

各国林业

改革开放以来我国农村林业政策变化过程及取向分析*

王明天¹ 张海鹏²

(1 北京林业大学经济管理学院 北京 100083; 2 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘要:文中通过对改革开放以来我国农村林业政策演变阶段的梳理,总结出林业政策的3个基本取向,即林业政策调整以帕累托改进为核心原则、实践中不断扩大并强化农民的林业产权以及逐步构建起以森林保护为主基调的林业发展战略;在此基础上,借鉴国外相关的林业政策,提出未来我国林业政策调整的思路。

关键词:林业政策,发展阶段,政策取向,帕累托改进,中国

中图分类号: F326.2

文献标识码: A

文章编号: 1001-4241(2017)01-0056-05

DOI: 10.13348/j.cnki.sjlyyj.2017.01.004

A Study of Forestry Policy Evolution and Development Tendency in China After the Reform and Opening - up

Wang Mingtian¹ Zhang Haipeng²

(1 School of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China;

2 Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

Abstract: This study reviewed the forestry policy evolution in China as of the reform and opening - up, and concluded the three basic evolution tendencies in the forestry policies, i. e., 1) The Pareto improvement has become the core principle of policy adjustments; 2) The forest tenure owned by peasants has been expanded and strengthened in practices; 3) The forest protection is an essential part included in the forestry development strategy. Based on the review and analysis, the authors came up with the new thoughts on the future adjustments of China's forestry policies by referring to the forestry policies implemented in other countries.

Key words: forest policy, development stage, policy tendency, Pareto improvement, China

改革开放以来,我国不断调整、完善林业和林区经济政策,逐步形成了一套完整的林业政策体系。本文将我国农村林业政策为研究对象,通过考察林业发展过程中重大林业政策出台的时机与内容,揭示改革开放以来我国林业政策变化的基本取向;在此基础上对这些基本取向进行分析,进而提出未来林业政策变革的一些思路和建议。

1 改革开放以来林业政策的阶段变化

总体上看,在林业部门内部,无论是市场改革还

是管理改革,都没有农业部门那样彻底;而且林业部门受其他部门改革的影响(溢出效果)比较大,这些部门的政策可能超过林业部门自身政策对林业部门的影响^[1]。此外,也有一些林业政策相对农业政策还显得有些超前甚至激进,从而对林业政策的演变路径产生了关键性的影响。在不同的历史阶段,林业和林区发展面临的环境条件、所要解决的基本问题不同,因此林业政策演变也体现出了明显的阶段性。纵观改革开放以来林业30多年的发展历程,我国的林业政策变化大致可以划分为4个阶段。

* 收稿日期: 2016-12-25; 修回日期: 2017-01-06。

基金项目: 国家林业局重点项目“国有林业局可持续经营管理决策信息平台建设”。

作者简介: 王明天,北京林业大学经济管理学院博士后,研究方向: 农林经济管理, E-mail: wangmt07@hotmail.com。

张海鹏,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,研究方向: 资源与环境经济、林业经济理论与政策, E-mail: zhang-hp@cass.org.cn。

第1阶段(1978—1984年):林业政策的核心是构建基本经营制度。一般认为,恢复农业家庭经营和减少政府对农村剩余的汲取是1978—1984年农业产出惊人增长的主要原因^[2]。通过这一时期的改革,农民从人民公社体制中解放出来。与农业不同的是,林业的改革首先是从“让利”开始的,随后才逐渐开始了“放权”的历程。林业通过“三定”改革,在集体林区推行家庭承包经营制度,在集体林区初步建立起以家庭承包制为核心的林业经营制度,塑造出了参与林业市场的林业微观经营主体。到1986年林业“三定”结束时,分户经营的林地面积大体上占全国集体林总面积的69%。

第2阶段(1985—1991年):林业政策的核心是引入市场机制。1985年以后,林业跟随着农业迈开了市场化改革的步伐。当以“放权”和“让利”为核心的改革效应释放之后,农业改革进入农产品流通和价格改革领域,向统购统销体制发起了有力冲击。然而,面对“市场机制”的巨大冲击,长期实行计划经济体制的我国林业却显得有些手足无措,林业改革起起伏伏。在此期间,国家逐步放开了木材流通和价格,但这也成为导致南方农村“乱砍滥伐”的诱因之一;以1986年黑龙江“桃山会议”为标志的重点国有林区改革高调启动,但最终因为受到各方面的反对和抵制,导致改革进程很快归于停滞。这一时期,林业政策的最显著特点是左右摇摆,林业改革进入“多事之秋”时期。

第3阶段(1992—2000年):林业政策的核心是建立市场经济体制。1992年中共中央正式提出建立社会主义市场经济体制,1993年农村家庭承包责任制被正式列入宪法。这一时期农业领域改革的核心内容是:农村经济运行的组织化程度大幅提高,各种各样的合作经济组织和多种形式的股份合作化逐渐成为农村经济主导力量,农村经济越来越按照现代市场经济规则运行^[3]。在全国农业市场经济深入推进的背景下,林业的市场化改革在这一时期终于确立并逐步走向深化。木材流通领域市场化改革取得了重大进展,基本建立了主要由市场调节木材价格的运行机制,有力促进了我国林业产业的发展,同时也为木材生产经营企业面向市场全面转换经营机制、逐步摆脱“两危”创造了有利条件。通过这一时期的林业产权制度改革,在农村形成了以家庭经营为主导、多种产权模式共存的林权体系。

第4阶段(2000年至今):林业政策的核心是为促进工农、城乡协调发展服务。进入工业化中期阶段以后,中央提出了“两个趋向”的重要论断,明确了统筹城乡发展的基本战略,制定了“多予、少取、放活”的基本方针,林业政策也体现出明显的协调城乡、工农发展的特征。通过新一轮的集体林权制度改革,林业经营权回归于农民,林业发展的体制性障碍开始消除,资源优势逐步转化为经济优势,农民经营林业的发展潜力得到释放,极大地促进了农村林业的持续发展。通过降低林业税费,进一步增加农民林业经营收益,提高了民生福祉。森林生态效益补偿制度的建立更加体现出林业政策要为促进城乡、功能协调发展服务的努力方向。

2 改革开放以来林业政策的基本取向

梳理改革开放以来林业改革发展和林业政策演变的历史可以发现,我国林业政策体现出3个基本取向。这3个基本取向对于林业的发展乃至未来林业政策的调整 and 变化都具有重要影响。

2.1 林业政策调整以帕累托改进为核心原则

新的政策总是以渐进的方式出现,政策的渐进性和增量性特征不但体现在农业政策的制定当中,而且是整个国家过去30年政策制定的一致特征^[2,4]。以农业政策中最典型的农业家庭承包经营制为例,兼顾了国家、集体和个人3方面的利益,改革产生的所有收益由国家、集体、个人共同分享,用农民自己的语言就是“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”。这种改革没有触及到任何群体的既得利益,而且是遵循着渐进式改革的逻辑,因而它没有遇到任何既得利益群体的反对,极大地降低了反对和抵制风险。总体来看,林业政策的制定和出台在大多数情况下也是遵循这一特征的,然而也有一些仓促出台的林业改革措施由于其理论及实践准备不足而操之过急,违背了帕累托改进的原则,最终导致改革夭折。“三定”改革时期的“完全开放木材市场”政策就是一个负面的例证。改革开放以来林业政策的成功经验和失败的教训,使这一原则的地位不断得到强化。

在改革开放初期,遵循帕累托原则的政策是容易实现的;可是随着改革的深入,使新的政策都满足这一原则变得难度越来越大甚至不可能。在这样的背景下,卡尔多改进就成为林业政策出台更为现实和可行的原则。其核心要义就是,政策的调整要使受益者

的所得足以补偿受损者的所失。林业生态保护政策是典型的卡尔多改进,生态补偿实质上就是受益方对受损方的补偿。卡尔多改进型政策的现实风险是,受损方能否得到补偿以及得到足够的补偿,而林业生态补偿就存在这样的问题。在目前,生态效益补偿资金主要由中央财政承担,这在一定程度上造成了一些地方通过扩大生态公益林范围争取到国家更多的补偿基金的“引资冲动”;而农民从公益林补偿中得到的利益很少,远低于他们从事木材等经营活动的机会成本。生态公益林建设在一些地方变成了一场圈地运动,以远低于林农机会成本的补偿水平换取林地。在国家和地方财力尚不能实现对森林生态效益全额补偿的现实条件下,如果不能坚持尊重农民意愿量力而行,只是一味扩大公益林面积,农民就有可能通过减少投资、放弃管护、偷砍盗伐,或对火灾、病虫害听之任之的方法来抵消给自己带来的损失。如果这种局面得不到根本改变,森林生态系统生态效益必然会呈现下降而不是上升的趋势,这与当初一味扩大公益林的初衷显然是背道而驰的。

2.2 实践中不断扩大并强化农民的林业产权

家庭联产承包政策和制度安排强化了农民的退出权,增强了他们讨价还价的力量,国家再也不可以单方面为所欲为地改造产权。不但如此,随着农民退出权的不断提升,国家还需要通过扩大农民的私产制度来激励农民帮助国家实现其经济社会目标。因此,包产到户体制确立之后,农村经济政策的基本走向就是在农民自发的制度创新推动下承认农民自有资源的产权制度。在林业当中,从“三定”改革到股份合作制,再到四荒承包,进而到新一轮集体林权制度改革,林业产权政策改革的取向是非常明确的,即将林地的经营权由集体不断向农民转移。

新一轮集体林权制度改革以后,分林到户的任务已经大体完成,接下来的主要任务就是保证林地家庭经营制度的落实和稳定。但是,与建立以家庭经营为主体的林业经营体制的目标相比,林业承包到户的比例仍然偏低。甚至还有一部分村集体把林改当作林地调整的机会,反而扩大了集体经营的比重。这些现象在全国各地都有不同程度的发生,在少数民族地区尤为严重,仍然需要林业主管部门高度重视并予以解决。这一结果和此次林权改革的一个特点相关,即各地都充分发挥了农村集体经济组织在林权改革中的决策地位。各村自然、社会经济条件和村级民主政治

发育程度对产权安排具有显著影响。如果村级民主发育较好,能够完全体现农民的意愿,那么由村级决策形成的产权模式自然能够体现农民利益的最大化。可是,我国的村级民主发育现状并不尽如人意。在民主选举方面,“贿选”、暴力因素介入选举等违法和侵权事件时有发生;在民主决策方面,不少地方在决策重大村务时是由干部说了算,村民自治难以真正实现。在这样的村级民主发育状况的大环境下,一些地方的林权改革模式难以体现农民的意愿。有的村干部不经过村民代表大会讨论就擅自转让、出卖山林,导致本村村民无山可耕,甚至引发群体性林权属纠纷;有的村干部和乡村强势家族凭借自己的权力和影响力,利用林改聚敛森林资源,普通村民和弱势家庭难以获得平等的山林经营权。

虽然时至今日全社会对农民土地权利的尊重程度日益提高,但侵害农民土地权益的现象并没有灭绝,甚至在某些地区还有加剧之势。林权改革后,很多地方的农民基本不受采伐指标影响,但有的基层林业部门仍然想方设法控制采伐指标,为自己或亲属谋取利益。还有一些做法看似合理,实质上则是对农民林地权益的损害。例如,有些地方为了追求森林覆盖率目标,有意减少木材采伐限额指标,从而使农民因为无法获得采伐指标而在经济上受损。从表面上看,这仅仅是限制了农民对林木的采伐,实际上体现出政府对农民林地权益的不尊重;而且由于其隐蔽性和看似合理性,更容易被各地政府所滥用。

考察世界林业经营机制的发展和现状可以清楚地看到,尊重私有林主的经营自主权,从资金、税收等方面支持私营林业是各林业发达国家的普遍做法。美国早在1970年就建立了造林补助基金制度,他们在林业经济扶持方面主要针对的是私有林,如向小私有林主发放利率为5%~6.5%、年限为1~7年的专门贷款,对符合条件的私有林主给予50%~75%的更新造林费用补助。这些措施对私有林主增加工业林供给能力、改善并保证林业生产条件起到了很强的支持作用^[5]。在这以后,美国的这一森林政策取向一直延续^[6]。瑞典在全国设立了250个私有林管理区,为林主提供技术指导、代编经营计划、统一销售林产品,并且从经济方面给予大力支持,如补贴造林成本的30%~75%、提供利率为3%的优惠贷款^[7-9]。世界林业发达国家对私有林主经营权的保护和支持值得我们认真借鉴。

2.3 逐步构建以森林保护为主基调的林业发展战略

改革开放以来,国家对林业的投资逐步增加。特别是上世纪 90 年代末期“九八洪水”之后,全社会加强森林资源保护的呼声越来越高,中央政府对发展林业和保护生态环境的重视程度空前提高,我国林业政策开始全面转型,从以木材生产为主转向以生态建设为主。以林业“六大工程”的出台为载体,国家对林业生态建设的投资急剧增加。回顾过去 30 多年我国林业发展战略的变化,总体趋势是越来越重视森林生态功能的发挥,并逐步构建起一套以生态保护和生态建设为主的发展战略,但随之也出现了林业经济功能不断弱化的现象。

在这种政策取向的林业发展战略下,国家除了大幅增加对林业生态建设的投资以外,还推行了一系列促进森林保护、减少对木材消耗的重要举措,其中包括推行“林木代用”。经济建设对木材的消耗主要集中在建筑材料和能源 2 个领域。早在上世纪 50 年代,我国即已提出木材节约和代用政策;但限于经济发展水平,其范围和程度都比较小。改革开放以后,在“保护森林”、“节约木材”理念日渐兴起的大背景下,随着钢材、水泥等木材代用品生产能力的快速提高,从上世纪 80 年代开始钢材、水泥逐步代替了传统木制建材。我国推行的以钢代木、以塑代木、以水泥代木的产业政策,在大量节约木材、减少森林资源消耗的同时,也极大地提高了建筑在全社会能源消耗以及碳排放中的比重,给资源环境造成了极大压力。因此,这种产业政策的本质是以不可再生资源取代可再生资源、以高碳排放取代低碳排放,其取向与绿色经济理念相违背。

日本对于森林合理利用的政策可以给我们以启迪。日本是一个自然资源极度缺乏的国家,在二战后采取重视森林恢复和促进林产品贸易的政策以保护本国森林资源。2011 年是国际森林年,也是日本实施森林和林业振兴计划的第 1 年。新的基本计划提出在 10 年内将国内木材的自给率提高到 50%^[10],并且采取了多种举措促进木材需求、扩大内需。主要措施是促进在住宅建设和公共建筑中使用本国木材^[11]。森林资源合理利用是用可再生资源取代不可再生资源极其重要的途径和载体。只要严格遵循森林生长的自然规律科学合理地确定利用量和利用方式,不但不会引发对森林资源的大规模破坏,而且会成为带动森林培育永续发展的根本动力。

3 对于林业政策调整的几点思考

第一,在稳定林地家庭经营制度的过程中,决策者必须充分尊重林业经营者的自主权,尊重他们选择经营方式、合作方式的权力。在政策设计和实施中,特别要注重把侵犯林业生产者和森林经营者权益的因素去除,真正做到尊重林业生产者的合法权利及利益。在充分考虑当前村级民主发育状况的情况下,对于还没有完成确权任务的地区,地方政府有必要直接介入集体林地的确权环节,继续推进林地家庭经营。

第二,我国已经初步建立起社会主义市场经济体制。在这样的体制背景下,就必须摒弃纯行政行为,确立“平等自愿、利益交换”的原则,即建立基于市场交易的生态补偿制度。生态公益林面积的划定在考虑必要性的同时务必考虑可行性。根据国家和地方政府的财力状况,能够拿出多少钱用于生态补偿就划出多大的生态公益林面积,而且一定要在充分尊重林地使用者意愿的前提下。美国联邦政府推出了 CRP 项目,其实施要点是给予土地所有者租金补贴以鼓励对生态脆弱的土地进行休耕。参与者需要参与投标竞价,土地休耕期限一般为 10~15 年^[12]。借鉴 CRP 项目的实施原则及管理模式,我国可以根据社会经济发展水平以及各个地方生态保护的需要,在利益平等的基础上,依据契约原则与林地所有者协商确立生态公益林的范围、补偿机制及各自责任,逐步建立起“根据生态保护需要划定地域、保护期限稳定可控、稳定性与灵活性有机结合”的全新生态公益林体系。

第三,在科学经营的前提下,强化和扩大林业的经济功能,提高林业对国民经济的贡献。首先,要摒弃以钢代木、以水泥代木、以煤代木的政策取向,增加可再生资源的利用,促进可持续发展。其次,对林业政策体系进行方向性的重构。一是要真正贯彻执行林业分类经营的战略方针,在划定森林生态红线的前提下,进一步明确林业商品性经营的区域及相关政策;二是要改革现行的“森林限额采伐政策”,改变传统的“采伐量低于生长量”的单一数量控制原则,代之以森林可持续经营为基本原则,科学制定“森林经营方案”并以此为依据确定森林的合理利用量及利用时间;三是完善公益林管理补贴政策,把生态公益林保护与大径级用材和珍贵树种培育结合起来,把高质量、高品质木材培育融入森林生态保护修复之中,

更大程度地提高公益林地生产力,真正全面发挥森林的多重效益。

参 考 文 献

- [1] HYDE W F, BELCHER B 徐晋涛. 中国的森林: 有全球意义的市场改革经验[M]. 北京: 中国林业出版社, 2005.
- [2] 姚洋. 作为制度创新过程的经济改革[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [3] 国务院发展研究中心农村部综合研究课题组. 中国农村改革与市场经济: 纪念中国农村改革二十年[J]. 管理世界, 1999(2): 139-148.
- [4] 蔡昉, 王德文, 郝阳. 中国农村改革与变迁: 30年历程和经验分析[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [5] 关百钧, 施昆山. 世界林业[M]. 北京: 中国林业出版社, 1989: 557-573, 181.
- [6] 谭文雄, 刘碧云, 陈富强. 美国林业可持续发展研究借鉴的文献综述[J]. 世界林业研究, 2008, 21(9): 17-18.
- [7] 冯彩云. 国外私有林现状及发展趋势[J]. 世界林业研究, 2005, 18(1): 6-11.
- [8] BLENNOW K. Risk management in Swedish forestry: policy formation and fulfilment of goals[J]. Journal of Risk Research, 2008, 11(1/2): 237-254.
- [9] BERGQUIST A-K, KESKITALO E C H. Regulation versus deregulation policy divergence between Swedish forestry and the Swedish pulp and paper industry after the 1990s[J]. Forest Policy and Economics, 2016, 73: 10-17.
- [10] NAKAMURA M. Proposals on Japanese private forest policy: policy implications for establishing forest suitable to regional ecosystems and forestry[J]. Journal of the Japan Institute of Energy, 2011, 90(2): 164-171.
- [11] 日本农林水产省. 森林・林業基本計画[EB/OL]. (2011-07-26) [2016-10-06]. www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/plan/pdf/kihonkeikakuhontai.pdf.
- [12] JOHNSON B. Conservation Reserve Program: status and current issues[R]. 2003.