

# 资源社会性理念下的集体林权制度改革

峥嵘

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**集体林权制度改革需要资源社会性理念指导。资源社会性理念要求集体林权制度满足秩序、效益、公平和安全四个方面的要求。集体林权制度应当从四个方面加以完善:完善资源所有者权益保障制度,完善林权监督管理制度,确立规模经营与家庭经营相结合的制度,建立林业资源评估机制。

**关键词:**集体林权;法律理念;资源社会性;承包经营

中图分类号:D922.63

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2011)06-0109-05

当前,中国集体林权制度改革全面展开,顺应了农村社会发展潮流,较好地满足了农民对资源权利的长期渴求,对进一步明晰集体林业产权,协调国家、集体经济组织与林农之间的关系,促进生态效益、经济效益和社会效益协同发展具有重要意义。然而,集体林权制度改革不是仅仅对现有制度局部的修修补补,而是一场深刻的农村革命,必然会触及到一些深层次的矛盾,需要先进的理念给予支持。笔者以为,资源社会性理念是正确处理资源问题的先进理念,林权改革的核心问题是解决林业资源的占有、开发、经营和保护等问题,集体林权制度改革应当接受资源社会性理念的指导,方能顺利推进并实现既定的改革目标。

## 一、集体林权制度改革的资源社会性理念需求

### (一)集体林权制度改革的理念需求

何谓“理念”?史尚宽先生指出,“理念为理性之原理”<sup>[1]262</sup>。就法律制度而言,理念是指“人们在法律实践中通过理性能力所把握到的法的内在精神和普遍范型”<sup>[2]</sup>,即“法律应如何”<sup>[1]263</sup>。集体林权制度改革说到底是对林业资源法律制度的改革与完善,同样面临一个“应当如何”的问题。然而,长期以来,中国制度建设受实用主义、经验主义和功利主义思维等影响,一直深受法律理念贫乏的制约,缺乏正确的法律理念指导,致使制度建设停滞不前,偏离预期的方向而产生诸多问题,集体林权制度建设也不例外。

20世纪80年代,中国实施了第一轮集体林权制度改革,由于缺乏正确的法律理念指导,对集体林权制度的应然性缺乏必要的认知,导致林业产权不明晰,对集体林地的经营权、处置权和收益权限制过多,以至于大量的林业资源问题产生。表现在:(1)林木资源生产量不足,效益不高。林地经营权下放到农户而

收稿日期:2011-09-29

基金项目:中央高校基本科研业务费科研专项人文社会科学类重大项目“集体林权制度创新研究”(CD-JSK100192);重庆大学研究生创新团队基金资助(200909B0004)

作者简介:峥嵘(1975-),男,四川达县人,重庆大学法学院博士研究生,主要从事环境与资源保护法学研究。

限制流转,不仅丧失了林业生产应有的规模效益,而且因权利与义务不对称,农户的林业生产积极性不高,导致林木资源产量低。到2000年左右,占国土面积16.55%的森林覆盖率仍不能满足社会对林木资源的实际需求<sup>[3]</sup>。(2)毁林开荒现象严重,乱砍滥伐行为屡禁不止。由于限制了农民对林木资源的采伐权,农民经营林业效益上不去,部分农民乱砍滥伐,甚至直接将林地开荒转变为耕地。第七次全国森林资源清查结果显示,2004-2008年间,全国林地转为非林地面积达831.73万亩,其中有林地转为非林地面积达377.00万亩。而这一数据还较第六次清查(2000-2004年)有所减少<sup>[4]</sup>。(3)森林覆盖率局部呈下降趋势。长江流域的四川省森林覆盖率由50年代的20%下降到90年代的10%左右;三峡库区从50年代到90年代森林面积减少了一半以上<sup>[6]</sup>,全国森林资源覆盖率下降压力仍然很大。制度改革失误的现实使人们认识到法律理念对制度建设的指导作用,激发人们从制度理念角度进行反思,寻求改革深入的新的突破口。

(二)资源社会性及其对集体林权制度改革的理念供给

资源社会性,是指资源作为人类社会发展的物质基础为全社会成员所共有,资源消耗应当促进社会整体福利增加的社会属性。在资源有用性、稀缺性等共同作用下,资源社会性要求全社会公平、合理、节约、高效地利用自然资源,促进资源消耗对社会个体和整体福利的共同提高,这就是资源社会性理念<sup>[5]</sup>。资源社会性理念是一种全新的资源观、权利观和资源消费观。它把资源看作是人类共同的财富,资源消耗既要增进社会成员个体的福利,也要增进社会的整体福利;公民享有的资源权利不是静态的凝固的,它必然要在社会成员之间(当代人之间以及当代人与后代人之间)流动,以此来体现资源为社会成员所共有;资源消费不仅仅是享受资源权利,还应当附有节约合理利用资源的义务。

资源社会性理念主要从法律的授权和控权两方面来体现。就授权而言,资源社会性理念赋予公民个体或者群体享有的资源物权,保障其“自由处置他们的天然财富和资源”的私权利,实现资源及资源福利全社会共享;赋予国家机关以确认、维护公民资源权利的公权力,保证社会成员公平占有和使用资源,打击资源破坏浪费行为,制止个人或企业的资源侵权现象。就控权而言,资源社会性理念从社会整体角度强调资源所有及利益归属,为物权主体对资源的占有、使用、收益和处分等行为设定一定的限度;

另一方面,基于“国家权力有一种天然膨胀和无限漫游的惯性”<sup>[6]</sup>,资源社会性理念要求国家公权力充分尊重公民的资源私权利,加强公权力的自我约束和控制,避免权力越位、滥用和虚化。简言之,资源社会性理念的根本要求是维护资源公平和资源秩序,实现资源效益和资源安全。

集体林权制度改革的出发点主要有几个方面:一是充分调动林农的生产积极性,促使集体林业生产给个人带来经济效益的同时,促进社会整体福利;二是充分保障林农的林业资源权利,确保林农在公平的基础上享受到森林资源生产带来的社会福利;三是确立良好的林业资源生产、经营秩序,打击侵犯林农合法林权行为,对林农的林业生产经营权予以充分合理尊重和保护;四是促进林业生产,打击乱砍滥伐行为,保障林业资源的供给,实现林业资源安全。以上四个方面,概括起来就是通过集体林权制度改革,实现林业生产满足资源效益、公平、安全、秩序等方面的价值追求,而这正是前述资源社会性理念的核心观念所在。

## 二、集体林权制度的资源社会性理念分析

总体上讲,集体林权制度涉及的资源分为两类:一类是林地资源,即从土地性质上讲,被归类于用作林木生长的土地资源;一类是林地上生长的种植物、养殖物及其孳息,由于其主体是林木,这里将其笼统成为林木资源。下面笔者用资源社会性理念对集体林权制度作一透析。

### (一)集体林权制度秩序理念分析

资源秩序是指社会成员的占有、使用、收益、处分资源等行为处于稳定和有规律的状态。对资源秩序理念的追求就是为了建立一种稳定可靠的资源开发、利用、流通和处置秩序,保障社会成员的资源利益得到实现。因此,资源秩序是资源社会性理念的保障性内容。如果资源秩序被打破,则必将危及资源公平和资源安全。

资源秩序理念期待集体林权制度建立起如下秩序:一是林业资源的所有秩序。即首先确认林地和林木资源的所有权和使用权,将其以物权的形式固定下来,给资源权利相对人合理的行为预期,以消除资源产权不明的无序状态,使资源免受他人的不法侵害;二是林业资源使用秩序。即给林地经营者设定一定的利用条件和行为规范,把林地的经营和林木的砍伐行为限制在合理范围内,避免无节制地超采、滥采等行为发生;三是林业资源流转秩序。即建立林业资源有序流转保障,使林地和林木资源得以在所有者和使用者之间,以及使用者相互之间合理

流动,既保证林地资源的相对集中,又限制对林地经营权的绝对垄断,促进林地资源的优化配置,以充分发挥林地资源的最大效益,创造更多更好的社会福利;四是林业资源处置秩序。即为权利享有者设定一定的条件和程序,既保证资源权利享有者能合理处置自己的承包经营权、采伐权等,又对这种处置权利合理限制,保障林地不落入不具备开发利用条件,或虽具备开发利用条件但效率不高的社会成员手中,从而最大限度地保护森林,提高森林资源的综合效益。

实践中,正是由于集体林权制度没有明晰林地所有者与林地经营者之间的权利义务关系,没有就林地经营权、林木资源的占有、处置等权利的边界作出明确的界定,以至于集体林地经营者责任重于权利、经营者毁林开荒、滥采滥伐等无序和失序现象频繁发生。

### (二)集体林权制度的效益理念分析

所谓“效益”(或“效率”),在经济学语境下是指资源配置达到了一种不损人就不能利己的状态,即帕累托效率,亦称帕累托最优<sup>[7]</sup>。资源效益就是指资源的占有、使用应当发挥其最大功效。同样的投入,产出越多,效率越高,产出越少,效率越低;或者同样的产出,投入越小,效率越高,投入越多,效率越低。随着人们认识的深化,资源效益的内涵也由单纯的经济效益转向经济效益和生态效益并重。

集体林业制度建设也是一样,既要注重林业资源的经济效益,同时还要注重林业资源所产生的生态效益。要使林业资源能够满足社会需求,唯一的出路就是提高林地资源的经营效益,充分利用有限的林地资源,促使其再生出更多更好的林木资源,即生产能力的提高。按照马克思主义的生产力理论,这里面涉及两个方面:一是林地经营者的生产活动投入增加,是人的因素;二是林木本身的生产能力提高,是物的因素。其中人的因素是主要的和决定性的。因此,我们的林权制度应当给林地经营者以充分的占有、利用和收益权利保障,让其看得见真正的利益所在,使其对自己权利及利益有一个合理的预期,才能充分调动其生产积极性,促其增加劳动力、资金、科技等方面的投入,才能促使林地资源生产能力的提高,保障林地资源的生产效益的提高,也才能杜绝乱砍滥伐、毁林开荒等现象,持续提高森林覆盖率,实现林业资源生态效益。而实践中,正是由于林地经营者享有的林地和林木资源权利边界模糊,对其资源使用权和处分权限制过死,造成林地经营者因缺乏信心而投入不足,加上按农户人数绝对平均

分配林地资源经营权,丧失了应有的规模效益,导致整个林业产业的资源经济效益不高,生态效益也不明显。

### (三)集体林权制度的公平理念分析

资源公平是指资源在社会成员之间得到公平分配,保障社会成员享有同等利用资源的机会。资源公平理念是建立在“资源是人类社会共同财富”基础上的。既然资源为人类社会共同财富,则社会成员(包括当代人和后代人)都有权对资源行使占有、使用、收益和处置等权利。

集体林权制度下的资源公平应当体现为两个方面:一是对林地经营权的分配上应当按照公平的原则进行;二是对林木资源的权利分配上应当按照公平原则进行,即林业经济效益的公平分摊。前者是生产资料的公平分配,后者则是生产成果的公平分配。在林地和林木资源相对稀缺、资源需求相对旺盛的前提下,对社会成员的资源需求无限制地满足是不现实的,而只能对有限资源按照一定的原则在社会成员间进行分配,从而保障其同等地享有占有、使用、收益和处置这些资源的机会。因此,集体林权制度的架构必须以公平为原则,在林地经营权的分配上,既要满足林地经营的规模效益要求,又要根据林地经营者的经营能力、条件、主观意愿和可供经营的林地数量等因素,公平分配林地经营权,或者对林农经营的林地采取变通方式实现其经营权,如以经营权入股等;在林木资源的享有上既要满足林业经营者对经营成果所享有的直接利益,又要满足社会所有成员对林木资源的需求,因而既要尊重林业经营者的“初次分配”权利,赋予其一定量的林木采伐权,满足其自身收回成本获取利益的需要,又要尊重其适当的处分权,允许林木资源参与交易和流转,保障当代社会所有成员享有的资源权利,实现代内公平,还要对前两者的林木和林业资源权利予以适当限制和约束,如禁止毁林开荒,对其采伐的数量、年限、地域实行审批制度,禁止耗竭性采伐等,确保不对“后代人满足需要的能力构成威胁”,实现代际公平。

### (四)集体林权制度的安全理念分析

资源安全是指资源能够在一定时间和空间范围内持续、稳定地满足社会需要的状态。资源安全包含两方面的内容:一是资源自身处于不受外来侵害的状态,即资源自身的安全;二是资源对于周围环境没有危险,即资源对外的安全。

集体林权制度建设同样涉及到资源安全问题。一方面,集体林权制度要保护林地经营者的林地和

林木资源本身不受外来不法侵害,即林地和林木资源自身的安全;另一方面,集体林权制度还要着眼于森林资源的质量、林木资源的保有量,以维护林木资源相对于社会需要能够持续、稳定供应的状态,即林木资源供给满足社会生产和生活需要的安全。二者相辅相成、密不可分。因为前者是后者的前提和基础,只有林地和林木资源本身的安全得到了保障,才能为社会生产和生活提供更多更好的林木资源;而后者是前者的升华和保障,只有林木资源满足了社会生产和生活日益增长的需要,人们在林地和林木资源问题上才会采取理性的态度,并约束自身行为,从而资源本身的安全得以实现。基于此,集体林权制度应当担负两方面的任务:一是要求全体社会成员保全、保护和保育林地资源,确保林地资源自身的再生产能力、存在状况、资源品位等不受外来威胁和破坏;二是要求林地经营者及相关社会成员有序采伐、节约和高效利用林木资源,力争用更少的林木资源消耗产生更大的社会福利,保障林地资源持续、稳定供应能力,减小并消除林木资源供给与社会生产、生活需求之间紧张的不安全状态。实践中,毁林开荒、滥采滥伐等行为就是危及林地资源和林木资源安全的直接体现。

### 三、资源社会性理念指导下集体林权制度的完善

自2008年中共中央、国务院联合发布《关于全面推进集体林权制度改革的意见》后,以明确所有权、放活经营权、落实处置权、保障收益权为主要任务的新一轮集体林权制度改革全面展开,全国各地普遍建立了集体林地的农村家庭承包经营制度,适应了经济社会发展和生态建设的要求,大大地解放和发展了林业生产力,促进了社会成员的个体福利和全社会的整体福利的同步增加。但是,由于林权改革涉及林地资源和林地上资源两方面的问题,具有一定的复杂性,加之制度之于理念总有一定差距,制度建设不可能一蹴而就,而是一个不断完善的过程。基于此,笔者针对集体林权制度改革的现状提出如下完善措施。

#### (一)完善资源所有者权益保障制度

集体林地的所有权归农村集体经济组织,其实是集体经济组织内所有成员对林地资源的共同所有。集体林权制度改革的目的是放活经营权、落实处置权、保障收益权。这一过程中容易产生三类问题:一是集体林权私有化或集体所有虚无主义,无偿转让林地上林木等资产的行为;二是集体经济组织的代表与林地承包经营者私下交易、低价发包,损害

所有者权益的行为;三是林地经营者毁林开荒,将林地转化为耕地的行为。这样将会造成集体资产流失和贬值,其实质是牺牲社会成员的共同福利来谋求个别人福利的增加,或者牺牲社会整体的生态福利来谋求个人的经济利益。因此,集体林权制度改革应当建立相应的制度,维护集体林业资源安全,保障所有者权益的实现。一方面建立林地发包民主表决机制,公开、透明林地的发包过程,对林地的承包人、承包价格、承包方式、承包年限、权利义务等内容公开征求意见,举手表决;另一方面,建立林地经营监督机制,集体经济组织成立专门机构或指定专人对林地经营者的经营行为予以监督,特别是对滥采滥伐、毁林开荒等破坏资源行为的监督,充分维护集体经济组织的所有者权益,实现林地资源和林木资源的保值增值。

#### (二)完善林权监督管理制度

林地的发包与承包虽然是集体经济组织和林地经营者的事情,但是并不意味着国家公权力完全不介入或者无所作为。根据资源社会性理念关于公权力的要求,国家林业行政主管部门应当承担起确认和维护公民资源权利,打击浪费和破坏资源行为的职责,以维护林业资源秩序。这也是集体林权制度改革所不能忽视的。具体表现为:一是在林权发包之前根据国家林业发展规划合理确定林地的性质,如对林地根据用途进行公益林和商品林的划分,在此基础上合理设定林权内容和性质;二是在林权承包合同订立阶段,要对发包方和承包方订立的承包合同进行审查,包括:内容是否合法,程序是否正当,是否有利于林业资产的保值增值,是否符合资源的社会性理念等等;三是在林权承包合同订立后,要对承包合同的效力进行确认和鉴证,合同有效则予以确认并对林业承包经营者的权利予以登记,合同效力存在瑕疵或者无效,则应当责令予以纠正;四是在林权承包合同履行期间,要对发包方和承包方履行合同的行为予以监督,根据当事人意愿对双方因合同履行产生的争议依法进行调处,对毁林开荒、乱采滥伐的行为予以制止并进行处罚,对构成犯罪的还应当移送司法机关追究刑事责任。

#### (三)确立规模经营与家庭经营相结合的制度

按照资源社会性理念的要求,集体林权制度改革既要满足对效益理念的追求,又要满足对公平理念的追求。因此,对林地资源承包经营既要达到一定的规模,又要在一定程度上照顾社会公平,实现效益与公平的有机统一。这就要求集体林权制度改革从两方面着手。一方面,将现有集体林地满足公

益林和商品林各自需要的前提下,依照自愿的原则发包到集体经济组织内的成员手中,保证其公平享有林地资源承包经营权;另一方面,根据自愿原则积极组织集体经济组织成员,将其手中的林地资源承包经营权作价以股份合作方式集中起来,由具备较强经营能力和资金实力的投资者统一经营,实现林地资源承包经营的规模经济效益和生态效益(当然,为了这一目标的实现,集体林权制度改革还要做好承包经营权能否入股、权属是否转移的理论探索)。此外,对农村集体经济组织内部成员不愿意承包的林地及四荒地,在不改变性质和用途的前提下可直接发包给承包商规模化经营,充分发挥林地资源开发经济效益和生态效益。

#### (四) 建立林业资源评估机制

集体林地承包经营一个重要的前提是对集体林地上林木资源量及林地资源的承包价格进行准确评估。如果评估价格过低,意味着承包商将以低价获取承包经营权,其实质是集体资产流失,集体福利的减损;同样,林地上资源量评估过低,也会导致承包商将以较低价格获取承包经营权,造成集体资产流失和集体福利减损。同时,林木资源量评估也密切关系着林地资源经营者的处置权和收益权的大小,影响其个体收益和福利的增加。因此,集体林权制度改革必须建立公平合理的资源评估机制。一是设立完善的林木资源评估机构。这一机构必须独立于发包方和承包方,宜由社会中介机构担任,而不宜由政府主导设立或与政府存在隶属关系,因为政府容易被误认为是资源所有者——集体经济组织的代理人。二是确立科学的林地及林木资源价格形成机

制。一方面根据林地资源的现状、品位及发展潜力,合理确定林地资源的承包价格;另一方面,根据林木资源的市场行情、供需状况、价格走势等要素,科学确定林木资源的价格。三是完善林木资源量的科学测算体系。依照林木资源的现状、生长速度、生长年限、种植密度等要素,设立科学的林木资源量测算体系,以准确确定林木资源增量,合理确定资源采伐量。总之,通过建立科学的林业资源评估体系,准确厘定合同双方资源权利的大小,充分有效地保护各方的合法资源权益。

#### 参考文献:

- [1] 史尚宽. 法律之理念与经验主义法学之综合[M]//刁荣华. 中西法律思想论集. 台湾:台北汉林出版社,1984:262.
- [2] 李昌麒. 经济法理念研究[M]. 北京:法律出版社,2009:18.
- [3] 王行伟. 我国森林覆盖率下降的势头依然存在[J]. 党政干部学刊,2001(9):47.
- [4] 国家林业局资源司. 第七次全国森林资源清查结果[EB/OL]. (2010-01-28)[2011-09-20]. <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/65/content-326341.html>.
- [5] 黄锡生, 峥嵘. 资源的社会性理念及其立法实现[J]. 法学评论,2009(3):87-93.
- [6] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2001:397.
- [7] 尹伯成. 西方经济学简明教程[M]. 上海:上海人民出版社,2008:148.

## Reforms on Collective Forest Rights System Instructed by the Idea of Resource Sociality

ZHENG Rong

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** Reforms on collective forest rights system need to be instructed by the idea of resource sociality. The idea of resource sociality asks collective forest rights system to satisfy the ideas of order, efficiency, equity and safety. To perfect collective forest rights system, we should take measures including the following: to perfect protecting system of forest owners' rights, to perfect management system of forest rights, to establish the system combining the scale management and family management together, and to builds up valuation mechanisms for forest resources.

**Key words:** collective forest rights; law ideas; resources society; management by contract