

林权制度的可信度研究

——以黔东南苗族地区为例

卢之遥 冯金朝

(中央民族大学 生命与环境科学学院, 北京 100081)

摘要: 以可信度理论为研究的理论基础, 通过调查和分析林权制度在黔东南苗族社区产生的影响, 来评判黔东南苗族地区的林权制度的可信度。调查了苗族对森林资源的管理、重视程度、对制度和政策的看法和建议、以及发生的林权纠纷和冲突等, 揭示了林权制度中存在的一些问题, 提出了更适宜苗族地区森林资源保护和发展的林权制度建议。

关键词: 林权制度; 可信度; 苗族

中图分类号: D922.63.73 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6959 (2015) 10-0059-04

Research on Credibility of Forest Tenure Institution of Miao Areas in Southeast Guizhou

LU Zhi-yao FENG Jin-chao

(College of Life and Environmental Sciences, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: This research was based on the theory of institutional functionalism, aiming to estimate the credibility of forest tenure institution of Miao areas in southeast Guizhou. Investigations and analysis were conducted in Miao villages at several aspects: their forest managements, forest tenure conflicts, their attitudes and perspectives to forest resources, forest policy and institutions. Several problems of current forest tenure institution were uncovered and suggestions were made to solve these problems.

Key words: forest tenure institution, credibility, Miao

一、前言

2008年《国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》颁发, 全国范围内进行全面深入的林改, 以明晰林地使用权和林木所有权、放活经营权、落实处置全、保障收益权为主要内容, 为了实现“山有其主、主有其权、权有其责、责有其利”的目标。^[1]

我国的森林资源产权制度目前是: 林地所有权为林地公有制, 林地使用权形式多样化, 林木所有权则有国家所有、集体所有和个人所有之分。^[2] 森林、林木和林地的权属有三种形式: 一是国家所有, 即国有林, 国家是资源的所有者,

所有权和使用权可分离; 二是集体所有林, 即集体林, 由集体组织来共同使用, 可以拥有承包经营权, 在一定条件下, 承包经营权也可以再转让; 三是个人所有的, 即私有林, 林地所有权是集体所有, 林农可以通过相关程序获得林地和林木的使用权。^[3] 林权制度是否合理有效, 对森林资源的可持续发展和利用有着重要的作用。好的制度安排既可以促进森林资源的保护和利用, 也能够对当地社区的村民生活带来积极的影响, 相反, 不合理的制度安排会造成资源的破坏和社会的冲突。^[4]

贵州省黔东南苗族侗族自治州是一个重要的

收稿日期: 2015-09-16

基金项目: 国家外专局和教育部的高等学校学科创新引智计划 (2008-B08044); 中央民族大学一流大学一流学科建设项目 (YLDX01013); 中央民族大学自主科研项目 (MUC2011ZDKT09)

【作者】 卢之遥 (1986-), 女, 贵州贵阳人, 中央民族大学生命与环境科学学院博士研究生, 研究方向: 森林生态学; 冯金朝 (1964-), 男, 中央民族大学生命与环境科学学院教授, 从事植物生理生态学研究。

林区,也是雷公山国家级自然保护区的所在地,这里的少数民族世代在山里居住,村民和森林之间形成了一种重要的关系。建国之后,这里的林权制度改革也经历了土改、合作社、人民公社、林业“三定”和集体林权改革几个阶段。^[5]2006年贵州省人民政府出台《关于开展深化集体林权制度改革工作的意见》,黔东南州开始林改试点工作,经过几年的改革,如今形成了这样一种林权制度安排:苗族村寨附近的国有林,资源属于国家所有,由政府部门如当地林业局或保护区等管理;村集体林的所有权归村民委员会集体所有,村委会与村民商议后,可以代表村民意愿来使用集体林;农户的私有林的所有权仍然是集体所有,但是可以通过申请砍伐证或签订合同的途径来对林地进行采伐、经营和管理。^[6]作为一个少数民族林区,在该地区研究林权制度在苗族社区的可信度是十分重要的。

近年来,将经济学的现代产权理论应用于对自然资源配置效率的影响的研究,已经得到了广泛的认可。国内外已有的学术研究成果证明森林资源的有效保护与森林资源的权属制度有着内在的、密切的联系。^[7]本文选择了产权理论中的可信度理论(Credibility Thesis)作为研究的理论基础,也称为制度功能主义理论(Theory of institutional functionalism),是现代产权理论中的一个新兴且重要的理论观点。可信度理论的研究时间并不长,Peter Ho教授是该理论研究的主要代表人物。该理论与其他的现代产权理论的不同之处在于,他注重的不只是产权的形式,如产权是共有形式还是私有形式,是正式形式还是非正式形式,是稳定形式还是不稳定形式等。可信度理论的研究重点是制度的实质功能性,判断一个制度的适用与否,要通过评判该制度的可信度来衡量。^[8、9]有些制度在形式上看起来很好,但是在实际执行的时候,由于没有实现其功能性,成为了“空制度”。也有一些制度,在形式上看似不够完整,甚至是模糊不清,但是在实际的应用中,达到了一定的功能效果,实现了“有意的制度模糊”的功能。^[10]

在通过可信度来评价制度功能的时候,一个重要的评价指标就是该制度所产生的社会影响,如社会冲突和纠纷,甚至流血暴力事件,民众对制度的看法态度和认可度等。^[11]本文基于制度功能理论,研究黔东南苗族地区的林权制度的可信度。通过调查和分析林权制度在苗族社区产生的影响,发现制度中存在的问题,探索既能使森林资源得到有效的

保护以维持生态平衡,又能满足林区苗族同胞的生活需求的平衡,提出更适宜苗族地区森林资源保护和发展的林权制度建议,以期能为我国林权制度的进一步改革和调整提供政策建议。

二、苗族地区林权制度的可信度研究

(一) 苗族的森林资源管理

世代生活在贵州省黔东南州的苗族同胞,视山林为他们赖以生存的自然资源,长期对森林进行经营和管理。通过对当地的森林资源管理概况进行调查,结果显示,苗族家庭中负责对森林进行管理的人员,有90.91%为男性户主,可见绝大多数农户都是由男主人来管理森林;有6.61%的家庭是由老人或是家里较随机的空闲人员来管理;而丧夫等一些特殊家庭,在没有男主人的情况下,由女人来承担管理森林的任务,占到很少的2.48%。对于进山管理森林的频率,有36.36%的家庭表示每个月会查看和管理数次;有43.80%的表示一两个月才进山一次,并不频繁;有19.83%的农户几个月才查看一次,很少对森林进行规律和频繁的管理。关于村民们进山管理森林的目的,可以归纳为五个:64.46%的表示管理目的是去查看自己家的森林有没有被偷伐,尽量排查和防止树木被偷伐;27.75%的村民是去进行森林抚育,促进树木的生长;19.83%的是砍柴,储备家用的柴火;有10.74%的村民只是为了看望自家树木的长势;还有2.48%的是进山排除山火的隐患,防止森林火灾的发生。

据调查访问和观察可知,苗族村民在自己的私有林中只种植杉木,然而他们并不能擅自进行经营买卖或者砍伐,必须通过伐木的申请程序,得到批准之后才能砍伐和使用树木。在森林资源的管理当中,村民的行为受到国家的相关法律法规、政策条款以及当地的村规民约的约束。

(二) 苗族对森林资源的重视程度

在问及森林资源现在对他们的重要程度时,有71.90%回答重要,21.49%说非常重要,可见,超过了93%的苗族村民都认为森林资源仍然是重要的。剩余的4.13%和2.48%回答不重要和一般。当询问哪一种林权的森林更为重要的时候,有52.07%认为三种林权的森林都重要,有38.84%表示私有林最重要,有1.65%认为集体林最重要,没有人认为国有林更重要,仅有0.83%的答案是都不重要。苗族农户认为森林资源重要的原因主要可以分为四点,一是因为种植的杉木可以砍伐来修建房屋,作为建筑用材,该原因占到了67.77%;

有23.14%提出森林的存在才有了清新的空气和清澈的水源，是良好的生态环境的保障；10.74%的村民是因为森林能够提供柴火，作为家用的能源；剩下9.09%回答说因为从森林里可以得到些许的收入，通过进一步的调查得知，私有林获得的经济补偿等收入，非常微薄，有约93%的村民反映森林带来的直接经济收入只占家庭总收入的极少比例，这也是苗族同胞不把森林的收益当成森林重要的主要因素的原因。

（三）苗族农户对林权制度的态度

可信度理论认为，要评估苗族地区林权制度的可信度，一个最直接的指标就体现在村民对该制度的满意度。调查结果显示，对现今苗族地区的林权制度表示满意的只占到21.49%，而有64.46%表示不满意，同时有14.05%的村民觉得是个无奈的选择，不发表明确的意见。对于不同林权的森林划分和分配，他们提出的建议中，认为应该多划分私有林给村民使用的占到了68.60%，有24.79%觉得现有的私有林地足够，能够满足他们的需要，还有6.61%的村民提出可以采取退耕的方式来增加可使用的林地。除了林权的划分和分配之外，也调查了苗族同胞对现在执行的森林管理制度和相关政策法规的看法，40.50%的人认为管理适度，合情合理，给予了肯定；26.45%表示管理得过于严格，受到很大的限制；然而同时有13.22%希望加强管理，增大监管力度；还有19.83%对现在的管理制度没有发表意见和建议。

（四）因林权制度引起的纠纷和冲突

衡量林权制度的可信度，很重要的一个因素是分析因该制度而产生的林权纠纷情况。黔东南州经历过多次的山林权属制度改革，期间一直不断地有林权纠纷发生。黔东南州自1991到2005年，这15年间的林权纠纷起数和涉及面积整体是下降的趋势，1992年和1993年纠纷发生最多，达到4133起和5397起，林地面积达到65.56万亩和49.06万亩。之后呈现下降趋势，在2001年和2002年达到最低的918起和761起，纠纷山林面积为4.19万亩和5.02万亩。然而2003年到2005年，出现轻微的回升，纠纷起数回到上千起。

有些严重的林权纠纷矛盾，会引发极端的群体事件，例如村民们群体性械斗并且发生伤亡的恶性事件。1991年至2005年，这15年间黔东南州发生的群众械斗起数和死亡人数的变化，总体也是呈现下降趋势。90年代初的械斗起数和死亡最为严重，1992年出现了最高的118起械斗，13人死亡，2000

年之后明显大幅度下降，械斗事件和死亡人数均较低，其中2004年和2005年并未造成人员死亡。

三、结论和建议

（一）苗族仍视森林为重要资源，但已不作为基本生计手段

从调查结果中可知，对森林资源重要与否这个最直接问题的回答，绝大多数的答案是重要和非常重要，这是他们对森林重视的最直接的反应。此外，世代依山傍水生活的苗族，有史以来都有着传统的森林文化，有着对神山神林的信仰和崇拜，森林和树木对于他们有着超乎了物质利益的精神意义。苗族经过长久的实践经验积累下来了生态智慧，重视森林和自然环境，尤其对水源头的树木等还进行特别的保护。

但如今，苗族已经不再将森林的经营作为他们基本的生计手段。从他们进山管理森林的频率可以看出，大多数村民已经不再频繁地管理，两月或数月才查看一次。管理森林的最重要目的是防止树木被偷伐，查看自家林地是否被恶意破坏，由于私有林是建房木材的来源，他们更为重视自家的私有林。我们调查了农户从森林获得的收益占家庭总收益的情况，6.7%的农户表示只占到总收入的十分之一，剩下93.7%的村民表示森林的收益微乎其微，基本可以忽略不计。目前，村民对自家私有林的使用主要是建房，然而建房木材的砍伐需要向村委会和林业部门一级级申请砍伐证，这是一个时间较长的过程，并且不能保证能得到批准。

建议：由于相关林业政策的制约，村民不能完全自主地经营和使用他们的私有林，这在一定程度上降低了村民对森林管理的积极性。建议在达到了环境保护的前提下，适当地给予农户更多的森林使用空间和自由，最大程度地利用森林资源的价值。^[15]此外，要真正落实各种森林补助，适当增加林地的经济补偿，补偿要透明、合理、公正，让农户从森林里能有所收益。同时，简化采伐指标申请的手续，提高砍伐证颁发的效率，注意公平的指标分配，并关照困难户和最急需的家庭。

（二）林权划分的满意度较低，森林管理制度有待提高

大部分的苗族村民对现今的林权分配和划分表示不满意，认为划分给农户的私有林太少，加上私有林的使用受到严格的限制，导致村民普遍反映林地不够用。对近年来相关部门实施的森林管理制度和政策，村民们给予了理解和肯定，但是仍然存在一些问题，例如砍伐证申请困难，自

家私有林的树木会被偷伐,且得不到损失补偿等。调查时还发现一个现象,当请村民们发表对政策实施和制度管理的意见时,有一些人表现出无奈或无话可说的态度,认为无论他们说什么起不了作用。可见,管理者和与普通群众之间缺乏有效的交流,存在隔阂。

建议:加强对树木偷伐的查处和预防,如安排巡山员或护林员定期巡视森林,加大对政策法规和村规民约的宣传,严惩偷伐盗伐的行为,同时酌情给被偷伐的农户适当的补偿,尽量减少受害村民的损失。政策和制度的制定者和实施者要注重和底层村民的交流,听取他们的心声和建议,建立起彼此的信任。注意发挥寨老等德高望重的老村民的影响作用,作为了解村民最真实需求的沟通桥梁,让管理制度和群众之间形成一种有效的反馈机制。^[13]

(三)山林权属未完全明确,林权纠纷和冲突仍时有发生

从三定到集体林权改革,以及多次的森林权属制度改革,都是为了明晰森林产权,分林到户并发放林权证,但是由于历史原因以及多次林权改革遗留下来的问题,林权纠纷依旧不断,时而还发生严重的械斗。最初进行山林划界的时候,并不是所有的村民都上山明确了自家的范围,有些划分甚至只是用手指下山头。这样模糊的界限,造成了后来在确定林权证的时候,出现互相间争地的现象。集体林权制度改革期间,更加确认和细化了森林的分配,在林权证上也对范围做了较为明晰的勾画,但是并没有完全解决林权纠纷的问题。

建议:建立长期的林权属纠纷调解办公室,处理确权不明,界限不清,以及林权纠纷和冲突事件。要深入到具体的纠纷当中,公平公正地化解矛盾,同时,在调解纠纷的过程中,可以寻求寨老或社区组织等在群众中有威望的人和机构的帮助,民间调节往往可以服众并且更有效果。此外,解决纠纷要彻底和及时,以免拖沓而滋生出新的矛盾,留下隐患。^[14、15] 注意提高纠纷的调处率和确权发证的发证率,继续明晰具有争议的林地产权,尽量让苗族村民心里踏实和满意,减少日后的林权纠纷,避免流血冲突事件的发生。

综上所述,从民众对林权制度的感知和态度,以及因林权问题而产生的纠纷和冲突的调查分析可以看出,黔东南苗族地区的森林产权制度的可信度不高。苗族同胞的内心仍然很重视和依赖森林资源,但是现在的林权制度没有激发出他们育

林护林的积极性。林业部门还需要更合理地制定林权政策,更有效地实施林权管理,促进苗族地区森林资源的可持续发展,提高村民的生活水平。

参考文献:

- [1] 贺东航,朱冬亮.中国集体林权改革存在的问题及思考[J].社会主义研究,2006,(5):79-81.
- [2] 马爱国.我国森林资源产权分析[J].国家行政学院学报,2003,(2):44-49.
- [3] 张秀丽,谢屹,温亚利,李洪.中国集体林权制度改革现状与展望[J].世界林业研究,2011,24(2):64-69.
- [4] 洪名勇,王厚俊,陈卫洪.少数民族地区林地制度与森林资源可持续利用[J].林业经济,2001,(8):35-36.
- [5] 黔东南苗族侗族自治州林业局编.黔东南苗族侗族自治州林业志:1988-2010[M].北京:中国林业出版社,2012.
- [6] 袁涓文,徐筑燕,刘金龙.贵州集体林权制度改革探讨——以黔东南州为例[J].农村经济与科技,2014,25(11):54-56.
- [7] 韩微.国外森林资源产权研究进展及对我国国有林产权改革研究的启示[J].生态经济,2010,(11):52-54.
- [8] HO, Peter. The 'credibility thesis' and its application to property rights: (in)secure land tenure, conflict and social welfare in China [J]. Land Use Policy, 2014, (40): 13-27.
- [9] HO, Peter. Credibility of institutions: forestry, social conflict and titling in China [J]. Land Use Policy, 2006, 23(4): 588-603.
- [10] HO, Peter. Institutions in transition: land ownership, property rights, and social conflict in China [M]. New York, Oxford University Press, 2005.
- [11] HO, Peter. In defense of endogenous, spontaneously ordered development: institutional functionalism and Chinese property rights [J]. Journal of Peasant Studies, 2013, 40(6): 1087-1118.
- [12] 洪名勇,施国庆.制度安排与苗族地区森林资源可持续利用[J].林业经济问题,2007,27(1):25-28.
- [13] 王厚俊,徐妍.贵州山区布依族村寨森林资源可持续利用与管理实证研究[J].广东林业科技,2006,22(2):80-84.
- [14] 肖易儒,周训芳.林权纠纷的解决方式探析[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2009,3(2):58-61.
- [15] 杜国明,江华.论林权纠纷化解机制[J].调研世界,2009,(5):7-9.

(责任编辑:周真刚)

(责任校对:何必)