

博士
林业
文库

孔凡斌 著

中国社会林业政策 法律体系研究



中国林业出版社

博士林业文库

中国社会林业政策法规法律 体 系 研 究

孔凡斌 著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会林业政策法律体系研究/孔凡斌著. - 北京: 中国林业出版社, 2004.6
(博士林业文库)

ISBN 7-5038-3775-6

I. 中… II. 孔… III. ①林业政策-研究-中国 ②林业-法律体系-研究-中国
IV. ①F326.20 ②D922.634

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 046888 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 2004 年 6 月第 1 版

印次 2004 年 6 月第 1 次

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 11.25

字数 365 千字

印数 1~1000 册

定价 40.00 元

前 言

《中国社会林业政策法律体系研究》是在著者博士学位论文基础上完成的。1999年9月,著者有幸成为我国著名林学家、中国工程院院士、中国林业科学研究院首席科学家王涛研究员的学生。导师有意让著者参加其主持的国家科技部社会公益性重点研究项目“中国社会林业工程的研究与实施”的部分工作,并将《中国社会林业工程政策法律保障体系的研究》定为博士学位论文的题目。至此,著者才第一次进入到社会林业的研究领域。正如先生所言,中国的社会林业理论,特别是中国社会林业工程的知识体系还处在不断的发展过程之中,甚至一些概念的定义还无法予以完整的表述。因此,进入这样一个全新的科学领域,开展政策和法律这样的敏感问题研究,确实有“小人物做大事”诚惶诚恐之感,生怕产生“班门弄斧”之嫌疑,备感压力巨大。在3年的学习和研究过程中,著者不敢有丝毫的懈怠,竭尽全力,惟恐有负先生的重望。先生在著者整个学习和研究过程中,总是适时给予指导和把握,从而确保了研究工作的正确方向。与此同时,著者的另一位导师,北京大学法学院著名教授王国枢先生为本文的完成倾注了心血,其“实然性分析与应然性研究”的社会科学研究思路为作者提供了思维线路。在本书的政策和法律研究篇,著者试图按照这样的一个思路,在研究和借鉴前人成果的基础之上,认真整理归拢,提出了一些建议。

社会林业政策和法律研究涉及经济学、社会学、政治学、政策学、林学、法学以及行政管理学等诸多学科,研究者需要具备宽广的知识储备,还要对中国林业发展现状有比较全面的掌握,方能尽善尽美。限于著者知识的广度,加上研究时间的限度,致使对社会林业和社会林业工程的理解还不够深刻,把握不见得准确,一些提法只是自己的主观理解,还缺乏长时间的思考和验证。著者感到,本著作只能说是社会林业工程政策法律体系研究的阶段小结,或者是为进一步研究奠定了基础。

因此,书中的某些提法难免有些不当之处,需要广大读者的帮助和批评,以鞭策和激励著者在今后研究工作中不断完善和提高。这也是著者有决心出版此书的原因之一。2002年7月,在获得博士学位之后,导师王涛先生时刻给予关怀,鼓励著者出版此书。此外,还有许多热心的人给予许许多多的帮助,限于篇幅,就不全部列出,只能表示衷心的感谢。

本著作重点研究了实施社会林业所必需的政策与法律保障体系。全文分为7章,其基本结构可以分为:综述篇、社会林业理论篇、政策篇、法律篇、区域政策篇、重点林业工程篇以及结论篇。

第1章为全文的先导,重点探讨了社会林业基础理论问题,将不同的社会林业理论的概念、内容以及发展过程进行了整理。还介绍了研究背景、项目来源、研究目标和主要内容、研究方法;同时简要回顾了社会林业研究概况,对国内外林业政策与法律研究的重点进行比较全面的评述,指出了研究方向,并依此作为开展中国社会林业政策法律体系研究的铺垫。

第2章分为林业政策理论与社会林业政策内容两个部分。在前半部分主要是运用政策体系学的方法对林业政策体系的概念、特征、结构进行研究。将建国以来中国主要政策文件体系进行了梳理,并结合不同历史时期林业发展的特征,将新中国林业与政策发展历程划分为四个基本阶段,即(纯粹的)森林工业阶段、(森工与营林并重的)恢复阶段、(产业林业向生态、产业复合型林业逐步转变的)现代林业调整阶段以及(协调森林、环境与经济社会发展的)走向林业可持续发展阶段,还分别对不同历史阶段国家宏观政治、经济体制以及林业政策的服务重点、政策目标、主要的政策措施以及社会林业的基本特征进行了系统论述。在分述部分,把林权、林业经济扶持与投资、林业财政资金投入、林业税收、林业分类经营、森林生态效益补偿、森林资源管理以及外商投资林业等政策作为中国社会林业政策体系的主要构成,分别对各项政策的发展沿革、存在的问题、实施效果以及政策所揭示的中国社会林业发展阶段特征进行系统探索,还分别对林业投资政策、税费政策、林权政策、林业分类经营政策以及外商投资、林业产业化等主要政策的实施对社会林业发展的综合影响进行了分析和评价,最终提出政策的优化建议。

第3章是关于中国社会林业法律体系的研究,该研究将中国社会林业法律体系定位在广义的理解之上。系统研究了中国社会林业法律文件体系,从宪法、部门法以及专门法律的横向角度整理出与林业相关的法律制度及其相互关系,构成了完整的中国社会林业法律文件体系。对森林法所设定的主要法律制度进行纵向的历史、现状以及发展方向研究。在对中国社会林业法律运行体系的研究中,重点阐述了社会林业的立法制度、执法体系以及法律监督体系现状、问题以及改进方向,在此基础上,透析林业立法、执法与监督体系的矛盾和冲突,提出了实现中国社会林业法制的标志与具体措施。

第4章研究了区域社会林业政策的理论、区域发展条件,对区域社会林业发展战略以及区域社会林业战略选择等问题进行了系统探讨,提出了区域非均衡发展社会林业发展战略构想,指出中国区域社会林业发展模式的三种形式,即产业主导型社会林业、生态和产业兼顾型社会林业以及生态主导型社会林业,对三种模式所适应的区域空间条件作了简要探讨。还分别对南方林区、天然林林区、西部生态脆弱地区、主要流域地区、平原地区、自然保护区、城市等特殊区域的林业工程建设重点以及相关的政策保障措施进行总结性研究。

第5章系统研究了中国天然林保护工程政策的背景、政策沿革、政策体系、政策目标以及具体的政策措施内容,对中国天然林保护政策的社会影响进行了分析和评价,并提出天然林严格保护与适度利用的社会林业发展模式,针对天然林保护政策实施过程中存在的问题,提出了具体的政策法律制度构想。

第6章是退耕还林(草)工程政策的研究,对工程政策的自然、社会、政治、经济与法律基础进行了比较系统的整理。就政策原则、目标体系、政策体系作了分析性的阐述。在对退耕还林(草)工程政策的评价与影响分析中,重点从历史、法制、技术、区域发展、社会参与以及对社会群体的利益影响等几个方面进行论述。最后还针对退耕还林(草)工程政策实施过程中存在的问题,提出了以分区政策、分类管理的政策支持标准以及建立可持续的政策体系的设想和具体措施。

第7章综合评价了中国社会林业政策法律体系。

社会林业政策法律体系与林业政策法律体系研究是一脉相承的,只

是研究的主观角度和高度不同而已。社会林业政策与法律体系是传统林业政策与法律的继承和发展，是在分析和研究现行政策法律体系的基础上，从林业社会化发展趋势和方向上，对未来林业社会化发展的政策与法律体系的理论设计。因此，解读中国社会林业政策法律问题，应该从这样一个认识出发，才能更好地学习和把握。

本著作可以作为高等院校在校大学生、研究生和教师以及科研院所的有关人员阅读和参考，也可以作为各级林业行政管理部门工作人员的参考学习用书。由于时间比较仓促，加上著者学识水平的限制，书中一定存在许多错误和不当的地方，敬请批评指正。

著 者

2004年2月于江西·南昌·青山湖畔

目 录

第 1 章 绪 论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.1.1 21 世纪中国林业发展战略的伟大转变.....	(1)
1.1.2 中国林业发展战略转变与政策法律创新	(2)
1.1.3 中国社会林业及政策法律创新研究	(3)
1.2 社会林业及社会林业政策国内外研究现状	(5)
1.2.1 社会林业的概念	(5)
1.2.2 我国社会林业理论研究发展与评述	(7)
1.2.3 国内林业政策研究进展	(10)
1.2.4 法律研究基础	(13)
1.2.5 发展中国家林业政策研究展望	(15)
1.2.6 中国社会林业政策法律研究展望	(16)
1.3 采用的主要技术路线和具体方法.....	(17)
1.3.1 研究对象与方法	(17)
1.3.2 研究方法和技术路线	(17)
第 2 章 中国社会林业政策体系研究	(19)
2.1 中国社会林业政策体系的概念与特征.....	(19)
2.1.1 社会林业政策体系的概念.....	(19)
2.1.2 社会林业政策体系的特征.....	(19)
2.1.3 社会林业政策研究的层次性	(19)
2.2 中国林业发展阶段与林业政策转变过程.....	(20)
2.2.1 建国以来主要林业政策文件	(20)
2.2.2 中国林业发展阶段与主要林业政策评述	(22)
2.2.3 部门林业工程向社会林业工程的跨越	(37)
2.2.4 社会林业政策体系	(38)

2.3	中国社会林业相关政策研究	(39)
2.3.1	政策体系的基本构成	(39)
2.3.2	林业权属社会化基本政策过程	(39)
2.3.3	森林资源产权制度变革与森林生态保护	(45)
2.3.4	中国林权模式制度改革	(47)
2.4	社会林业税费政策研究	(50)
2.4.1	林业基金政策及其发展过程	(50)
2.4.2	林业基金管理中存在的问题	(54)
2.4.3	林业基金政策的优化模式	(61)
2.4.4	林业税收政策的历史改革	(64)
2.4.5	林业税收政策的评价	(64)
2.4.6	林业税制优化与创新	(71)
2.4.7	农村税费改革政策与营林生产价值分配模式	(72)
2.5	林业社会公共财政体系政策创新研究	(73)
2.5.1	林业财政预算政策	(73)
2.5.2	财政投入资金的构成	(74)
2.5.3	林业信贷扶持政策体系	(77)
2.5.4	国内林业信贷政策对社会林业发展影响分析	(81)
2.5.5	社会林业信贷政策创新	(83)
2.6	森林生态补偿政策研究	(85)
2.6.1	林业分类经营政策背景	(85)
2.6.2	林业分类经营政策的结构	(86)
2.6.3	生态公益林森林生态效益补偿政策	(86)
2.6.4	森林生态效益补偿中的社会林业政策分析	(87)
2.6.5	森林生态补偿政策社会化途径	(89)
2.7	林业经济投资政策与社会林业发展综合评价研究	(92)
2.7.1	林业投资总量与森林资源发展	(92)
2.7.2	林业投资与政策生态化走向分析	(96)
2.7.3	林业投资主体结构变化与社会林业政策相关分析	(99)
2.7.4	建立国家公共财政为主的投入机制创新	(103)
2.8	外商投资企业参与社会林业建设政策创新研究	(106)

2.8.1	中国林业对外开放政策背景	(106)
2.8.2	林业外商投资企业投资林业的特征	(108)
2.8.3	外商企业营林的政策约束	(110)
2.8.4	政策法律优化模式改革	(113)
2.9	商品林产业化、社会化经营与政府管理职能创新研究...	(115)
2.9.1	商品林概念重塑及其经营特点	(115)
2.9.2	现代商品林产业化经营的基本途径和主要内容	(117)
2.9.3	促进商品林产业化、市场化经营的政府职能定位与 改革	(126)
2.10	小 结	(129)
第3章	中国社会林业法律体系研究	(132)
3.1	中国林业可持续发展与林业法制	(132)
3.2	社会林业法律体系研究	(133)
3.2.1	社会林业法律研究的含义	(133)
3.2.2	社会林业法律体系的定义	(134)
3.2.3	中国社会林业法律体系的定义与构成	(134)
3.3	中国社会林业法律运行体系研究	(135)
3.3.1	定 义	(135)
3.3.2	林业法律运行体系的结构	(135)
3.4	中国社会林业法律立法研究	(136)
3.4.1	中国社会林业基本立法	(136)
3.4.2	中国社会林业的立法原则	(137)
3.4.3	中国社会林业立法的功能评价	(138)
3.4.4	中国林业立法进程	(140)
3.5	林业行政立法的研究	(142)
3.5.1	林业行政立法的现状	(142)
3.5.2	地方林业立法评价研究	(143)
3.6	林业行政执法体系研究	(147)
3.6.1	林业行政执法的涵义及其主要特点	(147)
3.6.2	法的执行主要原则	(147)
3.6.3	林业执法建设的发展阶段	(147)

3.6.4	林业行政执法与管理体系	(149)
3.6.5	林业专门司法与检察机关	(153)
3.6.6	中国林业行政执法体系的评价	(154)
3.6.7	中国林业行政执法体系创新建议	(157)
3.7	中国社会林业法律文件体系的研究	(158)
3.7.1	《宪法》关于林业的规定	(158)
3.7.2	自然资源保护法的规定	(159)
3.8	林业基本法——《森林法》的体系研究	(166)
3.8.1	《森林法》基本法律制度	(167)
3.8.2	森林业违法责任制度	(172)
3.9	可持续发展条件下中国社会林业法制建设问题的 研究	(173)
3.9.1	林业法制思想与政策背景的新变化	(174)
3.9.2	立法的冲突——传统林业立法与现代林业发展之间的 矛盾	(175)
3.9.3	林业法律规范与林业执法资源配置之间的冲突	(180)
3.9.4	实现社会林业法制的标志与具体措施	(181)
3.10	小 结	(192)
第4章	中国社会林业区域发展战略与政策研究	(194)
4.1	区域社会林业及政策理论基础	(194)
4.1.1	社会林业区域理论与发展战略	(194)
4.1.2	影响社会林业区域系统的发展战略因素分析	(196)
4.1.3	中国社会林业工程区域划分及其发展条件	(200)
4.2	中国六大林业工程与区域发展布局	(202)
4.2.1	中国林业发展战略布局	(202)
4.2.2	区域发展布局	(203)
4.3	区域社会林业发展战略主要内容	(205)
4.3.1	区域社会林业发展战略的要素	(205)
4.3.2	区域社会林业工程发展战略模式	(205)
4.3.3	中国林业可持续发展“十大”战略问题	(206)
4.4	区域社会林业建设重点与主要政策问题	(245)

4.4.1	南方区社会林业发展战略	(245)
4.4.2	南方区社会林业主要政策	(252)
4.4.3	东北、西南天然林区林业建设重点与政策研究	(254)
4.4.4	西北区社会林业建设重点与政策研究	(254)
4.4.5	自然保护区发展与主要政策研究	(254)
4.4.6	城市社会林业政策研究	(258)
4.4.7	生态防护林建设社会林业政策研究	(262)
4.5	小 结	(274)
第5章	天然林资源保护工程政策研究	(275)
5.1	天然林资源背景	(275)
5.1.1	天然林的概念与特征	(275)
5.1.2	天然林资源及其区域分布	(275)
5.1.3	中国天然林的流域生态战略地位	(276)
5.1.4	天然林资源的经济地位	(279)
5.2	中国天然林资源保护与利用政策发展与评述	(279)
5.2.1	天然林资源政策的发展沿革	(279)
5.2.2	中国天然林产业政策的基本评价	(280)
5.3	中国天然林保护政策进程与评价	(282)
5.3.1	天然林生态政策进程	(282)
5.3.2	天然林保护政策的主要内容	(283)
5.3.3	天然林保护政策的社会影响评价	(285)
5.3.4	天然林保护政策的法律影响分析	(289)
5.3.5	天然林保护的补偿政策	(291)
5.4	天然林保护之法律制度探讨	(293)
5.4.1	天然林保护行政立法的基本原则	(293)
5.4.2	天然林保护的主要法律制度探讨	(293)
5.5	小 结	(295)
第6章	退耕还林(草)工程政策研究	(297)
6.1	退耕还林(草)工程的政策基础	(297)
6.1.1	退耕还林(草)工程范围	(297)
6.1.2	退耕还林(草)工程区的基本条件	(297)

6.1.3	退耕还林(草)工程区的水土流失现状与主要成因·····	(289)
6.1.4	国家的基本经济基础·····	(290)
6.1.5	政治基础·····	(301)
6.1.6	政策与实践基础·····	(302)
6.1.7	法律基础·····	(303)
6.2	退耕还林(草)政策的目标体系·····	(303)
6.2.1	生态目标·····	(303)
6.2.2	产业(经济)目标·····	(303)
6.2.3	社会与政治目标·····	(304)
6.3	退耕还林(草)工程政策体系·····	(304)
6.4	退耕还林(草)工程政策的评价·····	(306)
6.4.1	流域生态政策评价背景·····	(306)
6.4.2	政策的历史评价·····	(308)
6.4.3	政策的法制意义评价·····	(308)
6.4.4	政策的技术意义评价·····	(310)
6.4.5	政策的区域发展意义·····	(310)
6.4.6	退耕还林工程是典型的社会林业工程·····	(311)
6.5	退耕还林(草)政策的影响分析·····	(312)
6.5.1	生态优先原则的含义·····	(312)
6.5.2	林种选择的矛盾——物质优先与生态优先冲突性分析··	(312)
6.5.3	种树与种草矛盾——部门、地方利益与生态优先冲突 分析·····	(313)
6.5.4	西部地区退耕还林(草)工程存在的主要问题·····	(318)
6.5.5	退耕还林(草)工程区畜牧业限制与林草保护的 法律 制度设想·····	(321)
6.6	关于退耕还林(草)工程冲突管理的政策研究·····	(322)
6.6.1	区域基础上的退耕还林(草)政策·····	(322)
6.6.2	分类管理的退耕还林(草)政策标准·····	(324)
6.6.3	因地制宜,分区对待的退耕技术政策·····	(325)
6.6.4	生态目标与经济目标的协调统一·····	(326)
6.7	建立可持续的退耕还林(草)政策体系·····	(327)

6.7.1 完备政策体系的必要性	(327)
6.7.2 可持续的政策体系构成	(328)
6.8 小 结	(330)
第7章 中国社会林业政策法律体系的综合评价	(331)
参考文献	(338)

第1章 绪论

1.1 研究背景

1.1.1 21世纪中国林业发展战略的伟大转变

跨入新世纪，我国全面推进可持续发展战略，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。但是，严峻的生态环境已经成为制约我国经济与社会可持续发展的根本性因素之一，经济发展模式的变革已经迫在眉睫，生态环境与经济协调发展问题的社会关注达到了前所未有的程度。森林生态保护作为陆地生态系统保护的主体，在21世纪中国可持续发展战略发挥着重要地位，森林生态建设、保护在整个中国的生态环境保护中又承担着首要任务。正如温家宝同志指出：“在全面建设小康社会的新形势下，我们必须充分认识林业在经济建设和社会发 展全局中的重要战略地位。真正做到：在可持续发展中，赋予林业以重要地位；在生态建设中，赋予林业以首要地位；在西部大开发中，赋予林业以基础地位。”整体上说，改善生态环境日渐成为社会对森林和林业的主导需求。

随着国家可持续发展战略和西部大开发战略、东北振兴战略的实施，以六大林业重点工程的全面启动为标志，我国林业从传统模式向现代发展模式的迅速转变，林业的发展理论客观上需要以可持续发展理论为指导，在发展阶段上需要进入跨越式与跳跃式发展的新阶段。为了实现这些战略目标，林业工作的重点将转向生态建设和保护，林业发展战略目标的实现需要“五大”转变予以保障：①实现由以木材生产为主向以生态建设为主的转变，确立以生态建设为主的林业可持续发展道路。②实现由以采伐天然林为主向以采伐人工林为主的转变，就是赋予天然林资源生态保护的主体地位，赋予人工林木材商品

生产的主体地位,通过分类经营,科学布局,在尽量满足社会对木材需求的同时,最大限度地发挥森林的生态、社会效益。③实现由毁林开荒向退耕还林的转变,通过实施生态植被恢复工程,构建新的国土利用结构,治理水土流失,遏止荒漠化,保障国土生态安全。④实现由无偿使用森林生态效益向有偿使用森林生态效益的转变,建立稳定和恰当的森林生态保护资金运行机制。有偿使用森林生态效益,是森林生态保护与发展运行管理机制的重大创新,也是一个森林生态产权制度改革的重要尝试,这项制度的实施,有利于调动社会主体保护森林生态资源的积极性,逐步解决森林生态建设和发展利益驱动问题。⑤实现由部门办林业向全社会办林业的转变,就是要充分发挥市场利益机制的主导作用,配合非市场机制的组织调动功能(如国家计划),使得各种社会资源,如资金、人力、管理等资源,分别自觉地进入生态公益林和商品林及其产业化领域,依此建立多元化的林业主体格局,实现各项林业工程建设组织运行方式由部门林业工程向社会林业工程的重要转变。在林业发展战略的实施过程中,部门林业向社会林业的转变,是新时期中国林业组织形式实现现代化的一个极其重要的课题,也是中国林业实现可持续发展的重要组织保障。

面对国家可持续发展战略全面实施的新形势和林业发展中的五大历史性转变,中国林业的可持续发展战略思想是:“确立以生态建设为主的林业可持续发展道路;建立以森林植被为主体的国土生态安全体系;建设山川秀美的生态文明社会。”其核心内容,可以概括成十二个字:生态建设,生态安全,生态文明。

1.1.2 中国林业发展战略转变与政策法律创新

中国林业发展战略的转变,以及战略目标的实现,除了需要从思想理论上予以转变之外,作为具体实施保障,需要配套以林业运行机制创新、林业管理体制创新、林业政策创新以及林业法律创新机制,从现实中改变不适应林业新战略的目标和任务约束机制。政策和法律作为上层建筑的组成部分,其制定和实施将影响林业生产关系和生产力。新的林业发展战略背景下,林业政策和法律制度的创新尤其重要。林业政策和法律制度的创新,将有利于打破传统的林业经济增长方式,有利于改变传统的林业生态资金的运行机制,有利于建立活跃的林业产业化产权市

场体系,有利于推动非公有制林业的发展,有利于促进林业社会化、现代化的进程。为此,国家林业局提出了以下林业政策和法律的创新研究新领域:①生态建设指标列为国民经济社会发展的重要指标。森林生态产品及服务是重要的公共产品。要积极加强森林生态效益及成本评估和核算指标体系建设,并将其纳入国民经济核算体系。②建立以公共财政为主的林业投入机制。根据林业的公益性特征,国家应加大对林业的支持力度,建立稳定的以各级公共财政投入为主的林业投入体系。③对林业实行轻税赋政策。对林业实行税收鼓励政策,按照统一税法、公平税赋和有利于林业发展的原则,确立合理的林业税目、税基和税率。④改革重点国有林区管理体制。抓住国家实施天然林保护工程的历史性机遇,推进重点国有林区管理体制体制改革。⑤大力发展非公有制林业。积极动员社会力量参与生态建设,放手发展非公有制林业,公益林建设也可以实行公有民营或民有民营,培育和规范活立木市场。⑥大力推进林业新科技革命。建立适应社会主义市场经济体制和林业科技自身发展规律的林业科技创新体系。⑦实行积极的生态移民政策。对国家重点自然保护区和因植被破坏,使当地居民丧失基本生存条件的生态极度脆弱区,政府应实行积极的生态移民政策。⑧积极推进林业国际合作进程。新世纪的林业发展,必须积极面对经济全球化、贸易自由化以及我国加入WTO的机遇与挑战。⑨进一步加大生态文明宣传教育力度。在新时期我国生态建设进程中,应把增强国民生态文明意识列入国民素质教育的重要内容。⑩建立与林业建设任务和管理职能相适应的体制。当前我国林业建设的指导思想已由以木材生产为主转向以生态建设为主,林业行政管理部门也随之由专业经济管理部门转为执法监管、公共服务、宏观调控的部门。

1.1.3 中国社会林业及政策法律创新研究

1997年,王涛先生在系统分析中国林业发展历史、现状的基础上,敏锐而富于前瞻性地提出要在我国开创中国社会林业工程理论与实践的创新体系,并预见到21世纪中国林业可持续发展必然突破传统的部门林业组织经营模式,走中国社会林业工程发展道路。中国社会林业工程科学研究的最终目标是通过实施“中国社会林业工程研究与实施”项目,探索建立一套有效现代林业运行和管理机制,这一机制的作用在