

# 国有林场林权制度改革探讨

法学院 李晓娟

2013年7月,校工会组织青年教师到内蒙古红花尔基林业局进行调研考察。红花尔基林业局是国家重点天然沙地樟子松林区,有林地面积19.5万公顷,下辖6个林场,现有职工1115人,林业总人口3724人。1994年,内蒙古自治区政府确权颁发给红花尔基林业局林权证,林地权属为国有。按照森林资源管护的相关要求,管护人员对部分林区资源可有偿使用,但在具体实施中,由于缺乏相关具体规定,丰富的林区资源经济效益得不到显现,也影响了林场经济效益和管护人员的管护积极性。究其原因,主要在于我国林权制度改革未能达到预期效果,在制度设计上还不尽完善。

## 一、问题的提出

林权的法律含义在《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)第3条中规定:“森林资源属于国家所有,由法律规定属于集体所有的除外。国家所有的和集体所有的森林、林木和林地,个人所有的林木和使用的林地,由县级以上地方人民政府登记造册,发放证书,确认所有权或者使用权。……森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”。由此可见,林权就是森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益。

我国现行的林权制度是以宪法、民法通则、森林法为主体建立的,林权制度应当在物权制度的基础上通过森林法进行具体化。我国林权制度的基本法律——《森林法》侧重于行政管理,强调由行政管制实现森林资源的可持续利用,没有将确立林权、通过权利人自身的主动性实现森林资源的合理利用作为重点。

当前,我国国有森林资源产权改革主要存在三个方面的问题:其一,如何进一步明确产权,使责权利相统一,这是当前的一个难题;其二,如何引入民营资本进行发展,协调好各方利益关系,加大林业发展投入和产出,改善林区职工收入和生活环境;其三,如何协调好经济发展和环境资源保护的关系,实现国有林区可持续发展,这是国有森林资源产权改革的基本要求。总的来说,制约国有林区持续发展的体制性、机制性障碍还没有从根本上消除,林权改革在现有成果上还需进一步深化。

## 二、国有林产权制度改革模式研究

当前,国家对国有林试点改革的总体思路是在林地及部分公益林资源国有的框架下,实行森林、林木及其他多种资源的所有权、使用权、处置权、收益权的多元化主体的产权制度。有学者提出,将国有森林资源划分为竞争性和非竞争性森林资源,并采取不同的运作模式。总的思路是希望在不改变林地用途和所有权、不削弱林地现有生态功能的基础上,适度引入民营机制和民间资本;改革的目的是提高生产效率,强化森林资源的培育和利用,实现森林资源的可持续发展。因此,当前林权改革的目标是比较明确和统一的,但需要在法律层面有明确的体现。

林业产权制度改革的关键是处理好相关主体的利益关系,结合实际、因地制宜,使前述改革目标得以实现。长期以来,林区的权力高度集中于上层,林权制度的改革也主要靠政府来推动,国有林区职工群众和林业企业则缺乏经营自主权。这种状况未来必须有所改变,政府应当依法处理好相关利益群体(包括政府本身、林业企业、投资者、林区职工等)的利益关系,采取法治的手段保障林区的经营和发展,明确各方的权利和义务,政府的责任更多的是做好生态维护工作,应该避免具体的行政干预和指挥。当然,法治的核心要立足于实现各方利益平衡,促进国家林业资源的可持续发展。

## 三、国有林权改革各方的利益关系

林权改革的关键问题是如何处理好各方的利益关系,这也是改革的难点。政府代表国家,是我国林业资源的所有者,同时又是执政者,因此,在林业资源经营过程中必须遏制国家利用权力与民争利,片面追求国家利益。政府在保护国有林业企业获取合法的经营利益的同时,应尽可能使其他林业经营者也能获得与其投入相匹配的合法利益。只有经营者的资本、人力等投入获得合理回报,才能真正搞活林业资源的利用和培育。国家的代表者——政府应切实做好社会生态环境治理、社会稳定、就业和社会福利等基础工作,尽到应尽的国家义务和责任。政府要将工作的重心放在林业生态效益、经济效益和社会效益协调、平衡发展的管理目标上,这样才能使林权改革向深层次发展。同时,政府也要做好广大国有林场职工群众的思想转变和法制教育工作,国家在林权改革问题上也必须切实保障个人的工资、社会保障等利益需求,否则,改革得不到具体落实,会受到这些林业经营具体实施者和执行者的抵制。在追求生态、经济和效益最大化的同时,更好地兼顾林场职工和群众的利益需求,才是林权改革成功的标志。

利益协调是在明确林权关系各方主体权利和义务的基础上,以承认各方利益合法性为前提,对人们的价值取向、价值观念进行调整,通过法律使之制度化,使人们的利益追求保持在一定的法律许可范围内,使各方利益的实现尽可能符合法律的公平要

求。因此,林权制度改革说到底就是协调好各方利益关系,形成具体的法律和政治制度,并随着社会和经济的发展不断给予完善,这样才能形成一种长效机制。国有林权改革的利益协调应做好以下三方面的工作:

第一,必须处理好各方主体的经济利益关系,解决好各方的经济利益矛盾。国有林业经济的发展,面临着如何通过经济制度、法律制度协调利益主体之间经济关系的问题,即要使各方的经济利益保持相对平衡和处在合理的格局当中。因此,国家应尽快通过立法对林权进行有效的划分,明确不同林权主体的权利和义务,建立完善、清晰的法律责任机制,使得利益协调工作真正做到有法可依、有法必依。利益协调机制真正有效运转,才能使各方利益主体发挥出最大的积极性,实现国有林业经济的良性发展。

第二,各级政府必须明确自身的法律职责,在国有林业经济发展中,适当的政府干预是必要的,但应当将政府的责任限定在公共服务领域之内,比如,做好环境保护和治理,尽可能科学地利用国家财政支持做好教育、治安、社会福利和保障等工作。在维护国家对林业资源享有所有权的同时,政府尽可能地不干预具体的合法经营行为。目前,中央政府的一系列政治改革也明确了政府“要适当放权”的思路,政府要做好管理者,但更重要的是做好服务者。政府要为林业生产经营者做好后勤服务工作,为广大林区职工群众创造社会福利、完善社会保障及补偿机制,妥善解决国有林区职工的最低生活保障、养老、医疗保险等基本风险防范问题。

第三,最重要的是,前述工作的开展和有效进行,必须建立起具体、完善的法律制度。林权制度的改革重点就是在立法层面明确各方的权利和义务,划分清楚各自的权力、责任、利益,同时建立起有效的法律运行机制,使法律制度真正得以贯彻执行。这样,林权制度改革的目标才能实现,各方利益主体才能真正获得收益,并使林区的经济发展进入良性循环的轨道。

#### 四、国有林权改革的制度完善

##### (一)明确国有林的产权性质

我国森林法规定,森林资源包括森林、林木、林地及依附于其中的其他资源,这也是森林物权制度的调整对象。物权可划分为所有权和他物权两大类。根据宪法和森林法的规定,我国的森林资源公有,即国家所有和集体所有。这是当前我国林权制度改革的前提。在保证森林资源所有权公有的前提下,积极实现其一定的经济效益和社会效益,就必须完善林权的他物权制度设计,通过法律制度鼓励个人和民营企业开发利用森林资源,实现其财产价值。现在,我国国有林也有国有公益林和国有商品林的区分,部分商品林的林木具有私有产权的特性,但由于林地是国家所有的,商品林的经营者的经营者拥有对林地的部分使用权。这种使用权在具体权限范围上存在一定的模糊,很

难明确界定为属于某个具体的“人”，在一定的范围内，任何人都可以对其开发利用，各方主体利益冲突，又缺乏相互的制约机制，林业资源保护和可持续发展的激励机制失效，造成当前林业资源总体受损而又找不到具体责任者的状况。因此，应结合宪法、物权法等法律的原则精神，进一步发展用益物权制度在林业资源上的制度构建，修改森林法的相关规定，使各方权、责、利具体化。

## （二）明确国有林的产权主体

森林法规定，森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。从宪法角度讲，国有林业资源的所有权归人民，那么，谁来代表人民对这些财产行使所有权，谁来经营林业资产、收益如何分配？正是由于这些问题没有明确的法律规定，导致国有林业资源的管理权被分解到各级地方政府，这种委托管理权的行使缺乏明确有效的约束，最终导致森林资源的巨大损失。各方主体在现有法律制度下，更多考虑的是自身的经济利益最大化，政府也从政绩角度出发，并没有尽到环境保护者的责任，林业资源的可持续发展任务严峻。这需要在明确林权所有权和他物权界限的基础上，通过立法作出更为明确、细致的规定，并切实贯彻执行。

## （三）明确国有林产权的具体内容

我国林权在法律层面看内容比较完备，主要包括采伐利用权、林业资源采集利用权、流转权、抵押权、景观开发利用权等，其中最关键的是采伐权。在林业经济发展过程中，各方利益主体主要依靠采伐权的落实实现其经济收益。我国相关采伐管理制度采用的是“限额管理”，以年度木材生产计划管理制度和林木凭证采伐管理制度为具体保障的制度体系，但是这种做法忽视了林木权利人的利益，打击了其林业经营和投入的积极性，也使得林业资源的权利流转受到限制，保护环境可持续发展的初衷也大打折扣。林权改革必须改变这种状况，加快林业资源的权利流转和资源有效利用，促进林权人的经济效益，使经济效益和林业资源可持续利用密切挂钩。相应的，宪法、物权法、森林法等法律必须尽快对林权主体权限作出明确界定，完善林业资源产权流转的相关规定，建立健全林业资源使用权有偿流转的方式、程序以及转让双方的权利、义务和违约责任等，明确政府在生态环境治理和保护中的职责，加大奖惩力度。进一步明确国有林产权的具体内容，可以使我国森林资源能够正常进入市场有效流动，实现国有林业资源经济效益、社会效益和环境效益的最优发展。

## 参考文献

- [1] 曹祖涛. 完善我国林权法律制度初探[J]. 林业科学, 2006(6).
- [2] 李延荣. 浅谈林权制度改革中的“林权”[J]. 法学杂志, 2009(1).