

国有堤防林地侵权纠纷调处实践与思考

——以东荆河流域为例

杜娟 杜佐祥 谢拥军

（湖北省汉江河道管理局，湖北 洪湖 433201）

【摘要】东荆河流域堤防林地性质属于国有土地，近几年来，流域内已有部分县市堤防管理机构积极响应林权改革号召，抓住机遇，使堤防林地资源确权工作走在流域县市的前列。本文拟结合洪湖东荆河堤防林地确权改革案例，对堤防林地侵权纠纷产生的原因及调解与查处方式方法进行探讨，为推进堤防林权改革提供意见与对策。

【关键词】国有堤防林地；侵权纠纷

一、东荆河流域国有堤防林地资源管理基本状况

东荆河是汉江下游唯一的自然分流河道，主要流经江汉平原的潜江、监利、仙桃、洪湖等县市，并与长江相连，全长173公里。据2010年最新统计，东荆河两岸堤防护堤林带现有面积近1760公顷，总株数有百万株之多。堤防林业的形成和发展与堤防防洪保安可持续发展休戚相关。1996年水利部颁发的《堤防工程管理设计规范》明确肯定了堤防林业不仅对堤防具有防自然力侵蚀破坏的作用，而且对美化堤容堤貌、保护生态环境、增加管理单位经济收入等有着不可替代的作用。

洪湖东荆河堤防位于东荆河下游，每年都承担着防长江夏汛和汉江秋汛的任务，大力发展防护林带对防自然力侵蚀破坏堤防具有显著的作用。当前，该堤防林地权属改革走在流域县市的前列，主要得益于以下两个因素：一是20世纪80年代的堤防林业管理模式创新。在此之前，流域堤防林业实行的是“谁栽、谁管、谁受益”的管理模式，堤防管理部门与沿堤村组共栽共管，收益按比例分成。进入20世纪80年代后，洪湖东荆河堤防管理部门率先有效推行“自育苗、自造林”的林业管理模式改革，使堤防林地资源边界呈现较为明晰的状态。二是抓住了21世纪初农村推行土地、林木确权改革政策的机遇。早在1992年，国家土地管理局、水利部就联合下发了《关于水利工程用地确权有关问题的通知》，为堤防管理部门保护管理其合法权益指明了法律途径。进入21世纪初的10年，农村土地产权逐渐得到强化，林权的确认范围不仅包括农村集体经济组织所有的森林、林木和林地（含沟渠、路林），也包括县以上人民政府确定的集体所有的宜林地、沟渠路、“四荒地”、“四旁地”等，要求林权确认到户、林权证发放达到95%。此次林改工作虽然不涉及堤防等国有土地，但洪湖东荆河堤防管理部门不等不靠，积极争取了洪湖市人民政府和林业、国土管理部门大力支持，投入人力物力全力以赴，于2004年为所辖91.05公里堤防林地资源办理了堤防内外护堤岸林木《林权证》；于2010年在沿堤7个乡镇42个村组的配合下，办理了市人民政府颁发的《国有土地使用证书》。

目前，流域其他县市堤防管理部门在已办土地证的林地，对新栽植的林木均办理了属于堤防管理部门的林权证。在尚未办证确认的林地，堤防林业生产主要实行的是大户大面积承包经营，经营者与堤防管理部门及附近村组分成的模式；在权属两证齐全林地，主要实行的是堤防管理部门基层管理段干部职工责任制管护模式；对于低洼、低产、不易管护、人畜危害大、改造投入大的外滩林地，则以对内（外）个人承包的模式作为补充。

二、国有林地资源侵权纠纷呈现出的几种形态

确权前的堤防林地资源纠纷称为权属纠纷，确权后的堤防林地资源纠纷称为侵权纠纷。堤防林地资源出现的侵权纠纷形态，从侵权对象来看，主要有个人与堤防管理部门之间的纠纷、少数人以集体名义与堤防管理部门之间的纠纷；从侵权案件引发的调处方式来看，有双方直接协商调解的纠纷、依靠所在地地方政府行政调解的纠纷和申请刑事立案打击配合行政调解的纠纷。

三、权属纠纷案件产生的原因

1、历史原因。堤防管理部门所辖林地资源的形成，基本上在人民公社时期定型，在堤防建设时期有很多林地在当时是通过公社领导“划拨”权得到的。原因在于当时堤防管理部门与地方乡镇同属一个政府管辖，土地都是人民公社的。而农村农民对土地资源认识，却随形势变化而变化。以2006年的农业税费改革、2007年的农村林权改革为分水岭，在2006年前，堤防周边的7个乡镇农田土地曾出现大面积抛荒现象，但在此之后，农田不再闲置，甚至村组沟渠路旁的零散土地也得到了开发利用，农村土地增值增效明显。因此，在新的形势下，对历史形成的部分堤防护岸林模糊权属的问题，必将迎来一个从模糊到清晰的确权过程。

2、利益驱动。农村林地林权改革，提升了土地合理利用价值，为农民带来了经济实惠。但是，由于农村区域内的集体土地与国有土地之间有模糊产权的存在，具有很大的利益吸引力，从而引发了确权划界的利益冲突。在经过合法确权程序后，这种利益冲突仍有一个阶段性持续出现的惯性，从而出现了权属纠纷到侵权纠纷性质的演变。

四、解决侵权纠纷的法律依据和实践途径

洪湖东荆河堤防管理部门在2007年至2012年的6年间，经历了林木确权到堤防工程用土地确权的全过程，其间发生有影响的权属纠纷水事案件2起，影响很大的侵权纠纷案件5起。

1、有关林地林权纠纷处理程序的法律文件。《中华人民共和国森林法》第十七条规定：个人与单位之间发生林木所有权和林地使用权争议，由当地县级或者乡级人民政府依法处理，当事人对人民政府的处理决定不服的，可以在接到通知之日起一个月内向人民法院起诉。《中华人民共和国河道管理条例》第三十条规定：护堤护岸林木，由河道管理单位组织营造和管理，其他任何单位和个人不得侵占、砍伐或者破坏。《中华人民共和国水法》第七十四条规定：在水事纠纷发生及处理过程中煽动闹事、结伙斗殴、抢夺或者损坏公私财物、非法限制他人人身自由，构成犯罪的，依照刑法的有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由公安机关给予治安管理处罚。

2、堤防林地资源侵权纠纷调解、处理的实践。2007年春季，在堤防所属工程管理范围内相继出现了2起林地权属纠纷案件。堤防管理部门虽然通过市林业局的介入阻止了侵权人的林权办证行为，但土地权属问题仍然没有得到根本性的解决，摆在堤防管理部门面前的或是主动确权维权或是被动确权退缩两种选择。

2010年12月，经洪湖市公安局批准，洪湖市公安局沿江派出所驻洪湖东荆河民警室正式成立，明确规定“凡发生在长江堤防、东荆河堤防沿线的涉及到堤防建设方面的所有案件、事件、纠纷，由沿江派出所接处警、受理侦办”。民警室的成立进一步打造了堤防水政执法与公安联动平台，加大了水事违法案件的查处力度。

洪湖市人民政府对东荆河堤防的管理工作给予了大力支持。2011年5月，市政府印发了《关于切实加强东荆河堤防管理维护工作的通知》，要求东荆河沿堤7个镇（区）政府及市直有关部门，积极配合好东荆河管理部门加强堤防日常管理维护工作，确保堤防安全，保障全市经济社会协调发展。在市政府和沿堤乡镇政府的大力支持下，堤防水政执法创新水政执法维权体制机制，形成了由基层管理段、水政监察大队和沿江派出所三个层级构成的“三位一体”水政监察网络，在日常执法监督检查中发

挥重要作用，如在2012年春季堤防植树造林期间，堤防周边社会环境秩序有了明显好转，堤防林地侵权纠纷案件态势明显弱化。

堤防管理部门针对具体侵权案件，及时到所涉及的村组、当事人家里，做反复耐心细致的宣传、教育思想工作，争取了大多数群众的理解支持，为顺利解决侵权纠纷营造了良好的氛围。绝大多数的侵权纠纷案件以行政调解结案，堤防管理部门与案发所在村委均签订纠纷调处协议：村委承认堤防管理段对该村沿堤的工程用地享有合法的管理权和使用权，对以后管理段的林业生产不再阻挠，支持管理段的工作；管理段不追究此次法律责任，但保留追责的权利。

2011年三门湾堤段外滩毁林占地侵权纠纷案尤为特殊，最终以挑唆者受刑事处罚、村民代表与管理段和解结案。三门湾堤防外滩近70亩更新砍伐林地纠纷从2010年秋冬开始，愈演愈烈，至2012年春季平息，堤防部门被毁损幼林8次累计3000株，造成经济损失达10万元。该案经镇村多级组织上门调解无效。鉴于该案件已对堤防管理社会环境带来了恶劣影响，市公安局接到报案后以破坏生产经营罪立案。2011年4月初，公安人员对这起案件的2名主要组织者进行了成功抓捕。这2名嫌疑人供出了组织、胁迫村民进行破坏的犯罪事实，被公安机关刑拘。4月中旬，由镇政府再次出面协调，村委与管理段达成和解意向。2012年管理段春季植树造林顺利进行。

五、对堤防林地资源确权工作的几点思考

2012年全国林业厅局长会议对林业重大改革有这样的评价：过去5年，我国林业重大改革取得历史性突破，集体林权改革自2008年推开以来，目前已有18个省区市基本完成明晰产权任务，解决林权纠纷80余万起，确权集体林地22.36亿亩，占总面积的81.69%，有6825万农户拿到了林权证……今年将在部分省启动国有林场、国有林区改革试点。当前堤防林业即将进入冬季或春季植树造林时期，这个时期也是侵权（权属）纠纷案件的高发期，堤防管理部门若能借鉴成功的经验开展维权工作，营造和谐氛围，将会更好地配合地方政府推进林地资源确权改革。

1、堤防管理部门要主动参与地方政府组织的林地资源确权改革，积极争取合法权益。土地确权程序必须经过四边相邻土地所有者的盖章确认阶段，司法判定土地权属是依据土地登记的有关文件。当前沿堤有些乡镇已开始着手村组之间的土地边界界定工作。由于被动确权是得不到地方政府的理解与支持的，因此堤防管理部门主动参与地方政府的确权工作，方能了解实情，有针对性地解决实际问题。

2、积极构建联合执法调解平台，及时化解纠纷，是推动确权工作开展的有效手段。建立联合执法机制，能形成多方参与的宣传、教育、调解的合力，达到事半功倍的效果，有利于争取大多数、孤立少数，有效遏制纠纷事态的恶化。

3、加强水政执法队伍建设，提升宣传能力和应急处置能力，是依法维权的可靠保障。水政执法队伍承担着保护堤防基础设施安全、宣传水行政法规、查处水事违章案件及维护堤防合法权益等重任。水政队伍的群众工作能力和应急处置能力非常重要。在实践中，水政队伍在纠纷查处一线，要及时搞好违法证据的收集，形成完整的证据链举证，以事实为依据，以法律为准绳。

4、堤防林业只有不断适应新形势的需要才能更好地实现可持续发展。2011年中共湖北省委湖北省人民政府在《关于加快水利改革发展的决定》中强调，要深化水利改革，推进水利工程建设和管理体制的改革，明确对现有水管单位进行公益性或准公益性定性。堤防林地资源确权能适应市场经济发展的需要，为可持续发展提供新的发展平台。堤防管理单位定性改革，将规范堤防生态防护林带或公益林带管理，也将促进生态效益与社会效益更好的发挥。同时，堤防部分林带的商品林生产规划，必将产生更好的经济效益。

【参考文献】

[1] 李稻葵：转型经济中的模糊产权理论[J]. 经济研究，1995（4）.

[2] 樊志金：土地确权理论与制度[M]. 中国农业出版社，2005.

[3] 贾志邦：2012 年全国林业厅局长会议上的讲话[EB/OL]. 国家林业局政府网，2011.