

生态文明建设先行者： 中国森林建设之路(1949—2013)

胡鞍钢 沈若萌

摘要：森林建设是中国生态文明建设的缩影。中国的森林建设理念经历了从森林经济效益优先到生态效益优先的转变；森林建设体制经历了从完全计划体制到市场与政府共同协作的转变；森林建设组织经历了从中央全面安排到中央统筹地方办事的转变，最终实现了1990年代末期至今的量质齐增的“绿色奇迹”，实现了森林建设与经济发展的齐头并进，从森林生态赤字走向森林生态盈余。通过对森林综合属性认知的不断深入，政府不断调整森林建设的总体思路、目标指标与政策体系，最终逐渐探索出一条以国家经济资本置换生态资本，政府与市场、中央与地方激励相容的生态建设道路，为生态文明制度建设提供了可资借鉴的思路和政策实践。

关键词：生态文明建设；森林建设；激励相容

作者简介：胡鞍钢，清华大学国情研究院院长、清华大学公共管理学院教授（北京 100084）；沈若萌，清华大学公共管理学院博士研究生

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002242

伴随党的十八大的召开，生态文明建设成为全民族的共识，党的十八届三中全会又进一步明确了生态文明制度建设的主要任务。谈生态就必须谈森林。一方面，森林生态系统是陆地生态系统最重要的一环，是国家重要的自然资源和生态资产；另一方面，森林具有生态、经济、社会等多种价值，在经济发展过程中易面临外部性和公地悲剧等治理问题的挑战。1949年以来，中国围绕森林生态建设进行了曲折的摸索，为进一步建立国家生态环境保护管理体制和健全自然资源资产管理体制提供了宝贵的案例（陈建成等，2008：139—142）。

中国的森林之路是从森林生态赤字走向森林生态盈余的变革之路（胡鞍钢和刘珉，2011：7—13）：经历了森林建设理念从森林经济开发、永续利用到生态优先、生态安全的改变，森林建设体制从完全计划体制到市场与政府共同协作的改变，森林建设组织从中央全面安排到中央统筹、地方办事的改变。最终实现了森林资源“量”“质”齐增的“绿色奇迹”。本文旨在从宏观政策角度总结中国森林建设之路及其对生态文明建设的启示。

一、1949年以来中国森林资源变化趋势

从较长的历史阶段来看，中国在远古时期曾经拥有丰富的森林资源，森林覆盖率达到64%左右，但随着古代农业文明和近代工业文明的发展，森林资源遭受严重破坏，1949年前森林覆盖率仅有12.5%，森林蓄积量仅90.28亿立方米（中国可持续发展林业战略研究项目组，2002）。

中华人民共和国成立之初，中国的森林曾得到初步的恢复，但是很快由于“大跃进”和“文革”的影响出现波动。到第一次森林清查期（1973—1976年），森林覆盖率仅为12.7%，蓄积量下降到86.6

亿立方米。到第二次森林清查期(1977—1981年),森林覆盖率继续下降。第三次至第五次清查之间,森林覆盖率与森林蓄积量才开始逐渐增长。到1990年代中期以后,中国的森林建设开始取得明显成果,出现了前所未有的“量”、“质”齐增的局面,实现了森林盈余增长与经济发 展的并行不悖。从第六次、第七次森林清查结果来看,森林覆盖率与蓄积量已经实现了同步持续快速增长,到第八次森林资源清查时,全国森林覆盖率已经达到21.64%,森林蓄积量达到151.37亿立方米,不仅提前完成“十二五”规划所设定的增长目标,森林蓄积量增长还提前完成了时任国家主席胡锦涛在哥本哈根大会上承诺的2020目标(见表1)。

表1 历次森林资源清查森林资源变动趋势(1973—2004年)

年份	森林覆盖率(%)	森林蓄积(亿立方米)
1949年	12.50	90.28
第1次全国森林资源清查(1973—1976年)	12.70	86.60
第2次全国森林资源清查(1977—1981年)	12.00	90.30
第3次全国森林资源清查(1984—1988年)	12.98	91.41
第4次全国森林资源清查(1989—1993年)	13.92	106.70
第5次全国森林资源清查(1994—1998年)	16.55	112.70
第6次全国森林资源清查(1999—2003年)	18.21	124.56
第7次全国森林资源清查(2004—2008年)	20.36	137.21
第8次全国森林资源清查(2010—2013年)	21.63	151.37

数据来源:《中国可持续发展林业战略研究》项目组《中国可持续发展林业战略研究·总论卷(上)》第一篇,北京:中国林业出版社,2002年,第36—37页;历年《全国林业统计资料汇编》和《中国林业统计年鉴》,北京:中国林业出版社。

与世界主要国家相比,中国近10年森林增长在世界处于突出地位。据世界粮农组织统计,在2001—2010年间,中国的森林面积年均增长率达1.63%,远高于欧美发达国家0.3%—0.4%左右的增长水平,与同属发展中国家且水热气候条件更适宜森林增长的印度(0.41%)和巴西(-0.47%)相比,也较为领先(见表2)。

表2 世界主要国家森林面积变化情况(2001—2011年)

单位: %

国家	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	年均
中国	1.81	1.78	1.75	1.72	1.69	1.43	1.41	1.39	1.37	1.35	1.34	1.63
印度	0.71	0.70	0.70	0.69	0.69	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21	0.41
法国	0.47	0.47	0.47	0.46	0.46	0.31	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.37
英国	0.37	0.37	0.37	0.37	0.37	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.30
美国	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13
日本	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
俄罗斯	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00
德国	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
南非	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
巴西	-0.57	-0.57	-0.57	-0.58	-0.58	-0.41	-0.42	-0.42	-0.42	-0.42	-0.42	-0.47

数据来源:国际粮农组织数据库 <http://faostat3.fao.org/home/index.html>, 引用时间:2013年7月。

从活立木蓄积量来看,1990—2010年期间,中国的活立木蓄积量增加了40.08%,年均增长率为2.00%,较欧美发达国家和其他主要发展中国家普遍高出0.3—1.4个百分点,在全球范围内位居前列(见表3)。

表3 世界主要国家活立木蓄积量变化情况(1990—2010年)

单位: %

国家	1990—2000年	2000—2010年	1990—2010年
中国	1.78	1.89	2.00
英国	0.96	2.27	1.72
印度	0.69	1.77	1.29
法国	0.85	1.46	1.22
德国	2.01	0.33	1.20
美国	0.56	1.49	1.06
俄罗斯	0.03	0.16	0.09
南非	0.00	0.00	0.00
巴西	-0.41	-0.39	-0.39

数据来源: 国际粮农组织数据库 <http://countrystat.org/home.aspx?c=FOR>, 引用时间: 2013年7月。

更重要的是, 中国森林资源近 10 多年的持续增长是与 GDP 的高速增长同期发生的, 对于一个快速工业化的国家来说实属不易, 在世界其他国家的历史上也比较罕见, 这一定程度上反映了中国森林建设所取得的阶段性成就。

二、森林政策的分类治理框架

对森林建设的进行政策研究需要回答三个主要问题, 即在政策逻辑上如何从经济学角度对森林属性进行界定, 在政策机制上如何协调“看不见的手”与“看得见的手”, 在政策组织上如何实现中央与地方的分工合作。

首先, 是如何对森林属性进行界定。森林本身的属性十分复杂, 具有生态、经济、社会、文化等多种价值(贾治邦, 2006: 3—7) , 其中生态价值和经济价值是森林最为主要的两个属性。在不同时期和背景下, 人们对两种价值的认识和评估并不相同, 一方面一部分森林的生态价值凸显, 所提供的生态功能使人们广泛受益, 无排他性与竞争性具有公共物品性质; 另一方面有大量依靠森林维持生计和促进发展的需求会使其经济价值凸显, 具有排他性与竞争性, 即具有私人产品的性质(王心同, 2008; 张永利, 2004) 。

其次, 是如何协调政府和市场的角色。在价值属性层面, 如果将森林作为一种资源的提供者, 那么木材和林产品的供求关系会对森林资源变动产生影响, 因而可以对供给和需求的调控来实现对森林的保护(Bhattacharya 和 Innes 2013: 42—69) 或者通过市场需求增加刺激供给, 促进森林资源增长(Foster 和 Rosenzweig 2003: 601—637; Rudel 2009: 545—550) 。但这种观点本身将森林视作木材的集合而忽视了森林其他的价值。如果认为森林是生态效益的提供者(包括提供生物多样性、固碳效应、防风固沙等生态效益) , 那么围绕森林进行的人类经济活动就可能带来“市场失灵”的问题。一方面, 在木材采伐和林产品生产过程中就容易出现外部性问题, 即生产者不承担其生产行为带来的生态价值损耗对全社会的生态福利造成负面影响(Pigou, 1952) ; 另一方面, 在森林资源的使用中容易出现“公地悲剧”, 造成森林资源的消亡, 也使周边林农陷入生计困境(Hardin, 1968) 。在这种情况下政府通过政策参与到森林保护中(Zhao 等, 2011: 61—82; Barsimantov 和 Antezana, 2012: 844—853; Takahashir 和 Todo, 2012: 396—404) , 包括建立国家公园制度对森林等生态资源进行国家强制保护(朱华晟 等, 2013: 90—95) , 对天然林等生态价值宝贵的森林资源进行专项保护(陈蓬, 2004: 50—54) , 对木材生产采用配额制和许可证制度(张培刚, 2001) , 抑或建立对森林资源进行产权明晰建立现代产权制度(Schlager 和 Ostrom, 1993) 。当然, 政府的腐败与监管不力也可能造成“政府失灵”, 使滥砍滥伐破坏森林资源的行为更加猖獗(Burgess 等, 2012: 1701—1754) 。

最后,在一国范围内,生态和经济价值还有全局性与区域性的差异,这就需要与政府组织的权责结构相匹配,协调中央与地方的关系(胡鞍钢,2010:130—140),实现多方面的共同参与(Gibson等,2001:273—284)。在生态价值方面,一部分森林对全国生态环境整体质量有关键作用,是生态功能区的主要组成部分,需要制订联动保护政策以确保其整体的生态效益。另一部分森林则在区域性的生态环境中占据主要地位,需要由地区自主制订政策以适应地区具体情况。在森林经济价值方面,木材和林产品作为重要的工业原料对全国的原料安全同样有保障作用,因而主要供应原料的森林具有全局性的经济价值,而另一部分维系区域林农生计的林产品生产又是具有局部经济价值的产品。这就使得中央政府和地方政府的角色在森林建设中的定位有所区别。

三、中国森林建设的曲折变迁

中国森林建设近10多年的成果,实际上是从60多年来中国森林建设曲折探索而来的,决策层的政策理念从片面获取森林经济价值到重视保护生态价值的转变,政策机制从单纯依靠政府行政手段和政治号召到市场与政府相得益彰,政策组织从中央主导到中央统筹、地方办事,在不同的历史阶段亦有不同阶段特征(见表4)。

表4 中国森林建设的阶段特征

阶段	森林价值定位	政府与市场关系	中央与地方关系
初步恢复阶段 (1949—1957年)	恢复森林生态和经济功能并重	以政府计划为主导,市场参与为辅助的方式配置资源	中央主导,建立全国统一的林业建设系统
剧烈波动阶段 (1958—1978年)	片面重视经济价值	政府制订计划指导林业生产,市场方式几乎不存在	几乎完全由中央主导,地方缺乏自主权
系统调整阶段 (1979—1991年)	兼顾森林多重功能,但未摆脱之前惯性	计划向市场转轨探索阶段,释放部分市场对林产品的配置空间	中央主导,地方统一按中央安排执行
生态建设起步阶段 (1992—1997年)	开始重视生态价值	市场机制的深化探索阶段,进一步探索政府与市场边界	中央主导,地方试点根据自身情况进行森林建设
全面生态建设阶段 (1998—2013年)	森林生态效益优先,全面开展森林生态建设	政府与市场协同配置资源阶段	中央统筹,地方办事

(一) 初步恢复阶段(1949—1957年)

早在1950年,我国当时的领导人受苏联“森林永续”经营理念,就明令地方制止乱砍乱伐、保护森林,按计划采伐。^①1952年的《全国林业会议的总结报告》将林业建设目标定位为“改造自然环境,灭免天灾,保障农田水利,培养和扩大森林资源,保证工业建设所需木材”,提出“普遍护林、重点造林、合理采伐利用木材”的森林建设原则。从1953年到1957年全国营林基本投资从512.3万元提高到3332.0万元,^②森林资源确实得到了一定的恢复。

1954年《中共中央批转林业部党组关于解决森林资源不足问题的报告》中又进一步提到“我国森林资源是不足的,木材供应和国家建设需要之间的矛盾是突出的……必须从长期着眼而立即着手调查,制定造林计划和方案。”(中共中央文献研究室,2013)可见当时领导人对我国森林国情有所认

① 1950年8月4日,中共中央《批转华东局关于禁止盲目开荒及乱伐山林的指示》,其中提到一些地方“山林遭受严重破坏,因而引起水利气候不利……为害甚大”,并明确提出在陡山“封山育林”和“应在保护山林条件下,进行有计划的采伐林木”。

② 参见《中国林业年鉴(1949—1986)》,北京:中国林业出版社,1987年,第527页。

识,但其恢复森林资源的目的还是以经济建设为目的。

另一方面,当时领导人出于保护农业生产的需求,对森林涵养水土、防风固沙等生态功能有一定认知,并在东北、华北、西北和东南沿海统一种植了大面积的农田防护林带。但当时的防护林建设受苏联影响,树种相对单一,生态价值有限,森林整体呈现“有量无质”的状况,以大网格进行规划,也不适应中国多山的地理特征(李俊宝,2010:4—5)。

在森林建设的政策机制和组织体系建立上,与计划经济体制配套,国家对林业部门采取集中管理、计划指令式的方式进行管理。1949年成立林垦部,1956年成立森林工业部(1958年并入林业部),统一协调和规划全国的森林建设事宜,特别是木材和林产品生产的相关事宜,建立了中央主导的森林建设体系。在此基础上,国家又成立了一百多个森林工业局,以统一组织与协调的方式组织森林生产。木材和林产品都作为国家指令性的计划,并落实到各地森工局。可见当时的森林建设体系以中央政府为主导,主要围绕森林的经济开发和运营进行布局。

(二) 剧烈波动阶段(1958—1978年)

在1958年开始的“大跃进”和人民公社化运动中,由于对客观规律的忽视,各级政府不切实际地要求大量提高木材和林产品产量。1962年1月7日中央发布《中共中央关于抓紧木材生产的批示》,要求1962年必须达到全年2401万立方米木材生产计划,此后多次发布抓紧木材生产的通知。这种以木材和林产品生产为中心的急功近利的行政化命令的确在短时间内提高了木材产量,据统计,1949年至1979年全国累计生产木材高达10亿立方米(周生贤,2003),但本就为数不多的天然林资源遭到了严重破坏,前一阶段森林建设所取得的成果付诸东流。

1966年的全国林业工作会议提出“走自己的发展林业道路……突出政治、立足战争,依靠群众,自力更生,大力造林,造管并重,采育结合,综合利用,林粮结合,多种经营”(何俊和何建坤,2004:563—566),希望探索生态与经济并重,通过保留部分市场机制调动群众造林积极性,并鼓励地方进行自主探索的道路,应该说这是中国森林建设探索的重要里程碑,但在实际执行中,还是出现了很大偏差,比如在营林方面,仿照农业生产领域的人民公社,鼓励林农组织人民公社进行集体生产,使得在新中国初期已经得到初步确定的林地权属又一次集中,也使得林农的生产积极性不高,在营林生产领域也处于停滞不前的状态。

(三) 系统调整阶段(1979—1991年)

1978年改革开放开始时,中国森林建设面临迫切的改革需求。当时中国森林覆盖率由1973—1976年的12.7%下降到1977—1981年的12.0%,森林资源的减少使传统的“砍大木头”林业无法持续,同时也导致生态恶化,环境灾害日益严峻(胡运宏和贺俊杰,2012:21—27),这促使当时的领导人反思林业建设政策。1979年,在邓小平提议下人大常委会决定每年3月12日为植树节,就体现了当时领导人思想的转变。此外,国务院批准启动“三北”防护林体系等工程建设,以国家投资进行森林生态建设的方式开始出现。中央审批、地方管理的国家森林公园也在这一时期产生,在1982年张家界国家森林公园建立,到1991年共有17处国家森林公园陆续建立。

林业生产方式上,“永续经营”理念被再次提出,政府在全国启动了速生丰产林推广,尝试建立规模化、集约化的木材生产,减少对于天然林的砍伐。在制度变革方面,随着农业“包产到户”取得进展以及商品经济改革的不断深化,林业领域也开始借鉴经验。从1981年开始政府在农村推行“稳定山林权、划定自留山和确定林业生产责任制”(简称林业“三定”)。1985年中共中央、国务院颁布的《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,提出“集体林区取消木材统购,开放木材市场,允许林农和集体的木材自由上市,实行议购议销”和“木材收购部门可以用换购合同的形式收购一部分木材”两项政策(1985:195—201)。

总体来说,这些政策取得了一定的效果,但也带来了一些问题。首先,在木材生产领域的市场化

改革推进过快,在一些地区出现市场失灵,在经济利益的驱动下出现了严重的盗采盗伐现象。其次,产业组织模式在执行上有很大的难度,比如在确权过程中出现了权属不清、界限不明等问题,导致林农更加注重短期利益,迅速砍伐森林而缺乏长期经营的动力。自第三次森林清查(1984—1988年)到第四次森林清查(1989—1993年)森林覆盖率仅增长了0.94%。

(四) 生态建设起步阶段(1992—1998年)

1992年联合国里约热内卢世界环境与发展大会召开,各国在实践可持续发展的道路上达成一系列共识,包括《21世纪议程》和《关于森林问题的原则声明》等多个文件的签署。1993年至1995年《中国21世纪议程》和《中国林业21世纪议程》相继完成,中国森林建设逐渐确立起生态优先的森林建设思路。与此同时,1980年代中期到1990年代末期,随着木材价格的上涨,各地区出现大量盗采盗伐,导致生态灾害频发,也对森林生态建设政策体系的建立提出了迫切要求。

1993年2月,国务院发布《关于进一步加强造林绿化通知》,1994年又发出《关于加强森林资源保护管理工作的通知》,森林资源的保护逐渐取代木材生产成为林业工作重心。一部分无木可采的林场开始主动寻求转型建立森林公园进行生态建设,到1998年前国家森林公园增加到300多个。1996年,时任国务院副总理朱镕基在视察四川时提出“把森林老虎请下山,让砍树人变成护林人”。同年,林业部颁布《关于全国重点生态林业工程建设项目及投资使用管理暂行办法》中,提出“逐步建立完备的生态林业体系”。1995年开始的森林分类管理,标志着政府对不同属性森林管理的探索进一步深入。通过将森林进行生态公益林和商品林划分,并进行分区管理,到2000年底,全部区划工作基本完成。为对生态林的生态效益进行财政补贴,政府开始建立生态效益补偿基金。

整体来看,这一时期全国的森林覆盖率和森林蓄积量已经呈现了双增长的势头,生态赤字得到了初步的扭转,但由于对森林生态价值认识的局限,国家在投入方面也比较有限,在具体执行上缺乏系统性的宏观规划,所以绿色投资与建设的效果依然不明显,生态环境的改善还没有得到全方位的体现。此外,天然林作为珍贵的生态价值宝库依然没有得到应有的保护。

(五) 全面生态建设阶段(1998—今)

1998年发生的长江、松花江和嫩江流域特大洪水,使领导人对国家生态安全达到了前所未有的重视程度,政府主动提供和保护生态公共产品的决心大大加强。时任国家主席江泽民(1998:2—8)在抗洪表彰大会上深刻反思,认为要“学会按自然规律办事,以利把我们的经济建设和其他社会事业搞得更好,实现经济建设与生态环境的协调发展”。之后,《全国生态环境建设规划》颁布,生态建设进一步确立为森林建设总体思路,生态价值被作为森林建设的主要目标,一系列保护和促进森林生态价值积累的政策开始酝酿。另一方面,新一轮林权改革启动,通过更加规范的产权界定,林农有更高的积极性提高对生态林的投入和商品林的经营效率。

这一阶段中央政府作为森林建设总体战略统筹者,开始以大规模绿色投资的方式主导中国的森林建设。1998年以后,政府启动天然林保护工程、退耕还林工程等大型森林保护工程。中央财政投资的全面介入使得森林建设取得迅速发展,据国际粮农组织的统计数据,截至2011年中国的森林覆盖率已达到22.5%,中国森林面积增长21.15%,在全球排名第13位。

在林业市场机制探索方面,2003年后新一轮南方集体林权改革推开,在改革方式上各地方的创新获得了较充分的尊重,改革在进一步明晰产权、规范市场秩序方面给予了制度保障,以充分释放市场活力。当然,目前农民自营经济林的经营还在实施计划经济体制以来的森林采伐配额制度,下一步改革尚有空间。

这一阶段,中国的森林建设逐步实现了全方位与系统化,以政府绿色投资置换森林绿色资本的方式在10多年内取得了显著的成果,推动了中国森林资源的生长,也在一定程度上改善了中国的生态现状。

通过对以上历史阶段的梳理,可以清晰地看到中国森林之路经历了对森林属性认知的转变过程,对政府和市场、中央和地方界定不断明晰的过程(见表5)。政策组织从中央主导到中央统筹、地方办事,在不同的历史阶段亦有不同阶段特征(见表4)。

表5 不同时期森林政策脉络梳理

阶段	主要目标	主要原则	主要政策	结果
1949—1957年 初步恢复阶段	恢复森林,恢复森林的生态功能,兼顾经济效益	普遍护林、重点造林、合理采伐利用木材	1. 建立多个防护林带; 2. 有计划地营造用材林; 3. 严格采伐制度	1. 森林得到初步恢复; 2. 提出一些具有生态建设思想的森林管理方案,但最终未得到落实
1958—1978年 剧烈波动阶段	保障木材生产为主,兼顾森林对农业生产和大地景观的作用	政治挂帅,坚持群众路线,坚持自力更生、艰苦奋斗,全党全民办林业,以营林为基础,走中国自己的森林建设道路	1. 大力开展群众造林运动; 2. 推动林业建设的人民公社化	1. 运动式的造林伴随运动式的毁林,系统化的森林建设出现停滞; 2. 政治运动对森林建设产生了一定的负面影响
1979—1991年 系统调整阶段	增加森林资源、增强林业活力,实现林业生产转型	加快森林培育、加强森林保护、强化林业管理、合理利用资源	1. 颁布实施《森林法》,规范林业生产活动; 2. 开展林业“三定”工作,明确划分营林范围; 3. 放开木材市场流通; 4. 建立国家公园方式,保护野生动植物	1. 森林建设重新回到正轨,森林数量和质量有所提升; 2. 出现一些林地权属划分不清、职责不明的情况; 3. 局部地区盗采现象严重,天然林破坏较为普遍
1992—1997年 生态建设起步阶段	建设比较完备的林业生态体系和林业产业体系	林业产业和社会公益事业协调发展; 对生态建设,按照事权划分和谁事谁办原则确定工程投资	1. 尝试建立林业分类经营模式; 2. 进一步开展人工造林,消灭宜林荒山,逐步扩大绿化	1. 大规模造林工程的启动一定程度上改善了部分地区的生态环境; 2. 森林和野生动物保护情况有较大提高
1998—2013年 全面生态建设阶段	全面突出森林的生态价值,建设森林生态文明,为美丽中国做出贡献	确立以生态建设为主的林业发展战略	1. 基本建立起林业分类经营,全面启动林业六大工程建设; 2. 加大林业生态建设投入,以国家投资保证森林生态建设	1. 森林数量和质量得到较大幅度提升,尤其是天然林破坏得到遏制; 2. 国家投资支撑森林建设,森林建设更加体系化

注: 根据历次“全国林业工作会议”和“全国林业厅局长会议”的相关文件总结。

三、中国森林建设变迁的内在动因

从森林建设变迁的动因来看,国家宏观政策的顶层设计对每个阶段森林政策有显著影响。以历次五年规划对森林建设的指标约束来看,在经历“一五”时期以恢复为主的森林建设并且取得了初步的成果后,从“二五”到“四五”林业建设一度陷入到以木材生产为主、片面强调经济价值的阶段。“五五”时期,随着改革开放的进程,森林建设也开始进入调整期,决策层开始反思只关注木材的林业政策。“六五”和“七五”时期,森林的生态作用开始受到关注,但在五年规划中并没有体现相关的指标。直到“八五”计划才首次将森林覆盖率和造林面积这两个与森林的生态价值密切相关的指标纳入规划中。“九五”到“十一五”时期,森林的生态价值继续得到强调,森林覆盖率也在五年计划中得到持续体现。而“十二五”规划则将森林作为具有重要战略意义的资源,不仅在数量上(以覆盖率为代表的相关指标)还在质量上(以森林蓄积量为代表的相关指标)得到体现(见表6)。

表6 历次五年规划中对森林建设的指标要求

阶段	林业建设指标	指标性质
“一五”时期	-	-
“二五”时期	-	-
“三五”时期	木材产量	约束性
“四五”时期	-	-
“五五”时期	-	-
“六五”时期	木材产量; 造林面积	约束性; 约束性
“七五”时期	木材产量; 森林覆盖率; 造林面积	预期性; 约束性; 约束性
“八五”时期	木材产量; 森林覆盖率; 造林面积	约束性; 约束性; 约束性
“九五”时期	森林覆盖率	约束性
“十五”时期	森林覆盖率	约束性
“十一五”时期	森林覆盖率	约束性
“十二五”时期	森林覆盖率; 森林蓄积量	约束性; 约束性

注: 根据历次国家五年计划(规划)的政策文本总结。

经过不断摸索,1998年以后中国最终走向了全面生态建设道路,以政府作为森林生态价值公共物品的主要提供者,中央承担全局性生态产品购买,局部性生态产品则由中央地方合作购买;通过大规模绿色投资以组织化、项目化和工程化的方式进行绿色资本置换;市场调控森林经济价值的经营,在明确市场规则和产权划分后充分释放市场活力,这一道路的特点有以下两点:

第一,在森林生态价值的购买上,明确了政府职责。从资本置换的角度来说,通过加大绿色投资规模实现了由物质资本置换出自然生态资本,使得要素投入结构“绿化”。从劳动力的角度来说,政府购买生态产品促进了森林建设的加速,实际上提供了新的工作岗位,创造了“绿色就业”,促进了劳动力结构的转型。从国民财富角度讲,森林属于全体人民的绿色福利,人们都从森林本身和因其改善的生态环境中获利,森林建设对社会系统有明显的正外部性。

第二,依据对森林属性的判断,划分政府与市场、中央与地方的边界,促进多重激励相容和互相促进。以主要林业工程的投资为例,中央与地方、政府与市场按照森林生态价值与经济价值、全局性与局部性的森林属性进行甄别,产生了不同形态的分工合作。如天然林保护工程和退耕还林工程,虽然在局部出现了地方财政压力过大的情况(刘燕和周庆行,2005:108—111),但从最终完成投资的比例来看,中央财政占绝大部分比例。而京津风沙源治理项目,三北防护林工程等区域性生态屏障建设工程,以及野生动物保护等区域多样化管理项目中地方财政和社会资金则有较多参与,体现了在局部森林生态产品购买的多方参与合作。在具有全局性工业原料保障安全的速生丰产林工程建设上,国家投资所占比例不超过20%,剩余由地方和市场主要参与,体现了国家用少量投资撬动更大社会投资参与林业产业建设的政府与市场合作模式(见表7)。

表7 国家林业主要工程中国家投资占比(2001—2011年)

单位: %

	天然林保护	退耕还林	京津风沙	三北等防护林	野生动植物	速生丰产林
2001年	93.5	79.4	93.2	48.1	57.9	10.1
2002年	94.4	100.0	97.4	49.8	72.5	3.8
2003年	95.8	92.3	92.6	58.7	48.9	1.5
2004年	94.0	89.6	97.8	38.5	49.8	1.9
2005年	94.3	90.9	97.8	47.4	47.5	3.5
2006年	93.8	95.8	94.6	47.6	56.2	7.6
2007年	81.2	91.9	93.1	55.0	69.7	16.4
2008年	94.9	88.8	96.0	41.3	60.1	4.1
2009年	84.2	89.7	88.1	37.6	49.9	1.0
2010年	80.8	85.4	86.1	24.3	57.7	13.8
2011年	92.9	79.2	89.4	59.3	68.0	13.0

注: 根据历年《中国林业统计年鉴》整理。

四、中国森林建设对生态文明建设的启示

中国森林建设的探索之路,特别是自1998年以来实现森林快速增长与经济增长并行不悖的生态文明建设成果,为如何全面科学开展生态文明建设提供了重要案例。通过对森林复杂性质的认识深入,不断调整森林建设的总体思路、目标指标与政策体系,中国逐渐探索出以国家投资购买生态产品,政府与市场、中央与地方激励相容的道路,产生了兼顾竞争、公平与生态的综合改革红利。

未来的中国还将是世界森林资源增长最快的国家,与各森林大国的差距加速缩小,成为陆地上最大的人工森林储碳库和最大的人工森林碳汇国,全国生态安全屏障体系和全国重点生态功能区基本建立,森林的生态功能大幅提升。

中国森林之路也给予生态文明建设以启示:

首先,生态文明建设不仅是生态建设,还是政治民主、政策科学的文明建设,需要科学的政策思路、目标和执行研究,需要中央与地方、国家与社会的充分协商,更需要看不见的手与看得见的手的智慧合作。所以,与以往的改革不同,生态文明建设所引领的改革将是兼顾经济发展、社会公平和生态发展的综合性改革。

其次,在生态文明公共产品提供上,要明确政府“看得见的手”的责任与义务,由政府购买绿色产品与服务,通过充分的绿色投资加速资本置换,积累绿色资本。过去十多年的森林建设,正是在国家有利的投资支持下,才实现了森林资源由赤字转向盈余,且“量”与“质”双增的良好局面。依托政府投资,撬动市场投资与社会参与,不断创造绿色就业岗位,使全社会分享生态文明建设的社会红利。从1990年代初期的森林生态建设摸索到1998年后的森林工程,除了投资规模增大外,政策设计中还兼顾生态与社会效益,在开展生态建设工程同时开展民生工程也是促进森林加速增长的重要原因。

最后,在相关经济领域,还是要依靠市场规律办事,加强市场制度建立与市场监管。以森林建设来看,在保护了应该保护的生态森林之外,通过新一轮集体林权改革等产权制度建设和现代林业的产业建设,可以逐步实现用少量的商品林提供大量林产品的高效生产。政府其中的作用不在于投资,而在于对市场秩序的保障和监督。

生态文明建设是全新的建设之路,世界上从未有一个国家在国家战略层面实践过这条道路,中国林业建设的曲折摸索也说明通过不断转变观念、明确目标指标和建立科学政策体系,必然能探索出中国自己的道路。

参考文献:

- [1]陈建成、程宝栋、印中华 2008,《生态文明与中国林业可持续发展研究》,《中国人口·资源与环境》第4期。
- [2]陈蓬 2004,《国外天然林保护概况及我国天然林保护的进展与对策》,《北京林业大学学报》第2期。
- [3]国家林业局,1999,《中国林业五十年(1949—1999)》,北京:中国林业出版社。
- [4]何俊、何建坤 2004,《中国林业建设回顾》2004年中国科协学术年会第11分会,海南。
- [5]胡鞍钢、刘珉 2011,《从森林赤字到森林盈余:林业发展转型与绿色新政》,《林业经济》第3期。
- [6]胡鞍钢 2010,《论新时期的“十大关系”》,《清华大学学报》第2期。
- [7]胡运宏、贺俊杰 2012,《1949年以来我国林业政策演变初探》,《北京林业大学学报》第3期。
- [8]贾治邦 2006,《大力推进林业又快又好发展 发挥林业在建设节约型社会中的作用》,《林业经济》第11期。
- [9]江泽民,1998,《在全国抗洪抢险总结表彰大会上的讲话》,《求是》第19期。
- [10]李俊宝 2010,《农田防护林发展历史及效益分析》,《山西科技》第4期。
- [11]刘燕、周庆行 2005,《退耕还林政策的激励机制缺陷》,《中国人口·资源与环境》第5期。
- [12]王心同 2008,《中国林业发展的经济政策研究》,北京:北京林业大学,学位论文。
- [13]张培刚 2001,《新发展经济学》,郑州:河南人民出版社。
- [14]张永利 2004,《现代林业发展理论及其实践研究》,杨凌:西北农林科技大学,学位论文。
- [15]周生贤 2003,《中国林业新的里程碑》,北京:中国林业出版社。
- [16]朱华晟、陈婉婧、任灵芝 2013,《美国国家公园的管理体制》,《城市问题》第5期。
- [17]中共中央、国务院,1985,《关于进一步活跃农村经济的十项政策》,《中华人民共和国国务院公报》第9期。
- [18]中共中央文献研究室 2013,《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第17册,北京:人民出版社。
- [19]Barsimantov J, Antezana J N. 2012, Forest Cover Change and Land Tenure Change in Mexico' Avocado Region: Is Community Forestry Related to Reduced Deforestation for High Value Crops? *Applied Geography*, 32(2).
- [20]Bhattacharya H, Innes R. 2013, Income and the Environment in Rural India: Is There a Poverty Trap? *American Journal Of Agricultural Economics*, 95(1).
- [21]Burgess R, Hansen M, Olken B A, Et Al. 2012, The Political Economy of Deforestation in the Tropics, *Quarterly Journal Of Economics*, 127(4).
- [22]Foster A D, Rosenzweig M R. 2003, Economic Growth and the Rise of Forests, *Quarterly Journal Of Economics*, 118(2).
- [23]Gibson C C, Williams J T, Ostrom E. 2001, Local Enforcement and Better Forests, *World Development*, 2(33).
- [24]Hardin G. 1968, The Tragedy of the Commons, *Science*, 3859(162): 1243 - 1248.
- [25]Pigou A C. 1952, *The Economics of Welfare*, New York: St, Martin's Press.
- [26]Rudel T K. 2009, Tree Farms: Driving Forces and Regional Patterns in the Global Expansion of Forest Plantations, *Land Use Policy*, 26(3).
- [27]Schlager E, Ostrom E. 1993, Property-rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economics*, 68(3): 249 - 262.
- [28]Takahashi R, Todo Y. 2012, Impact of Community-Based Forest Management on Forest Protection: Evidence from an Aid-Funded Project in Ethiopia, *Environmental Management*, 50(3).
- [29]Zhao H X, Uchida E, Deng X Z, Et al. 2011, Do Trees Grow with the Economy? A Spatial Analysis of the Determinants of Forest Cover Change in Sichuan, China, *Environmental & Resource Economics*, 50(1).

(责任编辑:匡云)

had divergences on specific problems ,they observed the principle of judicial independence strictly which guaranteed the legitimacy of the judgments on the basis of international rule of law.

Environmental Assessment , Local Official Promotion and Environmental Management——Empirical Evidence from 86 Main Cities of China (2004 – 2009)

Sun Weizeng , Luo Danglun , Zheng Siqi , Wan Guanghua

In the past , due to the excessive pursuit of political promotion incentive based on economic growth by local officials , China experienced a rapid economic growth , but meanwhile the environmental pollution and energy consumption has become even more serious. With the evaluation mechanism of local officials becomes more scientific , the environmental assessment which mainly consists of the improvement of environment quality and energy efficiency already have some positive effect on the probability of local official promotion; and in larger cities or cities with stronger executive power , the effect is more significant. The changes effectively promote the sustainable economic growth in urban China. In addition , the education level of local officials and publics also has a positive effect on the improvement of environment quality of the city.

Pioneer of Ecological Civilization: Chinese Forest Road (1949-2013)

Hu Angang , Shen Ruomeng

Forest construction is a microcosm of Chinese ecological civilization construction process. Chinese forest construction concept evolved from *forestry economic benefit priority to ecological benefit priority*; forest construction system evolved from completely planning system to government-market work-together system; forest organization evolved from central government oriented mode to the local-central co-ordination mode. Ultimately , China achieved the *green miracle* since 1990s , without reining in economy development , and changed from forest deficit to forest surplus. With the deepening in the concept of forest properties , the government continues to adjust the general idea , objectives , and policy system in forest construction , and eventually explores a featured road , which employs government invest in purchasing eco-products; encourages the market-government compatibility as well as central-local ecological incentive compatibility. Above all , the case acts as a typical case in ecological civilization construction and a solid policy practice.

The Terms of University in Medieval Europe

Zhang Tao

The medieval university had three terms: *universitas* , *studium* , *studium generale*. According to historical records in Latin language , the above three terms appeared in a chronological sequence , which did not substitute for each other in the Middle Ages. Each one of them referred to a particular aspect of the medieval university: *universitas* was the form of its organization , *studium* indicated its teaching model as a school , *studium generale* demonstrated its universal recognized privilege. The proofs for this explanation come from Latin sources. Meanwhile , the information in these sources outlined the origin of universities in Europe at the end of the 12th century and the beginning of the 13th century.

The Serious Flood and Financial Loss in 1823 During the Qing Dynasty in China

Ni Yuping , Gao Xiaoyan

In the year of 1823 , there broke out a big flood during the Qing Dynasty in China. About 340 counties were in flood and half of them were in disaster. A heaved loss happened. The loss can be divided into two kinds , direct loss and indirect loss. The total loss was about 24 million tale of silver , more than half of annual financial