

生态人视角下我国集体林权流转法律制度的价值追求

林小梅* (福州大学法学院, 福建福州 350108)

摘要: 集体林权流转涉及到林权经济价值的实现、林地社会保障功能的发挥和林区生态环境的保护, 具有经济、社会和生态等多方面的价值追求, 生态人视角下的集体林权流转立法的价值取向不是偏向一方、牺牲另一方, 而是要努力实现这些多元价值的综合平衡与相容共赢。

关键词: 集体林权流转 环境正义 生态安全 利益

集体林权流转是林权改革后林业发展进入新阶段的必然选择和发展方向。只有通过流转, 才有突破既定格局的规模和集中。随着集体林权改革的全面推进, 集体林权流转的研究也日益受到重视。然而, 现阶段关于林权流转的研究主要是集中在制度建设、流转方式、流转监管等方面, 较少关注林权流转的价值导向。本文将“生态人”视角对我国集体林权流转的价值导向进行研究, 以克服集体林权流转制度在价值取向上的偏差。

一、集体林权流转具有多面的正义诉求

正义是法律首要的价值追求, 理性生态人的正义追求表现为环境正义, 环境保护中的正义问题包含两个方面的意思: 一是人们之间的环境分配正义, 二是人类与非人类自然之间的关系正义。“环境正义”是指各种不同的主体在环境信息获取、环境权利享有和义务分担。环境政策的参与等一切与环境有关的食物方面, 都能得到公平的对待。环境正义是正义理论在环境保护和环境事务中的体现, 换言之, 环境正义关注的是在各个具体的生态人之间如何分配环境资源利益和负担环境义务。具体来说, 在林权流转法律制度中, 环境正义主要包括以下几方面内容:

(一) 代内正义

代内正义, 也就是代内公平, 是指同一世代内所有人, 不论其年龄、性别、国籍、种族、经济社会地位、教育程度等差异, 在环境资源信息获取、权利义务享有、公众参与方面一律平等。而代内公平又包括了国家间的公平、地区之间的公平以及人与人之间的公平问题。其实, 不论是哪种形式的当代之间的不公平现象, 其实质都是各个主体之间对环境的支配、利用分配不合理的结果。具体到集体林权流转法律制度, 其所关注的是森林资源利益分配是否均衡合理的问题。

其一, 从国家的角度看, 自近代民族国家产生以来, 国家做为最高主权者对外交往, 开始了以战争和贸易为主要交往手段的历史, 也就开始产生了国家间的公平问题, 特别是生态正义问题, 争夺自然资源成为战争和贸易的目的之一。历史上发达国家对发展中国家的森林资源的掠夺, 其所造成的森林的退化的影响是不可否认的, 而在当代, 国家间则通过自由贸易产生了森林资源占有的不公平问题, 在环境保护与生态维护方面, 产生了责任分配的不公平问题。随着国际环境问题的政治化、对全球气候变化和森林资源生长规律的认识不断的加深, 国际间对森林生态利益的争夺也日益激烈, 国际森林问题也演变为国际环境外交和环境政治的一部分。

其二, 从地区的角度看, 一国内也存在资源占有、使用与生态维护方面的不平衡问题。由于自然条件等因素的影响, 森林资源的地区分布不同, 各地区对森林资源的实际占有也相差甚大, 例如: 福建、江西的森林覆盖率为 63.1%, 辽宁 38%, 而天津仅 16.65%, 地区分布不均衡在森林资源领域内表现尤甚。由于森林资源生态环境价值的公共性, 欠发达地区要承担起两大重任, 一方面要发展本地区的经济, 另一方面又要承担起保护森林, 维护生态环境的重任, 而发达地区不承担欠发达地区为改善森林生态环境而支出的费用和为保护森林资源而丧失的发展机会, 但是却享受由此带来的环境质量和生态利益, 故而产生了地区间的不公平问题。

其三, 由于不同社会主体在资金、技术水平、信息渠道等各不相同, 在林权流转过程中也存在诸多不公平的现象。例如: 在实践中, 一部分林地承包经营者, 自己不经营, 也不愿意流转给他人经营; 一些家庭经济困难的林地承包经营者由于急需生活资金, 却没有一个公正的交易平台, 而被迫低价转让, 而部分富裕的人则大面积占有林地, 通过买林卖林而大发横财。

* 作者简介: 林小梅, 福州大学法学院 环境与资源保护法学硕士研究生

（二）代际正义

人类的整体，包括当代人、后代人，共同拥有这个地球，每一世代的人都是地球的管理人和后代人的受托人，同时也是地球所有美好状态的受益人。世代间的公平问题产生于“不可更新资源的耗竭和可更新资源的减少；产生于注入空气、水、土壤等环境资源质量的下降；产生于自然资源环境功能的丧失；产生于文化资源的丧失；产生于缺乏利用自然和文化资源的有效途径。”具体表现为：属于后代人的资源的消耗、属于后代人的资源质量的下降和对于从前人获得的资源使用并从总获益的可能性”等三个方面的问题。¹ 每个人都有利用自然资源的权利，同时也有保护大自然的义务。各世代的人在利用地球的自然和文化资源这些共同遗产的时候，同其他世代的人，即过去的和将来世代的人所特有的内在关系。我们可以说权利的功能在与限制别人的行为，权利限制行为的目的在与保护权利拥有者的特定利益以实现法律正义。所以，当代人的行为必须受后代人权利的限制。具体到林权流转制度中，包含以下几点：一是当代人对自然资源的开发利用是否适度，即当代人的经济活动是否破坏了后代人的发展基。二是当代人对修复、改善自然生态条件及保护自然资源的投资是否与他们所消耗的资源量相匹配；三是先打人对后代人的补偿是否能实现。代际正义要求在开发、利用自然资源时，对当代人的行为进行一定的约束，然而，林权流转过程中，仍然存在一味追求经济利益，无视森林资源的生态效益的，背离代际正义的价值观的行为。

二、集体林权流转的基础性价值：生态安全

生态安全作为人类生存安全的一个重要组成部分，是近几十年来才为人类所认识到的。生态安全已经成为影响国家安全及人类社会整体生存安全的大问题，必须引起高度重视。集体林权流转立法也应当着眼于森林资源的永续利用和整个生态系统的稳定秩序，即生态安全。

（一）生态安全的内涵

生态安全是指人的环境权利及其实现受到保护，自然环境和人的健康及生命活动处于无生态危险或不受生态危险威胁的状态。² 安全会相对于危险而言的，没有危险，也就无所谓安全。对于生态安全构成威胁的危险，是生态危险，生态危险具体包括“资源危险”、“能源危险”、“环境危险”三类，除了自然界那些不受人类控制、具有破坏性的自然活动造成的生态危险外，人类活动自身的原因是生态危险的主要来源，对于自然活动所造成的天然生态危险，人类目前尚无法有效预防和抵御，人为的生态危险，主要是由于人类的无知、无能、无意或不负责任所引起的，有鉴于此，我们利用现代科技是可以预防或避免发生的。所以保护生态安全，预防、抵御生态危险，并对生态安全提供法律保护，既是我们共同的主观选择，也是实现生态安全的客观要求。

安全本就是法律价值的应有之义，但在传统法理念中，法律规范人的行为主要是为了追求财产安全、交易安全以及和会安全，传统的安全秩序受到了日益突出的环境问题的冲击。生态安全理论的提出，使人们重新审视传统安全观，把生态安全作为环境立法的价值目标之一。森林作为陆地上最大的生态系统，其维持生态系统平衡的功能不可替代。虽然近年来我国森林覆盖率不断增加，林地面积不断增加，但是人均占有量低，森林生态系统呈现数量型增长和质量型下降并存的局面，森林质量低，生态功能衰减的实质没有改变。集体林权流转制度作为专门规范集体森林资源经营利用行为的法律制度，自然应该将生态安全作为其基础性价值。

三、集体林权流转的利益寻求：多重利益的协调

利益是法律权利的前提和内容，法律实现其社会秩序控制的功能，主要是通过利益调节的方法，法的整个运行过程实际上就是对各种利益进行衡平、选择、取舍并通过权利和义务对这些不同利益进行规范性调整的过程。作为社会控制的工具，法律要达到维护法律秩序的目的，需通过：（1）承认特定的利益，该利益可能是个人、公共的或者社会的；（2）确定正当的、特定的利益范围，利益应当在这个范围内通过法律规范予以承认和实现，（3）尽力保护在确定范围内得到认可的利益。³

利益关系是生态人与自然资源之间一个基本关系，自然资源与生态人之间的利益关系式多重的，这些多重利益取决于自然资源本身的多重物质属性。对于生态人而言，自然资源可以表现为如

¹ 【美】爱蒂斯·布朗·魏伊斯：《公平地对待未来人类：国际法、共同遗产与时代间平衡》，汪劲等译，法律出版社2000年版，第154-155页。

² 王树义 主编：《可持续发展与中国环境法治——生态安全及其立法问题专题研究》，科学出版社2007年版，第5页。

³ 【美】罗斯科·庞德：《法理学》（第三卷），廖德宇译，北京，法律出版社，2007年版，第14页。

下几项利益关系:其一,经济利益,表现为生态人可以利用环境容量和自然资源进行生产和再生产;其二,精神利益,自然资源可以为人类提供美学享受和精神上的归属感;其三,生态利益,自然资源能够为生态人提供洁净的空气、水流等良好的环境。⁴作为一个理性的生态人,应当是会计算环境利益,追求经济利益、社会利益和环境利益最大化的,在经济利益和环境利益发生时,要在维持环境利益的前提下发展经济利益。

然而理性的生态人毕竟只是我们的的一个法律假设,是我们对社会发展的一种美好的期许。实践中,一味追求生态利益最大化,而忽视经济、社会利益,至少在现阶段人们的环保意识尚未达到此境界,所以要通过环境法律制度的设计,实现对各种利益的衡量和衡平。

效益本为经济学概念,指投入与产出的比例关系,林权自身的经济性决定了林权流转将效益作为其基本价值具有必然性。林权的经济型要求林权流转应当寻求效益最大化,将效益作为林权流转制度的基本价值,具有坚实的经济学理论根基,20世纪中期勃兴的产权经济学派和制度经济学派均注重制度安排与经济活动的相互作用。将制度视为内生的,是经济增长的重大影响要素,认为新的制度安排的产生,当且仅当创新的预期净收益大于预期成本时才会成为可能。

我国环保领域已经出现了“产业环境化”和“环境产业化”的观点,在未来产业不仅仅是追求经济现代效益,同时也应该追求环境效益和生态价值。2001年11月,我国将森林生态效益补助资金纳入国家公共财政预算并付诸实施,表明国家对森林生态效益价值的承认,集体林权流转法律制度的设计者、实施者都应当明白:只重视经济效益的传统产业经济正在逐渐削弱其市场竞争力,而兼顾经济利益和环境利益的生态产业能够为社会创造更多的财富。生态人同时考虑经济效益和生态效益,强调生态人的生态理性,体现的是一种整体主义的思想。根据生态人多重利益协调的要求,集体林权流转制度不应该单纯以促进林区经济发展或严格保护森林生态为其追求,而应通过合理的林地保护利用规划和规范林权流转行为,实现林业经营中各利益的协调。

四、集体林权改革的基本价值取向的实现

(一) 产权制度是实现环境正义的根本保证

解决环境问题的核心内容是环境利益公正分配,而在生态正义的价值导向下,集体林权流转需要正义的制度对其进行合理的划分与规范。就森林资源而言,周期长的特性以及森林可持续经营的需要决定了对森林资源的投入、利用和保护是一项长期的事业,那么公平而有效的林权制度更是重中之重。当前我国集体林产权关系界定不清已严重影响集体林权流转的进程,同时由于集体林产权界定不清,引发了诸多的集体林权流转纠纷。产权制度不是解决集体林权流转的唯一办法,但是是最佳办法。一个好的产权制度,可以调动所有者、经营者和生产者的积极性,产生良好的经济和社会效益,实现经济的外部性内部化,反之,就会成为经济发展的阻力,弱化林权流转的根源。⁵所以,笔者认为明晰森林资源产权制度是解决集体林权流转困境的制度前提。

(二) 集体林权流转制度的市场取向,促进经济价值与生态价值和谐发展

森林资源不仅仅为某个个人所有,而且是一种公益事业,是不能够随意采伐的。森林资源的产权实现受采伐限额的限制,实行林木采伐审批公示制度,所以其产权并不是完全自由的,其自由支配权是受到限制的。我们知道如果完全依靠行政机关的决策,结果可能是管理成本高或者效率低下。所以,在集体林权流转时需要对经济刺激手段或者称之为基于市场的政策工具和方法的运用,保障生态和经济价值的实现。赋予市场主体充分的森林资源经营权,通过利益驱动更多市场主体参与到森林经营中。许多发到国家对私有林没有或者较少进行限制,证明了不限制的经营权不仅没有减少森林覆盖率,反而是越采越多,越采越好。现代意义的林业产业化,包括商品林的产业化和生态林的产业化。可见,在赋予市场主体经济产权的同时,还必须赋予市场主体对森林资源的生态产权,也就是明确林地所有者对森林生态利益的所有权,并结合生态价值的科学评估,促进森林生态利益使用权的市场化流转,唯有如此,才能实现生态经济价值与生态价值的和谐共赢。

(三) 生态安全法律价值的实现

(1) 生态法律秩序的建构

集体林权流转需要相应法律制度的规制,在生态安全法律价值理念的指引下,一方面,修订已有的法律法规,通过相应的制度安排来增加生态安全的法律保障力度,例如,在集体林权流转法律制度安排时,立法上应该确立林地保护利用规划制度,对于生态公益林的集体森林资源,应限制其

⁴ 吴贤静:《“生态人”:环境法上人之形象》,中国人民大学出版社2014年版,第231页。

⁵ 曾华锋,聂影:《森林资源弱化市场化流转研究》,中国林业出版社2009年版,第104—105页。

林权利用和流转方式,以确保林权流转符合生态规律和确保生态安全,同时,完善政府监管制度,禁止林权流转后改变林地用途和违背生态规律的营林行为的发生。另一方面,要深入研究法律法规的“绿化”问题,制定一部专门的保障生态安全的法律,该生态法律应当将建立和保持生态关系领域的法律秩序作为自己目的,保证人类的永续生存和发展,保持生物圈的完善和健康为最高准则。体现社会和自然相互作用领域的社会关系的确定状态,这种状态就是人与自然的相互协调,自然资源利用的代内正义和代际正义相平衡,保障自然资源的质量和数量满足当代人类和后代人类的生存需要,建立环境保护、生态安全保障及自然资源合理利用领域内的法律秩序。⁶

(2) 培养公众的生态法律意识,促进集体林权流转制度的有效实施。

由于体现生态安全价值取向的集体林权流转制度,在一定程度上会对权利人的经济利益产生一定的制约,出于对自身经济利益的追求,权利人的极有可能抵制或者违反相关的规定,故而应当大力培养公众的生态法律意识,公众生态法律意识提高能增强能对生态安全法律制度的认识,促进人们自觉守法,同时更易于接受和认同执法部门的执法行为,大大提高社会监督的力量,促进集体林权流转制度的有效实施。

生态法律意识的培养是一项复杂的系统性工程。生态法律意识是法律意识的一种表现,它反映人与生态环境高级和谐的生态关系,它以生态知识和对环境进行评价的方式,在自然资源利用和保护的立法中,在法律的适用中,在主体权利和义务的实现中反映和表现出来,并对国家自然资源利用和自然资源保护对内对外政策的形成起重要作用。作为法律意识的一种表现形式,生态法律意识应当在自然资源利用和环境保护中,通过生态法律启蒙和生态法律教育生成。⁷“百年大计,教育为本”、“环境保护,教育优先”,生态法律教育的目的是普及环保知识,提高环保技能,培养环境意识,树立生态价值观和伦理观,充分调动广大人民群众参与生态环境保护。

参考文献:

- [1] 【美】爱蒂斯·布朗·魏伊斯:《公平地对待未来人类:国际法、共同遗产与时代间平衡》,汪劲等译,法律出版社2000年版。
- [2] 【美】罗斯科·庞德:《法理学》(第三卷),廖德宇译,北京,法律出版社,2007年版,第14页。
- [3] 吴贤静:《“生态人”:环境法上人之形象》,中国人民大学出版社2014年版。
- [4] 王树义主编:《可持续发展与中国环境法治——生态安全及其立法问题专题研究》,科学出版社2007年版。
- [5] 曾华锋,聂影:《森林资源弱化市场化流转研究》,中国林业出版社2009年版。
- [6] 徐本鑫:《生态视角下我国集体林权流转法律制度的价值取向及其实现路径》,载《农业现代化研究》2012年第4期。
- [7] 郑少华:《论环境法上的代内公平》,载《法商研究》2002年第4期。
- [8] 陈思杭:《林权流转的价值取向研究》,载《农村经济与科技》2013年第1期。
- [9] 徐本鑫:《论我国集体林权流转的现实困境与制度完善》,载《国家林业局管理干部学院学报》2013年第1期。

Value Orientation of Chinese Collective Forest Rights Transaction System from View of Ecological mankind

Abstract: Collective forest rights transaction related to the realize of the economic value of forest right, the play of the social security function of the woodland and the protection of the forest ecological environment. It has several aspects of the value of the pursuit, such as economic, social and ecological value. The value of legislation of Collective forest rights transaction is not to a party, at the expense of the other party, but to strive to achieve overall balance and compatible win-win of these diverse values from View of Ecological mankind.

Key words: Collective forest rights transaction; environmental justice; ecological security; interest

⁶ 王树义主编:《可持续发展与中国环境法治——生态安全及其立法问题专题研究》,科学出版社2007年版,第104-105页。

⁷ 王树义主编:《可持续发展与中国环境法治——生态安全及其立法问题专题研究》,科学出版社2007年版,第104页。