

# 西部干旱区生态公益林法律制度创新机制研究

——基于对兰州南北两山生态绿化的实证分析

贾登勋 马振华

(兰州大学法学院 甘肃 兰州 730000)

【内容摘要】由于西部干旱区特殊的自然和地理环境,生态公益林法律制度的设立和发展具有特殊的运行机制,确立了生态价值优先、统一机构领导、市场机制引入、林权流转灵活并以地方立法加以固定的正式制度安排。地方生态公益林法律制度的发展既要通过法律改革适应新形势以确立正式制度,也要在坚持法律继承的基础上尊重地方性本土资源的合理性并积极加以吸纳,或可构建更高效的制度创新机制。

【关键词】生态公益林 制度创新 法律改革 法律继承 本土资源

中图分类号 D922.4

文献标识码 A

文章编号 :1007-9106(2010)07-0066-05

我国西部干旱区是指贺兰山以西、昆仑山系以北,包括新疆全境、甘肃河西走廊、青海柴达木盆地以及内蒙古和宁夏的贺兰山以西地区,总面积达250万平方千米的广大地区,占全国土地面积的四分之一,人口为全国总数的1.7%。<sup>[1]</sup>从行政区划看,西部干旱区包括内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏以及新疆六个省、自治区。兰州市为甘肃省的省会城市,自然条件较差,每年年均降雨量327毫米,平均蒸发量1468毫米,为降雨量的4.5倍。<sup>[2]</sup>干旱成为影响兰州乃至甘肃省生态公益林建设最主要的自然气候灾害,造成大部分地区树木依靠自然降水很难成活,必须依赖于人工灌溉。生态公益林对水的依赖性体现出鲜明的地域特色,不同于南部和东部降水充足地区的造林特点。之所以强调生态公益林绿化的自然环境背景,是因为自然环境对法律制度的塑造产生重要影响,我们的理论研究也应该立足于特定地理环境的发展规律和人民群众遵循自然规律基础上的社会实践。<sup>[3]P5-6)</sup>

兰州市南北两山(以下简称南北两山)的人工工程绿化持续了近一个世纪,自20世纪20年代就开始进行,建国后更是大规模开展。特别是自1983年开始,在国家领导人的号召之下,兰州市政府带领各机关单位首先在皋兰山(属于南山)进行绿化,后来部分企事业单位也加入进来。同时政府号召全民进行义务植树,在部分公民不能参加植树时启动征收绿化费的替代方案。2000年至2003年间,两山绿化完成了国家发改委立项支持、中央和地方先后投资6.6亿元的南北两山环境绿化工程。截至工程验收结束,兰州南北两山已形成覆盖全市四区三县的面积58万亩的人工森林

(其中上水造林面积32万),<sup>①</sup>共保有树木1.5亿株,同时共有300多家单位进行绿化承包。<sup>[2]P195)</sup>其间,兰州市出台了大量政策措施,立法机关也通过了一批地方立法,对南北两山的生态公益林制度进行安排。

上面的简单勾勒当然无法描述兰州人民从背冰上山植树到大规模植树造林的宏伟历程,笔者也无意于此,而是为下文的论述作一个交代。本文从法律社会学角度对兰州南北两山生态公益林建设中法律制度演进进行论述,要论述地方政府主导的强制性制度变迁与实际运行的制度的冲突与磨合,兼而论及国家正式法律制度现实运作的现状和发展,总结其中的地方生态公益林法律制度的创新机制。

## 一、生态公益林建设的现实制度模式

此处所言的现实制度模式指地方政府主导下建立的正式制度范式,也是见之于正式立法和政策文件并为官方以及民间认可的制度范式。而认可并不代表实际上就遵循制度的约束,发挥制度的逻辑上的功能。换言之,在正式制度规范之外还存在一些非正式制度规范,这些非正式制度在某些方面所起的作用不容低估,并且与正式制度规范形成现实的张力(第二部分将予以论及)。之所以说政府居于主导地位,指兰州两山绿化如果没有一个强有力的主体的支撑,这样一个历时持久、投资较多、工程浩大乃至在某一个时期形成全民参与之势的生态公益林建设工程是不可能启动的,也不可能取得目前的生态效益成果。在政府主导下安排的一整套制度在形式上支撑了南北两山绿化的工程拓展和现在的管理维护各阶段的运作。总体言之,两山绿化的现实制度设计包括如下方面:

\* 作者简介:贾登勋(1954-)男,兰州大学法学院教授,研究方向为民商法学、环境资源法学;马振华(1984-)男,兰州大学法学院硕士研究生,研究方向为民商法学、环境资源法学。

### (一)生态效应的制度价值优先性

两山绿化的启动是为了改善兰州地区水土流失、气候恶劣等问题严重的生态自然环境,为兰州人民创造一个良好的生存环境。在我国林业发展转型时期,这种定位甚至有先见之明。<sup>②</sup>虽然立法中对这种定位并没有明确规定,但这种生态价值的追求贯穿于制度的每一个环节,也得到承包单位的普遍认可,同时由于生态价值居于公共利益的地位,在与承包单位的个体利益发生冲突的时候,其他利益只能处于从属地位。

### (二)统一的绿化管理机构

为保障南北两山绿化的有效管理,协调各种资源的运用,兰州市南北两山环境绿化指挥部成立,并在各区县设立垂直管理的指挥部。指挥部在成立初期,管理职能上并不完善,与水利部门、农林部门等都有交叉。但近期的兰州市机构改革中,将农林局的林业管理职能划归两山指挥部(农业管理职能划归农业主管部门),水利局的南北两山上水管理站划归指挥部(归入指挥部上水工程部门,水利部门的主要职能只指向农业水利),这样就实现了职能的统一,强化了指挥部在两山绿化的管理权限,便于工作效率的提高。

### (三)承包经营的市场导入机制

“坚持市场机制”<sup>④</sup>是南北两山绿化中坚持的一项基本原则,也是现在南北两山林区管护的基本体制,其核心内容就是单位承包制,“把荒山划给三百七十多个单位,分片包干,引水提灌,建立基地”<sup>⑤</sup>(P73),并倡导以林、以工、以副、以商养林。这反映了承包前期的承包制的特点:一是强制承包(即“划给”),承包单位基本上是兰州市各机关、国有企事业单位、高校、部队等,实际上实行的是“包干”;二是努力探索从林业自身获取经济收益以实现公益林建设的自养。近期的承包逐渐引入市场经营主体主要是私营企业、个体工商户等,但数量较少,<sup>⑥</sup>这些单位或个人在林场承包中更具有市场的动机,希望通过承包盈利。但是基于兰州市的特殊地理情况,林区的种植和管护都需要进行大量的投入,但收益甚微,绝大多数根本没有收益,<sup>⑦</sup>这就陷入一种只有投入没有收益的尴尬局面,不仅与市场经济的导向相左,也根本不符合承包单位的基本理性意愿。当然在生态价值的追求中,完全可以将承包单位的投入视为公益性、义务性投入,但是这种由强制性带来的非理性,很难从长远上维持制度的有序运作,同时必然伴随着低效率和对正式制度的非合法但又与情理不悖的制度改造或规避,使市场机制引入后本来要发挥的由市场配置资源的作用微乎其微或根本虚置。

### (四)规范灵活的权属确认及流转

法律制度的核心内容是权利,而权利如何界定和分配对相关人的利益影响甚巨,所以林权制度就成为生态公益林法律制度的核心制度。1983年甘肃省委、省政府在《关于迅速开展大规模秋季种草种树活动的决定》就要求“颁发林权证,让群众明白界限”。《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第十三条也规定,对承包林地和林木的权属“由所在区(县)人民政府登记造册,核发证书,予以确认,七十年不变”。在调研中我们也得知,鉴于上级机关的硬性要求,南北两山承包单位的林权证基本都已经核发。在这种制度逻辑

下,权属问题已经得以解决,基于此而进行法律框架内的流转和融资也貌似不存在障碍了。

### (五)较为健全的立法和政策规范

南北两山绿化相关的地方立法起步较早,1983年就制定了经甘肃省人民政府批准施行的《兰州市加速绿化城区南北两山实施办法》,1986年又出台了该办法的《补充规定》。后来又陆续制定了《兰州市南北两山绿化建设管理办法》、《兰州市南北两山绿化开发上水工程管理办法》、《兰州市全民义务植树办法》、《兰州市全民义务植树实施细则》、《兰州市封山禁牧管理办法》等法规和规章。同时,地方政府又出台了相应的优惠政策,涉及税收、土地使用、水电费用等,鼓励各单位进行绿化承包。这些政策和法律与中央、甘肃省立法构成了形式上完整的生态公益林法律制度框架。

上述正式制度安排,在南北两山生态公益林发展过程中特别是自南北两山环境绿化工程启动以来发挥了重要作用,取得了良好的生态效益和社会效益,改善了兰州人的生存环境和生活质量。据统计,南北两山生态系统多样性、水土保持、涵养水源、净化空气、生态旅游等总价值已达7.2亿元<sup>⑧</sup>(P108)。而更重要的是,这一整套制度安排本身就是一种创新,虽然我们容易对其已经显示出来的缺陷很失望,但没有任何一种制度是没有缺陷的,关键是在承认其制度价值的基础上在现实语境下分析其合理性和存在的问题,对制度本身进行创新或者设计配套制度进行规制,通过制度体系的协作和制衡达到可欲的目标模式。

### 二、法律制度冲突和现实运作

法律制度冲突的存在说明法律制度本身并不完美,存在种种缺陷,这是我们要持的客观态度,其根本原因就在于法律本身的概括性和稳定性与社会生活的变动不居特性的矛盾。承认制度冲突的前提是承认制度的多元,也是承认法律的多元,而法律多元是法律制度的现实存在,也即在社会中存在两种以上的法律类型。<sup>⑨</sup>而本文所指的法律制度冲突主要指国家正式法律制度和执法、司法等过程中所形成的现实非正式制度(或曰民间法)的冲突,这种冲突的根源在与国家正式制度供给与有关机关和民众的制度需求存在不吻合状态,在正式制度依靠国家强制力运作的过程中产生了各种力量的博弈,并在较量和合作中形成了暂时的均衡态势,也即我们所要观察的制度现实。我们的考察主要面对这种制度现实,同时在某些地方也会涉及历史的溯源,剖析某种制度之所以是现实这种状态的原因。而考察的方法主要是列举种种典型的制度运作,虽然列举的论证方式有其方法论上的弱点,但笔者希望通过这些典型案例的分析,能够展示南北两山公益林法律制度的现状,并通过这种分析,也许可以揭示现行制度的某些弱点和发现一些容易被我们忽略的制度创新的元素。

### (一)集体林权改革的回应

集体林权改革是国家自2008年起在全国全面推行的,基本宗旨是“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”,主要内容是明晰产权、勘界发证、放活经营权(实行商品林、公益林分类经营管理)、落实处置权(即进行转包、出租、转让、入股、抵押或作为出资、合

作条件等法律上的处分)、保障收益权等。”<sup>69</sup>但是兰州市在进行集体林权改革决策时,认为南北两山林区有其特殊情况,不应纳入这次林权改革。

也许有人会很快指出,两山绿化林地城市郊区土地,属于国有土地,本不应纳入这次林权改革的范围。这样说没有错误,而且集体林权改革是将林地的权利主体定位为农产,考虑到两山绿化的公益林性质和投入产出比,划归给农户也许是增加其负担,与林权改革的促进农产脱贫致富的宗旨相悖。但是,有两点需要注意:第一,南北两山的承包单位中有些仍持有“集体林权证”,而且这些承包单位是较早参与承包的,原始土地权属与其他土地并无不同,这说明土地性质并不是拒绝林权改革的强有力的理由;第二,两山绿化承包单位中虽然为数较多的单位具有管护能力和管护经费来源,但是随着经济改革的逐步深入和市场竞争优胜劣汰的淘汰,现在确实有一部分承包单位不具备管护的能力和意愿,但是由于退出机制的不健全——主要是补偿机制和流转机制的缺失,这些承包单位处于进退维谷的境地。而即使那些被树立为优秀典型的承包单位的绿化也无法按照市场规律运作,不能实现自给自足的可持续发展。这些理由,也许可以成为考虑是否进行林权改革的触发点,而即便要进行林权改革,也要在遵循法律和政策的前提下,兼顾地方的特殊问题对症下药,而不能盲目一刀切,避免在改革中产生新的顽疾,形成改革的恶性循环。

## (二)林权权能内容的规避

关于林权的性质和概念界定,研究者争议很大,官方和承包单位的认识也比较模糊。<sup>70</sup>但基本的原则是“林木归承包者所有”(《森林法》第二十三条第四款),在南北两山绿化范围内,划拨或承包给单位、农户和公民个人的林地使用权及林木所有权经登记确认后七十年不变(《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第十三条),且不谈这种立法规定的技术问题——所有权本不应有期限,在南北两山绿化的特定语境下,林权应该包括权利人的林地使用权及林木所有权。而所有权作为一种权能满足的物权,在没有法律(狭义上的)限制的情况下,所有权人应该享有充分的占有、使用、收益、处分的自由,并得排除他人的干涉。

因此,收益权是林权的应有之义,而在上述林权改革内容中,确定和保障承包者的收益权也是很重要的内容之一。但是林权的这种权能在南北两山绿化的特殊情境下被抹煞了,承包单位的普遍共识是,他们“只有种树的权利而没有砍树的权利”,没有树木的处分权和处分下的收益。由于我国森林采伐适用采伐许可制度,两山指挥部采取人为不核发或极少核发采伐许可证的措施,杜绝两山树木的采伐。这样做的目的是为了保持南北两山的生态效应。这种政府的行政行为(行政不作为)作为一种个别案例的处置也许可以理解,但我们更关注的是在这种非正式的制度与正式制度的博弈中所形成的制度现实以及这种制度现实的合理性。一项制度的合理性除了用价值论的标准衡量之外,还有一个重要的标准就是制度在确定交易成本时的效率。绝对限制承包者的处分和收益权会挫伤其继续投入财力和人力进行管护的积极性,也会阻碍新承包者的加入和承包权在经

营者之间的流转,这就使两山绿化的效率降低,不利于长远发展。而为了防止低效率局面的出现就要诉诸于政府的强制力和生态建设的道德诉求,而这两种力量都不能在民主社会中单纯地作为制度设计的基础。

## (三)生态公益林性质的错位

南北两山林区的承包制引入之初在地方立法和政策中就强调投入的市场机制和承包者权利特别是收益权的保障,但是某种缺位的存在又是现实,这一点上文已有论及。这就涉及生态公益林的定位问题。公益林的定义在正式法律文件中没有统一的概括,但《国家级公益林区划界定办法》第二条规定:“国家级公益林是指生态区位极为重要或生态状况极为脆弱,对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用,以发挥森林生态和社会服务功能为主要经营目的的重点防护林和特种用途林。”可见公益林的生态功能和社会功能是其基本功能,经济功能则居于次位,而南北两山的大部分面积已经划入国家级公益林保护范围,<sup>71</sup>因此上文中对两山公益林的收益和处分权的探讨似乎没有意义了,或者有人会质疑笔者是否自相矛盾。这种质疑是有理由的,但这种矛盾的根源是南北两山林区的定位的模糊,而造成定位模糊的更深层次的根源是市场经济条件下政府在生态绿化中对市场机制的过于迷信和盲目运用。承包单位特别是私营企业和个体承包户具有市场营利的特点,如果强制让其投入而没有收益则根本违背其宗旨。所以对南北两山生态公益林制度设计要正本清源,回归其生态公益林的本质,并采取适于生态公益林发展的配套制度安排。

对此问题,笔者要引申一点的是国家的改革趋势,即公益林和商品林的分类经营管理,<sup>72</sup>对森林和林木按其功能、特性及区位影响进行两类林种的划分,并采取不同的管理制度,对公益林采取特殊的补偿措施以保障承包经营者的收益权。这也应该是南北两山生态公益林制度的改革方向。

## (四)执法的困境

生态公益林作为一种公共产品,本应由政府买单,因为政府是公共产品的供给者。但是由于政府的财力有限或者说投入南北两山公益林绿化的财力有限,所以只能制定单位承包的制度措施。而作为执法者,南北两山绿化主管机关负有严格执法的职责,但是由于某些配套制度比如补偿制度的软弱或者缺失,执法时也面临种种困境。例如在承包经营权收回制度上,《兰州市南北两山绿化建设管理办法》第三十条规定,承包单位连续两年均未完成绿化承包任务又不采取措施改正的,经市、区(县)人民政府批准,无偿收回其承包的土地,另行招标承包绿化。现在一些经济效益较差的企业,工人工资都无法支付,根本无力进行两山绿化的投入和管护。但是这些企业在前期绿化中进行了大量的投资,直接收回其承包权显然对这些企业不公平,难以进行依法执法。这就面临如何进行补偿的问题,换言之就是如何建立公平合理的承包单位退出机制和承包经营权流转机制的问题。而由于配套制度的不健全,执法的困境就无法摆脱。

## 三、法律制度创新机制的思考

我国目前处于政治、经济、社会的剧烈变革时期,建设

现代化法治国家成为历史的使命。法律作为价值上和事实上为人们认可的社会规范,已经成为追求正义和秩序的核心力量。而作为法学学习者和研究者也义不容辞地要在这巨大变革中进行理论总结,寻求具有解释力和预测力的制度创新机制。上文的论述已经显示了制度创新的现实需求,那么,在进行西部干旱区生态公益林的发展中应该采取何种进路呢?

#### (一)法律改革和法律继承相结合的进路分析

法律发展的主要路径是法律继承、法律移植和法律改革。法律继承强调对旧法律制度的承接和继受,是缓慢的、渐进的、不知不觉中进行的,而法律改革则更注重对既有法律制度的创新和重构,是更为深刻的制度变迁。<sup>[8]P193-205</sup>在生态公益林制度发展中,由于西部干旱区的环境特殊性和实践特殊性,在法律继承和法律改革方面都有很多资源可以利用。兰州南北两山生态公益林法律制度构建的政府主导性决定了法律改革将更多地运用于制度创新。但是由于法律变革的剧烈性,其很可能伴随着对传统的破坏和对旧有秩序中合理性因素的盲目割舍,这就要注意采取法律继承的态度,对这些合理的因素进行吸纳,融汇进新制度的构建之中。

这种进路也可以通过新制度经济学的制度变迁理论得以印证。制度变迁是指制度的替代、转换过程,其实质是一种效率更高的制度对另一种制度的替代过程。<sup>[9]P162</sup>制度变迁分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁。强制性制度变迁就是由国家或者政府推动的自上而下的激进的改革,具有推动力度大、制度出台时间短、对旧制度更替作用大等优点,但同时也有低效性、“搭便车”行为不可避免、制度破坏性大、风险高等缺陷。这就要充分利用诱致性制度变迁这种自下而上推进的制度变迁模式的优点,即具有广泛的民间实施基础、持久激励性、变迁动机来自社会内部、稳定性较强等。<sup>[9]P184,188</sup>所以这两种制度变迁模式是互补的,这种互补包括两层含义:一层是充分利用强制性制度变迁模式以弥补诱致性制度变迁制度供给不足的缺点,比如立法等制度构建只能由政府进行;另一层是由于制度的差异性,有一些

制度及其变迁只能由诱致性制度变迁进行。可见政府主导的法律变革并不能解决一切制度问题,而必须在坚持法律继承的基础上尊重传统和民间形成的习惯和惯例,以求正式法律制度与非正式法律制度在调整社会关系中的合作。

#### (二)重视地方性本土资源

在地方生态公益林法律制度建设和创新中,也要具备这种既坚持地方政府主导的不失时机的法律改革,也要尊重人民群众在生态建设中形成的合理秩序的态度。这种合理秩序中正包含着我国法治发展中弥足珍贵的地方性本土资源。

苏力教授一直坚持主张在我国的法治之路中注重利用本土的资源,注重中国法律文化的传统和实际。他主张本土资源不仅要从历史典籍中去寻找,更重要的是关注包括习惯、惯例或者观念、行为模式等当代人的社会实践中已经形成和正在萌芽发展的各种非正式制度。<sup>[5]P6,15</sup>

在南北两山生态公益林建设中这种非正式制度的作用发挥得尤为突出。南北两山生态公益林绿化体制是地方政府和人民的独创,从源头上看其本身就是一种非正式制度。从中央立法上看,生态公益林立法——包括森林法和国家林业发展政策——仍没有将南北两山生态绿化这种特殊形态的制度体系涵盖其中,而且这种状态仍将持续一段时间。只是在地方立法和政策正式确立之后,其合法性方得以确立。南北两山绿化模式没有前例,这种开创性虽然不排除有政府宣示政绩的因素存在,但是近三十年的制度实践和现在所取得的生态建设成就本身就说明了这种制度的合理性,也恰恰反映了地方层面上的正式制度的确立对地方性本土资源的依赖。<sup>⑦</sup>

南北两山生态绿化正式制度的转化和确立过程说明了正式制度和非正式制度本身没有不可逾越的鸿沟,只是反应了权力机关的意志判断。但在这种转化完成后,并经过了一段较长时间的制度实践,我们要进而反观是否在这种正式制度之外仍存在被我们忽略的非正式制度资源的合理存在。而法律制度冲突的存在恰恰就是我们反观的切入点,通过冲突的分析可以看到林权权能的缺位、公益林性质的错位等,同时可以看到非正式制度对正式制度的冲击,并在这种冲击的矛盾中启发我们解决矛盾。这样,在新的时代条件下,积极适应西部干旱区社会经济发展水平需求和自然环境要求,进行法律改革,同时以法律继承的态度正确对待地方性本土资源,或可寻求更有利于制度创新的发展机制。

#### 四、结语

对法律制度的考察,不能仅基于国外的或者发达地区的经验或者某种所谓的先进理念,同时也不能单单从法条本身进行对社会现实进行裁剪,而是要将一个具体的制度放进其运作的具体环境中进行考察。<sup>[11]</sup>我们对南北两山公益林法律制度的分析也努力将其放在中国的、更重要的是将其放在西部干旱地区的特定语境之中,尊重地方政府和人民的主观能动性,对地方性本土资源加以关注。通过实际运行的正式制度和非正式制度的分析,在法律改革和法律继承中伴以对地方人民的实践理性中所展现出来的法律制度领域智慧的关切,可以使我们的理论研究更有价值,也可以使制度的设计朝着更为可欲的方向发展。

注释:

①另有三水(集水、注水、保水)造林面积 26 万亩,这些林区利用先进技术种植,后期管护工作力度要求较弱,本文暂不予论述。

②2003 年 6 月 25 日《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》认为,我国林业正处在一个重要的变革和转折时期,正经历着由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变。

③例如城关区共 154 个承包单位,其中行政机关和事业单位 76 个(占 49%),国有企业 47 个(占 31%),部队承包单位 2 个(略高于 1%),高等院校 4 个(3%),民营企业 11 个(占 7%),个体工商户 14 个(占 9%)。

④山庄经济的代表——由电信林场建设的鸿雁山庄和森林旅游经济的代表——徐家山国家级森林公(下转第 73 页)

虽然我国文物保护法律已经有了一个不错的基础,在1982年11月颁布了《文物保护法》,在2002年10月颁布修订后的《文物保护法》,但是对于一些地方,文物保护法律法规还没有完善。因此,笔者认为必须继续丰富和完善城市文物保护的法律和法规,加强法律、法规的可操作性。如广州市在1994年通过了《广州市文物保护管理规定》,但这部规定却较为简单,对于现在已经有些不适应了。笔者认为可在规定中加上社会公众参与保护的相关权利和义务,社会组织的作用、权利和义务以及相关部门协调、沟通的一些事项等内容,使该规定可以从政府的角度和社会大众共同管理的基础上进行法律法规的规定,让该规定适应时代的发展和要求。另外,广州市缺少相关的历史街道保护规定,而作为广州特色之一的骑楼街却因此没有得到很好的保护。所以,笔者建议设立一部《广州市历史街区保护规定》,使骑楼街可以得到法律、法规的保护。该规定需要确定保护的主体、客体以及违反该规定的相应处罚,而且明确保护资金的来源、相关部门之间的权责关系和社会大众进行保护的义务等内容,使广州市的骑楼街在保护过程中可以做到有法可依,可以得到有效的法规保障,从而建立一个更为完整和适应时代发展的法律保护体系。

参考文献:

- [1]王佃利.现代市政学[M].北京:中国人民大学出版社,2004
- [2]夏书章.行政管理学[M].广州:中山大学出版社,1998.
- [3]张松.城市文化遗产保护国际宪章与国内法规选编[M].

(上接第69页)园都处于亏损状态之中。

⑤程果.林权制度研究[D].华中师范大学硕士学位论文,2009.该文作者对国内学者关于林权的概念界定进行了详细的论述,并认为林权是一种新型用益物权,在狭义上是指非所有人对森林资源的占有、使用、收益的权利。但林木的所有权在该定义中被忽略了,也由此可见林权权属性质和内容之复杂。

⑥该数据自某区指挥部调研得知,并未见诸正式文件,具体面积不详。

⑦这里的地方本土性资源仅是对苏力教授所言的本土资源的再限定。

参考文献:

- [1]马媛,师庆东,潘晓玲.西部干旱区生态景观格局动态分析[J].干旱区地理,2004.27(4).转引自徐厚琴,方一平.西部干旱区省会城市生态经济位比较研究[J].干旱区地,2007(5).
- [2]马金山主编.兰州南北两山史话[M].兰州:甘肃文化出版社,2008.

上海:同济大学出版社,2007.

- [4]任平.时尚与冲突——城市文化结构与功能新论[M].南京:东南大学出版社,2000.
- [5]王伟光.现代城市文化的建设与管理[M].南昌:江西人民出版社,1991.
- [6]徐琴.高速城市化时期城市历史文化资源的保护与利用[J].南京工业大学学报.2004(3).
- [7]麦英豪.从矛盾中找结合点——广州文物保护与城建关系50年的回顾[J].管理纵横.
- [8]王景慧.城市历史文化遗产保护的规划[J].城市规划.2004(10).
- [9]宋雁.略谈城市建设中的文物保护[J].安庆师范学院学报.2007(5).
- [10]王景慧.历史文化遗产保护中城市规划的作用——论城市规划与文物保护的互动[J].中国文物研究资料.2000(1).
- [11]刘亚东.冲击与机遇并存——国家文物局局长单霁翔谈文化遗产的保护现状与展望[J].艺术市场.2007(3).
- [12]张荣.城市改建与历史文化遗产的保护[J].徐州教育学院学报.2001(3).
- [13]胡鸿保.城市建设与文物保护[J].中南民族大学学报(人民社会科学版).2002(2).
- [14]周军.弘扬岭南文化——谈广州西关城市建设[J].规划师.2004(3).

[3]贾登勋.雨水权利制度研究[M].中国社会科学出版社,2008.

[4]《中共兰州市委兰州市人民政府关于加快林业发展的决定》,另见《兰州市南北两山绿化建设管理办法》(2000年修订)第三条“运用市场机制,吸纳多种经济成份参与”的规定。

[5]苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,2004:44.

[6]2008年6月8日中共中央、国务院颁布的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》。

[7]张沈龙.深化集体林产权改革[J].林业经济问题,1999(5).又参见2008年6月8日中共中央、国务院颁布的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》。

[8]张文显主编.法理学[M].北京:高等教育出版社,2003.

[9]卢现祥主编.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2004.

[10]苏力.语境论——一种法律制度研究的进路和方法[J].中外法学,2000(1).