

村级群体性决策失误： “新集体林改”的一个解释框架

□ 朱冬亮¹ 程 玥²

内容摘要 2003年开始试点、2008年正式全面推广实施的新集体林权制度改革，被认为是我国农村改革走向深入的具有里程碑意义的标志性事件。按照国家的林改制度设计，此次林改的基本目标是仿效上个世纪80年代前后实施的耕地承包制，让农民平等享有集体林地承包经营权。不过，以福建为代表的试点省份的林改实践表明，新集体林权制度改革并没有完全实现改革的初衷，不少农村地区在林改后出现了林权过度集中的现象，而许多农民却因之失山失地。这种情况主要与新集体林权制度改革政策设计及执行过程中出现的村级群体性决策失误直接相关。

关键词 新集体林权制度改革 失山失地 群体性决策失误

作者 1朱冬亮，厦门大学公共事务学院教授、博士；2程玥，厦门大学人类学与民族学系硕士生。（福建厦门：361005）

作为新世纪推行的一项重大农村改革举措，新集体林权制度改革（以下简称“新集体林改”）始于2003年福建省的试点改革，而2008年6月中共中央、国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》政策文件的出台，则标志着新集体林改在全国的全面推广实施。按照国家的政策设计安排，新集体林改要稳定和完善农村基本经营制度，把集体林地经营权和林木所有权落实到农户，确立农民的经营主体地位，让农民获得重要的生产资料，激发农民开展林业生产经营的积极性。由此不难看出，新集体林改是农村家庭承包经营制度从耕地向林地的拓展和延伸，

是对农村土地经营制度的丰富和完善。那么，新集体林改的实施，能否达成林改政策设计所追求的制度变革目标呢？

新集体林改与农民失山失地

任何的制度变革，本质上都是利益的再调整和再分配。改革本身必须同时兼顾效率与公平。按照官方的表达，福建省在新集体林改后，家庭联合经营、委托经营、合作经营、股份制经营等已经成为林业经营的新型经营实体，广大农民获得了实实在在的改革收益，甚至实现了

对自己的待遇感到不满意时，政府要鼓励和支持劳动者通过对话、谈判、起诉等合法手段争取合理的报酬；第三，尽快建立与地区、行业相关联的最低工资标准；第四，坚决制止和打击各种克扣和拖欠劳动者劳动报酬的行为；第五，制定和完善合理的劳动保护和保障制度，为劳动者提供良好的工作环境。

综合以上论述，笔者认为，目前解决中国公平问题的思路是：正义第一，效率优先，兼顾平等。

[本文为教育部项目“中国特色社会主义总体布局研究”(2008JYJ058)的阶段性成果。]

参考文献：

- [1] 罗尔斯.正义论.北京：中国社会科学出版社，1988：3.
[2] 马克思恩格斯选集（第2卷）.北京：人民出版社，

- 1972：143.
[3] 艾德勒.六大观念.北京：三联书店，1991：184.
[4] 托马斯·唐纳森、托马斯·邓非.有约束力的关系.上海：上海社会科学院出版社，2001：151.
[5] 何清涟.我们仍然在仰望星空.桂林：漓江出版社，2001：61.
[6] 转引自张学斌等.改革危险期.北京：中华工商联合出版社，1999：126.
[7] 夏振坤.发展经济学概论.武汉：湖北人民出版社，2000：115.
[8] 阿瑟·奥肯.平等与效率.北京：华夏出版社，1987：105.
[9] 转引自迈克尔·P·托达罗.经济发展与第三世界.北京：中国经济出版社，1992：78.

编辑 杜运泉

“耕者有其山”的目标。^[1]不过，笔者在该省一些农村的调查表明，实情并非完全如此。除了在上个世纪80年代初实行“林业三定”时期就已经分山到户的农村之外，其他农村地区的大部分集体林在林改前后已经通过各种途径流转到少数的林业公司和林地经营大户手中，与此相对应的则是许多农民失山失地。林改在提升林业经营效率的同时却失去了相当的公平性。

一般而言，集体林权集中有多种形式：第一种形式是大量的集体林地使用权及山林向林业公司集中。后者以建立产业基地的名义，大量“兼并”或者“圈占”集体林地，使之成为公司发展的产业基地。这种经营模式与地方政府提高林地集约化经营绩效的追求相吻合，因此往往得到地方政府的大力支持。第二种方式是通过市场流转机制向林地经营大户集中。和林业企业建立产业基地的大规模收购或者租赁集体林地相比，经营大户一般都是长期从事林木生意的当地人，他们经营的集体林地一般规模较小，从几百亩到数千亩，多的可以超过一万亩。如果经营大户经营的集体林地超过一定的规模，也可能注册成立私人企业，以企业化的运作方式来管理和经营自己所承包的山林。

就福建省的情况来看，导致农民失山失地的主要原因是集体林地流转到少数非农村资本持有人手中，其中尤以外来强势资本为主。特别是一些大型的造纸企业，它们以所谓的建立林纸一体化的产业基地作为企业发展的方向，大规模地采取各种方式“兼并”集体林地。目前福建省已经形成包括永安林业、青山纸业股份有限公司、福建南纸股份有限公司、福建南方林业发展有限公司、将乐县县腾荣达公司等在内的大型林业企业，其中永安林业和青山纸业股份有限公司都是上市公司。成就这样一家占地十几万亩甚至数十万亩的大型林业企业，其背后往往是数以千计万计的农户失山失地。据三明林业局的一份资料显示，三明市所属的永安林业、青州造纸厂和国有林场的森林经营方案已获审批，正准备组织实施。如果计划顺利进行，届时这些公司经营的林业基地总面积将达到350多万亩。^[2]类似这样的林权集中现象在福建省的其他县（市）也普遍存在。在笔者所调查的闽西北L县，仅该县的县林业总公司和一家外来的私营公司合计租赁经营的集体山场面积就高达45万亩，占全县有林地面积的15.91%。事实上，该县林改后除了不列入此次改革范畴的部分山场之外，全县共落实自留山6万多亩，落实家庭承包经营71万多亩，落实其它方式经营93万多亩。其中，家庭承包经营的山场大部分是属于原本就已经分到各个农户的竹山和果林，共有约50万亩，而属于普通商品林的只有约21万亩，这其中还有15万亩是属于林改之前“非规范”转让的。如果扣除上个世纪就已经承包到户的竹山和果林，70%以上的农民家庭在这次林改中没有分到多少山林，其他分成收

益也非常少。^[3]林权过度集中而引起的农民失山失地现象无疑让新集体林改的改革绩效特别是公平绩效大打折扣，也违背了新集体林改的制度变革初衷。

特别需要提醒的是，由于林改前后林业公司“收购”山林，背后都有当地政府甚至更高层面的政府参与，因此村集体组织和普通农民谈判地位的缺失，致使农民获得的分成收益较少，他们的林权权益也无法得到有效的维护。有研究者调查后认为，福建南平市的村干部在林改前后就因过多地考虑任期内可支配的财力，对集体山林采取一卖了之的做法，忽视村民的利益，出现大面积的林子拍卖集中到少数人手上，而一些需要生产资料的村民却因资金短缺等原因而无法得到，违背了新集体林权制度改革承诺要实现“耕者有其山”的初衷。^[4]不过，这种解释只是一个表层原因，真正导致农民失山失地的深层原因还不在此。

新集体林改前后的村级民主发展变化

导致新集体林改后农民失山失地和林权集中的深层原因究竟有哪些？包括笔者在内的研究者曾经分析指出，导致福建省新集体林改前后林权集中的主要原因与林改过程中存在的政策排斥、信息排斥、资本排斥等因素有关^[5]，也与林改制度实施过程中出现的执行偏离以及村庄的非正式制度影响有关^[6]。这些解释观点虽然有启发性，但并不全面。因此，笔者接下来将提出另外一个解释框架，即现行的村级民主决策机制也是导致当前我国新集体林改中农民失山失地的一个重要原因。

众所周知，按照我国现行的《村民委员会组织法》、《土地承包法》等相关法律的规定，类似新集体林改这样的重大事件必须经过村民会议或者村民代表大会讨论通过，方可办理实施。但是，在新集体林改实施之前，包括福建省在内，各地转让山林，大都是由村书记、村主任说了算，经过村民会议或者村民代表大会讨论通过的林权流转极少。至于普通的村民甚至连基本的知情权都没有，更不要讲参与权与决策权了。这种情况使得很多村集体山林在林改之前就已经通过各种“非规范”途径流失到少部分人手中，并直接导致集体林业资产的重大流失。

为了有效避免村级新集体林改实施过程中的村民群体缺位现象再次重演，进而提高林改决策的民主性，福建、江西等试点省份，都赋予村集体组织相当大的决策权和自主权。2008年6月中共中央、国务院出台的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》政策文件也明确强调，要保证普通村民在村级林改实施过程中具有发言权、参与权和决策权。其中福建省明确规定，新集体林改要因地制宜，按照“一村一策”来施行。和以往的农村改革不同，该省强调把是否经过2/3村民代表讨论通过作为村级林改实施

方案是否具有法律效力的一个评判标准。笔者所调查的L县就明文规定,凡是未经过2/3村民代表讨论同意的林权转让行为,都属于“非规范”行为。这样一来,新集体林改在客观上就为村级民主和村级选举搭建了一个利益博弈的平台,福建省很多村的村级民主发展进程也在林改实施过程中得以迅速推进。

于是,在新集体林改实施过程中,广大村民长期被压抑的利益诉求一下子被激发出来了,他们纷纷以自己的方式参与到村级选举中来。2006年,L县在实行新一届村级干部换届选举过程中就出现了许多前所未有的积极性变化。首先,村民参选的热情明显更加高涨,村民的投票率特别是妇女的参选投票率较以往有很大的提高。其次,这次村级选举过程相对更加规范,监督机制也更加健全。这种监督一方面来自村民之间的内部监督,另一方面来自外部机构包括乡政府的监督。第三,参选职数大为增加。以往选举,很多村民都只关注村主任一人的位置,而这次选举,村民不仅关注村主任候选人情况,而且关注每个村委委员候选人情况,甚至连村民代表的选举都要展开激烈的差额选举竞争;尽管村民代表并不属于村干部编制,他们没有工资和其他补贴。村民委员会选举之竞争激烈,客观上表明了村级民主发展的进步。

新集体林改中的村级群体性决策失误

那么,实行村级民主决策是否就能够有效避免新集体林改中农民失山失地,进而导致农民群体的林权权益受损呢?笔者认为,至少在目前阶段,我们对此所带来的积极影响不可做过高的估计。对L县的田野调查中表明,很多村庄正是通过民主决策而把集体的山林流转出去,犯下了群体性决策失误。这种失误让大部分村民在随后的时间里感到痛心不已。之所以会出现这种情况,主要与新集体林改政策设计的村级民主决策程序缺漏有关。

首先,虽然我国现行的《村民委员会组织法》中已有规定,重大村级事务决策需要经过村民大会或者村民代表大会决策通过,但是这项制度并没有完全贯彻落实到农村基层。在L县,实际上一直到新集体林改实施之前,除了开展换届选举之外,其他的村内重大事务基本上是由村书记、村主任或者至多是“村两委”成员说了算,村民代表和普通村民基本都没有参与。至于村民代表制度,则更是形同虚设,以致在实施新集体林改时,说要召开村民代表大会进行决策,各村才不得不去民政部门查找村民代表身份。此外,更有少数的村根本没有选村民代表,以致不得不临时指定或者选举村民代表。可想而知,这种从来或者基本没有经过“民主”训练的村民代表,实在难以承担新集体林改的决策重任。

L县的实践表明,虽然名义上广大村民特别是村民代表获得了知情权、发言权、参与权和决策权,但整体上村民代表对新集体林改的参与过程仍然有限。由于各地对新集体林改政策的宣传力度不足,很多村民代表无论是在主观认知上还是在客观意识上,都未能很好地认识到新集体林改的重大意义,自然也不能够很好地履行自己的职责。不少村民代表甚至认为,新集体林改中实行村民代表决策制不过是“走一个过场”,起真正作用的还是政府和村干部。实际上,各村在实施新集体林改时,大多是把村里的林改方案拿出来让村民代表讨论表决通过而已,至于其他程序,如野外调查核实、招投标过程,则很少有他们的参与。这种不完全式参与无法杜绝集体林改中的一些非规范操作行为。

其次,由于新集体林改是一个政策性很强的制度变革,以普通村民和村干部的阅历和知识积累,他们不可能在短时期内知晓国家新集体林改政策的具体内容,更加难于理解和把握国家实施集体林改的真正意图。再加上很多村民代表未经民主训练,没有“参政议政”经历,参与村级公共事务能力过低,他们不能完全理解和履行自身的职责。况且,林地利用及流转中还涉及到许多复杂的专业性知识,如图表的制作、林木资产的评估、拍卖等,这些要素都决定了不能对他们参与村级事务的决策能力作过高估计。即使有少部分村民代表认真参与并履行了自己的代表职责,但是由于他们的文化素质偏低,人生阅历也非常有限,因此很难很好地做出符合村民群体利益的理性选择。很多村民代表在参与村级事务中分不清个人利益与集体利益,也辨不清当前利益与长远利益,缺乏全局和长远意识。这些客观局限性决定了他们很可能会犯村级群体性错误,出现群体性决策失误,从而给村集体和全体村民带来不可弥补的损失。

在福建省的村级集体林改实践中,村民代表甚至全体村民出现群体性决策错误的典型表现就是,各村的村民代表大都同意把本村的山林以招投标形式转让,这样做虽然可以保证村集体获得一次性收益,但是极大地损害了村集体和村民的长远利益,也无益于村集体经济的可持续发展。而村民代表之所以没有考虑到要维护本村的长远利益,是因为他们和村干部站在同一个角度来看问题,把个人利益超越于集体利益之上。

2004年,L县Z村在新集体林改实施过程中出现的招投标流转山林的例子就很好地证明了这点。这个村的村民代表经过集体研究,决定把本村2556亩山场集中捆绑起来,实际只按照2385亩有林地计算,通过公开招标的形式转让给当地的一个林地经营大户。当时这些山场的平均每亩标底价为400元,实际“中标”转让价为411元,总价为98万多元。如果这些山场留到2008年,每亩平均价至少可以达到1500~2000元,总价将升值到357.7~477

万元。短短四年时间，Z村损失至少在260万元以上。而该村的村民代表当初之所以会同村干部提出的招投标方案，主要是因为村干部事先允诺，要把拍卖山场所得收益的70%按照全村人口数均分到户，以此形式来实现“货币均山”。这点对于村民代表甚至全体村民都有很强的诱惑和吸引力。因为按照他们的长期生活经验判断，林地不像耕地，难以真正公平地进行条块分割而分山到户，如果仍然由村集体管护经营，则势必像以往一样，成为所谓的“干部林”，普通村民很难从中获得收益。与其这样，还不如现在就把这些山场给卖了，好歹能够得到一点分成利益。正是基于这种考虑，Z村的村民代表才会同意把本村的集体山场捆绑拍卖，急于把村集体林木资产变现，这种短视行为导致了不可挽回的群体性决策失误，其最终结果就是引起集体林权的过度集中，许多村民因之而失山失地。

实际上，在新集体林改的村级决策过程中，很多村民代表不敢坚持自己的立场，也不愿旗帜鲜明地维护广大村民的利益。相反，他们容易受到一些村干部的利益诱惑，后者只要给一点利益甜头，他们就会放弃自己的原则。这种行为无疑遭到其他村民的指责，进而导致村民对村干部甚至对村民代表的信任流失。不仅如此，由于上级政府不可能对各村的村级林改实施过程进行全程有效的监督，因此有的村就利用政府组织工作上存在的疏忽，在新集体林改过程中实行“非规范”操作。其中最可能出现的一个做法就是不召开村民会议或村民代表大会，而是由“村两委”成员自行决定实施新集体林改。同时，由于村民群体的缺位，村集体组织和村干部决策很容易受到外部条件的干扰，特别在上级政府和外来商业资本想方设法和村干部达成一种共谋关系，从林改中获取非法利益之后。自2006年至今，L县林改中存在的问题逐步暴露出来，引发了大面积的林权纠纷。不少村庄的村民通过使用所谓的“弱者的武器”来表达自己的利益诉求。^[7]也可能采取研究者所说的“阵地战”和“游击战”以及“闹”、“说”、“缠”的“三字诀”行动策略来表达自己的不满。^[8]

从上面的分析中可以看出，新集体林改中出现的村级群体性决策失误，主要与我们对民主发展的阶段性和民主的内部弊端认识不足有关。民主决策作为利益均衡机制，其作用的发挥离不开完善的外部条件和成熟的运作机制。正如科恩所指出的，民主“能取得何种程度的成功，还要决定于实行民主必须具备的各种条件”^[9]。新集体林改的实践表明，在目前的情况下，匆忙地把林改决策交予村民群体去实行，无疑是很不妥当的。集体林改后农民大面积失山失地的情况就证明了这点。尽管国家赋予村民代表以权利，让他们在新集体林改中选择自己的发展道路，但是他们却不能很好地维护村集体和广大村民的利益。如今

回过头来看，要为这个失误承担责任的不仅是村干部，也包括村民代表甚至全体村民乃至现行的整个村民自治制度，而最终则归结于新集体林改政策设计的缺憾。

事实上，自从西方的民主理论提出来之后，西方学界就已经质疑并注意到民主的失效性问题。^[10]所谓民主或村民自治必须处理三个问题：第一是正当性（也就是通过村民选举）；第二是合理性；第三是公共性。在长期的争论中，学术界也达成了一些基本共识。首先，民主所宣扬的只要是多数人的意见和决定就必然是好的，这个假设并不是一个真实的命题。投票民主其实只能满足正当性的标准。众所周知，在许多国家的公民投票法中规定，有些方面不能公投，必须把它从投票中独立出来。其次，必须预设一些更加高级的东西不允许民主程序来干涉、妨碍和限制。再次，在村民自治组织法中的民粹主义思路或倾向既违反了民主的合理性，也违反了其公共性。就各国的公民投票法来看（公投法），民主有其适用性范围规定。例如，我国台湾地区所制定的公民投票法就明确规定，类似经济类（预算类、投资类）议题不能进行全民公投，因为专业性太强，这个部分需交给专业人士或精英进行民主审议（如立法院设立的一些专门委员会，里面的议员必须是该领域专业人才）。而我国的新集体林改恰恰忽视了这个关键点。

[本文系福建省高等教育新世纪优秀人才支持计划资助课题阶段性研究成果。]

参考文献：

- [1] 福建省林业厅. 产权是林业改革的核心——福建省集体林权制度改革基本情况介绍. 2006.
- [2] 三明市林业局. 三明市集体林权制度改革情况汇报, 2007.9.11.
- [3] [5] 朱冬亮. 集体林权制度改革中的社会排斥机制分析. 厦门大学学报, 2007(3).
- [4] 陈永源、谢德海. 福建省南平市集体林权制度改革的实践与建议. 林业经济问题, 2005(5).
- [6] 裘菊、孙妍、李凌、徐晋涛. 林权改革对林地经营模式影响分析——福建林权改革调查报告. 林业经济, 2007(1).
- [7] Scott, J. Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance. Yale University Press, 1984.
- [8] 叶启政. 传统与现代的斗争游戏. 社会学研究, 1996(1); 应星. 集体上访中的“问题化”过程. 清华社会学评论(2000年特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2003:80-109.
- [9] 科恩. 论民主. 北京: 商务印书馆, 2004:102.
- [10] 蒋云根. 社会公正及其悖论. 华东师范大学学报, 1995(4).

编辑 李梅