

三都水族自治县人民代表大会 常务委员会文件

县人常呈〔2020〕1号

签发人：韦其贤

关于报请批准《三都水族自治县山林土地 权属争议调查处理条例》的报告

贵州省人大常委会：

《三都水族自治县山林土地权属争议调查处理条例》已于2020年5月31日经三都水族自治县第十六届人民代表大会第五次会议表决通过。根据《中华人民共和国宪法》第一百一十六条、《中华人民共和国民族区域自治法》第十九条、《中华人民共和国立法法》第七十五条的规定，现报请批准。

三都水族自治县人大常委会



三都水族自治县山林土地权属争议 调查处理条例

(2020年5月31日三都水族自治县第十六届人民代表大会
第五次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了及时、公正、有效地解决山林土地权属争议，保护当事人的合法权益，维护农村社会稳定，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》等规定，结合自治县实际，制定本条例。

第二条 自治县行政区域内山林土地权属争议的调查处理适用本条例。

第三条 本条例所称山林土地权属争议，是指因森林、林木、林地、耕地、草地、养殖水面用地和其他农业用地的所有权或者使用权归属不明确所产生的争议。

第四条 山林土地权属争议应当由当事人协商解决，协商不成的，可以申请人民政府处理。

单位之间的山林土地权属争议，由自治县人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的山林土地权属争议由所属镇人民政府处理，其中重大或者特殊争议可以报请自治县人民政府处理。自

自治县人民政府可以根据工作需要处理应由镇人民政府处理的山林土地权属争议。

第五条 自治县人民政府自然资源主管部门是自治县人民政府调查处理山林土地权属争议的工作部门，负责受理和承办应由自治县人民政府处理的山林土地权属争议的调查处理工作，对需要依法作出处理决定的，拟定处理意见，报请自治县人民政府作出处理决定。

第六条 自治县人民政府林业、农业农村、司法行政等主管部门按照各自的职能职责，协同调查处理山林土地权属争议。

第七条 自治县人民政府可以根据实际工作需要，组建阶段性山林土地权属争议调查处理机构，具体受理、承办阶段性争议的调查处理工作。

第八条 山林土地权属争议发生后，争议所在地的基层人民政府、街道办事处和相关自治组织应当及时采取有效措施防止事态扩大。山林土地权属争议解决之前，任何一方不得改变土地利用现状或者砍伐争议林木。

第九条 调查处理山林土地权属争议，应当从实际出发，尊重历史，面对现实，注重有利生产、方便生活、团结互助和公平合理。

第十条 自治县人民政府应当将山林土地权属争议调查处理所需的工作经费纳入预算。

第十一条 鼓励基层自治组织及时疏导化解山林土地权属

争议。对防范、疏导、化解山林土地权属争议成效显著基层组织或者个人，由自治县人民政府或者相关职能部门给予奖励。

第二章 受 理

第十二条 申请调查处理山林土地权属争议应当符合下列条件：

- （一）申请人与争议的山林土地有直接的利害关系；
- （二）有明确的被申请人；
- （三）有具体的处理请求和事实根据；
- （四）属于受案人民政府有权处理的范围。

第十三条 申请调查处理山林土地权属争议，应当提交申请书和有关证明材料，并按照被申请人数提交副本。

书写申请书确有困难的，可以口头申请，由案件受理机构记入笔录。

第十四条 申请书应当记明下列事项：

（一）申请人的姓名、性别、年龄、民族、职业、身份证号、住所以及联系方式，或者单位的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务和联系方式；

（二）被申请人的姓名、性别、年龄、民族、职业、住所、联系方式等信息，或者单位的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务和联系方式等信息；

(三) 请求事项和所根据的事实与理由;

(四) 证明材料及来源, 证明人姓名、职业、住所和联系方式。

第十五条 委托他人代为申请的, 应当提交由委托人签名或者盖章的授权委托书及双方的身份证明材料。授权委托书必须记明委托事项和权限。

第十六条 山林土地权属争议案件承办机构接到申请书后, 对符合本条例规定申请条件的, 应当在七个工作日内登记受理, 并通知申请人; 对不符合本条例申请条件的, 应当在七个工作日内制发不予受理决定并载明不予受理的理由。申请人对不予受理决定不服的, 可以依法提起行政诉讼。

申请书内容欠缺或者有其他错误的, 争议案件承办机构应当给予指导和释明, 并一次性告知申请人需要补正的内容。不得未经指导和释明, 即以申请不符合条件为由不接收申请书。

第十七条 山林土地权属争议案件承办机构应当在受理之日起五个工作日内, 将申请书副本发送被申请人。被申请人应当在收到申请书副本之日起 30 日内向争议案件承办机构提交答辩书和有关证明材料。答辩书应当记明被申请人的姓名、性别、年龄、民族、职业、身份证号、住所、联系方式, 或者单位的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式。

被申请人不提交答辩书和有关证明材料的, 不影响争议案件的调查处理。

第十八条 与山林土地权属争议有利害关系的第三人, 可以

申请参加争议调查处理，或者由争议案件承办机构通知其参加争议调查处理。

第三章 调 查

第十九条 山林土地权属争议案件承办机构受理争议案件后，应当及时指定案件承办人，对当事人争议的事实和证明材料等情况进行调查核实。指定的案件承办人应当及时告知当事人。

山林土地权属争议案件实行承办人和承办单位主要领导负责制，并实行过错责任追究制度。

第二十条 争议案件承办人与争议案件有利害关系或者有其他关系可能影响案件公正处理的，应当申请回避，当事人也有权申请案件承办人回避。

案件承办人是否回避，由争议案件承办机构研究决定。

第二十一条 调查处理山林土地权属争议案件，应当进行现场勘验，了解确认实际争议界址现状等情况。必要时，可以邀请有关部门、组织或者人员协助。

现场勘验应当制作笔录，记录勘验的时间、地点、勘验人、当事人、其他在场人、勘验的经过、结果，由勘验人、在场人共同签名或者盖章。对于绘制的现场图应当注明绘制的时间、方位、测绘人姓名、身份等内容。

第二十二条 案件承办人在调查处理山林土地权属争议案

件过程中，可以向有关单位或者个人调查取证。被调查的单位或者个人应当协助，并如实提供有关证明材料。

第二十三条 山林土地权属争议案件当事人对自己提出的主张，有责任提供证明材料加以证明。

当事人因客观原因不能自行收集提供的证明材料，调查处理机关认为处理案件需要时，调查处理机关应当调查收集。

证明材料应当查证属实，才能作为认定案件事实的根据。

第二十四条 县级以上人民政府依法核发的山林土地所有权、使用权证书，人民法院生效的判决、裁定，人民政府作出的生效山林土地权属处理决定是处理山林土地权属争议案件的主要证明材料。

县级以上人民政府核发的山林土地所有权、使用权证书包括：《不动产权证书》《国有土地使用权证》《集体土地所有权证》《集体土地使用权证》《林权证》《土地房产证》《山林所有权证》《集体山林管理证》《宅基地证》《社员自留山证》《农村土地承包经营权证》等。

第二十五条 尚未取得第二十四条所列证明材料，或者未经人民政府处理的，下列证明材料可以作为处理山林土地权属争议案件的参考依据：

（一）各级人民政府或者有关行政主管部门依法批准征收、征用、划拨、出让或者以其他方式批准使用山林土地的文件；

（二）各级人民政府以及有关行政主管部门批准建立农场、

林场、苗圃场、自然保护区等的文件；

（三）山林土地承包经营合同；

（四）当事人之间依法达成的协议书；

（五）土地改革时期，当地人民政府等组织登记的土地清册等材料；

（六）“合作化”时期，当地人民政府等组织对入社农户山林土地进行登记的清册等材料；

（七）“四固定”时期，当地人民政府等组织对土地、耕畜、农具、劳动力的登记清册等材料；

（八）“林业三定”时期，当地人民政府等组织的稳定山权林权，划定自留山和确定林业生产责任制的登记清册等材料；

（九）能够证明山林土地经营管理使用等状况的其他证明材料。

第二十六条 土地改革以前的材料，不能作为山林土地权属争议的处理依据。

第二十七条 办案人员应当围绕能否反映案件真实情况、与待证事实是否相关联、来源和形式是否符合法律法规政策规定等方面，全面、客观地审查核实案件证明材料。

能够反映案件真实情况、与待证事实相关联、来源和形式符合法律法规政策规定的证明材料，应当作为认定案件事实的根据。以非法手段取得的证明材料，不得作为认定案件事实的根据。对未采纳的证明材料应当说明理由。

第二十八条 调查处理山林土地权属争议案件过程中，当事

人提出要求或者调查处理机关认为有必要时，可以就相关案件事实及证明材料等情况组织听证。

听证应当制作听证笔录。

第四章 调解与处理

第二十九条 处理山林土地权属争议时，有效权属证明材料记载的四至清楚的，以四至为准；有效权属证明材料中面积与四至不相符的，以四至为准；四至不清楚的，可以协商解决，经协商不能解决的，由人民政府确定其权属。

第三十条 争议各方只有一方持有有效证明材料的，争议的山林土地权属原则上明确给持有有效证明材料的一方。争议各方都持有有效证明材料或者都无有效证明材料的，可以协商解决；经协商不能解决的，可以按照本条例相关规定确定其权属。

第三十一条 争议各方均无有效证明材料，一方或者各方有连续经营管理使用 20 年以上事实的，可以确定为现一方使用者所有或者各方使用者共有。

第三十二条 土地改革后营造的林木，按照“谁造林、谁管护、权属归谁所有”的原则确定其权属，但明知林地权属有争议而抢造的林木或者法律、法规另有规定以及当事人另有约定的除外。

第三十三条 对同一争议有数次协议或者决定的，以最后一

次协议或者决定为准。

第三十四条 处理山林土地权属争议案件，应当在查清事实的基础上先进行调解。调解应当坚持自愿、合法的原则。

第三十五条 调解达成协议的，应当制作调解协议书。调解协议书应当载明以下内容：

- (一) 当事人的基本信息；
- (二) 争议的主要事实；
- (三) 达成协议的内容，履行的方式、期限；
- (四) 其他有关事项。

第三十六条 调解协议书由各方当事人签名、盖章或者按指印，案件承办人、记录人签名并加盖承办机构印章。

调解协议书分送各方当事人，同时抄送相关基层人民政府、街道办事处和自治组织，并报自治县人民政府备案。

第三十七条 调解未达成协议或者调解书送达前一方反悔的，案件承办机构应当及时制作处理意见书，报人民政府作出处理决定。

第三十八条 处理意见书应当包括以下内容：

- (一) 当事人的基本信息；
- (二) 争议事由、申请请求、争议事实和理由；
- (三) 认定的事实、理由和适用的法律、法规、政策依据；
- (四) 处理意见；
- (五) 救济方式及期限。

第三十九条 人民政府收到案件承办机构处理意见书后应当及时组织审查和作出处理决定，并交由争议案件承办机构负责送达。

第四十条 山林土地权属争议案件应当自受理之日起六个月内办结。因案情复杂或者有特殊情况需要延长的，经案件承办机构主要负责人批准，可以延长一个月；还需要继续延长的，报请自治县人民政府批准。

第五章 救济与执行

第四十一条 当事人对人民政府作出的争议处理决定不服的，可以依法向上一级人民政府申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。

第四十二条 超过法定期限，当事人不申请行政复议或者不提起行政诉讼的，争议处理决定或者复议决定即发生法律效力。

第四十三条 当事人对发生法律效力的处理决定或者复议决定，认为有错误的，可以向决定作出机关或者有关监督管理部门提出申诉。申诉期间，发生法律效力的争议处理决定或者复议决定不停止执行。

第四十四条 争议所在地的镇人民政府或者街道办事处负责监督执行本辖区内已经发生法律效力的山林土地权属争议调解协议、处理决定或者复议决定。

第四十五条 发生法律效力的山林土地权属争议调解协议、处理决定或者复议决定是相关不动产登记和权利流转的合法依据。

第四十六条 基层人民政府和群众自治组织应当加强相关法律、法规和政策宣传，教育和引导村民睦邻友好、互相尊重，依法理性维权，督促、推动村民切实履行生效法律文书规定的义务。

第六章 法律责任

第四十七条 当事人或者其他相关人员伪造、变造、涂改山林土地权属凭证的，由自治县人民政府自然资源主管部门收缴其伪造、变造、涂改的权属凭证。

第四十八条 违反本条例第八条规定，在山林土地权属争议解决之前，擅自改变争议土地利用现状或者砍伐争议林木的，由自治县人民政府自然资源或者林业主管部门责令停止违法行为，依法追究相关法律责任。

第四十九条 违反本条例第十六条规定，不接收申请书、接收申请书后不出具书面凭证，以及不一次性告知当事人需要补正的申请书内容的，申请人可以向自治县人民政府或者监察委员会投诉。

第五十条 在山林土地权属争议案件调查处理过程中，国家机关及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊尚不构成犯罪的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

第五十一条 违反本条例规定的其他行为，法律、法规有处罚规定的，从其规定。

第七章 附 则

第五十二条 山林土地权属争议案件承办机构应当按照国家档案管理规范要求，实时收集、整理相关案件材料，及时立卷归档，并移交有关部门长期保管。

第五十三条 调查处理争议案件所需要的参考文书格式或者示范文本，由自治县人民政府自然资源主管部门制定。

第五十四条 本条例自 年 月 日起施行。

关于《三都水族自治县山林土地权属 争议调查处理条例》的说明

三都水族自治县人大常委会

贵州省人大常委会：

《三都水族自治县山林土地权属争议调查处理条例》（以下简称《条例》）已于2020年5月31日经三都水族自治县第十六届人民代表大会第五次会议表决通过，并决定依法报请省人大常委会批准。现对《条例》作如下说明：

一、制定《条例》的必要性和可行性问题

长期以来，由于各方面原因，我县山林土地权属争议案件多发易发。现有统计资料显示，2010年至2013年，我县信访渠道处理登记的山林土地权属争议案件数分别约为123件、145件、159件、246件，2013年10月仅林权管理部门统计在册的林权争议案件数即达1312件，2017年10月统计又增至2600余件，2018年后虽无具体统计数据记载，但从争议实际处理消化情况看，案件数量估计仍在累积。2015年以来，按照上级党委政府的统一工作安排，我县在组织开展农村承包土地再次定权颁证工作中，由于过去大量地块四至记载不清楚、不科学、不规范，证载面积（习惯亩）与实际面积（丈量亩）差异大以及档案资料管理不健全等原因，已相继出现较多乡镇村组、较大范围的颁证困

难（群众互不认可相邻界线及面积等内容），仅从2020年上半年县人民政府处理的各种行政案件情况看，山林土地权属争议类案件占比已高达80%。这些现象的存在，说明我县的山林土地权属争议问题已经相当突出，这不仅严重影响了我县农村基层社会的基本稳定，也妨碍了我县农村经济社会改革和发展的顺利推进。

现有争议解决体制机制方面，《土地管理法》（第十四条）、《森林法》（第二十二条）、《贵州省土地管理条例》（第七条）、《贵州省林地管理条例》（第十八条）等规定虽已明确山林土地权属争议由所属人民政府负责处理，但均没有应该如何进行处理的具体规定安排。实际工作中，我县的山林土地权属争议案件主要是按照同期的部门分工交由林业、国土、农业等行政主管部门分别承办或者阶段性地交由信访、山林土地水事纠纷调处办公室、山林土地纠纷调处工作组等机构承办，办案过程中，各部门或机构适用的办案依据和标准各不相同，一般多是援引各自的部门规章等规定（如原林业部《林木林地权属争议处理办法》、原国土资源部《土地权属争议调查处理办法》等），但时常都会出现行政确权与后续的行政复议（《行政复议法》第二十八条）和行政诉讼（《行政诉讼法》第六十九条）对同一行政行为合法与否的评判标准互不一致而导致案件难以有效处理、不断循环往复处理以及相关人员群访、闹访、破坏生产、械斗甚至枪战等问题，例如我县原交梨乡高戎村七、八组与三、四、五组间的“背后坡”争议案件，原坝街乡坝辉村党光组与中明村下排近组间的“务才

山”争议案件，原坝街乡高坪村姑下组与坝街村安寨组、雅领组、高坪村上燕组和下燕组等间的“排压山”争议案件，原坝街乡坝街村忙常组内多人间的“应捞山”争议案件，都江镇排抱村六组和排抱村委会间的“抗勇坡”争议案件，都江镇控抗村五组与周边组间的“窝纳山”争议案件，原打鱼乡来术村与丹寨县雅灰乡叮咚村白项组间的“白岩山”争议案件，原打鱼乡盖赖村四、九组与盖赖村民委员会间的“德年山”争议案件，原水龙乡独寨村九组与十、十七、十八组间的“毕白山”争议案件等等。2018年国家新一轮机构改革后，各地山林土地权属争议案件的具体调查处理工作转由自然资源部门统一负责办理，因原制定部门规章的林业部、国土资源部等已不复存在，原其相应规章效力依法难再得到行政复议和行政诉讼机关等的认可，我县具体处理化解山林土地权属争议的行政确权工作更加缺乏可以适用和援引的办案依据，潜在矛盾更加突出。

及时化解山林土地权属争议既是我县各级人民政府及其相关职能部门的法定工作职责，也是服务我县农村劳动力就业转移、推进农村“三权”分置及“三变”改革等工作的现实需要。目前，我县通过地方立法制定处理化解境内山林土地权属争议的单行条例已经非常必要且迫在眉睫。

另外，虽然我县各种山林土地权属争议的形成原因相对复杂，但争议现象本身也存在其固有的规律和特点，同时，各级相关部门在多年处理化解争议过程中，已经积累形成了很多成功有效的

工作经验，山林土地权属争议可以正常认知并可以通过立法方式加以有效解决。在我县建立健全各部门、各环节、各方法有机衔接、相互协调的山林土地权属争议调查处理法律制度完全可行。

二、《条例》的起草制定过程

2017年初，《条例》列入《三都水族自治县立法规划（2017-2021）》。同年起，我县人大常委会在省人大民宗委指导下组织开展了《条例》立法前的调研论证工作。2018年，《条例》调研论证工作成果以地方立法研究课题形式通过省人大理论研究会评审并得到肯定，同年底，《条例》列为《三都水族自治县2019年立法计划》内容。2019年上半年通过《三都水族自治县2019年立法工作方案》后，《条例》立法推进工作进入正式日程。通过收集整理分析相关资料，研究总结我县实际需要规范和解决的问题，起草《条例（草案）》文本初稿，广泛征求各级各部门意见建议，县政府及相关工作部门专题会议论证，人大常委会主任会议讨论，人大常委会会议审议，县委常委会议审议，省人大民宗委帮助组织省直相关部门和委托省高级人民法院先后分别评估论证及再修改完善等方式，形成了提请县人民代表大会审议的《条例（草案）》文本。2020年5月31日，《条例（草案）》已经三都水族自治县第十六届人民代表大会第五次会议审议并表决通过。需要一并说明的是，在《条例》调研、起草、论证、修改等工作过程中，曾有不少乡镇、部门、机关、基层人大代表、政协委员和专家学者等分别提出过与《条例》相关的立法

要求和内容处理意见及建议,《条例》的最终形成也已充分考虑和兼顾了这些相关需要和想法。

三、《条例》的框架和基本内容

《条例》分七章共五十四条,按总分结构和案件调查处理基本流程编排,梳理整合了程序性和实体性特别是程序性操作所需要的基本规范内容。第一章《总则》共十一条,主要规定立法目的、立法依据、适用范围、基本定义、权限划分、基本原则、保障及鼓励措施。第二章《立案》共七条,主要规定申请立案的条件、申请形式及所需材料、申请书内容事项、委托申请、立案要求、文书送达。第三章《调查》共十条,主要规定案件承办安排、办案人员回避、争议情况确认、证据收集、举证责任、证据主要表现和审核要求、听证。第四章《调解与处理》共十二条,主要规定争议处理规则、调解优先、调解书内容事项及要求、调解无效时的后续处理和相应文书内容及送达、调查处理时限。第五章《救济与执行》共六条,主要规定不服处理决定的行政复议和行政诉讼安排、不及时行使权利的后果和申诉、生效确权文书的监督执行、不动产及权利流转登记、基层群众自治管理。第六章《法律责任》共五条,主要规定制作提供虚假权属证据的责任追究、妨碍案件正常调查处理行为的追责、公职人员失职渎职行为的处理及责任兜底。第七章《附则》共三条,主要规定案件档案管理、示范文本提供和施行日期。

四、其他需要说明的几个问题

（一）关于调查处理机关及其职权问题

根据《土地管理法》《森林法》等相关规定，县、镇人民政府是处理山林土地权属争议案件的法定机关。按照当前机构改革后的各工作部门相关职能职责配置规定和安排，我县自然资源主管部门是专门承办调查处理山林土地权属争议案件的法定工作部门，我县林业、农业农村、司法行政等主管部门是协助调查处理山林土地权属争议案件的工作部门。鉴此，为进一步明确各部门工作职责，理顺部门相互工作关系，避免各部门间出现不必要的工作推诿或者扯皮等现象，《条例》明确规定自治县自然资源主管部门统一负责受理和承办应由自治县人民政府处理的山林土地权属争议案件的调查处理工作，对需要依法作出处理决定的，拟定处理意见，报自治县人民政府作出处理决定，同时明确规定自治县林业、农业农村、司法行政等主管部门按照各自的职能职责规定，协同调查处理相关的山林土地权属争议案件。另外，结合我县的实际情况，《条例》明确自治县人民政府可以根据实际工作需要，组建阶段性山林土地权属争议调查处理机构，具体受理、承办阶段性争议案件的调查处理工作，以缓解过渡时期或者特殊情况下的工作压力。同时，根据《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》第二十二条规定（法律规定纠纷应由其他机构处理的，仲裁机构不予受理，已受理的，终止仲裁程序），《条例》不作涉及土地承包仲裁方面的内容安排。

（二）关于受理立案问题

为了有效解决山林土地权属争议案件调查处理工作中的一些积弊，《条例》从方便各方参与人的实际操作需要出发，对申请、审核、接转山林土地权属争议案件进行了相对规范的安排和指引，同时，有针对性地加强了对山林土地权属争议案件受理立案方面的约束性规定，强调境内相关机构面对公民、法人或者其他组织依法提出具体争议案件解决请求时，应当及时登记立案或者给予必要的明示帮助，否则可能需要承担故意不担当或者不作为的不利后果，目的是期望通过地方立法进一步推动相关争议解决工作能够实时纳入法治轨道之中。

（三）关于当事人举证责任问题

针对过往争议案件解决工作中遇到的困难和问题，为规范、指引参与争议解决各方的证据行为，《条例》通过深入调研整理和分析山林土地权属争议案件证据的历史和现实特征，对能够反映相关案件事实的证明材料进行了提示，对山林土地权属争议案件的常见证明材料表现形式进行了列举加概括式的明确，同时特别规定了当事人对自己提出的主张负有举证证明的责任。

（四）关于调解优先问题

调解结案是解决山林土地权属争议案件的最佳选择，但现有争议解决机制中，调解的原则、方法、调解书的制作及确认等规范已经存在空白，为弥补该方面不足，增加《条例》在本地的实际可操作性，更好地提示、指引办案人员主动发挥调解结案利于

促使各方当事人自愿化解矛盾、增进邻里团结、真心落实兑现相关各方权利义务的积极作用，《条例》明确规定在处理山林土地权属争议案件时，调查处理机关应当在查清事实的基础上先组织各方进行调解，努力促使当事人以协商或者和解的方式解决现存的争议。

（五）关于行政及司法监督问题

现有山林土地权属争议行政裁决确权后的行政及司法监督标准由于存在差异，后续行政复议和行政诉讼中容易出现要求不一致而导致案件循环往复处理等问题。制定实施《条例》后，可以从源头上统一各工作环节对同一行政行为的考量标准，进一步理顺争议行政裁决、行政复议、行政诉讼间的法律联系，衔接行政复议和行政诉讼工作的现实安排和需要，使行政裁决、行政复议、行政诉讼更加顺畅协调，进而更好地引领和推动境内山林土地权属争议的有效解决。

