

规范国有森林风景资源有偿使用的思考——以山西省为例

张全林 (山西省国有林场和种苗工作总站, 山西太原 030012)

摘要 国有森林风景资源有偿使用是自然资源有偿使用的重要方面, 目前我国国有森林风景资源有偿使用政策不尽完善, 理论探索不够, 实践经验不足。立足森林风景资源用益物权的实现, 探索了有偿使用的具体方式方法, 认为实行特许经营是国有森林风景资源有偿使用的可行途径, 提出了规范程序、加强监管、完善制度等意见和建议。

关键词 国有林场; 森林资源; 有偿使用

中图分类号 S7-9 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)04-0121-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.04.031



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Thoughts on Standardizing the Paid Use of State-owned Forest Landscape Resources—Taking Shanxi as an Example

ZHANG Quan-lin (Shanxi State-owned Forest Farm and Seedling Work Station, Taiyuan, Shanxi 030012)

Abstract The paid use of state-owned forest landscape resources is an important aspect of the paid use of natural resources assets. At present, the policy of paid use of state-owned forest landscape resources in China is not perfect, the theoretical exploration is not enough, and the practical experience is not enough. Based on the realization of usufructuary rights of forest landscape resources, this paper explored the specific methods of paid use, it was considered that franchising was a feasible way for the paid use of state-owned forest landscape resources, and some opinions and suggestions were put forward, such as standardizing procedures, strengthening supervision and perfecting the system.

Key words State-owned forest farm; Forest resources; Paid use

随着生态文明进程和健康中国战略的推进, 森林作为一种重要的公共资源, 因其可为人类提供优质生态环境服务、具有促进人类健康功能而以新的视角回到人们视线, 生态旅游和森林康养成为社会普遍关注的问题。国有林场作为森林资源富集和生态系统完整的区域, 拥有发展生态旅游、森林康养产业的优越基础。如何推进森林风景资源的有偿使用, 使森林最大限度地为人类游憩康养提供服务, 是目前国有林场普遍面临的问题。

1 文献综述

纵观林业发达国家森林资源有偿使用, 普遍以法律形式明确国家对国有林资源享有所有权, 明确规定国有林可以民营且赋予民营主体合法经营权益。如日本法律规定, 国有林地可以通过承包、租赁等方式转移经营权, 并且规定经营期限、经营者的权利、义务等, 鼓励民间资本流入国有林经营中^[1]。董俊纘^[2]在《国有森林资源有偿使用法律制度研究》中从物权理论维度分析, 认为森林物权是一种用益物权, 其不仅具有一般民事物权占有、使用、收益、处分四大权能, 还包括开发、保护、改善、管理的权能。新《森林法》第十六条规定: 林业经营者依法取得的国有林地和林地上的森林、林木的使用权, 经批准可以转让、出租、作价出资等。具体办法由国务院制定。2016年12月《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度的指导意见》^[3]指出: 对确需经营利用的森林资源资产, 确定有偿使用的范围、期限、条件、程序和方式。研究制定国有林区、林场改革涉及的国有林地使用权有偿使用的具体办法, 通过租赁、特许经营等方式积极发展森林旅游。本着尊重历史、照顾现实的原则, 全面清理规范已经发生的国有森林资源流行为^[4]。2017年9月26日, 中

央办公厅 国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》, 强调国家公园的经营管理实行“特许经营管理”。

2 研究探索

山西在发展森林旅游、森林康养过程中对国有森林资源有偿使用进行了积极的探索, 初步积累了一些经验。

2.1 森林风景资源股份合作 2017年, 山西省政府办公厅发布《山西省鼓励投资政策(2017年版)》^[5], 提出鼓励社会资本、社会资本投资林区森林康养产业, 林区以森林风景资源评估价值作为资产入股参与投资, 同时邀请有资质的相关单位对森林资源进行评估, 在办理林地占用、林木采伐手续方面提供便利。之后, 山西省直林局聘请5家资产评估公司对首批11个拟建森林康养基地的景观康养资源进行了评估, 评估主要内容分为自然类、环境类、人文类和实物类, 评估方法统一使用现行市价法和模拟开发法。由于国有森林景观资源资产评估的相关核准和备案制度不完善, 加之森林景观资源资产折股量化不易, 后期风险不易把控, 目前国有森林景观资源股份合作进展不顺利。

2.2 森林风景资源租赁使用 目前山西在森林旅游景区和康养基地主要采取租赁方式开发。如山西省太岳山国有林管理局采取“保底收益+(保底收入×国家GDP增长率)”的方式确定租金。对景区内索道、漂流、滑道、餐饮、疗养等经营性项目, 林局林场与经营主体另行签订协议, 综合考虑项目建设规模及预期收益等因素, 合理确定收益分成, 确保林局收益的最大化^[6-7]。但也有一些市县林场不规范, 有的以县政府与民营企业合作框架协议代替林场与公司的经济合作协议, 存在越权审批、协议不规范、林场丢权失利等情况。租赁一般是森林资源的整体租赁, 难以将森林风景资源与实物资产相分离, 审批环节复杂, 监管难度较大。

2.3 森林风景资源特许经营 2018年, 山西省政府办公厅印发《关于创新机制加快国土绿化步伐的实施意见》, 提出以

作者简介 张全林(1971—), 男, 山西应县人, 高级经济师, 从事林业经济管理研究。

收稿日期 2021-05-17

特许经营的方式,鼓励开发主体发展森林旅游康养产业。目前山西省林业和草原局批复同意山西省吕梁山国有林管理局陶泥森林康养基地和山西省关帝山国有林管理局交城山森林康养基地对社会资本的特许经营,并且规定山西林业开发投资有限公司对省直林区森林康养产业开发实行特许经营。特许经营的对象是森林景观环境资源资产,不包括林木资产和其他实物资产。合作开发期间,林地林木权属不变,林场经营管理保持稳定,双方在加强森林资源保护的前提下,合理开发利用,实现利益共享。

2.4 森林风景资源抵押 根据物权法第四十条规定,“所有权人有权在自己的不动产和动产上设定用益物权和担保物权^[8]。用益物权人、担保物权人行使权利,不得损害所有权人的权益。”抵押权属于物的担保而非经济价值的交换。抵押权属于政府对国有森林资源的无偿使用,实际上损害了国家作为所有权人的权益。因此,在国有森林资源上设置抵押权是否合理值得商榷。蒋凡等^[9]在《完善我国国有林场林地流转的法律制度研究》中认为,林地使用权抵押不应成为国有林场林地流转的方式。《国有林场管理办法》第三十五条规定,国有林场不得以其经营的国有森林资源资产为其他单位和个人提供任何形式的担保。因此,我国目前尚不具备放开国有林场林地使用权抵押的条件。山西目前也没有国有森林资源抵押使用的先例。

3 结论与建议

3.1 结论

(1) 国有森林风景资源有偿使用必须厘清所有权、使用权和经营权3项权能,赋予国有林场完整的用益物权,在此基础上探索用益物权的多种实现形式。

(2) 从森林风景资源有偿使用的方式看,目前实行特许经营是一种较科学合理的方式。特许经营虽然不能确保国有林场经营单位利益最大化,但可以避免森林康养基地开发过度化。

(3) 国有森林资源有偿使用必须完善法律法规,依法规范,加强监管,注重源头管控和流程管理,确保森林风景资源用益物权的完整性和有偿使用效益最大化,确保森林资源的可持续经营和利用,确保国有林区和谐稳定。

3.2 政策建议

(1) 厘清所有权、使用权、经营权3项权能。国有森林资源所有权属于国家,为全民所有。国家作为所有权人,其管理森林的目的就是促进森林资源持续增长、合理利用,让森林为人类提供各种服务。所有权的实现依靠使用者和经营者不断增加生态产品的供给。依法取得森林、林木使用权的国有林场是森林资源的使用权主体,承担保护、培育森林资源的义务,保证国有森林资源稳定增长,提高森林生态功能,同时享有森林资源使用权、收益权,即享有国有森林资源的用益物权。物权的实现途径主要来源于生态效益补偿、经营收益和碳汇等市场。森林经营权可以由使用者自营,也可以引进第三方经营。对于一定范围的森林康养基地,大多是第三方经营。经营方会根据市场需求,开发适销对路的功能性

生态产品,满足社会对森林生态产品的需求。经营权的实现主要来源于产品和市场以及政府的补贴和扶持。

(2) 确立特许经营主体地位。根据商务部定义,特许经营是指通过签订合同,特许人将有权授予他人使用的商标、商号、经营模式等经营资源,授予被特许人使用,被特许人按照合同约定在统一经营体系下从事经营活动,并向特许人支付特许经营费^[10]。我国的特许经营制度最早应用于市政公用事业领域,实际上是一种公共资源领域引入私人经营的公私合营机制,近年来被逐步引入森林资源有偿使用领域。从国际惯例看,特许经营分为商业特许经营和政府特许经营,森林资源有偿使用属于政府特许经营的范畴^[11]。我国的特许经营制度在自然资源领域最早应用于风景名胜区,完全可供森林康养基地借鉴。森林康养基地的特许经营,首先要明确特许经营的对象——森林风景康养资源资产,不包括林木资产和其他实物资产。餐饮、住宿、旅游、种植养殖等项目都应该纳入特许的范围,限定经营规模、建筑类型、发展模式等;其次要明确双方权利义务,合作开发期间,林地林木权属不变,林场经营管理保持稳定,双方在加强森林资源保护的前提下,合理开发利用,实现利益共享。合作双方均不得以森林资源资产使用权进行抵押融资或融资担保。

(3) 合理确定特许费率。关于特许费率的确定,在理论和操作上都比较困难。国际上制定特许费率一般采用单一标准和复合标准。单一标准是指法律规定统一的费率计算方式。美国基于“与投资资本和合同义务为机会获得的净利润为基础”,加拿大基于“土地评估价值和居民消费价格指数”,韩国“根据自然公园占用或使用许可的人向公园管理厅支付恢复原状所需的费用”等都属于单一标准。复合标准则是根据不同申请人、不同申请项目、不同时间或区域设置不同的特许费率。加拿大、日本一般采取复合费率^[12]。无论哪种类型,都是在公益属性的基础上,由政府制定不高于市场相似产品的价格。根据我国有实际情况,森林康养基地的特许经营收费,建议根据《中国森林公园风景资源质量等级评定》(GB/T18005),在市场发育程度较低的情况下,宜采用模拟开发法进行评估。根据评估价值,考虑季节长度、高峰负荷、平均占有率、可达性、拟建设施设备、投入成本、预期收益等综合因素,确定特许费率。

(4) 加强监管体系和制度体系建设。建议国务院或者自然资源部尽快出台《国有森林资源资产有偿使用改革方案》,依法规范国有森林资源有偿使用行为。开展国有森林资源有偿使用的监督检查,对各类不规范行为予以纠正,对违法违规行为依法处理。完善国有森林资源有偿使用的具体规定和办法。有偿使用的项目应该包括森林观光、休闲、体验、康养等旅游项目以及种植、养殖、采集等林副产品和营造经济林项目等;国家一级公益林、自然保护区核心区、缓冲区、森林公园核心景观区、国家一级水源地保护区应禁止开展有偿使用。

(5) 规范森林资源有偿使用程序。国有森林资源有偿使用应在符合林地保护利用规划和国有林场森林经营方案的

美洲间断,地中海、西亚(或中亚)和东亚间断,欧亚和南部非洲(有时还有大洋洲)间断有相关联系。

古地中海成分在安南坝保护区维管植物区系中占有非常大的比例,原因主要有以下几方面:①在古地中海退缩的过程中,一些适应了干旱、高盐环境的植物在该区残留并逐渐繁荣;②古地中海成分不断向该区扩散、定居,形成了当前的植物区系格局;③古地中海成分自身与旧世界温带成分,特别是温带亚洲成分有密切联系,古地中海退缩后旧世界温带成分和温带亚洲成分逐渐繁荣;④证明该区植物区系表现出古老性质。

除世界分布外,北温带成分占比最高,其次为古地中海成分,这2种成分共同决定了安南坝保护区维管植物区系的温带性质,热带成分在该区的延伸、渗入、残留,说明该区植物区系成分有多种来源,且有广泛的联系;该区植物区系与温带分布中的北温带分布、旧世界温带分布、地中海、西至中亚分布有较为密切的联系,与温带亚洲分布、中亚分布有一定的联系,与东亚和北美间断分布和东亚分布有联系不紧密,说明该植物区系成分来源的多元性和联系的广泛性。

4 结论

安南坝保护区维管植物属的组成中,单种属 69 属,占绝对优势,寡种属 42 属,多种属 6 属。单种属和寡种属包含有较多的残遗属和新建属;以盐生、旱生植物占优势的属为主,具有趋向于适应盐生、旱生环境方向演化的特点。

安南坝保护区维管植物属的分布区类型归纳为 12 个分布区类型和 10 个变型;北方温带成分和古地中海成分决定了安南坝保护区维管植物区系的温带性质,大量古地中海成

分的残留证明了该区环境趋于干旱和盐碱化;多种区系成分的并存和区系成分间紧密或不紧密的联系,使该区植物区系同时具有原始性、古老性、年轻性以及区系成分来源的多元性和联系的广泛性。

参考文献

- [1] 修晨,欧阳志云,郑华.北京永定河-海河干流河岸带植物的区系分析[J].生态学报,2014,34(6):1535-1547.
 - [2] 刘经纶,李洪潮,朱丽娟,等.植物区系研究进展[J].云南师范大学学报(自然科学版),2011,31(3):3-7.
 - [3] 丁谦谊,孔杨云,蒲训,等.安西自然保护区木本植物区系特征[J].草业科学,2016,33(3):400-407.
 - [4] 刘有军,王继和,马全林,等.甘肃省荒漠种子植物科的区系分析[J].草业科学,2008,25(5):22-27.
 - [5] 刘佳,阎平,翟伟,等.新疆玛纳斯河上游低山荒漠种子植物区系特征[J].草业科学,2019,36(1):83-92.
 - [6] 孙巧玲,苟光前,陈云飞,等.铜仁市万山特区木本植物区系研究[J].植物科学学报,2016,34(6):873-878.
 - [7] 张高,海鹰,曾雅娟.新疆中天山野生种子植物区系分析[J].西北植物学报,2011,31(12):2532-2538.
 - [8] 张存厚,刘果厚.浑善达克沙地种子植物区系分析[J].应用生态学报,2005,16(4):610-614.
 - [9] 海鹰,姚建保,兵布加甫,等.新疆阿尔希里自然保护区植物区系研究[J].干旱区研究,2011,28(1):98-103.
 - [10] 陈正仁.茂兰喀斯特森林种子植物属的地理成分分析[J].贵州林业科技,1995,24(4):34-37,43.
 - [11] 潘晓玲.新疆种子植物属的区系地理成分分析[J].植物研究,1999,19(3):249-258.
 - [12] 黄士良,王振杰,李大林,等.河北山地种子植物属的区系地理成分分析[J].河北师范大学学报(自然科学版),2012,36(4):409-415,432.
 - [13] 刘建泉,周永祥,周多良,等.甘肃安南坝野骆驼国家级自然保护区维管植物科的区系分析[J].干旱区资源与环境,2020,34(4):162-167.
 - [14] 任姗姗,徐文斌,阎平,等.新疆巴里坤北部界山植物区系研究[J].干旱区研究,2015,32(6):1153-1159.
 - [15] 吴征镒,孙航,周浙昆,等.中国种子植物区系地理[M].北京:科学出版社,2010.
-
- [1] 徐殿秀.论国有林场森林资源用益物权的实现方式[D].福州:福建师范大学,2013.
 - [2] 董俊纓.国有森林资源有偿使用法律制度研究[D].北京:北京林业大学,2019.
 - [3] 国务院.国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见:国发[2016]82号[A/OL].(2017-01-16)[2020-11-27].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.htm?_gs_w_s=tsina_63625877852422122.
 - [4] 山西省人民政府.山西省人民政府关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的实施意见[J].山西省人民政府公报,2018(1):2-4.
 - [5] 山西省政务服务平台.山西省政务服务平台将于2019年全面建成[J].计算机与网络,2017,43(13):9.
 - [6] 王玉龙.山西太岳山森林旅游开发问题探讨[J].林业经济,2018,40(1):71-74.
 - [7] 李新茂.太岳山国家森林公园发展现状与对策[J].内蒙古林业,2018(6):36-38.
 - [8] 何芳.建立集体建设用地有偿使用制度[J].探索与争鸣,2014(2):25-27.
 - [9] 蒋凡,苏杰南,黄寿昌,等.完善我国国有林场林地流转的法律制度研究[J].林业建设,2019,41(7):22-29.
 - [10] 尹建坤.公路建设资金保障及核算有关问题探讨[J].交通财会,2013(3):17-20.
 - [11] 任海青.公共资源特许制度研究[D].南京:南京大学,2014.
 - [12] 陈朋,张朝枝.国家公园的特许经营:国际比较与借鉴[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):80-87.

(上接第 122 页)

前提下,由国有林场进行专项规划,逐步纳入公共资源交易平台进行规范交易,并接受监管,确保国有森林资源使用过程的公开性和透明性;申请使用国有森林资源的单位或个人,要书面向国有林场提交申请或者到公共资源交易平台投标,国有林场要对申请使用森林资源的主体资格进行审查,对项目可行性和合法性进行审查;委托相关评估机构对拟使用的森林资源进行评估,在此基础上商定特许经营费率,经国有林场职工大会或者职工代表大会 2/3 以上成员讨论通过后组织实施^[12]。根据 2012 年原国家林业局印发的《关于加强国有林场森林资源管理保障国有林场改革顺利进行的意见》“建立国家所有、省级管理、林场保护与经营的国有林场森林资源管理体制”,使用国有林场森林资源应该由县级人民政府报省林草主管部门批准。

参考文献