

学校编码:

分类号__密级__

学 号: 13320051300673

UDC__

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

集体林权制度改革
对村级组织运转影响的社会学分析
——以福建省 L 县为例

Sociological Analysis of the Influences of the Collective Forest Ownership
Reform in Fujian on the Operation of Village-level Organizations
-----Take Country L of Fujian Province as an Experimental Unit

肖 佳

指导教师姓名: 朱 冬 亮

专 业 名 称: 社 会 学

论文提交日期: 2008 年 5 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席: __

评 阅 人: __

2008 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

内 容 摘 要

福建省集体林权制度改革试点业已结束，这项改革已经在全国范围内推开。本文在充分肯定集体林权制度改革绩效的同时，发现其背后隐藏的一些深层次问题，集中研究探讨村级组织运转在集体林权制度改革中所受到的影响，试图引起足够重视，并希望本文所讨论的内容能够产生一定的借鉴和提醒作用，以期集体林权制度改革全面协调可持续发展，更好地满足广大林农对美好生活的新期盼新要求，促进和谐社会建设。

截止目前，我国尚未出台全国性的集体林权制度改革政策实施细则，而福建、江西等试点省份大都是遵循“一村一策”原则实施林改，村级组织在集体林权制度改革中具有相当大的自主权。作者以福建省L县为研究选点，在对该省的林权制度实施进行详细的人类学、社会学田野调查的基础上，将村级组织在集体林权制度改革过程中受到的影响作为本文探讨的主要内容。

本文采用个案分析的方法，对福建省L县集体林权制度改革进行个案剖析。首先对相关的林权改革和村级组织的已有研究观点进行回顾，然后对林权改革的内容措施进行概述，接下来从集体林权制度改革对村级组织运转可持续性的影响和民主进程的影响两个方面进行分析论述。本文创新之处在于从不同于已有的官方言语体系提出分析问题的新角度，并与已有研究形成对话，用不同于已有研究结论对集体林权制度改革的研究进行发展和补充。

关键词：集体林权制度改革；村级组织；影响

Abstract

With the ending of the collective forest ownership reform in Fujian as an experimental unit, this reform is due to spread throughout the whole country. Fully approving the great achievements that the collective forest ownership reform has got, this thesis also attempts to point out some deeper problems which are hidden behind. At the same time, it focuses on the influences that the collective forest ownership reform has on the operation of organizations in villages, trying to draw sufficient attention to the problems and hoping to contribute as a reference to achieving the harmoniously sustainable development of the collective forest ownership reform, so that the reform can further satisfy the forestry peasants' new requests and expects for well-being, which will consequently promote the construction of our harmonious society.

Up to now, no specific rules for the collective forest ownership reform have been implemented in China. Principles being followed in carrying out the collective forest ownership reform in some experimental units such as Fujian and Jiangxi vary from village to village, so that the organizations in villages enjoy great sovereignties. Therefore, the influences of the collective forest ownership reform on the village-level organizations are made as the main content of this thesis on the basis of detailed anthropological and sociological investigations on the implementation of the collective forest ownership reform in Country L of Fujian Province, an experimental unit.

The collective forest ownership reform in Country L of Fujian Province is analyzed here as a case study. At first, the existed research views about the collective forest ownership reform and village-level organizations are reviewed, followed by the general description of the contents and approaches of this reform. Then the influences of the collective forest ownership reform on the operation of village-level organizations are analyzed from two aspects, i.e. sustainability and democratization. The innovation lies in the new point of view to analyze the problems which is different from the existed official statements, so that the research of the collective forest ownership reform can be improved and complemented by a conclusion other than what we have had before.

Key Words : Collective forest ownership reform; Village-level organizations; Influence

目 录

第一章 导 论	1
一、研究的缘起及问题的提出	1
二、研究的意义	3
三、相关文献回顾和评价	4
四、研究方法	12
第二章 福建省及 L 县集体林权制度改革的概况	16
一、集体林权制度改革实施的历史进程	16
二、福建省集体林权制度改革实施细则	19
三、福建省 L 县集体林权制度改革重点回顾	21
四、福建省 L 县集体林权制度改革存在的问题	25
第三章 集体林权制度改革对村级组织可持续发展的影响	27
一、集体林权制度改革对村级组织收入可持续性的影响	27
二、集体林权制度改革对村级组织的林地资源利用可持续性的影响	34
第四章 集体林权制度改革对村级组织民主进程的影响	37
一、集体林权制度改革客观上促进村级组织民主发展	37
二、集体林权制度改革过程中村级组织权威受到质疑	39
第五章 讨论与结论	45
参考文献	49
附件：L 县 AR 乡 ZF 村全村共有林木资产评估报告表	52
后 记	54

厦门大学博硕士学位论文摘要库

CONTENTS

Chapter 1 Introduction.....	1
Section 1 Origin of the Research and Proposal of the Study	1
Section 2 Significance of the Research.....	3
Section 3 Review and Evaluation of Related Literature	4
Section 4 Research Methods	12
Chapter 2 Survy of the Collective Forest Ownership Reform in County L and in Fujian Province	16
Section 1 Historical Process of Implementation of the Collective Forest Ownership Reform	16
Section 2 Specific Rules for the Collective Forest Ownership Reform in Fujian	19
Section 3 Review of the Collective Forest Ownership Reform in County L.....	21
Section 4 Problems of the Collective Forest Ownership Reform in County L.....	25
Chapter 3 The Influence of the Collective Forest Ownership Reform to the Sustainabl Development	27
Section 1 The Influence on the of the Sustainabl Development of the Income of Village-level Organizations.....	27
Section 2 Influence on the Sustainable Development of the Forest Resource of Village-level Organizations.....	34
Chapter 4 Influence of the Collective Forest Ownership Reform on the Process of Democratization of Village-level Organizations	37
Section 1 The Collective Forest Ownership Reform Promotes Democratization of the Village-level Organizations	37
Section 2 The Authorty of the Village-level Organization is Doubted in the Process of the Collective Forest Ownership Reform	39
Chapter 5 Discussion and Conclusion	45
References	49
Appendix	52
Postscript	54

厦门大学博硕士学位论文摘要库

第一章 导论

一、研究的缘起及问题的提出

2003年,国家林业局确定在福建、江西、辽宁等省实行农村集体林权制度改革(以下简称林改)试点工作。作为林改试点省份之一,福建省率先在2003年开始实施这项改革。经过三年的努力,福建林改的主体阶段任务基本宣告完成。上个世纪80年代前后,当我国开始实施农村土地联产承包责任制改革时,原本一直被重视的林地却仍然基本维持原有的制度,并没有随之进行改革。1984年,我国虽然在局部地区对林业制度进行改革,但是这种改革还仅仅是尝试和探索,没有相应的配套制度。在很多地方,和改革前的农业土地制度一样,林业土地制度普遍存在着产权不清、经营主体缺位等体制性障碍。为了彻底改变这一现状,2003年中共中央、国务院颁发《关于加快林业发展的决定》,全国林业工作会议也在这一年召开。之后,国家林业局遂以福建、江西为试点省份,开始深化实施集体林权制度改革。截止到2007年6月底,福建、江西和辽宁已基本完成了以确权发证为核心的林业主体改革任务,正在深化配套改革——即以建设林业产权交易中心作为深化林权制度配套改革的“龙头”工程,抓好林业政策服务、科技服务和融资服务,构建森林资源管理体系、新型林业产业体系、林业保障体系和组织支撑体系等,确保各项配套措施落到实处。与此同时,云南、安徽、河北和山东四省的集体林权制度改革也正在全面推开。天津、内蒙古、吉林、湖南、湖北、广西、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏等省份的80多个县也正在开展试点工作,均已取得阶段性成果。到2007年,全国已完成承包到户的林地约5亿多亩,占集体林业用地的20%以上^①。这次改革直接涉及到农村千家万户,与农村联产承包责任制改革相比,具有同等的历史意义,是继土地联产承包责任制后农村发生的又一次重大改革。

在中国现有的土地面积中,耕地约有18亿亩,而林地却有43亿亩,相当于耕地面积的2.4倍,其中属于农村集体所有的林地约有25亿亩。在全国2000多个行政县(市)中,有1500多个是山区县(市),山区人口占全国总人口的56%,

^①李青松. 中国林权制度改革纪实[J]. 今日国土, 2007(3).

而山区又是贫困人口聚集的林区，拥有90%以上的森林资源，有490多个国家级贫困县分布在山区^①。在我国现阶段，“靠山吃山”的山区农村人口比较多，林地生产资料的重要性甚至超过耕地。长期以来，人们对待土地制度的传统观念是把农村土地制度单纯理解为耕地制度，而忽视了其中还包含着林地制度。而事实上，林地和耕地一样，都有产权属性问题，在农民的生计经济中都占有重要的地位和作用。从土地利用角度来看，如果说耕地能够直接满足人们的“吃饭”问题的话，那么林地则可以解决社会生产生活对林材的需求和维护生态平衡问题。林地经营本身具有经济、社会和生态三重效益。

建国至今，中国对林地制度改革的探索一直没有停止过，其改革总体上经历了五个阶段：一是土改时期的分林到户；二是农业合作化时期的山林入社；三是人民公社时期的山林集体所有集体经营；四是上世纪80年代初期开始推行的“稳定山权林权、划定自留山、确定责任山”的所谓“林业三定”改革。虽然1984年国家在局部地区推行“林业三定”改革，但是这次改革的涉及面非常小，改革的深度也远谈不上彻底，有很大的局限性，主要表现为划定的自留山不仅数量很少，而且其产权主体也没有真正落实到位，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林改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，标志着中国第五个阶段林改正式启动实施。按照国家林业局的改革进度安排，此次林改涉及全国57%的森林面积。林改的目标是建立“产权归属清晰、经营主体落实、责权划分明确、利益保障严格、流转顺畅规范、监管服务到位”的现代林业产权制度。^②2003年，福建作为国家林业局确定的最主要的试点省份之一，首先拉开了林改第五个阶段的序幕。和一般的制度变革不同，除了国家《森林法》、《农村土地承包法》之外，国家相关部门并没有再专门出台针对林改的指导性政策文件，因此福建省所推行的林改基本上是属于一种探索性的改革^③。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

^①国家林业局局长贾治邦在“全国集体林权制度改革高峰论坛”上的讲话。
<http://www.gov.cn/jrzq/2006-05/14/content-280006.htm>. 2006-5-14.

^②《国务院批转国家林业局关于各地区“十一五”期间年森林采伐限额审核意见的通知》（国发[2005]41号文件）。

^③2006年2月21日，国家林业局局长贾治邦在全国林业厅局长会议上指出，2006年将在全国启动集体林权制度改革、国有林场改革和国有林区改革，并将研究制定《关于推进集体林权制度改革的指导意见》（参见《领导决策信息》2006年15期）。

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。总体而言，福建林改主要包括明晰所有权、放活经营权；开展林权登记、发换林权证；建立规范有序的林木所有权、林地使用权流转机制；深化林业配套改革、落实林木经营者对林木的处置权和收益权等四个方面的内容。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”。

任何制度变革，本质上都是利益的再调整和再分配。在评估福建林改所取得的经济绩效的同时，也要认真计算林改所付出的机会成本以及因林改而造成的负面经济效应。林改的成本包括经济成本和社会成本，而后者往往容易被忽视。这其中涉及到两个问题：一是作为林地的主人——广大农民在林改中到底获得了多少收益。二是作为村集体组织，它们在林改中又获得了多少收益。要解释这两个问题，实际上就是关系到林改的效率与公平问题。^[1]本文作者通过对村级组织在整个改革进程中扮演一个什么样的角色，处于一个什么样的地位，同时改革又如何作用于村级组织以及对其未来发展产生怎样影响的讨论，将目光聚焦集体林权制度改革过程中村级组织的运转在效率与公平问题上如何体现。

二、研究的意义

党的十七大报告指出：“要全面推进集体林权制度改革。”本研究是在对福建省目前实施完成的农村集体林权制度改革进行全面而细致的调研评估基础上进行的，从集体林权制度改革对村级组织运转的影响入手，在集体林权制度改革在全国范围内全面开展之际，为改革能够顺利推进提供借鉴，具有重要的现实意义和理论意义。

在我国的农村林地制度实践中，除了国有林地之外，其余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。2003年，

作为国家林业局确定的试点省份之一，福建省开始率先实施集体林权制度改革。截至2006年年初，福建林改宣告基本完成。按照国家林业局的安排，2006年逐步启动全国林改，预计整个改革将在“十一五”期末基本完成。由于此次林改在很多方面比上个世纪80年代初期实施的“土地联产承包制”改革走得更远，因此本文将村级组织运转这样一个概念放在林改的大背景下，通过考察林改对村级组织的影响，并进一步探讨村组织中的个体——村民是否实现了“耕者有其山”的改革初衷，以及伴随着集体林权制度改革的过程又出现哪些新情况。同时，笔者希望通过这个问题的深入研究，能够为未来中国土地制度变革方向提供一些借鉴。

在学术界，到目前为止，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。不过，正如少部分学者所指出的：在此次林改过程中，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。在林权不断升值的情况下，虽然林改取得了明显的经济成效，但是由于改革过程中存在的社会排斥因素，导致林权集中到某些经济实体以及少数人手中，而大部分农民并没有获得林地承包经营权，反而失去了原本属于“大家集体所有”的山场，使得改革背离了预先设计的“耕者有其山”的目标和宗旨。因此在集体林改中，如何兼顾效率与公平的问题是值得我们深入思考的一个关键问题。^[1]鉴于此，本文以笔者2006年8月至2007年年初在福建农村所做的定性实地调查为基础，对林改过程中的村级组织运转情况做一个初步的探讨和反思。

三、相关文献回顾和评价

(一) 关于集体林权制度改革的相关研究

新一轮的集体林权制度改革被认为是农村土地家庭承包经营制度由耕地向林地的拓展与延伸，是中国农村改革的深化与延续。自2003年我国开始启动实施新一轮集体林权制度改革以来，这项改革逐步引起经济学、社会学和法学界学者的关注。

在新一轮林改实施之前，相关的研究特别是对林权制度安排的研究就一直存在。和耕地承包制相比，80年代后我国林地制度并没有出现全国统一的制度安

排设计。虽然在此期间国家在部分省市曾经推行“林业三定”，但这一政策并没有完全得到贯彻落实。而各地在推进林地制度变革中，有不同的做法和经验。如在浙江省的某些农村地区，其林地变革是仿效耕地承包制度，实行自留山和责任山相结合的林地经营制度[2]。鉴于林地产权制度存在的缺陷，张春霞教授等较早提出，集体林业要发展产权制度改革须破题，她和蔡剑辉指出，集体林业产权制度的根本缺陷在于其运行行政化，因此集体林业产权改革的必然趋势是产权运营市场化；集体行政组织不再成为集体山林所有权的代理行使主体；强化集体林业产权的市场约束；摒弃对非公有所有权的歧视观念，突破公有所有权和非公有所有权的界限，在集体林业内部形成产权交易市场，创造市场规则的运行机制[3]。对于林权改革的发展取向，不同的学者也有不同的看法。有学者曾经对我国集体林地产权制度变革提出了许多方案，主要有三种观点：一是主张林地所有权的私有化[4]；二是主张国有制[5]；三是坚持集体所有权不变[2][6]。不过，2003年开始实施的新一轮集体林改基本上使得类似的争论基本停止了。

2003年新一轮林改开始实施至今，相关的研究开始逐渐增多，特别是2005年以来，学术界掀起了集体林权制度改革的研究小高潮。值得注意的是，已有的研究大部分是林业部门工作者或者接受官方林业机构资助的学者所从事的社会政策性的研究。由于受研究者的身份限制，已有的研究所获取的官方性资料基本上大同小异[7-9]。真正的农村实地调查论据支持的研究可谓凤毛麟角，其研究深度和广度都明显不足。特别值得一提的是，2005年，中国人民大学党委书记王新清等50余名教授、博士和硕士组成的“福建省集体林权制度改革及其深化”课题组，从经济学、社会学、法学、政治学等多个学科角度进行研究[10]。2006年3-4月，受国家林业局政策法规司的委托，北京大学环境学院赴福建省林权改革调查小组，对福建重点林区12个县的66个村进行了调查[11]。该课题在同年稍晚的6月份再对江西省的林改也进行了基于村级层面的抽样调查，调查范围涉及江西省的5个县（市），15个乡，30个村[12]。另外，为了更好地推进林改，2006年3月至4月，国家林业局邀请国务院研究室、发改委、财政部、税务总局等单位组成9个联合调查组，就林权制度改革问题进行专题调研，为接下来进一步推进全国集体林权制度改革提供了重要的参考依据。具体说，目前已有关于林改研究的主要内容大致可归纳为以下几点：

第一，对林改的必要性以及各地的林改实施进程进行阐释和说明。几乎所有的研究者都认为实行林权制度改革是继续深化中国农村改革的必然步骤，这点已形成广泛的共识。学术界普遍的看法是：林改之前的林地经营制度严重抑制了农民的生产积极性，阻碍了林业生产发展。研究者也似乎在寻找类似当年安徽小岗村自发包产到户的村级林改案例，如福建永安市洪田村、江西武宁县长水村、辽宁宽甸县四平村、浙江临安市白沙村等四个村庄被认为是发挥了类似小岗村的改革探索者作用，对之进行剖析研究并从中寻找新一轮林改的制度依据[9]。这种研究的出发点实际上是一种事后论证的做法。事实上，任何一项制度的变革，都是在一定的社会经济背景下，由一系列因素而诱发的。柯水发、温亚利构造了一个林权制度变迁的动因模型，探求林权制度变革的动因[13]。

第二，对林改的实施成效进行分析。在这点上，有两种不同的意见：一种观点认为林改取得了很大的成效。林业部门的工作人员和具有官方背景的研究者普遍对林改的实施成效持肯定态度，对林改所取得的成效给予了高度的评价。由于福建集体林权制度改革成效显著而被认为是为全国其他省市“创造了模式和经验”，也因此成为林改研究者的主要研究对象[14]。这其中比较有代表性的是中国人民大学“福建省集体林权制度改革及其深化”课题组牵头人王新清在《集体林权制度改革绩效与配套改革问题》一文中援引官方的见解，文章认为福建林改的成效主要体现在五个方面：林改促进林业生产的可持续发展；林改促进了林农收入水平的提高；林改带动了林区社会风气的好转；林改可以使得村集体从林地使用费、现有林承包经营以及林木转让价款中获得长期稳定的收入；林改促进了村容村貌整洁。村集体收入的二次分配，使得村集体公益事业投入增加，村容村貌建设投入因此相应增加；林改推动了农村的民主建设。由于林改政策规定，各村的林改必须经 2 / 3 以上的村民代表通过方可实行，这样客观上促进农村的民主建设进程。在这篇研究文章中，作者同时提出要重视林改的后续配套改革，特别是注意解决好森林保险制度建设问题。[10]值得注意的是，由于目前大多数的这类研究是以官方背景或以官方性资料为依据，赞誉多于问题，对问题的研究也较为笼统和浅显[15]。

另一种观点则对此持更加谨慎的态度。正如有的研究者所指出的，集体林权制度的建立与完善还需要大量的实证研究作为支撑。北京大学环境学院在 2006

年 3-4 月对福建省和江西省的调查研究就主要是在村级和农户两方面同时展开的。和前面的一种见解不同,少部分基于村级调查的研究者认为,林改所取得经济成效上没有真正显现出来。其中朱冬亮在福建省 L 县的调查值得关注,他在《集体林权制度改革中的社会排斥机制分析》一文中指出,此次林改过程中由于制度本身存在着社会排斥,导致了林改中存在林权过度集中的现象^[16-17],通过对林改的制度实施和成效的分析,朱冬亮认为集体林改的社会效用明显不足,特别是林改没有兼顾到社会公平问题^[1]。而北京大学环境学院对福建省的村级林改调查显示,在部分地区的林改中存在部分村干部、林业工作者及强势的家族凭借各自在权力、信息获得上的优势及自己在村落中的强势地位,获得更多更好的山林资源,而普通农民和弱势农民在林改中的公平权益没有得到很好的保障,导致部分农民失山,与此同时,林改后的集体林地使用费收入也缺乏有效监督^[11]。陈永源、谢德海结合福建省南平市集体林权制度改革的实践,认为问题主要包括:村干部过多地考虑任期内可支配的财力,一卖了之,忽视村民的利益,出现大面积的林子拍卖集中到少数人手上,而一些需要生产资料的村民却因资金等原因而无法得到,违背了集体林权制度改革的初衷^[18]。类似的观点在其他学者的村级研究中也得到了证实。有的研究者对代表性的案例村进行参与式调研,分析集体林权制度改革对森林服务和林区反贫困的影响,并得出符合林权改革现实的结论,为中国集体林权制度的建立提供实证依据^[15]。

第三,对林改的问题及后续支持制度进行研究。由于林改本身是个具有很强实践意义的研究课题,因此几乎所有的研究者都对林改中存在的一些进一步完善的问题进行了探讨,并提出相应的对策^[7]。除了前面所提到的林改社会效用不足问题之外,林改本身还存在许多后续支持制度建设问题。其中永安市林业局局长蔡为茂认为:我国林地单位面积产出大致只有发达国家的十几分之一,产出过低的基本原因,是资本和技术的缺乏,为此必须提高林业的集约化和规模化经营水平。但他同时也注意到林改后永安市出现了林权相对集中的现象,并建议要完善相关的制度设计并改善农民在信息、技术和资金上的弱势地位。^[19]李彧挥、焦德泉也以福建永安为调查点,探讨林改之后存在的森林保险、砍伐指标公平合理分配、生态公益林补偿机制、村级财务使用监管等问题。针对这些问题,作者建议采取分类规模化经营试点,将生态公益林分为严格保护类、重点保护类和一般

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库