

文章编号: 1000-5692 (2007)04-0473-05

# 林权争议的参与式调解方法

周伯煌<sup>1</sup>, 宣裕方<sup>1</sup>, 余玉豹<sup>2</sup>

(1. 浙江林学院 人文学院, 浙江 临安 311300; 2. 浙江浙临律师事务所, 浙江 临安 311300)

**摘要:** 林权争议是当前我国森林资源保护工作中的一个突出问题, 及时有效地化解林权争议, 对于维护权利人的合法权益, 保护森林资源, 促进林业发展, 构建和谐社会, 都具有十分重要的意义。传统的林权争议调解方法存在着违背自愿、自治原则, “法、理、情”不能有机结合, 解决程序不够科学、规范等缺陷, 因此往往不能从根本上解决问题。文章讨论参与式调查方法在林权争议调解中的应用, 提出了林权争议参与式调解方法的设计: 参与式工作理念, 参与式工作方法, 参与式争议解决程序, 并同时指出其应用中应注意与乡村综合发展紧密结合, 激励机制和外部支撑体系建设等3个问题。参11

**关键词:** 林业经济学; 林权争议; 参与式调解方法; 森林资源保护

**中图分类号:** S7-90      **文献标志码:** A

林权争议, 通常指的是林木、林地的所有权与使用权争议。其产生的原因是多方面的, 如受自然条件和经营的一些特殊情况影响, 确定权属的界线不明显; 或是农户承包合同形式不规范, 内容不明确等等<sup>[1]</sup>。及时有效地化解林权争议, 对于维护权利人的合法权益, 保护森林资源, 促进林业发展, 构建和谐社会, 都具有十分重要的意义。林权争议常用的调处方法有协商调解、行政裁决和司法裁决, 但由于在争议处理中缺乏群众的有效参与, 争议通常得不到根本解决<sup>[2]</sup>。因而引起争议的复发和转化, 甚至加剧而酿成人员伤亡, 严重影响林业的正常发展。基于此, 作者尝试参与式调查方法在林权争议调解中的应用, 以探寻林权争议新的调解方法。

## 1 参与式调查方法概述

### 1.1 参与式调查方法产生的背景

自20世纪70年代以来, 随着人们对为改进乡村群众的生活水平和居住环境而启动的众多乡村发展和环境治理项目失败或未取得预期效果的反思, 以及在动员乡村参与和收集资料质量等方面存在问题或不足的认识, 寻求或开发新的乡村调查方法被提到重要的议事日程上来。正是在此情况下, 参与式调查方法作为一种以参与、消除调查偏见和调查资料共享为特色的常规调查的替代方法, 被越来越多的国际组织和农村发展单位所接受和应用<sup>[3]</sup>。

### 1.2 参与式调查方法的基本特点

1.2.1 调查方法的多样性和富于新颖性 参与式调查方法有召开小组或群众会议; 分级打分; 制作形象化直观化的图、表、模型, 让群众进行讨论和修改; 以及将其他一些富于创造性和趣味性的工具应用到调查过程中来。

收稿日期: 2006-08-16; 修回日期: 2007-03-29

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划项目(NX032F22); 浙江省教育厅资助项目(2003056)

作者简介: 周伯煌, 副教授, 硕士, 从事环境与资源管理的政策法规研究。E-mail: zhoubh303@163.com

1.2.2 乡村群众的全程参与性 由于调查者使用一些形象化和直观化的方法,让更多的被调查者有兴趣参与到调查工作中来,而集体参与可以激发人们的灵感和发表意见的欲望,因此,可以使调查者更顺利地了解到所需要的情况,并通过让被调查者的全程参与,使他们充分享受自己的知识,客观地认识自己的生活环境和条件,促进他们在各方面的提高和发展<sup>[4]</sup>。

1.2.3 调查组成员的多学科性 参与式调查方法可以将不同学科背景的工作人员如生态学家、社会经济工作者、农村发展项目的技术人员、林业经济工作者及法学专家集中起来,这样对制定乡村综合发展规划,解决乡村群众在农业发展、资源利用、产品加工、教育培训等方面的问题都很有帮助,因而为动员群众集体参与和共同行动提供了机会。

### 1.3 参与式调查方法的工作原则

经过几十年的实践和发展,参与式调查方法正在逐步完善。世界各地在使用参与式调查方法中,积累了丰富的经验,也总结出一些工作原则。

1.3.1 调查目的和对象要相当明确 只有在目标和具体的项目确定后,才可能根据项目性质与要求、对象的特点,选定调查方法,拟定调查框架和具体的调查提纲。

1.3.2 调查者的行为和态度要适宜社区工作的要求 要注意到参与式调查法有别于传统意义上的社会经济调查法,它的实施者只是配角,当地居民才是真正的主角。调查者应直接向当地居民学习,用当地的标准认识事物,并在与他们的沟通中与他们分享信息,促进其发展。

1.3.3 调查过程要快速、灵活,富于创新 使用参与式调查方法时,要求调查者不要拘泥于某些成型的程序和经历,而应结合调查的对象和目标的特殊性,主动地学习当地社区的知识和文化,并在此基础上灵活、富于创新地使用参与式调查方法<sup>[4]</sup>。

1.3.4 要确保全面、系统地运用各种信息 当今社会,各种信息是复杂多变的,由于各人利用信息的出发点不同,往往会造成信息利用过于主观和片面。因而,为确保信息的准确,应尽量将不同方法、不同途径和不同来源的信息资料进行交叉比较,以保证信息的客观全面。

## 2 林权争议传统调解方法之评析

法学界有一种普遍的看法,认为协商调解是以中国为代表的东方国家处理纠纷的一种极富特色的“东方”经验,这一赞誉多半缘于人们对其伦理色彩的肯定。因为,与裁决相比,协商调解在很大程度上依赖的是当事人的合作态度,而非单纯地依靠法律的演绎。当事人之间是否互谅互让成为协商调解能否成功的关键。这就使得协商调解较之裁决争议更为灵活、及时,易于执行,因而协商调解在我国法治现代化建设中不仅没有遭到淘汰,反而成为解决争议的重要方式。实践中,当林权争议发生后,当事人也大多采用传统的调解方法,即协商调解的方法<sup>[5]</sup>。另外,受我国传统习惯的影响,山林经营者一般也不愿意上法院打官司,这就为协商调解提供了良好基础。林权争议协商调解主要是指在当地人民政府的主持下协商解决,即行政调解。行政调解虽具有广泛适用性,能避免当事人发生冲突和调解效率较高等优点<sup>[5]</sup>,但在实践中也难免存在着一些缺陷。

### 2.1 违背自愿、自治原则

自愿原则指行政机关在调解过程中应当始终尊重当事人的意愿,使当事人在自觉、自愿的前提下参加调解,在互相理解的基础上达成共识,解纷息诉。行政机关在行政调解中是以组织者和调解人的身份出现,它的行为不具有强制性,只表现为一种外在力量的疏导教育,劝解协调,而最终决定的作出应当基于当事人真实的意思表示。自治原则指在当事人自愿的基础上,进一步转为自治。它强调当事人按法律、法规的有关规定,主动参与调解的全过程,自愿处分自己的实体权利。实践中,为片面追求效率,行政调解存在着不尊重当事人意志的情况,表现在当事人对调解方式没有选择权,当事人对调解内容无决定权,调解协议内容并不是由当事人通过合意来达成的。有的行政机关干脆把自己认为是“正确”的解决方案压给当事人双方,强行要求其承认,被林农们认为是政府依仗赤裸裸的权力,将自己的意志强加给当事人,违背了自愿、自治这一基本原则<sup>[6]</sup>。

### 2.2 “法、理、情”不能有机结合

行政调解首先必须依法进行,即调解的依据是法律。依法进行调解,就是要在分清是非,明确责

任的基础之上，促成当事人互谅互让达成协议；其次，行政调解还要符合社会的伦理道德和优良习俗，调解应该很好地平衡这三种因素。这就要求行政调解要找准法律与情理的融合点，综合发挥法律与道德规范的双重作用。同时，注意调解时适用恰当的语言，既要符合法律，又要有很强的亲和力、感染力，始终做到言之有据，言之有理，言之有情，言之得法，使得与当事人的感情有沟通，关系更融洽，打好语言攻心战，降低调解难度。但实践中存在着行政调解没有能找准案件争议的焦点，针对性地做好当事人的思想工作；也没有能找准矛盾转化的交叉点，引导当事人达成调解协议。表现在行政调解没有能切实使享有权利的人得到应有保护，负有义务的人没有承担应负的责任，甚至于是非颠倒，本末倒置，漠视法定权利；同时，对一事实不清的案件怕麻烦，采取“和稀泥”的方式进行调解，从而走向法治的反面<sup>[7]</sup>。

### 2.3 解决程序不够科学和规范

由于林权争议的调解涉及许多林业方面的专业知识，比如林木和林地的实地勘查，地籍的测量，山场示意图的绘制，还有法律、政策等方面的知识，这就要求调解人员既要懂历史又要懂法律和政策，还要懂得一些有关地理、地貌、植物学、逻辑学等方面的基本知识。实践中，因未接受系统的专业培训，致使有些调解人员在争议调解过程中，没有在查明事实、掌握证据、分清责任、明辨是非的基础上进行调解。对当事人的意见分歧较大的案件，没有根据当事人思想状况的变化，及时调整调解方案；对当事人处理意见不明确，难以组织双方调解的案件，没有能多提出几种方案，供当事人选择；对当事人矛盾激化，对立情绪较大的案件，也没有先分头做思想工作，缓和矛盾，消除对立情绪；并且还存在着重结果、轻程序等问题，有的口头调解没有笔录，也没有制作调解协议书或登记造册，无法作为诉讼的证据，因此，不能从根本上解决存在的问题<sup>[8]</sup>。

## 3 参与式调解方法在林权争议调解中的应用

### 3.1 林权争议参与式调解方法之设计

基于参与式调解方法的基本特点和工作原则，及对林权争议传统调解方法缺陷作深入分析的基础上，提出林权争议参与式调解方法。

3.1.1 参与式工作理念 首先成立林权争议调解小组。调解小组由政府官员和专家学者组成，并驻村与林农同吃同住。调解小组保证有足够的时间和精力了解各种争议的表现形式，产生原因，并通过参与讲座和小组成员的协商，选用恰当的方式和时机介入有关林权争议的一些敏感问题。调解小组成员在耐心释明法律即以法服人的同时，更是以平等的身份并以相互学习的名义探讨身边所发生的事，这本身就足以感动林农，达到以情感人和以理喻人的目的。因此，参与式调解方法能真正平衡好法、理、情这3种因素，“动之以情，晓之以理，明之以法”，将法、理、情寓于思想中，使三者能有机地结合在一起。当然，能否做到与林农平起平坐，这取决于调解组成员是不是从根本上认清自己所扮演的角色，这点至关重要。

3.1.2 参与式工作方法 林权争议本身就是一个较为隐私、敏感的话题，加上林农偏于内向的性格特点，如果轻易提及争议，恐怕大多数人会反应冷淡，即便知道真相也不会轻易提示，更何况是对不知底细的调解组成员。解决上述问题可以借助于参与性调查方法中那些富于创造性和趣味性的工作方法，如组织林农们做一些富有哲理性的游戏，利用一些直观的形象调解模型、工具到调解中来等，以吸引林农们参与调解工作。当然在争议原因未明朗和解决方案未确定之前，应避免在公开场合讨论争议解决方法，特别涉及影响他人关系或可能引起新争议的话题，应尊重个人意见，并尽量保密；而在探究争议原因和探讨解决方法时，应采用参与式方法，让更多的林农参与，尽可能听取不同类型和持不同观点的林农的意见与想法<sup>[9]</sup>。是否愿意调解、调解协议的内容是什么，完全由双方或多方当事人自己做主，不带有任何强制性，充分体现自愿自治原则。因此，只要选择恰当的访谈与调解时间，谨慎地设计调解提纲和引入主题，大多数林农会很乐意地与调解组合作，共同探讨适合本地实际的林权争议解决方法。

3.1.3 参与式争议解决程序 参与式方法的多学科调解组不仅在学科互补和争议原因深究方面有较大优势，而且在探讨争议解决办法和过程中具有独特的缓解程序。首先，在林权争议发生后，所涉及

的争议当事人往往会因情绪激动做出一些不理智的举动, 却很少心平气和地交换意见和想法, 即便争议因政府的调解后得到解决, 争议当事人心里还是不服。而在林权争议的参与式调解方法中, 调解小组通过政策法规的宣传和引导, 自己当中间调解人, 提出一些自己关于争议的看法和意见, 供互相讨论, 同时根据充分、可靠的证据和大量的事实材料, 包括纠纷事实、争执焦点、发生原因、发展过程以及其他相关的情况, 作为实施调解的客观前提, 使双方或多方达成共识, 找到一种彼此都能接受的调解争议的方法; 其次, 林权争议的参与式调解方法中, 调解成果共享的原则, 使调解组成员可根据各自学科背景, 提出不同的缓解争议方法, 然后通过对比、补充和修改, 调解组就可筛选和制定出多种调解争议方案以供当事人参考和选择<sup>[10]</sup>。调解达成共识, 制作笔录, 或制作调解协议书或登记造册作为证据。同时通过多学科的参与, 也能为政府部门提供了解农村状况的绝佳机会。通过调解小组的多学科争议调解的优势, 将许多好的想法或建议集中起来, 反映给有关部门或决策者, 有利于政府部门吸收林权争议调解的成功经验, 找出一些以往林权争议调解失败的原因, 并从中吸取教训, 应用到林权争议调解的实践中来; 也可根据需要, 适时提出立法建议, 制定或修改更符合我国农村实际的新政策。

### 3.2 林权争议参与式调解方法应用中应注意的问题

3.2.1 林权争议参与式调解方法与乡村综合发展的紧密结合 用参与式方法调解林权争议, 不能仅限于某种争议的调解, 而应该充分利用调解组多学科组成的特点, 将争议的调解过程与当地的经济建设和综合发展紧密结合起来。因为在参与多学科调查小组的林权争议调解过程中, 林农们有机会认识和结交一些他们平时几乎不可能交往的朋友, 如政府的官员, 大学与科研院所里的教授、学者和科技人员等。所有这些, 对于帮助林农们从事社区土地利用与综合发展规划, 开发新项目, 发展当地经济和解决各类实际问题都具有特别重要的意义, 并有望与他们所在的部门建立起长期稳定的联系及合作关系。

3.2.2 林权争议参与式调解方法的激励机制 参与式调解争议方法的具体体现是与该区从事某一些特定的活动分不开的, 即与某一确定的目标相关联。同时, 为有助于各类林权争议的解决, 引入一系列的鼓励乡村居民参与的激励机制是很有必要的<sup>[11]</sup>。如: 提供法律咨询、技术咨询、实用技术的引入和示范等。

3.2.3 林权争议参与式调解的外部支持体系建设 林权争议参与式调解要取得成功, 并不是单靠方法就行, 它涉及到许多方面的问题, 其中包括政府部门观念和工作方式的转变; 增加决策过程的透明度, 让参与者有决策权; 加强各部门间的协调、合作及交流等。并针对林权争议产生原因的复杂性和争议种类的多样性, 应充分考虑如何技术性地把争议调解的持久性纳入到林权争议参与式调解方法设计中来。

#### 参考文献:

- [1] 周伯煌, 赵瑾, 余玉豹. 林权争议的法律适用问题探讨[J]. 浙江林业科技, 2001, 21(2): 1-4.
- [2] 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.
- [3] 邱俊齐. 林业经济学[M]. 北京: 中国林业出版社, 1998: 194-222.
- [4] 赖庆奎. 森林小组运用参与式方法的实践回顾[J]. 林业与社会, 2005(2): 31-33.
- [5] 陈永富, 程云行, 李兰英, 等. 山林权属纠纷调处方法比较研究[J]. 浙江林学院学报, 2004, 21(2): 198-202.
- [6] 苏耀辉. 试析农村山林、土地权属争议[J]. 林业工作研究, 1990(5): 31-36.
- [7] 周伯煌, 宣裕方, 徐金锋. 浙江省非公有制林业发展的法律问题探讨[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22(1): 109-113.
- [8] 陈永富, 周伯煌. 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): 57-59.
- [9] 徐国祯. 森林资源管理中的矛盾与冲突[J]. 林业与社会, 2001(4): 2-5.
- [10] 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.
- [11] 叶元诚. 试论山林权属争议及其对策[J]. 林业经济问题, 1991, 11(7): 51-54.

## Exploration of a participative mediation method for disputes on forest property

ZHOU Bo-huang<sup>1</sup>, XUAN YU-fang<sup>1</sup>, YU Yu-bao<sup>2</sup>

(1. School of Humanities Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 2. Zhelin Lawyer Office, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

**Abstract:** Disputes on forest property have been recognized as an important issue in the protection of China's forest resources in recent years. Effective and timely settlement to these disputes are of critical significance in defending obliges' legitimate interests, preserving forest resources, promoting the development of forest industry as well as building a harmonious society. However, traditional efforts failed to provide fundamental solutions because the principle of willingness and self-governance was violated 'law, ethics, and compassion' couldn't be synthesized and the settlement procedures were not scientific and standardized. The authors attempt to apply the method of participative investigation in resolving the disputes on forest property. The participative mediation mechanism is proposed as participative working principle, participative working method, and participative procedures in resolving the disputes. Three issues in application are also proposed. [Ch, 11 ref.]

**Key words:** forest economics; forest property disputes; participative mediation method; forest resources protection

## 中德“欧亚森林生态系统固持二氧化碳的机制与作用”科学研讨会

2007年5月21日到24日,由浙江林学院主办,国家自然科学基金委中德科学中心资助的中德“欧亚森林生态系统固持二氧化碳的机制与作用”科学研讨会在杭州举行。

会议期间,与会专家围绕欧亚不同的森林生态系统的碳固持功能、不同森林及土壤系统中的碳循环过程及机制和森林碳循环研究的先进方法及设备等方面开展了学术交流;参观了临安毛竹、雷竹等部分竹林,现场研究了竹林的固碳情况;考察了浙江林学院东湖校区以及相关实验室建设情况。

大会形成了中德专家建议书,初步构建了中德从事森林固碳方面研究的专家团队;达成有关森林固碳方面的中德合作项目,并希望通过国内科学家的共同努力,争取“中国竹林生态系统固碳机制及提升技术研究”国家科技部或国家自然科学基金重大项目或林业部重大项目;提升浙江林学院-中国科学院南京土壤研究所森林土壤与环境联合实验室的研究水平。

(天衣)