

# **Civil Environmental Rights and the Reform of Legal System on Collective Forest Rights in China**

公民环境权与中国集体林权制度改革

**ZHOU Xunfang** 周训芳

**Politics and Law School, Central South University of Forestry and Technology**

中南林业科技大学政法学院

**November 5, 2009 Wuhan**

# Major Ideas

- **There are two basic goals in environmental law: protecting the environment and promoting environmental justice.**
- **Protecting the environment would benefit civil environmental rights / promoting environmental justice is helpful to individual rights to use natural resources for survival.**
- **It is also the goals of the reform of legal system on collective forest rights in China.**
- **In order to reach the goals of environmental law and ensure Chinese farmers' right to use forest land, the legal system of collective forest rights should be restructured, the present administrative system on compensation to non-commercial forests those owned by village autonomies should be improved, the social security system and stakeholder management mechanisms in collective communities of forest areas should be established.**









# 1 集体林权制度的重构 Reform of Legal System on Collective Forest Rights

- 重构路径 Restructuring Approach:
- 1 将林地使用权从林地所有权中完全剥离，创设新的物权类型——林地承包经营权。将林地使用权彻底让渡给林地承包经营权人，从根本上解决权属不清晰的问题，从而激发农民的林业生产积极性
- To create farmers' contractual right for management of forest land and further to make it to be an independent type of real right

- 2 村集体和地方政府对集体林地享有土地发展权：基于生态公益需要将农民的林地列入生态公益林范畴；实行林地分类经营管理，将集体林地划分为生态公益性林地与社会保障性林地
- Collectives (Village Autonomy)/local governments' right/responsibility for land development (sort management; dividing forest land into those for non-commercial purpose and those for social security purpose)



## 2 集体生态公益林经济补偿

### Compensation to Non-Commercial Forest

- 1 地方政府出于生态公益考虑，可以在与村民自治体协商的基础上，依法将集体所有、实行家庭承包由农民获得承包经营权的集体林地区划为生态公益林，限制承包经营权人行使权利并给予合理经济补偿。
- Local governments (through negotiation with village autonomies) could make non-commercial forest program and give compensation to contracted land users.

- 2 经济补偿应当符合市场经济规律。林地效益巨大且需通过长期经营才逐步体现。目前中国的林地补偿参照耕地补偿通用标准，只能补偿林地承包经营者的部分直接财产损失，而不能补偿林地的生态价值。因此，集体生态公益林补偿应考虑生态价值。
- Non-commercial forest compensation should be accorded with economic rules, ecological value and interests.
- The standard of compensation should be changed according to ecological value of non-commercial forests.

- 3 集体生态公益林区划与补偿金发放应受监督与制约，严格规范集体生态公益林区划程序，完善行政补偿机制。充分尊重林地承包经营权人的知情权和决策权；明确集体生态公益林范围和用途；地方政府、集体和农民共同协商区划和补偿方案；建立集体生态公益林区划和补偿的监督与审查机制；完善生态公益性集体林地补偿的法律救济途径。
- **Supervision system of non-commercial forest land planning and compensation**
- **Access to information, public participation and access to justice**

### 3 集体林区农民的社会保障

## Social Security System in Collective Forest Communities

- 目前中国集体林区农民的保障主要是自我保障，以土地提供的生存保障为核心。集体林地被区划为生态公益林地之后，农民实际上失去了林地，因此需要完善集体林区社会保障制度。
- 1 建立林地抵押和投融资担保制度。当金融市场认可土地的担保功能时，利用抵押融资将成为农业资金要素的重要来源。
- 2 建立家庭、林区集体经济组织和地方政府三方联保，增强集体经济组织的责任心，带动集体林区农民加入社会保障体系。
- 3 建立城乡之间、林区之间的社会保障体系的衔接通道，实现顺利转接，减少农民退保。

## 4 集体林地利益相关者管理

### The Stakeholders and Stakeholder-Management

- 1 从财产角度考虑，林地利益相关者包括一级市场中集体经济组织内部成员，二级市场中转包、转租受让人，以及未通过家庭承包分配出去而由代表集体管理林地的集体经济组织、村民委员会。他们是一级利益相关者（内部相关者）。
- 2 从资源角度考虑，林地利益相关者包括全体社会成员，作为间接利益相关者共享林地生态效益。他们是二级利益相关者（外部相关者）。
- 3 从资源和财产综合体角度考虑，地方政府和集体拥有林地发展权，既要在市场基础上运用宏观调控手段提高林地经营能力和可持续发展能力，又要兼顾生态效益，为社会提供良好环境和提高人居水平。他们是宏观利益相关者。

- 将诸多利益相关者进行一、二、三级界定，便于对林地权利义务配置、利益分配与协调方案的确定提供重要依据。
- 1 明确集体林地直接利益相关者的利益需求。尊重林地承包经营权人意愿，将直接利益相关者放在林地利益关系网首要位置。
- 2 赋予各个级别的林地利益相关者群体或个人相应权利，达成权利和义务的互动和平衡，充分发挥林地相关者在林地经营中的监督、引导、促进、配合等作用，实现社会共享。
- 3 根据各个利益相关者的权利和需求合理分配林地收益，协调各利益群体之间的关系，形成良性利益共享机制，促进集体林地资源可持续发展。

