

• 社会学研究 •

禁伐条件下的集体林改革

——秦岭山区三村调查

王晓毅, 胡崇德

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732; 陕西省太白山自然保护区管理局, 陕西 722305)

摘要:南方集体林改革主要涉及到经济林和用材林,但是在生态林占主要成份的西北地区,要同时满足提高村民收入和保护生态环境双重目的,林权制度应如何改革还没有经验。基于在秦岭山区太白县和眉县的调查,我们发现,森林是多功能的,可以满足周围村民的多种需求;木材过量采伐主要是由不规范的市场所造成的,与林权的关系不大;林权制度改革必须做到透明和公平,尊重村民的习惯制度,满足村民的多种需求。

关键词:林权制度;改革;生态公益林;西北

中图分类号:C912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2007)01-0065-07

许多研究都表明,在经济林为主的南方地区,农村集体林的产权制度改革取得了很大的成就。改革保护了林农的权益、增加了林农的收入、提高了林农植树造林的积极性。^①

为了了解在西部地区如何进行林权制度改革,我们在陕西的太白县和眉县的三个村^②进行了有关林改的调查,希望了解林业与当地农民的生产生活之间的关系,林权制度的现状,以及林权制度改革中所涉及的影响因素。通过调查我

们发现,在禁伐以后,农民关于林地产权的观念正在发生变化,林地产权的概念正在逐步被强化。

村民生活中的森林资源

森林对于居住在林区的农民来说具有重要的意义,但是在不同时期,对于不同的村民,其意义是不同的。村民对森林的利用大体可以分作

收稿日期:2006-10-09

作者简介:王晓毅(1961—),男,北京密云人,中国社会科学院社会学研究所农村与产业社会学研究室主任、研究员,主要研究方向为农村社会学和农村发展;胡崇德(1963—),男,陕西眉县人,陕西太白山国家级自然保护区管理局高级工程师,主要研究方向为自然保护区社区管理、自然保护教育和社区发展。

基金项目:本项研究得到了福特基金会的资金支持,在调查中还得到了陕西省太白县林业局和太白山自然保护区管理局的支持。我们还要感谢吉利沟村、南源村和大湾村的村干部和村民。

^①参见国家林业局局长贾治邦2006年2月27日在新闻发布会上的答记者问。在这次发布会上,贾治邦认为集体林权制度的改革可以被看作是继农村土地改革和联产承包以后的第三次改革。

^②我们所调查的三个村分别是太白县的吉利沟村、南源村和眉县的大湾村。我们在吉利沟村和大湾村进行了入户调查,南源村只是简单地听取了村干部的介绍。吉利沟村有三个村民小组,共有农户67户,全村的林地面积近2000亩;南源村有三个村民组,110户村民,林地面积12228亩;大湾村有165户村民,林地面积8700亩。由于没有进行精确的林地面积测量,所以各村林地面积的出入很大,比如在吉利沟村,官方的说法是每户的自留山约为4亩,但是我们访问的一户自留山的面积有将近60亩。

三个时期,即农村改革以前,农村改革以后到1998年和1998年禁伐到今天。

据村民回忆,在1980年代以前,基本上没有很多木材交易,村庄的木材主要用来满足当地人的需要,如建房。森林与土地不同,土地上的作物都是人工栽培的,是有所有者的,但森林是自然生长的,大家都可以利用。在土改以后,林地似乎成为了公地,一直到1961年才开始确定林地的权属,也就是所说的“四固定”。这次落实的林地权属成为以后确定林地产权的基础。

在这个期间,木材的用途主要有两个,第一个是农民盖房,当时林区农民盖房主要利用木材,因为农民普遍收入较低,盖新房的并不多,所以木材的消耗量也不大;第二个用途是烧木炭,烧木炭是林区的一项重要副业收入,当时烧木炭消耗了多少木材,现在已经很难说得清,但是村民清楚地记得,当时森林的质量很好,盖房和烧木炭都没有对森林产生很大影响。

除了砍伐木材以外,森林还有一些重要的功能。

第一,提供林下产品,特别是药材。采集药材在当地是一项重要的副业收入。许多村民,特别是妇女,每年依靠采集药材获得一部分现金收入。在当地村民的观念中,药材是自然生长的,不属于林地主人所有,因此采集药材的权利应该不受任何限制。

传统上,农民对森林的利用还包括狩猎,由于近年来对野生动物的保护,公开狩猎已经被严格禁止,村民放弃了狩猎并不是受到林权的影响,而是因为禁止狩猎的法令。

第二种利用森林的方式是打柴,林地周围的农民主要依靠木柴取暖和煮饭,每年都要使用大量木柴。当地村民的用柴量是很大的,据当地人估计,每家都需要1.5万斤以上。打柴的权利是比较模糊的,村民习惯上可以在任意地方打柴,他们认为每家都需要取暖煮饭,而打柴并不影响树木的生长,村民的烧柴都是杂灌木,这些杂灌木不能成为木材。砍伐杂灌木不影响树木的生长,林地的所有者也就无需加以特别保护。

但是村民打柴主要集中在村庄周围,林区的村民很少到很远的森林中去打柴,因为那样成本很高,远处的天然林区地方甚至没有道路,即运输困难。由于打柴主要集中在村庄附近,而村庄

附近的资源是有限的,大家都在村庄周围打柴,必然会造成对有限柴草资源的争夺。为了解决打柴的问题,在1961年进行“四固定”的时候,一些村庄分配了自留山用于解决村民烧柴。这些自留山都在农田附近,便于村民使用。

但是也并非所有村庄都分了自留山,南源村在“四固定”的时候没有分配自留山,村民打柴还主要在村集体的山地上。不管是否分配了自留山,农民打柴都没有局限在自留山上。一些家庭没有从集体分到自留山,一些家庭分家时候没有从父母那里继承到自留山,很多家庭自留山上的杂灌木也不够家庭使用,他们都需要从集体的林地砍伐杂灌木作柴用。

打柴的权利是模糊的,自留山和承包经营只是保障了经营者打柴的优先权,并没有排除其他村民打柴的权利。在南源村,由于林地呈狭长状态,大部分林地距离村庄都比较远,所以在1961年四固定的时候,就没有分配自留山,因为自留山只有在村庄附近才有意义,如果远离村庄就没有任何意义了,所以,在南源村,村民一直在集体管理的林地中打柴。

第二,林地还是村民放牧的地方。在禁伐以前,村民普遍养羊,林地就是放牧山羊的地方。放牧基本是没有边界的,村民习惯于跨村放牧,因为在他们的观念中,首先,如同林中的草药一样,林下的杂草是天然生长的,它们不属于某些特定的人,而是属于公共的,任何人都可以利用。其次,除了可供共同放牧的林地以外,村民也没有专门用于放牧的草场。整个林地都是村民的放牧场,不受所有权的限制。

对天然林的利用在很多地方都得到了当地习惯的支持。比如在眉县大湾村,许多外村的人到大湾村去采集毛栗。这些外村人多是周边平原地区的没有山地和毛栗的村民,他们自己没有林地,只能到有山的大湾村来采集毛栗,尽管大湾村村民对这些外村人采集毛栗有意见,但是他们并没有直接的理由反对外村人采集野生的毛栗。村民抱怨,外来人在采集毛栗时候经常将毛栗树的枝条砍断,毛栗树被砍断枝条以后,要过许多年才能恢复。他们从来没有抱怨外来人到他们村的林地中采集毛栗。在这里,村民更关注的是如何利用森林资源,而不是森林资源的所有权。在传统的森林资源利用中,产权并非是严格

排他的。

此外,关注社区成员的生存是传统的森林资源利用中的一项重要规则。不管森林资源如何承包或产权清晰,但是森林要首先满足社区内成员的需要。在吉利沟村我们看到,一部分农户没有自留山,也没有承包山,他们没有自己打柴的地方。这些为数不多的农户并没有感到烧柴特别困难,因为他们可以在村庄周边其他村民的承包山甚至自留山上砍伐一些灌木。这些林地的所有人并不试图去禁止他们,他们也不认为这些村民在自己所有的山地上打柴有什么不妥之处。当然这些打柴的人也不会与那些林地很少的农户争夺有限的烧柴,他们更经常地去那些承包林地面积较大农户所有的林地中去打柴。实际上他们主要的燃料也不是来自于这些林地,更主要的是到比较边远的集体林地中去打柴。在这里,他们既承认林地主人的优先权,同时也为其他社区成员的生存提供了空间。

木材和木材市场

在传统的森林资源利用中,森林与森林中居民的生计密切地联系在一起,森林为村民提供了多方面的资源。但是,森林中最主要的资源是木材。与其他森林资源不同,木材的价值要通过市场才能实现。尽管过去村民也砍伐木材,但是没有发达的市场,所以木材的砍伐非常有限,主要满足当地居民的需要。与许多林区一样,当木材市场还没有发展起来以前,木材的价值被低估,当地居民毫不珍惜木材资源,他们盖房、烧炭,甚至作为燃料,经常都是砍伐最好的木材。一些珍贵的木材就被当地村民作为燃料烧掉了。没有木材市场,木材不能为当地居民带来收入,这限制了村民的大规模砍伐。1980年以后,木材市场迅速地发展起来,木材的交易量增加很多,这为当地人第一次带来了大幅度增加收入的机会。现在许多村民的新房还都是盗伐木材时积累的资产。

在整个调查中都可以听到村民关于当年盗伐的回忆。他们说,在农村承包以前,森林管理比较好,不存在盗伐的问题,但是在1980年代以后直到1998年,盗伐非常严重,特别严重的是1990年代中期,由于存在着巨大的木材市场,盗

伐现象比比皆是。由于盗伐,当地的林业资源受到了很大的破坏。村集体林地中可用的木材基本上已经被砍伐一光,一些盗伐者不得不到国有林区,包括保护区采伐木料。村民说,现在几乎已经没有可用的木材了,天然林的恢复可能需要30—50年。一些当事人回忆,当时沿着太白县的公路两侧,开办了许多家木材加工厂,每家加工厂都很红火。木材砍伐、运输、检查和加工,形成了一条巨大的木材生产链。依附于这条生产链,许多人获得了巨大的利益。

木材砍伐中的决定力量是市场,因此在木材砍伐中,主要的获益者并非是村民,而是外来的木材商。村民获利有限,一些村民甚至根本没有从中获得任何利益。

形成这次木材集中砍伐的主要原因不是当地村民木材需求的增加,而是木材市场的扩张。因此,左右木材砍伐的不是森林的所有者,而是那些能够进入市场的木材商。多数的木材商都不是当地村民,因为木材商需要有特定的社会关系。这些木材商首先需要与木材市场有关系,能够将木材销售出去,如果不能销售,那么不管采伐多少木材都是没有意义的;其次,木材商要与林业主管部门有关系,能够拿到木材的采伐指标。第三,木材商人需要在当地有关系,这些关系可以帮助他雇人砍伐,并且收集木材。砍伐木材都是由当地农民做的,木材商往往雇佣一个本地人负责雇人砍伐和收购木材,这样可以大大节约管理的成本。外来的木材商也许不了解当地情况,他们需要中间人的帮助。最重要的,木材商人要能够与沿途检查站搞好关系,使超采的木材可以通行。申请采伐指标和采伐都是要缴费的。木材商要缴费给林业主管部门才能得到采伐指标,同时也需要给村交纳管理费,以获得采伐的权利。由于各种费用很高,所以木材商必须要超额采伐才能有盈利。据说如果按照计划采伐,木材商在交纳了各种费用,支付了采伐工资以后,他们根本不可能盈利,超额采伐是盈利的唯一条件。而超额采伐必须要与沿途的检查站达成默契,木材商必须要能够维持与沿途检查站的关系,因为任何一次罚款都会造成损失。

相对于这些外来倒卖木材的人,当地村民从木材砍伐中所得到的收入是十分有限的。据说在吉利沟村,当年村民卖出一方木材只能得到

20 元的运输费。

在木材采伐中,盗伐是十分普遍的。盗伐主要存在三种形式,第一是超计划采伐。为了增加收入,几乎所有的木材商都超计划采伐。第二种形式是异地采伐,在得到采伐指标的时候,木材商也被分配了采伐地点,但是一些木材商会更换采伐地点,他们往往会选择交通比较便利的地方进行采伐。因为没有按照计划的地点进行采伐,这也被视为盗伐。第三种形式的盗伐是村民进入非采伐区进行非法采伐。经过几年的采伐,农村集体林的质量大大下降,为了采伐到质量更好的木材,一些村民就会到非采伐区,包括国有林地进行盗伐。

在盗伐普遍存在的情况下,村民从集体林地中的收益分配也就十分不均衡。那些有关系的村民或者成为木材商,或者成为木材商的掮客,为木材商雇人或收购木材,这些人获得了较高的收入。其次,那些家庭有充足的劳动力,可以进山采伐木材的家庭也从木材的采伐中获得了工资性收入。在这些采伐劳动力中,一些人进行的盗伐活动更积极,也就获得了更高的收入。而那些没有足够劳动力的村民在木材采伐中基本上没有得到任何收入。

在木材采伐中,作为森林资源的所有者,村集体所获的收入也是十分有限的。在大湾村,每年有大约 100 立方米的采伐指标,村庄向木材商收取每立方米 50 元的管理费,每年的全部收入也只有 5000 元。尽管超计划采伐是普遍存在的,但是村庄只能按照采伐计划收取管理费,而不能按照实际采伐量收取管理费。

我们看到,在木材交易活跃的时期,尽管有大量木材被采伐,森林遭到了很严重的破坏,但是森林的所有者,不管是村庄集体,还是普通村民,从中获得利益都是十分有限的。尽管产权是清楚的,但是由于采伐指标完全控制在主管部门手中,因此产权并没有保证所有者从木材的采伐和交易中获得更多的利益,利益被管理者和木材商瓜分了。

在 1998 年年底,当地开始实施禁伐政策,木材市场被关闭,木材加工企业纷纷解散或搬迁,木材采伐被严格禁止,木材已经不再给当地人带来任何利益。甚至他们自己也认为,现在的森林已经完全不能再采伐了,可以被利用的木材几乎

都没有了。等到树木重新成材,至少需要 30 到 50 年时间。表面上森林似乎回复到了禁伐以前的状态,但实际上森林与村民的关系正在发生变化。

承包经营与发展经济林

从 20 世纪 90 年代中期开始,农民收入增长缓慢的问题就已经显现出来,农民要应付各种各样的支出,必须要增加收入。传统的森林利用方式已经很难满足目前村民的需求,烧炭已经停止,不仅因为禁伐,而且木炭也没有市场;采集药材只能提供很少的收入,而且随着保护区数量的增加,村民采集药材的区域也越来越小。而从 1998 年开始实施的禁伐政策对农民收入的增加产生了很大影响。1999 年,太白县开始进行集体林权制度改革,改革的主要内容是将农村集体林承包给农户经营。

在禁伐和承包双重政策的影响下,当地村民的收入结构发生了很大变化,村民不再依靠木材的收入,其收入的大部分来自于经济林和外务工;经济林发展很快,在村民生活中发挥了重要功能;由于经济林的发展,村民对森林的利用方式发生了变化。

我们在三个村的调查显示,承包经营的林地只是农村集体林中的一部分,大部分都还由集体管理。承包林地主要包括三种类型:第一种是村庄周围的薪炭林,主要是一些灌木,可以为农户提供烧柴;第二种是村庄周围的经济林;第三种是荒山荒地,可以植树造林,发展经济作物。对应三种不同的林地,也产生了三种不同的承包经营方式。

薪炭林基本上是在自留山。自留山基本上是在 60 年代形成的,主要分布在村庄周围,从 60 年代分配以后就没有做过任何调整。与土地不同,土地是村民赖以维持生存的必需品,所以村民在分家时候都要求土地按人口进行分配,但是自留山远没有如此重要,有了自留山,村民打柴方便一些,但是也不能完全满足村民烧柴的需要,村民还需要到集体管理的用材林中去打柴;没有自留山,村民仍然有地方去打柴,所以多数村民在分家的时候并不需要重新分配自留山。农民主要依靠集体的林地解决烧柴问题。

在禁伐以后,经济作物成为村民重要的收入来源。当地的经济林主要是干果,包括板栗和核桃。

从管理的角度看,核桃和栗子是不同的。核桃树的产权往往比较清楚,因为大部分核桃树已经生长多年,数量较少。核桃的收入比较稳定,村民承包核桃树比较仔细,大多数核桃树在80年代就已经承包到户了。

但是栗子树就不同了,野生的毛栗子树分散在许多地方,不需要经过人工栽培,而且分布很不均匀,在过去几乎没有很多经济价值,人们可以任意采集。毛栗树经过嫁接可以生产板栗,近年来,板栗价格不断升高,已经成为重要的经济作物。与此同时,原来不值钱的毛栗价格也在升高。

2000年前后的林地承包是承包有毛栗树的山坡,没有毛栗树的山坡没有经济价值,村民不会去承包。我们在当地发现了三种承包的运作方式,第一种方式是发生在吉利沟村的一组,这个村民组的毛栗坡面积有限,林地承包很不均衡,只有一部分村民获得了毛栗坡的承包权。据我们统计,全组有23户人家,只有7户承包了毛栗坡。为什么大多数农户都没有承包到毛栗坡,我们得到了两种不同的解释。第一种解释认为当时村民没有认识到承包的意义,许多农户或者因为没有足够的劳动力,不愿意承包,或者当时因不愿意缴纳承包费而放弃了承包。承包到毛栗林的只是那些素质较高的村民。与此不同,另外一种解释是说在村干部的影响下,毛栗林承包到了少数农户手中。即使在那些农户当中,承包的面积也有很大差异,其中个别户(包括村支部书记)承包了其中的大部分,其他农户只是分得了一些残余的毛栗林。

第二种承包方式是大湾村四组。大湾村四组的林地面积很大,有超过1000亩的林地,全村的农户仅有18户。据说当时村民对于经济林的管理都没有积极性,因此村民组组长出台了一项措施,就是毛栗林谁管理就属于谁的。管理措施有两种,第一种是嫁接,任何一家都可以在野生的毛栗树上嫁接板栗,谁嫁接,就归谁所有。如果没有能力嫁接,或者希望保持野生的毛栗树,那么也可以通过清理林下的杂草和灌木来表明自己已经占有了这块经济林地。这种分配方式

无疑会引起经济林占有的不均衡,也会引起村民的不满。但是在湾村四组,这种不均衡和不满远没有我们所设想的那么严重。尽管对于村民来说,占有多少山地几乎没有限制,但是有两个因素限制了不平衡的扩大。第一个因素是村内森林资源丰富,即使到现在,村内还有许多毛栗林地没有人承包,尽管这些林地的毛栗林比较稀疏,但是仍然可以作为潜在的承包资源。因此,一些人承包了毛栗林地并不排斥其他人占有毛栗林地,只是植被条件更差。其次,劳动力的供给也限制了农户无限地占有经济林地资源。村民家庭的劳动力是有限的,而采摘毛栗需要很多的劳动力,所以,家庭所能管理经营的面积是很有限的。雇用劳动力来扩大经济林也是不可行的,因为,依靠雇用劳动力来管理经济林,不管是采摘或嫁接,都是不合算的,近年来劳动力的价格在不断升高,这限制了村民雇用劳动力扩大经济林规模。再次,随着劳动力外出,林果采摘季节的劳动力出现短缺,雇用劳动力非常困难。

第三种形式是我们在吉利沟村二组和大湾村三组看到的。在吉利沟二组,通过村民大会,经济林做了大体上平衡的分配。吉利沟二组是三个组中人口最多的一个村民组,他们的经济林地面积也比较大,全组只有4—5户人家没有分配到毛栗林地,其他的家庭都分配到了面积不等的毛栗林。吉利沟一组和二组距离很近,但是承包方式却不同,村民解释是因为二组没有村里的主要干部,而且二组的人“不好说话”,也就是说,村民有比较强的参与意识。此外,还因为二组林地面积较大,每户可以分到一些,而一组林地面积比较小,如果平均分配,每户毛栗林因为面积太小,很难管理。林地面积的大小和权利的平衡与否都对经济林地的分配产生影响。

为了平衡各户之间承包面积和便于管理,大湾村三组发展出了联户承包。三组的毛栗林分布在不同的山坡上,承包往往是以一面坡为单位,当一户不足以管理一面坡的时候,就会出现联户承包。联户承包的管理形式存在着“分钱”、“分果”和“分树”三种形式,“分钱”是合作最多的一种方式,承包同一片山坡的农户合作进行管理并合作出售;“分果”则是在采摘以后就分配到户,合作管理,但是自己负责销售;当然“分树”是最简单的,几个农户合作承包以后,就

分配到农户自己经营。联户可以降低承包门槛,有利于更多的村民承包林地。

承包主要发生在村民组层面上,在我们所调查的三个村,大部分用材林(现在已经成为生态林)都是由行政村统一管理,吉利沟村集体林地1600多亩,其中1300多亩是行政村统一管理的(实际的林地面积可能大于1600亩)。南源村的有林地面积有7000多亩,除了每人三分自留山,其他部分都属于行政村集体统一管理。大湾村林地有8000多亩,其中3000多亩是行政村统一管理。村集体统一管理的林地有三个特征,第一,距离村民居住地比较远,不便于村民利用和管理。在吉利沟村,村民甚至不能利用村集体林地放牧,主要的原因就是远离村庄,而南源村的林地几乎全分布在远离村庄的地方;第二,行政村管理的林地主要是用材林,现在则转为生态林。在禁伐以后,村集体的林地基本上不能为村民提供直接的经济利益;第三,在村集体管理的林地中有面积不等的宜林荒地,在禁伐以后,这些宜林荒地成为潜在的能够产生经济收益的地方,因为宜林荒地可以被用于承包种植经济作物。三个村都有将宜林荒地承包经营的例子。在吉利沟村,有三个大户承包了约1/4的村有林地,其中一户开始种植漆树;在大湾村,有300亩林地被承包出去用于种植槐树,因为槐树每三年可以采伐一次。

行政村的林地经常是远离村民日常生活的,从来没有被承包给农户使用。即使在部分林地被承包出去以后,其承包的所得也被用于村集体的支出,如吉利沟村集体林地的承包费被用于修建村办公室。

村民组所有的林地不同。早在60年代“四固定”时候,就将村庄周围的林地划给了生产队,也就是现在的村民小组,这些林地有较多的毛栗林,村民有承包的积极性。村民组的林地距离村庄很近,而且有较多的经济林木,与村民的生活关系更密切。

在禁伐以后,许多村民放弃了经营林地,他们转而外出打工。外出给村民在农业和林业之外提供了一个更大的收入来源,据南源村书记的估计,村内收入的60%以上来自于外出打工收入,另外的40%收入主要来自于经济林。在禁伐之前的收入结构与此完全不同,那时80%的收入来自于林业收入,20%来自于农业。大湾村

四组,超过1/4的农户已经搬迁出去。在吉利沟村,年轻人也多数到外面去打工了。随着外出打工人数的增加,村内常住人口开始减少,人口减少正在对林区产生重要的影响。在大湾村四组,由于人口减少,有越来越多的耕地没有人耕种,村民开始在这些抛荒地上种植经济林。村庄内人口的减少逐渐减轻对森林的直接压力,缓解因为林地而引起的纠纷。

一点讨论

森林对于村民的意义是多样的,森林提供了木材,同时也还是打柴、放牧和采集林下产品的地方。当考虑到这些复杂因素的时候,不同的林地对村民具有不同的价值。在我们调查的范围内,村民在考虑林地价值主要有三个因素:第一是植被,已经有经济作物,或者适宜生长经济作物的地方具有较高的价值;而不适宜经济林生长的林地相对价值较低。目前主要的经济林是栗树,有没有毛栗林就显得非常重要,因为这不仅说明现在是否有毛栗树,甚至也表明这块林地是否适宜经济林的生长。

其次,距离是村民考虑的重要因素,距离近的林地有使用价值,而边远的林地很难被利用;村庄周边的林地也更容易管理,而远离村庄的林地则难于管理。在调查中发现,村民对距离村庄很远的林地不熟悉,他们从来没有管理远处森林的经验。

再其次,林地的价值还受到政府政策的影响,比如,被划入生态林后,林地的所有者就不能直接从出售木材中获得直接收益。

生态林的产权如何处理? 太白山区的生态公益林面积很大,这成为村民的潜在收入,也是在林权制度改革中必然要涉及的问题。到目前为止,这些林地基本上都由村集体统一管理,其中部分承包给一些个体经营者。禁伐以后,国家为天保工程提供有限的补贴,在村一级,这些补贴主要被用于雇用护林员。许多护林员由村干部兼任,他们很难有效地管护大面积的森林。由于没有木材市场,在禁伐以后,尽管没有严格的管护,森林也没有受到严重破坏。但是如果这些条件发生变化,比如木材市场部分开放,缺少完善的管理就可能出现问题。

我们看到,对于生态林,很难通过简单的承包达到改善管护和提高村民收入的目的。生态林的收益可以包括两个方面的收益,一是未来的潜在木材收益,在太白山地区,这被认为需要经过30—50年才可能达到。这些收益应通过合理的方式为农户所有。其次也包括作为生态林的各种收益,包括政府提供的公益林补贴。我们建议在生态林产权制度改革中,鼓励村民联户承包和管理可能是一个有效的方式。

在产权制度改革中要考虑降低门槛和信息对称。在过去的承包中都收取了数量不等的承包管理费。比如在吉利沟村,每亩收取了0.5元的承包费,共收取30年,要一次交清。对于一些家庭贫困的农户,这是很高的门槛,特别是在收入预期不明确的时候。贫困户往往会因为承包费而被排除在承包经营范围之外。地方干部也可以利用承包费作为一道门槛,来阻止其他人的竞争。因此,在承包经营中设立较高门槛会将森林资源向大户集中,也便于一部分权力阶层操纵改革。此外,权力阶层还经常利用信息的不对称来操纵承包的结果。通过更为透明的信息和降低的门槛,可以保障村民参与的普遍性。

一些流行的观点将乱砍乱伐与林业改革制度联系在一起。从我们调查来看,乱砍乱伐不是因为产权制度改革,而是因为无序的市场环境,在一个无序的市场环境中,因为采伐者希望扩大自己盈利,从而增加砍伐数量;执法者也希望通过乱砍乱伐,使自己得到罚款或行贿收入;村民没有办法保护他们的森林资源,也只好加入到乱砍伐的队伍中,以获得一些收入。建设一个有序的木材市场环境可以防止乱砍乱伐,并防止依靠权力侵吞森林资源所有者权益。

林权制度改革是复杂的,特别是在生态公益林面积较大地区,要保障生态环境的改善就要通过林权制度改革,使林业资源的所有者获得利益,这些利益不仅仅是简单的木材收入,而且包括了多种林业资源的利用;使得林业资源所有者获得利益意味着使大多数村民获益。这需要国家权力介入以抑制地方权威人物的权力滥用;同时给村民较大的空间,建立自己的森林管理制度。

责任编辑 周文彬

Reform of Collective Forest under the Condition of Forbidden Cutting

—Investigation of three villages in Qinling Mountains

WANG Xiao-yi & HU Chong-de

(Sociological Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

National Preserve Administration of Taibai Mountains of Shaanxi, Shaanxi 722305, China)

Abstract: Reform of south collective forest mainly involves economic forest and timber forest while in the northwest where ecological forest takes a large part, there's no experience for the reform of forest right if it aims to both increase villagers' income and protect ecological environment. Based on the investigation of Taibai County and Mei County in Qinling Mountains, we find that the forest has enough functions to satisfy villagers' demands, the overexploitation is mainly caused by a not standardized market and not closely related to forest right and that the reform should be clear and just, respect villagers' habitual systems and satisfy their demands.

Key Words: Forest Right System; Ecological Public Welfare Forest; Northwest