

文章编号: 1000-5692(2006)01-0001-06

南方集体林区林权明晰化研究

徐秀英^{1,2}, 尹润富³, 王峥嵘⁴

(1. 北京林业大学 经济管理学院, 北京 100083; 2. 浙江林学院 经济管理学院, 浙江 临安 311300; 3. 浙江省金华市婺城区东方红林场, 浙江 金华 321025; 4. 浙江省临安市太湖源镇人民政府, 浙江 临安 311306)

摘要: 南方集体林区是我国的主要林区, 林权不明晰问题一直是制约南方集体林区林业可持续发展的主要因素。在阐述林权明晰化基本要求的基础上, 分析当前南方集体林区存在的林权不明晰问题, 提出林权明晰化的主要内容为: ①改革林权权利内涵, 设置新的权利; ②明确林地所有权主体, 完善林地所有权的委托代理关系; ③科学界定和合理落实林地使用权和林木所有权主体; ④合理分配各项权能, 明确界定所有者与使用者之间的责权利关系等。图 1 参 12

关键词: 林业经济学; 南方集体林区; 林权; 商品林; 公益林; 可持续发展

中图分类号: F307.2 **文献标识码:** A

南方集体林区是我国的主要林区, 区域范围包括湖南、湖北、江西、安徽、浙江、福建、广东、广西、海南和贵州等 10 省(自治区), 分布着我国 37.12% 的森林面积, 保存着全国 15.97% 的森林蓄积, 90% 的林业用地面积的所有权归属集体, 80% 的活立木总蓄积为集体或林农个体经营。新中国成立以后, 南方集体林区林权制度经过了土地改革、初级合作社、高级合作社、人民公社和林业“三定”(稳定山权林权, 划定自留山, 确定林业生产责任制)几次大的变革, 遗留下来许多问题, 主要问题之一是林权不明晰。林权不明晰问题的存在已影响了南方集体林区林业的可持续发展。因此, 林权的明晰化成为南方集体林区林权制度改革的首要任务。

1 林权明晰化的基本要求

林权的明晰化就是要求有关森林、林木、林地的一切权力必须具有明确的行为主体、责任主体和利益主体。林权明晰化有以下几个基本要求。

1.1 林权明晰化的首要任务是权利和主体的设置

林权, 产权客体是森林、林木与林地, 其物质客体具有复杂性, 每一个客体都可以有多种权利, 这些权利组成一个权利束, 构成一个内部权利结构。林权的多种权利并不是森林、林木和林地本身所带来的, 而是随着经济社会的发展, 人们发生在森林、林木和林地资源上的复杂关系决定的, 并由社会通过法律作出明确规定。即一种林权结构的出现, 有其社会经济基础, 随着社会经济条件的改变, 产权的权能设置会发生变化, 一种产权结构就会被另一种产权结构所替代^[1]。同时, 权利束中的每一项权利都有权利主体, 没有主体的权能是毫无意义的, 而且特定的某项权能只能有惟一的一个主体,

收稿日期: 2005-06-06; 修回日期: 2005-09-26

基金项目: 浙江省自然科学基金资助项目(Y604564)

作者简介: 徐秀英, 教授, 博士, 从事林业经济和山区经济等研究。E-mail: zjfcxy@yahoo.com.cn

若产权主体存在重叠,将会引起混乱。当然这并不意味着一个产权主体只能拥有一项权利^[3]。

1.2 林权明晰化的关键是各项权能的分配

林权的各项权利的主体是人,但这里的人不是单个孤立的人,因为只有在与他人组成的社会里,才会有不同的人对于同一森林、林木和林地资源的要求。这就说明,林权制度从其产生就认定了权利分配问题的存在。任何林权制度都涉及到附着在森林、林木和林地资源上的多种权利的划分问题。在现代社会里,没有一个主体角色可以同时拥有对森林、林木和林地资源的所有权利,而是日益复杂的权利束在多个主体之间进行合理分配,以使资源向充分、有效、合理和节约利用的理性目标趋近。从南方集体林区林权的主体来看,产权主体由原来的单一主体分解为所有权主体与使用权主体。这时,产权主体与产权权能并不是简单的对应关系,而是通过权能组合形成产权主体与权能组合的对应关系,即产权的各项权能在作为林地所有者的集体和林地使用者(经营者)之间进行分配。

1.3 林权明晰化的核心是划清所有者与使用者之间的责权利关系

产权实质上是经济当事人在财产的所有、使用、收益和处置等方面的权责利关系,即每一项权能都是一种责权利关系,这种责权利关系实际上是利益的分配关系。在权利要求和分割的背后,是人们的利益动机和利益追求,由于权利和利益之间的内在关联,产权也可以说成“一个人或其他人受益受损的权利”,产权制度就是“界定人们如何受益及受损,因而谁必须向谁提供补偿以使他修正人们所采取的行动。”^[3]如果说,林权各项权利的分配是南方集体林区林权明晰化的关键内容,那么,划清林地所有者与林地使用者之间的利益界区是林权权利分配的核心。林权权利的分配应避免林地所有者与使用者之间权利与义务的相互交叉和模糊不清。

2 南方集体林区林权不明晰问题

2.1 林权权利设置的不合理

《森林法实施条例》(2000年)第15条规定,用材林、经济林和薪炭林的经营者依法享有经营权、收益权和其他合法权益。防护林和特种用途林的经营者有获取森林生态补偿的权利。这个规定应该说是比较原则的,必须结合我国《宪法》来理解它包含的权利。《宪法》规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。按此规定,人民的权利法律不限制就具有,政府的权利法律不授予就不具有。按此原则,林权权利人应有的具体权利包括:依法享有采伐利用权;采果、采脂等林中林下资源的采集利用权;补偿权;商品林的流转权、担保抵押权;森林景观的开发利用权;品种权^[4]。当前,随着社会主义市场经济体制的建立,森林、林木和林地使用权流转规模的扩大,森林分类经营的实施,林权权能的设置已不能适应变化了的形势,不能适应林业发展的需要:①依法享有的采伐利用权不利于商品林的发展。林权权利人在采伐限额内享有采伐权意味着采伐权受到采伐限额制度的约束。采伐限额制度使经营者不能按照市场的供求关系去调整采伐量,无法按照经济效益的最大化目标对自己所有的财产进行处分。从产权的角度看,采伐限额制度是对经营主体处分权和收益权的侵犯。采伐限额制度极大地影响了经营者经营商品林的积极性,阻碍了商品林的发展。②部分林地使用权抵押权的缺失阻碍了森林、林木和林地使用权的流转。目前通过家庭承包方式获得的承包经营权没有抵押权。同时,对目前部分统管山通过租赁和股份合作等形式流转后由农户、企事业单位经营管理的有林地是否具有抵押权,在《农村土地承包法》(2003年)和相关法律中并没有涉及。在实践中,由于林地使用权抵押权的缺失,使林地抵押贷款困难,森林、林木和林地使用权流转受阻。③公益林权利的设置不利于公益林的可持续经营。首先,现行法律中没有明确规定生态公益林可以进行转让。在实际中,存在着生态公益林可以进行流转的客观需要,因为,原生态公益林经营管理者由于缺乏资金或者被划入生态公益林后由于经营受到限制而又无法完全从国家那儿获得合理的补偿,有必要通过一定方式转让公益林,从而寻找更好的经营管理者 and 获得更多的资金^[5]。其次,在当前实施森林分类经营的条件下,明确公益林必要的生产活动的权利尤为迫切。

另外,长期以来,我国在土地政策和相关法律法规的制定中都忽略了事实上存在的与土地用途相关联的土地发展权^[6]。

2.2 林地所有权主体不明确, 委托代理关系扭曲

虽然我国《宪法》(1999年)和《土地管理法》(1998年)都规定:“农村和城市郊区的土地,除法律规定属国家所有即全民所有外,属集体所有。”这个“集体”太笼统,是指乡、村,还是村民小组,不够明确。同时,《土地管理法》和《民法通则》(1986年)中规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。”从这里我们可以得出所有权主体代表是乡村行政组织或乡村集体经济组织。政社分开说明乡村行政组织和乡村集体经济组织是2个独立的组织,而法律规定的所有权主体代表却是2个,这显然违反产权界定的原则。“一物二主”必然导致产权运行的混乱。现实中,一般由村民委员会充当所有权主体代表。按照《村民委员会组织法》(1998年)规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,行使林区社会管理的某些职能。因此,以集体这种半行政半经济组织形式的产权模式,存在难以避免的体制弊端。村民委员会作为农村土地产权主体的代理人,不能对来自政府方面的侵权行为进行约束,甚至也不愿意约束。同时,由村委会充当林地所有权主体代表,权利约束失效,委托代理关系扭曲。集体所有的土地属于村农民集体所有,村委会只不过是村民的代理人,委托人缺乏对代理人有效的监督和约束,代理人的机会主义行为存在,代理人目标不断偏离初始委托人的意志。林地集体所有实际上成了“村干部”的小团体所有,有的地方甚至成了个别村干部的个人所有,造成了农村集体土地的“内部人”控制^[7]。

2.3 林地使用权和林木所有权主体立法上提法不一, 缺乏科学性

根据《森林法》(1998年)的有关规定,我国南方集体林区的林地属于集体所有,林地使用权和林木所有权主体包括集体和公民个人。同时《土地管理法》和《农村土地承包法》也对林地使用权主体进行了规定,承认“个人”“农户”“单位”“家庭”等拥有林地使用权。由此可见,林地使用权主体和林木所有权主体的设定,在现行相关法律中存在的问题有:①作为确认林地使用权基本法律的《森林法》对林地使用权主体的设定已不能反映实践中已经出现公司法人拥有林地使用权和林木所有权的情况。②对林地使用权主体有多种称谓,法律用语缺乏一定的科学性。不同的法律称谓不同。如《土地管理法》中称“单位和个人”。《农村土地承包法》中称“家庭”或“农户”。这种情况的出现,一方面是因为不同的法律颁布的时期不同,受当时历史条件的影响,导致多部法律对同一事项作出不同的规定;另一方面是因为立法技术还不够成熟,立法缺乏前瞻性,法学研究存在不同程度的滞后,导致在法律用语上缺乏一定的科学性^[8]。

2.4 所有者与使用者之间的责权利关系不清

现行法律对于集体林产权中最重要的林地所有权和使用权之间的责权利关系并没有严格的界定。落实林业生产责任制时,农户得到的是林地使用权,林地使用权与所有权发生分离。长期以来责任山的经营者与所有者之间责权利关系没有明确的法律界定,只是在相关的政策中指出责任山是承包性质,一般靠合同来界定。但实践中,由于有些地方当时没有签订合同,对所有权与使用权之间边界没有明确的规定。目前,虽然《农村土地承包法》已经出台,该法中的第2章专门对家庭承包的发包方和承包方的权利和义务作出了规定,但这些规定过于粗糙,对林地的适用性较弱。况且,也规定发包方应与承包方签订书面承包合同,明确双方的权利和义务。因此,林地所有权与使用权之间的权利边界是不清晰的。尤其是农户得到的使用权具有哪些权利,应承担什么义务不明确,如是否具有抵押权,对公益林是否具有必要的生产活动的权利不明确,是否要承担按期进行开发利用的义务等不明确,使农户缺少一种合理的预期,缺少一种约束机制。

3 林权明晰化的主要内容

3.1 改革林权权利内涵, 设置新的权利

为了保障森林经营者的利益,解决森林经营者在生产过程中的困难,应根据变化了的形势设置新的权能,完善和优化南方集体林区林权结构。

3.1.1 改革林权权利内涵 ①改革商品林采伐限额制度, 还经营者完整的处分权。商品林采伐限额制度改革的目标, 是将适应计划经济体制的采伐限额制, 改为适应市场经济需要的采伐报告制, 还商品林经营者比较完整的财产处置权和收益权^[9]。采伐报告制是由林权权利人在采伐前向林业主管部门报告采伐地点、面积等, 主管部门依法审查, 如果合法就应该批准, 如果报告人的采伐不能被批准, 主管部门应对他进行说服, 劝他改变。如果坚持采伐, 其后果应由报告人承担。为了国家生态安全和宏观调控的需要, 可以做出采伐后必须在当年或次年更新的法律规定, 做出禁止采伐生理和工艺皆不成熟的中幼林, 限制进行皆伐等规定。②赋予林地(包括有林地、荒山等)使用权具有抵押权。就是指通过承包、租赁和拍卖等形式获得的林地(包括有林地、荒山等)使用权都具有抵押权。林地使用权抵押权的设立为林地使用权的流转和开发利用资金的融通提供了前提。

3.1.2 设置新的权能 ①使用权的续展权^[10]。在森林资源的经营过程中, 为了给森林资源经营者以稳定的预期, 赋予林地使用者以林地使用权续展权, 以刺激森林经营者进行长期投资。使用权的续展权是指林地使用权期限满前一年或半年, 使用权人可以申请续期, 没有特殊事由, 应予以批准。②林地发展权。这种权利只是适用于商品林的林地。林地发展权是一种林地可转为建设用地进行开发利用的权利, 是所有农民都应当参与分享土地增值收益的权利。林地的发展权是针对营利性项目的征地而设立的。这种权利由土地利用规划所限定和设立, 即在土地利用规划时, 所有待开发建设的林业用地都拥有林地发展权。林地发展权的设立, 为经营性的建设项目用地征用的市场化提供前提条件。③公益林必要的生产活动的权利。生态公益林主要为人类提供生态环境服务, 这并不意味着公益林不能进行生产活动^[11]。只要经营者不破坏森林资源, 便可以对它们开发利用, 这种开发利用权不仅包括把生态公益林建成生态公园, 供人们游憩、观光、野营、避暑和度假等森林景观的开发利用权, 而且包括进行林中间作, 林副产品生产, 开发生态保健品、生态食品和山林泉水等权利^[12]。④公益林的流转权。赋予公益林林地使用权和林木所有权, 按照法定程序, 以招标、拍卖和协议等方式转让的权利, 以保护集体和农户的财产权, 促进生态公益林建设和管护。

3.2 明确林地所有权主体, 完善林地所有权的委托代理关系

首先应确定集体的范围, 考虑到村民小组一级在实施家庭联产承包责任制中已失去一级组织功能, 且其地域范围太小, 不利于对土地的统筹安排, 而乡一级范围太大, 监督管理成本太高, 很难有效运作。同时, 历史上农民都聚村而居, 村是一个天然独立的小社会。目前大多数地方是由村一级组织行使与土地所有权有关的土地发包等权利。因此, 集体林地所有权以村一级较为合适。其次, 应选择合适的所有权主体代表, 建立起纯经济组织形式的产权模式。为此, 可选择社区性(村)土地股份合作社作为所有权主体代表。

第一, 社区性(村)土地股份合作社的股份设置。请专门的森林资源评估机构对集体林地资源进行科学合理的评估作价, 并折算成若干股份, 将股权按照村现有的人口界定给个人, 发给股权证书。股权的初始配置主要体现公平。林地资源股权界定给农户后, 农民获得了证券化、价值化的土地所有权。把农民集体所有的林地资源所有权量化到每个农民身上。

第二, 社区性(村)土地股份合作社的组织管理。这种社区性(村)土地股份合作社, 社内实行股东大会制, 按照一人一票的原则进行决策。在股份合作社中设置权责明确、相互制衡的股东大会、董事会和监事会。通过土地股份合作社内部董事会、总经理和监事会等机构的组建, 建立起规范的林地委托代理机制, 有效地克服村民委员会作为所有权代理情况下的行政权力干预, 消除了行政权力对产权剥夺的制度原因。

3.3 科学界定和合理落实林地使用权和林木所有权主体

首先, 应根据社会发展的需要和实际情况, 在立法上科学界定林地使用权和林木所有权主体。《森林法》应根据现实中早已出现的公司法人或其他组织拥有集体林地使用权的情况, 对相应的条款进行修订, 同时用科学统一的称谓——自然人、法人或者其他组织来代替现在多部法律中的多种称谓^[8]。其次, 在实践中, 对林地使用权主体的落实应坚持“因地制宜, 分类指导”原则: ①在经济相对发达的地区应“稳定存量, 搞活增量”。所谓“稳定存量”就是指对于自留山和责任山的经营主体

农户，是凭身份直接取得的，要保持稳定。所谓“搞活增量”即凡没有按人人有份的原则落实林地使用权，并且经营状况不好的统管山部分，应尽快落实经营主体。林地使用权(林木所有权)的初始安排要打破社区封闭性，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，吸收社会资金开发山林。②在经济相对落后，农户对森林资源依赖程度较强的地区，林地使用权主体的落实，除远山、荒山和荒地资源主要吸收社会资金参与开发外，大部分森林、林地和林木应以本村农户承包为主。

3.4 合理分配各项权能，明确界定所有者与使用者之间的责权利关系

3.4.1 林权权利的分配 林权权利的分配，实质上是在林地所有权主体和使用权主体之间的分配，集体拥有林地所有权，经营者拥有林地使用权。笔者参照《农村土地承包法》中的相关规定，同时考虑到林地产权与农地产权包含客体的差异性，并按“树随地走”的原则，设计了具体的林权权能分配方案(图 1)。

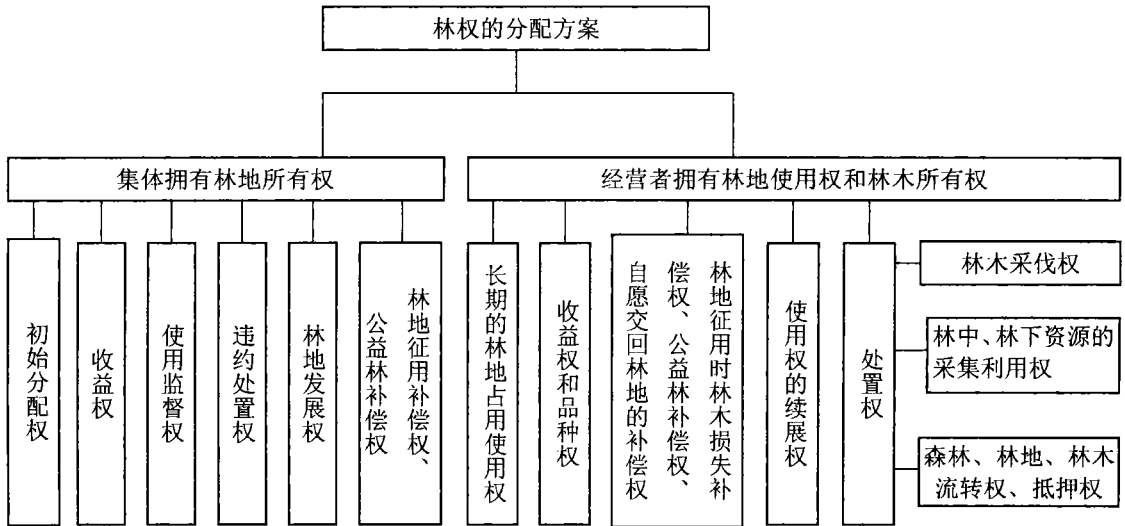


图 1 林权权利的分配

Figure 1 Distribution of various forest rights

3.4.2 明确林地所有者和使用者之间的责权利关系 第一，林地所有者的权利和义务。集体拥有的是林地所有权，其主要权利包括：①初始分配权，是指林地所有者对林地使用权和林木所有权具有发包、出租、拍卖和入股的权利。②收益权，集体土地所有权不应是一种抽象的存在，在林地所有权和使用权两权分离的情况下，所有者具有收益权。③使用监督权，就是指集体有权监督经营主体开发利用，对经营者履行合同的情况进行检查。④违约处置权，是指林地经营者若违反合同规定，改变林地用途或造成林地破坏和撂荒可以收回的权利。⑤林地发展权，为了提高农户在市场交易中的谈判地位，节约交易成本，林地发展权应属于林地所有权范畴，独立于林地使用权。⑥补偿权，包括征用林地的补偿权和公益林的补偿权。这些权利的取得应以承担相应的义务为代价。集体作为林地所有者，它们承担的义务主要有：①依法抵制政府部门对集体和林农的行政侵权和对农户的乱收费的义务。②为经营者提供生产、技术和信息等服务的义务。③进行林业基础设施建设，改善林业生产条件的义务。④不得非法变更、解除合同的义务。⑤对集体森林资源收益在所有者农户中进行分配的义务，包括对征用款、林地发展权交易所得和公益林补偿资金进行分配的义务。第二，林地使用者的权利和义务。这是林权明晰化的重中之重，作为自然人、法人或其他组织的经营者，得到的应是林地使用权和林木所有权，主要包括：①林地长期的占有使用权和林木所有权。②处置权，包括林木的采伐权和森林、林木和林地的使用权(包括公益林的林地使用权)的流转权、完全的抵押权和林中、林下资源的采集利用权。对不同的森林，林木采伐的权利限制应完全不同，商品林的林木有比较充分的采伐权和买卖权，而对于生态公益林，林木的采伐权应受到严格的限制。流转权是指林地使用权(林木所有权)人可以再次转让的权利。③品种权和收益权。收益权包括林地使用权和林木所有权转让获得收益的权

利, 木材采伐和林产品收获所获收益的权利。④林地使用权的续展权。⑤补偿权, 包括林地征用时获得林木补偿的权利、自愿交回林地的补偿权和公益林补偿权。

农户(或其他经营者)必须承担的义务主要有: ①向集体上缴承包费或租金的义务。②履行合同的义务, 主要是按期进行开发利用, 不能任意撂荒和改变用途的义务。

参考文献:

- [1] 杨钢桥, 陆红生. 土地产权的理论探析[J]. 华中农业大学学报, 2000, 19(1): 46-48.
- [2] 郭新年, 辛元. 土地产权制度三题[J]. 人文杂志, 1999(4): 93-96.
- [3] 科斯 R, 阿尔钦 A, 诺斯 D, 等. 财产权利与制度变迁[M]. 胡庄君, 陈剑波, 刘守英, 等译. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [4] 陈根长. 中国林业物权制度研究[J]. 林业经济, 2002(10): 12-15.
- [5] 尹来邦. 关于生态公益林法律保护的几点建议[J]. 中国林业, 2004(5): 28.
- [6] 姚寿福. 我国现行征地制度存在的问题与改革思路[J]. 国土资源, 2004, 21(4): 13-14.
- [7] 孔凡斌. 论南方林区森林生态保护与森林资源产权管理模式[J]. 林业资源管理, 2004(2): 12-16.
- [8] 刘宏明. 我国林权有关法律问题探究[J]. 生态文化, 2004(2): 17-21.
- [9] 宣裕方, 周伯煌. 商品林可持续经营问题探析[J]. 浙江林学院学报, 2005, 22(3): 322-325.
- [10] 李胜兰, 曹志兴. 构建有中国特色的自然资源产权制度[J]. 资源科学, 2000, 22(5): 9-12.
- [11] 吴伟光, 顾蕾, 沈月琴. 森林生态效益补偿若干问题的思考[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(3): 296-300.
- [12] 林先明. 森林生态建设与产权制度改革[J]. 林业经济问题, 2004, 24(6): 355-358.

Definite forest rights in collective forest area, south China

XU Xiu-ying^{1,2}, YIN Run-fu³, WANG Zheng-rong⁴

(1. School of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China; 2. School of Economics and Management, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China; 3. Dongfanghong Forest Farm, Wucheng District of Jinhua City, Jinhua 321025, Zhejiang, China; 4. The Government of Taihuyuan Township, Lin'an 311306, Zhejiang, China)

Abstract: Collective forest area in south China is an important forest area in China. However, indefinite forest rights have always been a main factor restricting the sustainable forestry development in south China. Based on the expatiation on the basic requirements for definite forest rights, the paper analyzes the problems of indefinite forest rights existed in the collective forest area in south China and puts forward the following contents of definite forest rights: (1) Reforming the connotations of forest rights and adding new rights. (2) Defining the subjects of the forest ownership and improving the relation between clients and agencies. (3) Defining the subjects of forest use rights. (4) Reasonably allocating various forest rights and defining the rights and obligations of the owners and users of collective forest. [Ch, 1 fig, 12 ref.]

Key words: forest economics; collective forest area in south China; forest rights; commercial forest; public welfare forest; sustainable development