

博士
林业
文库

沈月琴 著

天保地区森林资源保护与经济社会 协调发展的机理和模式研究



中国林业出版社

博士林业文库

天保地区森林资源保护与经济社会 协调发展的机理和模式研究

沈月琴 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的机理和模式研究/沈月琴著.
-北京:中国林业出版社,2006.1
(博士林业文库)
ISBN 7-5038-4182-6

I. 天… II. 沈… III. 森林资源-资源保护-研究 IV. S76

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 14980 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同7号)

网址 www.cfph.com.cn

E-mail forestbook@163.com 电话 66162880

发行 中国林业出版社

印刷 北京林业大学印刷厂

版次 2006 年 1 月第 1 版

印次 2006 年 1 月第 1 次

开本 880mm × 1230mm 1/32

印张 7.25

字数 220 千字

印数 1 ~ 1000 册

定价 38.00 元

序

天然林资源保护工程（简称“天保工程”）是我国林业及国家生态建设的重大工程，关系到我国未来生态环境建设的基础，也事关我国林业发展的资源条件及可持续发展水平。天保工程的实施已经引起了一系列根本性的变化，天保工程何去何从？天然林资源保护地区（简称“天保地区”）如何发展？如何处理好资源保护与经济社会发展的关系？研究并建立科学合理的协调发展模式，促进环境、经济与社会的和谐发展，是摆在研究者面前具有挑战性的重大课题。

作者正是基于这一认识，在博士论文的基础上完成了本书。本书以天保地区为研究对象，以天然林资源保护与经济社会协调发展为目标，在对天保地区森林资源与环境、经济社会进行典型调查分析的基础上，从天然林保护对当地的影响，尤其是对主要利益相关者的受益受损情况、利益取向等进行深入的分析，探索在天保地区这一特定区域中，森林资源保护和经济社会协调发展的可能性，并进一步借鉴国内外资源环境与经济社会协调发展的成功经验和实践，提出天保地区森林资源保护和经济社会协调发展的模式，以及保障模式实施的机制和措施，以促进我国天然林保护事业的发展和天保地区经济社会可持续发展，具有十分重要的意义。

本书内容充实，创新性强。细读本书，不难发现作者在资料收集与整理上下了很大功夫，并善于独立思考、敢于开拓进取，体现了作者严谨的科研态度和踏实的工作作风。本书将天然林保护与经济社会发展二者有机结合，立足天保地区，以实

现天然林资源保护与经济社会协调发展为目标，从保护与发展的辩证关系角度来研究天然林保护，从协调最本质的利益关系的角度研究天然林保护，体现了思路和视角上的独特性和新颖性。

本书的出版弥补了天保工程研究的薄弱环节，对建立天保地区森林资源与经济社会协调发展模式具有重要的推动作用。诚然，天保地区森林资源与经济社会协调发展是一个复杂的系统工程，新情况、新问题不断出现，希望作者和广大同仁继续深入研究，再接再厉，为我国天然林保护事业和林业可持续发展做出更大贡献。

刘俊昌

2005 年 11 月

前 言

天然林资源保护工程是国家的重点生态工程，直接关系到我国未来生态环境建设的基础，关系国家的长治久安和可持续发展，也事关我国林业发展的资源条件及可持续水平。

天然林资源保护工程自 2000 年正式启动以来，在森林管护、营林造林、富余人员安置、企业社会负担、林区产业结构逐步调整诸方面取得了阶段性成效，但同时也暴露出许多问题，包括事关天保地区长远发展的深层次问题，给林区经济社会的发展带来了较大的困难，即在一定程度上出现了天然林资源保护与经济社会发展的矛盾，冲突日趋显现。因此，人们逐渐开始反思，天保工程何去何从？天保地区如何发展？如何才能做到在资源保护的前提下，处理好资源保护与经济社会发展的关系，做到森林资源与经济社会的协调发展？这些问题亟待探索。《天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的机理和模式研究》一书正是笔者在博士学位论文基础上完成的，属于教育部高等学校博士学科点专项科研基金项目（20010022008）的组成部分。

本书以天保地区为研究对象，立足天然林资源保护与经济社会协调发展的目标，在对天保地区森林资源与环境、经济社会进行典型调查分析的基础上，就天保工程对当地的影响，尤其是对主要利益相关者的受损受益情况，以及他们的利益取向及其原因等进行深入研究，探索天保地区森林资源保护和经济社会协调发展的可能性，提出森林资源保护与经济社会协调发展的模式、机制和措施。本书的主要研究结论是：

（1）通过典型案例的剖析，认为天保工程对国家生态环境改善和经济社会发展的正面影响是不可估量的，对天保地区的影响更为显著：
①生态环境的影响以正效应为主；②经济影响短期来看以负效应为主；
③社会的影响：正效应与负效应并存。而这些影响集中在利益相关者方

面,进而产生了冲突:天然林保护与森林经营者生产、生活之间,天然林保护与林业管理体制之间,天然林保护与林区干部、职工、农民观念之间等三方面。同时,认为包括政府、企业、职工、农民等多种利益群体在内的观念和利益冲突是冲突产生的根本原因,但从这一特定的工程和区域分析,冲突产生的原因主要包括:天然林保护的外部性是冲突产生的客观原因;天然林保护理念的绝对化是冲突产生的根源;国家采取的强制性制度变迁是冲突产生的制度原因;林业管理体制僵化和产权交易机制不健全则分别是国有和集体天然林地区冲突产生的关键。而缺乏对天保地区协调发展进行全面的统筹规划则是冲突产生的主观原因。

(2) 运用 SWOT 方法对天保地区所处的外部机会与威胁、内部的优势与劣势进行了分析,并通过需求和基础分析以及现实借鉴,认为天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的战略目标从总体上看是可能实现的。

(3) 根据天保地区实际,通过挑选核心要素(森林资源——主要资源、人——动力源泉)并加以强调和理论抽象,构建起天保地区森林资源保护与经济社会协调发展模式的理想类型。即:以森林可持续经营为目标的生态资源经济化模式,以人力资源开发利用为目标的产业转移和重构模式。

(4) 从协调发展模式的需要入手,认为关键的机制主要有:市场机制、多方参与机制、利益协调机制、伙伴协作机制等,它们相互联系构成了协调发展模式的机制框架。其中,市场机制是先导,多方参与机制是动员天保地区内部力量的必然选择,有效的利益协调机制是天保地区协调发展的核心所在,伙伴协作机制可以实现动员天保地区外部社会资源的目的。

(5) 天保地区森林资源保护与经济社会协调发展模式得以实现,除了建立有效的机制保障体系以外,还需要一系列的保障措施,其中最关键的是政策保障、体制保障、资金保障、科技保障等。

诚然,天保地区森林资源保护与经济社会协调发展既是一个目标,又是一个过程。在此过程中,新情况、新问题层出不穷,而自身的认知水平往往受到知识结构、经历和研究资源调动能力的限制,对其认识也

是一个不断修正和完善的过程。因此，书中必然存在不足和缺陷，希望有识之士不吝赐教。

作者

2005 年 11 月

目 录

序	刘俊昌
1 导 言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.1.1 中国天然林保护工程	(1)
1.1.2 研究现状与本研究的视角	(5)
1.2 研究目标、研究过程和主要内容	(6)
1.2.1 研究目标	(6)
1.2.2 研究过程和主要内容	(6)
1.3 研究方法	(9)
1.3.1 诊断方法: PRRA 方法	(9)
1.3.2 设计方法	(10)
1.4 研究的创新之处	(11)
2 协调发展的理论基础与实践	(13)
2.1 协调发展的理论基础	(13)
2.1.1 协调发展理论	(13)
2.1.2 区域经济理论	(20)
2.1.3 制度创新理论	(26)
2.2 协调发展的实践	(31)
2.2.1 国外资源环境与经济社会协调发展的实践	(31)
2.2.2 中国资源环境与经济社会协调发展的实践	(35)
3 天保工程实施对当地的影响分析: 基于典型案例的剖析	(40)
3.1 典型案例剖析的方法和内容	(40)
3.2 天保工程实施对当地的总体影响分析	(41)
3.2.1 总体影响的一般认识	(41)
3.2.2 总体影响的参与性分析	(43)

3.3	天保工程实施对利益相关者的影响分析	(45)
3.3.1	天然林保护利益相关者的界定	(45)
3.3.2	天保工程实施对主要利益相关者的影响分析	(47)
3.4	天保工程实施的冲突分析	(50)
3.4.1	天保工程实施的主要冲突	(51)
3.4.2	天保工程实施过程冲突的成因分析	(61)
4	天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的可能性分析	(69)
4.1	天保地区的类型特征及其SWOT分析	(69)
4.1.1	天保地区及其差异分析	(69)
4.1.2	天保地区的SWOT分析	(70)
4.2	天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的需求分析	(73)
4.2.1	外部需求分析	(73)
4.2.2	内部需求分析	(78)
4.3	天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的基础分析	(80)
4.3.1	自然资源物质基础分析	(80)
4.3.2	制度创新的基础分析	(82)
4.3.3	管理和技术基础分析	(86)
4.4	森林资源保护与经济社会协调发展的现实借鉴：浙江临安	(91)
4.4.1	临安市概况	(91)
4.4.2	临安市森林资源保护与经济社会协调发展的过程和成效	(91)
4.4.3	临安市森林资源保护与经济社会协调发展经验	(96)
4.4.4	结 论	(98)
5	天保地区森林资源保护与经济社会协调发展模式的构建	(99)
5.1	影响区域发展模式选择诸因素的一般分析	(99)
5.1.1	影响区域发展模式选择诸因素的分析框架	(99)
5.1.2	影响区域发展模式选择的主要因素	(100)
5.2	森林资源保护与经济社会协调发展模式的构建	(101)
5.2.1	以森林可持续经营为主要目标的生态资源经济化模式	(102)

5.2.2	以人力资源开发利用为主要目标的产业转移和重构模式	(117)
5.2.3	小结:两类模式的综合分析	(136)
6	天保地区森林资源保护与经济社会协调发展模式的机制构建	(137)
6.1	协调发展模式机制构建的原则和框架	(137)
6.1.1	协调发展模式机制构建的原则	(137)
6.1.2	协调发展模式机制构建的框架	(138)
6.2	协调发展模式机制的内容	(139)
6.2.1	市场机制	(139)
6.2.2	多方参与机制	(144)
6.2.3	利益协调机制:行为激励和博弈分析	(147)
6.2.4	伙伴协作机制	(151)
7	天保地区森林资源保护与经济社会协调发展模式的保障措施	(155)
7.1	政策保障	(155)
7.1.1	从非正式约束入手,营造良好的外部环境	(155)
7.1.2	以正式约束为突破口,制订有效的政策	(157)
7.2	体制保障	(161)
7.2.1	世界林业经营类型和管理体制	(161)
7.2.2	天保地区林业(国有林)管理体制现状	(163)
7.2.3	改革林业管理体制的思考	(165)
7.3	资金保障	(168)
7.3.1	稳定和拓展资金来源渠道,加大投入数量	(168)
7.3.2	调整投入方向,创新投入机制	(170)
7.3.3	建立健全资金安全运行和绩效评价机制	(170)
7.4	科技保障	(171)
7.4.1	科技投入保障	(171)
7.4.2	创建科技创新服务平台,确保源头创新	(172)
7.4.3	构建适合于市场经济条件的科技服务体系	(173)
8	案例分析	(176)
8.1	选点依据	(176)

8.1.1 问题的典型性	(176)
8.1.2 类型的多样性	(177)
8.2 宝兴县的自然社会经济概况	(177)
8.2.1 宝兴县自然资源概况	(177)
8.2.2 宝兴县社会经济概况	(179)
8.3 天保工程实施后对宝兴县的影响分析	(179)
8.3.1 天保工程的主要利益相关者分析	(179)
8.3.2 天保工程实施后利益相关者冲突分析	(182)
8.4 宝兴县森林资源保护与经济社会协调发展模式	(184)
8.4.1 以森林可持续经营为目标的生态资源经济化模式	(184)
8.4.2 以人力资源开发利用为主的产业转移和重构模式	(185)
8.5 宝兴县森林资源保护与经济社会协调发展模式的机制	(189)
8.5.1 市场机制	(190)
8.5.2 多方参与机制	(191)
8.5.3 利益协调机制	(192)
8.5.4 伙伴协作机制	(195)
8.6 宝兴县森林资源保护与经济社会协调发展模式的保障措施	(195)
8.6.1 政策保障	(196)
8.6.2 体制保障	(198)
8.6.3 资金保障	(199)
8.6.4 科技保障	(202)
8.7 小 结	(204)
9 结论与说明	(206)
9.1 研究结论	(206)
9.2 说 明	(207)
参考文献	(208)

1

导 言

1.1 研究背景

全球森林资源尤其是天然林资源的减少,引起了许多生态环境和经济问题,诸如影响全球的水与碳的平衡,从而气候失调,灾害增加;影响水土保持与流域水源涵养,从而导致旱涝成灾;严重削弱森林作为生物资源库的作用,从而导致生物多样性减少。森林的日趋减少,森林非木材产品来源锐减,增加了当地居民,特别是发展中国家林区、山区居民生活压力和经济压力,最终使人类生存条件受到损害。可见,森林资源的减少已经成为制约经济发展和福利改善的瓶颈,为此,一些发达国家和发展中国家均对天然林采取了保护措施,如欧洲、北美洲国家和澳大利亚、菲律宾、泰国、越南、缅甸等国家。

1998年我国长江、嫩江发生特大洪灾后,我国政府提出实施禁伐和逐步禁伐天然林的重大战略,使森林经营的重点真正转移到以保护为中心上来。我国天然林保护工程(the Natural Forest Protection Project,以下简称“天保工程”或“NFPP”)于1998年开始在四川等部分省区试点,2000年正式启动了长江上游、黄河上中游地区和东北、内蒙古等重点国有林区天然林保护工程。天然林资源保护工程是我国林业及国家生态建设的重点工程,它与“三北”和长江中上游地区防护林工程、退耕还林工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程、京津风沙源治理工程和重点地区速生丰产用材林基地建设工程等六大林业重点工程,整体被列入国家“十五”计划,它直接关系到我国未来生态环境建设的基础,关系国家的长治久安和可持续发展,也事关我国林业发展的资

源条件及可持续水平。

1.1.1 中国天然林保护工程

1.1.1.1 天保工程的内涵、目标和内容

天保工程主要是指“国家天然林资源保护工程”，即长江上游、黄河上中游地区和东北、内蒙古等重点国有林区天保工程。长江上游地区以三峡库区为界，包括湖北、重庆、四川、贵州、云南、西藏6省（区、市）；黄河上中游地区以小浪底库区为界，包括河南、山西、陕西、内蒙古、甘肃、青海、宁夏7省（区）；东北、内蒙古等重点国有林区天保工程范围包括吉林、黑龙江、内蒙古、新疆、海南5省（区）。工程区共涉及17个省（区、市）、901个县（局），其中734个县、167个国有森工局（县级林业局、林场），涉及林业职工146.5万人，10年工程总投资962亿元（张志达，2002）。

天保工程的主要目标，是以可持续发展战略为指导思想，以改善中华民族生存环境，保护生物多样性，促进社会、经济可持续发展为目标，通过调整林业在新时期的发展战略和森林资源经营思想，恢复和发挥天然林的生态功能，以期改善我国的生态环境，从根本上治理水患，实现林区社会经济的持续发展。从时间上看，到2010年，天然林资源得到根本恢复，基本实现木材生产以采伐利用天然林为主向经营利用人工林方向的转变，人口、经济、资源和环境之间的矛盾基本得到缓解。建立起比较完备的林业生态体系和合理的林业产业体系，在国民经济和社会可持续发展中发挥重要作用（张佩昌，1999）。

天保工程的主要内容包括：①全面停止长江上游、黄河中上游地区工程区天然林的商品性采伐，大幅度调减长江上游、黄河上中游和东北、内蒙古等重点国有林区木材产量，计划调减1991万 hm^2 ，调减幅度为62.1%；②大力加强森林资源管护，大力推行个体承包，落实森林资源管护责任制；③妥善解决企业富余人员分流安置与企业职工基本养老保险社会统筹等问题，工程区现有在职职工146.5万人，计划分流安置富余职工74万人，主要分流安置途径包括：转向森林管护、转向营造林和林下资源开发、一次性安置、下岗进入再就业中心等；④加快长江上游、黄河上中游地区工程区内宜林荒山荒地造林绿化，封山育林面积367.2万 hm^2 ，飞播造林面积为713.2万 hm^2 ，人工造林面积为

152.6 万 hm^2 , 使这一地区森林覆盖率由 17.5% 提高到 21.24% (张志达, 2002)。

1.1.1.2 天保工程实施的成效

国家林业局雷加富副局长在 2003 年 8 月吉林延边召开的全国天保工程现场会上总结了天保工程实施 5 年来的进展情况, 认为天保工程实施 5 年来取得了阶段性成效, 主要表现在以下几个方面: ①森林管护进一步加强, 森林资源过量消耗在整体上得到了有效控制, 生物多样性得到有效保护和恢复。5 年来工程区共减少森林资源消耗 3.2 亿 m^3 , 落实责任管护森林面积 9 466 万 hm^2 。②营造林速度加快, 有林地逐年增加, 生态逐年好转。5 年来累计完成造林面积 311 万 hm^2 , 封山育林 32 万 hm^2 。③富余人员得到初步安置, 职工收入有所提高, 林区社会基本稳定。至 2002 年底, 共分流安置富余职工 59.7 万人, 其中一次性安置职工 28 万人, 工程区内木材采运企业职工年人均收入由 1997 年的 3 454 元, 增加到 2002 年的 4 930 元。④企业社会负担有所减轻, 经济危困状况初步得到缓解。5 年来国家累计投入工程建设包括财政专项资金近 430 亿元, 工程区原由企业全部承担的教育、医疗卫生、公检法司等政府经费由中央和地方财政给予了补助。⑤林区产业结构得到逐步调整。据对 19 个森工局抽样调查显示, 企业产业结构变化明显, 第一、第三产业产值分别比工程建设初期增长了 44.5% 和 110.4%, 第二产业尽管受到调减木材产量的影响, 产值仍增长了 12.8%。

1.1.1.3 天保工程实施存在的问题

(1) 一般问题: 随着天保工程的实施, 已经暴露出一些问题, 主要表现在天保工程影响和工程管理等方

面。从天保工程影响方面看, 主要表现在: ①企业因森林停伐造成银行债务无力偿还, 替代产业的扶助措施不力; ②职工下岗分流和离退休养老保险难度大; ③设备闲置现象多; ④育林基金基本断流, 林业基层队伍和部分行政管理人员的工资无钱发放, 生活失去保障, 各级林业主管部门无工作经费; ⑤保护区内地方财政减收, 群众收入减少, 人民生活面临巨大的挑战; ⑥集体林和农民经济补偿缺位, 林业产业萎缩, 自我发展能力减弱, 对农户的烧柴、自用材、副业生产、生活水平都有影响。

从天保工程管理方面看,主要表现在:①效益较低,转产项目的选择缺乏科学性、统一性;②工程建设基础性工作薄弱,措施不到位,实施中带有很大的盲目性;③工程资金违规现象严重;④工程区乱砍滥伐和超限额采伐现象不断发生;⑤工程建设地方配套资金落实困难;⑥天然林资源保护监督不利,资源监督力量不足;⑦资金来源无保障,投入总量不足,结构不合理;融资渠道狭窄,投融资体系不完善;⑧交通、通讯等基础设施滞后。

(2)深层次问题:由上述可见,天保工程实施后已经暴露出许多问题,但上述问题只是表面的,由于天保工程在设计理念和实施过程中未能充分考虑到天然林保护对当地社会经济的全方位影响,缺乏对天保地区协调发展的全面的统筹规划,主要依靠林业部门独家推动,当地政府因经济实力不足难以给予实质性的支持,因此,导致关系天保地区长远发展的深层次问题还没有得到根本解决,天保地区目前表现出的经济状况好转和森林资源的增加主要是靠国家投资和政策拉动,属于“输血扶持型”的单向流动,远没有形成“造血发展型”的良性循环(雷加富,2003),仍缺乏适合市场经济条件的发展模式、机制和政策措施。

①适合天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的模式远未建立。随着天保工程的实施,原有的经济结构被打破,但关系天保地区长远发展的人力资源开发利用问题并未得到根本性的解决,天保地区“独木支撑”的局面没有得到彻底改观,产业结构的重构困难重重,对森林资源的压力仍很严峻。面对天保地区出现的冲突与矛盾,适合天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的模式远未建立。

②天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的有效机制仍然缺乏。缺乏天保地区政府、科技人员、森林经营者和其他主体的共同关注和普遍参与,天保地区的市场机制并不健全,市场主体仍不成熟。天保地区内部与外部的开放协作关系和机制并未建立,致使天保地区难以形成开放性的区域发展系统,给森林资源保护与经济社会协调发展带来了障碍。

③保障天保地区森林资源保护与经济社会协调发展的措施不完备。林业管理体制改革严重滞后,政企不分,企业活力不强,真正的现代企

业制度尚未建立,区域林业的多头领导致使管理不顺,计划经济时期所形成的以木材生产为主的体制仍没有大的改变;缺乏有利于森林资源保护与经济社会协调发展的政策措施、资金和科技等发展要素仍相当缺乏,难以满足协调发展的客观需要。

1.1.2 研究现状与本研究的视角

综上所述,天保工程实施已经出现许多深层次的问题,给林区经济社会的发展带来了较大的困难,即在一定程度上出现了天然林资源保护与社会经济发展的矛盾,冲突日趋显现。因此,人们逐渐开始反思,天保工程何去何从?天保地区如何发展?如何才能做到在资源保护的前提下,处理好资源保护与社会经济发展的关系,做到森林资源与社会经济的协调发展?这些问题亟待探索。

而从研究现状分析,天然林保护作为生态环境建设的新问题,引起了众多学者的关注,研究涉及面广,内容丰富,主要围绕着五个方面,即:①天保工程的背景、目标、内容;②天保工程的理论依据;③天保工程的运行机制;④天保工程的评价;⑤天保工程的对策措施等。但这些研究大多集中在天然林保护工程本身,往往涉及其中的某一方面,综合性研究较少。

同时,从协调发展研究领域看,围绕着区域经济协调发展、经济与环境协调发展两个层面展开研究,着重在四个方面,即:①协调发展的特征;②协调发展的机制;③协调发展的模式;④协调发展的政策支持和对策等。国内区域经济协调发展的研究重点放在东西部,而经济与环境协调发展的研究更关注工业污染带来的环境问题等方面。围绕着天然林资源保护与社会经济协调发展的主题研究相对较少。

可见,不论从理论还是从实践角度探索天然林保护与经济社会发展相协调都是一个新问题,综合性研究方面仍较为缺乏。因此,本研究以天保地区为研究对象,立足天然林资源保护与社会经济协调发展这一目标,在对天然林保护地区森林资源与环境、社会经济进行典型调查分析的基础上,对天然林保护对当地的影响,尤其是对主要利益相关者的受益受损情况、利益取向等进行深入的分析,探索在天保地区这一特定区域中,森林资源保护和经济社会协调发展的可能性,并进一步借鉴国内外资源环境与协调发展的成功经验和实践,提出天保地区森林资源保护