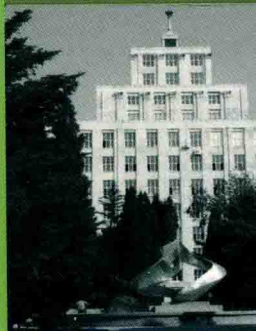




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



朱洪革/著

国有林权制度改革跟踪： 理论与实证研究

Tracking the National Forest
Tenure Reform:
Theory and Empirical Research

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



国有林权制度改革跟踪： 理论与实证研究

Tracking
Theory and
Test
m:
rch

朱洪革/著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有林权制度改革跟踪: 理论与实证研究 / 朱洪革

著. — 北京: 光明日报出版社, 2013. 1

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-3603-6

I. ①国… II. ①朱… III. ①国有林—产权—经济体
制改革—研究—伊春市 IV. ①F326.273.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 292293 号

国有林权制度改革跟踪: 理论与实证研究

著 者: 朱洪革

出版人: 朱 庆

终审人: 孙献涛

责任编辑: 钟祥瑜

责任校对: 范瑞婷

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67019571 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn zhongxiangyu@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

装 订: 北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 690×975 1/16

字 数: 166 千字

印 张: 9.25

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-3603-6

定 价: 26.50 元

版权所有 翻印必究





CONTENTS 目 录

绪 论 / 1

第一节 研究背景 / 1

第二节 研究的目的和意义 / 4

一、研究的目的 / 4

二、研究的意义 / 4

第三节 文献综述 / 5

一、国外林权改革的经验教训 / 5

二、我国重点国有林区管理体制改革的争论 / 9

第四节 研究思路与研究方法 / 14

一、研究思路 / 14

二、研究方法 / 15

第五节 国有林权制度改革的目标分析及研究的主要内容 / 16

一、国有林权制度改革的目标分析 / 16

二、研究的主要内容 / 18

第一章 重要概念 / 19

第一节 产权 / 19

一、产权的含义 / 19

二、产权的形式和属性 / 21



三、产权制度	／ 25
第二节 制度与制度变迁	／ 25
一、制度的含义	／ 25
二、正式制度和非正式制度	／ 26
三、制度变迁	／ 27
第三节 林权	／ 29
一、林权及林权制度	／ 29
二、林地承包经营权与林地使用权	／ 31
三、林权流转	／ 32
第四节 生计与贫困	／ 33
 第二章 世界及中国林权的基本情况	／ 36
第一节 世界林权的基本情况	／ 36
一、世界森林的所有权	／ 36
二、世界公有林的经营	／ 37
三、林权改革的趋势	／ 39
第二节 中国林权的基本情况	／ 41
一、中国的森林权属结构	／ 41
二、中国的林权改革	／ 41
 第三章 国有林权制度改革历程回顾及当前做法	／ 44
第一节 国有林权制度改革之前的“民有林”	／ 44
一、民有林的由来	／ 44
二、民有林发展现状	／ 45
三、民有林的当前处境	／ 46
第二节 国有林权制度改革的主要做法	／ 46
一、改革的主要内容	／ 46
二、改革的基本步骤	／ 47
三、承包经营模式和森林管护模式	／ 48
第三节 伊春林区的基本概况	／ 49
一、自然环境	／ 49



二、社会经济 / 50

三、森林资源 / 50

第四节 试点林业局林改的基本情况 / 51

一、乌马河林业局林改的基本情况 / 51

二、桃山林业局林改的基本情况 / 52

三、翠峦林业局林改的基本情况 / 52

四、铁力林业局林改的基本情况 / 53

五、双丰林业局林改的基本情况 / 53

第四章 森林资源经营状况评价 / 54

第一节 改革试点区森林资源概况 / 54

第二节 数据资料来源 / 55

第三节 林木资源变化及造林质量 / 56

一、林木蓄积变化 / 56

二、造林质量 / 57

第四节 森林资源管护 / 58

第五节 森林资源经营 / 59

第六节 分析性结论 / 60

一、森林生态效益没有减少 / 61

二、森林资源管护的效果明显 / 61

三、林分的选择与森林分类经营的区划发生了冲突 / 61

第五章 承包户投资及收入的调查研究 / 63

第一节 造林抚育投资的经济收益分析 / 63

一、基础数据 / 64

二、静态分析 / 66

三、动态分析 / 66

第二节 林下经济投资的调查 / 67

第三节 承包户投资及收入的实证研究 / 69

一、数据来源 / 69

二、承包林地及林木的投资 / 70



三、造林抚育及林下经济投资 / 71

四、林改后收入 / 73

五、分析性结论 / 74

第六章 承包户投资行为的影响因素分析 / 76

第一节 调查方法及样本的基本情况 / 77

一、调查方法 / 77

二、样本的基本情况 / 78

第二节 调查结果分析 / 79

一、承包户的认知情况 / 79

二、林权改革相关政策 / 79

三、承包林地特征 / 80

四、试点林业局木材产量 / 81

第三节 承包户后续经营投入行为影响因素分析 / 81

一、研究假设 / 81

二、变量的选择与赋值 / 82

三、模型的选取 / 84

四、实证分析结果与讨论 / 85

第四节 分析性结论 / 89

一、承包户将林权证视为国家对此次林改支持与否的信号 / 89

二、低价值林改造问题的合理解决对林改的推进有很大的影响 / 89

三、发展林下经济受到林地、资金和原材料的限制 / 89

四、承包户将收取林地使用费政策与农民免收农业税政策进行比较 / 90

第七章 伊春林区贫困状况的实证分析 / 91

第一节 调查方法和数据来源 / 91

第二节 贫困标准及规模 / 92

第三节 贫困户的分布及家庭特征 / 93

一、贫困户的地区分布 / 93

二、贫困户的家庭特征 / 93



第四节 贫困户的经济状况 / 94

一、收入状况 / 94

二、生活消费状况 / 95

三、生产投入状况 / 96

四、家庭财产设备状况 / 97

第五节 贫困户的受教育情况 / 99

第六节 主要结论 / 100

第八章 森工企业效率测算与影响因素分析 / 101

第一节 文献回顾 / 101

第二节 研究方法 / 103

一、关于效率的理论分析 / 103

二、DEA - Tobit 二阶段框架 / 105

三、变量选择 / 107

第三节 数据来源与基本统计分析 / 108

第四节 结果分析 / 110

第五节 结论及政策建议 / 112

第九章 国有林权制度改革的突破、难点及政策性建议 / 113

第一节 伊春国有林权制度改革的突破点 / 113

一、国有林私有化的突破 / 113

二、经营规模的突破 / 114

第二节 政策性难点及解决思路 / 115

一、关于林权证发放的问题 / 115

二、关于森林采伐限额限制的问题 / 115

三、对森林分类经营区划遗留问题的处理 / 116

四、承包户近期收入增加的问题 / 117

五、林地使用费收取的问题 / 117

六、国有林地上退耕还林不能享受钱粮补贴的政策问题 / 118

七、承包户造林树种的选择与高附加值林产工业的发展相结合问题 / 118



第三节 政策建议 / 119

- 一、将国有林权制度改革作为国有林区政企分开改革的路径之一来看待 / 119
- 二、林业分类经营的理念须作为政府评判此次林改的根本性理论依据之一 / 120
- 三、不可将此次林改演变成将来的历史遗留问题 / 120
- 四、林权证问题可通过先出台文件，再修订《森林法》的办法予以解决 / 121
- 五、改革的试点范围可进一步扩大，但前提是相关政策的落实 / 121
- 六、如果改革在更大范围进行试点，绝不能突破森林分类经营的区划 / 122
- 七、支持关于改革对林区居民生计和林区市场化影响方面的学术研究 / 122

参考文献 / 123

附录 / 128



绪 论

第一节 研究背景

东北、内蒙古国有林区作为我国最大的国有林区,其活立木总蓄积为 26.5 亿 m^3 , 占全国活立木总蓄积量的 17.8%, 林地面积 28.3 万 km^2 , 占全国林地面积的 9.3%。该林区既是我国重要的生态功能区, 又是我国重要的木材生产基地, 对我国林业经济发展具有举足轻重的作用。但在人口生存需求和企业经营索取的双重压力下, 林区木材产量大大超出森林资源的承载能力, 导致林区人口与资源、环境冲突加剧。东北、内蒙古重点国有林区陷入可采森林资源危机、企业经济危困的“两危”困境中。

伊春是个典型的依托森林资源开发而发展起来的“林城”。开发建设 60 年来, 伊春共为国家提供优质木材 2.4 亿 m^3 , 累计上缴利税、育林基金等 70 亿元。伊春在为国家做出重大贡献的同时, 也付出了巨大的“成本”和惨痛的代价。自 20 世纪 80 年代中后期开始, 逐步陷入了“两危”境地, 资源性、结构性、体制性、社会性等矛盾开始日益凸显。主要表现在以下方面:

(1) 可采林木资源濒临枯竭, 森林生态系统整体功能有些下降。伊春林区的森林蓄积和可采成过熟林蓄积分别由开发初期的 4.28 亿 m^3 和 3.2 亿 m^3 下降到 2006 年的 2.19 亿 m^3 和 320 万 m^3 , 分别下降了 55% 和 98%。优势树种和珍贵树种濒于消亡, 特别是优势珍贵树种红松的蓄积量仅存 428.3 万 m^3 , 比开发初期下降了 93.5%。原有的天然林生态系统已支离破碎, 其涵养水源、消洪补枯、防风固沙、保护土壤的功能大为降低, 旱灾水患频繁发生, 1998 年松嫩平原和三江平原遭受的 30 年一遇春旱和百年一遇洪水, 与此都有直接



关系。尽管近 10 多年来特别是实施天保工程以来，通过加强资源培育、限额采伐和调减木材产量等措施，基本实现了森林面积和蓄积双增长的目标，但森林资源和森林生态系统功能的恢复还需要一个漫长的过程。

(2) 林区经济建设和社会事业发展比较缺乏后劲与活力。作为计划经济最后一块阵地的国有林区，伊春仍然保持着国有的产权及其所属的经营方式，生产关系从未作过调整和改变，至今尚未真正完成向市场经济的过渡与转变，并且一直沿袭着政企合一的体制，企业办社会，大包大揽，包袱很重，而在这种体制下，政府既要抓经济、抓民生，又要管资源、管生态，关系不顺，角色错位，这不仅严重影响了政府职能转变，造成政府管理职能的缺位、越位，而且严重阻碍了各类经济主体特别是资源型企业建立和完善现代企业制度。

(3) 产业结构比较失衡，独木支撑的经济前景黯淡。由于长期的计划经济影响，伊春形成了高度依赖林木资源的单一木材生产、单一林业经济、单一全民所有制的经济格局，受其影响，长期以来伊春林区的产业结构、企业结构、就业结构乃至城市形态和功能的变化十分缓慢。虽然近几年加快了改革调整步伐，但结构性矛盾仍未从根本上得到解决，传统林业经济仍然比重过大，非林和高新技术产业比重偏小，新兴接续产业规模不足，非公有制经济发展层次和水平较低，对全市经济发展难以起到支撑作用。此外，由于开发初、中期伊春林区所提供的林木产品带有明显的“公共品”支出的特征，使伊春的森工企业积累太少，而长期的企业办社会又使其不堪重负，随着资源日益枯竭、主导产业萎缩，森工战线从 1989 年起出现全行业亏损，截至 2006 年，已累计亏损 5.3 亿元，历史挂账 32.5 亿元，负债总额高达 78 亿元。

(4) 社会不和谐、不稳定因素偏多。由于林区开发初、中期一直实行先生产、后生活的方针，在基础设施建设方面遗留了大量的历史欠账，城市基础设施和公共服务设施发展严重滞后，很多林场（所）还有大量危房急需改造，有的林场（所）至今未通上电，局址还有三分之一的居民没有吃上自来水。随着木材产量的大幅度调减，森工企业富余职工比例达 42%，尚有 4.9 万人需要转岗安置，11.6 万混岗集体职工需要一次性安置，每年还有近 3 万名新增劳动力需要就业。离退休人员逐年增多，仅森工企业离退休职工就达 7.7 万人，占全部在职职工人数的 39.7%。企业的养老金缴费负担过重，许多社会保险项目需由企业缴纳，而企业目前经济状况又难以承担，资金缺口很大。职工平均工资不及黑龙江省城镇职工平均工资水平的一半，与全国城镇职工平均



工资水平相比更是相去甚远（表 0.1）。

表 0.1 伊春国有林区职工年平均工资比较

单位：元

年份	伊春林管局	黑龙江省	全国
2001	3792	8850	10870
2002	4066	10115	12422
2003	4188	11430	14040
2004	4414	13030	16204
2005	4782	14458	18405
2006	5360	16505	21001

注：（1）伊春林管局林业职工年平均工资数据源于《黑龙江省森林工业综合统计资料汇编》。

（2）城镇在岗职工年平均工资数据来源于《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》和《黑龙江省国民经济和社会发展统计公报》。

事实上，为解决国有林区的“两危”，中央政府和基层的森工企业都进行了各种形式的探索。中央政府启动的天保工程是以保护天然林资源为主要目标的，但也涉及了富余职工的安置及森林管护人员的工资等内容，而这些举措在一定程度上也缓解了企业的经济危困。基层的森工企业也一直在探索着各种形式的改革。比如说，管护承包、林下经济分给个人、营林和林下经济相结合、防火责任制给予一定的奖励等等。这些各种形式的改革的共同特点就是都没有触及到体制问题，没有触及林区“两危”问题的根本和实质，因而改革的效果，特别是对林区居民生计的改善效果不明显。为此，国有林区各地方政府也提出了一些改革模式，如实行内部政企分开的清河模式、企业产权制度改革的吉林模式、森林资源管理体制体制改革模式以及国有林权制度改革的伊春模式^①。

伊春的国有林权制度改革是在总结伊春历史上历次改革实践的经验教训基础上所形成的改革思路。2003 年伊春市委、市政府把实施国有林权制度改革作为破解林区深层次矛盾的主要突破口，向国家提出了实施国有林权制度改革试点的基本设想，得到了国家林业局和黑龙江省委、省政府的支持。2004 年 4 月，国家林业局将伊春市确定为全国唯一的国有林区林权制度改革试点单位，

^① 王月华、谷振宾，当前国有林区改革模式对比与评价，林业经济，2010（12）：10~19



原则上同意在伊春所辖的双丰、铁力、桃山、翠峦、乌马河 5 个具有代表性的林业局 15 个林场（所）中，拿出 8 万 hm^2 国有商品林地先行试点，对林业职工实行有偿承包经营。2006 年 1 月 4 日，国务院第 119 次常务会议原则上通过了在伊春开展国有林权制度改革试点的意见。2006 年 4 月 29 日，伊春国有林权改革试点在乌马河林业局乌马河经营所启动实施，并相继在 5 个试点林业局全面展开，正式拉开了中国国有林业产权制度改革的序幕。

第二节 研究的目的是和意义

一、研究的目的

本文是在伊春国有林权制度改革的背景下以产权理论与制度经济学等相关经济学理论为理论基础，运用经济学的定性和定量方法对国有林权制度改革进行研究。研究目的如下：

（1）科学地评价国有林权制度改革取得的成效。国有林权制度改革涉及各利益相关主体的利益。其中，中央政府最为关心的是改革是否有利于森林资源存量和质量的提高。地方政府关注的是改革是否有利于区域经济的振兴以及社会的稳定。森工企业关注的是改革是否可以给企业减轻负担并带来经济收益。林业职工关注的是改革是否使自己收入增加并致富。其他潜在的造林大户关注的是改革是否有利于经营权的流转，从而为其将来大规模经营森林创造条件。本文将在深入分析改革的目标的基础上对改革给各利益相关主体带来的收益做出客观的评价。

（2）深入分析国有林权制度改革过程中出现的各种问题并提出有针对性的政策建议。我国对森林资源产权制度改革的一个主要特点是集体林权改革的力度大于国有林权改革的力度。通过林权制度改革可以提高造林积极性，这一点是无疑的。但是国有林毕竟还牵涉到国家生态安全、国有资产以及林区社会稳定等更为复杂的问题，所以国家这次启动的国有林权制度改革是十分谨慎的。改革的过程中不可避免地会出现各种问题，本文将通过实地调查及经济学的实证研究，总结归纳出迫切需要解决的问题，并提出政策建议。

二、研究的意义

本研究可以为国有林权制度改革的进一步开展提供决策依据。



(1) 有利于全面客观评价国有林权制度改革的效果。国有林权制度的改革牵涉到各方利益，改革的成效自然成为各方关注的焦点。本研究将通过对森林资源经营、承包户的投资及收入以及森工企业效率的影响来评价改革的效果。

(2) 有利于尽快发现国有林产权改革现存的问题。这次国有林权制度的试点改革在实施的过程中将会遇到各种障碍，本研究将全面分析这些障碍因素，找出影响改革顺利进行的症结所在。

(3) 为有关部门关于国有林权制度改革下一步如何开展提供决策依据。改革的下一步方向无非两种：停止继续进行改革或进一步向更大的范围铺开改革。而进一步铺开改革又有两种可能：一种可能是仍然选择林农交错、浅山区相对分散、零星分布的易于分户经营的国有林在更多的林业局推行改革；另一种可能是将集中连片的、规模更大的国有商品林也划入林权改革的范围。本研究将为有关部门的决策提供依据。

第三节 文献综述

一、国外林权改革的经验教训

一般认为，稳定的林权会使拥有使用权的林主对森林经营有更大的投资意愿，导致森林资源更加可持续利用。从世界范围看，尽管林权制度改革具有其合理性，但良好的治理和监管对于实现森林可持续经营也同等重要。通过对世界林权改革经验的分析，着重讨论林权改革的一些经验教训^①。

(一) 产权稳定的重要性

当森林由国家经营，但却未能阻止森林的退化，在这种情况下便有了林权改革的实践。林权改革往往强调更为广泛的利益相关者的直接参与，这些利益相关者包括小农、私人部门、当地社区和原住民社区。林权改革的一个重要方面就是确保下放的权利尽可能的稳定。这意味着纳入监管框架的基本权利应当是“硬”的而不是“软”的。所谓软权利是一种无法保护的权力，比如那些在林业部门自由裁决权下可能被收回的权利。相比之下，硬权利是可以保护的

^① FAO, Reforming forest tenure: Issues, principles and process, Rome, 2011



权利，比如拥有对土地不可剥夺的权利。只拥有软权利的社区不太可能在开发森林资源上投入更多的人力和财力，因为这些森林资源很容易被政府收回^①。

这就要求在实践中林权的基本权利应进入较高层次的监管框架中，比如进入宪法，而如果进入较低层次的监管框架中，比如进入实施指南这一层面就很容易被修改。

硬权利有时是必需的，因为软权利（以及非正式安排）可以很容易被撤销。然而，硬权利也可以被政府撤销，从而导致投资的不确定性。总之，稳定的林权具有以下特点^②：

（1）权利必须清晰界定。

（2）必需确保权利不能被单方面收回或不公平地改变。

（3）如果权利被永久地授予或者授予一个时期，这个时期应该是清楚的并足够长以使参与者充分实现其利益。

（4）权利必须是可强制实行的。

（5）权利必须具有排他性。

（6）必需界定清晰权利所作用的资源的边界以及谁有成为团体成员资格。

（7）政府实体如果进入协议（共同经营）中来，就必须具有这么做的明确的权力。

（8）法律必须承认权利人的权利。

（9）必须具有方便的、负担得起的、公平的方法来保护权利，解决纠纷并上诉政府官员的决定。

支持稳定的产权安排的一种观点认为私有制（即个体产权）提供了最强的激励，因此是理想的产权形式。然而在实践中各种共有产权以及联合产权也在不同的环境下运行。所以，决定产权是否可以运行的环境是非常重要的。

① Gilmour, D. A., O' Brien, N., Nurse, M., Overview of regulatory frameworks for community forestry. In N. O' Brien, S. Matthews and M. Nures, eds, Regulatory frameworks for community forestry in Asia, First Regional Community Forestry Forum, Proceedings of Regional Forum, Bangkok, 2005

② Ellsworth, L., A place in the world: A review of the global debate on tenure security, New York, Ford Foundation, 2004



（二）林权改革意想不到的结果

林权改革的实施充满了风险和不确定性，并经常导致意想不到的结果，特别是在社会经济结果方面。林权改革对某些人有着不好的影响。中亚、越南以及其他国家国有林的私有化经常导致不平等、剥夺选择权或加剧了人们的贫困，原因是从居住在森林中或森林附近的居民手中剥夺了使用权，忽视了大多数用户的利益。

在罗马尼亚，林地的归还导致了在非法采伐方面出现了一些意想不到的结果^①。1989年以前，罗马尼亚所有的森林属于国有，大范围的归还过程始于1991年。有一些森林分给了那些已经不在的所有者，导致森林实际上属于“无人”所有的情况^②。

虽然林权安排的正式化往往会创造一个更稳定的投资环境，但仍伴随有风险。一个风险是某些人或团体，经常是妇女或儿童，他们依靠森林资源而生存，将来可能会被剥夺使用权，发生这种情况的原因有二：一是由于发生了产权安排上的重叠或平行的情况，比如习惯的产权和正式的合法产权发生重叠；二是由于改革忽视了季节性的使用者，比如季节性牧民。另一个风险是如果林权改革进行得太快了可能会建立不恰当的林权安排。

（三）林权改革是一个适应性过程

对于林权改革，除了需纠正意想不到的结果外，适应性过程也具有重要作用。

例如在泰国，正式的林权改革并不成功，但其对林权改革的实践探索也是一种对产权的改善。泰国试图通过社区林业运动来完成林权改革的尝试遭到各种利益群体的一致反对而失败，但其通过改善制度上的决策安排已取得了显著的结果。泰国北部的黎美斯乐地区是一个军控的保护区，坐落在与缅甸接壤的边境。它包括几个民族混合的人口，森林也严重退化多年。数年前，泰国皇家武装力量（RTAF）开始一个大范围的重新造林运动。早期的尝试是将重新造林地用于农业，这引起当地人民的抗议。在国际自然保育联盟（IUCN）的帮助下，RTAF及其合作伙伴发起了一个跨景观参与土地利用规划的过程，并逐

^① WWF, Illegal logging in Romania, WWF European Forest Programme and Danube Carpathian Programme, 2005

^② 同上



渐获得了当地人民的信任。

在这种情况下，给予正式的产权对当地人来说不是现实的选择，因为它违反了政府的政策，但改善关系和决策制定过程（治理）却提高了当地人使用森林和其他资源的机会。这表明在林业、农林业和农业的土地利用上采用协商的方法正改善着森林的状况，同时还表明这些改革为改善生计发挥了作用。

不管对林权改革是否缺乏政治意愿，黎美斯乐案例可以被看做是一个政治实验。在比较大的景观的尺度上采用学习的方法并改进治理的结构和方法，就会逐渐带来越来越多的好处，这说明适应性过程对于林权改革是一个重要的方法。

此外，在冈比亚，从1991年到1995年间其林权改革处于试验阶段，1995年建立了新的林业政策，1998年建立的新的林业立法。在蒙古，2008年林权改革开始试点，2010年开始实行新的林业政策。尼泊尔的社区林业已发展了十多年，其社区林业的政策试验结果推动了其在1989年推出新的林业政策，随后在1993年建立的新的林业法律。这些例子也说明适应性过程具有逐渐增量的效果，对林权改革具有重要的价值。

（四）稳定的产权并不总是导向森林可持续经营或改善当地人民的生活

在大多数太平洋的美拉尼西亚国家，林产权（包括森林）几乎全是习惯产权形成。习惯的林地所有权一般由部落持有。但是在这种部落习惯上拥有的林地上却会发生大规模的并且是不可持续的采伐，其过程往往是复杂而多变的。虽然林地由部落持有，但与采伐公司的谈判经常由据称代表部落利益的政府机构来调解。然而，这些机构并不总是为了部落的利益而洽谈，也不总是以可持续性作为首要任务，他们更大的目的是从中收取特许使用费，这样就很难实现森林可持续经营。更为复杂的是，个体的部落首领可能正式地代表部落，但在实践中却追求其自身的利益。

对于太平洋地区的生活和森林资源的可持续经营而言，显然更多的关注是提高治理的效果而不是林权改革本身。即使将产权安排作为硬权利（即非常稳定）并成为监管框架的组成部分，也不一定会收到预期的效果。

（五）监管框架对实现经营目标的重要性

近几十年来的许多改革越来越认识到更广泛的利益相关者对森林经营的权利。这些转变所隐含的真正意义是改变监管在森林经营中的作用。前期的改革中，政府的作用经常是强调实施，阻止人们进入森林并禁止他们从中收获林产