华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

林事纠纷司法解决机制的问题与重构

吴 勇

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411105)

摘 要:林事纠纷包括林权纠纷和森林资源保护纠纷。林事纠纷的特点决定其司法救济应当有特殊的制度安排。目前我国林事纠纷的司法解决机制存在诸多问题,影响了林事纠纷的公正有效解决。林事纠纷司法解决机制重构的方向是司法专门化,建立不同于森林法院、林业审判庭的环境法院,以应对林事纠纷对于程序的特殊要求,减轻普通法院的工作压力,满足特殊价值保护的需要。新型林事纠纷司法解决机制的基本内容体现为:组织结构的相互配合,管辖范围的一体化,程序机制的一体化和政策形成机能的发挥。

关键词:林事纠纷;司法解决;司法专门化;环境法院

中图分类号:DF46 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)04-0135-06

林事纠纷,亦称涉林纠纷,是指相关当事人在对森林资源的开发、利用、保护和改善过程中产生的利益纠纷①。我国正处在经济和社会转轨期,随着我国环境保护力度的加大和林业改革的深入,林业生态效益和经济效益的不断提高,林事纠纷成为我国社会纠纷的重要形态之一。林事纠纷如得不到及时解决和正确处理,会对我国的社会经济建设带来严重的危害。

但就目前的研究和认识看,对林事纠纷的关注主要集中于林权纠纷,森林资源保护纠纷的探讨不足,而在林权纠纷解决本身,关注的重心在于多元解决机制的构建,对司法解决机制的改革研究不多[1],这无疑影响到了林事纠纷解决机制的运行和完善,不利于我国现代林业发展。本文试图通过对我国林事纠纷的界定和对林事纠纷司法解决机制现状的考察,构建符合林业可持续发展的新型林事纠纷司法解决机制,以解决目前林事纠纷司法救济供给不足和通道不畅的问题。

一、林事纠纷的类型与特征

在我国,林事纠纷主要表现为两种形态,即林权纠纷和森林资源保护纠纷。林权纠纷是指双方或多方当事人围绕林地及林地上的森林、林木的所有权和使用权的归属问题发生的争议[2]。林权纠纷主要是围绕着经济利益而产生的纠纷。林权纠纷在我国相关法律文件中有一定的界定,如《森林法》第17条所称的"林木、林地所有权和使用权争议"、1996年林业部发布的《林木林地权属争议处理办法》第2条所称的"因森林、林木、林地所有权或者使用权的归属而产生的争议"。目前,我国林权纠纷主要表现为四类:一是村民之间、村民与村集体之间因历史原因就林权权属发生的争议;二是村民与当地林业企业就集体林地转让发生的争议;三是村民与林地承包经营户就承包经营林地权属发生的争议;四是失山林农因要求收回自留山而产生的争议。随着新林改的进

收稿日期:2010-08-26

基金项目:湖南省教育厅青年项目(09B108)

作者简介:吴 勇(1975—),男,湖南慈利人,湘潭大学法学流动站博士后,副教授,主要研究方向为环境法学.

① 此处的森林资源是广义上的,包括森林、林木、林地及依附于森林的野生动植物资源。

行,林权价值升值,林业经济效益凸现,林权纠纷已经成为林事纠纷的主要表现形式[3]。

森林资源保护纠纷是指双方或多方当事人围绕着森林资源是否遭受污染和破坏,是否需要采取防范措施和损害赔偿而产生的争议。森林资源保护纠纷主要是围绕着生态利益而产生的纠纷。目前,我国法律对森林资源保护纠纷并无明确的界定,在学界,森林资源保护纠纷被看做是环境保护纠纷的形态之一。根据不同的分类标准,森林资源保护纠纷可以作不同的分类。根据保护内容的不同,森林资源保护纠纷可以分为森林资源的污染纠纷和破坏纠纷,前者如工厂排放废气对森林环境的损害而引发的纠纷,后者如乱砍滥伐对森林资源的损害而引发的纠纷。根据保护对象的不同,森林资源保护纠纷可以分为林木保护纠纷、林地保护纠纷、野生动植物保护纠纷等。由于2008 年全面实施的农村集体林权制度改革的目的是把集体林地经营权和林木所有权落实到农户,目前的林事纠纷主要是林权纠纷,森林资源保护纠纷还不突出,法律和学界关注度也不高。但随着林权权属的确定化和法定化,随着森林生态功能对于全球气候变化应对和我国两型社会建设的重要性的凸显,森林资源保护纠纷将成为我们必须重点应对的社会纠纷。

与其他社会纠纷相比,林事纠纷具有特殊性:一是纠纷冲突的群体性。林事争议主要发生在林农、村组集体经济组织、国有林场、林木经营户及相关生产企业之间,涉及人员众多。一旦形成诉讼,绝大多数属于群体诉讼案件,有的案件原告人数超过数十人甚至达数百人。这类案件处理不好,往往会引发群体性事件。二是纠纷起因的复杂性。导致林事争议的原因是多方面的。如林权纠纷的产生既有历史的原因,也有现实的原因;既有主观的原因,也有客观的原因。我国的林权宏观政策伴随着土改前、土改时期、合作化和人民公社时期、"四固定"时期、"三定"时期等不同阶段发生了多次变迁,政府过度使用了行政手段,而忽视了经济手段、法律手段,因而导致产权混乱[4]。现阶段,林业经济效益的凸显又使产权争议更加强烈。另外,政府确权发证时的不规范、山林本身界限的不明显又加剧了林权争议的复杂性。引发森林资源保护纠纷的原因也是多方面的,既有污染型的,也有开发性的。三是纠纷处理的专业性。林事纠纷的处理往往涉及林权的确认、林业损害原因和损害后果的确定,这需要专业人士运用专业知识来进行,带有较强的专业性。四是纠纷性质的复合性。从性质上看,林事纠纷不是单纯的民事纠纷或者行政纠纷,而是兼具民事和行政纠纷性质。林事纠纷往往是当事人之间就林业经济利益或生态利益的分配、平衡和保护发生纠葛,具有一定的民事纠纷性质,但这些纠葛往往又与行政机关的林权确认、侵害行为确认以及行政处罚行为等具体行政行为相联系,又具有一定的行政纠纷性质。

林事纠纷的这些特点决定了对于林事纠纷的处理,尤其是司法处理应当有特殊的规则安排。

二、林事纠纷司法解决机制的现状与问题

(一)林事纠纷司法解决机制的现状

1.在救济途径和救济程序上,对于林权纠纷和森林资源保护纠纷采取不同的司法救济途径和程序

由于林权纠纷既涉及当事人的显性利益,又涉及行政机关的职权,所以我国对于林权纠纷的处理制定了一些专门的法律规定。这些规定既见之于国家立法,如《森林法》、《行政复议法》,也见之于部门和地方立法,如原林业部的《林木林地权属争议处理办法》、广东省的《森林林木林地权属争议调解处理办法》。根据这些法律规定,对林权纠纷的救济是以行政救济为主,司法救济为辅,且司法救济仅限于行政诉讼。《森林法》规定国家具有林权确认权①,而《行政复议法》规定,"公

① 该法第3条规定:"国家所有的和集体所有的森林、林木和林地,个人所有的林木和使用的林地,由县级以上地方人民政府登记造册,发放证书,确认所有权或者使用权。国务院可以授权国务院林业主管部门,对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册,发放证书,并通知有关地方人民政府。"

民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地、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，应当先申请行政复议；对行政复议不服的，可以依法向人们法院提起行政诉讼”“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、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行政复议决定为最终裁决。”由此可见，对于当事人与行政机关之间的确权争议，第一种情形适用行政诉讼复议前置程序，第二种情形适用行政复议终局裁决程序。而对于平等主体之间就林木、林地的所有权或者使用权的归属问题引发的纠纷，根据《森林法》第 17 条规定，单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议，由县级以上人民政府依法处理；个人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议，由当地县级或者乡级人民政府依法处理；当事人对人民政府的处理决定不服的，可以在接到通知之日起一个月内，向人民法院起诉。这表明对于平等主体之间的林权纠纷，以行政处理为前提，当事人不服的，只能向法院提起行政诉讼。

对于森林资源保护纠纷的处理，我国没有专门的法律规定，其救济适用《环境保护法》、《野生动物保护法》等环保法律的规定，即当事人既可以要求行政主管机关进行处理，也可以直接向法院提起民事诉讼。对行政主管机关的处理不服的，也可以提起诉讼，但只能对对方当事人提起，属于民事诉讼。因此，在我国这类纠纷的救济主要是民事诉讼，只有涉及到行政处罚和森林犯罪行为时，才会导致行政诉讼和刑事诉讼。

2. 在林事纠纷的审判机构上，我国实行的是特殊审判机构和普通审判机构并行机制

目前，林业特殊审判机构有两类，一是在大面积国有林区设立的森林法院和森林中级人民法院，受理辖区内所有刑事、民事、经济和行政案件，独立行使相当于地方人民法院的职权。这是根据 1980 年 12 月 1 日《最高人民检察院、林业部、司法部、公安部关于在重点林区建立与健全林业公安、检察、法院组织机构的通知》和《法院组织法》设立的。二是在重点林区所在地的地方人民法院内设立林业审判庭，或者在重点国有林场派驻林业法庭，受理辖区内的森林案件，成为地方人民法院的组成部分。

对于其他地区的林事纠纷，则按照案件性质，分别由属地的普通法院管辖，由民事庭、行政庭和刑事庭审理。

（二）林事纠纷司法解决机制的问题

1. 审理机构的分化导致法律适用、纠纷处理的不一致

由于特殊审判机构和普通审判机构在法官的专业性、审判经验等方面存在差异，在对普通法和森林法的运用方面存在偏好，这会导致特殊审判机构和普通审判机构在面临相同或相类似的林事纠纷时有着不同的专业和法律判断，从而产生同案不同判现象。另外由于各审判机构受理范围的不一致，也会产生上诉机制的不同。森林法院的受案范围是林区的所有案件，其上诉法院是森林中级法院或林区所在地中级人民法院，实际审理机构是各案件对应庭室；林业审判庭的受案范围是涉林案件，其上诉机构是上级法院，实际审理机构是上级法院的林业审判庭或案件对应庭室；普通法院的受理范围是涉林所有案件，其上诉机构是上级法院，实际审理机构是各对应的民、刑和行政庭。

2. 特殊审判机构的行业管理影响司法威信

森林法院乃至林业审判庭设立于林业部门内，人、财、物一直由所在部门和企业管理。这既违“司法独立”的基本法理，又违背现代法院设立的机理。另外，由部门或企业管理的这些法院的人员多数属于企业编制，其用人标准、进人程序、晋职升级也不规范，这就严重制约了法官队伍整体素质的提高。这种“法企不分”的管理体制直接影响执法的严肃性和公正性，直接影响司法威信和

公定力。

3. 民事司法救济与行政司法救济的分野导致林业司法救济的尴尬

虽然林业审判庭受理涉林的森林案件,但其仍然区分森林民事、行政和刑事案件,这就和其他审判机构在程序适用上是一致的。但这种民事司法救济和行政司法救济分离的制度安排是不适宜解决林事纠纷的。因为多数林事纠纷兼具民事纠纷和行政纠纷性质,属于"民行一体"案件,救济程序的分野导致司法救济的尴尬。民事庭面临着如何对待行政确权和行政调查行为的效力问题,行政庭面临着如何对待掩藏在行政争议后面的平等当事人的利益保护问题。

4. 诉讼程序与非诉程序的断裂影响纠纷解决的有效性和及时性

目前,林事纠纷的解决方式有调解、行政调处、诉讼等方式,实践中,行政调处是运用最多的方式。但由于诉讼程序与行政调处等非诉程序缺乏通畅的协调与沟通机制,导致这些非诉程序的有效性大打折扣,也导致司法救济的不畅。因为非诉程序的成果需要司法保障,而司法救济的顺利展开又牵涉到行政机关对林权确认等职权性和专业性问题的判断。

5. 林业司法救济的政策判断的有限性影响纠纷解决的彻底性和林业发展的可持续性

林业审判的要职既在于推动集体林权改革,还林于民,促进林业的持续发展,又在于保护森林资源,促进生态环境的改善。但现实中,林业审判经常面临着林农经济需要、地方经济冲动、国家和社会生态需要的矛盾。这就要求林业审判衡平各方利益,确认政策取向,确定森林资源的开发、利用、保护、改善原则。而这在现行机制中是无法做到的,林业审判只能局限于现行法律中解决纠纷,无法发挥政策形成机能,也就不能从根本上解决林事纠纷背后的利益冲突。

三、林事纠纷司法解决机制重构的方向

司法是保证受到侵犯的权利得以恢复和救济的最后屏障,是保障法律得以正确实施的最后防线。因而,司法也是解决林事纠纷的最重要的和最终一环。目前,在我国,运用诉讼方式来解决林事纠纷的还相当少,或者说,司法在林事纠纷解决中的作用并未真正发挥。这既与林农的法律意识有关,更主要的是在于我国的司法制度建设还不合理,还不适应林事纠纷的特点,需要进行改造和完善。

从国际趋势和林事纠纷的特点来看,林业司法改造的方向应当是司法专门化。在一定意义上说,司法的专门化是现代化的前提。所谓专门化,就是把本来属于普通法院管辖的事务提取出来,交给特设的法院;或者直接把新制订的法律交给普通法院以外的法院管辖。设立专门法院,是法律现代化必然伴随的现象,无论是哪个国家,哪个法系,也不可能绝对避免。因为现代化对法律提出了特殊的要求,传统的法院不能满足,国家也没有足够的人力和财力去改造全部司法机构,所以,司法的专门化几乎是法律现代化不可避免的。专门法院可以在一个过去传统的法院没有处理过的高度"政策性"或"专业化"的内容,或在法律及其实施显得过分僵化的领域显示优势[5]。现代各国都存在种类不一的专门法院,如美国的家庭法院、遗嘱检验法院、税务法院,法国的行政法院,澳大利亚的工业关系法院等。林事纠纷具有较强的专业性,在其解决过程中,经常要面临诸多技术性的判断,如森林资源的价值与功能、森林资源损害的原因与机理、林地界址的划定等。同时,林事纠纷的解决还面临着对公权力(行政权力)和私权利(公民权利)、森林资源的生态效益和经济效益的衡平和判断。这都是普通法院解决林事纠纷力不从心的地方。因此,建立专门法院来应对林事纠纷对于程序的特殊要求、减轻普通法院的工作压力、满足特殊价值保护的需要,是我国林事纠纷司法解决机制改革的核心。

在此我们需要注意的是,我国自上个世纪80年代以来建立的森林法院、林业审判庭并非真正意义的专门法院,也非司法专门化的体现。就森林法院而言,其受案范围是林区的所有案件,并不

限于涉林案件，而且在案件处理过程中，也无特别程序适用，其实质就是设在林区的普通法院。就林业审判庭而言，它是普通法院的内设庭，在涉林案件的处理上也无特别程序适用，并不是专门法院，而且它既属于审判系列，又属于林业系统，是我国的“司法怪物”之一。从司法独立的角度来看，他们是反司法现代化的，所以才有学者们呼吁的地方化改革，即将他们改造成普通法院的组成部分。

我们这里所讲的专门法院是与普通法院相对而言的，其设立的目的是减轻一般管辖权法院的工作量并满足某些案件对于程序的特殊要求，提高在专业性较强领域工作的法官的专业知识水平[6]。鉴于林事纠纷的特殊性，需要纳入专门法院处理。但在我国，这个法院不是林事法院，而是环境法院。这一则是为了与以往的森林法院相区分，更为重要的是林事纠纷属于环境纠纷的一类。因为环境诉讼是对公益和私益进行综合衡量，对行政行为和民事权利进行综合审查，同时环境案件具有技术性强、处理难度大、日益增多和复杂化的特点，需要专门的司法机构处理[7]。这个司法机构就是环境法院。在国外，对环境保护案件设立专门法院已经成为一个趋势，如新西兰的环境法院、澳大利亚的土地和环境法院等。环境法院作为一个独立的审判机构，受理和解决所有的环境资源案件，当然也包括森林资源案件，从而也避免单独成立林事法院，造成司法资源浪费的问题。

在我国，环境法院的成立可以利用现有的资源改造，如在现有的森林法院或林业审判庭的基础上重组，但应当注意的是，环境法院是作为一个独立的审判系列而存在，并不依附于地方或部门，另外，其案件受理范围也不局限于林业案件，而是管辖区域内的所有环境案件。在没有森林法院或林业审判庭的地区，则单独设立环境法院，解决包括森林资源案件在内的所有环境资源案件。同时，按照生态管理的要求，在全国各地适当设立环境上诉法院，解决其上诉途径问题。

四、林事纠纷司法解决机制重构的基本内容

环境法院有其运作的特殊机理，在解决林事纠纷方面，主要体现为以下内容：

（一）组织结构的相互配合

组织结构的相互配合体现在对外和对内两个层面。对外主要体现在环境法院与森林资源保护相关主管部门的关系方面。根据我国的法律，各级人民政府负责林权的确定，林业主管行政部门负责林业资源的管理和森林生态环境的养护。环境法院在审理林事纠纷时，应当收集和听取相关行政部门的意见。尤其在处理林权纠纷时，在不以林业行政主管部门为诉讼对象时，林业行政主管部门为当然的诉讼参与主体，需就当事人争议的林权状况作出说明，并根据庭审情况，及时就林权状况进行文书确定。对内主要体现在，考虑到林事纠纷处理的专业性，环境法院应当吸纳一定的林业、生态专家，建立陪审员库，参与林事纠纷的处理。

（二）管辖范围的一体化

环境法院管辖所有的林事案件，既包括因林权纠纷引发的案件，也包括因森林资源保护纠纷引发的案件，既包括因私人利益引发的案件，也包括因公共利益保护引发的案件。环境法院的林事案件管辖是专属管辖，根据案件性质，由刑事法官或环境法官处理。在交通不便的地方，环境法院可以设立派出法庭，但派出法庭不受理刑事案件。对环境法院的判决不服的，可以上诉到环境上诉法院。

（三）程序机制的一体化

程序机制的一体化体现在两个方面。一是考虑到林事纠纷兼具民事纠纷和行政纠纷性质，不再区分民事案件和行政案件，林业具体行政行为可直接纳入司法审查对象，由法官一并解决纠纷所涉及的民事或行政争议，由法官综合衡量纠纷所涉及的公利益和私利益的保护问题。另外环境

法庭在处理这类案件时,确立集团诉讼制度,为人数众多的林事纠纷当事人提供方便、快捷、低成本的诉讼之门。二是诉讼程序与非诉程序的沟通。林事纠纷的有效解决,应当建立的是一个以诉讼为核心,包括调解、仲裁、行政处理等方式在内的多元解决机制。其沟通就体现在诉前、诉中都有相应的非诉解决方式可以利用,在解决过程中,也可以与诉讼进行转换,同时诉讼对非诉解决方式的效力起着确认和司法审查的作用。

(四)政策形成机能的发挥

政策形成机能的含义是,通过诉讼解决具体当事人之间的纠纷的同时,还隐含着对社会关系的间接调整[8]。即在具体的纠纷解决过程中,通过法官的能动司法和利益衡量,以法律解释等方式承认某种权益,形成利益保护的公共政策。森林资源承载着生态功能和经济功能,这造成林事纠纷是多种利益的冲突体现,其背后隐藏着各种政策取向的冲突。因此,林事纠纷的司法解决不仅仅是定纷止争,还要通过诉讼确认森林资源的价值,唤起社会成员对森林价值的认同,形成保护森林资源的公共政策。这就意味着法官在解决林事纠纷时拥有更多的主动权,在可持续发展思想的指导下,对森林资源的开发、利益、保护和改善进行司法判断。

参考文献:

[1] 肖易儒,周训芳. 林权纠纷的解决方式探析[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版),2009,(2):58.
[2] 周训芳. 环境权论[M]. 北京:法律出版社,2003:12.
[3] 朱冬亮,程 玥. 新集体林权制度改革中的林权纠纷及原因分析[J]. 甘肃行政学院学报,2009,(3):12.
[4] 杜国明,江 华. 论林权纠纷化解机制[J]. 调研世界,2009,(5):7-8.
[5] 刘国有. 浅论专门法院出现的原因及对法律现代化的意义[J]. 天津政法管理干部学院学报,2004,(2):22.
[6] [美]彼得·G·伦斯特洛姆. 美国法律词典[M]. 贺卫方,译. 北京:中国政法大学出版社,1998:52.
[7] 吴 勇. 专门环境诉讼:环境纠纷解决的新机制[M]. 北京:法律出版社,2009:101.
[8] 刘荣军. 论纠纷解决与民事诉讼制度的机能[J]. 中外法学,1999,(4):50.

Problems and Reconstruction on Judicial Settlement Mechanism of Forestry Disputes

WU Yong
(*Law School, Xiangtan University, Xiangtan* 411105, *China*)

Abstract: Forestry disputes include the forest property rights disputes and the forest resource protection disputes. The characteristics of forestry disputes decide that its judicial relief should have special institutional arrangements. At present, the judicial settlement mechanism of forestry disputes in China has many problems, which affect the fairness and efficiency of resolution of forestry disputes. The direction of reconstruction about judicial settlement mechanism of forestry disputes is judicial specialization, which covers the establishment of environmental courts to satisfy the special requirements forest disputes for the process, to reduce the work pressure of the ordinary courts, to meet the needs of special interest protection. The basic elements of new judicial settlement mechanism of forestry disputes are embodied in the mutual coordination of organizational structure, integration of the jurisdiction, integration of procedures mechanism and policy formation function to play.

Key Words: forestry disputes; judicial settlement; judicial specialization; environmental court