

明晰产权与勘界发证

- 林权登记发证怀化（2003-2010）工作实务研究

湖南怀化 蒲剑云 著



中国林业出版社
China Forestry Publishing House

D927.64

明晰产权与勘界发证

· 林权登记发证怀化(2003 ~ 2010)工作实务研究

蒲剑云 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

明晰产权与勘界发证: 林权登记发证怀化 (2003 ~ 2010) 工作实务研究/蒲剑云著. —北京: 中国林业出版社, 2011. 10

ISBN 978-7-5038-6380-6

I. ①明… II. ①蒲… III. ①林业—所有权—研究—湖南省 IV. ①D927. 640. 263

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 229716 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

E-mail forestbook@163.com 电话 (010) 83228427

发 行 中国林业出版社

经 销 全国新华书店

印 刷 北京北林印刷厂

版 次 2011 年 10 月第 1 版

印 次 2011 年 10 月第 1 次

开 本 787mm × 960mm 1/16

印 张 15

字 数 300 千字

印 数 1 ~ 2000 册

定 价 49.00 元

前言

林权登记发证，是国家法律赋予县级以上人民政府的一项法定职责，同时也是林业行政主管部门的重要职能。做好林权登记发证，有利于巩固林权证的法律地位，维护林权证的严肃性和权威性；有利于维护林权权利人的合法权益，调动广大林农和社会各界造林护林、发展林业的积极性；有利于明晰产权，规范森林资源的流转；有利于维护农村社会稳定，促进林业产业化和农村经济的健康持续发展。同时，它也是当前集体林权制度改革的首要任务，是主体改革，属于基础性工程。只有做好“明晰产权、勘界发证”，才可能真正做好“放活经营权、落实处置权、保障收益权、落实责任”的后续配套改革工作。

林权登记发证的政策性强、涉及面广、林权历史情况复杂，内外业工作量大，对权利依据、证明材料、四至描述、发证程序等方面都有严格要求。由于过往社会经济相对落后，受技术、物质条件的限制，造成比较复杂的林权状况和登记情形；本次换发证“前疲后急”的工作态势，也造成一些遗留问题。湖南省怀化市在本次林权登记发证过程中，从权源依据、申请、公示、现场核实、办证、变更、建档、登记纷争处理、林权抵押、关联管理等方面进行了规范和探索。

本书基本按照林权登记发证工作操作上的先后顺序建立章节，把具体实践中遇到的问题以及案例加以收集，阐述分析；将各个时期有关林权的重要历史文件资料、当前林权登记发证工作的常用文件，都收入附录部分，形成一个比较系统全面集合，方便各级林权登记发证管理工作人员参考、借鉴和使用。

著者

2011年4月22日

目 录

第一章 总 论	(1)
第二章 林权历史沿革	(3)
一、土地改革	(3)
二、山林入社和“四固定”	(4)
三、林业“三定”	(5)
四、山地开发阶段的林权股份合作	(7)
五、本次林地林权登记换发证	(7)
第三章 工作程序	(9)
第四章 权源依据	(11)
第五章 申 请	(28)
一、申请主体	(28)
二、申请权利内容	(32)
三、共有注记	(36)
四、法定代表人	(43)
五、林地使用期和终止日期	(44)
六、其他因子	(45)
第六章 现场核实	(47)
第七章 办理林权证	(50)
一、易表的网上信息查错	(50)
二、对网上办证系统的优化建议	(58)
三、办证统计表的网络生成	(63)
第八章 林权档案的建立和管理	(73)
一、发证依据的收集存档	(73)
二、档案建设的规范和创新	(76)
第九章 林权登记纷争的处理	(78)
一、林权更正登记	(78)

二、林权证附图更正	(82)
三、行政复议是林权诉讼的前置程序	(83)
四、自留山	(85)
五、责任山	(88)
六、公益林地造林的林权登记	(90)
七、人工新造林的林权证申领时间	(92)
八、林权证的撤销	(92)
九、纠纷调处后的现场核实	(94)
十、受理条件以及权利依据认定	(95)
第十章 林权变更登记	(97)
一、林权变更登记的范围	(97)
二、森林资源流转的变更登记	(99)
第十一章 森林资源资产抵押登记	(109)
一、抵押登记后的林权证保管人	(109)
二、森林资源资产评估机构的资质	(110)
三、抵押登记的承办机构	(111)
四、变更、续期、注销登记	(112)
五、林权抵押的评估和收费	(113)
第十二章 林权证的关联管理	(115)
一、林权信息互动机制	(115)
二、林权证的遗失补办	(117)
三、林权注销	(117)
相关法律法规	(119)
相关文件	(120)
附 录	(122)
1. 中华人民共和国土地改革法	(122)
2. 中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信	(126)
3. 关于保护森林发展林业若干问题的决定(中发[1981]12号)	(132)
4. 建立和完善林业生产责任制的试行办法	(137)
5. 关于进一步放宽林业政策,振兴林业若干问题的通知(晃发[1984]56号)	(141)
6. 关于山林定权发证若干具体问题的意见	(145)

7. 怀化地区完善农村土地承包责任制实施办法 (怀署办〔1995〕15号)	(147)
8. 湖南省林地林权登记换发证实施办法	(150)
9. 湖南省林地林权登记换发证工作的补充规定 (湘林政〔2003〕14号)	(156)
10. 关于林地林权登记换发证工作有关问题的补充通知 (湘林政〔2003〕23号)	(157)
11. 关于进一步规范林地林权登记换发证有关事项的通知 (湘林政〔2006〕9号)	(159)
12. 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)	(160)
13. 湖南省森林资源流转办法	(162)
14. 关于进一步加强和规范森林资源流转管理的通知 (湘林政〔2008〕2号)	(165)
15. 关于加强森林资源流转登记管理的通知 (怀林政〔2009〕33号)	(167)
16. 中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见	(179)
17. 湖南省人民政府关于全面推进集体林权制度改革的实施意见	(182)
18. 关于规范林权登记档案管理工作的要求 (怀林政〔2007〕120号)	(189)
19. 怀化市林权登记发证核查验收实施方案	(191)
20. 怀化市森林资源资产抵押登记管理办法 (试行)	(198)
21. 林权登记发(换)证有关政策问答	(202)
22. 林权登记发(换)证政策问答(二)	(207)
23. 林权登记发(换)证政策问答(三)	(209)
24. 林权登记发(换)证政策问答(四)	(212)
25. 土地登记办法	(215)
26. 中华人民共和国农村土地承包法	(223)
参考文献	(230)
后 记	(231)

第一章 总 论

我国相关法律明确规定，县级以上地方人民政府是林权证的发证机关；而各级林业主管部门作为政府的职能部门，负责具体组织实施。1984 年的《中华人民共和国森林法》就规定，“全民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”；2000 年 1 月《中华人民共和国森林法实施条例》规定，“国家依法实行森林、林木和林地登记发证制度”；同年 4 月国家林业局下发《关于全国统一林权证式样的通知》（林资发[2000]159 号）；同年 12 月发布施行《林木和林地权属登记管理办法》；2002 年 8 月通过次年 3 月施行的《中华人民共和国农村土地承包法》，明确各级林业主管部门负责林地承包及林地合同管理的指导，县级以上地方人民政府登记造册、颁发林权证书。

中华人民共和国成立以来的怀化林权，经历了土地改革、山林入社和“四固定”、林业“三定”、山地开发阶段的林权股份合作以及本次林地林权登记换发证等五个历史阶段。各阶段的详细情况，将在第二章专门述及。

湖南省怀化市本次林地林权登记换发证工作，是在湖南省人民政府 2003 年 4 月 10 日召开动员大会后，7 月 1 日怀化市人民政府召开会议，与筹备首届花博会工作同时宣布启动的。市本级和各县（市、区）都陆续开展了试点和前期准备，同年 8 月转向退耕还林的重点发证。2006 年 6 月，全面启动林权换发证。

截至 2010 年底，通过各种渠道累计投入资金 1.23 亿元，参与 4.2 万人，前后历时八年，全市 3033 万亩林地，完成外业核实 2946.7 万亩、调处纠纷 4.5 万起、登记发证 2879.6 万亩，占林地面积的 94.94%。^①

全市通过查找依据、调处纠纷、明确四至、规范权利项，由县级以上地方人民政府确权发放全国统一式样的林权证，有效维护了林权权利人的合法权益，让

① 数字统计，截至 2010 年 12 月 5 日。

林农拿到了代表自己合法产权的绿色证书。部分林农、其他森林经营主体,已经开始使用自己的新版林权证进行林权抵押贷款,用于扩大再生产,走上良性循环的发展轨道。2008年以来,全市使用新版林权证办理抵押贷款8600余万元,为社会化林业发展拓出一条新路。

在这项浩大的历史性工程中,各级党委政府领导、林业局干部职工、一线技术员、村组干部都付出了辛劳的汗水。以下林权发证大事记的简略形式,可以真实客观记录怀化本次林地林权登记换发证工作的艰难历程:

▲2003年8月6日,市林业局与鹤城区政府联合在鸭嘴岩镇长远村开展林权发证的试点。各县(市、区)以此为模式,陆续开展了动员、试点、培训工作。

▲2003年8月22~23日省林业厅召开各市州分管副局长、林政科长、退耕办主任的紧急碰头会,要求各级林权办和退耕办密切配合,全省年内保质按期完成2002年度以前的751万亩退耕还林的林权发证任务。

▲2006年5月,全市启动市本级和各县(市、区)的面上林权换发证工作。同年11月,完成市本级3个国有森林经营单位的外业核实;经纠纷调处,2008年初全部换证到位。

▲2007年初,针对一些县林权发证工作的等待观望态度,提请省林业厅暂停了两个落后县的木材生产预安排计划。

▲2007年5月10日,召开各县(市、区)林业局长、分管副局长、林权办主任参加的全市林权登记换发证工作会议。要求从5月15日至8月25日“集中三个月、奋战一百天”,坚决拿下外业现地核实任务,确保年内按期完成林权换发证。

▲2008年春季,面临省级“林改验收”,一些县(市、区)为抢进度盲目输机打证,及时下发《关于切实加强林地林权登记换发证工作质量管理的紧急通知》(怀林政[2008]53号),并召开全市林权发证工作碰头会,有效遏制个别地方不讲质量、盲目图快的发证行为。

▲2009年怀化市委、市政府将林权发证工作纳入绩效考核目标,实行行政首长问责制。7月,市林业局在新晃县召开全市集体林权制度改革现场督办会议,要求“必须背水一战,大打一场以林权发证为主题的林改攻坚战”,无条件完成外业核实95%、林权发证90%。年底,全市基本完成目标任务。

▲2010年4月10日,出台《怀化市林权登记核查验收方案》(怀政办函[2010]74号)。至10月底,完成全市13个县(市、区)的市级核查验收,检查内业宗地资料38729份、办证信息123082条;现场查验小班1445个。

▲2010年12月16日,市政府行文(怀政办函[2010]210号)表彰林权发证7个先进单位、6个达标单位和100名先进个人。

第二章

林权历史沿革

湖南省怀化市的林权历史情况，各地县志上都有或多或少的记载。在指导各县(市、区)的林权换发证工作过程中，为查找自留山、责任山的换证依据，我们走访了沅陵、辰溪、溆浦、靖州等地的档案馆，查阅、收集、整理相关历史资料，基本理清了林权设置的历史脉络。

一、土地改革

中华人民共和国成立以前，国有和公有的山林很少，私有林占到95%以上。山林同田土一样，地主、资本家通过兼并、强夺，私有山林集中为剥削阶级占有。会同县广坪乡苏溪口村1949年10月前共200余户，地主11户、富农6户占有全村山林的80%。公有林多为氏族公有，亦多被其掌控。^① 溆浦全县林地246万亩，地主、富农占有41.4%，地主把持的封建族会占有54.2%，贫雇农、中农仅占有4.4%。^②

中华人民共和国成立以后，1950年6月30日，由毛泽东主席签署命令颁布《中华人民共和国土地改革法》，施行土地改革(常简称“土改”)，废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。^③ 法律规定没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋，征收祠堂、庙宇、寺院、教堂、学校和团体在农村中的土地及其他公地。所有没收和征收得来的土地和其他生产资料，除该法规定收归国家所有者外，均由乡农民协会接收，统一公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有，对地主亦分给同样的一份。土地制度改革以前的土地契约，一律作废。土地改革完成后，由人民政府发

① 《怀化地区林业志》第71页，1998年版。

② 《溆浦县志》第291页，1990年版。

③ 《中华人民共和国土地改革法》第一条。

给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。^①

“土改”分配后的山林由人民政府发给山林所有证,允许私人自由经营、买卖和出租,较好地激发了农民参加林业生产的积极性。1952年湖南省造林面积达到1950年的4倍多。^②

但是,当时对“山林是农民的重要生产资料”普遍认识不足,较田土分配粗糙得多,指山为界,四至不清。尤其“就地分配”的方法,打乱了群众的历史生产经营习惯和原有的所有权,造成边界山、插花山的“一山多主”现象,引起山林纠纷和乱砍滥伐。据当时的湖南省农林厅统计,1952年全省发生毁林大案93起,砍伐林木380余万株。会同县因对分山政策掌握不准、执行不统一、工作准备不足,造成省际、县际、乡际的大纠纷68起,涉及8020人,乱砍滥伐林木7.7万立方米。1953年,贯彻中央人民政府“应照顾原有历史习惯与现实情况进行分配”、“凡农民自有或分得之山林,不论经济作物山、油茶山或木材山,均应有自由采伐、使用、出卖等处理权”的指示后,乱砍滥伐情况有所好转,但一些纠纷仍未得到有效解决。^③

二、山林入社和“四固定”

在中华人民共和国成立以前的解放区,先行土地改革的不少农户,存在劳力、耕畜、农具不足的情况,有可能借高利贷或出卖土地,产生两极分化的风险。人民政府即积极引导、建立农业生产互助组。全国范围施行土地改革后,广大农民更是积极参加农业互助合作运动。在互助组阶段,山林属农民个体所有,农民个体经营管理。

1952~1954年,进入初级农业生产合作社(简称“初级社”)阶段,山林权仍属农民个体所有,由“初级社”统一经营管理,山林所有者按山林股份分红。

1955年8月,开始扩社升级,发展为高级农业生产合作社(简称“高级社”),原初级社转为高级社。到1956年春季,基本将“土改”阶段分配由农民私人所有的山林,全部转为“高级社”集体所有,实现了山林权属的社会主义改造。

在折价入社(“高级社”)过程中,有的地方对已成材的林木评定数量偏少、作价过低;交通不便的偏远森林只计算采伐工资,不计林主经营成本;甚至不作价无偿入社。违背自愿互利原则,损害了农民的经济利益;加上一些地方对社员

① 《中华人民共和国土地改革法》第二条、第三条、第十条、第三十条。

② 《湖南省志·农林水利志·林业》第200页,1990年版。

③ 《湖南省志·农林水利志·林业》第201页,1990年版。

的自留山、小片经济林、风景林、柴山管得过多过死,出现乱砍滥伐的情况。各级人民政府按照中共湖南省委《关于处理林木入社遗留问题的指示》,进行林权清理,对规模过大、经营管理不善的合作社进行整顿。解决了入社林木材积(产量)的评定、折价问题,划定社员的自留山范围,妥善处理了入社后社员的用材、烧柴问题,缓和了一些抵触情绪。^①

1958年冬,山林由高级社所有变为人民公社所有,社员的自留山和房前屋后的零星林木也收归集体。1960年,采取群众赠山献山、划入农户的办法,变部分集体山林为国有山林,组建国营林场。^②辰溪县仙人湾国有林场至今还包含有2个农林队,木材生产计划统一下达到林场,农林队自主组织采伐。

1960年11月3日的《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》,要求坚决纠正农村人民公社化初期产生的一平二调的“共产风”。强调“三级所有、队为基础”的现阶段人民公社的根本制度。明确生产小队(相当于现在的村民小组)是组织生产的基本单位,坚持生产小队的小部分所有制,“劳力、土地、耕畜、农具必须坚决实行‘四固定’,固定给生产小队使用,并且登记造册,任何人不得随便调用,……”。

1961年6月26日发布的《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(试行草案)》(常简称为“中央林业18条”),维持了“四固定”的基本政策思路,但在权属界定的原则规定上,使用“可以”、“也可以”、“一般应该”、“或者”等表述,为基层单位留下模糊的操作空间。

1966年“文化大革命”开始后,生产队的山林,公社、生产大队可以随意砍伐,不给或者少给山价款;公社、大队抽调大量社员,记工分冲抵上交任务,打破原有的土地界限“圈”生产队的林地营造集体林;社员个人的自留山、自留树被视为“资本主义尾巴”,以屋檐“滴水为界”,^③一律收归集体等,打击了群众造林护林的积极性。

三、林业“三定”

林业“三定”是指1981年3月8日中共中央、国务院发布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》,在全国范围内开展的“稳定山权林权、划定自留山、确定林业生产责任制”的工作。

① 《湖南省志·农林水利志·林业》第201页,1990年版。

② 《湖南省志·农林水利志·林业》第202页,1990年版。

③ 《湖南省志·农林水利志·林业》第203页,1990年版。

同年10月,湖南省委、省政府召开全省林业工作会议,部署开展“三定”工作。先后抽调5.97万名工作人员,深入农村同基层干部结合,宣传发动、清山划界、调处纠纷、填写山林权证书。划定一定数量的自留山,山权归集体,林木归社员个人所有,允许继承;推行林业生产责任制,划定责任山,交由承包户管理,现有林木估码折价,属集体所有;新增新造竹木采伐出售时,山价比例分成。签订了《山林承包合同书》,以登记表的形式记载“山名”(小地名)、树种、面积、四至等,工作开展时间延续到1985年止。^①

1984年中共中央一号文件和怀化地委、行署《关于进一步放宽林业政策,加快林业发展步伐的若干规定》出台,新晃、芷江两县扩大自留山,“两山变一山”,全县把交由农户承包经营的山林,也作为自留山发证;沅陵县在“三定”的基础上,1985年前后,将农户的自留山、责任山统一作为“承包经营山”换证,发放的《山林经营证书》;其他县(市、区)没有再开展这项工作,是自留山、责任山“两山并存”的情况。

林业部向国务院递交的《关于国有林权证颁发情况及限期完成发证工作意见的报告》(国办发[1989]28号文件转发)中提到,“截至1984年底,全国1781个县完成定权发证,占全国总县数的77.5%;发证14.5亿亩,占全国林用地的36.1%。从1985年以来,这项工作在大部分地区没有继续进行”。以上数据可以解释,我们在一些县(市、区)档案馆查找林业“三定”的权源依据时为什么会资料不全。

从1989年8月起,湖南省抽调专门力量,对林业“三定”时未完成的国有林进行定权发证。^②

这次林业“三定”,基本明确了山林权的归属。但是,受当时的技术条件、时间限制,工作质量参差不齐。存在指山为界、室内填证的现象。有的村组干部只是指定明显界限,交由多个农户自己细分,加上疏于经营管理,多年后,个别农户自己都不知道实际山场界至。^③山地面积都是人为估算的,与实际面积有较大出入。有的对现有林木进行了估码、折价,有的仅估码未折价,有的没作估码、折价;有的明确分成比例,有的没有明确比例;发证机关也有不统一的现象,大部分加盖了县人民政府的印章,也有一些林权证书上盖的公社管委会公章。

① 《湖南省志·农林水利志·林业》第204页,1990年版。

② 2.《怀化地区林业志》第78页,1998年版。

③ 2009年6月,在通道县青芜洲镇的农户走访调查。

四、山地开发阶段的林权股份合作

1988年8月7日,怀化被正式批准成为全省山区开放开发实验区;1990年11月23日,国务院将怀化列入全国农村改革试验区;1991年4月,林业部将怀化列入全国林业改革试验区管理。^①通过政策引导,探索以林业为主体的山区综合开发与改革,突破单一的部门投入模式和传统经营格局,实现投资主体多元化和经营形式多样化。山地开发成效显著,得到各级领导的高度评价。

在林权制度方面,创办股份制林场,进行了林业股份合作制改造试验。强调“两个不变”、“三个区别”:山权林权不变、林木资产属原承包人不变;股份制与过去以生产队为单位的集体所有制的区别、按股分红与按劳分配的区别、适度规模经营与“一大二公”的区别。主要有8种形式:责任山折股联营的股份制林场;工程封山育林组建的联合林场;村站(林业站)联营林场;村组集体林场;大户承包林场;国有企事业单位承包租赁建林场;联户办林场;场(国营林场)乡联营林场。当时股份制林场的木材生产计划予以倾斜性照顾,群众入股积极性较高。随着后期的经营管理深入,出现诸多问题,大都退出了林权股份合作。

靖州县山门股份林场反映出来的情况比较典型:政企不分,产权不清;账目不清,开支混乱,非生产性支出比例高;体制不明、职责不分,事无巨细,“四驾马车”(村支部、村委会、董事会、林场)都到场;决策不民主,分红未达到章程规定水平等^②。会同县地灵乡大坡村联合林场,折山入股补偿标准不合理,造成农户上访;个别农户未入股与入股农户收益不对等,造成本次换发证农户间的相互“扯皮”。新晃全县范围内组建了大批封山育林联合林场,投资少、见效快、森林资源大幅增加,林业局(基层站)、林农都获得较好经济收益。这次换发证,还是将林权发还给了农户或村组集体。

五、本次林地林权登记换发证

2003年7月1日,召开全市林权登记换发证的动员大会。市局举办了林权证管理信息化系统培训班,各县(市、区)都进行试点,摸索经验。同年8月底,转入退耕还林的发证工作。2006年5月启动市本级和面上发证,2009年底基本完

① 《怀化农村改革试验区志》第4、第6页,2008年11月第1版。

② 《搞好管理是办好股份合作林场的关键——关于山门股份合作林场的调查》1993年7月10日地县两级体改委、林业局、林改办、政研室、经调室、甘棠镇政府联合调查组。

成林权登记换发证任务。登记国有林地 61.2 万亩(1989 年国有林定权发证数为 64.7 万亩),占 2.02%;集体统一经营林地 454.7 万亩,占 15.1%;到户经营林地 2355.8 万亩,占 78%;登记宗地 279.9 万宗,其中共有宗地 15.6 万宗,占 5.5%;办理流转变更登记 1.4 万宗,面积 59.4 万亩。尚有 57.3 万亩纠纷面积未登记发证,占 1.9%^①。

沅陵县在四至描述上采取“拐点描述”,精准到位。芷江侗族自治县和通道侗族自治县分别使用 Excel 表、易表制表打证,有效提高内业资料纠错和打印证本的效率,创出了自己的“特色”。

由于前期的工作停顿、各级财政资金投入不足,对发证政策把握不准、质量把关不严,一些县(市、区)出现过突击应付、图省事发“大证”的现象,个别县进行过全面或者局部的返工。还有林农不配合、农户主要家庭成员外出打工多,现场核实签字不符合规范要求,以及个别工作人员责任心不强,导致办证质量良莠不齐。13 个县(市、区),外业合格率 84.5%~99.1%,宗地资料合格率 75.5%~96%,离“不发一本错证”的要求还有较大差距。进入后期的林权日常管理阶段,需不断加以补充、纠正和完善。

^① 数字统计,截至 2010 年 12 月 5 日。

第三章

工作程序

本次换发证的工作程序,《湖南省林地林权登记换发证实施办法》(湘林政[2003]10号)已有详尽规定,不作赘述。这里主要强调要程序合法,注意林权换发证工作资料的存档,保管好公示公告材料,有效规避发证诉讼风险。

宣传发动、队伍组织,怀化市是做得比较扎实的。各县(市、区)有效运用电视、广播等多种传播媒介,宣讲林权发证的政策要求、重大意义,形成强大的社会影响力。大量制作固定宣传牌、张贴标语,溆浦县、新晃侗族自治县还制作发放《告林农朋友的公开信》数十万份,做到每户一份。从2006年面上林权发证工作启动以来,在各个关键时期召开5次有各县(市、区)长、林业局长参加的全市林权发证大型会议,时任副市长潘运鹏、市长易鹏飞都曾亲自到会讲话。各县(市、区)都召开了自已的林权发证动员大会。沅陵县在每年春季林业专题会议、冬季全县三农三项工作会议上,都对林权发证进行研究安排部署。有的县针对存在的突出问题,召开过二次、三次“再动员”大会。乡(镇)一级,更是将林权发证动员会议开到村组干部、村民,做到了家喻户晓。市、县、乡三级都成立了林地林权登记换发证工作领导小组,县委、县政府还组建林权发证督查组分片督查。各乡(镇)都有一名主要领导长期联系林权发证工作,乡(镇)干部普遍采取包村联系制度。

但是,仍有个别林农抱着“长期管业、搬山不走”的想法,消极对待;一些农户举家外出打工,在工作组进场现场核实时,未到现场指认界线、签字;农户很少能做到真正的“自愿申请”。鹤城区杨村乡人民政府2007年9月专门出台规定“对拒不参加现地核实的规范处置”:两次送达书面通知后,工作组及其他农户现场确认定界、签字生效。

现场核实工作组,通常由1名乡(镇)干部、1名村组干部、1名林业技术人员(勾绘图纸)组成。召集相关农户,一起在山地现场,使用1:10000万地形图调绘宗地图形,工作人员现场填写《申请表草表》和《现场核实表》,填写四至界限,相邻户主签字认可。

县林权办一式两份电脑打印或者手工填写《公示表》，发放到村委会，在人口集中的集镇以及居民点进行张贴公示。经30天公示期，由村委会签字盖章，交回县林权办存档。

县林权办填写打印《申请表》(正式表)、复印《核实表》，补齐相应的签署意见、单位公章，收集整理权源依据、权属证明、勘界书等资料，一式两份存档。

输机、打印新版林权证，送县政府加盖县(市、区)人民政府的公章(有的经县人民政府批准后，将空白林权证成批量送彩印厂套印政府公章，以减少工作量)。新晃侗族自治县为保证发证质量，在此之前还制作《林权证信息反馈表》，经与农户核对后，再加盖县人民政府公章。

林权证经林权办质量审核组检查把关后，交由各乡(镇)林业站，发放到村组、到农户手中。填写《林权证发放登记表》，交回县林权办存档。

换证完成后，有农户外出打工回家，提出四至界限的异议，告状到常务副县长；^①还有插花山没有换证，林地征占用牵涉补偿款，才要求纠正的。^②关键登记机关有没有进行法定的公示公告程序？保管好当时的公示表、公告表很重要，表上写明时间、签署“已公示(公告)”、加盖村委会的公章，就是日后发生林权登记纷争时，维护登记机关规范发证的强有力证据，是规避发证风险的一个有效途径。靖州侗族自治县发证后遇到两起行政诉讼，因为程序到位、林权档案资料保管齐全，得以胜诉。

本次换发证在工作开展前，没有划定行政界线(当然其本身也可能存在纠纷)，相邻行政单位没有交换图纸，相互告知发证范围，即开展全面区划确定权属，是一个程序缺失，可能造成各行政区域间的重发、漏发、错发现象。增加这个程序，可以减少县(市、省)际纠纷的山林，所在地县级以上人民政府的单方面发证行为。怀化市在2009年底2010年初，林权登记换发证基本结束才开始布置宗地转绘上图的工作。它至少可以发现本县境内的重发、漏发情况，组织及时纠正。但是，这项工作进展缓慢。现实中已经出现县内重发、错发的情况，有利方持有该证后，不配合更正，对林权登记管理造成被动。这属于“林权登记纷争”，具体的更正方法和程序，如何操作，第九章有详细介绍。

我们建议，插花山的申请程序，除了按照《湖南省林地林权登记换发证实施办法》的规定执行外，再增加“告知”林地所在地林权登记机关的程序。

① 2009年，中方县袁家乡。

② 中方县鸭嘴岩镇××村插花山在相邻村。农户甲保留有林业“三定”时的自留山证，没有换证。相对人乙与甲为同宗族同姓，持有新证，宗地在其屋后，称此前已与甲进行林地置换。2010年修建高速公路，该宗地被征占用，土地补偿款7万元。甲要求纠正，享受此补偿。