



农村土地承包权纠纷 及法律适用

NONGCUN JITILINQUAN JIUFEN JI FALV SHIYONG

主编◎罗殿龙



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

农村集体林权纠纷 及法律适用

NONGCUN JITILINQUAN JIUFEN JI FALV SHIYONG

主 编

罗殿龙

撰稿人

罗殿龙 蒋

蒋太仁 王永明 李 娜 谢素恒

陈 钢 邓国雄 赵元松



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村集体林权纠纷及法律适用 / 罗殿龙主编. —北京: 法律出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3369 - 3

I. ①农… II. ①罗… III. ①集体林—所有权—经济纠纷—法律适用—中国 IV. ①D922.635

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 057119 号

农村集体林权纠纷及法律适用
主编 罗殿龙

编辑统筹 法律应用出版分社
责任编辑 薛 晗
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司
责任印制 陶 松

开本 A5
印张 7.375
字数 168千
版本 2012 年 8 月第 1 版
印次 2012 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3369 - 3

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

党的十七大将解放和发展农村集体林业生产力,改革农村集体林权制度、发展现代林业列为深化农村改革的重要内容。2008年6月8日,中共中央与国务院正式颁布《关于全国推进集体林权制度改革的意见》,在全国范围内全面铺开新一轮集体林权制度改革,将农村家庭承包经营制度从耕地向林地拓展和延伸,我国农村土地经营制度也得以丰富和完善。在此背景下,广西壮族自治区高级人民法院以中标最高人民法院2009年全国法院重点调研课题《关于农村改革发展农村土地流转纠纷法律适用问题的调研》为契机,以农村集体林地流转纠纷为切入点,对农村集体林地纠纷及其处理中涉及的法律适用等问题进行了深入细致的调研考察。在充分论证的基础上,提出妥善处理林地纠纷案件的对策和建议。该调研课题以其翔实的资料、精当的分析、缜密的论证、可行的对策于2010年被最高人民法院评为一等奖。

本书以2009年的调研报告为基础,拓宽研究范围,紧密结合广西农村集体林地纠纷的实际,放眼全国,以丰富的案例实证分析和司法实践经验为支撑,以纠纷类型化的处理与理论提炼为重点,全面深入地考察了农村集体林地纠纷及解决这些纠纷所遇到的法律适用问

题,对农村集体林地纠纷的基本情况、主要类型、成因特点、处理机制以及解决纠纷的法律政策依据、实体法和程序法适用中凸显的问题,特别是证据的审查认定与纠纷事实的判定,以及在不同类型纠纷处理机制探索中所遇到的法律适用问题和解决路径,都进行了全面细致的梳理、分析与论证,颇具理论性、实践性和可操作性特点,是目前研究农村集体林地纠纷及法律适用问题的难得读本。

以法官的视角、司法的经验、法律的思维综合成就的本书,有以下三个特点:一是内容丰富。对农村集体林地纠纷的特点、成因、类型,民间调解、仲裁裁决、政府调处、司法裁决等纠纷解决机制,法律适用中的实体法与程序法问题,如何审查认定不同种类的证据与同种类证据的效力如何判断,以及民主认定原则的适用、合同效力与村民资格的认定等许多具体问题都有涉及,并进行了详略得当的分析和阐释。就司法审判领域,涵盖了农村集体林地纠纷及其处理的各主要方面。二是见解深刻。针对农村集体林地纠纷形成的原因、解决机制中存在的问题、不同裁决主体对同一证据的不同认定、法律适用中遇到的疑问、法律规定与政策指向的衔接与冲突等都进行了有针对性的研究论证,观点鲜明、论述严谨,富有说服力。三是操作性强。对运用法律手段解决农村集体林地纠纷中遇到的各类问题,既有理论分析,又有案例指引,提供了不同的解决思路、方案和机制;对有待完善的问题,也提出了具有现实操作性的改革方案和具体措施。

农村集体林地改革事关几亿农民的切身利益,事关现代林业发展和生态文明建设,事关农村改革和新农村建设大局。农村集体林地纠纷,当事人双方可以自行和解,也可以通过民间调解、仲裁裁决、政府调处与裁决、司法裁决等多种纠纷解决方式实现案结事了,但其共同的前提与基础是对法律的正确理解与适用。作为最高人民法院重点调研课题的优秀成果,本书作者致力于集体林地纠纷的顺利、及

时、高效解决,力求通过依法有效化解纠纷,减少乃至预防林地纠纷的发生,为“三农”建设、和谐农村建设作出了自己的努力。希望广西壮族自治区高级人民法院更加重视调查研究,不断总结敏感热点问题的司法审判经验,多出成果,为加强和创新社会管理提供强有力法律支持,为广西经济又好又快发展和社会和谐稳定提供更好的司法服务。

是为序。

最高人民法院副院长 张军

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 林权概述	7
一、林权的概念	7
二、林权制度	9
三、集体林权制度的变迁	10
四、集体林权制度改革的基础	13
第三节 研究的思路	14
一、研究范畴	14
二、研究对象	19
三、研究方法	22
 第二章 农村集体林权纠纷概述	 25
第一节 农村集体林权纠纷的类型	25
一、农村集体林地权属纠纷	25
二、农村集体林权流转纠纷	30
第二节 农村集体林权纠纷的基本情况	34

一、农村集体林权纠纷的概况	34
二、农村集体林权纠纷的特点	39
第三章 农村集体林权纠纷的处理机制分析	45
第一节 农村集体林权纠纷的民间调解	47
一、民间调解的基本情况	48
二、民间调解的主要特点	52
三、民间调解的主要问题	54
第二节 农村集体林权纠纷的仲裁	58
一、裁决机构的设置	58
二、受理案件的范围	60
三、裁决案件的程序	61
四、裁决结果的效力	64
五、仲裁裁决的不足	65
第三节 农村集体林地权属纠纷的行政调处	65
一、行政调处的机构设置	66
二、行政调处的工作程序	66
三、行政调处的基本情况	67
四、行政调处的缺陷与不足	68
第四节 农村集体林权纠纷的司法处理	70
一、广西法院受理农村集体林权纠纷案件的基本情况	71
二、广西法院审理农村集体林权纠纷案件的基本情况	74
三、广西法院审理农村集体林权纠纷案件存在的主要问题	78
四、林权纠纷司法处理存在问题的原因分析	83

第四章 农村集体林权纠纷的法律适用	88
第一节 处理农村集体林权纠纷的依据	88
一、处理农村集体林权纠纷的法律依据	88
二、处理农村集体林权纠纷的政策依据	89
第二节 农村集体林权纠纷法律适用的主要问题	90
一、权属纠纷的实体法适用问题	90
二、流转纠纷的实体法适用问题	92
三、权属纠纷的程序法适用问题	98
四、法律适用问题的原因分析	100
第五章 农村集体林权纠纷的证据采用	104
第一节 证据的审查与认定	104
一、证据的种类	104
二、证据的审查	106
三、证据的认定	106
第二节 行政调处中的证据采用	107
一、审查证据的程序	107
二、认定证据的标准	108
三、证据适用的特点	111
第三节 司法审判中的证据采用	112
一、审查认定证据的程序与标准	112
二、证据种类的采信标准	116
三、审查认定证据与行政机关的差异	117
第六章 农村集体林权纠纷的解决路径	120
第一节 实体法适用问题的解决路径	120

一、完善林业法律体系	120
二、规范林业政策与法律法规的适用	121
三、几类特殊情形的处理	122
第二节 权属纠纷程序法适用问题的解决路径	127
一、正确认定纠纷的案件性质	127
二、村民主体资格的认定	127
三、行政审查程序之完善	135
第三节 流转纠纷法律适用问题的解决路径	137
一、林地承包合同效力的认定	138
二、林权流转中违反民主义定原则的处理	141
三、林权转让主体资格的认定	145
四、几类特殊流转纠纷的处理	147
第四节 农村集体林权纠纷案件解决机制的优化与完善	148
一、协商调解方式的完善	148
二、仲裁裁决方式的完善	155
三、行政裁决方式的完善	161
四、司法裁决方式的完善	165
五、各种解决方式的协调与整合	173
 参考文献	 175
 附录	 179
一、广西壮族自治区土地山林水利权属纠纷调解处理条例	179
二、北京市高级人民法院关于审理土地行政案件有关问题的意见	189
三、福建省高级人民法院关于林业民事审判若干问题的会议纪要	193

四、广东省高级人民法院关于审理农村集体土地出让、转让、出租 用于非农业建设纠纷案件若干问题的指导意见	200
五、广东省农村集体经济组织管理规定	205
六、贵州省高级人民法院关于审理林权民事纠纷案件的指导意见	211
七、吉林省高级人民法院关于审理农村土地承包纠纷案件的若干 意见	215
八、中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅转发《省委农 办、省妇联、省信访局关于切实维护农村妇女土地承包和集体 收益分配权益的意见》的通知	218
后记	222

第一章 导论

第一节 问题的提出

土地是农业最重要的生产要素,是农民生活的重要保障。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应中国特色社会主义市场经济体制、符合我国农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石。始于1978年12月由安徽省凤阳县小岗村18户农民用捺血手印的方式签订“生死契约”而在全国迅速推广的家庭联产承包责任制,重构并不断完善了我国农村经济的微观基础,极大地激发了亿万农民的积极性,使我国农产品长期短缺的状况得到了迅速改变,中国农业也一举摆脱了长期停滞不前的困境。以人均不足1.5亩、仅为世界平均水平43%的耕地,却解决了13亿人口的粮食问题。改革的实践证实了农民的生产自主权和收益支配权与农业增产和农民增收存在正向的关系,农地制度的变迁,极大地激发了农民的生产积极性。

近年来,随着国家农业政策的重大调整,一系列支农强农惠农政策的出台与实施,不仅大幅降低了农民的负担,减免了有关税费,而且加大了对农业的补贴,从而使农民从土地中获得的收益明显增长,

极大地调动了农民种地的积极性,激发了农村土地流转的速度与规模,创新了流转的方式和经营模式。2008年10月12日,党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,在系统回顾和总结我国农村改革发展三十年的光辉历程和宝贵经验基础上,提出了“加快推进社会主义新农村建设,大力推动城乡统筹发展”的新要求,并对新形势下如何推进农村改革发展的若干重大问题作了战略部署。

农村土地流转方式的更新、流转规模的扩大和流转频率的提升,在带来土地价值大幅上涨的同时,一些深层次的矛盾逐渐显现出来,特别是人地矛盾突出,在局部地区甚至引发群体性纠纷甚至恶性事件。解决农村土地问题和矛盾是当前农村改革发展中不可避免的问题。这些纠纷能否得到妥善的处理,不仅直接关系到农民的切身利益,影响农业现代化的进程,而且牵涉农村安定和谐的大局。侵犯农民土地合法权益是新形势下侵犯农民利益最主要的表现形式。根据对全国2749个村庄的调查,村民上访反映最集中的问题就是土地问题,约40%的村民上访反映的是土地征用问题,因承包地流转引发的上访占26%。^① 建立保护农民土地权益有效机制,赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,就必须维持现有土地承包关系并保持长久不变。

农村土地包括耕地、林地和草地等。第七次全国森林资源清查结果显示,全国森林面积19,545.22万公顷,森林覆盖率20.36%。活立木总蓄积149.13亿立方米,森林蓄积137.21亿立方米。除港、澳、台地区外,全国林地面积30,378.19万公顷,森林面积19,333.00万公顷,活立木总蓄积145.54亿立方米,森林蓄积133.63亿立方

^① 数据来源于《推进农村改革发展学习读本》,人民日报出版社2008年版,第53页。

米。天然林面积 11,969.25 万公顷,天然林蓄积 114.02 亿立方米;人工林保存面积 6168.84 万公顷,人工林蓄积 19.61 亿立方米,人工林面积居世界首位。^① 森林面积居俄罗斯、巴西、加拿大、美国之后,列第 5 位;森林蓄积居俄罗斯、巴西、美国、加拿大、刚果(民)之后,列第 6 位。森林面积按土地权属划分,国有 7334.33 万公顷,占 42.45%;集体 9944.37 万公顷,占 57.55%。森林面积按林木权属划分,国有 7284.98 万公顷,占 42.16%;集体 6483.58 万公顷,占 37.52%;个体 3510.14 万公顷,占 20.32%。^②

在耕地经营体制发生巨大变化的同时,受农村改革政策的影响,国家对集体林经营方式的改革也采取了与农业改革基本相同的思路。1981 年 3 月,中共中央、国务院颁布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》(中发[1981]12 号),在集体林区实施了以“稳定山权林权,划定自留山和确定林业生产责任制”为主要内容的林业“三定”政策,广大农民分到了自留山,承包了责任山,林地经营权由集体向农民手中转换,出现了集体所有、农民经营的局面。1985 年,中共中央、国务院又颁布了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,在集体林区实行了“取消木材统购、开放木材市场,允许林农和集体的木材自由上市,实行议购议销”的政策,对林业生产经营形成了较强的利益驱动。此时,农业中“分田到户”的政策已见成效。在南方集体林区的一些地方,按照农业改革的做法,也实行了“分林到户”和“两山并一山”政策。到 1984 年年底,95% 的集体林场完成了山权和林权的划定工作,划定自留山面积 0.17 亿公顷,占全国山林总面积的

① 数据来源于第七次全国森林资源清查结果,载百度网,[http://wenku.baidu.com/view/65140a25ccbff121dd3683b1.html? from = rec&pos = 1&weight = 2&lastweight = 1&count = 5](http://wenku.baidu.com/view/65140a25ccbff121dd3683b1.html?from=rec&pos=1&weight=2&lastweight=1&count=5)。

② 详见第六次全国森林资源清查结果,载 <http://wenku.baidu.com/view/ac49e6d1240c844769eae2a.html>。

6.3%。据1986年林业部政研室的调查统计,集体林区家庭经营的比例很高,部分县市已达到了85%以上。^①

集体所有的林业资源具有重要的地位,集体林权制度改革是农村经济体制改革的重要组成部分。集体林权制度改革是农村家庭承包制度从耕地向林地的拓展和延伸,是农村基本经营制度的丰富和完善,是农村改革的又一个里程碑,必将极大地调动亿万农民耕山致富的积极性,实现农村生产力的又一次大解放。完全可以预见,在耕地流转过程产生的一些新特点、新变化也会随着集体林权制度改革全面、深入的推进而产生相应的变化。^②

在林权改革的过程中,由于没有成功的经验可以借鉴,出现了产权主体不清晰、流转不规范等问题,留下了产生纠纷的隐患。首先是产权不清晰。产权清晰是指所有权主体可以完全自由支配自己所有的财产权,不同的产权主体之间有明确的界限,而且同一产权的不同权能也要有明确的利益边界。然而在现行的法律法规和林业实际工作中却不能达到产权清晰的状态,出现产权关系模糊,主体不清晰的情况,主要表现在以下三个方面。一是所有权主体虚置。我国《宪法》、《民法通则》和《森林法》等有关法律规定,我国林地、林木、森林有三种所有制形式:国家所有、集体所有和个人所有。但是又规定了大量限制性条款,使林权所有者的实际权利被虚置。如《森林法》第

① 资料来源于林业部政研室调研组,转引自《南方集体林区林业深化改革研究》,中国林业出版社1993年版,第10页。

② 如果将土地承包给农户算是第一次流转的话,则耕地流转与林地流转的首次流转具有同一性,都采用家庭联产承包责任制,将土地按人口多少均分到每一农户。农户将自己承包经营的林地又以转包、出租、股份合作等方式进行第二次流转时,虽说在流转方式上看与耕地流转具有一致性,但因林地的特殊性而会呈现出其不同于耕地流转的特征,如林地的承包期比耕地长,达70年,特殊林地还可经批准延长,而且,承包期满后还可继续承包;林地与耕地还有一个重要的区别就是林地上有长期生长的林木。因此,林地可以设定抵押而从银行贷款,从而产生新的流转方式。

28 条规定:集体所有的森林、林木、个人所有的林木以县为单位,编制森林采伐限额。显然,体现林权权利人的不是集体和个人,而是县一级政府。再如,集体所有林地由农民或法人发展林业的,拥有林地使用权,并可按合同约定拥有林木、森林的所有权。在这里,所有权主体的权利被弱化和分解。二是林权主体之间边界模糊。集体所有,可以理解为集体组织中的每个成员共有,但人人都只拥有一部分产权,每个成员都不能明白自己的产权界限,人人所有变成了人人没有,产权被抽象了,客观上造成了农民无法对自己所有的财产实施控制和保护,自然就不会也无权关心财产的运营情况,也不会关心其生产与发展。在“分林到户”工作中,林地、林木由于立地条件和距离村庄居住点远近的差异以及勘丈评估的难度,其林分质量和经营成本有显著差异,为了公平的需要,只有好坏搭配、远近搭配,从而导致“一主多山、一山多主”的问题普遍存在,造成了大量的林权争议和边界纠纷。三是林权主体利益边界模糊。林权是一组权利,可以分解为所有权、使用权、收益权和处分权,这些权能可归于一体,也可以被不同的主体所拥有。如果这些权能界限不清,就会导致相应的利益边界模糊。在当下的改革中,部分人认为“确权到户”就是将山林的所有权和使用权都交给农户了事,而另一部分人则无视林农的长期使用权,利用手中的权力,随意分割农民的林地使用权和林木的所有权,或者对承包地经常性调整,由此导致了产权主体的利益边界十分混乱。

其次是林权流转不规范。在现行法律政策下,林权交易限制在林木所有权和林地使用权上,集体和个人拥有的只是不完全的处分权。比如,承包山的所有权属集体,农户或其他单位可以承包的方式获得其使用权。这种使用权是可以转让的,但同时又规定,承包山再次转包时需要集体组织三分之二以上成员或代表同意,只有第一次

承包者放弃与该集体组织签订的承包合同后,该集体组织再与其他承包者签订新的承包合同才有效。显然,承包者实质上没有转让的权利,当然就不能获得更多的权益。同时承包山的林木也是可以转让的,但由于林地无法转让,其林木与林地不可分割,转让林木必然对林地造成占有,从而大大增加了交易成本,事实上,林木转让权也难以完全实现,因此,林权流转在现行法律框架下是不完全的。另外,还存在林权过度流转的现象。在实地调查中发现,林权过度流转大致有以下两种情况:一是林地流转随意进行,部分村干部没有经过村民大会或村民代表大会同意,甚至在村民不知情的情况下擅自转让、出卖山林使用权,使得本村村民不能通过正常渠道获得山林的使用权,从而导致农民“失山”;二是部分村委会或大户在林权改革启动前就签订了长期的林地转让合同,造成本村村民在很长时期内无山可耕或只有少量质量很差的山林,因而也导致农民“失山”。

面对集体林权制度改革和林业发展中的突出问题,2003年6月,中共中央国务院颁布了《关于加快林业发展的决定》,明确指出要“进一步完善林业产权制度”。随后,福建、江西、辽宁、浙江、湖北等省先后开展了集体林权制度改革试点。国家“十一五”发展规划纲要和2006~2008年的中央1号文件均明确提出,要加快集体林权制度改革,促进林业健康发展。在此基础之上,2008年6月8日,中共中央、国务院作出了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,由此展开全国范围内集体林权制度的改革,提出“用5年左右时间,基本完成明晰产权、承包到户的改革任务。”这充分说明党和国家高度重视集体林权制度改革和林业发展问题。集体林权制度改革的复杂性不仅在于明晰林权的过程,更在于落实林权的各项权益,迫切需要从制度的视角来研究林业发展面临的林权治理结构问题。

随着各项改革工作的全面开展不断深入,林权纠纷随之凸显出