

# 我国林权纠纷状况及其调处对策

纪鹰翔

(辽宁省凤城市林业局,辽宁 丹东 118100)

**摘要** 近年来,我国林权纠纷案件十分突出。特别是集体林权制度改革以来,由于林木、林地的升值和农村集体组织及广大林农林权意识的增强,致使历史上遗留的林权纠纷案件和新发生的木材纠纷案件呈上升趋势,林权纠纷上访案件也随之增多。因此,做好林权纠纷调处工作,不仅是各林业主管部门的重要职责,更是落实科学发展观,坚持可持续发展,坚持以人为本,保证经济发展和社会稳定的需要。

**关键词** 林权;纠纷;调处;对策

中图分类号:D922.63

文献标识码:A

doi:10.13601/j.issn.1005-5215.2014.12.024

林权就是森林、林木和林地的归属权,也就是归谁所有。按照民法的有关规定,所有权由占有、使用、收益和处分4个具体权能所组成。林权纠纷就是林木、林地所有权或使用权就如何占有、使用、收益和处分林木、林地问题所发生的纠纷。这种纠纷的实质,主要体现在林木、林地的所有权和使用权归谁享有的问题上。

## 1 我国林权所有制形式和林木纠纷的类别

1.1 林地所有制形式,是指林地归谁所有:一是国家所有,指国家所有的林地;二是集体所有,指集体所有的林地,是该集体经济组织成员所有。

1.2 林木所有制形式,是指森林、林木归谁所有。从经济角度来讲,林权指的是所有制问题。在现阶段,我国山林所有制形式主要有4种:一是国有林。包括所有森林、林木和林地由国有林场、苗圃、自然保护区以及其他国有单位经营管理。二是集体林。包括所有的森林、林木和林地。可分为组有、村有。三是共有林。即林权所有者在2个或2个以上,包括国合、合资、合作造林。四是私有林。包括自留山和自留地以及房前屋后零星树木。还有通过集体林权制度改革,取得林木所有权和林地使用权的林木。

1.3 林权纠纷的类别。按照权属可分为,国家与集体之间的林权纠纷;集体与集体之间的林权纠纷;集体与个人之间的林权纠纷;个人与个人的林权纠纷。按照林权纠纷内容可分为,转让不规范引发的纠纷;

四至界限不清引发的纠纷;证照发放不认真引发的纠纷;自留山和承包山被随意收回引发的纠纷;历史遗留问题引发的纠纷;村组干部选举引发的纠纷。

## 2 我国林权纠纷的基本类型及原因

### 2.1 历史遗留问题

2.1.1 无证山林 有的是在新中国成立前长期没有解决的山林纠纷,直至土改时也没有发放林权证。

2.1.2 行政区域发生变更 由于行政区域发生变更,行政界线有分有合,造成的四至不清,界限不清,遗留了问题。

### 2.2 人为因素

2.2.1 当事人一方所致 其中一方以种种借口推翻协议,有意侵占对方山林,或故意扩大山林界线四至范围,蓄意侵占对方山林,或伪造凭证,有意侵占对方山林。

2.2.2 处理不当所致 有的运用法律依据不当,做出的处理决定不符合双方当事人要求;有的协议或裁决书运用词汇不当或含糊不清,引起异议;还有的处理决定是前任领导同意,后任领导却不同意,在后任否定当前人决定的影响下,使林权纠纷出现一波未息,一波又起的局面。

### 2.2.3 村组干部之间矛盾与干群之间的矛盾所致

村组干部在换届选举中产生了矛盾。落选的干部想要推翻继任干部,制造林权纠纷矛盾,到处上访告状,借林权纠纷矛盾,达到个别村组干部落选的目的。个人对村组干部有意见也要拿林权纠纷问题来说事,因此所产生的林权纠纷也有所增加。

2.2.4 “红眼病” 有的地方看到国有林长势比集体林好,不承认合作造林、承包造林合同规定,借机

收稿日期:2014-09-01

作者简介:纪鹰翔(1981-),男,辽宁凤城人,工程师。

侵占对方林权;有的否定分成比例,造成新的林权纠纷。

### 2.3 政策变化所致

2.3.1 大跃进时期的过激政策 人民公社化“一大二公”“一平二调”,对山林实行平调,把群众的山林充为公有,几经变化,公私难分,形成纠纷。

2.3.2 20世纪80年代初生产队解体后,林权管理工作跟不上 部分生产队的山林划为生产大队所有,造成村林组有,组林村有,又一次埋下了山林纠纷的隐患。

### 2.4 体制变化所致

20世纪70年代中期,由乡镇组织社员、学生大会战栽树。林地归组所有,由村里管理,1982年确权时为村级所有。现在这部分林木引发集体与集体、个人与集体的林权纠纷。

## 3 我国林权纠纷的基本特点

### 3.1 林权纠纷具有复杂性

林权纠纷原因多种多样,涉及国有、集体和个人的切身利益。既有历史遗留性问题,又有当前林改山林权属问题;既有经济利益问题,又有政治利益问题;既有林权纠纷调处问题,又有经营承包合同认定问题;既有依法依规处理问题,又有社会稳定问题。各种情况错综复杂,各种关系千丝万缕,增加了林权调处工作的难度。

### 3.2 林权纠纷具有反复性

由于林权纠纷情况复杂,涉及面广,政策性强,调处工作稍有疏漏,就会引起新的纠纷。有的因经济利益驱动,不顾大局,有理没理也要强词夺理;有的属于出尔反尔、反复多变,使调处工作常常出现反复。

### 3.3 林权纠纷具有破坏性

林权纠纷的对象往往是林地资源比较好的山林。因此,双方当事人,越争越砍,越砍越争,其他人趁火打劫抢砍林木。结果山林砍完了,水土流失了,生态也破坏了。有的引起群众打斗,影响安定团结和社会稳定。有的因林权纠纷只好维持现状,致使林改不能改,造林不能造。部分村因为林权纠纷影响林改滞后,导致森林资源受到损失,影响林业建设发展。

### 3.4 林权纠纷具有长期性

由于历史遗留的山林权属问题较多,特别是集体林权制度主体改革后,林权纠纷问题,更加突出。一方面许多干部遇到山林纠纷问题时,谁都不爱插手处理,怕处理不好难以脱身。因而采取能转则转,

能拖则拖,能推则推的办法。另一方面,上访群众回避司法程序,常常出现群体上访,越级上访,不怕上访,愿意上访。因此,林权纠纷调处工作是一项长期、复杂的工作。实践看,只要有森林资源的发展和利用,就必然有林权纠纷的调处。新中国成立以来,我们国家森林、林木、林地权属经过六次较大规模的确认,每次确权都是对前一次的继承、稳定和完善。一是土地改革时期。二是农业集体化时期。三是“四固定”时期。为了纠正人民公社化运动“一平二调”共产风的错误,1960年中共中央发出了《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,明确指出:“劳动力、土地、耕畜、农具必须坚决实行固定,固定给生产小队使用”。四是林业“三定”时期。1981年,中共中央国务院发布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》即“林业25条”要求各地做好稳定山林权,划定自留山,确定林业生产责任制的林业“三定”工作。五是林权登记换发证,统一林权证样式,全面推进时期(1999—2004)。六是集体林权制度改革时期。在保持林地集体所有的前提下,进一步明晰林木所有权和林地使用权。落实和完善以家庭承包经营为主体、多种经营形式并存的集体林经营体制,将林地使用权、林木所有权和经营权落实到户、联户或其他经营实体,并依法签订林地承包合同,及时进行林权登记,换发林权证书。

## 4 我国林权纠纷调处工作所面临的问题

### 4.1 自留山纠纷居高不下

自留山是1981年“三定”时期的惠民产物。林地所有权属集体经济组织,使用权无偿归农户长期所有。产生自留山纠纷上升的主要原因,一是当时分配自留山时操作不规范,四至界限不清。二是有的村组对自留山进行个别调换和抽回引发林权纠纷。三是分自留山时对自留山内的集体树木与自留山主没有书面协议也使自留山主个人与集体发生林权纠纷。

### 4.2 村、组之间林权纠纷矛盾突出

“村有”与“组有”是集体林权存在的2种形式。这次集体林权制度改革涉及村有和组有的林木资源的确权问题。因此,村组之间发生林权利益之争。而共性问题是20世纪70年代到90年代初期大部分镇区(乡)林权是“组有村代管”。基本的林业生产活动都是由大队的集体林场或“营林队”统一管理,林产品统一处置。经过多年村经营、管护,有的已经转让、承包;有的甚至被征占,利益由村享有,造成生产小组上访产生纠纷。

#### 4.3 集体林权制度主体改革后林权登记发证过程中林权纠纷增多

勘界发证是集体林权制度改革的一个重要步骤。明确承包关系后,要依法进行实地勘界、登记,换发全国统一样式的林权证,要求做到林权登记内容齐全规范,数据准确无误,图、表、册一致,人、地、证相符。有的村组在操作过程中,没有做到规范操作,公开、公正、公平、致使产生林权纠纷。

#### 4.4 政府林权调处机构力量有待于进一步加强

##### 4.4.1 林权调处机构独立性没有显现。

4.4.2 林权调处机构协调其他部门工作的力度不够。

4.4.3 乡镇(区)政府的林权调处职能作用没有得到很好发挥。

#### 4.5 确权案件不断增多,调解案件明显减少

4.5.1 当事人一方向对方提出解决林权纠纷的建议,对方表示接受这个建议。

4.5.2 进行协商。当事人之间进行协商或实地调查。为了搞清纠纷的地点、数量等情况,可以共同进行实地勘测调查,提供法律、政策依据和有关资料。在此基础上,本着尊重历史,互谅互让,有利于保护和发展林业的原则,进行协商解决。三是签订协议。当事人之间就解决林权纠纷问题,经协商取得一致意见或者部分一致意见以后可以签订协议。双方签字及有关方面人员签字。四是上报政府。县级林业主管部门接到签订的协议后,应按《森林法》的规定和协议书内容,登记造册,换发证书,确认林权,避免产生新的林权纠纷。

### 5 我国林权调处工作的基本对策

#### 5.1 建章立制,努力实现林权调处工作程序化、规范化

林权调处工作的客观性和依法性,决定了林权调处工作必然要向规范化和法制化方向发展。为使林权工作程序化、制度化、规范化,各级林业主管部门要从建章立制入手,依据《中华人民共和国森林法》及原林业部《林木林地权属争议处理办法》等法律法规,建立一整套行之有效的工作机制。

#### 5.2 进一步完善和制定林权纠纷调处责任制

根据《森林法》实行依法分级调处管理。建立村组、镇、县(市)三道林权调处网络和防线。做到有分有合,上下联动,层层有领导,层层有接待,层层能处理。实现组里纠纷不出村,村里纠纷不出镇,镇里纠纷不出县,县里纠纷不出市。各级林业主管部门要有专人管理林权纠纷调处工作。专管人员要精通业

务,掌握政策,勇于吃苦,具有一定的协调综合能力。各种林权纠纷信息资料要由专管人员一手登记造册,保证纠纷案件上访有登记,查处有人办,结果有反馈。

#### 5.3 建立健全林权纠纷调处工作畅通的信息反馈及档案管理制度

林权纠纷信息报送工作十分重要。村组这一层面既是林权纠纷发源地,也是林权纠纷信息的报告地,如何将第一信息在第一时间按照规定程序反馈到有关领导面前,对有效地化解矛盾,调处纠纷尤为重要。各级林业主管部门要有专人负责信息接收、汇总上报工作。并按日期登记造册,分卷归档。办理结果要立卷存档,做到不丢不毁。对全年的林权纠纷调处案件存入微机管理,实行动态管理,重点调处。

5.4 对林权纠纷调处案件要做到每月一清理,半年一小结,年终一总结

对各级政府调处的林权纠纷案件,要做到按规定时间查处,按规定程序查处。每月清理一次办结工作,未能处理的案件,要及时写出阶段性工作报告并提出下步处理意见,报上一级主管部门。

#### 5.5 建立健全领导干部包案工作责任制

对重点林权纠纷案件实行领导包案制度,切实做到包案领导亲自上手,亲自调研,亲自与上访人见面,亲自参加调处。实行谁包案,谁负责,谁主管,谁负责。按级管理,按级负责,将矛盾发现在基层,调处在基层,使林权纠纷矛盾化解在萌芽之中。

5.6 林权调处工作既是一项法规性和政策性强的工作,也是一项十分艰辛细致的思想政治工作

各林业主管部门要在牢牢把握法律和政策的前提下,发挥主观能动性作用,对社会影响较大的林权纠纷案件和大宗群体上访案件,坚持做到耐心接访,不把上访群众拒之门外。变上访为下访,把主要当事人请进门来,动之以情,晓之以理,冷静处理;对情况复杂,涉及大多数当事人切身利益的林权纠纷问题,要坚持政策上和工作上的细心。政策上的细心就是要切实掌握调处纠纷所涉及的法律法规和有关政策,做到法律法规政策要清。工作上细心就是要深入实地,现场勘察,掌握案情,做到情况要明。

5.7 林权纠纷调处工作既关系到国家、集体和个人三者之间的利益,也关系到社会稳定

抓队伍建设、群防群治,实现三级联防调处是做好林权调处工作的基础;抓依法调处,坚持调处原则是做好调处工作的关键;抓领导包案,加强领导,正确处理各种关系是做好林权调处工作的基本保证。