

1949 年以来中国林业政策的演进特征 及其规律研究*

——基于 283 个涉林规范性文件文本的量化分析

潘 丹¹ 陈 寰¹ 孔凡斌^{2,1}

摘要：本文以1949年以来中共中央、国务院及其相关部门和国家立法机关颁布实施的283个涉林规范性文件文本为研究对象，从文本发布数量、作用对象、发布部门、发布形式、政策工具以及政策效力六个维度构建特征分析框架，运用政策文献计量和内容分析方法分析中国林业政策的演进特征及其发展规律。研究表明，1949年以来，中国涉林规范性文件文本在数量特征上呈整体持续上升态势，其着力点长期关注森林保护的整体层面，发布主体的行政级别较高且呈现多元化特征；文本制定以部门单独决策模式为主，跨部门联合决策情况偏少；命令控制型政策工具是最为常用的林业政策工具，经济激励型、信息公开型和自愿参与型政策工具使用不足；林业政策由侧重事前控制转为侧重事后控制再转为注重事前控制；文本效力的提升得益于文件数量增多的规模效应，平均效力对文本整体效力增加的贡献程度不足，中国林业政策措施、政策反馈、政策目标的平均效力都较高，但政策力度的平均效力较低。

关键词：林业政策 演进特征 发展规律 量化分析

中图分类号：F326.20 **文献标识码：**A

一、引言

新中国成立以来，党和政府在国家发展的不同历史时期以重要政治文件明确林业在国民经济和社会发展以及生态文明建设中的基础作用和首要地位。1981年3月，中共中央、国务院发布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》，明确指出“林业是国民经济的重要组成部分，发达的林业是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一”，开启了中国林业改革发展新阶段。2003年6月，中共中央、国务院发布《关于加快林业发展的决定》，明确林业在生态建设中的首要地位。2017年10月，党的十

*本文系国家社会科学基金重点项目“建立我国生态扶贫共建共享机制研究”（项目编号：18AJY006）的阶段性成果。

本文通讯作者：孔凡斌。

九大报告将建设生态文明提升为“千年大计”，开辟了中国林业生态文明建设与现代化发展的新时代。在这些重要政治文件与政策精神的指导下，党和政府先后出台了一系列涉林规范性文件文本，建立了比较完善的中国林业政策法规文本体系和制度规范。

中国林业政策是党和国家为实现一定林业改革和发展目标而确定的行动指导原则与准则，中国林业法律法规是国家制定或认可并由国家强制力保证实施的具有普遍效力的林业行为规范体系。在政治决策与国家治理实践中，林业政策对林业法律法规的创制具有实际的指导作用，中国林业政策是中国林业法律法规的制定依据。中国林业政策及其发展变化集中反映在中共中央、国务院及其相关部门发布的相关规范性文件和国家颁布的相关法律法规的发展变化过程之中，考察中国林业政策演进特征与发展规律须以考察中国林业政策文件和相关法律法规文本体系及其制度性规范内容的发展规律为基础。加快构建适应生态文明建设要求的中国林业政策支持体系和法律法规体系，为中国林业现代化建设提供更好的制度保障（张建龙，2018），已成为推动新时代中国林业体制改革创新的首要任务。当前，系统总结1949年以来中国林业政策法规演进特征及其发展规律，为新时代进一步完善中国林业政策法规体系提供参考，具有十分重要的意义。

此前，学界对中国林业政策的演进特征及发展变化规律的相关研究可以归纳为以下三类。一类是对中国林业政策发展历程的系统梳理与分析，例如马爱国（2003），孔凡斌（2004），崔海兴等（2009），胡运宏、贺俊杰（2012），刘东生（2009），胡鞍钢、沈若萌（2014），王明天、张海鹏（2017）等人的研究。二类是分析国外林业政策成功经验及其对中国的启示，例如李剑泉等（2014）、王英红（2003）等人的研究。三类是对中国林业政策绩效评价和政策方法论的研究，例如刘伦武、刘伟平（2004），叶永钢（2005），孙平（2006），傅一敏等（2018）等人的研究。整体上看，已有关于林业政策的研究尚缺乏对中国林业政策法规的系统性定量研究，还难以全面揭示中国林业政策演进的特征、规律及其发展变化的内在逻辑。

根据上述分析，本文将党和政府制定实施的涉林政策法规文件文本纳入广义林业政策研究的内容框架，以1949年以来中共中央、国务院及其相关部门和国家立法机关颁布实施的主要涉林政策法规文件文本为研究对象，将这些文件文本统一定义为涉林规范性文件文本，构建多维度政策特征分析框架，运用政策文献计量等研究方法，量化分析中国林业政策的演进特征及其发展规律。

二、数据来源与研究方法

（一）数据来源

本文涉林规范性文件文本的数据来源主要是中国林业网^①、中国政府网^②、国家发展和改革委员会^③、财政部^④以及与林业相关的政府网站、万方数据库中的“法律”数据库^⑤和北大法宝数据库^⑥。

^①中国林业网网址：<http://www.forestry.gov.cn>。

^②中国政府网网址：<http://www.gov.cn>。

^③国家发展和改革委员会网址：<http://www.ndrc.gov.cn>。

首先,笔者在上述数据库中输入“森林”“造林”“林业”“林地”“集体林区”“木材”“退耕还林”等关键词进行检索,剔除重复内容后,从中选定政策法规文件文本421个。其次,以中共中央、国务院、全国人大及其常委会、国家行政主管部门等文本发布主体作为再检索的约束条件,对选定的421个涉林规范性文件文本再筛选;与此同时,邀请林业政策研究领域的专家对选定的421个涉林规范性文件文本进行技术性评判。最后,确定283个涉林规范性文件文本为研究的有效样本。涉林规范性文件文本的种类(形式)主要有指示、决定、决议、通知、法律、法规、条例、办法、意见和实施细则等。在此基础上,本文对确定的283个涉林规范性文件文本的发布年份与发布部门等相关信息进行整理并构建数据库。

按照时间序列发布的重要涉林规范性文件文本如表1所示。

表1 中国林业政策法规重要文件

发布年份	发布部门	文件名称
1949	中国人民政治协商会议	《中国人民政治协商会议共同纲领》
1950	中央人民政府	《中华人民共和国土地改革法》
1952	政务院	《政务院关于严防森林火灾的指示》
1953	政务院	《政务院关于发动群众开展造林、育林、护林工作的指示》
1954	政务院	《政务院关于春耕生产的指示》
1956	中共中央、国务院	《关于加强护林防火工作的紧急指示》
1957	国务院	《中华人民共和国水土保持暂行纲要》
1958	中共中央、国务院	《关于在全国大规模造林的指示》
1960	全国人民代表大会	《全国农业发展纲要》
1963	国务院	《国务院关于黄河中游地区水土保持工作的决定》
1973	农林部	《森林采伐更新规程》
1978	中共中央	《农村人民公社工作条例(试行草案)》
1979	全国人大常委会	《中华人民共和国环境保护法》
1979	全国人大常委会	《中华人民共和国森林法》
1979	全国人大常委会	《关于植树节的决议》
1979	中共中央	《关于加快农业发展若干问题的决定》
1980	中共中央、国务院	《关于大力开展植树造林的指示》
1980	国务院	《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》
1981	中共中央、国务院	《关于保护森林发展林业若干问题的决定》
1981	全国人民代表大会	《关于开展全民义务植树运动的决议》
1982	中共中央	《全国农村工作会议纪要》
1982	国务院	《关于开展全民义务植树运动的实施办法》

^④国家财政部网址: <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

^⑤万方“法律”数据库网址: <http://c.oldg.wanfangdata.com.cn/Claw.aspx>。

^⑥北大法宝数据库网址: <http://www.pkulaw.cn>。

1982	中共中央、国务院	《关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》
1983	中共中央	《当前农村经济政策的若干问题》
1984	中共中央、国务院	《关于深入扎实地开展绿化祖国运动的指示》
1984	全国人大常委会	《中华人民共和国森林法》
1985	中共中央、国务院	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》
1985	林业部	《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》
1986	林业部	《中华人民共和国森林法实施细则》
1986	中央绿化委员会	《中央绿化委员会关于进一步推动绿化工作的建议》
1987	中共中央、国务院	《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》
1987	林业部	《森林采伐更新管理办法》
1988	国务院	《森林防火条例》
1988	林业部	《封山育林管理暂行办法》
1989	国务院	《森林病虫害防治条例》
1989	全国人大常委会	《中华人民共和国环境保护法》
1991	全国人大常委会	《中华人民共和国水土保持法》
1991	中共中央	《关于进一步加强农业和农村工作的决定》
1993	全国人大常委会	《中华人民共和国农业法》
1993	中共中央、国务院	《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》
1994	国务院办公厅	《关于加强森林资源保护管理工作的通知》
1994	国务院	《自然保护区条例》
1995	林业部	《中国 21 世纪议程林业行动计划》
1996	国务院	《野生植物保护条例》
1998	中共中央、国务院	《关于做好 1998 年农业和农村工作的意见》
1998	国务院	《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》
1998	中共中央	《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》
1998	中共中央、国务院	《关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》
2001	国务院	《全国生态环境保护纲要》
2002	国务院	《退耕还林条例》
2003	中共中央、国务院	《关于加快林业发展的决定》
2003	中共中央、国务院	《关于促进农民增收若干政策的意见》
2004	中共中央、国务院	《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》
2005	国务院	《全国防沙治沙规划（2005-2010 年）》
2005	中共中央、国务院	《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》
2007	中共中央、国务院	《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》
2007	中共中央、国务院	《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》
2008	国务院	《森林防火条例》（2008 年修订）
2008	中共中央、国务院	《关于全面推进集体林权制度改革的意见》
2009	全国人大常委会	《中华人民共和国森林法》（2009 年修正）

2009	国家林业局	《国家林业局关于改革和完善集体林采伐管理的意见》
2010	国务院	《全国林地保护利用规划纲要（2010-2020 年）》
2010	国家林业局	《全国特色经济林产业发展规划（2011-2020 年）》
2011	国务院	《中华人民共和国森林法实施条例》（2011 年修订）
2011	国务院	《森林采伐更新管理办法》（2011 年修订）
2012	国务院办公厅	《国家森林火灾应急预案》
2012	国家旅游局	《国家旅游局办公室关于加强旅游景区森林草原防火工作的通知》
2012	国家林业局	《国家林业局关于加快科技创新促进现代林业发展的意见》
2013	国家林业局	《国家林业局关于切实加强天保工程区森林抚育工作的指导意见》
2013	国家林业局	《国家林业局 2013 年工作要点》
2013	国家林业局	《中国智慧林业发展指导意见》
2014	国家林业局	《国家林业局 2014 年工作要点》
2015	国家林业局	《国家林业局关于严格保护天然林的通知》
2016	国务院	《中华人民共和国森林法实施条例》（2016 年修订）
2016	国务院	《退耕还林条例》（2016 年修订）
2016	国家林业局	《森林公园管理办法》（2016 年修改）
2016	国家林业局	《国家林业局关于加快实施创新驱动发展战略支撑林业现代化建设的意见》
2016	国家林业局	《国家林业局办公室关于做好洪涝灾害林业灾后恢复重建工作的通知》
2017	国家林业局	《国家林业局关于深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神进一步深化集体林权制度改革的通知》
2018	国务院	《中华人民共和国森林法实施条例》（2018 年修正）
2018	国家林业和草原局	《国家林业和草原局关于进一步放活集体林经营权的意见》
2018	全国绿化委员会、国家林业和草原局	《全国绿化委员会、国家林业和草原局关于积极推进大规模国土绿化行动的意见》

（二）研究方法

本文从文本数据挖掘的角度，借鉴和使用政策文献计量法（参见李江等，2015）和内容分析法（参见吕晓等，2015）对中国林业政策演进规律进行分析，可以更好地揭示和准确把握政策演进特征、规律及其发展趋势（牛善栋等，2017）。同时，基于政策文献具有的多维性特征，参考和借鉴半凌云、杨洁（2017）的研究思路和方法，本文从文件文本的发布年度、作用对象、发布主体、发布形式、政策工具以及政策效力六个维度构建中国涉林规范性文件文本特征量化分析框架。涉林规范性文件文本发布年度的跨度为1949年新中国成立到2019年共计70年，文本发布年度能够从时间维度上反映林业政策的整体演进特征。涉林规范性文件文本的作用对象是指涉林规范性文件文本所关注的具体林业问题，包括植树造林、森林灾害、森林生物资源、退耕还林、森林采伐、气候变化、林业经济扶持、森林权属等方面，能够反映涉林规范性文件文本主要内容及其关注重点的演进特征。涉林规范性文件文本发布主体是指文件制定与颁布的有权国家机构及其相关职能部门，能够反映文件制定或执行中的有权国家机构之间的合作程度及其运行特征。涉林规范性文件文本发布形式（种类）能够反映文件的权威性和执行力度等特征。政策工具是指政府所采取的用于推动政策内容贯彻

落实的措施和手段的集合，能够反映政府行政管理手段及其有效性特征。借鉴相关研究（彭纪生等，2008；张国兴等，2014），本文从政策力度、政策目标、政策措施、政策反馈四个维度构建中国林业政策效力评估的量化标准，具体如表2所示。

表2 中国林业政策效力评估的量化标准

指标	赋值	评判标准
政策力度 P	5	全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律
	4	中共中央、国务院发布的决定、意见、通知、条例、规定
	3	国务院颁布的暂行条例和规定；国务院各部委颁布的条例、规定
	2	国务院各部委颁布的意见、办法、实施方案
	1	国务院各部委颁布的通知、规划
政策目标 G	5	政策目标清晰明确且可量化，例如明确了新增森林面积或森林覆盖率目标
	3	政策目标清晰，但没有具体的量化标准。例如明确要求保护森林，制定了林业目标，但未要求强制执行
	1	仅从宏观层面表达了政策的愿景，未出台相关措施、办法
政策措施 M	5	列出具体措施，针对每一项均给出严格的执行与控制标准，并对其进行具体说明
	4	列出具体措施，针对每一项给出较详细的执行与控制标准
	3	列出较具体的措施，从多个方面分类给出大体的执行内容
	2	列出一些基础措施，并给出简要的执行内容
	1	仅从宏观上谈及相关内容，没有具体操作方案
政策反馈 F	5	有明确的监督方式和负责部门，且定期有反馈文件
	3	有明确的监督方式和负责部门，但反馈不足
	1	没有监督和反馈

注：为便于评估人员对量化标准的理解，该表中的政策目标和政策反馈只给出了5分、3分、1分三个差别较大的分值，4分及2分的量化标准分别介于相邻的标准分值之间。

政策力度（policy power）用于衡量涉林规范性文件文本的法律效力和行政影响力，由规范性文件发布部门的级别决定。政策目标（policy goal）用于描述涉林规范性文件文本中所要实现目标的具体程度，目标越量化，得分越高。政策措施（policy method）是指涉林规范性文件文本中政府为实现林业政策目标所采用的具体方法和手段。政策反馈（policy feedback）是指涉林规范性文件文本在执行过程中是否规定有阶段性的执行报告和反馈机制。一般而言，涉林规范性文件文本发布部门的级别越高，文件的政策力度越大，同时由于文件在目标具体性和措施详实性方面相对减弱，由此会相对降低文件在政策目标和政策措施上的得分。相应地，级别较低的政府机构颁布的政策往往更具体，政策执行中的可操作性和协调性会增加，其在政策目标和政策措施上的得分较高。根据政策效率冲突理论，涉林规范性文件发布数量的上升会引起政策力度的下降，相应地，政策目标、措施和反馈得分会同时上升。

（三）中国林业政策效力评估方法

本文借鉴和参考彭纪生等（2008）和张国兴等（2014）的方法，在确定政策效力量化标准的基

基础上,采取由不同人员组成多组评估小组对涉林规范性文件文本进行多轮打分的方法来定量评估中国林业政策效力。为了保证同质性信度,笔者邀请 10 位专家^①分成 3 组对政策同步打分。评估步骤为:首先进行预调试,从 283 个政策文本中随机抽取 20 个文本,由每位小组成员依据量化标准独立进行打分,比较分数结果,方向一致率^②超过 95%则认为量化标准可靠,反之则说明量化标准不清晰,需对量化标准进行优化;随后,再由 10 位专家根据量化标准对政策进行评分,取算数平均数作为结果,以保证研究结果的科学性。在评分过程中,如果同一个涉林规范性文件文本采用了多个政策措施或同时实现了多个政策目标,则根据量化标准对其分别评分。中国林业政策效力的计算公式如下所示:

$$TPE_i = \sum_{j=1}^N (M_j + G_j + F_j) P_j \quad (1)$$

$$ATPE_i = \frac{\sum_{j=1}^N (M_j + G_j + F_j) P_j}{N} \quad (2)$$

(1)、(2) 式中, i 为涉林规范性文件文本的发布年度, $i=[1949, 2019]$; N 第 i 年颁布的涉林规范性文件文本数量; j 为第 i 年颁布的第 j 项林业政策; M_j 、 G_j 、 F_j 分别为第 j 项林业政策的政策目标、政策措施、政策反馈的得分; P_j 为第 j 项林业政策的政策力度得分; TPE_i 为第 i 年林业政策的整体效力; $ATPE_i$ 为第 i 年林业政策的平均效力。

三、量化分析结果与讨论

(一) 中国林业政策发布年度特征分析

图 1 显示,1949 年以来中国涉林规范性文件文本数量总体上呈现上升—停滞—上升的趋势,且具有明显的阶段性特征,具体表现为四个阶段:第一个阶段是 1949~1957 年 9 年政策发布的起始时期。1949 年《中国人民政治协商会议共同纲领》做出了“保护森林,并有计划地发展林业”的规定。这一时期国家发布的专门林业政策数量整体较少,政策文件文本数量在时间上呈现上升趋势。第二个阶段是 1958~1977 年 20 年政策发布的挫折时期。1958~1977 年中国先后经历了“大跃进”、三年自然灾害、国民经济调整和“十年动乱”等历史阶段。这一时期,政策文件文本发布数量极少,林业建设基本停滞,森林资源保护和发展遭遇巨大阻力。第三个阶段是 1978~2008 年 30 年政策发布的徘徊时期。这一阶段,中国林业发展先后经历了恢复发展(1978~1983 年)、加强森林保护(1984~1991 年)和可持续发展(1992~1997 年)和进入全面发展(1998 年以后)四个基本阶段。

^①包括从事林业经济管理和林业政策法规教学和科研工作的高校教师 4 名,国家和省级林业行政主管部门资源保护和林业政策法规工作职能处室工作人员 4 名和项目组专家成员 2 名。

^②方向一致率指小组成员的量化虽然在数值上不同,但核密度分布的形状方向相同。

总体上看,第三阶段的林业政策文件文本数量较少,其中较为特殊的是1999年涉林规范性文件文本数量突然上升,这与1998年长江、嫩江、松花江流域发生特大洪灾造成极其严重损失紧密相关,党和政府对林业政策做出重大调整,随即1999年涉林规范性文件文本发布数量达到一个高峰。除去1999年,其余年份的涉林规范性文件文本发布数量明显偏少,年均数量在0~6个之间。第四个阶段是2008~2019年11年政策发布的加强时期。这一时期,中国林业现代化建设成为中国林业政策关注的焦点,相应新出台的林业政策文件文本数量与过去相比成倍数增长,仅2016年和2017年出台的涉林规范性文件文本数量就多达到22个,其中最具标志性意义的文件文本为2008年6月中共中央、国务院发布的《关于全面推进集体林权制度改革的意见》。

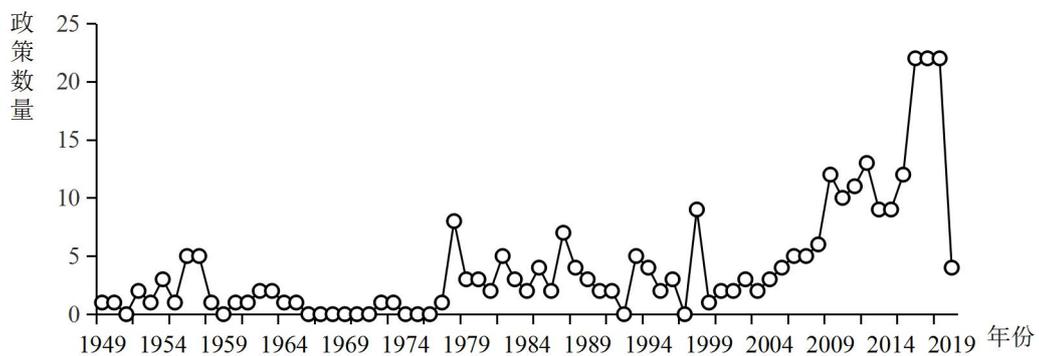


图1 1949~2019年中国涉林规范性文件文本发布数量分布

(二) 中国林业政策作用对象及其变化特征分析

图2显示了中国林业政策作用对象及其变化特征:第一,林业政策的着力点长期关注森林保护整体层面。1949年以来中国发布的涉林规范性文件文本中以“森林保护”为对象的文本数量最多,占比36.63%。1985年木材市场全面放开之后,出现了全国性的林业资源危机和资金危困,1986年和1987年中国发生多起森林火灾进一步加重了森林资源危机。面对这一局面,党和政府颁布了一系列加强保护森林资源的政策。其中,重要文件有1987年《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》和1994年《关于加强森林资源保护管理工作的通知》。1998年长江、嫩江、松花江流域特大洪灾推动了中国林业发展战略的重大调整,国家出台了具有重大战略指导意义的政策文件,主要有1998年《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》和2002年《退耕还林条例》。1992年之后,为响应联合国《21世纪议程》,中国政府发布了加强森林生物资源保护的文件,主要有1995年《中国21世纪议程林业行动计划》、《自然保护区条例》和1996年《野生植物保护条例》。第二,森林采伐、森林灾害和植树造林是中国林业政策的重点关注对象。具体而言,在森林采伐方面,代表性的文件是1979年国务院发布的《关于保护森林制止乱砍滥伐的布告》、1987年《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》和1998年《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》。在植树造林方面,主要有1958年《中共中央、国务院关于在全国大规模造林的指示》、1980年《关于大力开展植树造林的指示》、1982年《关于开展全

民义务植树运动的实施办法》等，这些政策推动了中国历史上规模空前的植树造林运动。在森林灾害方面，代表性的文件是 1988 年国务院发布的《森林防火条例》。第三，林业经济扶持、林业科技和应对气候变化是近 10 年中国林业政策的新关注。进入 21 世纪，中国政府密集出台林业经济扶持政策，主要有 2003 年《关于加快林业发展的决定》、《关于促进农民增收若干政策的意见》和 2010 年《全国特色经济林产业发展规划（2011-2020 年）》等。同期国家支持林业科技发展的政策文件主要是 2012 年《国家林业局关于加快科技创新促进现代林业发展的意见》。随着全球变暖问题成为世界性热点话题，国家林业局 2009 年发布《应对气候变化林业行动计划》。第四，集体森林权属管理保护暨林权制度改革是中国林业政策的重点关注。建国初期，《中华人民共和国土地改革法》和《中华人民共和国宪法》均对森林权属做出了界定。1981 年中共中央、国务院发布《关于保护森林发展林业若干问题的决定》启动改革开放以来第一次中国集体林权制度改革。2003 年和 2008 年中共中央、国务院先后发布《关于加快林业发展的决定》和《关于全面推进集体林权制度改革的意见》，全面启动新一轮集体林权制度改革。第五，森林抚育和退耕还林是中国林业政策关注的相对薄弱点。在森林抚育方面，最具代表性的文件是 1988 年原林业部发布的《封山育林管理暂行办法》和 2013 年《国家林业局关于切实加强天保工程区森林抚育工作的指导意见》，但是政策文件总数量相对偏少。在退耕还林方面，代表性的文件是 2002 年国务院发布的《退耕还林条例》。

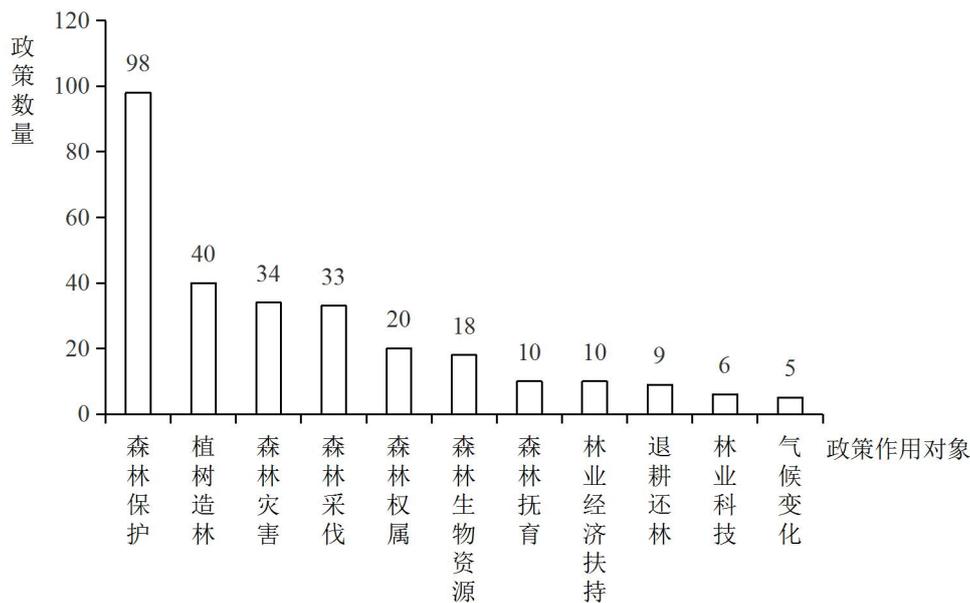


图 2 1949~2019 年中国林业政策作用对象

（三）中国林业政策发布主体特征分析

从表 3 可以看出，1949 年以来中国林业政策发布主体呈现以下四个特点：第一，发布主体呈现多元化特征。中国林业政策发布主体共涉及 44 个部门和单位（变更的政府部门和机构未合并处理），具体有中共中央、国务院、全国人大、国家林业行政主管部门、国家发展和改革委员会、国务院办公厅、财政部、国家旅游局等部门。第二，中共中央、国务院、国家林业行政主管部门对林业政策

给予的关注最多，制定的政策文件数量也最多。这三个主体单独制定的政策文件数占总发布数量的 69.96%。第三，涉林规范性文件文本发布主体的行政级别较高。由中共中央、全国人大、全国人大常委会和国务院参与发布的涉林规范性文件文本数占总发布数量的 40.64%。第四，政策联合决策的程度偏低。在 283 个涉林规范性文件文本中，多部门联合发布的涉林规范性文件文本数量占同期涉林规范性文件文本总发布数量的 9.54%。

表 3 中国林业政策发布主体情况统计

部门	涉林规范性文件文本发布总数量	联合发布政策数量	部门	发布政策文件总数量	联合发布政策文件数量
全国人大	5	0	全国人大常委会	14	0
中共中央	32	26	国家发展和改革委员会	6	6
财政部	8	8	国家计划委员会	2	2
国务院	76	32	国家林业局	110	14
国家旅游局	2	1	国务院办公厅	16	0
国土资源部	2	1	全国绿化委员会	4	3
林业部	24	11	国家森林防火指挥部	2	1
水利部	2	2	中国保险监督管理委员会	1	1
国务院扶贫办	1	1	环境保护部	1	1
农业部	2	2	国家标准化管理委员会	1	0
国家经济贸易委员会	1	1	国家认证认可监督管理委员会	1	1
轻工业部	2	2	中国气象局	1	1
国家开发银行	1	1	中国农业发展银行	1	1
最高人民法院	2	1	最高人民法院	3	1
国家工商行政管理总局	1	1	公安部	2	2
农牧渔业部	2	2	国家环境保护总局	1	1
共青团中央	1	1	商业部	2	2
交通部	2	1	国家建设委员会	1	1
农林部	2	1	农垦部	2	1
政务院	5	0	铁道部	1	1
中央人民政府	1	0	中央人民政治协商会议	1	0
国家林业和草原局	17	3	自然资源部	1	1

(四) 中国林业政策发布形式特征分析

表 4 表明，1949 年以来中国涉林规范性文件文本发布的层次相对偏低，在 283 个涉林规范性文件文本中，大多数以通知、意见、规定、实施方案、条例、决定等形式发布，文件的整体权威性、规范性和强制性相对偏弱。

表4 中国林业政策发布形式统计

	法律法规	条例	规定	意见	决定	实施方案	办法	规划	通知
数量	18	14	30	38	12	14	17	6	134
比例 (%)	6.36	4.95	10.60	13.43	4.24	4.95	6.01	2.12	47.34

(五) 中国林业政策工具特征分析

1. 中国林业政策工具类型划分。根据经济合作与发展组织和世界银行等机构的研究成果（经济合作与发展组织，1996；世界银行环境局等，1998），本文将中国林业政策工具分为命令控制型、经济激励型、信息公开型和自愿参与型四类（见表5）。命令控制型政策工具是指使用行政管理手段来实施的具有强制约束力的政策措施，例如义务植树、限期制止乱砍滥伐、森林产量控制和木材采伐规格等属于命令控制型政策工具。经济激励型政策工具是指采用经济措施来影响“经济人”决策的政策措施，例如对破坏森林行为的罚款、税收优惠政策、交纳造林费和生态效益补偿基金等属于经济激励型政策工具。自愿参与型政策工具是指国家提出倡导和建议，个人和企业自愿选择是否参与的政策措施，例如鼓励植树造林、林农自愿投保和鼓励林业科学研究等属于自愿参与型政策工具。信息公开型政策工具是国家在行使管理职权的过程中主动将信息向社会公众公开，由公众进行监督的政策措施，例如水土流失监测公告、公开举报邮箱等举报方式、林业政务公开制度和监督检查公开为信息公开型政策工具。

表5 中国林业政策工具类型

命令控制型	经济激励型	信息公开型	自愿参与型
义务植树	对开垦、烧荒等行为罚款	水土流失监测公告	鼓励植树造林
限期制止乱砍滥伐	破坏森林罚款	公开举报邮箱等举报方式	林农自愿投保
破坏森林坐牢	税收优惠政策	林业政务公开制度	鼓励林业科学研究
森林产量控制	不种树交纳造林费	监督检查公开	
木材采伐规格	生态效益补偿基金		

2. 中国林业政策工具使用频次和联合使用特征分析。本文采用内容分析法对283个涉林规范性文件文本的政策工具的使用频次进行定量分析，分析结果如图3所示。对于部分涉林规范性文件文本使用多个政策工具的情况，依据上文关于涉林规范性文件文本发布年度特征分析中所划分的四个阶段，本文分别对各阶段政策工具的使用频次和使用情况进行考察，分析结果如图4所示。从图3所示的中国林业政策工具使用频次和图4所示的中国林业政策工具联合使用情况来看，1949年以来中国林业政策工具使用情况呈现如下特征。

第一，中国林业政策工具的类型涵盖了命令控制型、经济激励型、信息公开型和自愿参与型四类，政策工具使用的多样化程度总体上呈现不断提高的特征。1949~1957年，政策工具联合使用情况较少。1958~1977年，全部使用命令控制型政策工具。1978~2008年，开始联合使用不同类型的政策工具，且主要是联合使用命令控制型和经济激励型2类政策工具。2009年之后，政策工具联合使用情况开始频繁。从2011年开始，四种类型的政策工具得到全面使用。

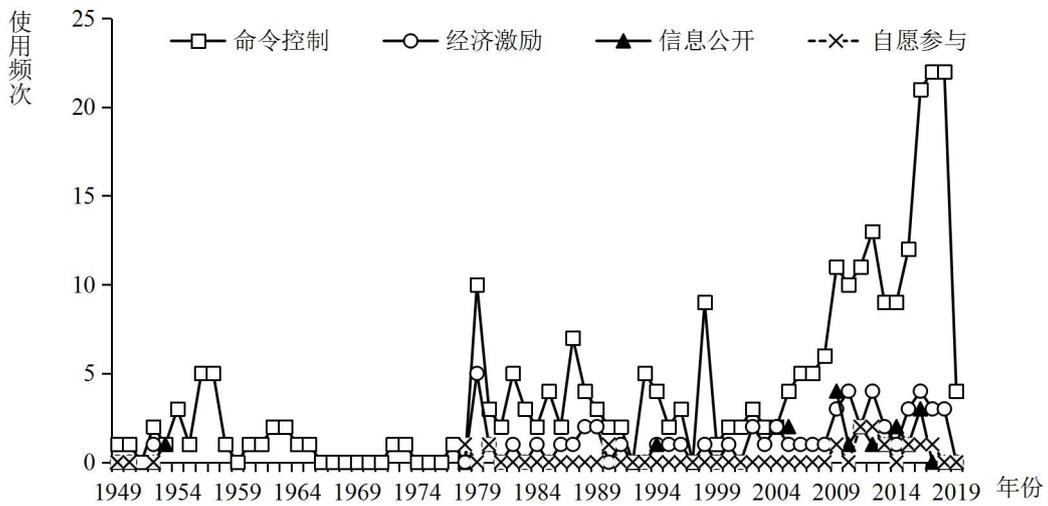


图3 1949~2019年中国林业政策工具使用频次分布

第二，命令控制型政策工具是中国林业政策最为广泛使用的政策工具。1949年以来涉林规范性文件文本中命令控制型政策工具的使用频次为279次，占比高达98.59%。

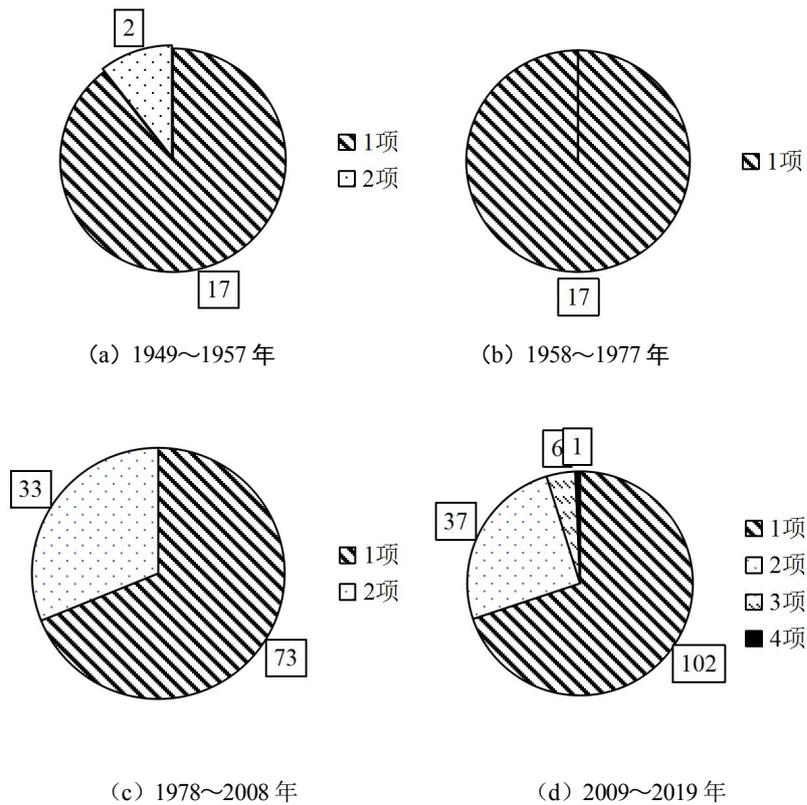


图4 1949~2019年中国林业政策工具联合使用情况

注：图中数字为涉林规范性文件文本中联合使用政策工具的项数及其频次

第三,经济激励型政策工具是中国林业政策最为常用的政策工具选择。1949年以来中国涉林规范性文件文本中经济激励型政策工具使用频次的占比为20.85%。1952年《政务院关于严防森林火灾的指示》第一次使用经济激励型政策工具,从1978年开始,该类型政策工具的使用频次呈现明显攀升趋势。经济激励型政策工具以罚款和补贴为主要手段,且两者的使用频次相当。以植树造林为主题的多个政策文件中都使用罚款这一负向经济工具。1998年《全国生态环境建设规划》、2002年《退耕还林条例》和2009年《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》等都使用补贴这一正向经济工具。

第四,信息公开型和自愿参与型政策工具是中国林业政策最为欠缺的政策工具选择。1949年以来中国涉林规范性文件文本中这两种类型政策工具的使用频次的占比仅分别为6.36%和4.95%。1953年《政务院关于发动群众开展造林、育林、护林工作的指示》首次使用自愿参与型政策工具,1978年《农村人民公社工作条例(试行草案)》和1980年“三北”防护林建设工程使用了自愿参与型政策工具,2009年原国家林业局发布的《关于切实加强集体林权流转管理工作的意见》中再次使用自愿参与型政策工具。随后发布的涉林规范性文件文本中该类型政策工具的使用频次呈现明显减少的趋势。

3.中国林业政策控制过程特征分析。借鉴许阳(2017)的方法,本文将中国林业政策控制过程分为事前控制、事中控制和事后控制三种类型。本文中,事前控制是指对破坏森林行为的预防,主要包括林木采伐许可证、森林采伐限额、木材凭证运输制度和禁牧区禁伐区等具体手段。事中控制是指在森林保护过程中对“经济人”行为直接监督、指挥和指导,对可能或已经产生破坏森林的行为及时控制和调整,随时纠正行为偏差。事后控制是指在破坏森林行为产生之后进行的控制,即通过森林损失的信息反馈,分析原因、认定责任、采取措施。在林业政策实践中,三种控制类型配合使用才能发挥最佳效用。本文采用内容分析法对283个涉林规范性文件文本的政策控制过程进行定量分析,林业政策控制过程频次分布如图5所示。

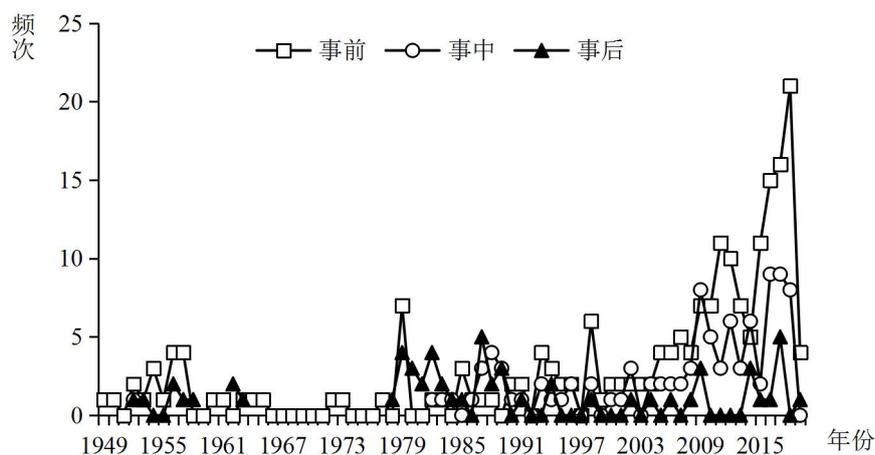


图5 1949~2019年中国林业政策控制过程频次分布

由图5可知,1949年来中国林业政策控制过程呈现出明显的阶段性特征。1949~1963年,中国林

业政策基本使用事前控制和事后控制，且两者联合使用；1963~1978年，中国林业政策全部使用事前控制；1978~1982年，中国林业政策全部使用事后控制；1983~1998年，中国林业政策使用事后控制所占比例越来越低。中国林业政策使用事中控制在1986年开始增多，到1991年出现一个小高峰，一直到2008年均处于稳定状态，从2008年开始上升。

由图6可知，从1949~1957年政策发布的起始阶段到1958~1977年政策发布的挫折阶段，政策控制过程的联合使用情况明显减少；1978~2008年政策发布的徘徊阶段，林业政策控制过程的类型呈现多样化特征；2009~2019年多样化趋势进一步发展。从2000年开始，三种控制过程在中国林业政策实践中得到了协调使用。在这一进程中，中国林业政策由应急性和临时性向系统性和整体性转变。

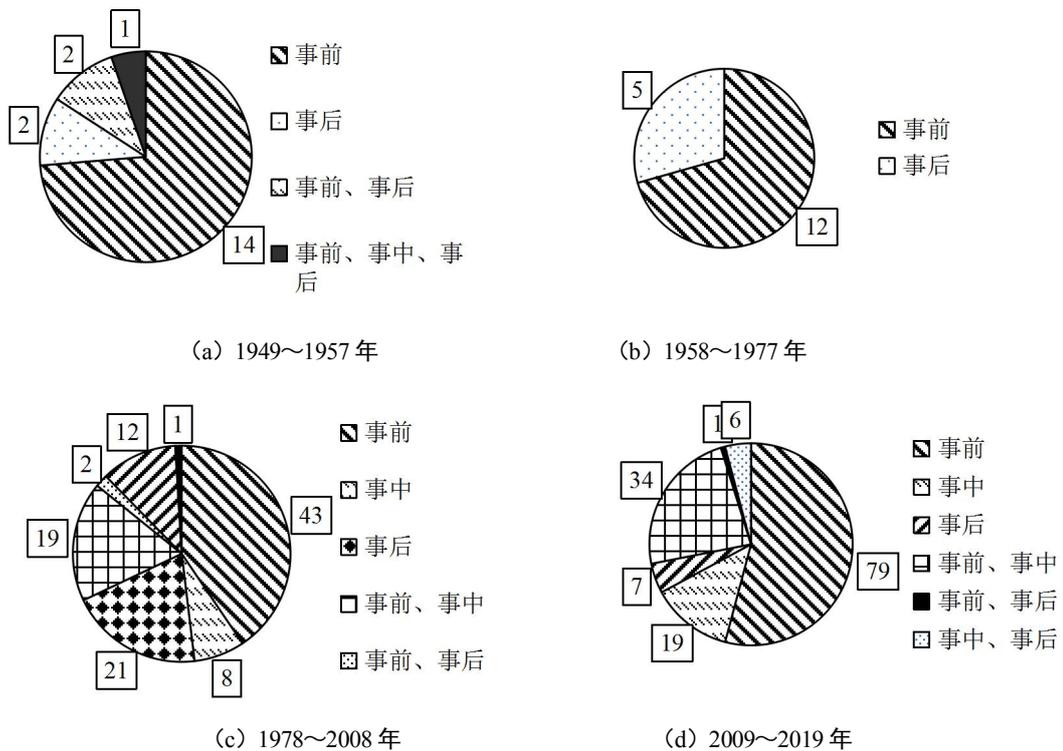


图6 1949~2019年中国林业政策控制过程联合使用情况

注：图中数字为涉林规范性文件文本中联合使用政策控制过程的频次

(六) 中国林业政策效力特征分析

依据(1)、(2)式计算1949年以来中国林业政策的整体效力和平均效力得分，计算结果如图7所示。从图7可以发现，1949年以来中国林业政策整体效力总体上呈现上升趋势，且与政策数量呈同向变化，这表明中国政府对森林保护工作整体上的重视。但在1964年林业政策整体效力出现断崖式下跌，并停滞于1978年。中国林业政策平均效力呈现阶段式特征，1949~1964年期间波动较大，1964~1978年期间出现断崖式下跌，1978~2001年期间呈现政策平均效力较高但波动较大的特征，到2002年后趋向稳定下降。其中的原因在于：1949~1964年期间发布的政策文件数量少，政策平均效力受单个政策的影响较大，效力不稳定；1978~2001年期间的政策文件发布部门级别高，

政策力度大,但政策的配套性和系统性不够,影响了政策的执行效力;2002年后涉林规范性文件文本发布的部门级别较低,政策的内容更为具体,政策的整体执行效力变强,又因文本发布数量较此之前的数量多,政策的平均效力下降。这也表明,中国林业政策整体效力的提升主要归因于政策文件数量的上升,政策文件的规模效应明显。

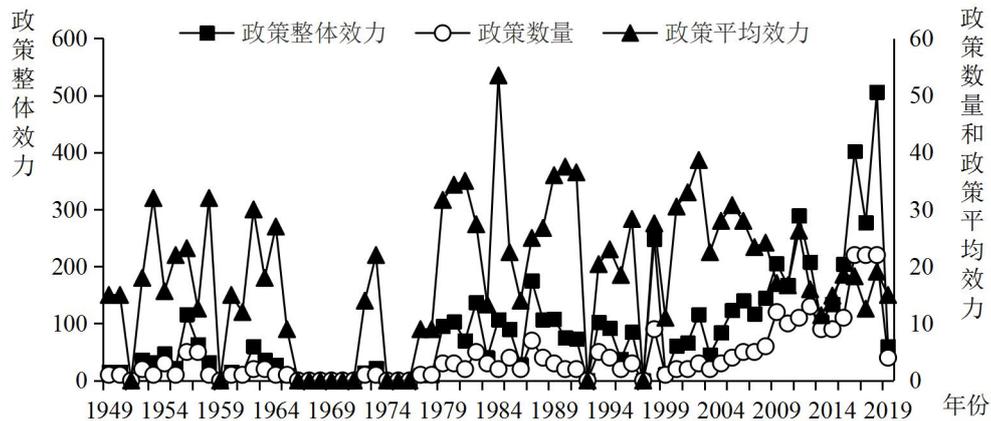


图7 1949~2008年林业政策整体效力和平均效力

为进一步了解中国林业政策平均效力的变化特征,本文分析政策力度、政策目标、政策措施和政策反馈的平均效力得分,分析结果如图8所示。

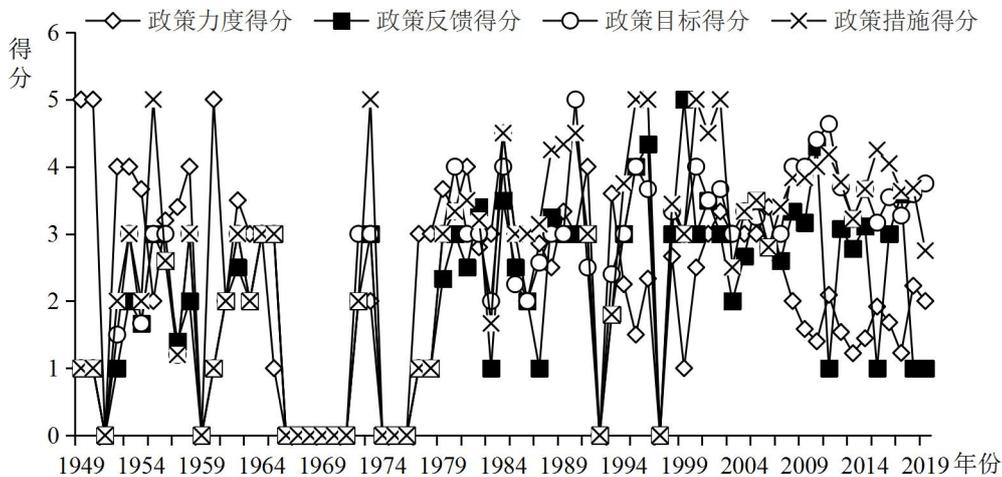


图8 政策力度、政策目标、政策措施和政策反馈的平均效力得分

由图8可知,政策力度的平均效力早期在较高位徘徊,1963年经历断崖式下跌,1978年又重新回到高位区徘徊。2006年之后呈现下降趋势,平均得分低于3分。林业政策措施的平均效力在1949~1964年期间处于较低位区,此期间的政策都较为笼统,注重宏观且具体操作性不强。由于涉林规范性文件文本发布数量减少,1964~1978年期间政策措施的平均效力也出现断崖式下降。1978~2003年期间政策措施波动幅度较大,在2003年之后稳步上升。林业政策措施的平均效力在

1986~1991年、1995~1996年和2000~2002年出现三个小高峰，其中的原因在于这期间出台了很多操作性很强的实施细则、条例和管理办法。与政策措施的平均效力一样，林业政策目标和政策反馈的平均效力在2003年之前剧烈波动，在2003年之后稳定上升。这表明，2003年之后的林业政策目标更加明确，政策效力的可度量程度变高，能够对政策执行过程中出现的问题进行调整，从而推动了林业政策执行动力和压力的同步上升。

四、结论与启示

本文系统收集了1949年以来中国主要涉林规范性文件文本，运用政策文献计量和内容分析方法，从文件文本的发布年度、作用对象、发布主体、发布形式、政策工具以及政策效力六个维度构建了政策演进特征的分析框架，对283个有效涉林规范性文件文本进行了量化分析，从广义上考察了新中国成立70年来中国林业政策演进特征及其发展规律。本文分析结果表明：

第一，1949年以来，中国涉林规范性文件文本发布数量表现出持续上升的整体态势，同时呈现前少后多的阶段性特征。1949~1957年，国家制定了一系列林业政策奠定了中国林业建设和发展的资源基础。1958~1977年，林业政策发布遭受挫折，中国林业发展受到重创。1978~2008年，林业政策发布处于低位徘徊期，国家对森林保护和林业工作的关注相对有限。2009~2019年，林业政策发布处于增强期，党和政府对林业发展战略进行了重大调整，重要涉林规范性文件文本的密集出台推动了中国传统林业向现代林业的战略性转变。第二，中国林业政策重点关注对象与重点关注领域的长期性与阶段性特征明显。1949~2019年70年间，森林资源保护、利用和培育始终是中国林业政策关注的重点。建国初期，林业政策重点关注森林采伐利用和植树造林。20世纪80年代，森林保护和培育成为中国林业政策重点关注的领域，森林防火工作进入法制化轨道。21世纪初，第二轮集体林权制度改革推动了中国林业现代化建设。森林抚育没有成为中国林业政策重点关注。第三，中国涉林规范性文件文本发布主体呈现多元化特征。中共中央和国务院以及最高立法机关对中国林业工作给予了长期和高度的重视。中国林业政策制定以部门单独决策模式为主，跨部门联合决策情况比较欠缺。第四，中国涉林规范性文件文本多以通知和意见的形式发布，文件的整体权威性、规范性和强制性相对偏弱。第五，中国林业政策工具的类型涵盖了命令控制型、经济激励型、信息公开型和自愿参与型四类，政策工具使用的多样化程度不断提高。命令控制型政策工具是政府控制和治理林业最为常用的政策工具类型，经济激励型、信息公开型和自愿参与型政策工具使用仍然不足，多种政策工具联合使用有待加强。中国林业政策由应急性和临时性向系统性和整体性转变，政策的科学性和针对性不断增强。1998年之后，中国林业政策过程控制由侧重事后控制相应地转为更加注重事前控制。第六，中国林业政策整体效力总体上呈现上升趋势，且与涉林规范性文件文本发布数量呈同向变化。中国林业政策平均效力相对不高的原因在于早期政策的配套性和系统性不够。后期较低级别部门发布的涉林规范性文件文本的内容更为具体，政策的整体执行效力变强，但是更多的涉林规范性文件文本的发布数量致使政策的平均效力下降。中国林业政策整体效力的提升主要归因于涉林规范性文件文本数量的规模效应。

基于以上结论,本文得出以下政策启示:一是在构建适应生态文明建设要求的现代林业政策支持体系和法律法规体系过程中,要十分注重政策创制过程的纵向协调与横向沟通。二是要结合新时代中国林业发展战略的再调整,探索研究出台以林业为主题的中央“一号文件”。三是要增加经济激励型、信息公开型和自愿参与型政策工具的使用。四是要研究出台实施森林抚育工程具体政策措施。五是完善林业重点生态工程布局和资金投放机制,全面提升林业重点生态工程扶贫功效。

参考文献

- 1.崔海兴、温铁军、郑风田、孔祥智、毛慧,2009:《改革开放以来我国林业建设政策演变探析》,《林业经济》第2期。
- 2.傅一敏、刘金龙、赵佳程,2018:《林业政策研究的发展及理论框架综述》,《资源科学》第6期。
- 3.胡鞍钢、沈若萌,2014:《生态文明建设先行者:中国森林建设之路(1949-2013)》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 4.胡运宏、贺俊杰,2012:《1949年以来我国林业政策演变初探》,《北京林业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 5.经济合作与发展组织(编),1996:《环境管理中的经济手段》,张世秋译,北京:中国环境科学出版社。
- 6.孔凡斌,2004:《中国社会林业政策法律体系研究》,北京:中国林业出版社。
- 7.李剑泉、田康、陈绍志,2014:《英国林业法规政策体系及启示》,《世界林业研究》第2期。
- 8.李江、刘源浩、黄萃、苏竣,2015:《用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新》,《公共管理学报》第2期。
- 9.刘东生,2009:《中国林业六十年历史映照未来》,《绿色中国》第19期。
- 10.刘伦武、刘伟平,2004:《试论林业政策绩效评价》,《林业经济问题》第6期。
- 11.吕晓、牛善栋、黄贤金、赵雲泰、赵小凤、钟太洋,2015:《基于内容分析法的中国节约集约用地政策演进分析》,《中国土地科学》第9期。
- 12.马爱国,2003:《我国的林业政策过程:由单主体政策过程向多主体政策过程的转变》,北京:中国林业出版社。
- 13.聿凌云、杨洁,2017:《中国居民生活节能引导政策的效力与效果评估——基于中国1996-2015年政策文本的量化分析》,《资源科学》第4期。
- 14.牛善栋、吕晓、赵雲泰,2017:《我国征地制度演进的政策文献量化分析》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 15.彭纪生、仲为国、孙文祥,2008:《政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究》,《管理世界》第9期。
- 16.世界银行环境局、K·哈密尔顿等,1998:《里约后五年:环境政策的创新》,张庆丰译,北京:中国环境科学出版社。
- 17.孙平,2006:《林业重点工程应用绩效审计探析》,《中国林业经济》第4期。
- 18.王明天、张海鹏,2017:《改革开放以来我国农村林业政策变化过程及取向分析》,《世界林业研究》第1期。

19.许阳, 2017:《中国海洋环境治理的政策工具选择与应用——基于 1982-2016 年政策文本的量化分析》,《太平洋学报》第 10 期。

20.叶永钢, 2005:《建立林业重点工程投资绩效管理评价体系思考》,《绿色财会》第 2 期。

21.张国兴、高秀林、汪应洛、郭菊娥、汪寿阳, 2014:《中国节能减排政策的测量、协同与演变——基于 1978-2013 年政策数据的研究》,《中国人口·资源与环境》第 12 期。

22.张建龙, 2018:《改革开放四十年 林业和草原建设回顾与展望》,《国土绿化》第 12 期。

(作者单位: ¹江西财经大学经济学院;

²江西省社会科学院)

(责任编辑: 何 欢)

The Evolution of Forestry Policies since 1949: An Quantitative Analysis based on 283 Texts of Forest-related Normative Policy Documents

Pan Dan Chen Huan Kong Fanbin

Abstract: Exploring the evolution characteristics and internal logic of China's forestry policies can provide reference for decision-making concerning China's forestry reform and innovation in the new era. This article takes as research subject 283 texts of forest-related normative policy documents that Chinese government issued since 1949, and constructs an analytical framework from six dimensions, namely, the number of texts, the object of action, the department of policy release, the form of policy release, policy tools and policy effectiveness. Policy bibliometrics and content analysis methods are used to analyze the evolution characteristics of China's forestry policies. The results show that since 1949, except for the stages of disturbance from 1958 to 1977, the texts of forest-related normative documents in China have been on the rise as a whole in terms of quantitative characteristics. The object of policies is mainly on the overall level of forest protection. Various agencies have participated in policy-making and their administrative levels of joint decision are high. But the textual formulation is mainly based on the mode of departmental decision-making, while joint decision-making across departments is limited. The command-control policies are the most commonly used forestry policy tools, and policy tools such as economic incentive, information disclosure and voluntary participation are insufficiently used. Changes can be noticed with regard to forestry policies from emphasizing ex ante control to emphasizing ex post control, and then back to ex ante control. The improvement of text effectiveness benefits from the scale effect generated from the increase in the number of documents, and the average effect of the texts is not enough to contribute to the overall effect enhancement. Among the four dimensions of policy effectiveness, the average effect of policy measures, policy feedback and policy objectives are relatively high, but the average effect of the policy intensity is relatively low.

Key Words: Forestry Policy; Evolution Characteristics; Development Rule; Quantitative Analysis