无居民海岛开发利用中对林权证处理的政策研究

郭朋军[1]，倪云林[2]，刘志刚[1]，虞丹波[1]

（1. 舟山市海洋与渔业局　舟山　316000；2. 浙江海洋大学港航与交通运输工程学院　舟山　316022）

摘要：林权证是《中华人民共和国海岛保护法》出台前舟山市无居民海岛上发放数量最多的权证类型，均为集体所有，这和“无居民海岛属于国家所有”的法律规定相矛盾，需要进行政策处理。文章在调查统计舟山市无居民海岛林权证现状的基础上，提出 3 种针对集体所有林权证的政策处理方案；出于对保证政策可行性的考虑，提出在项目开发需要时再通过征收补偿将集体所有权变更为国家所有权的方案推荐；针对该方案重点研究在林权证处理方面具体的政策措施、处理流程和分类建议。

关键词：无居民海岛；林权证；集体所有；征收补偿

中图分类号：P74　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1005－9857(2017)04－0093－05

The Handling Policies of Forest Right Certificate in the Development of Uninhabited Islands

GUO Pengjun[1], NI Yunlin[2], LIU Zhigang[1], YU Danbo[1]

(1. Zhoushan Oceanic & Fishery Administration, Zhoushan 316000, China;
2. Port and Transportation Engineering School of Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316022, China)

Abstract: The uninhabited islands of Zhoushan City have the largest number of forest right certificates before the issuing and implementing of The Island Protection Law, P.R.C. The collective ownership of forest land is contrary to the national ownership of uninhabited islands prescribed by law. Therefore it is necessary to deal with these certificates by policies. Based on the investigation of forest right certificates of uninhabited islands in Zhoushan City, three schemes were proposed to deal with the collective ownership of forest right certificate. For guaranteeing the feasibility of policies, it was recommended to change the ownership by expropriation compensation when a project began to develop. Furthermore, the policy measures, approval process and suggestions were studied in details.

Key words: Uninhabited islands, Forest right certificate, Collective ownership, Expropriation compensation

收稿日期：2016-11-04；**修订日期**：2016-12-05

基金项目：2015 年市级海洋管理专项资金项目“舟山市无居民海岛开发利用政策处理研究”（舟财农[2015]36 号）.

作者简介：郭朋军，硕士，研究方向为海岛开发利用与保护，电子信箱：1243987783@qq.com

通信作者：倪云林，讲师，博士研究生，研究方向为无居民海岛开发利用，电子信箱：nylzjou@126.com

1 引言

舟山市无居民海岛数量众多，这些无居民海岛大多拥有良好的自然环境和自然资源，部分已进行不同程度、不同类型的开发利用，有的还由政府及有关部门依法颁发林权证、土地证等权属证明。

2010 年 3 月 1 日起我国施行《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)，随后国家和省级层面也相继出台规范无居民海岛开发利用行为的法规和政策。但是涉及具体无居民海岛的开发利用，现有政策尚未量化、细化、具体化，可操作性不强，尤其是针对《海岛保护法》第四条“无居民海岛属于国家所有”的规定与无居民海岛法前开发业主所有权之间的问题，需要制定妥善的处理政策，以解决相关实际问题。

经调查发现，林权证是舟山市无居民海岛上数量最多的权证类型，因此以舟山为例研究无居民海岛开发利用过程中对林权证的处理政策，具有典型性和代表性，现实意义较大。

2 舟山市无居民海岛林权证的基本情况

2.1 林权证调查统计

林权证是县级以上地方人民政府或国务院林业主管部门，依据有关规定，按照有关程序，对国家所有或集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，确认所有权或使用权，并登记造册，发放的证书[1]。

根据调查统计，舟山市共颁发林权证 261 个，涉及 232 个无居民海岛，确权面积总计约为 1 076 hm^2 (表 1)。

表 1 舟山市无居民海岛林权证颁发情况

审核机关	林权证数量/个	确权总面积/hm^2	无居民海岛数量/个
舟山市农林局	18	36	18
定海区农林局	39	142	41
普陀区农林局	143	433	109
岱山县农林局	51	343	54
嵊泗县农林局	10	122	10
合计	261	1 076	232

这些林权证绝大部分于 2007 年颁发，个别于 2006 年或 20 世纪 80 年代颁发；除定海区临城街道的 18 个林权证是由舟山市农林局审核、舟山市人民政府颁发外，其余 243 个林权证均由无居民海岛所有地的县级林业主管部门审核、县级人民政府颁发。林权证“森林、林木、林地状况登记表”上填写的林地所有权权利人、林地使用权权利人、森林或树木所有权权利人、森林或树木使用权权利人全为村级经济合作社，使用期限为永久使用。

2.2 林权证存在的问题

林权证的政策处理直接影响到国家和所有权人或使用权人的根本利益，因此有必要对调查过程中发现的问题进行说明，主要包括：林权证面积与实际山林面积不符合。遥感数据显示，部分无居民海岛的林权证面积要大于整个海岛面积，个别无居民海岛甚至存在有林权证但实无任何植被的情况。

(1)有林权证但该岛已注销或为低潮高地。无居民海岛因填海连岛工程的实施而注销，但林权证上的海岛信息却未及时更改；或因变成低潮高地而不再是无居民海岛，不可能存在所谓的林地。

(2)一岛多证但四至不明。一岛多证是一种正常的权属状况，指无居民海岛不同区块的山林分属于不同的权属人，需要发放多个林权证；但林权证的确权范围四至不明，难以说明同一海岛不同区块分属于不同权属人的情况。

(3)林权证地名不规范。2011 年海岛调查对所有海岛的标准名称进行认定，而目前无居民海岛上的林权证绝大多数在 2007 年颁发，其上填写的海岛信息基本与认定的标准名称不同，很多出现同音异形字，甚至部分无法辨别所属海岛。

(4)林权证林种、林班、小班信息不规范。大多数林权证“林种”一栏里填写的都是“公益生态林”，但《中华人民共和国森林法》规定林种分防护林、用材林、经济林、薪炭林、特种用途林 5 类；此外，几乎所有林权证上的“林班”和“小班”一栏都是空白，存在信息缺失。

3 林权证的处理政策

按照《海岛保护法》和《浙江省无居民海岛开发利用管理办法》等法律法规的相关规定，无居民海

岛属于国家所有，无居民海岛的使用需经依法批准或通过招标、拍卖、挂牌等方式取得使用权，在缴纳无居民海岛使用金之后，由县级人民政府登记造册，颁发无居民海岛使用权证书。因此，对林权证处理的本质目标是在产权国家所有或将集体所有征为国有的基础上，注销林权证，换发无居民海岛使用权证书或由政府收储出让。

3.1　研究现状

如前所述，舟山市无居民海岛林权证上的林地所有权均为集体所有，因此对这类林权证的处理首先需要将集体所有的林地转换为国家所有，这在我国现行法律框架下仅能通过征收补偿的方式实现。参考朱康对[2]、李晓冬等[3]的研究成果，目前有 3 种理论上可行的处理方案。

方案 1：针对林地集体所有的情况，最简单的办法就是将集体所有的林地征为国有，而不涉及林地使用权、林木和森林的所有权和使用权的变更。在征地事务所负责完成征地和补偿工作之后，注销林权证，并由海洋主管部门换发无居民海岛使用权证；同时考虑到国家对林业发展一贯采取鼓励扶持的政策以及林业发展对无居民海岛生态环境的保护作用，建议作为公益事业用岛免缴无居民海岛使用金。

方案 2：对林地集体所有的林权证的处理分两步进行。第一步，由海岛使用权储备（交易）中心委托征地事务所对集体林地及地上附着物进行征收补偿，经国土耕保规划部门审查报省人民政府批准后，将原有林地的集体所有权、使用权和林木的集体所有权、使用权一并注销，交由海岛使用权储备（交易）中心收储。第二步，在用岛类型不变的前提下，单位或个人可以重新提出用岛申请或通过招标、拍卖、挂牌等方式出让无居民海岛使用权；同等条件下，如果原林地使用权人或林地承包经营户有意向继续用岛的，可以优先通过申请审批的方式取得无居民海岛使用权。

方案 3：对无居民海岛上森林、林木和林地所有权人为集体所有的林权证维持现状，不予换发无居民海岛使用权证；当项目开发需要时，借鉴陆地或有居民海岛上的做法，对林地和林木价值进行市场评估，通过征收补偿的方式将集体所有权变更为国家所有权并办理农转用审批手续后，由海洋管理部门负责“供岛”工作。

从理论上讲，方案 1 最为简单，但将林地所有权和使用权分离，分别征收补偿的做法在现实中难以操作；方案 2 虽可解决这一问题，但需要大量的人力、财力和时间用于林地的征收、补偿、收储、出让等工作。因此本文推荐方案 3，一方面该方案与现有陆地或有居民海岛上建设项目使用林地和土地征收的做法较为一致，可保证政策的连续性和可行性；另一方面政府无须安排大量的财政专项资金用于林权证的处理工作，有效减轻了财政压力。关于方案 3，现有研究只给出林权证处理的总体框架，而缺乏详细、具体的政策措施和处理流程，本文将重点论述。

3.2　政策措施和处理流程

3.2.1　办理建设项目使用林地的审核审批手续

建设项目经县级以上人民政府或其有关部门批准立项后，用地单位向县级以上林业行政主管部门申办使用林地审核手续，填报《使用林地申请表》，并提供立项批文、被使用林地的林权证、项目使用林地可行性报告、被使用林地平面图等材料。

经最初受理的县级林业行政主管部门初步审查同意后，将有关材料逐级上报具有审批权限的林业行政主管部门进行审核和审批（表 2），并由审批部门向用地单位核发《使用林地审核同意书》。

表 2　长期使用林地审批权限

林地类别	面积/hm^2	审批权限
防护林、特种林林地	≤2	市 局★
	2～10	省 厅
	≥10	国家局
用材林、经济林、薪炭林、采伐迹地林地	≤2	市 局★
	2～35	省 厅
	≥35	国家局
其他林地	≤2	市 局★
	2～35	省厅
	≥35	国家局

注：★不包括省级以上自然保护区。

3.2.2 办理农用地转用和土地征收审批手续

用地单位委托征地事务所负责集体所有林地的征收工作，拟定征收补偿安置方案，并通过国土部门的土地利用规划与耕地保护处室办理农用地转用的相关手续，转报省人民政府审批。经省人民政府同意获得《浙江省建设用地审批意见书》后，用地单位应按规定拨付发放征地补偿费，并及时到林业部门办理林权证的核减或注销手续(图 1)。

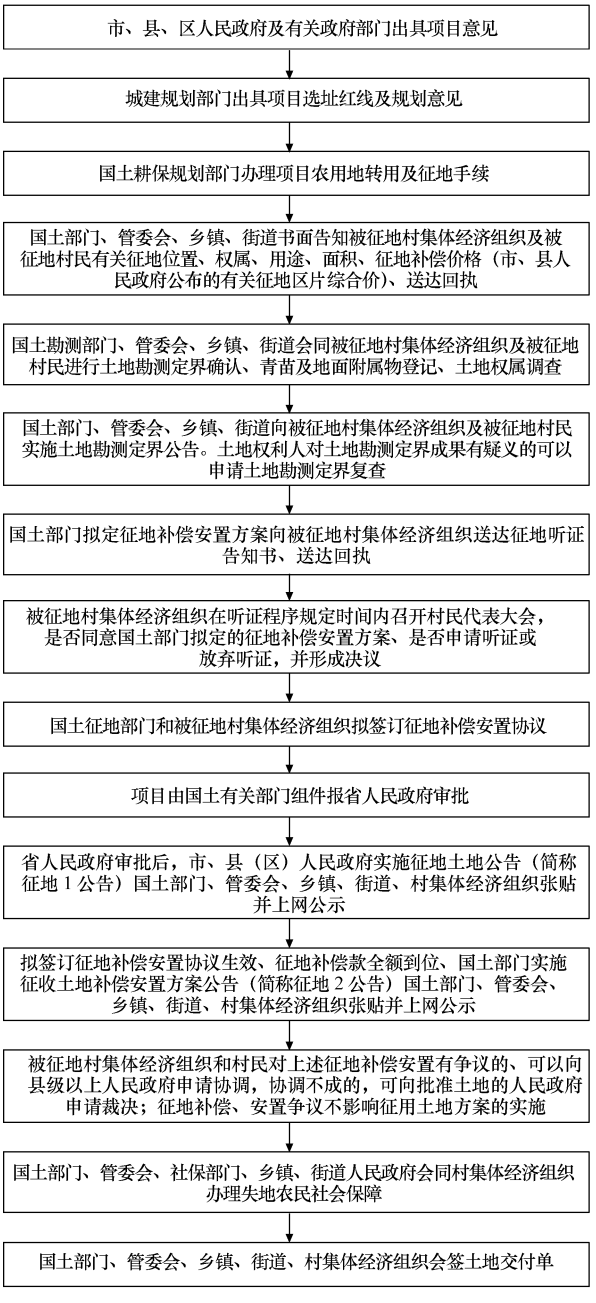


图 1 项目征地审报基本流程

需要说明的是，办理建设项目使用林地的审核审批手续和办理农用地转用、土地征收审批手续可以同时进行，不互为前置条件。

3.2.3 办理无居民海岛使用手续

在获得《使用林地审核同意书》《浙江省建设用地审批意见书》并完成征地补偿工作和办理林权证核减或注销手续的前提下，在与国土、林业部门沟通协商和做好工作交接的基础上，由海洋主管部门接手负责“供岛”工作。非经营性项目的无居民海岛使用权可通过申请审批的方式取得(图 2)，浙江省人民政府审批权限内的经营性项目的无居民海岛使用权则需通过招标、拍卖或挂牌等方式取得(图 3)。

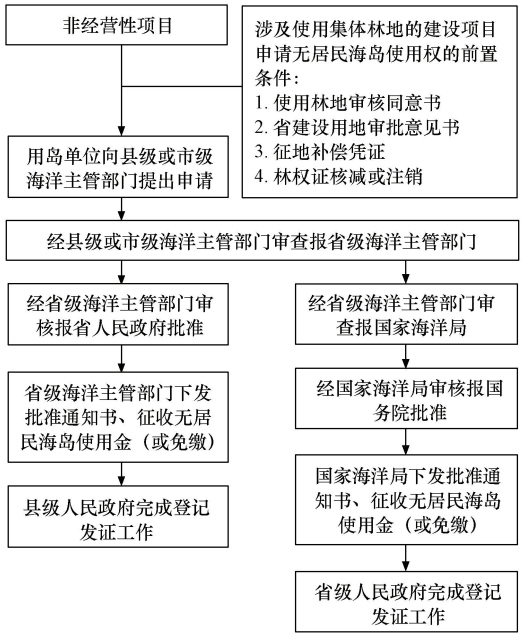


图 2 非经营性项目使用无居民海岛申请审批流程

3.3 林权证的分类处理建议

上述已指出林权证“森林、林木、林地状况登记表”所载内容存在的各种问题，这些问题直接关系到林地征收的补偿金额。本着实事求是、尊重事实、兼顾林权权利人和国家利益的原则，在对林权证进行政策处理时需要分类考虑。

3.3.1 林权证面积与实际山林占地面积相统一的情况

按照林权证上的登记面积进行征地补偿。一方面根据森林资源资产评估的原则、程序和方法对无居民海岛上的林木、林地资产进行科学评估；另

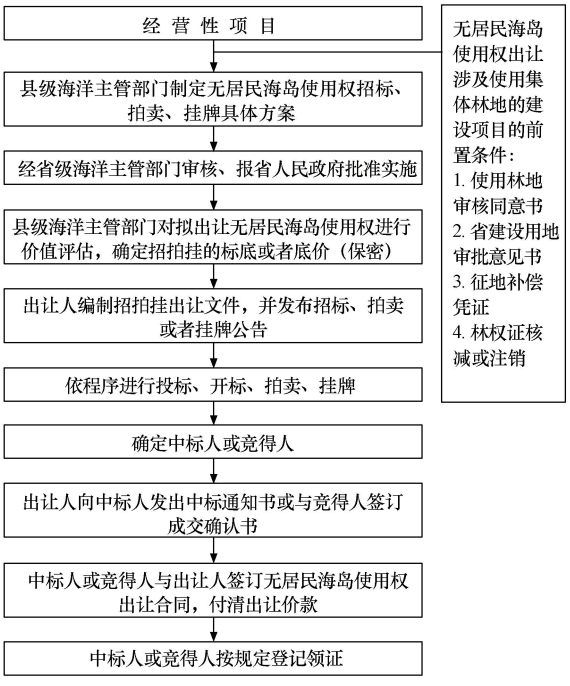


图 3　经营性项目使用无居民海岛招拍挂流程

一方面要结合各县区征地区片综合补偿标准，因为各地补偿标准有所不同。

3.3.2　林权证面积与实际山林占地面积不统一的情况

如果林业部门已重新核实并做相关更改的，则按照核实更改后的面积进行征地补偿；如果尚未更改，则按照实际测量的林地占地面积进行征地补偿，具体做法与 3.3.1 所述相同。对于海岛实无任何植被的情况，建议林业部门及时做好林权证的注销工作，不做相关补偿。

3.3.3　林权证所填海岛已注销或为低潮高地的情况

建议林业部门根据实际情况及时做好林权证的注销或信息变更工作。在无居民海岛开发利用过程中，对于已注销权证无需做相关补偿，对于变更权证的政策处理则按照 3.3.1 所述。

3.3.4　林权证信息不全或不规范的情况

如前所述，部分林权证存在四至范围不明、海岛名称不规范、林班信息缺失等问题，建议林业部门及时补充和变更相关内容，为将来无居民海岛的林地征收提供科学真实的补偿依据。

4　结论

舟山市共对 232 个无居民海岛发放了 261 个林权证，确权面积总计约 1 076 hm^2。这些林权证上填写的林地所有权利人均为村级经济合作社，即集体所有。部分林权证在面积、四至、地名、林种及真实性等方面存在一定问题。

建议当项目开发需要时再对集体所有的林权证进行政策处理。在现行法律框架下只能通过征收补偿的方式将集体所有权变更为国家所有权。用岛项目在办理建设项目使用林地的审核审批手续、农用地转用和土地征收审批手续的基础上，向海洋部门申请无居民海岛使用权或由海洋部门通过招标、拍卖或挂牌等方式出让无居民海岛使用权。本着实事求是和尊重事实的原则，林权证的政策处理需要分类考虑。

参考文献

[1]　周斌.我国集体林权制度改革法律问题研究[D].青岛：中国海洋大学，2010.

[2]　朱康对.无居民海岛历史遗留产权问题的处置：以温州无居民海岛为例[J].中共浙江省委党校学报，2013(3)：10－15.

[3]　李晓冬，吴姗姗，章晶.试析解决我国无居民海岛法前用岛权证管理问题的对策建议[J].海洋开发与管理，2014，31(7)：15－20.