

# 诉源治理下农村土地仲裁制度程序理性的回归

黄茂醜

(烟台大学 法学院, 山东 烟台 264003)

**摘要:**农村土地承包经营纠纷仲裁制度因解纷机制平行化、仲裁委员会设置及构成行政化、仲裁裁决效力阙如等问题,导致农地纠纷化解的非彻底性,严重影响了农村基层社会秩序的稳定。诉源治理提倡将纠纷化解在源头,控制诉讼增量。应结合诉源治理的要求,实施仲裁前置制度,在此基础上理性认知农村土地纠纷的民事属性,适当弱化仲裁委员会设置的行政性、限制仲裁庭证据收集的强制权性、赋予裁决查明事实以争点效力,以此实现农村土地承包经营纠纷仲裁制度程序理性的回归。

**关键词:**诉源治理; 土地纠纷; 仲裁制度; 程序理性

中图分类号: D926

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2021)05-0054-07

## Return of procedural rationality of rural land arbitration system under the governance of litigation source

HUANG Maokun

(Law School, Yantai University, Yantai 264003, China)

**Abstract:** The arbitration system of rural land contract management disputes leads to the incompleteness of the resolution of rural land disputes and seriously affects the stability of rural grass-roots social order due to the parallelism of dispute resolution mechanism, the administrative setting and composition of arbitration committee, and the lack of effectiveness of arbitration award. Litigation source governance advocates resolving disputes at the source and controlling litigation increment. China should implement the pre arbitration system in combination with the requirements of litigation source governance. On this basis, we should rationally recognize the civil attribute of rural land disputes, appropriately weaken the administrative nature of the Arbitration Commission, limit the compulsory power of evidence collection of the arbitration tribunal, and endow the award with the effect of finding out the facts, so as to realize the return of procedural rationality of rural land contract management dispute arbitration system.

**Keywords:** litigation source governance; land disputes; arbitration system; procedural rationality

### 一、问题的提出

2021年2月19日,中央全面深化改革委员会第十八次会议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》强调把非诉解纷机制前置,从源头上化解矛盾纠纷,这对农村土地承包经营纠纷仲裁等非诉讼解纷机制的运行提出了更高的要求。现行《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》存在解纷机制选择上的“平行化”、仲裁委员会设置

“行政化”、仲裁庭证据收集的强职权性以及仲裁裁决拘束力较弱等问题。这些问题导致大量农村土地纠纷涌入法院,造成诉讼延迟和案件积压、仲裁庭无法保持独立性和中立性、当事人程序保障权受损以及纠纷解决成本高昂等实践困境。

学界从法律、制度、传统文化、社会学、政策等层面对土地仲裁制度相关问题进行研究。徐晓波指出现行土地仲裁制度存在仲裁范围过于狭窄、土地仲裁诉讼化及仲裁与诉讼脱节等问题,认为建立健全土地仲裁与法院的良性互动机制并对土地仲裁进行去诉讼化改造是土地仲裁制度改革的基本方向<sup>[1]</sup>。蔡虹认为我国的农村土地纠纷具有范围上的广泛性、纠纷主体的多样性、纠纷规模的群体性

收稿日期: 2021-08-29

基金项目: 重庆市社会科学规划项目(2019BS108)

作者简介: 黄茂醜(1989—),男,湖南郴州人,讲师,法学博士,主要研究方向为民事诉讼法学、证据法和司法制度。

等特点,应结合纠纷的特点,引导当事人合理使用各种纠纷解决方式,不断完善和丰富解决土地争议的制度<sup>[2]</sup>。苏方元等研究发现我国现行农村土地承包经营纠纷仲裁制度浓厚的行政化、强制管辖、一裁非终局等违背了仲裁法的基本原则,导致农村土地承包经营纠纷仲裁的案件分流功能未能实现,认为完善农村土地承包经营纠纷仲裁制度首先应当明确该制度的法律属性,再在此基础上实现去行政化和去诉讼化的改造,从而实现与民事诉讼的合理对接<sup>[3-6]</sup>。张海燕认为导致土地仲裁制度问题产生的根本原因在于目前农村社会所依存的支配性权威在不断消减、弱化甚至尚未形成,建议在强化传统习惯权威、个人权威和公共权威的同时,完善与农地纠纷相关的法律规范以及多元解决路径之间的衔接<sup>[7]</sup>。李长健等认为构建农村土地承包纠纷仲裁解决机制需要从原则、内容、程序等方面进行具体安排,并通过完善环境策略从制度层面、组织层面、发展层面进行宏观策划<sup>[8]</sup>。

学界对诉源治理在纠纷解决中的实践意义已达成共识<sup>[9,10]</sup>。王聪认为诉源治理有助于推动矛盾纠纷化解从终端裁决向源头预防延伸,减少纠纷进入诉讼程序,避免纠纷解决防线后移,最终将矛盾纠纷解决在基层、化解在萌芽阶段<sup>[11]</sup>。罗孝伟等指出为更好地贯彻落实诉源治理理念,司法机关应采取积极措施将司法触角延伸到社区、农村以及基层<sup>[12]</sup>。既有研究对农村土地仲裁制度的困境及完善路径以及诉源治理的正当合理性进行了一定程度的研究,但尚未结合诉源治理理念,运用民事诉讼基本程序法理来剖析农村土地仲裁制度的纾困路径。鉴于此,本文拟结合诉源治理理念,对农村土地仲裁制度问题予以民事程序法理的解析,以期完善农村土地承包经营纠纷仲裁制度提供参考。

## 二、农村土地承包经营纠纷仲裁制度的现状

### 1. 农村土地承包经营纠纷仲裁制度的立法梳理

《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》(以下简称《农地纠纷调解仲裁法》)是在参照《仲裁法》《民事诉讼法》的基本框架后结合土地承包纠纷自身的特点而制定的一部具有鲜明中国特色的仲裁制度。依据《农地纠纷调解仲裁法》的编排体例,下文依

次就与仲裁制度程序运行相关的重要规定予以陈述与分析。

(1) 总则部分。总则主要由两部分内容组成:一是《农地纠纷调解仲裁法》第 2 条明确了农村土地承包经营纠纷的范围。二是《农地纠纷调解仲裁法》在解纷机制的选择上,遵循私权自治原则,尊重当事人的自主选择权。依据《农地纠纷调解仲裁法》第 3 条、第 4 条的规定,当纠纷发生后,当事人可以选择自行和解、请基层自治组织或政府调解、向农村土地承包仲裁委员会申请仲裁抑或直接向人民法院起诉。

(2) 调解部分。从《农地纠纷调解仲裁法》第 7~11 条规定可知:在土地纠纷调解中,村民委员会和乡镇人民政府起着领导协调的作用;仲裁庭对纠纷应当优先进行调解,禁止久调不裁;调解书经双方当事人签收后产生法律效力,反之则无效。

(3) 仲裁部分。仲裁部分由以下内容构成:一是农村土地承包仲裁委员会的区划设置以及仲裁员的选任。根据《农地纠纷调解仲裁法》第 12 条、第 13 条的规定,农村土地承包仲裁委员会可以在县和不设区的市设立,也可以在设区的市或者其市辖区设立,在当地人民政府的指导下设立,其日常工作由农村土地承包管理部门承担。仲裁委员会成员由政府工作人员、人民团体代表、农民代表和法律、经济专业等人士组成,其中农民和法律、经济专业人员不得少于二分之一。仲裁员需为从事农村土地承包管理工作满五年、从事法律工作或者人民调解工作满五年,或者在当地威信较高、并熟悉农村土地承包法律以及国家政策的居民。二是土地承包纠纷的申请和受理。这一部分的核心内容是土地承包经营纠纷的法定受理条件和纠纷管辖地。《农地纠纷调解仲裁法》第 20 条规定纠纷受理条件,内容与《民事诉讼法》第 119 条的规定相似。《农地纠纷调解仲裁法》第 21 条规定土地承包经营纠纷当事人只能向土地所在地的农村土地承包仲裁委员会递交仲裁,即此种纠纷实施民事诉讼法意义上的专属管辖。三是开庭和裁决。此部分主要包含证据的收集、先行裁定的执行、仲裁庭的依法独立审判原则、仲裁裁决效力等。根据《农地纠纷调解仲裁法》第 38 条规定,仲裁庭可自行收集相关证据,在收集的证据范围上不受限制。根据《农地纠

《农地纠纷调解仲裁法》第46条、第48条的规定,仲裁庭依法独立履行职责,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,对于仲裁裁决不服的,当事人可自裁决作出之日起30日内向人民法院起诉。

以上分析表明,《农地纠纷调解仲裁法》在案件的受理、仲裁审理的程序及证据收集制度等方面无一不是民事审判程序的翻版<sup>[1]</sup>,它在具备鲜明的民事诉讼对抗性的特点时,又带有浓厚的非诉特性以及政策性。正因为它同时具备多种属性,导致其在实际运行中存在着诸多问题。

## 2. 现有土地仲裁制度之困境

### (1) 解纷机制平行化,增加法院诉讼负担。

依据《农地纠纷调解仲裁法》的规定,在纠纷解决机制的选择上,当事人可以自行选择和解、调解、仲裁以及诉讼等纠纷解决方式,这意味着当纠纷发生后,当事人可以直接跳过和解、调解以及仲裁等环节,直接向人民法院起诉。结合处分权主义以及私权自治原则来看,农村土地承包经营纠纷本质上是民事合同纠纷,将纠纷的解决方式交给当事人决定是无可厚非的。但结合司法实践来看,自我国施行立案登记制以来,法院案件受理量大幅提升,2020年全国法院受理案件超过3000万件,其中民事案件占比达55%,法官年人均办案数量达到225件,部分法院审判工作压力大,一些法院存在案件积压、审理周期长、人员紧缺等问题<sup>①</sup>。农村土地承包经营纠纷具有纠纷主体多样性、纠纷规模群体性、纠纷原因复杂性等特点<sup>[2]</sup>,《农地纠纷调解仲裁法》将纠纷解决机制的选择权交给当事人的规定,会导致大量农村土地纠纷直接涌入法院,使法院的工作强度大为增大,接踵而来的便是诉讼延迟和案件积压问题<sup>[3]</sup>。

(2) 仲裁机构设置的“行政化”,影响仲裁的中立性。农村土地承包纠纷在性质上是民事争议,体现了平等民事主体间的法律关系<sup>[4]</sup>,仲裁委员会的设置应该尊重农村土地承包纠纷的民事属性。但是,从《农地纠纷调解仲裁法》第12条、第13条的规定来看,农村土地承包仲裁委员会的日常管理工作是由农村土地承包管理部门承担的,仲裁委员会成员包括相关主管部门人员、农民代表以及相关法律、经济专业人士。以上两个规定,与普通的民商事仲裁机构的民间性形成鲜明对比,农村土地承

包仲裁委员会集行政权和管理权于一身。尽管《农地纠纷调解仲裁法》第46条规定,仲裁庭依法独立履行职责,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,但从农村土地承包仲裁委员会的日常管理工作由农村土地承包管理部门承担、仲裁会成员主要由行政主管部门的工作人员担任以及办公地点、财政均高度依赖于当地政府财政来看,仲裁委员会很难保持其中立性和独立性<sup>[5]</sup>。

(3) 仲裁庭调查证据具有强职权性,易造成诉讼突袭。《农地纠纷调解仲裁法》第38条规定,仲裁庭可自行收集有必要收集的证据。考虑到土地承包经营纠纷中的当事人主要为农民,其证据收集能力较弱。因此,仲裁庭结合纠纷实际情况依职权调查证据有其合理性,可以在一定程度上弥补当事人证据收集能力的不足。但美中不足的是,该条款并没有借鉴《民事诉讼法司法解释》第96条的规定对仲裁庭可依职权调查的证据范围予以限制,而是交给仲裁庭自由裁量。农村土地承包经营纠纷本质上是民事纠纷,农村土地承包经营纠纷证据调查的强职权性在客观上是对辩论主义这一民事诉讼基本法理的侵害,而且也会给当事人带来诉讼突袭,侵害当事人的程序保障权。

(4) 仲裁裁决缺乏拘束力,造成司法资源浪费。《农地纠纷调解仲裁法》第48条规定,对于仲裁裁决不服的,当事人可自裁决作出之日起30日内向人民法院起诉。学界对此条款的合理性早有质疑。我国农村土地承包经营纠纷仲裁实行有别于民商事仲裁的或裁或审、一裁终局制<sup>[6]</sup>。根据《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包经营纠纷调解仲裁案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《农地纠纷调解仲裁法解释》)第3条的规定,在仲裁庭作出裁决的30日内,任何一方当事人均可将纠纷再次提交法院予以重新审理。仲裁制度的核心优势是“一裁终局”,在使双方当事人程序权利充分行使的前提下,提高纠纷解决的效率。《农地纠纷调解仲裁法》第48条的规定,一是使仲裁原本快速便捷的解纷优势消失,造成案件的重复审理,增加双方当事人解决纠纷的时间成本和经济成本,并给法院造成了较大的案件压力。而且由于农作物的生长、管理有很强的季节性,仲裁裁决的非终局性势必会增加纠纷的解决时间,极有可能会延

误农时,致使当事人之间因损失增大而激化矛盾、扩大事态,增加审理案件的难度<sup>[8]</sup>。二是原仲裁的裁决结果很有可能被后诉法院推翻,进而使执行难的问题更加突出<sup>[5]</sup>,仲裁应有的分流案件的功能被忽视,大量司法资源被浪费。

### 三、诉源治理农村土地承包经营纠纷仲裁制度的程序理性解析

农村土地承包经营纠纷仲裁制度是非诉解纷机制中的重要组成部分,从维护农民合法权益以及优化基层社会治理两个角度来看,将诉源治理理念融入农村土地承包经营纠纷仲裁制度不仅可行而且必要。

#### 1. 土地承包经营纠纷的解纷机制应具有层次性

土地承包经营纠纷的解纷机制应具有层次性是指对现有的和解、调解、仲裁、诉讼等纠纷解决机制的适用顺序予以调整,将调解、仲裁等非诉讼解纷方式前置,集中有效的民间解纷资源对农地纠纷进行实效调解和仲裁,进一步优化仲裁和诉讼的衔接机制。

对农地纠纷解纷机制进行层次性改造的理由有二:1)农村土地承包经营纠纷的妥当解决关系到土地资源的可持续有效利用和统筹协调发展<sup>[3]</sup>。目前我国就土地承包经营纠纷的解纷机制采取的是复式平行主义,当事人可根据其主观意愿自行选择和解、申请调解、提起仲裁或诉讼等方式。在农地纠纷解纷机制的选择上,看似将解纷方式的选择权交给了当事人,实则是将仲裁变为诉讼的预演,农地纠纷诉讼成为农地纠纷仲裁的“复盘”<sup>[3]</sup>。近年来产生的大量土地承包合同纠纷涌入法院已经对我国基层社会秩序的稳定造成了严重威胁。因此,在农村土地承包经营纠纷的解决过程中,贯彻落实诉源治理理念意义重大。而落实的关键,则是应对现有的农地纠纷的解纷机制予以层次性改造。2)对农地纠纷解纷机制层次性改造不仅提高了纠纷解决的效率,将影响基层社会秩序稳定的因素消灭在萌芽阶段,又大大降低法院的司法负担,实现简案快办、难案精审,而且还契合中国传统诉讼文化中“和谐”“无讼”的价值取向<sup>[14]</sup>。

#### 2. 土地纠纷仲裁制度适当回归民事属性

农村土地承包纠纷在性质上是民事争议,体现

了平等民事主体间的法律关系。目前大多数研究成果均强调农村土地仲裁制度的民事属性,主张对仲裁机构的设置彻底去行政化。考虑到农村土地承包经营纠纷的特殊性,笔者认为应在重视土地纠纷仲裁制度的民事属性的前提下,保持仲裁机构设置的部分行政性。理由如下:

一是农村土地纠纷的产生以及处理不可能脱离相关行政主管部门。现行土地仲裁制度行政化的最主要的问题在于其完全忽视了农村土地承包经营纠纷的私益性,在仲裁机构的部门设置上高度依赖行政部门,在人员配备上行政人员占据绝对的领导地位和数量优势。这就导致在某些涉及行政机关的纠纷中,行政机关即是当事人又是裁判员。诚然,在农村土地纠纷中,与一般的仲裁员相比,相关行政主管部门工作人员在处理土地问题上确实具有天然的专业优势和信息优势<sup>[15]</sup>,且《农地纠纷调解仲裁法》也规定了仲裁委员会成员需具备一定数量的当地人民政府及其有关部门代表,但是,这并不表示仲裁机构日常管理工作的行政化以及仲裁委员会主任等领导人员行政化的合理性,建议将仲裁事务的主导权交给人民团体代表、农民代表和法律、经济专业等民间人士。

二是国家层面虽然号召从源头化解纠纷矛盾,但如何化解矛盾的关键还是在于在纠纷处理的过程中充分尊重当事人的程序自主权。在将仲裁事务的主导者由行政机关工作人员转为前述的民间专业人士之后,应进一步完善仲裁人员的独立性和中立性,尽可能地尊重当事人的辩论权和处分权,以此提高仲裁裁决的信服力和公信力,使当事人内心真正地服判息诉。从这点来看,农村土地仲裁委员会的部分去行政化无疑是与诉源治理理念相契合的。

#### 3. 土地承包经营纠纷的证据收集应回归辩论主义

一般而言,在以私的利益问题为对象的普通民事诉讼中采用辩论主义。所谓辩论主义是指将提出“确定作为裁判基础之事实”所必须的资料(主张事实、提出证据申请)权能及责任赋予当事人行使及承担的原则<sup>[16]</sup>。土地承包经营合同本质上是民事契约,其纠纷从性质上来看自然属于民事纠纷,在证据的收集上也应充分地贯彻辩论主义。从学理来看,辩论主义有三层含义:一是案件主要事实只要

在当事人的辩论中没有出现,法院就不得以其作为判决的基础;二是对于没有当事人自认的事实或拟制自认的事实,对法院具有拘束力,不允许法院作出相反的事实认定;三是认定所争事实所需要的证据资料<sup>[16]</sup>,也必须是从当事人提出的证据方法中获得,不允许法院依职权调查证据<sup>[17]</sup>。从学理角度来看待辩论主义的第三层含义,作为裁判机关的法院或仲裁庭应彻底将收集证据的权利交给当事人,但此种假设仅在双方当事人对抗能力对等的基础之上具有可行性。

在司法实践中,双方当事人证据收集能力失衡的情况并不少见,如果严格贯彻辩论主义的第三层含义,将会导致实体正义受损的情形出现。考虑到此点,大陆法系主要国家在证据收集领域贯彻辩论主义的同时,往往会就特殊情形下法院依职权收集证据的权利及范围予以限制,以实现双方当事人的平等对抗。我国也不例外,如《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民诉法司法解释》)第96条就以有限列举的方式对法院的依职权调查收集证据的范围予以限制。《农地纠纷调解仲裁法》第38条规定仲裁庭可自行收集有必要收集的证据,但在收集范围上却缺乏相应规定。不可否认,在农村土地承包经营纠纷中,作为当事人的农民群体收集证据能力是很弱的,仲裁庭依职权调查收集证据能一定程度上弥补他们证据收集能力的不足。但土地承包经营纠纷本质上为民事纠纷,仲裁庭收集证据的强职权性,一是会增加仲裁庭的司法负担,二是一定程度上会给当事人造成诉讼突袭。因此,依程序理性,应将证据收集的责任交给当事人。

#### 4. 应赋予仲裁裁决以相应拘束力

根据民诉学理的传统观点,终局判决一旦确定,该判决针对请求所作出的判断就成为规制双方当事人今后法律关系的规范,当双方当事人对同一事项再度发生争执时,就不允许当事人提出与此相矛盾的主张,而且当事人不能对该判断进行争议,法院也不能作出与之相矛盾或抵触的判断<sup>[16]</sup>。仲裁制度作为脱胎于民事诉讼的纠纷解决机制,生效裁决认定的事实也应对当事人和裁判机关具有此种约束力。但根据《农地纠纷调解仲裁法》第48条,对于仲裁裁决不服的,当事人可自裁决作出之日起

30日内向人民法院起诉。学界对此规定进行了激烈的批评,有学者认为仲裁裁决的非终局性,使得仲裁裁决生效与否完全假手于当事人是否在法定期限内将纠纷诉诸法院。一旦当事人不服仲裁裁决,并按第48条的规定以原纠纷向人民法院起诉,原已审理完结的仲裁程序过程则实质性地沦为当事人之间的诉讼预演,并且还会导致“先行裁定”具有法律效力而最终的仲裁裁决却无法律效力的尴尬局面<sup>[3]</sup>。由于仲裁的效力不具有终局性,无法从根本上解决大量纠纷经过仲裁和诉讼两套程序的问题。同时,法律未对农村土地承包纠纷仲裁和诉讼程序的衔接作出相应的规定,实践中,法院审理工作往往从头开始,造成了一事重复审理,不仅浪费了诉讼资源,也增加了当事人解决纠纷的成本<sup>[18]</sup>。还有学者认为土地承包纠纷仲裁的“一裁二审”制度不仅弱化了仲裁程序高效率的职能,还使纠纷穷尽所有解决手段,无法体现仲裁便民、快捷的优点,在仲裁和谐功能上大打折扣<sup>[5]</sup>。

笔者认同上述观点,仲裁裁决的非拘束性不仅大量增加了法院的司法负担,还增加了当事人的纠纷成本,并且使诉源治理从源头化解纠纷的目标无法实现,从长远看也不利于农村土地承包纠纷仲裁委员会的健康发展。故此,《农地纠纷调解仲裁法》应赋予仲裁裁决相应的拘束力,以实现仲裁与诉讼的合理衔接,避免司法资源无谓的浪费。

## 四、我国农村土地承包经营纠纷仲裁制度的程序完善

### 1. 实施仲裁前置制度,设立层次性的纠纷解决体系

诉源治理要求将纠纷化解在源头,尽可能实现纠纷在非诉讼的闭环内解决。笔者前文已经强调将现有的调解、仲裁、诉讼等解纷机制予以层次性的改造,将仲裁前置化。但前置化并不能保证纠纷可在非诉讼闭环内解决,从源头化解纠纷的关键在于非诉讼解纷机制是否健全,是否最大程度地实现实体正义与程序正义的平衡。

在立法目的上,《劳动争议调解仲裁法》第1条和《农地纠纷调解仲裁法》第1条均提及制定本法的目的在于及时解决纠纷,保护当事人的合法权益以及促进自身领域秩序的和谐与稳定,两者均是

依法化解社会矛盾纠纷、加强社会治理的重要渠道和手段。在纠纷特性上,农村土地纠纷与劳动争议类似,均具有群体性、复杂性等特征,稍有不慎即容易引起群体性纠纷,影响社会稳定。根据《劳动争议调解仲裁法》第 3~5 条的规定,劳动者与用人单位发生争议后,当事人需依次实行和解、调解、仲裁等非诉讼解纷机制,诉讼是最后的解纷方式。在劳动争议领域,纠纷经和解、调解以及仲裁等非诉讼解决机制的层层化解,从而使得法院的司法负担大为减轻。因劳动争议纠纷与农村土地承包经营纠纷在特征上的高度相似,因此在农村土地承包经营纠纷解纷机制的层次性改造上,可借鉴《劳动争议调解仲裁法》的相关做法,规定“发生土地承包经营纠纷争议,当事人不愿协商、协商不成或者达成和解协议后不履行的,可以向调解组织申请调解;不愿调解、调解不成或者达成调解协议后不履行的,可以向农村土地承包仲裁委员会申请仲裁;对仲裁裁决不服的,除本法另有规定的外,可以向人民法院提起诉讼。”

## 2. 优化仲裁机构设置,弱化仲裁机构设置的行政性

从仲裁机构的设立部门、仲裁员的组成来看,《农地纠纷调解仲裁法》的规定具有浓厚行政色彩,是一种行政主导型仲裁方式<sup>[7]</sup>。从《农地纠纷调解仲裁法》关于仲裁委员会的人员构成来看,仲裁员遴选兼顾了行政性、民间性和专业性。但在实践层面,无论是仲裁机构的办公机构的设立还是仲裁人员的构成,均高度依赖于相关农村土地的行政主管部门,这就导致《农地纠纷调解仲裁法》第 46 条规定的“仲裁庭依法独立履行职责,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”的目的落空。加之目前仲裁裁决的非终局性,仲裁机构设置的行政化会导致当事人对仲裁裁决的公信力产生质疑,从而增加当事人在 30 日内向法院提起诉讼的概率。鉴此,应优化仲裁机构设置,弱化仲裁机构设置的行政性。具体而言,一是使农村土地仲裁委员会的日常运作脱离行政机关的领导,由仲裁委员会实行自我日常管理;二是仲裁委员会主任或副主任由相关领域非行政岗位的专业人士担任,适当减少仲裁委员会成员中行政主管部门工作人员的数量。仲裁机构的运行、设置以及人员构成的去行政化,可增加当

事人仲裁裁决的信服力。

仲裁庭部分去行政化目标实现之后,应加强对仲裁员综合素质的培训,确保仲裁员在处理农村土地承包纠纷案件的过程中,能够按照法律、法规和政策的规定确保仲裁质量、维护当事人的合法权益。同时,为促进仲裁员公正、公平开展仲裁工作,防止徇私舞弊,办人情案、关系案,应建立严格的违法仲裁责任追究制度,一旦发现违纪违法仲裁,一律取消其仲裁员资格,同时对当事人给予党纪政纪处分,情节严重且违反法律的,依法追究刑事责任。

## 3. 改良证据收集制度,限制仲裁庭证据收集的强职权性

根据《农地纠纷调解仲裁法》第 37 条规定,当事人有责任就其事实主张提供证据。此点与民事诉讼中当事人的举证责任相似。但在仲裁庭依职权调查证据上则缺乏相应的限制。证据充实与否事关当事人的事实主张能否被仲裁庭接受,与当事人权益的实现密切相关,仲裁庭证据收集的强职权性会导致当事人对仲裁裁决的质疑,进而起诉到法院。

从实现诉源治理目标来看,为弥补弱势当事人证据收集能力的不足并提升当事人对仲裁裁决的信服,比较妥当的做法是在证据收集领域回归辩论主义,对仲裁庭的证据收集权限予以一定程度的限制。鉴于农村土地承包经营纠纷本质上就是民事纠纷,可在结合农村土地承包经营纠纷自身特点的基础上,借鉴《民事诉讼法司法解释》第 96 条的规定,将仲裁庭可依职权收集的证据范围限定在:1) 涉及可能损害国家利益、社会公共利益的;2) 当事人有恶意串通损害他人合法权益可能的;3) 涉及依职权追加当事人、中止仲裁、终结仲裁、回避等程序性事项的。除前款规定外,仲裁庭应当在对当事人证据申请进行审查的基础上,决定是否调查收集证据。

## 4. 赋予裁决查明事实争点效力,完善仲裁与诉讼的衔接

《农地纠纷调解仲裁法》只规定了当事人对仲裁裁决不服的,有权自裁决作出之日起 30 日内向人民法院起诉。但至于法院是否有权予以撤销仲裁裁决则没有明确的规定。对此,《农地纠纷调解仲裁法司法解释》第 3 条明确规定,人民法院应当告知当事人就原纠纷提起诉讼。从形式上看,农地纠

纷仲裁和诉讼实现了对接,但实质上却是农地纠纷仲裁遭到了否定,至少是遭受了漠视<sup>[3]</sup>。因仲裁审理的内容没有任何的拘束力,造成仲裁资源、司法资源的浪费以及当事人纠纷解决成本的提高。目前主流观点认为应赋予仲裁裁决一裁终局的效力,法院只应对仲裁程序的合法性进行审查,如出现不属于仲裁受案范围、仲裁员应当回避而没有回避、仲裁中存在徇私舞弊等严重违背仲裁程序的情形,法院可依法裁定撤销仲裁裁决并由当事人另行约定仲裁或提起诉讼。上述观点认为法院应仅从程序合法性的角度对仲裁裁决予以司法监督,而不对裁决结果做审查。

笔者认为,法院从程序合法性角度对仲裁庭裁决予以监督本就是民事仲裁制度司法监督的应有之义。但农村土地承包经营纠纷有其特殊性,且目前仲裁委员会设置的行政化以及仲裁员素质还有待提高,仅仅从程序合法性角度对裁决予以司法监督难以使当事人实体权利获得实质性救济。因此,从合理平衡仲裁裁决的约束力以及实现实体正义的立场出发,较为妥当的方式是在肯定法院对仲裁程序的合法性进行审查的情况下,允许法院对纠纷予以重新审理,但应采用争点效<sup>②</sup>理论,赋予经双方当事人充分主张、辩论且经仲裁庭依法审理并作出判断的事实以拘束力,后诉当事人不能提出违反该判断的主张及举证,同时后诉法院也不能作出与该判断相反的判断,通过此种方式完善仲裁与诉讼的衔接。

#### 注释:

- ① 《2020年全国法院受理案件超过3000万件》,载光明网。  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1692836803465212804&wfr=spider&for=pc>, 2021年4月29日访问。
- ② 在前诉中,被双方当事人作为主要争点予以争执,而且法院也对该争点进行了审理并作出判断,当同一争点作为主要的先决问题出现在其他后诉请求的审理中时,前诉法院对于该争点作出的判断所产生的通用力,就是所谓的争点效。依据这种争点效,后诉当事人不能提出违反该判断的主张及举证,同时后诉法院也不能作出与该判断相矛盾的判断。

#### 参考文献:

- [1] 徐晓波. 我国农村土地仲裁制度之反思与重构——兼评《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》[J]. 皖西学院学报, 2010(1): 70.
- [2] 蔡虹. 农村土地纠纷及其解决机制研究[J]. 法学评论, 2008(2): 144.
- [3] 苏方元. 对农村土地承包经营纠纷仲裁制度的反思[J]. 中国土地科学, 2015(3): 35.
- [4] 史卫民. 农村土地承包纠纷仲裁制度探讨[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2009(3): 124.
- [5] 孙仲玲. 完善农村土地承包经营纠纷仲裁法律制度的思考[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2012(4): 121.
- [6] 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检讨[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2010(3): 139.
- [7] 张海燕. 我国农地纠纷解决路径之优化研究[J]. 理论学刊, 2014(12): 55.
- [8] 李长健, 曹俊. 我国农村土地承包纠纷仲裁解决机制的理性思考与制度框架[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 35.
- [9] 侯国跃, 刘玖林. 乡村振兴视域下诉源治理的正当性基础及实践路径[J]. 河南社会科学, 2021(2): 19.
- [10] 余钊飞. “枫桥经验”与中国传统法律文化[N]. 人民法院报, 2018-02-02(05).
- [11] 王聪. 作为诉源治理机制的行政调解: 价值重塑与路径优化[J]. 行政法学研究, 2021(5): 55.
- [12] 罗孝伟, 夏斐妮. 推动形成诉源治理大格局[N]. 四川法治报, 2019-04-30(01).
- [13] 李长健, 伍文辉. 土地资源可持续利用中的利益均衡: 土地发展权配置[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2006(2): 62.
- [14] 胡旭晟. 狱与讼: 中国传统诉讼文化研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 27.
- [15] 季秀平. 关于农村土地承包纠纷仲裁的几个问题[J]. 法学杂志, 2008(1): 70.
- [16] [日]高桥宏志. 民事诉讼法制度与理论的深层分析[M]. 林剑锋, 译. 北京: 法律出版社, 2004: 328, 330, 477.
- [17] [日]兼子一, 竹下守夫. 民事诉讼法(新版)[M]. 白绿铨, 译. 北京: 法律出版社, 1995: 72.
- [18] 郝飞. 关于我国建立农村土地承包纠纷仲裁制度的思考[J]. 仲裁研究, 2008(2): 57.

责任编辑: 黄燕妮