

集体林权

何得桂 著

变革

的逻辑

——
改革开放以来
闽中溪乡的表达

中国农业出版社



集体林权变革的逻辑

——改革开放以来闽中溪乡的表达

何得桂 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

集体林权变革的逻辑：改革开放以来闽中溪乡的表达 /
何得桂著. —北京：中国农业出版社，2008.12

ISBN 978 - 7 - 109 - 13103 - 3

I. 集… II. 何… III. 集体经济—林业经济—经济体制
改革—研究—福建省 IV. F326.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 173642 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：8.75

字数：210 千字 印数：1~1 500 册

定价：25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

中 文 摘 要

这是一部对集体林权变革进行政治社会学解读的著作。它选择福建中部地区的溪乡作为研究单元，以集体林权变革为载体和切入点，运用“国家—社会”关系理论，综合政治学、社会学和经济学等学科知识进行探索。它想回答的核心问题是：中国的集体林权制度变革是表现为一种历史逻辑的断裂和置换，还是存在着某种一以贯之的逻辑？旨在通过这一探讨来深化对集体林权制度改革的研究，拓展中国乡村研究的领域、理论和方法。

在充分占有资料的基础上，它借助比较研究、历史研究、个案研究等多种方法，站在中国现代化的立场和农民本位的立场，以国家介入、社会变迁、市场发育、农民行动与集体林权改革作为或明或暗的线索，来观察和思考改革开放以来闽中溪乡集体林权制度变革的实践及其内在机理。其中，集体林权制度改革的约束条件和变革逻辑是考察重点；国家作用、农民行为和乡村发展则是这一考察的最基本维度。通过此研究，它在为丰富 20 世纪后期中国农村土地制度改革历程的图像提供一个独特的、详尽的微观案例的同时，也努力表达了作者对这一历程本身的整体性理解和阐释。

从溪乡的经验来看，无论是林业“三定”改革、林业股份合作制改革，还是集体林权市场化运作以及被称为“第三次土地改革”的集体林权再造，每一次改革都是对现实经济社会背景的策略性反应。一般而言，集体林权变革历程不仅是农民的林权权利回归与增长的展现，同时也是行政力量——主动或者被动——放权让利的过程，更是政府对林业利益关系的主导地位逐步淡出的

表现。如果从农村改革整体推进和国家整合乡土社会的视角来看，农林非均衡发展结果的背后依然在一定程度上隐藏着均衡发展的理念和制度设置，只是由于各种因素的制约致使相同或者说类似的制度安排没有取得相同的成效而已。因此，集体林权制度变革也遵循着“均衡发展的制度性安排”的逻辑。由此，这项研究不仅进一步展现出非均衡中国农村状况的极其复杂性，它也是我们理解政策所面对的中国农村社会及其实践后果和内在逻辑的一个可能的窗口，进而可以为中国未来的农村政策制定提供一定程度的理论启迪和智力支持。

研究发现，在中国，包括林地制度在内的土地制度不仅是经济制度、法制制度，更涉及政治制度，涉及对国家的理解。产权问题实质上是一个政治问题。作为一项重要的农村政策及实践，集体林权制度改革是国家意志和能力在乡村社会的直接贯彻和生动展现。土地政策的调整可以起到平衡国家建设与农民关系的作用。在现代国家与乡村社会互动关系的理论视角下，国家介入集体林权制度改革，首先考虑的往往是国家战略需要而不是农民权益或者其他。正因为如此，国家宏观发展目标和意识形态偏好的变化不仅对集体林权改革影响十分巨大，还关系到农民权益和乡村发展状况。虽然作为社会主体的林农并非仅仅是作为某一制度安排和社会结构的影子消极地存在着，他们可以在制度与结构所给定的框架内进行思考、选择和行动，并最终给制度和结构造成影响，乃至改变制度结构的特征与性状；但是相对于国家在制度供给中的强势地位和主导作用，无权者抵制的影响依然是很有限的。即使是一项以相关社会主体为需求导向的制度安排，也未必会产生预期效果。这其中一个重要因素是由于社会主体对以往相关改革实践的体验和记忆会起到一定的制约作用。也就是说，社会主体的政策预期不仅仅指向未来，还可能指向过去，二者共同影响着公共政策的实践成效。

当代中国的改革开放实质上是一个制度变革和构造的过程。

以效率为导向的集体林地政策改革往往会产生社会排斥现象，从而引发社会公平问题。虽然制度导入未必会促进乡村发展，但是伴随着国家治理转型，中国农村发展最引人注目的推动方式是基于“还权于民”理念的制度输入。在这个意义上，与其说中国农村的发展取决于制度改革，还不如说它取决于“政治”状况、取决于更好的政府治理。

关键词：集体林权；国家介入；变革逻辑；农民权益；农林二元结构

Abstract

This is a monograph which applies political sociology to explain collective forest right system reform. Xi village in central Fujian was chosen as the research unit and collective forest right system reform as the carrier and the breakthrough point. The theory of country - social analysis paradigm and knowledge of politics, sociology and economics were utilized in this research. The core question we tried to answer was whether the reform of collective forest right system in China was one kind of historical logic break and replacement or it just followed some logic all the way. Our purpose is to deepen the research towards collective ownership of forests system reform in order to develop the research fields, theory and methods of Chinese village.

On the basis of holding sufficient related materials and utilizing methods of comparative research, case study and historic research, we observed and explored the practice and inner mechanism of collective forest 's right reform after reform and opening - up of Xi town in central Fujian province in the view of China's modernization process and peasants - standard and followed the routes of state intervention, social transformation, market growth, peasants' action and collective forest right system reform. In this research, investigation of the restrictions and transforming logic of collective forest right system were primary

集体林权变革的逻辑

and the basic research dimensionality is state effect, peasants' action and rural development. This research reflected the authors' integrated understanding and explanation to the process of rural land system reform in the later half of 21Century in China as well as provided a unique and strict case.

On Xi village's experience, from forestry's "Three Fixes" reform, forestry stock cooperation system reform, the collective ownership of forests market operation, to the re - change of "the third land reform", each reform was the strategical response to the temporal economic and social background. Generally speaking, the process of collective forest rights system reform was not only the return and increase of peasants' forest rights, but also the process of initiatively or passively authority release of administrative strength, furthermore, the representation that state's dominant position was fading out gradually from forestry development.

From the view of the whole rural reform advancement and the national conformity to rural society, the farming and forestry's imbalanced development was resulted from the idea of balanced development and the system establishment to some extent, for which, same or similar institutional arrangements had not brought the same progress because of various restricted factors. Therefore, the collective right of forests system reform also followed the logic of "balanced development institutional arrangement" . Therefore, this research not only exhibited the extremely complexity of the imbalanced Chinese rural conditions, but also provided possibilities to understand the Chinese rural so-

ciety faced by policy, the result of practice and the intrinsic logic in order to provide theory inspiration and intellectual support, to some extent, for the establishment of future Chinese rural policy.

Researches showed that in China, land system including the forest land system was not only the economic and legal system, but also involved the political system and even involved the understanding of the nation. In fact, the property right was a political issue. As an important policy and practice for rural areas, the collective right of forests system reform was a direct implementation and vivid exhibition of the national will and ability to the rural area. Land policy's adjustment could balance national construction and farmer's relation.

In the view of interactions between modern country and rural society, the national strategic needs were always considered firstly instead of peasants' rights or others in the process of national intervention in collective forest right system reform. Because of this, the changes of macroscopic development targets and ideology of the country had not only greatly influenced the collective forest right system reform, but also played an important role on peasants' rights and rural development conditions. Although the owners of forest didn't do forestry activities passively or only follow the system arrangements and the social structure, for they may think, make a decision or act based on the system and structure and finally give their own effect on the system and structure in order to change the characteristic and property of the system. However, in contrast with nation's dominant position in

集体林权变革的逻辑

policy supplying, their resistance was still very limited. Even if a system arrangement was based on the needs of related social bodies, it might not make prospective effect. An important factor for this problem was that the experiences and memories of social bodies towards past related system revolutions or practice might play restricted role. That is, social bodies' policy expectation would not only aim at the future, but also possibly aimed at the past. The two jointly influenced the real practical effect of public policy.

As a matter of fact, China's reform and opening - up was a process of system transformation and construction. Often can have the society take the efficiency as the guidance of collective forest land policy reform to repel the phenomenon, thus it might initiate questions about social justice. Although the system intervention might not promote rural development, the most attractive way to promote rural development is the input of logos of re - devolution power to people. To this extent that, it is better to say that China's rural development is decided by politic condition and better governance rather than the system reform.

Key words: Collective Forest Right; State Intervention; Transformation logic; Peasants' right and interest; Farming and Forestry dualistic structure

序

还权于民：林改的实质

2008年6月8日，中共中央、国务院出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》。决定用5年左右时间，基本完成集体林地明晰产权、承包到户的的改革任务。这标志我国集体林权制度的改革从部分省份的试点正式推向全国。

集体林权制度改革的基本内容是林地产权制度和经营管理体制的改革。中央要求，在坚持集体林地所有权不变的前提下，各地要依法将林地承包经营权和林木所有权，通过家庭承包方式落实到本集体经济组织的农户，确立农民作为林地承包经营权人的主体地位。对不宜实行家庭承包经营的林地，依法经本集体经济组织成员同意，可以通过均股、均利等其他方式落实产权。村集体经济组织可保留少量的集体林地，由本集体经济组织依法实行民主经营管理。林地的承包期为70年。承包期届满，可以按照国家有关规定继续承包。在明确承包关系后，依法进行实地勘界、登记，核发全国统一式样的林权证，做到林权登记内容齐全规范，数据准确无误，图、表、册一致，人、地、证相符。在明晰产权的基础上，放活经营权、落实处置权、保障收益权。实行商品林、公益林分类经营管理。对商品林，农民可依法自主决定经营方向和经营模式，生产的木材自主销售。在不改变林地用途的前提下，林地承包经营权人可依法对拥有的林地承包经营

集体林权变革的逻辑

权和林木所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合作条件，对其承包的林地、林木可依法开发利用。农户承包经营林地的收益，归农户所有。

不难看出，集体林权制度改革的核心和实质是明晰产权，“还山、还林、还权于民”！把林地的使用权交给农民，让农民依法享有对林木的所有权、处置权、收益权，实现“山有其主，主有其权，权有其责，责有其利”！

在现代社会中，虽然人们对于产权有不同的理解，但是，大都同意，产权是财产所有权及其派生的一组权利的总称，通常包括所有权、占有权、使用权、受益权和处分权。产权不是单纯的人对物的关系，而是人与人的关系，实质上是产权主体围绕各种财产客体而形成的人们之间的权益关系。产权关系直接影响到人们之间的社会政治关系。完善的产权制度不仅是市场秩序的基础，也是社会秩序的基础。对于农民来说，土地是其安身立命之地，土地产权也是他们最基本、最重要也最关心的权益。在我们这样一个农村人口占多数的国家，土地产权问题不仅影响着农业、农村及整个国家社会经济的发展，也在相当程度上决定和影响国家、政府与农民的关系，是影响我国农村以及整个国家社会政治稳定和发展的重大问题。过去一个多世纪所发生的一些重大事件，从民主革命、土地改革，合作化运动、人民公社化到家庭承包经营，无不与土地产权问题直接相关。20世纪80年代农村改革正是从农地产权制度改革开始的，家庭承包经营最核心的内容就是赋予农民土地占有权、经营权、使用权和受益权。

值得注意的是，相对于农地制度改革，在相当长一段时间内，林地产权制度改革处于滞后状态。我国是一个多山的国家，山区面积占国土总面积的69%，山区人口占全国总人

口的56%，许多省份山区面积甚至达到80%。全国现有耕地逾18亿亩*，而林地则多达43亿亩，其中集体林地25亿亩，占全国林业总面积的58.14%。新中国成立以后，土地改革实行“耕者有其地”的同时，也实行“林者有其山”的政策，“分山分林到户”，农民获得了林地的所有权。然而，随着农业合作化和人民公社化，伴随“山林入社”和“集体化”，粮农失去耕地所有权的同时，林农也失去了林地所有权，“山林集体所有、统一经营”。1978年后，在农地家庭联产承包责任制过程中，林区也在保持林地集体所有的前提下，实行“稳定山权林权、划定自留山和确定林业生产责任制”的“林业三定”工作。不过，如果说农地承包制及此后的改革赋予了农民土地承包占有权、经营权、处置权、受益权及流转权等比较全面的产权的话，直到此次林改之前，集体林地并没有明晰到户，林农并没有拥有林地的占有权、经营权，也没有林木的自由处置权，受益权也得不到有效保障。虽然20世纪90年代一些地方也曾探索集体林地的股份制经营，但仍是延续“分股不分山，分利不分林”的思路，集体林地的产权不明晰、经营主体不落实、经营机制不灵活、利益分配不合理等问题仍普遍存在。其结果是林农缺乏造林护林的积极性和主动性，森林和环境得不到有效的保护，林业生产效益低下，林农收益低下，生活艰难。显然，集体林权制度进一步的改革成为必然。

然而，农村土地如何改革向来是一个充满分歧和争论的话题。人们对于农村土地的权属已经进行了旷日持久的争论。公有制、私有制、永赁制、国有制等等，不一而足。各种观点针锋相对、慷慨激昂。与农地制度改革，林地制度改革的

* 亩不是法定计量单位，1公顷=15亩。下同。

集体林权变革的逻辑

争议更大、更艰难。不少人不仅以集体林权作为林农不可或缺的保障，反对林地分户经营，也以分户经营导致“乱砍滥伐”、“破坏生态”为由反对改革。如果说前者是对集体所有和集体经营的期望的话，后者则是对分户经营的忧虑。其实，对于农民来说，真正的生活和生存保障首先是产权的保障，维持农民权益最为重要的就是要维持农民的产权，赋予并保护农民的财产性权利！也只有农民真正拥有长期的有保障的产权，他们才能珍惜自己拥有的土地。事实上，在集体林地制度下，集体林区普遍反映存在“三难”：即造林难，群众不愿造林，集体无力造林，林业部门没钱造林；护林难，群众护林积极性不高，盗砍滥伐屡禁不止；防火难，森林火灾时有发生，甚至出现“干部打火、群众观火、领导恼火”的现象。从根本上说，这正是产权不清，农民权益得不到保障所致。林农流传的“我山不种我树，我树不能我砍，我砍不能我卖，我卖不能我得”，“集体和国家的树，不砍白不砍，白砍谁不砍！”正是农民失去产权和期望后的心态表露和行为反应。

尤其可悲的是，当人们对于农地改革争论不休之时，大量的农民正在一天天地失去自己宝贵的土地，变成失地、失业和失去保障的“三无农民”。而不少对农民土地的巧取豪夺恰恰是在“集体”、“公有”或“公共利益”的名义下进行的。此时此境，“集体”和“公有”似乎并没像某些人所期望的那样成为农民利益的守护神，反而成为夺取农民土地和利益的祸首！那些反对产权改革，声称只有集体才是农民的保障的正直或善良的人们，他们的所作所为不过是给陷入困境的农民提供某种麻醉的同时为掠夺者制造更多的机会！

值得庆幸的是，随着时间的推移，农村传统的农地制度及林地制度的弊端日益暴露出来，我们的党和政府进一步加

大了农村土地制度改革的深度、广度和力度。1993年党中央决定把农民的土地承包期由原来的15年再延长30年不变。2002年，国家制定了《农村土地承包法》，用法律形式赋予农民长期而有保障的农村土地承包权。明确规定，任何组织和个人不得剥夺和非法限制农民承包土地的权利。2005年，在十届全国人大三次会议举行的记者招待会上，温家宝总理在答记者问时更进一步明确表示：农民对土地的生产经营自主权将长期保持不变，也就是永远不变！这些不仅表明党和政府力求确保农民土地承包权的长期稳定，给农民土地以安全保护，也表明农村土地制度改革的总的方向是进一步明晰和强化农民与土地的产权关系，还权于民，让农民真正成为土地的主人！2008年中央宣布全国推进集体林权制度，这是我国集体林地产权的重大改革，也是我国农村土地制度的历史性变革。集体林地制度改革不仅表明农村产权制度改革已经从耕地拓展到林地，更重要的是，集体林权制度改革中赋予农民70年的林地承包权，远远高于现行30年的农地承包期；同时，赋予林农林地承包经营权和林木所有权进行入股、抵押或作为出资、合作条件等耕地农民依然没有的权益。显然，当下的集体林地制度改革已经超越了农地制度的改革，是我国农村土地产权制度改革重大突破和深化。也正因如此，集体林地制度改革被称为“第三次土地改革”。

虽然土地问题一直是中国农村问题研究的主题和重要内容，人们对此进行了大量的研究，然而，长期以来，人们的研究主要集中于农地或耕地，忽视占中国土地很大比重的林地。如果从2003年一些地方进行新一轮集体林权制度改革的试点算起，集体林权制度改革的实验和实践时间不长，对此的深入研究不多。在我有限的阅读范围内，何得桂撰写的《集体林权变革的逻辑——改革开放以来闽中溪乡的表达》是

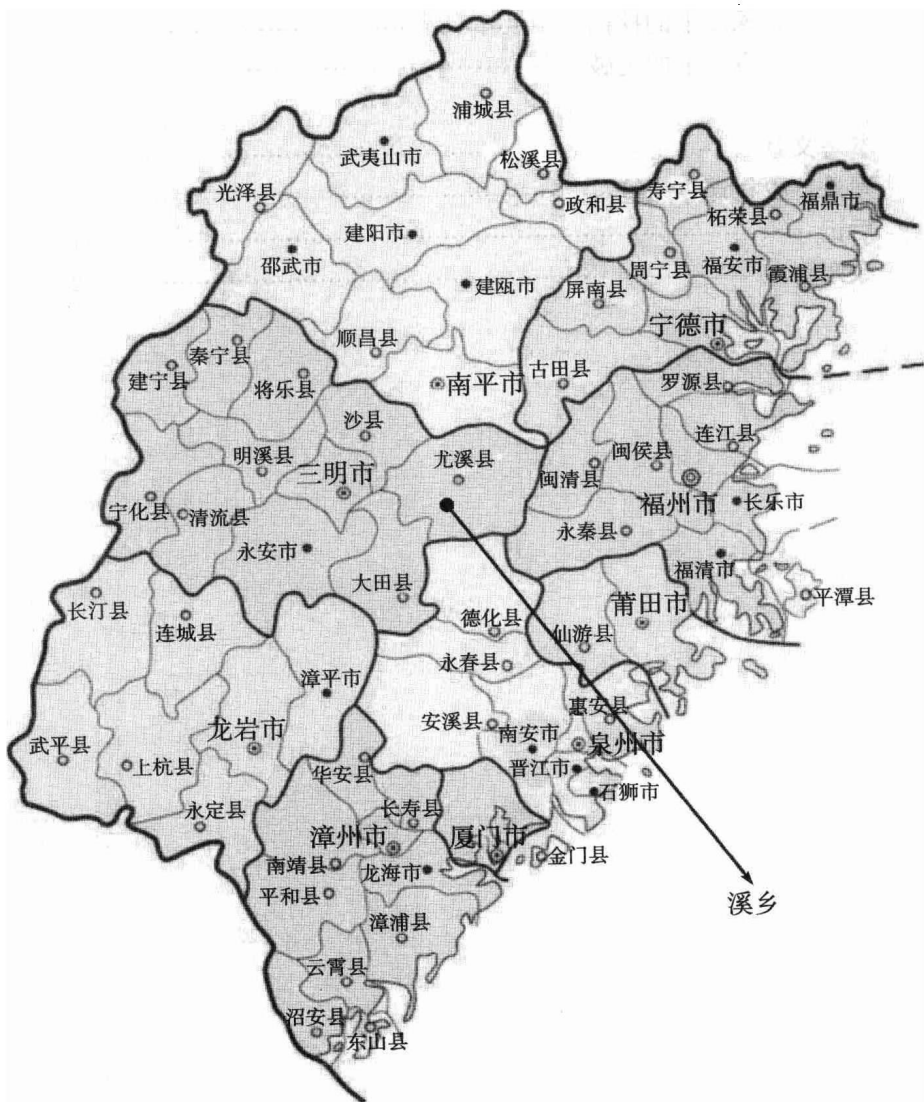
集体林权变革的逻辑

一部比较深入和系统分析此项改革的著作。作者通过对自己的家乡——福建中部地区的溪乡集体林地制度的改革和变迁的深入调查和研究，对集体林权变革的内在逻辑及其发展方向进行解析。福建省是我国最早进行集体林权改革试点的省份，溪乡也是改革的试点地区，并历经了中国林权的数次改革，对此的研究不仅可以比较透彻地展现新一轮集体林权改革的进展，也可以清晰地显示中国集体林权制度的进程。

尤其值得肯定的是，作者的研究是在大量深入和细致的实证调查基础上完成。2005年6月，他从贵州大学行政管理系本科毕业后以优异的成绩直接保送到华中师范大学中国农村问题研究中心攻读硕士学位。在读期间，他敏锐地意识到集体林地改革问题的实践意义和学术价值，并选择此作为自己学位论文的研究方向。这些年来，他多次深入溪乡进行实地调查。在对个案乡村进行调查的同时，他对福建、湖北等省市的集体林权制度改革也进行了调查，对全国其他地区的改革模式和实验也进行了考察，从而能以更广阔的视野来观察和研究溪乡的改革。虽然我一直关注林地制度的改革，也进行了一些调查，但远远不如作者深入，也无只言片语，借此机会，谈点个人的看法和体会，代为序！

项继权

2008年10月1日于华中师范大学



溪乡在福建省地图上的位置