

“分山到户”与“共有产权”

——权衡森林资源治理的两种不完善选择

□蔡晶晶 [厦门大学 厦门 361005]

[摘要] “分山到户”是当前新一轮集体林权制度改革中的主要做法之一,“共有产权”则保留了传统的“按份共有”传统。文章应用“社会-生态”系统(Social-Ecological System, SES)分析框架,以福建省的H村和L村为例,分析这两种不同的森林资源治理途径的利弊。指出,无论是产权“分置”或“统合”,都无法保证我国森林资源的永续发展,都是两种不完善的政策选择。单一的政策机制无法解决全部问题,更大的挑战在于从广阔的社会-生态系统视角入手,改善生态系统经营,促进社会适应性治理,最终使人类与森林的关系更加和谐。

[关键词] 分山到户; 共有产权; 社会-生态系统; 森林资源治理

[中图分类号] C1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2011)01-0017-05

一、问题的提出

森林资源作为地球上最重要的资源之一,是自然界赋予人类社会的一笔巨大而又可贵的“绿色财富”。在我国,随着木材供需压力的增大,中国森林资源保有量低、林地流失严峻、林木严重过量采伐等问题已经露出端倪。在这种背景下,研究森林资源可持续发展的制度安排已经成为各国学术界共同关注的问题。

经济学家哈丁的研究表明,在开放进入(open access)的状态下,公共池塘资源(Common Pool Resources, CPR)势必出现所谓的“公地悲剧”(The tragedy of the commons)现象——资源的过度使用而导致衰竭^[1]。在如何防止“公地悲剧”出现上,人们逐渐意识到,保护资产保护自然资源,在很大程度上要借助于清晰界定的产权^[2,3]。时至今日,适当地运用产权方法已经成为治理公共资源的重要途径。

正是意识到产权在资源管理中的重要意义,2003年我国确定在福建、江西和辽宁等省实行新一轮农村集体林权制度改革(以下简称林改)试点工作。由于此次改革直接涉及到农村千家万户,被认为是“具有像当年的农村联产承包责任制的重大历

史意义,是继土地联产承包责任制后农村的‘第二次革命’”。从各省的改革经验来看,出于对我国长期以来森林资源权属不清、界线不明等现象的反思与纠正,该省的集体林权制度改革主要采取了20世纪80年代土地改革“分田到户”的做法——将集体林地均分到户(联户),实现“均山、均权、均利”和“耕者有其山”。这种做法在取得部分成效的同时,也出现了不少问题。例如,在林地市场化的过程中,农民的权益受到排斥;有些人利用手中掌握的权力资源或以其他方式,以促进林权流转之名行林地兼并之实;林权制度改革出现巡山护林难、火源管控难、设施建设难、扑救组织难、资金投入难等问题;林改后商品林与生态公益林经营收益的反差巨大,保护压力大。这些问题的存在,提醒我们要更加谨慎地分析与评估当前的集体林权制度改革绩效。

根据产权学派的观点,产权越明晰,越是有利于提高资源的配置效率并刺激经济发展。但实际上,产权界定的排他成本是相当高昂的,不断细分的产权安排也可能导致资源的无效利用。如果私人所有者出于其自身原因,决定侧重于对资源的短期利用,就可能招致长期的(跨时期的)外部成本^[3]。已经有一部分学者指出,私有产权不利于林业物种多样化,也不利于森林公共设施的建立和维护^[4]。

[收稿日期] 2011年02月25日

[基金项目] 国家自然科学基金重点项目(70633001)和中央高校基本科研业务费专项资金(the Fundamental Research Funds for the Central Universities)(2010221038)。

[作者简介] 蔡晶晶(1981年)女,管理学博士,厦门大学经济学院助理教授。

在森林资源管理上,已经有国外学者提出了共有产权体制 (common property regime) 的解决办法。这种共有产权形式不同于我国农村的集体产权制度 (即把所有权主体理解为“法人”化的村委会,但实际运作并不受真正的产权主体影响) 之处在于,它强调“按份共有”而不是“统一总有”。国外的实证研究表明,社区控制加上适当的政策工具,如对使用者收费 (树木税),可以鼓励已经退化的开放林地的持续恢复^[5]。这方面的例子,包括尼泊尔的“五人委员会” (Panchayat) 林业,印度的联合森林管理和社会林业制度,菲律宾的以社区为基础的森林管理以及许多发展中国家的社区林业。为此,有学者指出,为保护敏感的和边缘的生态系统,共有产权资源通常是必需的^[6]。

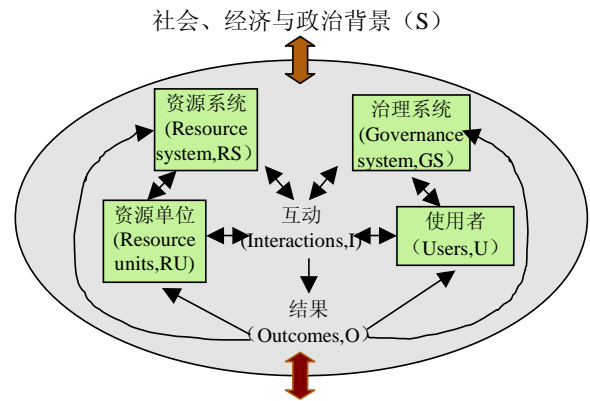
那么,与“分山到户”相比,共有产权体制是否更有利于平稳地改革集体林权制度?是否有利于在保持农户利益基础上维护森林资源的可持续发展呢?为了回答以上问题,论文分别选择了福建省被誉为“中国林改‘小岗村’”的H村和推行股份合作制的L村作为案例研究对象,对“分山到户”和“共有产权”两种政策模式进行比较分析。

二、分析框架

文章认为,森林资源作为一种公共池塘资源,它不仅涉及一种纯生态的、林业方面的治理,还牵涉到人与森林关系、社会合作和结构方面的因素。这是因为,森林资源治理是长期以来人类与自然不断互动的产物,并不单纯是一种自上而下的制度建构。为此,本文引入美国印第安纳大学政治学教授、2009年诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 等人于近年来提出的“社会-生态”系统的诊断分析框架 (the framework for analyzing the sustainability of social-ecological system, SES), 分别从“生态面”和“社会面”等两个基本面,“资源系统”、“资源单位”、“治理系统”和“使用者系统”等四个子系统入手,对集体林权制度改革展开全面的分析。既直接延续了当前关于“连接人类与自然系统” (Coupled human and natural systems, CHANS) 的学术讨论,也直接传承了奥斯特罗姆本人于20世纪70年代起提出并逐渐完善的“制度分析与发展” (Institutional Analysis and Development, IAD) 思想,同时融入了与社会资本相关联的第二代集体行动理论,从而使“社会-生态”系统分析框架既整合了生态学、地理学、资源管理学等方面的知识,也体现了制度、社会资本等要素在建构资源使用方式和效果方面的重要性。从“社会-生态”

系统分析框架的角度看,一方面森林资源作为一个完整的生态系统,承担着土壤保持,净化水源和空气,甚至在应对气候变化中具有独特作用;另一方面,森林资源的可持续发展,却又不能完全排斥社会系统的因素而单独考虑,因为人与森林之间已经形成了密切的联系,甚至人与人之间关系 (合作与排斥)、社会流动、群体结构与数量等,都会对森林的状态产生十分重要的影响。

SES是一个复杂的,多层级的框架结构,它有助于研究者诊断每个更深层次的变量所对应的特殊的问题类型。SES中的各个概念层次和变量之间的关联同时也会与本系统之外的更大的 (或更小的) 社会-生态系统发生相互作用和影响。



外部关联生态系统 (Related ecosystem, ECO)

图1 社会-生态系统分析框架^[7]

图1中的八个变量单位还可以继续细分为多层级的 (二级/三级/四级/五级) 变量,这个资源的科层分析结构的层次和顺序取决于所研究的对象和具体的政策问题,各个层级间变量的相互关联会产生不同的互动与结果。某个变量受影响的方向和强度取决于其他的变量及整个SES过去的发展。总的来说,应用和发展SES框架有助于研究者对以下三个问题形成相互关联的,累积性的和经验性的理解: 1) 在特定的技术条件、社会经济及政治环境中,不同的治理规则,所有权形式、资源系统与资源单位将产生什么样不同的互动模式及结果? 2) 当存在 (或不存在) 外部经济诱因或强制性规则的情况下,不同的制度安排、资源使用类型及结果可能出现的内在变化与发展? 3) 当使用者、资源系统、资源单位、治理系统所构成的特定结构在受到内部或外部因素的干扰下,具有多大的稳定性?

三、结果与讨论

“分山到户”与“集体经营”是目前集体林权制度改革两个典型思路,前者继承了“分田到户”

Journal of UESTC (Social Sciences Edition) Feb.2011, Vol.13, No.1

的土地改革方式,以“平均化”为政策目标,这种模式被认为是“还权于民、还利于民”的最好体现,在不同的省份得到了比较广泛的认可与推行;“集体经营”即主张保留规模化经营的思路,通过股份制的方法进行“分股不分山”。根据笔者于2009年8月对福建省H村和L村的实地调研,两种思路都有其利弊。从社会-生态系统的框架看,宏观的制度安排、对资源的依赖性等因素“规定”了目前政策手段的局限性。

(一)H村:经济价值增高,但对天然林带来负面影响

从1998年5月开始,H村内部就开始讨论分山到户的问题,由于农户对历史上林改政策频繁变动的不信任以及改革的成本和收益到底有多大各自有不同的看法,对如何分、按什么标准分才能体现公平性这一问题也存在很大争议,改革的过程相当艰难。经过无数次的会议和村民代表大会的集体讨论,最终9109亩的林地分到了1068户农民手中,平均每户分得约6.2亩林地。那么分山到户后,林业的经济价值和生态效益出现了那些变化呢?

在作者的调查中,大部分村民反映,分山后乱砍盗伐的现象比以前少了,村庄是一个熟人社会,各家各户分的是哪片山大家都清楚。林农造林的积极性也被调动起来,68%的被调查者回答他们更愿意投资于自家的林子,有林农还对比了林改前后的经济收入,林改前每天收入约2毛钱,分林后每天的收入能有20元。林农人均每年林业收入也从1998年的312元上升到2006年的3000元,占农民年人均全部纯收入5800元的51.7%。

近两年,H村在继续发展杉木、松木基础上,大力种植附加值高、市场前景好的桉树、光皮桦等速生丰产树种,全村共采伐木材5100立方米(其中杉间材2000立方米),村民纯收入217.95万元,人均收入2654元。全村林农通过对承包的山林进行砍伐出售或二次流转直接获益370余万元,年人均得利4000多元。如该村二组山林联户承包经营实体,由8户、34个人口组成,其一片227亩的成熟林转让价就达21.9万元,联户成员每人分红6130元。村集体利用林改增加的收入,也有助于解决农村合作医疗、扶贫济困等难题。

林权制度改革措施的最初出发点是保证农民经济利益的最大实现,以此将农民的经济行为引导到持续经营森林资源的方向上。然而,这一政策目标在实现森林经济效益的同时,却在一定程度上忽视了森林的生态效益和社会效益。在H村,造林的“政绩”似乎在于实现更多的“荒山绿化”,而无关乎树种的多样性和林木的质量,为了建造更多的速生丰

产林基地,可以把一片长势非常好的天然林鉴定为“宜林荒山”,将其砍伐后种上各种经济林。

随着分林到户的落实,越来越多的村民迅速将天然林替换成速生林。速生林不断扩大的后果就是林地短期内迅速集结到某些商业造林公司手中,被他们全部替换完了之后再种各种经济林,包括农业经济林(果树、毛竹、药材等)和工业经济林(杨树、桉树、杉树、松树等),而这将可能导致森林物种多样性的丧失和生态功能的严重退化。

(二)L村:较好地平衡了经济价值与可持续收益,但并不受村民欢迎

在福建省永安市的多个乡镇全面铺开分户经营的新一轮林权改革之时,三明市沙县的L村则保留了80年代实行至今的林业股东会的集体经营体制,提出集体山林“分股不分山、分利不分林”,建立村级林业股东会统一经营的改革模式。基本做法是:1)按森林评价方法并以当年福建林价为基础计算林木价值,再由村自行确定股值标准,折算总股数,允许投资、投劳入股。2)按全村在册人口均股,“生不补、死不退”,允许继承、转让,并发给统一印制的股票或股份证。3)由股东代表选举产生理事会。理事会一般由5~7人组成,负责组织木材生产及其他日常管理,设会长1人。股东代表大会每年召开1~2次,决定营林和木材生产计划和利益分配等重大事项。4)林木的管护由理事会发包,全体股东均可参与竞标。对于近成过熟林实行联责承包,每年按亩付酬;对于中幼林实行联产承包,主伐时按合同规定兑现;对于经济林和竹林,则实行分户经营,定额上缴。5)股东会每年分红一次,利润的60%按股分配,20%上缴村委会,20%留作股东会的管理费用。

在2004年L村的一次村民会议上,多数村民同意保持原有的股份合作制以避免林地细分导致的细碎化,不利于规模化管理和生产。为了进一步厘清村委会和村民间的利益分成,L村规定,村民享有收益的60%分红,村委会保留40%作为日常开支。这一制度有效保证了村级财政稳定的收入来源,有利于满足村级公共品的需求,村民也可以获得一定的分红收入。

村财壮大后,村两委每年根据办实事项目计划,合理确定收支计划,安排山场砍伐。去年通过公开招标共拍卖三片458亩山场,实现收入112万元,村民人均林股分红698.5元。村里每年都要拿出一部分村财为村民办实事好事。去年该村投资40万元,完成了各自然村的路灯安装、进村水泥路拓宽、水利设施修复、低产果园改造、老人补助金、小孩奖学金制度建立等7件办实事项目。今年,L村又安排了50多万元投入8个办实事项目,分别有改善水利设

施建设、消防设施建设、水泥路拓宽和修复、兴建自然村垃圾集中堆放点、老人活动中心等。

总的来说,通过村集体的统一管理,能够减少个人普遍理性带来的砍伐行为,使森林的开发与利用得到比较好的规划。但是,这种统一管理同样存在影响森林可持续发展的危险因素。首先,村两委的管理不善或能力不足将导致森林资源无法得到很好的经营和管理;其次,村集体为了获利,可能把村林地大规模地转让给商业造林公司。

在分山状态下,农民个体可能以零散的、渐进的蚕食式适度地破坏天然林以“摆脱贫困”,但是在村集体管理的情况下,却有可能因趁着林业系统干部谋求个人私利的热潮,商业造林公司加紧圈山,通过各种手段,与林业部门、行政村“两委”紧密“合作”,无视村民权益,大面积破坏天然林。这种行为很有可能加剧自然灾害的伤害力,引发新的贫困。

此外,村集体管理仍然存在一定程度上的不透明,农民对于每年度的账目并不清楚,股东会 and 村委会是一套人马两个牌子,股东会实质被村委会所把持,名存实亡。村民无从得知每年分红的具体信息,觉得林地没有分到头上,存在不安全感,因此都主张分山到个人。在访谈中了解到,L村多数受访者强烈反映,村集体的收入部分没有用于公共事业,而是用于提高村官员的收入,或者用于旅游等。有44.4%的受访者对村委会的治理表示不满,73.3%的受访者认为村集体和个人间的红利分配并不公平。2008年,由于村民不满意原本的每年1000元的红利收入,经过抗争后又将红利提高到了每年1200元。

(三) 讨论

根据上述分析,福建省不同村庄在林权改革过程中采取了不同的产权安排形式,采取私有化路径的村庄对于个体的经济效益更为显著,但对于天然林的破坏已经表露出来;采取集体治理路径的村庄对于个体的经济效益则较不明显,但其目前森林保护与利用的规划比较合理,不过同样存在破坏天然林的危险。这在某种程度上揭示了,无论分还是不分,集体林的社会绩效和生态绩效都存在一定不协调性。那么,为什么集体林权制度改革过程中,分山会刺激短期造林行为的膨胀呢?分山之后并没有像国外那样形成有效的自治治理管理模式呢?不分山为何并不能获得村民的满意,并同样存在生态绩效遭到破坏的危险呢?假如“分”与“不分”的绩效结果并无本质差异,又是什么因素导致了林改难以保证社会绩效与生态绩效的统一呢?

根据“社会-生态”系统分析框架,集体林权制度改革涉及的四组主要变量分别是:1)资源系统

(RS),如林地边界和规模的界定;2)资源单位的特征(RU),如各个村森林的经济价值,林木的生产周期等;3)治理系统(GS),如各个村不同的林权形式,监督和制约的过程,当地政府的政策等;4)资源占用者的特征(U),如人口规模,社会和经济属性,对资源的依赖性、当地的领导和管理、社会资本等。

上述变量为我们解读林改不同模式的绩效差异提供了启示。尤其是,它解释了为什么“分”与“统”这两个不同模式在实际中的差异并非那么明显?——他们都在一定程度上促进了林业经济价值,但同样存在破坏生态绩效的危险。

第一,在林权体系不稳定的情况下,资源使用者均寻求短期利益的最大化。无论是“分山到户”还是“集体经营”,森林的经营期限都具有短期性的特征,林农或者村委会均无法确定林地的长期归属情况。因此,短期的产权(一般为30年,部分为50或者70年)使得林农对于林地的看法趋于功利化,林业的生产周期一般较长。在短期经济利益的刺激下,农民将寻求短期的速丰林。对经营林地产权的安全性和稳定性将极大影响林农种树和保护林木的积极性。

第二,资源使用者对森林的经济功能重视程度远超过生态功能,其社会-生态系统观的心智认识还停留在将森林作为经济来源上。在两个案例村的调查过程中,林农或者村委会均强调了森林对于增加经济收入的作用,而相关的政策评估也将经济价值作为林改成功的最主要衡量标准。对于强烈依赖林地的资源使用者-林农,受长期以来的贫困等因素影响,林农直接将林地视为经济收入的重要部分,对其生态重要性缺乏足够认识。

第三,在缺乏必要监督与制约机制下,资源使用者对森林资源的干扰行为过于随意。为什么“分山到户”和“集体经营”模式下,资源使用者都强调森林资源的短期经济效益呢?按照产权学派的观点,明确的林地承包经营权将有利于林农保护自身所拥有的森林资源。但是,在我国,无论何种模式的改革,森林资源的合理开发仍然得不到有效的保障。这其中有一个重要的原因,就是缺乏必要的内部和外部的监督制约机制。

第四,长期的自上而下管理方式,弱化了林农的自主能力和社会资本的累积。长期来自上而下的政府管理模式遏制了林农自身的自治能力和自下而上社会力量的参与,政府的强势介入必然使个体对政府的依赖性增大,减少了个体间合作和自我治理之能力的培养。而作为政府代表的村委会,掌握

着不对称的强博弈能力, 同样不利于村民真正行使其自我管理的资源和所有者的权益, 不利于实行有效的监督与制约机制。

第五, 相对于“集体经营”模式, 分山到户政策在社会关系、规模效益上具有更大的弊端。在分户经营产权安排中, 林地的细碎化和分散化将产生越来越多的山林纠纷, 涉及林地边界、质量和距离等。林地的细碎化对整体森林生态系统也不利, 与农田不同, 森林有着巨大的经济、社会和生态效益, 需要一定的规模效应才能发挥其效益。相反, 集体股份合作制在森林生产和可持续发展方面有更积极的作用: 共有产权相对能促进大规模的生产, 大规模的森林面积能招来更多的投资活动, 也更方便进行机械化生产。

四、结论

总的来说, 将产权归置到个体的林权改革有利于刺激农民造林的积极性, 提高农民个体的经济收入, 但产权的细化导致森林的规模效益减少, 并且存在大规模种植速丰林的风险。将产权归置到集体的林权改革有利于村集体掌握更好的公共财政能力, 但这种治理结构存在透明性和民主性等方面的诸多挑战, 不容易为村民所接受。而且, 这种形式同样存在因腐败、贿赂而导致的变卖青山给商业造林公司, 农民失去林地的风险。可见, 不论是产权“分置”或“统合”, 都无法保证我国森林资源的永续发展, 都是两种不完善的政策选择。因此, 我们不能寄希望于单一的政策机制来解决全部问题, 更

不能依赖集权体制来处理这种复杂性。我们认为, 林权制度改革只是一个出发点, 更大的挑战在于从广阔的社会—生态系统视角入手, 以生态恢复力、社会恢复力为基本目标, 通过引入生态系统经营等手段来改善整个森林治理体系, 从而使人类与森林的关系更加和谐。

参考文献

- [1] HARDIN G. The Tragedy of the Commons[J]. Science 1968,162: 1243-1248.
- [2] ALCHIANI A, DEMSETZ H. Production, Information Costs and Economic Organization[J]. American Economic Review December, 1972, 62:777-795.
- [3] 柯武刚、史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [4] GLUCK P. Property rights and multipurpose mountain forest management[J]. Forest Policy Economic. 2002, 4(2): 125-134.
- [5] CHOMITZ K M, GRIFFITHS C. An Economic Analysis and Simulation of Woodfuel Management in the Sahel[J]. Environmental and Resources Economics, 2001, 19(3): 285-304.
- [6] DASGUPTA P. An Inquiry into Well-Being and Destitution[M]. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- [7] 贺东航, 舒泰峰. 林权纠纷的危险性[J]. 瞭望东方周刊, 2008, (37).
- [8] 朱东亮. 集体林权制度改革中的社会排斥机制分析[J]. 厦门大学学报(哲社版), 2007, (3): 122-128.

“Mountain Distribution to Every Family” and “Co-owned Property” —Comparison of Two Imperfect Choices of Forest Sources Management

CAI Jing-jing

(Xiamen University Xiamen 361005 China)

Abstract “Mountain distribution to every family” is one of the main methods of present new collective forest right system reform, while the “co-owned property” remains the traditional method. This paper uses the social-ecological system (SES) analyzing frame and takes H village and L village of Fujian Province as examples to analyze the advantages and disadvantages of the two approaches of forest sources management. It points out that neither property distribution nor property integration can ensure our country’s forest resources developing permanently. A single mechanism can not solve all the problems, thus a big challenge is to improve the ecology system management from the wide social-ecology system perspective in order to make the relationship between human beings and forest more harmonic.

Key words mountain distribution to every family; co-owned property; social-ecology system; forest resources management

编辑 范华丽