

林权确权中的非技术因素:基于农村集体林改的视角

贺东航¹ 朱冬亮¹ 刘永贤²

(1 厦门大学 厦门 361005; 2 西北大学 西安 710069)

摘要:林地因其具有经济属性、生态属性,因此其产权界定比农地显得要复杂得多,林地的具体权属有学者概括了10个层次的涵义。讨论了林权确权中的非技术因素,认为当地林农对林权的认知(即产权意识)、当地民间风俗的影响、官方规制的不同时期的林改制度变革遗产等因素,对林地的确权具有重要影响。在当前的集体林权改革中,应设计如何在制度变迁的路径依赖中,把各种正式制度和非正式制度包容到村级林改制度实践中,重要的是决策者应当把话语权交给林农自身。

关键词:集体林权改革;产权界定;非技术因素;制度变革遗产

中图分类号:F326.27

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2015)01-0011-05

DOI:10.13843/j.cnki.lyjj.2015.01.003

Forest Rights Equaling the Non-technical Factors: Based on the Perspective of the Rural Collective Forest Reform

He Donghang¹ Zhu Dongliang¹ Liu Yongxian²

(1 Xiamen University, Xiamen 361005; 2 Northwest University, Xi'an 710069)

Abstract: The forest land, for its economic and ecological attributes, its definition appears far more complicated than farmland property rights, and the scholar summarized ten levels of meaning of detailed forest ownership. Discussed the forest rights equaling the non-technical factors that local farmers cognition to forest rights (property rights), the influence of the local farmers customs, the official regulation of different periods of change of institutional change heritage such as forest counterpoising truly has the important influence factors on the forest land. In the current reform of collective forest rights, how should design in the path dependence of institutional change, all kinds of formal system and informal system containing forestry tenure reform to the village system in practice, it is important that policy makers should give voice to the forest itself.

Key Words: the reform of collective forest rights; property rights definition; non-technical factors; institutional change heritage

1 引言

自2008~2014年,我国开始分阶段推进实施以明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要目标的新一轮集体林权制度改革。按照林改的政策设计,明晰集体林地的产权边界是集体林改顺利实施的前提,也是集体林改首先需要完成的主要任务。只有集体林权得以明晰,才谈得上放活经营权、落实处置权和保障收益权。因此,如何清晰地把握原本属于集体所有的林地公正地均分到户成为关键。

与相对容易界定产权边界的农地不同,林地因其面积过大、地形坡度、生态植被过于复杂而被认为难以真正地明晰界定其地域界址,这点正是上个

世纪80年代“林业三定”改革工作粗糙的主要原因之一。当然,目前由于GPS定位在内的诸多高科技勘测技术的采用,重新确定分山到户的林地边界有了可能,但是,我们的调查显示,明晰林权边界中仍然会面临许多非技术因素影响。

2 林权的涵义

首先,我们要探讨林权的涵义,和农地的产权属性相比,林地因其具有经济属性、生态属性,因此其产权界定比农地显得要复杂得多。传统意义上的林权,包括所有权、使用权、收益权、处置权等四项内容(通称“四权”)。

具体而言,林权是一种综合性权利,包括对林地的所有权或使用权,以及对森林或林木的所有

收稿日期:2014-11-25

作者简介:贺东航,厦门大学特聘教授,博士生导师。研究方向:国家转型与乡村治理。

基金项目:国家林业局委托项目“中国农村集体林改跟踪监测报告”。

权。有的学者主张林权是其主体合理占有、开发、利用、处分森林资源并从中取得收益的基本法律依据。而国家林业局政策法规司的专家则认为,“林权是森林、林木、林地所有权和使用权的统称,是以森林、林木、林地的占有、使用、收益和处分为内容的物权(金丽婷,2008)。”此外,还有的研究者认为,林权是指国家、集体、自然人、法人或者其他组织对森林、林木和林地依法享有的占有、使用、收益或者处分的权利。换言之,林权作为一种具体的产权形态,它是森林、林木和林地的所有权、经营权、收益权和处分权的集合。实际上,人们对森林资源利用方式的选择取决于林权的制度安排方式(雷加富,2006)。

由此可知,林权是指林地的财产权利,它既包括林地所有权和使用权,也包括对依附于林地上的森林进行经营并获得收益的权利。林权制度是指林地产权关系和产权规则相结合,而且能对林地产权关系进行有效组合、调节和保护的制度。它包括林地最终所有权、实际占有权和使用权、自由转让权和索取权(刘德钦等,2006)。一般认为,林权是以森林、林木和林地为客体的一项权利,凡是有关森林、林木和林地的占有、使用、收益或者处分的权利都可以归入林权这一范畴中。按照不同的产权主体分类,林权可分为农村集体林权和国有林权,其中集体林权是指农村集体所有制的经济组织或单位对森林、林木和林地所享有的占有、使用、收益、处分的权利,国有林权的产权主体则是国家,具体又包括中央、省属、市属及县属林场林权。法律规定属于集体所有的森林、林木和林地,集体所有制的经济组织或单位享有林权。

对于林权的特征,多数学者认为林权除具有一般产权的排他性、可交易性等共性特征外,还具有自身的特殊性。主要包括:(1)外溢性和排他有限性。森林资源不仅是一种商品,也是一种公共产品。作为一种公共产品,具有很强的外部性,森林的存在对于周围地区的居民甚至于对整个社会的生态平衡和生物的多样性都具有重要作用,它所产生的生态效益和社会效益是不可排他的。即使某个林业企业的营造林活动为周围的居民和社会提供了生态和环境方面的好处,受益人分享了这些益处却不需要付费,主体的权益无法得到相应的补偿,林权产生了外溢效应,从而可能会削弱企业的积极性。(2)不可无限分割性。林权的客体包括森

林、林木和林地,彼此之间相互关联,相互作用,互为条件。如森林和林木是依托于林地之上的,离开了林地,森林和林木就失去了存在的基础。这三者之间相互关联,形成了一个整体。由此也决定了森林必须以一定的面积才能维持森林生态系统,才能发挥其规模效益,因此在林权内部不能对森林资源进行无限分割。(3)林权交易的困难性。产权交易的前提,是要对其价值进行比较精确的估量。但是由于树种、立地条件、林木种植密度等存在巨大的差异,其收益也将不同。再加上森林资源本身的消长有一定的期限并受到自然因素的强烈影响,决定了森林资源资产评估的难度,从而给林权交易带来了技术上的困难(乔永平等,2007)。

如果进一步从操作层面进行考察,林权其实比表面上想象的要复杂得多。林地为集体所有,所有权和经营权分离,而林木处分权又受到森林资源管理制度、林地管理制度等国家政策性制度制约,使得林权关系成为一项政策性束缚很强的集合,其权利主体模糊,权属复杂多变,处分权得不到落实,收益权也易受侵犯^①。和其他财产权利相比,由于林地具有地域广、地理位置变化大、森林资源分布不均匀、林地经营投入回收时效长等自身的特殊性,使得林权不容易界定。事实上,林权不仅是单纯的树木集合体,而是有土壤的土地与树木有机的浑然为一体。这就导致了森林、林木、林地和林地动植物产品都有各自的所有、使用、收益和处分权,而且这些权利之间不能截然分开,但在实际运行中却有不同的公共部门对其实施约束。这些不同构成部分的产权关系相互影响、相互作用而形成了林业的产权体系。正因为如此,有的学者甚至认为,林权体系一般应包括林地所有权和使用权、林木所有权和使用权、林产品权、采伐权、景观权、品种权、补偿权和继承权等。

需要特别说明的是,集体林改的主体阶段的工作就是明确四权的改革,即林地所有权、林地使用权、森林或林木所有权、森林或林木使用权。后续的配套支持改革也必须随之推进。在集体林改实践中,对于业主而言,集体林地的不同权能的实现时间是不一样的。根据相关的政策,业主在获得“迹地”的造林权使用权之后,必须向国家林业部门缴纳造林保证金。业主造林完,需要抚育三年之后才能封山育林。在此之后,业主才能够办理林权证,正式获得林地的使用权,而林业部门则把业主

^① 参见:<http://biz.163.com/06/0720/15/2MG2E8NO00020S2J.html>。

缴纳的保证金退还给业主。业主获得林权证之后,就有了林木的所有权和支配权。他们可以以林权证为抵押,获得贷款等,也可以在市场上公开地进行林权流转。

鉴于林权的特殊性,有学者概括指出,林权的具体权属有10个层次涵义:(1)林地所有权,是指财产的终极性归属。根据我国《土地管理法》的规定,我国的林地所有权只有两种形式:国家所有和集体所有,其中国家所有林地所有权的具体属性又包括中央、省属、市属及县属等几种形式。(2)林地使用权,是指个人、集体或国家根据有关规定使用林地的权利。林地使用权包括林地的规划和设计、栽种方式、树种选择、生产管理以及林产品的产销安排等。(3)林木所有权,是指林木归谁所有。目前我国的林木所有权主要有国家所有、集体所有、个人和企业法人所有等四种形式。(4)林木使用权,是指企业法人、个人、集体或国家根据有关规定使用林木的权利。(5)林产品权,一般包括林产品的所有权与使用权。这里的林产品包括林木、草、药材、野生动植物和其他副产品。(6)采伐权,是根据国家相关法律法规依法享有的采伐的权利,但这种权力不是无限制的,客观上受到林木生长期以及生态环保方面的条件约束。国家通过采伐许可证模式对此进行宏观的总量控制。(7)景观权,是指利用森林景观资源的权力。(8)品种权,是指林木新品种的开发者享有产品专利权。(9)补偿权,是指提供生态效益,如水土保持、防沙治沙、野生动植物保护等国家相关法律法规而获得收益的权利。(10)继承权,是指林地所有者或林木所有者的法定或指定继承人继承林地或林木的权利(张海鹏等,2005)。

除了以上10个要素外,林地经营还具有不可忽视的生态效益。由于林地必须经营始终考虑其经济效益和生态效益之间的平衡,因此任何的林地在某种程度上都有生态权属性,而在我国,对集体林地的生态权的界定还非常不清晰,林权的复杂性,决定了农村集体林改的复杂性和多变性,决定了我国集体林改工作的复杂性和任务艰巨性。

3 林权确权中的非技术因素

如前所述,非技术因素会影响当前林权的明晰,这些非技术因素主要有两类,一是当地林农对林权的认知(即产权意识)。二是当地民间风俗的影响。三是官方规制的不同时期的林改的制度变革遗产。

3.1 当地林农对林权的认知

自集体林改实施以来,全国各地都出现了许多新的林权纠纷,这些纠纷从根本上说与林农的林权认知差异直接相关。我们通过近几年对全国10省40县100多个村的实地调查,发现其中80%以上的林地纠纷与林权边界不清晰有关。而要明晰林权边界,则涉及到林农对集体林地的传统认知、国家不同时期林地制度变革的遗产等诸多传统与现实社会因素,这些因素共同作用于不同地方的村级社区林改实践,由此衍生出形式多样的地方性林改实践和认知体系。在当前的集体林权改革中,如何在制度变迁的路径依赖中把各种正式制度和非正式制度包容到村级林改制度实践中,现行林改中亟待解决的关键议题。

从法定的角度来看,我国的集体林地是属于“农民集体所有”,村集体经济组织则是其产权主体的代理人。村集体资产的处置与村集体成员权的认定有很大关系。然而和农地承包权不同的是,在集体林地承包经营中,作为生产资料的林地产出必须以长时期的稳定的产权主体约定为前提,但国家的林改制度设计把林地的承包经营权最长约定为“70年”,将林权“固化”起来,追求必然和村集体内部的每个农户的人口变动发生矛盾。

3.2 当地民间风俗的影响

国家宏观层面的集体林权制度改革政策设计最终是要落实到一定的场域(实践层面),才能真正发挥其政策效力,这是制度实施的本义。而村级实践层面的林权的实践图景更加丰富而生动。在林农看来,林地主要有两种价值属性:一种是作为生产资料的林地使用价值,这种使用价值可以为他们带来经济效益;另一种是作为非生产资料的使用价值属性(包括“风水”用地价值、生态价值等),这种使用价值可以满足他们日常生活中的另外一些需求。这两种不同的价值属性导致林权有不同的边界,而且他们之间往往是不重合的。一旦它们之间发生冲突,极易引发林权纠纷。

在很多山区农村特别是在一些单姓村或者主姓村,都存在这样一种“祖宗山”产权意识。按照通常的理解,假设某一片山林是“祖宗传下来”的,那么所有的宗族子民都共同拥有这片山林,也就是属于所谓的“族产”,由此形成的宗族林权观念自然也是根深蒂固的。

据瞿小刚、赵旭东(2007)在江西省遂川县石村对当地林权改革调查,发现当地有很多偷砍树木、

毛竹的情况。他们认为,在“偷”的背后,有许多有待研究的东西。例如:林区农民时常去偷砍树木和毛竹,但却不去偷同样都生长在野外的水稻,不去偷别人家的牛。众所周知,2003年国家林业局在江西林改时已明确规定,林地一旦确权发证,林地所有权就属于个人所有,50年不变。为什么已被国家法律明确了的东西,且山场上的界址已经划清楚了,林区的农民们却没有把林木等同水稻一样看待呢?他们的调查发现,山场上国家划分的界址并不能很好地起到在法律意义上的物权保护作用。在物权法中,物权的最基本特征就是物权所有人对物具有的支配性、排他性、绝对性和可转让性(譬小刚等,2007)。

3.3 不同时期的林改的制度变革遗产

事实上,自集体林改实施以来,全国各地都出现了许多新的林权纠纷,这些纠纷从根本上说与林农的林权认知差异直接相关。我们近3年对全国10省40县100多个村的实地调查,发现其中80%以上的林地纠纷与林权边界不明晰有关。而要明晰林权边界,则涉及到林农对集体林地的传统认知、国家不同时期林地制度变革的遗产等诸多传统与现实社会因素,这些因素共同作用于不同地方的村级社区林改实践,由此衍变出形式多样的地方性林改实践和认知体系。在当前的集体林权改革中,如何在制度变迁的路径依赖中把各种正式制度和非正式制度包容到村级林改制度实践中,这点是现行集体林权制度改革中在当前的集体林权改革中,如何在制度变迁的路径依赖中把各种正式制度和非正式制度包容到村级林改制度实践中,村级林改实施过程显示,不同时期的林权观念遗产在村级实践都有相应的信奉者,他们分别以此作为自己参与村级林权界定及利益争夺的依据。不管他们所持的参与利益争夺的是“理由”是“合法”还是“不合法”的,也不管他们搬出的“理由”是“成文”的还是“口头约定”的,抑或是“祖宗传下来的”还是“国家赋予的”,问题的关键在于,国家现行的林改的正式制度安排不能完全有效地把这些村级的非正式制度因素排除在村级林改场域之外。因此,在村级社区层面的林改实践中,不同时期的林改的制度变革遗产都有其赞成者、支持者和反对者。更需要指出的是,林农的分化程度、利益的争夺激烈程度,使得哪怕是同一个林农,也可能在不同的场合扮演不同的甚至

是相互矛盾的林地产权信奉者。林农无论是信守传统的民俗惯例,还是遵循现代的国家法规条例,他们目的只有一个,就是千方百计使自己在村级林改的利益分配与争夺中处于优势地位,并以此来排挤可能或实际的竞争者。

这种看起来混乱的林权意识是导致全国各地林地纠纷多发的根源性所在,也决定了调处林地纠纷是一项复杂的工作。本文正是通过分析实地调查所获得的林地纠纷案例,呈现出村级社区林改实践中的一幕幕图景,尝试从林农自身角度揭示林权边界认定的地方性法理逻辑。需要事先说明的是,本文所要关注的不是林地纠纷的表层意义,而是关注林地纠纷背后所蕴含的深层的林权观念冲突及地方性实践逻辑。换言之,“非正式”林权边界与“正式”林权边界在地方性实践中的博弈过程,我们决策者应当把这种话语权交给林农自身。

在村级社区林改实践中,这种非正式的宗族性林权观念经常会和政府的正式林权制度安排发生冲突,两者在博弈过程中就可能引发林权纠纷。

4 结语与讨论

有学者指出,中国现行的农地产权结构不但模糊而且含混不清(何·皮特,2008)^①。在村级社区农地实践中,可以看到不同的农地产权权能的拥有者在不同的场域中施加各自的影响,并以此获得各自的利益分成。不过,这种模糊或者不确定的农地产权制度安排有时候有利于保持农村社会、经济和政治的稳定,但在另外一些场合,也可能成为潜在社会冲突的导火索根源。和农地制度安排类似,在村级社区的集体林改实践中,不同村民群体对集体林地的集体成员权认知并不完全一致,由此引发林地产权边界的纠纷。所不同的是,村级社区林权的实践更为复杂,关键是它可以推理到更为久远的历史实践记忆。这种不同时期的制度变革遗产给现实的集体林改实践提供更为广阔的伸展空间。而我国现行的正式的林地制度安排并不能完全有效地把村民对林权的传统历史记忆包容进来,由此导致的林权纠纷不仅旷日持久难以调处,而且也深刻地影响乡村的社会治理秩序。在集体林改逐步走向深化的今天,如何把握好村级社区林改实践中出现的复杂多样的林权认知理念,是有关各方需要认真面对和思考的关键议题。

^①对农地产权的理解,学术界存在很大的争议,总的有两种见解:一种看法认为乡村土地集体所有制是多元的,可称之为“多元主体论”(周其仁,1994);还有一种观点则认为我国乡村土地所有权主体是缺失或者说是虚置的。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].上海三联书店,2000
- 奥斯特罗姆.制度安排和公用地两难处境//:国际经济增长中心.制度分析与发展的反思[M].商务印书馆,1992
- 党国英.论农村集体产权”[J].中国农村观察,1998(2)
- 杜赞奇.文化、权力与国家—1900~1942年的华北农村.江苏人民出版社,1994
- 沟口雄三.日本学者视野中的中国学[M].北京:中国人民大学出版社,1996
- 关传友.中国古代风水林探析[J].农业考古,2002(3)
- 何·皮特(Peter Ho).谁是中国土地的拥有者?——制度变迁、产权和社会冲突(林韵然译)[M].社会科学文献出版社,2008
- 黄宗智.中国农村的过密化与现代化:规范认识危机及出路[M].上海社会科学出版社,1992
- 黄宗智.华北的小农经济与社会变迁[M].中华书局,1996
- 金丽婷.有林区林权制度改革的法律思考[J].中国林业,2008(1)
- 科斯,阿尔钦,诺斯等,刘守英等译.财产权利与制度变迁[M].三联书店,1994
- 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[J].东北林业大学学报,2006(3)
- 李菁,颜丹丽.集体成员权和土地承包收益权的冲突与协调:稳定地权与不稳定地权的对比——以西水村第八村民小组两次征地补偿费分配为例[J].中国农村观察,2011(2)
- 林卿.农村土地承包期再延长30年政策的实证分析与理论思考[J].中国农村经济,1999(3)
- 林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海三联书店、上海人民出版社,1995
- 刘德钦,夏勇明,田晓丽.集体林地产权制度探析[J].中国林业经济,2006(5)
- 刘世定.科斯悖论和当事人对产权的认知[J].社会学研究,1999(2)
- 刘世定.公共选择过程中的公平:逻辑与运作——中国农村土地调整的一个案例”//:刘世定.占有、认知与人际关系——对中国乡村制度变迁的经济社会学分析[M].华夏出版社,2003
- 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海三联书店、上海人民出版社,1995
- 诺斯.经济史上的结构与变迁1991[M].上海三联书店,1981
- 乔永平,聂影,曾华锋.集体林权制度改革研究综述[J].安徽农学通报,2007(8)
- 瞿小刚,赵旭东.“偷”与林权——以赣南某村落林权状况调查为例[J].云南大学学报·法学版,2007(6)
- 全国农村固定观察点办公室.当前农村土地承包经营管理的现状及问题[J].中国农村观察,1998(5)
- 申静,王汉生.集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑——社会学视角下的产权建构过程[J].社会学研究,2005(5)
- 谭秋成.关于产权的几个基本问题[J].中国农村观察,1999(1)
- 陶传进.环境治理:以社区为基础[M].社会科学文献出版社,2005
- 汪丁丁.产权博弈[J].改革,1996(10)
- 徐忠爱.关系性产权:公司和农户间契约关系稳定性的重要机制[J].江西财经大学学报,2011(3)
- 姚洋.中国农地制度:一个分析框架[J].中国社会科学,2000(2)
- 詹姆斯·C·斯科特.农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M].南京:译林出版社,2001
- 张海鹏,王克强,姜志德.中国集体林业产权制度改革研究[J].中国农学通报,2005(1)
- 张静.乡规民约体现的村庄治权[J].北大法律评论,1999,2(1)
- 张静.土地使用规则的不确定:一个解释框架[J].中国社会科学,2003(1)
- 张佩国.公产与私产之间——公社解体之际的村队成员权及其制度逻辑[J].社会学研究,2006(5)
- 张小军.象征地权与文化经济[J].中国社会科学,2004(3)
- 张小军.复合产权:一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究[J].社会学研究,2007(7)
- 折晓叶,陈婴婴.产权选择中的‘结构—主体’关系[J].社会学研究,2000(5)
- 折晓叶,陈婴婴.产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本[J].社会学研究,2005(4)
- 周飞舟.土地调整中的农村权力关系:对中国三个村庄的实地研究[D].北京大学,1996
- 周其仁.产权与制度变迁:中国改革的经验研究[M].社会科学文献出版社,2002
- 周其仁.中国农村改革:国家与土地所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾.//周其仁.产权与制度变迁:中国改革的经验研究[M].北京:社会科学文献出版社,2002
- 周雪光.关系产权:产权制度的一个社会学解释[J].社会学研究,2005(2)
- 朱冬亮.土地调整:农村社会保障与农村社会控制[J].中国农村观察,2002(3)
- 朱冬亮.社会变迁中的村级土地制度——闽西北将乐县安仁乡个案研究[M].厦门大学出版社,2003
- 朱冬亮,贺东航.集体林权制度改革与农民利益表达——福建将乐县调查[J].上海人民出版社,2010:34~39
- Lin, Nan & Chih-Jou Chen. Local Elites as Officials and Owners: Share holding and Property Right in Daqiuzhuang, Property Rights and Economic Reform in China. Stanford: Stanford University Press, 1999
- Madsen, Richard. Morality and Power in a Chinese Village. Berkeley: University of California Press, 1986
- Nee, Victor & Sijin Su. Institutions, Social Ties, and Commitment in China's Corporatist Transformation. In John McMillan (ed.), Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institutions. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995
- O'Brien, Kevin J. Collective action in the Chinese countryside. China Journal, 2002.No.48
- Oi, Jean C. & Andrew G. Walder (eds.) Property Rights and Economic Reform in China. Stanford: Stanford University Press, 1999
- Oi, Jean Chun,. State and Peasant in Contemporary China—the Political Economy of Village Government, University of California Press, 1989
- Smil, Valav. China's Agricultural Land, The China Quarterly, Nov.128, 1999/June

(责任编辑 许勤)