

SUPPORTING POLICY SYSTEM ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

森 林 可 持 续 经 营 的 政 策 支 持 体 系

森林可持续经营的 政策支持体系

沈月琴 刘德弟 徐秀英 等著

SHENYUEQIN LIU DEDI XU XIUYING ETC

2

中国环境科学出版社

森林可持续经营的政策支持体系

SUPPORTING POLICY SYSTEM
ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

沈月琴 刘德弟 徐秀英 等著

SHEN Yue-qin LIU De-di XU Xiu-ying etc

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

森林可持续经营的政策支持体系 / 沈月琴, 刘德弟, 徐秀英等著. —北京: 中国环境科学出版社, 2003.10

ISBN 7-80163-765-8

I. 森… II. ①沈… ②刘… ③徐… III. 森林经营—可持续发展—政策—研究 IV. S750

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第092392号



即中国环境科学出版社环境科学编辑部。工作室以出品环境类图书为宗旨, 服务社会。工作室同仁愿成为您的朋友。

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
电子信箱: sanyecao@cesp.cn

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2004年1月第一版 2004年1月第一次印刷
印 数 1—3000
开 本 880×1230 1/32
印 张 8.75
字 数 227千字
定 价 25.00元

【版权所有, 请勿翻印、转载、违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本工作室更换

《森林可持续经营的政策支持体系》编委会

主 编：沈月琴 刘德弟 徐秀英
副主编：程云行 吴伟光 李兰英 沈 泉
编 委：刘 微 沈月娣 顾 蕾 应新媛
赵伟明 邵 金 王军新 赵夏威

Editors in chief: SHEN Yue-qin LIU De-di XU Xiu-ying

Sub-editors: CHENG Yun-hang WU Wei-guang
LI Lan-ying SHEN Quan

Compile members: LIU Wei SHEN Yue-di GU Lei
YING Xin-yuan ZHAO Wei-ming SHAO Jin
WANG Jun-xin ZHAO Xia-wei

浙江省自然科学基金（799034）资助

浙江省哲学社会科学“十五”规划课题（Z95E14）资助

亚太区域示范林项目（GCP/RAS/177/JPN）资助

Supported by Natural Science Foundation of Zhejiang （799034）

Social Science Foundation of Zhejiang （Z95E14）

Model Forest Project in Asia Pacific Region （GCP/RAS/177/JPN）

序

当今国际社会普遍关注环境与发展的和谐，它是持续社会的必要条件。我国把经济社会可持续发展视为基本国策之一，而森林可持续经营则是实现这一国策的重要基础。要实现森林可持续经营，政策保障至关重要，因此，研究并建立一套完整的政策支持体系是摆在研究者面前的重大课题。

该书作者正是基于这一认识，在进行立题研究的基础上完成了本书。它在深入揭示现行森林可持续经营的政策问题及其影响因素的基础上，依据现代经济学原理，按照实证分析与规范分析相结合的要求，进行专题和综合研究，设计政策支持体系，针对性强，对森林可持续经营实践具有普遍的指导意义。

本书内容充实，创新性强。细读本书，不难发现，作者们多年致力于“林业、林区、林农”问题的潜心研究，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。书中采用国际倡导的 PRRA 方法，按照参与性诊断、参与性设计、参与性实施的逻辑框架，分别对森林经营主体的特征、森林可持续经营政策系统的运行、产权政策、科技政策、税收政策、补偿政策、一体化政策以及森林可持续经营政策评估系统等诸方面进行了翔实的剖析与设计，这些研究思路和框架具有新的创意，显示出作者的研究水平。

作为一名毕生从事林业经济教学与科研的工作者，我认为本书的出版，充实了我国森林可持续经营的研究内容和方法，对建立我

国森林可持续经营的政策支持体系具有重要的推动作用。森林可持续经营的政策支持体系是一个崭新的课题，涉及面广，本书对很多问题的看法具有独到的见解，对从事森林可持续经营的工作者具有借鉴价值；诚然，有些问题还具有探索性，希望作者和广大同仁加强合作，再接再厉，为我国森林可持续经营作出贡献。

吴静和

于浙江林学院葡萄园

2003.7.9

前 言

森林作为陆地生态系统的主体，对于维护生态平衡、促进社会经济持续发展和人民生活水平的改善具有重要意义。“森林这一主题涉及环境与发展的整个范围内的问题和机会，包括在可持续发展的基础上进行社会经济发展的权力在内”，森林可持续经营问题引起了各国政府、国际组织、社会各阶层的普遍关注。研究的重点从可持续经营目标、标准和指标体系等理论探索转向森林可持续经营具体方案的实验检测。通过一系列的林业会议和研讨已经达成共识，即必须缩小森林可持续经营的目标和政策与实地操作的差距。在此背景下，许多国家和机构都在考虑以当地合适的操作尺度为基础建立全球实践网络，并作出了实际努力。起源于加拿大的国际示范林网络（International Model Forest Network）就是这一实践的代表。

中国政府十分重视环境与发展的问題，并于 1994 年制定了《中国 21 世纪议程》，提出了适合中国发展的行动纲领。同时，根据中国森林资源相对匮乏、生态环境脆弱的现实，于 1995 年制定了《中国 21 世纪议程——林业行动计划》，明确提出了我国 21 世纪林业发展的各阶段目标，并指出到 2050 年我国将建成比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系。并开始了森林可持续经营的实践活动，已在国内建立了 8 个森林可持续经营试验和示范区，并正式加入了国际示范林网络。

由此可见，森林可持续经营实践已在国内外开展并逐步走向深入。而要实现森林可持续经营没有一套完整的、可借鉴的政策支持体

系是不可能的。森林经营受政策影响很大，因为政策决定着经营者对森林经营的权力，调节着森林经营者的利益分配，进而影响着人们对森林资源的利用方式和程度。因此，如何设计一套科学合理的森林可持续经营政策支持体系是研究者义不容辞的职责。《森林可持续经营的政策支持体系》一书正是在浙江省自然科学基金和亚太区域示范林项目的资助下完成的。撰写本书的目的在于以已有理论研究与国内外实践成果为基础，结合自己的研究成果，构建起森林可持续经营的政策支持体系框架，以便为落实“林业两大体系”、实施分类经营提供有效的政策依据，进而推动我国林业的跨越式发展。同时，与国际示范林网络项目国家分享成功的经验、信息和知识。

本书以构建科学合理的森林可持续经营政策支持体系为目标，立足南方集体林区，以浙江省集体林区为研究对象，运用国际通用的“自下而上”的半结构方法，在对森林经营主体——农户特征剖析的基础上，对影响森林经营的主要政策及其效应进行了全面的、系统的分析评价，找出政策目标与实地操作之间的差距和原因，并对主要政策进行了专门设计，由此得出了适合当地水平的森林可持续经营的政策支持体系的综合方案。

森林可持续经营既是一个目标，又是一个过程。在森林可持续经营实践活动中新问题、新情况层出不穷，而我们的认知水平往往受到自身的知识和经历的限制，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
2003.6

摘 要

联合国环境与发展大会后，森林可持续经营得到了国际社会的充分关注，从研究领域看，其重点已从可持续经营目标、标准和指标体系等理论探索转向森林可持续经营的实践。森林可持续经营的发展要求有三大保障：经济、社会和政策保障，其中，政策保障显得日益重要，经济和社会保障主要是通过政策途径来实现的，因此，必须重视政策在森林可持续经营实践中所起的作用。而从目前南方集体林区森林经营政策执行上看，与森林可持续经营尚存在一些不相协调的方面，若不从根本上加以调整，势必影响和阻碍森林可持续经营实践的发展。

本书旨在以已有理论研究与国内外实践成果为基础，以浙江省为研究对象，针对南方集体林区森林经营中存在的问题，吸收国际上森林可持续经营实践成功的经验，研究森林可持续经营政策支持体系，以推动森林可持续经营实践的建设。主要研究结论是：

1. 森林经营主体——农户的特征

南方集体林区以农户家庭经营为主的林业经营形式，决定了农户是森林经营的主体，在市场经济条件下，农户呈现出新的特征。①家庭收入构成发生了新的变化；②观念开始发生变化，但在处理环境与经济的关系上仍以经济增长为主，且认为应由国家来保护森林；③自主意识不断增强；④市场经济意识增强，对政府的期望和要求提高；⑤安于现状，恋土恋乡意识强。这些特征说明农户作为

独立主体参与森林经营活动，其目的正由“以林业为生活（自给导向）”向“以林业为手段（效益导向）”转变。“效益导向”为主的农户经营活动，给森林经营带来了巨大的潜力，促进森林可持续经营，表现在：①增加了对森林经营要素的投入，有利于森林经营方式的转变；②从单纯的被动式经营向以定向培育为主的资源主动利用方向转变。与此同时，也产生了与可持续经营相悖的问题，往往只注重了经济效益，而忽略了社会责任、生态系统的整体性和生物多样性，趋向于森林经营的单一性和不可持续性。因此，为实现森林可持续经营，优化农户行为是关键，而要优化农户行为，首先，必须营造森林可持续经营的良好外部环境，构建有效的利益激励机制；其次，要对农户进行分类，包括革新者、先进多数、落后多数等，对不同类型农户实施分类引导；最后，引导农户逐步树立森林可持续经营理念，通过建立森林可持续经营的伙伴机制和专业合作经济组织来提高农户参与森林经营的总体素质和水平。

2. 森林可持续经营政策系统的运行

森林经营政策在实际运行过程中效果不理想或难以实施，其主要原因在于政策运行系统不完善。①政策制定环节：信息系统、咨询系统不完善，难以为决策系统提供完整、准确的信息和切实可行的政策建议；政策制定以贯彻和分解上层政策为主，缺乏按实际需要制定政策的动力；政策制定者制定政策时利益倾向明显，扶强不扶弱，不利于森林可持续经营。②政策执行环节：森林经营各政策之间不配套，可操作性不强；政策执行手段欠灵活，政策执行效果不理想；政策执行信息反馈无力或失真；森林经营政策的作用对象参与政策执行的主动性尚未被激发。③政策评估与监控环节：评估工作尚未引起决策者的充分重视；森林经营政策监控不力。④政策终结环节：政策终结工作欠缺，很少被及时申明终结，导致政策不断增多，且政策之间矛盾多，增加了政策执行成本，降低了政策执

行效率。森林经营政策系统的有效运行有赖于政策主体、客体与环境相互协调、相互作用。应注重调查研究,采用“自下而上”的方法来制定政策,以保证政策的科学性和可操作性。同时,应加强政策宣传和分解,做好经费和物资等准备工作,政策实验工作,及时发现政策偏差和反馈信息。灵活运用行政、法律、经济和思想诱导等手段。重视政策评估,加强对政策系统运行的监控,及时终结和更新政策。

3. 森林经营产权政策

从浙江省集体林区森林经营产权运作看,目前林地流转比较活跃,产生了承包、租赁、拍卖、股份合作等多种形式,流转主体也逐步多样化。但还存在许多急需解决的问题,主要有:①集体林地所有权主体不明确;②林地产权的各项权能边界不清晰;③林地权属“四至”界限不清;④林地流转的具体政策尚未出台。集体林地产权政策的设计必须坚持以下原则:①坚持集体林地所有制不变;②产权清晰,责权分明;③效率优先,兼顾公平;④大胆创新,稳步推进。设计的方向是创设具有私人产权性质的林地使用权,以发挥私人性质的产权所具有的激励功能。设计的内容包括:①建立和健全乡村集体经济组织,明确其林地所有权主体地位;②强化林地使用权,使其具有占有、使用、收益、处分四大权能;③制定林地流转的交易制度和规则;④制定林地流转的相关配套政策。

4. 森林经营的科技政策

森林经营作为林业发展的基础和前提,其可持续经营目标的实现在很大程度上受到林业科技政策的影响。随着我国成功加入 WTO 以及林业发展的重新定位,林业科技政策发生了一些新的变化,表现在:林业建设指导思想转变、林业科技投入及机构设置情况的变化、林业科技成果及应用情况的变化等方面。但是,由于惯性作用,林业科

技政策定位尚不能与林业自身定位的转变相吻合；林业科技投入渠道单一，资金投入不足，科技成果相对缺乏；林业科技推广网络不健全，成果转化率低。从研究地区看，通过制定切实可行的林业科技政策，使科技对林业经济增长的贡献率和成果转化都有了较大的提高，推动了林业的快速健康发展。主要表现在林业科技投入及保障政策、科技成果及技术推广政策、组织重大科技攻关政策等方面。但就森林可持续经营目标而言，林业科技政策仍显不足：①缺乏有效的从根本上解决林业科技与经济脱节问题的政策。②森林经营主体——农户、企业等的科技选择主导地位并未在政策上得以充分体现。③森林经营技术推广政策远远不能适应森林可持续经营的要求。④缺乏适合森林分类经营的科技政策。⑤林业科技投入政策仍显不足。⑥林业科技队伍的激励政策和机制不够健全。

为此，必须对原有的林业科技政策作出必要的调整，进行重新设计。森林经营科技政策目标是促进林业科技自身的发展与繁荣，以及相关科技成果的有效转化，为森林可持续经营建设目标的实现提供有力的政策保障。科技政策设计应遵循的原则包括：①为中国林业可持续发展战略目标服务的原则；②市场导向原则；③全面兼顾、突出重点的原则。科技政策设计的主要内容包括：①从科技政策方针与发展战略角度，应针对商品林和生态公益林对科技政策的不同要求，来制定符合森林分类经营的科技政策。②制定面向林农、企业等森林经营主体的科技政策，确保他们在技术选择中的主导地位。③健全科技推广政策，提高科技成果转化效率。④加强科技投入政策，提高科技产出。⑤强化科技队伍的激励政策和机制。

5. 森林经营的税收政策

建国以来，林业税费在不断地进行改革。但总体来说，木材税费较重，而其他林产品税费较轻。从研究点临安市来看，育林费占木材销价的9%，林业“三费”只占木材销价的15.8%。森林可持续

经营的税收政策设计原则，必须考虑林业税收原则的特殊要求，包括：①林业税收的公平性原则要求；②林业税收的效率原则要求；③林业税收的中性原则要求。税收政策设计的主要内容包括：①费改税，具体做法概括为“一清、二转、三改、四留”。②规范费，包括建立完备而且权威的收费管理的组织系统；根据系统管理原则，建立收费控制系统、监督检查系统、收费管理信息反馈系统；切实加强收费的资金管理。

6. 生态公益林经营的补偿政策

外部性理论是生态公益林效益补偿的主要理论依据。我国《森林法》明确规定，由国家设立森林生态效益补偿基金。用于森林生态效益补偿，这为森林生态效益补偿提供了法律依据。

浙江省作为南方集体林区十大重点林业省份之一，也于2001年开始实施生态公益林补助制度。通过案例研究发现，通过市场交易途径对生态公益林效益进行间接补偿取得了较好的效果，但现有的补偿制度存在着以下问题：①生态公益林建设缺乏森林经营主体（农户）的参与；②森林生态效益补偿标准过低且补偿未能足额、及时到位，生态公益林建设缺乏经济动力；③森林生态效益补助资金的筹集和使用缺乏必要的监督。

同时，据对杭州市160位居民环境意识调查结果显示，社会对森林生态效益价值认可程度及补偿意愿较高，为森林生态效益补偿提供了社会意识和价值取向基础。针对森林生态效益外部性强的特质，应按照公平性原则、经济适应性原则、多途径补偿原则设计合理有效的补偿途径和政策。研究认为，基于庇古税原理的生态效益税和基于科斯产权交易理论的市场交易方式是解决森林生态效益外部性的有效途径。①在现有森林生态效益补偿基金制度的基础上，通过明确纳税主体，确定合理的税基、税率，向完全意义上的森林生态效益税改进；②通过对临安市临目乡以发展生态旅游实现森林

生态效益补偿为例的实证研究，认为在现阶段，国家财力有限的情况下，在有条件的地区，通过市场交易方式来实现森林生态效益补偿效果更佳，以临目乡为例，通过庇古税途径（森林生态效益补助制度）实现的补偿效果为 0.58%，通过产权途径（市场交易方式）实现的补偿效果为 3.21%。因此，在完善森林生态效益补助资金制度的同时，还要加强和推广产权途径（市场交易方式）在实现森林生态效益补偿实践的应用。

7. 商品林经营的一体化政策

研究地区商品林经营一体化的政策主要体现在：①支持特色林产品基地建设，包括奖励、补贴、专项资金投资等方面；②扶持林业龙头企业发展，主要有：贴息与奖励政策、信贷优惠政策、用电用地优惠政策、税收优惠政策等；③鼓励专业合作经济组织发展，包括税收优惠政策，用电、用地优惠政策，注册登记政策等；④推动林产品营销网络建立，包括扶持营销大户、出口退税实行“免抵退”、奖励等；⑤促进林产品名牌战略的实施，主要表现在对优质名牌、无公害、绿色产品等实行奖励。正是在这些政策的推动下，浙江商品林经营一体化形成了龙头企业带动型、主导产业带动型、中介组织带动型、专业市场带动型等多种组织形式。

同时，在商品林经营一体化政策中仍存在的问题：①林产品基地支持政策不足，包括支持政策广度不够，资金来源渠道较少。②林业龙头企业扶持政策不完善，主要表现在：部门之间配合、协调欠佳，缺乏鼓励林业龙头企业扩张的政策。③林业专业合作经济组织鼓励政策不健全，包括专业合作经济组织法律地位不明确，资金融通渠道受阻，政府过度介入。④林产品营销网络推动政策不全面，表现在缺乏林产品市场的管理政策，缺乏开拓新市场的鼓励政策。

经营一体化政策设计内容包括：①应加强林产品基地支持政策。

对达到一定群体规模的农户经营也应给予一定的经济扶持，增加资金来源渠道，建立风险基金制度；②优化林业龙头企业扶持政策。通过建立协调小组保证现有政策的真正落实，对龙头企业技改投资、收购林产品所需流动资金等方面给予支持；③健全林业专业合作经济组织政策。加强立法工作，坚持民办性质，减少行政干预，出台示范章程；④完善林产品营销网络政策。加强林产品市场管理、鼓励开拓新市场、倡导绿色营销观念等方面的政策。⑤加强商品林质量标准和林产品标准化工作。包括制定商品林建设标准和林产品标准，建立标准化推广网络，组建标准化生产者协会。

8. 森林可持续经营政策评估系统

政策评估的一般标准有：效能标准、效率标准、充分标准、公正标准和适当标准。将一般标准应用于森林可持续经营政策中，要考虑政策执行后对经济、生态和社会三方面所产生的影响，设定森林可持续经营政策评估的特殊标准。在此基础上，确定森林可持续经营政策评估指标体系的建立原则，具体包括科学性原则、系统性原则、公平性原则、可操作性原则、时空分异性原则。

森林可持续经营政策评价指标体系构成：①经济指标。影响森林经营投入的指标有：森林经营主体对林业投入的增长率、社会资金（政府、银行和公共团体）对林业投入的增长率；影响森林经营产出的指标有：林业部门社会总产值增长率、林农人均收入增长率、林地生产力变化率、林地利用率；影响区域产业结构的指标有：产业结构变化情况、木材收入与非木材产品收入结构变化、森林旅游收入增长率；影响林产品市场的指标有：林产品商品化率、林产品市场规模、林产品营销队伍及其构成、境外林产品市场开拓情况。②生态指标。影响林地生物多样性保护的指标有：森林覆盖率及其增长率、针阔混交林比例、濒危物种保护率；影响水土保持功能的指标有：水土流失治理率、荒漠化土地治理率、森林覆盖率及其增

长率、树种结构；影响森林健康及生产力的指标有：造林成活率、单位面积蓄积量、森林火灾面积占森林面积比例、森林病虫害防治面积占发生面积比例。③社会指标。对林业重视程度的指标有：林业部门人员数量与结构、公众的林业政策法规意识、公众的生态环境意识及重视程度、林业机构健全程度、林业科技投入增长率及林业科技贡献率；林业经营活动对区域社会贡献的指标有：林业就业人数增长率、人均森林面积、人均森林蓄积、人均林产品拥有量、人口综合素质提高程度、林业案件降低率、居民参与决策的程度和社区知名度的提高程度等。

森林可持续经营政策评估系统根据政策评估的实际需要，可由以下子系统构成：信息处理子系统、评估模型子系统和决策支持子系统。