

DOI: 10.20103/j.stxb.202311222550

谢和生, 许单云, 何亚婷, 王鹏, 何友均, 秦青. 我国天然林保护政策系统分析及优化. 生态学报, 2024, 44(24): 11347-11358.

Xie H S, Xu D Y, He Y T, Wang P, He Y J, Qin Q. Analysis and Optimization on China's Natural Forest Protection Policy System. Acta Ecologica Sinica, 2024, 44(24): 11347-11358.

我国天然林保护政策系统分析及优化

谢和生¹, 许单云^{1,*}, 何亚婷¹, 王 鹏¹, 何友均¹, 秦 青²

1 中国林业科学研究院林业科技信息研究所, 北京 100091

2 中国公园协会, 北京 100835

摘要:以天然林资源保护工程实施期间国家出台的主要政策为对象,运用公共政策科学的政策系统分析框架,研究各阶段天然林保护的政策环境、政策客体、政策主体、政策措施、政策工具及其演变。研究发现,我国天然林保护的政策环境呈现有利与不利因素共存的结构;政策既“管林”又“管人”,其对象兼具自然和社会双重属性;政策主体呈现跨部门多主体的特点;政策措施经历了从区域停伐、重点区域禁伐限伐和减产到更加严格的保护和全面停伐,从森林管护为主到保护培育兼顾,从数量为主到数量与质量并重的演变;在政策工具方面,财政、行政、金融和税收是常用的手段,但法律、市场化和社会化政策工具的开发与应用尚显不足。研究认为,我国天然林保护是一个“生态环境-社会经济”两位一体的复杂政策系统。在全面保护天然林的时代背景下,有必要从持续改善政策环境,加强政策客体的针对性,实施精准保护和修复,加强多元政策主体的协调,实施以质量提升为主的政策措施,完善天然林保护修复政策工具包,以及加强评估与监管等子系统建设等方面优化我国天然林保护政策系统。

关键词:天然林;天然林资源保护工程;政策系统;政策工具;政策主体;政策客体

Analysis and Optimization on China's Natural Forest Protection Policy System

XIE Hesheng¹, XU Danyun^{1,*}, HE Yating¹, WANG Peng¹, HE Youjun¹, QIN Qing²

1 Research Institute of Forestry Policy and Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China

2 Chinese Association of Parks, Beijing 100835, China

Abstract: Centering on the principal policies enacted by Chinese government during the execution of the Natural Forest Protection Program (NFPP), this research applies the analytical framework of the policy system from public policy science to analyze the policy environment, subjects, objects, measures, instruments, and their progression through successive phases of natural forest protection. The research uncovers that China's policy environment for protecting natural forests is marked by a coexistence of advantageous and disadvantageous elements. The policies are designed to govern both the forests and the human stakeholders, targeting entities with both ecological and societal characteristics. The policy subjects manifest as multi-sectoral and multi-stakeholder. Policy measures have evolved through stages of regional logging cessation, to prohibition, restriction, and wood production reduction in key areas to more rigorous protection and complete logging ban, shifting from a focus on forest protection to a balanced strategy incorporating conservation and cultivation, and from a predominantly quantitative emphasis to one that values both quantity and quality equally. Regarding policy instruments, fiscal, administrative, financial, and taxation are routinely employed; however, the exploration and utilization of legislative, market-driven, and social policy instruments remain inadequately tapped. This study posits that China's endeavor in natural forest protection embodies a sophisticated policy ecosystem that intertwines "ecological-environmental"

基金项目:中央级公益性科研院所基本科研业务专项资金项目子任务(CAFYBB2020ZD002-5);国家林业和草原局林业重大问题研究——“十五五”林草重大工程和政策需求(500102-1777)

收稿日期:2023-11-22; **网络出版日期:**2024-07-25

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: xudanyun@caf.ac.cn

and "socio-economic" facets. During the era of comprehensive natural forest protection, enhancements to the policy system are imperative through: persistently refining the policy environment; enhancing the pertinence of policy targets for pinpoint conservation and restoration efforts; reinforcing collaboration among the multiplicity of policy subjects; instituting measures with an overriding emphasis on quality improvement; expanding the range of policy instruments; and optimizing the evaluation and supervision of subsystems.

Key Words: natural forest; the Natural Forest Protection Program (NFPP); policy system; policy tool; policy subject; policy object

党的“二十大”报告提出“提升生态系统多样性、稳定性、持续性”“推行草原森林河流湖泊湿地休养生息”,强调了全面保护天然林的要求。作为我国森林资源的主体和精华,天然林占据着重要地位,其面积 13867.77 万 hm^2 , 占全国的 63.55%, 蓄积 136.71 亿 m^3 、占全国的 80.14%^[1], 是我国森林碳汇的主要来源^[2]。与结构简单的人工林相比,天然林可以更好地支持生物多样性保护以及实现地表碳存储、土壤保持、水源涵养的生态系统服务^[3]。

为了保护好天然林,党中央、国务院早在 1998 年就决定在重点地区实施天然林资源保护工程(以下简称“天保工程”)试点,开启了我国天然林保护的工程时代。从覆盖范围的变化来看,我国天保工程经历了五个阶段。第一阶段是 1998 年至 1999 年的试点阶段,党中央、国务院于 1998 年作出了停止对长江上游、黄河上中游地区天然林的采伐,有计划地对东北地区的天然林实行禁伐和限伐,采取飞播造林、封山育林和退耕还林等措施尽快恢复林草植被的决定,选择 12 个省(区、市)开始了为期两年的试点^[4]。第二阶段是 2000 年至 2010 年的天保工程一期正式实施阶段,涉及 17 个省(区、市)的 734 个县和 167 个森工局(场)。第三阶段是 2011 年至 2013 年的天保工程二期前期阶段,工程范围新增了丹江口库区的 11 个县(市、区)。第四阶段是 2014 年至 2015 年的天保工程二期扩大到全国的试点阶段,2014 年 3 月 14 日在中央财经领导小组第 5 次会议上,习近平总书记强调:“要研究把天保工程范围扩大到全国,争取把所有天然林都保护起来。”2014 年 4 月 1 日起,在长江上游、黄河上中游地区继续执行停伐的基础上,龙江森工集团和大兴安岭林业集团开展全面停止天然林商业性采伐试点。2015 年 4 月 1 日起,内蒙古、吉林和长白山森工集团全面停止天然林商业性采伐,同时选择非天保工程区部分国有林场、集体和个人的天然林开展停止商业性采伐试点。第五阶段是 2016 年至 2020 年的天保工程二期扩大到全国的正式实施阶段,以 2016 年国务院批准全面取消“十三五”期间天然林商业性采伐指标为标志,26 个省(区、市)和新疆生产建设兵团的国有天然林及江西、福建等 16 个省(区、市)的集体和个人所有天然商品林全部纳入保护范围,实现了天然林保护由局部工程向全面保护的转变。

目前天保工程已经结束,我国天然林保护已进入全面保护新阶段,转型成为我国林业一项常态化、制度化的工作^[5],因此有必要对天保工程期间的天然林保护政策进行系统梳理分析。天保工程期间,国家相继实施了一系列政策措施,包括有序限伐禁伐、调减木材产量、保护和培育森林、保障和改善林区民生等^[6-7],对我国生物多样性保护和生态安全作出了突出贡献。学界也围绕着天保工程重点开展了效益评估^[8-15],政策执行、影响和效果评价^[16-21],以及工程某项具体政策的研究,如停伐禁伐政策^[22-25]、财税支持政策等^[26],这些研究针对性强,为天保工程相应政策措施的完善提供了非常有益的研究价值。然而,现有研究鲜有从政策系统视角审视我国的天然林保护,对我国天然林保护政策的全貌及演变缺乏系统了解,导致容易忽视我国天然林保护的复杂性和各个问题的关联性,不利于高质量实施天然林的全面保护修复。因此,如何对我国天然林保护政策系统进行准确分析并对其进行进一步优化成为重要科学问题。针对该问题,本研究基于天保工程期间国家出台的主要政策文本,运用政策系统分析框架,对天保工程的政策环境、政策客体、政策主体、政策措施、政策工具及其演变进行系统梳理,归纳其特点和变化,深入分析存在的问题或不足。最后,立足于国家战略需要和新时期全面保护天然林的要求,提出我国天然林保护政策系统的优化建议,旨在进一步完善天然林保护政策,为全面保护天然林事业提供有益的参考。

1 研究框架与方法

1.1 政策系统分析框架

政策系统是政策学研究的一项重要内容,是研究政策过程的前提和出发点^[27],它是由政策主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的统一有机系统^[28-29]。对政策系统内部的结构要素及其功能的分析,以及对政策系统与环境之间关系的探讨,是政策系统分析的主要内容^[30]。根据威廉·N·邓恩的政策分析方法^[31],政策系统分析框架包括政策环境、政策利益相关者(政策主体和客体)和政策(措施和工具)等三个主要部分,这些要素相互作用,并直接影响政策实施效果,如图1所示。

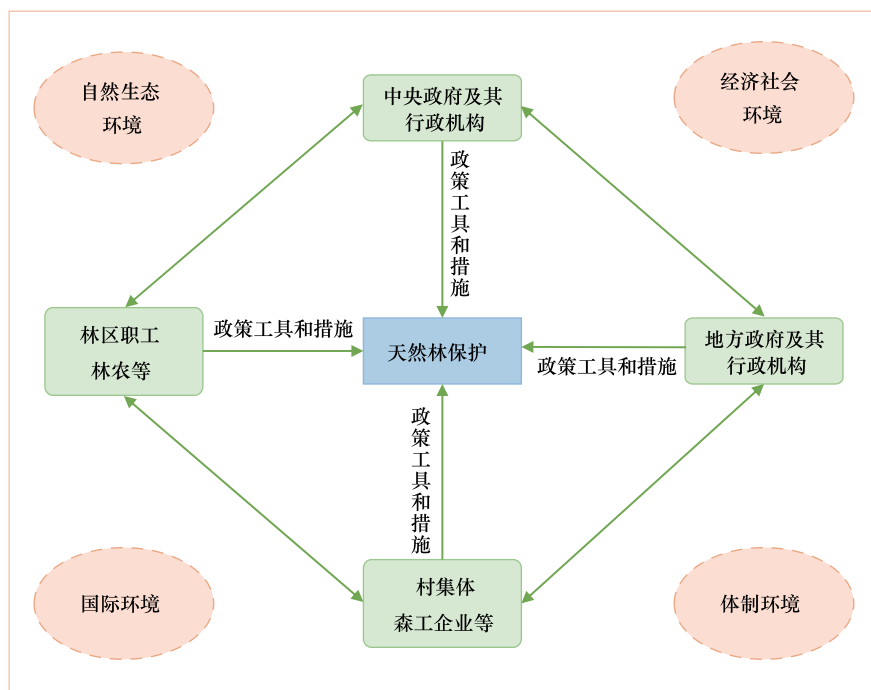


图1 天保工程政策系统

Fig.1 Policy system of the Natural Forest Protection Program (NFPP)

1.2 政策文本分析方法

通过天然林保护主管部门、国家林业和草原局官网、中国林业科学研究院图书馆和中国林业信息网等途径,本研究搜集了自天保工程试点以来中共中央、国务院以及各部委或局出台的15个与天然林保护直接相关的政策文件(表1)。通过研读各个政策文本,并按照政策主体、政策客体、政策工具、政策措施等政策系统的各个要素进行文本提取,最后对提取的内容进行系统梳理和分析,归纳其特点、演变和存在的不足。

2 天然林保护政策系统分析

2.1 天然林保护政策环境

政策环境是指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和,主要包括自然生态环境、经济社会状况、制度环境和国际环境等^[27]。这些政策环境在不同程度上影响政策主体和客体对当时问题的认知、态度和行为,从而对整个政策过程产生影响。

从自然生态环境来看,我国天然林广泛分布在各大江河水源源头地区^[32],地理区位至关重要。然而,当时这些区域的生态状况不容乐观,直接影响了中央决策者对于天然林保护的决策。1996年10月,时任国务院副总理朱镕基视察攀枝花后,拉开了四川省天保工程的序幕,打响了天然林保卫战的第一枪^[33]。1998年

长江、松花江等流域特大洪涝灾害的发生进一步促使党中央、国务院及时作出了长江上游、黄河上中游天然林禁伐、限伐的政策决定,由此进入了天保工程的试点阶段。随后,陆续实施了天保工程一期和二期。虽然天保工程取得了显著成效,但中央决策者认识到,我国仍然是全球土地沙漠化危害最深重、水土流失最严重、水资源最匮乏的国家之一^[34],有必要全面保护天然林,于是,把天保工程二期扩大到了全国范围。同时,全球气候变化等自然环境问题也对我国天然林保护提出了挑战,我国天然林仍存在质量差、退化严重、生态系统脆弱等问题。

表 1 天保工程期间国家出台的主要政策文件

Table 1 Main policy documents issued by the state during the period of NFPP

序号 Serial number	政策文件名称 Document name	颁布年份 Year of issue
1	国家林业局《重点地区天然林资源保护工程实施方案》	1999
2	财政部、国家林业局《重点地区天然林资源保护工程建设资金管理规定》的通知	1999
3	财政部《天然林保护工程财政资金管理规定》	2000
4	国家林业局《长江上游、黄河上中游地区天保工程实施方案(2000—2010年)》《东北、内蒙古等重点国有林区天保工程实施方案(2000—2010年)》	2000
5	国家林业局、国家计委、财政部、劳动和社会保障部《关于组织实施长江上游、黄河上中游地区和东北内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程的通知》	2000
6	国家林业局《天然林资源保护工程管理办法》	2001
7	国家林业局、财政部、中国人民银行《关于做好天然林保护工程区森工企业金融机构债务处理工作有关问题的通知》	2003
8	国家林业局《天然林保护工程森林管护管理办法》	2004
9	国家林业局、财政部《关于做好天然林保护工程区森工企业职工“四险”补助和混岗职工安置等工作的通知》	2006
10	国家林业局、国家发改委、财政部、国家税务总局等 10 个部门《林业产业政策要点》	2007
11	国家林业局《长江上游、黄河上中游地区天保工程二期实施方案(2011—2020年)》《东北、内蒙古等重点国有林区天保工程二期实施方案(2011—2020年)》	2011
12	国家林业局、国家发改委、财政部、人力资源和社会保障部《关于继续组织实施长江上游、黄河上中游地区和东北内蒙古等重点国有林区天然林资源保护工程的通知》	2011
13	国家林业局《天然林资源保护工程森林管护管理办法》的通知	2012
14	国家林业局《关于严格保护天然林的通知》	2015
15	中共中央办公厅、国务院办公厅《天然林保护修复制度方案》	2019

NFPP:天然林保护工程 Natural forest protection program

从经济社会状况看,政府在制定一国或地区公共政策方案并确保其取得预期效果时,首要和根本的依据之一是从本国或本地的实际情况,特别是经济社会发展的现实出发^[35]。自 20 世纪 90 年代以来,国有林区天然林由于过度采伐,陷入了“两危”困境,即资源危机和经济危困,天然林保护迫在眉睫。得益于我国经济总体处于较好发展水平,从而为天然林保护提供了良好的资金保障。天保一期工程中央财政实际投入 1118.73 亿元,超出计划投入 329.83 亿元,二期工程中央财政实际投入 3897 亿元,比计划投入多 1456.8 亿元。截至 2020 年底,国家对天保工程共投入 5083 亿元^[36]。尤其是自 2014 年进入天保工程二期扩大到全国试点阶段后,资金投入大幅超出原计划,如 2017 年中央财政投入天保资金 533 亿元,几乎占国家对林业年总投入的 1/3^[37]。尽管近年来在新冠肺炎疫情冲击和全球经济不确定性的情况下,我国经济发展仍然表现出巨大的韧性和潜力^[38—39],但是我国经济发展区域不平衡,导致有些地方无法足额落实配套资金,如天保工程一期地方配套实际只有 67 亿元,比计划配套少 112.23 亿元。

从体制环境看,政策失灵不单纯是某一机构或个体的问题,根本上是体制问题。良好的制度或体制能够为政策提供有利的组织环境^[27]。我国的社会主义制度有着集中力量办大事的优势,能够迅速组织人力、物力和财力开展庞大的天保工程。从一期到二期,从试点到扩面,从重点区域到全国范围,均展现出我国的国家意志和举国体制的优势。习近平总书记在 2014 年提出把天保工程范围扩大到全国时强调:“眼前会增加财政支

出,也可能减少一点国内生产总值,但长远是一件功德无量的事。”2017 年 10 月,“完善天然林保护制度”被写入党的“十九大”报告。2019 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《天然林保护修复制度方案》,进一步明确了天然林保护的政策导向。随着改革的不断深化,国有林企业的负担不断减轻,重点国有林区 and 国有林场也开始了以森林资源经营、管护和后备资源培育为主要任务的转型发展。但同时也要看到,在我国现有治理体制下,作为政策决策者的中央和作为政策执行者的地方或基层关于天然林保护的目标难达成一致^[40];集体林权制度主体改革后,集体和个人所有的天然商品林保护问题也比较难协调。

从国际环境来看,保护天然林是世界性生态环境保护的大趋势^[41]。许多国家通过实施保护工程、培育人工林、发展近自然林业、建立公园或自然保护区、实行禁伐或限伐等举措,加强了对天然林生态系统的保护^[41]。然而,在国际上对于我国的天然林保护政策存在两种不同声音。一种持赞赏态度,不仅认可我国在天然林保护方面所展现的决心和成效,也认为我国实施天然林保护为生物多样性保护、应对气候变化等全球性议题作出了积极贡献。另一种则持负面态度,通常认为全面停止了天然林商业性采伐,推高了国内木材需求的对外依存度,引发周边国家非法木材采伐与贸易,从而对森林资源造成进一步破坏,而且我国天保工程的限伐、禁伐等措施也同时加剧了生态保护与当地社会经济矛盾的矛盾^[42]。根据中国林业科学研究院一项关于天保工程国内外影响评估的研究结果显示,2008 年到 2020 年 twitter 媒介上对我国天保工程持负面态度的组织和个人占比超过 18%,反映了国际舆论对天保工程影响的争议与关切。

通过上述分析,不难发现我国天然林保护政策环境呈现有利与不利因素共存的结构(表 2)。自天保工程实施以来,尽管出现了天然林保护自然生态挑战多、地方经济转型发展和资金配套困难、国际质疑声音不断等问题,但在当时,由于生态保护修复的紧迫性、党和国家的高度重视、林业改革的不断深化、宏观经济发展整体向好以及生态文明建设的深入贯彻等有利政策环境的持续作用下,政策环境结构愈加趋向有利于天然林保护的方向发展。

表 2 天保工程政策环境结构
Table 2 Policy environmental structure of NFPP

政策环境类型 Type of policy environment	有利政策环境 Positive policy environment	不利政策环境 Negative policy environment
自然生态环境 Natural ecological environment	①天然林资源分布地理区位的重要性决定了天然林保护的必要性。 ②天然林过度采伐决定了天然林保护的紧迫性。 ③生态保护修复任务依然严峻决定了天然林保护的持续性。	①森林火灾、病虫害、洪水等自然灾害会严重破坏天然林,增加保护难度和成本。 ②天然林严重退化,生态系统脆弱且恢复难度大,对更加精细、科学和适应性强的保护政策需求更高。 ③全球气候变化导致的温度升高、降水改变等对天然林的生长环境造成威胁。 ④天然林往往分布较为广泛且偏远,监管难度大。
经济社会环境 Economic and social environment	①良好的经济发展水平和经济韧性与潜力提供经济基础和保障。	①地方间经济发展不平衡,配套资金可能不足以满足要求。
制度环境 Institutional environment	①集中力量办大事的制度优势。 ②“完善天然林保护制度”写进了党的十九大报告。 ③中共中央办公厅国务院办公厅印发了《天然林保护修复制度方案》。 ④国有林区 and 国有林场改革基本完成。	①当前治理体制下中央与基层关于天然林保护的目标很难达成一致。 ②《天然林保护条例》的立法等制度建设工作还未健全。 ③集体林权制度主体改革后集体和个人所有的天然商品林保护协调问题。
国际环境 International environment	①保护天然林是世界性生态环境保护的大趋势,很多国家通过各种政策加强了天然林保护。 ②赞赏我国天然林保护有利于生态环境保护和应对气候变化。	①批评中国的天然林保护,认为导致了国际非法木材采伐与贸易,破坏当地森林资源等问题。

2.2 天然林保护政策客体

政策客体是指政策所发生作用的对象,包括政策所要处理的问题(事)和所要发生作用的社会成员(人)

两个方面^[27]。从“事”的角度看,天然林保护政策客体主要是当时严峻的生态环境问题,即长江、黄河等重要流域的天然林资源破坏严重、水土流失严重以及森林资源危机等。因此,解决这些问题成为天然林保护的首要 and 终极政策目标,即生态环境目标。然而,要解决这些问题又势必要解决由此产生的“人”的问题。因此,从“人”的角度看,天然林保护政策客体还包括受到政策影响的个体、群体或社会组织等,涉及处理与天然林保护相关的森工企业等组织的历史债务、林区禁伐后的经济转型,以及职工的安置、社会保险等民生问题。解决这些问题成为天然林保护的另—重要政策目标,即社会经济目标。随着天保工程和国有林区改革的深入开展,这些社会经济问题日益凸显,我国天然林保护政策客体结构在后期逐渐突出“人”的倾向。

从政策客体覆盖范围看(表 3),从最初试点阶段的 12 省(区、市)不断扩大到全国 32 个省(区、市)的天然林及其有关单位、企业、村集体和个人,涉及的森林权属也由以国有为主逐步扩展至集体和个人所有。

表 3 天保工程政策覆盖范围及其变化
Table 3 Policy coverage and changes of NFPP

天保工程阶段 Stage of NFPP	试点 Trial stage 1998—1999 年 From 1998 to 1999	一期 First stage 2000—2010 年 From 2000 to 2010	二期 Second stage 2011—2020 年 From 2011 to 2020		
			前期	扩面试点	扩面正式实施
			Preparatory Stage	Trial expansion	Formal expansion
			2011—2013 年 From 2011 to 2013	2014—2015 年 From 2014 to 2015	2016—2020 年 From 2016 to 2020
范围 Coverage	云南、四川、重庆、贵州、陕西、甘肃、青海、新疆、内蒙古、吉林、黑龙江(含大兴安岭)和海南等 12 个省(区、市)。	17 个省(区、市)、901 个县(局),其中 734 个县和 167 个森工局(县级林业局、林场),涉及林业职工 146.5 万人。	在一期的基础上,新增丹江口库区的 11 个县(市、区),其中湖北 7 个,河南 4 个。	禁伐先后扩大到龙江森工集团、大兴安岭林业集团,内蒙古、吉林和长白山森工集团,非天保工程区部分国有林场、集体和个人的天然商品林。	全国 26 个省(区、市)和新疆生产建设兵团的国有天然林及江西、福建等 16 个省(区、市)的集体和个人所有天然商品林。

可见,我国天然林保护政策既“管林”又“管人”,政策所发生作用的对象具有自然和社会双重属性,这一特点是由我国天然林保护的双重政策目标所决定的。政策客体覆盖范围逐步实现了向全国范围和所有森林权属的转变,因此涉面广、人口多、权属多样、问题复杂是我国天然林保护政策客体的主要特点。

2.3 天然林保护政策主体

政策主体一般可以界定为直接或间接参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织^[27]。根据其在政策过程中的作用,政策主体通常分为政策制定者和利益相关者两大部分。其中,政策制定者主要包括政党、立法机关和行政部门,利益相关者主要包括公民、政策研究组织、大众传播媒介等^[43]。

由于我国天然林保护的双重政策目标和多元政策客体的特点,需要不同部门共同决策和执行以发挥最大作用。实现生态环境目标,如森林管护、培育和抚育等,需要林草部门的技术支持和财政部门的资金保障;实现社会经济目标,如林区产业转型、历史债务、职工社会保障、下岗职工安置等,需要财政、金融、税务和人社等多部门的专门支持。因此,我国天然林保护政策决策者涉及中共中央,立法机关以及各级政府及其林草、财政、发改、人社、金融和税务等行政机构。除此之外,利益相关者还包括森工企业、媒体、科研院所、当地天然林保护工作者、农村集体、林农等组织和个人,其相互关系和作用见图 2。

总体而言,我国天然林保护政策主体呈现出跨部门、多主体的特点,其中国务院和地方相关行政机构既是政策制定者,也是利益相关者,在政策过程中通常还是政策执行者、政策监控者,甚至政策自评者,因此发挥着主导作用。然而,跨部门、多主体多意味着决策分散化和较高的协调成本,容易导致任务布置和资金下达滞后,执行率低的问题。例如,根据《天保二期工程中期执行评估报告》,天保工程二期前五年下达的公益林建设投资补助资金仅占二期规划总额的 31.33%,导致期末公益林建设仅完成规划任务的 52.59%^[44—45]。

2.4 天然林保护政策措施

天保工程具体政策措施(表 4)经历了从区域停伐、重点区域禁伐限伐和减产到全面停伐,从森林管护为主到保护培育兼顾,从体现数量到数量与质量并重的演变,且相关投入标准持续提高,保护更加严格。其中针

对采伐的措施贯穿整个天保工程,其发展脉络从重要区域停伐、东北地区有计划禁伐限伐逐步过渡到部分地区减产,最终演变为全面停伐。以“十三五”期间全面取消天然林商业性采伐指标为标志,天然林保护政策进入了全面保护天然林、全面停伐的时代。分阶段来看,在天保工程试点和一期阶段,政策措施重点是森林管护和当地民生;到了二期,政策措施的关注点扩大,增加了森林培育和经营抚育等数量与质量并重的政策措施,推进了天保工程由保护为主向保护和培育兼顾的转变^[46];到了扩面阶段,则在原有基础上实施了全面停伐、提标、扩面等政策措施,全面推动了全国所有的天然林保护事业发展。

然而,部分政策措施在执行期间存在科学性不足、操作性不强、细化不够具体等问题。例如,森林管护标准实行全国“一刀切”,未充分考虑生态区位的重要性、管护难度、立地条件、林业职工数量及林地类型等。再如天保工程二期新增的森林抚育措施由于抚育补助标准不足、采伐限额限制等原因,导致一些实施单位倾向采取修枝割灌等简单措施,而非根据实际需求开展间伐、卫生伐等合理的抚育作业,难以达到科学抚育效果,同时也造成资金、人力的浪费。

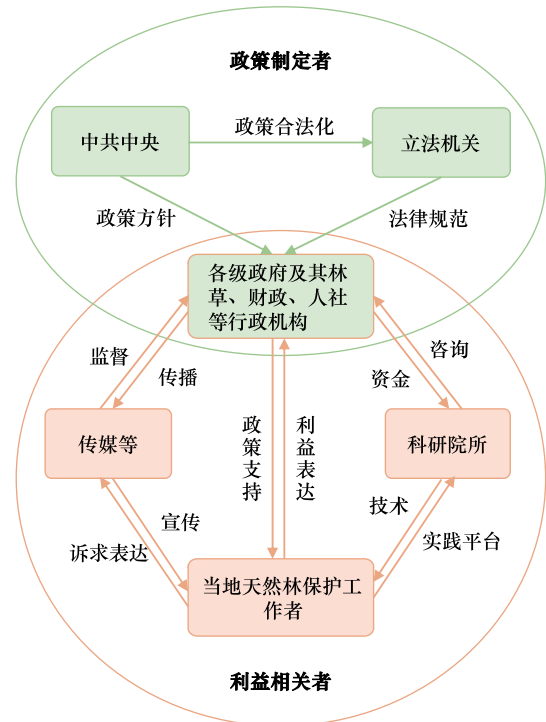


图2 天保工程政策主体及其相互关系
Fig.2 Policy subjects and their relationships of NFPP

表4 天保工程主要政策措施
Table 4 Main policy measures of NFPP

天保工程阶段 Stage of NFPP	试点和一期阶段 Trial and first stage 1998—2010 年 From 1998 to 2000	二期 Second stage 2011—2020 年 From 2011 to 2020	
		前期 Preparatory Stage 2011—2013 年 From 2011 to 2013	扩面试点和正式实施 Trial and formal expansion 2014—2020 年 From 2014 to 2020
政策措施 Policy measures	森林管护; 公益林建设; 森工企业职工养老保险补助; 森工企业社会性支出; 森工企业下岗职工基本生活保障补助; 森工企业下岗职工一次性安置; 停伐、禁伐、限伐和减产。	森林管护; 公益林建设; 社会保险补助; 政策性社会性支出; 森林培育经营(国有中幼林抚育,后备资源培育中的人工造林和森林改造培育); 停伐减产。	在前期阶段的基础上,重点采取以下政策措施: 停伐:“十三五”期间全面取消了天然林商业性采伐指标; 提标:国有林管护补助每亩从 2014 年的 5 元提高到 2017 年的 10 元,职工社会保险缴费补助基数从 2008 年当地社会平均工资的 80% 提高到 2016 年的 80%; 扩面:保护范围逐步扩大到全国,国有天然林全部纳入了管护补助范围,集体和个人所有天然林资源给予停伐管护费补助。

2.5 天然林保护政策工具(包)

政策工具(包)是达成政策目标的手段或方式,细化的分类主要包括财政、税收、行政、法律、金融、市场化和社会化等工具(包)。天保工程期间多种政策工具并用(表5),财政(一次性安置、补助、补贴、补偿等)、行政(主管部门发布天保工程实施方案等)、金融(发行国家债券、优惠贷款、处理森工历史债务等)和税收(林区产业发展税费优惠)等政策工具得到普遍采用。为了拓宽资金渠道,天保工程一期还引进国际赠款,例如

2002 年欧盟提供 1690 万欧元的赠款^[47]。

然而,专门的法律、社会化和市场机制等政策工具的开发和应用相对薄弱。法律工具方面,虽然全国《天然林保护条例》的研究工作已进行多年,但目前仍未正式出台。社会化手段,如社区参与或社区共管,在 20 世纪 90 年代到 21 世纪初虽有不少示范研究,但未能形成正式的制度推广实施^[48]。资金方面,天保工程绝大部分依靠中央财政,地方配套跟不上,难以满足天然林保护资金的实际需求。在社会主义市场经济时代,市场机制在资源配置中发挥着基础性作用,但天然林生态产品价值的实现仍然缺乏相应的市场机制,导致未能充分利用市场激励来促进天然林生态保护与经济发展的良性互动。

表 5 天保工程政策工具
Table 5 Policy tools of NFPP

天保阶段 Stage of NFPP	试点 Trial stage 1998—1999 年 From 1998 to 1999	一期 First stage 2000—2010 年 From 2000 to 2010	二期 Second stage 2011—2020 年 From 2011 to 2020	
			前期 Preparatory Stage 2011—2013 年 From 2011 to 2013	扩面试点与正式 Trial and formal expansion 2014—2020 年 From 2014 to 2020
政策工具 Policy tools	√财政(中央财政专项补助 资金 37.2 亿元) √行政 ×法律 √金融(国家债券投资 64.5 亿元) √税收 ×社会化 ×市场机制	√财政(其中地方拟按照总 资金规模 20%的比例配套) √行政 ×法律 √金融(历史债务、职工贷 款优惠) √税收 ×社会化 ×市场机制 √国际赠款(欧盟赠款)	√财政(取消地方配套,除 了地方公益林森林生态补 偿金外) √行政 ×法律 √金融 √税收 ×社会化 ×市场机制	√财政 √行政 ×法律 √金融 √税收 ×社会化 ×市场机制

“√”表示该政策工具得到采用;“×”表示该政策工具缺乏采用

3 新时期天然林保护政策系统优化建议

当前我国天然林保护进入发展新时期,已从阶段性、区域性的工程化政策逐步转向长期性、全面性和多样化的社会公益事业。天然林作为我国生态系统中的重要组成部分,关乎国家的生态安全和可持续发展,其保护与修复是生态文明建设的基石。分析优化天然林保护政策系统,不仅有助于促进天然林生态系统的保护和恢复,全面提升生态系统服务功能,还能在全社会范围内树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,为建设美丽中国提供坚实的生态支撑。同时,在全球气候变化的挑战下,我国提出的“双碳”目标对全球气候行动具有里程碑式的意义。天然林作为巨大的碳库,其全面保护与增强的碳汇能力对实现“双碳”目标至关重要,也是我国在全球气候治理中主动承担、推动构建人类命运共同体的有力例证。可以说,这一战略转型顺应了我国生态文明建设的需求,强调了天然林保护政策系统优化的重要性——不仅是生态治理现代化的内在要求,更是提升国家治理体系和治理能力现代化水平的关键内容。因此,面对这一历史机遇与挑战,我国天然林保护政策系统的优化革新势在必行,需着眼于构建更为科学、系统的保护机制,强化政策的前瞻性和灵活性,确保天然林保护与修复工作的高效推进。同时,深度嵌入美丽中国、乡村振兴、“双碳”、黄河流域生态保护与高质量发展、长江经济带高质量发展等重要战略框架中,并与《深化集体林权制度改革方案》《生态保护补偿条例》等国家政策法规形成政策合力,共同绘就一幅人与自然和谐共生、绿色低碳发展的生态美景。具体的优化示意图见图 3。

3.1 持续改善天然林保护政策环境

在国际上,要积极主动发声,倡导人类命运共同体理念,主动参与国际环境治理和森林保护修复对话,利用多边平台如联合国气候变化大会、世界自然保护联盟等,分享中国天然林保护的实践案例与成功经验,讲好中国天然林保护修复故事,为全球生态保护贡献中国方案和中国智慧,提升国际社会对中国天然林保护的认

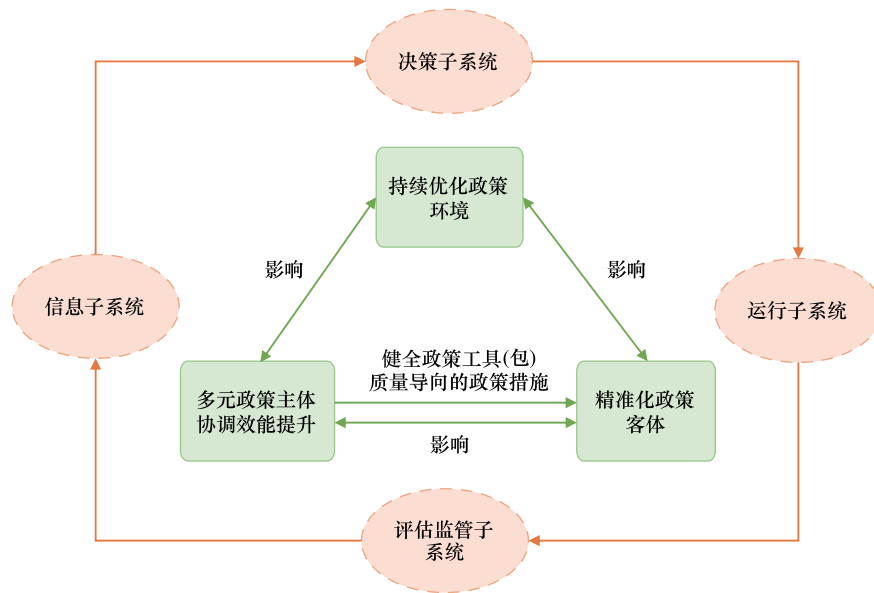


图3 天然林保护政策系统优化示意图

Fig.3 Policy system optimizing diagram of natural forest protection

可度和参与度。坚持开放,建立全方位、多层次的国际合作机制,强化森林资源管护、生态修复技术、气候变化应对等领域的合作,通过共同举办国际论坛、研讨会,促进技术交流、人员互访与培训。特别关注与周边国家的跨境森林保护合作,共同应对跨国界生态问题,如跨境生物多样性保护和森林火灾防控。通过参与全球环境基金、绿色气候基金等国际融资机制,争取更多的资金和技术支持,用于天然林保护与修复项目。积极参与全球生态治理规则制定,倡导符合发展中国家实际的森林保护国际标准与准则,确保天然林保护在国际议程中获得应有的重视与支持,为中国乃至全球的自然林保护争取更有利的国际环境。

我国将天然林保护修复作为生态文明建设的重要组成部分,要深入贯彻落实生态文明思想,践行人与自然和谐共生理念。探索联合开展天然林保护国民教育,倡导“保护森林、爱护自然”的天然林保护文化,逐渐形成文化自觉,不断凝聚社会力量,营造良好社会氛围。同时,不断完善顶层设计,尽快完善全面保护天然林背景下中央和地方的各项天然林保护政策,并联合出台《天然林保护修复中长期规划》。

3.2 加强政策客体的针对性,实施高质量的精准保护修复

实行分区分类分级分权属的保护修复措施。分区即在东、中、西、东北地区实行差异化保护修复措施。分类即针对不同森林资源类型、森林退化程度采取不同保护修复措施。分级即科学区划不同级别的天然林保护价值,充分利用自然保护地体系的保护机制,对具有最高保护价值的具备完整性原真性的天然林生态系统,建立一批国家公园;对位于典型自然地理区域、有代表性的天然林生态系统,有特殊保护价值的天然林,以及珍稀天然林植被集中分布的区域,建立国家级自然保护区,对以上实行重点保护、建立永久保护地;对具有观赏、文化和科学价值的天然林生态系统和景观,建立国家级自然公园,实施长期保护、可持续利用。分权属,尤其是要完善集体和个人所有的天然商品林保护的激励政策,探索集体和个人天然商品林共管机制。要与乡村振兴和深化集体林权制度改革紧密结合,全面落实停伐管护补助,建立和完善生态补偿政策;创新社区参与天然林管护的组织模式,形成政府、社区、非政府组织和企业等多利益相关者共同参与的管理机制;在不破坏天然林的前提下,改善乡村基础设施,发展替代生计项目,减少对森林资源的直接依赖。国有林区的天然林保护政策从长远看要逐渐从“管人”为重点向“管林”为重点转变,并纳入国家储备林制度,以实现更加科学高效的资源保护和可持续利用。但在中短期内,改善林区民生仍是政策的重要目标之一,因此在后续的工作中,要继续补齐林区经济转型的短板,如改善当地交通、水电、通讯等基础设施建设,加强林区生物经济发展的政策供给。

此外,由于全国公益林和天然林面积有 70% 以上的交叉重叠^[49],建议完善天然林和公益林并轨管理举措,实现一体经营、管护和治理。

3.3 加强多元政策主体的协同

建立天然林保护修复联席制度,形成一个有机的互相协作的决策子系统,有效提升技术、财政、社会保障等部门间的协作效能,降低组织成本,形成组织合力,共同发挥作用。加强政策的激励相容性,协调好中央决策者与地方主要利益相关者的利益关系,引导主要利益相关者有效参与政策过程。在严格天然林保护的同时,激励和引导地方主要利益相关者对林下经济、生态旅游和森林康养等新兴产业的适当开发,优化林区森林产业结构。

3.4 加强以质量提升为主的政策措施的实施

以建立结构最合理、蓄积量增长最大、功能最完备的天然林生态系统为目标导向,推动相关补助、补贴和贷款等政策向中幼龄林抚育与质量精准提升,后备资源培育,基础设施建设,高效精准监测与管护,以及退化天然林修复试验示范等措施倾斜。遵循天然林生长发育规律,重点支持开展不同类型天然林保育、适应性经营和适当合理的采伐,加快天然林正向演替。

3.5 完善天然林保护修复政策工具(包)

进一步完善财政工具,统一天然林管护和公益林补偿政策,并根据价格变动逐渐提高补偿标准,采取东、中、西、东北地区差别化定额补助方式实施中央投资补助。集体和个人所有天然林资源继续给予停伐管护费补助,对于高保护价值的集体和个人所有天然林实施赎买或租赁政策。除了财政纵向补偿外,积极推动建立上下游、左右岸和干支流等联动的天然林保护修复横向生态补偿机制,鼓励收益地区与天然林保护修复区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移和人才培养等多种方式建立横向补偿关系。市场工具方面,建议创新机制,积极资助天然林生态服务市场开发,利用碳汇等交易机制,拓宽天然林生态产品价值实现途径。社会化工具方面,建议研究和推广社会参与、社区共管等社会化的天然林保护修复机制模式和经验。鼓励公民、法人和其他组织通过捐赠、资助、认养等方式,从事天然林保护修复公益事业。法律工具方面,加快推进《天然林保护条例》立法工作,同时修订地方相关法规,通过法律工具保障和适应全面保护天然林的转变。

3.6 加强评估与监管等子系统的建设

一是建立完备的评估与监管子系统。联合国家市场监督管理总局,实施第三方机构认证制度,发展和培育相对独立的政策评估主体,科学开展政策评估和效益评价。以深化林长制为抓手,落实天然林保护修复监管制度,加大天然林保护年度核查力度,将天然林保护修复成效列入领导干部自然资源资产离任审计事项,作为地方党委和政府及领导干部综合评价的重要参考。建立社会监督机制,发动群众防控天然林灾害事件。对破坏天然林行为,依法提起民事公益诉讼,建立天然林资源损害责任终身追究制。二是建立现代化的信息子系统。充分利用天空地等现代化监测技术手段,及时获取天然林天保修复一手信息和数据,并对天然林资源开展定量监测与评估,有助于全面、及时、科学地评价对森林资源的保护成效^[50],通过加强生态感知系统建设,提升天然林保护修复信息传递的有效性和及时性。三是构建更加自主的决策子系统。除了上述的提高多元政策主体的协同效能外,还应授予地方政府及其职能部门、林区、当地社区等更多的天然林保护修复自主决策权。在全面保护天然林顶层设计框架下,充分发挥当地的积极能动性,做到目标协同原则下政策工具(包)多样化、政策措施本土化的天然林保护修复创新局面。四是构建高效的运行子系统。确保政策决策过程科学高效的前提下,需要加大天然林保护修复执行力度,明确各类政策主体责任分工,确保政策得到有效实施运行。同时,通过建立健全评估与监管子系统,对政策执行进行全程跟踪和评估,及时发现问题并予以纠正。此外,还应加强政策宣传与解读,提高社会对政策的认知度和满意度。最后,注重政策反馈与调整,根据实施效果和社会反馈不断完善和优化政策措施和工具等,以适应社会发展和当地需求的变化。通过这些措施,可以全面提升天然林保护政策系统的运行效率和效果,为社会发展提供有力保障。

4 结语

本研究采用公共政策科学的政策系统分析框架,有效分析出我国天然林保护政策的多维度多要素特征与

演变,并揭示了我国天然林保护实质是一个“生态环境-社会经济”两位一体的复杂政策系统。

政策环境在推动天然林保护进程中扮演着不可或缺的角色,既形成了强大的推动力,也面临不容忽视的挑战,影响天然林保护政策的执行力和效果。我国天然林保护政策的适时调整与实施,紧随当时自然生态环境、经济社会及体制的变迁,与全球范围内采纳的适应性管理策略相呼应,体现了国际生态保护的共通趋势。然而,政策环境具有“双刃剑”效应,权威性和强制性推进了天保工程的快速响应与大规模实施,但政策执行的“上热下冷”也增加了天然林保护的难度。因此,优化政策环境的必要性凸显,并需充分考量正反两面的影响。

政策客体的双重属性——即“事”与“人”的自然、社会维度,结合其广泛的地域覆盖、庞大的人口基数、复杂的权属结构以及森林类型的多样化的问题,共同揭示了天然林保护政策的核心特征:综合性、广泛性及动态适应性。而“管林又管人”的治理模式,实质上要求政策主体超越传统单一部门界限,构建跨部门、多主体协同的治理架构。这要求在政策设计与实施中不断深化跨领域协作机制,创新协同策略,以精准对接不同政策客体的具体需求。

天然林保护政策措施经历了从区域停伐到重点区域禁伐、限伐和减产再到全面停伐和保护,从森林管护为主到保护培育兼顾,从数量为主到数量与质量并重的动态进化,不仅是对自然环境压力的直接回应,也体现了对社会发展需求的主动适应,体现出政策措施的精细化和系统化及政策目标的升级,即追求生态保护与社会经济发展的双重利好。

政策工具的局限和潜力并存。以财政为主的传统政策工具在我国经济整体持续利好的环境下是可行的,但全面保护天然林的时代要求下,很多具有保护价值的集体天然林要纳入保护范畴,这部分的补偿需要各级财政的努力,而国有林区因天然林保护而实施的转型发展也需要持续的财政支持,因此还需要发挥其他政策工具的潜力。

在全面保护天然林的时代背景下,我国天然林保护政策系统仍需要从持续改善政策环境,加强政策客体的针对性、实施精准保护修复,加强多元政策主体的协调,提高政策措施落实和执行效率,实施质量提升为主的政策措施,健全天然林保护修复政策工具(包),以及加强评估与监管等子系统建设等方面进行优化与调整。

参考文献(References):

- [1] 国家林业和草原局. 中国森林资源报告 2014—2018. 北京:中国林业出版社,2019.
- [2] 张逸如,刘晓彤,高文强,李海奎. 天然林保护工程区近 20 年森林植被碳储量动态及碳汇(源)特征. 生态学报,2021,41(13):5093-5105.
- [3] Hua F Y, Bruijnzeel L A, Meli P, Martin P A, Zhang J, Nakagawa S, Miao X R, Wang W Y, McEvoy C, Peña-Arancibia J L, Brancalion P H S, Smith P, Edwards D P, Balmford A. The biodiversity and ecosystem service contributions and trade-offs of forest restoration approaches. Science,2022,376(6595):839-844.
- [4] 林言. 保护天然林:中国生态环境建设的重大战略. 林业经济,1999(3):1-12.
- [5] 李世东,金旻. 世界著名生态工程——中国“天然林资源保护工程”. 浙江林业,2021(10):16-18.
- [6] 周生贤. 中国林业的历史性转变. 北京:中国林业出版社,2002.
- [7] 张志达. 天保工程的实施背景、进展及对策. 林业经济,2002(1):36-39.
- [8] 周少舟. 天然林资源保护工程效益评价[D]. 北京:中国林业科学研究院,2008.
- [9] 秦文辉. 浅谈天然林资源保护工程效益评价. 中国林业产业,2016(12):172.
- [10] 李勇. 我国重大生态工程综合绩效评价指标体系探索——以天然林资源保护工程为例. 农业科技与信息,2016(1):49-51+53.
- [11] 曹玉昆,黄显乔,朱震锋. 中国天然林资源保护工程效益评价研究综述. 生态经济,2018,34(1):107-111+179.
- [12] 杨师帅. 天然林资源保护工程综合效益评价研究[D]. 北京:中国科学院大学,2021.
- [13] 刘世荣,庞勇,张会儒,王兵,叶兵,江泽平,谢和生,牛晓栋,王登举,丁易,吴水荣,宋庆丰,王晓慧,张超. 中国天然林资源保护工程综合评价指标体系与评估方法. 生态学报,2021,41(13):5067-5079.
- [14] 李婷婷,吴水荣,张超,陆霖,叶兵. 全国天然林资源保护工程社会效益评价研究. 生态经济,2023(3):124-128.
- [15] 王佳琪,邢艳秋,常晓晴,杨红. 东北天然林资源保护工程成效评估及热点区域识别. 生态学报,2024,44(3):1231-1241.

- [16] 刘扬晶,曹明蕊,熊嘉武,吴南飞,陈振雄,舒勇. 天然林保护工程政策对国家级自然保护区的影响评估. 中南林业调查规划,2016,35(2): 5-9+35.
- [17] 曹玉昆,吕田,陈宁静. 天然林保护工程政策对中国现行林业政策的影响分析. 林业经济问题,2011,31(5):377-382+391.
- [18] 陈宁静,曹玉昆. 基于政策视角的天然林保护工程实施效果评价指标体系研究. 中国林业经济,2011(2):1-4.
- [19] Zhang K, Hori Y, Zhou S Z, Michinaka T, Hirano Y, Tachibana S. Impact of Natural Forest Protection Program policies on forests in northeastern China. *Forestry Studies in China*, 2011, 13(3): 231-238.
- [20] Yin H, Cao Y K. Test on the policy effect of Natural Forest Protection Project using double difference model from the perspective of forestry total factor productivity. *Mathematical Problems in Engineering*, 2022, 2022(1): 1-7.
- [21] 缪光平. 中国天然林资源保护政策评价与分析研究[D]. 北京:北京林业大学,2005.
- [22] 柯水发,朱烈夫,袁航,纪谱华. “两山”理论的经济学术阐释及政策启示——以全面停止天然林商业性采伐为例. 中国农村经济,2018(12): 52-66.
- [23] 李秋娟. 天然林全面停伐背景下中国木材安全预警研究[D]. 北京:中国林业科学研究院,2018.
- [24] 赵荣,李秋娟,陈绍志,仇晓璐. 全面停伐对长白山森工集团发展的影响及问题研究. 林业经济,2019,41(5):7-10+37.
- [25] 刘臻,帅忠义,李琪,张永亮. 江西省铜鼓县全面禁止天然林商业性采伐经验问题及对策. 林业经济,2019,41(5):55-59.
- [26] 马一博,赵荣. 天然林资源保护财税支持政策研究. 林业经济问题,2020,40(6):668-672.
- [27] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第2版). 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [28] 谢明. 公共政策导论. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [29] 陈兆旺. 全球化背景下我国政策系统的完善. 改革与开放,2009(8):4-5.
- [30] 刘瑛华. 公共政策学. 福州:福建人民出版社,2003.
- [31] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论(第四版). 北京:中国人民大学出版社,2011.
- [32] 陶建平,张炜银. 我国天然林资源保护及其研究概况. 世界林业研究,2002(6):61-68.
- [33] 刘倩玮. 攀枝花:阳光花城的绿色崛起. 绿色中国,2017(21):36-41.
- [34] 赵树丛. 把所有天然林严格保护起来. 人民日报,2015,02-25(16).
- [35] 陈振明. 公共政策学:政策分析的理论、方法和技术. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [36] 李世东,金旻. 中国天然林资源保护工程. 中国绿色时报,2021,06-28(03).
- [37] 金旻. 完善天然林保护制度夯实生态文明建设根基. 中国林业,2018(7):8-11.
- [38] 张晓涛. 疫情下中国经济的韧性与发展动力探析. 人民论坛,2020(9):95-97.
- [39] 中国季度宏观经济计量模型(CQMM)课题组. 新冠疫情对中国经济的冲击. 经济研究参考,2020(5):5-12.
- [40] 缪光平,高岚. 天然林资源保护政策问题分析及建议. 绿色中国,2005(10):32-36.
- [41] 陈蓬. 国外天然林保护概况及我国天然林保护的进展与对策. 北京林业大学学报(社会科学版),2004,3(2):50-54.
- [42] Weyerhaeuser H, Wilkes A, Kahrl F. Local impacts and responses to regional forest conservation and rehabilitation programs in China's northwest Yunnan province. *Agricultural Systems*, 2005, 85(3): 234-253.
- [43] 陆维研,王礼力. 农业非点源污染防治政策的政策主体分析. 河南社会科学,2011(3):113-116.
- [44] 金旻. 全面保护天然林. 中国林业,2021(3):6-21.
- [45] 王越. 天然林管护如何精准提升森林质量. 中国林业,2021(3):22-25.
- [46] 赵新泉. 中国特色的天然林保护之路浅谈. 国家林业局管理干部学院学报,2016,15(4):3-7.
- [47] 张红梅,厉建祝. 天保工程引来欧盟巨额赠款. 中国绿色时报,2002,03-27(01).
- [48] 谢和生,宋超,何亚婷,王鹏,何友均. 社区参与森林可持续经营与管理研究——以肯尼亚社区森林协会为例. 世界农业,2017,459(7): 50-54.
- [49] 韩登媛. 天然林保护和公益林管理的相关建议探讨. 南方农业,2021,15(05):95-96.
- [50] 庞勇,蒙诗祯,史锴源,余涛,王晓慧,牛晓栋,赵旦,刘良云,冯敏,覃先林,王强,佃袁勇. 中国天然林保护工程区森林覆盖遥感监测. 生态学报,2021,41(13):5080-5092.