

一起程序原本不该如此复杂的农村山地使用权纠纷案所引起的法律思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文 https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E4_B8_80_E8_B5_B7_E7_A8_8B_E5_c122_479741.htm 基本案情：1983年Y省C州C县X公社M大队与丁甲、丁乙签订了一份责任山承包协议，将 、 、 块山地承包给丁甲、丁乙发展经济，丁甲、丁乙随后在所承包的一部分地上种上了核桃等经济林木。1994年，C州进行全州范围内的“四荒”地使用权出让，M村委会（M大队所改）将所有土地（包括丁甲、丁乙1983年所承包的 、 、 三块山地中的 、 两块地）收回，当作“四荒”地在全村范围内进行山地使用权出让，在丁甲、丁乙因事外出不在家的情况下，村委会通知二人的妻子（均为文盲）到山地使用权出让现场，在二人的妻子没有作任何表态的情况下，村委会将其视作为二人放弃了州、市文件中明确规定的优先购买权，从而将丁甲、丁乙1983年所承包的 、 、 三块山地中的 、 两块地出让给了周某，同时丁甲、丁乙和其他村民则分别得到了其他“四荒”地，丁甲、丁乙办完事回村后，得知事情真相，就去找村委会主任，未果。周某在受让到 、 两块地后投入了大量的人力和财力，种上了几百棵核桃树。2001年，当核桃树已绿树成荫，眼看就要享受到多年辛勤劳动的结果时，丁甲、丁乙带人去挖周某所种的核桃树，周某气愤之极，于是于同年将丁甲、丁乙起诉到C市（C县所改）人民法院，要求丁甲、丁乙承担侵权责任，法院一审判决丁甲、丁乙败诉，承担赔偿责任。丁甲、丁乙不服，向C州中级人民法院提起了上诉，C州中级人民法院作出撤销原判，发回重审的判决，C市人民法院在

重审后作出驳回起诉的裁定，于是，周某和丁甲、丁乙书面向X乡（X公社所改）人民政府请求对 、 两块地的使用权作出行政裁决，确定该两块地的使用权归属，X乡人民政府经调查后作出裁决，确定该两块地的使用权归周某，丁甲、丁乙不服，于2004年5月向C市人民法院对X乡人民政府的该行政裁决行为提出了起诉，C市人民法院经审理认为，该裁决证据不足，故判决X乡人民政府撤销该行政裁决，2004年11月，X乡人民政府和原一审第三人周某均作为上诉人，向C州中级人民法院提起了行政上诉。后被二审法院裁定撤销原判，发回重审。笔者不想去过多地涉及该案的具体细节问题，只想对该农村山地使用权纠纷案所暴露出的问题作一些法律思考。

一、我国现行的解决土地等自然资源纠纷的程序过于繁琐，不利于及时解决纠纷，化解矛盾。就该案而言，到目前为止，历时三年，至今还无结果，一共涉及到了六步程序，即民事一审、民事二审、一审重审、行政裁决、行政一审、行政二审，加上如果二审法院的裁判作出后很有可能引发的行政重审或再审，那么，这一纠纷将会经历八步程序。我想这其中的原因大家都清楚，那就是我国土地法规定了我国解决土地使用权归属的前置程序是行政程序，不服人民政府作出的裁决的可以在30内起诉，或依照行政复议法的规定在60日内申请复议，本来土地法的立法本意是想依靠行政程序的方便、快捷迅速化解争议双方之间的矛盾，公平合理地解决纠纷，然而由于当事人普遍都不懂法，尤其是农民由于贫困和无知又不知道或请不起律师咨询，这样本来可以用最短途径解决的纠纷却用了最长途径，从而既加重了自己的经济负担，又浪费了司法资源和自己的时间与精力。所以，建

议国家将解决此类纠纷的前置行政程序取消，由当事人自行选择向法院起诉或向人民政府申请确权。这样的话，民事一审法院就可以在审理周某诉丁甲、丁乙侵权一案时首先对周某和丁甲、丁乙之间到底谁对发生争议的土地拥有使用权作出判断，确认使用权的归属，然后再判断谁侵权。这样的话，即使民事二审作出后，一方或双方不服而申请再审并被法院受理的话，也至少可以省去行政裁决、行政一审、二审和可能引发的重审或再审。这样就节省了行政、司法资源和当事人的时间、精力和金钱，也有利于及时解决纠纷，化解矛盾。

二、我国的基层人民法院的法官素质急需尽快提高。假设该案中民事一审法院在决定是否应该受理该案时，得知双方所发生的争议涉及到了使用权发生争议的土地，而法官知道法院在使用权不明的情况下是不能受理该案的，或者即使受理了也将驳回起诉，那么，法官就应该作出不予受理的裁定，并说明理由，即告诉当事人根据我国现行法律，应该先由乡政府依法对所争议的土地使用权的归属作出确权，然后才能向法院起诉。这样，当事人周某至少可以省去民事一审、民事二审、一审重审三个环节，节约了时间、精力和金钱，也节省了行政、司法资源，有利于及时解决纠纷，化解矛盾。然而，基层法院的法官没有这么做，相反却依然受理并作出错误的判决直到被二审法院依法纠正了错误。这也从一个侧面反映出我国基层法院，尤其是西部地区的基层法院法官的素质急需尽快提高。解决此种尴尬的出路在于提高法官任职资格的门槛，然而现实情况是，一方面法官稀缺，另一方面，那些经过千辛万苦通过国家司法考试的人却因为目前我国人事制度的僵化和存在种种不合理性而无法进入法院。

三、我国基层政府依法行政的水平急需尽快提高。假设我国的基层政府依法行政的水平很高的话，就不会置国家的法律于不顾，而是仅仅看上面的红头文件行事，而且即使是执行上级部门的文件，也是既不去领会文件精神又不去结合当地的实际贯彻文件精神，上级的文件明确规定在“四荒地”使用权出让时要严格区分“四荒”地和责任山，保护原承包户的合法权益，而基层政府在执行时，却不管三七二十一，不作区分，统统出让，使原承包户和后来的受让户的利益均遭受重大损失，也严重地打击了农民承包山地的积极性，使政府失信于民，严重的破坏了党和政府的形象。

四、我国公民进行诉讼的成本过高，使老百姓不敢打官司从而会引起不良的后果。本案中，农民周某几次诉讼下来，花去包括诉讼费在内的各种费用上万元，不仅未能从自己辛勤劳作的土地中得到回报，而且还背上了本不该背负的沉重债务负担。如此下去，老一方面百姓不敢打官司，而另一方面又要解决纠纷，最终，即使良民也会走向用非法的手段解决问题，比如率领亲朋好友打架出气，以寻求心里的平衡，为自己套一个说法。这样，原本就已经十分严峻的农村社会治安形势将会更加恶化，也不利于三农问题的解决。

五、我国普法的广度、深度、范围和形式急需根本改变。假设本案中，当事人对与自己密切相关的法律法规有最基本的了解，那么，我想周某在丁甲、丁乙带人去挖周某所种的核桃树的事件发生后，不会直接去向法院提起民事侵权之诉，而是首先请乡镇府依法对所争议的土地使用权进行确权，然后再根据裁决结果选择救济途径，假设土地使用权被确认给自己，则周某可以找丁甲、丁乙寻求和解或请政府进行调解，实在不行，再向法院

提起民事侵权之诉；假设土地使用权被确认给丁甲、丁乙，而周某不服，则周某可就乡政府的裁决向法院提起行政诉讼。那么，他为何没有这样做？这就要怪我国普法工作存在的诸多不足了。众所周知，我国至今为止，已进行了从“一五普法”到“四五普法”的大规模普法活动，可是这种普法无论从广度到深度，还是从范围到形式，都远远无法满足老百姓对法律知识的需求。从广度来说，纳入到普法活动中的法律数量太少并且没有经过科学合理的筛选，即使学了也无法满足群众最起码的需求，根本谈不上运用法律保护自己的合法权益；从深度上而言，缺乏针对性，不考虑普法对象的实际需要，与他们的工作和生活严重脱节，比如对医生普及企业法，对教师普及矿山安全法，对保密人员普及科技法等等，使得大家缺乏学习法律的积极性；从范围上看，普法活动主要在城市开展，而未覆盖到大部分农村，使得法律知识在我国的大部分人口中未得到普及和宣传，并且，即使是在城市，所谓的普法也就是大家翻书抄答案甚至直接拿着普法部门早已做好的答案进行开卷考试，普法的效果可想而知；从形式上看，普法采取的形式单一、枯燥、呆板，缺乏群众喜闻乐见的形式和鲜活生动的案例，即使普了法，大家也理解不了更谈不上运用。建议国家应该加大力度支持开办象《今日说法》、《经济与法》、《法治在线》之类的电视节目和开办诸如《法制与社会》之类的频道来加大普法的力度，以利于老百姓知法、守法、用法、护法。

六、农村土地承包中农民合法权益的保护力度还远远不够。本案也暴露出一个在我国农村普遍存在的问题，那就是许多地方政府和基层组织在农村土地、荒山、鱼塘等的承包中，对农民合法权益的保

护力度远远不够，任意撕毁双方原本签订的承包合同，给广大承包户造成巨大的经济损失，也让广大农民对政府失去信心，如果本案中，基层组织能够想老百姓之所想，急老百姓之所急，真正为老百姓的利益考虑，确实保护丁甲、丁乙的优先购买权，或者在将土地出让给周某后，能对由此给丁甲、丁乙造成的损失进行赔偿，那么也不会发生这样的纠纷。

七、一些律师的职业道德和执业水平太低也是造成当事人有直路不走而要走弯路从而造成损失加大的一个原因。最后，假设本案中，周某在丁甲、丁乙带人去挖周某所种的核桃树后，第一次为向法院对周某提起民事诉讼而去咨询律师时，负责接待的律师职业道德好，执业水平也不错的话，那么，他就应该告诉当事人周某，此纠纷应该先向乡政府申请确认山地使用权的归属，之后，再根据裁决结果选择救济途径，如果土地使用权被确认给周某，则周某可以找丁甲、丁乙寻求和解或请政府进行调解，实在不行，再向法院提起民事侵权之诉；如果土地使用权被确认给丁甲、丁乙，而周某不服，则周某可就乡政府的裁决向法院提起行政诉讼。但是，令人遗憾的是，或许是职业道德的欠缺或许是执业水平的低下，该律师没有这样做，从而造成当事人有直路不走而要走弯路，因此造成损失加大。我希望这样的案例能激起全社会对律师这一行业的职业道德和执业水平的关注，只有不断提高律师的职业道德和执业水平，讲诚信，重服务，律师这一行业才能健康发展。 编辑：汤昊 haot@acla.org.cn 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com