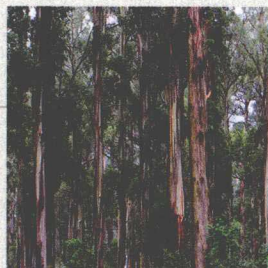


林业经济与管理
学术文库

我国森林资源监督管理的 理论与实践研究

The Theoretical and Practical Study on the Supervision
Management of Forest Resources in China



◎ 刘东生 高 岚 著

◎ 中国林业出版社

林业经济与管理学术文库

我国森林资源监督管理的 理论与实践研究

刘东生 高 岚 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国森林资源监督管理的理论与实践研究/刘东生, 高岚著. —北京: 中国林业出版社, 2011. 7

(林业经济与管理学术文库)

ISBN 978-7-5038-6251-9

I. ①我… II. ①刘… ②高… III. ①森林资源管理—监管制度—研究—中国
IV. ①F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 133325 号

出 版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

网 址: lycb.forestry.gov.cn

E-mail: forestbook@163.com 电话: (010) 83222880

发 行: 中国林业出版社

印 刷 北京北林印刷厂

版 次: 2011 年 7 月第 1 版

印 次: 2011 年 7 月第 1 次

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 12

字 数: 186 千字

印 数: 1 ~ 1000 册

定 价: 45.00 元

前言

森林资源监督管理是具有中国特色森林资源管理体制的重要组成部分。自1989年在东北、内蒙古重点国有林区成立森林资源监督管理机构以来，历经20多年的发展与壮大，目前已在全国范围内（不含香港、澳门、台湾）建立了森林资源监督管理网络，成为我国森林资源保护管理的一支重要力量。《中共中央、国务院关于加快林业发展的决定》明确提出要“加强林业执法监管体系，充实执法监督力量，改善执法监督条件，提高执法监督队伍素质”，又进一步为森林资源监督管理确立了法律地位，提出了新的要求。

森林资源监督管理体制的建立与发展，是一个历史渐近的过程，具有实践先行、理论滞后的特点；伴随着依法行政的强化、林业改革的深入、市场经济体制的建立，监督管理体制在监督体制、运行机制、管理方式等方面陆续暴露出一系列问题。研究探讨并试图回答这些问题，对强化资源监督、完善森林资源保护管理体系，推动林业与生态环境建设，都具有十分重要的意义。

以此为出发点，本书重点回答了在新的历史时期“为什么要开展森林资源监督”、“什么是森林资源监督”和“怎样进行森林资源监督”三个基本问题。

本书在剖析了我国森林资源监督管理的历史和现状的基础上，从法理基础、生态经济学原理和森林资源管理中的委托代理关系及政府管理失灵的解决对策出发，从法律、经济和管理的角度全面阐释了建立森林资源监督管理体系的理论依据，回答了“为什

么要开展森林资源监督”的问题。

为解决“什么是森林资源监督”的问题，本书对森林资源监督管理的概念、功能、原则、目标、对象、内容、方法等方面进行了理论上的描述，试图建立森林资源监督管理的理论框架。

对于“怎样进行森林资源监督”这一重大问题，它涉及体制、机制、管理及外部环境等许多领域。在本书有限的篇幅和著者局限的学识范围内难以全面解决。本书从森林资源监督体制方面入手，提出了“分区施策、分步实施”的改革方案；在监督管理评价方面，设计了3大类、21项指标和54个子指标，制定了评分标准和考核评价等级，并开展了试评价；在此基础上，进一步运用监督评价模型，对森林资源监督主体、监督客体与自我监督的有效性展开了研究与评价；在森林资源监督管理保障措施方面，从政策法律、内部管理、监督体系建设、基础建设、再监督等7个方面提出了亟须解决的问题。

森林资源监督不是一个孤立的体制问题，而是与森林资源管理，特别是重点国有林区森林资源管理体制、机制、法律、政策、制度等密切相关的系统工程。随着各项林业改革的推进和法律制度的完善，森林资源监督还会有更多的问题需要进一步研究。本书只是选取了其中部分问题提出了意见，而且定存浅显。故请业内外有识之士和各位读者给予批评指正。

著 者

2011年4月

目 录

前 言

第1章 导 言	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 森林资源监督管理的研究背景	1
1.1.2 本书研究范围的界定	4
1.2 研究目的与意义	5
1.2.1 研究的意义	5
1.2.2 研究的目的	5
1.3 国内外研究情况	6
1.3.1 我国森林资源监督管理的研究情况	6
1.3.2 国外森林资源监督管理的研究情况	8
1.4 研究框架与结构	15
1.4.1 研究的技术路线	15
1.4.2 研究的方法	15
第2章 森林资源监督管理的理论基础	20
2.1 公共管理理论	20
2.1.1 公共管理的逻辑起点	20
2.1.2 公共管理概念的界定	20
2.1.3 公共管理的模式分析	21
2.1.4 公共管理的利益分析方法	24
2.1.5 公共管理理论在本书中应用	26
2.2 可持续发展理论	27
2.2.1 可持续发展的概念和基本原则	27

2.2.2	林业可持续发展	28
2.2.3	可持续发展理论在本书的应用	31
2.3	委托代理理论	31
2.3.1	委托代理理论溯源及内涵	31
2.3.2	委托代理关系的天然缺陷	33
2.3.3	委托代理问题的制衡	36
2.3.4	委托代理理论在本书中的应用	37
2.4	现代产权理论	38
2.4.1	产权理论概述	38
2.4.2	产权的定义	38
2.4.3	科斯定理	39
2.4.4	交易费用	40
2.4.5	现代产权理论在本书中的应用	41
2.5	生态经济学理论	41
2.5.1	生态经济学的内涵	41
2.5.2	生态经济学的研究对象	42
2.5.3	生态经济系统的基本原理	43
2.5.4	生态经济学在本书中的应用	44
2.6	信息经济学理论	45
2.6.1	信息经济学的研究对象	45
2.6.2	不对称信息经济学的研究范围	46
2.6.3	不对称信息经济学的几种模型	47
2.6.4	信息经济学在本书中的应用	49
2.7	公共选择理论的政府失灵论	49
2.7.1	政府失灵的现象	49
2.7.2	政府失灵的原因	50
2.7.3	政府失灵的对策	52
2.7.4	公共选择理论的政府失灵论在本书中的应用	53
2.8	本章小结	53

第3章 我国森林资源监督管理的历史和现状	55
3.1 我国森林资源监督管理的历史进程	55
3.1.1 初创阶段	55
3.1.2 规范阶段	56
3.1.3 深化阶段	56
3.1.4 壮大阶段	57
3.1.5 现处阶段特征	57
3.2 我国森林资源监督管理的成就	58
3.2.1 工作绩效方面的成就	58
3.2.2 工作机制方面的探索和创新	60
3.3 我国森林资源监督管理现状和存在问题	62
3.3.1 我国森林资源监督管理现状	62
3.3.2 我国森林资源监督管理存在的问题	64
3.3.3 存在问题的原因	65
3.4 森林资源监督管理体制产生的经济学分析	66
3.4.1 东北内蒙古国有林区森林资源经营管理体制委托代理关系分析	67
3.4.2 东北内蒙古国有林区森林资源经营管理体制相对利益结构分析	70
3.4.3 东北内蒙古国有林区森林资源监督体制的产生	75
3.5 本章小结	81
第4章 森林资源监督管理的理论框架	84
4.1 森林资源监督管理的概念	84
4.1.1 森林资源的管理	84
4.1.2 森林资源监督管理	87
4.1.3 森林资源管理与监督管理的关系	91
4.2 森林资源监督管理的功能	92
4.2.1 制约功能	92
4.2.2 参与功能	92
4.2.3 预防功能	93

4.2.4	反馈功能	93
4.3	森林资源监督管理的原则	93
4.3.1	目的性原则	93
4.3.2	客观性原则	94
4.3.3	异体监督原则	94
4.3.4	超前监督原则	95
4.4	森林资源监督管理的目标	95
4.4.1	根本目标	95
4.4.2	具体目标	95
4.5	森林资源监督管理的对象	98
4.5.1	东北、内蒙古重点国有林区的监督管理对象	99
4.5.2	其他林区的监督管理对象	100
4.6	森林资源监督管理的内容	101
4.6.1	森林资源监督管理的主要任务	101
4.6.2	森林资源监督管理的业务范围	101
4.7	森林资源监督管理的方法	102
4.7.1	森林资源监督管理的手段	102
4.7.2	森林资源监督管理的环节	103
4.8	本章小结	104
第5章	森林资源监督管理体制	106
5.1	我国森林资源监督管理体制现状	106
5.1.1	东北、内蒙古重点国有林区森林资源监督管理体制 现状	106
5.1.2	其他地区森林资源监督管理体制现状	108
5.1.3	森林资源监督管理体制的缺陷	108
5.2	森林资源监督管理体制的改革设想	110
5.2.1	森林资源监督管理体制改革的依据	110
5.2.2	森林资源监督管理体制改革的原则	113
5.2.3	森林资源监督管理机构改革方案	114
5.2.4	森林资源监督管理体制改革的制度调整	115

5.3	对改革方案的评价	117
5.3.1	“双轨迹”观点	117
5.3.2	经济学评价	118
5.4	本章小结	120
第6章	森林资源监督管理评价	121
6.1	森林资源监督管理评价的指标体系构建	121
6.1.1	森林资源监督管理评价的指导思想	121
6.1.2	森林资源监督管理评价的基本原则	122
6.1.3	森林资源监督管理评价指标体系	123
6.2	森林资源监督管理评价的实施	131
6.2.1	森林资源监督管理评价的实施步骤	131
6.2.2	森林资源监督管理评价结果的使用	132
6.2.3	森林资源监督管理评价指标的调整	132
6.3	森林资源监督管理评价实证	133
6.3.1	基础工作评价	133
6.3.2	业务工作评价	134
6.3.3	廉政建设评价	136
6.3.4	综合评价	137
6.4	本章小结	137
第7章	森林资源监督的有效性评价	138
7.1	森林资源监督主体的有效性评价	138
7.1.1	监督主体有效性的评价要素	138
7.1.2	监督主体有效性的评价	139
7.2	森林资源监督客体的有效性评价	144
7.2.1	森林资源的多级委托代理	144
7.2.2	地方林业主管部门的双重管理体制	146
7.2.3	政企不分	148
7.2.4	监督客体失效的模型证明	150
7.3	外部监督和自我监督的有效性评价	153
7.3.1	外部监督机制不健全	153

7.3.2	自我监督的“逆向”作用	155
7.3.3	监督机制的有效性综合分析	155
7.3.4	案例：云南小湾电站进场路、施工区采伐林木案	156
7.4	本章小结	159
第8章	森林资源监督管理的保障措施	160
8.1	进一步调整和完善森林资源保护管理政策和法律法规	160
8.2	加强资源林政和资源监督管理的基础建设	161
8.3	强化对林业建设目标责任制贯彻落实情况的检查监督	162
8.4	进一步强化以政府为主要对象的林业法制宣教机制	163
8.5	尽快出台森林资源监督管理系统的内部管理制度	163
8.6	构建职能监督与社会监督相结合的森林资源监督管理体系	164
8.7	加强对监督系统的再监督	164
第9章	结论和有待进一步研究的问题	165
9.1	基本结论	165
9.2	有待进一步研究的问题	168
参考文献		169
后 记		177

第 1 章

导 言

1.1 问题的提出

1.1.1 森林资源监督管理的研究背景

森林资源监督管理是中国特色森林资源管理体系的重要组成部分。对我国森林资源监督管理的研究是基于我国森林资源及管理现状的实际需要应运而生的。

首先,我国森林资源现状要求加强对森林资源的保护管理。

目前,从总体上讲,我国生态状况已进入治理与破坏相持的关键阶段,这是一个对峙更加激烈、拉锯更加显著、任务更加艰巨、工作更加艰苦的阶段。从第七次全国森林资源清查结果看,下述一些问题依然十分突出^[1]:

一是森林资源总量不足。我国森林覆盖率只有全球平均水平的 2/3,排在世界第 139 位。人均森林面积 0.145 公顷,不足世界人均占有量的 1/4;人均森林蓄积 10.151 立方米,只有世界人均占有量的 1/7。全国乔木林生态功能指数 0.54,生态功能好的仅占 11.31%,生态脆弱状况没有根本扭转。生态问题依然是制约我国可持续发展最突出的问题之一,生态产品依然是当今社会最短缺的产品之一,生态差距依然是我国与发达国家之间最主要的差距之一。

二是森林资源质量不高。乔木林每公顷蓄积量 85.88 立方米,只有世界平均水平的 78%,平均胸径仅 13.3 厘米,人工乔木林每公顷蓄积量仅 49.01 立方米,龄组结构不尽合理,中幼龄林比例依然较大。森林可采资

源少，木材供需矛盾加剧，森林资源的增长远不能满足经济社会发展对木材需求的增长。

三是林地保护管理压力增加。清查间隔五年内林地转为非林地的面积虽比第六次清查有所减少，但依然有 831.73 万公顷，其中有林地转为非林地面积 377.00 万公顷，征占用林地有所增加，局部地区乱垦滥占林地问题严重。

四是营造林难度越来越大。我国现有宜林地质量好的仅占 13%，质量差的占 52%；全国宜林地 60% 分布在内蒙古和西北地区。今后全国森林覆盖率每提高 1 个百分点，需要付出更大的代价。

因此，在当前保护生态、改善生态环境成为新时期我国林业工作最重要的历史使命这样一个大的背景和环境下，加强对森林资源的监督管理就显得比以往任何时候都重要而紧迫。

其次，我国森林资源林政管理“一体两翼”建设要求加强对森林资源监督管理的研究。

经过多年努力，我国已经初步建立了以林政管理为主体、资源监督和综合监测为两翼的森林资源管理体系（“一体两翼”），基本形成了有中国特色的森林资源管理制度和法律法规体系，取得了可喜的成绩。长期以来，森林资源监测作为森林资源管理的两翼之一，准确把握森林资源底数并为各级部门经营决策服务，发挥着“尺子”的作用，提高了森林资源监测工作的科学性、准确性和森林资源管理水平。按照森林资源管理“一体两翼”建设要求，作为森林资源管理的另一翼的森林资源监督管理，应当发挥“眼睛”的重要作用。但是现实中，这一翼的作用尚未得到充分的发挥，这不仅体现在监督管理人员不足、监督管理体制不顺、监督管理效率不高，还体现在对监督管理的研究不充分和不到位。实践中，监督工作没有成熟的理论指导，监督体制的设计也没有系统的理论支撑，使得森林资源监督管理这双“眼睛”应发挥的作用受到限制。因此，加强森林资源监督管理的理论和实践研究，是强化森林资源林政管理“一体两翼”建设的迫切要求，具有重要的现实意义。

再次，我国森林资源监督管理存在的问题要求加强对森林资源监督管理的研究。

当前森林资源管理中存在的问题依然突出,与加快推进林业的历史性转变和现代林业建设、促进经济社会可持续发展、全面建设小康社会的要求还有很大差距^[2]。一是长期以来,森林资源管理体制特别是重点国有林区森林资源管理体制不顺,森林资源名为国家所有,实为企业自管自用,产权虚置、政企不分、责权不清等现象依然不同程度地存在,国家对森林资源的保护、培育和利用难以实施有效的监控;二是森林资源保护管理的政策、法规、措施还存在不适应新时期改革发展要求的地方,在一些领域监控不到位的同时,还在许多方面制约着林业经济的发展;三是一些地方以政代法、以言代法的现象仍较突出,法制观念淡薄,监督管理不力,致使乱砍滥伐、超限额采伐、毁林开垦和乱占林地等破坏森林资源现象在局部地区仍时有发生;四是全国森林资源管理基础建设薄弱,执法手段落后,一些地方森林资源家底不清,多数基层森林资源林政管理机构和执法队伍不健全,难以适应强化森林资源保护管理工作的要求。

如果说森林资源管理属于生产关系的范畴,那么,当前这一生产关系的诸多方面仍在一定程度上制约着林业生产力的解放与发展。导致这种状况的原因有以下几方面:一是由于森林资源自身特性及传统的森林资源管理体制盘根错节的复杂性,在改革的思想观念、利益关系、管理手段上仍显滞后,在一定程度上影响了改革的进程;二是在一些地方,特别是一些地方领导和决策者,经济大于生态的观念仍根深蒂固;三是存在着法制不健全,特别是有法不依的严重问题;四是森林资源管理监督受主客观条件限制还未能全面和充分发挥应有的作用。

随着经济社会的发展、改革开放的深入,国家建设、人民生活和国际社会对林业主导需求发生了重要的变化,生态需求已经成为社会对林业的第一需求。森林资源是国家生态建设的物质基础,是社会生态需求的重要保障,也是林业可持续发展的命根子。森林数量的多少、质量的高低是衡量一个国家和地区生态状况的重要指标。要解决好森林资源管理中存在的问题,最根本的办法就是全力推进林业由以木材生产为主向以生态建设为主的历史性转变,坚持生态优先,生态效益、经济效益、社会效益相统一的原则。要坚持严格保护、积极发展、科学经营和持续利用,以不断增加森林资源总量,提高森林资源质量,培育和建立完备的森林生态系统,实

现森林资源的可持续经营。新时期、新情况、新任务,对森林资源管理工作提出了新的更高的要求,系统总结、不断探索和加强森林资源管理(包括森林资源监督)的理论与实践研究,以更好地指导实际工作,对巩固生态建设成果、促进林业可持续发展、构建社会主义和谐社会具有重要意义。

1.1.2 本书研究范围的界定

由于我国经历了较长时期的计划经济体制,对在社会主义改革开放环境中、社会主义市场经济条件下的经济社会运行过程如何建立监督制约机制,至今仍缺乏系统的理论研究和实践经验。森林资源监督管理工作可以说是在一系列相关条件还不成熟的情况下起步的。各级森林资源监督管理机构及其监督人员也是临危受命,站到了森林资源管理改革的最前线。经过十多年的艰苦工作和努力探索,森林资源监督管理机构在促进国家森林资源保护管理法律法规的贯彻执行、规范森林资源管理行为和强化森林资源保护管理中发挥了重要作用,但在森林资源监督管理的定位、体制、机制等领域还有许多方面需要进一步规范。

研究森林资源监督管理问题,应该从理论和实践两个方面同时展开。主要有以下几方面的问题:森林资源监督管理的理论基础;森林资源监督管理的理论体系;管理体制与运行机制;微观层次的管理活动,包括领导、计划、组织、控制、协调、创新以及再监督等活动。鉴于本书研究和作者学识的局限,事实上无力对上述领域的研究全面涉及和一一展开。研究重点包括以下方面:森林资源监督管理的理论基础;监督管理的理论框架;监督管理体制;监督管理评价;监督管理的主要政策支撑体系。

还有三个需要特别说明的问题,一是本书论述中涉及的“森林资源监督管理”与“森林资源监督”两个概念本质是相同的,只是在不同的语境和分析环境中强调的角度略有不同。“森林资源监督管理”更强调监督的管理属性,是森林资源管理的一部分、一个环节或一项职能,同时又是相对独立的一项管理活动。下文在讨论时除有特别需要外不加明确区分。二是本书开篇提出了三个问题:“为什么要开展森林资源监督”、“什么是森林资源监督”和“怎样进行森林资源监督”。在文章分析中,主要回答了第一个

问题；部分回答了第二个问题，即重点着墨于建立理论框架，而难以构成理论体系；对第三个问题，则重点从体制、评价和政策三个方面进行分析，而未涉及到更多领域的问题。三是从森林资源监督管理体系建设方面，应该包括职能监督和社会监督两个体系，本书着重论述的是职能监督管理问题。

1.2 研究目的与意义

1.2.1 研究的意义

森林资源监督管理体制是在当时森林资源面临严峻挑战的形势下建立起来的。经过 20 多年的运行和发展，外部环境和自身体制、机制都有了一些新的变化。面对这些变化，需要有哪些新的定位，如何进行充实和调整，这是本研究拟回答的问题。

一方面，森林资源监督管理的出发点和落脚点是针对“物”，也就是保护和合理利用森林资源。因此，加强对森林资源监督管理的研究，完善监督体系，强化监督职能，对于进一步增加森林资源总量，优化森林资源质量，发挥森林资源生态效益、经济效益和社会效益，起着重要的保障作用。

另一方面，监督是对管理过程的监督，监督的对象是“人”。因此，加强森林资源监督管理的研究，从教育、预防、惩戒等各个环节，监督与规范行为人和管理者的活动，更好地发挥监督作用，具有重要的理论创新意义和现实指导意义。

1.2.2 研究的目的

基于以上的研究意义，本书旨在研究我国林业发展的特定时期建立森林资源监督管理体制和机制必要性的问题，进一步明确监督在森林资源管理体制中的地位 and 使命，即回答“为什么要开展森林资源监督”的问题。

本书通过对森林资源监督管理的历史进行回顾梳理，对森林资源监督管理的现状进行调查 research，并结合相关的经济学、管理学理论，借鉴现有森林资源监督管理理论和实践经验，构建理论上合理、实践中可行的森林

资源监督管理理论框架和方法体系,对森林资源监督管理的内涵、功能、目标、内容、方法等进行理论概括和界定,回答“什么是森林资源监督”的问题。

同时,本书还在实际调查的基础上对现行森林资源监督管理体制进行分析,提出体制改革和保障措施建议,进一步明确在不同林区和地区推行并强化监督工作的方向和重点;设计森林资源监督管理的评价指标,建立森林资源监督管理的评价体系;从保障森林资源监督管理稳定和发展的角度,提出政策保障措施。这些方面主要回答“怎样进行森林资源监督”的问题。

通过本书的研究和分析,试图解决上述三方面问题,力求为森林资源监督管理提供进一步的理论和实践指导。

1.3 国内外研究情况

1.3.1 我国森林资源监督管理的研究情况

在我国,由于国有林、集体林、私有林等经济成分及管理体制的复杂性,由于森林资源短缺所导致的宏观调控的必要性,也由于经济社会发展对以森林为主体的生态环境建设的依赖性,以及政府干预对保证现行森林资源保护与管理政策、法律的贯彻执行所具有的重要意义,使得我国现阶段对森林资源管理、特别是国有林管理仍在延续管放结合、管大于放的基本战略。这就是在我国提出和建立森林资源监督管理体制并在实践中不断强化的政策动因。

在我国,森林资源监督管理体制的确立和发展,是实践先于理论,而且在发展过程中,理论界始终未对此给予高度关注,尚未形成一套高度提炼和完整科学的理论框架与实践体系。从目前查阅到的信息资料看,主要有基于实践而汇编的工作体会文章和实践工作经验总结,如2000年中国林业出版社出版的《森林资源监督理论与实践》和2004年东北林业大学出版社出版的《森林资源监督理论思考与探索》,共汇集了120余篇论文和工作总结,大多是工作在监督战线的实际工作者从自身实践和理论探索角度出发而撰写的工作思考;有研究森林资源监督管理职能和框架的探索性专