

亚太林业委员会

林业机构改革

——亚太区域国家林业机构重组的经验

 中国农业出版社



亚太林业委员会

林业机构改革

——亚太区域国家林业机构重组的经验

帕特里克·德斯特 克里斯·布朗 杰瑞米·布罗德黑德 编
里根·铃木 罗宾·莱斯莉 珠口明子

张 莉 邱敦莲 曲春红 李滋睿 译
车江旅 毕洁颖 刘福江

张 莉 朱增勇 审校

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
2009·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

林业机构改革：亚太区域国家林业机构重组的经验 /
() 德斯特 (Durst, P.) 等编；张莉等译. —北京：中
国农业出版社，2009.10

ISBN 978-7-109-13608-3

I. 林… II. ①德…②张… III. 林业—组织机构—体制
改革—研究—亚太地区 IV. F316.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 189347 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘爱芳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：880mm×1230mm 1/16 印张：10.5

字数：300 千字 印数：1~3 000 册

定价：30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

17—CPP/09

本出版物的原版系英文，即 *Re-inventing Forestry Agencies. Experiences of Institutional Restructuring in Asia and the Pacific*，由联合国粮食及农业组织于 2008 年出版。此中文翻译由中国农业部国际交流服务中心安排，并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

ISBN 978-7-109-13608-3

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。为教育和非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其他商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函：

Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch

Communication Division

FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

或以电子函件致：

copyright@fao.org

© 粮农组织 2008 年（英文版）

© 粮农组织 2009 年（中文版）

内 容 提 要

跃进式变革是否比渐进式的转型更有意义？私营机构比公共机构更好吗？小规模机构比大规模机构更好吗？权力下放意味着权力的丧失还是得到控制权？权力下放给谁？森林保护和生产在法规和实施层面上应该分开还是结合？林业机构改革的目标和目的充满了危险和缺陷，但是要保持在现代社会发展潮流中生存，所有的机构都必须经历这个过程。

由于新的保护规定以及社会本身和社会对森林需求的巨大变化，森林管理机构必须与其他部门既相互竞争又相互补充，以实现其社会价值。因此，机构重组或重新定位可能是抓住机遇并避免丧失机会所必须的。

本书概括了亚太区域 8 个国家的 9 个林业机构改革经验——中国、印度、马来西亚、尼泊尔、新西兰、菲律宾、美国和越南。当然还有其他文章总结了这些和其他林业机构重组的更多经验。希望其他打算改革的机构能够借此深入了解林业机构改革中固有的问题、机遇与挑战并从中受益。

序

在亚洲和太平洋区域，森林的功能正在逐渐改变，从木材生产转向了包括社会、环境、经济和文化等更多领域。在森林景象发生变化的同时，林业用户也发生了明显的改变，他们的兴趣范围扩大了，呈现多样化的特点。目前，已知的林业用户包括贫困人口、依靠森林生存的当地居民、成熟的全球碳市场投资者以及其他一大批缔约方和个人。

社会对森林及其产品的需求快速增长，需要招募“新的营林者”，以便满足人们对传统林业机构的新需求。在亚太区域，具有长期法律地位和丰富经验的国家机构仍是林业部门的主导管理者。但是，许多机构由于没有满足现代社会对森林提供服务的需求而遭到严厉的谴责。如果这些机构继续管理林业，多数都迫切需要重新定位，使之成为灵活、敏捷、有活力的实体。

为了有效地应对需求的变化，林业机构必须问自己：重新定位的目标是什么？如何利用其他的经验？改革通过循序渐进的方式是否比激进的方式更适合？基本的和不必要的机构改革是否能区分开？既定利益的强制性改革是否能够避免？这些问题以及其他许多问题似乎对机构重新定位能否取得成功都很重要，一旦开始改革，还需要保持改革的动力。

本书是亚太区域国家和机构林业改革进程的九个案例研究的汇编。本书分析并指出了决定林业机构效率的一些明显因素，概括了在应对变化需求中不同国家改革轨道的共性和特性。同时本书进一步指出了林业管理的主要趋势，包括权力的下放、职责的分担、森林多重功能的认识以及这些功能间可能出现的冲突。调控职能、战略职能与实施职能分离是一个趋势，相应的机构重组和资金的重新分配也是一个显而易见的趋势。

本书的目的在于提供一些支持林业机构重组和重新定位的方法和原理。通过比较分析，本书提出了关于国家林业机构的组织结构、职能和战略等方面的建议，以适当地应对森林和林业周边快速变化的环境。

联合国粮食及农业组织
助理总干事兼亚太区域代表 何昌垂

致 谢

本书是许多个人和单位合作的成果，目的是进一步提高区域内林业机构的服务提供能力。

咨询和出版工作是在亚太林业委员会的框架下完成的，Patrick Durst 先生进行了组织和监督，Chris Brown 先生协调了整个工作。

感谢案例研究作者出色、奉献性和耐心细致的工作，他们是 Zhang Lei（中国）、R. C. Sharma（印度恰蒂斯加尔邦）、H. Norini（马来西亚林业研究所）、Keshav Raj Kanel 和 Dhruva Prasad Archaya（尼泊尔）、Colin O'Loughlin（新西兰）、Renato A. Rueda（菲律宾）、Barney Chan（马来西亚沙撈越）、Doug MacCleery（美国）和 Tan Quang Nguyen（越南）。

特别感谢 C. T. S. Nair 先生，他完成了综述分析，承担了大量的文章初审工作，并参加了专家咨询。还要感谢 Regan Suzuki、Pernille Hansen 和 Jeremy Broadhead，他们合作撰写了综述部分。

感谢菲律宾环境与自然资源部的员工，特别是 Marcial Amaro Jr.、Romeo T. Acosta 和 Mayumi Ma. Quintos，他们辛勤、出色地组织了专家咨询会。

专家咨询会启发了许多有价值的案例研究分析，整个区域的发展趋势分析由 Neil Byron、Juan Pulhin、Per Rudebjer、Laslo Pancel、Lu De、Dechen Dorji、Xie Chen、Ram Prasad、Tang Hon Tat、Hideki Miyakawa、Ernesto Guiang、Manuel de Silva、Mario Nunes、Philip McKenzie、Oliver Agoncillo 以及其他前面提到的人共同完成。

编者还要感谢联合国粮食及农业组织的许多其他同事们，他们在整个过程的不同阶段做出了贡献。

诚挚地感谢美国农业部林务局和新西兰农林部对本项目提供的资金支持。

本书中的案例研究已经过编辑，对作者提交的原稿进行了大幅删减。编者对编辑中可能出现的错误和疏漏深表歉意。

目 录

序

致谢

概述：林业机构的重新定位	(1)
十字路口的公共林业机构：他们衰退了吗？	<i>C. T. S. Nair</i> (5)
林业机构改革：1994 年以来越南林业机构的重组	<i>Nguyen Quang Tan</i> (13)
美国林务局的重新定位：从保管式管理到生产林管理 再到生态系统管理的演变	<i>Doug MacCleery</i> (30)
菲律宾环境与自然资源部的林业机构改革：案例研究	<i>Renato A. de Rueda</i> (53)
1986 年以来新西兰林业部门的机构改革重组以及其他变化	<i>Colin O'Loughlin</i> (69)
林业机构改革：尼泊尔支持社区林业的机构创新	<i>Keshav Raj Kanel, Dhruva Prasad Acharya</i> (90)
马来西亚沙捞越的机构重组	<i>Barney Chan</i> (110)
林业机构改革：1986 年以来马来西亚林业研究所的建立与机构重组	<i>H. Norini</i> (118)
林业机构改革：恰蒂斯加尔邦林业局的成立——过程与关键问题	<i>R. C. Sharma</i> (130)
中国林业机构的改革	<i>Zhang Lei</i> (146)

概述：林业机构的重新定位

经济、环境和社会结构的快速变化要求林业机构必须转变自身以适应新重点和满足新需求。伴随着全球化进程，国家和地区事务变化的浪潮越来越影响着林业部门。一方面，财富增加，贫困率降低，获取的信息越来越多，加之对社会公平的需求，激发了参与式管理和权利下放的动力。另一方面，亚太区域内森林资源严重的恶化，无论数量和质量都严重退化，导致人们对许多传统国家林业机构的职责、目标和机构文化产生了质疑和批评。此外，经济、社会和技术的转型带来政治压力，也迫使亚太地区多数林业机构的行为、职责和运行机制发生改变。

通常，林业机构可感知的缺陷和失误，迫使林业部门主要以重组形式重新进行机构定位，而不允许林业机构以更有机的方式慢慢演变来应对变化。但是，对一些机构来说，例如美国农业部林业局，演化方式是其重新定位的一个重要特征。本书中所描述的重要的机构缺陷包括：

- ①林业管理体系不能充分地保护森林资源；
- ②提供的森林服务不足和不完整；
- ③不能以必要的经济效率传递成果；
- ④不能充分保障居住在森林中的贫困人口的生计；
- ⑤应对新需求反应迟缓，在决策时不能保证关键用户具有代表性。

关注到亚太地区盛行着一些林业机构重组的趋势和方法，编者发起了编撰《林业机构改革》一书的动议。本书中案例研究描述了作用在区域林业机构中的各种力量，以及各个国家调整和适应的对策，并详细介绍了中国、印度、马来西亚（沙捞越和马来西亚林业研究所）、尼泊尔、新西兰、菲律宾、美国和越南等国家的最新经验。本书明确了关键性主题和驱动林业发展的动力，分析了各个国家如何重组他们的林业机构以应对快速变化的森林景象以及快速演变的需求。

世界经济、社会和政治的一体化或称全球化，是 20 世纪和当前 21 世纪的明显特征之一。在以前，从来没有这么多国家都按如此相似的规则运行。世界贸易组织和区域贸易区，比如欧盟的出现，都是国家之间相互作用方式和管理模式重新定位的表现。这些在实行高度计划经济和非市场经济体制的国家也很盛行，在亚洲引发了主要的重新定位。对政府的影响是，政府要思考该如何组阁和运行，政府目前应该扮演何种角色——政府曾经扮演的角色需要重新改写。

林业机构没有幸免于管理全球化趋势的影响。这些影响包括：全球化和经济自由化；政府职能的私有化；贸易的重要性日益增加；多学科和多用户方法出现；在竞争的环境中保持生机的需求。随着全球化和国家间的关系日益紧密（主要通过紧密的经济联系和密切的信息交流），发生的许多趋势是一致的和普遍的。例如，在新西兰和沙捞越之间，在尼泊尔、菲律宾和印度的恰蒂斯加尔邦之间都具有很强的相似性。亚洲和太平洋地区广泛存在着比较突出的主题。

1. 私有化、公司化和商业化 私有化是在讨论全球和亚太地区森林管理选择时重复出现的主题。然而，从讨论进展到实施的还相对稀少。新西兰是世界上率先实行大规模人工林私有化的国家之一。在 20 世纪 80 年代末期，新西兰政府认为林业局追求的多重目标之间可能存在冲突，会降低机构效率，并导致次优林业经济发展。因此，首先，政府撤销了林业局，成立了一个新机构以保证生产，并将商业林业与环境和保护林业分离。随后，在 1990—1996 年间，政府将 53 万多公顷的商业林卖给了私有部门。绝大多数政府所有的人工林资源被私有化，目前大多数掌握在海外投资者的手中。

在马来西亚沙捞越，沙捞越林业公司的成立提供了有价值的企业化运作模式，甚至现在评估其成效还为时过早。国际社会广泛批判沙捞越热带雨林的高砍伐率，并成立了国际热带木材组织

(ITTO)，其使命是评估沙捞越的森林资源如何能被更好地管理。研究结果建议，大幅增加林业部门的员工，但这是政府不愿接受的，因为这暗示着财政支出和总体管理规模的扩大。因而，政府最终提出了一种模式，即由一个新的公司实体行使森林经营管理的职能，而法规和政策的制定职能仍保留在林业部，在这种创新性的制度安排下，建立了沙捞越林业公司。它是一个政府管理的私有公司，使国家能够“砍掉政府官僚”，从而提高效率。沙捞越模式提供了一个独特的创新机构重组的范例，即林业部门的机构重组是在提高工作表现和严格的资金限制双重压力下进行的。

如果说新西兰和沙捞越的巨大的林业商业化趋势还比较隐蔽，马来西亚林业研究所的重新定位则将这种趋势充分体现出来。马来西亚林业研究所转变为一个新的独立机构，研究所不仅要研究，还有着机构创新的需要和想法。机构重组使研究所很大程度上具有独立性，从而自主确定研究方向，追求自己的研究绩效。最重要的创新之一是较大范围地满足马来西亚工业的研究需求，并使研究成果广泛地商业化。这一重组的重要性可以通过马来西亚橡胶工业的规模化和成功发展来反映，马来西亚橡胶工业的大规模发展很大一部分归功于马来西亚林业研究所的重新定位。

2. 权力下放和参与式管理 权力下放是将管理权力从中央下放到区域或地方，也包括将权力转交给社区或个人。权力下放还重新分配权利和责任，并重新分配利益和风险。权力的下放，特别是关系到自然资源时，可以提高效率，提高公平性，并且通过将决策权转移给那些最直接受影响的人，从而提高了地方的参与性。权力下放是通过授权使当地群众管理资源和他们自己的生计，被认为是一种实现民主效应的最有效方式。

森林资源管理的公众参与日益重要，主要有以下几个原因：通过当地群众的参与增加了改善结局的机会，解决了决策者的集权和孤立问题，出现了支持土著居民、农村贫困人口以及实施更好的环境管理的拥护运动，提高了普通公众的教育水平以及使全球化影响日益加大。公众参与森林管理有多种形式：印度的联合森林管理，亚太区域内的社区森林协议，并且在诸如美国等许多发达国家民间社团在森林管理和利用上也有强大的话语权。

在菲律宾，权力下放和普及参与式方法遭到了土著居民的反对，认为会威胁他们传统的生计。这些抗议最终导致通过了土著居民权利法案（IPRA）。由于控制祖先的土地是焦点问题，环境与自然资源部为此在其特别事务办下设立了土著社区和祖先领地处（ICAD）。接着颁布各种法律以提高土著居民权利和意识，特别是明确有关管理方式和林地的真正所有权，使传统土著居民的森林利用活动变得合法有效。虽然菲律宾在接受公众直接参与森林管理上没有轻易的转型，但它允许民间社团广泛参与森林资源的管理。

在尼泊尔，由于政府部门的无效管理，森林退化严重，最终促使森林管理职责下放到地方社区。但解决森林退化问题的方案最初只强调技术层面，并且集中实施了相关技术，却把重要的战略要素忽略了。森林周边社区居民的减贫和增收是阻止森林退化的关键，在利益公平共享的前提下，将权力和职责下放到社区森林用户群体成为尼泊尔森林政策的基石。

恰蒂斯加尔邦则对参与森林管理的当地居民给予特殊的补贴。新的国家森林政策设想参与式森林联合管理（JFM）将形成恰蒂斯加尔邦森林管理的基础。不过在具体实施中，对于JFM方法认识上的差异，又导致设计了一些创新性的制度安排，这些制度提高了当地居民的生活水平，促进了对森林资源加强管理。恰蒂斯加尔邦提出了人民保护区和公共—私有伙伴关系等新概念，并开展了创新性的试点项目，制定了新的利益共享制度。恰蒂斯加尔邦是一个鲜活的例子，需要重新确定森林管理广泛的内涵以适应当地的具体情况。

3. 分权化和合理化 权力下放过程可以以不同的方式实施，而且下放的程度也不同。分权化是一种权力下放的重组过程，并且通常被认为是一种不太全面的权力下放形式。在分权化的过程中，决策权或资源管理权从中央政府机构转移到省级或地方政府机构。

在越南，国家的“经济革新政策”引发了全面改革，驱动林业部门的地方分权和改革进程。越南最初设计和发展的林业机构采用高度集中的管理方法，随着越南向市场经济的逐步转型，政府面临着严峻的挑战。此外，在战后国家重建时期，森林资源遭到严重的破坏。越南政府选择是采用分权政策应对挑战。以前由国家机构管辖的林业职权下放给人民委员会（相当于市级政府部门），较

低级的管理机构（省级和地区级）负责森林的保护和开发，并对上一级负责。支持越南这些分权程序的基础是使决策更准确地反映真实情况的热切希望和需要。

在中国，过去 50 年来林业发生了翻天覆地的变化。文革期间，林业部门的机构瘫痪，并且大范围开采森林。20 世纪 80 年代情况发生了变化，人们认识到国家迫切需要重新绿化，同时中国也开始应对市场经济体制发展带来的巨大经济变化，林权改革和森林管理职责下放到农户和集体也是一个主要的改变。近年来，国家重点关注是环境重建，开始缩减国有林业企业，开展大规模的植树和森林管理工程（如退耕还林工程）并在此过程中鼓励农户承担相应的职责。

新西兰、沙捞越以及马来西亚林业研究所的机构改革主要目标是行动和资产合理化，以提高林业部门的效率和国际竞争力。这种促使政府效率提高的努力表现为部委和司局的开支缩减和部门精简。这种趋势迫使人们根据人力和资金资源的缩减，重新思考林业机构扮演的根本角色。中国的案例研究描述了在 1982—1988 年间国务院主导的三次主要的机构重组中政府机构的全面精简。改革的目的一是缩小管理规模，二是遏制微观管理上的官僚作风，进而引发政府宏观和微观职能的分离。在亚太地区，虽然没有一个国家的改革能比得上中国的规模，但几乎所有国家都同样展现了管理规模缩减的趋势。

4. 机构变迁 案例研究概括了前面提到的大规模实施的“大爆炸式”机构重组的方法。而美国农业部林务局采用的是另一种方式——在应对变化的需求和挑战的过程中逐步演化。

第二次世界大战后，美国农业部林务局具有一个非常明确的职责，即为迅速增长的经济提供木材。森林局被看作是国民经济进步的支持者和就业机会的提供者。然而，到了 20 世纪 70 年代，管理全国森林资源的意识渗透全社会，与新规划和参与式方法相关的多功能森林管理和森林保护取代了木材生产，成为优先重点。这一变化要求雇佣新员工，要求他们具有适应管理社会、环境和娱乐功能的新技能。在 20 世纪 80 年代，森林管理的重点转向森林资源的保护，造成这种转变是通过法律手段而非政治或经济手段实现的。标志性案例——北方斑点猫头鹰以及其他法律挑战要求机构招聘能够熟练管理林业局的新职责问题的新员工。最近，林业局正在行使新的、修订的职责，比如森林恢复和减少林火风险等。美国农业部林务局基本的经验仅仅是适应和调整，而不是完全重新定位。

5. 成功的机构改革 权力下放、地方分权、广泛参与和私有化是国家林业机构意识到森林管理低效后的共同应对措施。在新西兰、沙捞越、尼泊尔和中国的案例研究中，林业部门明显地反映出将法规和战略职责与经营职责分离的趋势。其主要驱动因素是明确划分职责范围来消除利益冲突，并允许机构聚集在较窄的目标上。这种职能简化的主要代价是损失了潜在的合力。例如，如果一个机构的任务仅是为了木材生产而管理森林，它的绩效考核仅仅以此指标来衡量，那么外在的水土保护、生物多样性保护、非木材林产品的生产等可能在绩效中被弱化或全部被忽略。以森林保护管理为唯一任务的机构中也同样存在这样的争论。这些论据证明应该维持广泛的多用途框架，而不是采用这种明确划分职责范围的方法。但如果这种机构能成功实现较窄范围的目标，而不是在一个广范围目标下失败，它的作用也不应该被低估。

咨询和分享促进人们参与到转型过程中，使责任的承担者更加广泛，能获取更好的信息以适应变化，并且（理论上）有利于更好的决策。列出这些因素的原因是它们在尼泊尔、中国和菲律宾显得非常重要。在尼泊尔，权力和职责下放到森林用户群体，通过开放的讨论、协商和建立共识导致决策与森林管理的关系更为紧密。在越南和中国，政策的监测与研究很重要，它强调了决定机构成功与否的关键是能否认识现实情况。

新西兰、沙捞越、尼泊尔、越南和菲律宾的研究得出，需要培训员工以有效地承担与机构新职能相关的工作，具体可以说成“重新定位”或“建立新观念”、“再训练”、“启发员工思想的变化”。在美国，通过雇佣新员工以满足扩展的需求，但是原则保持不变——机构专长必须与机构目标相协调。在森林管理职责分解给新群体时，能否成功取决于能否为这些群体创造学习和获取必要的技能、信息和知识的空间和机会。

如果实施不利，好的改革模式也可能失败。林业机构成功的重新定位不仅需要适当的改革理

由，还需要使改革成功的恰当要素。在影响新西兰、沙捞越和美国改革的因素中，有远识的领导，能够得到政治支持以及赢得跟从者的能力和影响感化力是非常关键的。

对机构变革的广泛支持不仅有助于改变林业机构以实现目标，也可以以此来促进全社会的广泛变革。国内和国际的网络化为马来西亚林业研究所的改革提供了支持，而在尼泊尔、越南，来自国际捐助机构的强有力支持有助于确保农业和农村发展部及其下属部门的建立。在菲律宾，除了国际援助，与非政府组织和民间社团组织的合作支持了环境与自然资源部的司局将权利拓展和下放到社区。成功重组的其他重要原因包括：存在其他机构重组方式的参照模式（FRIM），机构独立（中国），充分的资金支持（马来西亚、菲律宾、美国），改革进程中能够维持动力（尼泊尔）。

6. 结论 一个明显的经验教训是机构重组和改革进程没有万能药。亚太地区的国家中，社会、经济、物理和政治因素明显不同，因此机构变革必须适应自己国家的具体情况。当然当组织结构、功能和价值关系健全时采取一种渐进的改革方式来避免激进改革，显得更具有吸引力，但在许多情况下这些关系是十分不协调的，以致有必要彻底变革。

为了成功并保持生机，机构需要保证有灵活性、有战略管理能力、有很强的感知力和组织文化来应对变化。最重要的经验是，除非一个机构的组织结构完全与该机构的价值和方针、目标和功能相匹配，否则这个机构将很难有效地完成它的使命。

十字路口的公共林业机构：他们衰退了吗？

C. T. S. Nair^①

尽管人们的工作方式发生了显著的变化，但是便于人们开展工作的机构不如预期变化得那么多……21 世纪的组织机构不适合 21 世纪的工作者。

(经济学家，2006 年 1 月 21 日)

一、引言

公共林业机构的改革是大多数国家面临的一项主要挑战（Bass 等，1998；世界银行，2005）。尽管政府的林业部门长期主导森林管理，但新生力量——比如私有部门、社区组织、民间组织和其他政府机构——正逐步接管他们的许多职责。同时，公共林业机构需要承担新的职责，按照惯例这些通常不属于他们的职责范围。所有这些因素都要求必须重新评估公共林业机构的价值和职责，并做出适当的结构调整来保持与他们运行的环境相适应。在竞争日趋激烈的环境中，生存的准则就是适应与重新调整或者逐渐衰退。

大多数公共林业机构历来都是作为“指挥和控制组织”而建立的，并且组织成立的时间越久，这种组建方式就越根深蒂固。要转变成更加合适的“协调与连接”模式（Malone，2004）面临着巨大的挑战。在许多国家，如果不同时进行机构改革，林业政策和立法的改革将是无效的。尽管机构改革是商学院学习的一个主要科目，但这类知识还没有渗入林业部门，并且在多数情况下，努力改革的结果未必能改善目前的状况。虽然公共林业机构的角色已经发生了改变，并且还将继续变化下去，但是需要搞清楚的是如何改革他们，同时还要避免一些意想不到的问题，有时这些问题会把事情变得更糟。

二、改革的动力及其含义

许多相互关联的因素，包括机构外部因素和内部因素，但主要还是外部因素迫使机构重组。一些因素特别重要，比如，长期的社会变革（往往包括有助于收入和分配增长的较大经济改革），尤其是林业部门内外政策的改变以及科技进步会带来一系列的直接改革动力。下文将简要概述这些因素以及它们如何促使机构变革。

1. 长期的社会变革及其影响 社会基本的长期变革影响着感知力、价值观，而且更重要的是影响着人们对各种商品和服务的需求及其提供的方式。一般来说，大多数发展中国家都是以土地依赖型的农业社会为主，还有极小部分是森林依赖型社会，属于工业规模小的后工业化社会。经济体制结构上的变化减少了农业和林业依靠型社会的份额。随着经济的增长和经济多样化发展，工业社会（主要基于资本密集型产品）和后工业化社会所占的份额趋于扩大。

这些不同的社会对商品和服务的需求明显不同，满足这些需求的技术和机构也同样是不同的（Nair，2004）。例如，森林依赖型社会的生计都来自于森林，包括文化、社会和思想价值观，而农业社会的需求完全不同，他们把有权使用土地（通常在农业人口扩张的背景下通过砍伐森林获得土地）和生计农业看作是头等大事。工业社会的主要推动力是把森林作为一种原料资源，越来越关注生产力和质量的提高。随着后工业化社会的发展，管理的目标发生了变化，提供环境服务成为首要目标。除了留出大片森林主要用于实现环境效益，甚至对生产性林业也进行严格的控制以保障森林

^① 高级经济学家，联合国粮农组织林业部林业经济和政策司。Email: CTS.Nair@fao.org。

的环境功能。这种做法在某种程度上使得许多后工业化国家的木材生产在经济上不划算，从而促进了林业投资向低成本的新兴经济体转移。

2. 变革的近端驱动 社会结构的长期变革，尤其是不同社会所占比例的改变，归因于不同的近端驱动，包括经济、社会和环境政策的变化。当基本变革缓慢进行时，多种因素和事件，比如严重的预算危机和洪水之类的灾变性事件可能会引起政策的连锁反应，使合适的机构变迁成为必要。

(1) 政治和社会条件的改变 政治感知力的变化及其对经济和社会政策的影响是机构变迁的重要驱动力。经济自由化政策使私有部门越来越多地参与资源管理，而政府的作用相应减弱。至于政府和私有部门角色的相互变换，存在着很宽泛的环境。一些从前实行中央集权计划管理的国家对早期属于政府所有的森林已经恢复了私有制（世界银行，2005），其他一些国家也按照同样的做法正在进行所有权与经营权的分离，最初只是由非国家主体（尤其是地方社区、农民和工业界）参与森林管理，而所有权并没有完全转让。

公有林（特别是工业种植园）成为一个非常明显的非投资对象，尤其是在预算危机和不断追求经济自由化政策的背景下更为突出。由于木材的历史战略意义以及森林提供的环境服务，森林的公有制被认为是合理的。许多因素，包括来自其他来源，尤其是来自私有土地的木材供应增加，在某种程度上逐渐削弱了公共部门控制森林的战略动因。随着经济效率和竞争力的日趋重要，私有部门涉足木材生产已经获得了广泛的认同。私有部门参与环境服务的提供同样也得到认可，比如提供休闲娱乐服务，它是顺应市场交易规律的。

虽然一些国家受效率报酬的驱动而采取脱离公有制的政策，但在另外一些国家，公平和社会公正是政策变革的重要驱动力。变革包括土地所有权的转让（即根据2006年12月印度议会通过的部落土地所有权法案所规定）、森林管理的合作伙伴关系和利益共享（即根据各种森林联合管理制度安排）。所有这些都影响着公共林业机构的职责和作用，要求他们进行实质性的改革。

(2) 经济强制 不断变化的经济形势，在很大程度上影响着商业生存能力，它是迫使机构变革的主要因素之一。被安排来生产商品的公共部门和组织对变革特别敏感，在许多国家，林业部门仍然通过调节成本和销售价格以及排除竞争来保持对木材生产的控制，并利用与木材收获和运输有关的法律法规来维持对木材生产的完全垄断，甚至包括私有土地上的木材生产。但经济全球化政策和各种控制因素的消除逐渐改变着这些方式。全球化消除了影响资金流动和科技推广的障碍因素，从而加快了这种变革的进程。传统的公共部门和组织由于受到保护而幸存下来，但不能照这样继续下去，可选择的办法相当有限：要么彻底改造，要么消亡。

(3) 环境政策 对环境退化的关注日趋增加，导致了政策的改变，同其他政策变化一样，这些变化必须要有适当的制度来响应。当不利的经济影响变得非常明显时（例如气候变化，洪水、飓风之类的灾变性事件，土地退化、沙漠化和生物多样性减少的逐渐加剧等带来的影响），或者当一些诸如娱乐消遣之类的环境服务需求逐渐增多时，环境问题就被提升到了首位。遵守国际公约和条例的义务同样也会导致一些重大的变化。在许多国家，由于林业机构主要关注木材生产而没有足够的能力来解决环境保护问题，因此保护区管理不再归他们控制了。任何一个组织都必须在其功能和结构上做出重大的变革，否则，就要为经过完美设计来执行特定任务的新组织让道。

(4) 科技进步 科技发展是机构变革的另一种主要的驱动力。信息和通讯技术的发展似乎对组织机构的影响更大（联合国，2005）。通讯的迅速发展需要快速地响应，始终不变的传统逐级管理已经不适应时代的发展了，这也促使等级制的组织结构向更加扁平化的组织结构转变。信息通讯技术还增强了公众的信息获取能力，见多识广的公众正在就商品和服务供给的效率以及社会和环境责任的遵守方面提出更多的需求。信息资源的激增削弱了一些人的权利，而这些人曾因是少数控制信息资源的人而兴旺发达。过去公共林业机构自身拥有的大部分信息已经进入公共领域，在某种程度上此行业也不再那么神秘了。

三、公共林业机构如何应对变化

以上所描述的驱动力对林业部门来说有很多直接和间接的含义，这无疑使得与森林和林业有利

益关联的人越来越多，森林用户也更加多样化。变革产生的一些影响有：

- ①实现多重目标需要具备非常多样化的管理和技术能力带来了压力感；
- ②出现了特殊利益团体，能够动员起支持力量以指引公共政策朝他们认为合适的方向发展；
- ③打破了林业议事日程；
- ④部门界线更加模糊，尤其考虑到来自森林外部特别是农场土地的木材和非木材林产品的份额日渐增多。

所有这些因素导致了不同的制度反应，下文中将进行论述。

1. 机构变革的大方向 在亚太地区的一些国家以及其他地方，公共林业机构属于最古老的政府服务部门，最初是为了保护木材资源和猎场而建立起来的。不同的国家在资源的管理和配置上所采用的方法已经不同程度地发生了变化。表 1 概述了林业组织的管理目标和方法以及对其结构和功能的影响。

表 1 体制框架的变化

资源管理目标	主要任务	功能和结构
开采和利用所有自然条件下生长或可获得的资源（比如采伐天然林），保证未来的战略木材供应	开采资源，排除其他活动	通过等级制的组织结构来管理资源
改善资源状况（管理投资，包括像人工林等的资产创造投资）	通过土地、劳动力和资本的投入积累资源	该组织重点关注资源管理，着重强调技术和管理能力
授权和支持其他参与者——私有部门、农民等——开发和管理资源	营造能使其他参与者有效管理资源的环境	该组织具备协商、促进和冲突解决能力，具有多样化和对不同用户的多种需求做出快速反应的能力

通常情况下，由于公共林业机构是在很久以前建立的，因而不同的管理特点和方式都混杂在一起。亚太地区的许多林业部门都经历过主要任务从森林管理到森林保护的转变。随着时间的推移，已经迫使他们向资源管理和促进型组织转变。然而，在大多数情况下，封建的价值观和看法一直存在，促进了文化顺从，使得变革极其艰难（插文 1）。

插文 1 顺从文化

许多林业部门不鼓励林业官员去质疑他们的角色。主要的原因是：这是殖民主义者的沿袭，是一种复杂的官僚做法，即奖赏永久保持最能取悦上层领导的现状的官员。这种做法经过很长一段时间后，也就走到了尽头。

——Bass 等（1998）

2. 林业机构的变革 在森林茂盛的国家，大多数公共林业机构的建立主要是为了经营木材资源，同时他们还承担其他一些职责，包括木材制品的加工和销售以及环境服务的提供。低强度的木材生产（还有更特殊的，为了战略需求而保护木材资源）使得包括环境服务提供在内的其他目标能够实现。林业部门还承担了包括野生动植物的保护、管理、研究、教育、培训和推广等相关职能。

新参与者的出现，对特定产品和服务需求的增加以及解决竞争对手之间的冲突的难度，都使多用途管理极为困难。越来越强调专业化，以及把任务委托给具有特定技能的单位或组织的状况要求林业机构必须进行以下多种改变：

①除了传统的政府控制林业部门外，还有几种可选择的办法可以用来履行木材生产的职责。这包括建立公有国营商业公司——类似半国营的，比如林业开发公司，它具有很大的经营灵活性。作为一种选择，许多国家已经采取了这种方式。这样做在某种程度上也是为了避免彻底私有化，毕竟私有化依旧面临政治阻力。然而，在一些国家，私有部门以产业和用户的身份参与森林管理已获得了动力，并出现了一系列的制度安排，其中包括产业—社区合作伙伴关系。总的来说，公共林业机构在管理木材生产中作用正在消减。

②同样，对增强环境服务的需求逐渐增加也导致了机构变革，比如，独立的野生动植物保护区或国家公园服务部门的建立确保了野生动植物的管理比预想得到的关注要多。而在一般情况下，林业部门更多关注的是木材生产。在许多情况下，这些机构都被赋予了足够的自治权，他们能够用获得的收益进行再投资来改善公园的管理。与木材生产领域一样，让私有部门和社区参与国家公园和其他自然保护区管理的努力在不断增加，这也需要重大的机构变革。

③研究与开发是另外一项重要职责，它经历了主要的机构重组。林业研究已经成为大多数政府林业部门所必需的一种职能，由于研究的复杂性逐渐增加，需要提供一个允许开放式思维的、灵活的、适应的环境氛围以迎合不同用户的需求，这些都导致了制度安排方面的重大变革（Nair等，1998）。最终结果一是建立自治的公共研究机构，二是私有化，三是通过竞争程序进行外包研究。

四、公共林业机构改革中的问题

1. 正视改革：对反应的概述 面对各种压力，包括林业机构在内的公共部门组织有不同的反应。这些反应大体上可以分成以下几类：

①不管变革是对还是错，当一个组织认为变革是暂时的，而且经过一段时间后形势会回归“正常”时，排除外部压力而短期内维持现状的趋势会很明显。

②有些组织会抵抗变革，尤其是需要他们减少控制资源的权力和权威时，特别是对因控制土地、水和森林等物质资源而得到实力的组织来说更是如此。职权下放到地方以及所有权和经营权转移给社区都会面临巨大的阻力。反对改革的理由有很多，特别是当改革削弱了组织的权力和权威时，抵制会很强烈。

③主要集中在组织结构调整上的表面改革是另外一种常见的反应，这包括创新和改组部门以及改变他们的名称和指定任务。进行这样的表面上的变革通常有助于使他们的价值和职责保持不变，并用来抵抗进行更大变革的压力。许多国家的机构都进行了更名或者从一个部门移到另一个部门（例如林业机构从农业部移到环境部），并创建了新的子部门（处）或将子部门（处）合并、改名。这些做法很少涉及到机构的基本价值和职能的改变。

④当然，最希望的情况是一个机构能够主动地不断适应变化，或者主动预见新出现的机遇与挑战，并通过微调其价值、职责和结构来应对变化。

2. 延误必然造成重大的改革重组 由于抵制改革或充其量只进行微调的机构所占的比例很高，因而机构不断地进行适应性改革只是一个例外，而不是一种规律。这主要是由于公共机构与私有机构不同，公共机构在服务提供上缺乏责任，而私有机构如果不去适应变化将会受到市场的惩罚。很明显，政府部门倾向于逃脱市场的审查，凭借它们所标榜的社会管理和环境服务的职能来获得持续的公共资助。

机构改革与适应的拖延，尽管在短期内还可以，但之后会使问题更加严重。延误改革会导致组织不断地背离外部环境的变化。如果到最后不得不去适应变化的环境，改革过程将会变得极为剧烈、困难和费力。因此不断适应变化的能力可以避免极端重组的出现。任何时候，需要回答的基本问题是：机构对于委托的服务提供任务能很好地完成吗？机构的服务提供效率高吗？机构能否有助于实现广泛的社会、经济和环境目标，而通过其他的制度安排不能更有效地提供服务？如果任何一个回答都是否定的话，那么组织就没有跟上环境变化的步伐，改革就被延误了。

3. 机构改革难在何处 虽然公共林业机构的改革是非常必要的，但由于许多原因，进行变革是极为困难的。主要有以下几个原因：

①公共林业组织面临的一个主要问题就是作为政府体系的一部分，要产生背离整个体系的根本性变化有其内在的难处。尽管林业部门具备多种职能和必要的灵活性，但它还必须要坚持一套公共规章制度，比如人事管理制度。当整个公共部门内缺乏比较大的制度变革时，林业部门要产生制度上的变化通常是极为困难的（插文2）。

插文 2 部门改革的限制

如果没有同时进行较大的制度上和管理上的改革，林业机构的改革对改变结果未必很重要。

——世界银行（2005）

②大多数公共机构倾向于在组织内部建立一个或多个非正式的网络，他们不在其正式的组织结构内。这些非正式组织网络有时候是很强大的，可能会产生积极或消极的影响。尤其是在赢利型的公共林业机构中，这些非正式的组织网络可能是非常强大的，并与政治体系中的其他非正式组织网络有紧密的联系。任何可能潜在破坏这些非正式网络势力的变革都可能会遭到强烈的抵抗。甚至在公共部门组织中据称是“专业”的组织网络，也在很大程度上受非正式的“不太专业”的组织网络左右。

③公共机构一旦建立，就有许多能反映实体特点的典型特征。他们能对外部的变化做出反应，同时他们也能影响外部环境，这通常是为了确保他们自己的生存。在许多情况下，他们会处理信息来创造一种与事实相反但受人欢迎的假象，用这样一种方式来使其能得以幸存下去。

非常普遍的是，响应变化的这种内在能力和公共机构的成立时间有关系。总体来看，机构越老，变革就越困难。在许多国家，公共林业部门是最老的行政单位，有的可能都超过一个世纪了。长期以来形成的习俗、习惯和非正式的网络可能已伪装成具有稳定性和连贯性的优点了，逐渐成为变革的绊脚石（插文 3）。甚至在大的政治变革后，这种公共机构还可以继续保持原状。尤其是如果组织给其部分成员提供了权力和势力，变革就会非常缓慢，这种体制可能会操纵变革的过程，为其所用，专业主义主张者通常会提出一个便于实施的策略来保持公共机构的原状。

插文 3 已形成的惯例：优势或者劣势？

许多国家的林业机构都是年代最久、最庞大和最有权力的土地管理机构。这种长期的传统促进了其身份构建过程以及行政管理使命感的形成，这对与已形成的标准和惯例长久保持一致并抵抗外来压力是非常有效的。

——Pettenella（1997）

4. 外部环境变化与变革程度的相关度 正如前面提到的，一个组织有三个重要的元素，一是核心价值观和原则，二是反映价值的职能，三是使之能承担各种职责的结构。改革的力度主要取决于外部环境的变化程度，以及公共机构对变化的环境的适合性。在大的政治和经济变革背景下，对公共机构的上述三个要素要进行一次彻底的检查，以保证其与环境相适应。而在小的变革背景下，仅对机构的职责和结构进行一些微调就足够了。例如，预算危机可能迫使机构进行精简，这不可避免地导致组织结构的变化，一些机构选择把部分非核心业务外包或通过合同方式转移给其他机构甚至其他国家，特别是信息和通讯技术的发展，促进了这种结构的适应性。

5. 发生变革的方法途径 变革是一个持续不断的过程，迫使公共机构不断地适应与创新，以确保它们的价值、功能和结构都能适应它们行使职责的环境。能够不断自我调整的组织属于“学习型组织”，并且这类组织具有一个良好的发展机制来感应变化，并进行自我适应。那些能在市场上生存的组织很可能都是“学习型组织”，这是因为生存需要很强的感知市场变化和及时适应的能力。然而，由于多种原因，公共部门的组织，包括政府林业部门，不可能是“学习型组织”。这些部门大多数是作为“指挥与控制”组织而建立起来的，在信息流动和业务流程上具有垂直的渠道，对变化的反应具有时滞性。而且，组织越庞大和资格越老，适应变化的能力就越弱。尤其是在外部环境变化的速度很快的情况下，这种组织很快就落伍了，不能适应社会的需求和期望。

当这一切发生时，变革就必须要从外部驱动。在这种情况下，必须要解决的一个问题就是改革的速度。在某些情况下，需要采取一种非常快的“宇宙大爆炸”式方法，使改革在非常短的时间内完成，而不采取不断演化的方法。这很大程度上取决于与社会认知的背离程度和减少转变所带来的痛苦的需要。同样，如果改革步伐缓慢的话，反对改革的人阻碍任何一种重组的机会就增多了（特别是那些很可能从现状中获益的人）。这种“宇宙大爆炸”式的改革在政治和经济的发展过程中是相当普遍的。

6. 稳定与改革的平衡 区别外部环境的基本和次要变化对决定适应的方式和维持稳定和改革的平衡是非常重要的。如果一个组织对环境的次要变化不断地进行调整，将会极大地破坏它的稳定性和连贯性。实现稳定与改革之间的适当平衡是多数公共部门组织所面临的重大挑战。虽然变革是必须和不可避免的，但具有一定的稳定性也是同样重要的，特别是在执行林业政策时要保持一致性，更重要的是，要利用机构已有的基础。机构改革的成功很大程度上取决于人力资源，由于过度频繁变革引起的不稳定性可能会严重破坏这种成功。这一点在林业部门是特别重要的，并且林业部门积累的知识和已有的基础也十分重要。

7. 变革的开始和持续性 理想的状态是，一个组织应该有一个固定的结构，它能够识别外部环境的变化，不断地自我调整，适当地调整它的价值、功能和结构。然而，通常在多数情况下都不是这样的，机构和个人都有一种抵制变革并维持现状的倾向。由于缺乏固定的内在机制来发动和实施变革，通常有必要从外部来驱动，因政治剧变或者外部的干涉，比如捐赠者动议，而引起变革是典型的情况。

还有一种情况是，魅力超凡的领导者充当改革过程的先锋。这种改革的效果在很大程度上取决于整个机构如何做好准备并参与到改革中。这种改革通常是领导者为了“留下一个功绩标志”而进行的多余的改革（通常是变换部门或组织的名称），并没有真正解决基本的和常见的难题。这种改革不管是由外部驱动或者由内部领导驱动，都不可能具有持续的效果，这是因为他们很少影响正式和非正式的结构以及组织内部网络的正常运转。

许多公共林业机构关心的一个主要问题就是改革的可持续性。在许多情况下，改革是基于少数几个人的理解，并不总是基于对机构运行环境的彻底分析。公共机构既没有做好充分的准备来接受改革，外部环境也不利于进行如此的改革。虽然魅力超凡的领导者有能力充当改革的先锋，但常常会由于制度排斥（要么是来自体制框架的内在力量，要么来自外部环境）而不能使改革得以维持。这意味着改革需要与环境相适应，需要做出大量的努力来使机构内部接受改革。

8. 改革中人的方面 机构改革中最常见的困难是雇员的抵抗，很大程度上，这属于错误的批评（插图4）。多数情况下，这是因为机构没能反复灌输变革文化，使雇员有能力而且愿意不断地适应变革。事实上，大多数情况下家长式的管理方式破坏了专业的发展，导致了虚假的安全感。

插图4 变革：一种自然的过程

组织内部的职员抵制变革是很常见的。事实上，人们不是抵制变革，他们抵制的是强加给他们的变革。作为在社会上生存的机体，个人和他们的社区既是稳定的，也是不断经历着变革和发展的，但他们的自然变革过程与“重组”专家设计的以及上级部门要求的组织变革是非常不同的。

——Capra (2002)

9. 程序性终止的必要性 作为有生命的有机体，组织要经过不同的发展阶段：成长、稳定和衰退。通常情况下，强烈的生存本能使它们能够超过其预期生命年限而继续存在下去。操纵信息的能力使组织能够保证获得公共资助，而通常根据传统、历史情况等这被认为是合理的。刚成立的组织更有条件去适应变革，而除此之外，适应变得极其困难，需要彻底地重新定位。但转变成为一个完全不同的组织会受到制度刚性的约束。从长远来看，创建一个完全不同的新组织比改革现存的、功

能混乱的公共部门组织将更经济划算。这就提出了通过组织章程中有关的自动消亡条款来程序性地结束组织的问题。

五、小结与结论

的确，亚太地区林业机构在许多驱动力的带动下正经历着深刻的变革，其中包括基本的和与时俱进的改革。森林管理不再是政府林业部门的专属领域，因为最近有一大批新的机构不断涌现，并承担了许多传统的职责，而这些职责以前是由政府林业机构来履行的。这些变化尤其给具有悠久历史的林业部门带来了不安，它们适应变革的内部机制还很弱。在快速变化的竞争环境中，重组和适应或者逐渐衰败正在成为一个生存准则。当然，对于许多维持现状的林业部门来说，逐渐衰退的可能性很大，这是因为有更灵活的机构出现以迎接新的挑战。这无论如何都不算是一件坏事情，通常这是确保机构把关注焦点直接与社会需求相联系的一个必然要求。

避免衰退要求公共林业机构变成学习型组织，能够充分了解正在进行的变革，能够持续地做出必要的调整。因此，最重要的是区别多余改革和基础改革的能力，以及相应地微调不同要素的能力。表面的改革——主要是修改组织——带来的帮助会很小，而且常常由于延误更必要的基础改革可能会带来危害。在过去的几十年里，就组织变革已经得出的一些主要结论概括如下：

①对于机构变革来说没有标准的现成规定，不了解具体的环境而尝试复制别处的成功模式可能是危险的（插文 5）。

插文 5 改革过程没有妙方

争论这些模式中的哪些会比其他“更好”的做法，就是忽视义务和管理的框架，而它们是可以互相支撑的，并且它们来源于一系列政治、经济和自然因素，这些因素在许多方面都是惟一的，都有历史的、社会的和文化的成分在里面。

——世界银行（2005）

②有必要把公共机构发展成为学习型组织，具有感知不断出现的变化并进行自我适应的能力。

③人的价值观是机构改革取得成效的基础，任何机构都不能忽视这一点。

④理想情况下，最需要的是公共机构对外部环境变化能有机适应，以至于公共机构总是能够与它所处的社会大环境相协调。

⑤在多数情况下，机构都是无法修补的，而改革重组的成本会很高，不能和收益成比例。在这种情况下，最好的办法就是彻底废除过时的组织（不是靠呼吸机来维持），并在清晰地评估需求后创建一个完全不同的机构。

◆ 参考文献

Bass, S. , Balogun, P. , Mayers J. , Dubois O. , Morrison E. & Howard B. 1998. *Institutional change in public sector forestry*. IIED Forestry and Land Use Series No 12. London, International Institute for Environment and Development.

Capra, F. 2002. *The hidden connections*. London, Harper Collins.

Economist, The. 2006. The new organization, A survey of the company. 21 January 2006.

Malone, T. 2004. *The future of work : How the new order of business will shape your organization, your management style and your life*. Harvard Business School Press.

Nair, C. T. S, Kaosa-ard, A. & Enters, T. 1998. Institutional changes in forestry research: Quo vadis? *In Food and Agriculture Organization. Emerging institutional arrangements for forestry research*. FORSPA Publication No 20/1998. Bangkok, Forestry Research Support Programme for Asia and the Pacific, FAO Regional Office.

Pettenella, D. 1997. *New trends in public forestry administration*. Paper for XIth World Forestry Congress, Antalya,

Turkey, 13 – 22 October 1997.

United Nations. 2005. *Unlocking the human potential for public sector performance.* World Public Sector Report 2005. New York, Department of Economic and Social Affairs, UN.

World Bank. 2005. *Forest institutions in transition; Experiences and lessons from Eastern Europe.* Washington DC, PROFOR, World Bank.

林业机构改革： 1994 年以来越南林业机构的重组

Nguyen Quang Tan^①

一、引言

本研究旨在让大家了解 1994 年以来越南国家林业机构的角色转变以及为满足社会的新要求而对其组织框架进行重新调整的过程。本研究依据现有文献和政府文件，通过走访国家和地方各级相关机构的人员，收集了初步资料并在此基础上进行了综合述评，着重分析了 1995 年建立农业农村发展部（MARD）及其下属的农业农村发展局（DARD）以及在省一级建立林业分局和森林保护分局所涉及的问题。同时，也将 20 世纪 90 年代以来出现的森林管理权下放趋势的相关内容包括在内。有关名词的缩写和简写见附录 1。

二、越南森林资源和林业管理回顾

1. 越南森林资源 越南共有 59 个省和 5 个直辖市，人口约 8 400 万人，人口密度约为每平方千米 255 人。在 3 303.8 万公顷的土地上，57.6% 的土地被划为林地，但森林覆盖面积只占整个国土面积的 36.7%——天然林占 30.5%，人工林占 6.1%（森林保护局，2005）。

与该地区其他国家一样，越南的森林覆盖率与人口密度和贫困率之间具有相关关系（表 1 和图 1）。

表 1 2004 年人口密度、贫困率、森林覆盖率的地区变化情况

	人口密度 (人/千米 ²)	贫困率 (%)	森林覆盖率 (%)
红河流域	1 204.1	12.1	8.4
东北地区	145.3	29.4	45.4
西北地区	67.6	58.6	37.8
中央海岸北缘	203.9	31.9	46.7
中央海岸南缘	211.1	19.0	38.1
中部高原	85.8	33.1	54.8
东南地区	379.7	54.0	26.0
湄公河流域	429.7	15.9	7.9
全国	248.3	19.5	36.66

资料来源：www.kiexam.org.vn；www.gso.gov.vn；世界银行（2005b）。

① 独立研究人员。Email: tananh@hn.vnn.vn

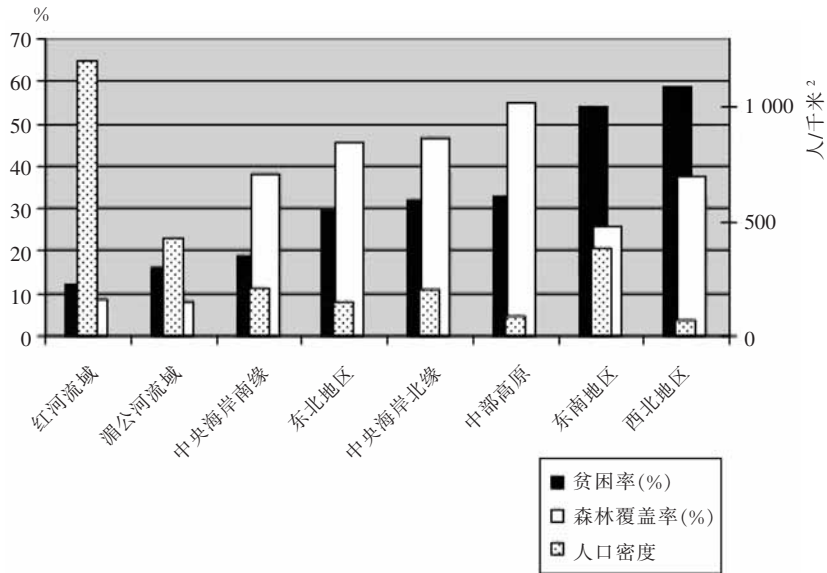


图1 人口密度、贫困率和森林覆盖率间的相关关系

越南的森林分为三种类型：

①保护林，占整个森林面积的 48.1%。用于保护水域和土地，防止水土流失、沙漠化和自然灾害的发生，适应并减轻气候变化所带来的影响。

②特种用途林，占整个森林面积的 15.6%。用于生物多样性保护、遗传资源保存、科学研究、历史文化遗迹保护以及作为具有游憩价值的休闲景观。

③生产林，占整个森林面积的 36.3%。用于生产商品木材和非木质林产品。

表2 越南的林地

森林类型	总面积 (公顷)	生产林 (公顷)	保护林 (公顷)	特种用途林 (公顷)
I. 林区	12 306 858	4 465 717	5 920 688	1 920 453
A. 天然林	10 088 288	3 145 251	5 105 961	1 837 076
B. 人工林	2 218 570	1 320 466	814 726	83 378
II. 无林区	6 718 576	2 529 807	3 709 440	479 328
合计	19 025 434	6 995 525	9 630 128	2 399 782

资料来源：森林保护局（2004）。

在近几十年间，越南的森林面积发生了巨大的变化（图2）。森林覆盖率从1943年的43.3%降

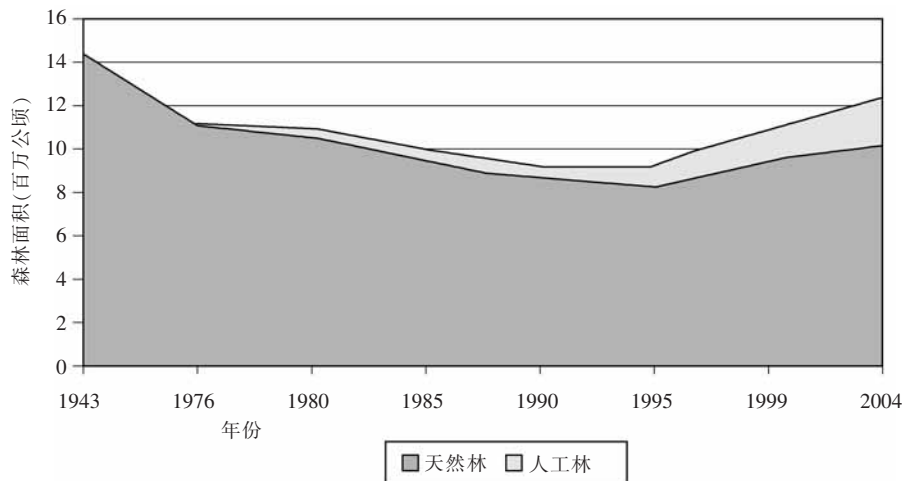


图2 越南森林面积随时间的变化情况

资料来源：森林保护局（2004）；Nguyen等（2001）。

至1990年的27.8%。从绝对数字来看,1976—1990年的森林面积损失近200万公顷,每年采伐森林的净值为14.2万公顷。1995年是一个转折点,该年增加的森林面积超过了森林损失量(主要是由于植树缘故),森林覆盖率由1995年的28.2%上升至2004年的36.7%。

越南目前的立木材积中,估计有木材约8.13亿立方米,竹材和藤材85亿立方米。木材蓄积量主要来自天然林(近94%),只有6%来自人工林。大多数木材林出现在三个地区:中部高原(占总蓄积量的33.8%),中北部地区(23%),中南部地区(17.4%)。

2. 国家行政管理结构 越南的国家行政管理机构由中央、省、区、社区四级行政管理单位组成。国会越南的最高权力机关,也是全国唯一的立法机构。中央政府是越南国家最高行政机关,是国会的执行机构,共有20个部,6个部级组织。

在省一级,省人民议会由地方人民选举,作为执行机构的省人民委员会(PPC)的成员从省人民议会中选举产生。

区和社区一级具有相似的组织结构,由区人民议会和人民委员会(DPC)及社区人民议会和人民委员会(CPC)组成。

三、1945—1990年的越南林业部门^①

1. 1945—1954年 1945年11月,越南民主共和国成立两个月以后成立了农耕部(MAFa)。1945年12月,林业局(FB)正式隶属农耕部管辖,其任务是开展与森林和狩猎相关的行政活动和技术活动。1946年,农耕部颁布法令规定林业局的职能范围包括森林保护、森林利用、收费、植树造林、狩猎、科学研究、林业职工培训等7个方面,该法令还提出了从中央到社区的5级行政结构中林业部门的组织结构和领导职能。

1946年颁布了第508/BCN号法令,对林业局进行了机构重组,将国家森林管理机构精简为国家、省、区、社区共四级。现有职能经过重组后变成森林管理和狩猎条例的执行两部分。

1952年,随着农耕部第1号CV/QT/ND令和第2号CN/QT/CD令的颁布,林业机构发生了较大的变化:林业局重组为水利林业局(WFD)。水利林业局的主要任务一是制定森林政策和生产规划并监督其实施,二是国家森林企业的管理,三是探索森林技术和实施林业开发活动。

2. 1954—1975年 在这段时期,越南被分为南越和北越两部分。林业部门内建立了三种完全不同的林业模式:北越的“中央计划”林业,南越的“资本主义”林业,中部地区的“过渡型”林业。在美国战争(越南战争)后的几年时间里,全国广泛采用北越模式。

在北部地区,这段时期的社会政治背景要求林业部门发动全国性的木材生产运动。1955年(国家分裂后的第一年),为了对林业行业进行更好的管理,通过颁布第6号NL/TT通告,农耕部扩建为农林部(MAFo)。以前农林部下属的水利林业局经重组后变成林业局(FD),其下管辖两个部门,一个部门行使水利林业局的职责,另一部门负责森林使用的国家控制——依靠国营贸易公司或者社区,通过采用与森林管理原则相对应的改良伐木方法,管理国家所需木材和薪材的收获。

1956年初,通过颁布第772号TTg法令,设立了森林开发局(FEB),该局隶属于农林部的林业局。

1959年,林产品的分配和运输管理权从国内贸易部移交给农林部(MAFo)。根据农林部的安排,林业局通过设在河内、海防、边水3个直接经营的综合商店,负责林产品的分配和运输。

1960年4月,林业机构发生了巨大的变化,共成立了4个直接对政府理事会(CG)负责的独立组织,分别是农业部(MoA)、国营农场部(MSF)、水产综合部(GDA)、森林综合部(GDF)。这种组织结构的变化意味着林业部门的重要变革,具体反映在将过去对农林部负责的一个局变成了对政府理事会(CG)负责的一个综合部门。森林综合部的职责是就有关林业问题向政府理事会提

^① 这段时期出现了越南历史上具有里程碑意义的几件大事。分别是1945年9月越南民主共和国成立,1954年10月越南被分为南越和北越,1975年4月越南统一,以及1985年12月启动越南经济革新政策(Doi Moi)。

出建议，这些林业问题包括森林法律法规和战略规划的制定、森林管理和商业化、森林清查、森林保护、植树造林、森林利用、林产品分配和运输、科学研究、林业作业培训以及与林业相关的领域国际条约的批准和实施等。为了完成其职责，森林综合部配备了5个技术部门，专门致力于人工造林、森林调查规划、森林资源利用、林产品分配运输以及林产品加工工作。1963年，首次设立了森林保护部门——森林保护局（FDP）。

1972年颁布了一项新的条例，强调森林保护以及与之相对应的法律法规的执行。森林保护局（FPD）负责森林巡逻和森林保护法的监督实施以及森林防火工作，并负责向当地居民宣传推广森林保护措施。为了有利于这些措施在地方实施，分别在省级和区级建立了负责森林管理和林业生产的林业局，以及负责森林管理执法和森林保护执法的森林保护分局两级林业行政体系^①。在区一级保留了森林保护分局下属的区级森林保护组（FPU）和农业局两个独立的机构负责林业事务。在林木面积较大的行政区，农业理事会中的林业部分并入森林保护组，成为林业和森林保护组。

3. 1975—1985年 这段时期的显著标志是1975年4月越南统一。林业部门的工作重点是生产全国重建所需的木材和发展经济新区（NEZ），同时，促进定居耕种和建立山地定居点。

战争结束后一年，由3个组织具体负责全国林业管理——北方的河内森林综合部（GDF）、中部地区的林业委员会、南方的西贡森林综合部。为了强化这3个组织制定的林业发展方向，1976年成立了林业部（MoF）。林业部的成立提高了人们对林业部门的作用及其重要性的认识，使林业部门由过去的下属部门升格为政府理事会内一个独立的部门。在省一级，各省都成立了林业局办公室以便监督管理林业活动。

1977年，第207/CP号决议指定由林业部负责定耕定居（FCS）计划的实施，第272/CP号决议指定林业部负责山地经济新区的开发。这两项新职责以及对森林开发利用的新兴趣一起推动了国营森林企业（SFE）系统的建立，在丘陵省份这种影响尤其明显。国营森林企业系统很快具备了能为4万名劳动者提供就业岗位的强有力的生产动力。1976—1980年间，国营森林企业生产木材超过810万立方米，年均生产木材160万立方米以上，而此前的年均木材生产量仅有110万~130万立方米。

4. 1986—1990年 1985年12月的越南共产党第六次全国代表大会作出了越南由中央计划经济向市场经济转变的决定，越南进入了经济改革时期。到1990年止，改革政策对越南经济产生了巨大的影响，通胀率大大下降，GDP年增长率从1986年的0.3%上升到1990年的5.1%。农业部门的改革始于1981年，到1989年时已得到全面巩固。1989年，越南由水稻进口国变成水稻出口国，1990年，越南成为世界第三大水稻出口国。

这段时期也是越南林业部门的转折期。业内达成的共识是，在保留木材生产这一重要特征的同时，为了与国家发展同步，需要对林业部门进行内部改革。森林管理中最重要变化之一是1986年12月林业部颁布的按照森林类型确定森林管理制度的第1171/QD号决议。森林包括生产林、保护林、特种用途林三种类型。

与其他部门相比较，林业部门在市场经济中的竞争能力总体要差一些，因此，林业部门的总体发展落后于其他国有经济的发展。林业部门的投资回报率只有2%，而国有经济的平均回报率为4.8%。部分原因是由于只允许国营森林企业和林业合作者从事林业经营，私营部门完全被排除在外。与此同时，森林生产系统面临多重挑战。此前10年间，森林过度砍伐已造成全国森林资源的严重退化，即使是边远地区的森林也面临资源枯竭的威胁，从而造成木材生产量显著下降。1986年，39个省中有20省的大约200个国营森林企业（占国营森林企业总数的40%）没有商品林，并且因国家预算的削减而显得更为紧张。另外，对很多地方级国营森林机构从事森林商业活动的许可存在混乱的局面。

截止1990年，当改革将经济带入新的轨道时，林业机构面临重大改革的巨大压力。不仅全国

^① 还可参考1973年5月21日颁布的第101/CP号政府令。

森林处于危险的境地，森林机构也十分脆弱，难以在市场经济的新形势下有效地实施国家管理 (Nguyen 等，2001)。

表 3 林业部门主要行政管理职能的演变

日期	职能演变	组织演变
1945. 12	与森林和狩猎有关的行政活动和技术活动的改革	农耕地部 (MAFa) 和林业局 (FB) 的建立
1946. 3	重点是护林、用林、收费、绿化、狩猎、科研、职工培训	没有大的结构调整
1946. 10	对任务的重新组织，强调森林法和森林政策的实施	没有大的结构调整
1950. 5	重点是就林业相关问题向农耕地部提出建议	林业局更名为水利林业局
1955. 2	引入了进行森林控制使用的管理新角色	水利林业局更名为林业局，由其下属处专门负责森林使用的管理
1956. 4	强调对森林使用的管理	成立森林开发局
1958. 11	没有大的职能变化	为了减员，将林业局和森林开发局合并
1959	林产品分配和运输归林业局管辖	在林业局下组建 3 个综合商店
1960. 4	从顾问向政府理事会的角色转变	在政府理事会下成立森林综合部
1963	强调森林保护	在森林综合部下成立森林保护局
1972	进一步强调森林保护和执法	森林保护局开始在全国和地区一级行使职能
1976. 7	针对林业问题，从顾问向政府理事会的角色转变	林业部的建立
1977	林业局的职责包括经济新区的开发和定耕定居的实施，对森林使用和森林开发的关注增强	国营森林企业系统的扩建
1979. 10	没有大的职能转变，加强了相关部门在省一级的角色协调	森林保护局省级分部隶属林业局管辖

四、林业部门的行政改革和农业农村发展部 (MARD) 的建立

1. 1991—1995 年：MARD 建立前几年 1989—1991 年，应林业部的要求，通过热带林业行动计划项目^①，对越南森林发展历程进行了回顾。在此基础上，林业部启动了林业行业改革，重点对四个领域进行了改革。这反映了林业从以国家为中心向以人民为中心的全面转变 (Nguyen 等，2001)。

- a. 从森林利用向森林开发和林产品生产转变。
- b. 从集权式的国家管理向由多个利益相关方管理的形式转变，引入了社会林业措施。
- c. 从木材生产向增加木材附加值的木材加工转变。
- d. 从技术含量低的森林管理利用向技术含量高的森林集约化转化。

1991 年通过了《森林保护发展法 (FPDL)》，以促进多个利益相关方共同进行森林管理 (只是国家仍然起中心作用)。根据新法，森林资源可以分配给包括组织机构和个人在内的各类土地使用者进行保护和从事商业性生产。本法确立了森林保护和森林开发的基本框架以及将林业职能下放到各级人民委员会的基本框架。在 1993 年 7 月通过的新的土地法中，土地管理权的下放也得到了体现。《土地法》授予土地使用者可续期的长期土地使用权或者叫“红皮证书” (RBC)。所有权人拥有 5 项权利，即进行土地使用权的交易、转让、继承、抵押和租赁的权利。《森林保护发展法》和《土地法》一起为越南林业的未来发展确立了两个重要的方向：一是国家对森林保护和森林开发进行管理，二是私营部门介入以森林为基础的林产品商业生产。

1991—1993 年，在精简国营森林企业系统时，要求所有国营森林企业自筹资金，因此，要对所有经济上不能独立的国营森林企业进行清算或者重组。尽管如此，国营森林企业的改革被评价为是

^① 项目 (编号: VIE/88/037) 由 UNDP、FAO、SIDA 共同资助。

不彻底的改革，还需要进一步重组。

始于1992年的“327计划”对地方群众参与森林管理做出了重要贡献。最初实施“327计划”的目的是为了保护关键区的现有森林和对退化土地进行植被恢复，然后采取措施在关键区和关键区附近建立少数民族永久定居点。

1994年是越南林业部门重组历史上具有标志性意义的一年。1994年2月颁布的第8/CP号法令正式明确由林业部负责全国造林计划和造林工程的开展和实施。

1995年12月农业农村发展部成立前夕，林业部有10个局分别管理造林、林产、科学技术、国际合作、规划统计、财会、组织劳动、森林保护、督察、部办公室事务。林业部直接管辖两个研究所，分别是越南林业科学研究所（FSIV）和森林调查规划研究所（FIPI）。林业部下属的其他实体包括国家公园和几所林校。

为了有利于在地方开展工作，地方行政机关还进行了其他一些重组。在省一级，由林业局和森林保护分局两个国家机关负责林业事务。森林保护分局直接对省级人员委员会（PPC）负责^①。在区一级，区森林保护组（FPU）与区农业局合并，为区人民委员会（DPC）提供决策支持。社区一级有3个不同类型的森林管理机构，有些社区由社区林业股（CFB）负责社区一级的林业事务，有些则由专业林业人员负责管理，也有部分社区既不是由社区林业股也不是由专业林业人员管理。

1994年的林业机构重组标志着国家森林管理的重要变革。总体来说，重组过程反映了国家在森林利用向森林资源可持续发展转变的过程中对地方群众的一种承诺。

2. 1995年：农业农村发展部的成立 1995年，为了精简和整合林业部、农业和食品工业部、水利资源部的管理职能，第九届全国议会通过了建立农业农村发展部的决议。政府颁布的第73/CP号法令中规定农业农村发展部是负责农业、林业、水利资源、农村发展的国家机关，因此，农业农村发展部是越南管理林业的主要机构。随着该部的成立，过去由林业部行使的职权大多归入农业农村发展部下属的森林保护局（FPD）和新成立的森林开发局（FDD）管理。森林开发局与造林处和森林利用处一起成立，为建立、恢复、利用、开发3种类型的森林以及为社会林业发展提供建议。

农业农村发展部还成立了处理林业事务的其他几个局（图3）。农林推广局（AFED）负责农业

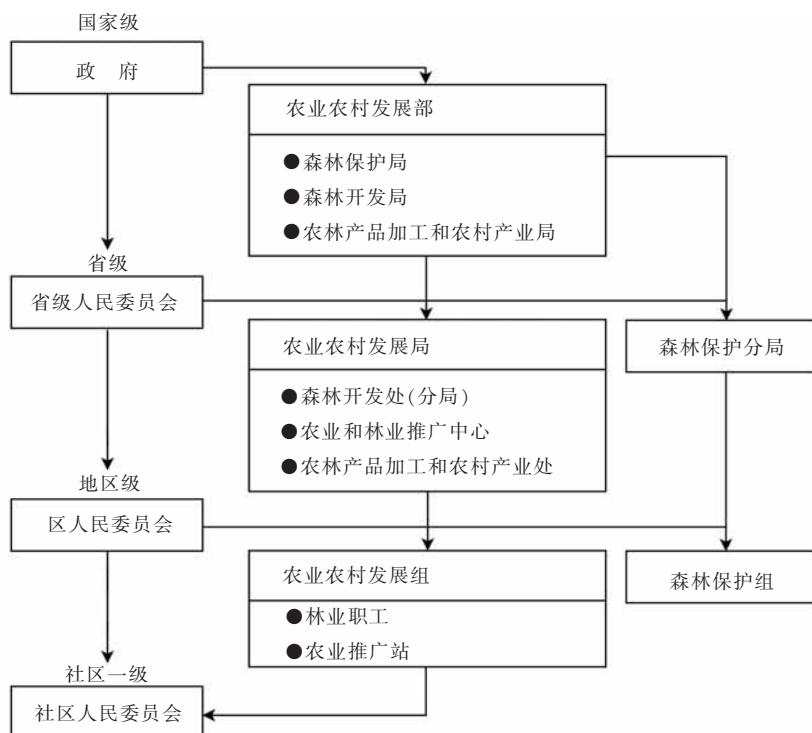


图3 1995—1996年的国家林业管理行政结构
资料来源：依据相关法律文件。

① 在某些省份，林业局（FD）与农业局合并为农林局（AFD）。

和林业推广活动，该局的林业推广由林业推广处（以前由造林局管辖）负责；农林产品加工和农村产业局（DAFPPRI）负责规划、项目开发、颁发许可，以及与森林产品加工、保存有关的法律文件、政策指南、标准等事务；政策局制定林业政策和法律文件。

另外，以下几个研究所直接对农业农村发展部负责，即越南林业科学研究所（FSIV），中部山地农林科技研究所，森林调查规划研究所（FIPI），森林支撑项目管理部（MBFAP），越南林产品公司（Vinafor），越南林业大学（VFU），中央林业种子公司。除这些研究所以外，农业农村发展部下属的国家公园也在进行森林科学研究，如三岛国家公园、库风国家公园。

省一级的情况与国家级的类似。通过颁布第 852/TTg 号决议建立了农业农村发展局（DARD），该局是负责国家森林管理的主要省级机关，用以加强本行业省级相关办公室的工作。农业农村发展局局长对其任期内的所有活动向省人民委员会以及农业农村发展部负责。农业农村发展局由 11 个处（或分局）组成，分别负责林业发展、定耕定居、经济新区开发以及下级推广中心的管理。

农业农村发展局下属的林业处（FS）负责监督森林管理、造林、人工林项目的实施，共设置官员 6~10 人。在森林面积大的省份，林业处以下还成立了林业发展分局（Sub-FDD）。

在地区一级，农业农村发展组（ARDU）整合了区级相关部门。农业农村发展组直接对区人民委员会负责，其下成立林业推广站，负责农业和林业推广工作。

在社区一级，林业相关事务皆归社区人民委员会的一个成员负责。总体来说，1995 年农业农村发展部成立以前，林业部门的变动最大，农业农村发展部的成立并没有从根本上改变以往林业部门的运作模式。

3. 现有森林行政管理体系 自 1995 年农业农村发展部成立以来，其组织结构大部分仍然保持不变，共有 6 个职能局和 10 个专业局。

在省一级，农业农村发展局的主要职能包括三个方面：一是建议和协助省人民委员会处理涉及农业、林业、盐业、水资源、农村发展的相关事务，二是为农村发展行业提供公共服务，三是执行省人民委员会布置的其他任务。

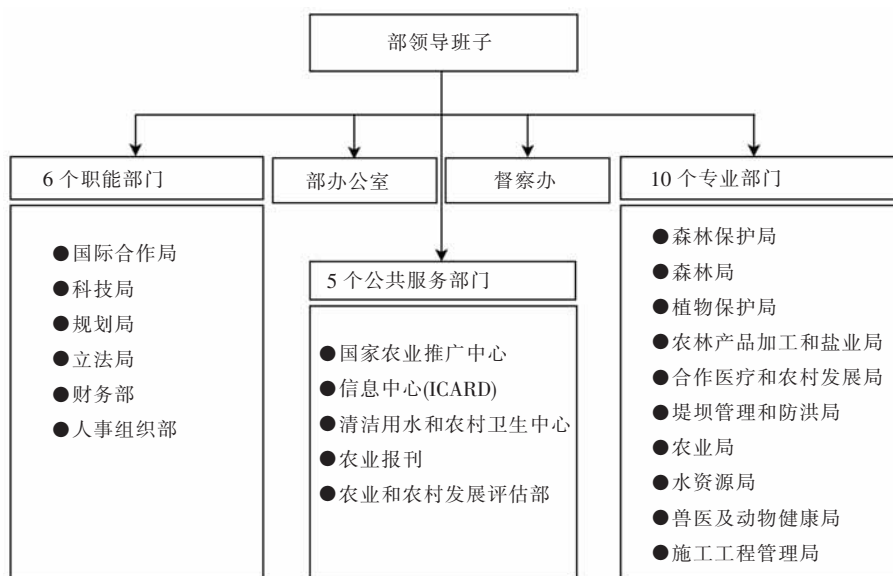


图 4 2006 年农业农村发展部的组织结构

农业农村发展局下属的森林分局协助处理与森林使用、社会林业开发、山地农村发展相关的事务。2006 年，42 个森林省份（即森林覆盖率高的省份）中有 34 个有森林分局。森林分局在区一级没有专门的垂直机构，其相关事务由农业农村发展组的林业官员承担^①。

^① 在很多行政区，农业农村发展组与其他生产组合并为区人民委员会下属的一个经济组。

在省一级，森林保护局地方分局在森林保护和管理以及相关法律法规的执法方面为省人民委员会提供支持。目前，森林保护局地方分局在 59 个省开展工作，其中 43 个由省人民委员会管辖，16 个属农业农村发展局管辖。

区一级有 424 个森林保护组（FPU），47 个林产品管理组（FPCUs），67 个森林保护队。除了固定的森林保护组以外，还有 45 个森林保护组专门负责特种用途林的管理（REFAS，2005）。

在社区一级，社区人民委员会在区级森林保护组的护林员协助下负责林业事务。

五、农业农村发展部下属林业机构的主要问题

从 1995 年至今，越南的发展特点是强劲的经济增长以及全球和区域整合的加强，同时，也带动了林业机构的变革。

林业行业不仅有提高生产力和提高国际市场竞争力的压力，也有为了兑现其国际承诺实现林业可持续发展的压力。另外，国营林业向社会整合林业过渡的过程中发生了显著变化，而巨大的社会挑战仍然存在。尽管此前 10 年间生活在贫困线以下的人数大大减少，但是，贫困仍然是很多山区的严重问题。近年来，减困和森林可持续管理已成为林业发展所面临的主要挑战。

1. 行业的新方向——国家森林战略（NFS） 2001 年，农业农村发展部批准了《国家森林战略（2001—2010 年）》（NFS）。《国家森林战略（2001—2010 年）》将森林资源可持续管理和森林开发作为主要发展方向，这些在对以人为本的林业承诺中也得到反映。《国家森林战略（2001—2010 年）》批准后不久，政府和国际合作伙伴就签订了《森林部门支持计划和合作伙伴关系协议备忘录》（FSSP&P）。

《国家森林战略》提出了森林管理、技术、人力资源、政策等方面的战略，这些战略方案将在 6 个开发计划领域加以实施：500 万公顷造林计划（5MHRP），森林可持续管理和开发计划，木材和林产品加工发展计划，森林资源清查、监测与评估计划，林木种子培育计划，以及人力资源培养计划。

但是，《国家森林战略》也有明显的不足。该战略规划不是在对本行业进行全面分析的基础上和对森林有形价值、无形价值进行核算后做出的，制定该战略时也没有将其他国家的经验与越南未来的发展趋势相结合。而且，该战略规划没有明确地界定政府、国际捐助者和私有部门等各种资金来源所必须提供的财政资源（MARD，2005a）。

作为回应，最近对此进行了行业评估，并在 2007 年早期发布了《国家森林战略（2006—2020 年）》，明确规定了国家森林发展方向。

2. 行业挑战：减困及其对国家经济的贡献 根据官方统计数据，在过去 10 年间，林业对全国 GDP 的贡献相当低（表 4）。1995—2004 年，林业 GDP 年增长率只有 0.88%，而同期农业 GDP 的年增长率为 4.09%，全国 GDP 年增长率为 8.51%。

表 4 近 10 年林业 GDP（10 亿越南盾，现值）

	1995	1997	1999	2001	2003	2004
林业 GDP	2 842	4 813	5 737	6 093	7 775	9 412
	(1.24%)	(1.53%)	(1.43%)	(1.27%)	(1.27%)	(1.32%)
农业 GDP	52 713	65 883	83 335	87 861	106 385	118 258
	(23.03%)	(21.01%)	(20.84%)	(18.26%)	(17.34%)	(16.58%)
越南总 GDP	228 892	313 623	399 942	481 295	613 443	713 071

资料来源：www.gso.gov.vn。

注：括号中的数字是相应年份占总 GDP 的百分比。

尽管如此，这些数据并没有反映出林业在工业生产或者燃料生产方面对全国经济的贡献。林业所提供的燃料占全国能源需求量的 7%。这个数字也没有计算森林提供的环境商品和环境服务的价

值，包括固碳、生态旅游、生物多样性保护等。而且，如果把非法森林活动所采伐和交易的木材（据说占全国圆木供应量的50%以上）计算在内的话，林业对整个国民经济的贡献潜力肯定会大得多（MARD, 2005b）。在最近通过的《森林保护和发展法》中，提出了森林估价问题，目前，正着手确定对森林物品和森林服务进行价值计算的方法。

越南在减困方面已经取得了巨大的成就。从1993年到2004年，全国贫困人口比例从58.2%下降到24.1%，这意味着11年间贫困人口减少了一半多。这样巨大的成就一般都归因于全国经济的强劲增长。在林业行业，500万公顷造林计划（5MHRP）和《国家森林战略（2001—2010年）》都表示了对减困的关注。尽管如此，由于林业对减困的直接贡献尚不明确，林业对贫困人口的影响还很模糊，因此，在应对贫困挑战方面仍然没有采取任何系统的应对策略（Dinh和越南林业大学研究组，2005；Nguyen, 2005a）。

随着政府对2002年提出的《全面减困发展战略》（CPRGS）的批准，林业部门面临如何找到实现全国减困目标的精确战略的挑战。《国家森林战略（2006—2020年）》尝试将减困纳入林业的发展方向。初步研究表明，林业行业将面临包括向当地居民提供法律权利、通过当地社区的参与推动各种形式的森林管理、恰当的环境服务回报机制的建立和实施、有效的林业推广网络的建立等各种挑战（Dinh and Research Group of VFU, 2005）。这些发现表明，林业行业需要调整策略，为实现减困目标做出有意义的贡献。

3. 人力资源开发和林业培训 国营林业向人民林业的转变使林业部门面临极大的挑战，是对人力资源开发而言更是如此。与其他学科相比较，越南的林业培训机构在招收优秀学生方面就遇到了困难，这是由于公众认为林业是一个不太有吸引力的职业（ETSP, 2005）。尽管如此，在现实生活中，林业为山地农村地区的学生提供了重要的就业机会。因此，林业培训机构正在探索多样化的林业课题。同时，作为对提供培训机会需要更大投资的回应，越南林业大学（VFU）开始为少数民族学生提供特殊的预备课程，特别是针对农村偏远地区的学生。

对现有林业官员（包括野外工作人员）进行继续教育培训也是一项挑战。林业部门采取的应对措施包括在集中的培训中心（河内和胡志明市）和在当地提供短期培训，同时规划任务组来发展新培训单元，并建立林业高校森林保护员工培训中心。

然而，对林业职工进行进修培训，特别是基层林业职工的进修培训仍然不够。例如，只有10%的林业管理人员接受了最新的管理培训，在一些边远地区，林业官员根本没有接受任何新的培训（MARD, 2004a）。

目前，农业农村发展部下属的培训机构有以下几类：①5所林业技术培训学校，为林业工人提供培训；②4所中央林业院校，提供林业技术培训；③2所管理学校，重点是林业在职职工提供（进修）培训；④越南林业科学研究所，提供级别达博士水平的林业教育。

省级机关直属的农林院校有20多所，4所农林大学中林业计划的学生年入学人数约800人（MARD, 2004a）。

林业教育也包括提升林业官员素质的业余教育（ETSP, 2005）。通过开发项目办或者其他机构向广大群众（包括管理者、技术人员、推广人员和农民）提供非正式的课程。

社会林业的培训机会也向林业专业人员以及潜在的新成员和有兴趣的人员开放。社会林业培训始于1994年，并于该年度在越南林业大学成立了社会林业培训中心。截止1997年，社会林业正式成为越南林业大学本科生的主修课程，并且在全国建立了培训网络，有5所大学在提供林业培训。

最新的《国家森林战略》也承认林业行业人力资源开发薄弱的问题，并将人力资源开发纳入国家森林战略之中。新的森林战略提出：通过对林业教育和培训系统进行彻底改革和建立优先的短期培训计划，提高各级林业官员的管理技能和技术水平。

4. 林业部门决策权的下放 过去10年在林业决策权的转移方面取得了根本性的成就。2004年12月，通过了新的《森林保护和发展法》，该法提出了责任下放到地方和将森林保护及开发权移交给地方的主要原则，强调各级机构间的协调。

1991年的《森林保护和发展法》以及1993年的《土地法》的颁布，开始使森林管理权向当地

居民的转移。截止 2004 年末，由当地居民管理的森林面积达到近 320 万公顷，占森林总面积的 25.5%，管理森林的当地居民可以单独以个人的名义进行管理，也可以以集体的形式进行管理（森林保护局，2004）。

表 5 下放的主要林业职权

职责	国家级	地区级
森林保护与发展规划		
总体规划的审批	由农业农村发展部（MARD）递交给总理审批	<ul style="list-style-type: none"> • PPC 根据 MARD 的评估结果批准省级总体规划 • PPC 批准区级总体规划 • DPC 批准社区级总体规划
规划的审批	由 MARD 递交给总理审批	由 PC 递交给同级人民议会
（总体）规划的实施	MARD 负责国家级规划的实施和对省级规划实施进行监督和评估	PC 负责同级规划的实施并对下级规划实施进行监督和评估
林地分配、租赁、收回		<ul style="list-style-type: none"> • 由 PPC 决定森林的分配和租赁，以及收回移居国外的越南人、外国人和组织机构的森林 • DPC 决定森林的分配、租赁以及从个人和家庭收回森林
建立生产林、保护林和特种用途林	重要森林地址由 MARD 递交总理审批	省一级由 PPC 批准森林地址的设立
森林类型的变更和森林的利用	总理决定重要森林地址的变更	PPC 决定省内森林地址的变更
森林普查和清查	MARD 与自然资源与环境部（MONRE）合作	各级人民委员会（PC）
森林保护和执法	<ul style="list-style-type: none"> • MARD 负责政策的颁布和森林保护体系的组织 • 与其他部门合作 	<ul style="list-style-type: none"> • PPC 负责政策的颁布和指导实施 • PC 负责同级森林法的实施、监督和对其执法情况的评估
林产品的获取		
从天然林获取		<ul style="list-style-type: none"> • 由 PPC 决定组织机构对林产品的获取^① • 由 DPC 决定个人或者家庭对林产品的获取
从人工林获取		<ul style="list-style-type: none"> • 由所有人出资兴建的人工林由所有人自行决定 • 由国家出资兴建的人工林由某一能胜任的国营实体决定

尽管如此，仍然存在巨大的挑战。管理森林的家庭、社区、国家三者之间的利益分享机制尚不明确（Nguyen, 2005a），虽然探索过各种利益分享形式，但是作出的规定与地方一级实施的能力之间仍然存在差距。

5. 林业推广 由于山地农村发展中存在很多跨行业的问题，因此，自农业农村发展部成立以来，林业和农业推广活动就被整合到一个系统内。2002 年颁布的 30/2002/QD/BNN-TCCB 法令将农业林业推广局下属的国家农业推广中心（NAEC）变成国家级的推广服务机构。2003 年，国家农业推广中心成为农业农村发展部直属的下级机构，农业局取代了农业林业推广局。

在省一级，64 个省（市）皆在农业农村发展局下设立省农业推广中心（PAECs）。除省农业推广中心外，省农业推广顾问委员会促进了推广活动和支撑服务所涉及的有关机构之间的协作。在区一级，有 80% 的行政区设立了农业推广站（DAES），这一级有各种推广组织模式。在有些省份，农业推广站直接隶属省农业推广中心管辖；有些省份的农业推广站则由区人民委员会管辖；有些省

^① 根据农业农村发展部 1999 年制定的 02/1999/QD-BNN-PTLN 决议，农业农村发展部部长拥有决定组织机构回收天然林木的权利，省人民委员会根据农业农村发展部的决议授予伐木许可。

份的农业推广站则属农业农村发展组管辖。在社区和村一级，情况差异很大，传统推广计划依靠的是推广人员、推广俱乐部、推广自愿者（ETSP，2005；Hoang and Nguyen，2003）。2005年颁布的56/2005/ND-CP法令规定社区和村一级必须配备推广人员。在建立全国推广网络的同时为推广工作人员提供培训。由于用于培训农民的推广培训教材与大学选修课程几乎一样，因此，在为具体推广服务提供培训方面仍然较为薄弱。迄今为止，大多数推广都侧重于农业推广，主要是提供农业投入和进行农业生产培训。1993—2000年间，中央政府用于推广工作的财政预算中有90%的经费被分配到农业行业之中。

一般来说，林业现场推广活动都是由国际捐赠者和非政府组织发起的。在过去十多年的时间里，越南各个地区皆有从事林业推广工作的各类国际项目。通过瑞士发展与合作署（SDC）支持的SFSP（1994—2002年）项目以及越南—瑞士技术援助协会与本地合作伙伴正在实施的推广培训和支撑项目（ETSP），取得了一些重要的经验。由瑞典资助的山地农村发展计划和由联合国粮农组织在越南广宁资助的参与性流域管理项目，以及由德国资助的社会森林发展项目也积累了重要的经验。各种国际性非政府组织不仅实施林业推广项目，更重要的是还为当地推广系统提供了人力资源培训。

农业农村发展部的林业推广远景规划将不同利益相关方纳入到林业推广网络中，重点是森林和林地分配政策、营销，以及林地可持续耕种技术的转让。针对的主要对象是基层的边缘化群体（MARD，2003）。

6. 国家森林计划 从1990年初到现在，农业农村发展部实施了两项大的国家计划——327计划和5MHRP计划。这两项计划对林业的很多重要领域都做出了贡献，包括环境保护、减轻贫困、国营森林企业系统的重组、森林管理权的下放、农村生计问题。计划的实施也导致了一些国有森林机构的改革。

针对森林迅速退化和砍伐森林都有所下降的情况，1992年9月启动了327计划（1992—1998年）。该计划的目标是：在15年内对现有荒山进行绿化，向居住在森林里或者森林附近的少数民族推行定居生活方式。该计划的中心内容是森林和土地的分配，通过合同形式授权每个家庭对一定面积的森林进行保护、恢复和重建（按年度进行），每年每公顷补贴5万越南盾。1995年对该计划进行了重新审核，将重点放在保护林和特种用途林方面，从林木种植、林木再生和农林综合系统几方面实施该计划。

327计划的实施花费了大量资源，在项目实施的6年时间里，共投入资金2.98万亿越南盾。通过合同管理形式，使约160万公顷保护林得到保护，恢复森林40.9万公顷，再造林54.3万公顷。

该计划涉及到几个主要的国有森林机构，特别是基层组织。国营森林企业或者森林保护组是指定的项目管理者，它们的任务是将森林托管给当地人民保护或者委托当地居民种植树木，并监督活动的实施和提供必要的技术支持。

5MHRP（1999—2010年）也称“661计划”，于1997年开始启动。启动该项目旨在将森林覆盖率从900万公顷提高到2010年的1430万公顷，即将森林覆盖率从28%提高到43%。在需要恢复的500万公顷林地中，有200万公顷为保护林，300万公顷为生产林。另外，该计划还设计了减困和提高山区居民收入的内容。

5MHRP计划中加入了将现有生产林和某些保护林通过长期合同的形式分配给个人和当地住户的内容。另外，投资建设生产林的个人享有从森林中受益的权利。

与327计划相比较，5MHRP计划对提高森林覆盖率和提高森林质量都有更大的作用。1999年至2005年中期，恢复森林的合同面积接近200万公顷，受保护的森林有226万公顷。整个项目投入的资金累计达5.916万亿越南盾，约合3.74亿美元。

7. 国际援助的协调 为了使针对行业需要的援助更为合理，2001年建立了林业部门支持计划和伙伴关系（FSSP&P）。近年来，大多数国际捐赠机构对林业的援助都是通过FSSP&P的渠道，其合作伙伴框架得到广泛支持，从其国际合作伙伴由2001年的19个增加到了2006年的24个就能反映出来。

FSSP&P 通过 5 个计划来组织活动：(1) 森林可持续管理计划；(2) 森林保护和环境服务计划；(3) 林木林产加工贸易计划；(4) 进行森林研究、推广和培训教育的计划；(5) 强化森林行业政策和强化组织框架、规划框架、监督框架和财政框架的计划。

农业农村发展部还有一个国际支持团体 (ISG)，是政府和国际捐赠者就农业和农村发展的重点、政策、战略以及经验进行讨论的论坛。目前共有 15 个项目，估计 2006—2010 年的财政预算资金接近 1.5 亿美元。

8. 禁伐令和对禁伐令的响应：从回收木材到提高附加值的加工 随着森林覆盖面积的减少和 1992 年部分禁伐令的强制实施，圆木收获量开始下降（至少从官方数据看）。1996 年，国有森林机构的年伐木量大约是 98 万立方米，而 1991 年和 20 世纪 80 年代中期分别是 110 万立方米和 140 万立方米。1997 年加强禁伐后，国有森林机构的年伐木量持续减少，2000 年和 2004 年的伐木量分别为 30 万立方米和 20 万立方米。

另外，农业农村发展部加强了对天然林和人工林伐木程序的控制。1999 年 1 月，农业农村发展部颁布了木材和林产品采收程序的决议^①，由农业农村发展局负责评估和发布伐木许可。农业农村发展局还与森林保护分局合作，负责监督伐木活动。

然而，采取这些紧缩措施以后，盗伐情况却有所增加。据森林保护局统计数据，1998—2003 年，木材盗伐量略有下降，从 1998 年的 61 012 立方米下降到 2003 年的 56 747 立方米，但是，此后这种趋势发生逆转，盗伐量大大增加（虽然大部分都没有记载）。估计非法木材量占全国圆木供应量的 50% 以上 (MARD, 2005b)，这对森林可持续管理造成严峻的威胁。

9. 生物多样性保护和保护区的建立 在随后的政策和计划中，政府对生物多样性保护的承诺均有所体现。如 1984 年的《国家天然林保护战略》，1991 年的《热带林业行动计划》和《环境可持续发展国家规划》，1991 年和 2004 年的《森林保护和发展法》，以及 1993 年和 2005 年的《环境保护法》(MARD, 2005b)。

在越南，指定要加以保护的森林属于特种用途林。过去 10 年间，林业部门花费大量精力甄别特种用途林，扩大了特种用途林的范围，加强了对特种用途林的管理能力。1995 年成立农业农村发展部时，共有 90 个特种用途林，覆盖面积达 9.53 万公顷。目前，全国共有 26 个国家公园，66 个自然保护区，37 个历史环境文化森林，覆盖面积近 200 万公顷。这些特种用途林中有 8 个国家公园直属农业农村发展部管理，其余归省人民委员会管理。

10. 森林工业和商业生产 森林工业中有各种类型的机构，约有 319 个国营森林企业 [包括最大的企业——越南林木集团 (Vinafor)]，分别是中央森林种子企业及其在地方的附属企业，以及省及省以下管辖的 250 多个木材和林产加工企业，另外，还有近 40 个外资企业和 786 个其他经济成分的企业 (MARD, 2003)。

国有企业管理林地面积大的森林，例如，国营森林企业管理近 500 万公顷天然林，占全国天然林面积的 50.7% (Nguyen, 2005a)。

为了提高国营企业从事经营的独立性，政府将大多数国营企业的控制权从农业农村发展部转移给地方政府，并推动政府减少对企业的控制 (MARD, 2003)。

六、行业改革的有效性评估分析

1. 政府对林业行业挑战的承诺 过去 10 年间，人们越来越认识到林业是具有国家层面重要性的行业，在政府资金投入、政策制定和立法几个方面都得到体现。在当前的立法框架下，指导林业发展最重要的文件是《森林保护和发展法》(2004 年)。政府还颁布了各种议事程序，包括 1999—2004 年间颁布的关于实施国营森林企业改革的 3 个法律文件。

投入到林业部门的资金也经历了重大变化。1993—1998 年间国家累计投入到“327 计划”中的

^① 02/1999/QĐ-BNN-PTLN 号决议。

资金达 9 800 亿越南盾，相当于 1995 年越南国内生产总值（GDP）的 1.1%；1998—2005 年，国家累计投入到 5MHRP 中的资金为 59 160 亿越南盾^①，超过林业行业的 GDP，占 1998 年全国 GDP 的 1.6%。按计划的整个时期（1998—2010 年）计算，计划投入资金总额为 33 万亿越南盾，接近 24 亿美元（按 1998 年的汇率计算），是林业行业对全国 GDP 的贡献值的 6 倍左右，或者说是 1998 年 GDP 总额的近 10%。2006 年签署了近 2.11 万亿越南盾（13 270 万美元）的资金用于发展林业^②。

政府在关键的行业战略中转向采用减困目标作为评价标准，并且引入多个利益相关方和将森林管理权下放都显现了很好的效果。林业行业已经能够较快地针对新问题做出相应的调整。这些因素对行业改革的有效性做出了重要贡献。

2. 国际援助和国际投资 早期对林业的支持主要来自瑞典国际发展署（SIDA）、德国技术合作署（GTZ）、德国重建银行（KfW）、日本国际合作机构（JICA）、世界银行（WB）、联合国粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）和其他国际捐赠机构。

国际投资正在不断地增长。近年来，私有部门的投资也相当大。自 2001 年起，大多数国际援助都是通过 FSSP&P 的渠道进行投资，目的是为了能更好地针对已制定的林业发展目标。2001—2005 年间，林业行业的海外发展援助（ODA）和外商直接投资（FDI）累计超过了 65 亿越南盾（超过 4 亿美元），占林业总投资的 40%（图 5）。

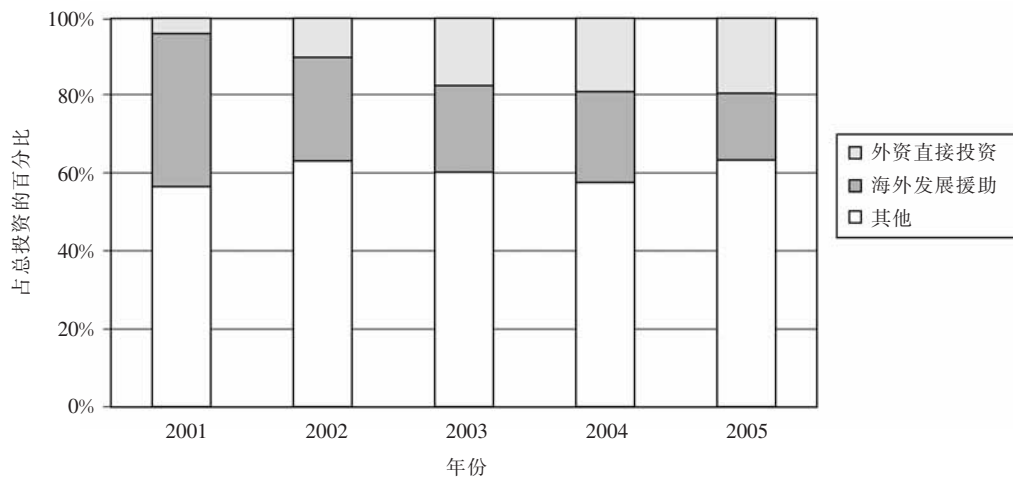


图 5 2001—2005 年国际投资的资金来源
资料来源：MARD（2005 年）。

2004 年，越南利用国际捐赠建立了森林信托基金（TFF），其中，荷兰、瑞典、瑞士、芬兰大使馆 4 家国际捐赠机构的第一笔捐款超过 1 500 万欧元。2004—2007 年，4 个捐赠国保证捐款 953 万欧元左右，这些资金将由 FSSP-CO 进行管理。森林信托基金的理念是为贫困人口提供支持，为森林管理提供可持续管理的方法。通过汇聚 4 个捐赠国的资金，森林信托基金希望按照 FSSP&P 协议规定的内容，为林业行业中需要优先解决的问题提供有效支持（FSSP-CO，2005）。

国际社会还提供了技术援助。国际资金援助项目有助于其他国家的技术和经验向越南转移，并且有助于林业行业人力资源的培训。

目前，越南签署了近 28 个多边环境协定（MARD，2005b），如《生物多样性公约》（CBD）、《濒危物种国际贸易公约》（CITES）、《联合国防治荒漠化公约》（UNCCD）、《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）。另外，越南是多个促进森林可持续管理国际组织的成员国，如亚洲森林合作伙伴（AFP）、亚太林业委员会（APFC）、国际竹藤组织（INBAR）、国际林业研究中心（CIFOR）、区域社区林业训练中心（RECOFTC）（MARD，2005b）。预计将来还将成为国际热带木材组织（ITTO）的成员。

① 没有反映通胀率。
② 该数字包括海外贷款。

然而，我们不能期望国际社会对越南林业行业的巨大财政援助会长期持续。越南正在迈进中等收入国家的行列，预计国际社会给予的资助和信贷会转向优惠率更低一些的贷款形式，因此，需要设法找到其他的财政资源。

3. 薄弱的立法框架和机构能力问题 尽管政府在查找存在问题和在采取整体策略解决问题方面反应很快，但是，林业行业的立法框架中仍然存在一些问题，这阻碍了政策的有效实施。

首先，许多立法文件尚缺乏透明性和实用性。例如，178/2001/QD-TTg 决议规定了森林所有人的权利和义务，但是，由于所用的利益计算方法太过繁琐而难以在实践中运用，结果导致这项决议的实施进展缓慢，颁布 4 年后的情况仍然如此。

其次是立法上的不一致性。例如，2004 年《森林保护和发展法》把当地社区作为森林所有人，而《民法》却认为它们不是法人，因此不能享有完全的所有权。另一个例子与省人民委员会的地位有关。第 8 号决议规定省人民委员会负责制定省级规划，而《森林保护和发展法》第 18 条中规定省人民委员会只负责制定规划，评估的权力归农业农村发展部（REFAS，2005）。

第三，颁布立法文件时常常忽略了其实施的实用性，经常出现没有足够的资金和人员去完成规定任务的情况。多数情况下都是由中央政府颁布立法文件，然后由地方政府负责保证项目实施所需的资源。

缺乏明确的指标和一套合理的执行监督机制也是政策实施缓慢和实施后反馈效果差的原因。

另一不足之处体现在政府实施和监督立法框架的能力上。过去 10 年间，在中央一级，林业局和森林保护局的职工人数都分别保持在 44~48 人左右；在省一级，目前在林业局下属分局或者农业农村发展局下属的林业处的工作人员有近 530 人，每个省有 5~20 人，森林保护局下属分局的森林保护局官员约 1 300 人；在地区和社区一级，每个农业农村发展组只有不到 2 个林业工作人员，近 8 000 名护林人员。

执行能力差还体现在基层林业推广服务方面。目前，推广工作的重点主要放在农业方面，随着森林面积的增加，从事森林管理的人数也随之增加，对支撑森林生产和森林开发推广服务的需求也将日益增加。

4. 薄弱的体制安排和缺乏政策研究能力 机构安排不明确也对本行业的整体表现造成负面影响。例如，第 1/CP/1996 号决议规定森林规划属于森林调查规划研究所的职责。另外，森林调查规划研究所还负责执行每 5 年一次的全国森林资源调查。然而，32/2000/CT/BNN-KL 指示和 78/2002/QDBNN 决议中却规定由森林保护局负责监测森林资源的年度变化，森林保护局还负责建立森林监测关联数据管理系统。尽管从主题上来说，两个机构所行使的职责是相近的，但是两者间的数据和资料几乎没有系统地交流，由此导致花费高昂的费用重复开展相似的活动。

就林业政策研究分析而言，尽管各研究所和大学都在从事研究工作，但没有一个进行政策研究和战略规划的单位。现有研究机构主要侧重于技术研究，如营林技术、遗传研究、产品加工和森林物种的研究等。越南林业科学研究所是目前林业行业中领先的研究所，其大多数研究工作都侧重于林业科学方面，极少关注森林政策。林业行业的其他研究所与越南林业科学研究所的情形大体相似，也主要侧重于林业科学研究。

总体来说，在为森林政策的影响提供连续反馈意见和为预测这些政策的未来走向并进行定期政策研究分析方面还做得不够。没有这些信息，立法质量以及制定的林业政策和开发战略的质量就会受到影响。

七、小结与结论

自 1995 年成立农业农村发展部以来，越南的林业部门经历了一系列的重要变化。本研究总结了越南发展历程中应吸收的经验教训。主要有以下几个方面：

①当地居民参与森林管理 将林权从国有组织下放给多个利益相关方，特别是下放给生活在森林里或者森林附近的当地居民，是防止森林退化的重要组成部分。目前，越南允许当地居民参与各

种形式的森林管理，从而提高森林覆盖率，改善当地居民的生活状况。

②将减贫作为可持续林业议程的一部分 越南有近 1/3 的人口居住在林区，他们中的大多数人属于贫困人口，减困措施对森林可持续管理非常重要。

③健全而可行的立法框架 行业政策的迅速变化常常导致执行上的混乱，从而破坏了政策的整体关联性。政策颁布时，不考虑执行政策的可行性，不制定良好的执行程序，会加剧混乱。

④政策研究和战略决策反馈 机构的政策监督不力和政策研究分析缺乏制度化导致了对执行森林政策的监督效果差。没有这方面的信息，制定的政策特别是长期发展政策的可行性就很有有限。

⑤国际援助的协调 国际捐赠人的强力支持对林业行业发展做出了重要贡献。随着 FSSP&P 和 ISG 的建立，林业行业采取了重要举措来更有效地协调国际援助。

⑥将重点由获取木材向提高附加值的加工转变 为了应对森林覆盖率大幅下降和天然林退化的问题，林业行业有意识地将重点从注重木材获取向提高附加值的加工方向转变。这种转变不仅减轻了对森林的压力而且有助力提高交易林产品的单位价值。

为了应对目前的挑战和提升现有实力，对林业部门的机构变革提出如下建议：

①为国际援助的逐步退出作好准备 必要的准备包括制定优先计划和确定需要采取的行动，利用现有国际援助实现这些计划。建议优先考虑以下几个方面：各级政府职员通过在职培训提高执政能力，进行政策评估和制度监督并使之制度化，强化政策制定程序。

②建立政策研究分析和战略规划 建立负责政策研究分析和战略规划的机构，由该机构直接对农业农村发展部负责，其任务是为政策制定者提供地方一级的政策实施信息，并对该行业未来的发展状况做出全面分析。该机构的具体任务包括定期研究各种政策的影响，总结其他国家在林业上的相关经验和越南过去的教训，协助林业局和农业农村发展部的法律部门制定林业政策和进行林业立法，以及修改森林发展战略。

③加快森林管理权的转让过程 包括加快和扩大直至地方一级的国营森林企业改革，促进地方人民参与森林管理，提高森林覆盖率，增加人民谋生的机会。为了便于实施，建议制定简明的实施程序，在野外指导森林转让的实施，更重要的是对转让后的森林管理实施监督。

④改善不同森林机构间的机构布局，提高机构间的协调性 林业行政体制改革（2005 年）建议，将林业局和森林保护局两个系统合并成一个单位（2005 年），将两个系统进行合并的好处是基层一级将成为一个统一体，从而减少协调的问题，并可以减少行政人员。促进协调的另一种选择是将省一级的森林保护局归农业农村发展局管辖，区一级的森林保护组归农业农村发展组或者经济单位管辖。一些森林保护人员就可以在推广系统内进行流动。

⑤加强政策监督并使之制度化 包括建立一套具有法律修饰成分的监督指标，定期强化指标并向相关部门汇报。

⑥提高林业推广服务能力 目前大约有 300 万公顷森林划归当地居民管理。国营森林企业改革后，将会有另外 100 万公顷森林也归当地居民管理。因此，对森林推广服务的需求将会大大增加。建议森林保护局工作人员特别是当地森林保护局的人员在推广网络中流动，传授他们的营林技术和森林管理经验。作为一项组织措施，可以将村一级或者社区一级的森林使用和管理者组织起来，更好地提供推广服务。

◆ 参考文献

Dinh, D. T. & Research Group of Vietnam Forestry University. 2005. *Report for field consultation research on forestry, poverty reduction and rural livelihoods in Vietnam.*

Extension and Training Support Project (ETSP) . 2005. *Forestry Research, Education, Training and Extension (RETE): situation analysis, needs assessment and recommendations for the National Forestry Strategy 2006 to 2020.* Hanoi, Viet Nam.

Forest Protection Department. 2004. *Forest cover data.* 2004.

FSSP-CO. 2005. *Forest Sector Support Programme and partnership: Annual report 2005.*

Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD) . 2003. *Forestry development orientation.* *Vietnam Forestry*

- Sector Manual*. Hanoi, MARD.
- MARD**. 2004a. Administration and institution of forestry sector. *Vietnam Forestry Sector Manual*. Hanoi, MARD.
- MARD**. 2004b. *Afforestation and reforestation*. Hanoi, MARD.
- MARD**. 2005a. Draft National Forest Strategy 2006 – 2020.
- MARD**. 2005b. *National report to the fifth session of the United Nations Forum on Forests: Vietnam*.
- Nguyen, D. V. , To, M. D. , Ha, C. C. , Trinh, H. D. & Nguyen, K. H.** 2001. *Lam Nghiep Viet Nam 1945 – 2000 (Vietnamese Forestry 1945 – 2000)* . Hanoi, Viet Nam, Agricultural Publishing House.
- Nguyen, T. Q.** 2005a. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? The case of Vietnam*.
- Nguyen, T. D.** 2005b. *Gioi Thieu Ve Du An Trong Moi Nam Trieu Ha Rung (introduction about the Five Million Hectare Reforestation Programme)* . Hanoi.
- Reform of Forestry Administration System (REFAS)** . 2005. *Analysis of forest administration systems—recommendations for reform in Vietnam*.
- World Bank**. 2005 a. *State forest enterprise reform in Vietnam: review of policy and implementation framework for Decree 2000*. EASRD Rural Development and Natural Resources East Asia and Pacific Region.
- World Bank**. 2005b. *Taking stock: an update on Vietnam's economic developments and reforms by the World Bank in Vietnam*. Hanoi, Viet Nam.

附录 1 缩略词

5MHRP	Five Million Hectare Reforestation Programme	500 万公顷造林计划
AFD	Agriculture and Forest Department	农林局
ARDU	Agriculture and Rural Development Unit	农业农村发展组
CM	Council of Ministers	部长会议
CPC	Communal People's Committee	社区人民委员会
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy	全面减困发展战略
DARD	Department of Agriculture and Rural Development	农业农村发展局
DPC	District People's Committee	区人民委员会
DRV	Democratic Republic of Viet Nam	越南民主共和国 ^①
ETSP	Extension Training and Support Project	推广培训和支持项目
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	联合国粮食及农业组织
FCS	Fixed Cultivation and Sedenterization	定耕定居
FB	Forest Bureau	林业局
FD	Forest Department	林业局
FDD	Forest Development Department	森林发展局
FEB	Forest Exploitation Bureau	森林开发局
FIPI	Forest Inventory and Planning Institute	森林调查规划研究所
FPD	Forest Protection Department	森林保护局
FPDL	Forest Protection and Development Law	森林保护和发展法
FPU	Forest Protection Unit	森林保护组
FS	Forestry Section	林业处
FSIV	Forest Science Institute of Vietnam	越南林业科学研究所
FSSP&P	Forest Sector Support Programme and Partnership	林业部门支持计划和伙伴关系
FSSP-CO	Forest Sector Support Programme Coordination Office	林业部门支持计划协调办
GDA	General Department of Agriculture	农业综合部

^① 原书译为越南民主共和国，1976 年南、北方统一，定国名为越南社会主义共和国。

GDF	General Department of Forest 森林综合部
GDP	Gross Domestic Products 国内生产总值
GoV	Government of Viet Nam 越南政府
ISG	International Support Group 国际支持部
MAFa	Ministry of Agriculture and Farming 农耕部
MAFo	Ministry of Agriculture and Forestry 农林部
MARD	Ministry of Agriculture and Rural Development 农业农村发展部
MoA	Ministry of Agriculture 农业部
MOA	Memorandum of Agreement 协议备忘录
MoF	Ministry of Forestry 林业部
MSF	Ministry of State Farms 国营农场部
NEZ	New Economic Zones 经济新区
NFS	National Forest Strategy 国家森林战略
PAR	Public Administration Reform 公共行政改革
PC	People's Committee 人民委员会
PPC	Provincial People's Committee 省人民委员会

2

美国林务局的重新定位：从保管式管理到生产林管理再到生态系统管理的演变

Doug MacCleery^①

（注：本文中所表达的观点和看法仅代表作者的观点，并不一定反映美国农业部林务局或美国政府的观点和看法）

所有国家的森林政策和制度框架都是与大的社会政治背景、历史传统相吻合的。历史上影响美国社会政治关系的主要因素是地方分权。从英国独立出来以后，13个原始的殖民地组成联盟，成立了高度自治的实体，或称“州”。长期以来，它们谨慎地捍卫着这一地位^②。尽管如此，近几十年来，许多政策和制度职能已经集中在国家或联邦层面。这种集中的趋势演变得很缓慢，并经常遭到各州的反对，它们偶尔会试图转变这种中央集权。

一、国家保护框架和林务局建立的历史背景

在19世纪，美国的政策鼓励其西部领土快速殖民化及经济快速发展。为了实现这一目标，采取了多种方法，包括将联邦土地（公有土地）转移给农民、牧场主和公司，尤其是那些建设交通运输基础设施的铁路公司。

1850年以后，美国的人口快速增长（每10年增长20%~25%），并且西部领土快速殖民化。人们关注的焦点开始转向快速的发展对环境和经济的影响，其中包括：（1）加速了毁林（森林被清除用作农业用地，并以每天近3500公顷的速度快速清除）；（2）由于伐木和土地开垦导致发生大量的野火（野火每年将800万~2000万公顷的土地夷为平地）；（3）大片砍光了树木的土地或砍的只剩树桩的土地几十年来仍维持无立木或立木十分稀少的状况（估计在1920年为3250万公顷）；（4）在一些地方出现了严重的水土流失；（5）由于商业狩猎和维持生计的采伐、利用，大量的野生动植物枯竭（Trefethen, 1975; Williams, 1989; MacCleery, 1992）。人们逐渐认识到这些情况正在破坏未来的经济发展，他们自身必须关注这些问题。

20世纪90年代初期：保护政策框架 在20世纪初的头10年里，美国实施了一系列的政策和制度变革（MacCleery, 1992）。其中的保护政策框架包括：

①结束公有土地，进一步转向土地私有化，为了保护和管理，将现有公有土地（大部分位于国家的西部）转变为国家森林、国家公园和国家野生动植物避难所。

②促进和鼓励森林和草地的保护，包括各种所有权形式的森林和草地，防止野火和病虫害。

③通过获取管理森林和野生动植物的科学知识改进自然资源的管理，并更有效地利用原材料。

④通过为农民和土地所有者提供技术和资金援助改善农业用地和森林的管理和生产力。

⑤采纳并实施联邦和州的野生动植物保护法律。

在1900年，保留公有土地的基本原理是流域保护和木材生产。当时主要的考虑是，如果森林枯竭将会导致木材短缺，甚至是“木材饥荒”（Williams, 1989）。1900年，木材被认为是工业和家庭利用的重要原材料。

^① 美国农业部林务局森林管理职员，高级政策分析师，华盛顿，电话：202-205-1745，传真：202-205-1045，email: dmaccleery@fs.fed.us。

^② 美国内战（1861—1865年），美国历史上最血腥的冲突，此次战争部分是为各州是否有权脱离它们在1776—1782年革命战争结束时自愿加入的联盟而战。战争的结果决定了答案是“否”。

由于树木有很长的生长周期，加上当时较低的木材价格，人们普遍认为一旦原始森林资本消失，私人土地所有者将不会对森林管理进行投资以保证全国长期充足的木材供应^①。因此，保留国家森林作为木材供应的保证，即“细水长流的有利条件，持续不断的提供木材……”（1897年《有机管理法案》）。然而，到1900年，全国70%的生产林已经被私有化，并且政府决定进一步使其余的林地私有化。

不仅是将其余30%的林地私有化或将管理职责下放到州或地方当局，美国还倾向于对大部分剩余的公有土地进行直接的联邦管理。多年来，这一决定显著影响着管理这些土地的政治动态。在美国农业部下设立的林务局成为管理国家森林和支持全国森林管理合作的主要政府机构。联邦管理的土地集中在美国西部，大概为26100万公顷。这些土地中包括大约1亿公顷的林地，约占美国所有森林面积的1/3。林务局管理着7800万公顷的土地，大约占美国土地总面积的8%（表1）。

表1 美国的土地面积及所有权

所有权种类	土地面积（百万公顷）	占有土地的百分比
私有土地	551	60
公有土地		
国家森林系统	78	8
土地管理局	106	12
国家公园管理局	34	4
国家野生动植物避难所	38	4
DOD、能源及其他机构	6	1
联邦管理的土地总面积	262	29
印第安人信托土地	22	2
州和地方管理土地	79	9
公有土地总面积	363	40
所有土地面积	916	100

资料来源：基于USDA/ERS（2001）以及USDA和USDI的统计数据。

二、林务局：组织管理与组织结构

美国早期的森林管理中，最重要的一次结构重组发生在1905年，那年成立了林务局。那时，森林保护区的管理职责从内务部的土地管理总办公室转移到了农业部^②。这意味着组织文化从内务部的土地处置管理转变为农业部的生产和科学管理^③。

在林务局成立之时，林务局模仿的是欧洲的森林管理模式，具体特点是：

①管理要求专业化，员工需要有相关技能通过专业考试是雇佣员工的一个基本条件（Roth和Williams，2003）。

②有一套核心价值和解决问题的通用方法。这些价值通过林业学校教授的课程和文化价值重新得到加强。

^① 虽然在当时这种假设是合理的，但它自提出以来被证明是无效的。由于木材产品实际价格的上涨，有利的税收政策和相关的制度环境鼓励对种植用材树的投资，目前私有森林占到了全国木材采伐量的92%，同时也提供了高水平的流域保护（USDA/Forest Service，2004）。

^② 1907年森林保护区更名为“国家森林”。

^③ 多年来，美国最大的一个联邦土地管理机构设在农业部，而几乎其他所有的土地管理机构都设在内务部（DOI），这导致出现许多将林务局转移回到内务部或建立自然资源部的建议，这样所有的联邦土地管理机构都将聚集在一个部门内，但是没有一个建议得到成功实施。

③决策结构分散化，相当慎重地将决策权给予基层管理者。这种有目的的设计，对偏远地区、当时通信条件和资源较差的林区及地方条件的高度差异化具有实用性。以前在内务部的管理下存在向上汇报和审批的程序，现在被减少或消除了（Roth 和 Williams，2003）。

④林务局成为中央机构及专业员工职业生涯的组织结构。如果雇员希望提升专业水平，就要求他们频繁流动，这不仅扩展了专业经验，而且减少了雇员被地方经济利益“捕获”的风险^①。

⑤“内部晋升”政策使机构自身感到自豪，任何一个有足够才能（和运气）的员工都可以立志于成为林务局局长。

几十年来，林务局一直维持在它的历史中最早建立的管理原则。到 20 世纪 70 年代，多数林务局的专业雇员成为具有美国乡村价值观的林务官，他们从林业学校毕业，受到的课程教育重新强化了这些价值观。虽然林务局具有高度分散化的决策结构，但所呈现的解决问题和注视世界的方法相当地一致。

除了国家森林的管理，林务局还被赋予森林管理和木材技术研究的职责，并且为私有林地所有者提供援助。在与新兴的国家级公共林业机构的合作中，林务局促进了对野火的抑制，并为小森林所有者提供技术和资金援助。

在 20 世纪 20 年代前，林务局的组织框架就十分适合。它包括 3 个运行部分：①国家森林体系（NFS）；②研究和开发（R&D）；③国有和私有林业（S&PF）。这种组织结构延续至今（图 1）。

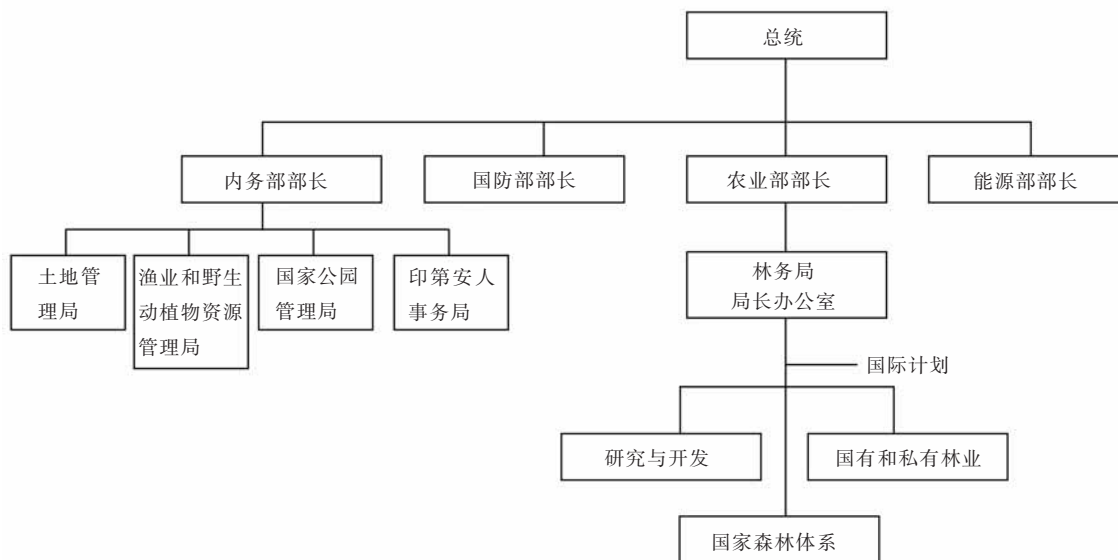


图 1 联邦土地管理机构的组织关系

到目前为止，国家森林体系仍是最大的部门。从最初就分四级：

- ①保护管理区，是对国家森林的细分，多数实地调查工作都在这里开展。
- ②管理办公室，每个国家森林都有管理办公室^②。
- ③区域办公室（目前共有 9 个区域办公室），在总部的监督下提供中间管理。
- ④国家总部，位于华盛顿。

三、国家森林体系的土地利用和管理的演化（1905—1970 年）

传统上，为了多种利用目标而依法管理国有林地，这些目标包括木材生产、休闲娱乐、保护野

^① 在 20 世纪 70 年代的中晚期，为国家森林工作的专业职员才开始有申请职位的机会。这种职位提升或转换的出现受到职员的强烈期待。这通常需要职员及其家庭频繁搬动，常常是搬到偏远的地方。如果某个职员两次拒绝了职位转换，那他获得下一次职位转换的机会将需要等待很长时间。

^② 在过去几十年里，许多毗邻的国家森林管理办公室都进行了联合。

生动植物、保护水源、放牧、采矿和拓荒。多用途利用的优点是：①提供了管理的灵活性，可以随着时间的流逝不断转变管理方式，以应对公众需求和对公有土地利用偏好的变化；②在需求竞争日益激烈的形势下，为首先利用提供了重要依据。

在 20 世纪 70 年代，林务局局长 John McGuire 指出，以现代的、兼管的民主主义方式多重目标地管理百万英亩^①的联邦土地是一个“巨大的实验”，而且对于实验的成功与否“陪审团”是公开的。今天，这些话仍是真理。国有林地的管理是在争论中开展的，至今对其仍存在争议。

1. 国家森林的早期历史 从 1900 年到第二次世界大战，国家森林管理通常是自然资源的保管。早期的重点是建立国家森林的边界以及保护森林或应对非授权的利用（诸如非法伐木、非授权开采、农业侵占）。

林务局另外一个主要工作重点是减少无控制的野火。森林野火在 20 世纪 30 年代以前是非常普遍的，每年都因火灾烧毁 800 万~2 000 万公顷的森林，这些森林大部分位于私有土地上。因此减少野火发生被认为是森林和草地长期管理的一个先决条件，包括公有和私有的森林及草地。

这项工作的焦点是，不论土地国有还是私有，要保护所有的土地免遭野火破坏。但是，由于 20 世纪 30 年代实施了大规模的公共就业计划，仅在那时才实现了有效的系统控制。到了 20 世纪 60 年代，与 30 年代相比野火燃烧的面积下降了 90%（图 2）^②。这一目标的实现是因为联邦、州和私有土地主的成功合作。在林务局内，国家和私有林业处负责这种合作的协调工作。

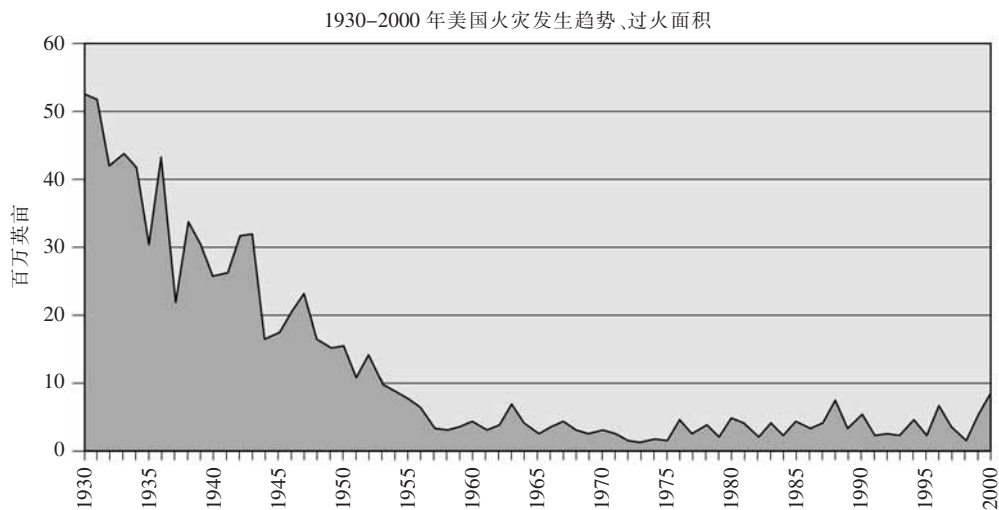


图 2 野火过火面积（1930—2000 年）

资料来源：美国野火统计数据，美国农业部/林务局。

2. 第二次世界大战后对国家森林的需求不断增长 第二次世界大战后，对联邦土地提供多种产品和用途的需求显著扩张。战后，由于上百万的男女工人返家重新建设家园，对建筑房屋所需木材的需求大幅增长。国家愈加指望美国西部的国家森林来满足这一需求（Steen, 1976）。

国家森林木材的销售量从 20 世纪 40 年代末的 900 万~1 350 万立方米增加到 60 年代的 4 500 万~5 000 万立方米。到了 70 年代，国家森林满足了大约 14% 的全国木材总需求，以及超过 30% 的软木锯材需求。软木锯材是建房木材和胶合板的主要来源（USDA/Forest Service, 2004；Howard, 2003）。

国家森林木材生产的大幅度增长不仅满足了全国对木材的紧急需求，也为私有林地排除了压力。而许多的私有林地都曾被过度伐木以满足战争需求（Fedkiw, 1989）。

3. 林务局对增长的木材需求的反应 为了促进国家森林木材扩大销售，20 世纪 50 年代末以及 60 年代林务局的职工人数大幅增加（图 3）。从 1955 年到 1975 年，林务局的职工人数翻了一倍多，

① 英亩为非法定计量单位，1 英亩=4.047 平方米。

② 例如，今天各联邦政府和州立机构的森林消防员都接受了利用标准化的消防器材和技术的培训。因此可以随时调用联邦政府、各州和来自国家任何地方的当地森林消防员，派他们奔赴全国各地的紧急救灾现场，采用标准化的无线电频率、器材、术语和培训技能进行有效的消防作业。

从 9 100 人增加到超过 19 500 人 (Williams, 2004a; OPM, 2006), 其中多数是林务官, 1965 年以后民间工程师人数增加, 他们被雇佣来进行木材销售和管理以及修路。

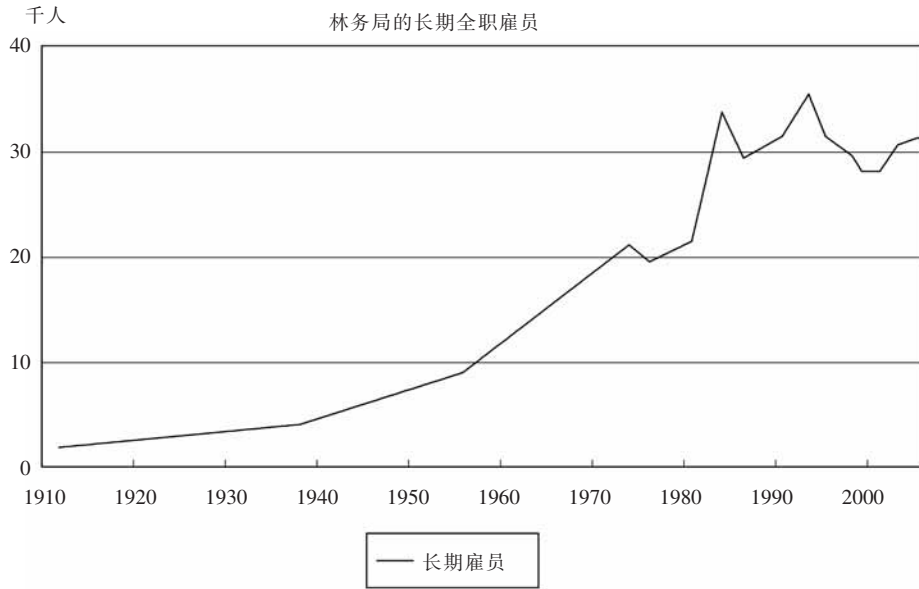


图 3 林务局长期全职雇员人数的变化

资料来源: Williams (2004a); OPM (2006); HRM (2006)。

到了 20 世纪 60 年代, 每个国家森林都制定了管理计划, 具体规定了每年允许的最大木材采伐量。此后, 在国有林地上可以进行商业木材采伐, 主要采用短期 (1~5 年期) 的伐木合同或仅限于道路修建。林务局管理者的其他任务是, 规定木材采伐任务, 制定和设计森林公路以及具体规定应采用的伐木制度。木材销售合同也由林务局的职员来起草, 合同中详细规定了木材采伐和道路修筑 (如果需要) 的具体要求。木材销售合同将公开刊登在媒体上, 采取竞标的方式进行, 有资格的私人订约者 (通常是木材加工厂或伐木承包人) 提交最高标价。这些合同的监督管理由林务局的职员来负责^①。

4. 林务局被认为是公共机构的一个典范 在前 50 年里, 林务局显得十分成功, 是一个高民心所向的机构, 目的性很强, 而且管理优秀。1952 年一期《新闻周刊》杂志上的一篇文章指出, 在所有影响因素中, 由于林务局纯正的声望, “林务局是一个不用担心下一轮选举的华盛顿机构。下一轮的管理也不用担心林务局。在 47 年里, 林务官没有发生过丑闻事件。正因为如此, 一旦对林务局不仁慈, 大多数的议员就批判国会”。^②

1960 年的一本有关公共管理的书《护林员》中记载了林务局, 它被作为高效且有效的公共机构的一个例子进行案例研究 (Kaufman, 1960)。Kaufman 将林务局的成功归因于共享的意志、价值和公共文化。然而, 很具讽刺意味的是, 20 年后林务局的名声破碎了。

5. 国会同意多目标地管理 NFS 土地 20 世纪 50 年代, 人们对国家森林的非木材利用以及森林和联邦其他土地的产出和价值需求明显增长。1940 年后人均个人收入快速增长, 从 1940 年的年均约 2 000 美元增加到了 2000 年的 26 000 美元 (因通货膨胀调整过的) (美国商业部, 2001)。流动性日益增强的大量人口开始指望国家森林来满足户外休闲娱乐的需求, 参观游览国家森林的人数从 20 世纪 20 年代早期的 500 万人增长到 1946 年的 1 800 万人, 在 1960 年急剧增长到 9 300 万人, 到 1975 年增加到了 23 300 万人 (Census, 1975、1994)。

对国家森林需求的增长导致人们有兴趣进行重新立法, 以扩展 1897 年《有机法案》规定的流

^① 林务局一般都要求对采伐区进行重新造林, 通常是利用伐木合同约定者缴存的专门造林基金。联邦政府机构通常采用的措施是与私人签订植树合同以及在联邦苗圃培育定植苗。

^② 《新闻周刊》, 1952 年 6 月 2 日。

域保护和木材生产，扩大森林的授权利用范围。1960年的《维持多种用途生产法案》（MUSYA）受到林务局的欢迎。它作为一个重要成就，给予了林务局以户外休闲、放牧、采伐木材、保护流域和野生动植物以及渔业资源为目的而管理国家森林的审批和决策权。

MUSYA的通过为多用途规划和雇佣新的专家带来了动力，比如聘用土壤专家以充分支持多种用途的整合（Fedkiw, 1999；Williams, 2002）。这些多用途计划通常将国家森林区划成一般管理的重点区域，但对于特殊用途（采伐木材、休闲娱乐、保护野生动植物、采矿、放牧），仍然需要开展大量的、实质性的协调工作，寻找解决冲突的办法（Fedkiw, 1999）。

6. 20世纪60年代的娱乐和荒野地法律 在20世纪60年代，越来越多的公有土地开始寻求法律保护，以维持联邦土地处于“自然”状态^①。在经过大量的争论后，1964年通过了《荒野地法案》，为指定重要的联邦土地区域并保持它们的“自然”和“无干扰”状态提供了法律依据。多数产品的开发利用在这些地区被禁止。《荒野地法案》为争论和抵抗延续至今的国家森林利用和管理创造了条件^②。

1968年，美国通过了《荒野与风景河流法案》和《国家遗迹保护法案》。这些法案形成了独立的体系，在此背景下，具有优美风景以及娱乐、地质、文化、历史和其他价值的河流和遗迹可能被国会指定为国家体系，联邦土地管理机构之后又会对这种指定作出具体计划（DPC, 1988）。为此，建立了水土保持基金，由石油收入提供资助，以帮助购买国家指定区域的土地。

7. 20世纪70年代的环境运动——一项新议程 20世纪60年代不断增强的环境意识继续演变为对空气和水质量恶化以及工业化带来的环境和身心健康的负面影响的共识。工业带来的空气和水污染在多数城市和城市周边十分严重。Rachael Carson在《寂静的春天》一书中描述了公众对农药使用的担忧（Carson, 1962）。第一个世界地球日（1970年）成功增强了公众对环境问题的意识。国会对这些关注的反应是，通过了一系列解决空气和水质量问题以及控制毒素释放和保护濒危物种的法律。

20世纪70年代环境法律的一个主要焦点是改革联邦机构的决策方式，特别是影响环境的决策。1970年的《国家环境政策法案》（NEPA）要求联邦机构提出能够对环境带来重大影响的行动，然后评估所提出的行动的其他选择，在接受公众的评论后最终形成一个合理的选择。虽然仅仅是一个程序法律，但NEPA对联邦政府的决策产生了深远的影响。

1973年的《保护濒危物种法案》（ESA）为保护处于危险境地的物种提供了法律依据。该法案禁止联邦机构采取任何可能对已被列为受威胁或濒危的物种带来不利影响的行动。ESA成为强有力的委托统治工具，它要求联邦政府首要决策是给予濒危物种保护，并且通过拓展，进一步延伸到保护生物多样性。不同于其他法律的是，ESA是将联邦政府管理的土地转向“生态系统管理”的起源。

1974年，《森林和牧地可更新资源规划法案》（RPA）要求林务局定期评估国家的长期需求以及所有可更新资源的供给状况，并作进一步规划以满足预测的资源需求。1976年，《国家森林管理法案》（NFMA）为国有林地的管理以及增强公众对国家森林管理决策的参与提供了详细的指导原则。RPA和NFMA的目的都是鼓励规划制定和用户参与（Fedkiw, 1999）。这一进程本希望有助于解决环境保护论者与木材采伐、采矿和家畜放牧团体间的分歧。但是，这一分歧最终没有解决。

20世纪70年代的许多环境法律授权并鼓励个体市民和非政府组织对联邦机构提出诉讼，要求联邦机构实施法律。这种鼓励措施包括联邦政府为市民和非政府组织对联邦机构的法律诉讼提供资金支持^③。这些法律规定明显增强了非政府组织作为环境法律实施的一个要素的作用，并且使美国法院能更好地解释国会通过这些法律时的意图。由于许多环境法律中包含了模糊的目标和标准，因此事实上，法院有时处于通过司法解释提出环境政策的地位。

^① 林务局在20世纪20和30年代通过建立几个“原始区”提出了原始区和荒野地的概念。有关这段历史的内容概要可以从网上浏览，网址为：http://www.fs.fed.us/global/wsnew/fs_history/issue19.doc。

^② 1975年，美国通过了在东部地区可以指定荒野区的法律（DPC, 1988）。

^③ 在有权平等使用法律法案的前提下，如果符合一定的要求，市民和非政府组织将可以获得诉讼联邦政府的费用补偿。与其他许多国家正好相反，如果市民和非政府组织对政府的起诉未获成功，也不要求他们承担政府的法律费用。

在 20 世纪 60—70 年代间，环境运动还有其他微妙的效果。其一是使大量城市青年人群产生了从事保护自然资源职业的兴趣，随后，这些“地球日毕业生”在联邦和各州的土地管理机构里谋求到了重要的职位。其二是自 20 世纪 60 年代以来，大量城市人口向许多毗邻国家森林的农村地区转移，这些以前的都市人使当地居民对如何管理国家森林的看法发生了明显改变。

四、20 世纪 70 年代的环境议程对国家森林的影响

1. 雇佣资源专家 林务局对 20 世纪 70 年代颁布的环境法律的一个反应是，迅速增加对资源专家的雇佣，包括野生动植物生物学家、土壤专家、水文专家、考古专家以及其他专家。要求这些专家在 NEPA 框架下和 NFMA 森林规划下开展环境分析工作，并进行土壤和流域评估，考古调查以及在遵循新的环境法律前提下使木材销售取得进展的其他相关活动（Fedkiw, 1999）。1980—1985 年间，林务局的长期全职雇员从 21 400 人增长到了 29 200 人（Williams, 2004a; OPM, 2006; HRM, 2006）^①。

许多专家都是地球日毕业生，虽然他们是被雇来帮助确保遵循适用的环境法律的，但他们同时也帮助改变了机构自身的文化和价值，这些新雇员最终对林务局带来深远的影响。

2. 对土地管理实践的关注导致保护区的扩张 第二次世界大战后，国家森林中采用皆伐方式收获木材的作业明显增多。到 20 世纪 70 年代，公众反对这种主要的木材采伐活动的呼声越来越高，有组织的群体极其厌恶这种木材采伐方式带来的视觉后果及其他影响，并寻求减少这种作业的政治方法。人们对皆伐的关注导致国会提出了在联邦土地上实施皆伐的指导原则，并最终通过了 NFMA^②。后来，由于 1990 年后极大地减少了皆伐作业，许多环境机构的焦点更多地转向对木材商业采伐的反对。

除了对皆伐的关注以外，另一个主要的公众焦点是将国有林地的重要区域指定为法定的“荒野地”或类似的以自然价值保护、娱乐和其他用途为重点的法定区域，限制或禁止商品生产。1980—1985 年间，国会通过了综合性的遍及 25 个州的《荒野地法案》（大多数拥有国有林地的州都包括在内）。

3. 20 世纪 80 年代的“森林战争” 20 世纪 80 年代出现了关注焦点的融合，关心国有林地的管理实践与根据全州范围的综合荒野地法案对荒野地进行指派及具体实施之间的关系。这种关注阻碍了林务局在实施完 NFMA 下的第一轮土地管理规划后，再进一步为国家荒野地保护体系做出更多考虑。然而，在 10~15 年后，森林规划被修订时又需要这种考虑它使许多环境团体的关注焦点从“荒野地”本身的指定转变为尽可能寻求保护大量未开发的、无道路的土地作为将来的荒野地。

20 世纪 80 年代最受关注的问题反应了这种焦点变化（Fedkiw, 1999），包括：林务局在一些地区以低于生产成本的价格销售木材；太平洋西北地区的老北方斑点猫头鹰问题。虽然这些问题反映了重要的公共政策问题，但它们也是荒野地的“代理人”，目的在于保护不发达和无道路地区。

20 世纪 80 年代末到 90 年代初，人们对森林管理的需求增加，并且对林务局违背 NFMA、ESA 及其他环境法律的诉讼增多。这些法律诉讼普遍存在，并常常成功延误了一些木材销售计划及其他项目，为国有森林和其他商品计划产出带来了不确定性（Fedkiw, 1999）。

4. 林务局内部职员的反对 除了公共冲突以外，对国有林地的利用与管理的争论在机构普通职员中也逐渐增多。在 20 世纪 80 年代中期，林务局安装了一个新的电子通信交流系统，将各基层办公室联系起来成为直线集权型组织。该电子通信交流系统在当时是很先进的，可以极大地改进组织内部的垂直交流和林务局内职员的水平交流状况。不久后，林务局很快建立了几个非正式的网络，促使具有相似想法的职员共享信息以及发表对国家森林活动和政策的看法。

^① 在此期间，长期全职雇员人数的增加部分是由于临时的工资等级雇员转换为长期全职雇员。

^② 为了应对国家森林皆伐的争论，1972 年 3 月参议院的公有土地分委员会公布了一套在公有土地上进行皆伐的指导原则（美国参议院，1972）。在爱达荷州的 Frank Church 担任分委员会的主席后，这些原则被称作“丘奇原则”，再后来到 1976 年，这些原则被合并到 NFMA 的法律要求中（Fedkiw, 1999）。

这些网络对话成为内部争论的论坛，导致那些不同意官方政策和管理趋势的林务局普通职员增强了团结和民主意识（也同样在那些愿意与不同意者争论的职员中产生团结和民主意识）。其中的一些论坛成为专门的组织机构，如所谓的“生态观察”对话^①。林务局的领导虽然不喜欢公务交流设备被如此利用，但为了他们的声望并没有系统地寻求抑制这些对话的措施。

来自普通职员的其他反对意见也在不断增加，特别是林务署长们。1989年，在被人们所熟知的“太阳鸟”会议上，来自北部地区（蒙大拿和北爱达荷州）的14位林务署长向Dale Robertson局长提交了一份“公开信”，阐明了他们的观点：现存的国家森林采伐标准正在破坏重要资源的价值，如水质，并且脱离了许多国家森林用户的需求。该信被泄露给了记者，引起了媒体和环境团体的极大关注。

另外的反对意见来自更低一级的职员。例如，一位林务局的木材销售计划者，也是一个地球日毕业生——Jeff DeBonis，在1989年通过直接向Robertson局长递交一封长达7页的信（同时也送给了几位国会议员）打破了机构的等级制，引起了对林务局的太平洋西北地区木材采伐政策的关注。DeBonis后来从林务局辞职，但是在辞职以前他创立了林务局职员环境道德规范协会（AF-SEEE），自称其作用是作为林务局政策和实践的“环境良心”^②。

5. 研究人员的反对及其对北方斑点猫头鹰的顶峰争论 到20世纪70年代中期，科学研究发现晚期的演替林和过熟林为一批野生动植物物种提供了重要的栖息地。1981年，由8位林务局的科学家撰写的文章发表在《*Ecological characteristics of old-growth Douglas-fir forests*》上（Franklin等，1981）^③。

科学家Jerry Franklin和Chris Maser开始提倡一种新型林业（或新林业），新林业将反映这一新研究发现所支持的观点（Franklin和Forman，1987；Franklin，1989）。与其他概念不同的是，这种新林业方法包括了在采伐区保留砍倒的原木、枯立木、丛生木以及其他“生物遗产”。由于Franklin和Maser公开反对现有的国家森林木材采伐政策，他们发展了广大的媒体和环境追随群体。

到了20世纪80年代中期，北方斑点猫头鹰作为焦点物种成为关注的中心，并且研究者认为它需要大面积的过熟林和晚期演替林。由于保护生物学家估计可能需要1000多对孵化的斑点猫头鹰来维持物种的生存，因此可能需要保护上百万公顷的过熟林来实现这一目标。

1989年3月，联邦政府的地区法院审理了William Dwyer下令在北方斑点猫头鹰栖息地（即华盛顿西部、俄勒冈州西部和加利福尼亚州北部）采伐所有国家森林木材的案件，随后命令林务局在1992年3月以前修订其采伐标准和指导原则，以保证北方斑点猫头鹰的生存，这引发了一场经济和政治危机。

1989年10月，林务局、土地管理局和美国渔业与野生动植物管理局联合成立了跨机构科学委员会（ISC），由林务局的生物学研究专家Jack Ward Thomas任主席。最终，1990年ISC发表报告，为联邦机构决定在给定的不同生存风险等级下保护多少联邦森林作为猫头鹰的栖息地提供了一个框架（Thomas等，1990）^④。

1990年6月，美国渔业与野生动植物管理局将北方斑点猫头鹰列为ESA的濒危物种，要求联邦机构避免采取任何可能危害该物种的行动，并且不考虑取消行动将会带来的机会成本和经济后果。

1991年4月，众议院农业委员会召集它自己的专家组进行座谈，由Jack Ward Thomas任晚期演替林的科学专家组组长，于10月份发表了一份报告（Johnson等，1991）^⑤。科学专家组的报告提出了许多管理观点，评估了木材销售量、北方斑点猫头鹰和其他与天然林相关的几个物种所面临

① 现在和以前的生态观察对话可以在线浏览，网址：<http://www.fs.fed.us/eco/eco-watch/ecowatch.html>。

② 林务局职员环境道德规范协会的网址是：<http://www.fsee.org/>。

③ 此文章可在线阅读：<http://216.48.37.142/pubs/viewpub.jsp?index=5546>。

④ ISC的报告可在以下网址查阅：http://pnwin.nbio.gov/nwfp/ConservationStrategyOwl/part_1.pdf。

⑤ 科学专家组的报告可在以下网址查阅：<http://pnwin.nbio.org/nwfp/alternatives.pdf>。

的风险。

来自这些报告的消息对那些希望维持农村和木材生产社区高就业水平的用户来说是不利的，虽然这些社区也愿意保护猫头鹰和其他物种的生存能力。最初认为生产林业与所有依赖森林生存的物种的存活能力具有高度的兼容性的假设被专家证实为错误的假设。

6. 对科学家研究发现的反应 1993年4月，克林顿总统在俄勒冈州的波特兰市召开了森林会议，探讨4年来太平洋西北地区出现的僵局的破解途径。会上委任了由林务局研究科学家 Jack Ward Thomas 为首的另一个科学研究小组作进一步研究。1994年5月，森林生态系统管理研究小组（FEMAT）向 Judge Dwyer 提交了最终建议，Judge Dwyer 于1994年6月发出了命令。1994年12月，Judge Dwyer 确认该计划符合 ESA、NFMA 和其他法律的要求^①。

在 FEMAT 的最终决策下，制定了西北森林规划（NWFP），林务局的 990 万公顷林地和该计划所涵盖的 BLM 土地中，仅有 16% 的可以实现可持续的木材采伐（另外 6% 存在实现可持续木材采伐的可能，处在所谓的“适应性管理区”）。林务局在太平洋西北地区的年平均木材销售水平在 1977 年至 1989 年间大约为 6 250 万立方米，而在 1999—2004 年下降到平均仅为 150 万立方米，减少了 93%^②。

NWFP 的采纳断定将经历一个至少 10 年的转变进程，林务局的重大权力将逐渐从管理官员和林务官转移到管理科学家和机构的资源专家，一些重大权力从林务局本身转移到联邦管理机构和法院。

7. “完美风暴” 对林务局来说，20 世纪 80 年代和 90 年代是尤其艰难的，来自外部和内部的强烈反对，既有关于天然林的，也有关于它的研究团体的。在太平洋西北地区，抗议变得特别尖锐，有公众的示威声讨，也有民间温和的抗议行为（比如树居抗议、破坏伐木装备和实施树钉）。1985—1993 年间，环境非政府组织成功使斑点猫头鹰和过熟林问题全国化（甚至全球化）（Fedkiw, 1999）。

另一方面，里根和乔治布什政府反对减少木材的销售量，林务局负责报告的国会拨款委员会和其他委员会也表示反对。

但是，即使没有来自华盛顿的这些政治反对，林务局的领导也充分认识到以国家森林木材为支柱的农村经济遭到破坏会对经济和社会带来危害。这些经济危害是客观存在的，并且在许多情况下，同时也损害了林务局在 50 年代末和 60 年代初鼓励在国家森林附近建立和发展的社区，这些社区的建立主要是基于林务局承诺为木材采伐和加工提供可靠的原料供应。在小的农村社区还面临着丧失上万个就业岗位的风险。

在此期间，可以说林务局的感应器和早期预警系统没有很好地发挥功能——它们没有适当地收集来自城市公众、环境群体、机构内部及其自己的研究团体要求实质性地改变管理方式的信号。否则，如果接收到了这些信号，也许林务局完全可以灵活有效地应对。事实上，林务局收到的通常是混杂的、不协调的、相互冲突的信号，这些信号不仅仅是来自那些寻求变化的群体，也有来自依赖木材生存的团体、木材工业、牧场主、国会议员及其员工、科学家和在国会的执行机构中任职的官员的意见，林务局也是其中的一部分。林务局的领导在分类整理这些信号时面临的挑战——“战争迷雾”确实使人畏缩。

8. Dale Robertson 局长带领下的林务局重新定位——奠定了发生主要变革的基础 当 Dale Robertson 于 1987 年 1 月份任林务局局长时，正值里根政府的第二届任期，他比前任局长对进行有意义的机构重组表现出更大的兴趣。他认识到林务局处于多面夹击的境地，需要变革。

Robertson 局长开始公开鼓励创新性试验，通过建立重组试点来消除制度障碍，减少官僚作风，改善客户服务^③。如果基层单位采取了节省机构经费的高效运作模式，他允许基层单位保留这些节约的资金来推进它们自己地方的重点项目，即使这些活动超出了节余资金，（Kennedy School, 1994）。他经常说：“这儿没有失败，只有学习经验”。

① FEMAT 报告可以在以下网址查阅：<http://pnwin.nbio.gov/nwfp/FEMAT/>。

② 有关 NWFP 的信息可以在以下网址查阅：<http://www.reo.gov/>。

③ Dale Robertson 甚至在他担任局长以前就开始进行机构重组（当时他是 Max Peterson 局长手下的一位副局长）。

Dale Robertson 将 Franklin、Maser 和其他科学家所倡导的“新林业”理念深层次地理解作为一种转变机构进程的途径。他吸收了这一进化科学的制度化适用部分，并把它作为林务局动议的一部分，这逐渐被称为“新前景”（Salwasser 等，1993；Kessler 等，1992）。在“新前景”背景下，Robertson 鼓励基层管理者要与科学家共同努力在实际应用中为有点空泛的新林业概念划出现实的轮廓，并填充实际内容。

Robertson 还关注国家森林的皆伐程度以及其对公共支持的侵蚀。在 1991 年年初，他向国会领导许诺要缩减国家森林的皆伐量。

1992 年，在里约热内卢召开联合国环境与发展大会（UNCED）的前夕，新前景和对皆伐的限制被联系了起来。布什政府希望在总统出席大会以前提出有关国内森林的动议。Dale Robertson 局长抓住这一大好时机来获得官方对新前景和限制皆伐的支持（Steen，2000）。因此，通过与政府的协调，1992 年 6 月 4 日，Robertson 局长宣布，此后将采用生态方法来进行国家森林的管理（Robertson，1992）。他指出：

“……我们必须以这种方式协调人民的需求和环境价值，国家森林和草地代表了多样化的、健康的、生产的和可持续的生态系统。”

这段话具体暗含的意思可以从正在进行的新前景工作中看出，也包括一个承诺：所有国家森林都禁止将皆伐作为“标准作业”。

9. 1990 年后：国家森林的木材销售直线下降 在 1960—1989 年间，国家森林的木材销售量一直相对稳定。然而，1989 年后由于法院的判决、公众的压力和管理规划都对保护北方斑点猫头鹰和其他濒危物种施加影响，导致国家森林的木材销售量明显下滑。1989—2004 年间，销售量下降了 80%，从年均 5 000 万立方米下降到 900 万~1 350 万立方米间（图 4）^①。

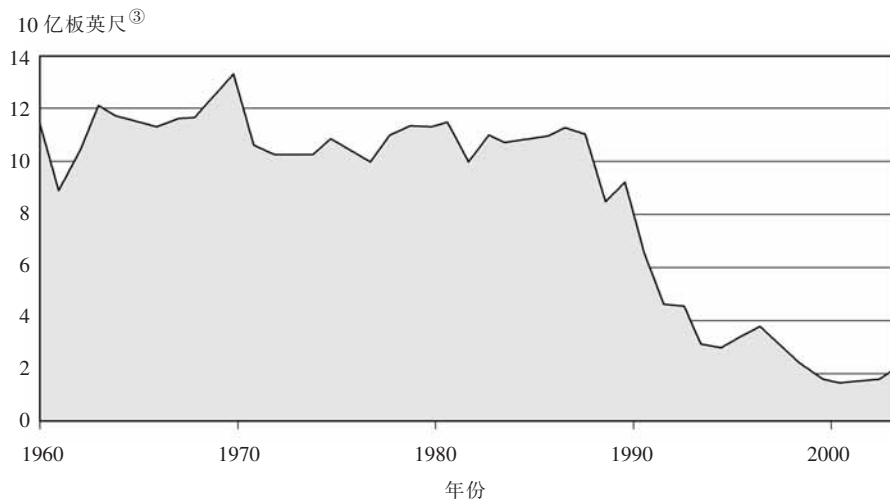


图 4 国家森林的木材销售量 (1960—2004 年)

资料来源：林务局采伐与销售报告。

1988—2004 年间，通过皆伐方式采伐的森林面积下降了 91%，从 28.3 万英亩减少到 1.9 万英亩，在国家森林的所有采伐中皆伐所占的比例下降了 80%，从年均 38% 下降到 7%（国家森林系统重新造林和用材林改良年度报告；表 20）^②。

除了减少利用皆伐方式作业外，与过去相比，小树和枯死材开始弥补很大一部分的国家森林采

^① 采伐、销售及其他与木材相关的报告可以通过网络在线阅读：<http://www.fs.fed.us/forestmanagement/reports/index.shtml>。

^③ 板英尺为木材的计量单位，等于厚 1 英寸、面积为 1 平方英尺的木材，1 英寸=0.025 4 米，1 平方英尺=0.092 9 平方米。

^② 国家森林系统重新造林和用材林改良年度报告可以在以下网址查阅：<http://www.fs.fed.us/forestmanagement/reports/reforest-tsi/index.shtml>。

伐量。1990—1996年间，从国家森林采伐的锯材大小的原木占总采伐量的比重从77%下降到56%，枯死材的采伐量占国家森林木材采伐总量的比重从26%上升到47%^①。

五、转向生态系统的管理制度化——国家森林体系土地的新使命焦点

1993年12月，Jack Ward Thomas接替Dale Robertson担任林务局长，他是一位颇有魅力的科学家，因为其在斑点猫头鹰问题上所做出的努力而闻名于世^②。Jack Thomas在克林顿政府里任职，当时的政府希望提出有关国家森林和其他公有土地的环境议程，但国会的共和党领导（众议院和参议院）对此议程不同意^③。

当Thomas上任局长时，他接手的机构处在内外受攻的窘境。机构的许多职员出于使命意识选择了从事自然资源领域的职业并坚持保护自然资源，他们感觉受到环境团体及拥护它们的媒体的不公平谴责。Thomas开始着手努力恢复机构的自尊。在众多问题中，他着重寻求将国家森林管理的新“生态方法”的意义和内涵制度化，将“新前景”更名为“生态系统管理”，并采取各种措施来使生态系统管理制度化，同时将它与过去的多用途可持续生产的管理方法相区别。

林务局和其他联邦土地管理机构向生态系统管理的转变是在没有明确的法律权威下进行的。更准确地说，它是一种对一系列因素的政治反应，最重要的是应对ESA的需求以及相关法律案件迫使它这样改变。

Thomas再三地请求国会的政治领导以立法的方式来肯定或否定国家森林的管理目的主要是为保护生物多样性这一观点，如果肯定是（或不是），请给出指示，但这种明确的说法至今仍没有。

六、“进程僵局”的发展

由于就如何管理森林缺乏社会共识，林务局和其他联邦机构（如美国渔业与野生动植物管理局）、国会和法院都有一种倾向，即将管理进程与程序添加到国家森林的规划和决策中。因此，国家森林管理逐渐变得费钱费时，同时为个人和利益群体提供了延缓和阻挠提议实施的巨大空间。因此，术语“进程僵局”开始被采用。

许多林务局的职员以前在基层开展项目，现在为了迎合管理需求和支持相关的工作，不得不转变为进行环境分析^④。这致使林务署长办公室、区域办公室以及华盛顿办公室的职员数量大大增加，这是以牺牲地区基层办公室为代价，同时也延长了做出最终管理决策的时间。

Thomas局长经常表达他的观点：环境法律法规是所需行动的替代程序。他频繁地向监督国家森林管理的管理机构就僵局问题和短期的发展前景问题进行评说（Thomas, 2001b）：

“管理机构特定的使命，总是选择接受尽可能小的短期风险，而对遭受质疑的生态系统的长期变化相对来说漠不关心。多用途型机构的特定使命，通常以长期的视角选择较大的短期风险。而管理机构的权利胜过土地管理机构的权利。”

“从我个人的观点来看，似乎每次做出决策时，都是保守派获利（直接风险很低）。这些谨慎的决策一个堆积在另一个之上，最终积聚起来慢慢将管理发展到停止状态。”^⑤

Mike Dombeck于1997年1月接替Thomas担任了林务局局长，他一般很少就相冲突的法律和僵局问题发表看法。但是，当一位前大林区区长Dale Bosworth 2001年担任局长时，这种关注重新

^① 有关1990年以来国家森林木材计划如何改变的详细讨论可以参阅以下网址：<http://www.fs.fed.us/forestmanagement/reports/tspirs/1997/index.shtml#fig4>。

^② Thomas虽然是林务局的一位职业雇员，但他没有接受过高级行政管理培训，而这是从事高级行政事务职业所必须的。后来，他接受了他的第一个政治任命，继Gifford Pinchot和Henry Graves后担任局长，并承诺：以后他将职业生涯转换为行政事务管理。但这最终没有实现。

^③ 他面临的压力包括需要应对国会和克林顿政府的需求，参见期刊《林务局局长》（Thomas, 2004）

^④ 规划和环境分析估计消耗了对国家森林的总直接工作量的40%（USDA/Forest Service, 2002）。

^⑤ 太平洋沿岸渔民协会联盟不恰当的管理说明了对森林资源短期效用的关注，如保持水质和渔业资源。

浮现。Bosworth 审视了对机构僵局问题的评论，最终在 2002 年发表了一份报告《过程困境：法律、管理和行政因素如何影响国家森林管理》。报告指出，虽然在冲突中环境法律的立法不是即刻需要的，但多年来重叠的程序需求、程序冗余、法院判决和多层次的大量协调造成决策的极大无效率^①。该评论报告的结论是：

“太平常了，林务局如此忙着满足程序需求，诸如制定大量的计划、开展研究以及起草相关文件，以至于无法完成它的历史使命：维持国家森林和草地的健康、多样性和生产力，以满足当代和未来几代人的需求。这种瘫痪常常导致了大灾难。”

七、林务局在公共参与中角色的转变

几十年来，公共参与在联邦土地管理规划中的作用不断发生巨大变化。在 20 世纪 50—60 年代，地区林务官或林务署长（通常感觉是在当地社区非正式接受后）将代表宣布决定，他们确信这些决定代表了国家森林及其用户和利益相关方的最佳利益。20 世纪 70 年代的环境法律，特别是 NEPA 和 NFMA，指导联邦土地管理机构大幅度增加正式的公共参与，并进行更加公开、透明的委托统治，对所有管理活动进行评估。这些法律也为用户提供了法律支持，可以向法院诉讼联邦管理者，迫使它们的管理遵从这些法律的程序和本质要求。

相应的反应是，基于寻求优化的、不同的、多用途的目标以及利用市场和非市场用途估计价值的目标，发展了一个“合理的规划模型”（Bowes 和 Krutilla, 1989）。该方法以一个相当乐观的假设为前提，假定出自该方法的联邦机构决策将会在不同的用户中形成一个工作共识，并且这些用户将在一个政治可接受的社会合同制约下同意共享土地和资源。回想起来，这个前提过度乐观了。

近年来，出现了一种新的机构职能，林务局从一个“仲裁者”（接受公共投入并决定如何在决策中更好地权衡它）转换为鼓励竞争利益停止并“共同推理”，以找到适合森林不同目标的途径。这有时甚至包括帮助用户进行植被管理项目的设计。在这种情况下，机构的职能类似于一个“促进者”，而不是仲裁者，虽然决策仍由机构做出。但这种方法的理论基础是，它会形成更明智的决策，比过去拥有更广泛的公众支持。经验表明，这一方法在部分地方十分有效，这些地方特殊土地区域其他管理方法的效果比较容易显现。

这一新职能的重点是，在处理不同公共机构间的关系时具有有效的协调技能。它很大程度上依靠形成伙伴关系来执行一些传统上由机构自身直接承担的任务。在国家森林的公共参与方面，它还越来越多地引发对基于社区努力的关注。

关于这种新方法，仍然存在着障碍和问题。首先，由于并发的管理请求和诉讼，经常阻碍了协作决策的积极开展。其次，由于包括了联邦土地，出现了问题：在联邦土地的管理和利用中如何解决和平衡地方和国家利益。这是一个棘手的问题，没有容易被采纳的解决方案。这一冲突有时被描述成“地方团体”和“利益团体”的利益平衡问题。由于地方团体的经济和社会条件存在较大差异，所以这可能变成一个小问题。

八、从模范联邦机构到管理瘫痪—— 发生了什么以及可以做出何种选择

在 Kaufman (1960) 将林务局描述为一个模范联邦机构 30 年后，林务局的声望开始受损。在继 1960 年 Kaufman 在《林务官》上谈及林务局之后的第二次采访时，他反映当对机构的需求相对温和并以农村为基础时，机构的有效特征使得机构具有刚性，当那些需求变得更强烈、多样和复杂时，机构因需求而改变是十分困难的（Kaufman, 1994）^②。

^① 在众议院林业委员会的会议召开（2002 年 6 月 12 日）以前，Dale Bosworth 的发言描述了本报告的内容，该发言可参阅以下网址：<http://www.usda.gov/agency/ocr/download/FS-Bosworth-6.12.02.pdf>。

^② 这篇“卓越矛盾论”论文可以在线阅读：http://fs.jorge.com/archives/History_National/Kaufman_1994.htm。

许多林务局的职员在农村地区生活和工作，不能看到和理解来自城市的信号。此外，都市人的需求通常被认为与农村的利益相冲突，农村经济主要依赖商品利用。另一个对变化产生影响的因素是国会的预算程序，它鼓励和指导林业机构维持高水平的商品产出。

就应该做些什么来减少联邦多用途土地管理的两极化问题，存在不同的观点。一些观察员感觉提高公众认可度的关键在于有效的管理转换，逐步转向专门设定维持森林健康和流域植被的管理实践。另一些观察员认为，关键是在联邦规划决策中增加和更多地包括透明的公共参与程序。他们还提倡在规划过程中为争取利益群体的参与提供更多的刺激，为使这些利益群体介入，应在程序外减少行政管理和法律干预。

最后，还有一些人相信需要有一种全新的管理制度安排，比如将所有的联邦林地转移给州、私有部门、国家公园或其中的一些联合体。然而，最终没有提出对应这些想法的具体建议。

九、森林可燃物的累积和对生态系统健康的关注——一些地区的主要问题

近年来，林务局内部焦点和使命的转换，与出现对国家森林重点区域生态健康的关注处于同一时间（Sampson 和 Adams, 1993；USDA/Forest Service, 1993；GAO, 1999）。美国西部多年的干旱，加之几十年来森林密度的增加以及森林可燃物的累积，造成发生非比寻常的严重野火火灾的频率增加（结果对生态敏感性流域、生态价值和毗邻的社区带来危害）。

严重火灾影响的扩大，完全与最近林务局使命的转换有关，但是它也为机构带来了新方向和新危机感，使之改变原来的关注焦点。

许多观察员相信，可燃物堆积和森林健康状况下降两个问题以及它们对生态系统多样性和可持续性的影响，将是 21 世纪初国家森林管理者面临的最严峻的环境挑战（Sampson 和 Adams, 1993；Clark 和 Sampson, 1995）。联邦土地管理者估计，有 4 000 万公顷以上的联邦林地面临极端高风险的灾难性野火，并且因不健康的森林环境，导致大规模的病虫害暴发（Senate Agriculture, 2003）。

另一个风险因素是农村地区住宅大量扩张，并经常毗邻国有林地。这产生了一批地方和社区拥护者，要求对森林疏伐和恢复以减少发生严重火灾的风险。在美国西部各州的许多地方，19 世纪遭受了频繁的、低强度不致命的火灾，而现在面临着发生极端毁灭性火灾的风险（图 5）（Arno 和 Allison-Bunnell, 2002；Sampson 和 Adams, 1993；Pyne, 1984）。

火灾情况的变化——历史与现在哥伦比亚内陆盆地

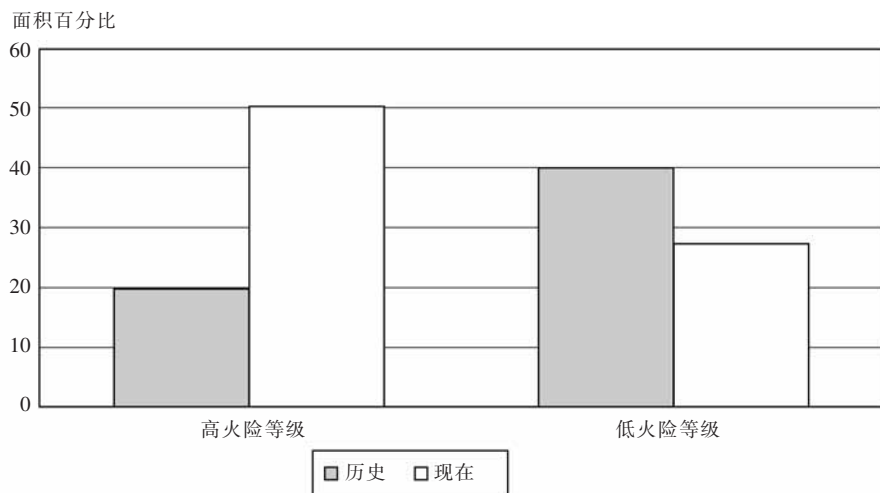


图 5 火灾体制等级的变化

资料来源：ICBEMB (1996)。

森林可燃物的堆积通常归因于现代成功的火灾控制。事实是，在 19 世纪 70 和 80 年代美国西部许多地方生态系统火灾已经显著地减少，比现代火灾控制提早 50 多年。这种生态火灾数量的减

少和严重程度的降低是与当地居民清除可燃物、引进大量的牲畜有关，它改变了燃料动力学并为森林更新准备了一个矿物播种床（Arno, 1985; Gruell, 1985; Pyne, 1984）。现代火灾控制是在 20 世纪 30 年代以后才逐渐变得有效，但它加剧了森林可燃物堆积的问题。

1. 减少森林可燃物的高效努力与恢复国有林地生态系统的努力 2002 年，乔治·布什总统宣布“健康森林倡议（HFI）”，目的是减少行政、管理和法律障碍以降低联邦管理的土地上森林可燃物的水平^①。

2003 年年底，国会通过了健康森林恢复法案（HFRA），减少了一些与森林可燃物处理、减少以及恢复森林的努力有关的法律程序要求（包括放松一些 NEPA 要求和加速 NEPA 进程）。由于这些法律程序的改革，在过去 5 年里，进行可燃物清除和森林恢复的林地面积显著增加。

十、寻求重新授权地方社区

从 20 世纪 70 年代到整个 90 年代，权力从地方社区（在过去，其经济高度依赖国家森林的产品资源）向国家和区域特殊利益群体的转移日益增多，使许多地方社区感到他们几乎没有决定自己未来的话语权（Lee, 1994）。

在乔治·布什总统的领导下，美国做出了多方努力重新授权地方社区，并增加地方社区对国家森林管理决策的影响力。这些努力被称为“协作保护”或“协作管理”。

有关这些重新授权地方社区的努力，应该注意以下两点：第一，这些努力几乎完全基于行政管理行动，可以被将来的政府推翻，这一点发生与否可能取决于是否出现对地方社区重新授权的两党连立支持；第二，这些努力遗留了未解决的问题，即在管理联邦土地时有效平衡国家和地方的利益，并存在国家利益再次处于主导地位的可能。

十一、重组林务局的努力——盛衰无常的历史

多年来，美国提出了许多改变林务局组织结构的建议，但是很少有被采用的，机构的组织结构一直保持与 50 年前大体一致（图 1）。最频繁提出的改变是将国家森林的管理职责转回到 DOI 下，或者在新的联邦自然资源部（DNR）下将林务局和 DOI 的土地管理机构（如工程兵团）合并（Williams, 2004）。

在 1911 年，在森林保护区划归美国农业部的 6 年之后，美国提出了第一个建议，建议将国家林务局转移回 DOI。此后，定期地提出了一些其他建议。林务局用户的反对和来自机构各级员工的抗议一直很强烈，阻碍了这些建议的实施。

发生的那些组织变化或已经实施的组织重组是为了应对需求的转换，并且是循序渐进式的变化，而不是林务局组织结构发生了战略性改变。许多变革的发生是为了适应资金和国会拨款的增加或减少以及国会的要求。

林务局的基层组织——特别是林务管理区和林务署长办公室——经常自身进行成功的重组，从而变得更完整。各基层办公室被整合并提高了效率。在美国西部，许多相邻的国家森林被组合到一个专门的林务署长办公室的管理范畴。而在美国东部地区，所有的森林由一个州的专门管理办公室来管理是很罕见的。

为了应对资金的变化和公众需求的变化，地方或区域办公室经常做出这样的努力（多数是由于总部的鼓励或与总部合作），而不是直接做出的全国性安排。

1. 克林顿时期的萎缩与重组 由于实施了西北森林规划，木材销售量的直线下降，林务局计划办公室和在太平洋西北部的职员明显减少。在计划覆盖的区域内，1993—2002 年间林务局的长期全职职员当量（FTEs）减少了 36%，从 8 431 人下降到 5 365 人（图 6）。在此期间，个别国家森林的

^① 在 HFI 下行政管理改革的背景、有关描述以及相关资料可以在以下网址查阅：http://www.healthyforests.gov/initiative/admin_actions.html。

FTEs 减少了 50% 以上。

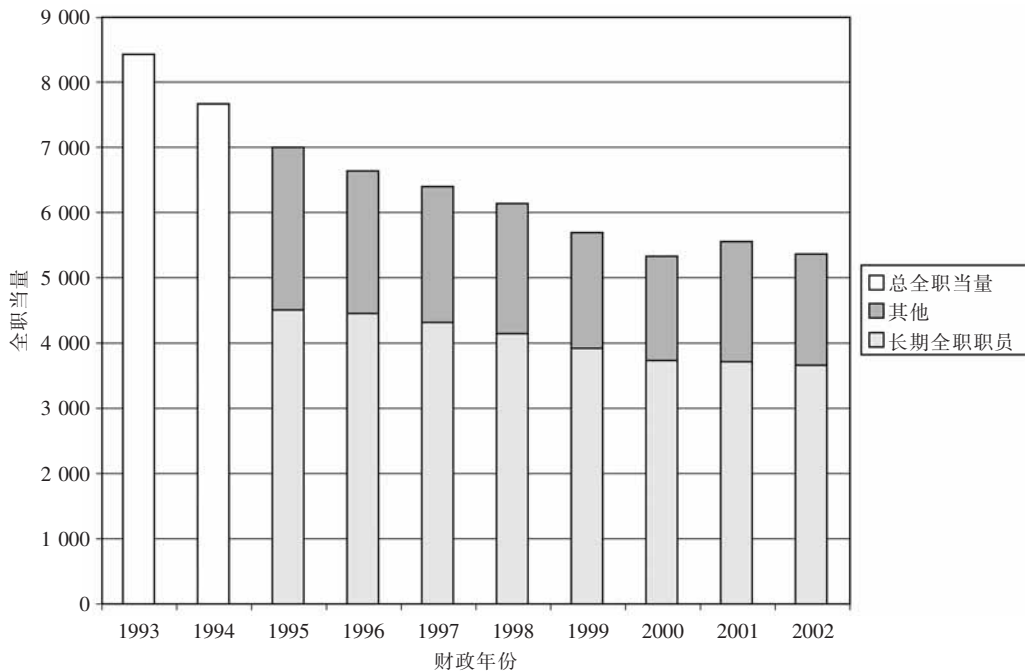


图 6 加利福尼亚和太平洋西北部 FTEs 的变化 (1992—2002 年)
资料来源: USDA/Forest Service (2005)。

除了太平洋西北部的职员数量萎缩外,克林顿政府还形成并正式提出了其他各种重组的理念。在克林顿的第一任期内,在副总统 Al Gore 领导下进行了一次大的“重组政府”(称作国家绩效评估),寻求精简改革联邦机构,其中包括林务局。

国家绩效评估对林务局的重组建议包括几个部分(美国农业部林务局,1994a),但是最终被采纳的惟一一个是“企业团队”概念^①。由于国会由共和党控制,政府层面的重组计划变得政治化,需要国会合作的建议没有得到实施。

2. 林务局重组的最新努力 乔治·布什政府也提出了联邦机构重组的建议。与克林顿时期相反,建议的焦点是寻求提高联邦机构的总体管理效率。策略是评估联邦机构提供的服务中,有多少能够通过和私有部门或其他实体签订合同来高效地提供。这一策略的一个主要组成部分是要求每个联邦机构通过一个正规的程序来评估它的每一个小单位,以及它通过外购或“竞争性选源”实现潜在节约的活动效果(白宫,2002)^②。

目前正在对许多林务局活动的外购选择进行评估研究。这些活动包括通信和航空管理、培训、工程设计、环境数据收集和分析、安全和职业健康以及其他许多活动。现在,正在对大约 21 180 名全职职员进行可能的外聘分析,占林务局 FTE 总职位的 2/3 以上(Wilent, 2006)。

像过去的政府重组努力一样,只有时间可以说明目前的努力是否有效。同时,不足为奇的是,目前的竞争性选源评估给机构员工中带来巨大的焦虑(Wilent, 2006)。

3. 目前林务局的就业和资助情况 自 20 世纪 80 年代以来,尽管国家森林的木材销售量急剧下降,但林务局的长期全职雇员总人数仍保持相对稳定,大约为 3 万人。

自 1990 年以来,对林务局 3 个分支的适当资助水平也相对保持稳定(但是在通货膨胀调整期是下降的)。唯一例外的是,对火灾和森林可燃物处理的投资显著增加(图 7)。

^① 企业团队概念被提出用以鼓励政府内的创新和企业家活动。这些单位自我维持生存,并与需要专业化服务的机构办公室签订合同。更多的信息和团队的名单可以从以下网址获得: http://www.fs.fed.us/reinvention/enterprise/about/enterprise_units.shtml。

^② 开展竞争性选源的过程在美国管理和预算办公室的 A-76 通告上有说明,可以在线查阅: http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_incl_tech_correction.pdf。

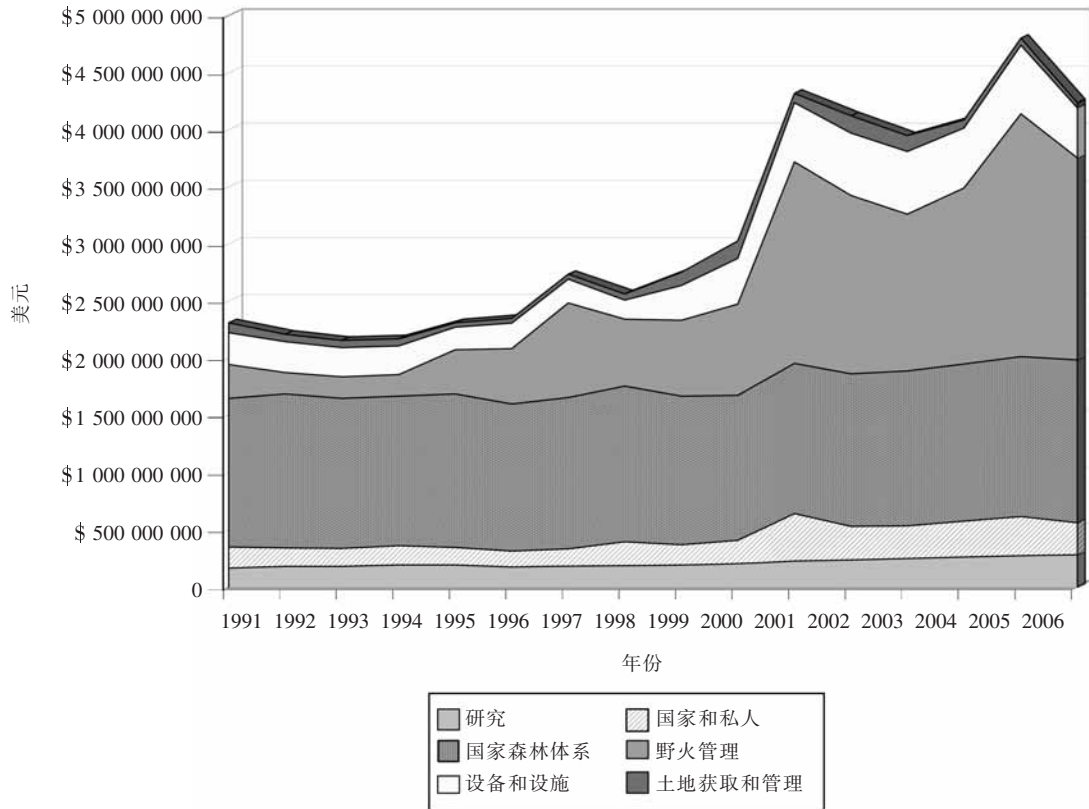


图7 林务局按活动划分的自主预算的变化

资料来源：林务局预算汇总表（1991—2006），美国农业部/林务局。

十二、适应性管理没有实现的假设

20世纪80年代出现的转向生态系统管理的一个主要理念是“适应性管理”概念。适应性管理的概念是基于认识到生态系统和影响它们的程序很复杂，以致很难或不可能提前预测到提议的管理行动的全部内涵。因此，土地管理者必须很谦逊地应用最好的现有科学，同时坚定地承诺监测管理决策的环境、社会和经济影响并利用系统的监测适应或改变决策。理想的适应性管理还包括有目的地设计管理活动，以此作为试验来帮助学习一些经验（Walters, 1986）^①。

由于各种原因，适应性管理没有得到系统应用，其中包括缺乏所需清查和监测的任务委托和相关资助。但是，在土地管理和联邦管理机构内，包括环境质量委员会（CEQ），也存在固有的文化和制度障碍。例如，西北森林计划建立了10个所谓的“适应性管理区”（AMAs），占地大约60万公顷，目的是作为创新性管理实践的实验地。虽然有展现适应性管理概念的应用及其效用的机会，但多数观察员认为这种努力不幸失败了（Thomas, 2003；Stankey等, 2003）。

对联邦管理机构所不能容忍的共同短期风险，之前已经讨论过，如今仍是适应性管理的一个主要障碍。此外，法院不愿意为减少它们认为的土地管理机构的法律义务进行详细的裁决分析。

自20世纪70年代末以来，由于需要做大量的前期分析和准备工作形成“防弹”文件来应对可能的法院挑战，同时仅为决策的改进提供了有限的知识，NEPA遭到了强烈的批判（Fairfax, 1978）。在《哥伦比亚法律杂志》对NEPA的一个主要批评中，Bradley C. Karkkainen（2002）指出：

^① 有关适应性管理实际应用的更多资料可以在以下网址获得：<http://www.worldwildlife.org/bsp/publications/aam/112/titlepage.htm>。

“……机构有利用来自各种来源的信息过度填充 EIS 的动力，不顾信息的质量以至于形成了一个冗余或“过度杀伤”的保护层，同时拒不承认它们负有忽略了相关信息的责任。NEPA 雄心勃勃地、天真地要求不可能的事情：全面的、大概合理的、以一种彻底的方式一次性对预期的环境结果进行事先预测。在事情的常规过程中，那项任务本来是不可完成的。”

除了令人失望的适应性管理，目前的 NEPA 程序也阻碍了有效用户建设性的协作。如果林务局能有效地使所有感兴趣的用户参与到寻求最大化的联合目标和利益的行业决策，协作是最有效的。但是，即使在林务局已经实行这种协作程序之后，NEPA 的程序还有以下要求：①花费 1 年或更长的时间准备大量文件，详细评估所有可选择活动的环境影响；②多数活动不是出自积极的考虑，即使在协作程序已成功缩小或排除了许多活动后，仍需正式征求公众对所有可选择活动的评论。不足为奇，用户群体经常感到困惑，感到被这一必需的 NEPA 程序背叛和抛弃。

尽管与进步的科学和生态系统管理、适应性管理和协作存在明显的冲突，CEQ 继续坚定地维护其 20 世纪 70 年代的法律法规，实施 NEPA。

十三、林务局面临的挑战

在 21 世纪初期，林务局面临一系列挑战。下面简要概括其中几项挑战。

1. 缺乏技术和技能 由于 20 年来林务局没有大量雇佣新职员，机构面临着职员老龄化的问题，许多职员将在 5 年内退休（图 8）。

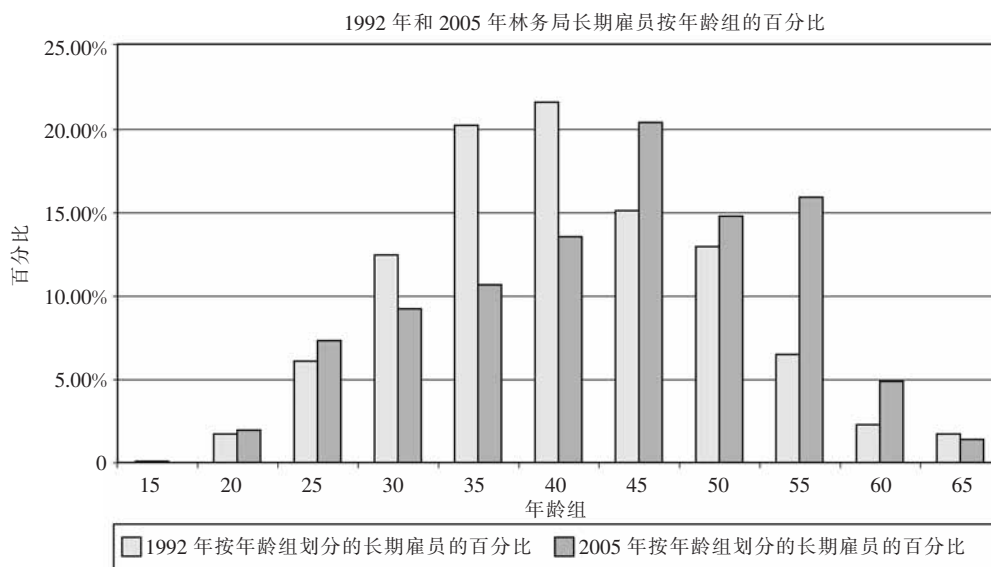


图 8 按年龄划分的长期全职雇员的百分比
资料来源：HRM (2006)。

2. 实地资源减少 增加的程序需求导致林务局的上层职员数量增加。由于现期机构的预算减少，开展现场工作的基层办公室受到不同比例地影响（图 9）。因此，全国的森林基层单位受到强压去并努力拓展满足它们肩负的需求。

3. 缺乏整合和争夺势力的战争 机构争夺势力的战争阻碍了整合。过去，林务局对传统职能区的作用做了很好的规定，它们符合每个传统及多样的用途。木材员工生产和管理商业材的销售；防火员工开展林火消防工作；流域和野生动植物管理员工评估和审核建议的项目，帮助准备环境文件并开展流域和野生动植物恢复项目。但由于机构的焦点转向森林恢复和森林可燃物的清理，传统的职责界限变得模糊不清。木材员工的职责形式上是木材销售（由木材销售预算项目资助），现在可能的职责是清除森林可燃物——这是一项以前由防火员负责的工作（由火灾预算项目资助），同样他们也可以提出恢复流域环境或改善野生动植物生存环境的目标。在新的使命焦点下，按照既存的

1991年、2000年和2004年林业局按行政级别划分的雇员

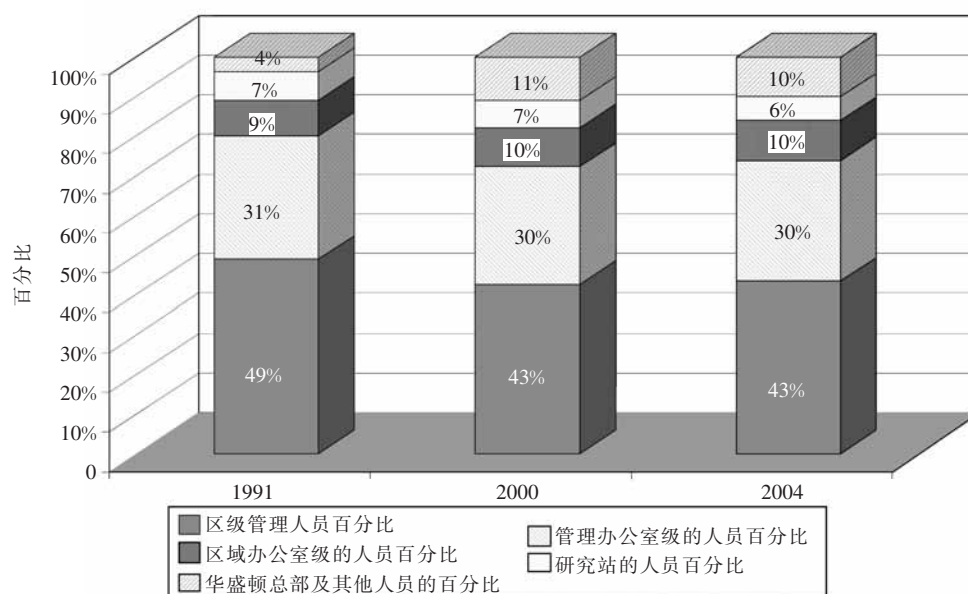


图9 按行政级别划分的林业局职员

资料来源：HRM (2006)。

职能原则——以来自国会资助的传统预算为原则，来合理化和澄清他们的职能已经很困难了。基层进行了大幅度整合，但争夺势力的战争和职责问题在区域办公室仍是有争议的，特别是在华盛顿一级的办公室。

4. 不明确的生态系统恢复和可燃物处理的社会支持者 目前，还没有很好组织的全国性森林恢复和森林可燃物处理的支持团体。目前的一些全国森林支持团体，如木材工业和荒野兴趣团体，对这一新的任务焦点不关心，甚至是反对的。对其他团体来说，如娱乐用户群体，他们认为这个问题不属于他们的主要兴趣范围。现在，可能仅在地方社区有森林恢复和可燃物处理的支持团体，还没有出现作为全国政治力量的支持团体。

十四、国家森林的经验与教训

1. 机构重组的经验 自1905年以来，国有林地的管理从保管管理（1905—1945年）转变为木材产品的生产管理（1945—1985年），最近又转变为仍在不断进化的生态系统管理，它主要强调森林的恢复和森林健康的维持、危险可燃物的减少、生物多样性和休闲娱乐。虽然最近的转换经常遭到林业局内部和外部的反对，但这种转换非常迅速。

林业局在其整体组织框架内对核心任务进行了一些重大调整，但其组织框架自20世纪30年代以来一直未做大的改变。此外，自1985年以来，林业局的核心任务发生了实质性的改变，但其法定使命没有明显地改变，仍维持调控国家森林管理的目的。

虽然多年来提出了无数个林业局重组和调整的正式建议，但很少有真正实施的。那些已经进行的重组主要涉及管理单位的合并，大多是由基层官员发起，目的是为了应对资金和预算的改变。

多年来，林业局验证了作为一个组织的刚性和灵活性。为了应对不断变化的法律要求和公共需求，林业局也能通过对其核心任务进行实质性的改变而重新改造自己。对机构来说，这种改变不一定容易，特别是当它们可能与组织文化相悖时或对重要的林业局用户群体带来不利影响时。坚强的领导对形成应对机构需求转换的可行方案是一个主要的积极因素，特别是由在组织中长期工作得到晋升的职业雇员来担任领导。机构分散化的决策文化也是一个有利因素，允许机构适应地方需求的改变。

林业局要成为一个真正的学习组织，仍存在的主要障碍是监管它的管理机构 and 评论，以及对其

带来法律挑战的法院还没有掌握适应性管理的理念，这阻止了林务局如期迅速地调整管理方法和战略，以响应实践中获得的经验与教训。

2. 公有土地多用途利用的经验 在任何一个具体情况下，多用途利用的效果和演变都取决于多种因素，不仅仅限于以下几个：①对土地需求的种类和强度；②对管理感兴趣的用户或支持者的本性和范围；③适用于公共投入并干预决策过程的“合约规则”。

管理国家森林的经验明确表明，重要土地的分配决策，特别是保护土地，如荒野地，以及用于生产大量产品（如木材）和提供多种服务的土地，应该被看作是重要的政治决策，因此不应该由专业的土地管理机构来承担。国会不愿意做出这些决策，或者不愿意为保护区和生产区设定明确的界限或限制，这经常使林务局处于站不住脚的地位。

3. 需要公有土地来保证可靠的木材供应的经验 在 20 世纪初期，人们普遍认为林地的公共所有和公共管理是保证它们有效管理的需要，可以实现流域的保护和持续的木材生产。今天，美国生产的 92% 的木材都来自私有土地（美国农业部林务局，2004）。事实上，人们可能认为指定为多用途利用的公有森林的存在是与木材生产的目标相悖的，因为它引起了本研究中提到的讨论和争论。由于对这些土地的非木材利用和其他价值需求的日益增长，木材生产转移到了其他森林和其他国家。

有助于扩大私人对美国林业投资的因素包括：①受到法律支持的、稳定的、良好设计的制度框架以及土地权属和土地所有权制度；②巨大的和相对稳定的林产品市场；③强大的国家、州和地方农林业机构体系以及支持和传递体系；④人均收入的增加，林业部门制定了其他增强经济实力，鼓励多样化投资的措施，致使市民珍爱森林的非木材价值和环境价值（MacCleery，2001）。

4. 公有土地国家和州管理效果的对比 美国决定建立联邦森林保护区体系具有重大的意义。它明确向所有市民赋予了管理这些土地的权利和义务。如果美国的联邦森林土地转移为各州管辖，行政管理上的变化将导致完全不同的政策演变。它是好是坏取决于个人的观点。

毫无疑问，大规模的联邦土地财产的存在导致产生了大量调控它们管理的联邦法律，以及必要的联邦土地管理机构来管理他们。这些因素共同作用形成了主要以华盛顿为中心的公共森林政策制定结构。由于随着时间的推移，对这些土地的需求不断增长，出现了如何管理这些土地持有不同观点的各种支持者。他们组织起来影响国会和华盛顿的联邦机构以达到他们特殊的目标。由于很大比例的这种支持者是不顾减少联邦商品生产所带来的经济影响的，所以近几年发生这种转变就不足为奇了。

十五、展 望

未来的一个重要考虑是，关心国家森林管理的公众是否能联合起来，就如何管理这些珍惜的土地形成一个可以实施的共识。支持林务局以森林恢复和可燃物处理为使命，似乎越来越成为人们的共识。但是还需要发展对这种使命焦点的大批支持者。前局长 Jack Ward Thomas 写到，目前，国家森林用户似乎更多地是与过去进行战斗而不能考虑未来（Thomas，2001a）：

“斗争是激烈的，许多生态勇士开始不能取得搏斗胜利，现在就减少了对旧的战斗领域的坚持，不愿再刺伤旧伤口。同样，他们的对立者——资源攫取者也不妥协，坚持“鬼魂舞”，以回到过去美好的日子，在过去他们无疑是西方的国王。”

一些新出现的迹象让人们看到了前景。在 *Grist* 杂志上有一个最新的观点，Jack Thomas 式的太平洋沿岸“生态勇士”之一 Mitch Friedman 建议，对环境主义者来说是该考虑林务局的重新定位了，需要从相对独立转变为合作与协作^①。Friedman 写到，环境主义者应该“……推动在过分茂密的林分形成以前进行疏伐。我们需要更好地提倡在火灾发生前进行恢复采伐。”

^① 文章 *The Forest Service is dead; long live the Forest Service!*; *It's time for conservationists to collaborate with an agency they've long demonized* 可以通过以下网址阅读：<http://www.grist.org/comments/soapbox/2006/02/28/friedman/>。

Friedman 也承认林务局被这一进程严重阻碍。他指出：

“如果我们让我们的森林生态系统恢复，我们现在必须解决我们所希望帮助改变的林务局低效率问题。我们必须通过成为林务局的朋友、同盟和核心支持者来拯救林务局……当前我们就有一个机会——建立一个新的自然保护运动和一个新的林务局，提出新的有关森林恢复的中心思想。”

只有时间才能说明 Friedman 提出的挑战如何能很好地吸引其他国家森林的用户，并且仍需要时间来观察在典型的民主政治时代，McGuire 局长的关于不同的利益中“土地共享”的“巨大实验”，对于多个不同的和竞争十分激烈的利益群体是否是一个可行的多用途管理公有土地的方法。

◆ 参考文献

- Apple, D. D.** 1997. Changing social and legal forces affecting the management of national forest lands. *Women in Natural Resources*, Vol. 18, No. 1, Autumn 1996.
- Arno, S. F.** 1985. Ecological effects and management implications of Indian fires. In *Proceedings: Symposium and workshop on wilderness fire*. 15 - 18 November 1983. Missoula, MT. Ogden, Utah, Intermountain Forest and Range Experiment Station, General Technical Report INT182, USDA/Forest Service.
- Arno, S. F. & Allison-Bunnell, S.** 2002. *Flames in our forest: disaster or renewal?* Washington, DC, Island Press, 227 pp.
- Babbitt, B.** 1994. The Endangered Species Act and “takings”: a call for innovation within the terms of the act. *Environmental Law*, 24 (2): 355 - 367.
- Bowes, M. D. & Krutilla, J. A.** 1989. *Multiple-use management: the economics of public forestlands*. Washington, DC, John Hopkins University Press for Resources for the Future. 357 pp.
- Brooks, D. J.** 1993. *U. S. forests in a global context*. USDA/Forest Service, General Technical Report RM 228, 7/93. (Online at: <http://svinet2.fs.fed.us/pl/rpa/93rpa/93pub.htm>) .
- Brown, H. & Williams G.** 2001. *Crossing the divide: Forest Service milestones in the 1980s*. Washington, DC, USDA/Forest Service.
- Carson, R.** 1962. *Silent spring*. Boston, Houghton Mifflin Co.
- Census.** 1975. *Historical statistics of the United States from colonial times to 1970, Bicentennial edition*, Part 1. U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington, D. C.
- Census.** 1970—1990. *Characteristics of new housing; current construction reports*. Series C25. Compilation of 1970—90 C25 reports. Washington, DC; U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census.
- Census.** 1994. *Statistical abstract of the United States*, 1994. Washington, DC, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census.
- Census.** 2000. *Characteristics of new housing; 2000*. 2000 C25 report, Table 16. Washington, DC, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census.
- Clark, L. & Sampson, R. N.** 1995. *Forest ecosystem health in the inland west; a science and policy reader*. Washington, DC, Forest Policy Center, American Forests.
- Domestic Policy Council (DPC)** . 1988. *Outdoor recreation in a nation of communities; action plan for Americas outdoors*. A Report of the Task Force on Outdoor Recreation Resources and Opportunities to the Domestic Policy Council, Washington, D. C. 6/88.
- Environmental Protection Agency (EPA)** . 2001. *Latest findings on national air quality; 2000 status and trends*. Environmental Protection Agency, Washington, D. C. September 2001. (Online at: <http://www.epa.gov/air/aqtrnd00/index.html>) .
- Fairfax, S. K.** 1978. A disaster in the environmental movement. *Science*, 17 February 1978: 743 - 748.
- FEMAT.** 1993. *Forest ecosystem management: An ecological, economic, and social assessment report of the Forest Ecosystem Management Assessment Team*. USDA-Forest Service. Portland, Oregon. Online at: <http://pnwin.nbio.gov/nwfp/FEMAT/>
- Fedkiw, J.** 1989. *The evolving use and management of the nation's forests, grasslands, croplands, and related resources*. USDA-Forest Service, General Technical Report RM 175, September 1989.
- Fedkiw, J.** 1999. *Managing multiple uses on national forests, 1905—1995*. Washington, DC, USDA Forest Service. FS-628. 284 pp.

- Forest Options Group (FOG)** . 1999. *Second century: options for the Forest Service*. A report to the American people by the Forest Options Group, January 1999. Online at: <http://www.ti.org/2c.html>.
- Franklin, J.** 1989. Toward a new forestry. *American Forests* (November-December, 1989) .
- Franklin, J. & Forman, R.** 1987. Creating landscape patterns by forest cutting: ecological consequences and principles. *Landscape Ecology* 1 (1987): 5 - 18.
- Franklin, J. , Cromack, K. , Denison, W. , McKee, Maser, C. , Sedell, J. , Swanson, F. & Juday, G.** 1981. *Ecological characteristics of old-growth Douglas-fir forests*. Gen. Tech. Rep. PNWGTR - 118. Portland, OR, U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station. 48 pp. Online at: <http://216.48.37.142/pubs/viewpub.jsp?index=5546>.
- General Accounting Office (GAO)** . 1999. *Western national forests: a cohesive strategy is needed to address catastrophic wildfire threats*. Washington, DC, General Accounting Office, GAO/RCED-99-56. Online at: <http://www.gao.gov/archive/1999/rc99065.pdf>.
- Gruell, G. E.** 1985. Indian fires in the interior west: a widespread influence. In *Proceedings: Symposium and workshop on wilderness fire*. 15 - 18 November 1983. Missoula, MT. Ogden, Utah, Intermountain Forest and Range Experiment Station, General Technical Report INT - 182, USDA/Forest Service.
- Grumbine, R. E.** 1994. What is ecosystem management? *Conservation Biology*, 8: 27 - 38.
- Howard, J. L.** 2003. *U. S. timber production, trade, consumption, and price statistics 1965 to 2002*. Res. Pap. FPL - RP - 615. Madison, WI, U. S. Department of Agriculture, Forest Service, Forest Products Laboratory. 90 pp.
- Human Resources Management (HRM)** . 2006. *Workforce data reports from NFC*. Human Resources Management, USDA/Forest Service.
- Johnson, K. N. , Franklin, J. F. , Thomas, J. W. & Gordon, J.** 1991. Alternatives for management of late-successional forests of the Pacific Northwest. A report to the Agriculture Committee and the Merchant Marine and Fisheries Committee of the U. S. House of Representatives. 59 pp. Online at: <http://pnwin.nbio.org/nwfp/alternatives.pdf>.
- Johnson, N. C. , Malk, A. J. , Szaro, R. C. & Sexton, W. T. , eds.** 1999. *Ecological stewardship: a common reference for ecosystem management*, Elsevier Science Ltd. , Oxford. On-line reference at: http://www.elsevier.com/wps/find/bookdescription.cws_home/601491/description#description.
- Karkkainen, B. C.** 2002. Toward a smarter NEPA: monitoring and managing government's environmental performance. *Columbia Law Journal* (May 2002) p. 102, *Colum. L. Rev.* p. 903.
- Kaufman, H.** 1960. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore, MD, John Hopkins Press.
- Kaufman, H.** 1994. *The paradox of excellence*. Online at: http://fs.jorge.com/archives/History_National/Kaufman_1994.htm.
- Kennedy School.** 1994. *What if we could start over: the US Forest Service champions "bottom-up" management*. John F. Kennedy School of Government Case Program. Case: C 16 - 94 - 1246.0. Harvard University, Cambridge. Massachusetts.
- Kessler, W. B. , Salwasser, H. , Cartwright, C. W. Jr. & Caplan, J. A.** 1992. New perspectives for sustainable natural resources management. *Ecol. Appl.* 2, 221 - 225.
- Kuusela, K.** 1994. *Forest resources in Europe 1950—1990*. European Forest Institute, Research Report 1. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Lee, R. G.** 1994. *Broken trust, broken land: freeing ourselves from the war over the environment*. Wilsonville, Oregon, Book Partners, Inc.
- MacCleery, D. W.** 1992. *American forests: a history of resiliency and recovery*. USDA/Forest Service, FS - 540. In cooperation with the Forest History Society, Durham, North Carolina. Online at: <http://svinet2.fs.fed.us/pl/rpa/93rpa/93pub.htm>.
- MacCleery, D.** 2001. *Pathway to sustainability: defining the bounds on forest anagement*, by John Fedkiw, Douglas W. MacCleery, and V. Alaric Sample. Durham, North Carolina, Forest History Society.
- MacCleery, D. W. & Le Master, D. C.** 1999. The historical foundation and evolving context for natural resources management on federal lands. In W. T. Sexton, R. C. Szaro, N. C. Johnson & A. J. Malk, eds. *Ecological stewardship: a common reference for ecosystem management*, pp. 517 - 556. Oxford, Elsevier Science Ltd.
- Office of Personnel Management (OPM)** . 2006. *Breakdown of Forest Service employment by job series - 1973, 1983, 1993, 2003*. Washington, DC. Office of Personnel Management.

- Pyne, S. J.** 1982. *Fire in America: a cultural history of wildland and rural fire*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Roth, D. & Williams, G.** 2003. *The Forest Service in 1905*. USDA/Forest Service, January 8, 2003. Online at: <http://www.fs.fed.us/newcentury/1905%20Renaming%20the%20Forest%20Service.doc>.
- Robertson, D.** 1992. Memo from Dale Robertson to regional foresters and station directors entitled "Ecosystem Management of the National Forests and Grasslands." Washington Office, USDA/ Forest Service, June 4, 1992.
- Salwasser, H. , MacCleery, D. W. & Snellgrove, T. A.** 1993. An ecosystem perspective on sustainable forestry and new directions for the U. S. national forest system. In G. H. Aplet, N. Johnson, J. T. Olson & V. Alaric Sample, eds. *Defining sustainable forestry*, pp. 44 - 89. Covelo, CA, Island Press.
- Sampson, R. N. & Adams, D. L. , eds.** 1993. *Assessing ecosystem health in the Inland West*. Overview papers from an American Forests scientific workshop. 14 - 19 November 1993, Sun Valley, ID. Washington, DC, American Forests.
- Senate Agriculture.** 2003. *Report on the Healthy Forests Restoration Act (H.R. 1904)* . Senate Agriculture Committee. November 2003. U. S. Congress.
- Society of American Foresters (SAF)** . 1993. *Task force report on sustaining long-term forest health and productivity*. Bethesda, MD. Cited in: *Forest of discord: options for governing our national forests and federal public lands*, 19 - 20. Bethesda, MD, Society of American Foresters. 1999. 84 pp.
- Stankey, G. M. , Bormann, B. T. , Ryan, C. , Shindler, B. , Sturtevant, V. , Clark, R. N. & Philpot, C.** 2003. Adaptive management and the Northwest Forest Plan; rhetoric and reality. *Journal of Forestry*, Vol. 101, No. 1, January/February 2003.
- Steen, H. K.** 1976. *The U. S. Forest Service: a history*. Seattle, Washington, University of Washington Press.
- Steen, H. K.** 2000. Traditional forestry hits the wall; excerpt of interview with F. Dale Robertson by Harold Steen, August 12 - 14 1999, *Forest History Today* (Spring 2000) . Online at: <http://www.lib.duke.edu/forest/Publications/FHT/FHTSpring2000/hitwall.pdf>.
- Thomas, J. W.** 2001 a. Testimony in hearing before the subcommittee on forests and forest health on "Conflicting Laws and Regulations-Gridlock on the National Forests" . 25 October 2001. Washington, DC, U. S. House of Representatives.
- Thomas, J. W.** 2001 b. Testimony in a hearing on the Northwest Forest Plan on October 24, 2001 before the Senate Subcommittee on Public Lands and Forests of the Committee on Energy and Natural Resources. U. S. Senate, Washington, DC.
- Thomas, J. W.** 2003. *Sustainability and the Northwest Forest Plan: dynamic vs. static management. Prepared for the USDA Forest Service Pacific Southwest Region Review of Northwest Forest Plan Implementation by Jack Ward Thomas, Boone and Crockett Professor of Conservation, University of Montana, Missoula, Montana, 23 June 23 2003*. Online at: <http://www.fs.fed.us/r5/nwfp/plans/sus.shtml>.
- Thomas, J. W.** 2004. *The journals of a forest service chief* (Harold K. Steen, ed.) Durham, NC, Forest History Society and Seattle, WA, University of Washington Press.
- Thomas, J. W. , Forsman, E. D. , Lint, J. B. , Meslow, E. C. , Noon, B. R. & Verner, J.** 1990. *A conservation strategy for the northern spotted owl*. (ISC Report) . Portland, Oregon, USDA Forest Service, Bureau of Land Management, U. S. Fish and Wildlife Service, and National Park Service. 427 pp. Online at: <http://pnwin.nbii.gov/nwfp/ConservationStrategyOwl/>.
- Thomas, J. W. , Raphael, M. G. , Anthony, R. G. , Forsman, E. D. , Gunderson, A. G. , Holthausen, R. S. , Marcot, B. G. , Reeves, G. H. , Sedell, J. R. & Solis, D. M.** 1993. *Viability assessments and management considerations for species associated with late-successional and old-growth forests of the Pacific Northwest*. (Also referred to as the Scientific Assessment Team or SAT Report.) Portland, Oregon, U. S. Department of Agriculture, Forest Service. 523 pp. Online at: <http://www.environment.pdx.edu/oldgrowth.htm>.
- Trefethen, J. B.** 1975. *An American crusade for wildlife*. New York, NY, Winchester Press and the Boone and Crockett Club.
- Twight, B. W.** 1990. Bernhard Fernow and Prussian forestry in America. *Journal of Forestry*, 88 (2): 21 - 25.
- United States Department of Agriculture (USDA)** . 2002. *FY 2003 budget summary*. USDA, Washington, DC. Online at: <http://www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2003/2003budsum.htm>.

- USDA/Forest Service.** 1971. *National forest management in a quality environment ; timber productivity.* Washington, DC, U. S. Forest Service, 1971. 61 pp.
- USDA/Forest Service.** 1993. *Report of the Forest Service-fiscal year 1992.* Washington, DC. 2/ 93.
- USDA/Forest Service.** 1994. *The Forest Service ethics and course to the future.* **FS - 567.** Washington, DC. 1994.
- USDA/Forest Service.** 1994a. *The reinvention of the Forest Service ; the changes begin.* 6 December, 1994. Washington, DC.
- USDA/Forest Service.** 2001. *Forest resources of the United States, 1997.* General Technical Report NC - 219, St. Paul, MN, North Central Research Station.
- USDA/Forest Service.** 2002. *The process predicament ; how statutory, regulatory, and administrative factors affect national forest management,* USDA/Forest Service, Washington, DC, June 2002. Online at: <http://www.fs.fed.us/projects/documents/Process-Predicament.pdf>.
- USDA/Forest Service.** 2003. *National review of silviculture continuing education and silviculture certification programs ; phase one team report.* Forest Management Division, National Forest System. USDA/Forest Service, Washington, DC, 2003.
- USDA/Forest Service.** 2004. *Forest resources of the United States, 2002.* General Technical Report NC - 241, St. Paul, MN, North Central Research Station.
- USDA/Forest Service.** 2004a. *Forest Service performance and accountability report-fiscal year 2003.* USDA/Forest Service, Washington, DC. April 2004.
- USDA/Forest Service.** 2005. *Ten year report on the Northwest Forest Plan. Socio-economic draft report.* Vol. 3, Part 1, Chapter 4 (Agency Jobs, Unit Reorganizations, and Budgets) . Online at: http://www.reo.gov/monitoring/10yr-report/social-economic/documents/timber_vol_3_part_1_chaps_1-6.pdf.
- USDA/Forest Service.** 2005. *National forest cut and sold reports, FY 1950 to date,* USDA/Forest Service, Washington, DC.
- USDA/Forest Service.** 2005a. *Land areas of the National Forest System - 2005.* USDA/ForestService, Washington, DC. Online at: <http://www.fs.fed.us/land/staff/lar/index.html>.
- USDA/Forest Service & USDI/Bureau of Land Management.** 1994. *Final supplementalenvironmental impact statement on management of habitat for late-successional and old-growth forest related species within the range of the northern spotted owl.* Portland, Oregon.
- U. S. Department of Commerce.** 2001. Bureau of Economic Analysis, July 2001.
- U. S. Senate.** 1972. *Clearcutting on federal timberlands.* Committee on Interior and Insular Affairs, Subcommittee on Public Lands. Committee Print. 92nd Cong. , 2nd Sess. Washington, DC, U. S. Govt. Print. Off. , Mar. 1972. 13 pp.
- USTR (Office of the U. S. Trade Representative)** .1996. U. S. and Canada Reach Agreement on Softwood Lumber. Press release, 16 February, 1966. Washington, DC, Executive Office of the President. 4 pp.
- Walters, C.** 1986. *Adaptive management of renewable resources* (New York, MacMillan Publishing Company), and C. Walters & C. S. Holling, Large-scale management experiments and learning by doing. *Ecology* 71 (1990) .
- White House.** 2002. *The President's management agenda.* Washington, DC, Executive Office of the President, Office of Management and Budget. Online at: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.
- Wilent, S.** 2006. Federal forests, private foresters? Forest Service, other agencies mull contracting some services. *The Forestry Source*, Bethesda, Maryland. Society of American Foresters. Online at: <http://www.safnet.org/archive/OutsourcingApril06.pdf>.
- Williams, M.** 1989. *Americans and their forests ; a historical geography.* New York, Cambridge University Press.
- Williams, G. W.** 2002. *The multiple use-sustained yield act.* Washington, DC, USDA/Forest Service, 7/12/2002.
- Williams, G. W.** 2004. *Forest Service organization and reorganization : past to present.* Washington, DC, USDA/Forest Service, 12/13/2004.
- Williams, G. W.** 2004a. *FS employees 1891 to present.* Washington, DC, USDA Forest Service, History Program.
- Zhang, D.** 2000. *Endangered species and timber harvesting : the case of red-cockaded woodpeckers.* Auburn, Alabama, Forest Policy Center, School of Forestry and Wildlife Sciences, Auburn University.

菲律宾环境与自然资源部的 林业机构改革：案例研究

Renato A. de Rueda^①

一、引言

在菲律宾，尽管森林资源对缓解环境和社会经济的压力做出了很大贡献，但森林面积正在快速减少。以前，国家仅授权林业机构（林业局）来管理全国的森林资源。但是，20世纪70年代的能源危机迫使政府将重点流域指派给其他政府机构（如国家电力公司）来管理，这些机构主要通过特殊流域直接持有股份的形式来进行管理。此外，根据1991年的地方政府法规，要求将基本的职权从中央政府部门下放到地方政府机构（LGUs）。这也使得对森林资源的关注焦点从传统的经济利用扩展到更广阔的范畴，包括环境和其他公共服务。因而，更多的利益相关者参与了森林管理，主要是政府部门和私有部门。事实上，目前多个用户对现有森林资源的利用与提供服务的需求通常会带来需求竞争，因而要求直属于环境与自然资源部（DENR）的林业机构具有很强的促进与协调能力。这使得林业机构面临改革的挑战，以有效地促进竞争并形成和谐竞争的氛围，以及协调各利益相关者和森林管理者间相互矛盾的需求。本文就是研究林业机构的变革实现上述目标的程度。

二、森林管理的政府机构：菲律宾林业机构改革简史

1. 前西班牙和美国殖民时期 在1565年西班牙政府殖民统治以前，菲律宾各族人民采用基于社区的管理方式来管理其领地内的森林资源。1863年，西班牙殖民者建立了 Inspeccion General des Montes (IGM 林业机构)，负责全国范围内的林业资源调查。随后的西班牙人开始实行“王权学说”，声称菲律宾的森林都属于西班牙王室。1900年，西班牙将菲律宾割让给美国，美国随后便接管了菲律宾的森林所有权。美国建立了林业局（后来发展成为林业部）。位于洛斯巴尼奥斯的林业学校创建于1918年，它是专门为林业局培养专业人才的学校。有时林业局局长也同时兼任菲律宾洛斯巴尼奥斯林业大学的校长。

20世纪30年代早期，随着美国殖民政府对森林与林地所有权的巩固，林业局开始允许大规模地采伐、加工和出口原木。菲律宾龙脑香科木材很快享誉世界，并被命名为“菲律宾红木”。地方社区对木材的需求必须通过当地的林业部门登记审核，才能取得采伐许可。

2. 菲律宾独立时期（1946年至20世纪80年代）第二次世界大战结束后，现代机械被用于伐木作业。随着伐木业的机械化和更多的伐木许可证（TLAs）被签发，在20世纪40年代菲律宾逐渐成为世界原木市场的主要供应商，70年代达到最高峰。期间，当地土著居民拥有的森林资源及其林地所有权被忽视，有的放弃了传统的基于社区的管理方式。同时机械化采伐也明显加快了森林面积的减少。为了促进树木种植，1963年菲律宾政府建立了造林管理办（RA），负责促进荒芜国有土地的造林工作。1975年，林业改革修正案（总统705号令）正式实施，林业局、造林管理办、公园与野生动植物办公室（PWO）和宿务岛南部造林和发展项目（SCRDP）被重新组织起来，联合重组成为林业局（BFD）。这被认为是一个有效管理森林与林地等各个方面事务的新组织，各管理机

^① Renato A. de Rueda 是一位职业林业官，以前是菲律宾环境与自然资源部的副部长，负责林区经营管理。

构被有效的归入一个有机的办公系统中。

在 20 世纪 70 年代，由于耕作制度的变化和非法侵占林地等“痼疾”，林业局启动了各种各样的项目与工程，例如林地所有权管理（FOM）、家庭重新造林行动（FAR）、公共林场项目（CTF）、农林场项目（AFF）和林场项目（TF）。

1985 年，木材工业发展局（WIDA）成立。它接管了 BFD 的森林资源管理和林木加工业管理的职责。林业局在全国各层次的木材管理和森林利用单位形成了 WIDA 的国家体系的核心机构。

3. EDSA^① 革命至今（1986 年至今） 1986 年的人民力量革命又称为“EDSA I”革命，给林业管理机构带来了许多变化。科拉松·阿基诺夫人取代费迪南德·马科斯出任菲律宾总统，并指派前参议员埃内斯托·M·马塞达（Ernesto M. Maceda）为自然资源部长。马塞达主导自然资源部（MNR）工作重心向社会化发展，并推动社会林业工程建设。

80 年代末期，前事业导向律师 Attorney Fulgencio S. Factoran, Jr. 出任自然资源部的部长。Factoran 部长倡导并规范了各项规章制度，制定了清晰的部门规划，鼓励并支持非政府组织（NGOs）和国内各民间组织（POs）与 DENR 合作。为了更好地组织和吸收非政府组织和国内各民间组织的力量，自然资源部在中央和地方建立了非政府组织服务办公室。随后，以他们为基础，自然资源部与许多民间组织签署了造林和部门间的其他合作协议。1987 年，Factoran 部长促成阿基诺总统签署了 192 号总统令，将自然资源部（MNR）更名为环境与自然资源部（DENR），并重组了下级机构。

在地区层面组织实施的各项林业项目与工程，以前由林业局的各地区事务处负责，现在由公共环境与自然资源办公室（CENROs）接管。CENROs 下设地区级和省级环境与自然资源办公室（RENROs 和 PENROs）。

三、1987 年改革后 DENR 与林业活动相关的机构设置、职责与角色

1987 年的 192 号总统令将负责管理环境问题的多个政府机构统一归入到 DENR（图 1）。DENR 拥有直接与林业活动相关的职责，下设森林管理局（FMB）、生态系统研究发展局（ERDB）和保护区与野生动植物管理局（PAWB）。

FMB 是自然资源管理司的下属单位，由环境与自然资源部的一名副部长担任领导，ERDB 和 PAWB 是环境研究司的下属单位，由另一名副部长担任领导。这些局都是 DENR 的直属机关，他们的主管可以直接联系地区级的技术部门主管领导，特别是联系进行部门工作指示与接收情况报告等相关事项。

图 2 显示了 DENR 下属的 FMB、ERDB 和 PAWB 以及其他职能部门的隶属关系。它们的主要职责是制定林业发展政策、建立各项标准、开展质量控制和为 DENR 重要官员提供政策咨询服务，特别是向部长服务。

部长办公室以下不同级别的基层管理部门构成了完整的环境与自然资源部（图 3），从 RENRO 到 CENRO，在区域一级各区域执行主任（RED）被认为是一个多面手，由 5 个区域技术主管（RTD）协助，其中 3 个是林业相关部门的 RTD。PENRO 由一名林业专家协助，为 CENRO 和其工作提供行政和金融支持。PENRO 同时是 DENR 的基础联络的一环，联系不同的地方或国家机构、民间社会团体。CENRO 被认为是 DENR 的一线部门，负责环境和自然资源管理，包括林业管理。CENRO 由不同专业的林业专家协助，执行其管辖范围内的各种林业工程项目。

在 192 号总统令下进行的改革为 FMB、ERDB 和 PAWB 确定了下列职责和功能，并建立了下属分支部门。

除了一些功能和权力被移交给地区林业管理办公室外，FMB 整合和吸收了前 BFD 和 WIDA 的

^① EDSA 代表 *Epifanio de los Santos* 大街，是马尼拉的一条主要高速公路，也是主要的示范点。

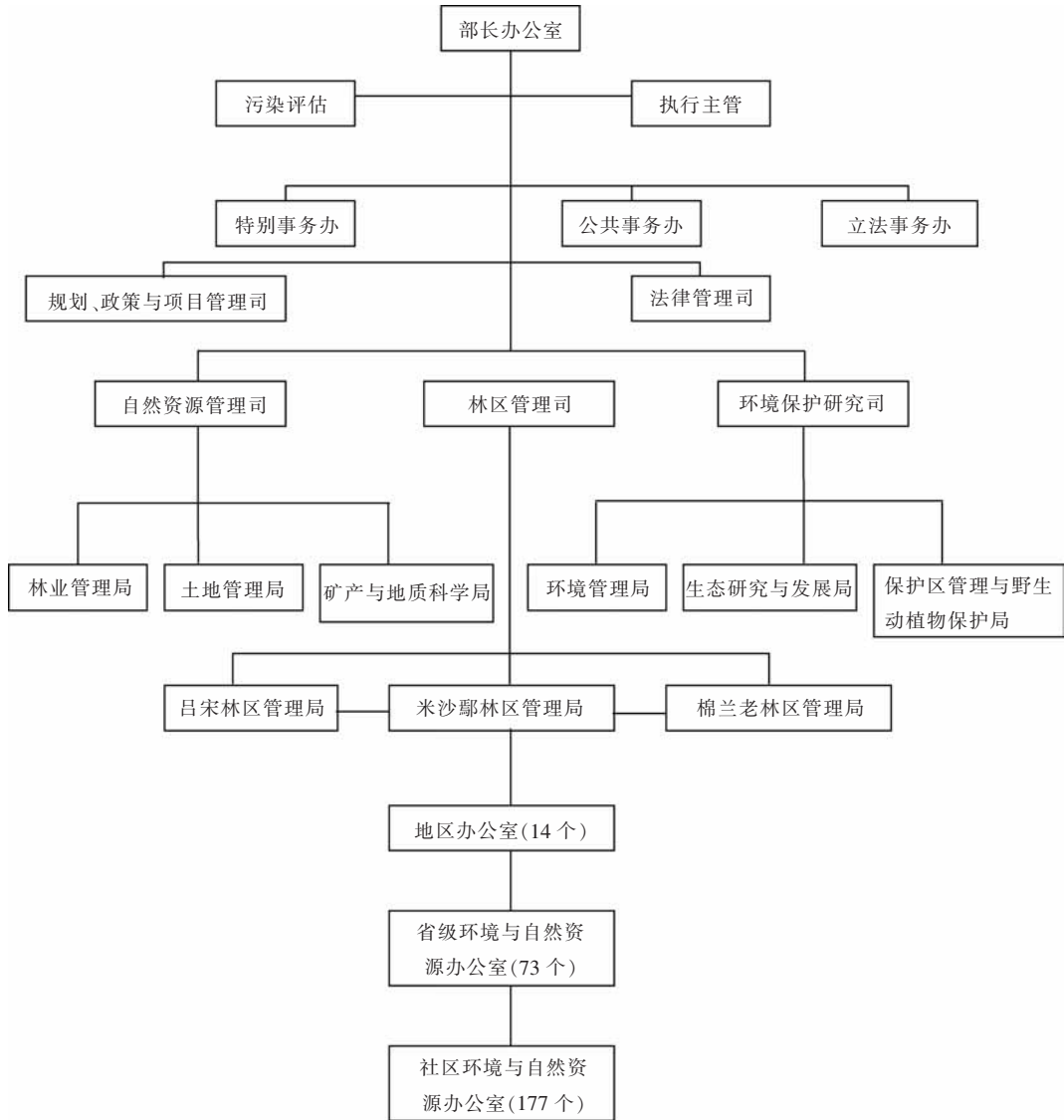


图1 DENR 的组织结构图（不包括处级部门）

功能和权力。FMB的首要任务是给分管森林保护和发展的DENR部长提供建议，并有如下职能：

①制定有效保护、开发、利用、管理和保存林地与流域（包括牧区和红树林区）的政策或计划，以及其他保证森林物品和服务持续供应的政策或计划。比如：严重枯竭和退化的森林保护区的重新造林与恢复；改善水资源开发利用、祖传土地、荒野地以及其他自然保护区；营造人工林，包括竹藤、竹子和其他非木材森林资源；合理化发展木材工业；控制森林资源（包括野生动植物）的利用与开采。

②建议地区级林业部门实施上述的政策或计划。

③制定计划、项目、操作规程和管理措施来实现森林管理局的目标和职能。

④协助进行林业和流域发展项目的监督与评价，确保这些项目的效率和效果。

⑤从事林业经济和林业产业研究，包括地方、全国和国际的林产品供求趋势研究，并在各个领域探寻投资的问题和机会。

ERDB由林业研究所（FORI）和国家红树林委员会整合而成。ERDB负责管理林业研究所设在菲律宾洛斯巴尼奥斯大学的研究室、实验室、林业试验站以及其他野外实验室。这些野外实验室也可以由部长直接监管。ERDB还负责协调由林区办公室承担的所有技术研究工作，并将研究成果提供给使用者和委托方。它有如下的特殊职能：

①制订和建议与菲律宾生态系统和自然资源相关的综合研究计划，如在林业、土地、矿产之间

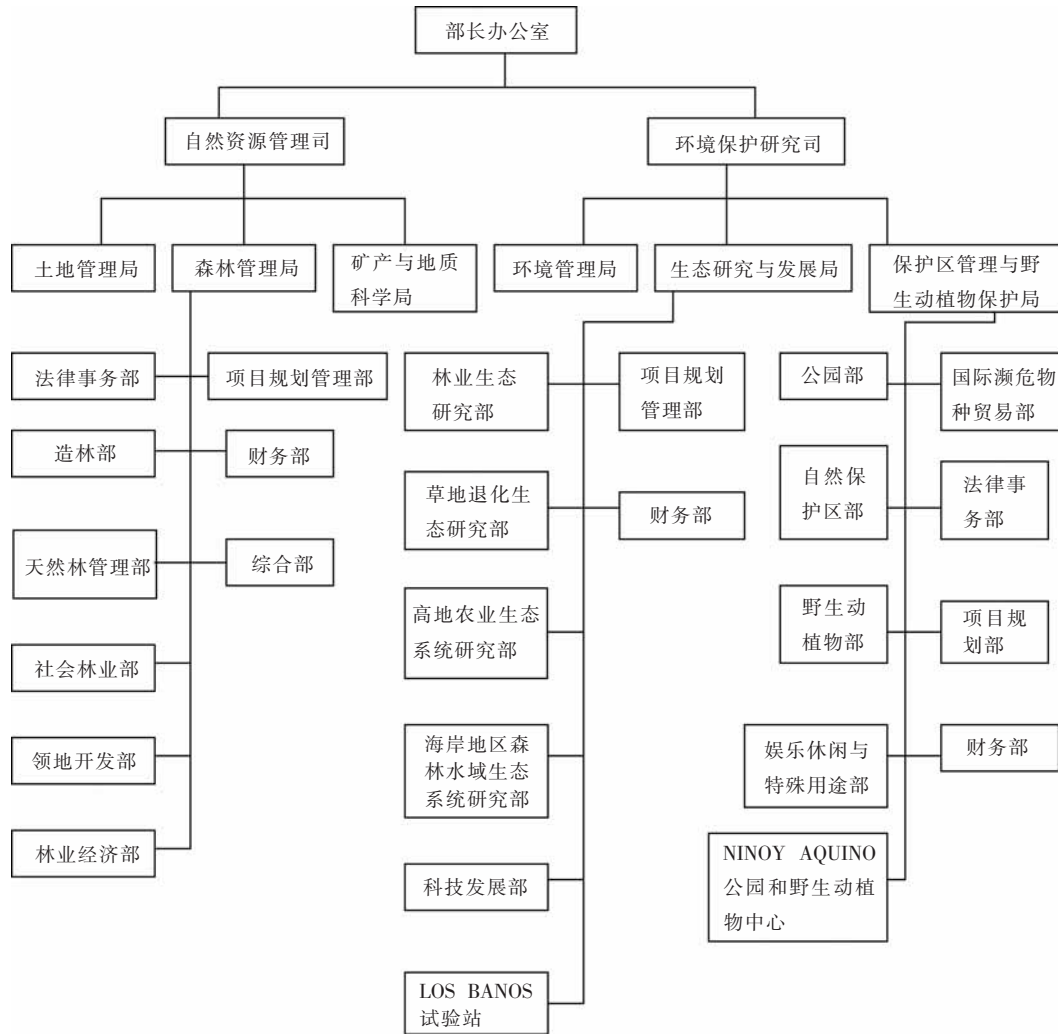


图2 FMB、ERDB 和 PAWB 机构设置图

作整体的、跨学科的科研调查。

- ②为了优化资源配置，协助部长对部门间不同的技术研究项目进行有效规划。
- ③为执行上述项目提供技术协助并监督研究项目的实施。
- ④为有关菲律宾生态系统和自然资源可持续利用的技术开发研究提供科学和技术支持。
- ⑤协助部长评估综合研究项目的实施效果。

PAWB 由 BFD 的公园部、野生动植物部和海洋公园项目等部门组成，还包括之前由人居环境部管理的 Calauit 禁猎区，Tamaraw 保护区的总统委员会，Ninoy Aquino 公园和野生生物中心（以前称公园和野生动植物自然中心），以及所有国家公园、野生动物庇护所和保护野生动植物的禁猎区。PAWB 负责制定和宣传综合保护区系统建立和管理的有关政策、指导原则和法律法规。综合保护区系统包含国家公园、野生动物庇护和保护区、海洋公园、生物圈保护区。这个局有如下功能：

- ①负责制定和宣传综合保护区系统建立和管理的有关政策、指导原则和法律法规，诸如国家公园、野生动物庇护和保护区、海洋公园、生物圈保护区等。
- ②负责制定和宣传有关生物多样性、遗传资源和菲律宾濒危动植物保护的政策、指导原则和法律法规。
- ③更新菲律宾濒危物种名单，并对这些动植物物种的保护和繁殖进行规划。
- ④协助部长做好综合保护区系统管理的监督与评估工作，同时为地区级综合保护项目的实施提供技术支持。

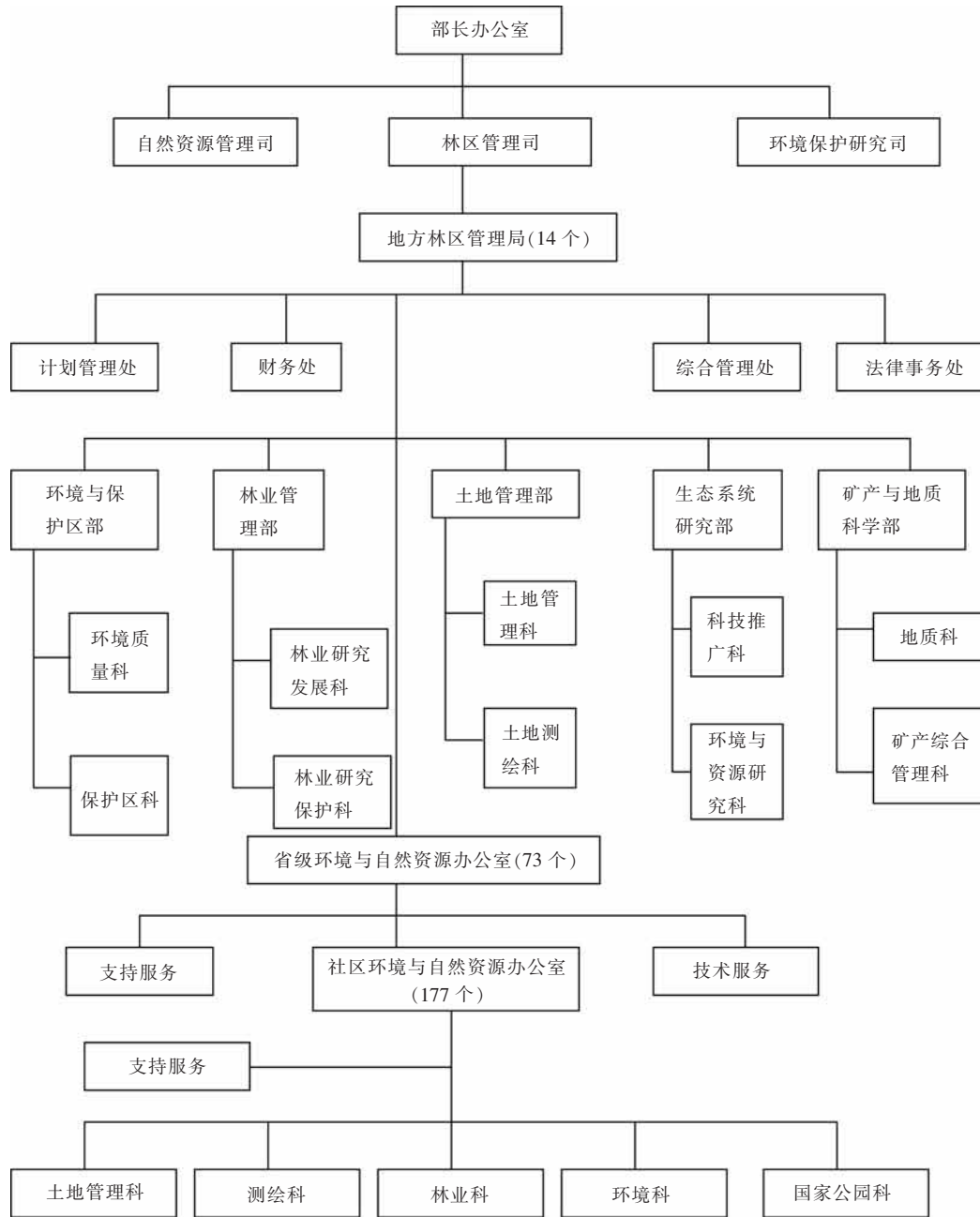


图3 地方林区管理局机构设置图

四、引起林业机构变革的主要事件和条件

从1987年起，由于政策取向发生了重大的和经常性的变化，导致DENR也经历了周期性的变革。本节将讨论基于社区的森林管理有关的问题，包括林权与林业管理职责下放给地方政府部门，棉兰老岛穆斯林的自治成立，某些林地的监督权转移给了其他政府机构和公司，当地土著居民的权利被认可以及伐木业的衰退。

1. 基于社区森林管理 (CBFM) 背景下 DENR 的“重新定位” 引起环境与自然资源部进行自我变革的一个因素是社区森林管理再度成为一个领导性的管理策略和方法。在早期的菲律宾，社区森林管理曾被广泛应用，但在15世纪，当西班牙人引进天主教时社区森林管理遭到排斥。

从20世纪50年代起发生许多重大变化，重建社区森林管理的议程被纳入到菲律宾森林管理的内容。1967年在卢甘娜省洛斯巴尼奥斯召开Kaingin管理大会期间，与会者同意Kaingin不能被简

单地看作是森林违法行为，而是社会、经济、文化和政治多个因素影响下的一个综合结果。7年后，自然资源部将第一份社区林业租赁合同（CFLA）给予了 Ikalahan 基金会，一个在 Nueva Viscaya 的当地土著居民社团。70年代，菲律宾纸业公司鼓励和支持在南苏里高省基地周边闲置的、小块的私人土地上发展农地林业，以保护他们免受游耕者的影响。在4年时间里，这些种树的先驱将他们种的南洋楹（*Paraserianthes falcataria*）树作为纸浆材卖给菲律宾纸业公司，取得了较好的经济效益；并且在菲律宾纸业公司的扶持下，10年间他们中的1800多农户种植了3万公顷的南洋楹树来生产纸浆。

1984年，一个由世界银行资助的分权与农村地区发展项目——中米沙鄢地区社会林业项目（CVRP），开始组织东内格罗省的林区内居住者成立森林管理者协会（FOSAs），并将林区分配给他们去保护与管理，同时作为鼓励机制允许他们出售已枯死的树木。1985年这个政策被BFD的主管取消，1986年Maceda部长又宣布重新实行。但是当局发现为了能合法的砍伐、销售木材，有些人有意将树木环割致死，便暂停了这个政策的实施。

在实施中米沙鄢地区社区林业项目中发生了与木材采伐管理不一致的问题，与此同时，项目执行中所发生的异常事件导致人们的焦点对准了森林管理者协会。于是森林管理者协会的工作重心被重新定位为林区恢复而不是开发利用，林区利用的优先权给予了已签订造林合约的农户。从CVRP中还得到一个重要的教训，那就是要提高林区居民的收入而不是提高他们的生活水平，他们需要接受如何有效管理个人与社区的资产的培训。

通过实施社区林业项目、地区资源管理项目和低收入旱地社区项目等，环境与自然资源部从中吸取了许多经验教训，促进了社区森林管理。1995年拉莫斯总统签署的263号总统令，使CBFM得到更多的政策支持，社区森林管理作为一项可持续发展林业管理的国家战略。在1996年为贯彻实施263号总统令，著名的社区森林管理纲要作为部门96-29号行政命令发布，同时将森林管理司的综合社会林业科重新命名为社区森林管理处。

DENR的社区林业管理实施中遇到最大的障碍是预算的约束，以及能长期提供指导与培训的技术人员、主管和可能成为社区森林管理的协议人的不足。每个项目办公室理论上应该有一位社区森林管理的技术员，这意味着环境与自然资源部可能需要5000名技术员来从事未来5000个社区森林管理项目的管理工作。幸运的是当地政府部门和非政府组织的人员帮助解决了这个难题，捐助者还直接捐款给项目办公室或他们帮助的非政府组织。当前，许多双边捐助者正在资助社区森林管理项目——美国国际开发署（USAID）、澳大利亚国际开发署（AusAID）、加拿大国际开发署（CIDA）、联合国计划开发署（UNDP）、全球环境基金（GEF）、德国技术合作公司（GTZ）和欧盟。

2. 自然资源管理职权向当地政府部门的转移 菲律宾的地方政府部门由省、市、自治区和乡镇构成，依据1991年公布的地方政府法规（共和国7160号法案），它们被赋予了大量的权力和职责去管理当地事务，也包括由环境与自然资源部赋予的林业管理职能。

在20世纪80年代，许多地方政府部门管理着他们的天然林资源。由于他们能有效地管理相关社区组织并有效调配任务，环境与自然资源部的森林保护和发展活动卓有成效，贫困率从1995年的约50%降低到2003年的11%，而且在这些地方违规伐木现象大为减少。

在当地政府法规中提到发展林业管理的职能，是环境与自然资源部的职责所在。尽管没有为当地政府部门制定具体的执行标准，但环境与自然资源部还是继续移交这些职能给当地政府部门。这些职能包括低于5000公顷的公有林和社区流域管理，所有本地资助的共有林业和社区森林管理项目。这就需要当地政府部门去建立和运转自己的环境与自然资源办公室，以接管那些转移过来的职能。许多环境与自然资源部的职员被安排到当地政府部门做社区发展和公共林区的培训。

遗憾的是，环境与自然资源部根据当地政府部门的需求提供技术支持时，就如何正确地组织和监督他们的职员方面是失败的。一些当地政府部门甚至认为职能转移是环境与自然资源部的被下放职员的生财之道，他们更多地是去做如沙滩和碎石开采的监管或市场税的托收工作，而不是如他们培训时所提到的那样开展公有林区活动。1998年，环境与自然资源部和内务部及当地政府部门签署了联合备忘录通告（No. 98-01）。建立了一个联合委员会促进这个通报中关于公有林和社区流域

的建立，以及当地政府部门的相关林地使用计划内容的实施。

环境与自然资源部和当地政府部门在林业权力和职能的转移方面经历了多次失败。环境与自然资源部和森林管理局的一些官员对于这些政策是抵触的，并且当地政府部门的官员也感受到了他们傲慢的态度。同时，当地政府部门的官员对于那些没有通过选举就被任命来管理林业资源的环境与自然资源部和森林管理局的官员是不满的。这些问题阻碍了有效的沟通和权力转移效益最大化。但 DENR 的变革改善了与当地政府部门的关系。DENR 授权给当地政府部门，当地政府部门通过与 DENR 合作，能为森林可持续管理做出较大贡献，新比斯开省和巴拉望省就是典型的例子。DENR 有时也为当地政府在森林资源恢复开发或保护方面的工作提供资金支持。如果像上述那些合作途径被拓宽的话，DENR 的林业指令将会较容易地实现。

3. 棉兰老岛四个穆斯林省的自治许可 1991 年，一项新的法律宣布成立由南拉瑙省、马京达瑙省、苏禄省和塔威塔威省四省组成的棉兰老岛穆斯林自治区。除了金融、外交和国家安全问题外，棉兰老岛穆斯林自治区享有国家法律规定享有的权力。DENR 转移了它的全国性管理指令到棉兰老岛穆斯林自治区的主要省份，因此，DENR 管理的全国森林面积减少了，财政预算和官员也相应减少。需要提到的是棉兰老岛穆斯林自治区的 DENR 照搬了大部分的国家级 DENR 的林业行政指令和通告，并且这两个部门有加强合作的需求，特别是在棉兰老岛穆斯林自治区的林业管理相关政策制定和国际协议方面，需要与国家级 DENR 进行经验的分享以及专业培训和相关能力建设的合作。棉兰老岛穆斯林自治区的建立是政府官僚政治道路上的一个突破和里程碑。

棉兰老岛穆斯林自治区的环境与自然资源局（ARMM DENR）在美国国际开发署资助的生态管理项目帮助下，成功地完成它们自己的可持续森林管理法案，这使 ARMM DENR 感到很光荣。与此相反，1988 年由环境与自然资源部提交给菲律宾国会的国家级可持续林业管理行动法案到今天仍未能颁布实施。

4. 林地管辖权向其他政府部门的转移 在 1987 年 7 月，阿基诺总统签署了 223 号总统令，授权菲律宾国家石油公司对其实施的热能工程、建厂和发现石油资源的流域进行管理、保护、开发和恢复。同期，阿基诺总统签署了 224 号总统令，授权国家电力公司对其发电站和电力设施周围的流域和保护区拥有完全的管理和控制权限。这两个总统令有效地将特殊林地从 DENR 转移给菲律宾国家石油公司和国家电力公司。实践证明国家电力公司用管辖的流域来进行水力发电，菲律宾国家石油公司用管辖的地热能区域进行可持续生产是可行的和有效的。保护这些流域和必要的资金是有效地管理特殊林地的两个必要因素，这两个因素由两家公司直接负责。

5. 承认土著居民的权力 政府的一些政策措施对土著居民的文化和土地造成了不利的影 响，导致土著居民的抵抗，这引起了媒体和许多非政府组织的注意。一个典型的例子是卡林加省土著居民抵制政府兴建 Chico Dam 大坝计划，该计划将使洪水淹没一些定居点和土著居民祖先的坟地。在此期间，他们的领导人之一 Macling Dulag 被杀害。许多非政府组织都追踪事态发展，而且媒体也定期进行报道。最终，他们不仅成功地阻止了大坝的建设，而且更重要的是最终促成了土著居民权利法案（IPRA）的制定。

在 IPRA 通过之前，DENR 就已经收到了许多来自土著居民和各种支持土著居民拥有祖传土地权利的团体的各种形式的请求、请愿书和要求。DENR 迅速做出回应，在特别事务办公室下设立了土著居民社区和祖传领地处，并为此签署一个地区管理令。它推进了土著居民祖传土地认证证书（CADCs）的调查、处理和签发工作。DENR 简化了制订相应祖传土地管理计划（ADMPs）的程序。与此同时，相关的非政府组织和其他团体也加大了对土著居民的支持，并且推动了一项涵盖了这些问题的法律的颁布。

IPRA（共和国 8371 法案）在 1997 年被国会批准。它规定设立土著居民全国委员会（NCIP）。除其他任务外，委员会的基本工作内容是向土著居民发放祖传土地证书（CADTs）。但 NCIP 的工作并不是从零开始的，它利用了 DENR 签发的 CADCs，这样大大推动了向土著居民发放 CADTs 的进程。2003 年 DENR 与 NCIP 联合签署了关于协调实施土著居民权利法案和环境与自然资源政策法规的备忘录公告。

承认和促进土著居民权利，使政府能够调整纠正前政府带给他们的不公，特别是调整纠正了前政府剥夺部族林地所有权和相应资源，并破坏了原来基于社区的森林管理方式的做法。尽管政府返还其传统的资产并赋予管理原始森林的权力，但许多年轻的土著居民已经失去原来的知识和技能。但在政府的协作下，一些年长的土著居民正努力重建他们以前丰富的历史传统和习惯。在保护和管理以土著居民祖传土地证书形式确定的林地方面，土著居民是政府潜在的非常能干的合作伙伴。

6. 伐木业的衰落 到 2006 年，只有 14 家持有伐木许可证的公司将继续经营，它们拥有 72 万公顷的林地（之前有超过 254 家持有伐木许可证的公司正在经营，它们拥有 859 万公顷的林地）。造成持有 TLA 的公司减少有多方面的原因：不可续签的 TLAs 到期，因违反森林法被暂停或吊销 TLAs，综合保护区系统内的特许采伐区（如萨马尔岛）及 TLAs 持有人的自愿放弃（如纳西皮特木材公司和在棉兰老岛的 Anakan 木材公司）。在东内格罗斯省林区，为了保护剩余的森林，一些伐木许可证被取消。然而，该地区为了发展甘蔗种植和其他农业活动，大量森林也被破坏。在 20 世纪 80 年代后期，环境与自然资源部出台政策，禁止砍伐原始林和过熟林以及对 50 度坡度以上的林地和海拔 1 000 米以上的林地进行伐木作业。这也影响了一些 TLAs 公司的运营，如禁止在科迪勒拉地区的松树林中进行特许采伐作业。

1987 年的宪法具体规定了三种模式，以便使私营部门能够充分利用国家的自然资源：生产分享模式，合资模式和合作生产模式。

此外，宪法还允许政府“直接进行自然资源的利用”。TLA 不符合上述 4 种模式，因此，环境与自然资源部制定了工业森林管理协定（IFMAs）和社会化工业森林管理协定（SIFMAs）来代替 TLAs。这两个新文件也为森林管理与林业产品分享方式提供了新模式。

工业森林管理协定是对伐木许可证系统的改进：①将持有 TLAs 的公司的特许采伐面积由 10 万公顷减少到 4 万公顷以下；②持有 IFMA 的公司必须造林超过两年，才允许在天然林采伐；③持有 IFMA 的公司必须让其特许采伐林区内及其周边的社区参与特定的开采活动的优先区域。

另一方面，社会化工业森林管理协定允许小企业或个人与政府一起合作进行林地的管理和开发。虽然面积不超过 500 公顷，但这已经可以进行小规模的经营。这也解决了在发展和利用森林资源中公平的问题。

签订小面积的 IFMAs 是促使 DENR 改革更富有成效的另一方面。其意味着更多的实体参与到林区的监测与评估，以及林业的促进与管理工作。DENR 成功地将每一个 IFMAs 公司的林业部门改造为“现实的小 DENR”，提高其自然资源的保护意识和林业责任，尽管受到预算和人员的限制，它们都能履行相应的权利与义务。因此，特别是在高山地区，很有可能让更多的地方团体参与到协助持有 IFMA 或 SIFMA 的公司的各种发展活动中。

五、评估 DENR 在变革过程中的目标实现情况

DENR 有 5 个与森林相关的总目标，这些总目标可以用来评估近几年来组织机构上的重大改革在何种程度上致使这些目标实现。5 个总目标包括：①确保通过合理地开发林地与系统的造林工作，尽可能实现国家森林资源高效、可持续使用；②提高森林资源的生产力，以满足日益增长的人口对森林资源的需求；③提高森林资源对国民经济和社会发展的贡献；④促进社会各阶层公平利用森林资源；⑤促使菲律宾当代和子孙后代保护好菲律宾特殊的海洋与陆地自然资源和文化遗产。

1. 确保国家森林资源的可获性和可持续性 通过签发许可证、签订相关权利责任的契约或协议，限制林业资源的开发与利用。相反，“林业资源的开放式开发”会导致林业资源的破坏。表 1 显示，1997 年有 756 万公顷森林是开放式开发，而 392 万公顷处于林业监管之下。如表 2 所示，8 家公司的伐木许可证在 1997 年年满到期，6 家公司的 TLA 在 1998 至 2005 年之间到期，在没有确切的租赁开发协议下，将有 68 万公顷森林将被开放式的开发。这就是意味着截至 2005 年，约有 824 万公顷林业资源可能被开放式的开发。

表 1 1997 年已开放或可能开放的区域

项 目	数 目	面积 (百万公顷)	总面积 (百万公顷)
开放式			7.56
年到期的 TLA	142	4.04	
中止/取消的 TLA	84	3.15	
取消的 PLA	692	0.33	
取消的 IFMA	51	0.04	
潜在开放			2.65
有效地 TLAs	28	1.40	
定期再造林项目	227	1.13	
红树林		0.12	
处于森林管理计划的区域			3.62
CBFM	4 803	2.92	
IFMA		0.48	
PLA	653	0.22	
现今和潜在开放净值			6.59

资料来源：环境与自然资源部 1997 年 CBFM 战略行动计划，环境与自然资源部备忘录通告第 97-1 号文件。

表 2 1997 年以后有效期期满的伐木许可证数量

年 份	总 数	面积 (百万公顷)
1997	8	0.21
1998—2005	6	0.47
2006—2011	14	0.72
Total	28	1.40

资料来源：环境与自然资源部 1997 年 CBFM 战略行动计划，环境与自然资源部备忘录通告第 97-13 号文件。

表 3 表明全国的森林面积持续减少。在缺乏 1987 年至 2005 年期间数据的情况下，可用 1990 年和 2001 年的记录来做推断。在 11 年的时间里，全国森林面积从 670 万公顷减少到 540 万公顷，减少约 130 万公顷，每年平均减少约 11.8 万公顷，减去平均每年造林 63 377 公顷，森林总面积每年还是在减少。

表 3 菲律宾森林面积变化 (单位：百万公顷)

年 份	森林覆盖面积	总覆盖率
1575	27.5	92.0
1863	20.9	70.0
1920	18.9	64.0
1934	17.8	57.3
1970	10.9	36.3
1980	7.4	24.7
1990	6.7	20.7
2001	5.4	18.0

资料来源：经修订的林业总体规划。

2. 提高森林资源生产力 增加林地面积可以提高生产力。如果林地面积不能增加，那么被采伐的树木必须有较短的生长周期，或者它在同一时期产出率比普通物种更大。对于纸和轻型建筑方

面，像种植南洋楹和石梓可以满足它们的需要，这两种物种在 10~15 年间产出率比龙脑香科树（35 年的生长周期）更高，所需时间更短。但对于高品质的木材，主要是指龙脑香物种和其他硬木，如紫檀和小花牡荆，产量还有很大提高空间。虽然木材改进标准（TSI）已在一些 TLAs 公司管理的林区范围内实行，但还是没有找到改进标准产量的方法。许多施行森林资源连续清查法（CFI）的地块，积累了几十年的统计数据，但由于 TLA 的取消受到了影响，有的因森林火灾和实行 *kaingin* 农业被破坏丢失。基因工程和生物技术还未用于商业树木和其他森林物种中。

3. 提高森林资源在促进国民经济和社会发展方面的贡献率 表 4 显示自 1975 年以来林业对国民生产总值和总增加值（GVA）的贡献持续下降。这可归因于森林资源减少，由特许采伐公司管理的森林面积减少，可开发的林业产品也相对减少。

表 4 森林对国民生产总值和总增加值贡献率（百万比索）

年份	按固定价格			按当时价格		
	国民生产总值	林业总增加值	林业的 GNP 占比	国民生产总值	林业总增加值	林业的 GNP 占比
2001	1 051 157	913	0.09	3 853 301	2 323	0.06
2000	1 016 131	1 372	0.14	3 496 863	3 383	0.10
1999	968 334	1 704	0.18	3 136 168	4 056	0.13
1998	931 127	897	0.10	2 794 068	2 215	0.08
1995	825 164	1 527	0.19	1 958 932	2 746	0.14
1990	720 058	7 320	1.02	1 075 056	8 907	0.83
1985	87 867	706	0.80	597 743	10 865	1.82
1980	92 532	1 386	1.50	264 532	6 743	2.55
1975	68 280	1 265	1.85	114 438	2 833	2.48

资料来源：引用经修订的林业总体规划，1998 年菲律宾林业统计，FMB，环境与自然资源部。

林产品的减少特别是木材的减少不会产生大的不良影响。附加值在一定程度上可以弥补森林资源的减少。然而，原木材生产大量削减会显著地影响林业和以木材为基础的公司，如家具业。由于是劳动密集型产业，整个家具行业提供了约 180 万人就业机会。它直接雇佣约 50 万名工人，间接雇佣 30 万名工人，分包工作提供了另外约 100 万人的就业机会。制造商们使用了各种原料组合，但据估计 80% 的家具的成分来源于木材和其他森林木材衍生材料。以森林为基础的家具出口总值在 2004 年达到约 2.29 亿美元，相当于 128 亿菲律宾比索（CFIP, 2005）。

因此，如果供应链断裂，会造成惊人的收入损失，进一步导致进出口的损失。考虑到国家 10% 的人口或多或少地依赖于家具行业，随之而来的经济和社会失调可能非常严重（假设每个工人负担一个平均五口之家的生活开支）。

4. 促进公平利用森林资源 早在 1982 年，ISFP 各部门已将更加公平地利用森林资源作为其工作内容。这些被后来的 DENR 项目工程进一步巩固加强。最好的例子之一是 1995 年 7 月发布的 263 号总统令——基于社区的森林管理战略（CBFMS）。该总统令将 CBFM 作为国家战略，以确保国家林地资源的可持续发展，并提供了战略实施机制。根据 Acosta 等人 2005 年对 47 个社区森林管理项目的一项调查显示，全国共有 1 500 多个组织团体被授予 CBMFAs，其包括的林地面积约 150 万公顷。

根据 1987 年宪法，TLAs 的签发被禁止。DENR 立即做出反应，发展并采用与宪法规定相一致的土地权属工具，如 IFMAs 和 SIFMAs 等林业管理开发协议。每个开发协议涉及的林地面积减小，部分解决了公平问题，使得更多的人能参与到林业资源的管理开发。

IPRA 法的通过使 NCIP 将重要的林区与林地交还给土著居民管理，促进了森林资源的公平利用。土著居民被给予了土地证，获得了这些土地的使用权，并采用其传统的法方管理利用林地。

棉兰老岛穆斯林自治区法案（R. A. 9054）的通过也促进了棉兰老岛地区森林资源的管理与利用。DENR 依据菲律宾现行的宪法和其他相关法律可以直接管理棉兰老岛地区的森林资源。但是，

棉兰老岛穆斯林自治区的居民对其区域内的森林资源有优先利用的权力。

国家综合保护区系统法案推动了通过建立综合保护区系统来促进公平管理和利用森林资源的进程。如果在保护区内伐木许可证被终止或暂缓延后时，林木砍伐将被禁止，但是当地居民仍然可以利用林地与林地内的资源，特别是在保护区内的综合利用区域。

5. 保护特殊的陆地与海洋区域 过去，DENR 通过总统公告或总统令来确认野生动植物保护区、荒地、红树林保护区和国家公园等。这些地域被认为是具有重要生态价值的陆地和海洋区域，应该为当代和子孙后代保护它们。但遗憾的是新的总统可以撤销过去的总统公告和总统令确立的这些保护地域。因此，1992 年 6 月颁布了共和国 7586 号法案 (RA. 7586)，来进一步保护这些地域。这项法案规定建立和管理国家综合保护区系统，界定了保护区的范围与功能作用。1992 年 6 月 29 日，DENR 颁发地 35-92 号部门法令，即 1992 年国家综合保护区系统法案，来贯彻实施 RA 7586 号法案。

截至 2001 年，DENR 在国家综合保护区系统内已确定了 224 个保护区（包括 137 个核心保护区），面积约 320 万公顷。其余的原始森林也处于被保护状态，但由于资金不足和地方政府缺乏保护意识，许多森林仍处于危机状况 (DENR, 2003)。国家综合保护区系统法案使 DENR 保护特殊林区的生物多样性和提供其他与环境相关的服务有了法律依据。将特定的林地管辖权移交到菲律宾国家电力公司 (NAPOCOR) 和菲律宾国家石油公司 (PNOC)，也进一步保证了这些林地免于破坏，这两个公司能够为林地的保护和其他发展活动提供资金。

综上所述，虽然有一些工作相对滞后，DENR 是能够在一些工作方面取得重大进步的，在促进公平获得森林资源和保护陆地与海洋的具体领域成绩斐然。然而，生产力、有效性和可持续性仍然是森林资源利用的主要问题。林业机构和组织如何努力，最大限度地实现这些目标，并确保林业对社会和经济发展贡献最大化，仍然是一个挑战。

六、机构重新定位：有利和不利因素

1986 年 EDSA 革命以来，菲律宾林业管理机构进行了卓有成效的机构重组与改革，而且实际上 DENR 也在不断的进行或大或小的内部重组。许多机构与个人都为这些改革和变化做出了巨大的贡献，但是也有许多其他的不利因素制约着重组改革的进程。

1. 有利的因素和主要贡献者

(1) DENR 历任部长的主要贡献

①Ernesto Maceda (1986. 2 至 1986. 11) EDSA 革命后任命的第一位自然资源部部长。他通过培训自然资源部员工和其他社会机构人员，并让他们到地区发展办公室任职，来支持公共林业计划。他允许东内格罗斯的森林管理协会的成员在管辖范围内砍伐一些死亡的树木。他将世界银行基金项目 CVRP 的经验与社会其他组织分享，一些经验被 DENR 用于 CBFM 的各项工程计划，1996 年这些做法都被正式确认。在埃内斯托·马塞达执政期间，WIDA 被撤销，其工作职责纳入地区 BFD 的工作职责中。

②Carlos G. Dominguez (1986. 12 至 1987. 3) 自然资源部重组后的首位部长。他专注于工业反哺林业、林业保护和公共森林学的项目。在 1987 年初的一次野外考察期间，他鼓励东棉兰老岛的土著居民积极参与到社会公共林业项目中来，那时还没有传统的综合区域管理计划。Carlos G. Dominguez 仅仅在 MNR 任职了四个月。

③Fulgencio S. Factoran Jr. (1987. 4 至 1992. 6) 192 号总统令签署时，将 MNR 重组成为 DENR 的负责人，DENR 的首位部长。在 Fulgencio S. Factoran Jr. 任职期间主要完成了以下工作：一是将 BFD 和 WIDA 合并成为 FMB，并将 FMB 列入 DENR 的行政直属司局，其野外业务职责分别由 RENRO、PENRO 和 CENRO 的各个部门单位负责；二是将 PAWB 作为行政直属司局，其野外业务职责分别由 RENRO、PENRO、CENRO 负责；三是将 FMB 和 PAWB 的主管纳入 DENR 部长和秘书处的技术与政策顾问；四是 1992 年，通过 NIPAS 法案进一步加强林地的保护；五是与

世界银行合作实施 ENR - SECAL 项目，运用实时监控技术等综合管理系统，促进森林保护；六是积极参与并组织起草了 1991 年地方政府 ENR 的各项规章制度和 9054 号法案。

④Ricardo Umali (1992.7 至 1992.8) DENR 代理部长，任期两个月。他是第一位学者型部长，并将各种科学知识和专业技术运用到 DENR 的工作中。他主张综合有效地利用森林资源，尤其在一些木材生产林区和保护林地方面。

⑤Angel Alcala (1992.8 至 1995.5) 来自 Silliman University 的海岸和海洋学家，是 DENR 海岸和海洋管理处的组建者，启动了海岸环境工程。他加强了林业各部门的团结与协作，并培训了许多如红树林区管理等海岸资源管理专业人才。在他任职期间，颁布了祖传林区管理法案。

⑥Victor O. Ramos (1995.6 至 1998.6) Factoran 部长时期负责地方性事物的副部长。期间 1995 年 6 月，263 号总统令将 CBFM 作为一项基本国策，确保了国家森林和土地资源的可持续发展。1996 年，他签署 96 - 29 号部门令，颁布实施各相关规章制度，落实 263 号总统令，推动 CBFM 工程项目。同时将公共林业管理系统划归 CBFM 办公室管辖，并在中央和地区设立管理机构。在 Carranglan, Nueva Ecija 成立 CENRO 学院，用于培训提高 CENRO 职员的环境与自然资源管理的知识和管理水平。棉兰老岛地区的 Caraga 木料快速通道也正式启用，用来支持木材工业的原材料需求。他支持承认土著居民的权利，并签署 CADCs 为全国的土著居民提供便利，1997 年颁布的 IPRA，为通过 NCIP 发放 CADTs 铺平了道路。在拉莫斯领导下，环境与自然资源部积极向 NCIP 提供技术援助，筹备土著居民地区可持续发展与保护计划。

⑦Antonio Cerilles (1998.7 至 2001.1) 改组了 DENR 的地区管理机构。他将地区的林业、土地和保护区的技术主管职务和部门取消，设立助理地区主管，负责技术服务、技术支撑和管理。当认识到林业对国家发展的潜在贡献时，他向木材工业提供了大量的支持，其中包括 TLAs 在期满后自动转为 IFMAs 等行政管理规定。

⑧Heherson Alvarez (2001.2 至 2003.11) CBFM 工程项目的支持者，并坚信树木与森林能减缓全球气候变暖。

⑨Elisea Gozun (2003.12 至 2005.8) 是 DENR 唯一的女部长，致力于林业管理机构的合理化组合。她发起了林业生产与保护的应用与推广，纠正了将 RUPs 转化为 CBFMA 持有人的不规范认证行为。她有计划的与菲律宾木料生产协会合作，并继续革新林业产业的技术。她缩短了林业资源开发许可证的申领时间，并给锯木厂、木材加工厂和原木销售商签发多年期经营许可。这种多年期经营许可是为了防止一些不道德的 DENR 员工从每年的证照年审中收取回扣，同时刺激 TLA 或 IFMA 持有者和木材加工企业增加投资发展种植园和提高树木的成材率。

⑩Michael Defensor (2005.9 至 2006.1) DENR 最年轻的部长，也是阿罗约内阁中最受欢迎的内阁成员之一。不幸的是，在 2004 年后期，山体滑坡与洪水导致了数百人死亡，造成人民财产和基础设施的毁坏，以及巨大的经济损失。非法砍伐林木被认为是事件的直接原因，这导致了全国范围的木材禁伐。然而，研究表明这些发生灾难性洪水的江河水域的林木覆盖率较其他地区高。事实上与林木采伐活动相比，暴雨短时间带来的大量雨水影响更大。林木禁伐影响到正常渠道的木制产品的流通，包括家具行业数以万计的经济损失。暂停木材采伐执照、甚至暂停植树，致使一些潜在的投资者流失，并对因为洪水停工的植树工人造成了负面影响。此次灾害造成 Michael Defensor 部长任期内所有的合理化政策与规划毁于一旦，FMB 与 PAWB 再次被合并，ERDB 被降级。

⑪Angelo Reyes (2006.2 至今)：前菲律宾海陆空三军总司令。到任 DENR 前，出任菲律宾国防部长和 DILG。他视乱砍滥伐林木者和非法盗伐者为环境恐怖主义分子。他致力于森林法的实施，以增强林业发展的活力。

(2) 规模庞大的 DENR 机构体系 DENR 通过其地区级的分支机构、PENRO 和 CENRO 向民众提供各种层次的服务。尽管 DENR 的员工很有限，但它可以通过基层的 CENRO 对当地自然资源，特别是森林资源管理提供咨询服务。DENR 的区域级和省级机构可以协助地区和省级地方政府机构从事自然资源管理业务。

(3) 与自然资源相关的法律法规 各种各样与自然资源有关的法律、总统令和总统文件授权

DENR 积极开展各项工作。尽管这些法律与规章制度需要进一步修正、完善或废除，但它们为 DENR 进一步规范、调控、管理和发展森林资源提供了法律保障。它们也为 DENR 进一步与国外的林业部门、国内外非政府组织、盈利团体以及基金会进行合作交流，并实现其目标提供了可能。

(4) 与非政府组织和盈利团体协作及合作管理森林资源 随着时间的推移，让各非政府组织和经营团体协助当局保护和管理国家自然资源取得了巨大的成功。从 1987 年起，DENR 在 Factoran 部长领导下，充分认识到与各民间组织合作的价值，并签署了造林与林业管理等一系列项目合作书，使得这种协作与合作的前景更加广阔。

(5) 对 DENR 和民间组织的双向经济支持 尽管受到实施范围的制约，DENR 在美国国际开发署、欧盟、加拿大国际开发署和澳大利亚国际开发署等机构的资助下，启动了许多开发工程。例如：DENR 运用从菲律宾与加拿大环境与经济管理项目获得的江河水域综合管理经验、合作技巧等方面的知识，进一步完善了江河水域管理规划，并从世界银行和亚洲发展银行获得了额外的经济支持。另外，DENR 运用美国国际开发署资助的自然资源管理项目的信息资料，推进了地区资源管理项目和国家造林工程。同时，还运用美国国际开发署资助的海岸资源管理项目的经验，与财政部合作高效的完成了 CBRMP 项目。

一些非政府组织和经营团体也被允许直接资助自然资源管理工程。这些资金可以使它们在政府资助很少的情况下，在各自的区域从事自然资源开发项目。宿务的世界邻居组织和达沃苏尔的棉兰老岛乡村浸礼会都是很好的实例。它们在发展农林科学技术上的先驱性工作有助于 DENR 的再造林项目和 CEFM 工程项目。

(6) 多渠道的经济支持 通过各种渠道的经济支持，DENR 启动了许多全国性的工程项目，工程项目内容涉及到林业发展、林区恢复和林地保护等方面。通过主动和积极的森林执法活动，以及由世界银行资助的跨部门森林保护委员会 (MFPC) 支持，DENR 能够有效地监测和管理全国范围的森林保护的活动的。通过向亚洲银行和日本国际合作银行贷款，DENR 还实施了国家造林工程。另外，DENR 还依靠世界银行提供的资金，启动了区域资源管理项目 (RRMP)。如果只依靠每年的财政预算，DENR 是不可能完成这些工程项目的。

(7) 来自私营公司和其他政府机构的支持 一些有责任心的伐木企业通过实行科学和健全的资源管理方法，也有助于维持国家的森林资源。私营企业积极参与全民造林和其他倡议行动，也促进了现存森林的保护。同时，以木材和森林为基础的工业也积极提高原材料的附加值。

国家电力公司和菲律宾国家石油公司等其他政府机构也投入了相当的资源与资金，用于经营国家的部分林产。这分担了 DENR 管理的森林面积，减轻了 DENR 的工作量。

(8) 国际计划和项目的启示 DENR 职员参加了各种关于森林和自然资源管理国际培训课程和会议，这些活动增强了他们的业务能力，开阔了新的眼界，并将国外先进的经验运用到了菲律宾。

2. 不利因素与反对者

(1) 不适合的法律与摇摆的政策

①过时的森林资源管理法律 35 年前颁布的 705 号法，依然是菲律宾对森林资源管理的最高法律。这显然不适应 DENR 领导的分权管理与权力下放的发展方向。其中有些规定已经过时，也不符合 1987 年的宪法精神。目前，缺乏综合的林业法律法规是制约 DENR 发展的最大的阻碍。DENR 与其合作伙伴是否能快速实现其林业保护与开发的发展目标，能否实施新的可持续的林业管理法案是前提条件。

②摇摆的林业政策 伐木行业属于资本密集型的行业，投资者需要很长时间才可以收回投资。投资林场植树也需要大量的资本，一般回收期 8~25 年。回收周期取决于土地质量、日常管理和种植树木的品种。投资者需要得到保证，他们与 DENR 签署的协议（有效期 25 年，一般合同期满后，可再续约 25 年）在未来 25 年或 50 年内将被认可，不会改变。可不幸的是每一个新上任的 DENR 部长都会调整 DENR 的现行政策，这似乎成了一种惯例。

与此同时，尽管工业需要的原木材和森林为基础的原料不能稳定供应，林场的数千公顷林业用地仍然被抛荒。而且，仍然有超过 500 万公顷的森林和林地未能以任何方式进行管理与使用，因此

被认为是开放进入的地区。

③政府财政预算限制 由于国家财政困难，包括 DENR 在内的各级政府机构每年的财政预算略有微量的增加。但大部分都被用于机构人员劳务开支，只有很少部分被用于业务开支，通常没有任何设备或基建开支。因为差旅预算非常有限，工作人员深入到野外的时间很有限。还有设施设备的维护，对客户或基层管理人员的技术服务，以及项目工程评估监理等工作是不足的。这些制约因素阻碍了员工的能动性及其服务质量。

(2) DENR 还不具备为现有的或潜在的森林资源管理的合作伙伴提供所需的技术援助和其他援助的能力

①地方政府部门 许多地方政府部门没有能力承担起 1991 号地方法规所赋予的林业管理的各项职责，他们需要技术支持，但是 DENR 的资源有限并不能完全满足他们的需求。

②地方团体 地方团体，如人民组织（CBFMA 合伙人），需要 DENR 多方面的支持与协助。作为数百万公顷的林地资源管理者，人民组织需要持续不断的技术支撑。此外，CBFMA 合伙人积极争取地方政府管理部门的支持，联系市场和消费者，以及争取投资者或机构的金融和其他资助。CBFMA 合伙人应被列为 DENR 的首要资助扶持对象。否则，CBFMA 合伙人很可能会倒闭，对国家和数百万公顷的林地带来灾难性后果。

③NCIP 认定的土著居民 土著居民从事林业管理的各项工作也需要得到帮助。许多古老传统的森林管理知识已失传。DENR 可以为 NCIP 的土著居民提供森林管理相关的服务，但这将需要更多的预算支持。

④私人投资者、资助机构和非政府组织 DENR 应采取积极主动的战略，吸引潜在的合作伙伴参与其林业管理活动。DENR 可以举办投资论坛，并提供适当和相关的的数据，以促进相互合作。这些信息有益于有意支持保护区的投资者做出判断：他们的资源将在哪里产生最大的效益，以及谁是 NGO 和 PO 的合作伙伴。

(3) 需要公众和媒体对森林多用途功能的了解 发生在奥罗拉和奎松的灾难性洪水和山体滑坡，造成许多人丧生。当地媒体耸人听闻地进行了报道，全国公众也要求政府立即采取行动。这就是一个很好的例子。广大公众和新闻媒体获得均衡的知情权，不仅对森林的保护，而且对森林的生产和经济职能是非常重要的。

(4) 其他政府部门的影响以及和平与秩序 由于政府各部门的相互制衡原则，政府的立法机构被授权审核与批准其各个执行部门的预算。在每年的预算听证会上，参众两院的议员都会向 DENR 部长提出其选民关心的问题，DENR 部长必须做出回应。DENR 需要创造新的方法来实现其核心任务与目标，并落实这些选民关心的问题。

一些地区不稳定和缺乏安全，也对林业管理和其他各种林业开发和保护活动产生了不利影响。

由于监督腐败和缺乏透明度，经营牌照、许可证及租赁合同的签发过程不透明。每年业务计划续订和证照的年审也有腐败隐患。腐败现象也会阻止正直的毕业生加入到 DENR。

(5) DENR 员工的思维 许多 DENR 和 FMB 的职员由于所接受的教育已习惯于控制森林资源并有一些官僚作风，他们很难放弃这种控制权，而将其交给其他机构和实体。这种观念阻碍了五个主要管理目标的实现：分权管理、权力下放、放宽管制、标准化和简易化，他们也是 DENR 需要长期关注的问题。

七、经验教训

1. DENR 重组，将林业机构转变成直属局，并由 DENR 部长亲自领导，促进了 FMB 和 PAWB 先前分别倡导的林业生产和保护森林两方面内容之间的融合与统一 1987 年，192 号总统令将 DENR 进行重组。重组后的 DENR 认识到森林保护与生物多样性的重要性。因此，DENR 将现有的 BFD 和 FORI 两个局重新组建成为三个直属局，即 FMB、PAWB 和 ERDB。作为一个新的直属局，PAWB 负责林区保护和生物多样性保护，提供咨询意见和建议、制定标准、起草新政策，供部

长审批。其直辖林业机构的行政事务管理工作由林区经营管理局行使，在国家一级林区经营管理局由一位副部长主管。区域级和省级与社区级的林区经营管理机构分别由 REDS、PENROs 和 CENROs 领导。在新 DENR 组建的经验中，协调过去的林业机构各种矛盾的、不一致的管理，并互补形成合力，是非常重要的。在项目操作过程中，主管领导（例如：DENR 部长）可要求直属各司局共同商议，拿出可以接受的办法解决问题，这不会影响到各司局的任务和职责。一旦各司局难以达成一致意见，这些问题可以提交到部长处，通过 DENR 的管理委员会，进行最后的仲裁。

2. 在政府机构监控下的森林资源的配置，不能减弱 DENR 作为政府的首要机构去管理国家的森林资源的职责 在菲律宾，由于某些领域与地区受政府其他机构（如 NPC 和 PNOC）、部门（如菲律宾武装部队）和州立大学（如 UP Land Grant universities）管辖，导致大量的森林资源的管理分散。这减轻了自然资源管理司的有关林业工作量，但作为政府有效管理菲律宾森林资源的主要负责机构，DENR 被期盼在任何特定时间，都要了解到其他机构管理的森林与林区的情况。这就需要 DENR 更加积极主动地定期与其他授权机构召开协调会议，这样 DENR 在必要的情况下才能够更好地对这些林地情况进行更新，以及在林业事务方面提供紧急援助。

3. 在重要的林业事务上准予自治权有助于推动和做出更好更快的决策（如 ARMM 可持续森林管理法） 当 ARMM 法 1991 年实施后，国家 DENR 将其管辖的棉兰老岛穆斯林自治区所属各省份的森林资源管理权移交给当地对应部门。这是一个具有特色的改革经验，把人事权、预算权和司法裁判权移交给 ARMM 的 DENR 的相对应的部门，国家 DENR 减少了其财政预算、人员和设备的投入，以及 4 个省份的工作量。国家 DENR 能够帮助 ARMM 的 DENR 制定其政策和项目规划，并通过 ECOGOV 项目去实施完成计划目标。国家 DENR 了解在某些自己可能失败的方面，它对应的地方部门可能会成功，如 ARMM 可持续森林管理法，由 ARMM 立法机关于 2005 年通过施行。

4. 当地方政府机构确信其从事森林管理能有利于社区和委托人，并承诺有效实施管理时，林权和管理职责下放给地方政府机构的举措才有效 依照 1991 号地方政府法案，DENR 将 ISF 工程项目和地方的林业机构移交给省级政府机构。但是 DENR 没能把握住合作的主动权，特别是在地方政府机构关心的技术支撑和对如何更好地协助他们实施 ISF 工程项目的问题上。这导致了大批高素质的 ISF 员工流失，浪费了地方政府早期提高森林和山地资源高效管理能力及对农村发展最大限度地发挥贡献的机会。

5. 在林业规划会议、有关森林管理效益提升的探讨和整体分析中，强调森林的多种用途以减少主要的森林资源利益相关者间不必要的冲突 PAWB 作为独立的直属司局，以及对野外保护区管理工作的促进，表明了 DENR 对全球和区域关于推动保护区的管理承诺。然而，建立保护林不应该以牺牲森林的社会和经济功能为代价。林业部门应始终突出林业的综合功用和价值，并把重点放在这些功能的相互补充而不是竞争上。DENR 致力于森林生产与保护之间的平衡，这可以帮助协调林业企业、社区、环保团体及其他利益相关者各方面的要求。

6. 承认森林居民是森林的实际管理者，并获得地方政府机构对保护现存森林资源与营造次生林的支持，从而解决农村地区的公平、生计和稳定问题 1995 年颁布的 263 号总统令为 DENR 的改革提供了契机，特别为更公平地获取森林资源及地方团体广泛参与森林管理提供了更方便、更公平的通道。事实上，DENR 随即颁布了 96-29 号部令，并签署了一些相关的协议来贯彻实施 263 总统令。然而，由于未能得到地方政府机构的充分支持，员工和预算的限制，以及 CBFM 不稳定的政策与导向，使得 CBFM 项目包括乡村林业管理员的培训进展缓慢，而且 CBFM 项目也需要大量的资金、时间和专业技术人员，去与民间组织进行协作。后来，DENR 利用非政府组织的技术与资金支持，来使地方政府机构的基层管理水平更加成熟。积极参与有关地方政府机构的监督和协同工作是一个 CBFM 项目成功实施的关键，如新比斯开省。

7. 政府承认并提升土著居民的权力可以加强可持续森林管理的实践 1997 年通过的 IPRA 法案使 DENR 早期的努力对于 NCIP 的运作非常有用，NCIP 依法实施 IPRA 的规定。DENR 通过向 NCIP 转移大部分林地的管辖权和债权，减少了 DENR 对处于经过认证的传统领地上的森林资源的直接责任。然而，作为政府的首要林业管理机构，DENR 被期望提供必要的技术援助，特别是对传

统领地上的森林资源管理。DENR 也可以采取各种举措，帮助 NCIP 将土著居民转变成为他们传统土地上的有效森林管理员，以此进一步巩固他们的生计和传统文化以及实现 DENR 的目标。

八、结 论

DENR 的改革经历了几个过程，特别是自 1987 年以来，它致力于帮助实现林业和森林资源的重大改进，在促进公平获取森林资源和保护特定陆地和海洋地区上也取得了显著进步。另一方面，DENR 不得不与时间赛跑，以保护森林资源和恢复裸露林地，从而平衡不同用户的需求。

除了这些艰巨的任务，高度的社会关注也是 DENR 面临的挑战。DENR 长期面临着法律、技术、资金和人力资源的限制，这阻碍了 DENR 快速实现其目标。但有许多外部的优势、机会和资源（人力、技术和资金）可以被利用来克服这些制约因素，以使进一步改善目前的激励水平和政策环境，鼓励和吸引私有部门更积极地参与到林业管理与发展的有利时机延续下去。

◆ 参考文献

- Acosta, R. , Miyakawa H. , Francisco, G. , Evangelista, R. & Gulinao, M. E.** 2005. *For the better future of CBFMP (a field review of 47 CBFM sites)* . Quezon City, DENR-JICA.
- Chamber of Furniture Industries of the Philippines (CFIP)** . 2005. Press release; CFIP appeals to Aglipay, Defensor on log ban. Pasig City, Philippines. Chamber of Furniture Industries of the Philippines, Inc.
- Department of the Environment and Natural Resources (DENR)** . 2003. *The revised master plan for forestry development*. Quezon City, FMB/DENR.
- Lansigan, N. P.** 1994. *Honor roll of trailblazers in Philippine forestry*. Quezon City, Philippines.

1986 年以来新西兰林业部门的 机构改革重组以及其他变化

Colin O'Loughlin^①

没有什么比带头引入一种新秩序更难以把握，操作风险更大，成功的可能性更不确定，因为所有在旧秩序下做得好的人都是创新者的敌人，而那些在新秩序下有可能会做得好的人拥护这种新秩序的热情也不高。
(Machiavelli, 15 世纪)

一、引言

自从 18 世纪第一批欧洲人到达新西兰以来，新西兰的森林在国家发展和经济增长中起着重要的作用。当时的天然林面积接近 1 500 万公顷，占土地面积的 55%。从 19 世纪 40 年代起，欧洲对新西兰殖民统治和欧洲人在新西兰定居以后，出现了大规模的森林砍伐，主要是为种植业和养殖业提供土地，同时也为定居者修建房屋、造船和其他建设提供木材或者用作燃料。现在，天然林约为 660 万公顷，占土地面积的 24.8%，人工林 183 万公顷，占土地面积的 7%。人工林种植的主要是辐射松 (*Pinus radiata*)。天然林主要用于保存、娱乐和景观。人工林供应的木材量占整个新西兰木材生产量的 99%，对国内生产总值的贡献大约是 4% (新西兰林业研究所，2005)。从 20 世纪 50 年代起一直到现在，天然林的木材生产量持续下降，目前每年的生产量约 20 000 立方米。

从 1919 年起，国家才开始真正介入林业，并在当年成立了新的“国家林业局”，该部门在《森林法》保护下开展工作。这个新兴的政府部门主要是负责外来人工林资源的大规模开发（一项稳步发展的木材销售政策）、森林研究设施的配置、林校的建立以及一系列政策的制定。除此以外，还负责大部分国家森林资产的保护和良好管理。该政府部门后来更名为“新西兰林业局” (NZFS)。

1926—1935 年和 1960—1985 年林木的大规模种植使得外来人工林资源超过 100 万公顷，其中，近 60 万公顷森林属新西兰林业局管理。到 20 世纪 60 年代时期，林业局已发展成为具有复合结构和承担许多职能的大型多功能组织。林业局不仅负责人工林的管理，还负责多数天然林的管理与保护、动物病害防治、农村大面积土地的消防、新西兰最大的两个锯木厂的木材加工、森林和林产品的研究与开发以及木材的国内外销售。

20 世纪 70 年代至 80 年代早期，公众对未来天然林管理和保护的争论越来越多，从而出现了一种观点（特别是环境非政府组织的观点）：从有效地达到良好的管理结果来看，新西兰林业局不是结构最合理的组织机构。与此同时，人们越来越担心该部门的会计和财务管理制度在提供政府所要求的会计责任方面能力不够。另外，一些批评人士认为该部门的某些职能相互冲突。随着外来人工林资产的扩大和木材生产量的增加，要求更多地关注森林保护的呼声越来越高，该部门所承担的森林保护任务与木材生产和其商业角色是不相符的。这些担心最终使得新西兰在 20 世纪 80 年代中期对国有林业部门进行了大规模的重组。

新西兰林业局自 1919 年成立以来，在致力于将环境、社会、景观、生产和其他商业活动紧密结合的多用途林业原则指导下，制定了指导新西兰林业部门运作的各项政策和战略。该部门的指导原则与 20 世纪 90 年代美国林务局采用的“森林生态系统管理”方法和德国联邦森林管理局在管理

^① Blatchford & O'Loughlin 咨询公司林业和科学顾问。地址：新西兰基督城凯什米尔镇朗赫斯特巷 38 号。Email: colin.oloughlin@xtra.co.nz

国家森林时所采用的“多功能林业”方法有很多共通之处。具有讽刺意味的是，坚持多用途管理方法最终却导致了这个部门的终结。

20世纪80年代中期，工党^①新政府开始了生机勃勃的经济改革，改革的主要目的是削减累积的国家债务，防止债务进一步增加，提高商品生产效率和服务效率（Douglas, 1993）。为了实现这些目标，对政府部门进行了重组，并且撤销了很多部门。包括林业资产在内的很大一部分政府资产都出售给了私营部门，取消了非贸易行业的很多法律法规，并且取消了对价格、工资、收入的控制，引入了相对单一的税收结构，即征收12.5%的商品税或服务税（GST）。另外，还取消了过去几十年中有助于支持低效率产业的政府补贴。新西兰一下从世界上经济管理控制最紧的国家转变为最自由的市场经济国家。国有林业部门和私营林业部门都受到这些改革的严重影响。从20世纪80年代末到90年代初，由政府实施的这些变革引起了国际社会的广泛关注，一些观察人士称赞这次改革是重组全国经济的一种突破性模式。

1986年以后，林业行业内部发生的重组和其他变化都或多或少预示着林业多用途方法的终结，以及环境林业、保护性林业与生产性林业、商业性林业清晰分离的引入。在林业部门内部，这不仅表现为机构的重新定位，也表现为土地管理哲学基础的再创造。这次变革影响到数以千计的人员。

本报告审查了此次重组的原因、过程、目标，伴随重组的新的立法，以及森林机构重组前后的自然属性，从达到的预期效果和态度、能力方面的变化来看改革所取得的成就以及重组后林业机构的能力和管理方法。

二、机构重组前的新西兰林业局

20世纪20年代初，新西兰林业局刚起步时力量还不强，20世纪80年代中期，林业局已经发展壮大成为一个大型的政府部门，在全国的雇员人数超过了7000人。该部门管辖的国有森林面积接近350万公顷，其中，60万公顷为集约管理的人工林，种植的主要是辐射松（*Pinus radiata*）。早期资料表明，该部门的规划策略和运作模式都是按照林业多用途方法指导进行的，因此，有必要建立复杂的部门结构和聘用涉及多个学科和多种技能各类人员。

1. 实体结构与立法职能 图1描绘了20世纪80年代中期新西兰林业局组织结构的复杂性。

林业局的组织结构反映了它所履行的多种职能。林业局基本上由位于威灵顿的8个处、位于罗托鲁瓦的商业处、位于罗托鲁瓦和基督城/朗基欧拉的林业研究所（FRI），以及7个资源保护区组成。其中，每个资源保护区由一个森林管理人员管理。尽管从运作上看其结构显得有些繁琐，但是，林业局的各项职责都履行得相当好，只是在财务管理和财务报告方面有些不尽人意（国家服务委员会，1982）。林业局大部分员工分布在各个保护区，不是在奥克兰、罗托鲁瓦、北帕默斯顿、尼尔森、赫基蒂卡、基督城、因弗卡吉尔的主要保护区办公室就是在更小的区级办公室或者各个国家森林区内。林业局的另一大组成部分是林业研究所，该所拥有职工500人。从职工编制来看，新西兰林业局在20世纪80年代是新西兰的三大政府部门之一，另两个较大的政府分别是能源部和建筑工程部。

1949年颁布的《森林法》确立了林业局的立法职能，《森林法》赋予林业局局长代表新西兰林业局行使以下权力：

- ①管理和利用国家林地和国家森林资源。
- ②协调其他公共机构在林木繁育和森林利用方面的政策和活动。
- ③担任其他造林者的代理人。
- ④控制危害森林健康的进出口，防治林木病害。
- ⑤贯彻实施林业研究和培训计划，传播林业信息。
- ⑥制定林业发展计划和发行出版物。

^① 新西兰最大的两个政党分别是工党和国家党。

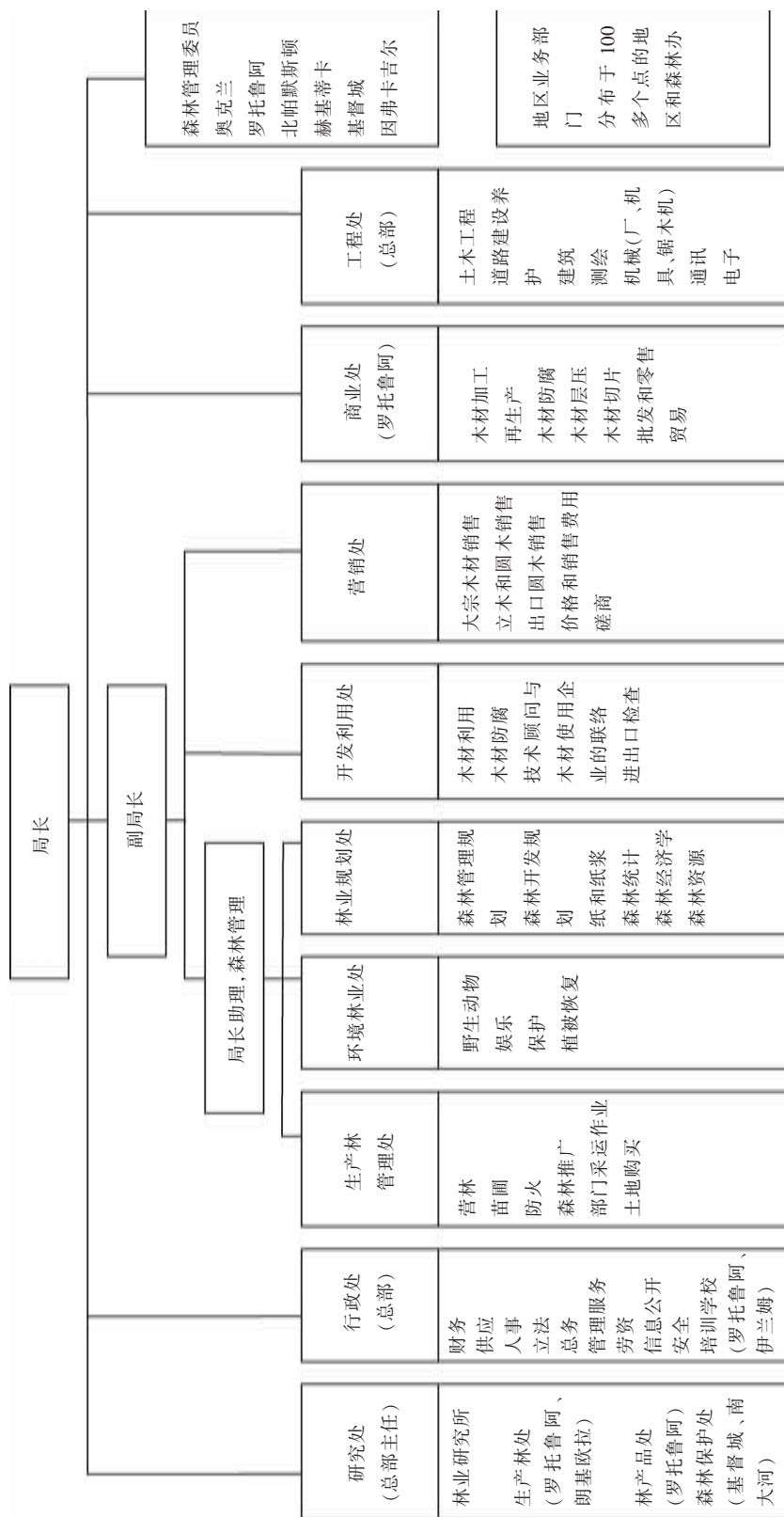


图 1 新西兰林业局的组织结构

另外，1976年的《森林修正法》要求对国有林地进行管理以便“在木材或者其他林产品生产、土地和植被保护、水土保持、天然动植物区系保护，以及在娱乐、教育、历史、文化、风景区、美学、景观和科学用途等方面保证林地的均衡使用”。1976年的法令为采用多用途方法管理国有林地提供了立法基础。

新西兰林业局还负责《野生动物管理法》(1977)、《林业激励条例》(1962)、《森林及农村消防法》等另外3个法令的执行(国家服务委员会，1982)。

2. 新西兰林业局的目标和管理职能 新西兰林业局审查委员会制定了新西兰林业局的主要目标(国家服务委员会，1982)。其目标如下：

①通过国家森林资源的保护和均衡使用，为社区谋取最大的长期利益。

②促进林业和森林资源的开发。

③保持森林健康，在可能的情况下改善森林的健康状况。

为了实现这些目标，新西兰林业局相应的管理职能如下：

①按照法律赋予的权利，建立林业和林业部门推进计划，实施林业和林业部门推进政策。

②管理所有国家森林资源，确保国有林地的均衡使用。

③计划和从事新的国有森林的开发。

④保护森林以及与其有关的土地和木材产品免受虫害、病害、火灾等有害因素的危害。

⑤鼓励并协调私营部门和地方政府共同发展林业。

⑥开展研究活动，维护研究设施，促进全国森林和森林工业的发展。

⑦提供、鼓励和促进林业行业培训。

⑧贯彻对林业和林产品的调控功能。

⑨开展锯木生产，促进林产品的有效利用。

⑩为外援项目提供咨询和提供人员。

⑪在国际上代表新西兰处理林业相关事务。

新西兰林业局取得了很多成就，可能最容易被记起的是以下5项：

①扩大人工森林资产，建立管理人工林的最新有效方法。高利润的人工林产业是国际公认的全球性林业职业。人工林产业的成功主要是由于新西兰林业局具有高水平的多种技能(特别是在森林规划、森林管理、森林研究方面)，以及研究人员、规划人员、具有实践经验的森林管理人员之间高水平的合作，从而能够在人工林的建立和人工林的管理方面有效地引入创新方法。这些能力有利于经遗传改良、生长快速的大量辐射松人工林的开发，使人工林能够得到有效的集约管理，从而生产更多的软木材。

②研究和开发。到20世纪80年代，林业研究所已建成为优秀的研发中心。主要在以下方面做了大量工作：人工林的建立、种植、管理、采伐，辐射松的遗传改良，木材加工和新型木制品的开发，纸浆和纸张的加工以及新产品开发，环境保护研究，防火研究和调查，国家森林资源的测绘。

③建立新颖高效的森林保护战略规划以及运作方案，确保国家天然林和人工林不受病虫害和火灾的危害。由新西兰林业局研发的人工林防火系统是一套协调性良好的系统，该系统中运用了对火灾具有极佳的防护功能的现代方法。森林管理人员以及与农村消防有关的其他人员都对农村防火表现出极大的担忧。林业局的解散会相应地伴随着各方在森林财产保护方面的协调不力和消防系统有效性降低的问题。1989年，通过广泛地审查以后，政府决定将农村防火工作划归新西兰消防处(Cooper, 1990)。

④新西兰林业局实施的培训计划。这些培训确保了林业部门的员工是由受过良好训练的专业森林管理人员、林业科学家、经济师、工程师以及其他经过技术培训的人员组成。

⑤新西兰林业局对林业部门的领导能力和洞察力。作为该行业中最大的机构，新西兰林业局对林业战略和林业政策施加了巨大的影响，决定了行业发展的整体方向。新西兰和国外的其他森工企业、木材加工企业都会从林业局获取与林业相关的知识和信息。新西兰林业局以一种较为协调的方式将林业行业紧密地结合在一起。林业局解体以后，新机构的领导能力及洞察力并不能真正代替林业局的领导能力和洞察力。

三、确定国家林业行业变革的需要

20世纪70年代至80年代早期，人们对国家林业行业的组织和表现越来越不满意。这种担心来自几个方面，由几个非政府环境组织倡导的新西兰环保运动日益高涨，开始鼓动改变林业局的运作方式，并向林业局发起强烈挑战（Roche, 1990; Kirkland, 1988）。关注的焦点是天然林资产的管理和保护。一些环境保护主义者日益认识到，在像林业局这种具有商业功能的机构中，天然林的社会功能和环保功能只处于从属地位。大众和媒体出于对非政府环境组织所关注问题的同情，也对林业局管理国家天然林的方式进行了批评。1976年的所谓“马鲁亚宣言”得到了341 000人的签名支持，该宣言要求拆分林业局，建立自然保护区以保护公共天然林。

与此同时，政府越来越强调采用具有成本竞争力和面向市场的方法管理商业性林业（Roche, 1990; Clarke, 1997; Kirkland, 1988; Birchfield 和 Grant, 1993）。1978年，审计署署长审计出林业局管理的资产价值与账户上显示的资产价值不相一致（Roche, 1990），同时，对林业局的会计制度提出了批评。作为回应，政府成立了由Ian McClean任主席的国会遴选委员会，专门调查林业局的账目。国会遴选委员会的报告中称，林业局使用的SIGMA现金会计制度虽然用在管理方面还行，但是，不适合用于商业会计。报告还强调，森林资源的估值太少，林业局有效地管理森林资源和从事商业活动的的能力受到缺乏短期融资渠道和政府部门选举分配制度的严重束缚。

1980年，开发融资公司针对新西兰林业局完成的McClean报告和《森林工业研究》报告中都强调了林业局从事大量（商业）贸易和（非商业）社会职能的弊端。作为回应，新西兰皇家林业研究院对McClean报告提出了批评，并为管理国家森林资源的多用途方法极力辩护（Roche, 1990）。林业局也做出了辩护性地回应，强调没有理由将林业局的贸易和非贸易职能截然分开。

然而，1982年由国家服务委员会、新西兰林业局、财政部以及私营部门代表组成的审查委员会对新西兰林业局的职能和目标进行了审查。该委员会建议，林业局的商业和非商业角色都可以而且应该由同一组织来扮演，但同时也认识到，只有改善财政信息系统和其他管理信息系统并且让林业局在有效行使其管理职能方面具有更多的灵活性，这样才能达到预期的目的。委员会还向林业局推荐了一种新的高级管理结构（国家服务委员会，1982）。

1982年，当政府正考虑将林业局与土地测绘部合并时，国内对改革国有林业部门的建议不断涌现。1984年7月工党执政时，因为诸多原因，这份建议没有得到支持，并最终因为其他事件而被搁置。

四、广大公共服务部门的改革背景

1987年，林业局的重组只是多数部门所进行的系列改革中的小部分，这些系列改革影响到大多数公共服务部门。这次改革至少涉及到18个部门和其他一些机构。但是，林业局的重组是当时公共部门中最大的重组之一，而且也是当时最重要的变革之一。

1984年，为新当选的工党政府准备的财政部简报文件对政府部门内部现行的行政制度提出了严厉的批评。批评的内容包括以下几方面：

- ①大多数部门没有明确的目标和管理计划。
- ②几乎没有有效的管理机制来审核各部门是否完成了规定的任务。
- ③部门管理团队没有改变部门运作方式以达到预定目标的自由权，特别是在确定合适的人员编制方面。
- ④过分强调控制投入。
- ⑤在应对上级管理不善上没有有效的审核机制。

1984年，新西兰为重大重组和改革试验提供了几乎是理想的政治条件、经济条件和人才条件（Kelsey, 1997）。从本质上说，当时的经济还很脆弱，负债严重，通货膨胀，经济萧条，失业率不断增加。拟将进行的调整过程因为Kelsey所指的“新西兰政治体制狭隘（其根据选举票数最多者

当选的选举制度和根深蒂固的两党垄断选举出传统的单一阶层威斯敏斯特式国会)”而变得容易。Kelsey 指出，新内阁改革的目的是想拥有几乎已成定局的不受任何阻挠的统治权力。另外，法庭没有可以借以约束执行者权力的正式宪法或者最高人权法案。在 1984 年后的 10 年时间里，继任政府着手重新设计新西兰的经济结构和社会结构。1984 年后，国营部门在改革过程中遭受的打击最大，但是，私营部门也被迫做出广泛的改革。

五、国家林业部门的改革过程

无论怎样夸大财政部对这次拟将改变国家林业部门而进行的改革本质和改革过程所施加的影响都不为过。财政部除了为新上任的工党准备了最初的简报文件外，还为政府撰写了包括“经济管理和土地使用问题”在内的其他简报文件（Treasury, 1984）。文件中“经济管理和土地使用问题”对最近的林业管理政策提出了批评，描绘了走以市场为导向的道路以及落实这种思想所需要进行的改革。财政部还对林业局制定的人工林种植目标、为种植和农林计划提供津补贴、林业计划的税收安排性质等提出了批评，认为有必要取消津贴，只有这样才能使林业与其他第一产业处在相同的基础上。财政部支持对林业研究所实行“用户付费”政策，该政策将促使私营林业投资者支付研发服务费，从而减少使用纳税人的钱去补贴林业研究所。财政部还对林业局的特许木材销售政策提出了反对意见，极力推动按照国际市场价格进行木材销售。为了有利于林业部门向更加面向市场的方向转变，克服林业局内部商业目标和非商业目标之间的冲突，财政部提议应该将林业局的商业活动移交给独立的具有商业目标的国营企业。

新上台的工党政府立即拥护与财政部理念相一致的以市场为导向的新经典模式。其基本宗旨是：如果允许市场按照最少的政府干预和最少的失真状态进行运作，经济效率将会得到最大化（Brown, 1997）。政府很快就引入了经济政策变革，其中，最重要的是取消了农业、林业和工业补贴，取消了对非贸易行业的大量规章制度和对价格、工资、收入的控制以及对外汇的控制。政府还引入了对林业不利的新的税收制度，从而使得 1985 年以后新种植林木面积大幅下降。这种变化使市场力量在经济中的自由作用得到回归，从而强烈地影响到包括森林工业在内的各个产业。带动国营部门改革的经济理念因驱动改革的领军人物——财政部部长 Hon. Roger Douglas 而被称为“罗杰经济学”（Rogernomics）。

1985 年 9 月，政府决定将国家森林的商业管理和非商业管理分开（Roche, 1990；Kirkland, 1988）。但是，直到 1985 年 9 月政府开始实施进一步改革计划以后，才最后确定划分的细节。商业管理和非商业管理分开以后，由一个专注于商业经营的公司来管理国家森林的生产和木材加工。林业部作为一个独立的组织，行使林业局的部门职能和调控职能。另外，还建议成立养护局，其职责是管理包括天然林在内的保护性土地，管理天然动物群和外来动物群以及公共娱乐业。1986 年 2 月奥克兰工商银行家 Alan Gibbs 主持组建了林业公司成立委员会。1986 年 7 月，前国家森林总管、新西兰林业局局长 Andy Kirkland 被任命为林业公司的临时董事长。

1987 年 4 月，新西兰林业局终于被解散，其过去的行政职能移交给三个新的组织——林业部、按照 1986 年新的《国有企业法》成立的新西兰林业公司、按照 1987 年新的《保护法》成立的养护局。同时，按照新的《国有企业法》成立了另外 8 家国有企业。这 8 家企业均为有限责任公司，其目标是成为成功的企业（Kirkland, 1988）。图 1 显示了撤销新西兰林业局以后所发生的变化。

根据政府是否为木材生产的所有者，将新西兰林业局管辖的土地和森林分别拆分给新西兰林业公司和养护局两个部门（Kirkland, 1988）。

重组过程中最有争议的问题是新西兰林业局解体以后安置条件的变化。1986 年后半年，临时的林业公司成立委员会一直陷于国家联盟（国家服务委员会）、木材工人工会联盟以及其他联盟就新公司人员配备过多、预计工作岗位减少以及新公司未来招聘员工的条件等问题的紧张磋商之中。Roche（1990）总结了新西兰林业局解体后所发生的安置条件的变化。新西兰林业局解体时共有 7 000 名职工，而林业公司只需要 550 名工资工人、467 名受薪雇员、1 337 名从事营林和伐木的合

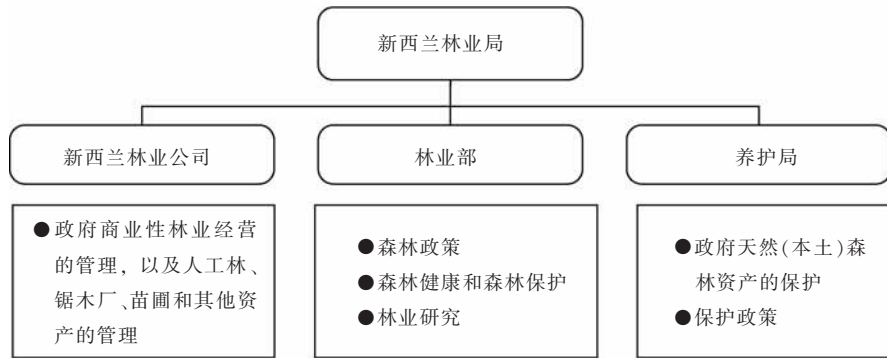


图 2 国家林业部门的重组（1997 年 Clarke 任职以后）

同工人。到 1987 年 4 月时，新西兰林业局聘用的 2 340 名工资工人和 865 名受薪雇员自愿与单位脱离关系，包括林业研究所在内的林业部接收了林业局的 850 名员工，养护局接收了 300 名员工。

国家林业部门所发生的急速变化和重组实施前几乎没有公众参与讨论的事实引起了林业部门内部的很多人和公众的愤怒。前林业局局长 Lindsay Poole 对工党的改革提出了特别批评（Poole 和 Johns, 1992; Poole, 1998），他相信对林业部门的强制性改革将会留下遗憾，并且遗留下很多需要花费大量经费才能解决的问题。

六、重组后的公立林业部门的特征

林业局撤销以后，国有林业部门以完全不同的方式进行运作。“多用途林业”概念是林业局开展工作的驱动哲学。林业局撤销以后，这个概念很快就失去了意义，并迅速被将商业性林业活动、非商业性林业活动、社会林业活动截然分开的新方法所代替。承担林业局管理职能的三个新的组织在组织结构以及目标和职责范围上都完全不同。

1. 林业部 林业部是一个较小的独立的政府部门，其任务是“通过林业（包括以木材为基础的工业在内）促进国家利益”。林业部的总部设在威灵顿，并分别在奥克兰、罗托鲁瓦、北帕默斯顿、尼尔森、基督城、达尼丁设有地区办公室。最高行政长官和高级管理人员位于总部。林业部的作用是增加并保护林业部门的商业机会，促进公众对林业的了解，鼓励林业部门内部的合作。位于总部的政策处负责向政府提供政策咨询，监测林业的发展趋势和发展前景，发现存在的问题。林业服务处在森林种植和木材加工、采收、销售合同方面提供林业咨询服务，并为付费用户提供培训。由于认为其职能对以政策为主的政府部门不适合，林业部的林业服务处和林业开发集团在 20 世纪 90 年代中期几乎被遗弃。林业部应履行的法定职责还包括执行检疫、森林病害、木材防腐、森林防火和农村防火各项条例，保护和保持新西兰森林的质量和木制品的质量。

具有国际知名度的林业研究所是林业部内最大的机构，分别在罗托鲁瓦和基督城皆有设施、设备。林业研究所始建于 1947 年，从事与林业相关的各个领域的研究和开发工作，包括乔木的驯化、种植、遗传改良、采伐，木材产品的销售（森林生产处），紧密材加工新方法的研究和新型木制品的开发（木制品处），纸浆和造纸加工新方法、新产品的开发（纸浆和造纸处），以及环保林业等方面工作；还从事环保林业工作包括对外来野生动物的引进管理，水土保持，监测天然林和山地的条件以及变化趋势，鉴别优良乔木和灌木树种及其在易侵蚀地点或者难成活地点的植被恢复驯化技术（保护林业处）。林业研究所几乎完整地划入林业部，其从事项目研究的员工没有大的损失或者变动。1992 年，林业研究所最终从林业部独立出来。

林业部直接向森林部长汇报工作，最初每年接受政府拨款约 6 000 万新西兰元，在随后 1998 年的机构重组过程中，林业部并入农林部。

2. 养护局 养护局是依照 1987 年的《保护法》成立的。养护局的职责是执行和管理政府财产，保护其天然价值、科学价值、历史价值、文化价值和娱乐价值。这些财产包括公园、森林公园、世

界遗产区、河滨和沿湖林带，以及 1 000 多个各类保护区。全部保护性资产面积占新西兰总面积的近 1/3。养护局还对没有直接用于商业但是不必充分保护的具有代理管理职能的土地，有时还因与土地所有者的特别约定而保护私有土地。养护局还负责新西兰亚南极群岛以及南极洲罗斯属地的保护。

养护局接管了新西兰林业局的非商业部门和土地测绘部。其中，土地测绘部是由野生动物服务处（以前内务部的一部分）、历史遗迹信托、运输部依照《港口法》应行使的职责以及农业渔业部海洋保护区和哺乳动物保护的职能几个部分组成。

养护局的总部设在威灵顿，位于 14 个点的地区办公室和其他中心分散地分布在全国各地。养护局共有固定职工 1 500 人，每年政府拨款 1.6 亿新西兰元。养护局除了作为养护的倡导者，同时，还是水域、海洋、娱乐、狩猎动物资源的管理人。该部门面临的挑战之一是如何平衡资源保护和在其控制下的资源开发问题。

3. 新西兰林业有限责任公司 (NZFC) 新西兰林业有限责任公司是依照 1986 年的《国有企业法》成立的，成立该企业的目的是要求其成为与私营企业相当的高效的商业企业。为了达到这个目的，在以前的新西兰林业局商业经营区，公司通过减少经营层面的工资成本和提高生产力削减了总开支。

公司由著名的商业银行家和企业家 Alan Gibbs 领导的董事会管理。以前的森林总管和林业局局长 Andy Kirkland 被任命为新西兰林业有限责任公司总裁。Kirkland 曾经是林业多用途法的强烈支持者，现在极力倡导将商业活动和非商业活动分开，成立单一目的的商业机构。

从本质上说，新西兰林业有限责任公司是由新西兰 Timberlands 和 Prolog 实业有限责任公司两个子公司组成。新西兰 Timberlands 公司负责其管辖的 55 万公顷人工林的管理和采伐，Prolog 实业有限责任公司负责位于怀帕和锥形山的两个锯木厂的木材加工。新西兰 Timberlands 公司又划分为三个地区公司，每个地区皆有地区办公室和利润中心，每个地区的办公室和利润中心要负责几个行政区的相关事务。整个新西兰共有 14 个行政区。

政府是新西兰林业有限责任公司的股东之一。财政部和国有企业部的两位部长代表政府行使股权持有人的职权。

七、国有商业性林业重组的结果

新西兰林业有限责任公司的成立使国有森林工业的赢利能力出现了惊人的转变。20 世纪 80 年代中期，新西兰林业局每年的运行费用是 2.1 亿新西兰元。新西兰林业有限责任公司开始经营的第三个年头，就从以前的年度赤字 71 万变成年度盈余达 6 300 万新西兰元（Birchfield 和 Grant, 1963）。Kirkland 和 Berg（1997）指出，在新西兰林业有限责任公司经营的 3.5 年时间里，每立方米木材的营业盈余从近 15 新西兰元变为 30 新西兰元左右，翻了一番。尽管该公司在商业上很成功，但却注定是一个短命的组织。1990 年，国有森林的私有化决定了新西兰林业有限责任公司终结的命运。

新西兰林业局的终结从根本上改变了政府作为木材销售方和工业作为木材购买方的商业关系。Neilson 和 Smith（1995）指出，有两方面的变化影响了它们之间的关系。在企业的管理下，圆木销售合同期的年限大大缩短，纸浆用材的合同期从过去的 25 年变成了 10 年，锯材用圆木的合同期由过去的 25 年缩短为 5 年，立木销售大部分被装车销售所替代。

新西兰林业局为私营部门供应木材提供了很长一段时期的补贴。由于王国政府与塔斯曼在 1955 年签订了协议，从这方面来说，保证到 2030 年按照补贴后的价格向塔斯曼林业（雄狮林业有限公司的一个子公司）供应圆木是十分重要的。尽管塔斯曼协议仍然有效，但是，林业局的撤销使大多数补贴随之取消，这对锯木行业造成了非常严重的影响。1986—1988 年间锯材生产量下降了 24%。由于对林木种植没有激励措施，使得同期人工林的新植面积下降了 38%，私营和国营部门的种植面积的下比例相似（Brown, 1997）。一些效益低的小型锯木厂关闭了，大多数公司进行了重组、

减员、机械升级和流程改进，将生产集中到有竞争优势的领域。1988—1992年间，锯木业和再制造业裁员3 000人。

新西兰林业局拆分所造成的社会影响具有广泛性和不确定性。当得知新成立的林业公司所需员工人数远远少于新西兰林业局的雇员人数时，凯恩加鲁阿、姆鲁帕拉、塔帕努伊等小型林业城镇的居民对他们的未来表示极度的不安。曾经热闹兴旺的凯恩加鲁阿镇很快就因为很多人的失业而变得十分压抑（Birchfield和Grant，1993）。其他城镇也因林业工人失业和流落到其他地方后过着艰难的日子。另外，邮政服务、铁路业、通讯业等其他行业的内部重组和私有化也导致很多乡村城镇的基础设施的拆除。

新西兰林业局拆分以后不只是对城镇造成了影响，还对整个地区都造成了影响。例如，Mason in Le Heron等人（1996）观察到，新西兰林业局撤销以后，北岛地区受到了特别不利的影响。1987年前，北岛的商业林主要属于新西兰林业局和北岛森林产品有限公司所有，为大量的就业人群提供了就业和职业培训，其中，所占比例较高的是毛利人。国有有人工林的公司化和随后的私有化对劳动力的需要大幅下降，该地区的经济出现明显恶化。

毋庸置疑，这次重组使整个新西兰付出了极端高昂的社会成本，但是，据笔者所知，从来就没有对这些成本进行过量化分析。

八、导致国家森林私有化的几次事件

1987年工党被重新选举以后，财政部准备了一份《给新党的简报》的文件。简报中指出，包括新西兰林业有限责任公司在内的各类国有企业（SOE）都存在一些遗留的问题。简报建议，国有企业模式不具有以最有效的方式提供服务的激励机制，采用完全私营的方法会更具优越性，这个观点主要根据的是Kirkland和Berg（1997）的经济理论。在确立国有企业的商业价值，控制国有企业的价格政策，以及监督国有企业表现的利益相关方需要就某些原则问题达成协议等时，又重新将这个观点提了出来。最主要的问题之一是让转让给各国有企业的皇家企业获得价值。这有赖于国有企业和皇家企业之间的磋商。一般情况下，财政部总是认为国有企业对皇家企业的估值太低，而国有企业又认为财政部的估值太高。Kirkland和Berg（1997）指出，由于大多数国有企业以前都没有按照商业规则运行，而且没有可以作为估值标准的私营部门，因此，这种僵局就难于打破。财政部还在其简报文件中提醒政府，国际上有一个框架协议——当国有企业的非商业性职能被剥离和国有企业的管理环境已经改变时，政府应当将国家的商业性事务和商业财产转让给私营部门。要说服财政部部长Hon. Roger Douglas并不难，因为他最相信私有化才是解决问题的唯一答案（Douglas，1993）。他似乎还受到英国撒切尔政府的影响——1979—1989年间，撒切尔政府对涉及水、气、钢铁以及大多数运输和通讯业务的29个主要国有企业进行了私有化（Douglas，1993）。

还有一个更为急迫的强大的驱动力在推动着新西兰国有企业的私有化，这比政府对国有企业能否作为完全的商业性企业进行评估更为紧迫。1987年，新西兰的国债总值已增加到GDP的近75%，国家债务占GDP的比例在经济合作与发展组织（OECD）国家中占第4位（Douglas，1993）。每年的债务还本付息达45亿新西兰元。工党对所有公共部门，特别对国有林业部门进行改革重组的首要目的之一就是减少债务。Douglas承认，出售资产只能对债务水平有短期缓解，或者使债务上升速度减缓，而要长期解决债务问题只有削减政府开支。

1988年7月，Douglas在向众议院的预算发言中概述了出售国有企业的标准。新西兰林业有限责任公司不属于指定进行私有化的企业之列。然而，Douglas确实宣布了政府出售国有森林财产的意图，只是出售时间会延迟到完成对各种问题的进一步调查和对销售形式做出决议以后。他还透露，政府正在研究让森林财产的销售价值最大化的同时，能够使土地留归国有的办法。

政府认识到，在新西兰林业有限责任公司持续经营过程中，最重要的问题是以下几个方面：

- （1）确定新西兰林业有限责任公司林产的价值；
- （2）如何监督公司的表现；

(3) 对商业决议的政治干预；

(4) 政府拥有近一半的国家人工林，这使政府一个行业中过度曝光。

新西兰林业有限责任公司在 1987 年成立之初发起的林业资产评估演变成了财政部和新西兰林业有限责任公司之间持续的痛苦的争论。Birchfield 和 Grant (1993) 分析了双方在一些细节上对估值的争执，部分原因是由于过去没有进行过大型的森林销售实践，因此，没有可以作为借鉴的先例。

财政部认为，要按照企业所控制资源的收入和国有人工林未来的销售收入对企业业绩进行成功的评估，关键是要对人工林达成一个协定价值。事实上，1987 年首次将国有人工林转让给新西兰林业有限责任公司时，政府期望该公司将来能够建立一套健全的经得起检测的人工林资源估值方法。然而，实际情况并不像预想的那样，于是，这成了影响政府出售人工林的一个十分重要的因素。森林实际销售之后才最终确定了人工林强劲的市场价值，私营部门愿意依据这个价值进行支付。

20 世纪 70 年代，林业研究所建立了一个森林资产模型，采用这个模型使森林从苗木成活到采伐期的生长得到促进。这个模式就是面向森林的线性编程接口 (FOLPI)，可以用来估算人工林的理论价值。运用 FOLPI 遇到的一个问题是模型对用于估算价值的折旧率的变异性的敏感性。新西兰林业有限责任公司和财政部间出现的一些争执就涉及到价值估算过程中的折旧率的问题。1986 年，新西兰林业局的一个测量组与林业研究所密切合作，开发了 FOLPI 模型的升级版。将升级版 FOLPI 模型应用在国有人工林上，估算出其产生了约 15 亿新西兰元的价值。1987 年初，新西兰林业有限责任公司成立委员会尝试在加拿大顾问的帮助下对国有森林进行估值。但是，这些试验都没能得到一致的估值，委员会就把这个问题搁置在一边。

公司掌握了所有的资源数据和估值模型，而且是唯一能够对其打算购买的资产做出令人信服的估值的机构，这种局面看上去相当奇怪。财政部和新西兰林业有限责任公司对估值的争执主要集中在公司所使用的折旧率和对木材价格的未来预期方面。公司按照当前本地平均价格估算木材的未来价格，而财政部则确信木材的未来价格将由出口价所决定。

财政部聘用当地的经济顾问公司 BERL 帮助估价程序。BERL 检查了当地的木材销售数据、出口价格和市场，建立了一套评价木材价格未来走势的情景模型。BERL 完成研究的时候，公司建议的森林估值为 8.3 亿新西兰元，而财政部采用同一套模型但是按照 BERL 研究得到价格预期值估算的森林价值应该是 20.2 亿新西兰元。尽管双方都作了进一步的努力，以克服双方在估价上的差距，并且试图确立一个森林的协定价值，但是，最终没有成功。事实上，当政府宣布决定将所有森林财产出售给私营部门的时候，这种分歧更大了。没能就森林财产的价值达成协议是政府未能从人工林中脱离出来的主要理由 (Neilson 和 Smith, 1995)。

九、国家人工林的私有化

新西兰林业有限责任公司的职责是负责销售人工林，是政府任命的人工林的主要销售代理机构。公司内部建立了财产销售团队，专门为未来的买家准备关于国有森林财产主要特征的文件和计划书 (Kirkland 和 Berg, 1997)。1989 年 10 月，公司发布了《新西兰国家森林销售计划书》。

该销售过程因怀唐伊协定 (Treaty of Waitangi) 所规定的义务而变得复杂。1840 年毛利人与大英帝国女王的代表签订的协议保证了毛利人对土地和其他天然资源的持续所有权。但是，经过多年以后，毛利人过去所拥有的大量土地有可能已被新西兰的欧洲定居者和其他公司取得。于是，成立了怀唐伊法庭，专门就毛利人对土地和过去被拿走的其他财产的申诉做出裁决。大部分人工林所在的地区都属毛利人的权利要求范围。毛利人还对销售采伐权表示关注。拟销售的采伐权有可能会妨碍毛利人利用自己的土地，即使他们已成功取得了这些土地的所有权。王国政府与毛利人经过一段时期的磋商 [包括两次 huis (huis 是毛利人解决重要问题的会议)] 后，最终于 1989 年达成了双边协议，使得王国政府能够向直接付费的购买方出售其现有的乔木作物和关联资产。该协议还以信托的形式提供土地租用金年度支付办法。

任意特定地区土地的所有累计支付款随后支付给有效的毛利族债权人。另外，该协议还规定，如果怀唐伊法庭建议将土地归还给毛利人，新西兰王国政府就将其所有权转让给有效的债权人，包括从转让时起的租赁权以及自树木砍伐起对土地的逐步控制权。鉴于目前其他人在该片土地上还保留着乔木作物的事实，协议规定，在该片土地上种植树木的人要向有效的债权人支付补偿金。签订的最终协议在没有明显损害销售过程中的投标人利益的情况下，成功地保护了毛利人的权利（Birchfield 和 Grant，1993）。

推迟出售新西兰一部分最大而且最有价值的森林的另一个原因是政府与塔斯曼森林公司（Tasman Forests）和卡特霍尔特哈维公司（Carter Holt Harvey）签有协议，这两个公司是当时新西兰最大的私营林业公司。Birchfield 和 Grant（1963）披露了协议的细节内容。简言之，协议规定，从 20 世纪 50、60 年代直到未来的几十年间，国家将以优惠价格向这些公司供应圆木。与塔斯曼的协议涉及到从凯恩加鲁阿（Kaingaroa）森林向该公司供应圆木，而与卡特霍尔特哈维的协议则涉及到从坎特伯雷和霍克斯湾国家森林向该公司供应圆木。新西兰林业有限责任公司试图与塔斯曼就合同条款重新进行磋商，结果遭到更多的恶语和法律诉讼。公司和政府都意识到，废除合同的唯一办法是将凯恩加鲁阿森林出售给塔斯曼公司。1990 年，塔斯曼打算购买部分凯恩加鲁阿森林的决定被否决，原因是其出价太低。直到 1996 年将北岛中部和丰盛湾的森林出售给塔斯曼财团后，国家与塔斯曼之间的僵局才被打破。卡特霍尔特哈维合同问题也牵涉到该公司对王国政府的法律诉讼，最终该公司按照最初的森林销售程序购买到坎特伯雷和霍克斯湾的森林后问题才得以解决。

林业公司与财政部顾问紧密合作，设计了一套森林销售方案。1989 年制定的《皇家森林财产法》为将要进行的森林销售提供了立法依据。

对销售的森林进行了结构化设计，从而使买方只购买地上部分的林木、建筑物以及其他固定资产，而土地仍然属于政府所有，但可以出租给购买方，购买方可以用于种植替代作物等任何合法用途。销售计划的主要特征是拥有一个新的法律文书——皇家林业证，颁发林业证是为了顾及前面所述的森林销售的特殊性质。林业证的有效期为 35 年，这个时间足够重新种植一茬辐射松直至其成熟。林业证期满后将延长一年，除非得到通知取消协议。如果怀唐伊法庭建议将土地应该归还给毛利人，只有法庭才能发出通知终止林业证的效力。如果该土地不属于毛利人的权利要求范围，林业证的有效证将再延长 35 年，从而能够有效地提供种植两轮辐射松的时间（共 70 年）（Kirkland 和 Berg，1997）。

销售计划书提供了诸如 554 214 公顷储备林中有 85% 为辐射松等森林财产的详细信息。这次销售涉及大约 90 个独立的国家森林。销售计划书中总结道：这次销售将决定新西兰森林工业未来形态的模式。媒体突出强调了这次销售的重要性，称其为“世纪销售”。

有意竞标者被正式邀请登记其购买意向，他们需先填写销售计划书中的一个表格并交纳一笔保证金。这样，意向性竞标者就拥有阅读资源介绍的权利和亲自到森林进行评估的权利，并且可以接触其他的书面文字信息和电子数据库。详细的库存资源文件是由芬兰森林顾问 Jaakko Poyry Pty 准备的。

此次人工林的销售是面向全世界的。公司的财产销售职员向亚洲和北美洲的海外公司作介绍，以便扩大森林销售的利益。1990 年 7 月 4 日投标结束，整个销售过程由财政部直接控制。1990 年 11 月第一批销售结束，此时，共出售林权 246 700 公顷，实现销售收入 102.7 万新西兰元。有关购买方的情况以及出售森林的面积和支付的价格等情况见表 1。

表 1 1990 年 11 月国家森林财产的销售情况

买 方	面积（公顷）	支付价格（百万新西兰元）
欧斯洛第一有限责任公司	23 801	102
塔斯曼林业（尼尔森）	48 852	262
卡特霍尔特哈维	92 704	383
住研日商	43 531	125.5

(续)

买 方	面积 (公顷)	支付价格 (百万新西兰元)
威尼达林业有限责任公司	20 521	115
其他	17 291	39.6
合计	246 700	1 027.1

尚有 30.36 万公顷国家森林没有售出，其中大多数位于北岛中部。虽然收到了卡特霍尔特哈维公司、雄狮林业公司、Elders-NZ 林产财团购买北岛中部森林和丰盛湾森林的投标，但由于出价低于这些森林的最低估价而被否决 (Birchfield 和 Grant, 1993)。新西兰林业有限责任公司成立了一个子公司—新西兰 Timberlands 丰盛湾有限公司，专门管理其余未出售的近 30 万公顷国有森林，包括凯恩加鲁阿森林和与丰盛湾关联的森林。同时，还创建了另外一家国有企业—Timberlands 西海岸有限公司，专门管理西海岸未出售的国家天然林和人工林。1991 年，新西兰 Timberlands 丰盛湾有限公司更名为新西兰林业公司。剩余的大多数丰盛湾以外的国家森林出售给了北美的 Rayonier 公司，该公司于 1992 年 5 月成立，注册资金 3.66 亿新西兰元。此次的销售条件与 1990—1991 年的有些不同，此次销售中规定 Rayonier 公司采伐森林后有义务进行重植。

直到 1996 年初才售完凯恩加鲁阿森林和与丰盛湾关联的森林。同以往的销售规定一样，售出的只有采伐权，土地仍然归政府所有，只是将土地租赁给成功中标的买家，并为其颁发皇家林业许可证。此次销售中保留了要求买方在森林采伐后重植的条款。三个财团登记购买了 19 万公顷森林和包括 Waipa 锯木厂在内的两个木材加工厂。1996 年，政府宣布成功中标的是位于新西兰的与 Brierley 投资公司、布赖利投资公司 (Brierley Investments)、某中国国际投资公司的林业分部等关联的雄狮林业有限责任公司。雄狮林业财团为购买的森林和其他资产支付了共 20.3 亿新西兰元。

这次大的销售行动引起了很多争议。Sutton (1996) 指出，此次销售吸引了新西兰公众的巨大关注，支持和反对此次销售的几乎各占一半。国家党和工党两大政党均支持此次销售，但新西兰第一党和联盟党两个最大的小党反对此次销售，并发誓将回购已出售的国有资产。此次买卖使雄狮林业公司成了新西兰最大的人工林管理方，其管理的森林面积达 38 万公顷，占全国人工林资产的 25%。

1996 年的销售行动使以前的大部分国有有人工林转让给了私人所有，只有约 4% 的人工林财产仍然归政府所有并由皇家林业管理有限公司管理，该公司是取代新西兰林业公司的一个皇家公司。图 3 总结了负责管理国家人工林的国有组织的复杂演替情况。

十、国有资产私有化的后果及其经济影响

在分析人工林私有化的后果之前，让我们将视野拓宽一些，评估一下政府的广泛销售计划对全国经济的影响。1990 年以后当政的工党和国家党都曾出售过包括国家人工林在内的国家资产，并且对销售过程表示强烈的支持。支撑工党和国家党将国家森林和其他的政府资产进行私有化的基本论据主要是为了减少公共债务。当时的公共债务已经达到相当惊人的水平。Douglas (1993) 确信，急速增长的债务是一种不可持续的状态，需要采取极端的行动。1993 年 Douglas 的书中所讨论的政治上取得成功的结构改革的十大原则中的第二和第三项原则都被严格地运用到工党进行的私有化改革之中。第二项原则是“利用大的‘套餐’^①，实施跃进式改革”，第三项原则是“速度是根本，但几乎不可能走得太快”。

1990—1996 年实现了国家森林销售额近 35 亿新西兰元。在此期间，还进行了包括新西兰银行、石油公司 (Petrocorp)、新西兰钢铁公司、发展金融公司、邮政银行、新西兰海运公司、农村银行、国家保险、政府印刷办、旅游酒店公司、电信等等在内的其他行业的私有化。1987 年工党政府再次当选，它所设定的目标是从资产销售中筹集 140 亿新西兰元以降低政府的债务负担。到 1992 年时，

^① “套餐”是将一揽子分开的交易合成一个综合的交易——译者按。

政府从商务销售（包括人工林的销售）中已筹集到 120 亿新西兰元（Douglas, 1993）。

Kelsey (1997) 综合分析了改革和销售计划对国民经济的影响。1992 年以后，经济增长、通胀、公共债务、支付平衡、就业等主要经济指标都是不确定的，但大多数指标都是积极的。例如，1985—1992 年间，新西兰的经济增长可以忽略不计，而同期所有经合组织国家的经济增长率平均是 20%。1992 年以后，如 1993 和 1994 年，新西兰的经济增长分别达到 5% 和 6%。1996—1997 年度，公债净值从占 1992 年 GDP 的 51% 下降到占当年 GDP 的 30% 左右。然而，Kelsey 观察到这种经济奇迹相对较为短暂。经过三到四年的调整增长和积极的效果以后，主要指标又开始变差。到 1996 年年末，增长率开始下滑，通胀超过预定目标，外债增加，实际利率过高，美元过度升值，短期投机性投资的涌入，对外赤字快速增长，就业增长率下降，大量就业机会转移到海外，所有这些都是经济正在走下坡路的信号。然而，正如 Brown (1997) 所观察到的那样，20 世纪 90 年代期间，林业行业的表现与整体经济有些不一致。林业行业表现出不断增长的特点，主要是 90 年代中期木材采伐量稳步增长，圆木和紧密材制品市场价格陡涨，90 年代末期纸浆和纸质产品市场价格小幅上涨，以及木材加工厂投资增加几个方面在支撑着林业行业的增长。

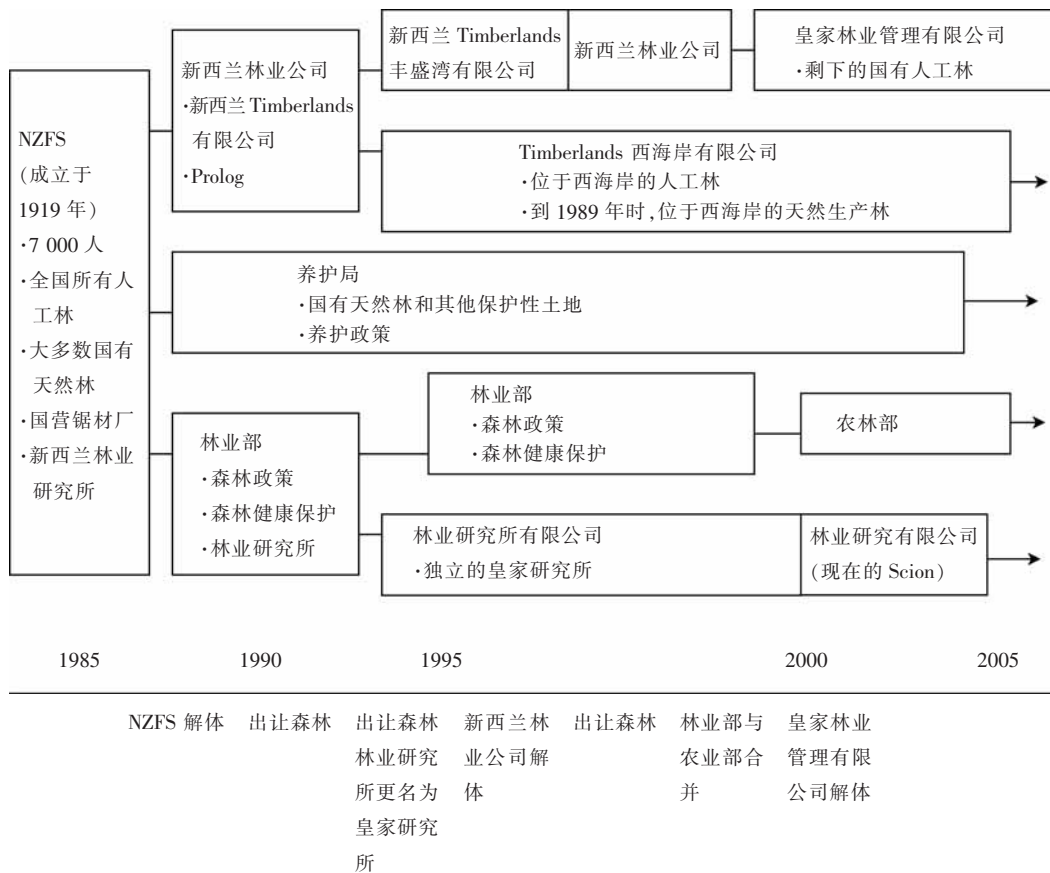


图 3 1987 年新西兰林业局解体后的组织结构演变以及机构名称的变化

十一、出售国有人工林的结果

1. 人工林的所有权 国有人工林的私有化使政府拥有的人工林资产的所有权从 1987 年的 53% 下降到 1996 年的 6%。销售完成以后，拥有国有人工林最大的两家公司分别是雄狮公司（28%）和卡特霍尔特哈维公司（25%）。1990 年出售国有人工林以后最明显的特征可能就是形成了新的所有权格局，外国公司拥有人工林所有权（采伐权）的比例快速上升。20 世纪 80 年代，外国公司直接拥有人工林的比例还不到 2%，1996 年时已达到 18% 左右（Gilbert, 2000），如果加上新西兰林业公司中外资所占的股份，外资所拥有的人工林产权达到了 48% 左右。尽管很多公众担心森林销售过程集

中在“外国人接管新西兰的人工林”上，但是，工党和国家党对此并不表示担心。它们认为，瑞安新西兰有限公司和住研日商（Juken Nissho）公司将会促进辐射松在美国和日本的销售，总体会有利于新西兰木制品在海外的销售。Birchfield 和 Grant（1993）也指出，将森林出售给外国公司以后缩短了从森林到海外木制品终端客户间的分配链条。

2. 木材加工能力 在出售国有森林以前，新西兰林产委员会估计需要投入 70 亿新西兰元才能使林业在以后的几十年间得到满意的发展。政府坚信，只有私营部门才能进行如此高额的投资，而且其中很大部分投资要来自于国外。20 世纪 80 年代，海外投资者对新西兰极不看好（Edgar 等，1992）。一项针对海外公司对投资新西兰林业兴趣的调查表明，潜在投资者对工党政府在 1984—1990 年间所实施的改革重组和私有化持积极的看法（Edgar 等，1992），但对劳动条件、位置（封闭）和文化的成熟表现出较大的顾虑。

国有人工林的销售过程形成了在新西兰林业行业中国内公司和国际公司混合出现的局面。Birchfield 和 Grant（1993）相信，这为应对快速增长的木材加工机遇提供了良好的环境，最后事实也证明是如此。在木材加工设施上的投入 1990 年和 1991 年累计分别达到 2.5 亿和 3 亿新西兰元（Le Heron 等，1996）。20 世纪 90 年代期间，在木材加工设施上的投入达到了合理的比例。20 世纪 90 年代早中期最引人注目的投入有：住研日商公司在 Masterton 投入 6 200 万新西兰元建成了单板层积材厂，在 Gisborne 投入 4 000 万建厂，在 Kaitaia 投入数百万元进行锯材厂改造扩建；Rayonier（新西兰）有限公司投入 200 万新西兰元对 Gisborne 的一个锯材厂进行改造，花 1.2 亿新西兰元在 Matura 新建一个中密纤维板（MDF）厂；1992 年，卡特霍尔特哈维公司花费 7 500 万新西兰元使其中密纤维板厂的生产能力翻了一番，花 800 万新西兰元对位于 Nelson 的锯木厂进行了改造，用 130 万新西兰元在 Tokoroa 添置了烘燥炉（Le Heron 等，1996）。

尽管在木材加工设施方面的投资如此大，人们仍然担心新西兰没有足够的木材加工能力来应对人工林木材生产量的日益增长。例如，Rumker（2004）评论说，未来林业的投入回报将依赖于林产工业解决木材供应量和提高木材加工附加值之间的不平衡的能力。很明显，新西兰木材加工厂需要大量的进一步的投入。

3. 新种植林木 尽管很难将国家森林的私有化与林木新种植率的增加直接联系起来，但在 20 世纪 90 年代早中期，新的所有权形式确实提高了林业部门种植林木的积极性。1993—2000 年间，林业部门经历了第三次种植高潮，1994 年达到顶峰，该年度新种植林木 10 万公顷左右（表 4）。在这七年的种植高峰期内，国家人工林新增种植面积约 43 万公顷。这些新种植的林木几乎都是由农场林务员、投资林务员和其他小面积土地所有人等非企业林业管理员种植的。2000 年以后，政府采取措施应对碳信用、新西兰货币走强、海运成本日益增加、税收制度应用到林业上、木材出口行业总体赢利性下降、对林业投资风险较大的认识日益增强等等因素，使得新种植面积出现大幅下滑。

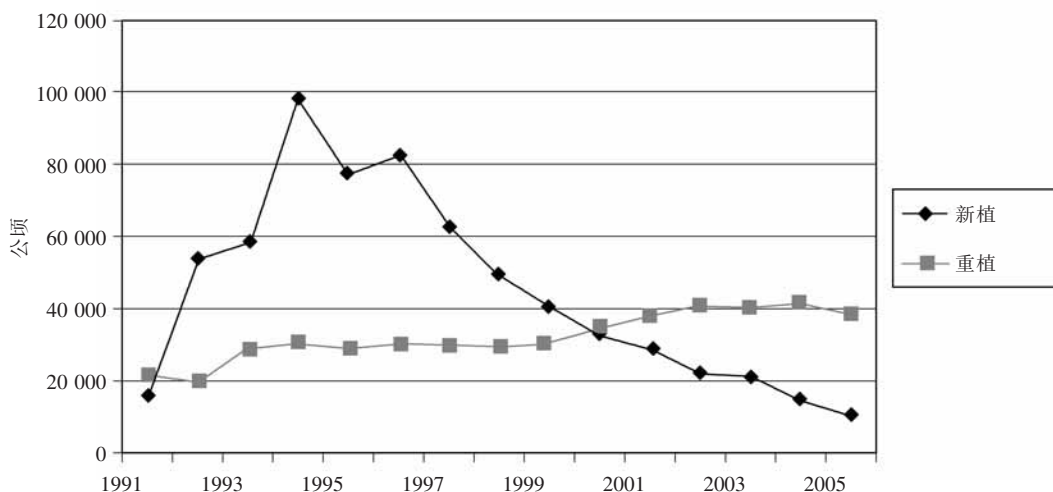


图 4 1991—2004 年森林的新植速率和重植速率（公顷）

4. 多用途林业 森林出售终结了国家在林业行业中的统治地位，也结束了对多用途林业的极力强调。多用途林业一直是过去几十年新西兰林业局的一贯作法。国家人工林的私有化标志着大规模多用途林业的结束，人工林的私有化使得重心进一步转移到人工林产业内部的生产和商业行为上，从而进一步拉大了人工林产业与保护林的差距。当时的保护林大部分由养护局管理。

然而，认为大型林业公司和其他人工林业主不能担任多种土地使用角色的观点是错误的。例如，卡特霍尔特哈维林业和雄狮林业两个公司都拥有广阔天然林，而这些天然林常常位于人工林种植园内，与人工林紧密地联为一体。因此，需要对人工林进行管理以保护天然林的健康生长和保护天然林的其他价值。而且，很多人工林所处的地区具有宝贵的水资源或者土壤脆弱，它们都需要加以保护。有必要在这些地区采取特殊的森林管理方法，如限制清林区的面积，或者设置大量的河滨保护区。

5. 采伐率和出口额 1994—2003年期间，木材采伐量不断稳步上升，总采伐量达到2 240万立方米。2003年以后，由于市场条件恶化，新西兰货币走强，一些新的森林私人业主决定减少各自森林中的木材采伐面积，从而造成木材采伐量下降。与木材采伐量相似，1994—2003年间，圆木、锯材、板材、纸浆、纸张及其他再加工木制品的出口额都在不断稳步上升，2003年6月达到34.88亿新西兰元（新西兰农林统计部，2004）。

6. 环境和社会后果 出售国有人工林造成的环境影响难以进行测算，但其影响可能不是非常巨大。据当时在林业部门工作的部分人员说，人工林出售前后的管理标准并没有大的变化。1991年引入并在90年代一直实施的《资源管理法（RMA）》给人工林管理者施加了相当大的压力，该法要求人工林管理者按照可持续方式管理森林，管理法的引入使人工林管理标准逐步得到全面提高，特别是在水土保持和生物多样性保护方面。RMA的实施（下面将要讨论）使采伐条件和道路得到改善，特别是在丘陵地带，同时，还使湖泊四周和河流两岸的保护得到改善。一些私营企业开始涉足旨在保护几维（新西兰产的一种不能飞行的鸟）、猎鹰等重要珍稀濒危鸟类和本土植物物种桃金娘和 *pohutakawa*（新西兰的圣诞树）的工程。最近几年，几个大中型人工林业主都取得了FSC证书，要求他们按照高标准管理其人工林财产。

出售人工林的社会后果与解散林业局时的情形不大一样。出售人工林以后，新西兰林业有限责任公司的一些员工失去了工作，但很多从事木材采伐、造林作业、人工林营造等工作的承包商与拥有该人工林的新主人签订新的合同后又继续执行他们的承包任务。

十二、影响养护局和林业部的变革

养护局自1987年成立以来，一直肩负着对近400万公顷天然林和灌木丛林地的养护工作，是全国最大的林地管理机构。自1987年以来，由于天然林从生产林中划分出来成为保护性资产，养护局管理的森林面积逐渐增加。1999年工党决定停止从所有的国有天然林（主要由Timberlands西海岸有限公司管理）中砍伐木材并将国有天然林作为保护性资产时，增加了最大一笔保护性资产。

养护局成立以后，尽管政府拨款从1990年起得到大幅增加，但是，一直都满足不了贯彻该局制定的目标所需要的经费支出（Young，2004）。养护局不仅要负责制定保护、防护、防腐政策，而且要负责管理和实施；另外，养护局还要担当倡导保护天然资源的重要角色，使养护局成了名副其实的多功能机构。这些情况迫使养护局对其资源进行竞争性需求管理（Hartley，1997）。Hartley建议，为了使养护局能够对保护性资产进行更有效的管理，应当去掉该局的“倡导任务”，并将其制定政策和顾问职能从其服务功能中剥离出来。但是，至今养护局仍然保持原样。

1995年，当养护局位于南岛西海岸的一个观景台垮塌造成13人死亡时，养护局内部的融资和竞争性职能的异常情况就摆上了突出的位置。对事故进行调查显示，组织系统的问题和资金不足是导致这场悲剧发生的主要原因，这次事件导致了养护局地区机构的重组。从1995年起，养护局的运行显得比以往更为有效，并且启动了一些具有开创性的保护工程，如“大陆岛”计划、除害工程、栖息地恢复计划、濒危物种培育工程等。

1992年，作为新西兰政府科研组织大调整的一部分，林业研究所从林业部中独立出来，就此，林业部的员工减少了近一半。1997年，由国家服务委员会、农业部、林业部、财政部、首相及内阁部、毛利发展部（*Te Puni Kokiri*）的高级公职官员组成的审查小组建议将林业部和农业部进行合并。成本效益分析显示，合并后的好处（效率提高和节约成本）大于合并所需的成本。审查小组还注意到这种合并并不是没有风险，需要对林业利益相关各方所关心的问题给予明确的关注，合并有可能会与林业相关的技能、能力、知识以及林业重点的丧失（Government Review Team Report, 1967）。1998年，林业部与农业部合并后成立了农林部（MAF）。合并之初，林业部门表现出担忧，即合并后农林部中的林业部门会从属于更大的农业部门，从而使其不能有效地将林业问题提交给政府部门并得到政府的关注，以及不能及时地提供政策咨询。合并确实带来了一个相当异常的情况，农林部要向农业部和林业部两位部长汇报情况。在农林部吸纳过去的林业部的所有活动后的头几年，农林部的林业活动主要是收集和发布统计数据，开展边界控制活动和贸易促进活动。

十三、影响林业科学研究的科学部门的改革

自1947年建立林业研究所以来，林业和木制品研究主要都是由位于罗托鲁瓦的公立林业研究所进行。进行森林和木制品研究的还有以下机构：两个最大的私营公司——卡特霍尔特哈维和雄狮林业，几所大学（特别是坎特伯雷大学和奥克兰大学），科学与工业研究局（DSIR），建筑工程部水土处以及两个政府研究协会——伐木工业研究协会和新西兰建筑研究协会。

20世纪80年代中末期由工党启动的对国营部门的改革很快蔓延到科研部门。20世纪80年代早期，林业研究所几乎完全依靠林业局所分配的部门拨款资金资助。1984年以后，政府的拨款日益减少，而通过与私营部门、海外组织和新西兰的其他政府机关签订服务合同所取得的商业性收入逐渐增加（Kininmonth, 1997）。1991—1992年度，林业研究所的总预算为3410万新西兰元，政府“公共优秀科学基金”资助2020万新西兰元，商业性活动收入1390万新西兰元（Kininmonth, 1997）。

在1986年和1987—1988年连续两年分别对新西兰的科学、研究、技术进行了审查。第一次审查称作“贝蒂审查（Beattie Review）”，由部长级调查委员会对科学技术进行审查，大卫·贝蒂先生任主席，目的是确定政府在新西兰科学技术中应该扮演的角色。尽管部长级调查委员会所做的报告中提供了很多具有深远意义的推荐意见，如任命一位科技部部长负责三个研究委员会的资金投入和运作，对研发费用实行150%的税款抵扣，使1993—1994年度国营和私营部门的研发经费增加一倍（部长级科技工作组报告，1986），但是，政府没有采取任何直接行动作为对这些推荐意见的回应。

第二次审查是由科学技术顾问委员会（STAC）进行的，此次是为了审查科学技术组织及其资金投入。审查报告强调，政府应当资助研究产出而不是资助研究投入，还应该采取竞争性的方法分配政府投入资金（STAC, 1988），向工党政府提出了建立单一竞争性资金库的概念，包括大学在内的各类研究组织将参与资金的竞标。

涉及林业研究所的审查报告中有这样的陈述：“很难找到充足的理由让政府继续拨款资助与商业性外来林业有关的林业研究。”让林业研究所感到幸运的是，政府并没有就此采取相应的行动。然而，政府（财政部）不断地争论专用性研究和公共性研究之间的差异，以及两种类型研究之间的微妙区别。

1989年，政府宣布将依照两个审查报告所提出的推荐意见采取相应的行动，成立研究科学技术部（MORST），提供研究政策咨询和确定优先研究方向，建立研究科学技术基金（FRST）。该基金将不仅有助于确立优先研究方向，而且将对竞争性研究资金进行管理，按照投标过程进行资金分配。从1990—1991年开始，研究资金从按部门分配转变为竞争性投标。然而，这只是科学部门改革的雏形，随后将会有更大的改革。

1992年，为向政府汇报国家科学部门重组情况而专门成立的科学任务小组经过无数的规划和咨

询以后，4个主要的国家研究组织——林业研究所、科学与工业研究局、农林部技术办、气象办经过重组以后变成10个皇家研究所（CRI）。CRI是按照《公司法》（1955）成立的皇家公司，比被其取代的研究机构具有更多的商业权力。每一个CRI都是在由CRI总部的部长任命的皇家研究所董事会领导下进行运作。每个董事会向CRI总部的两位持股部长（财政部部长和CRI部长）汇报工作。

政府科学部门的组织结构向皇家研究所（CRI）结构转变后，林业研究所的某些组织结构及其地位都发生了变化。林业研究所从林业部独立出来，成为独立的CRI。林业研究所位于罗托鲁瓦的部分仍然大部分保持原样，只是减少了某些研究领域的科技人员，削减的是按照新CRI要求认为多余的人员。然而，林业研究所位于基督城/朗基欧拉的森林和荒地生态系统处的大部分人员转到了新的CRI——新西兰土地管护研究有限公司。转到新西兰土地管护研究有限公司的研究领域包括野生动植物管理、森林生物物理过程、森林水文学、改造景观恢复、森林和荒地生态学。在基督城/朗基欧拉工作的人员中，只有从事辐射松管理和在特殊用途物种处工作的人员仍留在林业研究所，该研究所更名为新西兰林业研究有限公司。图5显示了这次广泛的结构调整。

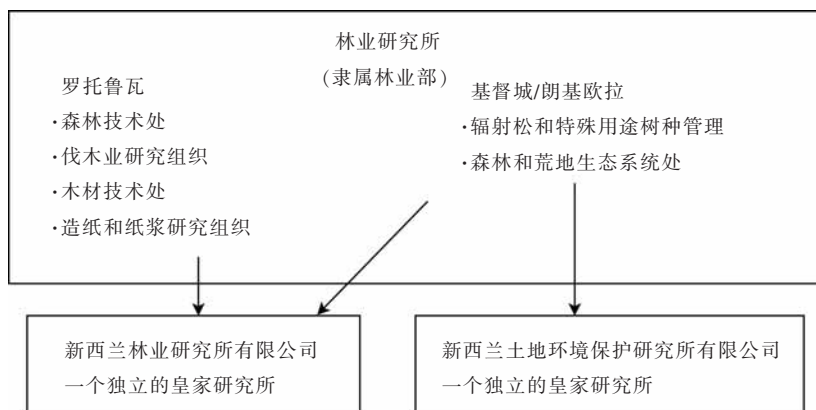


图5 1992年林业研究所的重组

林业研究所经重组后变成皇家研究所有利也有弊。Kininmonth（1997）注意到，其积极的一面是，政府在重视研究和开发上赢得了更多的褒扬，包括从林业研究到全国经济发展的研究，同时政府做出了增加更多的研发融资的承诺，公司结构使面向商业的定位成为可能，商业化的定位有助于促进新技术发展和商业化应用，促进了企业和皇家研究所间的合作。

不利的一面则是增加了研究成本。主要体现以下几方面：①交易费和中间成本增加；②更多地关注短期的风险外的商业研究，投入有财政收入的项目，有可能会以牺牲长远的创新性研究为代价；③由于只有有限的晋升机会和对研究的私有化无能为力，而且还得花费大量的额外时间去编标和从事短期商业性劳动，科学家们表现出日益明显的不满情绪。当皇家研究所的许多科学家将这些问题提出时，吸引了大量的媒体报道。

新西兰林业研究有限公司于2002年更名为林业研究有限公司，于2005年更名为Scion。以前很多生产性林业研究内容包括林木遗传改良和森林保护等工作都被整合到名为“ENSIS”的Scion-Australian CSIRO联合研究安排中。过去几十年间，林业和木材产品的研究重心出现明显的转移。研究木制品开发、木材加工、纸浆和纸制产品加工的比例稳步上升，而对造林、森林抚育和森林采伐的研究比例下降。大多数木材产品及其加工研究都是针对辐射松的。目前，Scion的主要攻关目标之一是利用辐射松开发新型生物材料。

十四、林业行业的最新变化和发展

自20世纪90年代起，人工林的所有权不断地发生变化。最引人注目的变化是北美机构投资者大大地增加了对新西兰人工林财产的所有权。自1998年以来，一类被称作木材工业管理组织

(TIMO) 的投资公司是人工林的主要购买方。简言之, TIMO 是从事资金管理的投资顾问, 主要是从林地投资中得到回报 (McKenzie, 2003)。截止到 2005 年末, 5 个大型的 TIMO 的资产占全国人工林总资产的近 30% (Edgar, 2005)。与很多林业公司不同的是, TIMO 一般没有负债, 因此, 也免去了很多不得不专注于保持现金流的问题。相反, 它们主要将重心放在增加其资产的价值方面。

在 1987 年国有人工林公司化和私有化以前的人工林资产的所有权模式和 2005 年时的所有权模式有很大的差异。图 6 显示, 1987 年, 王国政府拥有 50% 的森林所有权; 2005 年时, 王国政府对新西兰农林部和土地信息局管理的人工林的所有权只略高于 2%。人工林的大部分所有权归一些公司和 TIMO 以及其他一些在 1987 年前没有涉足新西兰林业行业的中小型私人业主所有。

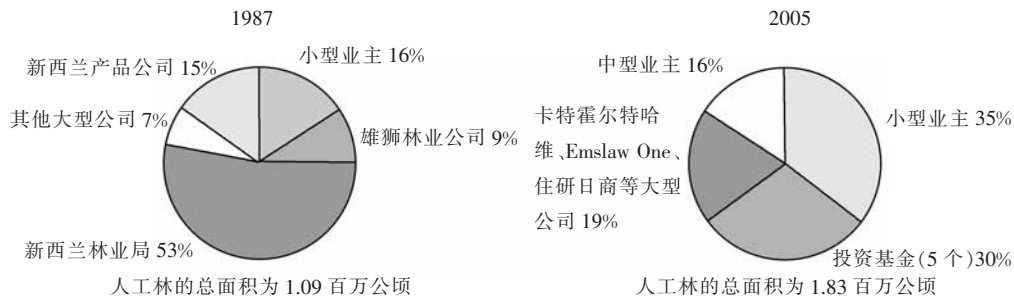


图 6 1987 年和 2005 年新西兰人工林的所有权

Neilson 和 Buckleigh (2003) 总结了其他最近的重要进展和变化, 主要包括以下几个方面:

(1) 在拥有森林所有权并不意味着自动能够获取丰厚回报的林业行业, 很多人得到了投资回报, 过去所说的 8%~10% 的林场投资回报现在很可能变成了 3%~4%。

(2) 在给人工林财产颁证上取得了令人鼓舞的进步, 30% 以上的人工林财产取得了 FSC 颁证。

(3) 修剪木材的采伐量不断增加, 供应亚洲和美洲木制品市场的国内加工业相应扩大。最近, 在锯材加工行业扩大生产的大多数都是小型私营企业。

(4) 辐射松原木出口量不断增长, 大多数出口到韩国、中国、印度。

(5) 无论在出口量还是出口产值上, 美国皆是新西兰锯材产品的最大市场。2001 年以前, 澳大利亚一直是新西兰锯材的最大传统进口国。

(6) 欧洲向美国和日本市场的木制品出口量不断增加和俄罗斯联邦软质木材供应量的不断增加都对新西兰扩大对美国、日本的木材产品出口造成了越来越大的威胁。新西兰元对美元的升值、海上运输成本不断增加、国内电价上涨等都对新西兰木材出口业和木材加工业未来的增长具有潜在的威胁。

尽管上述各种威胁以及其他一些因素 (包括《资源管理法》和对新西兰气候变化的反响) 的存在, 新西兰森林资源仍将是国民经济特别是出口经济的重要组成部分。日益扩大的天然森林资产是全国生物多样性的主要来源, 在娱乐和旅游业中起着重要的作用, 也是新西兰“清洁绿色”形象的基础。预计人工林的采伐量以及相应的出口量和出口产值直到 2023 年都会表现出稳步上升的势头 (Goulding, 2005; New Zealand Institute of Forestry Inc., 2005)。

十五、应该从林业机构重组中吸取的经验教训

20 世纪 80 年代末至 90 年代, 各届政府对新西兰进行的巨大变革不仅使国家完成丧失了对人工林的所有权, 而且以极端的方式改变了林业部门的面貌和开展业务的方式。本节试图从改革成功的一面和假定采用不同的方式有可能给林业部门带来更大好处或者造成更小破坏这两个角度, 对影响林业部门的机构重组改革及其长期影响进行深入剖析。

1. 成功的标志 对 20 世纪 80 年代和 90 年代林业行业的重组是否成功看法不一。改革是否成功不能依靠指导改革的思想力量来判断, 而是要根据改革对行业绩效的可量化改善程度来判断。

Douglas (1993) 指出, 国有人工林的销售总量 (近 35 亿新西兰元) 是令人满意的, 达到了其预期值。森林工业的其他观察人员却认为, 出售的人工林的价格太低 (Poole, 1998; Horton, 1995)。除了从人工林销售之中筹集到经费以外, 人工林私有化过程最成功的成果是新进入的私有业主增加了对木材加工设施的投入。如果没有将人工林转让给私营部门, 在锯木厂和其他木材加工设施上的投入仍将维持在过去的低水平状态。重组后的部门也为森林工业特别是在商务、商业和销售领域引入了新的技能和新的观念, 这对提高林业行业的整体绩效都有好处。

林业行业重组和改革的主要负作用是对社会的影响, 这在前面章节中提到过。很多小型乡村林业城镇和社区受到严重破坏, 由此所产生的社会成本虽然没有进行量化分析, 但也是非常高。国家林业部门的重组进行得非常迅速, 事前没有公开辩论或者公众咨询, 突然的变革加剧了其社会影响。关于公共部门的广泛重组问题, Kelsey (1999) 观察到, 20 世纪 80 年代和 90 年代, 政府的政策是“在几乎没有任何提醒和完全无视对人民生活的影响的情况下强制实施的”。

对林业部门造成长期负面影响的是部门内部缺乏全面领导和远见, 直到 1987 年, 新西兰林业局才成功地领导了林业部门。尽管 20 世纪 90 年代期间森林工业委员会对此进行了多次尝试, 但是, 这个行业仍然处于相当不协调的状态。

总的来说, 林业部门的重组似乎还是成功的, 改革后的部门在利用 1990 年后投产的人工林木材量日益增长的商业优势上比国有部门更强。

2. 重新定位的过程 工党和国家对林业部门的改革过程留下了很多需要改进的地方。引入新政策的速度太快, 缺乏公众讨论, 以及没有征询公众意见 (特别是在林业行业) 导致了公众对改革过程的普遍不满。20 世纪 90 年代期间的报纸和《新西兰林业学报》上刊登的一系列信件和文章足以证明这一点。有证据表明, 机构改革过程缺乏计划, 而且是秘密进行, 对将要进行的改革没有做出任何预警, 也没有为公众参与辩论提供任何机会。具有讽刺意味的是, 重新定位的主要设计师 Roger Douglas 在其结构改革第六项原则中写道: “除非让人民知晓改革的方向, 否则他们不可能在改革过程中予以配合。要尽可能快地进行改革, 但切实可行的是, 要预先向公众发出通告。” 如果将他改革的原则修改为 “不要告诉公众你想做的事, 因为在实施结构改革中, 得到公众的谅解比赢得公众的许可更容易”, 就能更准确地反应他的改革。

3. 长期影响 很多外部因素使对林业部门重组的长期影响进行评价变得复杂化, 这些外部因素最初只在针对出口市场的行业。其中, 最明显的长期影响是制造了一个 (从主要利益相关者来看) 稳定性比改革以前更差的部门。20 世纪 80 年代中期以前, 林业部门的组成非常稳定, 而且其整体运行是协调的, 但是, 自从改革以后, 人工林的所有者不断发生变化, 而且几乎是以一种混乱的形式不断变化。

如果人工林仍然归国家所有, 我们不可能充满信心地断定出口创收、种植率和收获量会有所不同, 当然, 很可能这种趋势不会与实际情况有大的差别。

放弃新西兰林业多用途方法是 20 世纪 80 年代和 90 年代机构重组和改革中失去的长期传统之一。许多老一辈的森林管理人员和土地利用规划人员都对这一损失表示惋惜, 同时对现在将商业性林业和保护性林业进行二分的方法加以批评。Perley (2003) 称这种情形为配置式行业模式或者叫分离式行业模式。这种模式不对林地进行综合利用管理, 从长远来看, 有可能会阻碍真正的可持续林地利用方法的建立。

立法改革长期遗留下来的是林业运行成本逐步上升, 特别是在引入《资源管理法》(1991)、《雇佣关系法》(1999)、《职业安全法》(1992)、《ACC 法》(2000) 以后。这些附加成本超过了日益上涨的能源成本和新西兰元走强的成本以及日益上涨的海上运输成本, 它们给林业行业带来了沉重的影响。

4. 国家应该保留其对商业人工林的所有权吗 过去这些年, 林业部门一直在讨论国家是否应该保留对人工林的所有权这个问题, 但是, 一直没有达成多数一致的意见。有些人相信人工林是具有多重功能的重要战略财产, 他们赞成国家保留对人工林的所有权; 而有些人则认为, 人工林应该是严格的商业财产, 管理人工林的目的纯粹是为了赢利, 他们极力赞成人工林的私人所有权模式。回

顾过去，新西兰林业局在 1987 年时必须进行根本性的组织结构调整或者进行重建，这是毫无疑问的。当时，新西兰林业局机构雍肿，效率低下，维持成本很高。新西兰林业局改革后成立的新西兰林业有限责任公司效率比过去更高，其商业能力也更强。当时，还有另外一种私有化方案，该方案中，林业公司仍然保留，林业公司通过与私营部门签订合同的形式负责管理国有森林，但是，这个方案被工党否决了，该方案中林业公司保留其在重要战略规划和营销方面的作用，将人工林的管理权通过竞争性招标机制外包给私人公司和私人企业。这种布局可以使商业性林业机构内部的稳定性和凝聚力都更强，还有可能降低人工林私有化所带来的社会影响。不利的一面是，这种方案有可能不利于调动对木材加工厂投资的积极性，投资水平会低于采用人工林私有化方案的水平。

5. 应吸取的经验教训 20 世纪 80 年代末和 90 年代，公共林业机构的重组和新的环境立法的引入提供了一些值得借鉴的教训。

①在设计重大的林业机构重组方案时，必须让公众知晓政府正在计划做什么。20 世纪 80 年代和 90 年代政府进行的重组过程几乎没有进行公开辩论或者征求公众意见，最后导致规划不足，难以应对重组所造成的社会影响。重组的最终社会成本远高于所需的成本，林业部门内部的很多人对重组表现出极大的不满。

②林业机构的重新定位充分证明私营部门比国有部门更能有效地管理工业林等商业资产。投资森林的私人投资者将资金投入到了购买木材加工设备和提升商业实力以及提高经营能力方面。

③新西兰需要一个对林业部门具有领导能力和远见卓识的协调的林业机构。新西兰林业局撤销以后，林业部门特别是广泛地分布在全国的中小型森林业主，一直受缺乏领导、缺乏远见和缺少协调的困扰。

④国家科学研究机构演变成 10 个皇家研究所以后并没有像重组时所期望的那样给科学（特别是林业科学）带来好处。业已证明，商业性皇家研究所的维持成本很高，其战略研究因需要进行短期调查和商务工作以满足财政收入目标而受到很大影响。尽管如此，新西兰的林业研究水平仍然很强，并继续在为林业部门的成功做出重要贡献。

⑤人工林的私有化可能在初期影响到林木的种植速率和木材的总产量以及出口额，但从长远来看，主要的税收条件、本国货币与美元的汇率、林业的整体投资回报率和其他成本（如海运成本）等才是影响林木种植量、木材产量和出口额的主要因素。

⑥尽管森林工业目前由于成本上升和利润下滑而呈下行趋势，但是在以后的二十年间，由于人工林可采伐的木材材积逐步增加，林业部门对 GDP 和出口创汇的贡献将会稳步增大。

◆ 参考文献

- Amor, R., Bigsby, H. & Gan, C.** 1999. The application of planning legislation: the RMA and forestry. *NZ J. Forestry*, 44 (3): 27-33.
- Birchfield, R. J. & Grant, I. E.** 1993. *Out of the woods-the restructuring and sale of New Zealand's state forests*. Wellington, New Zealand, GP Publications. 250 pp.
- Brown, C.** 1997. *In depth country study-New Zealand. Forestry sector outlook study*. FAO Working Paper No. 505/WP/05. www.fao.org/documents
- Clarke, M.** 1997. *Devolving forest ownership in New Zealand: processes, issues and outcomes*. FAO Working Paper. www.fao.org/documents
- Cooper, N.** 1990. Review of New Zealand fire services: Implications for forest owners *NZ J. Forestry*, 35 (4): 3-4.
- Douglas, R.** 1993. *Unfinished business*. Auckland, New Zealand, Random House New Zealand Ltd. 305 pp.
- Edgar, M.** 2005. Who owns what, now? *NZ J. Forestry* 50 (3): 3-6.
- Edgar, M. J., Lee, D. & Quinn, B. P.** 1992. *New Zealand forest industries strategy study*. Wellington, New Zealand, NZ Forest Industries Council Publication. 278 pp. **Goulding, C.** 2005. The wall of wood. *NZ J. Forestry*, 50 (2): 23-27.
- Hartley, P.** 1997. *Conservation strategies for New Zealand*. Wellington, New Zealand, New Zealand Business Roundtable. 526 pp.
- Horton, M.** 1995. *Clearcut: forestry in New Zealand*. Christchurch, New Zealand, Addington Print. 98 pp.

- Kelsey, J.** 1997. *The New Zealand experiment—a world model for structural adjustment?* Auckland, New Zealand, Auckland University Press. 433 pp.
- Kelsey, J.** 1999. *Reclaiming the future—New Zealand and the global economy.* Wellington, New Zealand, Bridget Williams Books Ltd. 430 pp.
- Kininmonth, J. A.** 1997. *A history of forestry research in New Zealand.* Rotorua, New Zealand, NZ Forest Research Institute. 271 pp.
- Kirkland, A.** 1988. The rise and fall of multiple-use forest management in NZ. *NZ J. Forestry*, 33 (1): 9–12.
- Kirkland, A. & Berg, P.** 1997. *A century of state-honed enterprise.* Auckland, New Zealand, Profit Books. 176 pp.
- Le Heron, R., Johnston, T., Johnson, R., Anderson, G., Armstrong, J., Hartley, M., Aldwell, P. & Roche, M.** 1996. Farms, fisheries and forests. In R. Le Heron & E. Pawson, eds. *Changing places in New Zealand*, pp. 120–168. Auckland, New Zealand, Longman Paul Ltd.
- McKenzie, C. R.** 2003. TIMOs have landed! *NZ J. Forestry*, 48 (1): 8–11.
- Ministerial Working Party on Science and Technology.** 1986. *Key to prosperity: science and technology.* Report to the Minister of Science and Technology, Wellington, New Zealand. 147 pp.
- New Zealand Forest Owners Association.** 1994. *Commercial forestry & the Resource Management Act 1991.* Joint publication by NZFAO, NZLGA, Ministry for the Environment and Ministry of Forestry, Wellington, New Zealand. 44 pp.
- Neilson, D. & Smith, M.** 1995. *The New Zealand forestry sector: opportunities and risks.* Rotorua, New Zealand, BMS Publication, 255 pp.
- Neilson, D. & Buckleigh, D.** 2003. *The New Zealand forest products industry review.* 2003 edition. Rotorua, New Zealand, DANA Ltd Publications.
- New Zealand Institute of Forestry Inc.** 2005. *New Zealand Institute of Forestry handbook*, ed. M. Colley. Christchurch, New Zealand, NZ Institute of Forestry Inc. 318 pp.
- Perley, C. J. K.** 2003. Resourcism and preservationism in New Zealand forestry: an end to the dichotomy. *NZ J. Forestry*, 48 (2): 11–17.
- Poole, A. L.** 2001. More to sustainable management than just management. *NZ J. Forestry*, 46 (3): 5–8.
- Poole, L.** 1998. *Trees, timber and tranquillity.* Wellington, New Zealand, C. Rex Monigatti Publishing. 144 pp.
- Poole, L. & Johns, J.** 1992. *Tomorrow's trees.* Caxton Press in association with Carter Holt Harvey. 189 pp.
- Roche, M.** 1990. *History of New Zealand forestry.* Wellington, New Zealand, GP Publications Ltd. 466 pp.
- Rumker, D.** 2004. Forestry investment in New Zealand: an attractive opportunity. *NZ J. Forestry*, 49 (3): 8–10.
- State Services Commission.** 1982. *Report of the New Zealand Forest Service Review Committee, September 1982.* Wellington, New Zealand, State Services Commission Report.
- State Services Commission.** 1997. Achieving the best contribution from forestry and agriculture report to Ministers, 10 June 1997. Unpublished SSC Report. 15 pp.
- Storey, T. & Clayton, B.** 2002. Environmental law regime in New Zealand. *NZ J. Forestry*, 46 (4): 41–43.
- Sutton, W.** 1996. Sale of Forestry Corporation of New Zealand. *NZ J. Forestry*, 41 (3): 4–5.

林业机构改革： 尼泊尔支持社区林业的机构创新

Keshav Raj Kanel^①, Dhruba Prasad Acharya^②

一、引言

若不改弦更张，只会原地打转。

——中国谚语

变化是人生不可避免的一部分。尼泊尔的森林管理已有近 80 年的历史，它经历了不断演化和深刻变革的发展历程，对尼泊尔的森林资源产生了深远的影响。这些影响包括积极的和消极的影响。

尼泊尔林业部创建于 1925 年，它最初的任务是向英殖民地印度出口木材，同时向占统治地位的 Rana 家族^③提供木材和财富。随着时间的推移，尼泊尔林业部逐步演变为一个权力机构，拥有技术研发、行政执行以及司法职能，是尼泊尔唯一的森林管理机构（Malla, 1992）。在 1978 年以前，它一直是负责尼泊尔森林管理和利用的唯一权威机构。这种中央集权的森林管理政策的实施是受到当时印度奉行的皇室林政策的影响，这主要是因为林业部的高级官员是在印度接受的培训和教育。然而，尼泊尔山区的居民与森林的关系更为紧密，因而从印度引进的知识和技术似乎有些不适用。由于林业部的管理方法和措施给当地居民带来了压力，造成与居民间的冲突。而林业部的职员在印度通过教育熏陶的殖民文化和信仰体系并没有根深蒂固，这有利于实现 1978 年后尼泊尔森林政策和森林管理的根本转变。

20 世纪 70 年代，Eckholm（1976）和其他学者大力推广“喜马拉雅环境退化理论”。这一理论认为孟加拉国的洪水与尼泊尔中部山区森林资源的枯竭有关。所谓的“喜马拉雅环境退化”是因尼泊尔山区的农民为满足生存需求过度开采森林产品而致，因此尼泊尔山区农民受到了谴责。由于这一理论非常盛行，引起了国际和国内社会的广泛关注，最终于 1975 年召开了尼泊尔林务官会议，会议讨论了森林管理相关问题，并组建了一个研究小组来制定国家森林规划。1976 年，尼泊尔制定并公布了国家森林规划，它是尼泊尔现行社区林业方法的首个正式基础，规划中包括了一项关于将大部分国有林地转化为村务委员会^④林地的提议（Malla, 1992）。政府在 1978 年发布村务委员会森林管理条例（PFR）和村务委员会保护林管理条例（PPFR）时^⑤，承认国家不能独立管理所有的森林，并正式认可群众参与森林管理的作用。

这些条例的贯彻执行加上其他一些影响因素促使 1988 年尼泊尔制定了林业总体规划。该规划经过 3 年的深入研究提出了历史性的积极建议，要进一步实施森林的分权管理，使森林管理权向社区转移。规划还进一步建议林业部应该转向指导者和促进者的角色，林业机构的改革有三个关键步骤：

- (1) 使社区森林用户团体（CFUGs）依法得到授权，成为独立的非官方组织来管理国家森林；
- (2) 将森林进入、利用、管理及开采权移交给社区森林用户团体；

① 联合秘书，森林和土壤保持部，加德满都。Email: krkanel@infoclub.com.np

② 项目主任，Pragya 管理组，10157 邮箱，普恰克，勒利德普尔，尼泊尔。Email: dpacharya@wlink.com.np

③ 1846—1951 年统治尼泊尔的贵族家族。

④ 村务委员会是地方政治单位，会长由当地选举产生。

⑤ 详见附录 2。

(3) 使林业职员和社区成员彻底重新定位，从而使林务官可以有效地发挥咨询作用，地方社区也更能有效地管理森林。

二、研究目标

本研究的主要目标是为尼泊尔林业组织和机构的重组提供案例，并分析指导重组的基本原则。具体目标是回答以下问题：

- (1) 引起尼泊尔林业部重组的因素有哪些？
- (2) 重组应遵循什么顺序？
- (3) 重组过程的拥护者是谁？
- (4) 重组要实现的具体目标是什么？
- (5) 改革过程应采取什么途径、步骤，以及涉及到哪些人，这些人的角色是什么？
- (6) 是否需要改变立法来推动此项进程？
- (7) 这些变化是如何产生的？
- (8) 这些变化会成功吗？
- (9) 从尼泊尔的实践中可以总结出哪些经验教训？

这些问题将在以下部分中得到回答，本报告用到的概念定义见附录 2。

三、尼泊尔森林管理的历史背景

自 18 世纪末尼泊尔统一以来，土地就成为一种战略资源。由于尼泊尔森林面积广阔而人口稀少，因此国家法律鼓励将林地转为农业用地，以此作为增加税基的一种策略。同时，森林也被当作武器和军火工业的一种能源。1846 年后，Rana 家族成为尼泊尔最大的统治者，依然推行这种政策。存续了 104 年的 Rana 王朝主要依靠向农民征税，同时以政府赠与^①和作为官吏提供服务补偿^②的形式向家族成员和拥护者分配森林。虽然 Rana 政权有时会下令将一块林地用作特殊的用途，但 1951 年以前还没有全面的森林法来管理国家森林 (Mahat 等，1986)。

1951 年 Rana 王朝被推翻后，土地利用及其所有权发生了重大变化，开始出现系统的森林管理。由于 1/3 以上的森林和农业用地是属于土地赠与，政府在 1957 年将森林国有化，1959 年废除了对农业用地的土地赠与。1957 年的私人森林国有化法案和 1959 年的土地赠与废除法案旨在削弱领地主和 Rana 家族的政治基础。

森林国有化法案的目的是“防止森林资源破坏，确保私有森林得到足够的保护、保持及利用”。为了实现这一目标，政府加强了林业部对森林的管理，开始发放林产品收获许可证。但在山区，地方社区仍继续利用森林以满足生存需要。而且，仅有五六个受过培训的林务官来管理整个村的森林，因此不可能实现充分监管 (Gilmour 和 Fisher, 1991)。村民仍沿用传统的管理体制来非正式地保护和利用森林，森林是整个农作体系的一个组成部分。

尼泊尔政府于 1961 年发布了划分国有森林的森林法案，同时还制定了保护森林的法律措施以及执行中相应的惩罚手段。森林法案及其相关条款中包含了林产品销售税的内容，但忽略了森林管理和利用的社会成分。职业森林官员被看作合法的森林管理员，在当时，森林面积仍约占土地总面积的 50%，但只有少数政府的职业森林官员管理森林，于是国家名副其实地变成了外居地主。

1976 年出台的森林保护法案使森林管理的中央集权得到进一步强化，该法案加强了森林官员起诉森林违反者的权力。这两部森林法案进一步将当地居民与森林、当地居民与森林权力分离开来。对林区的中央控制以及官僚机构的管理不善导致了这一时期普遍的森林枯竭和退化。在很多发展中国家，

① 政府土地赠与，是指以前国家将土地赠给个人，通常是免税的和可继承的。

② 分配给官吏作为服务补偿的森林，在服务终止时将森林归还给国家，或由政府决定归还时间。

最主要的森林管理模式都是过度依赖中央集权下的职业林务官来管理国有森林。这种被称作“古典森林管理”的模式是通过寻求技术解决方案来阻止毁林，这导致当地居民对森林的枯竭负有责任。

与“喜马拉雅环境退化理论”论调类似的是，世界银行 1978 年预测，尼泊尔和特莱的山区森林将在 15~25 年内全部耗尽。主要原因是人口增长导致对林产品需求增加而供给却在减少，因而假定的林产品供需缺口将会导致森林完全丧失。这种马尔萨斯主义建议通过大规模植树来避免将来的危机。然而，尼泊尔再次提出技术方法来恢复和管理森林资源。

当古典的林业解决方案提出它的技术路线和缺口分析并引起争论时，临近加德满都的信德省一场平静的变革引起了人们的注意。信德地区林业部门的官员在尼泊尔—澳大利亚林业项目 (NAFP) 的支持下，对基于社区现有的森林管理体系，进行让地方社区参与森林的保护和管理的试验。结果是令人鼓舞的，凡是在村民参与森林保护和利用的地方，森林条件都得到了改善。信德以及其他地方的经验在 1975 年的全国林业会议上被分享并讨论，所有的地方林务官、林业部以及森林和土壤保持部的高级官员都参加了此次会议。会议最终的成果是制定了 1976 年的国家森林规划，而此规划是 1978 年修订森林法案的基础。在新修订的森林法案中，做出了向地方政治实体（比如 1990 年以前的村务委员会）分配森林的规定。村务委员会营造的人工林被确定为村务委员会森林 (PF)，而直接由村务委员会保护的国家森林成为后来的村务委员会保护林 (PPF)。二者之间的区别详见附录 2。因此，可以说尼泊尔的社区林业是在 1978 年被政府首次正式合法化的。

20 世纪 80 年代，林业问题受到全球的广泛关注。主要的出资方同意支持发展中国家制定“热带森林行动计划”，以评估现存森林的状况，分析森林退化的原因，并提出系统的森林保护策略。尼泊尔意识到为了满足居民的生计需求，需要更新林业规划，因此最终制定了第七个国家五年发展计划 (1985—1990 年)。

四、林业部门变革的范例——林业总体规划

对卡夫雷、多尔卡和丹库塔地区实施的社区林业的初步评估结果，否定了薪材“危机”及其与喜马拉雅退化理论的关系。在全球日益关注森林重要性的背景下，考虑到国家特殊的“热带森林行动计划”，尼泊尔政府决定制定林业总体规划。为此 1984 年 3 月召开了一个援助协调会，随后还相继召开了一些其他会议，最终于 1986 年在尼泊尔政府、亚洲开发银行、芬兰国际发展机构的联合努力下，开展了林业总体规划的制定工作。规划制定的主要目标是：

(1) 制定整个林业部门的长期发展规划 (未来 25 年)，包括优先发展项目，执行建议以及投资需求评价，这些都应该与第七个及以后的五年发展规划相协调。

(2) 形成项目规划、形成、监测及评价系统，在森林和土壤保持部的规划编制下发挥协调功能来保障林业总体规划在年度计划框架内执行。

在林业总体规划之下，尼泊尔林业部门经过 3 年严谨的研究，制定了一系列恢复和管理森林资源的策略。这些分析和政策建议对占绝对优势的正式森林管理提出了挑战，其提出了建立在三个新策略基础上的土地和森林资源管理的替代系统：

(1) 森林应该逐步归还给地方社区管理和利用而不是中央集权 (林业部) 管理。

(2) 对森林官员进行广泛训练及重新定位来实现其角色转换并将新的方法应用到林业中，同样地，社区成员也应该接受培训以使他们有能力管理转移到他们手中的森林资源。

(3) 森林官员应该担任新的角色，即顾问而不是管理员。

1970 年以前，古典林业是在尼泊尔林业人员中占统治地位的范例，Kuhn (1970) 认为，“无论何时所有领域的科学家都拥有一套关于世界的共同信仰，并且在当时这一信仰构成了统治范例”。以尼泊尔林业为例，“范例像一种意识形态证明了林务官对森林资源的持续控制是正当的——其他任何人不能被信任来管理森林” (Gilmour 和 Fisher, 1991)。这种观点曾受到广泛的抨击，因为它更多的是“以树为本”而不是“以人为本”，1925 年林业部成立以来，就是按照这种范例来装备、塑造和训练的，这种根深蒂固的思想是将森林管理权移交给村民的最大障碍之一。另外，印度推行

的殖民地林业也影响了尼泊尔林业的发展，因为它强调科技导向和森林管理的等级权威。林业官员显示了一种古典的森林管理思想，被当地人看作是实行更好的森林管理的最大障碍。在这种情况下，当地人民获取森林资源受到了限制。将当地人民排除在森林管理之外的证据之一就是森林办公大楼（直到 20 世纪 80 年代）坐落于远离居民居住地的孤立的森林中。

除了根深蒂固的职业意识形态之外，1975 年召开的林业部高级官员和基层地区林业官员会议最先提出了将当地群众纳入森林管理和保护的紧迫性。这次会议的成果成为今天社区森林的基础。现行的社区森林从范例变革中涌现，并包含了完全不同的专业文化，这种文化对森林管理、多学科活动的本质以及森林的角色都有不同的假设（Gilmour 和 Fisher, 1991）。这样，林业的概念发生了 180 度的大转变，并且在尼泊尔付诸了实践。

尼泊尔有很多林务官认为“社区林业”这一术语是最先在尼泊尔付诸实践并流行起来的。社区林业第一次提出要追溯到 1952—1953 年间，在一项林业部的政策中涉及到（Gilmour 和 Fisher, 1991），但是，这项政策从来没有实施。1961 年的森林法案再次引进了允许一些政府林地由当地村民委员会按其需要管理的政策（Mahat 等，1986 引自 Malla, 1992）。尼泊尔的一个林务官 Navaraj Baral 认为社区林业的说法早在 1978 年以前就使用过，并且早于 1978 年《为地方社区发展的林业》（FAO, 1978）的出版和在雅加达召开的以“林业为人民”为主题的第八次世界林业大会。

五、范例变革的影响因素

国内和国际诸多因素的交互作用导致了尼泊尔社区林业的出现及发展。变革的呼声在随后的 1951 年广泛的社会政治变革中越来越强烈，作为响应，1978 年政府开始限制国有森林向地方政府转移。虽然 1978 年是社区林业发展的重要一年，但林业机构的真正改革是在 1988 年林业总体规划实施后才开始的，规划中积极的政策有：

(1) 将森林使用者看作森林管理者，赋予他们保护和管理森林的责任以及获得所有收入的权利。

(2) 将社区森林用户团体看作自治和自我管理的机构。

(3) 将林业官员的角色转换为顾问和推广员，并对森林和土壤保持部的全体员工进行新角色的再培训。

林业总体规划的制定过程包括重新分配和界定林业部的权责，同时，规划中定义的社区林业中的“社区”是指“一个团体或者一群人，他们有着共同的获得可持续林产品供给的意愿，社区不受规模的限制，参与社区林业的社区规模应该主要由森林的可获性、森林资源的规模、人们合作与共同管理森林事务的能力决定”（Bonita 和 Kanel, 1987）。

尼泊尔的多党系统是通过 1990 年的人民革命恢复的，当时林业总体规划在程序上已经准备递交国家当局。政权的变动导致核心文件的变动，但核心信息并没有变化（R. Laitalainen, 个人采访）。这同时促成了新林业法的形成，新林业法扩大了社区林业的范围，1993 年的森林法案明确地界定了社区森林用户团体成员对森林资源相关的权利和义务，森林使用者对森林进入、使用、管理及林产品获取等具有明确的相关权利。

影响尼泊尔林业机构的角色和权力变动的各种因素包括：

1. 成功的村干部参与 20 世纪 60 年代及 70 年代初期，人们进行一些尝试来促进当地村干部和林业机构的参与。其中有些尝试成功了，有些则失败了。在卡巴雷的 Kusha Devi 地区，地区林业官员和当地居民在 20 世纪 60 年代的谈判使得保护、控制和管理责任分配到了当地群众手中（Bartlett 和 Malla, 1992 引自 Malla, 1992）。Manandhar 报道了努瓦科特的 Upallo Girku 地区类似的努力（Manandhar, 1980 引自 Griffin, 1988）。这些努力更多的是临时性的，但却强化了群众参与方面的有用经验。后来，20 世纪 70 年代初期，信德 Palchok 区的人们示范了当地的森林保护和管理系统，这是更为成功的经验（Malla, 1992）。这些成功的例子在刺激政府积极致力于加强地方群众参与森林的管理发挥了重要作用（Mahat 等，1987；Griffin, 1988 引自 Mahat 等，1987, 38 页）。

2. 对本土森林管理系统的认知增强并形成文件 在实施森林直接由国家管理时，做了两个重要

的假设。第一，群众是无知的，需要被教育或者告知森林的重要性；第二，共有资源将不可避免地过度使用（Gilmour 和 Fisher, 1991；Hardin, 1968）。这两个假设受到了大量本土森林管理系统实践和理论试验及研究的反驳。对本土森林管理系统的最新调查显示，尼泊尔很多山区的群众在被赋予足够权力以及对森林获取了控制权时，不会发生过度开采（Hardin, 1968）。这使得林务官对村民及农民的一些消极看法得到改观，并且使得认可和信任当地群众的森林管理能力的意识增强（Malla, 1992）。因此，对地方组织的信任成为转变森林管理结构的重要因素。Ostrom（1991）确定和分析了用户团体已经在世界不同地区成功管理自然资源的案例。

3. 全球对喜马拉雅环境退化理论的关注 1975年 Eckholm 推广的这一理论引发了全球对尼泊尔环境退化的关注。世界银行预测：如果不实行大规模的补偿方案所有喜马拉雅山的现存森林将在1993年消失，特莱的森林将在2003年消失，这一预测加剧了全球的关注。这种对尼泊尔森林资源杞人忧天的论调曾作为一种基本的参考存续了很多年（Taylor, 1993）。这种令人沮丧的描述对实行大胆和有效的防止森林退化和森林采伐的措施产生了巨大的精神和政治压力。

4. 林业部无力有效执行法律法规 山区森林在20世纪70年代以前是被忽略的，因为林业部主要定位于向印度出口木材。山区复杂的地形不利于森林的商业化管理，因此没有给国家创造大规模的收益。另外，山上的小块林地太分散以至于政府无法制定有效的规定。占统治地位的森林法案不允许农村人口对林产品进行传统的利用——虽然他们的不拘形式的利用并未受到影响。法案的规定将村民变成了非法的森林使用者，同时由于非法利用森林太普遍以至于根本无法因为违反森林法规而惩罚任何村民。在这种政策环境下，森林法规被误用，有时是出于政治动机，有时是出于个人动机。对非法砍伐森林的解决途径是加强对森林的巡逻、对违反者更多地起诉以及对森林“暴力”更严厉地惩罚。林业部也受到了指责，一方面由于猖獗的腐败行为，另一方面人们随便被以侵害森林的名义收费，只是因为他们负担不起贿赂，或他们不能通过政治影响对当局提货支持。这种情况导致森林法规的执行力很弱，而且武断性增强，对农民普遍进行处罚使其只能按照传统的生存方式生活，进行最低程度的自我保护。1975年以后林务官和其他当权者开始寻求其他替代解决方案。

5. 从当时的森林项目和研究中学习 始于1979年的尼泊尔—澳大利亚森林项目（NAFP），是世界银行资助（UNDP、FAO 执行）的社区森林发展项目（CFDP），1981年在斯德湖帕克和Kavre地区的29个山区推广，是社区森林的先驱范例（Taylor, 1993）。瑞士、英国和世界银行（特莱社区森林发展项目）资助的许多其他项目也在进行中。这些项目试图用各种方式参与并向当地人民学习。从这些项目中取得的经验对社区林业的改革起到了辅助性作用。

Gilmour 和 Fisher（1991）对信德的凯泊尔森林（信德斯德湖帕克区）和图库卡森林（卡热区）进行了文献研究。这两个地区进行了社区森林的尝试。这些试验给社区森林带来了很多经验：形成森林管理协议需要讨论和谈判的时间；获得开发管理规划所必需的信息未必需要大规模的会议或者正式的调查，非正式的讨论常常很有效（Gilmour 和 Fisher, 1991）。这些研究以及在丹库塔和多尔卡地区的试验更表明：“要有效地保护、管理和利用森林，森林应该移交给实际的利用者而不是政治实体，就像村务委员会和村务委员会保护规定那样”（N. K. Shrestha, 个人观点）。

一项由多学科专家组成的研究团队进行的研究回顾了 Taylor（1993）提出的问题，并影响了林业总体规划的进程。早先项目的成功，比如社区森林发展项目和尼泊尔—澳大利亚森林项目在国际林业及发展领域的研讨会论文和多种方式的介绍中被大肆吹捧，在实际应用中阻碍才出现。涉及的四个主要方面是：

- ①建立村务委员会森林，村务委员会保护森林，私人看护和租赁森林制度；
- ②畜牧业控制以及放牧管理；
- ③森林管理和利用；
- ④林业发展与在政府^①分权政策下的区域发展规划的一体化。

这些主题的深入研究是有顺序的。政府要求应当进行“尼泊尔评价”。相应的，每个领域成立

① 最高王权政府。

了3~4人的团队，由他们进行具体研究。重要的是，每个团队都有森林和土壤保持部以外（比如财政部、农业部、国家计划委员会）各领域的专家。该研究对社区森林项目进行了冷静地分析，提出了很多矫正措施（HMG，1986引自Taylor，1993）。这项研究因其直白、讨论的问题及自我批评的精神而著称。

它表明了最高政府和林务官参与实施这些项目的意愿，他们认真考虑社区林业发展并作出中期调整。总之，这四个专题研究报告形成了一个重要的转折。它们引发了争论，为社区林业项目的方向性变化打好了基础，为后来成为林业总体规划中正式化的变化创造了条件。

6. 趋向分权的主要政策变化 20世纪80年代初，政府采取了广泛的分权方法来强化村委员会政治系统。结果，1982年分权法案发布，1984年分权条例发布。这些法规将社区森林用户团体对社区森林的管理和发展活动以及此后与社区森林管理条例合为一体的制度路线的概念和实践合法化。事实上，现行的森林法案将社区森林用户团体看作森林管理的主要制度工具。

7. 林业总体规划进程中广泛的讨论以及严格的咨询程序 林业总体规划进程历时约三年，借鉴了大量国内外经验。设计团队从现行的社区森林实践中汲取经验并考虑了与这些实践间的关系。Taylor（1993）指出，各方面的共同努力使得这些变化比这些努力单独运行时更快发展也更为激进。

从地方到中央政府召开了各层次的研讨会和讨论会。1987年11月在加德满都召开的关于社区森林管理的研讨会具有重大意义。M. Bonita和K. Kanel的文章中关于林业部门社区森林项目总体规划的一些观点有重要影响（N. K. Shrestha，个人采访）。“另外，本次研讨会出现了一些新事物。首先，总体规划研究小组可以将其想法展示给林业社区的各个部门，他们的展示充满了思想、信息丰富、易于接受，这使得总体规划的进程赢得了更多信誉；第二，世界银行负责设计第二阶段主要的山区社区林业发展项目的小组正好在加德满都，他们可以参与许多关键会议，因此研究小组直接听到当地林务官在实施社区林业项目时遇到的问题以及解决这些问题需要采取的进一步的变革；第三个意想不到的，研讨会的论文集在从未有过的短时间内出版发行……这是Banko Janakari的一个特殊事件，使得研讨会的论文和建议可以广泛传播，并被作为进一步讨论和辩论的出发点，以拓展一些总体规划的核心主题”（Taylor，1993）。

“许多地区在1988年之前实施的项目是积极探索各种方式来发展社区林业，并形成了一个共性认识，即旧的管理方法会加速森林的损耗和退化，并对农村社区的生计造成消极影响。与会者还普遍认为，能够遏止森林损失和改善农村生计的办法在于赋予地方社区更大权力，使其在森林管理中发挥更大的作用。与此同时，与会者还认识到，林业部与当地社区之间必须改变对抗的状态，并与当地社区在森林管理方面达成共识。最初，林业总体规划的主要支持者不接受激进的改革议程观点，并建议采取森林政策中的一个传统办法，该方法着重通过林业部门，采取指挥—控制以及工业林业的方式来刺激林业的发展。但这种方式容易导致与各地区工人的直接对抗，因为这些地区一般将森林管理的权力下放给各社区，同时政府可以减少其直接控制。1987年的第一次社区林业会议是一个重要的转折点，当时全国各地都在尝试各种管理方法，会议得到多个双边及多边捐助者的支持，并达成了许多共识。林业总体规划制定小组第一次意识到，一股强大的动力正推动着大部分山区向前发展，他们不能掉以轻心。继1987年会议后，林业总体规划制定小组和许多其他组织维持了一段时间的建设性合作关系，这些在随后编制的林业总体规划文件中都有记载。与许多国家相比，尼泊尔的林业总体规划在实施过程中有很多不同，尼泊尔形成了一个有益的和有意义的政策框架。而在亚太地区的其他一些国家，林业总体规划从未得到过政府的批准，虽然这些国家的林业总体规划也是由与尼泊尔同样的技术团队制定的”（D. Gilmour，个人采访）。

六、林业机构的重组及其角色和功能

1. 尼泊尔森林管理的历史 正式的林业管理始于1925年，最初的管理实体叫做*Ban Janch*（森林保护部）。1927年*Kath Mahal*（木材事务部）成立，1931年东部森林机构和西部森林机构成

立。这些部门的主要目标是推动对东印度公司铁路枕木的供给，并维持国家对自然资源的控制。现在的林业部始建于1942年，设有3个层级（带状森林管理部门）和12个森林保护部门，组织结构和性质都直接模仿印度林务局，政策则是效仿英属印度（Pokharel, 1997），直到1951年，林业部的主要职能仍是向印度出口木材从而暗中为Rana家族敛财。

林业部1951年重组为2个层级、11个林业机构和44个并列的办公室。然后机构开始定期进行重组。1960年为7个层级和22个区；1968年是14个层级和75个区森林办事处；1976年有9个层级和40个区；1983年为5个区域局和75个区森林办事处。虽然结构上发生了许多变化，但这些都利于林区的动态发展和有效组织（Joshi, 1993）。最近的一次重组发生在1993年，目的是支持林业部门的总体规划和1993年颁布的森林法。目前，该部由74个区森林办事处、92个地方办事处^①和698个职位组成。成立于1959年的森林部也进行了改组，并几次更名，目前称为森林和水土保持部。关于尼泊尔森林管理的这段历史详见表1。

表1 尼泊尔林业管理的历史

阶段	年份	管理变动/事件
封建阶段	1925	森林保护部成立
	1927	木材事务部成立
	1939	东部森林机构和西部森林机构成立
	1942	林业部成立
	1943	森林服务法案公布
	1951	特莱2个层级44个机构成立
	1951	林业研究所成立
	中央控制阶段	1957
1959		政府林业部成立
1960		首席监督部成立，7个层级22个部门
1961		尼泊尔木材公司成立
1966		尼泊尔薪材公司成立
1968		14个层级75个地区森林办公室（未实行）
范例变革阶段	1976	1976年国家森林规划，9个层级40个部门
	1978	村务委员会森林条例和村务委员会保护森林条例公布
	1982	分权法案通过
	1983	5个地区董事会和74个地方森林办公室
	1984	分权规定公布
	1984	私人和租赁森林法案通过
扩张阶段	1987	首次国家社区森林研讨会举办
	1988	林业总体规划公布
	1993	森林法案通过立法
	1993	首次国家森林使用者团体会议举办
	1993	林业部重组
	1995	森林章程框架公布
	1998	首次修订1993年森林法案
	2000	特莱的特别森林政策通过
	2001	修订社区森林指导方针
	2001	第二次修订1993年森林法案
2003	森林协作管理指导方针公布	

注：根据Pokharel（1997）和Joshi（1993）改写。

① 地区内的一个政治机构。

1993年的重组是为了推动林业总体规划确定的6个主要项目以及6个支持项目的执行。为了支持这些项目，林业部安排了5个分区、5个部门和3个半国营的法人团体。

林业部是目前为止林业部门最大的机构，大约70%的林业部门职员供职于林业部及其辖区内的办公室。林业部有三个部门，分别是社区森林部、规划和监测部以及国家森林部。社区森林部主要是推动社区森林的发展，而社区森林被看作是尼泊尔的重点林业项目。地区森林办公室按照地区的大小、可获取的森林面积以及官员和工作人员数量分解成5大类别：A类（3个办事处，15个职位）；B类（2个办事处，12个职位）；C类和D类（1个办事处，8个职位）；E类（无办事处，8个职位）。

2. 角色的转变 1978年，村务委员会森林条例和村务委员会保护森林条例颁布（A. L. Joshi, 个人采访），自此以后，林业管理的职责逐步发生了转变。然而，直到1988年林业总体规划明确、大胆地提出这一转变后，森林管理的新作用才开始明显化。很难找到一起单一的事件来证明这种变化，林业总体规划编制过程中融合的各种因素都是有影响的。例如，严重的森林退化和猖獗的非法伐木所导致的一些变化是不可避免的，与此同时，地区林业官员履行其职责的能力会大打折扣（英国Pokharel石油公司，个人采访）。

旧体制所带来的问题非常深远，因此需要继续寻找根治办法。Bonita和Kanel于1987年描述了这一转变：“随着社区林业法（将社区林业作为森林恢复和发展的主要战略）的通过，林务官的角色变化将不可避免。林务官将不再是直接负责森林发展的主要行政人员，人民将承担起这一作用。间接地，林务官会承担起一个重要的新角色，他们将是森林发展过程中的组织者、推动者和支持者。”该领域一些受过高等教育的专家，如森林经济学和发展学科领域，也将在林业总体规划的规划过程中起到关键作用（B. Pokharel, 个人采访），他们认识到有必要对合适的工作人员进行一些培训，为新角色做准备。

3. 这是真正的改变吗 现在，很多人认为林业管理的作用已经发生了令人鼓舞和显著的变化，特别是那些在中部山区工作的人员。这些受访者承认并高度赞赏1988年后林业工作人员在工作中的变化。两名女巡逻人员指出，人们对林业工作人员的看法更为积极了：“以前，当看到我们在村庄中巡逻的时候，群众一般是逃避，但现在他们会主动找我们，要求提供进一步的帮助和支持。如果没有这种作用和角色的转变，我们也不会参与到任何的森林服务过程中”（R. Pokharel和K. Dahal, 个人采访）。一些林业人员的亲人们也非常积极地提出和实施新的森林保护办法。在早期的时候，某些地区林业官员曾经非常积极主动地要把森林转变为社区制，但上级部门的工作人员对此反应却很消极（Don Messerschmidt, 个人采访）。插文1和插文2叙述了地区林业官员面对新任务进行适应性转变的经历。

插文1 对村民的错误认识

作为一个地区林业官员，我经历了林业工作人员从传统工作岗位到新工作岗位的转变。在1988年和1989年，我是在凯拉利工作的林业官员。凯拉利位于尼泊尔西部边远地区的特莱地区，在其附近的塔鲁村，我们的一些外地工作人员报告说，他们在森林巡逻过程中曾遭到当地塔鲁青年的枪击。听到这起事件后，我命令武装警卫出动并调动森林警察部队在村里进行搜查，要求将这些开枪射击的青年绳之于法。采取这一行动非常有必要，因为如果我们不对此类事件进行严格地处理，今后其他森林工作人员将拒绝巡逻，况且，我们已经习惯将所有村民们看成森林小偷了。因此，我们对这些森林小偷采取任何严格的行动都是合理的。当我们的武装警卫开始搜查行动后，发现村庄里有很多恐怖分子，几乎所有的年轻人都跑了。我们最终抓住了涉嫌开枪射击林区巡逻人员的那位青年，并对他提起了诉讼，最终法院判处他长期徒刑。但是，在事发很久之后，我发现，这位青年是无辜的，反倒是护林人员有罪，当时这位青年开枪的目标并不是工作人员。我再次向上级澄清这起事件的时候，对这位青年我感到非常抱歉。我们对村民一贯抱有的看法是多么错误啊，对待他们的方式又是那么的不应该。

后来在达尔楚拉地区，我再次成为地区林业官员，但这一次的角色和职责完全不同。我可以动员这里的群众来管理森林，能够形成两个完全由妇女组成的使用者委员会。妇女委员会给我留下了如此深刻的印象，她们甚至说：“一个地区林业官员原来可以这样！”

——凯拉利和达尔楚拉地区前林业官员：Padam Bahadur Chand

插文 2 我们不得不改变

我认为传统的控制和治安管理不能带来任何有意义的影响，即使是在特莱地区。几年前，我在凯拉利地区任职林业官员，那时候，特莱地区侵占森林的问题相当严重，凯拉利是最严重的地区之一。出于我的新角色的原因，我需要恢复 10 万公顷被侵占的森林。通过动员群众和林业工作人员，我做到了这些，期间并没有动用警察部队。在人们面前，我是一个森林恢复中需要他们帮助的协调员，我没有像特莱地区传统的林务官那样以管理员自居。当人们看到我与其它林业官员有所不同时，他们的态度也改变了。他们参与并大力支持撤离森林的活动，对受侵犯的林区进行补植。这一成功举措甚至引来了附近林区工作人员的羡慕，因为他们在所在林区没有能够完成任何事情。所以，我的结论是，在很多时候，我们希望别人改变，事实上，首先我们自己必须改变。

——凯拉利地区前林业官员：Navaraj Baral

其他人也注意到林业工作人员所发生的重大角色变化，社区林业专家 Don Messerschmidt 指出，更多村民参与到了林区恢复工作中，他更深入的体会到森林属于人民，应该由人民群众来管理森林。Hukum Bahadur Singh（一位社区林业的支持者）也认识到林业机构的重大变化，他得出的角色变化如下：

①林业工作人员现在工作更加积极主动了，在过去，他们一般是林区有事情发生时才采取行动，只有发生树木砍伐事件时他们才进入林区。

②现在林业工作人员和村民之间形成了一种更密切的关系，甚至许多林业建筑物也建在了社区附近。

③态度更积极。如今，林业工作人员更愿意聆听和从村民身上学习技能，更愿意接受村民提出的问题。

④林区工作人员对外更乐意建立伙伴关系和号召多方参与到林区保护工作中。

⑤群众对林业工作人员的看法有重大突破。过去，政府的林业职员习惯于称呼“我们的森林”，群众更习惯称呼“他们（政府）的森林”，但现在群众也开始认为“这是我们的森林”。

尼泊尔社区森林用户团体联盟秘书 Bhola Bhattarai 在插文 3 中和我们分享了一个发生在他身上的故事。

插文 3 180 度大转变

在 20 世纪 80 年代，我的父母决定在位于戈尔卡地区的我们的村庄建造一所房子。当时，我是一个小男孩，就读于当地一所学校。我的哥哥支付给当地的森林办公室一些税，从而获得了一个牌照，持有这个牌照就可以从附近的森林获取一些木材。地方森林警卫经常会定期访问我们家，在过去，我们认为这些警卫比较威严高大，每次来访都会给他们准备鸡肉和饮料，用心招待他们。由于我们是婆罗门家庭，我们不得不跑到附近的科玛嘉村购置这些东西。有一次，我们的村庄进行选举，这些警卫经过我们村庄，他们在我们的施工现场看到了成堆的木材，指责我们砍伐的树木超过了牌照允许的量。然后要求我们准备一些钱来解决这一问题，由于我的哥哥拒绝支付，他们就命令我们到地区森林办公室解决。几天后，当我们到地区森林办公室时，我们发现，Ban Mudda 禁令（法律森林案件）早已摆在那里对付我们。要知道，在当时使用 Ban Mudda 禁令意味着罪名可能类似于谋杀案所获得的罪名，我们全家都吓坏了，尽管最终我们从这起事件中脱了身。

1991 年，一名来自地区林业部门的助理林业官员（AFO）参观了我们的村庄，并建立了一个社区森林用户团体。从此，我们了解了社区森林的概念，林务官还非常清楚地给我们描述了这一组织的合法性以及社区林业能够带来的好处。开始的时候，村民们都不愿意参与，因为他们认为这些地区林业官员将会继续控制村民，认为森林警卫仍将是一副老板的姿态。后来，村民们逐步被说服，并成立了一个委员会。1994 年，我们正式登记为社区森林的一员。在这次调解过程中，我们觉得这些助理林业官员和森林警卫工作表现很好。1995 年，我也加入到社区森林团体中，并与区森林办公室定期联络。对于地区林业官员和助理林业官员工作过程中角色的变化，我的印象是非常深刻的，与 20 世纪 80 年代他们的工作表现对比，如今这些工作人员所发挥的积极作用真是一个 180 度的大转弯。

——社区森林用户团体联盟秘书 Bhola Bhattarai

然而，一些林业工作人员仍然认为，林业部应该发挥更大的监管作用。他们认为随着这些角色的转变，自身的权力已经减少很多（B. Acharya, 个人采访）。相比于基层部门来说，这种观念在高层更为普遍（N. Baral, 个人采访）。

七、林业机构：进入转变历程

要了解一个组织比如林业机构的发展历程，其中的一个方法就是通过一个融合了主观和客观因素的概念框架进行全面的了解。威尔伯在 1998 年提出了一个由主观和客观四个因素确定的框架，这个框架适用于个体和集体层次（图 1）。这种分析非常重要，当我们不把人类组织看作是机器，而是试图将其看作是复杂的、活生生的社会制度时，这种分析就尤为重要。在一个社会系统中，由思想、意识、情感、态度、关系、文化、传统、信仰、神话和语言所组成的主观世界通常和由行为、性能、计划、战略、结构、过程、资源、技术和系统组成的客观世界自然结合（Pradhan, 2003）。只有理解了这四个象限之间的深层关系，才能实现全面的变化。管理专家，如 Peter Senge 和 Margaret Wheatley 现在已经认识到主观世界在成功的组织变革中所起到的关键作用。在最近出版的一本著作中，Senge 等人（1999）侧重于将主观领域看作是开创和保持组织变革所不可缺少的。

	主观/内部	客观/外部
	目的/态度	行为/技能
个	态度、思维方式 承担义务、动机 热情、灵感	行为、行动 个人目标和工作计划 技能
人	感觉、情绪	
	文化/价值	系统/结构
组	共同的价值与原则 共同的假设 道德、规范	结构、过程、程序 政策和法律 协同行动
织	语言、交流	资源

图 1 威尔伯的整体和综合模型
资料来源：威尔伯（1998）。

虽然林业机构还没有以这样一种全面的模式运作，但值得注意的是，重组过程并非想要孤立各个部分，而是要将此结构作为一个整体处理。Pradhan 在 1993 年指出，“在尼泊尔，人们并不清楚该做些什么来创建和管理这些高性能的组织”，并且重点是处理局部而不是整体的问题。不过，我们曾试着从林业机构所应用的四个象限的角度，来识别和分析再造过程所带来的变化。

1. 行为和技能四分图 在过去的 20 年里，林业工作人员的行为和技能都有了实质性的改变。社区林业的概念和做法为林业工作人员的发展、为他们成为社会的榜样提供了空间。1990 年，一位在斯德湖帕克地区的护林员，因为不愿意在他们的领导或主管人员实地巡查时按照规矩给他们鸡肉吃，而变成了一个素食主义者（R Pokharel, 个人采访）。在林业部门，实地访问期间以这种方式提供鸡肉曾是一个既定的传统，该护林员想出了一种创新的做法，打破了既定的文化。这样的人在各个层级中都存在，他们展现出了解决体制文化消极方面的能力和创新的想法。社区林业为他们提供了实践新思想的空间。另一方面，1990 年的人民运动使得社会政治发生了变化，政治冲突也使得新的格局得以形成，因为这些深刻的变化，现在森林护卫员都不敢索要鸡肉了（M. Banjade, 个人采访）。

20 世纪 90 年代实施的大规模的培训方案重新把许多工作人员向着社区林业和新的角色引导。工作人员与森林用户的互动能够引起人们的共鸣，并能对许多中低级别的工作人员进行再教育。然而，这种重新定位却不会在较高级别的工作人员身上体现。Navaraj Baral 说，“当林业总体规划制定完后，高级别的人就会意识到重新定位和对全体工作人员进行再培训的必要性。通过社区森林的

实施，较低级别的工作人员会重新定位，但我们现在看到了较高水平的工作人员重新定位的必要性。如果我们再制定总体规划，我们将会提出对全体高级工作人员重新定位和再培训的要求”。

地区林业官员和其他领域工作人员现在所表现出的支持态度比以往任何时候都更加强烈。这就缓和了林业工作人员和森林使用者之间的紧张关系，并为互动、讨论和集体学习开辟了更广阔的空间。这有助于为森林工作人员创造一个学习、教育、反映和变化的有益环境（N. Timsina, 个人采访）。人们认为这在林业机构的转变中向前迈出了一步。目前在一些情况下，林业官员表示了对更高级别的官员的不满，并鼓励社区森林用户团体游说在几个地方制约着社区森林用户团体的作用和活动的区域管理人员。

在过去 10 年中，林业工作人员的领导能力和激励技能已大大增加，这些进步是由于受到了关注、培训和交流的影响所致。在这方面，各部门的技能大大超过了其他的部门组织。现在有许多地区林业官员和助理林业官员善于激发人们的责任感和工作动力，并创造良好的工作环境。比起 1988 年或更早时候，各部门和管理层的领导方式也更加开放和自由。虽然很难将社区林业和政治面貌所发生的大的变化联系起来，但是，我们认为，社区林业在人和社会之间所形成的交界面至少大大影响了林业官僚主义的领导作风。

2. 目的和态度四分图 目的和态度四分图是非常重要的，但却被经验主义和实证主义以及许多发展专家所忽视（Pradhan, 2003）。但我们认为，这个四分图对于社区林业是至关重要的，因为不同层次的社区林业工作人员的态度和思想从根本上影响了结果。出于此原因，探讨社区林业在多大程度上转变了人们的态度是值得的。

协作活动的增多表明，林业专业人员和村民之间的信任感大大增强了。信任感的增强还体现在林业官员被森林使用者作为首席嘉宾邀请到他们的年度会议上。目前有太多的人邀请地区林业官员们参加社区森林用户团体大会，所以对于有的林业官员来讲，事情有些棘手。有许多林业工作人员对社区林业认真负责，他们表示，由于这种以人为本的方针，自己的自尊心也得到了增强（N. Baral, 个人采访）。林业专业人员态度所发生的变化得到了人们的普遍认可，尤其是记得 1988 年以前林业专业人员态度的那些人，认为这些变化代表了一个重要模式的转变。

但是，有人提出，这些行为变化是短期的转变，并受到了具体情况的制约，而并非本质上的永久、持续和深刻的态度的转变。这一提议得到了一系列证据的支持，例如，有的地区林业官员在山里工作时，工作态度似乎已经得到了改变，可是，一回到特莱就恢复了原来的僵化和传统的态度（B. Pokharel, 个人采访）。同样，一些地区林业官员参与社区森林项目时对于社区林业非常乐观，可是，一到其他地区态度就不积极了。就像 Navaraj Baral 所认为的那样，地区林业官员们认为这不仅仅由于个人的缺点，还由于没有注意去激励员工接受部门领导的根深蒂固的转变。这种现象在某种程度上可以看做是重新强化理论所指出的“后果决定行为”。如果系统对于态度上的改变不加以赞赏，那么一旦环境发生改变，态度的改变不太可能会持续下去。

3. 文化和价值四分图 组织文化和价值观念包括信仰、传统、习俗和行为，构成了人们看待世界（他们的客户、员工、领导、质量、服务等）、思考、行动和一起工作的潜在背景（Pradhan, 1993）。在尼泊尔，大多数人做出决定的文化背景，是由其关系和亲属，源力（受到权力和关系影响）和人脉^①（Bista, 1991）控制的。Pradhan（1993）称其为“jagir 文化”，这实质上是一种封建文化，从十六世纪和十七世纪的莫卧儿制度遗留下来，进而发扬光大，并因为 Rana 专制政权和评议制度而得到了强化。这种封建文化在大多数的决策中都能反应出来，此外，在人事调动和升职、业绩评估，以及问责和奖励制度中也能反应出来。文化和价值观延伸到森林部门以外，还包括公务员制度，以及政府、权力、政策和经济的配置。我们不能期望森林官僚主义与主要的系统性的封建主义文化的根本动力有很大差别。然而，也有一些积极的变化迹象，这些变化源自于社区林业所建立的人类—森林机构界面的完善。

林业专业人员中有一个更为广泛的认识，那就是，林业现在是多学科，而不是独立的。对于多

^① 自己的人。

方参与，林业工作人员的态度现在更为开放和乐观，许多地区林业官员，至少在实践中，还是享有一种地区林业的利益相关者之间相互支持、合作与和谐的肯定的文化。

4. 系统和结构四分图 该系统 and 结构四分图解释了一个组织或社区的结构、程序、系统、规则和政策，它反映在社区林业 25 年所发生的重大的体制变化中。在这一四分图中，可以观察到重新发明过程中的大部分的变化和影响。

1988 年林业总体规划所进行的政策转变，以及在以后 17 年里所进行的立法、方针和程序，是系统和结构中观察到的最重要的变化。这些变化共同导致了具有基本能力和民主的社区森林用户团体的建立。在本国的其他所有民主机构都处于瘫痪状态时，许多社区林业从业人员对于社区森林用户团体仍然民主而颇为自豪。

林业机构也发生了一些内部的变化。其中最重要的是，林业工作人员和公众之间沟通的模式发生了变化，许多培训课程和讲习班的目的都是为了在不同层面上加强沟通。纵向交流没有多大变化，但地区间平行机构、民间社会和社区之间的横向沟通已经大大增强了。内部改革还体现在决策权的变化上。以前，对于谁应当有权把森林转变为社区，存在着很多争论和不明确的事情。在相当长的一段时间内，权力仍然属于各区域主任。但是，1993 年森林法颁布了一项具有进展性的规定，将转变森林的权力授予地区林业官员。规则和权力这样移交给了地区林业官员，他们不需要林业部及森林和土壤保持部的任何指示来实施社区林业方案了（A. L. Joshi，个人采访）。

八、林业总体规划中重组设想的成效

各级人员完全接受林业总体规划的过程非常缓慢。当规划进程于 1986 年开始时，就有人驳斥条例十分琐碎。当 1988 年，财政部和国家计委提出了林业总体规划的草案时，大部分的怀疑论者开始转变立场（Taylor，1993）。20 世纪 90 年代，历届政府都负责过该规划，并进行了一些改革，其中最重要的是 1993 年森林法案和 1995 年森林条例的编制，随后 1996 年的立法和指导方针极大地推动了重组过程，这项立法不仅符合林业总体规划，而且比以前更加进步，因为它没有限制森林的转让，并扩大了社区林业的范围，使之超过了生活的需要。1993 年的森林法案使得林业部的新政策、新体制的任务合法化，并为林业部工作人员确立了新的角色，模棱两可的情况不复存在。“现在没有任何主张否为，赋予社区控制其森林的权力是一个确保山上的森林可持续管理，从而为国家和地方社区带来利益的适当的、有效的方式”，从这种意义上来说，林业总体规划是成功的（D. Gilmour，个人采访）。

政策最突出的特点是同时将土地和社区林业的职权授予给一个机构——林业部（B. Pokharel，个人采访）。这一规定极大地影响了林业机构再教育和重新定位的进程。如果同其他国家一样有两个部门，那么林业官僚机构可能不会有再培训机会。此外，两个部门之间还可能会有许多无用的矛盾和紧张的关系。相比之下，Jim Bampton（个人采访）认为，地区林业官员的职责应当被细化以改善运作情况。他认为，地区林业官员应该更关心规章条例和森林管理，应被分配到社区森林用户团体或其他森林管理单位。

实施林业总体规划的林业机构没有很好地规划重组，没有有效地确定角色以及实施不同角色的能力（N. K. Shrestha，个人采访）。然而，部门和几个单位的建立是符合林业总体规划的，虽然其目前的组织模式与最初的提议完全不同。可以说，目前的模式是根据实际经验建立的，能够更有效地满足目前的需要，但它是否是一个迭代学习和执行的进程还是个疑问。

尽管这样，人们认为社区森林用户团体的建立和非政府组织进入到林业部门都对社区林业产生了积极的影响。通过对话、交流、辩论和争执，民间社会对于林业机构的改革和重新定位作出了很大贡献（N. Timsina，个人采访）。Don Messerschmidt 认为，“尼泊尔的林业遇到的最好的事情是社区森林用户团体”，这与 M. R. Banjade 的观点相一致（原文如此）：“如果社区森林用户团体未建立，那么森林的官僚机构和社区林业政策变化将会有更多的倒退”（M. R. Banjade，个人采访）。通常情况下，社区森林用户团体强烈反对政策的变化，比如 1993 年森林法案的修订和财政条例

(政府征收社区森林用户团体森林产品销售额的 40% 的赋税)。虽然政府森林官员中对于社区森林用户团体仍然存在很大的争议, 不过现在好像不痛恨了, 现在他们之间的合作相当多, 以下几个例子便是很好的证明: 出现几个工作组、联合举办讲习班, 比如第四次全国社区林业讲习班和最近修订清单准则的过程。

社区林业中所取得的与角色转变相关的成就非常显著, 约有 1/4 的国家森林(保护区系统以外的森林) 目前由遍布尼泊尔的 14 000 多个社区森林用户团体管理。从区域面积来看, 他们管理着 120 多万公顷的森林, 尼泊尔大约 35% 的家庭都参与了管理过程。Kanel (2004)、Kanel 和 Niraula (2004) 指出了三个主要的社区林业所取得的成就:

①移交的森林的状况已经大为改善, 这些森林的生物量、植被和生物多样性, 与毗邻的国家森林相比都大大提高了。

②该社区森林用户团体, 在销售林产品时, 以名义价格进行彼此之间的交易, 而以富有竞争力的价格卖给外人, 他们每年挣的钱超过了 1 000 万美元。他们把钱花在森林保护、社区发展、地方基础设施和减少贫困等方面。

③社区森林用户团体, 是目前唯一的关于土地的民选机构, 他们是农村发展, 社会动员和审议的切入点。

在教育 and 重新定位方面, 林业科学研究所拥有林业部门最强大的人力资源阵容, 林业科学研究所的教育没有与目前林业发展的需要相融合 (K. Shrestha, 个人采访), “目前林业科学研究所与森林和土壤保持部的专业的相互作用和合作交流是很有限的, 林业科学研究所与森林和土壤保持部在业务上有高层次的联系, 但是林业科学研究所工作人员以及林业部门的从业人员之间的实际联系很少。有限的合作确实存在, 这些合作更多的基于个人而不是机构合作, 如果机构之间进行合作, 就可以让森林和土壤保持部职员偶尔在林业科学研究所作客座报告。缺乏联系导致一些课程陈旧过时, 也不能为学生提供现代的工作需要的技能。最近进入林业部门的林业科学研究所的学生缺少必要的技能和知识。”(森林和土壤保持部, 2004)

有一段时间社区林业并没有包含在林业课程中, 直到最近, 招聘了森林服务研究人员后社区林业才开始研究 (R. Pokharel 和 K. Dahal, 个人采访)。林业科学研究所一直是系统中最具反抗性的部门, 其拒绝课程设置上实质性变化的做法是错误的。林业科学研究所教员把山区森林管理的新方法看做一种从“正当”林业有趣的转移, 很长一段时间他们都没有认真考虑这一问题 (D. Gil-mour, 个人采访)。最近, 林业科学研究所才意识到需要审查课程设置, 并召开了一个由国家林业部、林业部门及林业项目代表参加的重要会议, 大会提出了全面的建议, 但课程发展中心并未受到多大影响, 因为其没有接受建议中的变动。

培训和重新定位已经成为林业总体规划的重点工作, 林业工作人员有必要承担起调解人和推广员的新角色。20 世纪 90 年代中期之前, 培训的重点都是改变态度, 并重新向以人为本的做法定位。高级工作人员也可以选择参加一些这样的会议, 作为他们自己培训内容的一部分。在社区林业工作的经历使许多人认识到, 不同的技能在森林管理过程中是必要的。这些技能中的许多能力, 如调查、库存和管理森林(包括非木材产品), 是技术性的, 而不仅是一些社会数字(如对性别和平等问题的敏感性等), 是参与性农村评估、团队建设、教员沟通和培训过程中所必需的。目前, 森林和土壤保持部下属的人力资源开发和培训部门监督着中央和区域培训中心的培训工作。除这些培训内容外, 所有的社区林业项目还通过培训、教育和研讨会的方式来加强林业工作人员的能力。最近, 森林和土壤保持部编制和批准了《2004 年人力资源战略》, 目前正在征集建议, 该战略的重点是提高该部及其工作人员能力。然而, 由于该战略中的许多要素被归入了更广泛的治理系统中, 所以它超出了森林和土壤保持部的能力 (K. Shrestha, 个人采访)。

九、困难和挑战

社区林业运动的势头似乎自 20 世纪 90 年代中期以来开始下降: 森林管理中的机构重组和模式

转变不是一个直线过程，发生的跌宕起伏都与政策的修订和组织改革有关。一些在林区工作的人员感觉社区林业的动力是从 20 世纪 90 年代后期开始下降的，而不是 20 世纪 90 年代初。有一种看法认为，自 1998 年以来，政府做了一些违反林业总体规划精神和森林法的决定，以此试图加强对社区林业的控制。Ojha 等（2005）列出了 1998—2004 年间的这些决定（表 2），从中可以看出政府是如何试图控制社区林业的。Netra Timsina 对其中的一个有争议的决定进行了解释：“1990 年运动过程中摧毁的政客和官僚之间的庇护关系在 20 世纪 90 年代中期得以恢复。20 世纪 90 年代，当时的尼泊尔大会党政府组织了人民运动，消除了高层官员，官僚主义因此在当时削弱很多。通过全民表决产生的政府做出的决定必将有利于人民，因此这个时期颁布了最进步的法律条文，官僚们也不能有任何抵抗。然而，由于政治的流动性，20 世纪 90 年代中期许多腐败政客权力已很大，使政府变得不稳定。所有这些因素都有利于官僚机构重新控制社区林业”。

然而，政府官员认为，国家不是试图控制社区林业，而是吸取经验教训，纠正错误，以提高其管理的职能。对于社区林业决策者和从业者来说，如何恢复动力并进行协调是迎接这一挑战的两个关键方面。

表 2 1996 年以来森林政策回顾

森林政策决议	决策部门	决策主要内容
区域外林产品销售	森林和土壤保持部	未满足本地社区及邻近地区需求之前，社区森林用户团体不能在其他地区销售林产品（1996 年 4 月）
木材销售的垄断权	内阁	尼泊尔木材公司被授予社区森林用户团体以外的木材销售和分配的垄断权（1998 年 2 月 9 日）
1993 年森林法案第一次修正	议会	修正法案限制了社区森林用户团体的一些权利（1998 年 12 月）
采伐限令	森林和土壤保持部	限令适用于包括社区森林在内的各类森林（1999 年 11 月 1 日）
特莱受限的绿色砍伐社区林业	森林和土壤保持部	由于退化的土地远离丰富的森林，特莱社区林业受到限制（2000 年 4 月 28 日）
森林调查	林业部	一项强制性的复杂而详细的方针（2000 年 9 月）
1993 年森林法案第二次修正		旨在削减社区森林用户团体的权利但没有批准（2001 年 2 月）
社区森林用户团体收入共享	森林和土壤保持部和林业部	政府财政规定出售给政府的剩余木材中，收益的 40% 共享（2003 年 7 月）
森林合作管理方针	森林和土壤保持部	特莱新森林政策实施指南（2003 年）
地区森林协调委员会	森林和土壤保持部	一种管理地区一级的多方规划协调的新指南
社区森林用户团体收入分配指导	林业部	这一条例将政府财政收入分享的出售剩余木材收入的比例减少到 15%，并且只有两个树种（2005 年 7 月）

资料来源：Ojha 等（2005）和 Chapagain 等（1999）。

1. 社区森林用户团体级别的委托代理问题 像社区森林用户团体等地方级的基层组织，面临着委托代理问题，这些问题通过对决策的参与权和地方精英的既得利益表现出来。

2. 社区森林用户团体的基金管理以及将社区林业与减贫相联系 社区林业资金的挪用率正在增长（Shrestha, 2005）。如何强化这些机构对于森林使用者，特别是穷人、弱势群体和妇女的责任与义务，依然是个挑战。加强社区森林用户团体委员会的代表性，同建立社区、政府和森林管理部门之间的信任和更为紧密的关系一样，都是这项工作的一部分，这样就可以使得改善森林管理的收益

直接用于减贫。把社区森林分配给穷人和边缘化群体，并通过当地供应商为他们提供信贷和其他服务，可以帮助改善森林管理，同时减少贫困。

3. 提高社区森林的产出 虽然加强植树造林可获得效益，但是很多社区森林并未得到有效管理而提高产量。人们面临的挑战是管理森林，从而提高林产品的产量并满足穷人的需求。任何盈余都可以出售，并对那些有利于穷人的计划要进行再投资。

4. 加强透明度和问责制 随着来自森林的收入的增加，社区森林用户团体的决策变得更为复杂 (Shrestha, 2005)。出售林业产品以及资金分配的透明度变得非常重要。承包商、社区森林用户团体委员会和地区林业官员的工作人员，可能会形成联盟，企图向社区森林索要租金。在这个阶段，公共审计和非政府组织的促进作用就变得非常重要。成立地区和乡村级的论坛进行审议和谈判，可以加强社区森林用户团体的透明度和问责制。

5. 在特莱社区林业移交所引起的争议 在 2000 年，内阁决定将特莱森林移交给地方社区，引起了争议。在 20 个特莱地区，还有 380 多个合法的社区森林用户团体，但是现有的森林（约 48 500 公顷）由于内阁的决定还没有被移交。还有一些“非正式”社区森林用户团体，他们没有在林业部登记，却仍旧保护着“他们的”森林。在特莱所面临的挑战更多的是解决所谓的“远程用户”的困境。这可以通过社区森林用户团体和远程用户（与剩余森林有一定距离的用户）之间的利益共享机制来实现。事实上，在特莱东部（莫让地区）的一些社区森林用户团体正在尝试这种方式。尽管直接参与远程用户的日常森林管理活动的成本可能太高，但是他们所提供的关于控制森林盗窃和侵占的帮助却非常有用，这样可以弥补成本过高的缺陷。随着社区森林用户团体成员和远程用户之间的紧张关系得到缓解，特莱的社区林业就可以正常化了。不过，决议不会解决财政收入损失的问题。

十、经验教训

1. 社会甚至常规林业机构的改革都不是线性的，而是一个迭代和“认同”的过程 有些集中性的意见认为，社区林业给尼泊尔的森林管理带来了根本性的转变。这种转变观点认为，在林业发展的过程中，体制创新或改革应先于技术创新。由于农村人口需要依赖森林来维持生计和生态服务，因此，应该由他们来负责森林的管理和利用。参与过程中涉及到体制创新，这种体制应该赋予当地人民在决策和利益分享过程中的发言权。这种管理体制可以鼓励当地人更好地管理和可持续利用森林资源。

2. 在林业机构的改革或创新过程中，森林利益相关者之间进行谈判和建立共识是必不可少的 尼泊尔的社区林业最初是由森林官员领导的，通过安排大量的林区工作人员来内化社区林业的概念，以及对林区工作人员进行培训，对推动社区林业发展的效果超过政府直接控制。

3. 转让产权是调动森林使用者积极性的关键 在发展中国家，森林面临着排外和砍伐的难题。尼泊尔森林法和其他国家条例允许当地人民自己组织起来参与到社区森林用户团体中，这是一个地区林业官员法人登记的团体，通过这一举措，试图解决以上两个难题。加入团体后，这些群体内的家庭就有权利和义务来管理移交给他们的森林。社区森林用户团体必须制定和批准森林行动计划，这些计划包括砍伐时间表的制定，以确保森林的可持续管理，同时，社区森林用户团体还需要监督和促进规章的执行。地方一级的森林管理权力下放给社区森林用户团体，他们需要在实施森林计划的限制范围内执行管理权。总之，森林利用和管理权都移交给使用者，但用户团体不能将土地出售，也没有权利将其转换为其他用途。

4. 社区林业是一个体制建设的过程 在尼泊尔地区，社区林业的一个显著特点就是所有森林产品可以使社区森林用户团体的每位成员受益。社区森林用户团体的成员可以自己使用森林产品，也可以将其出售给社区以外的人，由此获得的资金可用于森林或社会发展相关的活动中。团体中的所有用户会选举 11 名成员成立一个委员会，由委员会来执行社区森林用户团体的决定，即委员会成员对社区森林用户团体负责。因此，社区林业也是一个最低一级的管理机制，它有助于村级社会资本的发展，这也是一个将权力下放给由民主选举产生的地方一级机构的独特模式。

5. 社区有合法权利管理和利用森林 森林法、森林相关法规和现有的准则明确并详细的规定了森林转让的过程以及随之给社区森林用户团体带来的权利和责任。这种收益与印度联合森林管理中政府授予的权利（人们可以进入森林）不同，尼泊尔的社区人员具有法律权利。如果政府作出的决定违反森林法和相关条例的规定，他们就可以对其提起诉讼。事实上，在2001年就发生过一起类似的事件，原因是内阁做出了一个决定，对社区森林剩余木材的销售征收40%的税款。最高法院判决（2003年3月28日）撤销内阁决定，并指出，对社区森林的森林产品征收销售税是违反森林法规定的。后来，政府增加了金融法的规定，指出对特莱地区两个物种（*Sal* 和 *Khair*）的剩余木材征收15%的销售税。

6. 林业职能的分类成为林业管理改革的重点 在尼泊尔，森林管理的传统模式需要至少分为三个职能，并由不同的机构来执行。

①管理和制定政策（有利的环境）的职能应该由该国政府执行。

②森林管理职能应该下放到社区组织，应该增强他们的能力，政府林业工作人员应重新定位并进行再培训，以执行新的职能。

③林业协会、社区森林用户团体联合会或非政府组织应作为这些森林管理组织的顾问。由此，可以改善森林的管理，并提高和增强社区解决传统森林管理过程中固有的开放准入问题的能力。

7. 由于维持现状通常会的首选，重新定位和转换角色是痛苦的 地区林业官员和护林员的身份确定，以及公众的看法都是很重要的。即使在社区林业实施的25年后，民间社会团体和专业人士还是会地区林业官员分为三大类，即开放的以发展为核心的官员、传统的控制型官员和混合型官员（P. Neil, 个人采访）。他们还会在部门中发现两个不同的模式，一个有利于社区林业的发展，另外一个则相反（B. Bhattarai, 个人采访）。

8. 重组是一个连续的过程，所以保持动力至关重要 在对尼泊尔森林进行管理的过程中，林业机构和社区森林用户团体的重新组织是一个持续的过程，需要依靠林业工作人员、社区森林用户团体、非政府组织以及非正式和正式的规则与政策共同协调完成。制定游戏的规则和角色似乎与玩游戏同样重要，因此，保持动力面临着挑战，这就要求主要工作人员以及各部门和社区一级的精英在执行过程中不能只考虑自己利益。伴随着林业机构重组过程中所发生的模式转变，将会继续使图1中四个象限的特点同时发生改变。尼泊尔地区的独特之处就是林业机构拥有大量的典型并自己创造了一些典型，这使得林业部门似乎不太可能再倒退回旧的管理模式。

◆ 参考文献

- Bampton, J. & Co-workers.** 2004. *Terai Community Forestry — National Community Forestry Workshop*.
- Bartlett, A. G. & Malla, V.** 1991. *Local forest management and forest policy in Nepal*. Discussion Paper No. 2/91. Kathmandu, Nepal-Australia Community Forestry Project.
- Beckhard, R. & Pritchard, W.** 1992. *Changing the essence: the art of creating and leading fundamental change in organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Bista, D. B.** 1991. *Fatalism and development: Nepal's struggle for modernization*. Calcutta, India, Orient Longman.
- Bonita, M. & Kanel, K.** 1987. Some views of the Master Plan for Forestry Sector Project on community forestry. *Banko Jankari*, 1 (4): 76 - 81.
- Chapagain, D. P., Kanel, K. R. & Regmi, D. C.** 1999. *Current policy and legal context of the forestry sector with reference to the community forestry programme in Nepal*. A Working Overview. Kathmandu, SEEPOR and PRO PUBLIC.
- Eckholm, E. P.** 1976. *Losing ground*. New York, Worldwatch Institute, W. W. Norton.
- Food and Agriculture Organization (FAO)** . 1978. *Forestry for local development*. FAO Forestry Paper No. 7. Rome, FAO.
- Gilmour, D. A. & Fisher, R. J.** 1991. *Villagers, forests and foresters: the philosophy, process and practice of community forestry in Nepal*. Kathmandu, Sahayogi Press.
- Griffin, D. M.** 1988. *Innocent abroad in the forests of Nepal: an account of Australian aid to Nepalese forestry*. Canberra, ANUTECH.

- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243 – 8.
- His Majesty's Government (HMG)** . 1986. *Four special study reports by national consultants for the CFDP*. Miscellaneous Document No. 45. Kathmandu, HMG/UNDP/FAO Community Forestry Development Project.
- HMG.** 1988. *Master Plan for the Forestry Sector Nepal*. Kathmandu, Ministry of Forests and Soil Conservation.
- Joshi, A. L.** 1993. Effects on administration of changed forest policies in Nepal. In K. Warner & H. Wood, eds. *Policy and legislation in community forestry*. Proceedings of a workshop held in Bangkok from 27 to 29 January 1993.
- Kanel, K. R.** 2004. *Twenty five years of community forestry: Contribution to Millenium Development Goals*. 4th National Workshop on Community Forestry, 4 – 6 August 2004, Kathmandu, Nepal.
- Kanel, K. R. & Niraula, D. R.** 2004. Can rural livelihood be improved in Nepal through community forestry? *Banko Janakari* Vol 14 (1): 19 – 26.
- Kuhn, T. S.** 1970. *The structure of scientific revolutions*. 2nd edition. Chicago, The University of Chicago Press.
- Mahat, T. B. S. , Griffin, D. M. & Shepherd, K. R.** 1986. Human impact on some forest of the Middle Hills of Nepal. 1. Forestry in the context of the traditional resources of the state. *Mountain Research and Development* , 6: 223 – 232.
- Mahat, T. B. S. , Griffin, D. M. & Shepherd, K. R.** 1987. Human impact on some forest of the Middle Hills of Nepal. 4. A detailed study in South East Sindhu Palchok and North East Kabhre Palanchok. *Mountain Research and Development* , 7: 111 – 134.
- Malla, V.** 1992. *The changing role of the forest resource in the hills of Nepal*. The Australian National University, Canberra. (Ph. D. thesis)
- Manandhar, P. K.** 1980. *Introduction to policy, legislation and programmes of community forestry development in Nepal*. Field Document No. 1. Kathmandu, Community Forestry Development Project.
- MFSC.** 2004. Human Resource Strategy for Ministry and Forests and Soil Conservation. Unpublished document.
- Ojha, H. , Timsina, N. , Khanal, D. & Cameron, J.** 2005. *Understanding environmental governance from deliberative democracy perspective: the case of forest policy making in Nepal*. A Policy-Practice Outlook No 1. Nepal, ForestAction.
- Ostrom, E.** 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collection action*. USA, Cambridge University Press.
- Pokharel, B. K.** 1997. *Foresters and villagers in contention and compact: the case of community forestry in Nepal*. School of Development Studies, University of East Anglia, Norwich, UK. (Ph. D. thesis)
- Pokharel, B. K. & Niraula, D. R.** 2004. Community forestry governance in Nepal: achievements, challenges and options for the future. In *Proceedings of the fourth national workshop on community forestry — 25 years of community forestry: contributing to Millennium Development Goals*. Kathmandu, Community Forestry Division, Department of Forests.
- Pradhan, R.** 1993. The Jagir culture in Nepali organizations. *The Kathmandu Post* , 6 June 1993.
- Pradhan, R.** 1996. Chakari, Karma and Ke Garne. *The Kathmandu Post* , 13 April 1996.
- Pradhan, R.** 2003. Why Soft is So Hard? Integrating the Subjective and Objective Worlds. Unpublished document.
- Senge, P. & Co-workers.** 1999. *The dance of change: the challenges of sustaining momentum in learning organizations, a fifth discipline resource*. London, Nicholas Brealey Publishing.
- Shrestha, K.** 2005. Evaluation of Ongoing Performance of Strengthening the Role of Civil Society and Women in Democracy and Governance (SAMARPAN) Project, Nepal. Submitted to SHRESTHA Nepal.
- Taylor, G. F.** 1993. Forests and Forestry in the Nepal Himalaya; Reflections from the Banks of the River Niger, Downstream from Timbuktu. Unpublished document.
- Wheatley, J. M.** 2002. *Turning to one another: simple conversations to restore hope to the future*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers Inc.
- Wilber, K.** 1998. *The eye of spirit: an integral vision for a world gone slightly mad*. Boston and London, Shambala.
- World Bank.** 1978. *Nepal staff project report and appraisal of the community forestry development and training project document*. Washington, DC, World Bank

附录 1 专家名单

姓名及职位	姓名及职位
Peter Neil 先生 项目协调员 生计和林业项目	Bigyan Acharya 博士 环境和林业项目专家 美国国际发展机构
Bharat Pokharel 博士 项目管理员 尼泊尔—瑞士社区林业项目	Narayan Kaji Shreshtha 博士 社区林业专家 妇女运动联合会
Amrit Lal Joshi 先生 社区林业专家	Roshana Pokharel 女士 护林员，加德满都地区森林办公室
Kanaihya Raj Shrestha 先生 规划官员 人力资源发展和培训部	Kalyan Dahal 女士 护林员，加德满都地区森林办公室
Navaraj Baral 先生 自然资源管理专家	Padam Bahadur Chand 先生 高级森林管理专家 尼泊尔—澳大利亚资源管理和生计项目
Hukum Bahadur Singh 先生 社区森林专家	Bhola Bhattarai 先生 社区森林用户团体联盟秘书
Netra Timsina 博士	Don Messerschmidt 博士
Mani Ram Banjad 先生 森林行动	人类发展学和社区林业专家
Don Gilmour 博士 林业顾问	Rauno Laitalainen 先生 组长，1988 年林业总体规划编制项目组
Abhaya K. Das 博士 教授，林业研究所，博卡拉	Baban Prasad Kayastha 先生 森林和土壤保持部前部长
Riddish K. Pokharel 博士 副教授，林业研究所，博卡拉	James Bampton 先生 特莱林业顾问，LFP
Jagganth Koirala 先生 地区林业官员，卡斯基地区森林办公室	

附录 2 概念和术语

村务委员会

村务委员会是最基层的政治组织，管理 9 个按区域划分的行政区。11 名推选出的成员管理村务委员会，其中有 9 个行政区的 9 名区官员，另外还有一位村长和副村长（Pradhanpancha 和 Upa Pradhanpancha）。1989 年恢复多党民主自治后，村务委员会体系被废除。现在乡村发展委员会取代了村务委员会。

村务委员会森林

任何森林，有 2/3 需要种植的，被移交给附近的村务委员会管理、保护和利用的，叫做委员会森林。

村务委员会保护森林

任何森林，凡是需要保护或者密集种植并移交给附近的村务委员会来管理、保护和利用的叫做村务委员会保护森林。

1993 年森林法案

森林法案于 1993 年公布，是尼泊尔现行的社区森林项目得以平稳运行的基础。该法案同时为政府管理的森林、保护林、出租的森林及宗教林的经营管理提供指导。

1995 年森林条例

森林条例是依据 1993 年森林法案制定的，这些条例为尼泊尔社区森林项目的实行提供指导，同时解释了政府管理的、受保护的、出租的森林及道观森林的运行。

社区森林

社区森林是国有森林的一部分，由当地使用者组织成法律上认可的独立自主的社区森林用户团体来管理和利用。该团体有组织宪章，并对所负责的国家森林负有管理职责。当国有森林转化成社区森林时，地方森林管理人员需要考虑可获得性及村集体距森林的距离、使用者在管理森林时的兴趣及管理能力。社区林业项目的目标是在森林的发展、保护和利用中为当地森林使用者团体带来集体收益。

社区森林用户团体

社区森林用户团体是一个由居住在特定森林区域并由 1993 年森林法案认可的一些家庭组成的独立自主机构，该团体对移交到它们手中的特定社区森林负责。用户团体的章程明确了该团体的民主功能，其成员有立法权，这一点在实施规划中已经提到。成员可以按照团体自己制定的内部价格使用林产品，也可以将剩余林产品按照市场价格出售。该团体设有基金，林产品销售收入及其他来源都需要存入基金，这些基金可以用来开展森林保护及社区发展活动。

社区森林用户委员会

社区森林用户团体委员会通常由用户选举或者推荐产生，以有效地执行社区森林用户团体的日常活动。委员会大概有 11 名成员，他们是社区森林用户团体的主要执行力量。按照森林法案和法规，委员会没有一点法律权力，但是他们行使由用户团体和上面提到的经营规划赋予的权力。据报道，社区森林用户团体的大多数执行成员是精英或者富人，他们不会代表穷人、妇女和社会弱势群体的利益。

经营规划

由用户体起草的在地区林业官员认可的权限范围内管理特定森林的法律文件。通常，规划将指导管理一个特定的社区森林 5~10 年。

社区森林移交给用户团体的过程

社区森林移交给用户团体需要以下几个主要步骤：

向地区林业官员提交意向书 首先，居住在森林附近的地方社区成员需要向地区林业官员递交一份申请，表达其管理周边森林的意愿。

移交调查 一旦地区林业官员接到意向书，护林员（森林技术员）将被派去协助社区确定森林的传统使用者以免其被排除在用户团体之外，护林员同时协助使用者筹备成立用户团体。

成立用户团体 一旦确定了所有的传统使用者，就要制定成立社区森林用户团体的章程。然后，用户团体必须按照 1995 年森林条例规定的形式向地区林业官员提交申请。章程除了包括用户团体的信息外，还包括其他一些信息：①森林管理的目标；②用户团体的权利、责任和义务；③森林保护措施；④资金利用措施等。一旦用户团体成立并且其章程登记备案后，它将被地区林业官员正式确立合法化。用户还将被发给登记证书以作为用户团体成立的证明。

制定经营规划 按照使用者的需求及森林的生产能力，在当地护林员的协助下，使用者起草一份简单的森林管理计划。经营规划的制定非常重要，因为使用者将据此管理森林、获取林产品。制定经营规划时，必须估计年产量。经营规划的主要内容包括森林管理目标、粗略的森林地图、森林区划以及在森林管理中需要遵循的林学原理等。经营规划制定好后，使用者必须将其提交给地区林业官员来审核批准。

森林的移交 如果地区林业官员认为经营规划能使条例程序更有效，那么就批准规划，并以 1995 年森林条例规定的转让形式将森林交给使用者团体。因此，使用者必须按照被认可的经营规划来管理森林和开发利用林产品。如果经营规划需要修改，使用者团体可以告知地区林业官员，并按照 1995 年的森林条例进行修改。如果没有遵循经营规划，政府可能收回社区森林，但需要将这些森林移交给另外一个社区森林用户团体。换句话说，一旦森林被移交给一个团体，政府将不能再像政府管理的森林一样利用它。这片森林将长期保持其社区森林的性质。

6

马来西亚沙捞越的机构重组

Barney Chan^①

事易时移。

(Frank Norman, 1959)

一、概 述

沙捞越负责林业的首席部长是变革的发起人，最早是对国际社会强烈批评马来西亚沙捞越的伐木业做出的反应。随后，通过国际热带木材组织（ITTO）在沙捞越开展的项目，明确指出了可能的改革领域。

ITTO 沙捞越代表团（1989 年至 1990 年三次组团前往沙捞越）提出过三次重要的建议，为此在沙捞越实施了六个 ITTO 项目，其中之一就是研究沙捞越的人力资源需求，以满足其可持续森林管理的需要。

首席部长意识到需要建立一种灵活的新型模式代替僵硬的政府部门用来应对快速变化的环境，即创建一种独立性的组织，并使之能够融入私营部门的环境中进行运行。

为了与这种新模式相协调，现有的林业部需要缩减，它的运行职责归属于新近成立的沙捞越林业公司（SFC）。在一种创新的协议下，私营公司——沙捞越林业私人有限公司归 SFC 所有，并推荐管理人员和普通职员到 SFC 工作，以执行和履行它的职责。

尽管目前想察觉到一些重要的变化还为时尚早，但还是可以看出因机构重组在服务提供方面的一些初步改进。

二、导 言

对森林可持续管理的需求是马来西亚沙捞越近来机构重组的核心。庞大而传统的林业部的大部分经营职权，已参照私营部门的经营原则，在很大程度上由更具活力的公司所替代。在创新制度协议下，SFC 的大多数职员都曾在已成立的私营公司工作，该公司由沙捞越政府间接持有。

三、沙捞越介绍

为了正确评估这种机构重组的复杂性，了解沙捞越的地缘政治是必不可少的。

1963 年 8 月 31 日，马来西亚联邦在三个现有的主权实体联合的基础上成立了，这三个实体是：马来亚、北婆罗洲和沙捞越（最初新加坡是马来西亚的一部分，于 1965 年脱离）。这种联合的独特之处就是考虑到北婆罗洲和沙捞越州比较小，相对而言不很发达。与马来亚的其他州一样，它们被授权持有管理林业和土地事务的权力。这意味着联邦政府不直接管理森林，而且来自林业的税收要交给州，而不是联邦国库，这些在马来西亚宪法中有明文规定。

国际贸易的管理和监督，以及与国家利益有关的其他任务，比如环境和社会事务，都由联邦政

^① 马来西亚，沙捞越，eSFM Tropics。

府和州政府依照相关联邦指令来进行管理。

由于行政人员的养老金由联邦政府来负责，所以行政事务工作人员的增加必须要经联邦政府的同意，这会影响到州行政事务内部的机构重组。

沙捞越州的土地面积约 1 230 万公顷，地处赤道边缘，位于婆罗洲岛。三个主要水系是拉让江、达斗和巴南河。由于江河运输对伐木搬运业至关重要，因此这三个水系划分了沙捞越木材工业的运营界限。

2000 年沙捞越的人口是 2 071 506 人（统计局，2000），具有广泛的种族多样性。沙捞越有 16 个主要民族，其大多数人口生活在森林里或在森林附近，许多人以森林为生，尤其是在农村地区。

沙捞越的森林（不包括棕榈油种植园）面积占土地面积的 71%。2005 年，沙捞越采伐了 1 200 多万立方米的木材，其中除了 100 多万立方米的成材外，还加工和出口了近 300 万立方米的胶合板（沙捞越木材协会，2006）。其他出口木材包括装饰压条、木钉和家具等。2005 年的木材出口总额为 18.7 亿美元^①（沙捞越木材协会，2006）。

沙捞越有近 600 万公顷的永久森林财产（PFEs），每年产原木 920 万立方米。ITTO 派往沙捞越的代表团证实其能维持这一产量水平（ITTO，1990）。不属于永久森林范围的农业转换区和国有森林每年也生产约 300 万立方米的原木。但是，这些产量被认为是不具可持续性的。

四、沙捞越的 ITTO 项目的重要性

1. ITTO 在沙捞越的任务 1989 年 5 月在科特迪瓦首都阿比让举行了第六届国际热带木材理事会，会议期间，沙捞越首席部长以个人名义邀请 ITTO 派一个代表团访问沙捞越。这种做法在一定程度上是要证明国际社会对沙捞越伐木业的强烈批评是错误的和没有根据的。

按照理事会决议，ITTO 组建了一个代表团，目的是评估马来群岛沙捞越的热带森林和森林遗传资源的可持续利用和保护以及生态平衡的维持，并为进一步加强包括国际合作与援助领域在内的森林可持续管理政策和实践提出建议（ITTO，1990）。

代表团由 10 名不同专业的专家组成。这些专家分成三组分赴沙捞越的各个地方调查，每组的调查历时两个星期。在沙捞越，专家走访了包括政府、当地社团、木材部门和非政府组织在内的许多相关人员。

通过调查分析，ITTO 代表团做出的最终评定是，沙捞越森林的可持续经营取得了一定的成绩，ITTO 代表团认为需在以下三个重点领域采取紧急行动（第三点非常切合这次案例研究）才能达到满意的结果。这三点概括如下：①控制山区龙脑香科树木的采伐；②改善集水管理和控制伐木作业；③增加林业部门的工作人员以确保“控制采伐作业，提供专门技术培训和教育以及开展研究工作”。

代表团在 1990 年 5 月公布的总结报告中提出几项建议，其中特别重要的是加强林业部在以下几个方面的建设：①控制；②计划；③研究；④教育和培训；⑤公共关系。代表团强调仅靠增加林业部的工作人员就能解决。

尽管州政府接受了 ITTO 提出的所有建议，但需要特别关注的是林业部工作人员的增加意味着要密切牵连到公共机构的资金和总规模。

ITTO 代表团的报告于 1990 年 5 月在印度尼西亚巴厘岛举行的理事会会议上提出、讨论和采用。在随后的理事会会议上，国际社会响应并主动提供资金来源，开展了六个 ITTO 项目，以实施 ITTO 代表团提出的建议。

2. 人力资源开发研究 ITTO 项目的关键（个案研究）是关于沙捞越林业部门人力资源开发的研究。ITTO 把该项目总结为“在各个方面为培训和再培训人员提供充分适当的帮助，使他们有能力重建州林业执行部门，直接和卓有成效地过渡到可持续的森林管理”（ITTO，1992）。

^① 68.5 亿马来西亚令吉，用 2006 年汇率兑换：1 美元=3.66 马来西亚令吉。

ITTO 项目完成的一个预评估，分析结果表明“林业部没有足够的人员对伐木作业进行监督和控制”（ITTO，1992）。州当局承认这个事实，但是不愿增加雇员来达到预期的目标。在林业部增加雇员意味着州行政事务的增加，另外还有两层含义：不仅需要联邦政府支持的增加（因为联邦政府管理着国家所有行政人员的养老基金），而且也需要增加行政事务的其他部门，这是因为其他部门也要相应地增加人员。

此项目预评估后建议除了提供适当的培训外，林业部门必须改变结构以便于促进雇用必不可少的额外人员。这些额外增加的人员也许会改善看似早已有效的森林管理和控制运作系统，甚至会使森林管理更加有效。不管怎样，没有其他可选择的办法能解决所有的这些问题。

从成本和政治权宜来说，由于这种简便的途径不是很合乎人意，这就给州政府带来了难题，未来的州政府需要一个崭新和创新的工作方式。

五、沙捞越林业公司的成立

把 ITTO 项目研究的建议转变成为能真正落实的计划，这被证明是富有挑战性的。尽管州政府首席部长能明白其中的益处，但行政部门的其他人员并不情愿接受这种改变。这种不情愿可能被解释为：他们会更多地担心要离开他们舒适的环境，而不是实实在在地去关心具体的变化。毕竟从现状看，现有林业部的方式还在继续，大家还都认可。而且，工作人员主要是行政人员，他们所有的工作时间都是在这些机构里度过的。

州政府通过研究，选择采纳了 ITTO 项目所提出的几个建议，这也是州政府从经济学角度希望发展的领域，它与公共服务方面将发生的变化相吻合。为了实现这些目标，需要考虑以下几个策略：

- ①私有化，马来西亚已尝试和验证过的方法；
- ②企业化，马来西亚另外一种典型做法；
- ③私有化和企业化的混合。

在研究阶段，现有林业部的工作人员都处在不安当中，这是可以理解的，因为他们的就业前景难以预料。他们的顾虑可以被概括为以下三个主要方面：

- ①成为多余人员。不管依据什么理由，新机构不会选择雇佣他们。
- ②担心如果被安排加入一个新的创新机构。他们不为人所知。同时担心新领导对他们期望过高。
- ③担心现有“额外津贴”可能损失，比如房屋和汽车贷款的补贴，以及累计的年度假期。一些人担心工作资历的损失。

在研究期间，沙捞越林业部的就业联盟曾经抗议过，联盟领导人对这种潜在的变化感到不满。就业联盟的当务之急是保持联盟成员的工作职位，如有必要，就业联盟甚至会把州政府告到法庭。

最后提议了一种模式，也就是林业部的工作职能归属于另一个新近成立的公司。林业部经过简化，效率提高，它的主要职能基本上是用非常精简的人员执行适用于林业的法律（1954 年的森林法令，1998 年的国家公园和国家自然保护区法令和野生保护法令）。

同时，一个新公司，即 SFC 将担当州政府代表的角色，来履行 1995 年的沙捞越林业公司条例（第 17 章）里规定的职能或责任。在条例的第 10 部分，这种职能是这样规定的：

①担当政府代表的角色，并在行政管理、评估、征收和执行有关版权费、保费、酬金和其他应支付款或可征税方面提供服务，以及执行由林业法令、1998 年国家公园、自然资源法令和野生保护法令授予的其他职能；

②担当政府代表的角色，让所有的执照持有者、承包人、次承包者、执行者和那些参与砍伐和木材加工的人们服从所有与管理他们经营有关的法律和规章，还要遵守根据林业法令条款发放给他们的许可证或执照里包含或强加的条件、指令、计划和方案；

③担当政府代表的角色，执行林业法令、1998 年国家公园、自然资源法令和野生保护法令的各

项条款；

④实施和贯彻政府有关可持续森林管理、森林发展、重新造林以及林产品和资源某些特性的恢复和研究等方面的计划和政策；

⑤开展对包括森林野生资源和其他非木材资源管理在内的林业各个方面的研究；

⑥向政府提出建议，就涉及林业、森林管理、森林研究和发展以及提高林产品利用方面的一切事务；

⑦代表政府的利益，经营和管理所有的森林保护区、需要保护的森林、公共森林、国家公园、自然保护区、野生动物保护区，以及用于林业研究、娱乐和保护的区域；

⑧提供咨询服务；

⑨为林业和木材加工业的人力资源发展做好安排，并贯彻实施；

⑩履行由一些其他成文法授予公司的其他职责。

州政府创办并间接拥有了一个私营公司，即沙捞越林业有限责任公司，是一项辉煌的举措。州政府为 SFC 提供管理人员、普通人员和公司所需的一般人力资源来履行和实施它的职责。

沙捞越林业有限责任公司和 SFC 的重要差别在于管理的灵活性，也就是可以自主设立或删减工作岗位。直接在 SFC 就职将必须得到联邦政府的同意，因为它关系到联邦抚恤基金，而且每增加一个新职位，还会显著增加其官僚政治的需求。

沙捞越 Sdn Bhd 林业有限责任公司是一个依据公司法案于 1965 年建立的私营有限公司。该公司自己命名为 SARAWAK FORESTRY（公司的大写字母）。与所有的私营公司一样，SARAWAK FORESTRY 遵守马来西亚的就业法律，靠捐助准备金来发放其雇员的退休金。

SARAWAK FORESTRY 运用具体的工作准则（SFC，2002），很快对“老林业部门处理事情”的方法、行动和思维进行了重新设计，形成了一个现代的私营机构。这些准则是：

①2020 年展望原则^①和目标；

②国家的环境政策；

③可持续管理和保护管理的国际标准；

④SARAWAK FORESTRY 的展望、任务、目标和品牌平台；

⑤基于诚实、顾客至上、责任、酬谢和环境管理的商业模式；

⑥沙捞越林业公司条例所指定的主要职责。

表 1 列出了现有林业部门和已提议的 SARAWAK FORESTRY 之间的重大区别，这种变化的预期结果显示在右边一栏中。

在高级管理人员之间举行的自由讨论会上达成了 SARAWAK FORESTRY 展望声明：“要成为全球公认的热带森林保护和产品的领导者”。

表 1 什么将会改变

	林业部	SARAWAK FORESTRY
梦想	地方工作者	世界级工作者
战略	林业生产	森林保护
结构	政府公职的一部分	非政府公职的一部分
体系	不适当的信息技术，有限的执行度量	现代的信息技术，执行力度由关键绩效指标（KPI）度量
人员	公务员，林务官，当地人	由商业部门、管理者、林务官和当地人及外籍专家共同管理
技能	行政的、官僚的	授权的，富有责任的执行各种事宜
类型	终生工作制，几乎没有客户服务	顾客至上，企业家

资料来源：参考下载的 SARAWAK FORESTRY 报告、会议和年会。

① 2020 展望原则是指马来西亚计划在 2020 年实现“发达国家”地位的详细方案。

变革的最终结果是林业部门要执行各项规章和政策措施，SARAWAK FORESTRY 对执行的内容负责。

1. SARAWAK FORESTRY 的成立 沙捞越 Sdn Bhd 林业有限责任公司于 1997 年 11 月 21 日注册为私营公司。作为尝试，这不是一件简单的事情。早在几个月前，当一些困难暴露后，不得不对最初的职工安置计划进行修正和改善。

在沙捞越机构重组的早期阶段，一小部分资深的林业部门官员与一名外籍首席执行官（CEO）和若干顾问一道，开始设计 SARAWAK FORESTRY 的框架结构。已确定将由首席执行官对董事会负责，通过 6 个业务部门来实施首席执行官的以下意图，即：

- ① 可持续林业与其他指定任务；
- ② 安全性与资产保护；
- ③ 社区服务；
- ④ 保护区与生物多样性保护；
- ⑤ 应用林业科学与产业发展；
- ⑥ 战略规划、特殊方案与土地使用。

还成立了三个小部门，直接向 CEO 进行汇报：

- ① 信息交流与公共事务部；
- ② 质量保证与内部审计部；
- ③ 人力资源部。

公司再次举行了自由讨论会，以把展望声明转化成一项任务陈述来指导 SARAWAK FORESTRY 的工作。这项任务陈述是：“在保持经济、环境和社会利益平衡的同时，保护和开发沙捞越木材，做好各项服务”。

在自由讨论期间还提出的一项重要任务，就是如何管理新建机构的人力资源。换句话说，就是如何来激发以前行政人员的工作热情，以达到私营部门工作人员的工作水平和适应私营部门工作方式。很有可能的是，新建机构的大多数雇员将会从原来的林业部门召集。

高级管理者强调，对所有的雇员一定要建立起一套准则，并坚持下去。最初要选择好合适的雇员，然后进行教导和培训，才能取得完美的结果。显然，潜在的因素比较多，不过，为了鼓励工作人员，SARAWAK FORESTRY 决定采用一套相关准则，即：

- ① 诚实；
- ② 顾客至上；
- ③ 责任感；
- ④ 工作绩效；
- ⑤ 环境管理。

（沙捞越林业公司，2002）

这套准则被称为“I CARE”。实际上，在 SARAWAK FORESTRY，这套准则常用来作为一个日常战斗口号。除此之外，所有的雇员都要明白他们将毫不含糊地与国际标准相比较。

从老的林业部门选拔出来的工作人员都要被反复灌输这套“I CARE”准则。拟定了一套严格的目标大纲，目的是让新雇员牢记纪律的重要性，甚至是在看似常规的事情上（比如按时上班，实行标准责任制等）也要遵守。

适应新机构工作的过程比预想的要困难得多。不是每个在老林业部门工作的人都能在新机构里找到一个位置。在合适的候选人的认同和选用上，由州政府成立的编制委员会给予了帮助。该委员会由主管林业方面的领导担任主席，并从林业部门带两名官员过来，一名来自 SARAWAK FORESTRY，另一名来自州就业部。最终，整个就业被分为两个截然不同的阶段。

① 第一阶段 由编制委员会重新评估从林业部挑选的人，尤其是高级职员以及在关键位置上任职的那些人，SARAWAK FORESTRY 都要给他们提供固定的职位。这种方式不能完全如愿以偿，一些候选人并不接受这种直接的安排，因此，在 SARAWAK FORESTRY 不是所有的职位都满员。

多种理由可以来进行解释这一现象，但是最重要的或许是担心变化：在公共部门工作多年的那些人普遍担心无处可去，也担心加入的工作单位在本质上是私营部门。这个阶段于 2002 年底开始，大约在 2004 年第一季度结束。

②第二阶段 在第一阶段取得的进展不令人满意的话，州政府会按照行政事务规则，从林业部暂时调任一批高级职员到 SARAWAK FORESTRY 工作。“借调”的概念就是允许给已选到的高级职员一个体验机会，在 SARAWAK FORESTRY 这个新环境里工作 3 年，他们原先在林业部工作的所有津贴都保持不变。这种借调可以由借调职员本人、州政府或 SARAWAK FORESTRY 解除契约。在 3 年即将结束时，SARAWAK FORESTRY 将主动给借调者提供一个固定职位。这种做法证明是更加合理的，741 名候选人中有 480 名接受了这种借调方式（注：这些申请求职者中的一些人将在 2006 年年中干满 3 年的借调期，然后他们将决定是否继续留在 SARAWAK FORESTRY）^①。从林业部以外还需额外增加招聘大约 100 名职员。

第二阶段从 2003 年第三季度正式开始执行（这两个阶段的时间会有部分重叠，因为第一阶段职位的提供是逐步进行的，这意味着在这一阶段结束之前显然会出现职位空缺的问题）。

2. SARAWAK FORESTRY 的经营方式 SARAWAK FORESTRY 整个组织并不是按照一揽子改革计划进行运营的，它是逐渐一步步实施的，特别是让新职员能够适应新的工作环境。但是在过渡时期，最需要担心的是要确保木材产业中所有的部门能平稳地运行。运营时间表如表 2 所示。

表 2 SARAWAK FORESTRY 业务部门的运营时间表

日期	业务部门
2003 年 6 月 9 日	行政服务，保险与资产保护 战略规划，特殊方案与土地使用
2003 年 10 月 9 日	可持续林业与执行（税收部门）
2003 年 10 月 15 日	应用林业科学与产业发展
2003 年 12 月 17 日	保护区与生物多样性保护（南部地区）
2004 年 1 月 10 日	可持续林业与其他指定任务 (可持续资源管理与执行部门)

当机构正式开始运行时，会逐渐需要更多的职员使得 SARAWAK FORESTRY 中各部门得以运作。完全重建的这部分即复杂又很脆弱。复杂性不仅在于对职员的正确选择上，而且还在于他们来自哪里。

SARAWAK FORESTRY 人力资源部还面临的一个主要问题，就是如何估量这些雇员在新工作岗位和新工作环境中的表现。

关键绩效指标（KPI）被引进来作为衡量这些雇员工作的一个尺度，也可作为他们是否理解 ICARE 准则的一个判断标准。允许每一个雇员小组制定出客观度量他们自己业绩的绩效指标（例如，衡量一名研究人员的指标，除了别的指标以外，其中一项指标就是至少每年发表一篇研究论文）。

不过，尽管有筹备委员会的关照，把林业部的人员安置到 SARAWAK FORESTRY，仍存在不少问题。一些人批评说，SARAWAK FORESTRY 并不从原部门雇用合同制职员（注：在原林业部，一些职员是按短期合同进行雇用的，并不是作为公务员录用的）。一些林业部职员感觉他们在 SARAWAK FORESTRY 的工作比他们以前的职位要低一个档次，因此不太高兴，还有一些人声称，他们转到 SARAWAK FORESTRY 工作是“降级”。

3. 重组后的改进 在重组前后，并没有对原林业部和现在的 SARAWAK FORESTRY 的绩效进行客观度量的比较研究。然而，有间接的指标能做出一些判断表明总体是改进了。

① 由于多种原因，到 2008 年，大约有 35 名借调人员重新返回林业部。

4. 思维上的改变 SARAWAK FORESTRY 倾向于比原林业部更先进和更专业。SARAWAK FORESTRY 采用新的、现代的管理方法和理念，几乎不理睬原政府部门的一些做法。例如，新业务部门在他们的工作过程中执行 ISO 标准。在 ISO 标准下，工作流程显得更加透明，有助于管理者和用户以此进行很好的监督。遵守 ISO 标准意味着顾客（也就是木材业）更加有把握，例如，申请某一个许可证就可以在 ISO 标准下在具体期限内得以实现，而不是按照主管官员随意拟定的时间表进行。

5. 同工低耗（低成本和低劳动力） 从林业部和 SARAWAK FORESTRY 的年度预算以及他们的雇员人数来看，显而易见，在 SARAWAK FORESTRY 用更少的预算雇用较少的员工就能完成州政府基本上同样的工作量。表 3 中 2003—2005 年的数据显示了在选择雇员调配到 SARAWAK FORESTRY 工作之后，林业部的预算和其留下的员工数量。表 4 显示了 SARAWAK FORESTRY 的预算和雇员数量。

2005 年实现了人员调配的改进并达到合理化水平。在 2005 年，林业部和 SARAWAK FORESTRY 的员工数量总体都呈下降态势，与 2002 年（基准年）相比，他们的总预算同样下降。2002 年是林业部作为传统的政府部门依然运营的最后一年，也是 SARAWAK FORESTRY 开始筹备的一年。

表 3 沙捞越林业部（预算和员工数）

年	2001	2002	2003	2004	2005
年度预算（百万令吉）	72.30	73.52	71.09	26.61	27.11
员工数	1 501	1 487	1 185	960	649

来源：沙捞越林业部。

表 4 SFC（预算和员工数）

年	2003	2004	2005	2006
年度预算（百万令吉）	26.90	77.93	50.00	42.00
员工数	709	905	753	722

资料来源：SFC。

6. SARAWAK FORESTRY 的成绩 最初的成绩不仅仅只是从传统的政府部门到以私营部门运作的 SARAWAK FORESTRY，在预算和员工数量上有了变化，SARAWAK FORESTRY 采用了现代管理方法，也取得了一些积极效果。

SARAWAK FORESTRY 已达到了部标准、马来西亚、英国皇家认可委员会（UKAS）和摩迪国际集团认可的 ISO9001：2000，ISO 14001：1996 和 OHSAS 18001：1999 标准。三个业务部门的工作流程同样得到认可。

SARAWAK FORESTRY 赢得了亚洲太平洋信息与通信技术多媒体超级走廊计划颁发的“最佳电子政务和服务”奖，以及在 2004 年多媒体超级走廊—亚洲太平洋咨询工艺（MSC-APICTA）大赛中获得“木材网络”创新奖。这种奖项的重要性在于，SARAWAK FORESTRY 管理部门在运用信息技术方面的成绩得到了认可。

也许，“旧式风格”最让人感兴趣的，也可以说最大的变化就是 2006 年 6 月成为世界自然保护联盟（IUCN）的成员。这种“旧式风格”的林业部不太适合与非政府组织一起，尤其是与那些国际性的附属组织一起处理环境和保护方面的事务。很多人认为，这种脱离保守思想以及与“外来的国际组织”一同积极工作是沿着正确方向前进。

六、结 论

从一开始，进行或者突破如此一项企业再造运动就非常依赖于政治上的决策者。沙捞越受益于

一名首席部长，他不仅了解问题的所在，而且还热衷于解决这些问题。这位首席部长对于变革的热情感染了下至州长（也是行政事务的领导），上至林业部主任和其他有关的政府官员。

在 SARAWAK FORESTRY 的职员中进行培训，对灌输新思维是有帮助的，他们中的许多人都是在以前机构里工作多年的行政人员，带有牢固的官僚主义作风和工作理念。进行培训可以在监督、领导、管理、咨询、财务管理和工作目标方面培养他们的技巧和才能。

内部交流在上至管理层下至普通成员之间证明是极其重要的。SARAWAK FORESTRY 举办了很多次非正式的职员面谈会（他们也称之为“市政厅”）来使这样的交流更便利些。许多观察家都一致认为在原林业部非常缺乏这样的内部交流，使得原林业部的工作和服务传递工作很贫乏。

这次的重新定位活动中出现的困难和问题来自两个方面：

①体系 SARAWAK FORESTRY 创建的新体系，是让众多互不熟悉的职员一起有效工作。即使混合在一起，职员们对新机构也还是陌生的。

②新老职员的混合 SARAWAK FORESTRY 中许多资深官员来自于产业界，而不是林业界，所以他们本身也是调整到一个新的部门工作。来自老林业部的一些职员很不情愿在新的“外来”管理者手下工作，这也可以理解。

沙捞越的重组活动不是一项私有化的活动，更确切地说，靠把现有政府的大多数职责转移到一个新创建的政府公司，这种做法并不是缩减现有政府部门的唯一模式。通过协议，私营公司提供职员来承担新公司的工作，并且和其他一些私营公司一样，新公司的运转更强调服务传递的效率。

到 2006 年 7 月为止，企业再创新过程才不超过 3 年。经过调配的职员刚刚开始走上以私营部门为主导的工作轨道，同时也还需要额外增加专业人员来加强 SARAWAK FORESTRY 的运营。

尽管部署的计划还未完全地按常规进行，但沙捞越的机构重组迄今被认为是受条件制约而转型的一个成功范例。

◆ 参考文献

Department of Statistics. 2000. Population and Housing, Census of Malaysia.

International Tropical Timber Organization (ITTO). 1990. *ITTO mission. The promotion of sustainable forest management, a case study in Sarawak, Malaysia.* April 1990.

ITTO. 1992. ITTO Pre-project PCI (VII) /7: Study on Manpower Development of Sarawak Forest Sector.

Sarawak Forestry Corporation (SFC). 2002. Meet and Greet Presentation.

Sarawak Timber Association. 2006. *STA review.* March 2006.

Sarawak Timber Association. 2006. *STA review.* April 2006.

7

林业机构改革：1986 年以来 马来西亚林业研究所的建立与机构重组

H. Norini^①

一、引言

1986 年，马来西亚林业研究所（FRIM）通过林业研究所（FRI）的重组成立了，它是一个具有法律地位的机构。马来西亚林业研究所的前所长 Datuk Dr Salleh 把研究所的使命定位为能够主动创新而不是简单地进行常规研究领域的基础研究，比如植物和木材分类学。当时研究所的研究重点是橡胶材的利用，以此作为木材的替代资源。橡胶材的地位从作为木片和薪材的来源提升到作为木质家具生产高度依赖的材料，显示了 Dr Salleh 领导的机构的远视（个人采访，2005）。

许多内部和外部的相互作用因素引发了组织或机构的重组或重新定位。这些因素中包括：不能及时应对自然灾害，不能适应林业的多种用途、不断扩大的信息需求，不能满足用户（包括政府）的期望，以及管理观念的变化和捐助者的影响。

多学科的方法（包括经济学、社会学和政治学领域）、充足的资金和及时产出研究成果是马来西亚林业研究所成立的重要支柱，也是其后来努力开展有效研发的支柱（Abdul Razak, 2003; Abdul Razak *et al.*, 2005）。自 FRIM 成立以来，不断的调整 and 变化就没有终止过。这些调整和变化成为一个连续的过程，使 FRIM 能够与世界其他顶级研究机构保持着同等领导地位。

世界上多数国家的科学研究都面临着经费不足的严峻挑战。由于马来西亚政府提供的研究资助缩减，FRIM 被迫从其他来源寻求资金资助，其中包括私有部门。马来西亚政府曾是 FRIM 最大的资金贡献者，但由于资金缺乏经常迫使研究更多地聚焦在优先领域，而不是基本需求，研究人员自主决定他们感兴趣的研究领域的日子已不复存在。FRIM 达到它目前的状态走了很长一段路，如今它已成为发展最快的优秀热带林业研发中心之一。在这方面，我们可能要问：FRIM 成立、重组、不断变化的深层原因是什么？FRIM 是否成功实现它的重组目标？FRIM 采用什么机制克服资金不足的限制？FRIM 采用怎样的策略保证它的定位准确？

成功的重组和不断的改变需要具备所采取的策略的全面知识，以及各机构所采用的不同机制的相关知识。只有具备了全面的基础信息才能进行成功的规划和政策制定，以支持机构转型。本案例研究的结果将为 FRIM 以及其他研究机构提供有价值的反馈，获得的经验教训将保证林业管理致力于解决将来的问题和挑战，并与客户的需求保持同步。

二、重组过程

1. 方法 在重组一个组织或机构上，通常采用两种方法：演化式或激进式方法以及循序渐进的方法（Nair, 2006）。前者与宇宙“大爆炸”论紧密相关，“大爆炸”论试图解释宇宙如何开始，特别是通过短时间集中活动的爆发（BBC, 2006）。至于组织演化，该方法的目的是径直向前进行巨

^① 马来西亚林业研究所国际事务办主任，高级研究官员，Kepong 52109 Selangor Darul Ehsan, Malaysia. Email: norini@frim.gov.my.

大的和显著的改变 (BBC, 2006)。与它们相反, 循序渐进的方法是通过一系列小的调整来产生改变。

FRI 转变为 FRIM 采用的是激进式方法。即使这样, 由于官方阻挠, 也经过了 5 年才实现了机构的法律地位, 随后经过了 20 多年的进退变化。

有关 FRIM 建立的过程几乎没有记载。标准法律程序是准备一个议案, 然后提交给初级产品工业部 (目前是种植园业和产品部) 以采取下一步的行动。从初级产品工业部来看, 议案必须通过法律办公室的起草环节, 从而形成最终的版本, 随后进行详细讨论, 并在变成法案前由议会投票通过。据马来西亚林业研究与发展委员会副主席和 FRI 前所长 Datuk Dr Salleh 说, 使 FRIM 成为一个法定机构需要很大的耐心、坚持和专一的热情 (Kong-Ong, 1995)。议案最终以马来西亚林业研究与开发委员会 319 号法案的形式生效 (Malaysia, 1985)。

FRIM 成立后不断发生变化, 要么是因内阁的指令而进行改革, 要么是为满足客户需求的变化而进行调整。例如, 1995 年 1 月政府内阁指导 FRIM 的高级管理部门成立了药用植物处。由于马来西亚的中草药产业日益重要, 这样一个处的设立被认为是非常及时的。许多主要的变化发生在 2001 年和 2003 年。2001 年 FRIM 的商业中心成立, 它为客户利用 FRIM 的技术和服务以及联合开发企业商机提供了非常好的商业环境。2003 年撤销了研发部副主任监管的四个主要处, 同时成立高级主任 I 负责的三个新处。高级主任 I 后来更名为经营部副主任。改革的过程如图 1 所示。

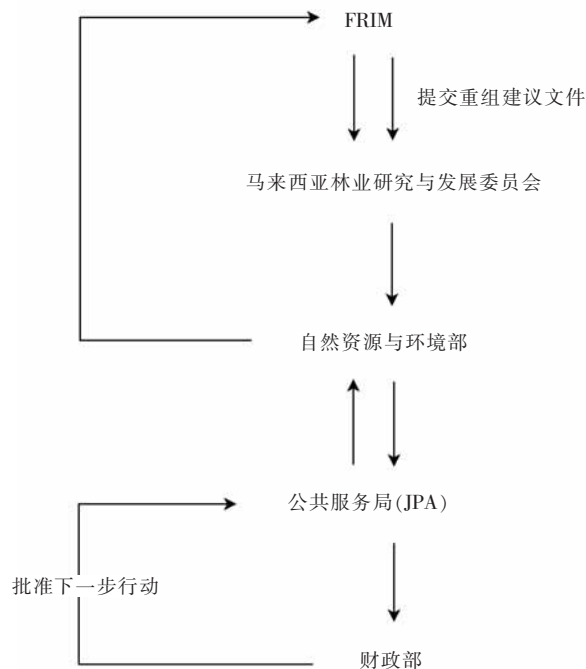


图 1 2003 年 FRIM 通过不断变革进行重组的程序

2. 法律、国际公约与协议、用户 FRIM 成立和重组经历的过程受到法律、国际公约和协议以及用户的强烈影响。虽然, 法律可能被认为不是直接的影响因素, 但它提供的框架对改革过程的成功是至关重要的。支持 FRIM 转变为具有法律地位的机构的最重要的联邦法律是 1978 年的国家森林政策 (1992 年重新修订)。国家森林政策的主要目标是通过森林的可持续管理使全国的社会、经济和环境效益最大化 (Wong, 2001)。这一目标需要通过研发获得综合全面的信息。

为保持与客户日益增长的研发需求同步, 一个研究机构的不断变革和重组是必要的。例如, 在 20 世纪 80 年代前, 研发需求主要集中在木材产品上, 因此, 研发的目的主要是满足这一需求。1992 年里约热内卢的联合国环境发展大会后, 林业发展进入了一个新时代, 因而研发的重点相应有所改变。1992 年的大会提出了“森林原则”, 即 21 世纪议程的第十一章: 防治荒漠化。这一非法律的议定协议刺激 FRIM 重新定位了它的研发任务 (Norini, 2004)。除联邦法律以外, 马来西亚的第四个和第五个五年发展计划 (1981—1985 年和 1986—1990 年) 也影响了 FRIM 的发展及其以后

的发展速度 (Anonymous, 1981; 1986a)。其他严重影响 FRIM 发展速度的政府文件还包括第一个工业总体规划 (1986—1995 年) 和第二个工业总体规划 (1996—2005 年) (Anonymous, 1986b; 1996)。

3. 用户 在 1986 年 FRIM 最初成立时, 有关用户参与的信息很少。然而, 考虑到 FRIM 不仅服务于马来西亚半岛林业部, 还服务于其客户不断增长的需求, 用户必定以某种形式参与其中。但是, 能够唯一能被引证的用户参与的证据是 Datuk Dr Salleh 进行的为 FRIM 成立获得支持的过程。在他试图向有关用户提出此想法时, 进行过咨询。

4. 组织结构、职能和价值的变化 随着 1986 年法律实体机构的成立, FRIM 经历了 FRI 内部采用的组织结构的转换 (图 2 和图 3)。例如, 1967 年, 林业和林产品研究出现了明显的分化, 一个叫做木材技术的小单位, 属于林产品研究范畴, 与林业研究所属的单位一同列入机构组成部分。但是, 还没有任命指导 FRI 开展研究的委员会。

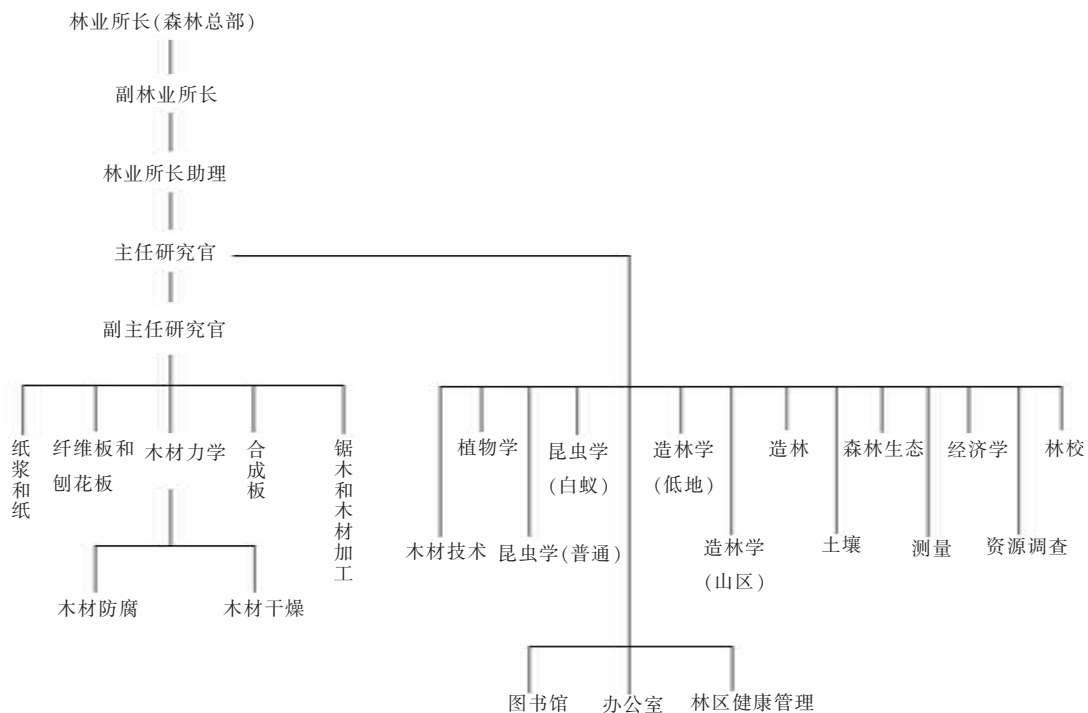


图 2 林业研究所的组织结构 (吉隆坡, 马来西亚西部, 1967 年 12 月 31 日)

最重要的事件是研究咨询委员会 (RAC) 的成立, 它直接向 MFRDB 成员和 FRIM 所长负责 (图 3)。事实上, RAC 的成立标志着 FRIM 的研发管理进入了一个新时代。在 FRIM 的组织结构中, 所长直接向 MFRDB 负责, MFRDB 中有来自政府部门和私有部门的代表。由于任何项目建议都必须通过 MFRDB 的审核, FRIM 客户的利益在决策过程中将被很好地代表。这种委员会成员参与决策的做法也可被认为用户和客户群体的直接投入。

FRI 于 1918 年在马来西亚半岛 (以前叫做马来亚) 由一位林业研究官宣布成立。自 1901 年马来西亚半岛林业局成立之后, FRI 已经存在近 18 年 (马来西亚半岛林业部, 2003)。在过去的 18 年, FRI 开展的研究主要集中在鉴定不同树种的特性, 诸如它们的物理性质、干燥性、制材性、耐性以及防腐性 (马来亚联邦, 1948), 很少有研究把重点放在林业的社会方面, 比如社区在林业中的作用或林产品和服务的供需对社区的影响。在 FRIM 框架下, 研究范围扩大, 除森林管理外, 还有环境科学、林产品及其利用、森林经济学、森林生物技术、药用植物和其他领域。从职能的角度来看, FRIM 不仅负责开展研发, 还成为有关热带森林的所有问题的咨询中心。重组的进程使 FRIM 比以前更适应林业发展的需求。下面列出了许多重组的优势。

5. 对研发无限制 作为一个小单位, 与马来西亚半岛林业局下的大单位相比, FRI 从事那些确定的研究领域以外研究的能力相当有限。局限性不仅与林业局对研发领域的指令分派有关, 也

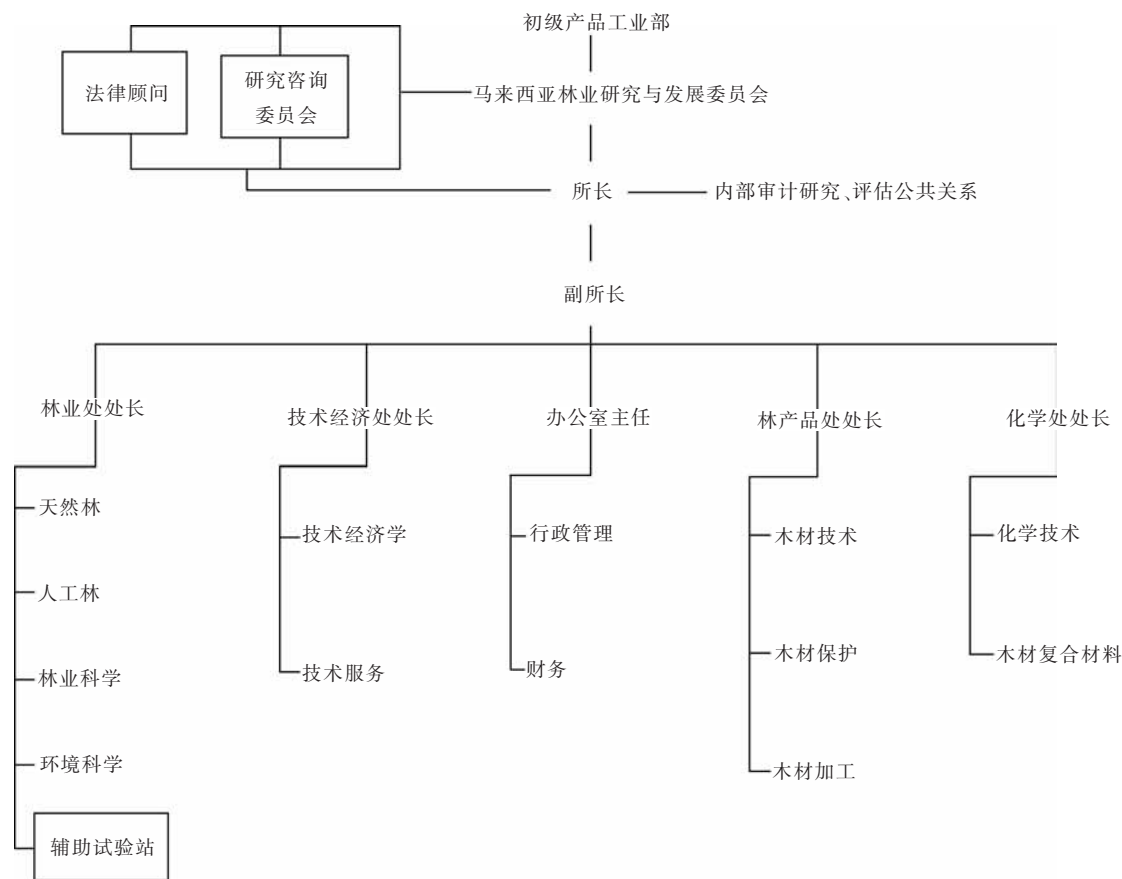


图3 林业研究所的组织结构图（吉隆坡，马来西亚，1986年12月31日）

与自身的人力资源、财力、设备和基础设施有关。仅拥有少量的受过专业培训的研究人员限制了FRI所能开展的研发项目的范围。今天，FRIM的人员总数超过700人，几乎是FRI最初人员数的两倍。人力资源的增长使FRIM显著扩大，并且能开展广泛领域的研究和开发（FRIM，2006）。

6. 更广泛地参与和参加国际会议 作为一个法定机构，FRIM直接向自然资源和环境部负责（以前属初级产品工业部管理）。FRI以前向马来西亚半岛林业局负责，然而，FRI的组织结构阻碍了所有林业相关问题成功地转为研究所的研究规划，这限制了FRI对全国决策的影响。由于有了法律地位，FRIM的员工可以参加任何委员会，这成为交流和传播研发想法和概念的有效途径。FRIM作为具有法律地位的机构使研究所积极参与国际事务成为可能。

7. 决策更加快速 以前的FRI几乎在做出每一个决策时都必须向马来西亚半岛林业局咨询。作为一个法定机构，虽然FRIM向MFRDB负责，但其内部事务，如管理和技术方面的事务是在研究所所长的权限范围内（马来西亚，1985），因此，能及时做出日常决策，这提高了各方面的效率。

8. 及时与客户沟通 在FRIM成为一个法定机构以前，要求相关的服务必须通过林业局。这比起直接与客户沟通更费时。在FRIM成立后，直接沟通不仅节省时间，还保证了正确的信息传递到适当的客户。

9. 更多的技术培训和高等教育学习机会 由于受过高等教育的学者数量有限，FRIM的高层管理部门为研究人员制定了一项进修计划，让他们获取硕士和博士学位。该计划允许研究生除了在他们自己的大学完成一年的必修课学习，还可以花费较多的时间在马来西亚开展研究工作。这项计划不仅使成本产生预期效果，还鼓励并使更多的研究人员有机会追求国外的高等教育。这带来的变化是，尤其在高等教育方面，帮助提升研究人员和机构的研究实力。此外，这使研究官员对追求更高教育的态度更加积极，各研究人员的研究能力得到提高。

三、有利于重组的因素和目前的成就评估

1. 领导和管理理念 FRI以前的领导对研究所的扩张和发展没有热情，多数是只关注完成他们的工作需求，追求提升为国家领导（个人采访，2005）。由于领导者的任期短暂和缺乏发展研究所的兴趣，研发的重点一直保持不变。1977年Datuk Dr Salleh所长对他的职责述职时，他认识到他对研究所的发展不能什么也不做，他没有接受来自当时马来西亚半岛林业局局长Dato' Mohamad Jabil的鼓励性反馈意见，坚持将FRI转变为一个法定机构。Datuk Dr Salleh的坚持使FRI成功转型为FRIM。如果没有这种坚强的领导，FRIM就永远不可能建立。Datuk Dr Salleh和现在的所长Dato' Abdul Razak保证，FRIM将维持它作为优秀的热带林业和林产品研究中心的声望，直到今天。

2. 马来西亚农业研究发展研究所（MARDI）作为一个功能模型 一个研究所获得法定地位对FRIM来说不是一个全新的概念。在FRIM建立以前，马来西亚橡胶研究所（RRIM）和马来西亚农业研究发展研究所（MARDI）已经分别在1966年法案和1969年法案的指导下成为具有法定地位的机构（马来西亚，1966；1969）。它们可以作为FRI模仿参照的模型。可以说，考虑到木材和木材产品在国家出口创汇中的重要作用，FRIM可以成立的更早些，甚至在RRIM和MARDI成立时就可以建立，但由于缺乏政治和部门的兴趣阻碍了它的及早建立。

3. 各级员工的支持 对高层管理部门来说，除了保持重组过程的透明性外，说服员工认识到重组使命的优势和劣势也是重要的。愿意加入MFRDB的员工比例很高说明了对成立法定机构的支持力度较大。大约87%的FRI员工决定站在委员会一边，明显胜过反对建立和重组FRI的人员数。

4. 政治支持 政治支持是十分关键的。幸运的是，总理支持FRIM成为具有法定地位的机构。因此，政治层面和操作层面有领导的支持是保证FRIM成立和重组的核心（个人采访，2005）。

5. 资源的可获得性 合格的员工对FRIM的成功是至关重要的。当FRIM1986年宣布成立时，机构中共有67类A级官员（Anonymous，1987），但是只有5类决定选择为政府服务。由于有这么多的研究官员，FRIM的高层管理部门有充分的理由为争取法定地位而奋斗。研究人员可以继续受到培训，成为支持研究所发展为优秀研究中心的有价值的人力资产，比此来促进高层管理部门努力追求研究所的发展目标。在FRIM成立以前，研发资金大多来自政府，但FRIM具有法定地位后，FRIM可以申请重点领域的研究基金（IRPA）。

6. 国内和国际网络化 在FRIM成立以前，作为国际机构的职责被认为与其并不直接相关。然而，随着组织的网络化，相信FRI参与组织网络对其成功获得法律地位产生了重要影响。此外，20世纪80年代初Datuk Dr Salleh被任命为IUFRO委员会委员，以及1978年被任命为马来西亚自然协会（MNS）主席为支持他完成将FRI转变为一个具有法律地位的机构的使命增加了一些砝码。

四、面临的挑战

下面对FRIM作为一个具有法定地位的机构成立过程中存在的障碍进行阐述。

1. 林业局的反对 FRI高层管理部门面临的最大挑战是，马来西亚半岛林业局前局长不愿意支持它变成一个具有法定地位的机构。因此，初级产品工业部和马来西亚半岛林业局关于成立FRIM的官方沟通都通过负责研发的前林业局副局长来进行（个人采访，2005）。FRIM的前副所长Francis Ng博士明确反对成立FRIM，在其与作者的交流中也表露出了企图破坏FRIM的成立意图。Francis Ng博士表示对政府允许林业局前局长继续留任直至退休感到震惊。

2. 新引进的分离计划 如前面提到的，FRIM成立后立即建立了博士研究生分离计划。由于这一计划是针对整个马来西亚的，因此受博士生导师数量有限的影响，博士生完成计划的能力受到挑战。

五、成就及成功的指标

建立 FRIM 有三个主要目标：

- ①开展与马来西亚林业部门有关的适用技术开发研究；
- ②将 FRIM 打造成优秀的热带林业和林产品研究中心；
- ③将 FRIM 发展为全国林业和林产品技术信息中心。

事后的认识表明 FRIM 不仅实现了这些目标，还有所超越。

1. 开发适用技术的研究 FRIM 在林业适用技术的研究开发上取得了显著成就。完成的研究成果包括：对橡胶树 (*Hevea brasiliensis*) 作为木材生产的人工造林树种新无性系的适应性评价、橡胶材的处理、棕榈藤 (*Calamus mannan*) 的离体培养，以及林地制图手册的编制。这些工作均是在 1986 年开展的。有关每年适用技术开发的详细信息可以参见 FRIM 的年度报告。

2. 优秀的热带林业和林产品研究中心 FRIM 共成功建立了 7 个优秀中心：

- ①木材技术中心；
- ②木材副产品中心；
- ③药草技术中心；
- ④可持续森林管理中心；
- ⑤造林技术中心；
- ⑥全国植物保护中心（即大家所知的热带森林生物多样性中心）；
- ⑦森林生物技术优秀研究中心。

FRIM 还提供检测服务的设备设施。至今，共有 18 个实验室为广大用户提供研究设施。

3. FRIM 作为国家林业和林产品技术信息中心 作为一个技术信息中心，FRIM 有几个信息产品。例如，1988 年 9 月 FRIM 出版了它的第一期《热带林业科学》，1996 年出版了《FRIM 的焦点》和《当前的研究信息系统》。FRIM 每年至少组织 30 次学术活动，包括国内和国际专题报告会、研讨会和大型会议。这些活动提供了向客户及时传播研发成果的场所。

六、变革的成本

对 FRIM 来说，维持现状的成本比变革的成本要高。多数组织或机构要发生因失业或预算缩减带来的巨大社会和经济成本，但 FRIM 的建立却刺激了经济增长，特别是地方的森林工业，并且没有削减职位，那些没有被委员会安排岗位的员工由林业部接收。

在此背景下，不变革的成本很大程度上与马来西亚木制家具出口创汇的潜在损失有关。橡胶材作为一种新的家具原料被利用，增强了木制家具业在马来西亚出口贸易上的重要性，如从 1988 年仅 58.8 百万令吉^①增长到 1999 年的 39 亿令吉，再到 2004 年的 54 亿令吉（马来西亚木材委员会，2006）。1988 年，马来西亚半岛共有 93 个木质家具加工厂，而 2003 年增加到 1 724 个（Anonymous, 1990；2003a）。木质家具出口的繁荣也创造了大量的就业岗位支持国民经济的发展。

七、研发活动的变革

为了保持 FRIM 适应发展需求，FRIM 的高层管理部门不断努力改进研究方法。自 FRIM 成立以来，对其组织结构和职能进行了一系列不断的变革，这一持续的、交互的过程使机构能够保证适应客户的需求。

1. 研发项目的扩展 随着时间的推移，FRIM 的目标不断地扩展，包括了林业和林产品研究。

^① 1.00 美元 = 3.69 令吉（2006 年 10 月）。

迄今，FRIM 共有 9 个新计划：

- ①天然林的可持续管理；
- ②人工林的营造和管理；
- ③种植原料生产；
- ④林业生物多样性；
- ⑤风景和休闲林业；
- ⑥森林生物多样性保护；
- ⑦天然产品开发；
- ⑧木材加工和利用技术；
- ⑨副产品的开发和利用。

2. 与国内和国际机构的合作研发 FRIM 的研究人员与许多组织开展合作研究，包括国际热带木材组织（ITTO）、日本国际合作机构（JICA）、全球环境基金会（GEF）、丹麦国际发展局（DANIDA）、联合国粮食及农业组织（FAO）、国际植物遗传研究所（IPGRI）、德国技术合作公司（GTZ）和其他权威的国际林业研究所以及私有机构。

表 1 FRIM 开展的部分研究项目

年份	项目名称	资助方	备注
1995	实现森林可持续管理的成本分析模型	国际热带木材组织（ITTO）	遵照马来西亚的标准和指标，采伐的总体成本增加 62.6%（2 473.84 令吉/公顷），在许可作业的情况下，成本增加 69.6%（81.49 令吉/米 ³ ）。此外，增加了东道国的边际成本。
2000	东南亚热带森林恢复和生物多样性保护的环境合作	Korea-AKEKOP	项目一期工程于 2002 年启动，2004 年结束。二期工程 2005 年启动。项目几乎在所有东盟国家成功实施。
2002	群体保护中的遗传变异研究——几个热带木材树种的遗传图谱	国际植物遗传资源研究所（IPGRI）	项目于 2002 年启动，目前仍在进行。项目由 IPGRI 资助。对三个木材树种的深入研究至今仍在进行。
2003	不断变化的社会的多用途林业	丹麦国际发展局（DANIDA）	研究至今进行中
2003	热带湿地生态系统的保护和可持续利用	联合国开发计划署/全球环境基金会（UNDP/GEF）	项目于 2003 年初启动，目的是制定热带保护计划，以及促进湿地生态系统可持续利用（项目执行期 2003—2007 年）
2003	运营一个药物发现计划	生命科学院（民间机构）/马来西亚林业研究所（FRIM）	开展系统的研究，记录和发现植物中的活性成分
2003	微生物药物	NGS（日本民间机构）/马来西亚林业研究所（FRIM）	MALAYSIA 开展从土壤微生物中寻找活性抗生素的研究
2004	通过改善规划工具保护生物多样性	GOM、PITC、全球环境基金会（GEF）、国际热带木材组织（ITTO）和大学	预计很快开始

资料来源：Abdul Razak 等（2005）。

FRIM 的 2003 年年度报告显示，2003 年 FRIM 与其他机构共签订 105 份合作谅解备忘录和协议备忘录，合作涵盖了所有的研发领域，还包括高等教育和培训。除了通过合作研究获得一些研究经费外，FRIM 每年还得到政府的资助。财务报告显示，1992 年来自政府的资助为 540 万美元，而

2003 年为 1080 万令吉 (Anonymous, 1993; 2004)。

3. 研究协调和管理 从前, 研发实施由研究咨询委员会 (RAC) 负责监督管理。1995 年研究咨询委员会更名为项目咨询委员会 (PAC)。技术咨询委员会 (TAP) 负责为项目提供进一步的援助。

4. 不断与政府和私有部门沟通交流 除了 PAC 和 TAP, 全体工作人员的投入以及与包括政府和私有部门在内的客户不断的沟通交流也为 FRIM 的研发活动指明了方向。PAC 和 TAP 的形成, 以及与客户的不间断沟通是 FRIM 寻求用户投入的一种创新方法。

5. 项目评估与监测 为了进一步保证适当的监测研究, 在部委层面和研究所层面均进行项目监测。研究管理部门定期进行项目产出评估。科技与创新部 (MOSTI) 也对项目成果的进展进行密切监测。

6. 咨询与技术服务 FRIM 的成立为研究人员从事咨询和提供技术服务敞开了大门。咨询收入在研究人员和研究机构之间六四开被认为很有吸引力, 进而成为 FRIM 引入的奖励研究人员的创新方法的组成部分。除了咨询以外, FRIM 还与客户签订合同提供技术服务。通过这些服务获得的收入直接进 FRIM 的账户。官方报告显示, 来自为客户提供技术服务的收入高低不等, 1992 年最低为 8.4 万美元 (31.6 万令吉), 2002 年最高超过了 60 万美元 (230 万令吉) (Anonymous, 1993; 2003b)。

八、研发成果的商业化

术语“研发成果商业化”对研究机构来说是一个热门词汇。FRIM 与其他研究机构一样, 秉承这一理念, 希望所有的研究都具有商业价值。马来西亚政府制定了一系列激励措施, 并通过不同类型的资金援助来鼓励具有商业化价值的研发活动。

1. 研发激励 对开展研发活动的公司的激励措施包括:

(1) 新兴工业地位 (PS) 和投资税赋减免 (ITA) 获得新兴工业地位的企业可以连续 5 年百分之百免除合法收入税; 投资税赋减免则是对企业 10 年内符合条件的资本支出给予百分之百的投资税收补贴, 并且在评估当年就可以抵消 70% 的合法收入税赋。

(2) 第二轮新兴工业地位和适时继续执行投资税赋减免 获得新兴工业地位的企业可获得另外 5 年百分之百免除合法收入税; 继续给予百分之百投资补贴, 执行期限为另一个 10 年。(马来西亚工业发展局, 2005)。

2. 资金援助 除了前面所提及的激励外, 政府还为研发公司提供其他形式的资金援助。一些比较重要的激励措施是:

- ①行业研究和发展资助计划;
- ②加强优先领域的研究;
- ③研发商业化基金;
- ④支撑投资计划和地方中小企业发展金。

通过上述不同的资金援助机制, FRIM 保证了大约 970 万美元的研究经费, 以及另外的来自研究和研究生教育部门 (DRGS) 的 11 万美元和示范应用资助计划 (DAGS) 15 万美元 (Krishnapillay 等, 2002)。

3. 研究人员的专利使用权 对研究人员的另一个激励是关于商业化研究的专利使用权。正如前面提到的, 经 MFRDB 批准, 研究人员和研究所的商业化咨询费分配比例是六四开。因此, FRIM 的上层管理部门决定遵循政府的制度安排, 进而将专利使用权的比例调整为五五开。根据销售情况, 研究人员可以获得高达每月 8000 美元或每年 9.6 万美元的专利使用费。按照 1999 年政府第 5 号知识产权公告, 如果以仅供一人使用计算, 共能获得专利使用费 13.3 万美元。

九、FRIM 的战略规划作为指导原则

战略规划可以使组织朝着目标不断前进。FRIM 的一期战略规划（SPI）根据国家主要的长期规划而制定，诸如国家 2020 年远景规划，第二个远景规划、国家发展政策和马来西亚第六个五年计划（1991—1995 年）（马来西亚林业研究所 1990 年“六五”规划）。即使这些规划没有直接的参考价值，也间接指导 FRIM 的战略规划。对于 FRIM 来说，它对国家规划的贡献在于根据科技政策开展研发活动。由于科技是对国家发展具有重大贡献的领域，因此 FRIM 的上层管理部门抓住每一个机会为科技提供支持。

一期和二期规划将分别于 1991—2000 年和 2004—2013 年实施（马来西亚林业研究所，1990；2003）。一期规划是指导 FRIM 实施重点领域研究活动的首份文件，同时也对制定运行目标提供指导。在制定二期规划时，还考虑了诸如环境、生物多样性、可持续森林管理、非众人皆知的木材利用、家具设计以及林业生物技术带来的新功能等一系列问题，提出的七大战略及其行动计划是：

- ①研究与开发；
- ②研发成果的商业化；
- ③发展优秀科研中心；
- ④生态旅游；
- ⑤信息技术；
- ⑥人力资源；
- ⑦自我维持生计（马来西亚林业研究所，1990；2003）。

这七大战略中，“到 2008 年达到 30% 自我维持生计的奋斗目标”是作为应对客户不断增长的需求的重要创新战略。

十、不断进行针对目标的绩效评估

为了保证计划行动的成功实施，需要对照目标对每个研发项目进行不间断的绩效评估。评价以研究项目、研究影响、技术转移与收益为基础。在对每个研究项目进行全面评估时，又将这四个方面具体细化为若干个子类。例如，将研究影响分解为产品开发过程、产品商业化过程、专利申请、获奖情况等。所有研发项目的综合评估有助于确定任何一年内 FRIM 的绩效。

十一、重要的经验教训

本部分概括了本案例研究得出的重要经验教训。如果其他政府机构或组织对追求法定地位和努力满足客户需求感兴趣，可以借鉴利用这些经验教训。

1. 领导和管理理念 一旦一个机构依法成立，变革的进程就不可能结束。随着时间的推移，需要不断地变化以持续满足客户的需求。由于林业领域是动态的，某种意义上讲，在组织生命中重组是不可避免的。因此，重组被认为是必须的，不断变化是任何一个良好运行的组织延续、完善的过程。

无论最初的建立还是随后的不断变化都需要有优秀的领导者。强有力的领导是保证组织远景建立与维持组织连续性所必需的。但如果没有先进、实用的管理理念，仅领导是不能带领组织前行的，也不能实现组织的目标。因此，为了适应新需求，必须相应地转变管理理念。换句话说，强有力的领导和先进的管理理念是相辅相成的，对于保证成功很重要。

2. 各级员工的支持 正如前面所述，来自各级员工的支持对林业机构的任何重新定位和重组都是至关重要的。为了确保获得支持，改革的发动者以及上级管理部门必须共同说服各级员工，让他们认识到改革计划的必要性。所有过程必须是透明的，并明确以员工为本，必须时常关注并确保充

分考虑员工的利益，确保机构重组不会对他们的利益带来损害。

3. 政治支持 成为一个具有法律地位的机构，很大程度上受益于各级政治领导的支持，包括国家总理。除了操作层面领导的支持，政治领导人的支持使任何一个使命更容易完成。

4. 资源的可获性 受过良好培训的人力资源、资金、设备以及其他资产的可获性也是一个使命成功的必要前提条件。这些资源不仅帮助一个使命合理化，而且也支持使命的完成。但是，在提出建立一个具有法律地位的机构的想法之前，高层管理部门必须做好面对现实的准备，现实中可能出现人员或资金的限制。

5. 国内和国际网络 这一特殊的因素最初可能不被认为是重新定位或重组的关键要素，但是FRIM的经验表明强大的国内和国际网络具有直接的和重要的影响。事实上，在一个法定机构诞生之时，网络化的作用就变得更加突出。良好的网络化有助于保证研究资金到位，更能使一个优秀研究机构发展的知识和经验共享。

6. 角色模型的可获得性 具有一个参照模型是FRI的一个优势。事实上，MARDI的建立，甚至早期RRIM的建立为FRIM的创建铺平了道路。考虑到FRIM对国家的多种贡献，可以说应该更早地建立FRIM。

7. 面临的挑战 在变革的过程中，挑战是不可避免的。这些挑战可能包括来自个人或团体的反对，他们抵抗变革或害怕被牵扯到从一种状态转变为另一种状态的过程中。能够预期到这些挑战对决策者来说是非常有用的。

8. 变革和维持现状的成本 转变通常包含着成本，它们可能是社会的、经济的或政治的成本。在FRIM的变革中，无人失业。为了使成本产生预期效果，应该从前面提到的三个不同的领域进行评估，以明确和量化成本。例如，社会成本的量化会考虑到缓和和对受影响人带来的不利影响。关于不改变组织结构的成本，也应该进行相似的评估。

9. 其他相关因素 在变革的过程中，法律和用户的参与等因素同样是极为重要的。没有法律保障，建立一个具有法律地位的机构可能很难获得支持。而使FRIM成为一个法定机构，没有对现有的法律做任何改变。另外，从决策过程的一开始就融合各方利益，将会强化组织内部自身员工以及外部用户的支持。

十二、结论与建议

故事并非以一个具有法律地位的机构成立而结束。事实上，可以预计到组织结构转换时出现的新挑战。对任何组织的高层管理部门来说，不断地改善组织的产出并保持目标定位准确总是首要任务。为了保持进步并变得更加成功，必须开发每一个可能性。在此背景下，为进一步发展的考虑提出了如下建议。

1. 研发成果的商业化 目前，FRIM已经从局限在开展纯研究转换到使其研发成果商业化。当前具有商业化潜力的重大研发成果如林业生物技术和天然产品的发现，具有鼓励作用，需要借此加快其他领域研究成果的商业化。因此，FRIM需要制定一个新的更完整的商业计划，以满足需求。

研发产品的商业化通常导致较高的研究成本，而且这也是FRIM高层管理部门应该思考的一个因素。正因为如此，获得利润不应该是研发成果商业化的唯一目标。在决定商业化研发成果时，考虑整个经济的整体发展也同等重要。

2. 研发的未来发展 为了保持活力，FRIM研发的各方面必须共同发展，包括上游和下游。当前一个有前景的研发领域是关于森林的非木材属性，如环境服务和碳汇。与气候变化有关的清洁发展机制也是值得关注的热点。

3. 力求自我生存发展 FRIM有多种方式获得收入。然而，在开展活动以前，需要注意其他相关的问题。例如，为了确定来自技术服务的收入是否能真正翻倍或三倍的增长，应该对所有服务中心定期进行定量的评估。这些评估提高了效率和透明度，并且最终为FRIM产生更多的收入。定量评估也应该包括7个优秀中心。简而言之，所有改善自我生存发展的方式都必须不断地进行评估。

4. 定期评估 FRIM 的战略规划 目前, FRIM 的研发活动由长期战略规划指导。为了保证在每个战略下设立的计划不变得孤立, 并且能继续满足客户的需求, 建议对战略规划在必要时进行评估。

5. 建立马来西亚联邦林业研究所 (FFRIM) 由于马来西亚西部和东部现存的法律、法案和各州其他的情况不同, 第一眼看来创立马来西亚联邦林业研究所似乎不可能。然而, 预计建立联邦林业研究所产生的优势比劣势要多, 应该使这样一个联邦研究所的梦想变为现实。

6. 其他有意义但富有挑战性的建议

(1) 成为国家林业委员会的成员 与以前在林业局下的组织结构相比, 目前的组织结构使 FRIM 积极地参与森林政策的制定与实施。在国家林业委员会中的成员身份将进一步加强 FRIM 的职责, 使其成为所有与国内和国际林业相关事务的主要思想库。

(2) 在所有的州应用 319 法案 仔细审视 MFRDB319 法案, 它具有在沙巴和沙撈越拓展应用的可能性。马来西亚联邦林业研究所的成立使得全国接受该法案成为可能。

◆ 参考文献

- Abdul Razak, M. A.** 2003. *The role of forestry research and development (R&D) institution in policy formulation and implementation: a Malaysian perspective*. Keynote paper presented at the International IUFRO Workshop on The Forest Science/Policy Interface in Europe, Africa and Middle East, 23 - 27 June 2003.
- Abdul Razak, M. A., Norini H. & Krishnapillay, B.** 2005. *Forestry research and education in Malaysia*. Paper presented at the Seminar on Forestry Research & Education, Seoul, 12 October, 2005.
- Anonymous.** 1981. *Fourth Malaysia Plan (1981 - 1985)*. Kuala Lumpur, National Printing Department. 414 pp.
- Anonymous.** 1986a. *Fifth Malaysia Plan (1986 - 1990)*. Kuala Lumpur, National Printing Department. 567 pp.
- Anonymous.** 1986b. *First Industrial Master Plan (1986 - 1995)*. Ministry of International Trade and Industry, Malaysia.
- Anonymous.** 1987. *Annual report 1986*. Forest Research Institute Malaysia, Kepong. 51 pp.
- Anonymous.** 1990. *Statistics on commodities*. Ministry of Primary Industries, Malaysia. 263pp.
- Anonymous.** 1993. *Annual report 1992*. Forest Research Institute Malaysia, Kepong. 119 pp.
- Anonymous.** 1996. *Second Industrial Master Plan (1996 - 2005)*. Ministry of International Trade and Industry Malaysia, Zainon Kassim (M) Sdn. Bhd. 453 pp.
- Anonymous.** 2003 a. *Statistics on commodities*. Ministry of Primary Industries, Malaysia. 210pp.
- Anonymous.** 2003b. *Annual report 2002*. Forest Research Institute Malaysia, Kepong. 104 pp.
- Anonymous.** 2004. *Annual report 2003*. Forest Research Institute Malaysia, Kepong. 102 pp.
- BBC.** 2006. *Science & Nature: Space*. <http://www.bbc.co.uk/science/space/origins/bigbang>.
- Federation of Malaya.** 1948. *A report on federal forest administration in the Federal State of Malaya*.
- Forestry Department Peninsular Malaysia.** 2003. *Jabatan Perhutanan di Malaya*. <http://www.forestry.gov.my/homepage/eng1/history2.html>.
- Forest Research Institute Malaysia.** 1990. FRIM Strategic Plan (1991 - 2000). Unpublished. 47pp.
- Forest Research Institute Malaysia.** 2003. FRIM Strategic Plan (2004 - 2013). Unpublished. 94pp.
- Forest Research Institute Malaysia.** 2006. Internal data sources.
- Krishnapillay, B., Abdul Razak, M. A., Appanah, S. & Norhara Hussein.** 2002. *How to make business entities support forestry research and development*. Paper presented at the Asia Pacific Workshop on "Getting Effective Research Results from Scarce Resources: Strategies for Research and Innovation in Forestry". Colombo, Sri Lanka.
- Kong - Ong, H. K.** 1995. *Salleh— his vision, his mission, and his work*. Kepong, Forest Research Institute Malaysia. 320 pp.
- Malaysia.** 1966. Rubber Research Institute of Malaysia Act 1966.
- Malaysia.** 1969. Malaysian Agriculture Research and Development Institute Act, 1969 (Act 11).
- Malaysia.** 1985. Malaysian Forestry Research and Development Board Act 319.
- Malaysian Industrial Development Authority (MIDA).** 2005. *Guidebook on key services supporting the manufacturing sector*. Kuala Lumpur, MIDA.

- Malaysian Timber Council.** 2006. *Export statistics*. <http://www.mtc.my>.
- Nair, C. T. S.** 2006. *What future for public sector forestry agencies?* Presentation made at the Workshop on Expert Consultation on Reinventing Forestry Agencies. Manila. 28 February to 1 March.
- Norini, H.** 2004. *Progress report on implementation of international forest related policy agreements and processes in the context of National Forest Programme — Malaysia*. A report prepared for the Forest Policy Seminar for Practitioners and Scientists, Jakarta, 27 September to 1 October.
- Wong, J. L. P.** 2001. *Forestry and forest products R&D in FRIM— yesterday, today & tomorrow*. 105 pp. ISBN No. 983 - 2181 - 21 - 6.

林业机构改革：恰蒂斯加尔邦 林业局的成立——过程和关键问题

R. C. Sharma^①

一、引言

1. 一个新邦的诞生 1956年，邦重组委员会合并了包括马尔瓦邦、温迪亚拉邦、马哈高沙尔邦、恰蒂斯加尔邦、布都肯特邦和印度中部的巴格尔汉德邦在内的一些“遗留下来的邦”，组建了一个新邦：中央邦。中央邦占地4 430万公顷，是当时印度最大的邦。可以将中央邦政府看成是印度的一个缩影：虽然邦内不同区域在语言和文化方面差异颇多，但却通过共同的愿望而连结在一起（Singh, 2000）。拥有独特的身份和被边缘化的感觉使恰蒂斯加尔邦独立运动开始获得动力。没有任何一个单独的因素能解释恰蒂斯加尔邦的诞生，许多因素复杂的相互作用以及北安查尔邦和恰尔肯德邦长期以来的独立愿望加速了它独立的进程。1994年3月，议会立法通过了恰蒂斯加尔邦独立的决议。为达成此目的，国会通过了一项草案，2000年8月25日总统签署了该草案，从而《2000年中央邦重组法案》正式宣布诞生，所有这些最终促成了恰蒂斯加尔邦于2000年10月1日成立。

原中央邦的16个地区（莱布尔、达姆塔里、马哈高沙尔邦、杜尔格、拉吉南德冈、卡瓦达、比拉斯布尔、詹吉查姆帕、科尔巴、赖加尔、贾谢普尔、苏古贾、科里亚、坎克尔、巴斯塔和丹德瓦达）组成了一个新的邦：恰蒂斯加尔邦，该邦覆盖土地面积达1 350万公顷。恰蒂斯加尔邦比韩国、荷兰、斯里兰卡都大，它也比本国的喀拉拉邦、哈里亚纳邦和旁遮普邦大。

恰蒂斯加尔邦有丰富的矿产、森林和淡水资源。森林是多种热带动植物的家园，恰蒂斯加尔邦的森林覆盖了其大约44%的地表。恰蒂斯加尔邦年均降雨量达125厘米，邦内种植了一些最为优良的稻谷品种，恰蒂斯加尔邦向来以国家的“饭碗”而著称。

恰蒂斯加尔邦人口数略微超过2 000万人，其中包括许多表列部落（ST）和表列种姓（SC）人口。在印度，表列部落（ST）和表列种姓（SC）的人数占印度总人数的23.6%，而在恰蒂斯加尔邦，表列部落（ST）和表列种姓（SC）总人数占其人口总数的44.7%——其中表列部落（ST）和表列种姓（SC）分别占32.4%和12.3%。

2. 恰蒂斯加尔邦的森林 在恰蒂斯加尔邦独立之前，中央邦地理面积总和为4 430万公顷，约占全国土地面积的13.5%。根据中央邦记录，邦内有1 550万公顷的森林，占其地理面积的35%。

表1显示了新成立的恰蒂斯加尔邦和恰蒂斯加尔邦分离之后中央邦的地理和森林面积的分布情况。

表1 面积分布情况

邦名称	地理面积（百万公顷）	森林面积（百万公顷）	%
原中央邦	44.3	15.5	35
恰蒂斯加尔邦	13.5	5.97	44
现中央邦	30.8	9.53	31

① 印度林业局（已退休）。

恰蒂斯加尔邦的森林可分为三种类型——热带湿润落叶林、热带干旱落叶林和亚热带阔叶山林 (FSI, 2000), 这些森林可以被分为婆罗双树 (*Shorea robusta*) 林、柚木 (*Tectona grandis*) 林和包括竹林在内的其他各种林分。邦内有全国最好的一些婆罗双树林。除木材外, 这些森林还提供了许多非木材林产品 (NWFPs), 其中包括柿乌木 (*Diosporous melaxylon*) 叶、婆罗双树种子、宽叶紫荆木 (*Madhuca latifolia*) 的花和种子、余甘子 (*Embluca officinalis*)、树胶漆 (印度虫漆)、罗望子和羊蹄甲 (*Bauhinia* spp.) 叶, 此外, 邦内还发现了一些重要的药用植物。这些非木材林产品是森林居民重要的收入来源, 同时在经常出现的饥荒和食物短缺发生的时候, 它们还可以充当食物的补充来源。

本报告详细考察了恰蒂斯加尔邦林业局的重要性及其潜力。通过回顾邦内生态和生计安全之间存在的紧张关系, 找到解决这种紧张关系的机会, 并分析了抓住和充分利用这些机会的方法。在此基础上, 重建林业部门促进可持续的、以人为本的政策框架将是本报告的核心主题。

二、恰蒂斯加尔邦林业局的成立

原中央邦政府机构设置回顾 林业管理委员长 (PCCF) 是邦林业局中级别最高的官员, 他是中央邦林业局的最高领导, 他同时也是邦中所有林业问题的首席顾问。林业管理副委员长 (APCCFs) 和林业管理委员 (CCFs) 负责监督管理总部各分支机构, 他们共同协助林业管理委员长的工作。

在印度, 宪法规定林业管理位于中央政府和邦政府的共同目录中, 其赋予了印度政府和各邦政府管理林业问题的权力和责任。遵循《全印度服务法案》的规定, 印度政府通过联邦公共事务委员会 (UPSC) 选派印度林务局的所有工作人员, 所有录用的工作人员被人们统称为“一批”。印度政府将根据各邦林业局的空缺情况给它们选派林务局工作人员。在恰蒂斯加尔邦独立之前, 印度林务局共有 385 名干部, 由直接选聘的 270 名干部的和通过升职产生的 115 名干部组成。

在恰蒂斯加尔邦成立之前, 印度林务局的 R. D. Sharma 先生是原中央邦的林业管理委员长, 他全面控制和监督在中央邦林业局总部办公的 14 个下属机构, 这些机构的职责包括监督管理邦一级林业部门的职能。

在印度的林业管理体制结构中, 最重要的管理单元是林区, 林区由一名林区长 (DFO) 主管工作。一个林区可以分成 6、7 个林场。一般把 2、3 个林场合并成一个林区分区以进行有效的控制和监督。林场进一步被成分场和巡区。森林巡区是最基层的林业管理单位, 其管辖范围在 10~15 平方公里之间。林场工作人员负责监管林场, 而分场则由一名林务员或一名副场长主管工作。护林员是林业部门的一线执行人员, 一个护林员负责管辖一个巡区。

5~6 个林区组成了一个林圈或森林保护区, 每个林圈或森林保护区配备有一名印度林务局高级官员: 森林管理委员。森林管理委员是林业部门中需要进行田间作业的级别最高的官员。林业管理副委员长和林业管理委员级别的高级官员则在总部办公, 负责林圈相关的协调工作和田间职员的指导工作。

三、时间表和主要的里程碑

1. 基础设施 2000 年 8 月《2000 年中央邦重组法案》颁布之后, 恰蒂斯加尔邦政府随即任命了一个委员会以确保采取一些必要的安排与邦政府的重组工作相协调, 从而确保新政府的各项工作在重组完成之日就能到位, 邦政府的重组将于 2000 年 10 月 31 日完成。部门一级政府也建立了由高级官员领导的相似的委员会。林业部门建立了一个由林业管理副委员长 (APCCF) 领导的委员会, 该副委员长到赖普尔去盘点了现有的基础设施, 准备将邦林业局总部设在那里。赖普尔是被提议设为恰蒂斯加尔邦首府的城市。在所有事情中最急需解决的就是为林业局总部找到一处合适的办公场所。由于现有的政府办公楼在为邦秘书处和其他部门总部提供办公场所已显得捉襟见肘, 因此, 林业局总部不可能获得公共工作部门办公场所, 因此必须做出重新分配现有办公室的一些安排。另有一权宜之计就是整修、改善现有的办公楼以解决当时的燃眉之急, 随后再重新建造新办

公楼。

此外，仓库、机械、工具、家具和其他设备都由总部进行详细清点和分配，而田间作业车辆则以其所在位置为基础进行分配。

2. 工作人员 森林面积和现有林业管理单位的数量是决定林务局干部需求量的基础。根据恰蒂斯加尔邦的情况，印度政府决定给恰蒂斯加尔邦分派 115 名印度林务局干部。联邦政府先让原中央邦所有的林务局干部都表明他们偏爱在哪个邦工作，在此基础上，印度政府最终决定将那些原本是恰蒂斯加尔邦居民的干部分派回到他们故乡所在的邦去工作。为了避免产生不必要的困难，联邦政府允许那些在两年内即将退休并希望留在中央邦工作的干部留在中央邦。最终的结果是环境与森林部给恰蒂斯加尔邦分派了 110 名印度林务局官员。与此同时，现有林业管理总部不同分支机构的主管官员开始着手收集现有林业机构的职能背景、职责、相关法案、规章制度、规定、指导方针和准则方面的信息，以及人们对这些事项的预期。环境与森林部合理地重新分配社会林业支持处的工作人员，把那些选择去恰蒂斯加尔邦工作的社会林业支持处的工作人员分派到恰蒂斯加尔邦，其不足的数额则由那些家乡在恰蒂斯加尔邦的社会林业支持处的工作人员补齐。原中央邦社会林业支持的 457 名工作人员中的 135 名被派往新邦工作。

综上，恰蒂斯加尔邦林业局的干部数量为：115 名印度林务局干部、135 名社会林业支持处工作人员、484 名林场场长、541 名林场副场长、1 441 名林务官和 5 556 名护林员。在恰蒂斯加尔邦分离之后林业机构组成如表 2 所示。

表 2 中央邦和恰蒂斯加尔邦机构组成

	合计	恰蒂斯加尔邦	中央邦
域内林圈数	22	6	16
域内林场数	86	26	60
生产处	28	6	22
社会林业处	25	7	18
工作计划处	22	7	15
老虎保护区	5	1	4
国家公园区	6	1	5
野生动物保护区	2	1	1
林场场长大学	1	—	1
林校	4	1	3

3. 林业局的创建 印度总统阁下委派 Shri Dinesh Nandan Sahaya 出任恰蒂斯加尔邦第一任邦长。Shri Sahaya 于 2000 年 11 月 1 日就任。恰蒂斯加尔邦政府委派原印度林务局官员 R. C. Sharma 博士出任林业局的领导，即林业管理委员长。他也于 2000 年 11 月 1 日就任。

4. 体制结构 在部门这一层次，协调不畅和人力资源没有得到最有效利用的问题变得明显起来。在林业部门的一些下属机构中还存在工作任务繁重、缺乏田间实地操作等问题。

总部的问题更为严重。在原中央邦，林业管理副委员长和林业管理委员共领导了 14 个分支机构，而恰蒂斯加尔邦只任命了 5 位林业管理副委员长和林业管理委员级别的官员，而且在短期内这一级别官员的数目不可能得到增加，因此，总部的工作职能被分成以下 5 项，分别由上述 5 位官员分担：

- ①行政职能（包括官方公布和没有公布的），警戒任务和协调工作；
- ②社会林业的研究、推广、工作计划和土地管理；
- ③野生动物保护和世界粮物计划署的相关工作；
- ④开发和计划工作；
- ⑤生产、预算和会计工作。

在恰蒂斯加尔邦一共有 6 个域内林圈负责监管邦内各林区的工作。起初，恰蒂斯加尔邦共有 26 个林区，随后新建立的开拉加林区成为其第 27 个林区。为了使林区服务更加便民、反应更为迅速，邦政府决定合并生产处、社会林业处和野生动物保护处，采取一种名为“一个窗口”的林业管理模式。然而，这种管理模式会增加工作负担，因此邦政府重新划分了各林区所管辖的地理范围。为了使更多人参与到这个模式转变中来，邦林业管理部门在总部高级官员、实地操作人员和公众代表之间展开了一系列的讨论。最后，邦林业局撤销了 4 个社会林业处（拉吉南德冈、杜尔格、坎克尔和安比卡普），7 个生产处（默哈讷迪、Bhanupratap Pur、Kondagaon、赖加尔、Dantewarah、Awapalli 和 Bijapur）和一个在赖普尔的野生动物保护处，这些处的职能被合并到相应的域内林区中去。在重新组织的机构中，人们努力确保域内林区的权限范围与收益地区保持一致，或者确保它与地区政府之间保持更好的协调关系，而使林区成为该地区政府的组成部分。机构重组创建出另外 6 个林区（Marwahi, Katghora, Dharmjaygarh, Udanti, South Kondagaon and West Bhanupratappur）。机构重组前后林业局的行政结构对照如表 3 所示。

表 3 恰蒂斯加尔邦重组后的分支组成

单位名称	2000 年 11 月 1 日数目	重组后数目
域内林圈（保护区）	6	6
工作计划圈	1	1
野外工作处，老虎保护工程	1	1
域内林区数	26	33
生产处	4	0
社会林业处	7	3
土壤保持处	1	0
工作计划处	7（包括 MIS 处）	7（包括 MIS 处）
国家公园	3	3
野生动物保护处	1	0
林务员、护林员学校	1	1
野生动物禁猎区	10	11
森林保护学校	2	2

恰蒂斯加尔邦存在的一个主要问题是缺乏各方普遍接受的工作计划。通常，一个工作计划的有效时限为 3 年，然而，由于各种原因，虽然 3 年过去了，但是许多到期应该接受复审的工作计划却并没有及时提交。因此，邦最高法院要求，林业部门不得批准任何未通过复审的工作计划。及时对工作计划进行复审已成为参与式管理最重要的步骤，如果没有通过工作计划复审，村民就无法获得林业生产中属于他们的部分收益，为了打破这种困境，林业管理部门暂停了三个社会林业处的工作，其人员被调去创建另外 3 个工作计划处。

5. 管理架构和风格 恰蒂斯加尔邦林业局的管理架构和风格遵循公众的新期望以及国家林业政策（1988）和邦林业政策（2001）的指导。

恰蒂斯加尔邦林业政策认为联合森林管理的做法应成为邦林业管理的基础。因此，在恰蒂斯加尔邦，在密林区半径不超过 5 千米的每个村庄都建立了森林保护委员会。在没有建立森林保护委员会的退化林区，在半径不超过 5 千米的每个村庄设立了农村森林委员会。当地林业部门工作人员召开农村会议向村民介绍联合森林管理的概念，会后如果村民决定自愿参与森林保护和管理，林业部门工作人员就会在当地公众代表的帮助下组织一个正式的会议以进一步商讨相关事宜。政府通过提供一些必需品来促进没有土地的人、边缘化的农民和妇女参与到各种联合森林管理组织中去。

在恰蒂斯加尔邦参与式森林管理体系中，共有 6 994 个联合森林管理委员会管理着 280 多万公顷的森林，其中包括分别位于密林区和退化林区的 3 591 个森林保护委员会和 3 403 个农村森林委

员会。此外，该体系还包括 938 名初级合作社的森林副产品收集员，他们主要从事收集和出售非木材林产品的工作，最后，参与式管理体系还包括每个林区中的森林发展处。森林委员会是一个分布广泛的、结构严密的网络，它为林业部门启动其他发展计划提供了一个完善的基础。

国际社会普遍对森林可持续经营感兴趣，这使得联合森林管理需要确定一种经营管理模式以确保森林的可持续性开发。自 1990 年以来，国内外许多人致力于为森林可持续经营制定标准和指标。虽然经过了科学、社会、经济和政治等多方面的广泛争论，但是人们在森林可持续经营的构成方面还没有达成一致意见，对联合森林管理目标的分歧仍继续存在。按照我们现在的理解水平，各方在可持续收获水平、恢复能力及其对资源的影响等情况的测量方法上还没有达成一致意见。森林提供的社会和环境服务的交易市场仍不完善。在印度，所有权和资源获取权的不确定诱使人们对森林过度采伐。通常，森林的收益归国家或邦国库所有，而且这些收益不会再投资于资源开发或与当地社区分享，这使得当地居民认为森林不会给他们带来利益。

因此，在寻求保持森林健康和活力的做法时，恰蒂斯加尔邦优先发展了一系列积极的利民的森林管理做法，以促进森林可持续经营的建立和增加人民的福祉。

6. 重大挑战 在新的林业管理法中，管理森林以增加社会福利（包括减贫）是取得政治曝光度和支持一个重要方面。为了增加社会福利，创新的方案——人民保护区、公私伙伴关系和公平的利益分享安排与传统林业领域外的发展活动相结合。在这种情况下，虽然工作人员接受了很好的培训、具备执行育林和其他林业技术活动的专业经验，但是管理重点的转变要求工作人员具备一套完全不同的技能。因此，林业部门面临的关键挑战是培养工作人员解决新重点领域问题的能力：参与式林业管理；合作伙伴关系（包括生物伙伴关系）；与非政府组织私营部门和民间社会对接；冲突分析和谈判；谈判、调解和对性别问题的敏感性。这涉及开发改进工具、方法和提高人的能力以及建设和升级培训机构体制的能力的双重挑战。

在一个新成立的邦里，公众的期望通常都很高，但是从博帕尔选派到赖普尔林业管理总部的高级森林官员的士气却十分低落。印度林务局官员中许多本应担任印度林业管理总部高级职位的官员对印度政府的干部分派模式表示不满。他们中的一些人希望印度政府修订干部分派方案，另外的许多人则以各种理由要求更换干部。其他两个全印度服务系统的高级官员，即印度行政局和印度警察局也不满意印度政府的一贯做法。因此，被分配给恰蒂斯加尔邦的这三个全印度服务系统的高级成员联合起来与印度政府的行政和司法当局进行交涉。

同样地，在博帕尔，这些部门的工作人员，尤其是妇女，因为要离开他们的家庭成员，包括小孩，而感到苦恼。那时，赖普尔尚未发展成为一个首府城市，各类设施匮乏，大批政府雇员由博帕尔进驻赖布尔使得这一问题更加严峻。潜在租户过多，而住房供应十分有限，寻找住所变得十分困难，因此，给从博帕尔调来的工作人员提供“避难所”是一个十分敏感的挑战。当地的林业管理委员找到一些可暂时供总部员工分组居住的房屋。虽然这种安排有助于缓和工作人员挫伤的感觉，但是不满的情绪仍在持续。在接到来自恰蒂斯加尔邦雇员联合会和个人的请愿书后，中央邦政府决定重新指派女性雇员去博帕尔工作，重新指派将在双方同意的基础上再考虑是否调派。虽然这看上去是一个同情的举动，但它的确有助于解决工作人员总体上的不稳定性。

四、邦内一些具体情况介绍

1. 开始运作 恰蒂斯加尔邦的林业管理委员长在一次演讲中说到：

“我们正加快赶上印度发达的邦。只有邦内最落后的地区——尤其是那些部落居住区、贱民区和其他落后社区得到足够的关注，发展的光芒稳定而有目的地席卷这些地区，那么，我们的努力才会有意义的。总之，这将成为发展战略的一个重要组成部分。”

“覆盖恰蒂斯加尔邦的森林有利于支撑起大量的人口。应该以一种环保的方式来鼓励发展以森林为基础的工业，人们的参与将是发展森林工业必不可少的因素，林业部门将扮演促进者和推动者的角色。”

“我们应该试着促进以我们自有原材料为基础的工业的发展，并鼓励其在恰蒂斯加尔当地进行生产，这样，我们的努力就会增值，而且工厂还能雇佣本邦的劳动力以利于减轻贫困。”

恰蒂斯加尔邦林业管理委员长的上述讲话为林业部门后来制定议题定下了基本原则。

2. 中央邦的林业局和恰蒂斯加尔邦林业局新的关注点 未分割的中央邦拥有国内最大的森林面积——20%以上的覆盖率——包括了从低矮灌木丛到多层密林的各种不同森林。分离之前，中央邦的森林部已经率先着手森林管理各方面的改革，废除了那种将森林副产品收获物或资源的所有权归于村一级组织的承包制度。中央邦也是国内首批采纳联合森林管理的邦之一。尽管中央邦采取了一些大胆的新举措，然而，许多问题和灰色领域依旧存在，体制结构也有待加强。意识到恰蒂斯加尔邦森林部是中央邦森林部一个复制品，并且这种关系和客观状况不可能在短期内得到改变，因此，恰蒂斯加尔邦森林部迫切需要制订新的战略以达到市民的期望。

这些问题包括：

①虽然联合森林管理能更好地保护森林和促进退化林区恢复，但其可持续性却很脆弱。外界认为这只是保护森林的一个部门性方案，并且他们还对伙伴关系的权力平衡提出质疑。

②联合森林管理决议并未得到法律和财政的支持。

③权利制度和参加联合森林管理的人们之间的适当的利益分享机制尚未建立和运作起来。

④世界银行林业项目有助于加强联合森林管理。许多捐款人主导的联合森林管理委员会被建立起来，但是直到该项目接近终止时仍没有定出方案，从而其中很多委员会开始变得沉寂起来。

⑤对森林区居民具有重大意义的森林副产品或非木材林产品并没有包含在世界银行的项目中，因此，这些产品在林业管理中没有得到重视（遭到冷落）。

⑥非木材林产品管理的合作形式需要进一步加强。

⑦需要把药用植物作为农村主要医疗保险（医疗保险在森林地区较弱）的作用考虑在内。

⑧有必要建立跨部门的发展计划，把林业发展和减贫战略联系起来。

⑨尽管在1980年已经开展了私营部门参与林业管理的活动，但这些活动并未产生任何合理的结论。

⑩除域内林区外，邦内运作多样性也是导致协调不力的原因，有必要实施单一窗口系统。

⑪通过保护区网来保存生物多样性并且重点关注动物多样性，这种狭隘的方法需要加以修正。

总之，恰蒂斯加尔邦森林部的目标是确保联合森林管理（JFM）继续向前发展。这需要林业管理当局转变思路，把社会文化规范、宗教信仰和制度产生的历史、文化和传统都考虑在内。

3. 森林与农村贫困的联系 一开始，有人认为调查人们对森林影响的动态情况和森林对人们影响的动态情况是合乎情理的，人们希望这种调查的结果有助于带来政策、立法和体制安排的变化，以建立起把农村贫困考虑在内的有效的林业战略。在初级部门，人们通过使用传统技术来收获自然资源以满足他们的基本需求，其产品由生产者自己消费或者提供给市场。但是，随着人类活动对自然资源带来的压力超过其承载能力，问题在森林边缘地区变得尤为严重。那里既没有足够的耕地，也缺乏足够的就业机会，许多人从事自给自足的农业生产，生产力非常低，为了满足他们日益增长的粮食需求，他们尝试更粗放的耕作包括轮作或开垦林地，为获取薪材和非法砍伐树木造成的森林退化再次说明了这个问题。在这种情况下，陡坡和不适宜种植一年生作物的地区也被人们加以开垦，这往往对环境造成不良影响。植被的破坏同样给水量平衡造成负面影响，水文循环的扭曲和随之而来的减产进一步加剧了贫困的循环。贫穷和文盲，加上营养不良会间接影响人口增长，使资源退化进一步加剧。因此，贫困既是造成这些地区自然资源退化的原因，同时也是这些地区自然资源退化的结果（Sharma, 1999）。这在全国许多森林地区都有体现，在恰蒂斯加尔邦也是如此。

除了从经济方面衡量，贫穷还等同于缺乏特定的技能、资产（储存、资源、索取和获取）和能够产生足够生计的活动。因此，生计安全是涉及确保人们的生理和心理的基本需要得到满足的安全网。森林通常是这些普遍贫困地区安全网的一个重要因素。

4. 构建一个新的范例：人民保护区 人们普遍认为非木材林产品为其提供了重要的支持网，1999年4月，在联合国开发计划署的支持下印度政府发起了一项覆盖中央邦和古吉拉特邦行动计划

的制定工作，行动计划涉及非木材林产品相关的可持续森林开发、提高农村收入和保护生物多样性 (GOI, 1999a)。该项目要求森林副产品联合会的执行董事根据他以往的经验 and 实地工作所收集的数据对“非木材林产品^①—资源问题以及其保存和管理的限制因素”进行研究。

他的报告指出，就目前印度建立的生物多样性保护区来看，已经建成的保护区主要侧重于动物方面，但不包括人类活动。他在报告中建议以多种方式设立植物多样性保护区，并且其中应该包括一个保护人类的模式，这种模式可以向保护区涉及到的社区提供一个可持续的商品和服务流来满足他们的需求。这就是人民保护区发展的起点。

中央邦森林副产品联合会在西奥尔林区的一个森林中展开了筹备工作。村民们表示，这个地方曾提供了许多非木材林产品，但是由于不加控制的开采，资源基础已经显著退化。当被问及他们为什么没有控制此类活动，他们的回答是：“这是一个开放的绿色黄金宝藏。我们既没有任何权力来检查也不能在生产中分享到利益，那么我们为什么要在乎它们是否退化呢？”信息清晰而明确——任何试图保存和保护资源的计划都必须阐明相关人员的权利、责任和收益分享情况。

在印度，来自森林的产品和服务是贫穷的森林居民的重要生命线，这些产品和服务为他们提供了生活资料和生计。森林是宝贵的药用植物的来源地，这些宝贵的药用植物因为它们的预防和治疗特性而闻名，它们最初被用来解决人类的医疗问题。然而，仅靠森林资源本身并不能对扶贫起重大作用，这个结论在讨论中变得越来越明显，因此，有必要探寻更多的人民保护区的构成要素。

首先，土地和水是两个最重要的自然禀赋。采取一些诸如开发灌溉设施，应用改良和现代化的耕作方法，建立以可持续地利用当地现有的自然资源为基础的其他创收活动等明智的干预措施组合，增加了生计发展的可能性，包括收集非木材林产品、制作绳索、收集蜂蜜或养蜂以及种植蘑菇、开商店和杂货店等在内的活动为人们提供了一系列选择 (Sharma, 1997)。

其次，穷人唯一最重要的资产是自己的劳动力。因此，如果劳动力的需求增加了、劳动产品的需求增加了或是通过提供辅助性的投入使他们的劳动生产率增加了，穷人就能分享到经济增长的利益 (Fields, 1993)。这些人力资本可通过教育、培训、共同学习以及其他培养能力的活动来增值。

因此，人民保护区资本基础的范围超出了环境资产，把物质、人力和社会资产也包括在内。除了宏观经济的问题外，禁止或通过不安全的途径使穷人获得环境资产也会让他们深陷困境，因此制定一个适当的权利制度成为这一项目的前提条件。

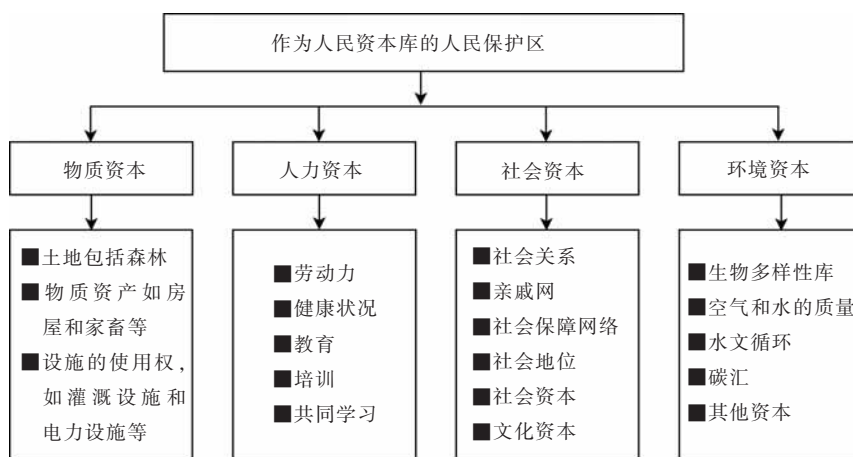
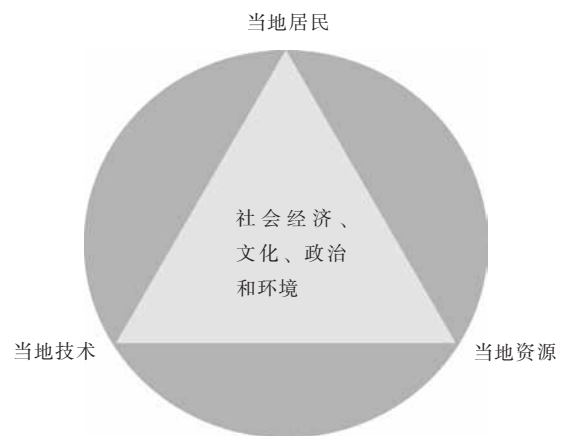


图1 人民保护区的建立和资本基础

5. 体制原则的建立 林业部门的主要目标是通过提升人和森林之间的协调程度来满足依赖森林的社区不断变化的需求，促进人和森林协调程度的有效办法包括林业管理的社会、环境和经济要素。为了满足恰蒂斯加尔邦的这些要素需求，必须通过采用当地技术和传统知识，并使它们成为更广泛的发展方案的主流，以此来利用平衡等式中人的因素的一面。现在重点是改进现有的本地技

① 非木材林产品 (简称 NTFP)。

术，包括信息技术的使用，而不是不加思考地移植别人的方法和技术。因此，林业部门的新任务应该是采用提高人类生计的“E”战略而不是仅仅注重生态和林业本身。“E”战略即“授权”、“教育”、“征募”（支持）以及引入“公平”。便利的资源、“加强和充实”，以及“效率”和“效益”被认为是机会之窗。这种方法可以用绿色三角（图 2）加以说明（Sharma, 1998）。



在咨询过程中，有一点变得很清楚，那就是恰蒂斯加尔邦的森林在帮助减少贫困、确保粮食安全和保证农村医疗等方面存在巨大潜力。可以通过产生收入、补充农场内外的收入，以及改善穷人获取自然资本资产的能力来提高穷人的议价能力，以此来保证农村地区的医疗条件。据此，该部制定了它的远景目标和核心价值。

远景目标：

在可持续的基础上开发大量的森林资源，通过把公共资源转变成由社区控制、评级、保护和管理的资源来提高当地人民的生活水平。

核心价值：

- 最大程度地尊重和关注当地人民和他们的传统知识。
- 关心和分享。
- 对部门各级机构进行能力建设。
- 升级当地的技术，包括采用信息技术。

虽然这些观点并未得到邦政府的正式批准，但是它们引导了林业部门的基本工作思路，并已经通过不同形式被纳入到邦林业政策中。

为了将这些价值观转变成一个可执行的方案，需要优先考虑将下列问题列入工作计划：

- ① 基于社区的参与式测绘和管理。
- ② 适当的资源评估方法。
- ③ 就地或异地保护和繁育。
- ④ 森林和淡水。
- ⑤ 非破坏性采伐。
- ⑥ 分级、加工、增值、认证、生态标记和销售。
- ⑦ 保护生物多样性，进行勘探，寻求合作伙伴关系。
- ⑧ 生态旅游。
- ⑨ 碳汇。
- ⑩ 培育企业家。
- ⑪ 公私合作伙伴关系。
- ⑫ 对性别问题敏感。
- ⑬ 公平的利益分享安排。
- ⑭ 改善粮食安全和医疗保险。
- ⑮ 增强社会资本。
- ⑯ 监测评估过程，以及监测可持续森林管理中有关人的指标。
- ⑰ 有利的政策和法律框架。

6. 制定一项新的森林政策 为了解决上述问题，恰蒂斯加尔邦强烈认为其应该有自己的林业政策。虽然印度政府已于1988年颁布了国家林业政策，恰蒂斯加尔邦认为有必要针对本邦特点和存在的问题构建一个独立的森林保护战略。

邦林业局起草了一份政策草案，2001年4月邦文化部组织的一个研讨会对该草案进行了讨论。除来自不同部门的政府官员外，人类学家、考古学家、社会学家、非政府组织、志愿组织和媒体代表也参加了这次研讨会。在2001年7月的第一周，林业部邀请森林用户群体成员、各联合森林管理委员会主席、部落代表、妇女组织和其他村级组织参加一个为期三天的研讨会，研讨会议题涉及了有关森林的各种问题，其中包括恰蒂斯加尔邦公民的愿望和期望。这次研讨会为政策草案制定做出了有益的贡献。2001年10月，林业部最终向邦内阁提交了一份修订草案，接受内阁审核。经内阁分析之后，结合内阁成员提出的建议，林业政策最终定稿。2001年10月22日，恰蒂斯加尔邦政府批准了《恰蒂斯加尔邦森林政策（2001）》（恰蒂斯加尔邦政府，2001a）。表4解释了邦林业政策对国家林业政策的重要拓展之处。

表4 林业政策——目标

国家林业政策（1988）	恰蒂斯加尔邦林业政策（2001）
通过保护和恢复生态平衡来保持环境的稳定性，主要针对全国森林严重枯竭而导致的生态破坏（如果必要的话）。	开放大量的森林资源，通过把公开资源（OARS）转变成由社区控制、评级、保护和管理的资源来提高当地居民的生活水平。
	把关注重点从主要林产品转到森林副产品、从冠层林转到多层林、从森林中的主要物种转到一些普通的物种。
	通过保护和恢复生态平衡来保持环境的稳定性，主要针对邦内森林严重枯竭而导致的生态破坏（如果必要的话）。
通过保存现有的天然林及其大量的动植物来保护国家的自然遗产，森林中大量的动植物代表着国家显著的生物多样性和基因资源	通过保存对部落阶层至关重要的多物种天然林来保存邦内的生物文化遗产。
林业政策——要点、原则	
全面保护现有森林和林地并提高它们的生产力。	全面保护现有的森林和林地并提高它们的生产力，提高原木采伐和利用的效率。
扩展和强化国家公园、禁猎区、生物圈保护区和其他保护区以促进保护生物多样性。	扩展和强化国家公园、禁猎区、生物圈保护区和其他保护区以促进邦内生物多样性的保护。
	致力于从物质、人类、社会、文化以及结合适当权力制度的环境资本等角度提供广泛的产品和服务，人民保护区设想一个主动和利民的制度框架以确保长期保护和维持生物多样性，同时，提供可维持的自然产品和服务流以满足当地社区的需求。因此，应该建立人民保护区网作为穷苦人民的生计资本。

《国家林业政策》中有关解释新部门远景目标的其他一些必要的具体规定归纳如下：

- ①任何森林工作必须有正式批准过的工作或管理计划。
- ②定期评估森林管理工作的效果。
- ③把联合森林管理作为邦林业管理的基础。
- ④以社区为基础保护和利用药用植物和草药。
- ⑤建立有足够的法律和统计支持的森林犯罪局。
- ⑥促进生态旅游以增加农村社区收益。
- ⑦通过对如联合森林管理、向妇女和部落授权、林业扶贫、对依赖森林的社区的社会和生计分析、森林政策，以及药用植物种植和销售等领域的森林研究，解决相关问题。
- ⑧加强当地人民的能力建设，特别是农村森林委员会和森林保护委员会成员的能力建设。
- ⑨应用信息技术和电子政务。

恰蒂斯加尔邦不仅制定了政策，而且已开始实施这些政策，并对实施效果进行监测。

7. 创造一个有利的环境：利益分享管理 国家林业政策（1988）、邦林业政策（2001）、印度政府发出的森林联合管理决议和指示以及印度最高法院的决定，为林业管理提供了基本的政策框架。法律文件包括印度森林法（1927）、野生动物（保护）法（1972）、森林（保护）法（1980）和潘查亚特条款（针对表列区域的条款）（1996）。邦政府构建了一些机制，向以社区为基础的保护区和森林开发区域灌输“关心与分享”的理念，以确保这些社区真正获得属于它们的那部分森林产品。有形的森林产品可以分为两类：木材和非木材林产品，2001年和2002年的联合森林管理决议对这些社区分得的利益份额做出了具体的规定。

在上述规定下，当一个委员会完成了令人满意的联合森林管理工作，它就有权百分之百保留定期从机械修剪、清理恢复区以及清除退化林地的竹子丛中获得的森林产品。没有达成木材和竹子目标的森林保护委员会或农村森林委员会将分别获得这部分林业产品的15%和30%，其既可以保留产品也可以把它们兑换成现金。2003年8月，邦政府通过了进一步划分森林产品分享规定的条款，这些条款最终用于构建公私合作伙伴关系模式，让私营部门参与到恢复退化森林的工作中来。

林业部门帮助农村森林委员会做出微观计划，并对其执行和监测这些计划给予帮助。林业部门向委员会提供维护账户科目方面的培训，还帮助其审计账户。林业部门还确保森林产品和其他利益在成员之间进行合理分配，保证处于弱势的参与者，特别是妇女，参与到决策和利益分配中来。

8. 方法、制度和办法 由于认识到公众参与的重要性，因此林业部门试图将尽可能多的利益相关者包括在所采取的管理方式中，主要的利益相关者（森林保护委员会和农村森林委员会）在林业局的帮助下参与了微观计划的编写。这项计划把农村和森林地区分配给每一个委员会，该计划还包括了森林管理和农村资源开发的方案，并且林业操作必须符合森林和野生动物管理规定的原则。为了确保林业局和联合森林管理委员会的工作关系顺畅，并向委员会灌输一种授权思想和责任感，林业部门和联合森林管理委员会签署了一个谅解备忘录，备忘录概述了林业局和联合森林管理委员会短期和长期的职能、责任以及工作方案如何执行。该谅解备忘录反映了依赖森林的社区的消费和生计需求、植被恢复计划，并明确规定了双方的职能、责任和权力。该备忘录规定了根据该工作计划获得的所有类型的（季度的、年度的和定期的）森林产品的透明的会计程序，包括财务责任制、收益分配机制，其中收益包括用于对非木材林产品管理方案进行再投资的那部分收益。

林业局的一项重要任务是培训实地工作人员和联合森林管理委员会，以应对它新的职能和面临的不断变化的挑战。起初，从提高林务员和护林员能力和技能的角度出发，林业局对林务员和护林员学校的人力和物力资源进行了审查，并改进了学校的设施。为更好地反映林业局的理念、关键问题和新部门将承担的职能，林业局修订了培训课程。林业局命令每个林区长（DFOs）必须确保他们下属的实地工作人员参加这些培训课程。学校还为农村森林委员会和森林保护委员会成员制作了培训模式，农村森林委员会和森林保护委员会成员定期分批地被送往学校接受训练。

9. 从承诺到实施 新管理模式下的工作计划已经开始执行，对这一进程的启动、发展和运作方式的细节及其影响作如下说明：

（1）人民保护区的建立 最初，位于赖普尔以南100千米的Dugli-Jawarra森林的1500公顷林地被选定为示范区，建立人民保护区（PPA）。当地所有的联合森林管理委员会委员和工作人员被召集来参加会议，会议向他们解释了人民保护区的概念。一开始，村民并不愿意接受这个概念，他们认为建立人民保护区就是建立另一种阻止他们进入森林的保护区。但是，当他们了解了人民保护区概念相关阐述后，一些年长的村民变成了建立人民保护区支持者。此概念包括：①邻近他们村庄的1000公顷的森林可以进行放牧和满足他们其他真实的需要；②其余的500公顷森林将被视为一个核心区域进行严格保护，以防止火灾和其他生物压力的产生；③非破坏性基础上的收获是可持续的。

对产品分享和开展农场内外创收活动的详细阐述减轻了实施的阻力。实地工作人员最初对开展这些活动持保留意见，但在评估总成本和总收益后，他们同意了该建议。由于农村森林委员会和森林保护委员会委员从一开始就参加了选址、划界和编制微观计划，他们被认为已积极参与到工作计划的实施中来。当这些林业措施通过这些委员会执行时，带来了支付工资的就业机会和收获产品的

分享，随着振奋人心的结果的出现，更多的人开始支持这个工作计划。示范区成功的一个证明就是联合国粮农组织在其《寻求卓越》报告中选定 Dugli-Jawarra 森林作为 30 个亚太地区森林管理的典型研究案例之一。

为推广方案，邦政府为制定常规计划提供了资金预算。恰蒂斯加尔邦的森林副产品合作社联合会有限公司 (CG MFP Federation) 也拨出专门资金，支持人民保护区的建立。随后，在示范区建立了 32 个人民保护区，其中每个人民保护区覆盖面积达 1.5 万~2 万公顷，这些人民保护区一共包含了 300 多个村庄，从此，人民保护区成了森林可持续利用的典范。该方案建立了占 122 632 公顷林地的当地保护区和 200 多公顷的异地保护区和繁育区。方案还升级了马哈萨门德、贾姆纳加尔和萨克蒂等地森林学校的设施，这些学校已向一线森林管理人员和来自农村森林委员会和森林保护委员会等组织的成员共 3 220 人提供了培训，向他们传授了有关非破坏性采伐、收集、分级、加工和森林产品增值等方面的知识。为了扩大森林内部地区的基本医疗覆盖面，在以药用植物为基础仅靠传统治疗师和地方 vaidyas (阿育吠陀医生) 提供治疗的地方建立了 39 个森林医院。此外，以森林和其他资源为基础的各种创收活动也在进行之中，其中包括收集非木材林产品、制作竹制工艺品和其他工艺品 (叶杯、垫子和萨拜绳)、收集蜂蜜、种植虫胶、养鱼和养蚕。

(2) 达姆塔里模式：原则和做法 事实已经表明，由于内陆地区基础设施和设备的限制，原体制框架中的各职能部门并非真正有效。因此，迫切需要构建一个新的体制模式。

插文 1 建议模式

林业部门协同农村森林委员会、森林保护委员会和非木材林产品初级合作社提供了促进、协调，以及在某些情况下执行各个不同政府职能部门的社会经济发展方案的一个切实可行的办法。这个办法在面对林业部门的自身条件和熟悉这些区域内森林居民方面特别有价值。总的来说，这些群体可以形成一个森林边缘区开发管理局 (FFDA)。通过引进或雇用专家，或到职能部门寻求技术援助来打造技术能力。农村开发局 (DRDA) 提供的农村发展资金可以在现有机构和森林边缘区开发管理局 (FFDA) 之间进行分配。

恰蒂斯加尔邦政府原则上同意这一模式，但因为模式涉及其他职能部门，该建议模式必须提交内阁审议。经审议后，内阁批准将上述模式作为试验模型在达姆塔里区的一些村庄中推行，这些村庄坐落在森林周围半径在 5 千米内，通过推行这个模式来促进这些村庄的综合发展。“达姆塔里模式”是一个独特的尝试，它通过合并发展方案把位于森林边缘地区的村庄纳入到林业管理范围之内。

在达姆塔里区，在森林周围 5 千米的半径范围之内共有 401 个村庄。起初，在农村森林委员会和森林管理委员会以及自助群体的参与下对其中位于森林附近的 100 个村庄进行了农村快速评估。这些村庄总人数为 31 711 人，其中的 73% 属于表列部落，且有 3.5% 属于表列阶层。这些村庄的家庭总数为 7 525 户，其中的 4 721 户家庭是处于贫困线以下的家庭，有 1 122 户家庭没有土地。这些家庭的年平均收入从 6 000 卢比到 8 000 卢比不等，每户家庭平均拥有 1 公顷土地。

为了改善生计，利用农村快速评估的数据，把 5~10 个村庄分成一组，每一组都做了微观计划。微观计划处理森林开发和农村基础设施等方面的问题，如灌溉、道路、涵洞以及其他有关农业、园艺、养蜂和畜牧业的事项。每一组有一个的林业官员作为焦点，一些专家和顾问协助他工作。各职能部门也为各组的规划制定了一些重大计划。已制定的计划需提交给村潘查亚特^①或萨布哈^② (印度的基层管理机构) 审核，综合块和区一级的计划采用同样的办法制定，每个职能机构都参与村庄组、综合块和区计划的编制。经区潘查亚特或村潘查亚特、萨布哈批准的微观计划通过各目标群体实施。农村森林委员会、森林管理委员会和自助群体执行计划中的各项工作，职能部门也根据各自性质参与执行工作。工作人员和村民的能力建设、培训和技能发展是计划不可分割的

① 地方政府机构。

② 一个村庄的选民名册上登记的社团或选举潘查亚特的村庄团体。

组成部分。

(3) 达姆塔里模式的影响 达姆塔里区有超过 39%的人口居住在试验区。该项目执行之前，执行部门往往会选择那些更容易进入的区域开展工作。图 3 描述了职能部门增加项目区的分配额。

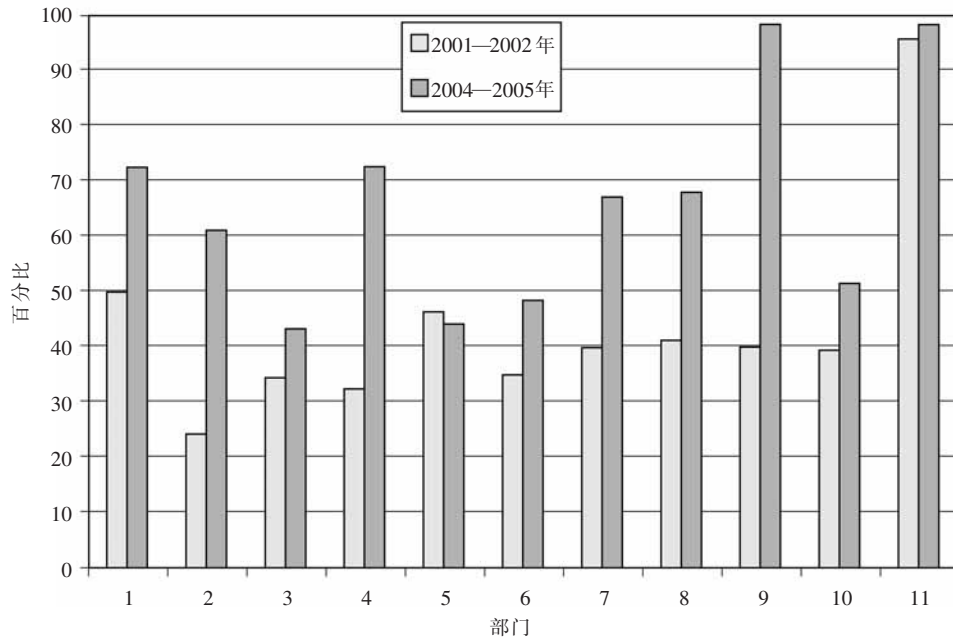


图 3 职能部门增加项目区的分配额

1. 农村发展和潘查亚特 2. 福利 3. 农业 4. 园艺 5. 渔业 6. 畜牧业
7. 医疗和家庭福利 8. 妇女和儿童福利 9. 公共健康 10. 公共工程 11. 森林

增加项目区以及更加分散地分配项目并执行发展计划，已对项目区居民的生活质量和居住环境产生了直接影响。例如，农村开发部门和潘查亚特对项目地区分配额的增加使这些地区的粮食分配额从 375 吨增加到 2 748.2 吨，小规模生产活动从 102 起增加至 434 起，收入从 600 万卢比增加到 7 500 万卢比——所有这些成绩都是在三年之内取得的。

这些举措降低了林火发生率，改善了林业部门对非法伐木、放牧和侵占林地的控制。从 2001—2002 年度、2004—2005 年度进行的资源评估结果看，天然林再生已经得到了明显的改善。表 5 显示了年度间隔下，这些措施对非木材林产品的可获取程度和收集方面所产生的影响。

表 5 非木材林产品收获量和价值

品种	2001—2002 年		2004—2005 年	
	数量 (千克)	金额 (卢比)	数量 (千克)	金额 (卢比)
油柑	540	6 480	95 000	11 875
酸藤子	2 820	78 960	2 800	62 400
虾子花	5 260	31 560	21 000	147 000
穿心莲	3 680	2 280	68 800	447 200
大叶羊蹄甲	6 200	18 600	9 000 000	315 000
红球姜	5 150	257 500	15 300	918 000
香附	2 118	1 962	9 250	92 500
吡梨勒	1 835	3 670	4 000	8 000
木橘	135	1 215	12 540	119 130
聚酯	82 400 片	65 920	456 000 片	410 400
芦笋	15	450	480	14 400
总计		505 497		2 545 905

注：1 美元 = 47.00 卢比 (2006 年 9 月 8 日)。

因此，非木材林产品的收集和交易量的增幅超过 400%。

在项目执行的三年间，农村资源开发基金在建设饮水设施、灌溉和修建学校方面的开发措施中大约花费了 3 000 万卢比。

一份全国性的重要报纸用以下文字对达姆塔里部落正在经历的巨大变化进行了报道：

“权力下放可以给人民带来巨大变化。达姆塔里区的 2 500 多户部落家庭的情况证实了这点。在过去的两年多时间里，Gond 部落和 Kamha 部落这两个主要的原始部落的生活方式经历了翻天覆地的变化 (sic, TOI, 2005)。”

(4) 公私合作伙伴关系 一半以上生活在森林附近的人依赖森林谋生，因此，邦政府在努力延缓森林退化的同时还着手促进退化森林的恢复。然而，这仍然是一项艰巨的任务，印度虽然有大量植树造林方案，但是迄今为止，印度一直没有及时收购或收集、清洗、检验、分类、认证和安全储存林木种子的制度安排与系统 (印度政府, 1999b)。种植仅仅是为了满足数量方面的目标，还需要通过其他一些途径来恢复已经退化的森林，开发其他途径的几个原因：政府恢复这些地区需要相当长的时间，有限的财政资源，过去努力的效果和总体表现；以及来自包括中国在内的各国家私营部门参与的经验。

恰蒂斯加尔邦试图通过把当地群众直接纳入森林管理来制定一个模式。为了达到这个目标，2002 年，林业局邀请包括以森林为基础的工业部门在内的森林管理相关各方表达各自的意见，然而，由于存在诸多不确定因素，林业部没有收到任何回复。随后，林业部门在以森林为原材料的各种工厂中举行了讨论会。厂址在印度赖加尔 (奥里萨邦) 的 JK 造纸厂有限公司的一位代表在位于赖普尔的恰蒂斯加尔邦林业局总部做了一个报告，报告详细阐述了奥里萨邦农地上利用桉树无性系造林的一个农林业模式。这种模式在种植 5 年后就可以收获木材，而且农民还能收获额外的三个矮林作物，JK 造纸厂除了保证回购所有农民种植的桉树，还向农民提供优质林木种苗和先进的技术指导。

一个高级林业官员考察组视察了奥里萨邦 JK 造纸厂建成的种植园，并收集了种植园的相关资料。农林种植园给考察组留下了深刻的印象，考察组建议在退化林区尝试推行这种模式。建议提出，由萨米特^①在与奥里萨邦接壤的马哈萨门德林区确定 10 个农村森林委员会，实施一个联合森林管理试点项目。考虑到萨米特从一开始就将参与到试点项目中来，农村森林委员会的成员们被带到奥里萨邦，使他们能够从种植园的做法中学习第一手经验。在这些地区参观学习并与当地农民讨论之后，林业委员会成员们对这种模式极为感兴趣，渴望能在分配给他们的退化林区内推行类似的方案。

2003 年 8 月 5 日，邦政府制定了如下法令：农村森林委员会为修复分派给它们的退化林区，以现金、金融机构筹资或其他由邦政府推行的就业创造项目等途径调动资源，将可以百分之百获得产自这些地区的成熟的森林产品。在扣除建造种植园的支出和贷款产生的利息后，余额归萨米特使用，并可以自由出售非国有森林产品中属于它们的份额。

由此，2003 年在恰蒂斯加尔邦推行的一个试点区域内，通过人民保护区来恢复退化林区的机制第一次在印度建立起来。曼加拉姆木材有限公司是其中最重要的一个工厂，它向农民提供高质量种植材料并保证从农民处购回桉树木材、树皮和直径达到 2 厘米的树枝。杰格德尔布尔、赖普尔和比拉斯布尔森林保护区的 23 个萨米特种植了桉树、竹子和印度油柑 (表 6)。

表 6 2003—2004 年种植园的情况

保护区名称	萨米特数	面积 (公顷)	种植总数
杰格德尔布尔	10	250	269 860
比拉斯布尔	3	100	97 854
赖普尔	10	250	275 000
合计	23	600	642 714

① 另一个地方政府机构。

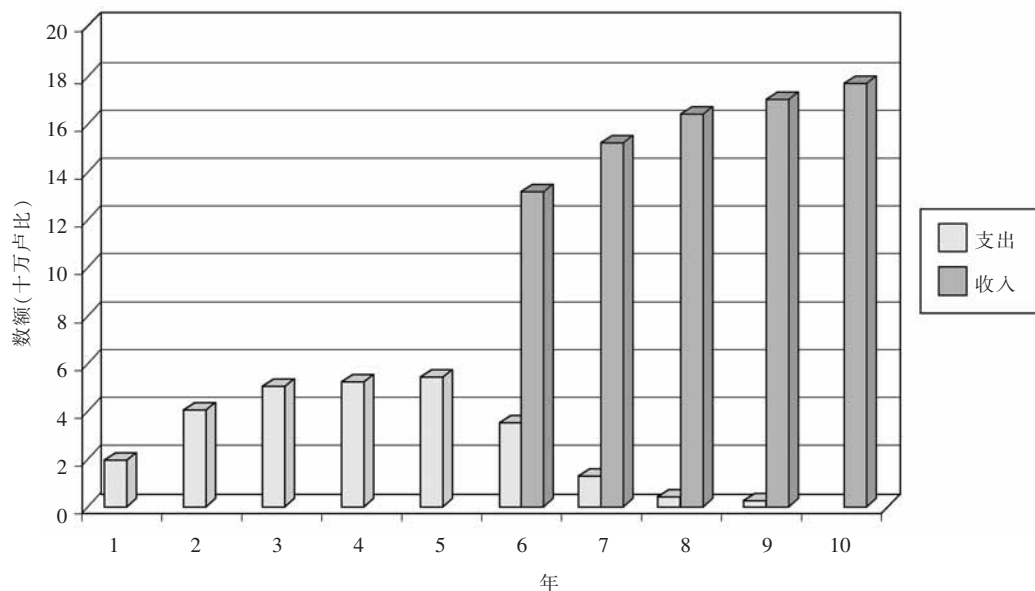


图4 对公私合作伙伴关系下未来十年收入和支出的预测

受2003年建立的种植园表现的鼓舞，另外52个萨米特也开始推行试验模式，在2004年的雨季期间种植的桉树超过了1100公顷（表7）。在2005雨季，共有约1500公顷退化林区被纳入了公私合作伙伴关系这一试点模式中来。

表7 2004—2005年种植园的情况

保护区名称	萨米特数	面积(公顷)	种植总数
苏古贾	10	189	226 680
比拉斯布尔	4	100	120 800
赖普尔	16	217	85 500
杜尔格	18	242	373 871
坎克尔	19	151.04	421 414
杰格德尔布尔	10	250	260 927
总计	77	1 149.54	1 489 192

1公顷种植园平均需要花费农村森林委员会人员的275个工作日，按照60卢比/天的工资率计算，相当于16500卢比/公顷。因此，在2003年、2004年和2005年农村森林委员会每年赚取的工资分别是1000万卢比、1800万卢比和2500万卢比。五年过去，桉树成材了，农村森林委员会每年将收获25~30吨/公顷的桉树产量，其市场价值约为200万卢比到300万卢比。农村森林委员会还可以通过间作其他一些适宜品种和药用植物、收集林产品进一步扩大收入。碳排放交易提供了另一个创收的机会。这一方案的一个附带效应是给森林地区创造了就业机会。甚至连没有土地的森林居民的收入都得到了保证，加工工业可以获得必要的原材料，而林业部则可以在不用任何部门投资的情况下成功地扩大了退化林区的森林覆盖面积。这对所有的合作伙伴来说都是一个双赢的局面。

五、主要的困难和挑战

虽然在建立恰蒂斯加尔邦的初期遭遇了一些困难，但是林业部在实现其未来的远景目标方面取得了重大进展。2001年，作为印度国内同类行动的第一次行动，因其对国家森林政策的执行、监测和文件的详细阐述，恰蒂斯加尔邦林业部受到广泛的好评。利用森林提高当地人民生活水平和推行人民保护区方案是解决林业管理中社会、环境和经济等各种问题的创新方法。通过公私合作伙伴关

系将包括森林工业在内的各种用户群体纳入修复退化森林的行动中来创造了国内的另一个第一。恰蒂斯加尔邦构建了国内最为便民的利益分享制度安排之一。恰蒂斯加尔邦将非木材林产品作为林业管理的主要工作内容，并且恰蒂斯加尔邦也是将非木材林产品所有权赋予潘查亚特的少数几个邦之一，恰蒂斯加尔邦还是将注册合作团体的权利赋予林业部门的第一个邦，以此来促进非木材林产品收集和交易。达姆塔里模式证实了林业官员在推动农村发展方面的能力，人们普遍认为达姆塔里模式是成功的。

尽管采取了上述一些新举措，但困难仍然存在。由于人们急于赶上国内其他更发达的邦，新成立的恰蒂斯加尔邦面临期望不断提高的危机。然而一直以来印度政府对这些区域的忽视、区域内基础设施的缺乏不可能在短短几年内得到解决。一些政治极端分子一直很活跃，并且恰蒂斯加尔邦的北部和南部地区存在社会动荡的问题。此外，还有一个问题就是内部地区缺乏企业。

林业有其独特的特征，它需要很长的酝酿期，而林业计划的成果也需要相当长的时间才能获得。因此，需要耗费大量的时间和精力再造林业部门以满足社会的多种需求。然而，生活在森林里和森林边缘的都是一些穷人，他们无法在看到利益之前无限期地等待。此外，森林一线管理人员年龄越来越大，但是林业部门并没有招纳新的一线管理人员，护林员的平均年龄达到了48~50岁。在初期阶段，工作人员都不愿意到恰蒂斯加尔邦，并且恰蒂斯加尔邦林业局工作人员的士气也非常低。

另一个问题是，联合森林管理委员会没有法律上的支持。许多联合森林管理委员会是由执行部门建立的，来执行部门的事项，但众多的计划使许多联合森林管理委员会感到困惑。虽然现在正在努力加强联合森林管理委员会同潘查亚特的联系，但是这种联系至今尚未建立起来。而且，由于担心失去其在村庄一级的权力，职能部门并不急于与其他委员会合并。

在过去的两年中，虽然联合森林管理为一些农村森林委员会和森林管理委员会带来了大量资金，但是由于种种原因，其他一些地方却没有得到这样大量的资金。这个现象说明需要改进工具、方法和培养人的能力。

六、决定成败的关键因素

使恰蒂斯加尔邦在国内获得显著地位的愿望和决心是恰蒂斯加尔邦的新举措获得成功的重要因素。邦林业管理委员长灵活的政治领导是获得成功的主要原因。认识到森林在维持生计系统和为贫穷的森林居民提供本地且非破坏性就业机会的重要作用后，恰蒂斯加尔邦努力开放这些资源以改善农村社区的生活。“全球思维和当地行动”已经成为林业局的口号。林业局的远景目标和新的职能甚至获得了来自一些未预料到的社会部门的支持。来自政治的、社会的和管理层的鼓励和赞赏提高了林业局工作人员的士气，促使林业局形成了一个新的体制文化和风气。更为重要的是，合作和森林居民的参与为推出创新的林业方案奠定了基础，其中森林居民的参与意义深远。所有的这些因素促成了一个充满活力、授权型的林业部门。然而，另一方面，在20世纪90年代期间，作为世界银行林业项目的一个部分，许多来自中央邦的林业官员被送往国际机构接受专门的培训，但没有一个接受过培训的官员后来返回恰蒂斯加尔邦工作。此外，由于邦内严重缺乏经验丰富和足以胜任的官员，因此大约有12个林业官员被邦政府选派为包括邦秘书处在内的其他部门（非林业）的高级官员。上述情况减少了留在林业部的高级官员的数量，并降低了官员质量。

另一个重要因素源自国家的联邦政体。在宪法中林业处于共同目录中，因此中央政府和各邦政府都要负责处理林业有关事宜。如果在中央和邦一级由同一政党掌权则工作进展会很顺利。但在恰蒂斯加尔形成阶段，有两个不同的政党轮流执政，造成了紧张和复杂的局势。

尽管挫折是重组过程中的一个组成部分，但希望邦政府确立的前瞻性且利民的减贫、森林可持续经营和生物文化保护的概念框架能够为解决复杂的农村贫困和森林保护问题提供一个路标。

七、附加说明

林业局从来没有认为它的职能是解决所有的社会环境问题，而是试图为社区问题的解决承担一

些责任。因此，林业局非常重视当地群众的作用和他们的传统知识。然而，随着涉及多方利益相关者的减贫计划的实施，如人民保护区和公私合作伙伴关系，其可持续性将直接取决于来自这个过程中培育的新参与者——社区和企业的实际支持情况。这要求林业局承担以前从没有过的多种职责，而这确实是一个重大的挑战。

◆ 参考文献

- Anderson, J.** 1998. *Four considerations for decentralized forest management: subsidiarity, empowerment, pluralism and social capital*. Paper presented at the International Seminar on Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific, Davao City, Philippines. 30 November to 4 December 1998.
- Chadha, C. S. & Sharma, R. C.** 1998. *Theory and Practice of Forest Fringe Area Development Authority (FFDA): Conceptual Framework*. Submitted to the Ministry of Environment & Forests, Govt. of India, New Delhi.
- Chhattisgarh Forest Department (CGFD)** . 2003a. *Endowment of ownership rights of Minor Forest Produce (MFP) — an analysis of promises and performance*. Raipur.
- CGFD.** 2003b. *People's Protected Area (PPA) — unlocking forest of people*. Raipur.
- CGFD.** 2003c. *Mahanadi Protected Area (MNPA) — principles and practices*. Raipur.
- CGFD.** 2003d. *Proceedings of the workshop on certification of non-wood forest produce including medicinal, aromatic and dye plants: the Raipur report*. Raipur.
- Fields, G. S.** 1993. Quoted by V. V. B Rao in *East Asian Economics. Trends in Poverty and Income Inequality: Economic and Political Weekly*, 1 May 1999.
- Forest Survey of India (FSI)** . 2000. *State of forest report. 1999* . Dehradun.
- Government of India (GOI)** . 1988a. *National forest policy*. New Delhi, Ministry of Environment and Forests.
- GOI.** 1998b. *Report of the expert committee on conferring ownership rights of MFP on panchayat/ gram sabhas*. New Delhi, Ministry of Environment and Forests.
- GOI.** 1999a. GOI/FAO/UNDP Project No. IND/97/966. Second Workshop for Preparation of Action Programme for Non-wood Forest Products (NWFP) for Sustainable Forest Development, Rural Income Generation and Biodiversity Conservation, Bhopal, 27 - 29 January 2000.
- GOI.** 1999b. *National forestry action programme — India*. New Delhi, Ministry of Environment and Forests.
- Government of Chhattisgarh.** 2001 a. *State forest policy 2001* . Raipur, Forest and Culture Department.
- Government of Chhattisgarh.** 2001b. *Chhattisgarh in charts and graphs*. Raipur, Directorate of Economics and Statistics.
- Sharma, R. C.** 1997. *Total forest management (TFM)* . Paper presented at the XIth World Forestry Conference, Antalya, Turkey.
- Sharma, R. C.** 1998. *What ails JFM?* Paper presented at the International Seminar on Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific, Davao City, Philippines. 30 November to 4 December 1998.
- Sharma, R. C.** 1999. *FAO/UNEP International Technical Consultation on Protected Area Management and Sustainable Rural Development - how can they be reconciled?* Paper presented in Harare, Zimbabwe, 26 - 29 October 1999.
- Shi Kunshan & Co-workers.** 1997. *China's country report on forestry, APFSOS/WP/14*. Bangkok, FAO RAP.
- Singh, D.** 2000. *Chhattisgarh — a state is born*. Bhopal, Sanket.
- Times of India (TOI)** . 16 August 2005. New Delhi.

中国林业机构的改革

Zhang Lei^①

一、引言

改革与发展 20 年来，中国的林业工作取得了显著成绩。改革带来的主要变化是森林面积和蓄积量的显著增长。2006 年 1 月 18 日的第 6 次全国森林资源清查显示，2003 年全国的森林面积为 17 490 万公顷，占土地总面积的 18.21%。这表明，自 1998 年以来全国森林面积增加了 1 600 万公顷，平均每年增加 1.9%，是 1949—1998 年间森林面积增加量的两倍。森林蓄积量增加了 8.9 亿立方米，达到 125 亿立方米，人均森林蓄积量为 0.8 立方米。20 世纪 90 年代的持续的森林开采已被终止，森林数量和质量的稳定增长标志着中国林业发展进入历史转折点。

改革带来的第二大变化是通过长期大规模造林，遏制了全国生态环境的恶化。科学数据表明，自 2002 年以来，中国 19 个省份的荒漠化消失。特别是在内蒙古、新疆和宁夏等重点荒漠化地区出现了沙退植被覆盖的现象以及生态重建，沙尘暴频率也在下降。而且，近年来水土流失面积减少到 2003 年的 356 万平方千米，减少了 11 000 平方千米，全国 11 条主要河流的含沙量锐减（长江和淮河减少了 50%）。由于采取了保护生物多样性的措施，野生动植物的种类也正在恢复。

过去的努力带来的第三个变化是深化了林业改革，放开了国内所有木材和林产品市场。虽然森林资源有限，但由于国民经济的不断增长，国内生产和林产品加工行业快速发展，导致中国成为世界最大的木制家具出口国，并且非木材林产品的出口也有了显著的增长。

目前中国林业面临的一个主要挑战是要继续巩固 6 个重点林业工程所取得的成绩。这 6 个重点林业工程是：

- (1) 国家天然林保护工程。
- (2) 退耕还林工程。
- (3) 京津风沙源治理工程。
- (4) 三北及长江流域防护林建设工程。
- (5) 野生动植物保护及自然保护区建设工程。
- (6) 速生丰产用材林基地建设工程。

为提高林地的生产力，中国加快了国有和集体林区的林权改革。以中国“十一五”计划（2006—2010 年）为指导方针，林业部门也参与了社会主义新农村的建设。目标是增加农民收入、发展农业生产、改善自然环境。

二、中国林业管理的历史进程

自 1949 年新中国成立以来，中国共产党以及中央政府高度重视林业的发展。政府不断通过建立有经验的高级管理机构致力于森林和野生动植物资源的保护与开发。虽然随着时间的推移，林业部门及其功能不断变化，但相比较而言，体制仍是独立和稳定的。

1. 林业管理组织结构的变化 自 1949 年以来，中国政府着重进行了组织机构调整以满足经济改革和社会发展的新需求。在国家政府部门改革的背景下，林业机构的内部结构也发生了巨大的变

^① 中国国家林业经济与发展研究中心，国家林业局。

化。通常机构设置更多地以满足森林和野生动植物资源的保护、开发与利用需求为中心。下面几年的林业机构改革与国家政府机构的改革紧密相关。

1949年：林垦部

1951年：林业部

1956年：成立林业部和森林工业部

1958年：与农业部合并

1970年：合并为农业部的一个司

1979年：林业部

1982年：林业部

1988年：林业部

1998年：国家林业局

2. 1982年以前的机构改革 在解放战争结束后的经济重建期（1949—1958年），中国林业发展的主要目标是为工业化发展贡献资本，同时为大规模建设提供木材。所以那时的林业部门工作重点是木材采伐和森林开采利用。在中国东北、西南地区以及华南地区进行了大规模伐木。从1958年开始直到1978年，林业的重点转向植被重建和物种保护。在20世纪70年代，森林退化日益严重，自然灾害频发等一系列相关问题得到国家的重视。自此，通过采伐管理、更新采伐迹地以及在荒山、宜林地和自然保护区营造国有人工林，植被覆盖逐步得到恢复，并且建立了保护区。

1949年10月后，中央人民政府设立了以下机构：人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和国务院。在国务院下设35个委员会、部委、管理局和管理委员会，负责国事的管理。在那时，林垦部最初设立了林业管理司、造林司、森林经营司、森林利用司和办公厅。此外，还设立了河北西部荒秃沙地造林局，负责该地区的防治沙漠化工作。在东北、西北、东部、华中和华南管理区分别设立了农林部。农林厅是各省政府的组成部分。

1951年11月5日，由于垦务工作交由农业部主管，林垦部更名为林业部。到1953年，中国第一个五年计划的第一年，全国已建立了500多个林业机构。

1954年，中央和地方等各级政府进行了重要的精简增效。然而，国务院随后开始新增多个机构，到1961年共有81个所属机构，是新中国成立以来政府机构最多的时期。1956年5月12日，全国人民代表大会决定设立森林工业部，部内设10个司负责管理全国的森林工业工作。林业部继续管理全国的造林、森林管理和林产品的生产工作，共设有10个司局。林业管理采用了前苏联的管理体制，并没有考虑当时的国情，导致了森林采伐和森林培育之间不可避免的管理矛盾。1958年2月11日，第一次全国人民代表大会决定将林业部和森林工业部合并，基于以前两个部的职责设立组成司局。

1960—1964年间，进行了第三次比较重要的政府机构改革，以利于国民经济的调整，到1965年年底，国务院所属机构减为79个。在文革期间（1966—1976年）政府部门经历了巨大的变化，1970年，79个机构要么撤销，要么合并，最终成立了32个新机构，其中13个由军委领导，中央政府机构的数量降至解放以来的最低。1970年6月，林业部被解散并与农业部、农垦部等其他5个机构合并，并入农林改革委员会，1975年年初，农林改革委员会更名为农林部。

1976年四人帮被粉碎后，由于当时经济几乎崩溃，20世纪50年代的机构设置和管理体制被重新采用与发展，以加强政府重建。

1981年国务院的机构数量增加至100个，为解放以来的最高数量。但是在逐步深化改革的进程中，开放政策、适度改革和经济社会的发展，需要改变管理机构的人员臃肿现象。因此急需林业部门重新定位。

中共十一届三中全会以后，在改革开放的最初时期，林业重建成为一个主要目标，根据工作需要，国家重新强化了林业部门的作用，并强调了林业管理的独立性，然而，全国农业和林业联合管理的体制结构基本没有改变。1978年5月，决定国家的森林管理直接隶属国务院，新的机构由农业部代表国务院管理。1979年2月，中共中央和国务院决定从农林部剥离林业职能，成立林业部作为

负责全国林业管理和森林工业工作的部委。

3. 1982 年的机构改革

(1) 国家管理体制的改革 从 1982 年起，国务院进行了自上而下的各级政府组织机构改革，以适应中共十一届三中全会提出的经济改革和开放政策。大规模的改革持续了三年，目的在于建设和完善中国共产党和各级政府的组织机构。此次改革以强化人力资源管理和简化管理程序为基础，也为了重建政府以促进经济改革进一步发展。因此，经济管理部门被撤销或合并，为深化经济改革提供最优的环境。必然地，一些比较成熟的部门转变为经济机构。

政府实行了退休制度，鼓励选拔任用具有高学历和高技能水平的年轻人。对各级部门一把手的年龄限制和学历要求做出了明确规定，减少了副职数量，从而极大地提高了高层管理水平。简化了管理程序，国务院的部委、隶属机构和管理实体数量从 100 个减少到 61 个。在人员雇佣方面，职位总数从 5.1 万个减少到 3 万个，部委政府官员的平均年龄从 64 岁下降到 60 岁，局级官员从 58 岁下降到 54 岁。

改革的目的是重建和优化管理体制。通过精简各级管理部门的领导集体、废除领导终身制以及提高年轻干部的任用率，改革取得了重大突破。然而，由于当时经济改革的重点主要在农村，没有要求管理的全面改革，因此，支持计划经济的高度集中的管理体制仍未改变，政府职能的完全转变不可能实现。

(2) 改革前的林业状况 1978 年，中国实行了改革开放。农村地区的家庭根据确定的产出，以签订合同的形式获得了林权。在南方，集体林区率先实施了“三维护”政策，赋予了山区和林区的土地所有权。1981—1983 年，农户在合同下经营着 71% 的集体林地。随后，华北和中原的木材市场被放开，计划生产木材量大幅减少。因此，体制有了很好的灵活性，进而逐步引入了市场经济。然而此时，为计划经济运行设定的政府结构逐渐不能适应经济的快速发展。

(3) 改革进程 1979 年后，林业部继续完善和微调其结构和功能。在 1982 年的首次机构改革中，林业部作为国务院隶属的全国林业工作管理机构被赋予独立的地位。它的主要工作是制定和强化党和国家的林业方针、政策和法律，目的是为绿化祖国开展造林，鼓励森林资源的保护和合理利用，并指导各省、市、自治区的林业活动。

1982 年的林业改革主要涉及了三方面：①综合职责：如方针、政策和法律的实施以及计划和财务管理；②职业和专业职能：包括造林、林产品生产、森林保护和防火的管理，森林病虫害管理以及森林资源的保护；③社会问题：包括林业科技、教育、外事、意识培养、认证组织、企业和林业部直属机构的管理。1982 年以后，林业部拥有比建国初期更多的职能，其他的社会职能意味着林业行政管理不仅复杂，而且不宜灵活操作。

4. 1988 年的机构改革

(1) 国家管理体制的改革 1988 年，国务院决定进行政府部门的机构改革，以纠正 1982 年改革后出现的过度膨胀。改革的主要原因仍紧密围绕经济改革计划，以及许多政府职能没有转移的问题。1988 年初，国务院制定了行政管理体制改革计划，当年 4 月 9 日第七次全国人民代表大会第一次会议通过了该计划。改革第一次要求政府职能重组，以增强宏观调控能力并调控贸易，而分配资金和物质资源的职责以及企业管理的直接干预由专门的经济机构负责。

改革的目的是合理分配职能，科学划分职责，调整组织结构以加强宏观管理，弱化微观管理。具体来讲，就是经济行政管理机构的直接管理转变为间接管理。此外，将转变角色和工作方式，不断完善提高管理效率，创新运行机制。最后，加快制定政府管理条例。最重要的问题是保持经济管理机构的改革与经济体制的改革同步。

通过改革，国务院所属的部委和委员会由 45 个减少到 41 个。国务院直属的部门从 22 个减少到 19 个，非常务机构由 75 个减少到 44 个，部委和委员会削减了 20% 的司局。在国务院的 66 个部委、委员会和局中，32 个机构中的 1.5 万多名员工被调换，但另外 30 个机构中增加了 5 300 名员工。这样，结构调整后精简了 9 700 名员工。

(2) 改革前的林业状况 国务院体制改革的动力来自中国市场经济的发展。在此期间，国家的

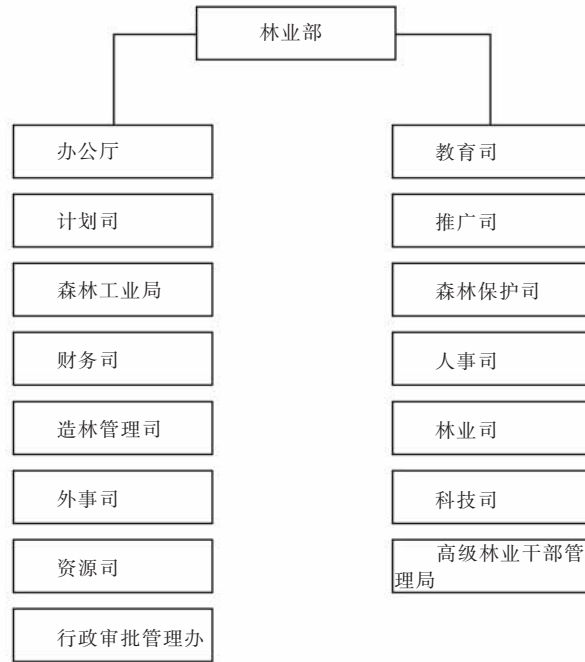


图 1 1982 年的林业管理组织结构

核心林业政策是增加木材生产以满足日益增长的林产品需求。在华北和中原地区营造了杨树速生丰产林，以满足快速增长的农村居民房屋建筑木材需求。南方的林权改革导致了集体林区森林资源的过度开采，并带来生态破坏，受到中央政府的关注。国家在西北、华北、东北采取了防风治沙措施以减少水土流失和荒漠化，启动了三北防护林建设工程。而且，国家开始加强森林资源的管理，1984 年中国政府制定并颁布了第一部《森林法》。此后，森林资源采伐限额政策开始生效。

(3) 林业改革进程 1988 年政府机构重组的重点是重塑政府的职责，使之变得更明确、更清晰。基于国务院规定和要求，林业部重新改组了它的司局，扩大了它们的职责：

- ①加强和增补综合职责：探索研究需求和监督森林经济改革。
- ②调整职业和专业内容。
- ③修订森林工业的管理，如与木材生产有关的管理。
- ④在森林公安的配合下保护森林资源。
- ⑤建立森林公园。
- ⑥管理木本植物资源。
- ⑦监测濒危物种的进出口。
- ⑧保护国家水土资源。
- ⑨解决农村能源需求。

林业部的社会职能总体仍保持不变。

在 1988 年的机构改革中，林业部是国务院下的一个独立部委。改革进程自上而下：首先是中央政府，其次是地方政府一步步进行。然而，由于法律原因，地方机构改革没有进行下去。因此，地方林业厅和局仍维持 1983 年的情况。

5. 1998 年的机构改革

(1) 国家机构的改革 在 1998 年 3 月 10 日第九届全国人民代表大会第一次会议审议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》以后，中国启动了新一轮大规模的改革。国务院新一轮改革的目标是建立高效、协调的政府管理体制。此外，期望国家的民法体制与改革相配套，并聚集一批高素质有能力的管理者制定一个政府管理体系，不仅适应社会主义市场经济体制，而且还具有中国自身的特色。

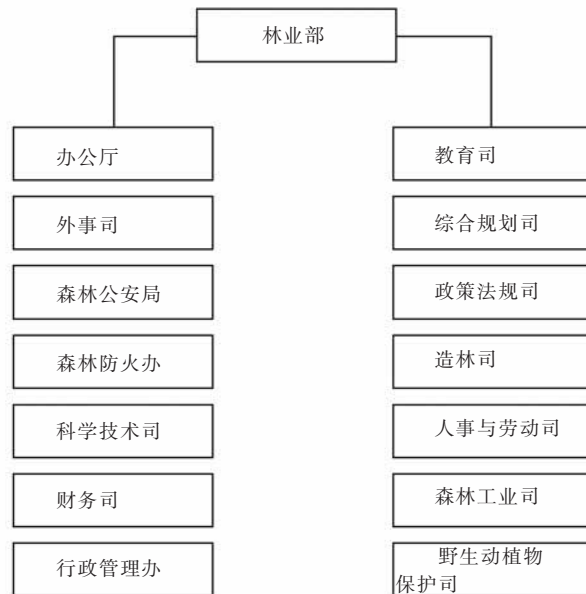


图2 1988年的林业管理组织结构

改革的原则包括：①基于社会主义市场经济的需要，重新确定政府的任务，实行政企分开；②通过简化政府组织机构结构，建立一个简单的组织；③重新调整政府机构间的权责，通过划分部门间确定的职责微调管理机制；④巩固管理体系中的法律制度。

改革的结果是，国务院所属以及直属的机构数量由40个精简到29个，不包括国务院办公厅。其中有12个新的政府管理机构，4个是宏观调控部门，8个是专门的经济管理部门，5个是教育、科技、文化、社会安全和自然资源管理部门。

此外，200个部门从国务院搬出来，迁到新的地址。部委中1/5的司局被撤销，裁员47.5%。改革后，在新国务院机构中，中青年人员的比例从53%提高到59%。作为改革的一部分，林业部在1998年年初更名为国家林业局。

(2) 改革前的林业状况 1998年，中国发生了严重的自然灾害（洪水和沙尘暴）。国家的财政投入达到了史无前例的最高水平，年投入400亿元^①，相当于过去50年的总投资额。国家启动了天然林保护工程、退耕还林工程、京津周边地区防沙治沙工程。同时，国有林业企业大幅裁员，并大幅增加了对森林保护和野生动植物保护的投入。对于在坡度大于25°的坡地上种植粮食作物的农户，政府给予粮食和现金补贴，鼓励他们种树而不再种粮。在土地严重退化的地区，禁止自由放牧，鼓励建篱笆和轮牧。而且，政府对居住在生存困难地方的边缘人群给以资金援助，帮助他们搬迁。与此同时，自然保护区的面积也显著增加。

(3) 林业改革的进程 1998年，林业部重组为国家林业局，成为一个专门的经济管理机构。国家林业局是在第九次全国人民代表大会第一次会议上通过的《国务院机构改革计划》的指导下成立的，文件规定了三个政府职能：宏观调控、社会管理和公共服务。

然而，1998年环境退化仍是一个严重的问题，自然生态环境的恢复迫切需要森林管理。因此，林业行政管理的使命得到进一步加强。比如，绿化活动的分析和政策规划任务要求扩大林业部门的管理范畴。林业行政管理的相关范畴被清晰地界定，即防止水土流失，通过造林、种草等生物措施防治沙漠化，组织和指导林地和林权的管理，分析林地的开采。国家林业局的组织结构见图3。

虽然国家林业局的地位被降低了，但它的工作任务加重了。1999年地方机构改革中，14个省级林业厅被改名为林业局，但保持厅级待遇。同时，一些省的林业管理机构被提升至厅级。

^① 1美元=7.89元人民币（2006年10月）。

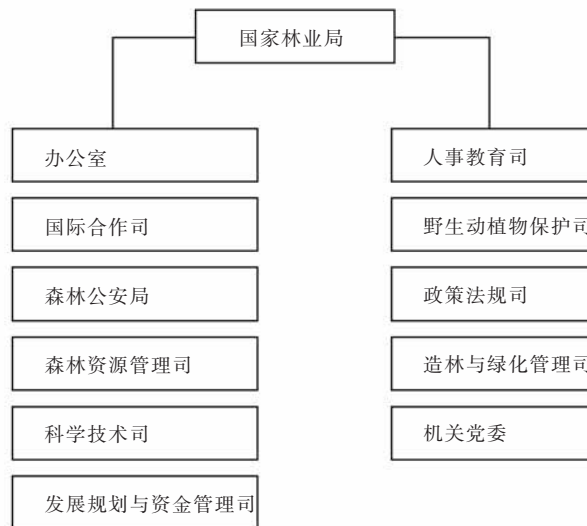


图3 1998年的林业管理组织结构

三、机构改革对林业发展的影响

1. 1949—1982年 林垦部作为国务院19个主要机构之一，具有权威部门和明确的使命，即推动林业快速发展。早在1954年，新中国的林业成就在第四届世界林业大会上赢得了赞誉。然而，1966—1978年间林业遭到文革的破坏，陷于瘫痪。文革期间林业的发展受到很大的阻碍，对森林资源进行了长期持续的严重开采。1970—1978年，中央和地方的林业机构合并为农林机构，这极大地削弱了林业职权。由于缺乏管理，造林和绿化工作停滞，森林资源严重退化。因而森林覆盖率在不到10年的时间由12.7%下降到12%。然而，在1979年2月成立了林业部，颁布了《中华人民共和国森林法（试行草案）》，此后国家开始高度重视林业的发展。

2. 1982—1987年 1982—1987年间林业的重点导向是木材价格调整和森林政策分析。期间的工作也包括稳定山区和林地所有权，确定丘陵地的所有权以及森林生产任务。从1982年1月1日起，建立了国有和集体林区森林培育的资金回收标准。1985年起废止了国家垄断购买集体林区木材的政策，初步放开了木材市场，允许林农议价销售和购买木材。此外，开展了全国植树造林活动，成立了全国绿化委员会。1985年1月1日颁布了《中华人民共和国森林法》。到1988年，第三次全国森林资源清查显示全国森林覆盖率提高到了12.98%，立木蓄积估计为10 572万立方米，森林蓄积91.41亿立方米，林地124 652 800公顷（国家林业局网）。

3. 1988—1992年 1988—1992年间，全国各级森林管理机构职能得到了加强，逐步建立了林业管理体系。造林和绿化、保护和管理森林及野生动植物资源的艰巨任务使中国的林业重新散发勃勃生机。在20世纪80年代初，三北防护林工程取得了显著成就，包括造林920万公顷，保护森林7 333 300公顷（林业信息网）。1989年5月林业部发出了《加强森林采伐许可证管理的通知》，从而加强了全国许可证制度的协调。同时，在西北、内蒙古地区，对森林工业企业实施了木材采伐限额。此外，还加强了野生动植物的保护，严格检查和严厉打击偷猎、走私贩运和非法贸易野生动物的犯罪活动。这些措施的实施使1992年实现了森林增长和森林资源消费的平衡。

4. 1993—1997年 1993—1997年，中央政府充分意识到造林、绿化和林业的发展要和新的开放政策以及经济发展相联系。环境恢复是主要的目标，因而要严厉打击非法活动并严格实施森林防火法规。此外还采用了现代高效防火技术，促使更好地管理了林火，减少了林木损失。与此同时，成立了全国防治荒漠化中心，中国成为联合国防治荒漠化公约的缔约方。

1993年后，森林蓄积的增长超过了全国消费需求，森林资源赤字被消除了。1993年，全国森林面积为13 333.3万公顷，总立木蓄积11 785万立方米，森林蓄积101.27亿立方米，森林覆盖率

达到了 13.92%。到 1998 年，森林覆盖率提高到了 16.55%。

5. 1998 年至今 在经历了 1998 年罕见的特大洪灾后，公众对林业的地位和作用的意识有了显著改变。公众、党中央和各级政府部门认识到了林业的服务价值，在 1998 年林业部重组为国家林业局后，林业的发展在历史上成效最为显著。例如，启动实施了 6 个重点林业工程，国家和地方政府对林业的投资显著增加，并盛行着一种乐观主义思想。然而，某种程度上，一些林业部门的权威被削弱产生了一种负面影响。

四、限制因素

1. 政府内的管理重叠

(1) 与环境保护的重叠 自改革开放以来，林业管理强调了环境保护。1984 年成立了国务院环境保护委员会，直属国家环保局，成为它的一个管理机构。1998 年国务院环境保护委员会被提升为部级单位。

林业部门和环境保护部门存在许多的管理重叠。例如，《环境保护基本法》中对环境的定义为：“天然产生的或人工改造的对人类生存和发展产生影响的自然要素的总和，包括空气、水、海洋、土地、矿物、森林、草地、野生动植物、自然遗迹、人类遗迹、自然保护区、风景名胜和历史古迹、城市和乡村等”，森林资源也包括在环境保护机构的权限范围内。

1994 年，国家环保局新增了其职能，包括人类福利和生态系统的保护和完善。从而它的使命扩展到与林业有关的领域。因此，国家环保局也有责任负责全国保护区的规划、建设和监测，并对自然保护进行设计和监督管理。此外，国家环保局还负责监测生物多样性，控制可能对生态系统带来不利影响的自然资源开采活动，以及稀有濒危物种的保护，包括有关贸易的控制。环保局还有权调查和惩戒严重破坏生态系统的违法行为。

1998 年改革以后，国家环境机构有权管理乡村生态系统保护，监督现代生态区和环境友好农业的发展，也有权指导和监测湿地保护和沙漠化防治，检查和调查各种类型自然保护区的保护情况，包括风景区、森林公园和国家自然保护区。

(2) 与农业的重叠 与农业的重叠主要在茶、桑和果树的管理上。在新中国建立初期，林业机构负责造林，在 1979 年以前林业和农业管理没有明显的重叠。相应地，临时的《中华人民共和国森林法》明确规定：“经济林：主要目的是生产水果、坚果、食用油、工业原材料和药草的林木”，还指出，“国务院设立林业部是为了管理全国的林业发展”。

然而，1979 年农林部被分为两个部，新的林业部没有充分重视经济林的发展，并将茶、桑和果树的管理割让给农业部门。1987 年，国务院决定，在坡地上种植的茶、桑和果树由林业部门管理，其他的由农业部门管理。然而，这些树木的行政管理纷争延续至今。

(3) 与水资源保护的重叠 解放以来，森林和林业机构通过造林、缓冲带的管理以及其他许多常规的森林管理，在保护水土方面发挥了重要作用。然而，改革开放以后，水资源保护机构逐渐承担了这项工作，特别是有关小流域改造的工作。

1988 年，水利部的使命是水土保持管理，特别是灌溉和水土保持司，负责全国农村地区的水资源和水土保持工作。1991 年，《水土保持法》强调这些活动由水利部门开展。法律规定：“国务院负责水的机构负责全国的水土保护工作”。因此，水利部门现在成为主要的法律实施机构，导致了和林业管理范围的重叠。

在 1994 和 1998 年的改革中，水利部的使命一直是管理和组织全国的水土保护工作，正如灌溉和水土保持司所做的工作。虽然 1998 年的改革明确指出造林应该转移到国家林业局，但关系到实际的工作或投资却没有实现移交。

(4) 在城市风景规划和绿化上的重叠 1992 年以前，乡镇和县级小城市郊区绿化工作由林业机构负责。大城市的风景规划和绿化由林业机构或城市建设和风景规划机构承担。1992 年《城市绿化管理条例实施细则》的发布，使情况发生了重要变化。根据条例，林业机构只能管理农村地区，而

城市建设和风景规划机构负责城市林业。

(5) 在风景名胜、历史古迹和森林公园管理上的重叠 1985年出台的风景区和历史古迹临时管理条例对林业部门管理的森林公园和国有人工林产生了重要的影响。条例规定：“所有具有欣赏、文化和科学价值的地区，具有比较浓郁的自然和人文景色，并具有一定规模和优美的环境，可供人们旅游、休闲或进行科学和文化活动，都应该被划定为风景名胜区和历史古迹”。条例还规定：“城乡建设和环境保护部负责全国风景名胜和历史古迹的管理工作。各级政府的城乡建设部门分别负责管理地方的风景名胜和历史古迹”。此外，条例指出，风景破坏、环境毁坏（包括污染）以及非法侵占应该由相关机构负责处理，应阻止破坏活动并赔偿经济损失，根据破坏的严重性，还要实施处罚。

一旦一个区域被确定为风景名胜区或历史古迹，它就自动成为政府或有关管理机构的管辖区。在划定为风景区和历史古迹的森林公园和国有人工林中，木材采伐和森林资源的利用被限制。然而，森林公园主要是防火、病虫害防治、森林资源保护。在一些地方，森林公园被给予一定的管理费收益份额，但通常仅风景区和历史古迹的管理机构才能从门票费中获益。因此，森林公园有责任保护并提供生态服务，但在它们职责上无权创造资本。

2. 林业管理和生态系统管理 自新中国成立以来，已为国家提供了50多亿立方米的木材，国家投资也主要集中在木材生产。1992年联合国环境与发展大会后，环境问题日益突出，人们对林业部门提供更广泛的多种服务的需求日益增长。因此，需要一个新的管理体系，以实施调整和控制活动。尽管林业的方向发生了改变——从天然林采伐到人工林生产，从森林皆伐到耕地重新造林，但管理和协调水平越来越高的适应社会需求的管理体系最终没有形成。这主要是由于增强管理职能存在困难，因为与生态发展工程有关的机构存在制度惯性。

3. 林业管理机构与当前职责的相适性 中国林业的复兴和发展需要强有力的林业管理机构。然而在1998年的国务院改革中，林业部被降级，重组为国家林业局，同时虽然国家不断增加对林业的投入以加速林业的发展，但国家林业局似乎缺乏权威。林业部门权威的重组和降低对地方林业机构带来负面的影响。一些地方机构撤销或将林业部门合并到其他机构，这给林业发展带来许多困难(Xiong, 2004)。

4. 林业管理和社会问题 目前林业管理面临的一个问题是缺乏对社会和人类问题的关注。林业与中央和地方各级政府的管理、财务、农业、交通、食品生产和银行等领域的许多机构都有关系。为了林业部门的有效管理，需要各级不同机构间进行合作、联合实施和综合控制。森林还与人口、自然资源、环境和可持续发展等有关，因此林业的发展更多地依赖人力资源和社会的投入。

5. 林业管理和宏观调控 国有林占中国森林总面积的40%，因此森林具有巨大的国家层面的重要性。然而，没有管理机构管理这些森林，并且在重点国有林区也没有管理机构监督森林经营，所以缺乏专业的指导。同样地，虽然集体林区的林农是主要的劳动力，但他们没有受过有关林业发展的专业指导。《农村土地承包法》中强化了农业和林业管理机构的职责，然而在林业部门内没有执行机构去贯彻实施该法律。

6. 政府不重视森林工业的发展 为了鼓励市场经济下森林工业的发展，政府应该重视政策的制定、市场培育和宏观调控，应该形成一个协调的、开放的市场体系，以加强森林工业的管理。然而，在主要的林业管理机构中缺乏致力于森林工业发展的部门，这主要是因为当前处在新老管理体制的转型期，因此，森林工业的发展受到限制。

五、未来改革的建议

1. 加强林业机构的联合与整合 需要协调森林资源和野生动植物资源的监督和管理，使政府的规划和项目实施更合理。此外，在同一林区实施不同政府机构的管理政策会导致低效、重复和混乱。

2. 增强林业机构的独立性 林业部门自身的特点及其林业活动是极端多样的，可能比其他部门

多很多。由于森林的多功能性，很难分离出或商业化度量各个功能和产品，因此森林资源的利用和开采不能被简单地分为不同部分。林业独特的特征和功能要求有专门的管理政策。因此，应该维持政府的林业管理机构相对独立地监督和管理林业活动。

3. 提高林业机构的权威性 在市场经济下，政府机构尤其应该致力于组织生产、保护知识产权、制定市场规则以及创建公平竞争的市场环境。森林作为环境发展的重要组成部分，具有巨大的利用价值。环境健康在中国已变成经济社会可持续发展的最根本和最重要的问题，特别是由于生态系统已广泛退化，生态系统恢复成为国家的首要目标。自 1998 年起实施的 6 项重点林业工程是国家进行社会财富重建的一部分。然而，缺乏权威的政府机构和相应的管理法规，很难有效地利用国家大量的投资，无法取得预期的工程目标。

由于中国自然资源总量相对较少，人口众多，并且拥有大量经济不发达的地区，因此森林资源和野生动植物资源具有多重利用的趋势。在过去的 50 年里，保护、发展和利用之间的矛盾十分突出。因而颁布实施了许多环境保护法律，包括改革开放后国家颁布的第一个经济法——《中华人民共和国森林法》。此外，制定了许多政府和部门的条例和法规，以确定国家利益和个人行为的关系。起草了 70 多个规定和条款，以规定森林管理机构的职责。然而，由于保护和利用间的冲突，每年大约发生 100 万起违反林业法规的事件。缺乏一个有权力的林业机构，就不能实施这些法规，因而政府的目标就不能实现，而且会失去控制。再者，国家很难承兑有关森林和生物多样性的国际协议，而这些国际协议对全球政治和经济的影响日益深远。

4. 提高林业机构的长期稳定性 由于毁林比恢复更容易，有效的政府监测和管理是至关重要的。然而，由于森林边界经常是模糊的，森林资源通常可开放获取，防止开采很难实现。同时，中国是一个人口大国，又是一个发展中国家，人均森林资源禀赋少，森林资源无疑对国民经济和人民生活是非常重要的。日益增长的人口以及快速发展的国民经济对有限的森林资源的需求不断增长，因此，国家必须保证林业政策和法规的有效性，并且正确地贯彻执行。

5. 协调森林和野生动植物的恢复、发展、保护和利用 由于全国林业发展涉及许多政府部门以及社会各环节，需要来自跨经济部门的参与和支持，也需要来自城市、乡镇和村庄的人们的参与和支持，从而才能更有效地管理森林，而国家不可能单独管理这么多，政府部门间认真的协调和合作是必须的，特别是应该重视林业发展的分析和规划。

还应该考虑公众意识的培养、教育、监测、国际合作与交流以及国际协议的实施。当然，林业最基本的、重要的职能仍是防治荒漠化、控制水土流失以及保护和管理湿地。

六、结 论

在林业改革 20 年中，中国林业取得了显著成就：过度消费森林资源已被控制，森林面积和森林蓄积量增加，并且拥有了世界上面积最大的人工林，6 个重点林业工程在消除了生态系统退化的同时森林资源成倍增长。

在林业改革 20 年中，中国林业变得更加适应国民经济和社会发展的需求。政府的战略已从计划经济转向市场经济，市场经济促进了林业公共环境服务的发展。国际信息交流也扩大了，并加强了国际合作。

中国林业机构面临的问题是：林业功能的分割以及相应领域职责的缺失，林业机构的权威性不够并且机构不稳定，缺乏生态保护、乡村林业和森林工业的监督能力。

林业部门改革的重点应该是林业机构内森林和野生动植物资源管理和监测体系的协调和整合。还应增加林业机构的独立性和权威性，并在生态保护、工业发展和乡村林业发展上加强内部司局的建设。

附录 林业机构职能的转变

1. 建国初期林垦部的职能 根据国家《全国林业工作指导方案》（国务院，1950 年 5 月 16 日）

以及相关法规，林业机构的主要职能包括：

- (1) 首要任务是保护森林，禁止所有毁坏森林的行为。
- (2) 计划造林。
- (3) 编制木材采伐计划，管理木材运输。
- (4) 森林防火和森林病虫害的防治。
- (5) 防止为开垦土地而进行的毁林。
- (6) 防风防沙林的建设。
- (7) 用油桐、樟树、茶树、漆树、乌柏、胡桃、板栗、梨树、杏树、花椒、枣树、桑树等树种造林。
- (8) 野生动植物的统一管理，1962年国务院颁布了《积极保护和合理利用野生动植物资源》的指导方案。
- (9) 木材加工业的管理。
- (10) 机械化森林工业的管理。

这十大职能可以被划分为三类：森林资源的保护、木材采伐和利用的管理以及植树造林的组织实施。

2. 1982年机构改革后林业部的职能 1979年林业部重新恢复，其机构和职能逐步完善。在1982年机构改革以后，林业部成为国务院主管全国林业工作的权威管理机构。它的主要任务包括贯彻实施党和政府的林业方针、政策和法律；动员全国人民植树造林、绿化土地；保护和合理利用森林资源。林业部的使命还包括对各省、市、自治区的林业工作进行专业指导和监督。具体的职责包括：

- (1) 制定和分析林业方针和政策，监督和监测它们的贯彻实施和效率。
- (2) 制定林业管理法律法规，加强立法，监督和实施林业法律、法案、法规。
- (3) 制定和组织实施年度、中期和长期林业规划。
- (4) 指导造林，管理国有、集体和个体人工林的种子和种苗，完成中央造林委员会委派的其他相关工作。
- (5) 管理全国的木材生产、森林恢复以及林产品工业。
- (6) 对林业企业的经营与管理以及林业部直属机构的管理。
- (7) 对木材和人造木材进行统一管理，根据国家木材分配计划组织木材订购、分配、转移和运输，调解私有和非法木材交易，与其他相关部门协调管理木材市场。
- (8) 管理森林财产，制定林业财务和会计管理法规，并加强财务管理，与相关部门共同分析和制定林产品价格。
- (9) 评估和管理全国森林资源；进行林区绘图、规划和设计造林、森林管理和开采；控制森林资源的消费以及监测森林环境。
- (10) 组织和管理特殊设备的生产，引进外国技术，提供与管理森林系统物质和能源。
- (11) 森林保护和森林防火，森林病虫害防治和检疫，以及全国自然保护区和野生动植物的管理。
- (12) 组织林业学术研究，提升林业生产的科技水平，促进林业技术转化。
- (13) 监管林业院校和林区中等和高等林业院校的教学课程；管理林业部直属的林业院校的中高等教育；培训林业领导并教育普通工作者。
- (14) 管理林业外事和涉外活动、国际合作和林业进出口业务。
- (15) 通过宣传等措施增强有关林业政策的意识。
- (16) 与有关机构共同指导省、市、自治区的林业发展。

3. 1988年机构改革后林业部的职能 1988年，林业机构根据“转变职能，下放权利，调整和简化管理结构，精简人员”的原则进行了调整。因此，林业机构的主要职能包括：

- (1) 分析、起草和实施林业方针、政策和法律法规，并加强贯彻实施。

- (2) 制定林业发展战略和实施计划，并组织实施计划。
- (3) 研究和指导林业经济体制改革。
- (4) 组织和指导全国造林绿化工作，提出林业工程以及选择保护林、木材林和经济林的造林地点。
- (5) 组织全国森林管理、监测、仲裁以及监督森林资源，检查和监督采伐限额的执行。
- (6) 指导和监督国有人工林、苗圃、林场和林业工作站。
- (7) 组织、指导和协调森林防火、森林病虫害的防治和检疫，管理森林公安。
- (8) 指导和管理森林、自然保护区、森林公园，濒危野生动物和木本植物物种。
- (9) 指导和监测全国林业公安的工作，协调和监督主要毁林行为的调查。
- (10) 指导、协调和管理木材采伐和运输、林产品工业、木浆和造纸、林业机械、基本森林建设、林区多样化，制定林业生产和发展所需资源统一分配的供应计划。
- (11) 组织计划木材和其他相关产品的分配，协调木材分配和运输，为非计划木材和其他林产品的分配提供指导。
- (12) 指导和监督林业财务和会计系统，组织和管理林业资金，与其他机构协调制定价格、税收调节政策以及林产品信贷政策。
- (13) 全国范围协调水土保持，参与指导农村能源资源的开发（薪材林）。
- (14) 组织和协调全国技术研发，促进新技术应用，指导科技改革。
- (15) 监管教育和培训，增强公众意识，为建设高文化和意识水平的社会提供指导。
- (16) 管理外事和经济合作与交流。
- (17) 根据制定的法规管理部内员工以及林业部直属机构的高层领导，指导劳动、工资以及田间作业安全。

4. 1998年机构改革后国家林业局的职能 1998年，林业部转变为国家林业局。虽然机构的地位由政府的内阁成员转变为直属国务院机构，但工作任务大大增加了。林业局的主要职责包括：

- (1) 分析和起草发展森林生态系统、保护森林资源以及绿化活动的政策；组织相关法律和法规的起草并监督实施。
- (2) 起草国家林业发展战略以及中期和长期发展规划，并组织实施；管理中央林业资金；监督管理和使用全国林业资金。
- (3) 组织植树造林；组织和指导种草种树防止和防治沙漠化；组织和协调遵循国际防治荒漠化协议；指导建设和管理国有人工林（苗圃）、森林公园以及基层林业单位。
- (4) 组织和指导森林资源（包括经济林、薪材林、热带森林作物、红树林和其他特殊用途的森林）的管理；管理国务院指定的重点林区国有森林资源；认证森林资源监督机构；组织清查、监测以及全国森林资源统计数据的收集；监测和监督森林资源的利用；授权森林采伐限额，并经国务院批准后监督实施；监督拥有相关许可文件的木材和竹子的采伐和运输；组织和指导林业和林权的管理；初步分析林地的征用和占有，有待国务院根据法律批准。
- (5) 组织和指导边界野生动植物资源的保护和合理开采；起草和调整保护动植物的名单并上报国务院批准；在区域划分和国家自然保护区规划的原则下，指导森林和自然保护区的边界野生动植物资源的开发和管理；组织和协调湿地保护；检查和批准濒危物种以及其他野生动植物、稀有树种和植物及其产品的进出口贸易；组织和协调缔约国际公约。
- (6) 组织、指导和监督全国森林防火工作；指导全国森林公安工作；组织和指导全国森林病虫害防治工作，并与武装的森林公安机关联合承担森林检疫工作。
- (7) 研究分析经济法规与林业发展的关系；监督国有林业资产；检查和批准重点林业发展工程。
- (8) 指导不同类型商业林（包括木材林、经济林、薪材林、药用林以及竹林）和风景林的培育。
- (9) 组织和指导与林业科技、教育、外事有关的工作；监管全国林业工作者的培养工作。

(10) 承担国务院委派的其他工作。

◆ 参考文献

Chen Xingliang. 2003. The fundamental orientation of the state organisation reform and the establishment of forestry administrative system. *Forestry Economics*, 2003, No. 2.

Xiong Jingfeng. 2004. *Study on the forestry administrative system in China*. Beijing Forestry University. (MA thesis)

Zhang Meihua. 2002. *Research on Chinese forestry administrative system*. Southwest Agriculture University. (Ph. D. thesis)

Xinhua Net. <http://news.Xinhuanet.com>.

The Net of the State Forestry Administration. <http://www.forestry.gov.cn>.

The Net of the Forestry Information. <http://www.lknet.Forestry.ac.cn>.

跃进式变革是否比渐进式的转型更有意义？私营机构比公共机构更好吗？小规模机构比大规模机构更好吗？权力下放意味着权力的丧失还是得到控制权？权力下放给谁？森林保护和生产在法规和实施层面上应该分开还是结合？林业机构改革的目标和目的充满了危险和缺陷，但是要保持在现代社会发展潮流中生存，所有的机构都必须经历这个过程。

由于新的保护规定以及社会本身和社会对森林需求的巨大变化，森林管理机构必须与其他部门既相互竞争又相互补充，以实现其社会价值。因此，机构重组或重新定位可能是抓住机遇并避免丧失机会所必须的。

本书概括了亚太区域8个国家的9个林业机构改革经验——中国、印度、马来西亚、尼泊尔、新西兰、菲律宾、美国和越南。当然还有其他文章总结了这些和其他林业机构重组的更多经验。希望其他打算改革的机构能够借此深入了解林业机构改革中固有的问题、机遇与挑战并从中受益。



定价：00.00元