

■ 主编: William F.Hyde, Brian Belcher, 徐晋涛

China's Forests
Global Lessons from Market Reforms

中国的森林

——有全球意义的市场改革经验



中国林业出版社
CHINA FORESTRY PUBLISHING HOUSE

THE HONGKONG HONGKONG PRESS

China's Forests: Global Lessons from Asian History

中国的森林

——从亚洲历史看中国森林的永续经营



王明远 著
WANG MINGYUAN

■ 未来研究所 (Washington, DC, USA)

■ 国际林业研究中心 (Bogor, Indonesia)

中国的森林

——有全球意义的市场改革经验

William F. Hyde, Brian Belcher, 徐晋涛 主编

中国林业出版社

Original English - language version titled China's Forests: Global Lessons from Market Reforms [ISBN 1 - 891853 - 67 - 8 (cloth) and ISBN 1 - 891853 - 66 - X (paper)], edited by William F. Hyde, Brian Belcher, and Jintao Xu.

Copublished by Resources for the Future and the Center for International Forestry Research.

Copyright 2003 by Resources for the Future,

1616 P Street NW, Washington, DC, 20036, USA.

Chinese - language version licensed by Resources for the Future, Washington, DC, USA.

英文版原著 China's Forests: Global Lessons from Market Reforms [ISBN 1 - 891853 - 67 - 8 (cloth) 和 ISBN 1 - 891853 - 66 - X (paper)] 由 William F. Hyde、Brian Belcher、及 Jintao Xu 编著。

该作品由未来研究所和国际林业研究中心合作出版。

未来研究所(1616 P Street NW, Washington, DC, 20036, USA)2003 年版权所有。

中文版由未来研究所(Washington, DC, USA)授权出版。

图书在版编目(CIP)数据

中国的森林:有全球意义的市场改革经验/(美)海德(Hyde, W. F.), (美)贝
尔彻(Belcher, B.), 徐晋涛主编. - 北京:中国林业出版社, 2005. 12

书名原文:China's Forests: Global Lessons form Market Reforms

ISBN 7-5038-4148-6

I. 中… II. ①海… ②贝… ③徐… III. 林业经济 - 经济体制改革 - 经验 -
中国 IV. F326. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 130396 号

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@ public. bta. net. cn 电话: (010) 66184477

网址 www. cfph. com. cn

发行 新华书店北京发行所

印刷 北京地质印刷厂

版次 2005 年 12 月第 1 版

印次 2005 年 12 月第 1 次

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 13

字数 250 千字

印数 1 ~ 1000 册

定价 35.00 元

未来资源研究所（RFF）和未来资源研究出版社 （RFF Press）简介

未来资源研究所（RFF）通过独立高质量的社会科学研究提高了全世界范围内的环境和自然资源的政策制定水平。自1952年成立以来，未来资源研究所立志于利用经济学方法寻求有效的自然资源的开发利用保护政策。未来资源研究所的学者专家坚持以社会科学方法分析当前重要的资源环境问题，研究领域包括污染控制、能源政策、土地和水资源利用、有毒固体废弃物、气候变化、生物多样性和发展中国家面临的环境挑战等等。

未来资源研究所出版社（RFF Press）负责出版未来资源研究所的研究成果，这些研究涉及大量的自然资源和环境领域的研究和管理方法。它的作者和编辑包括未来资源研究所的职员，其他大型学术和政策研究团体的研究者和记者。未来资源研究所出版物的读者包括政策制定过程的全部环节的参与者——学者、媒体、支持者团体、非政府组织、商业和政府部门的专业人员和普通大众。

国际林业研究中心（CIFOR）简介

国际林业研究中心（CIFOR）作为国际农业研究（CGIAR）咨询团体的一部分，在全球广泛关注森林消失和退化引起的一系列社会、环境和经济后果的背景下于1993年成立。国际林业研究中心的研究在改善依赖林业为生的人们的福利方面和帮助热带国家管理森林资源以获得可持续收益方面积累了一定的知识和管理方法。国际林业研究中心在大量合作者的配合下在全球二十多个国家开展研究。自从成立以来，国际林业研究中心在影响世界和各国的林业政策制定方面起到了重要作用。

贡 献 者

William Hyde 从事林业经济和政策研究工作超过30年,期间曾就职于美国林业部、杜克大学和未来资源研究所。目前他加入了国际林业研究中心(CIFOR)和瑞典歌德堡大学的研究工作,他同时还是20多个国际组织在30多个国家的咨询专家。个人著作主要包括:《林产品供给和土地配置》,《林业部门干预》(合作者 Roy Boyd),《林业收益研究》(合作者 David Newman 和 Barry Seldon),《林业和农村发展经济学:来自亚洲的经验证据》(合作者 Gregory Amacher)

Brian Belcher 国际林业研究中心(CIFOR)的资深科学家,专业领域是自然资源和人民生活问题。他在中国开展了一系列的研究项目,这些项目主要集中在竹业的经济和政策方面。目前正在领导着一项非木材林产品商业化案例的国际比较研究和林业在印度尼西亚经济发展中潜力和变化作用的研究。和他人合作出版了《刻画未来:热带雨林,生计和国际木雕贸易》一书。

徐晋涛 中国科学院农业政策研究中心副主任,主要研究领域包括自然资源的模式化、中国造纸工业、森林退化和农村林业改革。

Vince Benziger 斯坦福大学亚太研究中心社会科学研究协会,本书章节作者,目前是 Illinois, Champaign 的咨询专家。

陈绪和 中国林业科学研究院教授,国际竹藤网络中心副总干事。

David Edmunds 国际林业研究中心助理研究员,本书章节作者,目前工作于 Red Nation Consulting。

傅懋毅 中国林业科学研究院亚热带林业研究所研究员、首席科学家,中国·浙江(富阳)。

黄季焜 中国科学院农业政策研究中心主任,中国·北京。

Shashi Kant 加拿大多伦多大学助理教授。

Jari Kuuluvainen 芬兰赫尔辛基大学教授。

Natasha Landell-Mills 英国国际发展研究所研究员。

刘大昌 泰国 Khon Kaen 大学湄公河(Mekong)研究中心学术主任,西南林学院副教授,中国·昆明。

刘金龙 中国林业科学研究院副教授。

Scott Rozelle 美国加州大学戴维斯分校农业和资源经济系教授。

Manuel Ruiz Pérez 西班牙马德里自治大学助理教授,国际林业研究中心(CIFOR)资深研究员。

Jeffrey A. Sayer 原国际林业研究中心总干事。目前是世界自然基金会

(中国) 资深研究员和 Utrecht 大学国际自然保护教授。

孙昌金 中国社会科学院生态与环境经济学研究中心主任。

Jussi Unsivuori 芬兰赫尔辛基大学学术研究员。

杨校生 中国林业科学研究院亚热带林业研究所副研究员，中国·富阳。

尹润生 美国密西根州立大学助理教授。

张道卫 奥本大学教授。

张久荣 中国林业科学研究院副院长。

张耀启 芬兰赫尔辛基大学博士，加拿大多伦多大学博士后。目前是奥本大学助理教授。

中国人对林业重要性的认识由来已久。在张钧成先生的《中国林业传统导论》一书中记载，自公元前 1066 年周朝建立以来，即有有关林业的论述。同样的传统在西方也是历史久远。有关林业的认识在所罗门王穷尽其雪松资源建立高塔的时候即已存在。

森林在今天更加重要。森林不仅具有商业价值，其在为世界上成千上万贫穷家庭提供收入和基本生计方面的作用也不可忽视。在 20 世纪，由于人口增长、收入增加，全球环境趋于恶化，森林的环境价值日益显著。它不仅为野生动植物提供栖息地、作为碳汇为减缓全球气候变化做贡献，还能提供清洁水源、减少水土流失，从而保护农业生产力。

中国农民对森林的市场和非市场价值有自己独特的认识。1980 年以后的 15 年里，中国农民自有的森林面积扩大了 60%。这是小规模造林运动所创造的世界纪录。尽管森林的大面积恢复，中国的森林——特别是国有林——仍然是环境管理方面存在的难题。这一点对全中国和全世界都同样重要。中国由于幅员辽阔，其森林的变化对全球环境有很大影响。由于这个原因，世界银行在对其全球林业战略进行评估的时候，将中国列为 6 个参与评估的主要国家之一。中国森林问题也是中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组所关注的焦点。

《中国的森林：有全球意义的市场改革经验》一书汇聚文章作者和编者的心血，对当代中国林业所面临的复杂问题提供了全面的分析。本书的作者们都是熟悉中国和世界林业问题的知名学者，他们从不同角度，对中国的政策改革对林业发展的影响提出了重要的见解。他们揭示了 1978 年改革开放以来中国在林业方面的成功经验，为本国和世界林业发展提供借鉴。与此同时，他们还指出了林业发展依然面临的挑战及其相应的政策含义。

毫无疑问，此书的出版有里程碑的意义。不仅对中国，也将对世界林业政策发展的思路产生重要影响。

Uma Lele

世界银行林业战略评估项目负责人

世界银行高级顾问

中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组组长

林业和林业政策对保护中国的自然环境、促进可持续发展均有至关重要的作用。前总理朱镕基将可持续发展列为 21 世纪中国两大基本问题之一。江泽民主席在 1999 年 3 月 13 日召开的人口、资源与环境大会上进一步强调了环境保护的重要性。可持续林业是环境保护工作的核心内容。

《中国的森林：有全球意义的市场改革经验》一书的作者们完成了一项重要的工作——对过去 1/4 世纪中国林业政策的丰硕成果和中国林业的成长进行了全面回顾。与此同时，这些学者也对未来中国林业政策的发展和农村环境的保护提出了新的命题。我们的乡村林业取得了很多成就，但是，我们面临降低过高的林业税费、在西部开发中合理发挥林业的作用、在国有林业企业建立良好的承包责任体制等许多任务。本书的作者们发现了这些问题，并向我们展示了对多种政策方案经过严格的分析加以科学评估的能力。在我们思考未来的时候，本书将成为可资借鉴的精神财富。

陈根长

国家林业局政策法规司司长

前 言

近年来森林资源在全球政策讨论中的作用越来越重要。现代林业政策主题是和林地管理的可持续性和制度安排相关的。这些主题通常在某种意义上等同于林业资源管理从国家部门管理到地方机构管理的地方分权（decentralization）概念。两种制度安排得成功与否依赖于他们是否能够提供可持续利用的市场和非市场的林产品和服务流——包括原木和薪材、水果、坚果、草料、饲料、橡胶、传统药物、流域服务、自然生物多样性和可以减轻全球气候变暖趋势的碳吸收等等。

没有哪一个国家的林业政策像中国一样发生如此巨大的变化，这些变化只是中国所有经济部门正在发生的地方分权改革的一部分。中国在快速变化当中取得的经验值得我们思考——我们期望这些经验对于仍在进行中的中国林业部门改革有建设性的作用，同时我们也希望这些经验对于世界上正在进行林业政策改革尤其是林业管理的地方分权改革的其他国家有所帮助。

一些研究学者、项目官员和政府官员已经认识到了上述问题，并就一些主要观点达成一致，他们于2001年6月在中国四川省都江堰举行了一次研讨会，回顾并总结了我国农业、工业和金融改革对我国林业部门影响的研究。先前的工作很少，关注的焦点集中在产权的演变上面。产权演变是我国农村改革的核心特征，同时也将是21世纪初期中国林业改革的一个重要特征。对于这一点他们达成共识，同时还认识到整体经济的持续增长将会增加对林业（林产品）的需求，认识到了对森林非市场环境服务和不断加大的农村家庭收入的区域差异的问题。大多数与会者将继续会谈交换彼此在这些问题上的看法。《中国的森林：有全球意义的市场改革经验》将总结他们讨论中的基本看法观点。

中国一系列不同的部门都发生了针对自身的改革，因此我们的

团体也包括了来自于不同部门的参与者。在都江堰最初的讨论会的标题是“政策改革和中国林业：中国和国际的经验”。会议由以下单位联合举办：国际林业研究中心（CIFOR）、中国国家林业局、中国社会科学院生态和环境经济研究中心、中国林业科学研究院、中国科学院农业政策研究中心和四川省林业厅。与会者包括国家和国际上的林业和农业政策研究者、研究管理人员，来自不同部门和各级政府的政策制定者，来自各种发展项目的研究人员，一些本地区其他国家的代表，来自资助和发展机构的代表。

讨论会围绕以下一系列议题展开：历史和改革的重大主题，地方分权，价格、税收和管制，林业投资，对林业的跨部门的政策影响，对贫困和农村家庭的影响，对环境的影响。每个议题首先讨论一篇或者几篇文章，这些文章是按照公认的研究或者分析基础挑选出来的（组织者力图避免“opinion pieces”的现象）。议题主持人综合这些文章中的基本观点，指出尚未回答的问题和出现的议题，同时指导在每个主题上进行充分的讨论。一般性的讨论超出了林业问题的界限，涉及在动态的环境下影响资源管理和发展的一系列互相作用的因素。

本书的章节来自于讨论会中一些提交的论文以及延伸的讨论内容。实际上，在我们的讨论会之后，国际环境和发展学会（IIED）、森林趋势（Forest Trends）、中国环境和发展国际合作委员会林草课题组各自举办了他们自己的讨论会讨论中国林业政策问题。这些会议给我们很多与会者一个机会可以精练他们在本书中陈述的观点。

致 谢

我们非常感谢这次会议的协办者以及我们的资助者——福特基金会、澳大利亚国际农业研究中心、国际发展研究中心和世界自然基金会（中国），国际林业研究中心（CIFOR）提供了最主要的支持，是他们的努力使得本书得以面世。我们的指导委员会包括：国际林业研究中心（CIFOR）Jeffrey Sayer，现在工作于世界自然保护基金会（中国）；金普春，国家林业局对外项目合作中心；张久荣，中国林业科学研究院；孙昌金，中国社会科学院生态与环境经济研究中心；黄季焜，中国科学院农业政策研究中心；Brian Belcher，国际

林业研究中心 (CIFOR); William Hyde, 英属哥伦比亚大学和歌德堡大学; 刘大昌, 国际林业研究中心 (CIFOR) 和昆明西南林学院; David Edmunds, 国际林业研究中心; 胡元辉, 国家林业局对外项目合作中心。此外, 我们还要特别感谢美国密西根州立大学的尹润生教授, 他给了我们最初的建议; 国际林业研究中心 (CIFOR) 和西班牙 Autonomous 大学的 Manuel Ruiz Perez 先生, 他指出了本书的价值并支持了最初的启动工作; 刘大昌先生, 他在整个过程中给予了我们密切的配合; 未来资源研究所的 Don Reisman 先生, 他鼓励我们把自己的想法变成本书出版。

在准备这次研讨会和这本书的两年多的时间里, 我们还得到了以下人士的支持鼓励, 他们启迪性的批评和有益的建议、指导让我们铭记于心。他们是: Ian Bevege 和 John Fryer, 澳大利亚国际农业研究中心; John Graham 和 Stephan McGurk, 国际发展研究中心; 朱春全和 Jim Harkness, 国际自然基金会 (中国); 王森, 英属哥伦比亚大学; Hein Malee, 福特基金会; Mafa Chipeta, 曾在国际林业研究中心工作, 现就职于联合国粮农组织。国际林业研究中心 (CIFOR) 的 Titin Suhartini 和 Rita Mustikasari, 她们在会议的组织和通讯联系方面提供了大量的帮助。

最后, 我们特别说明在英文版中我们以西方习惯顺利 (名 + 姓的格式) 列出了中文人名。本书的中文版将使用中文的习惯列出中文人名。

我们真诚地感谢所有给予我们支持和鼓励的个人和组织。希望我们的努力不负众望, 也希望这本书能够成为中国乃至国际上森林管理、政策改革和林业发展的主要参考书。

William F. Hyde

Brian Belcher

徐晋涛

目 录

贡献者

序 1

序 2

前 言

第一章 导论	William F. Hyde, 徐晋涛, Brian Belcher (1)
第二章 扩大中国南方地方森林管理手段的改革	刘大昌, David Edmunds (22)
第三章 南方集体林区林业税费问题	刘金龙, Natasha Landell-Mills (38)
第四章 改革的主要特征——完善的产权制度、稳定的政策环境及 环境保护效应	尹润生 (49)
第五章 政策改革与林业投资	张道卫 (71)
第六章 改革时期中国森林资源的开发与保护对政策与经济增长的效应评估	Scott Rozelle, 黄季焜, Vince Benziger (92)
第七章 市场与制度在海南毁林与更新造林的作用	张耀启, Jussi Uusivuori, Jari Kuuluvainen, Shashi Kant (115)
第八章 林业、贫困和农村发展——竹业发展展望	Manuel Ruiz Pérez, Brian Belcher, 傅懋毅, 杨校生 (128)
第九章 政策改革对森林环境和生物多样性的影响	Jeffrey A. Sayer, 孙昌金 (151)
第十章 结论和政策含义	William F. Hyde, 徐晋涛, Brian Belcher, 尹润生, 刘金龙 (166)

第一章 导 论

William F. Hyde, 徐晋涛, Brian Belcher

自 1978 年农村改革以来, 中国经历了翻天覆地的变化。改革的成果是有目共睹的: 平均每年的 *GDP* 增长率超过 10%, 人均收入增长翻了四番。农村改革使农民家庭成为改革开放最早的获益者, 而随后的工业、金融、贸易改革, 使中国社会所有的阶层都获得了好处。

然而随着改革开放和经济发展, 新的问题也应运而生。20 年的经济发展产生了诸如地区收入不平衡以及环境破坏等问题, 森林资源管理中的问题也日益显现出来。

本书研究了中国的改革开放对林业部门的影响。林业改革在时间和结构上都是跟随着农业改革进行的, 但是在林业部门内部, 无论是市场改革还是管理改革, 都没有农业部门改革那样来得彻底。并且, 林业较长的生产周期使得对林业改革有效性的检验很困难。鉴于这些原因, 改革对于林业的影响, 并没有表现出农业那样的辉煌成绩。比如, 中国的农业生产产值已经增加了 4 倍, 而森林覆盖面积仅仅翻了一番, 每年的木材开采量从 1978 以来几乎没有变化 (中国统计年鉴, 2000)。

与农业不同, 林业部门受其他部门改革的影响 (溢出效果) 比较大, 这些部门的政策对林业部门的影响可能超过林业部门自身的政策, 而农业部门的改革则使所有的经济部门受益。

最后, 中国林业部门的情形对审视中国当前的收入分配和环境问题提供了一个有趣的视角。在很多地方, 以林业为基础的社区和依靠林业生存的家庭都比其他社区和家庭贫穷, 并且收入波动性也较大。中国的社会主义制度提倡平等和消除地区间发展不平衡和家庭财富不均, 所以这些问题对于中国社会来说尤其重要。各国的林业主管部门、国际援助机构以及非政府组织, 都希望通过林业活动来消除这种贫富不均的现象。但是, 无论是中国还是世界上的其他地区, 对林业在消除贫困方面所面临的限制还知之甚少。

那么在环境方面呢? 森林就像一个拥有很大环境价值的宝库。在中国, 随着家庭收入的提高, 森林的价值随之增加, 中国人对长期价值也有了新的认识和接受能力。然而经济发展对环境产生的净影响是很复杂的。中国总的森林面

积已经有所提高,在抑制风蚀和沙漠化这两个最严重的环境危害方面起到了积极作用。与此同时,由于采伐、毁林开荒和放牧等原因,中国天然林面积及其蕴涵的生物多样性都已经下降。并且,工业发展已经成为严重的污染源,如纸浆和造纸工业这两个林业的重要组成部分,已经成为中国农村环境最大的污染源。理解森林环境影响的复杂性以及中国改革对环境产生的影响,无疑是提高中国百姓长期福利的重要一步。

一、目 标

本书的目的是对 1978 年以来中国林业部门在各种林业以及林业以外的政策改革的作用下所发生的变化加以考察。本书的作者们采用经验研究的方法,对林业部门发生的各种变化及其诱因进行了分析。他们在文献回顾的基础上,增加了自己的见解。书中所及,既有多年以来一直悬而未决的老问题,也有新近产生的新问题。

本书提供的经验教训对于中国是很重要的,对于世界上其他地区和国家,也同样重要。作者对中国那些已经实行的政策及其效果进行了严格的验证,并且与农业改革的文献作了对比。农业改革是从一系列局部试验中逐渐发展起来的,而林业改革已经出现了比农业改革更多的花样,比如各种形式的土地使用契约、税收体系、市场政策以及管理;还有出现的收入分配不均的问题。

本书分析所及各种新老问题,有助于我们对中国改革的影响进行预测。我们看到,林业部门劳动力占了全国总人口的 3%,而老百姓消费的林业产品和林业环境服务十分巨大。中国政府力图保持经济发展速度和改善整体国民福利。对这些影响的分析应该会成为未来改革政策决策中的重要成分。

2003 年,中国成为了世界贸易组织(WTO)的成员国,目前还正在实施西部开发计划和天然林资源保护工程。这些都会对未来的森林发展有重要影响。中国国内的森林采伐量已经下降,原木进口迅速增加(在天然林资源保护工程实施后的 2 年里,进口从 $480 \times 10^4 \text{ m}^3$ 提高到 $1360 \times 10^4 \text{ m}^3$,增加了 183%)。这些新项目的影 响,还有很多问题有待继续探讨。本书中有关早期改革的分析,有助于我们理解这些新项目中出现的问题,这些分析也有助于预测新近发生的改革的效果,并在林业政策的设计方面,为决策者提供了思路。

从中国得出的教训对于世界上其他国家和地区也是十分重要的。比如,许多东欧国家和亚洲的国家也在进行从中央计划经济到市场经济的转轨。其他如印度尼西亚和菲律宾,正在从高度集中的政治权力和市场权力体制向多元化市场经济转型。还有如印度,正试图拓宽市场开放的程度,所有这些国家都可以从中国的经验中受益。

中国的经验甚至有更广的可借鉴性。世界上多数发达和发展中国家的森林和过去的中国一样,相当大一部分是在中央集中管理之下。中国和很多其他国家一样,面临着这样一个难题,即地方利益存在强势的情况下,中央如何进行森林的集中管理。实际上,森林管理的分散化以及制定一套能迅速反映地方经济和社会压力的森林管理体系,可能是现代林业政策中最具国际化的议题。分散化管理形式,在美国和加拿大叫做“社区参与”,在印度叫做“联合森林管理”;在玻利维亚、哥伦比亚、墨西哥、尼泊尔、菲律宾、坦桑尼亚、赞比亚等国家,叫做“社区林业”或者“以社区为基础的资源管理”。而中国在将土地使用权由中央集中管理转移到地方甚至个人家庭管理的过程中,有着比其他国家更多的经验。

对于这些转变,一个通常的问题是,当森林还具有广泛的公共利益时,政府能把分散化管理深化到什么程度,或者是否会私有化。一种反对分散化管理的意见是,农民种树的经验太少,甚至说,即使他们有种植经验,他们也不愿意种树。而现在中国有 20 年的经验来驳斥这一根深蒂固的观念。另一个类似的反对意见是,个体农户对造林创造环境效益不会有积极性,因为这些效益在很大程度上被共享了。持此观点的人说,大部分环境效益都被周边地区或者更远的居民享受了,因此,个体行为是不可行的,而一定程度的公共行为对于提供这些环境服务是必要的。但中国的经验同时否定了这一个观点。

从中国的经验所得出的结论是具有说服力的,因为中国广阔的面积和快速的经济增长意味着其数据包含了很多的变化。而数据的多样性对于得出具有统计意义的结果是十分必要的。我们可以将中国华北平原和北美大平原做一比较。北美大平原有些成功的经验,但新增造林的数量很小,而且难于将不同的市场因素和政策因素的影响分离出来。在中国,自 1978 年以来,华北平原某些地区种植树木的数量几乎增加了 2 倍。尽管因为市场和政策因素所导致的树木种植增加的效果可能和北美大平原相近,但是因为中国已经经历了巨大的经济变化,所以可以把各个影响经济发展的因素区分开来,并监测它们各自的效果。对于一个具有高度变化性、多样性和发展中的经济体,在种树这个例子中存在的情况,在其他经济活动中也是存在的。就是说,在世界其他地方已有的经验在中国的背景中可以更加清晰地反映出来。

二、背 景

本章总结了 1978 年以来那些影响中国林业的因素,并按年份回顾了中国总体改革及其效果。本章最后部分回顾了林业部门自身的改革。最后是对书中各章节的一个简介。