

文章编号: 1000-5692(2005)01-0109-05

浙江省非公有制林业发展的法律问题探讨

周伯煌^{1,2}, 宣裕方³, 徐金锋²

(1. 浙江大学 法学院, 浙江 杭州 310028; 2. 浙江林学院 人文学院, 浙江 临安 311300;
3. 浙江林学院 人事处, 浙江 临安 311300)

摘要: 非公有制林业是现代林业发展的必然方向, 是实现全社会投资兴办林业的一个较好途径。通过对浙江省非公有制林业发展的现状分析, 指出已有非公有制林业法律地位不明确、非公有制林业物权权利人的权利未得到有效保障和山林权属不稳定、山林纠纷多发等主要法律问题。提出了浙江省非公有制林业发展的法律对策: ①明确非公有制林业的法律地位; ②深化改革, 健全物权制度; ③稳定山权和林权, 切实加强山林权属争议调处工作。参 10

关键词: 非公有制林业; 法律地位; 物权; 山林权属

中图分类号: F7-05 **文献标识码:** A

非公有制林业是我国林业的重要组成部分, 是当前林业建设中最具活力和潜力的板块。发展非公有制林业, 不仅是调整林业所有制结构, 加快造林绿化步伐, 增加森林资源质量, 缓解木材和林产品短缺状况的有效手段, 而且是调整农村产业结构, 加速农民脱贫致富的重要途径^[1]。在全面建设小康社会, 加快推进社会主义现代化建设的新的历史时期, 大力发展非公有制林业, 对于全面实施林业重点工程, 推动林业的历史性转变, 加快林业跨越式发展步伐, 促进我国经济和社会的可持续发展都具有十分重要的意义。

1 浙江省非公有制林业发展的现状

浙江省是全国重点集体林区之一。农民素有靠山吃山, 以林养人的传统。改革开放以来, 山区农民充分发挥优势, 加快脱贫致富的意识日益增强, 造林育林的积极性不断提高。非公有制林业的发展为浙江林业带来了勃勃生机。

浙江省现有林产工业企业 2 万余家, 其中有 98% 以上是民营企业。这些企业由于机制灵活, 充分发挥了市场对资源合理配置的作用, 其活力不断增强, 生产规模不断扩大, 效益不断提高, 市场竞争力也不断增强。浙江省 2003 年林业社会总产值达 784.4 亿元, 其中 90% 以上来自于非公有制林业。浙江丽人木业集团由原丽水地区木材厂在 1994 年后经几次改制成立, 经营机制的改变给企业带来了活力, 尤其在近三四年间, 企业发展迅猛, 销售收入和利税每年增长 64% 和 65%。集团现有中密度纤维板设备年生产能力 43 万 m³, 甲醛生产能力 10 万 t。今年规划投资 3 亿元, 引进新的生产设备, 5.33 万 hm² 原料林基地正在建设中。到 2005 年, 将实现销售收入 12 亿元, 利税 2 亿元的规划目标。

收稿日期: 2004-11-04; 修回日期: 2004-11-25

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划项目(NX03ZF22)

作者简介: 周伯煌, 副教授, 硕士研究生, 从事环境与资源管理的政策法规研究。E-mail: zhoubh303@sohu.com

竹产业、森林旅游、经济林、花卉苗木这些具有广阔市场前景的新兴行业,也成为吸引各类非公有制资金的重要领域。如萧山中国花木城建设引进了钱江集团(香港公司)资金;宁波市象山县的南方野猪种源基地是个体户杨氏投资400万元建设的,现年产值已达到7000万元;杭州万向集团计划投资5亿元开发千岛湖森林公园,现已启动^[2]。

另据笔者最新调查表明,浙江省全省个体工商业主、企事业单位投资林业基地847个,经营林地面积7513 hm²,投资额6.56亿元。主要有以下3种类型:①个体工商业主投资。一批经商办厂的个体工商业主在积累了较多的资金后,开始投资林业综合开发。2003年绍兴市全市工商业主和林农投资效益林业的资金已超过7007万元;新昌县5位工商业主投资1100万元,发展桂花 *Osmanthus fragrans* 大苗基地3323 hm²,有机茶基地44 hm²;苍南县太岳工贸集团公司投资480万元,建起杜仲 *Eucommia ulmoides* 基地67 hm²。②机关企事业单位投资。浙江省常山县同弓乡大坞水库水果综合开发市场的67 hm²常山胡柚 *Citrus changshanhuoyou* 基地,就是由常山县烟草局、县农业开发办、同弓乡政府联合参股开发的,收益实行按股分配;衢州市供销社租赁了衢县横路乡23.3 hm²荒地,租期40 a,已交租金10万元,计划投资350万元种植脐橙 *Citrus sinensis* var. *brasiliensis*、养猪、养鱼,主要目的是为职工提供价廉物美的农副产品。③城镇居民投入。改革开放以来,浙江省城镇居民的生活得到较大改善,有了一定的积蓄。又由于党和政府重视山区开发,重视农林业,制定了一系列优惠政策,使城镇居民感到山区开发有利可图,于是纷纷投资林业。开化县人民医院放射科医生徐云水,1995年成立了“云水名茶开发公司”,投资127万,生产经销茶叶。为了保证茶叶原料的品质,他先后在菖蒲、星口等乡村租赁开发茶园8 hm²,投资39.5万元,1998年又在林山乡承包21.6 hm²茶园,分9 a付承包金3.6万元,还投资68万元办起了总面积达1000 m²的茶叶精制厂,取得了较好的经济效益^[3]。

由此可见,浙江省近年来非公有制林业发展迅速,个体工商业主、企事业单位、城镇居民积极投资林业生产基地,为浙江林业的发展注入了活力,但在发展过程中也存在着一系列法律问题,成为浙江省非公有制林业健康有序发展中的热点问题。

2 制约浙江省非公有制林业发展的主要法律问题

2.1 非公有制林业法律地位不明确

在市场经济条件下,市场主体的主要目的是以一定的投资获取经济收益。在确保市场主体不断投入的前提下,首先必须以法律形式确保其财产权的归属;其次是完善交易规则,对公正、公平的财产交易和交易自主提供法律保障。虽然浙江省非公有制林业在产权上或经济关系上是明确的,即土地所有权归集体,林地经营权归个人,但在法律上,非公有制林业主体的权利义务却是不明确的,而且目前浙江省个体和私营造林及投资者绝大多数没有进行工商注册登记,法人地位不明确。事实上,无论是从学术界还是从法律界,至今还没有对非公有制林业的概念作出清晰的界定,对其认识和理解也不一致,由此造成非公有制林业的法律地位不明确,从而影响了非公有制林业主体的合法权益的有效保障^[4]。从深层次看,由于《中华人民共和国民法典》和《中华人民共和国物权法》尚未正式出台,当前公民个人合法财产仍缺乏有效的法律保障,直接导致非公有制林业的投入处于不平等的竞争地位。

2.2 非公有制林业物权权利人的权利未得到有效保障

2.2.1 采伐限额管理统得过死 经营者对木材产品自主销售的权利受到极大的限制 非公有林绝大多数属于商品林,其中用材林又占大多数。但所有用材林均实行采伐限额和年度木材生产计划双重控制,营林者对木材产品没有自主处分权。在兼顾生态效益的前提下,当经营者看好市场时,不能做到根据自己对市场的判断决定卖出更多数量的木材;而当市场不被看好时,由于当年的采伐指标不用将被作废,因此市场价格即使再低,经营者也只好忍痛按指标卖出。这种带有浓厚计划经济色彩的管理方式,难以满足商品生产者追求利益最大化的要求,不符合市场经济条件下经营者根据市场供求关系自主经营的客观规律,因而成为限制非公有制林业发展的最主要的制约因素。

2.2.2 权利上收,侵害了林权权利人的经营权 《中华人民共和国森林法》(以下称《森林法》)第

29 条明确规定，国家所有的森林和林木以国有林业企业事业单位、农场、厂矿为单位，集体所有的森林和林木，个人所有的林木以县为单位，制定森林采伐限额。很明显制定森林采伐限额的权利主体是上述各单位，这是他们经营权的体现。但实践中省级汇总权及国务院的批准权在执行中都被置之度外，国务院林业主管部门下达的木材生产计划决定一切，这实际上是侵害了法定的生产经营单位和以集体林区县为代表的广大林农的经营权。

2.2.3 不承认森林景观开发利用权是林权的一部分，肢解甚至剥夺一部分森林的林权 森林景观产生于森林、林木的培育和保护，森林景观的开发利用权属于林权权利人应该是天经地义的。但事实上许多开发单位不是从林权权利人处，而是从当地政府那里直接获得森林景观的开发利用权，把原经营者赶走，严重侵犯了林权权利人的合法权益。

2.2.4 运输证没有严格依法发放，侵害了林权权利人的销售权 关于运输证的发放数量，法律上有 3 条最实质性的规定，即《森林法》第 37 条、《中华人民共和国森林法实施条例》第 29 条和第 36 条。将这 3 条规定联系起来，可以看出：①农民房前屋后和自留地上采伐的林木，自留山上采伐的薪炭材不纳入采伐限额管理；②木材生产计划是对要纳入木材生产计划管理的木材发放运输证的依据；③木材准运的数量应大于商品材数量，因为木材的概念不是只指原木，它还包括锯木、竹材、木片和省（市、自治区）规定的其他木材。所以把木材生产计划等同于商品材生产计划，又不实行对农民房前屋后、自留地生产的木材、自留山生产的薪炭材凭证放行，这就大大缩小了法定的可以运输和销售的木材数量，把许多合法的运输和销售变成了非法运输和销售。其最终的政策效应是侵犯了工业生产经营者合法的销售权。

2.3 山林权属不稳定，山林纠纷多发

由于历史原因，人为因素原因和多次政策、山林权属变动等原因，南方集体林区山林权属纠纷比较多，这给非公有制林业的发展埋下了隐患。1980~2002 年，浙江省共调处山林权属纠纷近 2.7 万起。但截止 2002 年底，浙江省共有山林权属纠纷积案 968 起，其中省际山林权属纠纷 104 起，占积案总数 10.75%；市际山林权属纠纷 233 起，占积案总数 24.07%；县际山林权属纠纷 82 起，占积案总数 8.78%；县内山林权属纠纷 546 起，占积案总数 56.40%^[9]。另据笔者调查，近几年山林权属纠纷有不断增加的趋势，山林权属不稳定。

造成问题的一个重要原因就是林业法制建设滞后。我国现行林业法律体系不健全，有关山林权属争议处理方面的法律、法规建设不完善。《森林法》仅对不同当事人之间的山林权属争议由何级人民政府处理作出了规定，但对山林权属争议的具体问题并没有做出具体的规定。实践中，山林权属争议产生的原因是多种多样的，情况相当复杂，迫切需要以法律形式做出明确的规定，使各级人民政府在调处山林权属争议时做到有法可依，有章可循^[9]。因此要从根本上稳定山林权属，有利于非公有制林业的发展，必须加强林业法制建设。

3 浙江省非公有制林业发展的法律对策

3.1 明确非公有制林业的法律地位

大力发展非公有制林业，不仅需要政策、科学的扶持和支撑，在市场经济体制日益完善的今天，更需要法律的保障。现有林业法律对国家所有制林业和集体所有制林业的法律地位都作了明确的规定，但没有明确规定非公有制林业的法律地位。因此，需要修改现行的《森林法》，建立与非公有制林业相关的林业法规，对非公有制林业主体在发展过程中涉及的权利与义务在法律上作出明确的规定，以保障非公有制林业主体的合法权益。

其次，要调整和完善林业政策，取消一切不合时宜的政策，认真落实“谁造谁有”和“谁管护谁受益”的政策，放手发展非公有制林业，促进平等竞争^[7]。当前，要因势利导加快制订鼓励非公有制造林的优惠政策，尽快制定出台《浙江省非公有制造林管理办法》，明确非公有制造林业主的法律地位，切实保障其合法权益，促进浙江省非公有制林业的发展。

3.2 深化改革,健全物权制度

3.2.1 深化经营形式的改革,落实经营权 要依法严格保护林权所有者的财产权,维护其合法权益,将所有没有明确经营主体的山场和森林都落实到家庭和单位。在此过程中保持承包关系稳定,可采用合同的形式进行确认,承包合同到期后,承包者愿意继续承包经营的,应当续签合同,延长承包期。原承包合同经依法认定明显不合理的,可在完善有关合同的基础上继续承包。承包中各环节都要严格依法进行,签订书面承包合同。原国有、集体林都可以采取承包、拍卖、租赁和转让等多种方式将林权分散到愿意经营林业的人手中,但必须明确他们拿到的是森林的采伐利用、采集利用、景观开发利用并获取收益的权利。获得这些权利后,采取委托经营、反向承包经营和合作经营的方式将经营活动集中进行^[8]。

3.2.2 改进采伐限额管理制度,落实处分权 森林、林木的采伐利用权是林权权利人的主要林权。改革的长远目标是修改《森林法》。在现阶段,浙江省可以试行适应市场经济需要的采伐报告制。报告制在法律上承认经营者对自己经营的林木有决定权;在操作上,停止层层下达采伐限额和采伐指标,改由在采伐前由林权权利人向林业主管部门报告采伐地点和面积,由主管部门审查。合法就应该批准;不合法,则由主管部门出面说服,劝林权权利人改变。如果坚持采伐,由当事人自行承担法律责任。在采伐限额制改为报告制以后,废弃现在强制进行的采伐设计检尺、运输检查、销售环节和加工的众多许可和审批。

3.2.3 制定森林、林木、林地使用权流转和抵押、担保办法,落实流转、抵押、担保权 在明确权属的基础上,鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转,重点推动国家和集体所有的宜林荒山荒地使用权的流转。森林、林木和林地使用权可以依法继承、抵押、担保、入股和作为合资造林、合作造林、经营林木的出资或合作条件,但不得将林地改为非林地。浙江省各级人民政府和林业主管部门要积极培育活立木市场,发展森林资源资产评估机构,做好流转服务工作,及时办理权属变更登记手续,保护当事人的合法权益。目前《森林法》对森林、林木、林地使用权的流转已有原则规定,《中华人民共和国担保法》对林木和林地使用权用作抵押、担保也有规定。但由于缺乏具体可操作的办法,对一系列具体问题的处理,如怎样评估等还没有具体规定,因此必须尽快制定和实施“森林、林木、林地使用权流转办法”“森林、林木、林地使用权抵押、担保办法”和“森林资产评估办法”。在当前可制定行政法规或规章加以解决。

3.2.4 开展森林景观价值和权属研究,落实森林景观开发利用权 森林景观是森林资源的一部分,是林业生产经营者长期投入和劳动的成果之一。森林景观的开发利用权应属于林权的一个组成部分。林权权利人可以自己开发利用,也可以和他人合作开发利用,并获取收益,但目前这种权利并没有得到政府和社会承认。为了使森林景观的开发利用走上规范,应在调查研究基础上对景观的形成和价值进行研究,并在此基础上制定出森林开发利用办法,确保这一林权的落实。

3.3 稳定山权和林权,切实加强山林权属争议调处工作

山林权属纠纷积案的调处需要依靠林业法律体系作保障。林业法律、法规是调处山林权属争议最具权威和效力的依据,也最易被争议双方当事人所接受和适用^[9]。目前,《森林法》还没有对此做出明确的规定,浙江省地方性法规也不多,亟须加强这方面的立法工作。

要加强队伍建设,提高工作人员素质。山林办工作人员不仅要有较高业务素质,而且要有较强的政治素质。山林权属争议涉及面广,情况复杂,调处工作政策性、法律性强。这就要求办案人员既要懂历史又要懂政策和法律,还要懂得一些地理、地貌、植物学和逻辑学等方面的基本知识。山林办工作人员必须具备较高的政治素质,办案一定要做到公平、公正,否则难以取信于民。因此,在充实山林办工作人员的基础上,要加强培训工作,经常性地总结和交流各地调处山林权属争议工作的经验和教训,探讨山林权属争议发展的新动向新特点,提高办案人员的业务水平、工作能力和政治思想觉悟。这也是做好山林权属纠纷积案调处工作的基本保证。

要因地制宜,正确运用调处手段。协商解决、行政解决和司法解决是调处山林权属争议积案的3种常用的基本手段。每种方法都有其优缺点,每一种手段的运用都有一定的前提条件。每一种山林权

属纠纷积案的具体情况不一，产生的原因各异，因此，运用何种调处手段要具体问题具体分析，不能千篇一律地采用某种手段，而要注重 3 种手段的有机结合。有的山林权属纠纷积案经过多次协商调处，已不再适用协商解决程序；对单方违法行为的积案，更不适用协商解决的方法，否则积案永远得不到解决。因此要加强运用司法解决程序，以适应市场经济发展的要求^[10]。

浙江省近年来非公有制经济发展迅速，发展非公有制经济也是当前林业改革和发展的重要内容，是林业实现行业振兴的必由之路。要站在建设现代林业的高度，坚持实事求是，因地制宜的原则，制定科学、合理、具体的规划，有计划有部署地发展，积极稳妥地分步实施，健全相关的法律法规，为实现林业跨越式发展做出贡献。

参考文献：

[1] 雷加富. 解放思想 与时俱进 推进非公有制林业健康发展[J]. 林业经济, 2003, (2): 4—7.
[2] 雷加富. 机制创新 产业带动 加速推进林业跨越式发展[J]. 中国林业, 2002, (9): 21—25.
[3] 张建祥, 汪永红. 浙江林业基础多渠道投融资思考[J]. 林业经济, 2002, (12): 48—49.
[4] 张建友. 大力发展非公有制林业[J]. 河南林业, 2001, (5): 28—29.
[5] 陈永富, 周伯煌. 浙江山林权属纠纷积案的调处[J]. 林业经济, 2003, (7): 45—46.
[6] 陈永富, 周伯煌. 浙江山林权属纠纷初步研究[J]. 林业经济问题, 2003, 23 (1): 20—24.
[7] 韩剑准. 海南省非公有制林业发展问题的报告[J]. 林业经济, 2003, (2): 28—29.
[8] 陈天汉. 论林业经营体制改革问题[J]. 林业经济, 2001, 21 (1): 50—54.
[9] 周伯煌, 赵瑾, 余玉豹. 林权争议的法律适用问题探讨[J]. 浙江林业科技, 2001, 21 (2): 1—4.
[10] 陈永富, 程云行, 李兰英, 等. 山林权属纠纷调处方法比较研究[J]. 浙江林学院学报, 2004, 21 (2): 198—202.

Legal issues of development of non-public owned forestry
in Zhejiang

ZHOU Bo-huang^{1,2}, XUAN Yu-fang³, XU Jin-feng²

(1. College of Law, Zhejiang University, Hangzhou 310028, Zhejiang, China; 2. School of Humanities, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 3. Department of Personnel, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: Non-public owned forestry is a necessary trend of moden forestry development and a feasible approach to the realization of developing forestry industry through social investment. Several legal issues such as the improper definition of private-owned forestry's legal status, the insufficient legal protection of the subject of forest real right, the unsettled ownership of mountain forest, and the frequent occurrence of disputes on mountain forest ownership, etc. were pointed out. A series of legal solutions including clarifying the legal status of non-public forestry, strengthening the real right system, settling the ownership of mountains and forests, investigating and solving the disputes on mountain-forest ownership were put forward to facilitate non-public forestry development in Zhejiang Province. [Ch, 10 ref.]

Key words: non-public forestry; legal status; real right system; mountain-forest ownership