



YUNNAN SHANLIN QUANSHU JIUFEN LILUN YU ANLI YANJIU

云南山林权属纠纷 理论与案例研究

● 主编 金 瑛 韩文洪 余 涛

云南民族出版社

YUNNAN SHANLIN QUANSHU JIUFEN LILUN YU ANLI YANJIU

云南山林权属纠纷 理论与案例研究

■ 主编 金 瑛 韩文洪 余 涛

云南民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南山林权属纠纷理论与案例研究/金瑛、韩文洪、余涛主编. —昆明: 云南民族出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-5367-4740-1

I. ①云… II. ①金…②韩…③余… III. ①林区—所有权—经济纠纷—案例—分析—云南省 IV.

①D927.740.263.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第163046 号

云南山林权属纠纷理论与案例研究

主编 金瑛 韩文洪 余涛

责任编辑	董艾 李跃波
特邀编辑	许易琦
装帧设计	何志明
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路170号云南民族大厦5楼 邮编: 650032)
邮 箱	ynbook@vip.163.com
印 制	云南民族印刷厂 (昆明市棕树营小区翠羽路22号 邮编: 650118)
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	15
字 数	273 千
版 次	2010年8月第1版
印 次	2010年8月第1次
印 数	1~1200
定 价	38.00 元

ISBN 978-7-5367-4740-1/S·144

编委名单

主 编：金 瑛 韩文洪 余 涛

副主编：毛海凌 但国丽 张正周 祁光宇

编 委：金 瑛 韩文洪 余 涛 毛海凌 但国丽

张正周 祁光宇 李昌连 潘庭华 赵书学

汤明华 何林西 杨璇玺 陈绍光 邓卫东

张 辉 李凤武 王生进 杨建光 陈昭光

谢文军 张环宇

统 筹：何 俊 何丕坤



前 言

在云南省深化集体林权制度改革过程中，如何解决林权纠纷是一个热点和难点问题。山林权属是林业发展的核心和大家所共同关注的问题，良好的权属安排是建设现代林业的制度保障。森林和社会是一个复杂的大系统，在研究林业发展时会发现，森林的恢复和发展有技术方面的原因，更重要的是社会方面的问题，它直接关系到经济利益的分配和林区社会稳定及和谐社会的建设。中华人民共和国成立以来几次大的林权调整变动，在很多方面都影响着农民的生活，每一次变动都或多或少地对森林的发展产生一些负面影响，当集体林权的制度设计符合生产力发展要求时，便能够加快森林恢复和发展。

迄今为止，国内外关于林权纠纷系统的研究尚不多见。虽然对林权纠纷的种类、成因和对策研究相对较多，但其研究也是初步的，且比较零碎。在云南历次山林权属的变革中，都处理了不少林权纠纷，特别在林业“三定”工作中处理了10万多件纠纷，积累了一定的经验，在新一轮集体林权制度改革中，云南又排查和处理了16万多件各类林权纠纷，积累了更加丰富的经验，但也遗留下一一些老大难纠纷、潜在纠纷和次生纠纷。随着经济的发展，林地使用权的分户承包，产权的流动和经济的多元化，使以经济利益冲突为特征的山林权属纠纷呈多发势头，从发展的视角看，这种状况已不利于国民经济的持续发展，并影响到林区和谐社会的建设。因此，从理论和实践方面研究林权纠纷的解决办法，已成为当前建设现代林业的必需。最近国家林业局在海口召开了解决历史遗留问题的专题会议，说明抓紧解决林权纠纷已经到了刻不容缓的地步。

本研究旨在借鉴和运用历次调处纠纷经验，对云南省出现的集体林权纠纷进行一些新的思考和探讨，综合利用各种手段，展开较为全面、系统的分析和研究。运用政策学、法理学、社会学、社会林业、森林资源管理与林业可持续发展等基本理论和方法，运用《森林法》、《物权法》等各方面的法律法规相关知



识，就其法律效力问题作了初步的探讨，为建立有效的纠纷解决机制提供了新的思路。通过具体的不同类型的林权纠纷案例研究，对林权纠纷的种类、成因和调处方法等进行分析论述，为研究云南省集体林权纠纷提供了新的视角，为深化云南省集体林权制度改革突破难点，解决历史遗留问题和次生、派生纠纷，为解决林权纠纷提供理论依据和路径。

在建设现代林业的道路上，在集体林权主体改革完成后，随着林业产权流转速度的加快，对林政林权管理会出现更多新问题，在林权流转方面的纠纷也会以新的形式出现，这就需要我们不断进行理论和方法创新研究，不断总结经验，以适应变化了的新形势。因此，可以说本研究只是一个起步，还有更多的问题需要探讨。

林业调查设计单位依靠科技进步为林业建设服务是一个永恒的主题，不重视科技进步的设计单位就会死气沉沉没有生机。云南省林业生态工程规划院历来都十分重视科技进步，鼓励员工结合工作实践研究问题，撰写论文，并予奖励支持。本书的出版是我们院重视科技进步的具体行动，我们将一如既往地重视科技进步，积极研究新情况，解决新问题，共同迎接美好的明天。

在此，我们愿和全国各地深入开展集体林权制度改革工作的同道，共享研究成果。

编者
2010年春



目 录

第一部分 理论研究	(1)
第一章 冲突理论介绍	(3)
1 冲突理论的起源	(3)
2 冲突的概念	(4)
3 冲突的分类	(5)
4 解决冲突的策略选择	(6)
5 解决冲突的方法	(7)
6 冲突理论在林业资源管理中的应用	(8)
第二章 国内外林权纠纷研究现状	(11)
1 国外林权纠纷研究现状	(11)
2 国内林权纠纷研究现状	(13)
第三章 云南省集体林权纠纷成因的理论分析	(17)
1 林权纠纷的概念	(17)
2 林权纠纷成因的理论分析	(17)
第四章 云南省林权纠纷的类型	(26)
1 按纠纷对象分类	(26)
2 按纠纷主体分类	(27)
3 按争议地区域分类	(28)
4 按纠纷产生原因分类	(29)
第五章 云南省集体林权纠纷调处的原则和方法	(31)
1 云南省集体林权纠纷调处的原则	(31)
2 林权纠纷的调处方法	(34)
3 林权纠纷面临的挑战和问题	(38)
4 调处云南省集体林权纠纷的建议	(39)
5 讨 论	(42)



第二部分 林权纠纷调处案例研究	(45)
第六章 按行政区域分类案例研究	(47)
1 省际间	(47)
2 州市间	(52)
3 县与县之间	(54)
4 乡与乡之间	(62)
5 村与村之间	(65)
6 社与社（组与组）之间	(69)
7 个人与个人间争议涉及行政界线案例	(69)
第七章 按权属分类案例研究	(73)
1 企业与集体	(73)
2 国有与集体	(74)
3 国有与个人	(82)
4 集体与集体	(87)
5 集体与个人	(91)
6 个人与个人	(93)
第八章 按解决方式分类案例研究	(95)
1 现场认定	(95)
2 协调协商解决	(97)
3 裁决案例	(106)
4 法院判决	(116)
5 历史积案解决案例	(123)
6 民国政府判决案例	(127)
7 待解决纠纷案例	(128)
8 从百亩造林合同看山权、林权	(131)
9 他山之石（法院终审判决案例）	(137)
第三部分 温故启示与反思	(143)
第九章 云南历次山林权属变革中山林纠纷概况	(145)
1 云南山林权属纠纷重要历史事件简单回顾	(145)
2 新中国成立后，云南山林权属的变动及山林纠纷概况	(146)
3 云南山林权属纠纷产生的原因简述	(154)
4 云南集体林权制度改革中的山林权属纠纷调处	(155)
第十章 解决纠纷中的律师介入	(157)



1 律师代理集体林权法律事务的思考	(157)
2 代理词的写作	(163)
3 代理词写作案例	(166)
第十一章 云南集体林权制度主体改革后冲突表现形式及原因初探 ..	(183)
1 集体林权制度改革的目标	(183)
2 为达到目标的制度安排及经验	(184)
3 为防止次生冲突产生的技术保障措施	(184)
4 集体林权制度主体改革后冲突的主要表现形式初探	(188)
5 讨 论	(190)
第十二章 解决林权纠纷的程序及其相关问题	(192)
1 法律法规规定的处理程序	(192)
2 相关市县林权制度改革办有参考价值的规定	(193)
3 现场勘验技术问题	(196)
第四部分 相关法规政策及历史文献	(201)
一、国家有关法律	(203)
中华人民共和国主席令	(203)
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法	(203)
二、国务院批转林业部、民正部等部门文件	(211)
关于调处省际山林权纠纷问题的报告的通知	(211)
关于调处省际山林权纠纷问题的报告	(211)
行政区域边界争议处理条例	(214)
国务院关于同意贵州省与云南省人民政府联合勘定的行政区域 界线协议书的批复	(218)
关于报批《贵州省人民政府与云南省人民政府联合勘定的行政 区域界线协议书》的请示	(218)
林业部林木林地权属争议处理办法	(220)
关于加强行政区域界线管理工作的实施意见	(224)
参考文献	(229)

第一部分 理论研究



第一章 冲突理论介绍

冲突管理是近 10 年来国外传入的一种新理念。过去认为只有当山林纠纷发展到斗殴才叫冲突，一般纠纷仅称为山林纠纷或林权纠纷。按冲突理论，山林纠纷只是冲突的一种，而更多的潜在冲突（潜在山林纠纷）往往被忽视了，特别是酿成大事了才被重视，而且解决纠纷的方法往往只重视行政硬手段，而忽视防患于未然。这里将冲突理论作一简单介绍，目的在于把我们解决山林纠纷的水平提高一步。

1 冲突理论的起源

冲突理论是近些年才传入我国的一系列内涵比较深广的概念和实践，然而冲突论不是现代才有，它是在长期历史发展中存在、形成和发展的一种理论。马克思是最早提出冲突论的伟大理论家，不过他强调的主要是阶级冲突。美国著名社会学理论家帕森斯（Parsons）是冲突理论的奠基人。作为理论家，他全身心地投入到欧洲社会学的改造工作，1951 年，帕森斯最负盛名的著作《社会系统》（THE SOCIALSYSTEM）出版，对结构功能主义作了详尽阐述，为冲突管理提供了理论依据。

帕森斯认为：人存在于社会之中，人的行为除了受动机支配之外，还受社会价值观和文化的支配。因此，社会行动实际上是一个系统，在这个系统中有四个亚系统，即文化系统、人格系统、社会系统和行为系统。结构功能主义从宏观的角度把整个人类社会作为一个整体来看待。这一学派的主要观点可归纳为：

- (1) 社会必须有能力去适应和改善自然生态环境；
- (2) 社会必须能够去调动不同性别成员的积极性；
- (3) 社会必须具有足够的、多种多样的分工和阶层差别；
- (4) 社会应当具备先进的符号和传播系统；
- (5) 社会必须具有一个共享的文化系统和价值认识系统；



- (6) 社会必须具有一系列明确的目标；
- (7) 社会应有一系列规范化的制度手段；
- (8) 社会必须能够适当地调节个人感情的表达；
- (9) 社会需要对其成员进行必要的教养；
- (10) 社会需要有效地控制破坏性行为。

20世纪60年代，结构功能主义受到了普遍批评，人们纷纷指责这种理论对社会的分析过于制度化和均衡化。在这种背景下，冲突理论兴起了，其代表人物是美国社会学家科瑟（Coser）和德国社会学家达伦多夫（Dahrendorf）。“冲突理论”这一术语就是与帕森斯的“秩序理论”相对应的。

冲突理论的思想家主要表达了如下思想：

- (1) 所有的社会在对其珍贵稀有的资源进行分配时都充满着不平等现象；
- (2) 分配中的不平等在社会中造成了利益冲突；
- (3) 利益冲突导致资源占有者和丧失者的对立；
- (4) 冲突和对立引起社会体系的再组织和变化，同时又为将来的不平等埋下了隐患。这就是社会发展的一般模式。

20世纪最早阐述社会冲突问题的是德国社会学家达伦多夫（Ralf Dahrendorf），他在1958年出版的《工业社会中的阶段和阶段冲突》中提出了这个问题，并以积极的态度作了解释。他认为冲突的最终目标是解释社会变迁。在林业内部，过去没有冲突这方面的提法，一直习惯的提法是“林权纠纷”、“山林纠纷”、“林地纠纷”，在农业上多半提“土地纠纷”，实质上，这些只是冲突内涵的一部分。（何丕坤 2003）

2 冲突的概念

冲突是一个多义词，哲学理解的冲突是矛盾的显性阶段，是自然、社会、思维等领域的显性矛盾。社会学意义上的冲突概念有广义和狭义之分。狭义的冲突指的是社会生活中明显的矛盾。广义的冲突等同于社会生活中的任何矛盾，也就是说，冲突和社会矛盾可以画等号。

冲突产生于矛盾，但有矛盾不一定必然产生冲突，只有显性的矛盾才被认为是冲突。显性矛盾通常表现为口角、争斗、暴力等显露的形式。冲突一定是矛盾的必然结果，是矛盾激化的必然表现。冲突的发展可分为三个过程，即潜在、正在涌现和已经显露。有些冲突仅仅只是潜在的威胁，并未影响到人们的行为和决策。在这个阶段，冲突是潜伏着的。对这样的冲突，我们仍需加以应

对。也许开始可能只是一个小问题，但后来问题慢慢变大，逐渐显现出来，或者还会因为一些重大事件而迅速发展成为无法避免的冲突。

冲突是人类社会交往中出现的正常现象，在人类社会生活的任何方面和领域，冲突都可能发生。冲突由多种原因所导致，在人们生活的各个层面都会遇到各种不同类型的冲突。从有人类的那一天起，冲突就出现了，它伴随人类历史的演变而变化。因此，在社会生活的各个领域、各个层面，各种各样的冲突都是难以避免的。

在研究冲突时，必须全面理解冲突的含义、内涵，才有利于冲突的管理和促进冲突的解决。冲突是人与人或群体与群体之间，为了某种目标、为了达到某种目标或价值观念而相互斗争、压制、破坏以至消灭对方的过程。在现实社会活动中往往冲突和竞争的社会现象都存在，冲突与竞争虽然都是人与人之间为了一定的目标而相互排斥或反对，但冲突更为直接的目的是打败对方，表现形式为攻击对方的一种互动行为。冲突还是一种直接的反对关系，冲突比竞争要激烈得多，它往往突破规章制度、规则，甚至法律限制。有一种概念认为“冲突是指具有不同信仰或实际目标和利益的，至少两方或两方以上之间的纠纷”。

3 冲突的分类

怎样定义和分析一个冲突，确定它的规模和层次，对于选择适当的处理过程和解决办法将会产生影响。处理冲突必须采用一种适当的计划和方式，以便更有效地解决问题。冲突的分类方法较多：

(1) 按性质分有：经济冲突、政治冲突、思想冲突、文化冲突、宗教冲突、性别冲突、民族冲突、阶级冲突等；

(2) 按方式划分有：诉讼、辩论、口角、拳斗、械斗、战争等；

(3) 按冲突产生的原因分类有：关系冲突、价值观之间的冲突、结构性冲突（人际关系模式不当造成的）、利益冲突、信息冲突等。实际上，很多冲突都是以利益为核心的冲突；

(4) 从林业资源管理的冲突原因分析有：

- ①获取资源的渠道发生变化而产生冲突；
- ②获取森林资源的渠道不公平而产生冲突；
- ③森林资源退化或消失而产生冲突；
- ④管理部门变化而导致冲突；



- ⑤价值取向不同而产生冲突；
- ⑥森林资源不安全而产生冲突；
- ⑦信息传递和加工失真而产生冲突；
- ⑧政策法规不协调而产生冲突；
- ⑨传统权属实际与现行政策法规的矛盾。

这些冲突的产生，归根到底还是利益冲突。

另外，我们可以根据不同的指标把冲突划分为不同的类型，如：

根据对象：有个体之间、个体与群体之间、群体之间的冲突；

根据层次：有个体层次、社区层次、区域层次、国家层次的冲突；

根据领域：有政策性、技术性、结构性、机制性的冲突；

根据来源：有发展性、传统性的冲突；

根据背景：有自主性、干预性的冲突等。

但总体来讲，我们分析和认识冲突时，主要根据冲突发生的空间范围归类划分。（徐国桢 2003）

4 解决冲突的策略选择

在林业发展中往往存在潜在的或显现的各种大小冲突，有的不是直接的利害冲突。当冲突发生以后，应采取积极态度加以解决。从策略选择上可供选择的有以下三方面：

赢一输策略：一方从冲突中获得赢利，而另一方在冲突中受到精神或物质损失。这种策略，往往会伤及一方利益和感情，而留下后遗症。

输一输策略：冲突各方在冲突中均丧失物质或精神利益。这种策略伤及双方利益和感情，后遗症较多，应视为下策。只有在冲突不深的情况下才能采用。

双赢策略：在冲突过程中，冲突各方采取合作的方式，均不同程度上获取利益。应视为上策和首选策略，但做起来难度较大，需要协调者做过细的工作，采取灵活多样的谈判技巧。

冲突是一个新的概念，它的内涵和外延都比过去有所扩大。现代林业中的冲突不等于过去的林权纠纷，因而解决社区林业中的冲突应在新思维的基础上，根据冲突原因、冲突的内涵建立适应现代林业发展的新的指导原则，这些原则是：

(1) 承认与尊重当地人的权利、知识、机制、责任与经济和非经济的价值观；

(2) 发展与执行明确、透明的解决冲突的程序，包括冲突的解决、谈判、协调、推动等过程，以强化地方机制；

(3) 在政策的提出、执行与评价过程中引入参与机制，参与过程包括所有权的使用者、所有感兴趣的人员、授权当地居民、妇女以及处于不利地位的个人等；

(4) 有关信息的收集和散发要具有透明度，人人可以获得相关的信息，建立适合当地文化特色的评价机制；

(5) 解决冲突时要吸收各相关利益群体参与，要充分考虑到各方的利益，要进行相关利益群体分析；

(6) 各级政府和职能部门要以积极态度对待社区林业中的冲突，解决冲突中要扮演正确角色，要负有高度的历史责任感；

(7) 协调人员（第三者）必须正派、公正、有较高的谈判技巧。

5 解决冲突的方法

解决冲突的方法一般有双方自行协商、第三者参与谈判、政府行政裁定、法院判决等形式。一般的协商谈判程序有以下几点：

(1) 把冲突各方叫到一起；

(2) 建立交流渠道和创造谈判的气氛；

(3) 帮助人们了解问题；

(4) 帮助人们协调；

(5) 确定解决冲突的议程；

(6) 确定谈判的主要事宜；

(7) 帮助各方获取作出决定的信息资料；

(8) 进行利益分类、优先权分类，难以达成协议的应制订备选方案；

(9) 帮助冲突各方寻求解决问题的主意；

(10) 确定利益冲突点与利益一致之处；

(11) 帮助各方确定解决方案评价标准；

(12) 提出解决冲突的方案；

(13) 帮助冲突各方认识到森林资源的有限性与其他限制因素，以保证谈判具有弹性；

(14) 帮助执行达成的协议以解决未来可能出现的冲突，并采取预见性措施；



(15) 在解决森林资源冲突的过程中,对于不同类型的人员与团体采取不同的方案与协调手段,努力达成双赢的协议,这样有助于协议的执行,减少不必要的冲突。

在社区林业资源冲突中,按照国家有关规定,当双方谈判达不成协议时,可报请上一级政府裁定,对裁定不服时,可报请当事双方所在地的法院判决。

6 冲突理论在林业资源管理中的应用

在林业资源管理活动中,冲突可能时时发生,随处可见,在林业上,很多冲突和纠纷是由于多次土地权属变动未划清界线,缺少法律凭证或档案文书而产生。流域的管理和保护常常禁止森林产品的收集,并且限制人们接近或进入保护区。为保护濒危动物而建立的自然保护区和生物多样性保护区,通常要求社区在保护区外新建的指定地点重新安置。但社区往往拒绝重新安置,希望继续在原居住地区生活。在有些地区,由于保护区的建立,使保护区内或周围的社区失去了耕种农田的权利,无法对土地进一步利用,这就可能发生冲突。

旅游业的发展会形成一个日益增长的市场,在有乡土文化和美丽森林风景的地方更是这样。但旅游经济利益的分配、旅游造成的污染和文化入侵,也可能导致冲突。如果社区未从旅游发展服务中获利,冲突常常可能在社区和私营部门之间发生。旅游业的发展会促进森林资源产品的销售,吸引外来人们与地方社区竞争本已有限的资源,导致森林资源的过度使用。

森林中非木材林产品收集的权利分配不公也会引起冲突。对政府部门和一些人来说,森林最重要的价值是保护生物多样性、维持自然的环境和水土保持。

当不同的群体因为不同的目的而决定在哪里和怎么利用森林的价值时,可能就会发生冲突。政府部门为了生态环境建设的需要,有时会改变森林的用途,使其为环境保护服务。但这种政策性的改变如果没有征求地方社区的意见,常常引起与地方社区的冲突。为使森林服务于环境保护,政府部门会提出不同的策略和方案。建立的国家公园、自然保护区和流域管理也有不同的规章制度。在提出和实施新的管理政策时,有时未考虑到地方社区群众的利益和需要,也会出现不同程度的冲突。因此,管理或处理这些因政策而引起的冲突,需要与不同的社区建立和保持关系。政策制定者和实施者必须明确他们的作用和责任,否则,政策的实施将会因管理因素而达不到目的。通常,政府机构在制定政策时,往往会强调他们自己的利益。或者说,政策是受政府和促进他们自己利益的国际资助机构之间的协议驱使的。在中国,森林管理政策往往是自上而下设