户应当享有的合法权益。

“何为纵向联合调处？”方志权解释说，经过两年多的探索和实践，对一些跨地区的历史遗留的突出问题或难点问题，市、区农经部门共同努力，促使镇村调解部门联合调处可以称为“纵向联合”。

四团镇紧挨着泥城镇，尽管距离很近却分别由奉贤区和浦东新区两个区域管辖。2011年夏天，发生在浦东新区、奉贤区之间的一起跨地区婚嫁妇女土地承包权益保障问题迟迟未能得到妥善解决，基层部门无计可施只能将这个“难题”反映到市里。

据了解，奉贤四团镇的俞某由于嫁出地因征地原因造成承包地被收回，但因户口未在册无法按照政策规定落实社会保障，而嫁入地在本次完善工作中却因所有耕地都已确权到农户，无机动地为她确权，造成的尴尬局面是，俞某既在原籍地失去土地承包权益，又未能在现户籍居住地重新取得土地承包权。由于涉及两区，问题一时无法解决。于是市、区两级农经部门启动联合调处机制，经多次协调，本着特殊问题、个案处理原则，问题涉及的镇、村两级组织经过充分协商，最终达成调解协议，即由嫁入地通过确权确权落实该妇女的土地承包权益，嫁出地给予嫁入地的村级集体经济组织一定的经济补偿，使问题圆满得到解决。

管理机制创新 仲裁纠纷实现电子化管理

在确地确权确利的同时，上海率先实施农村土地承包管理创新，于2009年建立了“可查询、可追溯、可汇总”的土地承包管理信息平台，该平台具有土地承包、土地流转、纠纷调解仲裁和政策管理四大功能，信息库覆盖市、区县、乡镇和村四级，使得全市承包信息成为有管理、有信用度的决策资源，实现了对承包合同、流转合同、纠纷案件等基础信息的动态化管理。

“流转上平台、价格可发现、规范更有序。”方志权表示，上海农村土地承包经营权流转市场已全面建成并正常运行，累计建设完成74家乡镇流转管理服务中心，基本实

现上海涉农地区承包地流转管理与服务的全覆盖。

2011年，为提升管理手段，及时掌握纠纷调解仲裁情况，市农经部门在《市农村土地承包经营信息管理系统》设置了调解仲裁管理模块，建立了调解仲裁调处信息录入工作制度和调解仲裁案件档案管理制度，全市90%以上纠纷调处信息录入《上海市农村土地承包经营信息管理系统》，从而实现土地承包经营纠纷案件可网上办理以及调解仲裁案件信息和档案信息的电子化管理。

“总体来看，土地承包经营纠纷调处模块主要发挥了三方面的功能作用。”方志权告诉记者，一是**业务网上管理**。根据调解仲裁法的有关规定，在模块中设置了仲裁相关法律法规文书的电子示范文本，实现了调解书、裁决书的自动生成与打印，实现了乡镇调解、区县仲裁受理与裁决的网上办理；同时可对案件的申请人、被申请人、纠纷类型、申请和受理时间等信息进行登记，并对结案情况进行跟踪。

二是**案件实时查询**。通过模块，对区县、乡镇网上的纠纷受理、纠纷调解、纠纷仲裁等情况进行实时查询、分类汇总，尤其是对即将超过受理时限的案件进行提前预警，确保依法依规调处案件。

三是**案件审核监管**。通过模块，市级农经部门可以在网上直接查询区县仲裁、乡镇调解案件的受理过程，对有关受理程序、制订的法律文书等进行审核，对发现的不符合法规的问题第一时间通知并及时进行纠错；区县农经部门也可通过系统对乡镇调解案件进行审

核监督，确保案件调处质量。

调解仲裁“双管齐下” 创上海特色

“上海利用‘制度+科技’提高土地承包经营纠纷调处工作质量的做法还得到了农业部经管的充分肯定。”方志权坦言，本市各级党委、政府领导高度重视农村土地承包经营纠纷调解仲裁工作，为区县仲裁委、镇调解委依法开展调解仲裁工作提供了有效保障。

目前全市累计受理农村土地承包经营纠纷案件1398件中，已调处1304件，调处率达93.3%。其中受理仲裁纠纷案件61件，约占4.7%，已裁决48件，占78.7%，调解11件；受理调解纠纷案件1337件，已调解的有1246件，占92%，其中镇、村调解的分别为744件、501件，各占59.8%、40.2%。

2011年，市农经部门收集近年来区县仲裁裁决的案件，梳理和选取一些具有代表性的典型案例进行评析并编印成《农村土地承包经营纠纷仲裁案例》汇编资料发放至区县仲裁部门，为仲裁人员开展仲裁活动时提供学习参考。2012年，又根据全市纠纷发生和受理调解的开展情况和特点收集梳理出40个的农村土地承包经营纠纷调解成功的典型案例进行评析，并编印成册发放至区县、乡镇纠纷调解部门，为镇村基层开展纠纷调处提供了较好的参考资料。去年，市农村经营管理站、浦东新区农村土地承包仲裁委员会和区县4位仲裁工作人员获得了农业部农村土地承包纠纷调解仲裁工作先进单位、先进个人称号。

走村镇·话“三农”

走基层 转作风 改文风

《走村入户访农民》系列

本栏目荣获“上海报社优秀品牌活动探索创新奖”