

文章编号: 1000-5692(2004)01-0084-05

# 林业政策系统运行问题探讨

李兰英, 刘德弟, 程云行, 蔡细平, 邬慧君

(浙江林学院 经济管理学院, 浙江 临安 311300)

**摘要:**以浙江省为例研究了林业政策系统的运行现状;深入剖析了林业政策运行中存在的问题:政策制定不完善,执行效果不理想,评估和监测不规范和政策终结不重视;提出通过运用科学方法制定切实可行的政策,灵活运用各种手段有效执行政策,重视政策评估和监控,及时终结和更新政策等来促进林业政策系统的有效运行。图1参7

**关键词:**林业政策;政策系统;有效运行;浙江省

**中图分类号:**S7-90; F326.20 **文献标识码:**A

林业政策系统运行是林业政策的主体、客体和环境相互作用的过程,表现为政策经过制定、执行、评估、监控和终结等环节的活动,然后进入新一轮的运行过程。在这个过程中,信息、咨询、决策、执行和监控等子系统不断参与作用,为政策有效运行提供支持,以确保林业政策发挥应有的作用,实现林业政策目标<sup>[1]</sup>。本文以浙江省为案例,对林业政策系统的运行过程进行分析,发现其中存在的问题,以期通过一系列切实可行的措施来优化系统的运行,达到理想的运行效果。

## 1 林业政策及其作用

### 1.1 林业政策的含义

林业政策是指党和国家在特定时期为实现或服务于一定的林业发展目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法和条例等的总称<sup>[1]</sup>。按制定层次和效力范围可分为国家政策和地方政策。国家政策是地方政策的出发点和制定依据,地方政策往往根据国家政策和地方的实际需要来制定。

### 1.2 林业政策的作用

林业政策的作用是指林业政策在实施过程中为实现政策目标所发挥的功效<sup>[1]</sup>。主要体现在:①导向性作用,即林业政策有明确的目标取向,引导林业和森林经营主体的行为向着政策制定者所希望的方向发展。如当前中国明确了林业的发展方向是建立比较完备的林业生态体系和比较发达的林业产业体系,因此,在政策上要求林业承担起生态保护和产业建设的双重使命。国家实施的“林业六大工程”,给予了极大的政策支持和经济扶持。②制约性作用,即为了达到林业政策目标,政策将制约或制止政策制定者所不希望发生的行为发生。如国家为了控制森林资源的过度消耗,通过规定采伐限额的方式来制约森林经营者的采伐行为和采伐数量。

### 1.3 林业政策作用的发挥依赖于政策系统的有效运行

收稿日期: 2003-09-10; 修回日期: 2003-12-27

基金项目: 浙江省教育厅资助项目(20020978)

作者简介: 李兰英(1970—),女,浙江永康人,讲师,从事林业经济和政策研究。E-mail: lilanying@zjfc.edu.cn

林业政策在运行中发挥导向性和制约性作用，政策各环节运行是否顺畅直接影响到政策作用的发挥。林业政策制定不合理，目标不明确，执行不到位，会严重影响政策效果，无法实现政策目标。而评估和监控不力则不能及时发现问题，纠正偏差，引起政策负效果的扩大化。若不及时终结和更新政策，则会导致政策的大量堆积，浪费有限的政策资源，增加政策运行成本，降低政策执行效果。因此，好政策必须有效运行才能发挥其应有的作用，取得预期的效果。

2 林业政策系统的运行现状

改革开放以来，浙江林业与社会经济一样发生了巨大的变化。为了顺应林业的发展，浙江省逐步关注林业政策制定的科学化和民主化，灵活运用政策执行方法，注重政策执行效果。

2 1 政策制定日趋科学和民主

宏观林业政策的制定，一般以中央确定的宏观目标，由国家林业局提出设计方案报国务院批准或由国家林业局直接出台。地方林业政策则由各级林业主管部门提出设计方案报同级人民政府批准或由林业主管部门直接出台。制定主体主要有政党、政府和立法机关等，专家学者、大众传媒和森林经营主体等参与政策制定的范围和幅度都是有限的。

从浙江省来看，全省及各地在政策制定上日趋科学和民主，在制定前能进行调查研究，倾听各方意见，注重政策实效，已制定了许多较为合理的林业政策，对林业经营起到了重要作用。表现在：①重视特色林业发展，制订鼓励人工造林的政策，给予资助或税收优惠<sup>2</sup>；②改政府号召的方式为注重科技示范；③注重品牌意识；④创造良好环境；⑤强化服务意识。

2 2 政策执行方法更为有效

浙江林业政策执行采取广泛宣传，层层分解，先试点后铺开的方式，政策执行效果较好。以森林分类经营政策为例，2000 年浙江省提出建立“266.7 万  $\text{hm}^2$  重点生态公益林，133.3 万  $\text{hm}^2$  一般生态公益林和 200 万  $\text{hm}^2$  效益林业”，并在衢州各市县、建德市和淳安县进行试点，以验证政策，及时反馈信息，修改完善政策，为政策的全面实施取得经验。衢州市在森林分类经营政策试点过程中认为：①两类林的确定不能机械地按照分类标准，而应依据标准及林农对森林的依赖程度而定，若依赖程度高则应多划一些商品林，反之则可适当多划生态公益林；②政府组织协调，全社会动员与林业部门操作相结合的方式比较好；③充分尊重群众意愿，多做宣传说服工作。

3 林业政策系统运行中存在的问题

浙江省林业政策运行已发生了根本性的转变，政策效果明显改善，但仍有不少林业政策在运行过程中效果并不理想<sup>3</sup>，其原因主要是政策运行系统不完善，运行环节上存在一些问题。

3 1 政策制定不完善

浙江省非常关注与国民经济和社会发展密切相关的政策，而对林业这种弱竞争性行业以贯彻执行上级政策为主。政策制定的信息系统和咨询系统的作用未被足够重视，所收集的信息不能及时准确地反映实际情况变化。在政策下达和信息反馈过程中，各级决策和执行部门往往根据自身情况有选择地下达信息和对上级进行汇报，上层决策者难以真正了解实际情况和现实需求，难以真正了解森林经营者，尤其是弱势群体的呼声。如某县规定造用材林无补助，在重点生态公益林地上连片种植杨梅 *Myrica rubra* 1.33  $\text{hm}^2$  以上，补助 1 275 元  $\cdot \text{hm}^{-2}$ ，一般公益林地造经济林 3.33  $\text{hm}^2$  以上，补助 750 元  $\cdot \text{hm}^{-2}$  等，表明政府只对单个主体实行规模经营的给予补助。但从山区现状看，农户拥有的山林分散，面积小，特别是家庭贫困的弱势农户由于资金缺乏又难以获得信贷支持，无力去承包连片适于经营经济林的林地，难以获得一定规模的林地经营权，因而无法享受到规模经营的优惠政策。近几年各县（市）均成立办证中心，在提高办事效率，为民多办实事上效果显著，但在林业办证上效果欠佳。据调查，浙江省各县（市）林业办证环节都进入了办证中心，有些县（市）甚至为林业企业提供 24 h 的办证服务，但原先经营者只须在林业局内即可办理好手续，现在却增加了经营者办证的难度。这说明政府在出台政策前未能充分考虑各行业的特点来预测政策效果，在执行时又欠灵活。另外还存在决

策者在制定政策时有短期化倾向<sup>4</sup>，导致政策的连续性和稳定性不高以及有些林业政策之间不协调，可操作性不强等问题。

### 3.2 政策执行效果不理想

政策执行有行政、法律、经济和思想诱导等手段。行政干预是执行林业政策的重要手段，特别是在当前我国市场经济主体尚未成熟的条件下，行政手段是解决林业问题的有效办法，但在实践中由于过多运用行政手段，干预效果不太好。如限额采伐制度是为控制森林资源过度消耗而采取的强制手段，对森林资源保护产生了较好的效果，但浙江省经济相对发达，群众用材、烧柴较少，木材采伐限额制度在有些地区已失去了必要性。

浙江省约70%的山林分户经营，山区农户是林业政策的主要作用对象。他们能否积极参与执行直接关系到政策的成败。山区农户对林业有较强的经济依赖性。他们受教育、交通和信息等制约，对市场信号和政策调控的反应强度较低，被动地接受和执行林业政策，即使他们认为林业政策不合理也不会主动向决策部门反映。如林业“三定”没有考虑到用材林分户经营的不合理性——管理困难，采伐困难和更新困难等，农户因担心政策变化和担心被盗伐就纷纷上山采伐，引起了森林资源的破坏。决策部门发现政策漏洞，自1985年起实施限额采伐时，已造成了大片用材林被采伐或质量下降。

### 3.3 政策评估和监控不规范

政策评估是决策科学化的前提，是维持、修订或终止政策的基础<sup>11</sup>。浙江省林业政策评估工作已有起步，如1985年对林业“三定”工作的总结，但尚未制度化规范化，大多数政策是只有制定和执行环节，或在工作汇报、报告中作些事后总结。

政策监控贯穿于政策运行过程的始终。由于监控主体与制定和执行主体在许多时候是一致的。这增加了相互监控而引起互不监控的可能性。如某些规定：局机关科技人员到生产第一线办示范基地的，工资、福利、职称和人事关系全享受；评职称优先，可低职高聘等。此政策大大调动了科技人员投入林业生产一线的积极性，促进了效益林业的发展，但在政策扶持资金使用上出现了一些职能部门将大部分扶持资金用到领导参与的公司中，正是“利益共享”促成了互不监控。某些部门利用职权强行承包或租赁农民的土地。土地产权制度建设应突出和强调对公民、法人尤其是农民权利的保障<sup>5</sup>，这一点在现实中难以得到保障。

### 3.4 政策终结不重视

政策终结是为了及时终止多余的、无效的或已完成使命的政策，提高政策绩效，但政策终结障碍重重，因此浙江省乃至全国在政策终结方面工作较为欠缺。即使是确已失效的且有新政策替代的旧政策，也很少被及时申明终结，造成政策越来越多，且政策之间矛盾不少，增加了政策执行成本，降低了政策执行效率，不利于政策资源的合理利用<sup>11</sup>。

## 4 林业政策系统的有效运行

### 4.1 林业政策系统有效运行的框架

21世纪，浙江省林业面临社会经济持续发展和人民生活水平不断提高的良好机遇，林业政策有效运行的总目标是如何通过政策系统的运行，促进森林资源可持续经营，为生态省建设和绿色浙江做出应有的贡献。为此，建立了林业政策有效运行的框架（图1）。

林业政策系统的有效运行有赖于政策主体、客体与环境的相互协调和相互作用，信息、咨询、决策、执行和监控系统密切配合，制定切实可行的政策，有效地执行政策，加强政策评估和监控，及时终结完成使命的或不合时宜的政策，并进行政策更新。

### 4.2 科学制定政策

全面了解林业情况，准确地把握林业问题，是制定切实可行的林业政策，提高政策效果的前提。决策者尤其是县（市）级决策者在制定政策时应注重“自下而上”的参与式方法。“自下而上”的参与式方法，即从林业实践中发现政策问题，充分尊重森林经营者的意见和建议。从经营者角度出发制定的政策容易得到经营者的理解和支持，可以节约执行成本，增加政策绩效。

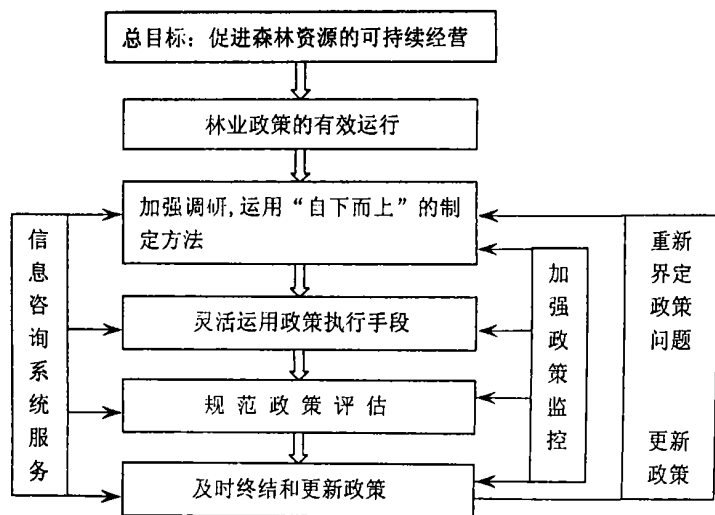


图 1 林业政策系统有效运行的框架

Figure 1 The effective operation frame of the forestry policies system

1998 年浙江省制定了《浙江省农业和农村现代化建设纲要》，提出到 2020 年基本实现现代化的目标。围绕《纲要》目标相继出台了《关于巩固绿化成果，优化生态环境，发展效益林业的意见》和《浙江省林业“十五”计划和 2010 年规划纲要》。目前的主要任务是如何贯彻落实政策，实现政策目标。应着重考虑：①加强对林业的经济扶持。浙江省有些县（市）已比较注重对林业的经济扶持，各地应长期坚持并不断增强扶持力度和范围。一要增加营林投资，鼓励营造阔叶用材林和生态效能较好的优质高效经济林。二要减轻税赋，为林业尤其是用材林发展营造宽松环境。三要增加对林业科技的投入，加速林业科技成果的转化，增强林业发展后劲。近几年浙江省特色经济林发展迅速，在带动农民增收和农村发展的同时，也有令人堪忧的问题，如 2002 年山核桃 *Carya cathayensis* 大减产；杨梅保鲜困难，加工不易；大宗水果价格持续走低；生态保护与经济林发展带来林地退化的矛盾等。因此应加大林业科技投入，实现扶持林业发展的目标。②坚持两大体系并重，实现林业可持续发展。林业可持续发展要求生态可持续，经济可持续，社会可持续，浙江省八大水系源短流急，林业的生态地位不可忽视，“七山一水二分田”的省情决定了大量农民，尤其是相对穷困的农民集中在山区，林业的经济地位不可偏废。因此，林业政策必须坚持两大体系并重，才能实现林业可持续发展。

4.3 灵活执行政策

政策执行是一个复杂的过程，应灵活运用执行手段，提高执行效果。林业政策的执行需要全社会的共同参与，需要政策执行者理解政策意图和具体措施，需要政策对象知晓和理解政策内容并接受和服从政策。①在政策执行前，应运用思想诱导手段和各种媒介进行宣传来达到政策深入人心的目的。林业生产周期长，调节余地小，政策滞后性显著。在执行政策时，一定要做好政策试验及时发现偏差和反馈信息，以便修改和完善政策，防止因政策偏差导致政策负效果的扩大化，同时通过政策试验，可以得到执行政策的经验，促进政策有效实施。②行政手段是一种有效的政策执行手段，但在个别乡镇由于长期过多运用及少数干部工作方式不当引起了林农的抵触情绪。因此，行政手段可较多地运用在上级政策向下级的传递中，而不能过多地直接运用到基层。③法律手段的适用应主要限定在保证依法行政，切实保障森林经营者的合法权益以及对违法违规行为的惩治方面。④经济手段的运用，应注意加强对弱势群体的经济扶持；探索多方筹资渠道，保障生态公益林建设和补偿资金，切实把生态公益林规划好管理好；重服务，轻税费，扶持林业产业发展，包括引导农民和林业企业进行名特优新干鲜果生产、加工，森林旅游资源开发，绿化苗木生产，非木质林产品产加销一体化等发展，让绿色经济成为浙江省经济的新亮点。在任何一个林业政策贯彻执行中，都应根据具体情况灵活结合运用各种手段，以便提高政策执行效果，促进政策目标的实现。

#### 4.4 规范政策评估和监控

加强政策评估和监控的制度建设。要求对较重要的林业政策均应坚持生产力标准、效益标准和公正标准进行政策评估并将评估的重点放在政策执行结果和政策失败的原因上,以利于借鉴经验、吸取教训,以实现决策科学化,减少政策失误。提高公众素质和尊重社会舆论对政策运行系统的监控,充分发扬民主,多创造机会让森林经营者参与政策监控。若发现由于外界条件的变化或政策本身的原因导致政策无法运行或无必要继续运行,则应提出终结建议,并促成政策终结,提出政策更新建议。

#### 4.5 重视终结和更新政策

政策有自身的生命周期,随着社会经济的发展和客观条件的变化,一项原本非常有效的政策可能也会过时,若让它继续存在,必然会阻碍社会发展的步伐。因此及时终结已过时的、错误的政策相当重要<sup>[1]</sup>。如发展木本粮油的政策曾在浙江山区起到了很大作用,但它已过时,及时终结它,可以为山区效益林业发展提供宝贵的林地资源。浙江省在政策终结和更新上已有所重视,但与森林可持续经营目标相比,还有不少差距,如新《森林法》出台已4 a多了,但《浙江省森林管理条例》《浙江省林地管理办法》等尚未修订,《浙江省自然保护区管理办法》也已难适应新形势发展的需要,亟待修改、完善或更新。

总之,林业政策系统的运行是一个旧政策不断终结,新政策不断产生的过程。在此过程中政策主体、客体与环境之间相互作用、相互影响导致林业政策不断地被制定出来,付诸实施,又不断地走向终结或被更新,从而对林业产生巨大的影响。林业肩负的生态保护和产业发展的重任对林业政策的协调发展和有效运行提出越来越高的要求,应注重充分发挥信息系统、咨询系统、决策系统、执行系统和监控系统的作用,做到决策科学化,促进森林资源可持续经营,为浙江生态省建设提供环境保障和经济支持。

#### 参考文献:

- [1] 陈振明. 政策科学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
- [2] 李维长. 世界森林资源保护及中国林业发展对策分析[J]. 资源科学, 2000, 22(6): 71—76.
- [3] 沈月琴, 姜春前, 顾蕾, 等. 森林可持续经营实践若干问题的思考[J]. 浙江林学院学报, 2001, 18(4): 345—348.
- [4] 张玉波, 马克. 关于林业政策及效应原因的系统分析[J]. 林业经济, 1992, (3): 23—26.
- [5] 齐伟东, 野光亮, 张凤荣. 关于土地产权制度和政策体系的建设[J]. 中国土地, 2002, (1): 8—11.
- [6] 陈小川. 对建立支持和保护农业政策体系的设想[J]. 安徽农学通报, 2000, 6(3): 19—21.
- [7] 吴伟光, 顾蕾, 沈月琴. 森林生态效益补偿若干问题的思考[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(3): 296—300.

## Discussing on the operation problems of forestry policy system

LI Lan-ying, LIU De-di, CHENG Yun-hang, CAI Xi-ping, WU Hui-jun

(School of Economics and Management, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

**Abstract:** Regarding Zhejiang province as the example, the paper studies the current situation of the operation of forestry policy system, deeply analyses the problems of the forestry policy operation: incomplete policy constituting, un-ideal executing effect, un-criterion evaluating and monitoring system, ignored policy ending. Brings up feasible policies by scientific methods, and flexibly applies means to carry out the policies, attaches importance to evaluate, estimate, monitor and control the policies, end and renew the policies on time to promote the forestry policies system to operate effectively. [Ch, 1 fig, 7 ref.]

**Key words:** forestry policy; policy system; effective operation; Zhejiang