



集体林地权利的法律分析

李平

农村发展研究所

林业产权改革国际研讨会

2006年9月

- 现行法律框架
- 存在的一些法律问题
- 立法改革建议



- 林木为权利人所有
- 林地权利
 - 自留山为长期无偿使用（9号文件）
 - 退耕还林地使用权为70年（退耕还林条例）
 - 其他林地：30-70年



- 林地使用权：各类主体均可拥有
- 林地权利的转让
 - 家庭承包林地流转法律上没有限制
 - 非家庭承包的集体林地流转必须经2/3同意
 - 流转客体仅限于用材林、经济林、薪炭林，防护林和特殊用途林排除在外
 - 流转不得改变林地用途
- 林地权利抵押
 - 允许四荒地形成的林地权利进行抵押
 - 自留山使用权不得抵押, 但9号文件（14条）似乎与之冲突
 - 承包责任山是否能够抵押尚没有法律规定
 - 林木抵押是否土地随之抵押法律上没有明确规定
- 林地管理
 - 可以集体管理，亦可承包人个人管理



- **林地征收征用的补偿权**
 - 对实际征地，土地权利与林木均给予补偿
 - 政策性征地(Regulatory Taking)基本不予补偿：
如天保林工程
 - 最近的大中型水库移民条例开了一个小口：淹没线
以上的零星树木按实际征地标准予以补偿
- **林地收益权**
 - 非林木产品归权利人完全享有，无政府限制
 - 林木限额采伐
 - 公益林禁止商业采伐
- **林木采伐**
 - 从上到下的采伐许可指标体系
 - 仅房前屋后的零星树木不受指标限制



- 似乎禁止林地承包权的调整
- 林地权利登记
 - 县级林业主管部门登记
 - 全国统一形式的林权证：设计非常到位
 - 权利的法律效力似乎始于登记，而不是始于承包之日
- 纠纷解决
 - 采取行政渠道穷尽原则：必须县乡政府解决之后才能诉诸司法途径



- **法律与政策的冲突**
 - 抵押的相关规定：自留山和责任山；退耕还林地
 - 流转范围：防护林和特殊用途林
- **林地使用权流转规范**
 - 土地承包法的流转规定是否适用林地流转？
 - 如何避免官商勾结损害林农利益？
 - 妇女的林权在流转中如何保护？
- **林地使用权登记**
 - 登记机关的统一性
 - 登记效力
- **征地补偿**
 - 国务院28号文件是否适用林地征地
 - 征地补偿标准和补偿分配
 - 政策性征地的补偿
- **纠纷解决机制**
 - 行政渠道穷尽原则是否有限制林农申诉权力之嫌？
 - 土地承包法是否适用林地纠纷？



林农收益权的实现

- 仅仅在法律上确定林农对林木的所有权是不够的
- 林木所有权的核心：是否具有变现的价值
- **采伐指标**
 - 由上而下的硬性指标体系是否必要？是否能够实现设立该体系的目标？
 - 如果继续采用硬性指标模式，是否让指标的制定更具有参与性？
- **采伐许可的发放**
 - 程序的透明公正
 - 行政复议
 - 司法救济
- **美国华盛顿州的做法**
 - 没有预先设定的采伐指标
 - 采伐许可申请
 - 两级审查
 - 审查申请表内容是否符合规范，申报附加文件是否完整等
 - 根据政府掌握的采伐地情况进行环境评估、土壤评估、水资源评估、文物评估；如有必要实地勘察



- 以法律形式确认自留山的永久使用权，规定其他林地在使用权期内不得调整
- 废除所有对林农流转林地使用权的限制
- 制定在流转过程中保护林农的规定
 - 明确规定土地承包法的流转条款适用林地流转或者在专门森林法规中套用承包法有关规定
 - 流转收入完全归权利人（即出让人）所有
 - 流转合同必须有配偶同意方能生效
 - 像全国统一的林权证一样，设计统一的流转合同或者规定统一的流转合同要件
- 赋予林农抵押林地获取贷款发展林业的权利
 - 制定措施防止银行囤积林地
 - 引入“家园地豁免”（Homestead Exemption）原则，适用于以林维生的地区
 - 制定银行抵押贷款指导原则，防止恶意抵押



- **征地补偿**

- 林地补偿标准
- 补偿分配标准
 - 自留山全部归林农
 - 其余林地2/3以上补偿款归林农
- 引入政策性征地全额补偿的原则，对完全禁伐的林地进行补偿

- **林地权利登记**

- 统一登记机关：似乎应以国土部门为主
- 规定林地权利始自林地分配（或承包）之日，而不是登记之日

- **纠纷解决**

- 赋予林农多渠道解决林地权利争议的权利
- 司法救济中应包括恢复原貌、退还土地等衡平法（equity remedy）救济措施



- **考虑逐步废除由上而下的指标计划体系**
 - 第一步：指标制定从由上而下改为由下而上，类似于土地利用规划的制定报批程序
 - 第二步：废除硬性指标体系，制定具体的、具有操作性的采伐审批标准，并广泛公布
- **改进审批程序**
 - 公开、透明
 - 拒绝采伐申请必须说明理由
- **申诉权利**
 - 赋予林农在采伐申请遭到拒绝后请求行政复议的权利
 - 行政复议采取当事人回避原则
 - 举证责任由拒绝申请的政府部门承担