

A Probe into the Dispute Mediation of Forest Property Types in Qingyuan District

Wenming Gong

Qingyuan District Forestry Bureau, Ji'an Jiangxi
Email: zbc20051227@163.com

Received: July 2nd, 2019; accepted: July 17th, 2019; published: July 24th, 2019

Abstract

In recent years, with the start of key forestry projects and the deepening of collective forestry property rights reform, different interests have been touched, and some deep-seated problems in the old system have gradually emerged, and some new contradictions and problems have become more prominent. The right of non-moving property rights is a significant increase in disputes, and it has a wide range of influences and a large negative impact. In order to facilitate the work of government functional departments, implement the central, provincial, municipal, and county policies, and investigate the current status of disputes over forest property rights in Qingyuan District, the main causes of disputes, the problems in mediating disputes and the countermeasures are explored. In order to make the mediation work fall into practice, it is conducive to building a safe society and boosting the rural economic revitalization.

Keywords

Forest Property Real Estate, Ownership Dispute, Mediation, Preliminary

青原区林权类不动产权属争议调处初探

龚文明

青原区林业局, 江西 吉安
Email: zbc20051227@163.com

收稿日期: 2019年7月2日; 录用日期: 2019年7月17日; 发布日期: 2019年7月24日

摘 要

近年来, 随着林业重点工程启动以及集体林业产权制度改革进一步深化, 触及到了不同的利益格局, 使

旧体制中一些深层次的问题逐渐显露,一些新的矛盾和问题进一步凸显出来,林权类不动产权属争议明显增加,且涉及范围广,负面影响大。为便于政府职能部门开展工作,落实中央、省、市、县方针政策,调研青原区林权类不动产权属争议方面的现状;引发争议的主要原因;调处争议工作存在的问题;破解争议问题的对策探究。以期使调处工作落到实处,从而有利于构建平安社会、助推乡村经济振兴。

关键词

林权类不动产, 权属争议, 调处, 初探

Copyright © 2019 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

青原区国土总面积 89,035.5 hm^2 , 其中林地面积 59,141 hm^2 , 占 66.4%, 林业比重大, 涉林问题多。该区是 2001 年吉安市撤地设市后成立的县级行政区。位于江西省的中部, 吉安市的东南部, 赣江东岸, 属长江中上游地区。地理坐标东径 114°59'至 115°31', 北纬 26°39'至 27°10'。东与永丰相邻, 南与兴国接壤, 西靠泰和、吉安, 北与吉州、吉水相连。除与吉安县、吉州区隔江相望外, 与其它四县陆地(大部分为林地)相交, 山林权属(以下称林权类不动产权属)争议多, 大部分争议属区内争议、县际争议涉及永丰、泰和、吉水三县, 市际争议涉及兴国县[1]。

近年来, 随着林业重点工程启动以及集体林业产权制度改革进一步深化, 触及到了不同的利益格局, 使旧体制中一些深层次的问题逐渐显露, 一些新的矛盾和问题进一步凸显出来, 林权类不动产权属争议明显增加, 且涉及范围广, 负面影响大。为便于吉安市不动产登记局、吉安市联调中心等开展工作, 落实中央、省、市、县方针政策, 结合调研情况, 现就青原区林权类不动产权属争议方面的现状; 引发主要原因; 调处工作存在的问题; 破解争议问题的对策探究如下:

2. 林权类不动产权属争议现状

林改以来, 全区共受理林权类不动产权属争议案件 93 起, 争议面积达 1000.5 hm^2 , 调处争议 81 起, 面积达 337 hm^2 ; 行政复议答复 56 起, 行政应诉 54 起, 制止争议械斗 13 起。此外, 接待群众关于林权类不动产权属争议方面的来信来访的工作量很大, 以 2017 年为例, 共处理群众来信 30 余件, 接待群众来访 600 余人次。林权类不动产权属争议现状表现为:

2.1. 呈现一定区域分布性

我区林权类不动产权属争议多发生在行政区域交界处、城乡结合部以及矿产资源丰富的地方。在城乡结合部以及矿产资源丰富的地方, 随着城镇化和矿产资源开采, 土地价格一路见长, 一些林地由原来几千元一亩上涨到十几万元甚至几十万元一亩, 在经济利益诱惑下, 争议频繁发生。边界山区由于历史遗留问题, 加上行政管理上的不便, 也是林权类不动产争议多发区。

2.2. 利益驱动, 突发性强

林权类不动产权属争议地面积少则十几亩, 多则几百亩上千亩, 大部分都属于经济林或用材林, 有

的地方还蕴藏丰富的矿产资源，同时随着国家基本建设对林地需求的不断增加，林业重点工程的逐步实施，林业开发利用力度的不断加大，森林资源的经济价值日益显现，尤其是城乡结合部的土地更是蕴含着巨大的经济利益，可谓寸土寸金。受经济利益的驱动，人们竞相争取，所谓“争得一亩地，坐吃十余年”。由于林地的内在价值决定其经济利益，一些林权类不动产权属争议往往没有明显征兆地突然爆发，呈现出发展快、势头猛、易恶化等特点。

2.3. 案情复杂，调处困难

一方面，法律关系复杂。林权类不动产权属争议的处理涉及到民事法律、行政法律、行政监督、司法监督等多种法律关系；林权类不动产权属争议的调处不仅仅适用不动产方面的法律法规，还适用民事、经济、行政诉讼等方面的法律法规；林权类不动产权属争议案件完整的处理程序包括行政处理、行政复议、行政诉讼三道程序，每道程序都包括多个环节，处理起来非常复杂。另一方面，由于林权类不动产权属争议标的价值高，案件的处理结果直接影响到当事人的长远切身利益，再加上一些地方封建意识和宗族观念较强，故双方往往会为了寸土之争而针锋相对、互不相让，有的案件双方积怨已久，关系长期紧张，调处中相互斗气，不愿做出丝毫让步；有的属历史遗留问题，争议起因复杂且牵涉较广；有的案件当事人还存在双方或多方相互妨碍、相互侵权的情况，属双向型诉讼(即今天你告我、明天我告你)，当事人抱有向对方施压报复或者寻找平衡的心理，往往顾面子、为争一口气而互不相让双方难以达成一致意见，导致结案很难达到双方满意的效果，调解工作非常艰难，调解成功率十分低下。

2.4. 影响社会和谐

1) 严重威胁人民生命财产安全。林权类不动产权属争议牵涉争议双方当事人的切身利益，争议期间矛盾容易激化，如不及时化解，极易发生群体性械斗事件。例如富滩镇龙塘村与值夏镇大前村、先锋村，自2005年林改以来，三方就“天梁山”的林权类不动产权属问题，几次因葬人埋坟发生纠纷乃至械斗，严重威胁人民群众的生命财产安全。

2) 严重影响林业生产和人民生活。争议发生期间，为使己方在争议中获取最大利益，双方当事人势必投入大量的人力、物力和财力，这样不仅影响正常的农业生产和人民生活，还会使社会关系急剧恶化，破坏安定团结局面，如富田镇坪田村委会的荒田和高车自然村关于“企山”的林权类不动产权属争议。另外，林权类不动产争议的发生，往往导致对争议地林木的乱砍滥伐行为，不仅破坏森林资源，而且扰乱正常的林业生产和经营管理秩序，导致群众对种植、培育和经营林业缺乏积极性，甚至丧失信心，严重影响林业的发展。

3) 容易造成异常的上访问题。林权类不动产权属争议发生后，一些当事人不通过正常渠道反映问题，而频繁向多个部门申诉，串联群众集体上访，甚至在国家机关门前静坐、示威，严重妨碍国家机关正常工作，损害当地政府的声誉和形象，造成不良的政治和社会影响。四是严重浪费国家行政资源。大部分林权类不动产权属争议的解决，都要经过人民政府做大量的协调处理工作，当事人对人民政府的行政处理决定不服时，还要经过行政复议甚至行政诉讼等环节，每个环节都必须经过多方调查取证、现场核实、资料审核、文书制作等过程，造成国家有限行政资源的极大浪费。

3. 林权类不动产权属争议引发的主要原因

林权类不动产权属争议历史上就长期存在，是矛盾纠纷中的突出问题。经统计，我区林权类不动产权属争议的主要类型有：集体与集体之间，集体与国有之间，集体与个人之间，个人与国有之间，个人与个人之间。争议成因比较复杂，比较常见和普遍发生的原因有以下几种。

3.1. 历史原因

建国后,我国的行政区划多次变更,定标划界时有的没有到现场实地勘测,造成山林四至界限不明确,留下后遗症;土改时期,对解放以前长期没有解决的山林纠纷,没有颁发土地证,合作化以前,属于私有的山林原业主迁居(或嫁娶)外地,把山林带到迁入地,有的未办理户口迁移和土地过拨手续,造成迁入地和迁出地之间的山林权属纠纷;“四固定”、人民公社时期、“一大二公、三级所有”造成山权与林权分属不同的生产队所有,形成山权与林权不统一,“一山多主”而引发纠纷。

3.2. 政策原因

建国以来,我国对林权类不动产权属进行了四次确认(土地改革、合作化时期、“四固定”时期、林业“三定”时期),由于政策的变动,使得林权类不动产权属相应存在变动,从而产生纠纷。比如“大跃进”时期,当时划给国有林场大面积的荒山,有的只有口头协议,经过林场多年的努力,原有荒山已郁闭成林,即将产生效益,一些群众便借口落实政策,向国有林场争要山林;林业“三定”时期,由于行动过于仓促,一些地方在承包经营方案和各种责任制还很不完善的情况下,便匆忙将山林划分到户,由于树难均、界不清,使一些地方乡、村、组之间,户与户之间争议不断发生[2]。

3.3. 管理和技术原因

一方面,建国以来的四次山林确权工作不同程度存在着管理上的疏漏。例如“土改”时期土地房产所有证四至不清、面积不符现象比较突出;“合作化”时期除查田定产登记册外,没有填具单独的山林权属资料;“四固定”时期山林确权基本上都是指山为界,普遍没有文字记载;林业“三定”时期,由于时间仓促,人手紧张,工作量大,涉及面广,加之填证人员多为农村干部,文化素质参差不齐,致使发证工作比较粗糙。另一方面,由于条件所限,新中国历史上四次大的山林确权运动都没有使用地形图标注,技术手段的落后也是造成山林权属纠纷频发的一个重要原因。

3.4. 人为原因

一是山权证、协议书或裁决书有关四至范围的表述含糊不清或不准确引发纠纷;二是由于长期的生产经营活动,界标自然毁损,山界一时难以确定,因为过失越界经营而产生争执;三是一些人为蓄意侵占对方山林或其它原因为目的,故意毁坏界碑,造成山界难以确定而发生纠纷;四是以种种借口推翻原有协议,或伪造证据、故意侵占他人山林,或拒不执行政府裁决、法院判决而引发纠纷。

3.5. 利益调整原因

一方面,随着市场经济秩序的逐步建立,市场的合理资源配置作用,极大地提高了林地的经济效益,发展林业产业已成为部分农村的支柱产业,因林地而引发各种经济利益的冲突也不可避免地上升。另一方面,在城镇建设和重点项目建设过程当中,由于征占用地补偿款的分配问题,涉及到自身利益而产生纠纷。

3.6. 错登错发原因

林改换发新证时,因时间紧、任务重、发证粗放导致错登、错发而引发纠纷。

4. 当前调处工作中存在的问题

4.1. 分群众法制观念淡薄, 争议调处工作阻力大

一些地方群众由于法制观念淡薄,争议发生后往往伴随着出现一些扰乱社会治安甚至是违法犯罪行

为，给争议调处工作带来了很大的困难。具体表现为：违反有关规定在争议地抢造、抢采林木，从事采矿和基建等生产经营活动，人为设置调处障碍；串联群众集体上访，甚至在国家机关门前静坐示威，扰乱社会秩序；以坟争山，宗派串联争山，故意制造和扩大纠纷；恃强凌弱，强行霸占他人山林；恶意侮辱、中伤纠纷人员；拒不执行政府裁决和法院判决，恶意上访、恶意诉讼现象比较普遍。例如在区人民法院公开审理富滩镇三友村与寨下自然村关于“杨梅洲”林权类不动产权属争议案中，甚至还出现了公开扰乱法庭秩序、撕毁庭审笔录、殴打执勤法警的恶劣情形。

4.2. 有些基层对林权类不动产权属争议调处工作重视不足

一方面，一些乡镇党委政府没有充分认识到争议调处工作的重要性、复杂性和艰巨性，没有把争议调处工作作为维护社会安定团结、巩固改革开放成果的一项重要工作来抓，没有安排足够的力量专门从事争议调解工作，将调解责任落实到具体工作人员和相关村委会干部。另一方面，由于林权类不动产权属争议案件牵涉面广，难以调处，一些乡镇领导存在畏难情绪，没有亲自研究部署，亲自抓，对争议调处工作开展情况没有经常过问和及时掌握纠纷调处工作动态，对可能影响本地区社会稳定的重大林权类不动产权属争议案件，有关领导没有带头深入实际，认真化解矛盾，及时解决问题，往往以乡镇没有裁决权为由习惯性地将对争议调处工作往上推。

4.3. 确权登记工作“旧已停、新未开”

2016年以前，林业部门作为政府的林业职能部门，承担林权类不动产权属争议调处、确权登记职能，相关部门给予支持、配合。而随着政府职能转变和机构改革深入，国家现已将土地登记、房屋登记、林地登记、农村土地承包经营权登记的职能整合交由国土资源一个部门承担(等于明确了国土部门是政府的不动产职能部门，承担不动产权属确权登记、争议调处职能)。为此，省国土资源厅、省林业厅2016年8月6日，联合下发了《关于做好林权类不动产登记和林权管理服务工作的指导意见》(赣国土资发[2016]7号)的文件。文件明确指出，林权类不动产申请、受理、审核、登簿、发证由不动产登记机构统一办理，林权服务机构(林业部门)如仍在办理林权类不动产权属登记的，应一律立即停止，并将其归入当地不动产登记机构办理；各级林业部门要按照《江西省人民政府办公厅关于印发江西省不动产统一登记工作实施方案的通知》(赣府厅字【2015】2号)[3]要求，及时将有关林权登记申请、审核等档案资料(包括纸质档案和电子档案)完整移交本地不动产登记机构；2018年初，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革的方案》，明确了国土资源部更名为自然资源部，行使自然资源(含林权类不动产)的调查、确权、登记职能，预计2018年9月份前省级改革到位，2019年3月份前市、县改革到位。另外，省山交办2017年初也已更名为经济林管理处了。为此，市国土资源局为策应上级文件精神，于2015年增挂了吉安市不动产登记局牌子，下设吉安市不动产登记中心，负责吉州、青原、庐陵新区三地的不动产权属确权登记工作。依据上级文件要求，我区从2016年1月1日起停办了林权确权登记业务(旧已停)；在吉安市不动产登记中心启动受理林权档案移送工作后，我区于2017年7月26日至2017年11月8日期间，将林权电子档案作了移送。但截止目前，市不动产登记局仍未受理林权纸质档案移送，也未启动林权类不动产权属确权登记等相关工作(新未开)。这些，给林权类不动产权属争议调处、确权登记工作带来不便，加重了社会的不稳定因素，增加了社会治安成本。

5. 破解争议问题的对策

鉴于林权类不动产权属争议调处工作存在群众观念错位、基层重视不足、产权确权登记“旧已停、新未开”的三个问题，拟“加强法制宣传，做好舆论引导；加强基层工作，实行督促督办；加强调处建设，以确权化争议”三策破解林权类不动产权属争议问题。

5.1. 加强法制宣传，做好舆论引导

一方面要加强法制宣传和教育，提高农村群众的文化素质和法律意识，让群众既知道如何保护自身的合法权利，又懂得尊重他人合法权利的义务。另一方面，坚持正确的舆论宣传导向，大力弘扬邻里之间守望相助的中华优秀传统文化，引导群众认识到和睦的邻里关系是创造和谐的生产、生活环境的重要内容，树立以人为本、以和为贵的理念，建立团结友爱、互助和谐的新型邻里关系，做到彼此尊重，发生矛盾后多忍让、包容和沟通，而不是恶言相向、大打出手，从而减少和预防林权类不动产权属争议案件的发生。

5.2. 加强基层工作，实行督促督办

要加强对乡镇调处工作的指导，充分发挥乡镇人民政府和广大群众自我管理、自我约束的自治作用，提高干部思想素质，工作水平和化解争议的能力，对争议不轻言上交，要在本村本乡反复细致认真组织调处，把争议化解在萌芽状态；实行督促督办制。各乡镇党委政府坚持经常性督查与突击性督查相结合，重点工作督查与全面督查相结合，现场督查与会议督查相结合，加大对争议调处工作的督查力度。每月或每季度采取不同的形式对林权类不动产权属争议排查调处工作进行一次督查，对排查情况、调处情况进行通报。对工作主动，成绩突出的，给予表扬；对工作滞后，排查不及时，调处不力出现问题的，公开曝光，通报批评。对排查出来的重大争议，要挂牌督办，限期解决，对争议排查调处工作情况和重大的化解情况要进行督查、检查。各乡镇上交的争议案件，都必须附带有案卷材料和制作的调解意见书。

5.3. 加强调处建设，以确权化争议

一是政策先行，国土部门应落实《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革的方案》精神，制定不动产权属争议调处政策，对存在争议的不动产权属确定其归属，为确权调处提供法理依据。二是机构组建，国土资源部门是政府的不动产确权登记职能部门，理应承担不动产权属确权登记职能，开展产权调查、调处、确权、登记业务，而调处不动产权属争议是办理产权登记的前提条件，应尽快在不动产登记局设立不动产权属争议调处办公室，完善工作职能，便于开展工作。三是队伍建设，当前市不动产登记局迟迟未启动林权类不动产权属确权登记工作，主因之一是缺乏相关的业务人员。林权类不动产权属调查、调处、确权、登记工作专业性强，实际操作既要有理论知识，更要有实践经验，新手没有人指点，工作三至五年也难上道，建议从两区政府相关职能部门择优选调人员充实到产权调查、调处、确权、登记工作前线，落实“人随事走、编随人走”政策，以确权化解产权争议，减少行政成本。

6. 结论

通过建立不动产确权和争议调处机制，县级以上自然资源行政主管部门成为林权类不动产确权登记的承担者和管理者，负责办理林权类不动产权属争议调处的具体工作。各有关部门应当对调处林权类不动产权属争议的工作予以支持和配合，各级自然资源行政主管部门可以根据工作需要设立专门的机构或配备必要的专职人员，使调处工作落到实处，从而有利于构建平安社会、助推乡村经济振兴。

参考文献

- [1] 二零一九年青原区森林资源二类调查成果资料[R]. 吉安市青原区森林资源监测中心, 2009.
- [2] 中共中央关于确定林权、保护山林和发展林业的若干政策规定[R]. 1961.6 中发[61]451号.
- [3] 江西省国土资源厅办公室. 省领导讲话和文件[R]. 南昌, 2016.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网首页: <http://cnki.net/>, 点击页面中“外文资源总库 CNKI SCHOLAR”, 跳转至: <http://scholar.cnki.net/new>, 搜索框内直接输入文章标题, 即可查询;
或点击“高级检索”, 下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2432, 即可查询。
2. 通过知网首页 <http://cnki.net/>顶部“旧版入口”进入知网旧版: <http://www.cnki.net/old/>, 左侧选择“国际文献总库”进入, 搜索框直接输入文章标题, 即可查询。

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: wjf@hanspub.org