

解决产权残缺问题, 发展非公有制林业

姚顺波

(西北农林科技大学经济管理学院 陕西 杨凌 712100)

一、产权残缺的内涵

产权残缺是指完整的产权权利束里的某一部分被删除或受到限制。天下没有不受任何限制的绝对产权, 因为当一方完全自由地行使其产权时, 有可能妨碍他方完全自由地行使产权, 所以世界各国法律都对产权的行使作了种种限制; 但从相对的时间和地点考虑, 有些限制是合理的, 有些则是不合理的。1804 年的《法国民法典》第二章第 544 条对财产所有权的规定是: “所有权是对物有绝对无限制地使用、收益及处分的权利, 但法令所禁止使用的不在此限”。1900 年的《德国民法典》第三编 903 条对所有权的的规定是: “物的所有人, 在不违反法律和第三人权利的范围, 得以自由地处分其物, 并得以排除他人对物的一切干涉。”我国《民法通则》第五章第 71 条的规定是: “财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”。这说明产权残缺是世界各国都存在的普遍现象。产权经济学家阿尔钦明确指出: “产权是授予特别个人某种权利, 利用这种权利, 可从不被禁止的使用方式中, 对特定物品任意选择一种使用方式。它是国家社会强制实现的对某种经济物品的各种用途进行选择的权利。”他把产权定义为选择权的同时加上了国家社会强制的严格条件。国家社会对产权施加种种限制, 在性质上一般分为两种。一是普遍性的限制, 即在任何情况下, 对任何人的产权都要予以限制, 使其在依法行使产权时不能妨碍他人行使产权。如在自己的房子里放音响, 行使产权, 不能妨碍邻居在家休息。另一种是特殊性限制, 仅仅针对某些人, 或仅仅针对某些特殊情况。如采伐许可证制度即属于对林权的特殊限制。不同的限制, 对预期有不同的影响, 决定了产权当事人相应采取不同的行为。普遍性的限制可以预期, 对产权损害程度较小; 特殊性限制难以预期, 对产权损害较为严重。本文将产权残缺界定为完整产权权利束里的某一部分受到特殊的限制或删除, 并且将对我国林业产权残缺中的不合理部分予以剖析。

二、交易权是产权束里不可缺少的权利

事实上无论是马克思产权理论范式, 还是西方经济学产权理论范式, 都认为产权是交易的前提和基础, 是交易的一种工具, 交易权是产权束里不可缺少的权能。

马克思关于产权的理论要义, 首先是以私人所有权为核心内容, 其次是将这种私人所有权作为一种运营于市场机制中的可交易的法权, 其三是作为资本属性和资本权利。因此马克思所定义的产权是以一种私人间的排他性来界定所有权的, 是可以进行市场交易并在交易运营中不断增值的财产权。这是马克思关于产权的最一般定义^[1]。经济学家, 从亚当·斯密到 20 世纪 30 年代的罗纳德·科斯, 到 20 世纪 70 年代的张五常, 在研究产权时均将交易权作为产权的核心内容加以研究。《牛津法律大辞典》认为: 产权也称为财产所有权, 是指存在于任何客体之中或之上的完全权利, 包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。培杰威齐认为财产权包含 4 个方面的权利: 一是使用属于自身财产的权利或在一定条件下使用他人财产的权利, 二是从资产中获得收益的权利, 三是变化资产形式和本质的权利, 四是全部让渡或部分让渡资产的权利, 即交易权。张五常认为私有产权包括 3 个权利: 一是使用权, 二是收入享受权, 三是自由的转让权。

马克思在分析商品生产的条件时指出, 私有制是商品存在的前提, 私有制就是一种产权的界定, 社会分工是商品存在的必要条件, 只有存在社会分工才有发生交易的可能。西方学者德姆塞兹明确指出: 产权是一种社会工具, 其重要性在于事实上它能帮助一个人形成他与其他人进行交易的合理预期。制度经济学家之所以热衷于产权的研究, 是因为他们认为一个合理的产权制度安排能有效地节省交易费用。缺少交易权的产权即是一种不合理的产权残缺, 在市场经济的今天难以发挥其应有的作用的。

三、林权及林权残缺

林权是指依法确认的森林、林木和林地的所有权和使用权。林权作为一种财产权, 是种物权。公民、法人依法直接享有支配特定物的财产权, 权利人无须借助他人帮助就能依据自己的意志依法直接占有、使用其物, 或采取其它支配方式。林权一般包括以下 3 项。(1) 森林的所有权和使用权。据《森林法》的规定, 我国森林的所有权只有两种形式, 即国家所有和集体所有。从法律角度来看, 我国现行法律不承认个人拥有森林的所有权, 只承认个人对国家和集体所有的森林享有使用权。(2) 林地的所有权和使用权。林地是土地的一种。据《土地法》的规定, 我国土地所有权只有两种形式: 国家所有和

集体所有。公民、法人不具有林地的所有权,只能通过租赁、承包、竞标等方式取得林地使用权。(3)林木的所有权。林木所有权有3种形式:国家、集体、个人所有。公民、法人不允许拥有森林、林地的所有权,但法律允许他们拥有林木所有权。

林权权利人具有哪些权利呢?从现行法律来看具有6项权利:(1)依法享有采伐权,(2)林中资源利用权,(3)补偿权,(4)流动权、担保抵押权,(5)森林景观开发权,(6)品种权。^[2]从表面上看我国的林权具备了产权所具有的占有、使用、收益、处分权能,是个较完备的产权制度。实际上,我国的林权存在种种特殊限制,特别是对交易权的限制,导致林权残缺,具体表现在以下几个方面。

(1)林地产权的残缺 林地是林业生产中最重要的生产要素之一,特别是林业具有生产周期长、林木自然生长时间长、劳动生产时间短的特点,使得林业必须进行规模经营。马克思在《资本论》中写道:“木材生产靠自然力独自发挥作用,在天然更新的情况下,不需要人力和资本力;即使人工更新,人力和资本的支出同自然力相比,也是极小的。此外,在不长庄稼或种庄稼实在不划算的土地和地方,森林还可以茂盛地生长。造林要成为一种正规的经济,就比种庄稼需要更大的面积。因为面积小就不可能合理地采伐森林,难以利用副产品,森林保护就更加困难等。但是,生产过程需要很长的时间,它超出私人经营的计划范围,有时甚至超出人的寿命周期……因此,没有别的收入、不拥有大片森林地带的人,就不能经营正规化的林业”^[3]。我国的林地所有权属于国家、集体。现代林业是社会林业,光靠国家、集体,林业不可能实现跨越式发展,满足不了国家、社会对林业的生态需求、经济需求。建立林地流转制度是可行的解决办法。这一方面可以使林地使用权流转给林木生产者手里,特别是流转给非公有制林业生产者手里,促使林地这一重要的生产要素与社会资金及劳动力有机结合,提高林地生产效率;另一方面可以保障林地使用者的收益权。林地使用者占有、使用林地只是他获取利益的手段,不是他的目的。作为经济人的林地使用者是想通过占有、使用林地获取经济效益。要达到此目的,必须完成“惊险的”一跳:林地交易,即通过出卖青山完成林地的再次流转。我国现行的林地产权制度由于缺少林地交易市场而使林地再次流转受到限制。从全国林地流转实际来看,目前各级政府比较注重林地的第一次流转,即将林地的使用权从国家、集体转移到公民、法人手里,采取了许多措施,如承包、拍卖、租赁;但对林地的再次流转重视不够,致使以前所进行的改革探索大多半途而废,如建立林价制度、青山买卖制度、活立木市场等。我们应该重新关注并高度重视这些问题。如果林地的再次流转受限,林地的第一次流转就形同虚设,就会严重影响到林地使用者的预期,以致作出不利于林业发展的决策。

2. 林木所有权的残缺 完全的林木所有权应当包括张五常所讲的3种权能:使用权、收益权、转让权。产权束中的各项权利相互关联、一损俱损、一荣俱荣。以林木产权为例。国家早在1961年6月至1962年9月相继颁布了《关于确定山林保护林权和

发展林业若干政策的规定》(简称林业18条)和《农村人民公社工作条例》(简称农业18条),明确了国家、集体、个人对林木和荒山、荒滩的所有权,并规定荒山、荒滩确权后,新造各种林木都必须坚持谁造谁有的原则。1981年,中央发布了《关于保护森林发展林业若干问题的决定》,90年代出现的四荒拍卖、承包、租赁制度,20世纪末出现的退耕还林政策,均强调林木谁造谁有,可以说我国的林木产权是清晰的,但林木权利主体的林权受到了种种不合理的限制,导致林木产权残缺。具体表现在以下两个方面。一是林木的受益权无法满足。典型案例是2002年8月10日中央电视台《新闻调查》栏目播出的《石光银的选择》。现已60岁的石光银,陕西定边县人,1984年成立治沙公司,营造了60000多亩林子,林木经济价值高达3000多万元。因为他造的大多是生态林,政府一棵也不许砍,结果直到今天,石光银不仅没有拿到一分钱,反而欠了银行几百万元贷款。人们常说林子是绿色银行,造林是往绿色银行里存钱。石光银往绿色银行里存了上千万元,按一般经济学常识,石光银应该取得一定的利益,即收益,可悲的是石光银不仅没有取得利息,反而连本也取不出来了。第二,林木的交易权受到限制,甚至被剥夺。笔者这里并不反对对产权作出限制,问题是对产权的限制合不合理。一般来讲对产权的限制只有在权利人自己行使产权而妨碍他人行使产权时法律才加以干涉。采伐许可证及禁伐管制则不然,实施森林采伐许可证及禁伐管制的理由是维护生态。采伐林木会影响林木生态作用的发挥是一个不争的事实,但采伐林木并不妨碍其他权利主体行使自己的产权,只不过是把其他权利主体免费享有的生态效益给取消了。这不应成为限制林木权利主体行使采伐权的理由;就好像一个听惯了邻居弹奏钢琴的人不能要求邻居永远这样弹下去一样简单。当然,如果邻居与弹奏钢琴的人有协议且是付费的,则另当别论。我国的林木所有者给国家、社会、邻居提供了生态功能,但林木所有者未获得补偿,他们的采伐权就不应受到限制。

3. 林木交易选择权被剥夺 产权交易最重要的是权利主体的选择权。权利主体有权选择交易对象、交易方式、交易价格。这是市场经济之所以能有效配置资源的基本条件。市场经济需要的基础条件是经济人的自由。它意味着经济人的偏好自由、价值自由、使用自己资源的自由。这些自由中最大的自由是利用自己的资源在对他人有利至少无害的情况下实现利润最大化的自由,不允许任何力量干预经济人的自由交易和自由定价,任何对经济人自由交易的限制,都会影响资源配置效率,当然也不能实现社会福利最大化。目前我国林木权利主体的交易权一方面受到限制甚至被剥夺,另一方面即使具备一点交易权,其选择权也被剥夺。河北承德的李刚事件就是最好的说明。李刚像石光银一样1984年承包了3443亩荒山,植树造林。到1998年,李刚承包的山林发生毁灭性的虫灾,眼看20年的心血就要被虫子吃掉,他多次向省、市、县林业部门请求治虫。最后县林业局提出以30万元的低价收购李刚的林木为条件,否则不予治虫。李刚明知自己林子价值300多万元,但在万般无奈的情况下也只得违心

地在合同上签字。最后林业部门实际只支付了 250 000 元。李刚之所以违心交易是因为他别无选择。

正是由于对林木所有权中的交易权的限制,致使其收益权无从谈起,也使使用权形同虚设。所以我们在考虑林木所有权时要十分注重林木的交易权,因为林木交易权的取消与限制,实际上等同于林木所有权的取消与限制。

四、林权残缺对非公有制林业的影响

2001 年初国家林业局提出“发展非公有制林业”的口号,但响应的不多,重要原因之一就是林权残缺。林权残缺严重制约了非公有制林业的发展。

1. 林权残缺致使市场配置资源的作用不能正常发挥 前面我们已经提到市场配置资源的基础条件之一是经济人的自由,即经济人偏好自由、价值自由、使用自己资源的自由,其中起决定作用的是交易自由。而我国林权恰恰缺乏交易自由,这就导致发展非公有制林业所需的资金无法配置到林业上来。林业资金和其他所有资本一样具有趋利性,林权交易权的缺失,致使林业资金的获利性成为泡影,同时也大大增加了林业投资的风险。所以尽管我国目前居民存款高达近 10 万亿,但流入到林业的很少,整体上讲仅仅依靠国家投入发展林业的局面未能真正打破。

2. 林权残缺严重伤害了林权权利主体的利益

前述石光银、李刚就是典型的例子。实际上陕西何止一个石光银,河北何止一个李刚。据统计在西部像石光银、李刚这样的造林大户就有 300 多万户。这些造林大户承包治理的荒山、荒沟和小流域,大都地形破碎、土地瘠薄。人们当初承包这些荒地是受到经济利益的驱动。当树苗成长成林时,却发现林权残缺,绿色银行里已经取不出钱了。林权主体的合法权益得不到保障。2002 年 7 月 29 号《湖北日报》发表了“保护环境基本国策,政策整穷栽树人”的文章,讲的是湖北省竹山县武中国,倾家荡产造林 17 年,现在一文不名,因为还不起银行贷款而被告上法庭的悲剧。如今国家大力提倡植树造林,可至今仍然有 1 亿公顷的宜林荒山荒地未被利用,虽然居民手里有大量闲置资金,农村也有大量的剩

余劳动力,就是不愿意投到林业上。如果武中国的困境不能摆脱、石光银的尴尬不能化解,周围的人看到他们的下场,谁还敢投钱去植树造林呢!

3. 林权残缺严重损害政府信誉 我国现代以来的特定历史,使政府信誉问题更为突出。尽管我国 20 多年来迅速地转变为市场经济社会,但计划经济给我们留下的精神遗产——不守信用,仍然影响着人们的经济行为。在计划经济时代,人与人之间的主要经济关系是命令与服从的关系,不存在平等人之间的合约关系;政府部门无需信守承诺,因为他们代表计划,并且他们认为他们有权更改计划。市场经济的今天,当政府部门在改变制度和政策方面的权力过大,并且沿袭计划经济的命令传统时,有意无意地造成了对信用本身的破坏;尽管政府有时出于公益考虑,并且大多仍然没有意识到这点。林权残缺在很大程度上是政府部门未能考虑到政策对经济当事人带来的直接损害而造成的。我们的政策对林木交易权的管制,扰乱了林木主体的预期,等于破坏了产权,也损害了政府的信誉。在 1984 年前后所以有那么多承包大户植树造林,是因为依据当时的政策,他们的预期收益是比较好的。而现行的采伐管制,则使合法经营者遭受重大经济损失。政策朝令夕改,使政府信誉堪忧。即使政府非要出台禁伐政策不可,事先也应建立好补偿机制。若单方毁约,又不给予补偿,民何以堪!

十六大报告中“完善保护私人财产的法律制度”的论断,为非公有制林业发展创造了较好的理论氛围,同时也为林权制度改革指明了方向。只有林权权利主体的私人财产权受到保护,个体林业经营者才会努力使其财产保值增值,在个体收益增加的同时使社会财富增加。只有国家、集体、个人共同积极投入发展林业,才能真正出现森林越采越多、越采越好,青山常在,永续利用的局面。

参考文献

- [1] 刘伟,李风圣.产权范畴理论分歧及其对我国改革的特殊意义,经济研究,1999(1),3
- [2] 陈根长.中国林业物权制度研究.林业经济,2002(10),12
- [3] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集,24 卷.人民出版社,1972,271

(责任编辑 邱夜明)

(上接第 64 页)

金。应积极开展食品卫生安全风险评估的国际交流与合作,尽快了解和掌握国外食品卫生安全风险分析和评估技术。同时,应建立外部监督和自我监管相结合的风险管理制度。在外部监督方面:加强对进口食品特别是转基因食品的监督管理,完善与转基因食品研究、生产和进口管理法规配套的实施细则,切实做好对转基因食品的标识工作;加强对食品生产投入品和市场流通的监管,完善和普及畜产品入市检测检疫制度和蔬菜、水果等大宗农产品的市场准入制度;规范现行的食品卫生安全量化分级管理办法,完善风险评级标准,加强对食品卫生安全高风险企业的监管。在农民和企业的自我监督方面,要结合实施“绿色证书工程”,加强对农民进行无公害生产的教育和培训,对于有条件的食品生

产和加工企业,鼓励其尽快建立 HACCP 管理制度。

主要参考文献

- [1] 全国食品工业标准化技术委员会秘书处编.食品国家标准和行业标准目录.中国标准出版社,2001
- [2] 刘振伟等.关于加强农产品质量安全管理问题.农业部产业政策与法规司.调研报告,2002 年第 2 号
- [3] 闵耀良等.建立农产品质量安全管理体制对策研究.中国农产品市场协会,2002
- [4] 矫云起.我国标准化的现状与发展对策.经济要参,2002(60)
- [5] The economics of HACCP: cost and benefits, edited by laur Junevehr. Eagan press, 2000
- [6] Interdisciplinary food safety research, edited by Neal H • Hooker, Elsa A • Murano, CRC Press, 2001

(责任编辑 肖庆山)