

政治社会学视角下的林权改革:本质、价值和困境

何得桂

(西北农林科技大学 陕西 杨凌 712100)

[摘要]作为一项重要的农村政策及实践,集体林权制度改革既是国家意志在乡村社会的展现和贯彻,也是国家能力对乡土社会的渗透和型塑,体现着国家推进农村现代化的战略意图和举措。林改的实质是国家整合在乡土社会的进一步展开,具有重要的政治社会价值。但是在推进林权改革进程中也存在一些困境,导致其发展受到了制约,全面而深刻地认识林权改革的本质、价值与困境,有利于林权改革向纵深发展。

[关键词]林权改革 政治社会学 本质 价值 困境

[中图分类号] F326.2

[文献标识码] A

[文章编号]1007-8487(2011)01-0084-05

一、问题的提出

被称为“第三次土地改革”的集体林权制度改革(以下简称林权改革或林改)是当前我国农村综合改革的热点问题和农村生产关系的一次重要变革,也是促进集体林业发展的重要举措和对农村基本经营制度的丰富和完善。它在进程上是农村改革的又一重大突破,其方向和目的具有高度的一致性;在本质上则是农村改革的拓展与延伸,具有很强的同质性,事关全局且影响深远。通过全面推进林权改革,有望逐步形成集体林业的良性发展机制,实现资源增长、生态良好、农民增收和林区和谐的目标。继《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》(中发[2003]9号)和《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》(中发[2008]10号)颁布之后,新中国成立60年来召开的首次中央林业工作会议再次对推进林改做出了全面部署。我国广大农村掀起了林权改革高潮。“还山、还权、还利于民”极大调动了广大农民耕山致富的积极性,实现了农村生产力的又一次大解放和乡村面貌的大改善。

尽管林权改革在我国开展已有7年之久,学术界对它的关注却比较有限。只是到了近3年,集体林权

制度改革这一“静悄悄的革命”才引起一些知识精英的深切关注。许多研究者从林业发展、经济社会建设、政策完善等角度讨论了林改的重要意义,认为林权改革是社会主义新农村建设的重要举措,是发展现代林业的有效途径,是加快山区农村发展的有力举措。这些分析有助于认识林改的价值,但是还不够全面、深刻。文献检索发现,既有的对林改的研究基本上是在林学、经济学、管理学的范畴内展开,主要是政策研究部门和林业经济学者所为。他们把林改主要当作林业问题或者经济问题,缺乏政治学和社会学的视野和关怀。正因为如此,既有研究往往集中在具体林权政策的绩效方面特别是经济成效,主要关注的是农民经济收入和森林资源经营状况,而对林改作为一项重要农村政策“嵌入”乡土社会之后所导致的政治社会影响缺乏足够的关注。换言之,已有研究没有准确而系统地揭示林地政策的政治价值和社会价值,或者说林地政策变动的政治社会价值仍有待进一步诠释。在我国,包括林地制度在内的土地制度不仅是经济制度、法律制度,更涉及政治制度,涉及到对国家的理解。产权问题实质上是一个政治问题。“林权问题很复杂,总体上更主要的是社会学问题,甚至可以看作是一个政

[收稿日期]2010-09-12

[基金项目]陕西省社会科学基金项目“农村集体林权制度改革与乡村治理研究”(10F012);陕西省社会科学界2010年重大理论和现实问题研究项目“陕西集体林权制度改革社会绩效评估研究”(2010C080);西北农林科技大学校长基金资助项目(20100524)。

[作者简介]何得桂(1982-),男,福建尤溪人,西北农林科技大学讲师,硕士,研究方向为乡村治理与林权改革。

治学问题,而不仅仅是一个经济学问题。”^{[1](P247)}因此,当前学术界亟需运用政治社会学的思维和视角对林改进行深入、系统的考察和研究。本文将对此进行尝试探索,力图进一步揭示林改的重要价值和发展限度。

二、林权改革的本质

众所周知,农业、农民和农村问题是我国全面发展的“心病”,而“林业、林农和林区”困局则是三农问题中的一块“低洼地”。山区是中国农村的重要区域,林农是我国农民的组成部分,他们的发展状况直接关系到“全国一盘棋”的走势。中国土地政策(含林地政策)的变革并不仅仅在于推动社会发展,重构农村社会,它往往还有更深的政治意义。处于国家转型中的乡土社会正在经历着前所未有的“政策下乡”浪潮,并处于不断再造、超越的进程。包括林地在内的土地政策变革的背后是国家的转变,是现代国家建构与成长大背景的产物。

这是因为维护农民权益,特别是农民土地权益问题是在发展社会主义市场经济和建构现代国家的过程中提出来的。现代国家的成长为“还权于民”的林地政策改革提供了基本的政治社会基础。与此同时,农民对国家政策认同的增强也有利于现代国家建构的完善。这次林改有两个显著特点:一是公平。林改政策和中央林业工作会议都明确要求,坚持家庭承包经营制度,经济组织内部成员拥有平等承包经营权,强调权益平均和人人有份,以实现经济地位平等。这对农村经济、社会的影响将是深刻而长远的。二是民主。中央林改政策强调尊重农民意愿,农民群众既是林改主体,也是受益主体。林改要充分体现和运用农村民主,凡是林改重大事项都必须通过村民会议或村民代表大会民主讨论决定。由此可见,林改的核心意义在于确认了农民的基本权利,确认农民是真正的利益主体。同时作为一项涉及广大农民切身利益的重大制度变革,林改将对农村社会产生深刻影响。

笔者以为,集体林权制度改革作为一项重要农村政策及实践是国家意志在乡村社会的贯彻,更是国家能力对乡土社会的渗透和型塑,不能简单地从战术/操作层面去理解。它的价值取向始终指向中国特色社会主义现代化;林改本身不是单纯的林业发展问题,它实质是一种国家整合在乡土社会的展开;它的目的不能简单地理解为应对木材供给危机、增加林农经济收入,

更为重要的是表明,领导着一个具有超大型乡土社会的国家进行全面现代化建设的一种负责和一种驾驭能力。讨论“林改”必须放在社会发展和现代化的整体中去考虑,只有在这种层次上才可能真正认识林改的本质和价值,也才能最大限度克服林改中存在的问题。

三、林权改革的价值

关于林权改革的价值,学界仁者见仁、智者见智。如果从国家与社会互动关系的角度来看,林改不仅具有重大的经济意义,还具有重要的政治价值。具体来讲,林改的政治社会价值主要体现在以下几个方面:

(一)推进林权改革有利于增强现代国家与乡村社会的互动,重建林农与国家的关系,增强农民对国家的认同感。

在中国,土地是建立和维持国家政权以及开展国家现代化建设的基础性资源,农民是建立国家政权的支撑性力量;能够平衡地实现国家与农民之间相互需求的土地政策是建构良好的国家与农民关系的基础性因素。在传统的农业社会,土地制度以及相应的土地政策对政权的巩固有着决定性的作用,所以中国历朝历代都力图通过土地政策的调整来巩固政权,促进社会发展。从中国共产党在不同的历史条件下解决土地问题来看,通过土地革命,共产党成功开辟了农村包围城市的革命道路并取得新民主主义革命的胜利;通过土地改革,共产党巩固了新生的革命政权,改造了我国古老的农村社会,启动了中国特色社会主义现代化;通过土地承包,共产党成功启动了改革开放,使古老的中国真正走向了社会主义市场经济和全面现代化的发展道路。这其中就在很大程度上蕴藏着有效的土地政策与动员基层民众、促进国家建设的理论资源。从现实来看,农业税的免除、粮食直补、良种补贴等惠农、强农政策的实施,极大地调动了粮农的生产积极性,增加了经济收入。由于受耕地拥有量远低于全国平均水平等因素制约,广大山区农民并没有获得理想收益。不少地方林业税费仍然比较高,“耕山者无其利”,务林者不如务农者的现象普遍存在,林农对此颇有微词。值得欣喜的是,此次林权改革的核心在于确认和落实了农民对集体山林的各项权益。林改不仅是制度变革,也是利益调整,它减少和杜绝了以前广泛存在的“大户林”和“干部林”现象,基本实现了“耕者有其山”的目标和宗旨。事实表明,林改通过明晰所有

权、放活经营权、落实处置权、确保收益权以及推进减免林业税费等配套改革,提高了林农经营山林的经济收入,改善了基层林业干部与民众的关系。产权问题实质上是一个政治问题。在当代社会,“赋权于民”和“地权属民”是现代国家建构合法性的重要方式。相对耕地制度而言,此次林改或许更为重要的价值在于,它更加切实地保障了农民的林地权利,将农民对林地的经营和收益由“义务山”向“权利山”转变。换言之,它以国家赋予农民对土地更多、更切实的权利来重构了农民与土地、农民与国家的关系。正因为如此,它可以称得上是新世纪“农民取得土地,党取得农民”^{[2](P20)}的生动实践,密切了林农与国家的关系,赢得和提高了他们对国家的进一步认同,从而增强了现代国家与乡村社会的互动效果。

(二)推进林权改革有利于重构农村社会,维护基层稳定,促进城乡经济社会一体化发展。

在现阶段的中国,不仅存在城乡发展、地区发展的非均衡性,还存在因城市化、地区性和政策导向而产生的乡村发展的非均衡性。相对农区而言,由于社会、历史和自然原因,山区的发展比较滞后,群众生活水平比较低。但是山区面积约占全国面积的69%,山区人口占到全国人口的56%。林改前的我国农村政策,虽然也不断强调农林牧副渔要协调发展,但是受到历史条件和现实环境的制约,实际上主要抓的是“小农业”,有时甚至出现“以粮为纲”的政策导向和实践行为。在这种情势下,林业长期处于弱势地位,山区林区的地位和作用没有获得应有的重视和发挥,初步呈现出“乡村二元结构”^{[1](P135)}的特征,出现了“两个农村”的情景。实践表明,没有山区经济社会的发展,整个乡村的发展是不全面的,不利于推进城乡一体化进程,更不利于构建社会主义和谐社会。

进入新世纪以来,伴随着整个宏观社会环境的变迁和国家发展理念的提升,我国的农村政策取向发生了重大而积极的变化。“三农”问题作为全党工作的重中之重在实践中不断前行,社会主义新农村建设持续推进。林权改革作为一项重要的农村政策,它是国家意志在乡村社会的直接贯彻,体现着国家推进农村现代化的战略意图,从而将深深地影响到整个农村社会的发展景观。通过全国性林权改革,实现山有其主、主有其权、权有其责、责有其利,可以较大幅度提高林农

收入,增加全国森林覆盖率,做大做强林业经济。福建、江西等林改先行省份的实践证明,林改的实施不仅提升了山区、林业在整个社会中的地位,还有效盘活了山区巨大的森林资源存量,带动了相关产业的快速发展,山区面貌焕然一新,广大农民收入和生活水平显著提高;不仅极大地缩小了与农区的差距,化解了农村林权矛盾纠纷,维护了社会安定团结局面,还在一定程度上帮助经济欠发达山区将山林资源优势转化为经济优势,从而推动城乡经济社会一体化的发展。

(三)推进林权改革有助于增强国家生态竞争力,更好地履行有关国际公约,巩固和提升中国国家形象。

人所共知,林业承担着履行许多国际公约的重要任务,涉及国际政治的重要内容。在国际问题中,林业、生态是世界各国关注的焦点,也是履行《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》、《湿地公约》、《濒危物种公约》、《京都议定书》等许多重要国际公约的主要途径。能否履行好这些公约,直接关系到我国作为一个负责任大国的形象。1995年我国政府制定了《中国21世纪议程——林业行动计划》,明确提出我国21世纪林业发展的各阶段目标,并指出2050年我国将建成比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系。这不仅是发展目标,也是我国对国际社会的庄重承诺。集体林业是林业的主体和现代林业建设的生力军,60.07%的林地面积属于集体所有,但是当前普遍存在集体山林潜能发挥不充分、集体林业发展滞后的局面,影响了林业整体的发展,从而一定程度上制约着我国林业所承载的国际使命的履行。通过集体林改等方式,将我国的林业政策同国际间的利益相协调,寻求全球经济发展和环境保护的平衡,可以减弱生态问题国际化和政治化对我国的消极影响。令人欣喜的是,林改政策的实施不仅促进了森林覆盖率和林木蓄积量的提高,较好地改善了局部生态环境,还逐步满足了人们对生态产品和环境保护日益增长的需求。这些林改成效的取得为我国更好地履行有关国际条约打下日益坚实的基础,对于维护和提高我国国家形象具有不可低估的作用。

(四)推进林权改革有助于增强自力更生能力,降低林产品进口依赖程度,维护国家经济安全。

物以稀为贵,林产品供求受到世界各国的广泛关注,逐渐成为有较大价值的战略物资。目前,我国每年

进口林产品折合原木 1 亿多立方米,2006 年进口木材及其制品消费达 207 亿美元,是我国继石油和初级塑料之后的第三大进口商品,国家林业局预计,到 2015 年我国木材缺口数将高达 3 亿立方米。在今后相当长的时期内,木材及林产品仍是我国供需缺口最大的商品。与此同时,随着生态问题的国际化和政治化,世界各国都加大了对本国森林资源的保护力度。目前全世界原木贸易量仅 2.4 亿立方米,并且各国都在限制原木出口。我国最大的原木供应国俄罗斯,2008 年原木出口关税提高了 80%,英国等欧洲国家面对中国巨大的木材需求不仅越来越警惕,还给我们制造了不少贸易摩擦。“中国对木材的需求在未来 5 年中还会增长 30%,中国已经是世界上软木和硬木的最大进口国,因而即使最后需求增长量只达到预期值的一半,仍然意味着很多树木被砍伐。”^[3]在英国政府看来,“中国不仅吸收了东南亚约 70%的硬木出口,还从俄罗斯远东和中非地区大量进口木材——而这些地区都属于环境高敏感地区”^[4],它甚至要求中国减少木材进口数量。因此,从长远看,依靠大量进口来解决我国木材供应问题,不仅不现实且会越来越困难,还会威胁到我国外贸安全。此外,为维护国家生态安全,作为传统木材生产基地的国有林区,木材产量在逐年调减,进一步加剧了木材供需矛盾。也正因为如此,维护我国木材安全,保障林产品供给,满足经济建设和 13 亿人民生活对林产品的需求,历史地落在了集体林业的肩上。实践表明,林改可以促进整个社会对林业发展的重视,例如在已经开展林改的福建等省出现了“把山当田耕,把树当菜种”的景象,林改后造林面积显著增长,森林经营水平逐步提高,森林资源总量不断增加。这在一定程度上将有助于缓解木材缺口局面,减少进口依赖,增强自力更生能力,进而维护我国的经济安全。

四、林权改革的困境

当林权改革成为农村改革的一个亮点时,许多人又将过多的光环加在其上。但是在笔者看来,林权改革的政策导向和突破效应远远大于其实质性。林权改革的限度也是显而易见的,主要是林权改革实践与发展的难题,它既包括林权改革本身及其应用的缺陷,也包括它外在条件的限制因素,主要体现在以下几个方面。

(一)林权改革的政策本身及其方向性问题。

新集体林权制度改革相对于以往的林权政策无疑具有显著的进步性,然而它依然需要在实践中不断改进和完善。徐晋涛教授认为:“现有林业政策与林改产权政策都代表了国家对农民利益的态度,林改很难完全改变现有林业政策的一些规定,只能在比较突出的部分予以调整。”^[5]这样的观点未必完全准确,但是可以提醒我们,包括林地政策改革在内的农村改革如何在既有框架下更好地调整好利益分配结构、构建利益均衡机制,仍是一个有待进一步解决好的问题。

从已有实践效果来看,林改对我国农村基层治理起到了较为显著的积极作用。“集体林权制度改革后,村庄社会经济发生了一些变化,村民参与、村委会选举、民主监督以及干群关系和村级财政状况都有了进一步改善。”^[6]集体林权的下放使得林权利益化成为可能,为村庄民主治理注入了利益驱动力,村民参与热情高涨,民主意识也得以提升,但是也应当注意到其复杂的问题和限度。譬如,村民可能由于信息不对称、民主行动能力的差异、知识水平参差不齐以及社会资本的匮乏,使得他们往往会出现“群体性决策失误”问题;森林资产评估等专业性很强的事务通常是不可以或者是难以以民主的原则来表决的。集体经济组织通过转让林地使用权和林木所有权,收取一定的流转金,对于新农村建设和维持基层社会长治久安均有重大的现实意义,但有些地方的村庄由于民主治理的缺失,导致资金往往出现不透明和不合理使用,成为林改顺利推进的阻碍因素之一。

在村集体经济组织与普通农民有关集体林业利益的分配导向上,由林改前普遍施行的“集体得大头,个人得小头”格局转变为林改后所推行的“个人得大头,集体得小头”的局面。这种以农民为本位,强调农民权益导向的林改尽管具有很大的进步意义,但是由于过分强调“分”,相对忽视“统”,使得欠发达地区的农村集体组织的发展进一步失去了经济基础,消解了村社集体的治理资源、权限和能力。这意味着林权改革在释放了农村基层组织管护森林资源压力等任务的同时,也进一步瓦解了集体“统”的能力,冲击了我国农村的基本经营制度,同时增加了单家独户的分散小农直接应对市场风险以及更多地绕开村集体组织而直接与基层政府打交道的要求。这样的发展方向值得警惕!

(二)林权改革的经济社会基础与非均衡发展问题。

我国地域广阔、情况复杂,林权改革的经济社会基础不同,改革也呈现出非平衡的发展格局。由于自然条件、历史因素、经济发展水平和体制机制等原因,导致全国各地的林地生产力、林业经营效益、林农对山地依赖性和山林管理制度等方面都存在较大程度的差异。如何从实际出发,因地制宜地选择合适的林改方式和改革举措面临不少问题。南方集体林区与西北地区、东北地区相比,无论在山林的立地条件、水热条件、经营管理形式,还是山林所能产生的经济效益、生态效益和社会效益都有所不同,适合南方的林改方式往往不能在其他地方见效。比如我国的青海省,农民对林改的预期收益普遍不高。这主要是因为当地气候寒冷,生态脆弱,土地瘠薄,林地生产率很低,造林树种单一,生产周期长,成林难度大,经营成本高所造成的。当地农民大都认为“造林难度大得比拉扯一个娃娃都难”,林地经营所能给他们带来的直接收益十分有限。绝大多数人宁愿外出打工,也不愿意经营林业。此外,由于西北属于经济欠发达地区,地方财政普遍困难,在没有国家专项资金大力支持的前提下,林改工作的进度和质量将面临挑战。

(三)林改可能影响乡村基层政权组织有效运转问题。

农村土地实行家庭联产承包,特别是取消农业税之后,部分林区乡村组织的经济来源主要依靠林业收入,这次林改将山林全部承包到户,村级组织不再拥有集体山林,也就没有相应的收益供其支配,必然导致部分村集体经济组织特别是山区、林区等财政困难地区乡村的运转受到较大影响,村级公益事业建设面临较大困难。农村集体经济组织不仅要履行其经济职能,还必须兼顾其作为社会组织的职能。在集体经济不断削弱和村社行动能力式微的情势下,基层组织如何承担起向农村社区提供应有的公共服务与公共品的责任,如何扎实开展社会主义新农村建设将面临严峻考验。如何妥善处理好集体与农民的利益关系,既确保农民的利益,也保障集体经济组织的必要权益和有效运转;如何引导集体通过搞好社会化服务、多渠道盘活各种资源,壮大集体经济实力,是当前急需解决的现实问题。与此同时,林改对一些基层政府的消极影响也值得关注。林改之后,地方政府通过政策性的减税让利和通过改革木材流通体制,取消原有统购统销的垄断经营以及各种林业税费的大幅减少导致

林木市场交易成本大幅度降低。这些“让利于民”的举措,使得一些地方尤其是经济欠发达地区的县乡政府的收支矛盾加大,正常运转受到较大影响。

(四)林权改革的三大效益协调与综合绩效评估难题。

根据林改政策精神,通过本次林改将逐步形成集体林业的良性发展机制,实现资源增长、农民增收、生态良好、林区和谐的目标。换言之,在理想状况下通过林改可以实现经济效益、生态效益和社会效益的有机统一。然而,政策预期与现实运作之间存在着较大的反差。以农民为主体的经营者是务实主义者,集体山林明晰产权之后,能够引起经营者重视的往往只是这些林地的经济效益,而不是生态效益和社会效益,甚至很有可能为了经济效益而牺牲它的生态效益和社会效益。此外,山林的三大效益之间本身也可能蕴藏着张力。田野调查发现,在西北地区,如果农户没有林木采伐指标,那么,山林只能发挥它的生态效益,而无法实现其经济效益。可见,深化林改需要协调好森林的三大效益关系,协调好社会利益、整体利益同林权主体的局部利益,否则林改发展将受到制约。如何对目前的林改绩效进行评估尤其是量化评价是一个难题,这里涉及到评估标准的选择、林改的价值效应、林改的优化程度、林改的公平与效率、林改与乡村治理、林改与林业发展等。只有科学地评估林改实践绩效,才能为其进一步的发展与政策完善提供合理的意见及对策,否则将不利于林改向纵深持续发展,然而林权改革的评估难题是一个比较大的论题,困难重重。

参考文献:

[1]何得桂.集体林权变革的逻辑——改革开放以来闽中溪乡的表达[M].北京:中国农业出版社,2008.

[2]杜润生.杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京:人民出版社,2005.

[3]英国人把木材供应短缺归咎于中国[N].参考消息,2007-05-07(8).

[4]英国政府发表报告称中国木材需求威胁热带雨林[N].参考消息,2007-05-10(1).

[5]邵卿芳.林改福建样本启示[N].第一财经日报,2008-07-30.

[6]贺东航.我国集体林权制度改革后的农村基层治理机制研究[J].当代世界与社会主义,2010,(3).

责任编辑 刘绛华