

集体林权制度改革中的林权升值 因素分析:对福建林改的思考

朱冬亮 贺东航

摘要:福建省是我国集体林权制度改革的试点省。本文通过对福建林改的分析,认为福建林改在提升林业经营绩效方面达成了目标,林权因之而大幅度升值,但是由于林改制度设计以及林改政策实施中存在不少缺陷,使得林改后的林权大部分集中在少数非农村资本持有人手中,由此导致整个改革可能偏离了预先设计的实现“耕者有其山”的目标。如何推进林改,使得改革兼顾效率与公平,是需要慎重考虑的问题,其成效与经验是其他后续省区市在推进林改过程中需要认真加以总结和反思的。

关键词:集体林权;改革;林权升值;反思

中图分类号: F326.20(257) **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2007)03-0025-05

一、集体林权制度改革的背景及实施

我国的农村土地制度实践中,人们习惯于把农村土地单纯理解为耕地制度,而忽视了其中还包含着林地制度。事实上,除了国有林地之外,我国大部分的林地和耕地一样,都是属于农民集体所有(属于农村集体所有的生产资料还有部分草场牧场以及一些池塘等),在农民的生计经济中都占有重要的地位和作用。对于一些“靠山吃山”的山区农村而言,林地生产资料的重要性甚至超过耕地。上个世纪80年代前后,当中国开始实施举世闻名的农村土地联产承包责任制改革时,林地却仍然基本维持原有的产权制度安排,并没有随之进行彻底变革。虽然1984年国家在局部地区推行“稳定山权林权、划定自留山、确定责任山”的“林业三定”改革,但是这次改革有很大的局限性,主要表现为划定的自留山数量很少,而且其产权主体也没有真正落实到位。和改革前的耕地制度一样,在此次林改之前,林地制度实施中普遍存在着产权不清、经营主体缺位等体制性障碍,制约了林业地区农村经济社会的进一步发展,这是促使国家进一步推进集体林权制度改革的最直接的动因之一。

2003年,《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》的颁布实施,标志着中国新一轮集体林权制度改革(下简称林改)正式启动实施。同年,作为国家林业局确定的主要试点省份之一,福建省开始率先实施林改。2006年,在试点省份已经基本完成林改的基础上,国家林业局

基金项目:本文系福建省高等学校新世纪优秀人才支持计划资助课题研究成果之一。

作者简介:朱冬亮,社会学博士,厦门大学公共事务学院社会学系副教授;

贺东航,博士,华中师范大学中国农村问题研究中心副教授。

宣布要在全国范围内全面启动林改工作。预计此次林改将涉及全国 57%的森林面积,整个改革将在“十一五”末期完成。按照林改的制度设计,此次林改的目的是本着“让经营者有其山,植树者受其益,务林者得其利”的原则,积极探索建立适应社会主义市场经济要求的林业经营管理体制,建立以农村集体经营组织内部家庭承包经营为基础、多种经营形式并存、责权利相统一的集体林业经营体制,提高林业的集约经营水平。林改的最终目的是通过对林业产权制度的改革,实现“均山、均权、均利”和“耕者有其山”的目标。由于新一轮的林改涉及面广,改革力度大,触及到林地制度的深层体制问题,是一种全新的制度创新探索,因此,被认为是“继家庭联产承包责任制后的又一项重大突破”。对于中国广大农民来说,这次改革如果能够成功实施,达到改革的预期目标,则农民将因此而分到自己的“第二份责任田”。

在学术界,或许是和林改尚未在全国全面推广实施有一定关系,到目前为止,林改似乎并没有引起多大关注。目前已有的一些相关研究大都是一些具有官方背景或者林改制度的实施者所从事的一些社会政策性的研究。由于他们的身份限制,这些研究者所获取的官方性的资料基本上大同小异,代表的是官方对林改的见解,而林权的主人——广大农民在林改中的利益诉求并没有得到应有的重视和尊重,这种研究取向无疑是有失偏颇的。有鉴于此,本文以笔者2006年8—10月在福建农村所作的定性实地调查为基础,对林改中林权升值议题作一个初步的探讨和反思。

二、集体林权制度改革引起林权升值

林改制度的设计者认为,衡量林改是否成功有四个标准:一是必须有利于森林总量的增加和质量的提高;二是必须有利于完备森林生态系统的建立和森林的可持续经营;三是有利于林农就业和收入的增加;四是必须有利于促进区域经济的发展和社会的稳定。从官方的资料及已有的研究文献来看,福建林改在调动农民造林育林积极性,提升林业经营绩效方面无疑取得了很大的成功,全省林业总产值从2003年的720亿元增加到2005年的920亿元,广大林权经营者明显增收,村财收入也因之明显增加。福建林改也因此被认为树立了林改的典范,并“为(全国)各地林权制度改革创造了模式和经验”。

本文所关注的是,林改之后的林权大幅度升值问题。这点可以从笔者所调查的福建L县的“林权转债权”的山场价格变化轨迹中出来。上个世纪80-90年代,L县因大规模造林而出现资金短缺,为此县里向包括世界银行在内的国内外金融机构贷了不少款项。后来因林业市场持续低迷,各村集体普遍无力偿还贷款,于是由地方政府出面组织,在1998年前后以“债权转林权”的方式,按照平均每亩200元的价格,把原本属于村集体的山场抵押给县里专门成立的林业投资总公司经营,抵押期限是30-50年。据了解,当时一亩山场的市场价只有150元左右,而县里的“收购价”平均是200元,比市场价略高,因此,村集体普遍“乐意”以集体林权抵押债权。这次全县一共抵押质量上等的山场约25万亩;2000年前后,县里又向村集体收购了20万亩;2001年,出于建设工业原料林基地的考虑,县里按照平均每亩260元的价格,把其中的约15万亩转让给一个私营造纸企业作为原料林生产基地。林改之后,L县的林权价值呈直线上升。目前,在市场招投标竞争中,那些国有性质的成林山场(生长20年以上)的市场转让价格每亩最高可达4000元以上,中幼林平均也可达1500-2000元。就以L县“两公司”(即县林业投资公司、造纸公司)所持有45万亩的山场来说,这些山场的每亩均价基本都在2000元以上。对比几年前从村集体抵押的“收购价”,如今这些山场的市场价已经升值了10倍以上。这种发展态势出乎几乎所有人的意料。

林权的升值带动了林地使用费的上涨。按照规定,林权转让完之后,林权经营者必须向村集体支付林地使用费,相当于林地的地租。在L县,林改之前,因为林产品市场低迷,林地使用费很低,有的村甚至无偿把林地提供给个人经营。林改中,各村所订立的林权转让协议中,一般是按照每亩平均每年3-5元的标准收取,县“两公司”也是按照每亩4元收取。2006年至今,由于山林价值上涨,林地的地租也开始成倍上涨。其中L县林地的每亩年使用地租已经上升到7-15元,有的地方甚至更高,而且仍有很大的上升空间。原因在于和林权市场价相比,林地使用费仍然是偏低的,即便是以平均15元/年/亩计算,一般林木生长周期为20年,一亩地20年的林地使用费是300元,而现在20年的质量上等的山场每亩价值已经上升到3000元以上,林地使用费也仅占其中的1/10而已。不仅如此,福建林改还导致部分地区出现林权高度集中的现象。提高林业的规模集约化经营水平,这点本是林改的主要目标之一。为了达成这个目标,在林改之前,国家林业局和福建省林业厅就曾经出台政策,鼓励个人(含机关干部)、法人(含机关事业单位)或其他经济组织,跨行政区域、跨所有制、跨行业通过各种形式投资造林和从事林业经营管理。后来,省林业厅又出台《关于鼓励企业办工业原料林基地的若干意见》的政策文件,积极鼓励林权向经营实体集中。在L县,该县的“两公司”之所以能够占有高达45万亩的林权,这点本身就与省里的政策激励有关。

林改的主要宗旨是实现“耕者有其山”。但是我们却注意到,林改之后,虽然家庭联合经营、委托经营、合作经营、股份制等已经成为福建林业经营的新型经营实体,但是,有的地方的林权已经高度集中在极少部分人手中,甚至出现了一些占有林权达几万甚至数十万亩的企业原料林基地。在福建永安市,林改之后已组建各类股份合作林场、家庭林场63个,其中经营面积3000亩以上的就有24个,平均经营面积达到1000亩左右,最大的一家经营面积高达23.4万亩。在L县,除“两公司”占有林权面积45万亩之外,另外还有几个“大户”占有的林权也有数千亩甚至上万亩。实际上,如果扣除林改前就已经承包到户的竹山和果林,L县70%以上的农民家庭在这次林改中没有获得任何的林权。

三、林权升值的因素分析

导致林改中林权升值的因素是多方面的。

第一,林改使得林权的价值得以按照市场化的方式体现出来。林改的重要意义不仅在于把林权落实到具体的经营主体手中,而且为林业发展提供了市场化的平台,使得林业资源得以重新配置。原本难以“明码标价”的山场因林改而有了明确的市场交易价,这就好比原本没有上市交易的股票通过上市交易之后,其价值才体现出来。在林改之前,林权属于集体所有,难以落实到具体的个人,加之林权不能进行市场化的流转,其价值自然也就很难体现出来。就这点而言,林改为林权的市场化流转提供了一个制度化前提。

第二,政策性减税让利导致林业经营绩效提升,并直接引发林权升值。林权所有者所获取的林业经营收益有很大一部分是属于政策性的增收,这种增收来自于政府的减税让利。在林改前后,福建同步实施林业税费改革和木材流通体制改革,减免林业经营者的税费负担,从而有效降低了林业经营者的经营成本。全省从2000年起大幅度降低了商品木材和林产品税费的起征价格,木材销售税费由原来占售价的46%下降到现在的26%。其中南平市于2000年率先出台竹木税费改革政策,税费项目由原来的25项减为11项,使毛竹税费负担下降70%,木材税费负担下降65%;同时,流通领域的改革,也使得该市林业经营者每立方米木材获利增加50-80元。据统计,在过去的三年中,福建全省年还利于民、反哺林业资金达18.58亿元,

其中属于减免税费的 8.81 亿元,木竹产销见面增收的 5.57 亿元,省级财政反哺林业的转移支付 2.9 亿元,补助村级运转 1.3 亿元。因此,林权价值提升与政策性减税让利有关。

第三,福建林权升值与国家政策导向及整个林产品市场的复苏发展也有很大的关系。在林改之前,林木市场发育并不充分,一方面,林业税费负担很高,而且林木市场实行统购统销,这种资源配置方式和 20 世纪 80 年代之前的粮食统购统销制度基本相同;另一方面,与林木有关的上游林产业(如家庭装饰业)也相对不如现在这般发达,导致市场对林木原材料的需求较少,林业市场普遍比较低迷。而林改之后,林产品市场发展势头迅猛,自然带动了与此有关下游林木生产的发展,山场也因之快速升值。

除此之外,林权的升值也与外来非农村资本的介入炒作有很大关系。按照福建林改的政策规定,山场拍卖必须通过市场化的“公开”招投标方式进行。在这个过程中,允许外来非农村非农业资本参与林权的市场化竞争,这些巨额的外来投机性或者投资性资本的介入炒作,使得林权价值节节攀升。

四、集体林权升值的反思

从上面的分析可以看出,虽然福建的林改才刚刚完成,但是林权的流转却异常频繁,少部分人因之迅速发财致富。尽管这里面有的是正常的市场行为,但是我们可以明显觉察到集体林业资产正通过所谓的“市场机制”迅速流失转变为少部分人的个人资产,而且林权集中的现象发展速度之快令人吃惊。这其中所引起的问题是值得我们重新认真反思的。

事实上,如果把林权集中和林权升值放在一起考量,我们对林改成效的见解就完全是另外一回事了。林权的升值直接导致农民对林权价值认识的变化。在林改之前,和耕地相比,由于林地并没有直接关系到农民的“吃饭”问题,再加上山区普遍的封闭落后及信息不通畅,致使农民普遍认为“山场不值钱”,大家对林改中的产权制度安排不太关注。而林改三年之后,山场迅速升值。到了这时候,农民对林权价值的认识也发生了根本的变化,农民对林权的态度也从过去的“不关注”到“强烈关注”。由此也就不难理解,当普通农民终于意识到“山场这么值钱”的时候,才发现原本属于大家集体所有的山场,在林改中却大量集中在少数人及某些经济实体手中。再加上一些村干部在林改中存在的寻租腐败行为,此时此刻,他们感受到的是不公平、不合理,强烈的被剥夺感会进一步引发群体的愤怒,于是他们用各种方式进行抗争。在此过程中,他们首先是采取包括上访、信访等“合法”的方式来表达自己的利益诉求,一旦“合法的反抗”方式难以奏效,他们就可能进一步采取更加激进的手段,其中包括如斯科特所说的“弱者的武器”,如欺骗、离心离德、小偷小摸、蓄意破坏等;或者也可能采取如叶启政所说的“阵地战”和“游击战”以及应星所说的“闹”、“说”、“缠”三字诀行动策略来表达自己的不满。

实际上,从林改制度安排以及林改政策实施而言,农民是完全有理由感到他们在林改中遭到不公平不公正的待遇的。这其中主要与林改实施过程中存在的政策排斥、资本排斥以及信息排斥等诸多排斥因素有关,由此才导致林权集中在少数非农民或者某些经济实体和利益集团手中。正如诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森所指出的:“社会排斥思想的真正意义在于强调了其关系特征所引起的能力剥夺以及贫困”。由于在林权的招投标竞争市场上,和外来的巨额资本相比,绝大部分农民因为缺乏资本或者拥有的资本量非常小,根本无法在同一个市场平台上与外来的巨额商业资本进行竞争,因此,他们的竞争能力实际上被资本剥夺了。再者,在林改之前,有相当一部分山场已经归属到某些经济实体、村干部及一些“能人”名下,出于降低改革的经济和社会成本的考虑,依照福建省《关于推进集体林权制度改革的意见》规

定,此次林改要“坚持分类指导,尊重历史”的原则,对林改前转让的山场的林权主体基本不变更,这实际上把林改之前已经通过各种途径转让的山场排斥在林改之外。

在L县,包括“两公司”占有的45万亩山场以及林改之前就被通过各种“非规范”途径转让的15万亩山场在内,在这次林改中其林权主体保持不变。按照该县林改政策的规定,那些属于“非规范”转让的山场,只要其经营者在砍伐山林时,按照每立方米40元的标准补缴一笔补偿金即可。而实际上,林改之前山场的“非规范”转让,很多与乡村干部的寻租甚至腐败行为有关,其转让行为本身就是属于违法的。况且,当初通过“非规范”方式获取山林的价格都非常低,如今他们只要缴纳占山场升值幅度很小比例的补偿金,就可以把当初非法获取的林权变为合法拥有。这点不能不说是林改制度设计的一大缺陷。

对于普通农民而言,他们在林改中获得的利益是非常有限的。在L县,大多数农民甚至在林改中没有获得任何的收益,由此引发了一系列的抗争行为。2006年至今,因为对林改政策的不满,该县各个乡镇发生的盗砍盗伐、林木走私的案件迅猛增加;在有的农村,农民甚至采取拦路断桥向林业经营者收取过路过桥费的方式来表达他们的不满;也有农民一旦发现有哪一片他们认为“属于不合理转让”的山场林木被砍伐之后,他们就不顾一切占领迹地(即山林砍伐完之后重新造林前的空地),不让外人来重新造林。类似这样“刁民”抗争或者说是农民维权的例子,显然严重干扰了林业的正常经营秩序,但在农民自身看来,这是他们在林改中遭受不公正待遇后采取的无奈之举。不过,这样一来,即使那些通过合法途径获得林地经营权的经营者的合法权益也得不到保障,并直接威胁到林改之后的整个产权制度安排,林改的所有成效也可能最终毁于一旦。而所有这一切,不能不说与林改制度设计本身存在的缺陷有关。

结 论

费孝通在研究上个世纪30年代的苏南江村时曾经注意到,城镇资本对乡村投资的结果就是使得农民失去土地的所有权。从本文对L县的林改分析中可以看出,虽然林改在提升林业经营绩效方面达成了目标,林权因之而大幅度升值,但是由于林改制度设计以及林改政策实施中存在不少缺陷,使得林改后的林权大部分集中在少数非农村资本持有人手中,而广大的普通农民所获得的改革收益是很有限的。林改造就了少数借林权改革之机“快速致富”的新“林场主”阶层,而大部分农民却因社会排斥而失去了原本属于“大家集体所有”的山场,由此导致整个改革偏离了预先设计的实现“耕者有其山”的目标。事实上,在当前中国社会已经出现急剧社会分层和贫富分化的背景下,如何推进林改,使得改革兼顾效率与公平,这本身就是一个需要慎重考虑的问题。作为一个试点省份,福建的林改实践表明,集体林权制度改革进程无疑显得仓促了些,其成效与经验是其他后续省区市在推进林改过程中需要认真加以总结和反思的。

参考文献:

- 阿马蒂亚·森:《论社会排斥》,《经济社会体制比较》2005年第3期。
 费孝通:《话说呼伦贝尔森林》,转引自费孝通:《从沿海到边区的考察》,上海人民出版社1990年版。
 费孝通:《江村经济》,商务印书馆2001年版。
 福建省林业厅:《产权是林业改革的核心——福建省集体林权制度改革基本情况介绍》(非正式出版物),2006年。
 雷加富:《集体林权制度改革是建设社会主义新农村的重要举措》,《东北林业大学学报》2006年第3期。
 吕月良、施季森、张志才:《福建集体林权制度改革的实践与思考》,《南京林业大学学报》2005年第3期。
 徐济德、许传德、黄东、苑铁军:《福建林权制度改革的调查与思考》,《绿色中国》2005年第12期。
 叶启政:《传统与现代的斗争游戏》,《社会学研究》1996年第1期。
 应星:《集体上访中的“问题化”过程》,《清华社会学评论》(2000年特辑),鹭江出版社。
 于建嵘:《当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》2004年第2期。