

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.03.06

# 集体公益林承包户经济权利保障的瓶颈与突破\*

吴楠

(安徽省社会科学院,安徽 合肥 230053)

**摘要:**我国集体林权制度改革是为了实现生态文明,也是为了增加林农收入;集体所有的商品林、公益林都被纳入了林权制度改革,然而公益林承担了更多的生态功能,公益林承包户的承包经营权相应也受到了更多的限制。目前,市场化形式与计划型体制的矛盾、经济发展与环境保护的矛盾、政策需求与政策缺位之间的矛盾是限制集体公益林承包户实现其经济权利的瓶颈,应正视国情、厘清法定边界、重视利益协调,通过落实主体改革、深化配套改革、完善森林生态效益补偿制度,依法保障公益林承包户的经济权利,实现经济、生态和社会的共同发展。

**关键词:**集体林权制度改革;公益林;承包经营权;经济权利;开发性环境利用权;环境权;森林生态效益补偿;公益林管护

中图分类号:F326.22;DF463

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)03-0040-07

森林是重要的环境要素,也是重要的经济资源。为了解放林业生产力,2003年起,在中共中央、国务院的推动下,以“明晰产权、减轻税费、放活经营、规范流转”为主要内容的集体林权制度改革在各省市区逐步展开。集体林权制度改革贯彻农村家庭联产承包责任制,即在坚持集体林地所有权不变的前提下,依法将林地承包经营权和林木所有权,通过家庭承包方式落实到集体经济组织的农户。此次林权改革,将集体所有的商品林与公益林都纳入了改革的范畴。但是,与商品林相比,公益林发挥着更重要的生态功能,其开发使用受到了更多的限制。所以,相较于商品林承包户,公益林承包户的经济权利更为有限,保障其经济权利也就更为迫切和重要。

## 一、集体林权制度改革背景下的公益林保护问题

### 1. 公益林是集体林权制度改革的重要客体

按照国家林业局《公益林与商品林分类技术指标》中的界定,公益林是指以维护和创造优良生态环境、保持生态平衡、保护生物多样性等满足人类社会的生态需求和可持续发展为主体功能,主要提供公益性、社会性产品或服务的森林、林木、林地。按照森林主导功能分类,公益林主要是指防护林和特种用途林。集体林权制度改革虽然实行商品林、公益林分类经营管理,但是,公益林承包户与商品林承包户一样,都是集体林地的承包经营主体,他们权利的核心是林地承包经营权。林地承包经营

\* 收稿日期:2014-02-11;修回日期:2014-03-26

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目(AHSK11-12D315)“我国农村生态环境保护法律机制创新研究”

安徽省社会科学院青年课题(QK201405)

作者简介:吴楠(1980—),女,安徽淮南人;助理研究员,硕士,在安徽省社会科学院法学所工作,主要从事社会法学研究。

权,就是在坚持集体所有制、不改变林地用途的前提下,承包户对其承包的林地,享有林地使用权和林木所有权,其主要内容为“经营权、处置权和收益权”。公益林在集体林地中占据了相当大的比例,例如,安徽省集体林地面积 418.33 万公顷,森林面积 360.07 万公顷,其中,防护林面积 85.76 万公顷,特用林面积 7.35 万公顷,分别占 23.82%、2.04%;歙县、金寨、霍山等山区县,生态公益林面积更是占到了林业用地的六成以上。可见,公益林是集体林权制度改革的重要客体,保障公益林承包户的经济权利,是林权制度改革应有之义,更是检验其是否成功的重要标准。

## 2. 林权制度改革强化了对公益林的保护

集体林权制度改革的目标是在保护生态的前提下,兼顾实现森林资源生态、经济和社会三大效益。基于社会对森林生态和经济的两大需求,集体林权制度改革实行林业分类经营,按照森林主导功能的差异,将森林分为生态公益林与商品林。公益林位于重要的生态区域,是土壤保护、空气净化、水源涵养所不可或缺的绿色屏障,是重点保护的生态资源。公益林的开发,强调“生态优先、严格保护、科学经营、合理利用”的原则。基于这一原则,公益林承包户与商品林承包户相比,在经营权、处置权和收益权方面就受到了更多的限制。首先,公益林承包户不可自主决定经营方向和经营模式,只能在不破坏林地生态功能的前提下,依法合理利用林地资源,比如开发林下种养业、利用森林景观发展森林旅游业等。公益林的采伐是被禁止的,只能经批准进行抚育、更新性质的采伐。其次,公益林的流转是受到严格控制的,经批准允许流转的公益林,也坚决不能够改变公益林的性质。《森林资产抵押登记办法(试行)》中还明确规定“可用于抵押的森林资源资产为商品林中的森林、林木和林地使用权。”公益林不可以用于抵押。最后,经营公益林的收益来源相对有限,主要是带有管护性质经营行为的间接经济产出,比如风景区经营性收入的利益分成、管护公益林获得的一定补偿金等。

## 3. 保护公益林与保障公益林承包户经济权利是能够协调一致的

经济发展和生态保护往往是存在一定矛盾的

(谢众等,2013),集体林权制度改革的核心价值就是要解决这看似不可调和的矛盾,实现市场经济条件下的森林资源合理配置,满足社会对森林不同功能的多样性需求。林地乃林农立身之本,林权制度改革的基本准则之一就是“确保农民得到实惠”,集体林权制度改革的指导性政策文件——《中共中央、国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》中强调,要“坚持农村基本经营制度,坚持依法办事,确保农民平等享有集体林地承包经营权,确保农民得实惠、生态受保护,确保改革规范有序。”保护公益林与保障公益林承包户的经济权利是并行不悖的,是可以协调的。公益林承包户的经济权利虽然受到诸多的限制,但是国家尊重其经济权利,并且在不断努力实现其经济权利。首先,农村土地承包经营制度遵循“依法、自愿、有偿”的原则。公益林承包户并不是被动的,是可以根据成本收益的经济原理对承包行为做出主动选择的。如果大多数村民对公益林确权到户持反对态度,也可以不确权到户,组织集体人员进行管护。其次,国家支持发展符合生态规律的林业新兴产业,比如森林旅游、野生动植物的繁育与利用等。同时,国家大力支持林业研究、林业科技推广、创新林业发展模式,《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)规定:“国家推广林业先进技术……在森林管理方面成绩显著的单位或者个人,由各级人民政府给予奖励。”最后,为了肯定、鼓励公益林承包户对公益林的管护,缩小承包户间的经济差距,体现公平,国家专门设立了“森林生态效益补偿基金”;《森林法》中明确了公益林的经营者有获得森林生态效益补偿的权利。

## 二、限制集体公益林承包户实现经济权利的瓶颈

林地承包经营权是用益物权。作为以物的使用、收益为内容的用益物权,是现代物权法以“利用”为中心的物权观念的主要载体,着眼于财产的使用价值,可称之为“使用价值权”(王利明,2002)。可以说,林地承包经营权的重点内容就是承包户如何“利用”承包的林地和林木,如何实现承包经营的收益。当前,集体林权制度改革主体改革部分已经基本完成,改革进入深水区,每向前一步都伴随着利益的博弈和体制的突破。尤其是集体公益林承

包户经济权利的实现面临一定的困境,主要体现在以下几个方面:

### 1. 市场化形式与计划型体制的矛盾

集体林权制度改革的目的是实现林农的自主经营权,搞活林业经济,解放林业生产力。从本质上说,集体林权制度改革就是将市场机制充分引入林业经济,明晰产权关系,建立现代林业产权制度,实现森林资源资产化、资本化。而在我国土地公有制基础上产生的用益物权,具有一些公有制的特点,在土地使用权中具有某些政府管理的因素,尤其是林业,经常被喻为“计划经济最后的堡垒”。有的地方政府简单提出“公益林管严管死、商品林放开搞活”的口号;现实中更是将公益林经营当管护,却没能把公益林管护当经营,林地与林农的利益并没有因林权制度改革而联系得更紧密。

首先,存在改革表面化的现象。土地承包经营的基础是产权,集体林权制度改革的首要任务就是“明晰产权”。此次林权制度改革之前,一些地方的山林已流转,这些流转给当地乡、村带来了收入,却导致了实施林权制度改革的事实不能,相当一部分林地、林木由于种种原因未能完成确权发证工作。为了达标、争优,一些基层机构虚报数字和材料,数据与事实并不相符;一些地方,林权证书摆放在乡、村的库房里,村民从未见过林权证,更没有真正成为林地的承包户。

其次,集体决策虚位化。集体林地属于集体经济组织,集体经济组织处置集体财产应当根据各地社情、林情,保持自主性,尊重成员的意见,发挥集体决策的优势。然而,实践中,“均林到户”还是“分股不分山”并不是村民自己说了算,林权制度改革具体方案都是主管部门来定。村组面对上级要求尽快勘界发证的压力、农民的不积极态度和山林勘界的实际困难,或采取“分权不分林”“分股不分林”,或采取林权证“集体户口”等方式来完成林权制度改革任务。

最后,公益林承包户基本没有自主经营权。承包户若要将“产权”转化为“利益”,把“资源”转变为“资本”,必须实现自主经营权。而对于林地和林木,尤其是公益林,承包户既不能决定其使用方式,也无法决定其流转,还不能将其进行抵押,就连因此而获得的经济补偿也是微乎其微。

### 2. 经济发展与环境保护的矛盾

首先,当前的经济发展水平满足不了林农的个人发展需求。土地是农民可以利用的最重要的生存和生产资料,是农民获得经济和生活发展的保障。林农,包括公益林承包户和商品林承包户,都希望承包的林地和林木能够实现经济价值,提高他们的生活水平。现阶段,我国林业生产方式还相对落后,林业产业整体素质偏低,经济增长方式粗放,林农经营林地主要是通过采伐树木、贩卖木材获取收入。而公益林的采伐受到严格的控制,所以,公益林并没有给承包户带来多少经济收入,真正经营公益林的农户很少。

其次,地方经济指标与生态文明指标尚未得到协调。“十八届三中全会”在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出,在地方政府和干部绩效考核上,不能以GDP为重,生态环境保护要被纳入考核指标。“林业大县”往往是“财政小县”,林业对于山区县的经济拉动非常重要。在林业生产并不发达的阶段,经济发展与环境保护既有和谐的一面,也有冲突的一面。保护环境是一种利益,发展经济也是一种利益,发展经济优先还是保护环境优先?从全国来看,集体公益林占到了集体林业用地的一半,一些重点山区县公益林比例更高,如安徽的霍山县生态公益林占林业用地的73.3%(余滨,2012)。公益林的经济价值是否需要开发?如何开发?地方政府必须厘清思路。

最后,公益林经营与管护混淆不分。按照国家规定,除了一级国家公益林,在不破坏森林生态系统功能的前提下,可以依据条件开展林下种植养殖和森林游憩等非木质资源开发与利用。可见,公益林的发展并不是一味的“堵和禁”,是将保护生态与发展民生相结合,实现“用和育”的良性互动,保障生态安全,也兼顾兴林富民。如果一味强调“管”,林农得不到经济效益或者经济效益畸低,那他们自然不希望自己的林地被划为公益林;而对于林地被划为公益林的林农,管护积极性也不会高,公益林的管护质量自然难以提高。长此以往,将产生与我们保护公益林的初衷南辕北辙的效果。

### 3. 政策需求与政策缺位之间的矛盾

权利只有得到行使,才能够实现权利的价值。

公益林承包户经营管护公益林,需要清楚地认识自己的权利和义务;国家亦有责任适时出台相关政策,帮助公益林承包户更好地实现自己的经济权利。当前,对公益林保护的政策日臻完善,保障公益林承包户经济权利的政策却相对缺乏。

一是缺少科技激励政策。生态经营是科学经营,对技术要求很高。国家鼓励林业科技创新,大力发展林业新兴产业;可是,目前在生态公益林的发展中科技贡献率并不高,科技推广明显不足,技术人员也相当缺乏,林业“大资源、小产业、低效益”的现状并没有得到改变。例如,2011年,安徽省林业产值突破了1000亿元,其中,林下经济产值50亿元,森林生态旅游与休闲服务产值近100亿元,代表林业新兴产业的林下经济和森林生态旅游产出只占林业总产出的10%。

二是配套改革缺乏具体举措。如果没有具体的配套改革措施,“兴林富民”“绿色增长”都只能是空中楼阁,流于口号。比如,《森林法》规定违法进行采种、采脂活动的,要依法赔偿或被处以罚款。但是我国《森林法》和相关法律并没有规定如何才是合法采种、采脂,也没有统一的关于采种、采脂的技术指导性文件。

三是补偿政策迟迟没有推进。2004年,国家正式设立了中央财政森林生态效益补偿基金,对提供生态效益的公益林进行补助。但是经过多年的发展,森林生态效益补偿仍然停留在管护补助的层面,“补偿水平低、资金筹措难”的状况并没有得到改善。例如,安徽省集体所有的公益林补偿标准为每年每亩10元,去掉0.25元的公共管护支出,直接补助到户的只有9.75元。而按照2012年安徽省的惠农政策,种粮农民每年每亩耕地可获得的补贴为:农资综合补贴57元、良种补贴10元、粮食直接补贴(不少于)10元,还可另外获得农机补贴、政策性农业保险、新型农民培训以及就业技能培训。虽然从2013年起,安徽省集体所有的公益林补偿标准从10元提高到了15元,但与种粮补贴相比,差距仍然很大。

### 三、实现集体公益林承包户经济权利的对策建议

#### 1. 整体思路

权利是“法律允许的自由,是法律所承认和保

障的利益。”(张文显,2002)集体公益林承包户的经济权利主要就是林地承包经营权。目前,集体公益林承包户行使林地承包经营权受到了很多限制,这些限制实质上是人类关于环境经济利益与生态利益分配的冲突,最终都可归结为环境权与开发性环境利用权之间的冲突(王社坤,2011),这种权利冲突是社会资源稀缺性和人的自然属性内在张力的必然结果(何志鹏,2011)。化解公益林保护和实现公益林承包户经济权利的冲突和矛盾,应当把握住以下几个原则:

#### (1) 正视国情

法律不是或不仅仅是逻辑,因此逻辑的论证是不够的,更重要的是现实(苏力,1996)。马克思说过:“权利的产生和发展与人类的历史是紧密相关的,与社会格局须臾不可分。”权利是历史的、社会的,权利发生在人与人的关系之中,是一种社会建构,无时无刻不受到社会条件的制约。集体公益林承包户经济权利的界定、确认与实现,取决于当前我国社会发展的现实条件。我国当前的最大的现实,总的来说是正处于社会主义初级发展阶段,具体而言就是:经济水平不高,生产力不够发达,人民生活尚未全面进入小康。国家推进集体林权制度改革,一个主要的目标就是造福山区,帮助林农走出贫困。同时,我国的经济已经引发出一定的环境问题,民众对于环境保护的认识与要求越来越高,国家有义务维护公共环境安全。所以,集体林权制度改革还需要实现另一个重要的目标——生态安全。环境利用行为是人类生存发展的必然要求,不可能绝对禁止。具体到承包户承包经营公益林的问题,环境权人没有权利要求公益林承包户不从事环境利用行为,公益林承包户也不得超出合理限度开发利用其承包经营的林地。在具体权利发生冲突时,要仔细分析具体情境、具体原因以及具体冲突的程度。实现公益林承包户的经济权利,必须正确处理好公共利益与个人利益、生存利益与商业利益的关系,保护合法利益,抑制非法利益,努力实现利益最大化、损害最小化。

#### (2) 厘清法定边界

权利冲突就是指两个或者两个以上同样具有法律上之依据的权利,因法律未对它们之间的关系做出明确的界定所导致的权利边界的不确定性、模糊性,而引起它们之间的不和谐状态、矛盾状态(王

克金,2004)。立法机关是一个天然的利益协调部门,法律的首要功能就是确定社会成员之间的关系,以表明社会允许什么行为、禁止什么行为(霍贝尔,1993)。权利间发生冲突的基本原因就是法律没有能够厘清这些权利的边界,解决权利间冲突最基本的工作就是要在法律上尽可能地明确相互冲突的权利的边界和范围。具体到公益林承包户经济权利和公众环境权利的冲突问题,就是要着重考虑两个方面:一是解决公益林承包户经济权利的法律确认问题,通过立法,完善其内容,明确其范围、种类和责任;二是各权利对相对权利、相关法益的损害程度和是否存在替代机会的可能性(王克金,2010)。同时,我们必须认识到,制度不可能涵盖全部的生活,这也就是哈耶克所洞见的“理性不及”。由于制度的滞后性和语言表达的有限性,法律规定不可能做到面面俱到,泾渭分明。完全详列的权利会陷入不可知论,而且完全固定地理解权利会失去解释力,权利将仅仅是争论之中哪一方占据优势的结论,而不是前提(何志鹏,2011)。

### (3) 重视利益协调

边沁、耶林、麦考密克、拉兹等法学家一直强调权利是表征利益的范畴。“我们主要是通过把我们所称的法律权利赋予主张各种利益的人来保障这些利益的。”(庞德,1984)所谓利益,就是指一个人应该享有的和可以享有的有利于、有益于自己的物质的或精神的事物。权利是一种主客观相结合的产物,其内容就是利益和价值(刘作翔,2002)。从这一“功利化”原则来看,权利冲突实质上就是利益冲突,化解权利冲突就是协调权利主体之间的利益。所以,仅仅在法律文本上承认公民或法人有权利远远不够,对法律活动来说,也许重要的不是承认权利,而在于如何恰当地配置权利,并因此给予恰当的救济(苏力,1996)。诺贝尔经济学奖获得者科斯曾经使用经济学方法对污染问题进行过分析,总结出权利经常会出现在一种相互性的境地,简言之就是发生冲突的权利相互交织,难以全部实现,只能实现一个或者各自实现一部分。法律应当按照一种能避免较为严重损害的方式来配置权利,考虑不同权利背后的利益,进行取舍,实现动态的利益平衡。具体到公益林承包户经济权利实现的问题,首先要确定公益林承包户经济利益的合理范围,通过权利的形式将其合法化,帮助林农实现自

身生存与发展的需要;其次,要尊重权利主体的意思自治,发挥市场主体的主动性,借助市场机制完成利益分配(陈林生,2012);最后,国家要担负起公共责任,充分进行利益衡量,采取合法有效的“市场干预”,比如实行禁伐但是给予合理的生态效益补偿。

## 2. 具体举措

### (1) 落实主体改革

明晰产权是集体林权制度改革,也是保障公益林承包户经济权利的基础。明晰产权,应当做到:

一是尽量厘清“四至”。“四至”清楚是界定林权的前提。林地“四至”界定确实存在较多的困难,能够技术解决的要尽快解决,不能技术解决的要想办法变通,尽量解决。在技术不能解决“四至”问题时,可以要求相邻林权权利人对相邻界限等林权证内容进行书面协商确认,将书面确认书作为林权档案内容之一进行保存。如果日后发生争议,相邻林权人的书面确认可以作为解决争议的依据。

二是尊重民主决策。林地承包经营涉及集体成员的切身利益,各地林情、社情有所不同,具体实施方案应当充分尊重民意。公益林承包到户要承包者自愿,承包方案也应经过村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意。决定不承包到户的公益林资源可以纳入纪委推进的阳光工程,还应当确定具体管护人,以落实公益林管理的权责。

三是完善考核标准。主体改革的验收,究竟应当以什么为标准?确权发证率固然很重要,但是不能一味追求书面的确权发证率。政府发证了,但是没有发到林农手上,或者干脆弄虚作假,应付验收,这些情况都是存在的。在主体改革基本成功之时,有必要开展“主体改革回头看”的工作,巩固成果,解决遗留问题。

### (2) 深化配套改革

传统的发展观总是把发展经济与保护环境割裂开,认为发展经济与保护环境是矛盾的。但事实上,这两种利益并不完全是矛盾的,是可以综合平衡、统筹协调的。实践中,很多情况下环境问题不是发展过程本身引起的,而是由发展不足引起的。

一是重塑发展观。克服环境危机,选择新的发展道路,核心内容就是要把环境与经济因素结合在

决策层,以和谐方式处理发展经济和保护环境冲突。政府部门对此承担着直接的责任和义务,要使其政策、项目既要考虑生态保护,也要充分考虑经济发展的现实需求,实现环境与发展综合决策。

二是完善法律制度。联合国《21世纪议程》指出:“在使环境与发展的政策转化为行动的过程中,国家的法律和规章是最重要的工具。”然而,我国相关法律仍具临时性和不完整的特点,缺少必要的制度上的设置。拿公益林经营来说,与其密切相关的基础工作,比如森林培育和森林科学经营的评价标准、森林经营科技创新的激励举措、森林经营人才的管理等,这些重要的内容都没有明确的表述,更没有相关具体的规范条例。

三是法律、政策合理化。及时清理、修改和完善现行的规范,使之更加合理,有利于承包户灵活经营。公益林经营规范应当讲究科学性、保持连贯性。比如经营规范可以区分区域、区分树种、区分季节,林下养殖、采种、采脂等要尽快出台管理规范,便于基层执法人员掌握。

### (3)完善森林生态效益补偿制度

多年来,虽然我国设立了森林生态效益补偿基金,但是实践中的森林生态效益补偿在实质上只能称之为公益林的“管护补助”。要完成“管护补助”向“生态补偿”的过渡,我们必须解决以下几个问题:

一是补偿的标准。生态效益补偿简单而言就是自然资源有偿使用,即自然资源使用人或生态受益人在合法利用自然资源过程中,对自然资源所有权人或对生态保护付出代价者支付相应费用的制度(曹明德,2010)。生态补偿是对具有生态价值的对象进行保护的投入,也是对保护主体为了保护环境而放弃发展机会的弥补。生态补偿是有衡量标准的,标准就是补偿主体对生态服务的需求。森林生态效益补偿应当反映出公益林生态产出的正确价值,体现其经济效益。同时,应当根据不同林区、不同林种设定不同的补偿标准,实现补偿公平化、合理化。

二是资金的来源。森林生态效益补偿基金设立已有十年,但公益林生态效益补偿标准并没有显著提高,其中一个很重要的因素就是缺乏资金。国家是负有生态补偿责任的主体,这一点是确定的,但是国家并不是唯一的责任主体。按照“谁受益、

谁补偿”的生态效益补偿原则,生态受益者除了国家,还可以是具体的法人、机关、社会组织或者自然人。通过区域、产业、水源流向,都可以确定补偿责任主体,确定了责任主体,就能够更加合理地落实补偿资金(赵云峰等,2012)。

三是权责的管理。生态受益者支付费用,是因为生态服务提供者提供了生态服务,受益者与服务提供者的权利义务是双向的、互动的,生态服务提供者只有提供了生态服务才能够得到收益。对公益林承包户而言,获得补偿是因为进行了公益林管护,为生态产出付出了劳动;如果没有进行管护,就没有权利获得补偿。完善生态效益补偿制度,必须明确生态效益补偿法律关系各方的权利义务,不能顾此失彼。

### 参考文献:

- 霍贝尔.1993.初民的法律[M].北京:中国社会科学出版社:309.
- 曹明德.2010.对建立生态补偿法律机制的再思考[J].中国地质大学学报(社会科学版)(5):28-36.
- 陈林生.2012.市场场域:经济社会学对市场研究的新转向[J].江淮论坛(2):159-163.
- 何志鹏.2011.权利冲突:一个基于“资源—需求”模型的解释[J].环球法律评论(1):38-47.
- 庞德.1984.通过法律的社会控制、法律的任务[M].沈宗灵,董世忠,译.北京:商务印书馆:42.
- 刘作翔.2002.权利冲突的几个理论问题[J].中国法学(2):56-71.
- 苏力.1996.《秋菊打官司》案、邱氏鼠药案和言论自由[J].法学研究(3):65-79.
- 王克金.2004.权利冲突论——一个法律实证主义的分析[J].法制与社会发展.(2):43-61.
- 王克金.2010.权利位阶、权利平等抑或权利边界[J].长白学刊(4):86-90.
- 王利明.2002.物权法研究[M].北京:中国人民大学出版社:409.
- 王社坤.2011.对环境权与相关权利冲突之追问[J].法学论坛(6):123-128.
- 谢众,张先锋,卢丹.2013.自然资源禀赋、环境规制与区域经济增长[J/OL].江淮论坛(6).<http://www.cnki.net/kcms/detail/34.1003.G0.20131115.1627.012.html>.
- 余滨.2012.集体林权制度改革后生态公益林管理体制探索——以全国林改典型霍山县为例[J].林业经济(7):121-124.
- 张文显.2002.法理学[M].北京:高等教育出版社:85.

## Bottleneck and Breakthrough for Economic Right Guarantee of Contracted Households of Collective Forest

WU Nan

(Anhui Academy of Social Sciences, Anhui Hefei 230053, China)

**Abstract:** China's collective forest right reform aims to realize ecological civilization and to increase the income of forest farmers, therefore, the commodity forest and public-benefiting forest with collective ownership are brought into forest right system reform, however, public-benefiting forest takes more ecological function so that the contracted rights of the households for public-benefiting forest are limited accordingly. Currently, the bottleneck for contracted households of collective public-benefiting forest to realize their economic rights is the contradiction between market-oriented forms and planning-economic system, the contradiction between economic development and environment protection and the contradiction between policy demand and policy shortage, as a result, China should face the national situation, clarify legal borders, emphasize benefit coordination, and realize collaborative development between economy and ecology as well as society by implementing main body reform, by deepening matched reform, by perfecting forest ecological benefit compensation system and by legally protecting the economic rights of contracted households of the public-benefiting forest.

**Key words:** collective forest right reform; public-benefiting forest; contracted business right; economic right; development-style environment exploitation right; environment right; forest ecological benefit compensation; supervision on public-benefiting forest

**CLC number:** F326.22; DF463      **Document code:** A      **Article ID:** 1674-8131(2014)03-0040-07

(编辑:南北,段文娟)

### 声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文;同时,本刊为《国家哲学社会科学学术期刊数据库》《万方——数字化期刊群》《中文科技期刊数据库》《科技论文在线》《国研网》《龙源期刊网》《教育阅读网》《博看网》《中文电子期刊服务数据库》(CEPS,华艺数据库)等数据库全文收录期刊(其中《国研网》为选择性收录),论文在本刊发表后将通过上述数据库传播。

文章凡经本刊选用,即视为作者同意本刊代理该作品电子版的信息网络传播权,并且本刊有权授权其他机构进行该作品电子版信息的网络传播。

作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意本刊上述声明。若作者不同意其作品收录入上述数据库,请在来稿时说明,我们可做相应处理。

西部论坛编辑部