

文章编号: 1000-5692(2004)02-0198-05

# 山林权属纠纷调处方法比较研究

陈永富<sup>1</sup>, 程云行<sup>1</sup>, 李兰英<sup>1</sup>, 陈康明<sup>2</sup>

(1. 浙江林学院 经济管理学院, 浙江 临安 311300; 2. 浙江省临安市林业局, 浙江 临安 311300)

**摘要:** 调处山林权属纠纷的常用方法有协商解决、行政裁决和司法裁决。协商解决的适用以山林权属纠纷的性质不属于单方违法行为和当事人自愿及以尊重事实为基础; 行政裁决方法的运用以经过当事人协商没有解决和未经人民法院审理为条件; 司法裁决方法的运用则以必经行政裁决程序 and 在规定期限内向人民法院起诉为前提。认为协商解决方法有利于协议的遵守和执行, 有利于增强团结和促进社会的稳定, 但调处的时间较长, 耗费的财力和物力较多; 行政裁决方法效率较高, 能及时有效地处理山林纠纷, 抑制“无理争山”现象, 但易造成当事人之间的对立情绪, 行政裁决后的执行效果不佳; 司法裁决方法最具有公平性和公正性, 所费人力财力物力最少, 但裁决后的执行没有保障。根据浙江省的实际情况, 从管理体制和解决机制以及政策和法律等视角, 提出了在实践中正确运用3种调处方法的具体措施。  
表2 参4

**关键词:** 林业经济学; 山林权属; 纠纷; 调处方法; 比较  
**中图分类号:** S7-90      **文献标识码:** A

山林权属纠纷调处方法是调处山林纠纷的纽带。能否正确地运用调处方法关系到能否及时地调处山林纠纷, 关系到人民生命财产的安全和农村社会的稳定。因此, 研究山林权属纠纷调处方法对如何及时有效处理山林纠纷, 促进社会安定团结, 加快山区经济发展, 保持林业可持续发展有重要的现实指导意义。

## 1 山林权属纠纷调处方法的运用

目前我国调处山林纠纷的主要方法有3种: 协商解决、行政裁决和司法裁决。3种方法在各地的应用情况大致相同。从整体上看, 协商方法运用的频率最高, 占调处案件总数的94.4%, 而司法裁决方法只有在县级和县级以下的山林纠纷调处过程中才有应用(表1)。这从一个侧面反映出运用司法程序解决山林纠纷难度较大。

1980~2002年, 浙江省在省际山林纠纷的调处过程中, 运用协商方法占97.3%, 行政裁决方法占2.7%, 司法裁决没有; 在市际山林纠纷的调处过程中, 运用协商方法占95.8%, 其他占4.2%; 在县级山林纠纷的调处过程中, 运用协商方法占89.2%, 行政裁决占10.5%, 司法裁决占0.3%; 在县内山林纠纷的调处过程中, 运用协商方法占94.5%, 行政裁决占5.2%, 司法裁决占0.3%(表2)。

收稿日期: 2003-12-29; 修回日期: 2004-02-24  
基金项目: 国家林业局科学技术基金资助项目(200107)  
作者简介: 陈永富(1963—), 男, 浙江东阳人, 副教授, 从事林业经济理论与政策研究。E-mail: chenyf@sohu.com  
©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

需要说明的是，协商方法大多不是由双方当事人直接进行协商，而是在当地干部或者是当地政府的主持下进行，即在人民政府参与调解下，通过协商达成协议。

表 1 浙江省 6 市（地）山林权属纠纷调处方法运用情况（1980～2002 年）

Table 1 Application of the methods of mediating forest ownership dispute in six cities in Zhejiang Province (1980—2002)

市（地）	调处方法	解决起数	市（地）	调处方法	解决起数
杭州	协商解决	5 262	丽水	协商解决	4 875
	行政裁决	26		行政裁决	753
	司法裁决	19		司法裁决	62
绍兴	协商解决	6 679	台州	协商解决	8 876
	行政裁决	4		行政裁决	209
	司法裁决	6		司法裁决	5
金华	协商解决	11 759	衢州	协商解决	1 262
	行政裁决	1 113		行政裁决	45
	司法裁决	39		司法裁决	3

2 3 种山林权属纠纷调处方法比较

2.1 协商解决方法

林权争议产生以后，当事人为了维护自己的合法权益，主动地行使自己的权利，向争议的对方提出解决争议的建议以求得争议的解决，这种当事人之间通过协商解决林权争议的方法称为林权争议的协商解决。在实践中，常用的协商解决方法有 2 种：一种是双方当事人自己通过协商解决，没有人民政府的参与；另一种是双方当事人本着平等协商、互谅互让的原则，在人民政府或者是山林权属纠纷的主管部门的主持下协商解决。

2.1.1 协商解决方法的特点 我国的民事诉讼法明确规定，处理民事案件要着重进行调解，通过调解解决纠纷。其优点是：①有利于达到排难解纷目的，增强当事人的团结和促进社会的安定。我国劳动人民历来就有这种传统和习惯，他们一般都不愿打官司，而希望由当地政府和干部出面调停，协商解决，这样既方便及时，又不伤和气。②山林权属纠纷多

数是因历史遗留问题而造成的，情况一般都比较复杂，纠纷双方证据都不可能很完整，只有通过调解协商，互谅互让，才能解决问题。③有利于协议的遵守和执行。山林纠纷多数发生在集体与集体之间，处理不当往往会形成群众之间的对立情绪，使政府的处理决定或法院的判决不能被很好地履行。而通过调解解决的纠纷，一般都是经过耐心的说服教育，做了大量的思想转化工作，基本消除了双方的对立情绪，因此，纠纷双方一般都能自觉地遵守执行所签订的协议。④有些纠纷，即使通过调解未能解决，但是由于在调解中分清了是非，阐明了利害关系，将为以后的山林权属争议调处工作打下良好基础。

2.1.2 协商解决方法的缺陷 林权争议利用协商解决固然有其合理性和可取之处，但其弊端也是显而易见的。第一，运用协商解决方法所花费的时间和财力可能比较多。协商调解有适用条件的限制，并非所有的山林纠纷都适用该方法，有些山林权属争议之所以历经数十年甚至几百年仍得不到解决，与过分依赖于协商解决方法不无关系。如果当事人双方及其领导对山林纠纷危害性认识不足，不从全局出发，而是以本位主义和地方保护主义为重，认为让步就是出卖本地的利益，怕遭本村群众骂，他

表 2 3 种调处方法在不同类型山林纠纷中的运用（1980～2002 年）

Table 2 Application of the three methods in mediating different types of forest ownership dispute (1980—2002)

纠纷类型	调处方法	比重/%
县内山林纠纷	协商解决	94.5
	行政解决	5.2
	司法解决	0.3
县际山林纠纷	协商解决	89.2
	行政解决	10.5
	司法解决	0.3
市际山林纠纷	协商解决	95.8
	行政解决	4.2
	司法解决	0
省际山林纠纷	协商解决	97.3
	行政解决	2.7
	司法解决	0

们在调处时就不会很好地配合,使纠纷一时难以解决<sup>[1]</sup>。此外,由于协商解决是由双方当事人自己排除纠纷,缺乏必要的统筹安排,所以在时间安排上也存在一些缺陷。第二,有可能由于协商调处人员的素质问题,使案情复杂化,甚至恶化,对争议的调处增加新的困难。第三,该方法缺乏必要的技术支持。山林纠纷的调处涉及许多林业方面的专业知识,比如林木、林地的实地勘查,地籍的测量,山场示意图的绘制等等,还有政策、法律等方面的知识,如果没有专业调处人员的参与,要顺利解决争议具有一定的难度。

## 2.2 行政裁决方法

行政裁决是目前应用比较普遍的一种调处方法,特别是适用于县(县级市)内的一些个人与个人之间的林权争议和双方事实清楚、证据确凿的山林权属纠纷。林权争议如果经双方当事人反复协商,未能得到解决的,当事人中任何一方均可依法请求有关的人民政府处理。人民政府依法处理林权争议的称林权争议的行政解决。

2.2.1 行政裁决方法的优点 行政裁决是行之有效的调处方法之一。相对而言,行政裁决效率较高,比较协商解决方法,所花费的时间和财力要少得多,能有效及时地处理山林纠纷。同时由于行政的参与,可避免纠纷当事人双方发生冲突,破坏森林资源。行政裁决能有效地解决单方面侵权的纠纷,对“无理争山”的现象具有抑制作用。

2.2.2 行政裁决方法的缺陷 由于山林纠纷多数发生在集体与集体之间,处置不当或者工作做得不细致,往往会形成集体之间以及群众之间的对立情绪,使人民政府的处理决定不能有效地贯彻落实。同时由于经费和人员等原因,行政裁决后的执行没有保障,可能会产生决而不断的局面。

## 2.3 司法裁决方法

2.3.1 司法裁决方法的优点 相对前2种方法,这种方法所花费的时间和财力最少;同时,司法裁决最能体现公正和公平,能使双方都服从于法律的权威。即使有一方不服,拒不执行,也可以由一方当事人申请法院强制执行。

2.3.2 司法裁决方法的缺陷 由于山林纠纷大多发生在集体与集体之间,所以执行比较困难。如法院做出判决后,如果后续执行工作没有及时跟上,结果从表面上看,山林纠纷似乎已经解决,实际上并没有解决,当事人双方仍然我行我素,纠纷不断,使法律失去应有的严肃性和权威性,对其他山林权属争议的调处产生负面影响。还有司法解决的程序过长,必须是在行政裁决之后,所以纠纷的调处就不及时,易造成纠纷积案。

# 3 山林权属争议调处方法的完善

协商解决、行政裁决和司法裁决是调处山林权属争议3种常用的基本手段,每种方法都有优点和缺点,每一种手段的运用都有一定的前提条件和适用条件。而且每种山林权属纠纷的具体情况不一样,产生的原因各异,因此,运用何种调处手段要具体问题具体分析,不能千篇一律地采用某种手段,而要注重3种手段的有机结合。比如有的山林权属纠纷案件经过多次协商调处,或属于单方违法行为,就不适用协商解决程序。同时还要加强运用司法裁决程序,目前我国运用司法裁决山林纠纷的案件,在已经解决的纠纷案件中所占的比重太小。随着我国法制建设的健全和市场经济体制的完善,我们应当更多地采用司法裁决的手段。

## 3.1 协商解决方法完善

协商调解有其适用条件的限制。一是如果山林权属纠纷的性质属于单方违法行为,就不适合采用协商调解方法;二是协商解决的前提是当事人自愿和以尊重事实为基础。如果这两个前提条件不存在,协商解决方法效果就很差。

3.1.1 正确判断纠纷的原因和性质,避免无功协商 有些山林权属争议在调处过程中,没有针对各纠纷的性质和特点,采取有效的调处手段,而过分依赖于协商解决方法,所以形成纠纷十几年或者几十年仍得不到彻底有效的解决。所以应当避免过分依赖协商调处,改变目前大部分地方都依赖协商调处方法,而不进行裁决,致使积案不断上升的现象。

3.1.2 调整协商机制 目前的协商调处机制在人员、经费以及双方当事人是否及时参加等方面,都没有详细的规定。导致在安排参加人员时,只要涉及人员都参加,调处队伍庞大。而在协商调处会上,能发言的不是双方当事人,而变成了双方当事人的主管部门的领导,当事人成为签字点头的角色,调处的主角发生了转移<sup>[3]</sup>。要改变“干部不点头,纠纷闹不起来;干部不同意,纠纷解决不了”的局面,改变目前由双方当事人行政领导决定协商结果的局面。

3.1.3 加强宣传教育,提高公民的素质和基层干部的水平 在调处过程中,若农民的素质和基层干部的水平比较高,则该区域的山林纠纷就相对较少,调处争议也相对容易。反之,山林纠纷就多且难以调处。因此要加强宣传教育,不断提高林农的法律意识和基层干部的政治思想素质,特别要加强对各级领导干部的教育,克服本位主义和地方保护主义思想,讲原则,顾大局,尊重历史,尊重事实,以利于森林资源保护和农村社会稳定。

### 3.2 行政裁决方法的完善

运用行政裁决方法必须符合以下2个条件:一是当事人协商没有解决的,二是未经人民法院审理的。如果不符合以上2个条件则不能由人民政府处理。

3.2.1 理顺山林纠纷调处机构管理体制 山林纠纷调处的一个重要因素就是人的素质,特别是办案人员的素质。而人的素质的提高要经过各种培训,还要经过实践的磨练,在实践中不断提高。目前,山林办管理体制不顺,造成人心不稳,变动频繁,缺乏系统调处的计划性,影响了调处山林权属纠纷工作人员的建设<sup>[3]</sup>,造成有些纠纷调处不是十分准确合理,对后期调处工作的进行造成困难。省、地(市)、县林业主管部门中,山林办工作人员应列入公务员系列编制,以充分调动工作人员的工作积极性和主动性,并配足专职工作人员,确保山林权属纠纷调处工作的正常进行。理顺管理体制,有利于各种山林纠纷的调处。

3.2.2 加强联合,加大执行力度 在理顺体制的基础上,山林办要加强同基层政府以及公安、司法等部门之间的联系,以加强山林纠纷调处工作力度和调处后的执行力度,改变目前行政裁决和司法裁决后执行难的状况。

3.2.3 对争议当事人给予必要的经济制约措施,增加山林办办案经费 以前调处山林权属争议,当事人需要支付一定的调处费。现在为减轻农民负担,把调处费也减免了,失去了对当事人仅有的一点经济制约措施。同时,行政调处经费的不落实,又从另一方面增加了山林纠纷调处的难度。是否恢复收取山林纠纷调处费,值得大家商讨,但满足山林办应有的办案经费是不容置疑的。

### 3.3 司法裁决方法的完善

林权争议要通过司法程序解决,必须具备以下2个条件:一是当事人对人民政府的处理决定不服,也就是说林权争议必须经人民政府处理以后,当事人不服人民政府的处理决定的情况下才能通过司法程序解决,或者说林权争议的行政裁决程序是司法裁决程序的必经程序;二是当事人必须在接到人民政府的处理决定通知之日起一个月以内向人民法院起诉。如果超过一个月,则人民法院不予受理。但其可以通过向作出林权争议处理决定的人民政府提出申诉,以便重新处理,求得解决。

3.3.1 加强林业法律建设,完善林业法律法规体系 我国现行林业法律体系不健全,有关山林权属争议处理方面的法律、法规建设明显滞后。加强林业法律建设,完善林业法律法规,使各级人民政府在调处山林权属争议时做到有法可依,有章可循,能从根本上解决纠纷。建议修改《森林法》,在《森林法》中增加一章有关山林权属争议处理方面的内容,并建议制订有关处理山林权属争议的行政性法规,以避免和减少地方性法规之间的冲突<sup>[4]</sup>。

3.3.2 加强对司法人员的专业培训 目前司法部门对山林纠纷调处工作重视不够,司法部门人员在林木林地权属纠纷方面的业务素质需要提高,专业的林业司法人员更少。改变目前的现状,有利于山林纠纷的有效裁决和执行。

3.3.3 加大裁决后的执行力度 应用司法程序调处山林权属纠纷是未来的一个发展方向,现阶段要着重解决司法裁决后的履行问题,加大调处后的执行力度,以维护法律的权威性和严肃性。

## 参考文献:

- [1] 陈永富. 山林权属争议理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2003.
- [2] 陈永富, 周伯煌, 张慧. 浙江省山林权属纠纷现状及对策研究[J]. 浙江林业科技, 2003, 23(2): 57—60.
- [3] 陈永富, 周伯煌. 浙江省山林权属争议初步研究[J]. 林业经济问题, 2003, 23(1): 20—24.
- [4] 陈永富, 周伯煌. 论浙江省山林权属纠纷积案的调处[J]. 林业经济, 2003, (7): 40—42.

# A comparative study of ways to mediate forest ownership dispute

CHEN Yong-fu<sup>1</sup>, CHENG Yun-hang<sup>1</sup>, LI Lan-ying<sup>1</sup>, CHEN Kang-ming<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 2. Forest Enterprise of Lin'an City, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

**Abstract:** There are three common ways to mediate forest ownership dispute, namely, negotiation, administrative ruling and judicial arbitration. They apply to different conditions. Negotiation is based on the condition that the forest ownership dispute is not caused by unilateral illegal behaviors and parties concerned are willing to negotiate and respect facts. The application of administrative ruling is on the condition that the dispute can't be settled by negotiation or hasn't been tried by court. Judicial arbitration is applied only after the procedure of administrative ruling or by submitting the case to the court within the fixed time. Negotiation can facilitate both the abidance and enforcement of the agreement, and the social unity and stability. However, the deficiency of this method lies in the longer mediation and much cost of finance and materials. Efficient administrative ruling can effectively settle the forest ownership dispute in time and control the case of unreasonable dispute. However, the performing effect of this method is not good because it is likely to bring forth antagonism between the parties concerned. Although judicial arbitration is fair and just and with the least consumption of labor, money and material, the enforcement of the arbitration cannot be guaranteed. According to the actual conditions in Zhejiang Province and from the perspectives of management and settlement mechanisms, policies and laws, the specific measures in properly applying these three mediating ways are put forward. [Ch, 2 tab. 4 ref.]

**Key words:** forestry economics; forest ownership; dispute; mediating ways; comparison