

# 社会治理视角下的民族地区林权争议研究

——以贵州省L县为例

李平

(贵州民族大学法学院, 贵阳 550025)

**摘要:** 中国特色社会主义进入了新时代,林权作为农民一项重要权利,势必会造成诸多矛盾与争议。拟从剖析L县林权争议的特点、原因以及解决途径入手,寻找一条适合民族地区林权争议的最优路径,而树立起将林权争议处理在基层的典范,将林权争议问题妥善解决,从而建构成一个以民间自治为主、官方为辅的解决林权争议甚至是矛盾调处体系,是法制社会的重要课题,也是今后依法治国的重要方向。

**关键词:** 治理视角;民族地区;林权争议

**中图分类号:** F326.22    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1673-1883(2018)03-0041-07

## Research on Forest Rights Disputes in Ethnic Areas from the Perspective of Social Governance: Taking L County of Guizhou Province as an Example

LI Ping

(School of law, Guizhou Minzu University, Guiyang, Guizhou 550025, China)

**Abstract:** Socialism with Chinese characteristics has entered a new era. As an important right of farmers, forest rights will inevitably lead to many contradictions and disputes. This paper tries to research the characteristics, from the analysis of L county forest ownership dispute reason and solution of optimal path searching for a national area forest rights disputes, and to establish the forest rights disputes at the grassroots level model, the problem of forest tenure disputes properly, so as to build a private autonomy, supplemented by the official to solve the forest rights disputes or even conflict mediation system, which is an important subject in legal society, and an important direction for the future of the rule of law.

**Keywords:** governance perspective; ethnic areas; forest rights disputes

伴随着我国社会进入转型期,林权作为农民一项重要权利,势必会产生诸多矛盾与争议。林业改革日益深入,林权争议迟迟得不到及时解决,将会破坏人民群众的获得感,影响社会公正公平。很多学者从不同的专业视角给予关注,从法学、社会学、林权学等学科进行研究,对林权争议提出各自专业见解。谭世明、张俊飏按林地和林木所有权与使用权的分离程度,将“我国林权制度改革划分为五个时期,即以个人所有为主的土地改革时期(1949—1952)、由个人所有逐渐过渡到集体所有的合作化及人民公社时期(1953—1980)、由集体所有转变为集体和个人混合所有的林业“三定”时期(1981—1991)、权属开努走向市场化的林权市场化改革初

步探索时期(1992—2002)、大力发展非公有制林业的林权市场化改革深化时期(2003—)”<sup>[1]559</sup>。

在林权争议的特点方面,谌东华、朱兵、林虎认为:“争议一般时间跨度长,牵扯面广,涉及人员多”<sup>[2]33</sup>,何美成、张明辉、张小哲的研究与之不谋而合:“时间跨度长、涉及人员多、争议数量大、突发性强是林权争议的主要特点”<sup>[3]55-58</sup>;柏永全也指出林权争议的特点是“不确定性、复杂性、涉众性”<sup>[4]140-141</sup>。

在林权争议的原因研究方面,何美成、张明辉、张小哲认为:“政策不连贯是造成林权争议的根本原因、土地升值快是催化林权争议的直接原因、管理不到位是产生林权争议的重要原因”<sup>[3]55-58</sup>;朱学忠、徐礼来认为:“山证重叠、分山过细、管理粗放、

收稿日期:2018-06-14

基金项目:西南民族地区社会管理人才培养项目;贵州民族大学2016年度博士生专项科研课题:社会治理视角下的少数民族习惯法与国家法冲突调适研究(2016MDBSSXM06)。

作者简介:李平(1983—),男,山东梁山人,博士研究生,贵州省龙里县人民政府法律总顾问,研究方向:民族地区社会管理法制建设。

重视不够、价值攀升是林权纠纷产生的主要原因”<sup>[5]8</sup>；林达也认为，林权纠纷的“成因主要有历史遗留原因、政务变动原因、人为因素原因”<sup>[6]234-235</sup>；柏永全认为林权争议问题的成因主要有：“林改工作上的纰漏、村级操作上的随意、国家政策上的欠缺、群众认识上的差距等”<sup>[4]140-141</sup>。

在林权解决的途径中，何美成等强调在基层解决林权争议，其在华东六省调研的基础上，指出“浙江省在有林改任务的村建立村级调解小组，将矛盾解决在基层。江西省把林权争议调处重心放在基层，充分依靠群众自我化解矛盾，充分发挥村组林业理事会、“三老”协会等民间组织的作用。安徽省铜陵县天门镇郎坑村依靠党和政府，遵循“户与户争议不出组、组与组争议不出村”的原则，全村群众自行处理林权争议130起，占处理争议总数的95%；对涉及外村的争议，尽可能说服村民“走群众路线不走行政诉讼，不走司法程序”；注重邀请熟悉情况的老党员、老村干、老代表、老林农参与林权争议处理工作，树立起将林权争议处理在基层的典范”<sup>[7]1-6</sup>。

综上所述，林权争议引起的原因较为复杂，既有历史遗留的问题，也有鲜明的时代烙印，加上周期长、涉及面大、解决困难等特点，给林权争议解决设置了不少障碍。

## 一、林权争议概况

### (一)林权争议概念

谌东华、朱兵、林虎认为：“林权争议是指两个以上的权利主体对同一森林、林木和林地的可能性或权益的归属发生的争议或异议。一般指权利人对其享有的森林、林木和林地收益权、处置权和法律规定的他项权利在行使占有、使用、收益、处分等权利时受到他方的干涉，或多方主体共同主张林地、林木的权属而发生的民事争执”<sup>[8]32</sup>。周伯煌、宣裕方、余玉豹认为林权争议通常指的是“林木、林地的所有权与使用权争议。林达认为林权纠纷是因占有、使用、收益、处分林木、林地等资源过程中而发生的争议，兼具民事纠纷和行政纠纷的性质”<sup>[9]473</sup>。本文认为，林权争议是不同权利主体之间基于林地或林木的所有权、使用权而发生的归属认识冲突，并采取民事协调、行政裁决及复议、司法诉讼等手段以证明归其所有的解决过程。

### (二)L县林业资源及林权争议情况

贵州省L县位于黔中腹地，地处东经106°45'18"~107°15'11"，北纬26°10'19"~26°49'33"之间。

沿东北—西南纵向呈月牙形，南北长约73公里，东西宽约36公里，总面积1521平方公里。2012年全县总人口为224266人，少数民族91754人，占全县总人口的41%。其中，苗族人口4.7万余人，布依族人口4.2万余人，其他少数民族2000余人。人口在万人以上的除汉族、布依族、苗族外，还有彝族、侗族、土家族、壮族、水族、瑶族、毛南族、回族、仡佬族、佤族、满族、白族、黎族、蒙古族、藏族、傣族等28个民族。苗族分布在全县6个乡镇，聚居141个村寨，与汉族杂居161个村寨，与布依族杂居17个村寨，与布依族、汉族杂居77个村寨。布依族分布在全县14个乡镇，聚居133个村寨，与汉族杂居112个村寨，与苗族杂居17个村寨，与苗族、汉族杂居77个村寨。

L县“地貌类型复杂多样，山地、丘陵、盆地、河谷相互交错，为各种树木和植物提供了良好的生长环境。至解放初期，森林繁茂，生态平衡，上世纪50年代末，由于历史原因，导致森林大量被毁，虎豹狼等野生动物有的已经灭绝或濒临灭绝，生态平衡受到破坏。上世纪60年代中期，L县林场营造的森林开始成材，林区遍及L镇、G镇、X镇的广大地区，加上上世纪80年代乡村林业的迅速发展，明确了山林所有权，提高了造林的成活率，增加了森林的覆盖率”<sup>[10]427</sup>。L县“林场1964—1966年在上述三镇建立的林场工区，分片进行飞机播种造林。造林的树种以马尾松为主，飞播造林面积仅X镇一带就有18.73万亩。X镇因火烧山等原因，毁林较为严重。L镇、G镇林区管理得力，这些人工造林和部分飞播造林后来都长成了大片森林”<sup>[11]41</sup>。

1975年第一次森林普查：“全县森林面积为81万亩；包括疏林地在内，森林覆盖率达35.42%；1985年5月，进行林地二类清查工作，历时1年，确定林业用地为144万多亩，其中有林地29.1万亩，疏林地27.93万亩，灌木林地11.29万亩，森林覆盖率为17.7%（包括疏林地为29.9%），与第一次森林资源普查相比，有林地面积减少了12.6万多亩，森林覆盖率下降了5.5%”。<sup>[10]427</sup>

L县“1993年记载林地面积为87.39万亩（不含疏林地），森林覆盖率达17.71%。县境内野生植物种类较多，主要有马尾松、云南松、华山松、杉木、梓木、红栲、柏木、大叶栲、光皮桦、漆树、油桐、油茶、乌柏、五倍子、棕榈、野核桃、板栗、毛栗、刺梨、猕猴桃、银杏、杨梅等”。<sup>[12]179-181</sup>2013年，L县“全面完成43058亩重点工程营造林的检查验收，任务完成率及面积合格率均达100%。据测算，L县森林覆盖率

已提高到53.57%”<sup>[13]165</sup>。2014年,L县“完成上级下达的营造林38480亩任务,其中人工造林24980亩,封山育林13500亩,义务植树50万株”<sup>[14]150</sup>。2015年,“完成营造林3.63万亩任务,完成“贵州省同步小康达标县”所要求的森林覆盖率指标,森林覆盖率达58.37%”<sup>[15]405-406</sup>。

查阅L县相关资料,得到L县林权争议的总体情况:

1. 据1981年县“三干会”<sup>①</sup>统计,“在1年中,林权纠纷达380起,面积4.5万亩,涉及全县各社队”<sup>[10]446</sup>。

2. 2013年“全年调解林权纠纷共计84起661.15亩,其中涉及ZT国际生态城建设的33起120.32亩,涉及GL大道建设的44起511.92亩,涉及G镇北部工业园区建设的1起24.74亩,涉及S镇工业园区建设的1起4.17亩,参加涉及林权的行政诉讼5起”<sup>[13]166</sup>。

3. 2014年“办理林地流转18宗,流转面积5095.92亩。及时调解林权纠纷72起,调解率达100%”<sup>[14]151</sup>。

4. 2015年办理林权证35本77宗,完成林地流转5宗、流转林地面积1054.43亩,及时调解林权纠纷48起85公顷<sup>[15]107</sup>。

## 二、L县林权争议的特点

### (一)复杂性

1. 时间跨度长。仅从L县的林权争议解决来看,争议农户提出确权申请,行政机关做出初步处理决定至少需要半年时间,加上2个月的行政复议时间,后续行政诉讼一审、二审9个月,一个完整的处理过程至少需要1年半的时间。对于案情较为复杂、二审做出判决要求行政机关重新做出处理决定,则有可能使案件陷入循环而久拖不决,有的甚至达10年。

2. 涉及面广。个人与个人、个人与单位、单位与单位都有可能发生林权争议,具体到L县,农户与农户、农户与村组、村组与村组、农户与国有林场、村组与国有林场都存在着纠纷。在征收林地的过程中,存在着几个村组发生的争议,L县与邻近省会贵阳的某区也存在着边界争议。

3. 涉案金额大。林权争议通常发生在土地征收过程中,对于林农个人的安置补偿、失业农民保险、养老金等金额动辄就是几万、几十万,涉及村组就有可能几百万、几千万。而确权申请、行政复议都不需要争议农户支付任何费用,行政诉讼案件也

仅有50元的诉讼费用,利益的巨大吸引与维权的低成本也是林权争议案件高发的主要诱因。

### (二)艰难性

由于国家政策变动较快,农户证据意识不足,加上行政机关档案资料保管不善,加上林权登记工作的粗糙,林权争议案件往往需要回到登记之前的状态,林业主管部门需要组织专门人员回到现场,听取争议双方、村组各方的意见,召开听证会等形式使“林权证回炉”,经过比较甄别做出处理决定,难度较大。

### (三)反复性

如前所述,每起林权争议案件都需要确权申请、行政复议、一审、二审甚至再审,而审判的结果可能是法院要求行政机关重新做出处理决定,再将上述程序进行一次甚至多次。加上每个程序的处理结果都可能会引起一方的不满,用重金聘请律师以搜集新的证据,而法院对于新的证据持开放态度,会对生效和判决启动再审程序,这也使得案件不停反复。

## 三、L县林权争议的原因

### (一)民族习惯影响

L县地处贵州少数民族地区,无平原支撑农业,经济长期较为落后,而作为主要地貌构成的山地,为数不多的可供使用分割的就是林地及林木。“历史上,清江的黑仲家系以广植树木为生,有钱的人较多,与汉人结交甚广,如汉人请邻近富户作保,并出部分树木作本,便可以合股经营。经营时,如钱不够,可向伙计借贷,无有不应者,借了不能还,只要说明困难,不仅旧账允许延期,而且可以添借新款”<sup>[16]461-462</sup>。

既能实现物的占有,又能实现巨大的经济价值,包括该县民众在内的少数民族地区群众自然对林地、林木的价值珍视有加,但在具体的林改过程中,民众“不被统治的艺术”占据主导,对林业管理机关颁发林权证的行为不重视,一是不主动跟随林改工作人员上山测量、划界,委托村组长甚至不委托任何人代自己去测量、划界;二是在张榜公示过程中,即使发现错误也很少提醒林改工作人员更正,认为山林属于自己管护比起政府颁发的那张纸更有说服力,“实际占有”比“纸面权利”更重要,即使取得了林权证也不妥善保管,导致在林权发生争议后无证可用,给自己增加了调查取证的成本;三是发生争议后,农户也是先按本民族习惯通过寨老、议榔等组织民间解决,等到无法解决再求助于

官方,增加了解决的时间长度及最终解决的难度。

## (二)国家顶层设计的制度因素

根据《宪法》《土地管理法》和《农村土地承包法》等法律规定,我国林地实行社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。在张小军看来,这是“土地不充分产权的表现——国家、宗族和村落等集体的象征地权过度所有,导致农民有地乏权,地权一旦被象征资本化,就会在象征资本的再生产中被不断赋予意义,改变地权和性质。因此,地权的关键不只是实物地权归谁所有,还要看象征地权归谁所控,谁在操控地权的象征资本生产过程。就中国历史而言,最大的象征资本家是国家。从象征地权来思考,很容易知道农民和国家之间存在着深刻的地权不平等,导致农民有地乏权的现象。其次,在中国社会,讨论土地的公有/私有制是一个伪问题。公田通常具有不充分地权。若政府、宗族等公权机构权力过多侵入私人土地,同样会以其过度的象征地权侵犯私人地权。这是历史上无论土地公有或私有制都没有很好解决土地问题的关键。最后,国家过度的象征剩余产权会造成当权者利用权力有意进行象征资本的生产,通过造制度、玩政策来公开“造租”以寻租,瓦解社会公平,形成制度的虚拟化,引起广泛的社会危机。而产权不清导致土地、山场等纠纷的例子在民间不胜枚举”<sup>[17]143-144</sup>。

L县的林权归属情况无出其右,在统一的中国产权体制下,国家和集体占有的“地底权”“抽屉权”,农民占有的只是“地面权”“桌面权”。这种划分,也使得林权呈现不充分、模糊状态。

## (三)行政机关林权改革“运动式”思维

1. 不正确的政绩观。引发L县最多的林权争议问题当属2008—2009年期间,为了完成三年林改任务,贵州省自我加压要求一年完成,这也是导致全县1000多起大小小林权纠纷的主要原因。据参加林改的干部回忆,当时的林改任务重、时间紧,为了完成工作目标,林业主管部门聘用了一大批社会人员,其中不少是林业局干部职工亲属,部分人抱着“玩”及“吃吃喝喝”的态度工作,专业性低、出错率高;在实际测量、划界过程中,包括林业局在内的干部职工没有带领群众上山到现场指认,在村里的办公室、村干部的家里凭着村组干部的记忆在地图上作业,四至不清、图纸不明;即使亲自带领群众上山指认边界,也是走走过场,由于前期宣传发动不充分,群众重视程度不够等因素,群众参与度不高,对于发生争议的林地、林木,

林改工作人员偏听偏信村组干部一方,导致不少错证出现。

2. 避免出错。林改干部包括聘用人员出于对自己专业的不自信,也为了避免出现更多纠纷,在制发林权证过程,证上的林地面积往往比实际面积小一些,这也是当时避免被上级问责的通行做法,林地面积写大了就容易与其他人制发的林权证重合,为了避免重合引发纠纷,往往以小的面积来避免出错。

3. 将错就错。而在后续出现纠纷的林权案件中,行政机关解决纠纷的主要依据又是林权证,林业部《林木林地权属争议处理办法》第六条规定“县级以上人民政府或者国务院授权林业部依法颁发的森林、林木、林地的所有权或者使用权证书,是处理林权争议的依据”,解决争议的依据是错的,又进一步引起群众对林权纠错工作的不满。

## 四、L县林权争议的路径及优化建议

### (一)官方路径

1. 确权申请。如果群众不能靠民间途径解决,就需要向官方提出申请。L县也陆续成立相关机构,专门调处纠纷:如1980年11月,县人民政府召集L县林场、县林业局、L区、G区、X区负责人,研究成立了L县处理山林权领导小组,处理区与区、乡与乡、村与村之间的林权纠纷,特别是与省L县林场之间的林权纠纷<sup>[10]446</sup>;2013年,L县林业局内设机构2个:办公室、政策法规室。下设11个事业单位,及1个行政机构即L县公安森林警察大队,其中L县园林绿化管理站于2013年4月划转到L县住房城乡建设局<sup>[13]165</sup>;2015年3月13日,林业登记职责由县林业局划入县国土资源局,并对县林业局相关职责进行调整,有办公室、林业产业科(行政审批服务科)2个内设机构<sup>[15]405</sup>。

L县林业登记机构仅两名在编人员,且年龄均已超过50岁,确权机构级别低、编制不足、老龄化较为严重是L县林业登记机关的主要问题,面对L县大规模的征地拆迁所引发的林权纠纷,案件排队处理成为常态。

2. 行政复议。行政复议法关于“对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的”纳入行政复议范围。

《最高人民法院关于适用〈行政复议法〉第三十条第一款有关问题的批复》(法释〔2003〕5号)指出:“根据《行政复议法》第三十条第一款的规定,公民、

法人或者其他组织认为行政机关确认土地、矿藏……等自然资源的所有权或者使用权的具体行政行为,侵犯其已经依法取得的自然资源所有权或者使用权的,经行政复议后,才可以向人民法院提起行政诉讼,但法律另有规定的除外;对涉及自然资源所有权或者使用权的行政处罚、行政强制措施等其他具体行政行为提起诉讼的,不适用《行政复议法》第三十条第一款的规定。”《最高人民法院行政诉讼庭关于行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复》([2005]行他字第4号)进一步明确:“最高人民法院法释[2003]5号批复中的‘确认’,是指当事人对自然资源的权属发生争议后,行政机关对争议的所有权或者使用权所做的确权决定。有关土地等自然资源所有权或者使用权的初始登记,属于行政许可性质,不应包括在行政确认范畴之内。据此,行政机关颁发自然资源所有权或者使用权证书的行为不属于复议前置的情形。”根据上述规定,土地确权案件侵犯行政相对人已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的,必须经过复议后才能提起行政诉讼。

行政路径主要是对林权证的维护,难以做出对林权证错误的认定。这也是同相关制度设计有关,1995年林业部回复广西壮族自治区林业厅《林业部关于县级以上地方人民政府依法核发的林权证书能否撤销的答复》(1995年10月9日 林函策字[1995]212号)认为林权证不能随意被撤销;确因工作粗糙造成确权中部分遗漏或者重叠的,应本着现有林权证继续有效,错在哪改在哪的原则,对遗漏或者重叠的部分,经上级人民政府审查,由县级以上地方人民政府依照法律法规的规定和实际情况,予以修正;2007年2月8日,国家林业局关于进一步加强和规范林权登记发证管理工作的通知(林资发[2007]33号)各地要对已办理的林权登记和已发放的林权证进行复查,发现问题及时纠正,对违反法律规定和法定程序登记并发放林权证的,要依法予以撤销,但如何撤销、由谁撤销都没有规定。

以L县2017年受理的行政复议案件为例,全年受理案件11件,维持9件,相对人撤回复议申请2件,没有撤回的案件维持率达100%,行政复议并没有能够发挥其内部纠错功能。

3. 司法诉讼。人民法院审理林权争议行政诉讼案件,同样受制于证据材料的不足和维稳的压力。一是严格审查争议方的主体资格,甚至提高主

体资格的证明力度,否则便以主体不合格驳回起诉;二是关注诉讼时效,虽然《最高人民法院关于审理民事案件适用诉讼时效制度若干问题的规定》“当事人未提出诉讼时效抗辩,人民法院不应对诉讼时效问题进行释明及主动适用诉讼时效的规定进行裁判”“当事人在一审期间未提出诉讼时效抗辩,在二审期间提出的,人民法院不予支持,但其基于新的证据能够证明对方当事人的请求权已过诉讼时效期间的情形除外”,但由于行政诉讼的特殊性,法院与行政机关的沟通途径较多,难以保证法院不向行政机关做出诉讼时效的提醒,事实上,行政机关在维持其林权证的合法有效惯用的诉讼技巧就是利用诉讼时效。行政诉讼法第四十六条规定,公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当自知道或者应当知道做出行政行为之日起六个月内提出。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(2000年3月8日 法释[2000]8号)第四十二条也规定,对涉及不动产的具体行政行为从做出之日起超过20年、其他具体行政行为从做出之日起5年提起行政诉讼的,人民法院不予受理;三是法院对于受理的并开庭审理的林权争议案件也难以得到当事人的支持,与行政复议一样,法官偏重于书面审理而亲自到现场查看,是当事人不满判决、认为法官查清的事实不足说服力的主要上诉或再审理由。

## (二)民间途径

1. 解决问题优先。张小军认为“产权问题不一定完全依赖国家及其供给制度,民间社会本来有能力面对产权问题,只要国家的行为适当,不破坏民间的民主基础,并提供公平的产权环境。但是有两种情况产权会涉及国家和国家供给的制度:一是本来民间“庶规定”的制度机制被破坏时,民间制度无法保障人们的利益。这种传统的破坏通常来自急剧的变化,如生态变迁的措手不及、战争和社会革命的影响等。这时只有依靠国家的认可、裁判或者制度建立。二是国家等制度有意无意地介入到产权之中,使得产权必须改变而就范于国家制度。如国家以赋税等方式进入产权体系。因此,国家制度和政策介入产权时必须十分谨慎”<sup>[17][16]</sup>。范愉同样认为“后现代思潮对非正式的社会调整机制、社会规范和非正式的纠纷解决方式十分重视,提出了‘私人政府’、‘私人警察’和‘民间司法体系’等概念,并有意识地淡化它们与国家法和国家司法体系的界限,致力于使二得得到调和”<sup>[18][12]</sup>。麦考利认为“在任何的社会调整中它们(非正式方式)都起着很

大的作用,而人们往往只是在通过私人政府的机制不能解决问题时,才转向政府的正式法。法律官员运用政府制裁的权力和程序,但只要可能,他们也运用法律之外的规范和制裁”<sup>[18]312-313</sup>。

从L县的实践来看,提交“官方解决”的林权争议不足所有案件的10%,大多数案件都在民间进行解决,这其中包括了人民调解、寨老出面和解等民族习惯法的应用。

2. 不易引起反复。经过人民调解的案件比“上法庭”解决更能让大家心平气和接受,且调解的初衷就是“各让半步”与《林木林地权属争议处理办法》第十一条“当事人对同一起林权争议都能够出具合法凭证的,应当协商解决;经协商不能解决的,由当事人共同的人民政府按照双方各半的原则,并结合实际情况确定其权属”是高度契合的;采取民族习惯方式进行和解的,则是利用了中国人社会的特性,由大家眼中办事公道、德高望重的寨老、长辈出面解决,说服力更强、教育意义更高,即使一方吃亏也不会有太多的反复,带来的小微矛盾会在时间的流逝中减弱甚至消失。

### (三) 优化建议

1. 参与式纠纷解决。周伯煌等认为传统的林权争议调解方法存在违背自愿、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,提出用参与式方法调解林权争议。主张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,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,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。

以项目制发展为主线的地方经济,难以摆脱土地财政的困扰,土地征收尤其是林地征收事关一个家庭的经济地位,短时间内便可以实现暴富,成为“拆一代”“富一代”。林权纠纷便是财富的“胜负手”,在社会变迁中家庭甚至是家族不惜动用所有社会力量用“搭便车”来争取自己的最大利益。

我国在从“社会管理”向“社会治理”转向中,如何使“有困难找政府”的被管理者——林权纠纷的主体,发挥自己的主动能力作用,扮演自主解决纠纷的角色,参与式解决纠纷提供了一种可能,它使

处在争议漩涡中的对立农户成为社会治理的主角,他们背后的家族势力往往能够从阻碍林权争议解决的一方演变为推动其化解的一方,这种示范作用将影响到其他争议农户,使社会矛盾更加容易消解。

2. 构建多元化的纠纷解决机制。张津通过对我国林权的成因及其解决方式的阐述、思考,提出建构一套“以行政手段为重点,以诉讼方式为核心,以其他手段作补充”的多元化解决机制。林菁对贵州集体林权制度改革的困难与对策研究后认为,依据、借助本土的传统与惯例,寻求能够实现利益最大化的解决纠纷各种办法,以实现功能互补,拓展多元化的纠纷解决机制,将有助于构建良好的林权静态秩序。吴娅喜对林权纠纷解决模式进行研究,提出着力构建诉讼与非诉讼解决方式并存的多元化解决纠纷模式,在大力倡导非诉解决,完善协商解决、行政裁决、仲裁等制度的同时,在诉讼领域开通林权纠纷解决“绿色通道”,完善林权纠纷解决机制,促进我国林业的可持续发展与社会的和谐稳定。

林权争议的最终解决需要落实到村组干部、政府干部、法院的法官等单个人身上,整个处理机制都是上述裁判者亲自执行的。这些大部分乡土社会出身的裁判者沿用统一的判断标准,之间发生深刻的互动,才能使每个处理程序对林权争议最终解决发挥作用,才能构建起多元化纠纷解决机制,使高度理性的决定书、行政复议决定书、判决书承载起鲜活的林权争议事实,为林权争议完善解决提供可推广、可复制的经验。

3. 创新乡村治理。朱冬亮在总结学术界对集体林权纠纷的研究大都是围绕林权纠纷的成因、调处机制等议题进行探讨时指出:这些研究大多是微观层面的个案性研究,理论层面的学术分析相对缺乏,认为对于当前林权纠纷中所呈现的集体产权实践失序状态,现有的集体产权实践理论不足以做出充分解释。其通过对集体林改中各类典型林权纠纷案例文本的剖析,探讨当前集体林权实践所面临的困境,并尝试从农民自身角度揭示集体林权明晰的地方性实践逻辑。在此基础上,进一步探讨农村产权实践的可能演变路径。

贺东航认为,新中国成立以来,我国曾经多次进行集体林地制度变革,由此衍生出林权产权模糊、产权不稳、产权残缺、产权分散等诸多问题。而每一次的林权制度变革,都会引发一些新的林权纠纷和争议。这给村庄治理带来重大考验,但也给村

庄治理突破原有瓶颈提供了机会。在林改背景下,应该走“能人治理”与村庄优质社区并重、村庄事务的多中心治理与合作机制创新的路子。

作为其必要的补充,上级政府特别是县级政府要给予乡村治理必要的外部环境。个人之间发生林权争议、基层政府做出的裁决结果,县级政府是复议机关;县级政府承担着单位与单位、个人与单位林权争议处理的绝大多数,在行政裁决阶段,县级政府是裁判主体;在行政复议阶段,县级政府是被复议机关;在行政诉讼阶段,县级政府又以被告身份出现。县级政府角色的不断演化,对于乡村处理林权争议的态度可能会略有不同,这需要县级政府不断适应乡村治理的新变化,适当提高对于治理失败的“容忍”度,不断推进乡村治理。

#### 注释:

① 三千会,指县、乡、村三级干部会议。参见习近平《知之深爱之切》[M],河北出版传媒集团、河北人民出版社,2015:190.

#### 参考文献:

- [1] 谭世明,张俊飏.制度变迁视角下集体林权制度改革研究[J].农业现代化研究,2008(5):559-563.
- [2] 湛东华,朱兵,林虎.林权争议初探[J].中国林业,2006(14):32-33.
- [3] 何美成,张明辉,张小哲.中南地区林权争议处理调查研究[J].林业经济,2005(2):55-58.
- [4] 柏永全.浅析农村林权争议特点、原因与调处对策[J].绿色科技,2014(5):140-141.
- [5] 朱学忠,徐礼来.兴隆乡集体林权纠纷产生原因及调解措施[J].安徽农学通报,2014(6):8.
- [6] 林达.我国林权争议的处理程序与法律问题思考[J].商,2014(32):234-235.
- [7] 何美成,张明辉,王菊芳,等.华东六省林权争议处理的调查研究[J].林业资源管理,2014(3):1-6.
- [8] 湛东华,朱兵,林虎.林权争议初探[J].中国林业,2006(14):32-33.
- [9] 周伯煌,宣裕方,余玉豹.林权争议的参与式调解方法[J].浙江农林大学学报,2007,24(4):473-477.
- [10] 贵州省L县地方志统筹委员会.L县志[M].贵阳:贵州人民出版社,1995.
- [11] 中共L县委党史研究室.中共黔南布依族苗族自治州地方党史丛书:中国共产党L县历史(第一卷)1935-1978[M].北京:中共党史出版社,2009.
- [12] 贵州省情大全[M].贵阳:贵州人民出版社,1993.
- [13] L县年鉴2014[M].贵阳:贵阳天马彩印有限公司,2016.
- [14] L县年鉴2015[M].贵阳:贵阳天马彩印有限公司、贵阳圣文源印务有限公司印刷,2016.
- [15] L县年鉴2016[M].贵阳:方志出版社出版,2016.
- [16] 黄冕堂.略论清代苗疆地区与中原的关系[A],中国民族关系史论文集(上集)[C].贵阳:民族出版社,1982:461-462.
- [17] 张小军.让“经济”更有灵魂[M].北京:清华大学出版社,2014.
- [18] 范愉.非诉讼纠纷解决机制研究[M].北京:中国人民大学出版社,2000.

## 五、结语

从L县的林权争议特点、引起原因以及解决途径来看,民间自发解决矛盾是所有途径中最优的一条。当然是基于大多数没有提出官方解决的案件来说,因为官方解决的长期性、难度性、反复性都无法与民间的优先、赋予的教育意义媲美,但对于显失公平、破坏公正的个案来讲,官方途径又是一个必要的补充,如何建构一个以民间自治为主、官方为辅的解决林权争议甚至是矛盾调处体系是法制社会的重要课题,也是今后依法治国的重要方向,本文对参与式纠纷解决、构建多元化的纠纷解决机制、创新社会治理等路径进行探索,对于优化林权争议路径提出对策及建议。