

集体林权改革驱动因素探讨

戴兴安¹, 张小罗²

(1. 中南林业科技大学 林学院, 湖南 长沙 410004; 2. 中南林业科技大学 法学院, 湖南 长沙 410004)

摘要:集体林权改革既可认为是林业生产过程中生产关系的调整与确立,也可认为是集体林区林业产业结构的调整与创新。实践证明:集体林权改革是集体林区林业经济体系中各种要素重新配置的复杂过程,这一过程具有明显的现实基础,也具有科学的理论依据;林权制度改革是林业现代化发展的客观要求,也是实现山区林农脱贫致富的有效途径;合理的林权制度是实现森林可持续利用的前提条件;林业资源合理高效配置作为政府主管部门进行宏观调控的重要手段,是其加强林业管理,实现林业产业现代化的基础,也是实现南方集体林区和谐发展的保证。

关键词:和谐发展;集体林权;改革;驱动因素

中图分类号:F326.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1001-7461(2010)03-0210-04

Accord Development in the Reform of the Collective Forest Ownership

DAI Xing-an¹, ZHANG Xiao-luo²

(1. College of Forestry, Central South University of Forestry & Technology, Changsha, Hunan 410004, China;
2. Facult of Law, Central South University of Forestry & Technology, Changsha, Hunan 410004, China)

Abstract: Reform of the collective forest ownership can be regarded as the adjustment and establishment of production relation in the forestry production procedure, it can also be regarded as the adjustment and innovation of the collective forestry industrial structure in forest zone. Practice has proved that the reform of collective forest ownership is complicated reconfiguration of various important factors in forestry economic system. Based upon the investigation, a preliminary exploration and analysis of the driving mechanism in the reform of the collective forest ownership was carried out. In spite of the economic achievements of the reform, the majority of the farmers have not been awarded operational rights due to quite a number of the driving mechanism factors involved in the reform process, resulting a concentration of forest ownership in the hands of a small number of people who are in power, and thus deviated to some extent from the goal and tenet of land to the tiller, from which the reform of collective forest ownership is designed to achieve.

Key words: accord development; collective forest ownership; reform; driving mechanism

林权改革的重点是从明晰产权入手,重塑林业微观经营主体,建立以林农为主体的微观市场主体,放活山林经营权,落实林业经营者对林木的处置权,确保林地经营者的收益权。具体做法是将集体林地均分到户(联户),实现“均山、均权、均利”和“耕者有其山”,以法律形式颁发林权证。集体林权改革既可认为是林业生产过程中生产关系的调整与确立,也可认为是集体林区林业产业结构的调整与

创新。它的实施过程存在着政府方针与政策、技术规范的制定、经营者的意见表达和利益整合以及多方面的社会参与等内容。而且,集体林权改革作为一种经济活动过程,成为影响林业可持续发展的一个重要因素。因此,对集体林权改革的驱动机制进行分析和解释,将有利于促进集体林区林业资源合理与高效利用。集体林权改革的社会意义、排斥机制、实施技术措施等问题的研究是目前学术界研究

收稿日期:2009-03-04 修回日期:2009-09-05
基金项目:中南林业科技大学青年基金重点项目“森林生态效益补偿之制度研究”;湖南省教育厅重点研究项目(04A066);湖南省教育厅研究项目“森林生态效益补偿制度的法理研究”(2006-2008)
作者简介:戴兴安,男,教授,博士,从事林业与可持续发展研究。

的热点,也是中国政府高度关注的问题。由于自然环境存在很大差别,集体林权改革在各地区的实施效果也会不尽相同,理论上对各地的集体林权改革政策已经进行了很多实地考察和研究,主要从研究区域的自然条件和生态环境入手,分析集体林权改革的必要性,介绍当地在集体林权改革方面所做的工作以及实施中遇到的困难和存在的问题,并提出相应对策^[1-4]。但是,关于集体林权改革的驱动因素在经济学界、农林学界以及政府机构都没有顾及。因此,研究集体林权改革驱动因子以及与农、林产业生产力变化的关系,建立合理的调控技术措施,选择科学的调控管理手段,对于实现集体林权改革地区的可持续发展,林地长期持续经营和利用,具有重要的理论价值和实践意义。

1 集体林权制度改革的演变

我国的集体林权改革历经了5个阶段,即土地改革时期的分林到户阶段,农业合作化时期的山林入社阶段,人民公社时期的山林集体所有、集体经营阶段,20世纪80年代初的林业“三定”阶段以及21世纪以来的集体林权改革阶段。现阶段的集体林权改革2003年启动,以福建、江西为试点省份,并于2006年底在全国全面推广。

集体林权制度改革的提出,源于宪法对财产权的保护。在人权谱系中,财产权居于重要地位,只有保障公民个人的财产权,公民其他权利如生存权、发展权、自由权、平等权等才有了坚实的物质保障。按照启蒙思想家的观点,财产权是一项与生命、自由紧密联系在一起的自然权利。“财产是上帝赐予的东西,人既然享有生命,就必须有维持生存的生活资料^[5]。”无偿剥夺公民的财产无异于剥夺公民的生命与自由。因此,对财产权的保障构成了各国宪法的一个内在组成部分。而且,国家对每个社会成员的财产权具有不可推卸的保护责任。尽管各国宪法赋予政府基于公共利益的需要征用公民合法财产的权力,但这种权力也不是随意而为的,必须以政府对财产的征用给予合理而公正的补偿为前提。唯如此,“法律所维系下的利益关系才能促进社会发展,否则必然会伤害相关利益主体进行有利于社会进步的利益活动^[6]。”

20世纪50年代初期,国家在没收官僚资本和地主林地资源的基础上,建立了公有制为主的林业企业和国有林场,广大山区和林区将许多林地资源归还给农民经营,形成了以国家经营和农民个体经营为主的林业经营形式。随着所有制的变革,个体

经营初步转化为集体所有制经济。在此后的20多年间,一直维持着国家或集体经营的林业生产与经营格局。改革开放以来,林业经营模式发生了巨大变化,产生了承包、股份合作等林业经营模式。根据我国宪法和法律规定,林地属于国家或集体所有,国有林业企业或集体林业经济组织实行以承包经营为基础兼有与统分相结合的双重经营机制。承包经营比较适合林业生产,是目前我国林业生产中最主要的经营方式,而这种方式与林权制度具有紧密的内在联系。但是,由于我国农村社会的复杂性,我国林学界对于林农拥有林地权利的法律性质尚未形成一致的认识。从我国相关立法与司法解释的实际情形来看,林地承包经营权目前还属于债权的性质,但是已经出现了“物权化”的趋势。例如,1986年4月14日,最高人民法院关于农村承包合同纠纷案件若干问题的意见中规定:“承包人将承包合同转让或转包给第三者,必须经发包人同意,并不得擅自改变原承包合同的生产经营等内容,否则转让或转包合同无效。”我国现行《民法通则》、《土地管理法》、《林地管理暂行办法》等也规定,农民承包经营土地的权利和义务由承包合同约定。因此,“林地承包经营权”并不具有物权的“直接支配性”、“排他性”等特征;林农个体林地使用权毋须登记注册、核发证书,林农的林地权利并不具有土地物权的公示性与公信力。从法学原理上看,我国林地制度虽然有“物权化”的趋势,但是其物权属性毕竟还没有得到法律的正式确认。这种立法现状构成了对林地合理流转的法律障碍,实际上也阻碍了林业生产力的进一步发展。我国民法学者中早已有人提出“‘劳动群众集体’的概念在法学上不是科学的概念”,主张“按照法律自身的逻辑对‘劳动群众集体经济组织’进行重新构造”。但是,大量属于“劳动群众集体经济组织”的林地,不论是在法律上还是在实践中,都没有明确谁是林地所有权的真正代表^[7-8]。

2 林权制度改革的经济学分析

从制度经济学的角度来看,由于现行林业管理制度导致的“交易成本”过高,现行的林权制度难以适应市场经济发展的要求,因而阻碍了林业产业化的进程和林业经济继续发展。

“交易成本”包括“林业生产外交易成本”与“林业生产内交易成本”。前者指政府向林业企业或林农摊派的各种费用,如“育林基金”、“林地补偿费”等,而这些费用是维持林业基层组织正常运转的经济来源。我国现行的林权制度规定,林地所有权归

国家或集体,实行无偿使用制,但承包者要按照合同规定开展经营活动,向国家或集体上交部分经营成果,以维持相关机构对其生产和生活进行事无巨细的组织与管理。1978 年以后,我国南方集体林区普遍推行“承包经营”。由于林农生产经营的分散性以及林业生产资料市场与林产品销售市场的“信息不对称”性,众多的林农无法联合起来与生产厂家、销售商竞争,处于十分不利的地位。此外,在市场经济发展过程中,必然使林农内部产生行业分化,出现专门从事林业生产或专门从事商业、运输业、建筑业等行业的职业阶层,这是符合市场经济发展要求的。因此,允许林农以转包、转租等方式转让林地使用权,也是符合市场经济发展规律的。然而,我国立法对林农拥有林地权利的法律性质规定不明确,必然会增加林地使用权转让的风险与成本,因为现阶段林农拥有的林地权利还属于一种残缺不全的权利形态。正是因为存在这种林地权利主体的模糊性,林农对林地的长期投入缺乏积极性,当然,更不会自愿自觉地去维持林地的生产力,有时还会破坏性地利用林地。这样,对再次承包林地的林农而言,必将大大提高生产投入,也就加大了林地转让的交易风险和交易成本^[8]。总之,我国现行的林权制度使林业生产内交易成本过高,阻碍了林业经济资源的优化组合,也不利于林农收入的提高。目前,南方集体林区出现两种局面,一是不管不问,生产在较低的水平上循环往复;二是没有明确林权,遭受自然灾害时,林农扑救的积极性不高。这也无疑影响了集体林区的和谐发展。

3 林权制度改革 的法理分析

不清晰的林业产权制度,既影响了收益权的取得,更会影响土地产权制度的激励功能、保险功能和约束功能的有效发挥。林业经营的收益得不到保障,缺乏生产的激励机制,导致林农或公司从事林业经营的积极性不高。林地使用权的不确定将影响土地产权的保险作用的发挥。只有当社会持续而稳定地承认和保护产权时,人们才会从事财富积累,谋划长期经济活动,如果他们对于未来期望收益缺乏信心,就会出现滥用资源,实施掠夺式经营生产的短期行为。使用权的不明确同样影响产权约束功能的发挥,林权纠纷正是约束作用失效的表现。林地产权中的使用权和收益权得不到保证,相应的转让权也就无从谈起,也就无法实现林业资源的有效配置。在市场经济条件下,林业资源配置必须满足林业产业化发展要求,也就是说,必须进行林权制度改革。

现阶段,我国林权制度改革的总体思路是“稳定所有权,强化使用权、收益权及转让权,并把使用权上升为物权”^[8-9]。

根据新制度经济学与经济分析法学派的观点,土地“排他权”与“转让权”是资源高效利用的充分必要条件,也是降低林业生产内交易成本的基础条件。随着我国林业产业化体系的完善与发展,林业管理机构得以精简,从而达到降低“林业生产外交易成本”的目的。我国林权制度改革的关键在于实现林农拥有林地权利的物权化的确认以及林农拥有林地使用权的“排他性”与“可转让性”,以实现林业经济的产业化,降低林业生产的“交易成本”。

4 集体林权改革的驱动因素分析

4.1 林业经济主体

林业经济主体包括林业经济主体的分化与整合、林业经济主体积累功能扩大 2 个方面。集体林权制度改革,就是重构集体林区林业经济主体,对原有的经济主体进行分解,形成以农户为基本生产单位的新的林业经济主体。然而,这种经济主体具有浓厚的传统色彩,它是以血缘关系、婚姻形式为结合方式,集生产、生活、生育等功能于一体,从而缺乏现代经济主体的竞争性、市场性以及利润最大化为目标的显著特征。因此,农户经济主体的进一步分化与组合,形成具有现代经济主体特征的新型林业经济主体,将是中国农村与山区现代化的重要组成部分。现阶段,南方集体林区林业经营过程中融资渠道不畅,如果没有农户经济主体的自我积累,经济主体的整合以及新林业经济主体的产生就会十分困难,新产业的生成与发育也就更为困难。因此,林业经济主体积累功能的扩大与林业经济主体的分化、整合是相辅相成的。

4.2 驱动力

驱动力是促进集体林权改革的各种机制与要素的综合,包括林业经济组织制度创新、市场机制引导、工业体系的扩散和辐射效应以及政府宏观政策的调控等内容。

目前,我国林业生产主要采取承包经营、租赁经营、股份合作制经营及林业企业集团等经营方式。因此,林业经济组织制度创新也就包括林农自发组织的自组织创新和政府进行的经济组织创新。农村家庭联产承包责任制以来,林农自组织创新就一直进行着,这种自组织创新大都是以血缘、亲缘等传统关系为缔结和联合的纽带,没有法律保障,容易产生也容易消失。自组织创新虽然也能促进林业经济主

体的分化与组合,但因其整合功能不足,难以促进新型林业林业经济主体的形成。政府进行的经济组织创新是通过经济法律形式护航的新型经济主体产生和运转的一种创新活动,这种创新具有合法性与稳定性。当然,林农自组织创新与政府经济组织创新有密切的联系,林农自组织创新有能动性、灵活性及天然的合理性,是推动政府经济组织创新的重要力量。如果政府能够及时将自组织创新以经济法律形式确定下来,自组织创新也就成为一种正式的经济组织制度。

林业经济组织创新促进林业经济主体分化与整合体现在 2 个方面,一是推动原有林业经济主体的分化与组合,并使其发生质的变化,从而具有现代经济主体的特征;二是在原有经济主体分化的基础上,通过林业经济组织制度创新,从而形成新的林业经济主体。市场机制是引导林业经济主体分化、整合的主要驱动力,通过市场体系中供求关系、价格及市场信号的变动,引导林业经济主体分化与整合的方向,从而推动集体林权改革的实施。工业体系的扩散和辐射效应在促进集体林权改革方面具有重要的作用,利用工业体系中科技、信息、融资等优势,能够引导与带动林业产业的发展与壮大。

转化是集体林权改革在各种驱动力作用下进行的复杂过程。在这个过程中,首先是林业资源配置状态的转化,其具体形式表现为:林业投资主体的变化、林业生产过程中劳动力分布状况的变化以及林业产业产值结构的变化。这些变化的积累与叠加,就会引起林农收入、分配以及需求等方面的转化。整个集体林区林权制度的全面转化,将为集体林区现代化奠定坚实的基础。

5 结 语

集体林权制度改革有利于林农拥有林地权利的物权化的确认,有利于集体林区资源的优化配置,促进集体林区产业水平的提高,实现集体林区的科学发展。因此,可以认为林权制度改革是林业现代化发展的客观要求,是实现山区林农脱贫致富的有效途径;在保持林地所有权属集体的前提下,将林地使用权和林木所有权落实到农户或其他经营主体,以法律形式保障林农合法权益,让群众吃下“定心丸”。合理的林权制度是实现森林永续利用的前提条件。林业资源合理高效配置作为政府主管部门进行宏观调控的重要手段,是其加强林业管理,实现林业产业

现代化的基础,也是实现南方集体林区和谐发展的保证。

参考文献:

[1] 陈永富,姬亚岚. 对南方集体林区非公有制林业发展的思考[J]. 林业经济,2003(5):4-8.
CHEN Y F,JI Y L. On the southern collective forest forestry development of non-public[J]. Forestry Economics, 2003(5): 4-8.

[2] 支钢伟,何彬林,曹杨生. 浙江省绍兴市非公有制林业发展现状及对策[J]. 浙江林学院学报,2005,22(2):221-225.
ZHI G W,HE B L,CAO Y S. Study on non-public sectors of the forest in Shaoxing City[J]. Journal of Zhejiang Forestry College,2005,22(2):221-225.

[3] 周伯煌,宣裕方,张慧. 非公有制林业发展的制度障碍及其对策[J]. 林业科学,2006,42(11):110-113.
ZHOU B H, XUAN Y F, ZHANG H. Obstacles of regulations in nonpublic owned forestry and their solution[J]. Scientia Silvae Sinicae, 2006,42(11):110-113.

[4] 朱冬亮. 集体林权制度改革中的社会排斥机制分析[J]. 厦门大学学报:哲学社会科学版,2007, 181(3):122-128.
ZHU D L. An analysis of the social exclusion mechanism in the reform of the collectively-owned forestry system [J]. Journal of Xiamen University: Arts & Social Sciences, 2007, 181 (3):122-128.

[5] (英)洛克. 政府论(下篇)[M]. 瞿菊农译. 商务印书馆,1982. 101-102.
JOHN L. Treatises of government(second of two parts) [M]. QU J N. Commercial Press,1982. 101-102.

[6] 张涛. 森林生态效益补偿机制研究[D]. 北京:中国林业科学研究院,2003. 18-19.
ZHANG T. Study on payment mechanism of forest ecological compensation [D]. Beijing: Chinese Academy of Forestry, 2003. 18-19.

[7] 姚星期,温亚利,李伟. 产权社会性视角下的西部地区集体林产权改革研究[J]. 西北林学院学报,2009,24(3):214-218.
YAO X Q,WEN Y L,LI W. A study on the reform of the property right of collective forest western China in the views of its social catachrestics [J]. Journal of Northwest Forestry University,2009,24(3):214-218.

[8] 戴兴安,胡日利. 论林地制度创新与林业产业化[J]. 林业资源管理,2004(6):5-8.
DAI X A, HU Y L. On forest land management system and forestry industrialization [J]. Forest Resources Management, 2004(6):5-8.

[9] 程云行. 南方集体林区林地产权制度研究[D]. 北京:北京林业大学,2004. 4-10.
CHENG Y X. Studies on woodland property rights institution of southern collective forest zone [D]. Beijing:Beijing Forestry University,2004. 4-10.