



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 森林资源产权与可持续发展

<http://www.fristlight.cn> 2006-11-03

[作者] 郜峰

[单位] 武汉大学环境法研究所

[摘要] 我国森林资源的严峻形势要求实现森林资源可持续发展,合理完善的森林资源产权制度对森林资源可持续发展有着重要价值。通过制定完善的森林资源产权法规,实行森林资源的资产化管理,从而建立明晰的、多层次的森林资源产权,保证森林资源产权人合法权利的行使。

[关键词] 森林资源;产权;可持续发展

一、我国森林资源产权现状森林资源是指一个国家或地区森林、林木的数量和质量,林地面积、依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物的数量和种类等的总称。森林资源作为一个复杂的生态系统,主要包括三个方面:一是森林、林木的数量和质量,分为森林和林木两类,森林包括乔木林和竹林,林木包括树木和竹子;二是林地资源,即用于发展林业的用地,它是林业资源的基础和载体;三是森林动植物资源,即依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物;四是森林环境资源,即森林所特有的生态景观价值和生态环境保护功能等。据全国第五次森林资源清查统计,我国森林面积15894.09万 $h m^2$ ,全国森林覆盖率为16.55%,森林蓄积量1126659.14万,但我国森林覆盖率为16.55%,仅相当于世界森林覆盖率27%的61%。全国人均占有森林面积0.128 $h^2$ ,相当于世界人均占有量0.6 $hm^2$ 的213%;全国人均森林蓄积9.048 $m^3$ ,只有世界人均蓄积量72 $m^3$ 的0.126%。森林资源地域分布仅黑龙江、吉林、内蒙古、四川、云南5省(区)森林面积、蓄积就占全国森林面积、蓄积的4127%和5244%。由此可见,我国森林覆盖率低,人均占有森林资源少,并且森林资源地域分布极不均匀。森林资源面临的严峻形势,一是客观条件造成的,一是制度原因造成的。客观原因包括人口、经济高速增长对森林资源造成巨大消耗。制度原因包括林业投入长期不足,税费较重;森林资源产权制度不健全、不合理,体制、机制不顺。在诸多原因中森林资源产权制度是其中的重要因素。我国目前存在的乱砍乱伐、过度消耗森林资源、只管开发利用不管投资保护等现象,如果从产权的角度看,就在于森林资源没有明晰与稳定的产权。公权力得不到有效合理的约束,政府可以任意平调国家、集体、个人等所拥有的森林资源,而个人也可以在无约束的情况下大量地砍伐森林。因此,只有建立明晰的、完善的产权制度,各个产权主体才会出于对个人利益的关心和保护,合理利用森林资源。

二、森林资源产权与可持续发展的关系可持续发展,就是要促进人与自然的和谐,实现经济发展和人口、资源、环境相协调,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。可持续发展是科学发展观的重要组成部分,它与坚持以人为本、全面发展、协调发展共同构成了科学发展观。森林是地球陆地生态系统的主体,是区域社会经济可持续发展的基础,也是我国生态环境建设的主体。森林资源的可持续发展,是把人类社会的发展与森林资源的利用和保护作为一个有机整体,是对森林资源实行最优利用基础上的发展,要求运用生态经济学原理,使森林资源的利用趋于合理化。可持续发展在森林资源利用中具体体现为:第一,可持续发展不否认人类社会的发展,但需要必须将人类社会的发展从对森林资源的掠夺性使用转变为森林资源的合理使用,维护森林资源的平衡和生态环境。第二,可持续发展要求以森林资源为基础,同森林资源承载力相协调。第三,可持续发展以提高生活质量为目标,同促进森林资源配置和使用效率相适应。第四,可持续发展承认并要求体现森林资源的价值,这种价值不仅体现在水资源森林资源对经济系统的支撑和服务价值上,也体现在森林资源对生命支持系统的存在价值上。森林资源产权制度对森林资源可持续发展的重要性主要是从森林资源产权功能上表现出来的。森林资源产权的功能主要表现在对产权主体的激励、约束和对森林资源配置的优化方面。由于森林资源产权关系实质上是一种利益关系,在物质利益的驱动下,森林资源产权的所有者必然尽其所能发挥森林资源产权的作用,在实现森林资源产权主体物质利益的同时避免了森林资源的浪费。尽管产权主体不一定能最高质量、最好地利用森林资源,但充分发挥人们利用森林资源的积极性、主动性却是森林资源可持续发展所需要的。在物质利益的驱动下,森林资源产权关系同时又演变成一种责任关系,即约束产权主体对自己森林资源产权的保护和关心。可以说一旦界定了森林资源产权,就有了森林资源产权的法律保护,森林资源产权主体就会主动保护森林资源产权不受破坏,从而促进森林资源的可持续利用。物质利益的驱动还会导致森林资源产权的流动,森林

资源通过市场配置到最善于利用资源森林资源的人手里。由此可见，从发挥人们保护和利用森林资源的积极性、主动性上讲，从促进森林资源优化配置、提高利用率上说，森林资源产权制度对森林资源可持续发展有着不可替代的重要作用。长期以来，森林资源产权作为一种产权形态，其重要性并未得到应有的重视，主要表现在，森林资源产权内涵模糊、产权行使主体缺位、产权制度不全以及营造林活动与森林资源产权主体严重脱钩等方面。而森林资源产权不清或不稳定，就会导致森林资源产权所有者的合法权益得不到保障，林业生产单位、林农就缺乏经营林业的积极性，林业的发展最终也会受到严重影响。如果林业投资者的投资行为所产生的生态效益和社会效益使他人受益而自己却没有得到相应的补偿，那么该投资行为的积极性就会受到打击，资源的配置也不会依靠市场手段来达到最优，甚至会成为引发森林乱砍乱伐的根源。森林资源产权具有排它性、可转让性、继承性三个特征。排它性在确立森林资源产权主体的同时给森林资源带来了保护者，防止了“公地悲剧”的发生。可转让性能把森林资源流转到最能发挥森林资源效益的人手里，使森林资源效益得以充分发挥，同时因为有继承性，产权主体会把一个好的森林资源传给后代，而森林资源产权主体的行为就会长期化。森林资源产权的排它性确立了森林资源保护的主体，森林资源产权的可转让性促进了资源的合理流动，森林资源产权的继承性使人们的利用趋向长期性，这些都是森林资源可持续发展所需要的。

### 三、森林资源产权问题的成因分析

(一) 森林资源产权的外部性和森林资源资产难以评估性。在森林资源的发展和利用过程中存在着明显的外部性，即它所产生的生态效益和社会效益的享用是不可分割、不可排他的，只要它存在，公众都可以进行平等的消费，但根据市场交易的原则和产权交易的惯例，这种外部效应却无法补偿，造成了森林资源产权的不清与弱化现象。其次，森林资源资产的难以估价性也在一定程度上导致了森林资源产权的弱化。

(二) 森林资源产权主体模糊性我国国有森林资源的产权主体是全体人民，但全体人民却缺乏有效的机制来监督和约束所有者代表，即政府机构和林业部门，造成产权归属主体的虚置和缺位，导致了“公地悲剧”的发生和所有者代表责权利的背离。国有森林资源所有者代表普遍行政化、多环节化、多头管理化，出现政企不分、政出多门的局面。在森林资源产权的实现上，缺乏应有的具体行使产权的主体，国有林业企事业单位地位不独立，或者具有半行政性的特点，或者完全听从于政府有关部门的指示，往往出现内部人控制的局面，造成了森林资源产权的虚置和缺位。

(三) 政府干预行为不当性在我国，森林资源是国家所有，由森林资源衍生的林业产品也历来受到国家的严格控制，国家有关森林资源的不合理政策和不当干预行为对森林资源产权的不利于森林资源产权的保护。另外，林业行政主管部门在对森林资源起到一定保护作用的同时，依靠的行政干预对木材和其它林业产品的不合理交易也形成了买方垄断，并且随着市场经济的推进，林业行政主管部门追求利润的动力不断强化，林业的寻租行为，尤其是在颁发采伐许可证方面表现得十分明显，使得林业企事业单位和林农的利益得不到保证，导致了森林资源产权的进一步弱化，最终也影响了森林资源的再生产。

(四) 家庭观念和社会结构等非正式制度对森林资源产权影响的消极性森林资源产权不仅受到法制环境和产权各利益方的影响，而且非正式制度对森林资源产权也有重要的作用。

#### 1. 家庭观念。家庭作为一个高度完整的经济运行单位，封闭性很强。在这种封闭的家庭观念的影响下，人们却普遍地缺乏资源共享的观念和公共的意识，表现在对森林资源的开发利用上，倾向于掠夺式开发利用。据报道，贵州某县有片杜仲林，在一次哄抢事件中，杜仲树无论老幼，树皮被剥得一干二净，使这一片极为珍贵的药材林遭到毁灭性的破坏。

#### 2. 社会结构。我国社会由于长期受小农经济的统治，显示出一盘散沙的特征。因此也就决定了在这种社会结构的影响下，大量分散的农户之间很难形成有效的协调机制和发育出保障森林资源产权和可持续利用及发展等制度。

### 四、建立合理的森林资源产权制度

(一) 制定完善的森林资源产权法规我国政府制定的有关森林资源产权制度的法规是我国森林资源产权制度建设的前提和必要条件。森林资源产权制度法规的合理和完善程度在一定程度上决定了我国森林资源产权制度建设的合理和完善程度。首先，在森林资源的有偿使用方面，应制定森林资源产权有偿使用和流转的法规，做到所有权和使用权流转法制化和规范化。同时还应规定和规范林木所有权有偿转让和森林资源资产化管理方法，实行林地资产评估制。其次，加强林权证的发放和管理，落实林权，明确各自的权益，维护森林资源产权人的合法利益，有效地控制林木的采伐量。林权证作为林地所有权和使用权的法律凭证，在制作和管理上要做到证地相符、证林相符。林权证可以保证森林的林地和林木资源，避免建设用地挤占林地的。

(二) 实行森林资源资产化管理首先，要建立森林资源的有偿使用制度。长期以来，对森林资源实行无偿利用，只重视森林资源本身的开发，而忽视其价值的存在，使得森林资源的使用价格与其价值严重背离，违背了市场经济规律，结果造成了森林资源作为一种国有资产大量流失。建立森林资源有偿使用制度，首先要建立森林资源的科学评价体系，森林资源资产合理评价决定了森林资源有偿使用的建立与稳定。其次，实行严格的森林资源产权管理体制，落实各级林业行政主管部门的管理权限和责任。同时建立和完善对林业行政主管部门的激励和惩罚措施，强化森林资源产权管理力度，规范市场配套机制，保证森林资源资产管理。

(三) 建立明晰的、多层次的森林资源产权建立明晰的森林资源产权关系，首先要通过法律明确规定代表国家行使森林资源所有权的部门与森林资源使用经营人之间的区别，并划分其职能和责任，界定经营主体，明晰权责利，正确处理所有权、使用权与经

营权的关系，调动各方面的积极性。其次要规范代行所有权人与经营者各自的权利和责任，使其各享其权，各负其责，同时规范对森林资源所有权与使用权的行使的有效监督机制。森林资源的功能主要包括经济性、生态性、社会性三个方面。经济性如森林所提供的林木产品等，一般都具有私人财产的排他性，而生态性和社会性则有公共物品的非排它性。因此森林资源产权根据这三类特性适用不同的产权类型。一、用材林、经济林、薪炭林的产权。因为此类森林资源具有私人财产的排他性可将用材林、经济林、薪炭林等森林资源的产权非公有化。二、防护林的产权。防护林是以获取森林生态环境效益为目的的森林资源，由于生态环境的公共产品属性，所以防护林的产权应由国家所有。③特种用途林的产权。由于特种用途林是以国防、环境保护、科学实验等为公益主要目的森林资源，因此防护林的产权也应由国家所有。（四）明确和保证森林资源产权人的权利及其行使森林资源产权人包括对森林、林木和林地享有所有权的国家所有人和集体所有人，对林地享有使用权的集体所有人和个人，以及对享有使用权的林地上的林木享有所有权的个人。森林资源产权人享有的权利种类包括两类：一是所有权。国家所有人和集体所有人对森林、林地享有的所有权，个人对林木享有的所有权。二是使用权。集体所有人和个人对林地享有的使用权。森林资源作为一种物、一种财产，森林资源产权人享有所有权人和使用权人通常享有的各项一般财产权利，在此不在赘述，我们重点讨论森林资源产权人对森林资源享有的不同于一般财产的各项特殊权利。森林资源产权人享有的各项特殊权利包括：一、采伐利用权。我国森林法第二十九条规定，根据用材林的消耗量低于生长量的原则，制定年森林采伐限额。森林资源产权人在采伐限额内享有采伐权。第三十一条规定，防护林和特种用途林“只准进行抚育和更新的采伐”，也就是说防护林和特种用途林按批准的更新和抚育面积和强度拥有采伐利用权。第三十二条规定，农村居民采伐自留地和房前屋后个人所有的零星林木是不必申请采伐许可证的。也就是说是有完全自由的采伐利用权。其他林木采伐没有限制，只要按合理的原则就可以享有采伐利用权。二、林木孳息采集利用权。《森林法实施条例》第二十一条规定禁止违反操作技术规程采脂、挖笋、掘根、剥树皮，也就是有按操作技术规程采脂、挖笋、掘根、剥树皮的权利。因此森林资源产权人享有对林中林下等林木孳息的采集利用权。三、获得补偿权。《森林法》第八条规定了国家设立森林生态效益补偿基金，用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。第十八条规定了进行勘查、开采矿藏和各项建设工程必须占用或者征用林地的，依照法律审批后，由用地单位依照规定缴纳森林植被恢复费。四、投资权。《森林法》第十五条规定用材林、经济林、薪炭林及其林地使用权等可以依法转让，也可以依法作价入股或者作为合资、合作造林、经营林木的出资、合作条件，但不得将林地改为非林地。参考文献： [1]马爱国：《我国森林资源产权分析》，载于《国家行政学院学报》2003，2，第44页。 [2]郑小贤：《林业产权制度与森林可持续经营》，载于《北京林业大学学报》（社会科学版）2002年5月第1卷第1期，第19页。 [3]谭世明、覃林：《试论林业产权问题》，载于《林业经济问题》，1997年第4期。 [4]陈根长：《中国林业物权制度研究》，载于《林业经济》2002年第10期，第12页。 [5]周连兴，冯树清：《对我国森林资源发展及森林结构调整问题的思考》，载于《中南林业调查规划》2002年11月第21卷第4期，第9页。 [6]参见程燎原：《环境保护基础》，清华大学2000年版，第35页。 [7]史尚宽：《物权法论》，中国政法大学出版社2000年1月第1版，第363页。 [8][美]E·博登海默著，邓正来译：《法理学、法律哲学与法律方法》，中国政法大学出版社，第413、415页。 [9][美]约翰·罗尔斯著，何怀宏等译：《正义论》，中国社会科学出版社，1988年3月第1版，第7页。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

