

S/59

粮农组织

林业文集

林业政策构成 指南

81



联合国

粮食及农业组织

林业政策构成 指南

作者: Bertram Husch

粮农组织

林业文集

81



联合国
粮食及农业组织

目 录

	页 次
前言.....	(1)
一、绪论.....	(1)
1.什么是林业政策?	(2)
2.林业政策的重要性.....	(3)
3.林业政策作为各方面的综合系统.....	(4)
4.谁决定林业政策?	(7)
(1) 政府机构或机关.....	(7)
(2) 利益团体.....	(8)
(3) 政治党派.....	(8)
(4) 大众媒介.....	(8)
(5) 多边和双边技术、金融机构.....	(9)
(6) 顾问机构.....	(9)
5.政策环境.....	(9)
(1) 生态因素.....	(10)
(2) 经济因素.....	(10)
(3) 知识水平.....	(11)
(4) 经营或管理的实际性.....	(11)
(5) 其他有关部门的政策.....	(11)
(6) 立法.....	(12)
(7) 政府的重点和承诺.....	(12)
(8) 社会和文化的影响.....	(12)
(9) 私有者的策略.....	(13)
6.政策的演化.....	(13)
二、目标.....	(13)
1.作为林业政策基础的目标.....	(13)
2.目标选择的问题.....	(13)
(1) 有关林业部门在国家经济和社会福利中作用的目标。.....	(15)
(2) 国家和私有林业关系方面的目标。.....	(16)
(3) 与国家森林(及荒地)财产的建立、规模和养护有关的目标.....	(16)
(4) 国家森林(和荒地)财产管理的目标.....	(17)
(5) 私有森林和林地管理方面的目标.....	(19)
(6) 有关森林工业及销售有关的目标.....	(20)
(7) 与国家公园、类似地区和荒地的建立、使用和管理有关的目标.....	(20)
(8) 与保护、管理和利用野生动植物有关的目标.....	(21)

(9) 林业教育和培训方面的目标.....	(21)
(10) 科研方面的目标.....	(22)
(11) 有关技术推广和援助的目标.....	(22)
(12) 环境保护方面的目标.....	(23)
3. 确定目标所需的信息.....	(23)
4. 目标的构成.....	(24)
三、法规	(26)
1. 森林法规的作用.....	(27)
2. 其它法律对林业政策的影响.....	(28)
3. 制定森林法规中的缺欠.....	(29)
(1) 政治与立法方面.....	(29)
(2) 社会—经济方面.....	(30)
(3) 机构方面.....	(30)
4. 森林法规范围的变化.....	(30)
(1) 林业作为环境法规的一部分.....	(31)
(2) 服务于人类发展的森林法规.....	(32)
5. 制定法规的基本原则.....	(32)
6. 目标结构的使用.....	(33)
7. 森林法规的形式.....	(34)
四、管理	(35)
1. 引言.....	(35)
2. 与林业政策有关的组织与结构.....	(37)
(1) 公共林业管理机构的设置.....	(37)
(2) 组织机构.....	(38)
(3) 与目标和法规有关的机构.....	(38)
3. 与政策有关的公共林业管理部门的管理.....	(39)
4. 公共林业管理部门在制定和修改森林政策中的作用.....	(41)
附录	(43)
1. 森林政策目标结构的实例.....	(43)
2. 目标优先权的确定.....	(49)
参考文献	(51)

前 言

现有的森林政策文献大多包括过去几年森林发展的历史性描述，在某些国家现行的政策和规划，或就过去曾面临的或目前辩论的有争议的问题的探讨。这类文献着重于林业政策的内容，而不在于阐明政策的定义和政策是如何制定和实施的。

鉴往知今，在这方面这些文献是有价值的。这就是研究历史的主要裨益之一。通过不同政策条件下各种结果的分析，为支持或反对某些未来政策的议案提供了依据。总之，对一些具体政策的历史性或描述性处理的研究对帮助将来制定政策是极为有价值的。

林业政策方面的专家根据直观或经验，形成了他们的政策程式方法论，这些方法论有正式的，也有含糊的。本手册主要不是写给他们看的。当然，他们可能会发现书中所列论点与他们的经验有巧合，同时本书的叙述还具有结构清晰和有条理的特点。出版这本书主要是为政府林业管理部门和一般林业部门及其有关部门的人员准备的。他们不是决策专家，但要参加或参与政策的制定和执行。我希望本书能帮助他们更好地了解决策的过程以及如何起作用的，体现制定和执行良好的政策的益处，最终使林业发展更为合理，更为有效益。

M.A.佛劳理斯

(林业处助理总干事)

一、绪 论

森林和林地约占世界陆地面积的三分之一。从古至今，这片广大地区对民生的重要性越来越明显，如何对之进行管理以满足人类需求决不是一件小事。林业是一系列为获得商品、服务和利益的复杂的活动。这种自然资源能促进各个国家以至整个世界的经济与社会发展^①。

下面引用的肯尼迪所给的定义(1985)很值得思考：“林业是对森林资源的管理。目的是为人的生活提供足够数量的、综合的社会价值(消费的与非消费的)，同时要保持这些价值为后代所用”。

林业已经发展成为一种超越了森林概念的一系列相关活动的网络，并且在不同程度上影响到每个人。森林作为一种原料、能源、食物和就业的供给来源与农村居民的关系，无须赘述。但城市居民其他人口一样也依赖林业，只是方式没有那么明显。人们住的房子和室内的家具、喝的水、呼吸的空气、多种的娱乐活动，以及更大范围的供暖和做饭的能源都要靠森林资源。

森林资源的合理利用取决于我们希望获得什么商品、服务和利益，并因此取决于我们要

^①事实上现在的林业的范围是含糊不清的。按其最严格的意义来讲，所有林业活动都基于对能使人类受益的树木与土地的综合管理。但在许多国家，林业的定义已发展到包括根本没有树木的荒地。这是因为经常存在有管辖真空——谁会去管理不能用于农业或其它用途的荒地呢？林业的概念倾向于包括这些荒地是因为荒地的管理没有明确地划归其它方面。另外，扩大的林业概念也包括农林业，城市林业和小片树林的管理。但林业的主要内容还是森林和林地。

怎样获得。政策问题从极细小的到意义重大的，从是否允许村民在政府的林地打柴（对村民来说并非小事）到政府是否应该管理私有的森林资源这样的关键决定，范围很广。

本书的以下几章将就怎样决定我们向森林资源要什么及要获得这些资源所需的法律和行政手续提供指导；即政策制定的指导②。

需要着重指出的是本书不是要提出对某一问题的任何具体政策或决定，因为没有哪一个林业政策是对所有国家都适用的。不可能明确地说出一个对所有国家都适用的全国性政策，国家林业政策的内容必须根据一个国家的期望和条件来制定，而显然每个国家的期望和条件有很大差别。这一点将在第二章里详细讨论。当然，国际上已就某些普遍关注的广泛的政策问题取得了一致的意见。例如，希望控制森林的砍伐以及重新造林，抢救濒临灭种的野生动植物和治理环境污染，是大家普遍接受的。随着政策问题更加具体化，各国的对策和选择也产生了更多的争议，政策的内容也更趋于多样化。

在选择林业政策的目标时，会出现无数纷繁复杂的问题。其中有些首要的问题在任何国家制定林业政策目标时都要遇到。第二章将以清单的方式对这些问题加以说明，但并不讨论它们的优缺点，也不推荐应采取哪项决策。采用这种方式是因为要对所有提到的问题都加以探讨是一件浩瀚的工作，单个文件无法做到。所有问题都存有争议，要研究分析需花费极大的努力。

第三章将概括地讨论森林立法，着重于它与政策构成和执行的关系，并指出在立法时应注意避免的易犯的错误和立法的方针。同时就立法的设计和组织的检验法规对政策目标影响的方式提出一些看法。近年来，有人曾试图制定一个总体自然资源法规，而森林法规则是它的一个组成部分。我们也要讨论这种方法的长处和不足。

最后，第四章简要地说明政府林业组织和林业政策制定的关系。考虑到有关组织、经营和管理的文献很多，没有在本文件中对这些问题进行详细的探讨。

1. 什么是林业政策？

什么是政策？如果向若干人问到这一问题，肯会得到五花八门的答案。虽然经常用这个名词，但稍做调查就会发现“政策”的概念是模糊不清的，没有一个具体的广为接受的定义。在不同的词典上我们能找到对这个名词的不尽相同的定义和理解。

以下就是几个例子：

- (1) 为达到目的而采取的明确的行动方针。
- (2) 政府、统治者、政治团体等为达到预期的社会和经济目标而采取和遵循的行动方针。
- (3) 与期待的目标相适合的谨慎的行动或过程。
- (4) 谨慎从事，讲求实际的明智的态度与行动。
- (5) 政府的策划，准则或观点。
- (6) 管理国家利益的方法。

②沃瑞尔（1970年）将“政策形成”和“政策制定”这两个概念区别开来。他主张政策制定“是一个系统性陈述的准备过程，在将来的一定时期内全社会都要遵守这一陈述。这个过程在立法部门和行政机关，以及各种组织的政策法规委员会中进行。这是一个重要的程序，但比政策形成的概念窄，政策形成包括社会在正式制定一个政策陈述前的过程，以及在正式的政策陈述保持不变的时候政策所发生的变化”。

(7) 为实现一个目标而采取行动的艺术。

当我们谈到一个国家的林业政策、农业政策、外交政策或其他任何政策时，要弄清讨论的对象，要理解政策是政府在设计活动时采用的行政和法律手段，目的是实现某些预期目标^①。沃瑞尔（1970）具体就林业发表看法说：“在涉及一个社会森林资源的利用时，林业政策的某些原则具体化了。这有助于实现该社会的一些目标”。

参照这些说明，就可以研究许多称为林业政策的声明文件，并发现它们的内容差异甚大。查看不同国家和林业政策方面的不同材料中称之为“林业政策”的例子，会遇到以下不同的解释。

- (1) 国家的林业问题和林业发展的历史。
- (2) 对林业在一个国家的地位的回顾，如，对资源、生产能力、消费、进出口、工业结构的描述等。
- (3) 一个国家森林资源利用和发展的总体和具体的目标，体现政府的利益和意图。
- (4) 政府在林业方面活动计划的陈述。
- (5) 期待实现的定量目标的陈述，如，植树造林的面积；砍伐原木的立方米数；出口的纸浆等。
- (6) 所有对森林（无论是公有的还是私有的）的利用和管理有重大影响的社会行为的描述。

在解释林业政策时，范围经常被限制在为全国林业发展制定目标和方向上。本书认为林业政策内涵要广得多，但目标的制定是其中主要和基础的部分。因此，以上的任何单个例子作为对政策的表述都是部分的和不完全的。当然，本书对林业政策的理解需要将上述所有解释实事求是地结合起来。

同时，必须明确制定政策是为将来而不是为过去。这一点在林业中尤其重要，因为许多决策的时间范围很长。例如，希望通过实施造林计划为森林工业提供原材料的决策就意味着要在很多年以后才能发挥效用。当然，很多其他的决策在较短的时间内就能有结果。

政策与计划不同。政策概念更广，计划是实施政策的一个方面（参看以下第三节）。

需要指出和强调的是所有已经谈到和下面将要表述的思想对一个国家的经济的其他方面如健康、教育、农业、采矿业、渔业等也完全贴切、适用^②。而且对民间组织和个人来说也适用。当然在我们的讨论中将着重研究林业问题，但也时刻注意原则和概念是普遍的，对各种组织，甚至小至对个人的生活和事业都适用。

2. 林业政策的重要性

制定和建立林业政策的重要性何在？值得去努力么？这样做有什么好处？制定政府的林

^①政策与从政的人之间的关系很有意思。由于在政府中为争取权力和行使权力时采取的方法不都是光明正大的，在提到政客时人们常常是不屑和轻视。但是我们应该记住，除却政治活动中的手腕之外，政客是一个已经确定了政策，并谋求或已取得了可以将政策付诸实施的地位的人。政客取得事业成就后会被冠以政治家的美名。

^②普拉特和斯必德（1981）认为“林业部门”这个词“执行林业政策的方面”意指。他们表示它不但包括林地上的所有活动，还包括社会所获得的物资和服务。有些人还将诸如农林业和城市林业，防风林和界篱算作林业部门内。注意在有些国家“林地”的定义范围可能扩大到沙漠、自然条件恶劣的山地、干燥寒冷地区以及无植被的地区（这些地区中有的可能存在造林潜力）。这样一个无所不包的概念最好称为“荒地”。

业政策必不可少，因为政策划定了框架，指导一个国家所有林业活动的执行。（参阅金，1974和1975年，有关林业政策的制定和国家发展的引人入胜的见解）。受国家林业政策左右的最重要的林业活动分类如下：（1）森林资源的保持、保护、管理、经营和利用。（2）环境保护。（3）森林工业和林产品的销售。有的国家，将与荒地、国家公园和野生动物群有关的活动也被纳入林业政策。但必须强调指出，林业政策的最终目的是使社会受益，而不是树木、林地或林产品。

理想的情况是有一份包括一个国家林业政策所有方面的正式文件。这种空想的情况基本没有。更常见的情况是国家林业政策中的若干方面在书面文件中正式宣布，而其他方面要从法规、计划和方案中得到解释。政府的整体政策可能实际上是单个相互关联的政策组合，这些单个的政策范围较小，有书面的，也有隐含的，它们涉及到长期以来积累的林业方面的许多问题。这种情况下，有必要把这些零散的部分组合成一个较正式、更紧凑的政策，因而努力促成这样的组合卓有成效。一个综合的政策陈述为政府活动的选择和执行提供定向指导，政府的活动对国有和私有森林和林地都有影响。政府的林业政策对私人组织和个人利用森林资源和实施计划活动的方式有深刻的影响。没有明确系统阐述的政策，会给政府和公众都带来消极影响。在政府内部，很难明确知道立法实体是否合适，是否有结构合理的行政部门以及执行的方案是否充足。另外，政府林业组织因每年的工作计划的不连续和变更不合理而冒更大的风险。与此同时又有制定太多的专门的决策的趋向，在林业组织内引起矛盾和混乱，尤其会引起公众的不解。对政策目标的明确说明有助于上级政府的决策，能为政府林业组织的下级单位提供指导并有助于计划预算部门决定如何调拨物资。

对政府的林业政策缺乏理解，私人组织和公众就易于产生误解、错误的解释、矛盾和不明确的态度，从而对政府和私有部门的计划的发展和实施起到相反的作用。此外，对于私有部门来说，政府政策还影响到森林工业的投资、扩展和缩减；又因此影响林产品的价格和供给；还影响对森林和林地的经营、开发和更新；并且可能会导致作出将林地转为他用的决定。

最后，林业政策对与林业有关的状况和活动有很大影响，如农村村社的发展，农业政策，环境污染，以及娱乐、供水和其他方面设施的存在。

3. 林业政策作为各方面的综合系统

一个国家的林业政策应被理解为有关各个方面的系统。这个系统（或政策）确立了政府在何种形式下实施林业计划以及如何对人们利用森林资源施加影响和控制。这些构成林业政策的各个方面在以前曾间接地提到过。现在我们可以说林业政策是一个包括以下各方面的系统：

- （1）目标的陈述；
- （2）立法的实体；
- （3）政府林业组织的结构和管理；
- （4）政府林业组织对计划的规划、预算和执行。

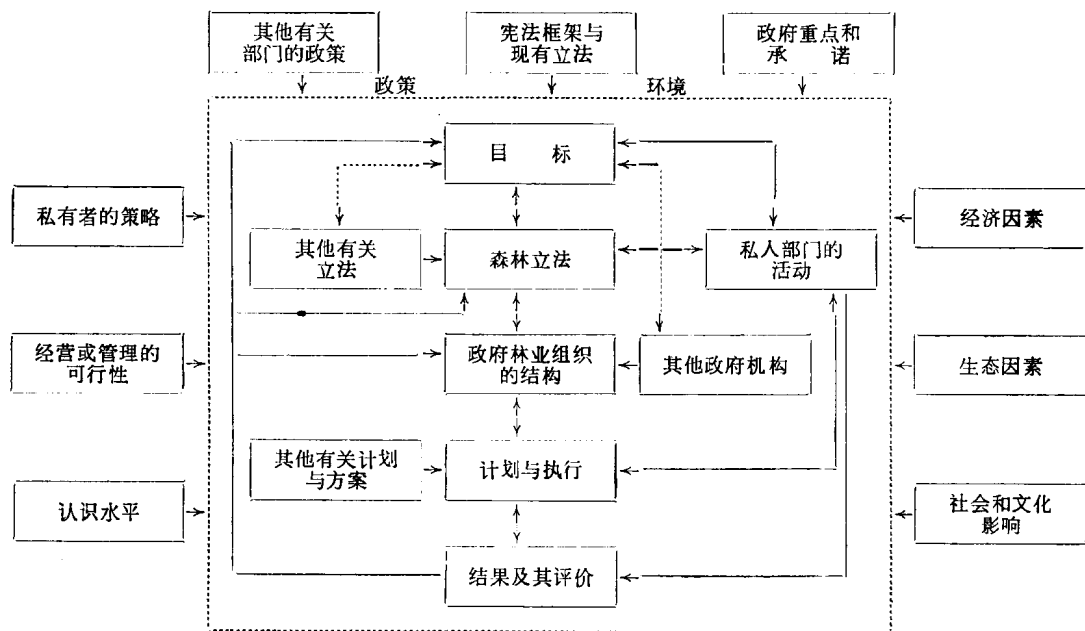
这些方面形成了一条逻辑而且有机的链^①。如果不遵循各方面之间的相互关系和相互

^①如果选用更狭义的概念，将政策理解为目标和意图的表述，则可以对系统这样划分：

- 1) 政策目标的表述；
- 2) 达到目标所需采取的行动；

但是，如果不考虑如何去表述系统的特征，其所有内容都是一样的。

依赖性，就有犯错误的危险或在确定目标、制定法规、调整林业组织结构、准备和执行工作计划和预算以及阐明私人机构与政府政策关系时发生遗漏。实际上，这些方面如图一所示形成了一个循环系统。由图可见，系统内的每两个方面都存在双向运动。这就意味着在必要时每个方面都可以通过回到前一阶段来作出改动。也就是说，林业政策是一个连续的过程，而不是首尾分明互不相干的过程。虽然这是循环，但在概念上看，系统的入口按逻辑是确定目标的决策。选定的目标放在一起就是，或应该是，系统内其他组成部分的基础和根据^①。当



图一 林业政策系统

然，目标确定之后还总有可能，或更准确地说，有必要经常回到起点（目标本身）来看是否需要修正。

据图一所示，在确定了目标之后就可以对林业立法进行准备、检查或修改，看是否存在有助于实现所选目标的法律手段。在这一过程中必须将其他对林业有影响的法规如土地产权、税收和水土保持加以考虑。当然，林业立法和其他所有立法一样，必须与国家的宪法大纲和基本法相一致，与林业政策的目标相一致。在建立或修改了立法框架之后，就可以考虑设立和构成政府组织以担当法规中所表述的责任^②。在这一过程中，可以根据目标和立法对组织的功能和结构进行计划、检查和修改。结构可采用政府使用的标准的组织形式和其他部门的形式。结构确立之后，这个组织就要筹划和执行工作和预算计划。在这一过程中，一定

①金（1972年）强调说“鉴于有时森林林木的生长期很长，林产品的种类繁多，森林生产功能的多样性和复杂性，森林工业的类型，规模和要求的不同以及森林所提供的众多的服务种类，在制定林业政策时必须首先明确目标，阐明实现这些已定的目标的方法。

②诸如公共林业局，国家林业局和林业服务中心这样一些同义名词，就是本文件和其他文献中所指的政府林业组织。这些名称都是指政府机关中负责林业事务的主要组织。但我们要记住与林业有关的政府部门不只一个。例如，负责土地，农业，拓居，贸易，工业和国家公园的各政府部门在制定和执行林业政策方面可以起到重要的作用。

要注意到其他政府部门，甚至私人组织的计划和方案。应该知道国家林业政策的目标可能也影响到其他政府部门。这儿还是由目标和立法打下了制定计划的基础。参照每个目标和有关立法以决定是否采取行动促进目标的实现。

如图一所示，私人部门的活动受政府林业政策目标、立法和计划的影响很大，在有些方面是受限制和控制。同时，私人部门的利益和活动对政府林业政策的目标和立法也有反作用。私人部门对目标、法规 and 管理的依从和遵守情况必须和政府林业政策计划的结果一起得到评估。评估又会对政府组织的目标、立法、结构和计划有影响，从而完成反馈或系统的循环。

将政策理解为一个系统不但有助于制定新政策，而且有助于评估和修正已有的政策^①。挑选系统中的任意一个方面作为起点都不会出现问题，因为在循环的形式下能保证把所有的方面都加以分析。如果本来不存在有任何的目标、立法和组织，需要从零做起，那么用设想的一系列方式制定政策是最合适不过的。但是在多数情况下已有发展和成果，不能从确定目标开始，而要从别处的一点或几点进入系统。经常是已经颁布了法规，设立了一个（或几个）政府的林业部门，并已在没有正式公布政策目标时就开展了工作。实际上这是最常见的情况，也可以取得满意的效果，只要政策的目标（虽未明文确定）得到充分认可，或能方便地与其他立法或计划文件的解释相吻合，则不需要在文件中正式公布和表述。但是，若不明确划定目标，容易在立法中产生矛盾和薄弱点，同时造成组织结构混乱及工作和预算方案准备上的麻烦，不能充分阐明行政机关的责任。

对政策要经常进行评估以决定是否需要进行维持、补充或撤消。要及时评估政策的执行以作出调正和改正，就要对政策系统进行不断的监督。联合国1981年的文件指出“在许多发展中国家，实际上没有对政策进行系统的审查和评估。只有在明确设立了政策目标之后才有可能进行评估。缺乏明确的目标会严重妨碍对政府政策的目标分析”。

政策评估实际上是对图一系统中每个方面（包括单个方面和其与系统内所有其他方面的相互关系）的检验。对现行政策目标的评估要根据政策环境（将在下一部分作说明）的影响和标准进行检验，以观察是否取得成果，政策是否应该持续、修改或放弃。在进行这种检验时，要努力衡量实施所选目标时的机会成本。机会成本指的是在执行一项政策时舍弃其他目标所作出的牺牲和其他可能有的利益。在最终分析时这些目标的完成就是系统中其他方面的结果。评估法规要求对法规进行回顾，查看是否仍适用，是否被执行和有效，以及是否达到预期效果。对系统管理部分（结构，计划和执行）的评估是检查公共林业组织的运行情况^②。完成一次完整的评估，要把附属因素对林业政策的影响也考虑进去，如私人部门的行动，其他的立法，其他相关的政府机构及其计划和方案。

进行评估的时间可以在政策生效的任意时候，可以在预先已定的时间如一个计划的结

①“政策分析”这个词常常是指对在制定或修正政策时所选的政策系统中（一般是目标和宗旨）各方面的不同取舍的研究。

②结构的各方面和工作方案的计划和执行组成了政策系统的实施部分。如联合国1981年的文件中所表述的：“政策执行（部分）不仅与实施已被接受的政策有关。在政策的执行过程中，经常有新的需求出现，需要传送到决策机器中。这种需求一定要纳入政策中。因此，原有的政策可能要修正或废弃。政策的制定和实施不一定是政策活动中截然不同的阶段。需要时可以在实施和制定的任何阶段对政策进行检查。

束，也可以是每年一次。主要目的如下：（1）在必要的时候随时作出变更；（2）对政策实施结果的评价和；（3）为将来的政策修正和制定提供指导。

4. 谁决定林业政策

虽然经常是由政府负责正式公布国家林业政策或政策的组成部分，但决定政策的内容却是一个错综复杂、相当不固定的过程，常具有“政治”程序的特征，涉及很多参与者和参加者。说它有政治性是因为作出的决定是各个人和各组织辩论、协商、争执和妥协的结果，而这些人或组织在一些政策问题上持不同的观点。

在制定和执行林业政策（也包括政府的其他政策）时，不同参与者的参与方式取决于国家的社会、经济、政治制度。必须意识到，无论政府的结构如何，林业政策不但要有政府机构和官员参加和接受，而且要求人民的参加和接受。要成功地实施一项林业政策，政府必须考虑受政策影响的人的感受和要求。如果公众抵制一项政策或政策中的某些部分，则成功的可能性会大大减少或根本无法奏效。

以前，林业目标的选择和方案的成功执行被看作是公共林业部门专业林务人员特有的职责范围。林务人员知道怎样做对森林来说最有益，于是便认为他的决定对公众也是最合适的。随着公众对森林、土地和环境治理的更加关注，这一假设已不能为人所接受。过去，林务人员在一定程度上是与社会隔离的。多数专业林务人员把自己看作是林业和森林有关的社区的长远利益的监护人。许多人还坚持认为没有别人，只有他们才能正确决断什么是长远利益。结果是林业管理人员经常表现出对当地社区的需要漠不关心。亨狄（1984年）在一篇有关美国公众舆论的调查报告中指出“在最后的分析中，最需要我们关注的问题是林业中人的因素。公众舆论调查显示，人们对专业人员从事林业工作的许多方法表示不信任”。

决定和执行林业政策的主要参加者可以分为：政府机构或机关，利益团体，政治党派，大众媒介以及多边的和双边的技术、金融机构。

（1）政府机构或机关

政府林业机构可能会起到最为突出和显而易见的作用，但政府的其他部门可能对林业事务甚至林业最终决策施加很大影响。

拥有立法和拨款权的积极有力的议会组织对林业政策有很大影响。针对计划实施的法律和专拨的款项意味着立法机构想促成目标的成功，无论这些目标是明确的还是隐晦的。议会机关在进行立法活动时经常邀政府机构（这种情况是林业机构和其他有与林业相关计划的部门）参加商讨，询问信息以及要求对他们的计划作进一步的解释。

政府林业机构制定和执行政策时在一定程度上受到与林业直接或间接有关的更广泛的基础立法的限制。其他负责与林业相关事务的政府机构如土地部，国家公园管理部门，环境保护部门，地区发展机构，以及水利和防洪机构对林业政策的目标和执行也有很大的影响。在有些国家，负责国家安全的国防部对林业有重大影响，尤其是在国家的边远地区或与别国接壤的边境地区的林区 and 荒地。计划和预算部门也有影响作用，因为它能决定是否为计划提供资金以实现目标。

政府机构中的高级官员能在林业政策的制定中起到重要的作用。政府首脑或其机关的高级官员可以运用政府的影响和他们的职权就政策问题采取明确的立场并强制实施。根据政府性质的不同和官员影响和职权的大小，有时必须接受和执行他的观点，有时需要更高层的支

持和权威。因为这些决定经常涉及到价值观,各人观念和信仰,常常会有意见的分歧,从而导致政府部门人员间和立法部门成员的矛盾和争论。

(2) 利益团体

外部的利益团体可以就可能出现众多的政策问题发表意见,努力说服他们的代表和政府机构接受他们的观点^①。这些利益团体中可能包括对自然资源保护和生态环境尤为关心的人,如林业协会这样的组织,工业联合会和拥有共同利益的经济社团如农民或经营疗养胜地的人。这些团体可能是暂时的,因现时或短期的争论组织起来。这类团体往往以阻止某种行动为目标。问题解决之后团体就会解散。有一些团体是组织完善、长期性的协会,对主要和持续性的问题有明确、坚定的政策,并在出现新问题时采取自己的立场。在美国,有特殊利益的团体已经通过法庭诉讼来反对某些政策,阻止与他们观点相悖的行动和他们认为有害于公众利益的行动(参看克劳森文,1975)。许多这样的团体因他们的保护环境的目标受到公众广泛支持,这多少有些出乎专业林务人员的意料。有一些团体和组织拥护森林的非消费价值如保护某些动植物种群,保护娱乐、观光和野生地区以及环境,他们可以提倡一种限制或禁止掠夺自然资源的林业政策。河坝可能对鱼的种群有消极影响,在观光地区修一条公路,使用粗劣的方法砍伐林木,这些都可能遭到反对,有时要通过法庭禁令以阻止它们的实施。对实用和消费价值更关心的团体和个人,主张工业发展和利用自然资源促进经济收益和扩展,因而就可能施加压力,力图采用相反的政策。

近年来发生的林业政策矛盾多数是对非消费森林价值(娱乐,美感享受,旅游,环境保护,陶冶情操)更关心的团体和更重视森林消费价值(木材和其他林产品,可作食物的野生动植物等)的团体之间的冲突。直到最近,多数专业林务人员属于后一团体。肯尼迪(1985年)进一步指出,居住在都市社会的团体更倾向于重视森林的非消费价值,而居住在乡村、农业和森林条件下或依赖自然资源的团体则对消费价值更感兴趣。

利益团体影响林业政策决策的作用取决于下列三个因素:团体的利益,团体的实力和途径。如果一个团体内多数或所有成员有共同利益并持相近的观点,这要比存在利益和观点分歧的情况更具有影响力。实力指的是一个团体影响决策者的能力。这在一定程度上取决于团体的大小和财政来源。总之,团体对决策者的影响越大,它影响政策决策的可能性就越大。

除了外部团体的积极作用,政府自身也可以进行民意测验、调查和与公众会见。可以是例行的、定期的,也可在出现一些具体问题的时候进行。要发挥这种民主作用,就要求政府向公众提供大量信息以保证观点的表达更有根据。

(3) 政治党派

只要存在政治党派,他们就可能对林业政策问题发表观点并施加影响。党派的作用与利益团体的作用相似,当然党派建立的目标要广泛得多,不只是林业政策。但有一种倾向是,有些关心生态问题和防止环境污染的人聚在一起组成政党,或者在现有政党的讲坛上突出这些问题。

(4) 大众媒介

报纸、杂志、广播和电视是主要的大众传播媒介,所有参与政策问题的人都通过它来发

^①“团体”这个词指的是一个或有共同利益和观点的众多的人,它提倡某一项政策或行动。

表自己的观点，尽力使政府当局和公众相信他们的观点是可行的、正确的。另外，大众传播媒介的所有人和管理人员能充分发表他们自己的看法，因为他们控制着传播渠道。

(5) 多边和双边技术、金融机构

尤其是在欠发达国家，需要通过双边协定或多边途径（如联合国及其所属机构）接受技术、金融援助，这些捐助者能影响国家林业政策。这种影响的施加可以通过为受援政府提供专家咨询和信息，或是在双边援助中常采用的、提供技术和金融援助时要求受援政府接受推荐的政策。

在制定国家林业政策时，公众的更大参与是很有价值的。但是，可能会伴随有缺点：公众的过度参与会造成决策效率降低。如果公民团体内部和团体与政府当局之间有分歧，就不可能让每一方都满意，结果会是争论不休，延误了决策。另外，公众参与的体制，要通过会议和其他发表意见的途径，还有此后的程序和评估要花去很多的费用和时间。总之，在一个公众参与积极的开放社会，选择目标和制定政策的决策过程可能会很慢（有关美国林务局决策公众参与的讨论参阅菲尔发克斯，1975）。这是社会为参与式政府所付的代价，但它有极大的优点，因为它把政策问题公之于众并展开尖锐的争论和检验，能保证决策更合理、更能被接受。

在有些国家的政府制度下，公众通过选举议会和其他代表机构拥有很重要的发言权和影响力，上面所说的参与者能起很大的作用。在政府制度是中央计划或集权制的国家，政策的制定和政府林业组织和其他有关政府机构掌握。这种政府通过采用整体的计划方式做出重大选择和决策。主要区别是在林业政策决策中公众的作用小得多，甚至微乎其微。公众的意见没有机会发表，不允许存在有组织的、独立的、特殊的利益团体，或者必须通过官方或政府指定的机构发表意见。但在有些情况下，公众的意见很强烈，即使有政府阻碍或压制，也可能发表观点。集权制政府的决策要快得多，甚至会与民意相悖。要迅速决策并立刻付诸实施的代价是无法考虑对立的观点，但这些观点可能是有价值的。

(6) 顾问机构

不管国家运行的社会、经济、政治条件如何，设立适当级别的政府顾问委员会都有用。委员会的成员不应该是政府成员，但应能代表公众和林业及相关部门的不同环节。委员会的目的是在林业政策的发展中表达意见和公众意愿，同时获得在政府中不能得到的特殊认识。委员会可以是与政府林业机构完全独立的，也可以在某些结构方面与之有联系。委员会应该有能力获得林业机构政策分析部门搜集的资料以及其他来源的信息。委员会要负责就政府政策问题发表意见和提出劝戒。

5. 政策环境

制定和执行林业政策时，有关单项内容的所有决策都必须在人们所说的林业政策环境中作出。上一部分所述的所有参与者都受到或应该受到图一中因素和标准的影响，即这些因素和标准对外部虚线所划框架里内容的影响。框架里的所有内容包括构成政策系统的主要及附属因素。框架外部的因素加在一起构成政策环境，在这一环境里，参加者和参与者做出或试图影响决策，采取或影响有关目标、立法、政府林业部门和相关机构及其运行和个人及私人组织方面的行动。可以将影响因素和标准粗略地分为技术的和政策的两部分，如下①：

①有关决定林业政策目标的标准的讨论，参阅克劳森（1975年），沃瑞尔（1970年）和美国林业局（1981年）。

技术：

- (1) 生态因素；
- (2) 经济因素；
- (3) 知识水平；
- (4) 经营或管理的实际性。

政策：

- (5) 其他有关部门的政策；
- (6) 立法；
- (7) 政府的重点和承诺；
- (8) 社会和文化的影响；
- (9) 私有者的策略。

技术标准的基础是可定量、可核实的分析或信息，如金融和经济研究以及生物和物理研究的成果。政策因素更具有主观性，很大程度上取决于观点、信条和价值观。

每一个标准都有与林业直接相关的内容，另外还有些客观特性与林业并无本质联系，但对林业部门的工作有很大影响，这一点非常重要。所有林业方面或更广范围内的技术和政策的影响因素，涉及到利益和观点的分歧，因此做出的决策经常引起争议。不可能详细列举或描述所有的因素，因为在不同的国家和不同的时间，这些因素也不同。尽管如此，我们仍可以谈几种最重要的影响因素或影响目标决策、从而影响某项政策其他方面决策和行动的几种因素。每一种都例举了所需考虑的具体因素。

技术因素和标准

(1) 生态因素

林业政策的目标和计划必须是从物质和生物学角度可以实现的。执行计划以实现目标的物质和生物学条件存在吗？其中气候、土壤、树种和森林类型的分布、生长率、再生能力，是在确定和执行林业政策时一定要考虑的。某些树种在当地的生态条件下能生长吗？一块地进行林业经营是否可行，能否成功？如果一个国家和地区的综合生态（以及经济）因素有利，林业政策可以利用先进的技术和方法进行集约管理。相反，如果这些因素不利，林业政策的目标可以是监护或保护式的粗放经营。

对本质上并不属于林业的生态因素也可能有影响。工业生产过程引起的酸雨的影响是目前影响林业和其他政策的主要因素。将林区转为农耕可能引起热带地区土壤的红壤化，这是外部生态因素影响林业政策的另一个例子。

(2) 经济因素

林业在一个国家的国民经济中的相对比重对它的林业政策有影响。很明显，如果林业举足轻重，那么在制定林业政策时大量注意力会集中在其经济方面。另一方面，如果一个国家的森林资源很少或根本没有，就不那么重视制定林业政策的必要性或林业将会包括在其他政策（如农村发展，农业）中，因为林业占国民经济份额很小。提供就业或刺激农村社会发

展的需要也会影响林业政策。而且，一个国家森林工业的发展水平对林业政策的影响很大。如果视森林工业很重要，林业政策的基本目标就可能是保证适当种类、数量和质量的原材料的充足供给。影响林业政策的其他经济因素可能有世界林产品市场的行情、林业发展项目可行性研究的结果和林业计划投资所需的国内及国际资本的来源情况。

制定林业政策需要考虑的另两个经济因素是克劳森（1975年）所称的经济效益，经济福利或平衡。

经济效益指的是实施某项政策所需的成本和所得的利益。如果政策的实施成本超过了预想的利益，那么是否应采取这一政策就很值得怀疑。有些行动可以采用经济上分析成本和利益的方法，特别是在利益有市场价值的时候。对一般没有市场价值的商品和服务进行分析更困难，如娱乐，野生动物，流域和美感价值。在政策制定中使用成本—利益分析要看是否有应该具备的所有成本和利益方面的可靠的定量资料和所设定的正确性。即使不可能作完整的成本—利益分析，这种努力也能在做政策决策时提供指示性的和有益的答案，但不是决定性的。意识到分析中的不足时，努力辨别和评估成本和利益对决策会很有帮助。可以确定经济效益的经济分析方法有很多参考资料可用。读者可以参考格雷格森和康特拉斯（1980年），斯奎尔和范·德·塔克（1975年），吉丁格尔（1972年）和沃瑞尔（1979年）的材料。

经济福利或平衡是指成功实施一些政策的利益被一些个人和团体得到，而成本却要其他人负担。这一标准与经济效益不同，可以确定不同决策的成本和利益，但要确定一项政策的完成谁受益、谁付出却比较困难。

（3）知识水平

制定林业政策时必须考虑是否具备了贯彻政策所需的知识、科研成果和经验。是否有足够的成功实施所需的技术？例如，要贯彻一项更新热带森林或建立速生人造林的政策，有没有适用的信息？如果一项政策太复杂，现有的技术水平不足或政策允许的时间内达不到，那么颁布这一政策几乎没有意义。

（4）经营或管理的实际性

林业政策的目标必须是经营和管理方面能成功实现的。如果提出一个目标以控制私有林地的采伐方法以利于树木更新，就要对目标行进审查，看是否有组织能力（人力，物资，设备，资金等）来采取实现目标所需的措施，如，到私有林地砍伐地区进行检查访问以及要求经营者遵从政策否则要受到制裁。经常是颁布了意图很好的政策却不能成功实施，原因是人员缺乏或没有经验，没有交通工具和设备，资金不足，等等。一个事实上无法实现的目标建议最好不要列在政策中。

政策因素和标准

（5）其他有关部门的政策

不能孤立地制定林业政策，它应该是整体的一部分，与全面的政府政策相和谐，与国民经济其他部门的政策相和谐，特别是那些依赖于使用土地和其他自然资源的部门。必须要把森林和林地看做是一系列土地利用以及人与社会关系的一部分，而不是一个孤立的和与其他部门无关的部门。为此，林业政策必须和其他政府政策的目标和计划相一致，如农业、土地

改革、拓居、农村发展、税收、外贸、住房、交通、国有土地的出售、防止环境污染、土地使用规划,等等。如果政府有一个目标将所有国有土地出售给私人部门,则林业政策就要与这一决策相适应。国家如果实行土地使用规划,它对林业政策是极端重要的。因为税收对私人森林所有者来说是很大的成本,国家的税收规定会影响森林所有者的利益。进口关税、税率和限额会影响森林工业和林产品的供应和价格。住房计划和交通管理及成本对林产品的价格和供应也有影响。

(6) 立法

林业政策的制定和执行必须遵从国家的基本制度和现有的法律、规定。理论上讲,林业政策及组成部分不能与国家的基本宪法和法律发生冲突,但事实上在矛盾没有解决前可能会有冲突。例如,林业政策的变化可能与旧的、过时的立法发生冲突,虽然这些立法已被忽略、不被遵守,但仍有效。如果林业政策的决策与当前立法发生矛盾,有两个解决办法:

(1) 修改林业政策决策使之与现有法律和法规相一致。(2) 采取措施修订现行立法以使林业政策决策能被接受。很明显,第一种方法比较常见;第二种选择要困难得多而且漫长,但有时值得努力,尤其是现有的立法已经过时、不适用或与新的发展相悖时。

政府司法部门对宪法和现有立法或提案的解释也可能影响政策。虽然法院不能起草法律或政策,但可以受理某些法律是否符合宪法的申诉和诉讼以及对政府机构、官员、私人、自然人或法人是否遵守法规的问题。法院对政策的深刻影响有两种方式:禁止性决定和遵守令。关于第一种方式,构成政策一部分的有争议的某些法令和行动可以提交法院裁决是否符合宪法和其他法律。如果认为一项法律不符合宪法或不能接受,法院将予以否定并禁止它的实施。如果一项行动,无论是政府机构、官员、私人组织、个人提出或管理的,被认为不合法,法院就可以禁止它的执行或续延。关于第二种方式,司法部门可以下令上述单位按宪法和法律的要求行动。

(7) 政府的重点和承诺

政府的目标在国家整体政策中的重要性和优先程度各不相同,这对林业有影响。例如,政府的重点目标和计划可能是对国家一些地区的优惠,在森林地区设立居民点,为失业者提供就业机会或加强边疆林区的安全。另外,政府在履行国际条约时,其林业政策可能要承担某些义务(桑德,1977年)。如果政府批准了对动植物群落或保护区有影响的条约,就意味着在选择目标、起草法案和执行工作时要把这些条约考虑进去。有关野生生物和保护区的例子,全球性的有濒危野生动植物种国际贸易公约(CITES)和关于具有国际意义的低湿地特别是水禽栖息地的公约(拉姆萨公约);区域性的有欧洲野生生物及自然生境保护公约和西半球自然及野生生物保护公约。此外,国际协议和一条江河流域的发展或涉及几国的水电工程也要加以考虑。

(8) 社会和文化的影响

制定和执行林业政策做决策的时候必须考虑所在国家个人和团体对这一决策的社会和文化方面的接受能力。这些影响多种多样,还要把它们再分为以下几种:风俗和传统,土地所有制形式和国家的农村结构(参阅福特曼和瑞德尔,1985年,有很多这一方面的参考资料)。

①尤其是在文化、传统和宗教习俗背景悠久的农村地区,风俗和传统是需要考虑的主要

因素。在有些国家，人们在利用森林和林地方面的风俗和传统对林业政策有影响的例子有：习惯用火来改良家畜的草场；习惯上可以接受在林地和荒地进行的、无限制的放牧，而不管所有者是谁；公众可以在国有土地不受限制地打柴和采集林产品。

②土地所有制形式在社会主义国家是完全国有的，在具有资本主义特点的社会是国有和私有的混合，但比例各不相同。在这两种社会经济制度下，林业有很大的不同。

③为举例说明农村结构的影响，考虑两种极端的情况：农村结构可能由在少数所有者手中的大产业或大庄园组成，如在许多第三世界国家，尤其是在拉丁美洲。这种情况下，林地的拥有者可能很有限，但各自掌握很大的地区。另一极端是农村结构由许多小型地产和林区构成，所有者很多，如在斯堪的那维亚国家。其他一些国家，尤其是非洲的农村结构是部落或公社土地所有制的。很明显，这三种情况下的林业政策各不相同。

无论做出何种决策，都必须考虑决策的社会和文化接受力。很少是每个人都能接受的。例如，政策的变更禁止开放式的放牧，征用私有林地以建立国有的森林财产或实行土地改革打破大地产，这样必然会引起利益冲突。可能会有冲突并不是说应该避免有争论不休的决策。但决策者应该认识到可能存在的争论并在评估问题的优缺点时加以考虑。

(9) 私有者的策略

森林和荒地的所有者和控制者可能是个人、公司、公共机构、合作社或其他各种组织。这些所有者可能有他们自己明确或不明确的林业策略或与林业有关的其他策略。这些策略各不相同，如每一个实体都可以有一套与众不同的目标和活动计划。他们的策略也可能与政府的政策不同，只要没有法律上的矛盾。例如，如果政府官方政策（根据有关立法）禁止皆伐的方法，私人的森林工业就不能对林地采取这种砍伐方式。

在制定政府林业政策的时候，必须考虑这些所有者的目标和活动。理想的情况是他们的策略在制定和执行官方政策时提供设想、经验和是否有价值的证据而且不与官方政策发生冲突。但是，另一个消极的极端是它们可能被认为是错误的、有危害的或与公众福利相对立。这也可以促使在政府的政策中做出正确的决策和行动。

6. 政策的演化

政策一向是一系列决策的表述，这些决策是在制定政策时存在的环境的基础上做出的。但是政策的环境是一套变化的、动态的因素和标准。各种因素的细节和内容在过去和将来无疑都会有变化。制定政策时经常遇到主要问题（参阅第二章）也会有变化。也就是说，将来的条件和问题与今天的不同，政策环境也会因之演化。这意味着政策必须要适应变化；它们必须灵活，以利于在政策环境发生变化和新问题不断出现时便于政策的演化。

可以认为政策的制定和实施是一个渐进的过程，要不断的补充、修改和演化。它是一种不断修正和删补的演化进步。永远不会有一个最终的、绝对的和永久的政策，因为政策环境的因素和标准与决策者一样会不断地发生变化。

二、目 标

1. 作为林业政策基础的目标

如图一所述，林业政策的基础是明确理解目标是什么；也就是说，林业政策希望获得或