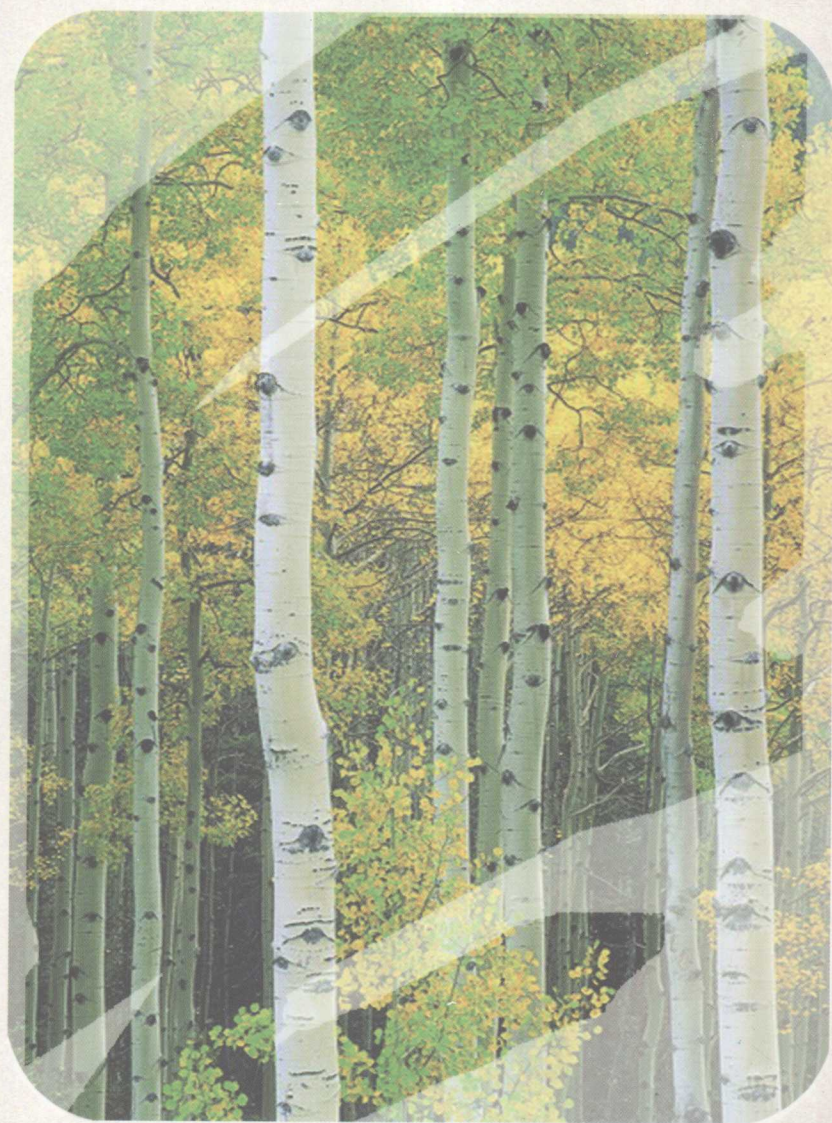


何俊 著

森林治理

概念 — 框架 — 研究



FORESTRY GOVERNANCE

Concept, Framework and Research



中国农业大学出版社

FORESTRY GOVERNANCE
Concept, Framework and Research

森 林 治 理

概念—框架—研究

何 俊 著

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

森林治理 概念—框架—研究/何俊著. —北京:中国农业大学出版社,2007.6
ISBN 978-7-81117-174-7

I. 森… II. 何… III. 林业-管理-研究-中国 IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 027630 号

本课题由

云南省生物多样性和传统知识研究会	主持实施
世界资源研究所	
福特基金会北京办公室	提供资助

书 名 森林治理 概念—框架—研究

作 者 何 俊 著

策划编辑	孙 勇 宋俊果	责任编辑	洪重光
封面设计	郑 川		
出版发行	中国农业大学出版社		
社 址	北京市海淀区圆明园西路 2 号	邮政编码	100094
电 话	发行部 010-62731190,2620	读者服务部	010-62732336
	编辑部 010-62732617,2618	出 版 部	010-62733440
网 址	http://www.cau.edu.cn/caup	e-mail	cbsszs @ cau.edu.cn
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
版 次	2007 年 6 月第 1 版	2007 年 6 月第 1 次印刷	
规 格	787×1 092 16 开本	8.75 印张	113 千字
印 数	1~1 000		
定 价	20.00 元		

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

在以可持续发展为主体发展框架的今天,各国政府、国际机构、NGOs(非政府组织)及学者们都把注意力放到了环境保护上。森林保护可以说是环境保护的重中之重,因为森林不但可以为其他生物提供必要的栖息地,从而实现生物多样性的保护;同时也对调节地球上的水循环、碳循环、大气循环及提供多功能生态服务发挥着不可替代的作用。随着人类社会的发展,森林资源的效益、保护和发展的平衡已经成为了重要的议题。国内外的经验表明林业的发展并不仅仅是一个科学的问题,更是一个社会的问题。近 20 年来一个把林业与社会、经济、文化以及政策相结合的学科——社会林业或社区林业,成为林业发展和研究的热点。社区林业是强调农户为中心的森林资源可持续经验模式,在中国的 20 余年的实践中取得了不少的成绩;然而在 21 世纪的今天,社区林业的发展也遇到了很大的阻力,进一步推动社区林业的方向不明显,社区林业主流化乏力、参与式林业管理推广困难等等的问题。近年来,环境治理和森林治理掀起了一个新的研究和讨论热潮,并受到广泛的关注。然而,森林治理是否是社区林业的新发展方向,还是老议题的新名称?森林治理是否能推动下一步社区林业的发展?等等一系列的问题成为目前大家关心的焦点和当今研究的热点。

森林治理的理念是治理概念在自然资源管理中的应用和延伸。治理一词首先被世界银行于 1989 年用来概括当时非洲的发展状况,称其面临治理危机(governance crisis),之后世界银行在 1992 年的治理与发展(governance and development)报告中给出了治理的定义。虽然目前世界各国都在广泛地使用这个术语,然而其真实含义无论是在学术领域还是在日常实践中都颇受争议。在我国,治理一词时常用于公共行政管理的范畴,如乡村治理、地方治理等。当我们把它与环境问题相联系时,经常谈论的“环境治理”却是指用技术手段来改善环境,而非公共行政管



理中的“环境治理”(environmental governance)——关于环境政策和决策制定的过程及制定这些政策和决策所应遵循的制度和规范,所需涉及和参与的机构与团体。因此,非常有必要将治理概念在自然资源管理中的应用进行一次剖析,以便我们可以理解环境治理和森林治理的真正内涵。

在过去的四年中,我有幸参与了一系列涉及治理研究的合作项目,其中以资源治理为主,包括森林良治的研究,分权管理对资源的影响,乡村民主化对自然资源的影响,澜沧江小流域治理研究等;更有幸参与翻译了世界资源研究所的流域治理丛书以及《世界资源 2002—2004》等一系列与环境治理相关的著作。但是却一直没有机会能把环境治理概念较完整地进行过介绍,更没能把其在国内进行的探索式研究系统地展现出来。有幸在福特基金的资助下,由世界资源研究所和云南省生物多样性研究会共同开展了云南森林治理的研究,研究中我们开展了政策回顾、田野调查、关键人物访谈等一系列的活动,并且在 2005 年 9 月 22~23 日在昆明举办了西南山区森林治理研讨会,会议题为“森林良治:社区林业的新发展方向?”希望通过行动式研究的方式能让大家更好地了解环境治理的概念和应用。本书是此项目的主要成果之一。

本书的出版并非是要阐述一个全面、高深的森林治理的理论和框架。相反,本书的出版是针对目前传统社区林业研究面临的困境,通过借助现代的政治学,尤其是公共行政管理科学中的一些概念,来研究森林管理在行政管理体系中的动态变化,或以行政管理体系的视角来分析所产生的结果。因此,本书篇章的组成主要是:第一章,作为本书的导论,介绍为什么我们开始森林治理研究,传统社区林业发展的过程,社区林业与森林治理的联系与区别。第二章,具体介绍森林治理的广义性概念——环境治理,包括讨论“治理”的概念,环境治理的重要性,同时介绍环境治理的研究框架。第三章,在阐述了森林治理的概念和框架后,全面的回顾了中国林业建设的方针和政策。该章与何丕坤合著完成。第四章,主要是通过“参与性”这个社区林业和森林治理的关键概念来研究在云南省开展的退耕还林工作,研究中重点进行了参与式方法与传统方



法的比较,同时力图探索政策实施中从中央到地方的问题。第五章,以小流域为研究单位,讨论了森林治理中的多层次决策的问题,研究中不但讨论了天然林保护工程下的森林治理问题,同时结合目前的基层民主化和村社民主化的问题讨论村级森林治理的问题。第六章,作为全书的总结从理论上、实践研究和政策上都给出了社区林业和森林治理发展的建议。最后,本书将环境治理有关的术语进行了罗列和解释,希望增加大家对其的理解。

本书的出版得到了项目主持单位云南省生物多样性和传统知识研究会的指导。在研究、写作和出版过程中,作者受到了原办公室领导和同事的大力支持和帮助,特别是许建初、钱洁、王春、安迪、尹伦、陈三阳等在出版过程中给予了大力的支持。作者田野工作的顺利开展离不开曾益群、申顶芳、李志南提供的协助。在调查过程中,具有无穷智慧的淳朴农户以及基层的林业工作者更是我应该感谢的,如果没有他们也就没有今天课题的成果。写作过程中,现工作单位世界混农林业中心的 Horst Weyerhaeuser 博士,杨永平老师、李正丽、张翼飞、陈华芳、木志林等给予我大力的支持和鼓励。同时,本书的出版也得到了原工作在世界资源研究所的 Frances Seymour, Nathan Badenoch, Tony La Vina, Lindsey Fransen, Yuko Kurauchi 的大力支持,以及现工作在世界资源研究所 Jesse Ribot 为我提供的理论指导。在此一并致以衷心的感谢。由于时间紧迫,加之水平有限,本书中出现的错漏之处,敬请读者批评指正。本书中的观点仅代表作者的个人看法和观点,并不代表云南生物多样性传统知识研究会、世界资源研究所、福特基金会、世界混农林业中心的立场和观点。

何 俊

2006 年冬

于黑龙潭

目 录

1 导论	(1)
1.1 引言	(1)
1.2 社会林业与社区林业	(2)
1.3 社会林业和社区林业发展的成效和困境	(8)
1.4 森林治理与社区林业	(11)
1.5 关于本书	(14)
2 环境治理：概念和研究框架	(17)
2.1 引言	(17)
2.2 认识“治理”	(18)
2.3 环境治理及其重要性	(25)
2.4 环境治理的研究框架	(27)
2.5 结束语	(31)
3 中国林业建设方针和政策回顾	(33)
3.1 引言	(33)
3.2 新中国林业建设方针回顾	(33)
3.3 “十年动乱”的文革期间	(36)
3.4 改革开放时期的林业建设方针	(36)
3.5 新世纪的中国林业建设方针(2001 年以后)	(39)
3.6 中国主要林业政策回顾	(40)
3.7 存在问题与建议	(50)
3.8 展望	(51)
4 以参与式的角度看待退耕还林在云南的实施	
	(55)
4.1 引言	(55)
4.2 研究方法	(57)
4.3 调研地区的基本情况	(58)
4.4 研究点退耕还林的基本情况	(61)



4.5 退耕还林的操作:传统方法与参与式方法的比较.....	(62)
4.6 参与式方法的分析与讨论	(68)
4.7 云南省退耕还林工作中的一些问题	(73)
4.8 结论和建议	(76)
5 小流域森林治理研究.....	(81)
5.1 引言	(81)
5.2 小流域概况	(83)
5.3 基本框架和探讨的问题	(85)
5.4 从历史到现在:小流域资源和制度的动态变化.....	(86)
5.5 治理问题:传统系统、政策实施和责任性	(96)
5.6 结论和建议	(101)
6. 结论和建议.....	(105)
6.1 引言	(105)
6.2 治理理论的讨论	(106)
6.3 实践研究建议	(107)
6.4 政策和行动建议	(108)
附录	(115)
参考文献	(123)

1 导论

1.1 引言

在以可持续发展为主体发展框架的今天,各国政府、国际机构、NGOs(非政府组织)及学者们都把注意力放到了环境保护上。森林保护可以说是环境保护的重中之重,因为森林不但可以为其他生物提供必要的栖息地,从而实现生物多样性的保护;同时也对调节地球上的水循环、碳循环、大气循环及提供多功能生态服务发挥着不可替代的作用。随着人类社会的发展,森林资源的效益、保护和发展的平衡已经成为了重要的议题。国内外的经验表明:林业的发展并不仅仅是一个科学的问题,更是一个社会的问题。近 20 年来一个把林业与社会、经济、文化以及政策相结合的学科——社会林业或社区林业,成为了林业发展和研究的热点。社区林业是强调农户为中心的森林资源可持续经验模式,在中国的 20 余年的实践中取得了不少的成绩;然而在 21 世纪的今天,社区



林业的发展也遇到了很大的阻力,进一步推动社区林业的方向不明显,社区林业主流化乏力、参与式林业管理的推广困难等等。近年来,环境治理和森林治理掀起了一个新的研究和讨论热潮,并受到广泛的关注。然而,森林治理是否是社区林业的新发展方向,还是老议题的新名称?森林治理是否能推动下一步社区林业的发展?等等一系列的问题成为目前大家关心的焦点。

1.2 社会林业与社区林业

1.2.1 “社会林业”或“社区林业”的几种提法

随着社会林业的兴起与蓬勃发展,很多国际组织、国内机构以及国际、国内的林学界人士,对社会林业做出了这样或那样的解释或定义。由于所处的国情、林情和社会、经济、文化以及专业背景等的不同,他们从不同的角度进行了命名:从林业经营的主体类型不同,称为“社区林业”、“村社林业”、“集体林业”、“农户林业(farmer's forestry)”、“农场林业(farm forestry)”、“家门口林业”等;以经营目的的不同,命名为“为地方发展的林业(forestry for local development)”、“农村发展的林业(forestry for rural development)”、“乡村林业(rural forestry)”等;以参与群体的不同称为“社会林业”、“全社会办林业”、“群众林业”、“农村林业”等;以群众参与性为特征和特点来表述,如“群众参与性林业(participatory forestry)”、“联合森林管理(joint forestry management)”；也有把“混农林业”与社会林业等同看待的。此外,处于不同的经济发展阶段上的不同国家和地区,由于国情、林情、民情的差异,其社会林业的具体内容和模式也有所区别,对社会林业的理解和给它的定义亦不尽相同,在发达国家,如日本,也叫社会林业。因此,国际上对社会林业一词目前尚无统一的概念和称谓。总之,无论从经营主体、目的、特点等角度命名社会林业(social forestry)或社区林业(community forestry),上述各类命



名中都反应和包含了社会林业(social forestry)或社区林业(community forestry)的一些基本特点,并与传统林业的概念和模式区别开来,那就是被广大群众普遍接受和理解的参与性特点。

1.2.2 社会林业与传统林业

社会林业概念与持续发展概念基本上是同步产生的。森林的可持续经营和乡村的可持续发展是发展社会林业的双重目标。从林业史和社会林业的发展来看,社会林业不同于传统林业,它的目标是把人类、社会和森林有机地连接成一个相互依存、相互发展的大系统,使林业充分发挥为人类提供良好的生态环境,以及木材和生活资源等综合功能(表1-1)。社会林业的特点有:

1. 转变了传统林业单一木材利用的模式

在中国林业跨越式发展的转型期,生态需求已成为人们的主导需求,以发展社会林业推动农村经济发展,以“六大林业建设工程”为战略措施的林业建设方针,改变了单一木材利用的发展林业模式。

2. 转变了林业部门的职能

自从开展社会林业以后,林业部门的职能与作用由原来的只是制定政策、执行和监督林业生产活动等,扩展为:与其他政府部门进行协调,与非政府组织及农民社团开展合作;从以前的单纯技术部门,演变成为既是管理部门,也是宣传部门和推广部门的综合性部门。

3. 转变了林业工作者的工作方式

对于负责乡村林业活动的林业工作者来说,传统的职责以及他们所接受的有关业务培训,并未包括社会林业的这两个主要目标:森林的可持续管理和改进乡村群众的生产生活水平。随着林业工作者对社会林业项目的参与,他们的职能也相应地扩展了,工作作风有了转变。在社会林业开展较好的国家,林业工作者指手画脚的官僚作风已逐渐改变为以合作伙伴的身份与农民建立平等的双向交流的关系,受当地群众欢迎



的林业工作者通常具有较高的素质,他们具有主动性和创造性;掌握渊博的知识和多种技术;尊重当地群众的乡土知识,并作为朋友和伙伴与当地

当地人打交道。

表 1-1 社会林业与传统林业的比较

区别因子	传统林业	社会林业
管理方式	是部门林业,依靠行政组织发号施令,以自上而下的形式推动林业工作	以广大农村社区为服务对象,以农民群体为参与主体的群众性林业,采取自下而上和自上而下相结合,引导与示范相结合的方式;农民自觉自愿地参与包括设计、经营管理和监测评估等全过程在内的森林经营管理各方面的活动、并享受利益分配
政府职责	制定林业政策、执行和监督林业生产活动	除原来的职责外,还与其他政府部门、非政府组织及农民社团之间开展协调、咨询与合作,既是管理部门,也是宣传和推广部门,兼有技术,同时做人的工作的综合部门
经营方式	大规模、长轮伐期、同龄林经营方式	小面积、短轮伐期、异龄林经营方式
生产导向	生产木材	多种用途:生产木材、非木材林产品、饲料、薪柴、药材,发展畜牧业、养殖业,开展生态旅游,增加就业机会、提高农民的生活水平
经营目标	改善生态环境、防止水土流失	防止水土流失、增加农民收入,同时改善乡村社区的生态状况,促进乡村社会和经济的综合、协调和可持续发展
运作方式	由政府部门组织统一设计、统一规划、统一实施	在有农民参与的调查研究的基础上进行规划设计,并参考农民的意愿、尊重农民的风俗习惯和注重农民的乡土知识,在政府部门的技术指导下实施
技术侧重点	注重应用现代化生产技术	注重将现代化生产技术与当地的乡土知识相结合
经营方向	以种植用材林树种为主	以多用途树种为主

资料来源:何丕坤,何俊 2004。

1.2.3 从社会林业到社区林业

追述社会林业的起源,应回到 1968 年的印度第九届英联邦林业大会,会上印度林学家 J. G. Westoby 首次提出了社会林业 (social forestry) 这一概念;接着印度政府于 1973 年正式开始实施社会林业计划;之后,这种以农民群众为参与主体,以解决农民群众的薪炭材、自用材和增



加其收入为主要目的的森林经营管理形式,在许多发展中国家迅速发展起来。这种森林经营管理形式在其兴起的初期被称为 social forestry (社会林业)。

后来,1978年召开的第八届林业大会的主题即为“森林为村社服务”(1991年11月1日中国林业报)。大会强调:林业要为发展中国家的乡村社会服务,为乡村人民服务;要制定乡村林业发展计划,且计划应纳入到乡村发展总体规划之中;要确定林业在乡村发展规划中的地位和作用;要了解当地人当前的和长远的,多方面的需求,“社会林业”的观念为国际社会所接受。第八届世界林业大会成为了社会林业在全世界迅速兴起的重要标志。第八届世界林业大会以后,林业的焦点已经从传统的生产性林业转移到以村社综合发展的林业活动上。在实践活动中,人们更关注农村社区层面的参与和行动。因此,“社区林业”(community forestry)也就开始萌芽。到了第九届以“森林在社会综合发展中的作用”为主题的世界林业大会,以社区林业为主线的乡村社区综合发展得到加强。1991年9月在巴黎召开以“森林、未来的遗产”为主题的第十届世界林业大会强调“森林问题的解决要求共同努力,脱贫治穷,提高农业产量,以保证粮食安全和能源供应并促其发展”。农村社区作为林业发展的关注点又再得到了肯定。最近一次,以“森林的可持续发展,迈向21世纪”为主题的第十一届世界林业大会的宣言中,提出“各国、国际组织和非政府组织应鼓励社区林业和混农林业项目……”。首次把“更好地满足以森林为生的人们和当地社区的需要和强调社区林业”在宣言中明确提出,并要求各个政府和国际组织的充分支持。

经过几届世界林业大会,形成了从社会林业到社区林业在理论上的深化和林业形势的转机背景,近些年来,国际上已普遍使用“社区林业”(community forestry)来表述和称谓,并作为我们习惯用法“社会林业”(social forestry)的替代词,同时把“社会林业”(social forestry)等一系列名词归为“社区林业”(community forestry)的近义词。



1.2.4 社会林业到社区林业的内涵

众所周知,无论社会林业,还是社区林业都是区别于传统林业的新模式,也就是社会林业和社区林业都更强调了参与性。然而,从社会林业向社区林业的转变中,这种参与性也发生着转变。除此之外,社会林业向社区林业的转变还涉及林业管理机制和管理技术的转变。

1. 管理机制的转变

从管理机制上来看,社区林业较之社会林业更强调了微观的范畴。而社会林业过多地强调了一种宏观的范畴,诸如:“使农民密切参与林业活动”、“全社会办林业”的提法。当然,这一思路较传统林业吸收了潜在的社会资源,并将其注入到林业活动中;对于林业的发展起到了积极的作用,并在一定程度上调动了农民的积极性。但是,在新的历史时期,这一思路也有其弊端,这主要是将林业归属于全社会,而当地人被动地卷入到林业中。这种从较为宏观的社会层看待林业发展,一方面不能做到因地制宜,而引发“拍脑袋”工程;另一方面,农民只是被动卷入,其主体性不太明确。

以其相反,社区林业更多地强调微观的范畴,并且强调行动。这一思路正好与当今可持续发展的指导思想一致——即“从全球观考虑,从微观行动”(Think Global, Act Local)。也就是说,社区林业强调社区为主体而不是全社会都是主体,通过社区自治或社区共管的方式充分地调动社区成员的积极性。这样一来,也就避免了农民被动卷入林业活动的弊端。为村民主动参与,特别是全过程参与和决策参与建立了机制。并且更多地强调微观的行动,及落到实处的行动,而不是仅仅做一“宏伟蓝图”。总之,从管理机制上看,社会林业到社区林业是宏观到微观的转变;并通过强调社区权利反映了由“自上而下”的管理机制向“自下而上”管理机制的转变。

2. 管理技术的转变

森林的管理技术复杂而繁多。与传统林业相比,社会林业引入了



“新”的管理技术即传统习俗在森林管理中的运用。这也是把现代科学与传统习俗相结合的管理方式。而社区林业的提出不但强调传统习俗的作用,而且广泛地重视乡土知识。也就是说,在社区林业的指导思想下,广泛的技术资源将被引入到林业管理中来,如乡土知识、传统文化和习俗等。此外,在社会林业中,传统文化和习俗多被运用于森林保护中,而社区林业中引入的乡土知识不仅仅把其运用到森林保护中,而更重要的是强调了其对于森林资源、林产品、生物多样性的利用和开发。由于乡土知识在森林资源中的利用价值,使得森林资源的生态效应和经济效应得以充分发挥,这一点对于社区贫困问题的解决有着极其重要的意义。因此,总的来说,从管理技术上看,社会林业向社区林业的转变是把原现代科学知识和传统习俗在森林管理中的运用转变到把乡土知识及更多知识、文化在森林管理中的融合;并且由于诸多知识的运用,社会林业向社区林业的转变也是从过去更多的强调森林保护转变到保护与利用相结合的永续利用的微观社区管理模式。

3. 观念的转变

事实上,不论是从管理机制上,还是管理技术上来说,社会林业向社区林业的转变都已涉及了观念上的转变,如:由宏观管理的观念到微观管理的观念,由现代科学知识到现代科学知识与乡土知识的结合,无一不涉及观念的转变。然而,在此所要谈的是观念上“参与性”的转变。根据亚太地区社区林业培训中心(RECOFTC)对社区林业的定义:“社区林业是任何一种能使当地群众自我驱动、自我激发、且有自主权,从而投身于种植并收获树木产品的,旨在促进土地系统持续利用的社会活动”。不难看出,根据此定义,社区林业已不再像社会林业那样强调群众参与到林业活动中来;而是在社区有充分自主权的基础上,让政府等社会各界以协助者的角色参与到以社区为单元的林业活动中。这种性质的参与,从一方面来说,由于充分允予社区自主权能确实调动社员(群众)的积极性;另一方面,通过政府等社会各界参与到当地社区林事中,能建立一种良好的相互监督、相互制约和相互协助的关系。因而,从“参与”的



观念上看,社会林业到社区林业确实是一个巨大的转变,特别强调了角色、行为的转变。政府的林业管理部门的角色是服务者、是助手;而村民则是主体、是主角。角色的转变突出了行为和观念的转变。

1.3 社会林业和社区林业发展的成效和困境

社会林业是 20 世纪 80 年代传入中国的,在国际组织的支持推动下,在西南几个省示范后现已逐步推向全国的广大林区,特别是南方集体林区发展较为迅速。目前,全国众多的地方都在实践着社会林业,并取得可喜成绩。《中国可持续林业发展战略研究总报告》指出:“中国社会林业经过 20 多年的发展历程,已经由最初单一生产目标向追求森林生态价值、社会价值为主,兼顾经济价值的多目标方向发展。”并且还指出:“公众参与意识和社会林业发展给新时期林业带来机遇。全民义务植树运动的蓬勃兴起,有力地推动了部门造林绿化和社会林业的快速发展,形成了一个全社会办林业,全民搞绿化,重建生态良好,再造山川秀美的浩荡气势,使新时期林业的发展有了一个新起点。”

社会林业的开展,逐步的改变了这些地区林业工作者和社区工作者的思维方式和工作方法,一种“自下而上”、尊重村民的自主参与民主决策,重视乡土知识的森林管理模式正在社区形成,政府宏观控制加引导,村民为主体,外来科技人员为协助者的理念得到了项目地区广大林业工作者和社区工作者的认同,所使用的农村快速评估(RRA)和参与式农村评估(PRA)等方法 and 工具得到了大范围的推广;社会林业的理念在农村综合发展和林业可持续发展中得到广泛应用(特别是在世界银行贷款项目、保护区管理项目和扶贫项目中得到较好应用),对农村的综合发展和扶贫工作起到了较好的作用。在发展社会林业当中,各地还总结出一些成功的经验和经营管理模式,很多乡土知识和乡土技术在发展社会林业中得到重现,相关利益群体和弱势群体的利益得到应有的重视、社会林业教育与科研也取得长足的进展,通过两次全国社会林业会议后,社会林业在理论和实践上都取得一些显著成绩。结合国情、林



情的理论在争论中发展并正在形成,方法和工具的使用也从摸索改进到本土化和创新,社会林业的本科教材历经两次修改并出版,正在有关大学使用;中专教材和成人教育教材已正式出版在全国使用;社会林业方向的研究生有的已毕业,有的正在深造,社会林业的理论与实践正在西部大开发的生态建设和农村综合发展中起着推动作用,初步形成了有中国特色的社会林业。

在中国实施社会林业后起到了如下四方面显著的作用:

(1)从领导到广大林业工作者,发展林业的思路和观念有了很大的转变,参与式的理念和工作方法,逐步地得到了更多人的认同。

(2)转变了传统林业单一木材利用的模式。传统林业是部门林业,是依靠行政组织发号施令,仅以木材生产为导向,以林业部门孤军作战的一统林业。严峻的事实使人们对传统林业进行反思,形成了变革传统林业的思想和行为导向。在中国林业跨越式发展的转型期,生态需求已成为人们的主导需求,以发展社会林业推动农村经济发展,以“六大林业建设工程”为战略措施的林业建设方针,改变了单一木材利用的林业发展模式。

(3)转变了林业部门的职能。社会林业从诞生之日起,就十分重视人类与森林的关系,特别强调人在林业发展中的重要作用,自从开展社会林业以后,林业部门发生了前所未有的变革和制度转变,其职能与作用由原来的只是制定政策、执行和监督林业生产活动等,扩展为与其他政府部门进行协调,与非政府组织及农民社团开展合作;从以前的单纯技术部门,演变成为既是管理部门,也是宣传部门和推广部门,兼有技术,同时做人的工作的综合部门。林业部门思维方式和角色的转变是适应社会林业新形势的机制变革。

(4)转变了林业工作者的工作方式。随着林业工作者对社会林业项目的参与,他们的职能也相应地扩展了。更重要的是林业部门的参与,转变了林业工作者的工作作风。在社会林业开展较好的地区,林业工作者指手画脚的官僚作风已逐渐改变为以合作伙伴的身份与农民建立