

博士  
林业

文库

马爱国 著

# 我国的林业政策过程

—由单主体政策过程向多主体政策过程的转变



中国林业出版社

博士林业文库

# 我国的林业政策过程

——由单主体政策过程向多主体政策过程的转变

马爱国 著



中国林业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

我国的林业政策过程：由单主体政策过程向多主体政策过程的转变/马爱国著.  
—北京：中国林业出版社，2003.10  
(博士林业文库)  
ISBN 7-5038-3652-0

I. 我… I. 马… III. 林业政策-研究-中国 IV. F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 110146 号

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

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

发行 中国林业出版社

印刷 北京林业大学印刷厂

版次 2003 年 10 月第 1 版

印次 2003 年 10 月第 1 次

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 7

字数 180 千字

印数 1~1 000 册

定价 28.00 元

## 内容摘要

本书以我国林业政策过程为分析对象，通过对林业政策的政策目标、政策制定、政策执行以及政策监督和评估的分析，来探讨我国林业政策过程存在的问题以及改进的方向。

具体来讲，本书以分析石光银案例为研究起点，揭示了我国林业政策过程中所存在的个人利益和国家利益之间的冲突现象。通过对我国林业政策过程的分析，作者认为，这种冲突现象本质上是林业政策过程中的利益冲突问题，其根源是以政府为惟一政策主体的单主体林业政策过程。虽然我国的林业政策目标提出了对社会公共福利的追求，但林业政策的制定、执行和监督、评估过程依然缺乏社会公众的有效参与，社会参与的缺失导致了政府林业政策有效性的下降。因此，单主体的林业政策过程是我国林业发展面临的主要问题之一。

在此基础上，本书以世界范围内林业政策变革和政府治理范式转变为背景，来探讨我国林业政策过程的未来发展趋势。自 20 世纪 70 年代以来，世界范围内的林业政策发生了重大转变，即由政府制定和执行全国统一的林业政策转向鼓励社会公众，特别是乡村社区参与制定和执行林业政策。同时，政府的治理范式强调社会治理中政府与其他治理主体之间的伙伴关系和协同作用。为此，本书提出，未来我国林业政策过程的发展趋势是以政府为中心、多主体共同参与的林业政策过程，即不仅政府林业部门是林业政策的主体，社会力量包括私人、社区、第三部门等也应该是林业政策的主体。在多主体林业政策过程中，政府和社会公众要形成伙伴关系，以平衡各种利益关系，最大限度地整合社会资源，推动我国林业发展。为此，我国的林业发展要进行相应的制度创新，包括构建社会公众参与林业政策过程的渠道和网络、界定森林产权、改革政府林业管制体系、改革林业税费、改革国有林业企业以及发展林业中介组织等，以保障多元的林业主体参与林业政策过程。

## 序

森林资源是人类的宝贵财富。森林不但能为人类提供丰富的生产和生活资料,而且还在维持生态平衡、优化生态环境等方面具有重要的作用。可以说,森林是人类生存和发展的重要基础,是国富民强的根本保证。这正如管子所指出的:“草木不植成,国之贫也……草木植成,国之富也。行其山泽,观其桑麻,计六畜之产,而贫富之国可知也。”然而,长期以来,人类对森林资源在维持生态平衡方面的作用并未给予足够的重视。人们在改造和利用自然的过程中,急功近利,毫无节制地掠夺开发森林资源,导致世界森林资源的衰减,使我们陷入了越来越严重的生态困境。就我国而言,由于长期以木材生产为中心,重采轻育、重取轻予,森林资源遭到严重破坏,从而造成了在脆弱的自然条件下一定程度上的生态失衡、灾害频繁、生物多样性减退。加强生态环境建设已到了刻不容缓的地步。

面对严峻的生态形势,我们究竟如何保护和恢复森林,合理开发利用森林资源才能实现林业的可持续发展?针对这些问题,许多学者和政府部门都进行了大量的调查研究。但是,到目前为止,鲜见从政策科学的视角将林业政策作为公共政策进行全面、系统和深入地研究。在林业政策研究中,本书作者作了一些开创性的工作,从公共政策分析入手,对我国当前的林业政策过程进行系统的分析,对其中存在的问题进行了发展式的反思,运用利益分析、制度分析等分析方法对林业政策过程及其制度安排进行系统研究,比较圆满地回答了当前我国林业政策的价值取向何在?我国林业政策的制定主体、谁来制定、如何制定、反映谁的利益?我国林业政策的执行主体、谁来执行、如何执行、谁来监督执行?我国林业政策的评估体系、谁来评估、如

何评估、评估的作用和意义何在?我国林业政策的政策过程中有无利益冲突?如何从利益分析的视角来分析这些冲突?如何实现林业政策过程中的利益整合?我国林业政策过程存在的主要问题是什么?在世界林业政策和政府治理范式发生转变的情况下,如何从制度创新的角度考察我国林业政策的发展前景等一系列问题。

在我国林业发展中,政府的林业政策大大促进了森林资源的保护和发展。然而,正如存在“市场失灵”一样,在政府的政策制定和执行过程中也存在“政府失灵”。就林业发展而言,政府失灵表现为政府的林业政策没有促进或在某种程度上阻碍了林业的发展。中央电视台报道的石光银案例可以说是林业发展中政府林业政策失灵的具体表现。政府失灵的原因是多方面的,如政策本身不完备、信息不对称、既得利益者的反对、政策环境不成熟、社会参与的缺失等。在我国目前的林业发展中,作者认为,政府林业政策失灵的一个重要原因是单主体的林业政策过程,即在林业政策制定过程中,政府基本上是唯一的政策主体,政府凭借自身的意志和发展战略来制定相应的林业政策,社会林业主体的利益偏好和利益要求基本没有被整合进林业政策过程。这种以政府为主体的单主体林业政策过程在很大程度上影响了林业政策的有效性。因为,林业政策的有效性不仅决定于政府对社会施加的作用力,而且还决定于社会对政府的回应性,即社会对林业政策过程的参与。可见,林业政策的有效性体现着政府和社会之间的互动关系,是一个双向的过程。因此,在森林与社会公众的生产、生活的关系日益密切的情况下,以政府为主体的单主体林业政策过程由于将社会对森林资源的利益偏好排除在政策过程之外,这在很大程度上影响到社会参与林业发展的积极性,影响到林业政策的有效性。

我们知道,随着我国社会主义市场经济的发展,经济和社会主体的自主性和自治程度不断增强,这表现为社会的利益结构趋向多元化,多元利益主体不断涌现,并开始自觉地、有意识地参与政府政策过程以表达自身的利益偏好和利益要求。就林业发展来说,除了政府

之外,私人、社区和第三部门等主体也都参与到林业发展进程中来,并各自追求相应的利益。而目前的单主体林业政策过程尚没有将这些多元的利益要求进行整合,因此在目前的林业发展中存在着利益冲突现象,影响着我国林业的长足发展。作者指出,虽然私人、社区和第三部门等主体已经参与到我国的林业发展中来,但这些主体还没有成为真正意义上的林业政策主体,他们的利益要求尚不能有效地融入政府的林业政策过程。

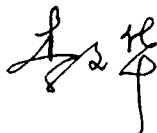
实践证明,森林资源的保护和发展离不开社会的参与,社会力量在林业发展中是不可或缺的。1978年10月,由104个国家近2000名林业工作者在印度尼西亚首都雅加达召开了主题为“森林为人民”的第8届世界林业大会。大会对社区林业的思想和观点做了系统总结并签署了《雅加达宣言》。《宣言》强调:林业要为发展中国家的农村社会服务,为农村人民服务;要制定社会林业发展计划,且该计划应纳入到农村发展总体规划之中;要确定林业在农村发展规划中的地位和作用;要了解当地人民当前的、长远的和多方面的需要;要动员当地人民参与规划的制定和实施。当前,强调社会对林业发展参与的社会林业已成为世界各国林业发展的普遍选择。为此,作者主张,应该通过观念转变和相应的制度创新,实现由单主体的林业政策过程向多主体林业政策过程的转变。在本质意义上,多主体林业政策过程就是要强调多元的林业主体包括私人、社区、相关部门等对政府林业政策过程的参与。通过在一定的制度框架内进行参与,这些社会林业主体将自身的利益偏好和要求输入到林业政策过程中去,从而实现我国林业发展中多种利益要求的整合,这有利于最大限度地调动社会资源,促进我国林业的长远发展和根本目标的实现。在这一认识的基础上,作者还较为详细地探讨了林业发展中的制度创新问题。可以说,在林业研究领域,作者的这些主张和认识颇有见地,有很大的创新性。

作者在林业战线已工作二十年,先后作过森林资源调查、森林经营方案编制、造林核查、森林资源消耗量调查、林业发展战略研究、

国家“七五”林业攻关课题研究等。并在林业部（现国家林业局）规划院、综合计划司、办公厅、植树造林司从事过组织管理工作，这本书可以说是作者多年工作经验凝练与心得，对今后我国林业政策的制定、执行以及林业政策的学术研究都有一定的借鉴意义。当然，书中还存在一定的不足和缺陷，这要随着理论和实践的发展不断加以完善。

总之，展望 21 世纪，我们相信，通过由单主体林业政策过程向多主体林业政策过程转变，多元的社会主体将会更广泛地参与林业政策过程，由此形成林业发展中政府与社会的协同作用，从而在根本上推动我国林业的持续、快速和健康发展。这不仅符合世界林业政策的发展方向，而且也符合我国政府职能改革的总体趋势。

中国工程院院士  
中国生态学会理事长



2003 年 9 月 6 日



# 目 录

序 .....	李文华
<b>1 导 论</b> .....	(1)
1.1 研究的意义 .....	(1)
1.2 研究现状 .....	(3)
1.3 内容框架与分析方法 .....	(6)
1.4 核心概念界定 .....	(9)
1.4.1 林业政策 .....	(9)
1.4.2 政策过程 .....	(10)
1.4.3 参与式林业 .....	(11)
1.4.4 多主体林业政策过程 .....	(12)
1.5 本书的创新之处 .....	(13)
<b>2 问题提出：我国林业政策的困惑与问题</b> .....	(16)
2.1 石光银案例 .....	(16)
2.1.1 “治沙英雄”石光银的辉煌历程 .....	(16)
2.1.2 石光银的苦恼 .....	(17)
2.2 由石光银案例看我国的林业政策存在的主要问题 .....	(20)
2.2.1 个人选择和国家选择之间的冲突 .....	(20)
2.2.2 反思：作为制度安排的政府林业政策 .....	(22)
<b>3 理论分析：我国的林业政策过程</b> .....	(24)
3.1 当前我国林业政策的目标体系分析 .....	(24)
3.1.1 我国当前林业政策的目标取向 .....	(24)
3.1.2 我国当前林业政策目标的价值分析 .....	(27)
3.1.3 我国林业政策的政策客体 .....	(28)
3.2 当前我国林业政策的制定体系分析 .....	(29)
3.2.1 林业政策制定的主体：谁来制定 .....	(29)

3.2.2	林业政策的制定过程：如何制定 .....	(33)
3.3	当前我国林业政策的执行体系分析 .....	(38)
3.3.1	林业政策执行的主体分析：谁来执行 .....	(38)
3.3.2	林业政策的执行过程：如何执行 .....	(41)
3.4	当前我国林业政策的监督和评估体系分析 .....	(42)
3.4.1	林业政策监督体系 .....	(42)
3.4.2	林业政策评估体系 .....	(44)
3.5	退耕还林案例分析 .....	(49)
3.5.1	概 况 .....	(49)
3.5.2	退耕还林的政策过程分析 .....	(51)
<b>4</b>	<b>现实矛盾：我国林业政策过程存在的主要问题 .....</b>	<b>(53)</b>
4.1	我国林业政策过程存在的主要问题 .....	(53)
4.1.1	我国林业政策过程中的利益冲突 .....	(53)
4.1.2	单主体林业政策过程 .....	(65)
4.2	单主体林业政策过程下的不合理的制度安排 .....	(68)
4.2.1	政府林业管制 .....	(68)
4.2.2	林业税费 .....	(70)
4.2.3	森林产权 .....	(73)
4.2.4	行政化的国有林业企业 .....	(76)
4.3	单主体林业政策过程对林业发展的负面影响 .....	(77)
4.3.1	不利于整合全社会资源以发展林业 .....	(78)
4.3.2	压抑社会参与林业发展积极性 .....	(80)
4.3.3	社会制衡的缺失导致林业政策有效性下降 .....	(81)
4.3.4	单主体林业政策过程不利于森林资源的发展和保护 .....	(82)
<b>5</b>	<b>国际比较：世界林业政策过程的发展趋势 .....</b>	<b>(84)</b>
5.1	当今世界林业政策过程的发展趋势 .....	(84)
5.1.1	追求林业的可持续发展 .....	(84)
5.1.2	加强林业发展中的国际合作 .....	(86)
5.1.3	社区林业：林业发展中的社会参与 .....	(88)
5.2	各国林业发展的概况——以菲律宾、日本为分析个案 .....	(91)
5.2.1	菲律宾林业发展——社会林业的代表 .....	(91)
5.2.2	日本的私有林发展 .....	(97)

5.3 世界林业发展对我国林业政策过程的启示 .....	(101)
5.3.1 林业主体的多元化:整合全社会乃至国际社会的资源发展林业 .....	(102)
5.3.2 积极参与林业政策过程:利益表达 .....	(103)
5.3.3 政府林业政策取向:激励型的林业政策 .....	(103)
5.3.4 建立自治性的林业协会组织 .....	(104)
<b>6 治理范式:政府治理对我国林业政策过程的启示 .....</b>	<b>(106)</b>
6.1 治理:政府行政范式的变革 .....	(106)
6.1.1 治理的内涵 .....	(106)
6.1.2 治理的基本特征 .....	(109)
6.1.3 治理背景下的我国政府职能转变 .....	(112)
6.2 政府职能转变趋势:公共服务市场化 .....	(114)
6.2.1 公共服务市场化概述 .....	(114)
6.2.2 公共服务市场化的分类 .....	(115)
6.2.3 公共服务供给中伙伴关系的构建 .....	(118)
6.2.4 公共服务市场化中的政府作用 .....	(118)
6.3 政府治理范式背景下的林业政策过程 .....	(120)
6.3.1 政府林业职能的有限性:政府在林业政策过程中的地位 .....	(121)
6.3.2 积极发挥多元林业主体在林业政策过程中的作用 .....	(122)
6.3.3 多元林业主体在政策过程中的相互关系:平等与合作 .....	(122)
6.3.4 多元林业主体参与林业政策过程的重要意义 .....	(123)
<b>7 多主体构建:我国林业政策过程的发展趋势 .....</b>	<b>(125)</b>
7.1 我国林业政策过程的多主体趋势 .....	(125)
7.1.1 构建多主体林业政策过程的必要性 .....	(125)
7.1.2 构建多主体林业政策过程的现实可能性 .....	(132)
7.1.3 多主体林业政策过程 .....	(135)
7.2 多主体林业政策过程中各政策主体的作用分析 .....	(139)
7.2.1 私人在林业发展中的作用 .....	(139)
7.2.2 社区在林业发展中的作用 .....	(141)
7.2.3 第三部门在林业发展中的作用分析 .....	(146)
7.2.4 政府在林业发展中的作用 .....	(149)
7.3 多主体林业政策过程存在的问题 .....	(160)

---

<b>8 制度设计：多主体林业政策过程中的制度创新</b> .....	(162)
8.1 直接性的制度创新 .....	(163)
8.1.1 听证制度 .....	(163)
8.1.2 代表协商制度 .....	(165)
8.2 间接性的制度创新 .....	(166)
8.2.1 森林产权制度创新 .....	(166)
8.2.2 政府林业管制改革 .....	(179)
8.2.3 林业税费改革 .....	(182)
8.2.4 国有林业企业改革 .....	(185)
8.2.5 发展林业中介组织 .....	(190)
8.3 对石光银案例的建议 .....	(193)
8.3.1 对石光银案例的政策建议 .....	(193)
8.3.2 对退耕还林案例的政策建议 .....	(194)
<b>9 结 语</b> .....	(196)
参考文献 .....	(200)
后 记 .....	(209)

# 1

## 导 论

### 1.1 研究的意义

森林是实现环境与发展相统一的关键与纽带，这已是当前人们的共识。作为陆地生态系统主体的森林，一方面是自然界最完善的资源库、基因库、蓄水库、碳贮库和能源库，对改善生态环境，维护生态平衡起着决定性的作用；另一方面它作为人类发展不可缺少的重要自然资源，对经济、社会的可持续发展，有着极其重要的战略意义。因此，森林肩负着优化环境和促进发展的双重作用。它在实现可持续发展的过程中具有不可替代的作用。

然而，在当今世界，森林资源遭受着比较严重的破坏。具体到我国来讲，新中国建立后，为了支援现代化建设，国家对森林资源进行较大面积的采伐，导致了森林面积的大幅度下降。后来，尽管通过人工造林，我国的森林面积和森林覆盖率有所增加，但与世界平均水平相比依然存在很大差距。这就给我们提出了一个问题：如何保护和恢复森林才能实现林业的可持续发展？现在政府在经济和社会发展中占据主导地位，这种情况将我们的视野引向了对政府林业政策的思考。一方面，我国是一个发展中国家，在今后的林业发展中，政府主导的强制性制度变迁和政府的林业政策依然需要发挥基础性的作用。这是无可否认的，是由我国所处的发展阶段和由此采取的赶超型发展战略所决定的。另一方面，政府的林业政策是否因为不当或滞后

于形势的发展而在某种程度上使森林资源遭受损失呢？这种情况值得我们认真的反思，这也即是现实中的“政府失灵”现象。正如罗伯特·里佩托所指出的，“政府原则上承担保护和很好利用资源的责任，却因实行错误政策反而加剧了森林的消失。”<sup>①</sup>

从根本上讲，公共政策的本质是对社会利益的权威性分配，而林业政策是对与林业相关的社会利益的权威性分配。随着经济和社会的发展，越来越多的利益主体参与到林业发展过程中来，他们的利益要求已与林业发展密不可分。这种情况下，如果政府继续运用传统意义上的林业政策模式，实施垂直式的、自上而下的管理，并将多元的林业利益主体排除在林业政策过程之外，必将激化林业发展中的利益冲突现象，从而无法有效调动全社会资源发展林业，林业发展由此大大受到阻碍。现实中的石光银案例以及退耕还林案例中的利益冲突现象表明，当前我国的林业政策已无法有效整合林业发展中的利益冲突问题。因此，对于我国的林业发展来说，如何有效整合林业发展中的各种利益关系，从而最大限度地动员社会资源发展林业，是林业政策过程的关键。在这种意义上，我们需要对政府的林业政策从发展的角度进行反思。

本书的写作意义表现在理论意义和现实意义两方面。其理论意义在于，一方面，试图从公共政策分析的视角，对我国当前的林业政策过程进行系统的梳理，在此基础上，对其存在的主要问题进行分析式的反思。这种分析视角弥补了当前林业政策研究的不足，拓宽了林业政策研究的视野；另一方面，本文结合世界范围内的林业政策过程发展趋势和政府治理的转变趋势，从发展的角度来思考未来我国林业政策过程的发展趋向，即多主体的林业政策过程，并对相应的制度建设进行了思考。这在某种意义上可以为今后我国林业政策过程的改革提供有价值的借鉴。

---

① [美] 罗伯特·里佩托，《伐林求木？政府政策与滥用森林资源》，佟亮等译，中国环境科学出版社，1991年，第1页。

本书同样也有着极为重要的现实意义。在国际范围内,随着工业化的发展,资源和环境问题已成为困扰世界各国的重大社会问题,并已越来越引起国际社会的普遍关注。森林生态系统是陆地生态环境的主体和基础,森林资源本身所具有的生态效益与经济效益的双重性赋予它在社会经济可持续发展中特殊重要的地位。1991年9月在巴黎召开了主题为“森林,未来的遗产”的第10届世界林业大会。专家们认为,森林除了具有经济作用外,它的生态作用也不仅仅体现在防风固沙、保持水土方面,更重要的是森林关系到整个人类的生存。所以必须协调森林资源的经济利用和环境保护作用,并达到森林资源的永续经营,以及林业的可持续发展。可持续林业被列为当今世界十大研究热点之一。因此,如何发挥政府的林业政策在森林可持续发展中的作用,是我们面对的现实课题。同时,在现实世界中,不仅存在着市场失灵,而且还存在着政府失灵。也就是说,政府的政策并不一定能促进经济和社会的发展,甚至在某种意义上政府政策还导致了资源的流失和损耗。我国森林资源保护和发展中的某些问题也许可以从政府的林业政策中找到根源。因此,从政策科学的角度审视我国的林业政策的利弊,能够引起人们从深层次反思政府制定林业政策的政策过程,从而找到改进政府林业政策的切入点。

本书写作的现实意义还体现在经济和社会的发展以及加入WTO后对我国政府的有效性提出了更高的要求。我们注意到,在今后的经济和社会发展中,政府依然需要发挥基础性的作用,同时这种作用必须是积极的、有效的。政府的林业政策作为政府公共政策的一个重要组成部分,如何改进政府的林业政策过程,提高政府林业政策的有效性程度,对于从整体上提高政府的有效性,无疑具有重大的现实意义。

## 1.2 研究现状

学术界目前关于我国林业政策的研究,成果有《中国林业五十年

1949~1999》(国家林业局编,中国林业出版社,1999年)、《中国林业发展的回顾与展望——亚太林业展望研究中国国家报告》(施昆山等,中国环境科学出版社,1998年)、《中国森林的变迁》(马忠良等,中国林业出版社,1997年)、《森林环境可持续发展管理问题研究》(郑四渭,中国环境科学出版社,2002年)、《森林资源管理与资产评估》(张敏新,中国林业出版社,2001年)等。从整体上看,林业政策的研究依然处于初级阶段。这具体表现在两个方面。一是关于林业政策尤其是专门阐述林业政策的论著或者论文较少。这从根本上表明我国关于林业政策的研究还处于起步阶段。二是目前我国关于林业政策的研究的理论深度不够,就目前的研究而言,不少论述是关于当前我国林业政策的宣传性、普及性读物,鲜见真正的学术研究。另外,在一些综述性的著述中,虽然涉及到了林业政策,但却是服从于或服务于既定的研究总体框架,离我们所指称的专门的林业政策研究尚有不少差距。

在目前的研究中,也有重要创新之处。如叶敬忠等在《参与、组织、发展——参与式林业的理论、研究与实践》一书中提出了参与式林业的概念,即“森林经营必须和农村发展紧密联系,社区成员必须积极参与森林经营活动并从中受益,应当进行土地权属、利益分配与管理体制等社会制度方面的改革,以密切森林经营和社区人民的利益关系,使他们感到林业既是他们的工作,又是他们本身的利益所在”<sup>①</sup>。李维长等在《社会林业理论与实践》一书中也强调了社会力量在林业发展中的作用。罗伯特·里佩托的《伐林求木?政府政策与滥用森林资源》一书着重反思了政府林业政策给林业发展带来的负面影响问题。台湾学者杨宏志和陈昭明则从利益与价值的角度分析了林业经营中的冲突现象。他们认为:“森林的价值建立在人们了解森林的程度上,不同的人基于个人生活经验、对事物的态度以及个人

---

<sup>①</sup> 叶敬忠等,《参与、组织、发展:参与式林业的理论、研究与实践》,中国林业出版社,2001年。



私利等,产生了对森林的不同使用形态以及价值观。……持不同观点的人,当认为森林存量不同时,亦将森林赋予了不同的价值。又由于人群缺乏有效的沟通和对话,因而产生不同的环境偏好和价值判断,尤对稀有森林资源价值取向,例如:……利己对利他、大众对专家、私有利益对公众权利、绝对价值对相对价值、地方利益对国家利益、当代利益对未来世代权益……等两难困境为最。”<sup>①</sup> 林业政策作为一种公共政策,其本质是对与林业相关的社会利益的权威性分配,由于利益取向的不同,难免会产生利益冲突现象。因此,从利益冲突的角度分析林业活动中的冲突现象,有利于抓住问题的本质。总之,这些论点具有建设性,对我们考察我国林业政策过程中的社会参与以及利益冲突现象具有重要的借鉴意义。

但总的看来,目前关于我国林业政策的研究,尚没有很好地解决以下问题:①我国林业政策的政策价值取向何在?林业政策到底服务于谁的利益?②我国林业政策的政策制定主体是谁、谁来制定、如何制定、反映谁的利益?③我国林业政策的政策执行主体是谁、谁来执行、如何执行、谁来监督执行?④我国林业政策本身有没有评估体系?如果有,谁来评估、如何评估、评估的作用和意义何在?⑤我国林业政策的政策过程中有无利益冲突?如何从利益分析的视角来分析这些冲突?如何实现林业政策过程中的利益整合?⑥我国林业政策过程存在的主要问题是什?在世界林业政策和政府治理范式发生转变的情况下,如何看待所存在的问题?⑦我国林业政策的前景如何?如何从创新的角度考察我国林业政策的发展前景?

总之,在这个人人都有一定了解但又相对陌生的林业政策领域,其实很缺乏全面、系统和深入地学术研究,尤其是将林业政策作为一种公共政策从政策科学的视角进行研究,这正是本书尝试完成的任务。

---

<sup>①</sup> 杨宏志、陈昭明,林业经营环境的冲突与解决,《国立台湾大学农学院实验林研究报告》,第16卷,第2期。