

## 林权管理中公证的必要性探讨

潘雅妮<sup>1,2</sup>, 叶春盛<sup>3</sup>, 吕赟薇<sup>2</sup>, 郑晓林<sup>2</sup>, 楼雄伟<sup>1\*</sup> (1. 浙江农林大学信息工程学院, 浙江临安 311300; 2. 浙江省龙泉市国土资源局, 浙江龙泉 323700; 3. 浙江省龙泉市龙南乡人民政府, 浙江龙泉 323700)

**摘要** 以浙江省龙泉市为研究区域, 对该市 2008—2016 年林权不动产登记工作进行研究, 分析集体林权制度改革各阶段措施及遗留问题。以村规民约与法律法规间的冲突为切入点, 在林权不动产继承登记工作中引入司法公证, 司法部门的调查取证权能有效解决不动产登记机构对申请材料只能进行书面审查的掣肘, 化解因重男轻女的思想而对不动产登记工作的误解, 提高登记申请材料的真实性。

**关键词** 林权公证; 林权登记; 林权纠纷; 林权抵押; 林业信息化

**中图分类号** F326.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)32-0167-03

## Discuss on the Necessity of Notarization in Forest Tenure Management

PAN Ya-ni<sup>1,2</sup>, YE Chun-sheng<sup>3</sup>, LÜ Yun-wei<sup>2</sup>, LOU Xiong-wei<sup>1\*</sup> et al (1. School of Information Engineering, Zhejiang A&F University, Lin'an, Zhejiang 311300; 2. Longquan Bureau of Land and Resources, Longquan, Zhejiang 323700; 3. Longnan Township Government, Longquan, Zhejiang 323700)

**Abstract** Taking the Longquan city of Zhejiang Province as the research area, the city's registration of forest ownership in 2008-2016 was studied, and the measures and problems left over in the various stages of the reform of the collective forest tenure system were analyzed. The conflict between the village regulations and laws and regulations as the starting point, in the forest right real estate registration work into judicial notary of inheritance. The Justice Department's investigation power constraints effectively solve the real estate registration agency for a written examination on the application materials only, due to resolve the patriarchal ideology of real estate registration misunderstanding, enhance the authenticity of registration application materials.

**Key words** Notarization of forest ownership; Registration of forest ownership; Disputes of forest ownership; Mortgage of forest right; Forestry informatization

龙泉市位于浙江省西南地区, 林地面积达 26.6 万  $\text{hm}^2$ , 是一片“九山半水半分田”的“浙南林海”<sup>[1]</sup>。自改革开放以来, 龙泉市整体经济水平不断提高, 林木价值逐年增长, 全市林业经济收入占总收入比例达 60%~70%。飞速的经济发展改善了老百姓日常生活水平, 也使得全市 23 万农民的林权不动产权属继承问题显得更加突出。笔者分析了龙泉市林权管理中存在的问题, 并提出了相应的解决对策。

## 1 龙泉市林权管理现状

2008—2016 年龙泉市累计办理林权不动产登记 4 456 起, 其中涉及继承登记 3 920 起, 占总量的 87.9%。数据来自 2008—2016 年浙江省龙泉市林权不动产登记的调查。具体各年度明细见图 1。

龙泉市地处偏远山区, 农村居民的法律意识普遍淡薄, 他们在申请办理林权不动产登记时, 对于恶意违法行为的认知不足。受“嫁出去的女, 泼出去的水”这一观念的影响, 女儿自出嫁后不再享有其父母遗产的继承权, 父母去世后, 其财产只能由儿子继承。这种继承方式得到绝大部分村民和村规民约的认可。但我国《民法》《继承法》都明确规定出嫁的女儿有继承父母遗产的权利<sup>[2]</sup>。可见, 村规民约明显与国家法律相违背<sup>[2]</sup>。该冲突给林权不动产权属继承登记工作带来阻力, 不懂法的农户往往觉得女儿也可以继承父母遗产是办证人员故意刁难。因此, 申请人故意隐瞒家庭其他林权权利人及其已故权利人的部分法定继承人等事件时有发生。

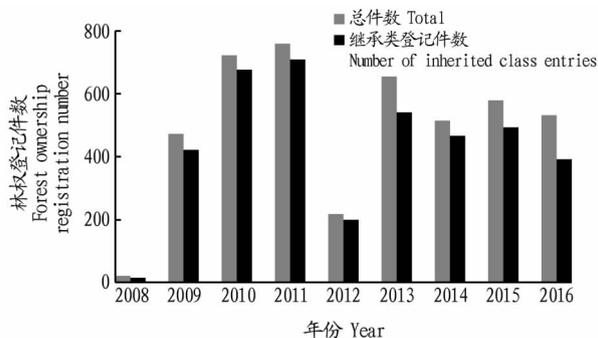


图 1 2008—2016 年龙泉市林权不动产登记总数及继承类登记件数对比

Fig. 1 The total number of registered forest property rights and the registration of inheritance class in Longquan during 2008-2016

新中国成立至计划生育国策实施前, 一对夫妻基本上育有 2 个以上子女。如今, “三定”时参加分山的人口由于老龄化、患病等各种原因死亡的, 那么, 在尊重村规民约的前提下根据法律法规妥善处理林权不动产继承登记, 不给当事人之间带来矛盾, 不影响林权的稳定就是林业建设需要解决的突出问题<sup>[3]</sup>。如何在遗产继承登记过程中对各类问题进行事前预防、事中监管、事后补救<sup>[4]</sup>, 确保每一个人的合法权益得到保障就是林权不动产登记机构今后亟待完善的工作。

当然, 林权权属登记制度还存在不健全的地方, 这不仅可能是其历史发展过程中就已经存在的, 是制度在创制的方式方法上出现的问题, 同时也可能是由于现实环境和社会背景发生了变化, 使传统法律制度与其所调整的社会关系出现差异和不协调<sup>[5]</sup>。林业部门历经 36 年不间断的完善林权管理方案, 解决了大部分历史遗留问题。但仍有部分历史遗留

**基金项目** 浙江省科技计划资助项目(2017C31010)。

**作者简介** 潘雅妮(1988—), 女, 浙江龙泉人, 助理工程师, 在读硕士, 从事农林业信息化研究。\* 通讯作者, 副教授, 博士, 从事模式识别、林业信息化研究。

**收稿日期** 2017-09-20

问题等待解决。

## 2 林权不动产相关历史遗留问题及登记工作存在的问题

### 2.1 林权共有人不明确

林权是以“户”为主体,龙海市各村集体在“三定”时制作的山林清册上标注了“人口”及“分山人口”数额,如“人口”5,“分山人口”6,表示该户当年共有5人,其中1人多分了1个劳力,但没有制作花名册。龙海市集体林权制度改革的前3个阶段都未对该问题进行完善,直至2007年之后登记机构才开始受理完善。受行政权限限制,目前登记机构只能根据申请人举证来确定该户林权共有人。龙海市集体林权制度改革4个阶段见表1<sup>[1]</sup>。

表1 龙海市集体林权制度改革阶段

Table 1 Stages of collective forest tenure reform in Longquan

阶段 Stages	年份 Year	政策 Policy	措施 Measures
第1阶段 First stage	1981—1984	林业“三定”	稳定山权林权,对集体山林进行划定自留山,确定生产责任制
第2阶段 Second stage	1989—1991	进一步完善生产责任制	完善20世纪80年代林地权属遗留问题
第3阶段 Third stage	2003—2006	延长山林生产责任制	责任山承包期限延长至2055年12月31日
第4阶段 Fourth stage	2007年至今	深化集体林权制度改革	建立规范有序的森林资源流转市场,建立森林可持续经营的新机制,健全林业社会化服务体系

### 2.2 户籍信息缺失

龙海市公安部门从2000年开始对户籍进行信息化管理,将全市人口户籍信息录入单机版户籍系统,2005年正式全市联网。由于农村人口情况错综复杂,农村青壮年常年在外出务工者居多,且户籍信息采集工作量大,基层警力不足等客观困难,公安部门自户籍信息化建设开展以来,只能选择录入2000年在世及之后出生的人口户籍信息。也就是说,龙海市参加林业“三定”后至2000年之前死亡的分山人口电子户籍信息基本缺失。

2015年国家公安部声明不再出具的18类证明中包含死亡证明,对于公安系统无户籍信息的已故人员,不动产登记中心难以通过申请人提交的书面材料判断林权共有人及利害关系人的死亡时间是否真实。

### 2.3 村委公章管理不严格

部分村委领导管理公章不严格,空白纸张往往都可以盖出公章来,这使得林权共有人证明及已故权利人的亲属关系证明等材料的真实性大打折扣。

### 2.4 不动产登记机构只有审查权,没有调查取证权

即不动产登记机构只能对申请人提交的纸质申请材料进行书面审核,并据此作出是否进行登记的决定<sup>[6]</sup>。但若不动产登记机构越权就申请登记的事项进行事实调查取证,然后审核自己调查取证的结果并以此结果进行登记,这等于登记机构自己既当运动员又当裁判。

笔者以浙江省龙泉市的案例来分析目前林权权属不动产登记存在的问题及应对方法存在的缺陷。

2010年龙海市尚未实行林权不动产遗产继承公证时,某村曾经出现过掌管村委会公章的干部朱某联合他人伪造林权证户主李某的死亡时间,伪造自己儿子朱小某与李某的收

养协议,恶意隐瞒李某还有一个出嫁他村的养女——李小某的事实,将李某名下的山林全部过户到朱小某名下。2013年李小某回村寻找养父李某林权证时发现此事,通过书面形式向林权管理中心提出异议,经过工作人员到实地多方询问核查,确认朱小某恶意隐瞒、骗取他人林权不动产的事实。李小某考虑到与朱小某系同村,通过司法途径强制收回李某的林权不动产对朱小某的工作、生活会有极大影响,决定接受林业部门的帮助让朱小某主动归还林权不动产。林业部门联合林权权属所在地人民政府工作人员上门游说,对朱某及朱小某详细告知若不主动交还李某山林权属,将在法律上、道德上产生何种恶果。经过几个月的多方协调,朱某与朱小某最终主动交出林权证进行作废,将林权不动产归还李某的法定继承人——李小某。鉴于朱某与朱小某能认识到自己的错误,李小某决定不追究朱某与朱小某的法律責任。

## 3 目前实行的方法及其存在的问题

### 3.1 材料领取时工作人员初步判断

目前,不动产登记机构通过与申请人交谈初步判断其家庭成员关系,采取询问申请人的方式分辨申请人的言语是否有漏洞,观察其肢体语言及神态是否协调来判断其是否存在故意隐瞒、虚报、造假等行为,依据档案局出具的原户主1983、1990和2006年的山林清册复印件、林地所有权人所在的村委会及乡镇街道出具的林权共有人证明或亲属关系证明判断其当初确权分山到户的人口数及第一顺序继承人,确定林权权利人及已故权利人的所有法定继承人<sup>[7]</sup>,最终判断出哪些继承人需做放弃继承权公证。

该方法虽然能排除一部分想要隐瞒的申请人,但大部分情况下工作人员在登记时无法凭借该方法甄别申请人是否存在欺骗行为。

### 3.2 公示粘贴

由于龙海市林权登记工作客观条件有限,难以亲自到林地权属所在地进行公示粘贴,只能通过申请人自行粘贴到各自行政村公开栏进行为期30d的林权登记公示。申请人需拍2张公示粘贴照片交至不动产登记机构以证明自己确实将公示进行粘贴并寻找2位村民及村长签章确认。不动产登记机构依靠群众反馈的意见进行判断申请登记的山场有无纠纷和隐瞒。该方法主要依靠申请人的自觉,存在很大的漏洞,不动产登记机构难以全面掌握其真实性。9年间龙海市通过村民监督成功发现13起隐瞒共有人事件,5起山林四至错填(数据来自浙江省龙海市林权管理中心)。

### 3.3 借鉴房产继承公证

借鉴房产等不动产的遗产继承公证程序,可以在一定程度上降低恶意骗取山林权属事件。林地林木承包经营权是以家庭为单位的承包关系,与房产又有质的区别,难以完全套用房产的继承公证程序。不动产登记机构只能在不断摸索中探寻切合龙海市实际情况的方法,努力做好方便广大农户办理林权不动产继承的同时,保护好工作人员,确保林权不动产登记工作有法可依。

### 3.4 结合电子平台监督管理

目前龙海市林业部门正在积极开发《龙海市林业信息集成系统》,一旦发现恶意骗取林权

行为,如果已经发证,则通过浙江省林权监管平台及龙泉市林业信息集成系统进行电子封锁,限制该该林权证的抵押贷款、采伐、林地承包经营权流转等事项,保护相关工作人员在不知情的情况下不会犯错,同时迫使林农主动交出有问题的林权证。这是目前龙泉市结合司法公证,有效预防申请人隐瞒实际情况并骗取林权权属等恶意为。

**3.5 提高办证人员法律意识** 林权办证人员不是专业的法律工作者,没有相应的专业知识判断林权不动产继承中各个环节的合法性,因此加强工作人员的法律意识,提升辨别材料真假能力,提高整体工作质量。结合龙泉市当地的实际情况,加强不动产登记机构与司法服务中心业务联系,加强林权不动产登记中司法公证的介入,在事前预防林权权利人合法权益不被侵犯的同时,保护办证人员的安全,降低办证风险。

龙泉市林业局与龙泉市司法局曾于 2010 年联合发文《关于开展集体林权制度改革法律服务的通知》,意在促使公证力量的介入,为林权制度改革工作提供法律服务保障,借助公证机制的事前调查取证、预防纠纷的职能来保障林权权利人的合法权益不受侵害。

由于林权档案信息不完善,这使得公证机关的实地调查取证工作难以得到全面、真实的情况,这将给公证机构带来极大风险。龙泉市不动产登记机构与司法局经过深入调研,最后决定林权不动产采取“放弃继承权公证”,该公证既能提高申请材料的真实有效性,又可在一定程度上预防并减少林权不动产继承登记过程中家庭内部矛盾的产生。

#### 4 解决措施

从“2.4”中的案例可以看出,由于登记机构权力受限,无法通过纸质材料合理审慎出申请人在继承登记中所提交材料的真实性,如是否存在隐瞒其他林权权利人,是否隐瞒已故林权权利人的法定继承人等。因此,需要第三方机构对林权不动产相关事实进行调查取证,协助把关申请材料的真实性。目前,公证机构所具备的特点是其他部门无可替代的。

**4.1 公证机构具有震慑力** 公证机构作为国家的证明机构,公证书是公证机构出具的有特定法律效力的司法文书,是国家公权行使的一种特定形式,具有公信力,因此对当事人产生一种威慑力。

**4.2 公证书具有强制执行力** 公证具有赋予强制执行的效力,是指赋予具有强制执行效力的文书,经过公证机构的证明,放弃遗产继承的法定继承人反悔时<sup>[8]</sup>,其他法定继承人可以不在经过诉讼程序,直接向有管辖权的人民法院申请强制执行<sup>[9]</sup>。《民事诉讼法》第六十九条规定,经过法定程序公证证明的法律事实和文书,人民法院应当作为认定事实的根据,但有相反证据足以推翻公证证明的除外<sup>[10]</sup>。

**4.3 公证人员法律意识完备** 公证员是专业的法律工作

者,可以在林权申请人申请遗产公证时,凭借其专业知识审查当事人是否具有民事行为能力和民事权利能力,确定各方当事人的权利义务,判定签订的协议是否是各方当事人的真实意思表示,调查核实有无欺诈行为,确保继承行为公平公正。

明确林权继承的有效性,是从程序上维护林权遗产继承秩序,发挥公证在林权登记中的作用<sup>[11]</sup>。目前龙泉市“林权不动产放弃继承权公证”已经实行了 5 年,对于预防林权纠纷,减少并化解家庭内部矛盾等问题已初见成效。因此,将公证预防纠纷、化解矛盾的职能优势“嫁接”入林权不动产登记工作中具有极大的可行性<sup>[12]</sup>。

#### 5 结论与讨论

深化集体林权制度改革必须从源头出发,登记机构从自身切入寻求多部门协同为林农提供更好的服务。

**5.1 加强工作人员法律法规知识,提高队伍的服务素质和业务水平** 不动产登记机构可以通过不断改善工作人员业务培训方式方法,鉴于窗口服务的特殊性,因此在时间上采取分批次、定期与不定期相结合,使培训时间与培训业务灵活变通<sup>[13]</sup>。同时,结合法律法规制定简单易懂的林权不动产登记流程,寻找让农民可接受的更便捷、更人性化的方式办理林权不动产登记。

**5.2 将林权公证作为林权登记前置条件** 未来,不动产登记机构可以在“放弃林权继承权”的基础上寻求街道、乡镇、社区及各企事业单位的帮助,摸索“林权继承公证”,为林权登记工作提供强有力的护盾,保障每位林权权利人的合法权益,维护林权不动产登记工作长期有序开展<sup>[14]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 洪汝锋. 龙泉市林权制度改革研究[D]. 杭州:浙江农林大学,2012:5-18.
- [2] 肖聪. 村规民约的法理分析[D]. 石家庄:河北经贸大学,2016:22.
- [3] 杜德鱼,惠向红. 林地承包权继承问题研究:基于法律的视角[J]. 西北林学院学报,2012,27(5):293-296.
- [4] 洪兆平,周海炜. 我国自然文化遗产资源管理必须引入战略管理理念[J]. 科技进步与对策,2003,20(9):41-43.
- [5] 杨翔. 公证正在失去平衡:论《公证法》的影响及公证制度的若干问题[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2008,32(3):13.
- [6] 国土资源部不动产登记中心. 不动产登记暂行条例实施细则释义[M]. 北京:北京大学出版社,2016:38.
- [7] 刘阳. 继承公证的制度研究[J]. 法制与社会,2015(27):42-43.
- [8] 宋永洁. 论公证的效力[J]. 黑河学刊,2012(7):83-84.
- [9] 唐琼. 行政机关申请法院强制执行制度的完善[D]. 南昌:南昌大学,2015:5.
- [10] 张璐. 法律职业共同体建构:以公证为视角切入[J]. 四川省干部函授学院学报,2016(3):135-139.
- [11] 陈晓雪. 试论我国民事诉讼和解制度的完善[J]. 洛阳理工学院学报(社会科学版),2012,27(6):51-54.
- [12] 沈颖程. 农村法律顾问体制性质新论[J]. 现代经济信息,2016(20):302.
- [13] 崔杰. 完善林业法制体系 推动生态文明建设[J]. 中国城市林业,2007,5(6):37-38.
- [14] 马欣. 关于加强行政执法队伍建设的思考[J]. 求知导刊,2015(22):6-9.