

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2014.02.020

集体林权制度改革法律问题探讨

向叶生,宋才发

(中央民族大学 经济学院,北京 100081)

摘要:集体林权是指森林、林木、林地属于集体的所有权和使用权,具有产权的一般特性。现行集体林权制度存在着诸多实际问题。完善的自主经营权是集体林权制度改革的重点,排他性占有是集体林权制度改革的关键。必须构筑集体林权配套改革的长效机制,完善集体林权保护的法律制度。

关键词:集体林权;自主经营;排他性占有;配套改革;法制保护

中图分类号:D922.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2014)02-0117-07

一、集体林权制度及其存在的问题

(一)集体林权的法律概念

集体林权是指森林、林木、林地属于集体的所有权和使用权。《中华人民共和国农村土地承包法》第2条规定:“本法所称的农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。”该法第23条还规定:“县级以上地方人民政府应当向承包方颁发土地承包经营权证或者林权证等证书,并登记造册,确认土地承包经营权。”^[1]《中华人民共和国物权法》在“土地承包经营权”一章中,沿袭了《农村土地承包法》的有关内容,其中第124条和第125条规定:“农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他用于农业的土地,依法实行土地承包经营制度。”“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利,有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。”该法第127条还重申,各级政府向土地承包经营权人发放土地承包经营权证、林权证、草原使用权证并登记造册,确认土地承包经营权的

规定。^[2]由此我们界定本文所论及的“林权”即“林地承包经营权”,或者说是“林地”这个特殊权利的专门规定。集体林权法律界定的关键是要明确集体林权的客体、主体与内容。集体林权的客体为森林、林地、林木以及依附于林地、林木和森林的各项权利;集体林权的主体享有对森林、林木或者林地的占有、使用、收益和处分的权利。《中华人民共和国宪法》第9条和《物权法》第48条都规定了林权资源所有权的归属:林权主体包括国家、集体、机关团体和公民个人。凡集体所有制单位营造的林木,归该集体所有;农民在房前屋后、自留地、自留山和集体组织指定的其他地方种植的树木,归农民个人所有。集体或者个人承包全民所有和集体所有的宜林荒地造林,承包合同另有规定的,按照合同规定执行。这里所论及的林权集体所有制,还包括新中国建国初期根据《中华人民共和国土地改革法》的规定分配给农民个人所有,经过农业合作化转化为集体所有的森林、林木和林地,以及在劳动群众集体所有的土地上由农村集体经济组织种植、培育的林木等。根据现行相关法律规定,集体林权流转除了

收稿日期:2013-02-15

基金项目:国家“985工程”中央民族大学第三期建设重点立项项目(CUN985-3-2)

作者简介:向叶生(1977-),男,侗族,湖南怀化人,中央民族大学经济学院博士研究生,主要从事民族地区经济法律制度研究;宋才发(1953-),男,湖北武穴人,中央民族大学教授,博士生导师,法学博士,主要从事民族地区经济法律制度研究。

林地的所有权之外,其他各项具体权利均可以依法实现合理流转。尽管集体林权流转涉及诸多相关利益方,但是农村、林区个体林权制度的确立使得集体林权流转的根源仍然在于农民和林农。所以,系统地研究集体林权流转的外部前提和内部因素,对于依法合理解决集体农民和林农的林权问题并实现林权的有效流转,促进农村和林区林地资源的规模化经营,实现林地资源优化配置的目标,具有极为重要的理论和实践意义。集体林权制度改革的法律内涵,说到底就是要明晰集体林权产权、放活经营权、落实处置权以及保障收益权。各种形式的林权流转都必须明晰责权利,在不违反林地经营原则和相关法律、法规规定的前提下进行抵押融资活动。在集体林业发展的过程中,良好的政策规定、制度安排和法律规范是有效降低社会交易成本、提高林地资源配置效率的根本路径。

(二)集体林权的法律特征

集体林权具有产权的一般特性。一般产权具有私有产权、共有产权和国有产权之分。产权是经济所有制关系的法律表现形式,它包括财产的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权。市场经济条件下的产权属性主要表现在产权的经济实体性、产权的可分离性、产权流动的独立性三个方面。依据《中华人民共和国民法通则》的规定,我国林权是以森林、林地资源所有权为基础,以对特定的森林、林地资源的使用、收益为目的的他物权。林权作为独立用益物权的一种类型,在立法理论上,可将其与水权、矿业权、渔业权等并列为同一位阶的用益物权。集体林地资源作为一种稀缺的经济资源,具有一切经济物品的共同属性,其所有权形态必将对林地资源的利用效率造成重要的直接影响。相对于完全的产权而言,我国目前不完全的集体林地资源产权必然会造成集体林地资源的浪费和低效率运转。从某种意义上说,产权是一束权利的集合体,我们不仅可以把它分解成多种权利主体,而且多种权利所有者还可以是不同的个体。这也就是说,集体林权这个“权利束”既可以统一于一体,也可以分属于不同的权利主体。在市场经济条件下,分解的产权一般具有更高的经济效率。然而,《中华人民共和国森林法》等法律规定,森林、林地资源的所有权只有两种,即国家所有和集体所有,并不承认公民个人和家庭对森林、林地资源的所有权;法

律只对“林木”规定了国家、集体和个人三种所有权。但是必须指出,包括《森林法》在内的其他相关法律实质上承认公民个人对国家和集体所有的森林具有使用权。农村经济体制改革的实践启迪我们,共有产权和国有产权通常导致很大的外部性。相比之下,私有产权却能够将许多外部性因素内在化,从而更具有经济效率和经济效益。如果仅仅从产权明晰这个视角看,国有、集体所有和私人占有在法律上都只是一种明晰的产权认定。我国学者普遍认为,林权就是指国家、集体、自然人、法人或者其他经济组织对森林、林木和林地资源依法享有占有、使用、收益或者处分的权利。^[3]在当前我国集体林权制度改革的过程中,关于林地资源的产权确认和明晰不是一个简单的国有、集体所有权和私人所有权之间的交换问题。《民法通则》第5条规定:“公民、法人的合法的民事权益受法律保护,任何组织和个人不得侵犯。”^{[4](P143)}这也就是说,产权体现的不只是人与物的关系,更主要体现的是人与人的关系。在我国广大的农村和林区林业生产中的林木采伐权、林下资源采集权、林业资源补偿权、景观开发利用权、林业资源抵押权等,理所当然地应当得到法律的保护。在集体林权内部,现行的制度安排通常表现为所有权主体虚置。在集体林权外部,现行的林业政策、产权制度安排实际上造成了农民和林农权益的不安全,权益的完整性和稳定性都存在着明显的缺陷,农民和林农无论是在实体性权益还是在救济自己权益方面都是绝对的弱势群体。法律条文规定与现实运作脱节的状况导致农民和林农在进行权益救济过程中困难重重,农民和林农维护自身权益的成本异常高。因此,下一步集体林权制度改革的法律意义在于,切实落实集体林成员总有和林地承包经营用益物权的法律属性,集体林权制度配套改革需要通过制度变革与创新落实林地承包经营用益物权相结合,真正建立起低交易成本的林权流转制度。^[5]只有建立起集体林权经营主体多元化,构筑责权利相统一的集体林权经营管理机制,将林地这一重要的生产资料的使用权真正交给农民和林农,才能够切实保障农民和林农的生产经营自主权,真正实现和促进农民群众增产增收。

(三)现行集体林权制度存在的实际问题

我国集体林权制度改革确立了农民和林农的经营主体地位,通过明晰产权、培育市场体系、规范

交易秩序等举措,进一步明确了权利主体的责权利关系,优化了林业生产的要素配置,全面盘活了农村和林区的林地资源,初步释放了集体林地资源和人力资源的巨大潜力。尤其是农民和林农集体林权经营主体地位的确立,在一定程度上提高了植树造林的质量,增强了林业发展的活力,增加了森林面积的覆盖率。我国大部分省份新一轮集体林权制度改革已初步完成,相应的配套改革措施正在探索和研制的过程中。但是,集体林权制度改革还没有进入深水区,即还没有步入《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的有效、合理和合法流转的轨道。其主要原因在于相关的集体林权配套政策措施不完善,林权流转的法律法规不健全,流转客体价值的评估不独立,以及集体林权自身存在评估难的问题。此外,集体林权流转的监管体制不严格,林权流转的程序、行为、手续和费用不明确或者不合理,流转的市场化根基不牢固,尤其是流转主体缺位与思想意识淡薄,以及相应的林业职能部门对流转不够重视等现实问题也是不可忽视的因素。

概括起来说,我国现行的集体林权制度主要存在如下几个问题:(1)林权产权界定不科学、不清晰,表现为权利主体不明确;(2)林权权利束极为复杂,表现为责权利不统一;(3)林权权属多变不稳定,导致权利主体缺乏安全感和稳定性;(4)林权权利人的处分权难落实,表现为权利人的收益权没有实质性保障,林权纠纷较多;(5)林权的产权交易不规范,表现为受人为影响太大;(6)地方政府对集体林权干预失当,表现为在利益的驱使下政府官员插手太多。^[6]其实我国集体林地资源所具有的多元价值功能可以在有所侧重的前提下通过不同法律的立法分工协调实现。应当看到随着人们对林地资源需求和利用水平的不断提高,集体林地资源的稀缺性表现得比过去任何时候都更加明显和突出。因此,集体林权制度改革的核心与最终目标应当是在明晰集体林地所有权的基础上,通过对非所有人所享有的林地资源权利的设置,促进集体林地资源的合法使用和流转,真正提高农村和林区林地资源的利用效用。具体而言,就是要通过《物权法》规定的“他物权”的模式,将抽象的集体林地所有权落实到具体的民事主体头上,依法创设可流转的林地资源使用收益权。尤其要通过法定的方式赋予非所有人

对林地资源依法享有独立的、排他的使用权和支配权,既满足非所有人开发利用集体林地资源的需求,又实现所有人合理合法的经济利益。随着集体林权制度进一步的全面深化改革,我国必将出现集体林地资源资产有偿转让、出资联营、股份制改造、抵押贷款等多种经营形式,集体林地资源资产交易将日益趋于频繁化和正常化。我国法律规定的林地资源资产评估主要是对林木资产、林地资产的评估和森林景观资产的评估;林地资源资产价格的主要构成要素,包括营林成本、资金的时间价值、利润、税金和林木生产中的损失。目前我国针对集体林权制度改革后林地资源的资产评估工作还相当薄弱,或者说还没有根据集体林权制度的特殊性进行研究。现实中评估的方法多偏重于操作层面,而对评估方法中涉及的技术经济参数缺乏深入研究,多数仅仅停留在经验判断的层面上。为了促进集体林地资源资产的合理、合法流转,保障集体林地资源转让各方当事人的合法权益,规范开展集体林地资源资产评估工作就显得十分必要和迫切。

二、集体林权制度改革的相关要点

(一)完善的自主经营权是集体林权制度改革的重点

林地与耕地都是国家重要的土地资源,是农村尤其是山区农村重要的生产要素。中共中央、国务院《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》(即2014年1号文件)第17条指出:要继续“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。”^[7]因此,当前农村深化集体林权制度改革的重点,就是要将林地承包经营权、林木所有权进一步地落实到集体经济组织的农户头上,依法确立农民作为林地承包经营权人的主体地位,明晰农民(农户)依法享有林地的自主经营权、收益权和处置权,建立根据市场需求的自我发展、自主经营的长效机制,实现森林增长、生态改善、农民增收、林业增效、林区社会和谐发展的目标。^[8]集体林地除了具有土地资源的稀缺性、经济性等共同特点之外,还具有不同于耕地的生态功能和社会功能的特点。当前突出强调的集体林权流转

问题是集体林权制度改革中与林农利益密切相关的一个重大问题。集体林权制度改革说到底,就是要通过林权流转方式激活林农的发展活力,从根本上调动农户从事林业生产经营的积极性。譬如,在保护现有林业物种、生态平衡的前提下,要坚决反对“毁灭性开发”的惯用做法,因地制宜地推行经济效益和生态效益相结合的复合型森林经营模式,鼓励和支持林农积极开发林药、林菜、林果、森林旅游等非木质林产品,确保林地长期经营和林下经济发展的有效结合。

为了促进集体林农林业投资和生产经营进入良性循环,当下必须从五个方面实行深化改革:(1)落实经营主体对林木的处置权。各级地方政府要推进林木经营管理方案的编制和实施,通过指导农民(农户)编制林木经营方案,不断促进和提高农民经营林木的质量和林地产出效益。(2)完善集体林权流转的服务体系。要建立规范化的林地、林木流转交易市场,明确林地、木材市场准入条件,健全集体林地资源资产评估制度,促进林业生产要素的合理流动。(3)加大对山区和林区基础设施建设。政府部门要专门制定符合山区和林区实际情况的基础设施建设补助标准,通过企业让利、国家补助、林区适当自筹、税费减免等途径加大资金投入。(4)探索新的林业发展模式。尤其要加快特色林产品开发生产,提高林产品科技含量及其附加值,提高林产品的商品化、规模化、专业化和社会化程度。要进一步推进农村富余劳动力转移,加快发展林业第二、三产业,解决林农增产增收及就业问题。(5)组建林农生产合作组织。要建立起以林农(农户)为主体、自愿参与为原则、以促进合作为目的的管理规范的林业合作组织,采取统一经营、利益共享的分配机制,真正解决小农户与大市场之间的矛盾、林地细碎化与规模化经营之间的矛盾。地方政府一定要通过搭建林业投融资平台与林农相互联系的桥梁,畅通林农生产合作组织与金融部门合作的途径,积极开发适合林农需要的信贷项目,解决林农创业发展需要的资金问题。^[9]总之,实现“生态得保护、林农得实惠”的目标,是集体林权制度改革的出发点和落脚点。

(二)林地资源排他性占有是集体林权制度改革的关键

《宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即

全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”^[10]《森林法》第3条规定:“森林资源属于国家所有,由法律规定属于集体所有的除外。”^{[11](P1386)}根据《宪法》和《森林法》的规定,我国林地资源的所有权有两种形式:(1)国家所有权,即全民所有权,这是林地资源所有权的主要形式;(2)集体所有权,其是林地资源所有权的一种重要的补充形式,林地资源归集体所有须有法律的明确规定;法律没有做出明确规定的,林地资源的所有权归国家所有。我国目前归集体所有的林地资源,主要是农业集体经济组织在属于自己所有的土地上种植或者对其进行了管护并付出劳动的森林、林木和林地。除此之外,林地资源还有另一种补充形式,即个人所有权。法律规定个人只能拥有林木的所有权和林地的使用权,而不能拥有其所有权。归个人所有的林木主要是指农村居民在房前屋后、自留地、自留山和农业集体经济组织指定的其他地方种植的树木,在其承包的荒山、荒地、荒滩上种植的树木,以及城镇居民在其所有的房屋的庭院内种植的树木。根据《森林法》的规定,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并颁发证书,确认其所有权或者使用权。国务院授权国务院林业主管部门对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册,颁发证书,并通知有关地方人民政府。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。^{[11](P1386)}中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出:“产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯。国家保护各种所有制经济产权和合法利益,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护,依法监管各种所有制经济。”^[12]也就是说,国家保护承包造林的集体和个人的合法权益,任何单位和个人不得侵犯承包造林的集体和个人依法享有的林木所有权和其他合法权益。^[13]

从集体所有的林地资源的角度看,由于产权主体是该集体的全体成员,这样除了产生和国有状态下同样的资源过度使用与资源枯竭之外,还有一个

问题就是法律规定了集体拥有的林地资源的使用权需要得到国家的认可,于是便不能够排除其他主体的介入。譬如,国家对集体林地的征用。再从私人所有的林地资源的角度看,在私人的林地中除了我们通常讨论的木材生产之外,还有林地中的其他附着物资源,如生活在私人林地内的珍稀动物等,私人是否有权占为己有的问题。依据我国现行法律规定,对林地内的珍稀动物私人占有是不合法的。因为这里所说的“占有”,是广义上的非排他性的占有。排他性的占有是狭义上的占有,指的是个人或者团体对某种经济物品的排他性的利用和控制。所以,“占有”实质上包括三个维度,即占有的排他性方位、占有方式的选择范围和占有的时限。^[14]

从集体林权排他性方位变化的视角看,从集体所有制改革为私人占有制,除了私人占有者之外的其他主体将不再享有对林地资源的使用权,排他性的程度显著上升。这就使得资源的占有者可以依法更好地保护和获得林地资源的产出,减少其他人的攫取,从而提升集体林地占有者对于保护和合理利用林地资源的激励程度,改变在排他性程度低的情况下出现的滥砍乱伐、掠夺式使用林地资源的不合法、不合理状况,真正实现集体林地资源的可持续利用。因此,国家设立的森林生态效益补偿基金,必须无条件地用于提供生态效益的防护林、特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理;森林生态效益补偿基金必须切实做到专款专用,任何单位不得挪作他用。

(三) 构筑集体林权配套改革的长效机制

我国集体林权流转的基本要求是:林权流转的主体必须符合法律意义上的产权明晰,流转的程序必须符合法律规定,流转的过程必须符合国家政策要求。广大农村和林农的林权流转确实有它自身的特殊规律和特点。单纯从经营角度看,经营林木的农民和林农拥有的资源相对过剩和非林木经营者资金相对过剩是当下集体林权流转的基本前提。因此,学界将集体林权流转的外部要素归纳为如下五个方面:(1)明晰林农(农户)林权的内容与归属;(2)建立健全林农(农户)林权的法律保障机制;(3)规范林农(农户)林权交易服务机构的运作行为;(4)提高林农(农户)林权交易的市场化程度;(5)客观地认识林业资源的特性、规模与位置。当前农村和林农林权的流转应当从集体林权流转入手,并非

一定要把林农(农户)个体与市场对接。学界将林农(农户)林权流转的内部因素归纳为如下四个方面:(1)林农(农户)对林业资源效益的偏好;(2)林权流转供求双方的成本效益分析;(3)林农家庭经济收入分析;(4)林农家庭经济收入结构影响。^[15]集体林权制度改革同农村家庭联产承包制改革一样,关系到农村和林区农民的切身利益,关系到国家林业资源整体效益的更大发挥和农民群众生活水平的整体提高。在今后一个相当长的时期内,一定要大力发展“以森林生态旅游”为主的第三产业,按照《中华人民共和国旅游法》的相关规定,加大对山区、林区生态旅游的规划指导、合理布局 and 系统开发,着力打造各具特色的生态旅游精品,逐渐形成以生态景观为主体、“森林公园”为补充的生态旅游圈,满足人们多层次、多样化的休闲娱乐需求。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调要赋予农民更多的财产权利,“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。”^[16]我们必须按照中共十八届三中全会的要求,进一步深化集体林地资源管理体制,鼓励集体林权资源合理流转,探讨采取转包、抵押、拍卖、租赁,林权使用权出让、参股、交换、转让等具体方式,促进资金、资源、技术等林业生产要素聚集,从整体上盘活既定的集体林地资产。一定要引导农民群众正确的处理好眼前利益和长远利益的关系,禁止低卖、贱卖山地,防止造成大批失山、失地农民影响社会稳定。要依法建立以县区为主体的集体林权流转服务中心,凡是私下交易、不到林权流转服务中心进行林权流转的,有关部门不得办理林权变更登记,不得发放林权证,不得安排林木采伐指标。政府各级金融部门要积极开发适合山区、林区林农需要的信贷产品,完善林权证抵押贷款手续,以满足林农(农户)对造林资金的需求。要鼓励林业龙头企业、林业大户组建林业融资担保公司,建立健全林业融资担保制度。金融机构要创新林业贷款模式,积极开办林权抵押贷款业务。各级财政安排的贴息资金要对科技含量高、市场竞争能力强的优势林业项目贷款予以贴息。要进一步建立和完善林地资源保护管理的有效机制,严格林地资源林政管理和野生动植物资源保护管理,坚守生态安全的底线。要进一步健全和完善营林、护林监督机制,落实森林

资源保护目标责任制度,依法严厉打击破坏森林资源的违法犯罪行为。^[8]

(四)完善集体林权保护的法律制度

为了保护承包造林单位和个人(农户)的造林积极性,我国《森林法》第27条规定,国家保护承包造林的集体和个人的合法权益,任何单位和个人不得侵犯承包造林的集体和个人依法享有的林木所有权和其他合法权益。集体或者个人承包国家所有和集体所有的宜林荒山荒地造林的,承包后种植的林木归承包的集体或者个人所有;承包合同另有规定的,按照承包合同的规定执行。^{[11](P1388)}《森林法实施条例》第27条也规定:“国家保护承包造林者依法享有的林木所有权和其他合法权益。未经发包方和承包方协商一致,不得随意变更或者解除承包造林合同。”^{[16](P1394)}除此之外,《森林法》还规定:国家保护林农的合法权益,依法减轻林农(农户)的经济负担,禁止向林农(农户)违法收费、罚款,禁止向林农(农户)进行摊派和强制集资等活动。我国《森林法》第28条还规定:“新造幼林地和其他必须封山育林的地方,由当地人民政府组织封山育林。”^{[11](P1388-1389)}这里所说的封山育林是指利用林木天然更新的能力,采取具体的封禁措施以恢复森林。封山育林的对象是那些具有天然更新能力的疏林地、造林不易成活需要改善土地条件的荒山、荒地以及幼林地等。各地应当根据自己的具体情况和实际特点划定具体的封山区和封山期。在封山育林区域范围内,禁止或者限制开荒、砍柴和放牧等活动。封山育林是我国保护森林资源的一项重要措施,也是扩大森林面积、恢复和保护生态环境的一条重要途径。从经济效益上看,封山育林是公认的多快好省的一种办法。我们必须高度重视封山育林工作,在积极开展人工造林的同时,大力开展封山育林工作,加快林业发展速度,取得更大的林业生产效益。^[13]在广大农村地区,因林地、林木的所有权、使用权发生争议的情况十分普遍,确实影响了农民的合法权益,导致了一些地方乱砍滥伐森林,严重的甚至造成当地社会治安状况的混乱。依法解决因林地、林木的所有权、使用权发生的争议,对于维护广大农民的森林资源权益,依法保护森林资源,促进农业发展和农村社会稳定有着重要的意义。根据我国《森林法》第17条的规定,单位之间发生的林木、林地所有权和使用权争议,由县级以上人民政府依法处理。个

人之间、个人与单位之间发生的林木所有权和林地使用权争议,由当地县级或者乡级人民政府依法处理。当事人对人民政府的处理决定不服的,可以在接到通知之日起一个月内,向人民法院起诉。在林木、林地权属争议解决之前,任何一方不得砍伐有争议的林木。为了保护森林资源,我国陆续制定和颁布了一系列法律、法规,建立了比较完善的森林保护法律体系,如《森林法》(1984年制定,1998年修订)及其实施条例(2001年)、国务院《关于开展全民义务植树运动的实施办法》、《森林防火条例》(1988年)、《森林采伐更新管理办法》(1987年)、《城市绿化条例》、《森林病虫害防治条例》(1989年)、《森林资源档案管理办法》等。我国法律所指的林地,是森林动植物与微生物栖身、生长、发育和生物多样性的场所与载体。依据《中华人民共和国土地管理法》第4条规定,林地是指直接用于林业生产的土地。也就是说林地是一种重要的森林资源,是从事林业生产活动和部分具有重要生态功能的全部土地。非法占用林地是指违反《土地管理法》和《森林法》以及相关法律规定,擅自将林地改变为其他农用地或者建设用地,在修建工程设施时未经依法批准,或者违反批准的内容而占用、征用林地,以及临时占用林地的行为。《中华人民共和国刑法》修正案(二)第342条规定,违反土地管理法规定,非法占用耕地、林地等农用地,改变被占用土地用途,数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的,处5年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。^[17]2005年司法解释第1条规定,违反土地管理法规,非法占用林地,改变被占用林地用途,在非法占有的林地上实施建窑、建坟、建房等行为或者进行其他非林业生产、建设,造成林地的原有植被或者种植条件严重毁坏或者严重污染的,属于《刑法》修正案(二)规定的数量较大,造成林地大量毁坏的情形,应当以“非法占用农用地罪”追究刑事责任。依据《森林法》第44条的规定,凡对林地进行非法开垦、采石、采砂、采土和其他活动的,由林业部门责令停止违法行为,如果造成森林、林木受到毁坏的,依法予以赔偿和罚款。^{[11](P1390)}擅自开垦林地,致使森林、林木受到毁坏的,依照《森林法》第44条的规定予以处罚;尚未造成林木毁坏或者被开垦的林地没有林木的,责令停止违法行为,限期恢复原

状并可处每平方米 10 元以下的罚款;依照《森林法实施条例》第 43 条的规定,擅自改变林地用途的由林业主管部门,责令恢复原状并处以每平方米 10~30 元的罚款。^{[16](P1396)}非法占用林地行为的民事法律责任,依据我国民法、森林法、森林法实施条例的相关规定,可以恢复原状、赔偿损失、停止侵害等方式予以处置。《民法通则》第 117 条规定,侵占国家的、集体的财产或者他人财产的,应当返还财产,不能返还的应当折价赔偿。损害国家的、集体的财产或者他人财产的,应当恢复原状或者折价赔偿。^{[4](P152)}

参考文献:

- [1] 中华人民共和国农村土地承包法. 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.176-177.
- [2] 中华人民共和国物权法.国务院公报[Z].2007,(14):11.
- [3] 雷加富. 集体林权制度改革是建设社会主义新农村的重要举措[J].东北林业大学学报,2006,(3):1-4.
- [4] 中华人民共和国民法通则. 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.
- [5] 赵珊,文冰,肖辉.我国集体林权制度改革研究进程[J].中国林业经济,2012,(2):28-31.
- [6] 贺诗倪,凌远云.集体林权制度改革成本问题研究综述[J].中国林业经济,2010,(6):19-22.
- [7] 中共中央、国务院.关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见[N].人民日报,2014-01-20(16).
- [8] 李显国,等.华坪县集体林权制度改革的研究[J].中国林业经济,2011,(6):9-12.
- [9] 丁发林. 林改后少数民族地区林农林权流转行为研究[J].中国林业经济,2012,(2):25-27.
- [10] 中华人民共和国宪法. 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.3.
- [11] 中华人民共和国森林法. 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.
- [12] 中共中央. 关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(2).
- [13] 宋才发,等.农民维权丛书:森林、草原、水源[M].北京:人民法院出版社,2005.65-67.
- [14] 陈丽萍.从占有角度探讨林权改革及其收益分析[J].中国林业经济,2011,(6):13-15.
- [15] 徐冬梅,支玲.林农林权流转的外部前提与内部因素分析[J].中国林业经济,2010,(5):1-3.
- [16] 中华人民共和国森林法实施条例. 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.
- [17] 中华人民共和国刑法修正案(二). 中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2006.1677.

(责任编辑:卢圣泉)

Legal Issues about the Reforms on Collective Forestry Property Rights System

XIANG Ye-sheng, SONG Cai-fa

(School of Economics, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: Collective forestry property rights mean the rights to own and use the forests, woods and woodlands all belong to the collectivity. This kind of rights has the ordinary character of general rights. But this system also has some problems on realistic issues. Complete independent managing right is the focus of the reform, and the exclusive ownership is the key point of the reform. There must be a long-term effective mechanism to be established to support the reform, and to improve legal issues to guarantee the success of the reform.

Key words: collective forestry property rights; independent management; exclusive ownership; supporting reform; legal protection