

引用格式:傅一敏,刘金龙,赵佳程.林业政策研究的发展及理论框架综述[J].资源科学,2018,40(6):1106-1118. [Fu Y M, Liu J L, Zhao J C. Review of forest policy research progress and theory frameworks[J]. *Resources Science*, 2018, 40(6): 1106-1118.] DOI: 10.18402/resci.2018.06.02

# 林业政策研究的发展及理论框架综述

傅一敏,刘金龙,赵佳程

(中国人民大学农业与农村发展学院,北京 100872)

**摘 要:**由于学科发展旅程的断裂和重视程度不够,中国林业政策研究面临理论缺失的困境。为弥补这一不足,本文采用文献综述和专家咨询的研究方法,梳理了国内外林业政策科学研究的发展历程,分析中国林业政策研究滞后的原因,并归纳林业政策研究的特性。在此基础上,介绍了国际林业政策分析的常用理论框架并探讨了各理论模型间的关系及应用状况。研究表明:林业政策研究具有潜在复杂性、注重跨学科思考和问题导向性三种重要特性,这些特性决定中国林业政策分析必须建立更具开放性、包容性的研究体系;国际林业政策研究已形成较为成熟的理论分析框架,国内林业政策学界的研究内容亟待从深受政府决策影响的政策评论与绩效评价转向关注林业政策制定、执行、评估等政策过程的理论分析。根据中国林业政策研究的发展阶段和国情,指出可将分析中国林业政策变迁过程和紧跟国际研究前沿作为追赶西方学界的重要切入点,并强调应警惕西方理论检验中国实践时出现模型失真,同时要加强对本土化的林业政策哲学研究。

**关键词:**林业政策;发展历程;理论框架;启示;综述

DOI: 10.18402/resci.2018.06.02

## 1 引言

随着生态文明写入《中华人民共和国宪法》,深化生态文明体制改革,建设美丽中国成为新时代党和国家的中心任务之一<sup>[1]</sup>。林业是生态文明建设的主体和基础,林业政策是构筑生态文明体制的“四梁八柱”的重要支撑。如何借助这一前所未有的“黄金机遇期”,加强林业政策研究,缩小中西林业政策研究的差距,推进林业治理现代化,并为世界贡献中国经验成为学界关注的焦点和热点。然而,当前国内林业政策研究方法单一、理论缺失,且未得到学界应有的关注和重视<sup>[2,3]</sup>,严重滞后的林业政策研究成为阻碍林业治理体系现代化的最大短板。由于缺乏科学理论指导,国内林业政策研究倍感方向迷茫,学界亟待梳理西方林业政策研究发展

阶段及相应成果,探讨林业政策的基本共识,介绍重要理论框架及应用情况,以满足国内学者林业政策研究实践的需要。

为弥补这一不足,本文基于大量国内外文献研读,结合本研究团队与美国耶鲁大学、荷兰瓦格宁根大学、德国哥廷根大学等国际林业政策研究前沿专家学者的讨论与交流,介绍了西方林业政策研究的主要理论成果,以促进国内林业政策研究同行对问题导向、多学科、国际化的重新认识,从单一的“市私”范式的束缚中解放出来。

## 2 国内外林业政策研究的发展历程

### 2.1 国内林业政策研究的发展历程

在很长一段时间内,林业政策研究只是林业科学的一个分支,主导研究的是林学家而非政策学

收稿日期:2017-12-06,修订日期:2018-03-14

基金项目:国家自然科学基金项目(71673288)。

作者简介:傅一敏,男,湖北监利人,博士生,研究方向为林业政策与环境治理。E-mail: fuyimin@ruc.edu.cn

通讯作者:刘金龙, E-mail: liujinlong@ruc.edu.cn

1) 第十三届全国人民代表大会第一次会议通过中华人民共和国宪法修正案,将生态文明写入新宪法。新华社北京3月12日,参见 [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/11/c\\_1122521235.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/11/c_1122521235.htm)。

2018年6月

家。林学家大多基于实地调研,针对林业建设中出现的危机和问题开展原因分析与对策探讨,表现出主观性、应急性、临时性的特征<sup>[4]</sup>。这种研究范式对解决具体问题,如绿化荒山荒地、制止滥砍滥伐等总体上是有效的,但零散破碎的政策安排难以形成全面系统的制度体系,林业政策研究的科学性和系统性受到质疑。

20世纪90年代,林业政策研究开始从林业科学中独立出来,并作为林业经济学的一门重要课程<sup>[5]</sup>,学界对林业政策学的学科建设与研究内容进行了初步的思考和探讨<sup>[6,7]</sup>。与此同时,以林业部及其下属研究机构为主力的政府官员和研究者加快对国外林业政策的引进和比较分析,为中国林业工作者认识世界林业政策打开了一扇窗口。印度尼西亚、日本等亚洲国家<sup>[8,9]</sup>,德国、美国等欧美国家<sup>[10-12]</sup>的林业政策安排相继被介绍到国内。总体来看,这一时期的林业政策的研究主力是政府人员,研究重心在于介绍国际林业政策及回顾国内林业政策改革过程<sup>[13]</sup>。

进入21世纪,深化林业改革成为生态文明建设的主旋律,加强林业政策研究的重要性和必要性日益凸显。相关研究成果日渐增多,具体归纳为以下四个方面。一是介绍林业政策的国别经验。如林业法律法规体系、商品林采伐限额管理、森林认证等林业政策国别经验及启示的总结与探讨<sup>[14-17]</sup>。二是结合中国国情,构建中国化的林业政策分析框架。如为解决林业政策制定过程中的部门协调与利益相关者合作问题,构建了林业政策过程协调与合作框架<sup>[18]</sup>;基于中外林业政策比较,构建了林业政策模拟模型和政策优化设计的分析框架<sup>[19]</sup>。三是应用林业政策过程理论,分析中国林业政策实践。如以集体林权制度改革为例,介绍了中国公共政策执行过程的中国经验<sup>[20]</sup>;引入参与式理论和方法,并应用于三明市林业采伐管理政策的制定过程<sup>[21,22]</sup>。四是关注林业政策的绩效评价。如介绍林业政策绩效评价的定义、特点及评价方法<sup>[23-26]</sup>。

尽管林业政策研究在学界同仁的共同努力下取得了一定进展,但当前林业政策研究的方向和内容仍聚焦于政策评价与评估,且结论很大程度上深受政府决策影响。国内林业政策研究亟需进入新阶段,必须针对具体的政策问题、融入多学科的理论

知识,打开政策形成、制定过程的“黑箱”,关注林业政策的执行与反馈,服务于中国丰富的林业政策实践。

## 2.2 国际林业政策研究的发展历程

### 2.2.1 林业科学与政策科学各自发展时期:1990s之前

林业科学诞生于18世纪的欧洲,理论以法正林学说为中心。当时林业科学旨在提高森林生产效率和盈利能力,林业政策聚焦于如何管理和实现森林的永续利用,获取最大的经济效益,这一思想主导全球森林管理长达一个世纪之久。相较而言,始于第二次世界大战后的政策科学则年轻许多,经Lasswell等人的奠基和发展,理论体系逐渐形成<sup>[38]</sup>。起初政策科学受“理性主义”影响,认为政策一旦制定,就能得以执行,因而学界只关注如何科学地制定政策。到了20世纪70年代中后期,政策科学界对自上而下研究途径(top-down approach)与自下而上研究途径(bottom-up approach)的争论催生了众多新的理论框架模型,如采用自上而下研究途径的政策过程模型、系统模型和执行综合模型,以及采用自下而上研究途径的基层官僚研究、回溯性筹划研究和执行结构研究等,政策科学的研究达到空前繁荣。

在20世纪90年代之前的林业政策研究领域,少有学者借鉴政策科学的理论来分析林业领域的政治现象。1970年,耶鲁大学Worrell A C教授基于研究生授课的课堂讨论编写了《Principals of Forest Policy》一书,首次尝试超越历史或描述性的分析范式,从政策的目标、过程和手段三个方面对林业政策分析的原理进行讨论<sup>[27]</sup>。总体上来看,林业政策分析在这一时期仍停留在历史阐述和政策描述分析层面。林业科学和政策科学属于两个完全分割的学科,前者是自然科学林学的子学科,后者是社会科学政治学的子学科,两者相互独立,各自发展,几乎没有交集。

### 2.2.2 林业科学与政策科学的借鉴融合时期:1990s至2010s

20世纪90年代,林业科学研究步入与政策科学相互借鉴融合的时期。起初,林业政策学界研究关注温带地区的森林经营管理,然而同期亚马逊等地区热带雨林大规模开垦和全球森林面积的急剧减

少引起了国际社会的担忧。探求毁林的潜在原因,寻求对策以阻止森林的减少和退化成为林业政策学界的研究重心。在可持续发展框架下,生物多样性保护、气候变化、森林治理等话语的成为热点,自然系统与人类活动的互动愈加密切,林业政策研究不再只关注森林生态系统,而是探索人与自然的关系,这一重要转向成为林业科学与政策科学相互融合的“催化剂”<sup>[28]</sup>。与此同时,政策科学的研究已经取得质的突破,研究方法和理论工具表现出多样性。就政策执行研究而言,自上而下和自下而上的争论已经结束,取而代之的共识是两种途径各有优势。此外还涌现出众多具有代表性的理论和模型。如政策变迁和学习模型、模糊—冲突模型、制度分析与发展框架等等,政策科学进入综合和多元的时代<sup>[29]</sup>。

这一时期,以2005年德国哥廷根大学Max Krott教授的《Forest Policy Analysis》一书英文版出版为标志<sup>[30]</sup>,林业政策科学研究迈入林业科学与政策科学、社会科学等多学科的融合时期。一方面,林业政策研究者逐渐开始吸纳政策科学及其他社会科学的概念和理论来分析林业领域的政治议题;另一方面,政策科学的研究者们纷纷将本学科成熟的理论分析框架应用于林业领域,检验、整合和构建新的理论<sup>[31]</sup>。

### 2.2.3 林业政策学自成体系时期(2010s之后)

随着林业政策分析在跨学科、多理论的包容性环境中不断借鉴、融合和发展,林业政策分析理论越来越丰富。林业政策研究从描述规范分析转向理论框架分析,研究方法越来越科学化<sup>[32]</sup>,学科基础逐渐充实,理论框架日益完善,形成了以美国耶鲁大学、美国密歇根大学、加拿大英属哥伦比亚大学、德国哥廷根大学、荷兰瓦赫宁根大学等国际知名学府为代表的多个前沿研究阵地,并设置专业研究学位,培育研究人才。2012年,国际林业政策领域的权威杂志《Forest Policy and Economics》出版了林业政策分析的研究特辑<sup>1)</sup>,标志着林业政策学开始自成体系。在特辑中,众多权威学者就林业政策科学

的发展、演进和未来趋势做了详细的总结,学界一致认为林业政策研究不再只是林学背景研究者套用政策理论分析林业政策问题,也不只是政策学者在林业领域检验政策理论,而是逐渐形成了林业政策学自身的特点和学理基础,林业政策学已成为一门聚焦于林业政策过程的科学分支,致力于应对气候变化、阻止毁林和森林生态系统破碎化等林业问题应用科学。

## 3 林业政策研究的特性

### 3.1 林业政策研究具有潜在复杂性

林业政策研究的复杂性首先体现为研究对象即林业系统的复杂性。林业管理不仅包括森林生态系统与土壤、微生物、动植物等子系统间的生物互动,也包括森林生态系统与国家政治系统、经济系统的社会耦合。无论从生物属性还是社会属性看,林业系统都处于高度的动态变化中,这决定了必须将林业政策置于一定的政治、社会环境之中予以分析。此外,林业科学的高度专业性限制了它与其他领域的知识流通,阻碍了其他学科理解和研究林业问题。

森林的多功能性带来林业政策目标与工具的复杂性。一方面,森林作为重要的可再生资源,木材生产的经济价值依旧是森林附属的重要功能;另一方面,森林还提供公共物品和服务,如森林的固碳、生境多样性、减贫等功能逐渐得到重视。林业政策越来越关注森林的经济、生态、社会、文化和精神价值等多重目标如何协调。为实现多元化的政策目标,林业政策的制定者不得不对政府规制、市场调控、自愿协议、信息工具等政策手段进行优选和重组以确保政策的有效性和科学性<sup>[33]</sup>。

林业政策过程涉及的主体众多,利益关系复杂。在不断的林业实践探索中,人们逐渐认识到在林业政策具有目标多样性和影响广泛性的特点,单纯依靠政府或是完全交给市场均无法实现林业的有效管理。林业逐渐转变为由多层次政府、非政府组织、企业和社会共同参与的公共事业,各主体在林业政策过程的各个环节充分表达和追求各自利

1) 国际林业经济与政策研究的权威杂志《林业政策与经济》于2012年16辑出版了“林业政策分析”专题,Max Krott, Bas Arts等领域内专家学者分别撰文,综述或讨论林业政策分析的发展。



2018年6月

益与偏好<sup>[34]</sup>。每一次林业政策变动都涉及政府、企业和社区关系边界重构,并重新调整利益各相关主体的利益分配<sup>[35]</sup>,而各主体的影响力差异和利益分歧导致这一过程错综复杂<sup>[36]</sup>。尽管政府在林业政策过程中发挥着关键作用,但林业治理体系的破碎化和治理能力不足进一步影响了林业政策的横向合作与纵向协调,增加了林业政策研究的困难<sup>[37]</sup>。

### 3.2 林业政策研究注重跨学科思考

政策科学研究问题的多样性、复杂性和多重性决定了政策科学知识基础的广泛性、专业性和综合性。只有将公共政策的研究建立在宽泛的学科基础上,才能与公共政策自身的复杂性、相关性、动态性、时效性等特征相一致<sup>[38]</sup>。林业政策亦是如此,欧洲林业政策研究的创始人Max Krott指出林业政策分析代表着某种综合的分析范式,即借助政治科学及其他社会科学的理论来解释发生在林业部门的政治现象<sup>[30]</sup>。国际上来看,欧洲学界林业政策分析偏向于广泛吸纳发展哲学、发展经济学、发展社会学、发展人类学的理论和方法,关注人民生活生计改善与自然资源的可持续管理;而北美学界林业政策分析更加重视生态系统本身的整体性、复杂性和综合性,偏向于运用政治学、公共政策学、经济学和社会学的学理知识<sup>[2]</sup>。而在中国,林业政策分析属于西方的“舶来品”,其继承了西方林业政策分析跨学科的基本属性,对林业政策分析研究者的综合素质提出了较高的要求。

### 3.3 林业政策研究强调问题导向性

问题导向是公共政策研究的一大特征,无论是针对具体问题的理论建构,还是问题的分析与案例研究,公共政策研究都围绕某一具体的领域和问题展开<sup>[39]</sup>。森林资源因具竞争性而无排他性的属性被视为公共池塘资源,若缺少国家法律的规定或未能将资源界定为私有产权,那么在开放进入的条件下,资源使用者将在个人利益最大化的驱使下尽可能多地消耗资源,公共池塘资源将会迅速消耗而大量减少<sup>[40]</sup>。过去的一个世纪,人类对森林的过度开发佐证了这一判断,森林锐减带来了全球气候变暖、生物多样性减少、土地退化、水土流失等后果,并对人类生活造成了不利影响<sup>[41]</sup>。由于林业提供的产品和服务具有公共物品属性,解决林业问题会因

“搭便车”问题存在而陷入“集体行动的困境”,使得解决林业公共问题的方案难以达成一致<sup>[42]</sup>。在不同的历史发展阶段,基于不同的国情和林情,林业政策关注的重心略有差异,但就目前发展的总体趋势来看,当前国内外林业政策领域亟待解决的核心问题是<sup>[2]</sup>:①如何阻止森林的减少和退化;②如何阻止森林的破碎化,恢复生态系统功能。

## 4 林业政策研究的理论框架及评述

### 4.1 国际常用林业政策理论介绍

林业政策受到一系列极度复杂因素和环境的综合影响,学界很难找到某一个模型能够涵盖完整的政策制定、执行和评估过程,各模型应用于不同的政策阶段和问题时各有千秋<sup>[43]</sup>。本文仅综述在林业领域的应用最多、最为成熟的政策分析框架。

#### 4.1.1 政策阶段模型

在政策阶段模型(Policy Stages Model)提出之前,学界对政策过程的认识被简化为输入输出(input-output model)模型。输入包括各类政治问题、社会压力、信息资源及政策需求等,输出是决定做或不做什么的公共政策抉择,政治系统被视为一个“黑箱”<sup>[44]</sup>。二战结束后,系统思考(system thinking)理念得到重视,一些学者从整体、系统的视角出发,试图打开政治过程“黑箱”,将复杂的公共政策过程进行简化,并分解为不同阶段来分别深入研究。阶段论的提出最早源于Simon,他将公共政策制定划分为线性的“问题收集—政策设计—决策选择”三个阶段<sup>[45]</sup>,此后经不断的演化和改进,政策过程被Lasswell细化为7个阶段<sup>[39]</sup>,即起始于问题收集,历经提出议题、制定行动方案、配套罚则、执行政策、政策终止阶段和政策评估。这一划分法对后续公共政策过程研究产生了深远影响,政策阶段理论被视为政策过程分析的元理论,具体的政策阶段如图1所示。

20世纪90年代,政策阶段理论受到了Nakamura和Jenkins-Smith等学者的强烈批评<sup>[46, 47]</sup>,他们认为将政策过程划分为不同阶段进行分析与实际的政治实践不符,政策并不会依次经历模型中的所有阶段,比如一些政策停留在了议程设置阶段,大多数政策的执行与评估往往同时发生等等。Michael

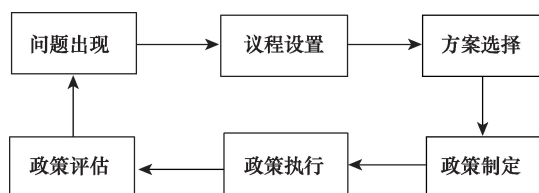


图1 政策阶段(循环)模型

Figure 1 Policy stages(circle) model

注:资料来自参考文献[29]。

Howlett等、Wu Xun等学者的研究也表明政策过程的各个阶段并非线性、逐一发生的,而是离散且相互关联的<sup>[48, 49]</sup>。刘金龙等在对参与式林业政策形成过程的研究也佐证了这一观点<sup>[21]</sup>。由于政策阶段模型是西方政策研究的基本常识,因而现有研究并不会明确指出是基于该模型的分析,但能够很明显的察觉到政策阶段模型的影响<sup>[50, 51]</sup>。尽管政策阶段理论遭受众多学者批评,但它开拓性的打开了政治系统的“黑箱”,为系统的思考政策全部过程,深入分析各政策阶段提供了基础,更重要的是它为后来学界其他政策分析模型的构建提供了思路。

#### 4.1.2 多源流模型

多源流模型(Multiple Streams Approach)是在Cohen等的“垃圾筒模型(garbage can model)”基础上发展而来,垃圾筒模型用于分析如何在秩序混乱的决策环境与极度分散的权利结构下,整合信息、资源并得出决策<sup>[52]</sup>。Kingdon等的重要贡献在于将影响决策重要变量分别命名为问题溪流(problem stream)、政策溪流(policy/solution stream)和政治溪流(politics stream),并应用于解释公共政策制定阶段的议题设置(agenda setting)过程<sup>[53]</sup>。如图2所示,在多源流模型中,三股源流一般是独立运行,只有三股溪流汇聚之时,政策之窗(policy window)才会打开。政策企业家(policy entrepreneurs)趁机将问题推上政策议程,并倡导政策备选方案。如果成功的话备选方案将被政策决策者选择,政策随之发生改变,形成新的政策<sup>[54]</sup>。多源流模型主要回答了三个重要问题,即政策制定者的注意力如何分配,具体的问题如何形成,问题及其解决方法的发现是怎样和在哪里进行的。Zahariadis等对多源流模型进行了更为详细地扩展,进一步阐述三股源流的形成及影响因素,并分析了模型的局限性与应用前景<sup>[55-57]</sup>。

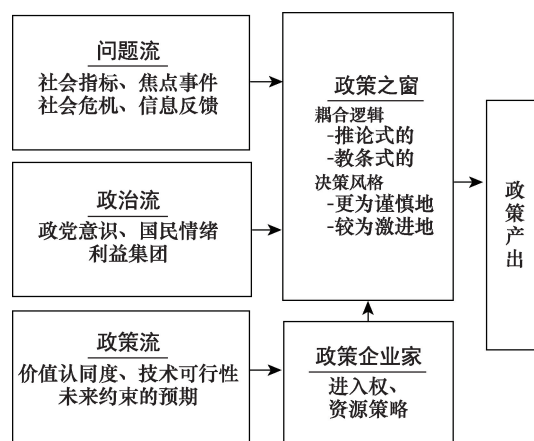


图2 多源流理论模型

Figure 2 Multiple stream approach

注:资料来自参考文献[54]。

Paul Sabatier 评论说多源流模型并非一个完整的政策决策模型,因为它无法解释政策之窗打开后的政策过程,因而只适用于议程设定阶段的分析<sup>[43]</sup>。尽管如此,三源流的界定为研究者理解政策的议程设置过程提供了清晰的问题视角和分析思路。

#### 4.1.3 间断均衡理论

间断均衡(Punctuated Equilibrium)概念源于生物进化论,指新物种只能以跳跃的方式产生,且一旦形成就处于保守或进化停滞状态,进化是跳跃与停滞相间的过程<sup>[58]</sup>。Baumgartner等注意到了政策议程领域发生的现象与生物进化现象的相似性,从而提出了政策间断均衡理论,即政策过程通常表现为稳定和渐进性变化,但偶尔也会出现剧烈的重大变革<sup>[59]</sup>。以美国政治为例,政策议程设置的行动者如国会、官僚、利益集团等在较长时间内会形成某种利益的“均势”状态,使得政策保持均衡和稳定,小范围的变迁也只是基于利益妥协后的微调。只有当公众对问题的注意力发生突变,或利益主体试图打破原有“均势”并重新调整利益格局时,均衡才会被打破,进而发生政策突变<sup>[60]</sup>。

间断均衡模型包括政策映像(policy image)、政策制度化场域(institutional policy venues)和政策垄断(policy monopoly)三个关键组成部分。政策映像指公共政策如何被理解、讨论和认知,即公共政策在公众和媒体中的形象,是正面积好的印象,还是负面的差印象。映像的形成通常与个人、社会的

2018年6月

政策信仰和价值观有关,且受到一些重大的事件影响时可能会发生转变。政策的制度化场域指针对特定问题做出权威决策的制度性场所,包括开放型场域和垄断性场域。政策场域并非固定不变,它随着政策信念、政治行动构成等因素的变化而在开放与垄断间切换。政策垄断是间断均衡理论的核心概念,它指由政策制定的重要行动者所组成的一个集中、封闭的系统,政策子系统内部的政治行动者排斥其他利益相异者进入,阻碍政策变迁或寻求渐进的变化来维持已有的平稳状态以获取自身利益。政策垄断格局的持续时间取决于政策信念和政治制度结构,两者之一或同时发生大的变动时,可能导致政策垄断的解体<sup>[61]</sup>。

Jones 指出政府的政策会随着政策制定者的注意力变化而发生变动。由于政策制定者往往同时面临多种公共问题,且政治资源有限,决策者不可能对所有问题予以同等关注,而只能将注意力投射到更为重大紧迫的问题上,通过将它们提上政府政策议程,进而带来政策的变迁<sup>[62]</sup>。此外,当容易引起公众和媒体注意力的焦点事件发生,特别是事件的负面性超过社会和民众的容忍度时,也会触发议程设置机制,从而促使决策者将焦点事件背后的社会问题提上政策议程<sup>[63]</sup>。

政策在较长时间内保持相对稳定,但偶尔也因制度波动而出现短期中断,从而呈现“间断—均衡”的更迭状态已经成为西方学者研究政策变迁的基本假设,特别是深受历史制度主义的青睐。

#### 4.1.4 模糊—冲突模型

20世纪70、80年代,政策学界存在自上而下研究和自下而上研究两种政策执行研究途径的激烈争论,两个理论流派分别从各自的视角探求影响政策结果的解释变量,归纳出300多个影响政策执行的关键变量。正如O'Toole所言,政策分析模型中充斥各种解释变量,但却无法辨别在何种条件下哪个变量更为重要,且未对变量所适用的政策领域进行划分<sup>[64]</sup>,如何确保政策有效执行仍然悬而未决。Matland提出要建立一个有效的政策执行模型,首先需要详细分析一个政策的特征,并指出可用模糊程度和冲突程度来分析一项政策的特点,提出了冲突—模糊模型(Ambiguity—Conflict Model)模型将

政策执行区分为行政执行、政治执行、试验性执行和象征性执行四种类型,即<sup>[65]</sup>,如表1所示。政策的模糊性包括政策目标的模糊性和政策手段的模糊性两个方面。由于缺乏固定和统一的标准,模糊的政策为监督政策和实施制造了很多麻烦;政策的冲突性可能体现在目标上,也可能体现在为实现这些目标所采取的手段上。当不止一个组织将政策视为与自身利益相关,且各方的利益诉求又缺乏一致时,政策冲突就产生了。若将一项政策交予和该项政策实施相冲突的机构,该政策在执行中很难得到资源和支持,那么政策执行失败也在所难免了。某些类型的冲突能够通过一定的手段来调和,比如向政策参与者提供经济激励。但是对很多充满争议的政策而言,冲突是无法避免的,因为价值观层面的冲突难以用利益补充的手段来弥合<sup>[66]</sup>。

表1 政策执行的模糊—冲突矩阵

Table 1 Ambiguity—Conflict matrix of policy implementation

		冲突性	
		低	高
模糊性	低	行政执行 资源	政治执行 权力
	高	试验性执行 情境状况	象征性执行 联合的力量

注:资料来自参考文献[65]。

当一项政策的模糊性和冲突性均较低时,只要给予充分的资源,执行结果就能得到保障,此种政策执行模式是行政执行,此时政策执行的问题是技术性而非政治性的;与行政执行不同,当政策特征是较低的模糊性和较高的政策冲突性时,政策的参与者都有明确的目标,但彼此差异和冲突较大,成功地执行取决于政策推动着是否拥有足够的权力将自己的意志强加给那些持相反立场的其他参与者,此时则是政治执行;试验性执行指对于一项模糊性高而冲突性低的政策,由于目标和手段都不明确,所以需要因地制宜地进行试验,政策结果很大程度上受不同地方的具体情境支配;象征性执行一般是模糊性和冲突性均较高的政策执行模式。通过制定这种象征性的政策,决策者可以重申自己的价值、目标和原则。象征性执行的结果取决于地方层面的联合力量,即政策在多大程度上取得地方政策执行者的支持和他们的团结合作程度。



#### 4.1.5 制度理性选择模型

理性主义学派认为人们根据个体理性的成本收益分析和个人效用最大化来做出行为决策。从这一逻辑出发,破解集体行动的困境需要由政府或市场策略性的给予某种激励,从而改变个体的行为。然而,在真实的社会情境中,各种规则的存在和信息缺失使得个人不可能准确做出利益最大化的判断,而是基于“满意”原则,即人是有限理性(bounded rationality)做出选择<sup>[67]</sup>。在强调有限理性和制度选择(Institutional Rational Choice)的基础上,Elinor Ostrom提出的制度分析与发展框架(Institutional Analysis and Development Framework)被研究者广泛运用于公共池塘资源治理的研究,对自然资源治理产生了深远影响,她认为社区内部能自我形成某种规则从而有效的管理公共池塘资源,避免公地悲剧<sup>[68]</sup>。

IAD框架指出政策过程和结果受到四种类型变量的影响,即物理世界的属性、嵌入行动者的社群属性、创造激励和限制某种行动的规则和与其他个体的互动模式<sup>[69]</sup>。制度分析与发展框架由学者引入并在中国实践后,框架的阐释已比较清楚,本文不再累述<sup>[70, 71]</sup>。针对自然资源管理领域日益明显的分权化趋势,Clement提出了改进的“政治化”的制度分析与发展框架,在原有基础上增加了政治经济背

景(Politico-economic Context)和话语(Discourses)两个外生变量,这两个外生变量既影响行动情境也通过形塑价值观、规范和偏好等方式来影响行动领域内的各行动者<sup>[72]</sup>(如图3所示)。

#### 4.1.6 倡导联盟框架

倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework)被认为是西方最具发展潜力的政策分析模型,它基于美国公共行政的实际总结得来。美国公共政策的变化受到各类政治联盟以及相互冲突政治诉求的互动影响,这些政治联盟和不同政治策略组成了一个政策子系统,某项政策的变动既由子系统内部竞争决定,也受到子系统外部的因素影响<sup>[73, 74]</sup>。倡导联盟模型在过去的十几年不断发展和完善,并形成了图4所示的理论框架。

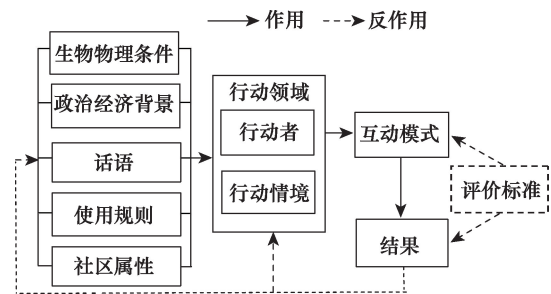


图3 扩展的制度分析与发展框架

Figure 3 Extended institutional analysis and development framework

注:资料来自参考文献[72]。

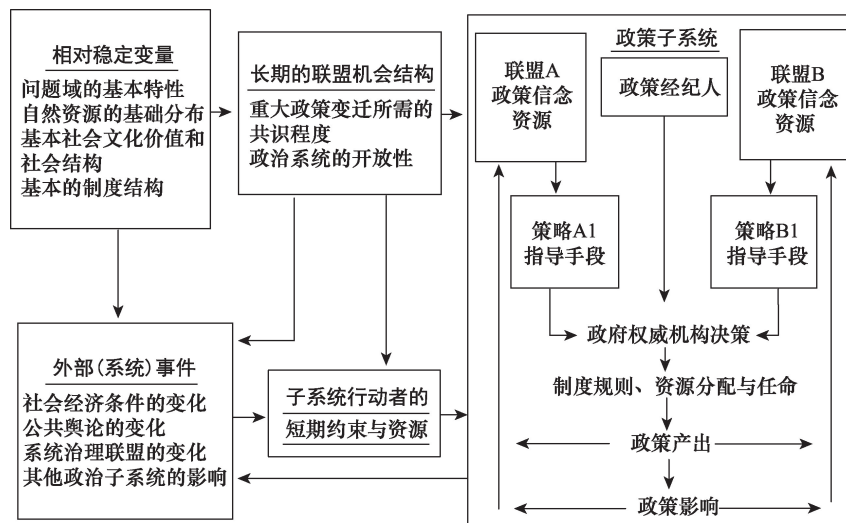


图4 政策分析的倡导联盟框架

Figure 4 Advocacy coalition framework for policy analysis

注:资料来自参考文献[74]。

2018年6月

在ACF框架中,政策子系统受到相对稳定的变量和外部(系统)事件的共同影响,二者分别通过联盟机会结构和子系统行动者的资源来促进或阻碍政策的制定过程。相对稳定的变量包括:问题域的基本特性、自然资源的基础分配、基本的社会文化价值和社会结构以及基本的制度结构;而外部(系统)事件则包括社会经济条件的变化、舆论的变化、系统治理联盟的变化以及受到其他子系统决策的影响。Sabatier指出整个ACF框架的核心是政策子系统,它一般由2~4个在某一个问题领域内持有共同信念和价值的倡导联盟组成。这些联盟基于各自核心的价值和信念进行辩论、竞争和妥协并形成各自的结果。同时存在政策经纪人来调和各个联盟间的利益和诉求并形成最终的方案,只有当政策经纪人所提出的方案能够使得各方联盟都得到妥协且不威胁到各联盟的核心利益时,某一项政策才能达成共识并最终提出。

#### 4.2 林业政策理论模型应用状况

政策阶段模型是政策分析的元理论,已成为政策研究者默认的常识。国内学者在20世纪90年代曾指出:林业政策的出台一般要经历政策制定、政策执行、政策调整等多个环节,每一个环节出差池都可能导致错误政策的出台。目前国内学界并未就各阶段展开深入研究,而只是停留在表面的政策描述上。

多源流模型和间断均衡模型是理解政策形成、制定和变动的常用模型。在国外,Storch等利用多源流模型分析了气候变化等外部因素影响下的林业政策的变迁<sup>[75]</sup>。Cashore等利用间断均衡模型分析了太平洋西北地区维持林业政策稳定的均衡机制如何形成<sup>[76]</sup>。Speth利用间断均衡模型阐释了美国环境政策的变迁过程<sup>[77]</sup>。然而在国内林业政策领域,无论多源流模型还是间断均衡理论均尚未得到应用。

IAD框架适用性的研究是在林业研究中得到检验和发展的,因而在林业政策分析特别是基于社区森林治理规则的制定中研究成果很多<sup>[78, 79]</sup>。中国自引入IAD框架后,积累了一些成果。如蔡晶晶等用于分析林业林权制度改革的适应性治理<sup>[80]</sup>。龙贺兴等基于IAD框架分析社区林业股份组织的集体行

动何以形成<sup>[81]</sup>。

林业政策被认为是模糊性和冲突性最激烈的领域之一<sup>[82]</sup>,而模糊—冲突模型和倡导联盟模型能够很好的回应这些问题。尽管目前尚未见到相关研究,但将模糊—冲突矩阵引入林业政策领域,用于分析复杂的林业政策问题具有较大的潜力。在西方,Elliott等运用ACF模型分析了瑞典的森林认证发展的政策过程<sup>[83]</sup>;Villamor基于ACF视角分析了菲律宾的林业保护地政策的形成<sup>[84]</sup>。尽管国内政治体制中很难找到与西方相对应的“政治联盟”概念,但在中观层面和微观层面,该模型为理解多元主体如何参与政策制定和研究政治行动者的集体行动提供分析工具。

#### 4.3 常用理论模型的关系探讨

林业政策分析旨在解释林业领域复杂的政治现象和问题,针对不同的问题应采用适宜的理论分析框架。本着方便读者更快地理解国际林业政策分析常用框架的原则,本文尝试对上文介绍的6个常用理论框架进行分类(如图5所示)。纵轴上将“完全理性”和“非完全理性”作为两个极端,按照各理论模型背后的人性假设(经济人—社会人)来划分,其中以有限理性为过渡;横轴上按理论模型应用侧重的政策过程阶段来划分,即政策形成、制定与政策执行、评估为分类标准。政策阶段模型涵盖政策过程的全部阶段,提供了政策分析的逻辑主线;多源流模型和间断均衡理论重点关注政策的制

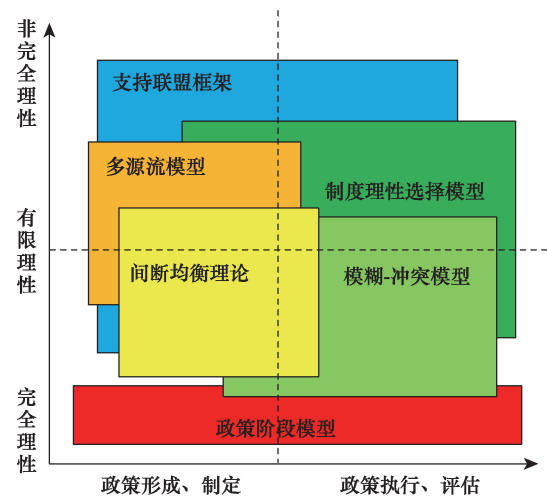


图5 国际林业政策分析常用理论框架的分类

Figure 5 Classification of forest policy analysis theory frameworks



定和形成;模糊—冲突模型重点关注政策的执行;制度理性选择模型和倡导联盟框架则既包括政策的制定,也包括政策的执行,更具综合性。需要指出的是,由于理论在不断地发展进步,这一划分也许会产生较多争议,但亦是变抽象为具体的有益尝试。

## 5 对中国的启示

### 5.1 建立更具包容性的学科体系

对比国际林业政策研究的发展历程,中国林业政策学科发展相对滞后,当前处于林业科学与政策科学相互融合的阶段。林业政策研究的力量薄弱,学理基础不牢,严重阻碍林业政策研究的进一步深化发展。由于林业政策研究具有复杂性、跨学科性、问题导向性等重要特性,只有建立更具开放性、包容性的研究体系,广泛接纳经济学、社会学、政治学、制度经济学、公共管理学多过学科的理论知识,充实林业政策学科的学理基础,才能推动林业政策研究向前发展。

### 5.2 促进研究内容向政策过程分析转变

由于缺少理论指导,过去中国林业政策研究的内容主要集中在国别经验介绍、比较以及政策的绩效分析,以林业政策过程为分析对象的研究相对较少。中国地域辽阔,各地区处于不同发展阶段,林业资源分布状况也各不相同,林业制度的侧重点各存差异,这样的国情和林情带来极为丰富、各具特色林业政策的实践,为开展林业政策过程研究提供了“天然试验场”,国内林业政策研究同仁需要从深受部门决策影响的政策评估、绩效评价中脱离出来,给予林业政策过程研究更多的关注,投入更多的研究力量,共同致力于推动林业治理体系和治理能力现代化研究向前发展。

## 6 结论与讨论

### 6.1 结论

从国内外林业政策的发展的历史规律来看,林业政策大体上都经历了林业科学与政策科学从各自发展到相互融合,再到林业政策研究自成体系三个阶段。在长期的林业政策研究中,人们发现林业政策研究具有潜在的复杂性、注重跨学科思考和问题导向性这三种重要特征。在国际上,基于跨学科

的视角,以林业领域的具体问题为导向,综合考虑影响政策分析的复杂因素,并聚焦于林业政策过程的某个或全部阶段的研究范式已成为当前西方林业政策分析的主流范式,他们基于IAD制度分析框架、倡导联盟框架、间断—均衡理论等理论框架贡献了一系列具有价值的研究成果,大大推动了林业政策研究的发展进程。

基于以上分析,本文认为今后中国林业政策研究的重要任务至少包括两个方面:一是梳理中国林业政策的变迁过程;二是引进西方林业政策前沿理论。对于前者,近来兴起的新制度主义的重要分支—历史制度主义为我们分析林业政策的变迁和动因提供了全新的视角,本文介绍的间断均衡模型、多源流模型、倡导联盟框架都是分析政策变迁的极佳理论。对于后者,我们提出学界要紧跟国际前沿,例如近年来,国际学界将“话语”概念引入林业政策分析过程,形成了以话语分析(Discourse Analysis)为方法的话语制度主义(Discursive Institutionalism)分析范式,初步展现了强大的生命力<sup>[85]</sup>。国内学者刘金龙基于该范式对中国林业政策话语和规范融入森林可持续经营概念的过程进行了研究,系国内在林业话语分析领域较早的探索<sup>[86]</sup>。

### 6.2 讨论

由于能力有限,本文在内容上重点介绍了西方林业政策研究的常用理论,以供学界参考。但并未就其在中国的适用性做深入探讨,这部分工作还需要学界同仁的共同努力。必须强调,借鉴西方理论时要时刻警惕西方林业政策理论分析中国情境时失真。西方政策分析理论建立在西方政策系统之上,其政治体制、经济发展阶段、社会文化环境都与中国有较大差异,若完全套用西方的理论框架分析中国现实,可能会产生理论分析失真,或是遗漏影响政策效果的重要变量。此外,还应加强中国本土化的林业政策哲学研究。政策哲学是公共政策学科更深层次的理论指导和更坚实的理论支点,缺乏政策哲学研究将使得我们的一些学术立论的基本前提显得十分脆弱<sup>[87]</sup>。随着中国林业政策分析理论的发展,在不断积累“中国经验”的基础上,学界不能仅仅局限于借鉴理论框架研究中国案例,总结和测试西方理论,而要同时加强政策哲学的研究,完

2018年6月

善林业政策分析的哲学基础。致力于构建系统的理论体系,并结合中国丰富的林业政策实践为国际林业政策分析的学术共同体做贡献。

致谢:感谢匿名审稿专家和编辑老师对本文内容和写作规范提出的中肯、详细的修改意见;感谢耶鲁大学 Benjamin Cashore 教授关于林业政策分析的授课及课后多次耐心的交流与指导;感谢中国人民大学林业、环境与资源政策研究中心团队成员的讨论与意见。

### 参考文献(References):

- [1] 中华人民共和国宪法[N]. 人民日报, 2018-03-22(01). [Constitution of the People's Republic of China[N]. People's Daily, 2018-03-22(01).]
- [2] 刘金龙. 迷茫中林业经济管理学科: 发展旅程的断裂和知识结构的困惑[J]. 林业经济问题, 2016, 36(1): 89-96. [Liu J L. Forest economics and management in the puzzling position: discontinuity of development process and unclear knowledge structure[J]. *Issues of Forestry Economics*, 2016, 36(1): 89-96.]
- [3] 徐杰芳, 田淑英, 涂欣培. 林业政策的制定与创新文献综述[J]. 林业经济问题, 2016, 36(6): 481-488. [Xu J F, Tian S Y, Tu X P. Literature review of forestry policy formulation and innovation[J]. *Issues of Forestry Economics*, 2016, 36(6): 481-488.]
- [4] 胡运宏, 贺俊杰. 1949年以来我国林业政策演变初探[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2012, 11(3): 21-27. [Hu Y H, He J J. Evolution of forestry policy in China since 1949[J]. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 2012, 11(3): 21-27.]
- [5] 刘平康. 论林业政策[J]. 福建论坛(经济社会版), 1990, (1): 16-17. [Liu P K. Forestry policy discuss[J]. *Fujian Forum(Economics and Society Version)*, 1990, (1): 16-17.]
- [6] 刘凤彪. 关于我国林业政策学有关问题的初步探讨[J]. 林业经济, 1990, (4): 53-55. [Liu F B. Preliminary discussion on issues of forestry policy science in China[J]. *Forestry Economics*, 1990, (4): 53-55.]
- [7] 廖士义, 温亚力. 论林业政策研究之要义[J]. 北京林业大学学报, 1992, (1): 1-6. [Liao S Y, Wen Y L. The essence of forestry policy analysis[J]. *Journal of Beijing Forestry University*, 1992, (1): 1-6.]
- [8] 张蕾, 谢晨. 日本的主要林业政策与改革[J]. 世界林业研究, 1999, 12(6): 48-54. [Lei Z, Chen X. Forestry policy and reform in Japan[J]. *World Forestry Research*, 1999, 12(6): 48-54.]
- [9] 鲁德. 印度尼西亚的林业政策[J]. 世界林业研究, 1991, (4): 88-89. [Lu D. Forestry policy in Indonesia [J]. *World Forestry Research*, 1991, (4): 88-89.]
- [10] 远海鹰. 演变中的世界林业政策[J]. 世界林业研究, 1996, (4): 78-80. [Yuan H Y. Yuan H Y. The evolution of the world's forest policy[J]. *World Forestry Research*, 1996, (4): 70-80. 1992, (11): 4-6.]
- [11] 吕继光. 德国林业历史教训在中国重演的忧思-林业持续发展障碍因素探索[J]. 世界林业研究, 1994, (4): 62-67. [L J G. Discuss the factors restricting sustainable development of China's forest-reflection on Germany's historical lessons [J]. *World Forestry Research*, 1994, (4): 62-67.]
- [12] 远海鹰. 美国振兴林业的基本政策初探[J]. 国际科技交流, 1992, (11): 4-6. [Yuan H Y. Basic inquiry of American's forest prosper[J]. *Global Technology Communication*, 1992, (11): 4-6.]
- [13] 陈根长. 中国林业政策的回顾与展望[J]. 中国林业, 2000, (1): 15-17. [Chen G C, Review and outlook of China's forestry policy [J]. *China Forestry*, 2000, (1): 15-17.]
- [14] 李剑泉, 田康, 陈绍志. 英国林业法规政策体系及启示[J]. 世界林业研究, 2014, (2): 70-76. [Li J Q, Tian K, Chen S Z. British forestry laws and policy system and its revelation[J]. *World Forestry Research*, 2014, (2): 70-76.]
- [15] 李剑泉, 徐斌, 李智勇. 商品林采伐限额管理制度国别经验[J]. 世界林业研究, 2009, 22(1): 10-13. [Li J Q, Xu B, Li Z Y. Foreign experiences on commercial forest cutting quota administration system[J]. *World Forestry Research*, 2009, 22(1): 10-13.]
- [16] 张煜星, 胡培兴, 何时珍. 美国的林业政策和制度[J]. 世界林业研究, 2005, (1): 65-67. [Zhang Y X, Hu P X, He S Z. Forestry policy and system in American[J]. *World Forestry Research*, 2005, (1): 65-67.]
- [17] 和爱军. 二十世纪欧美七国森林与林业政策的变迁[J]. 世界林业研究, 2003, (3): 1-6. [He A J. Review changes of the policy of forest and forestry of seven countries of the west in the twentieth century [J]. *World Forestry Research*, 2003, (3): 1-6.]
- [18] 刘金龙, 张译文, 梁茗, 等. 基于集体林权制度改革的林业政策协调与合作研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(3): 124-130. [Liu J L, Zhang Y W, Liang M, et al. Study on forest policy coordination and cooperation based on collective forest tenure reform in China[J]. *China Population Resources and Environment*, 2014, 24(3): 124-130.]
- [19] 曹建华, 王红英. 林业政策模拟模型研究-一个分析的框架[J]. 江西农业大学学报, 2005, 27(4): 602-606. [Cao J H, Wang H Y. A study on the simulation model of forestry policy-an analysis framework[J]. *Academic Journal of Jiangxi Agricultural University*, 2005, 27(4): 602-606.]
- [20] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011, (5): 61-79. [He D H, Kong F B. China's experience in public policy implementation[J]. *Social Sciences in China*, 2011, (5): 61-79.]

- [21] 刘金龙, 孙程艳, 徐飞. 参与式林业政策过程方法——一个新的林业政策形成路径[J]. 林业经济, 2011, (2): 82–86. [Liu J L, Sun C Y, Xu F. Participatory forestry policy process: a new approach of forestry policy process[J]. *Forestry Economics*, 2011, (2): 82–86. ]
- [22] 刘金龙, 孙程艳, 庞闽志. 参与式林业政策过程方法的运用——以福建三明市制定林木采伐管理规定为例[J]. 林业经济, 2010, (12): 103–107. [Liu J L, Sun C Y, Pang M Z. Application of national forest programme in formulation—act of timber harvest and harvest quota in Sanming Prefecture of Fujian Province[J]. *Forestry Economics*, 2010, (12): 103–107. ]
- [23] 贺东航, 朱冬亮. 集体林权制度改革实施及绩效评估——集体林权制度改革2014年监测观察报告[J]. 林业经济, 2015, (2): 13–27. [He D H, Zhu D L. The collective forest tenure reform implementation and performance evaluation—2014 monitoring observations of collective forest tenure reform[J]. *Forestry Economics*, 2015, (2): 13–27. ]
- [24] 孔凡斌. 集体林权制度改革绩效评价理论与实证研究——基于江西省2484户林农收入增长的视角[J]. 林业科学, 2008, 44(10): 132–141. [Kong F B. Theoretical and empirical research of performance evaluation for the policy of collective forestry property rights system reform[J]. *Forestry Science*, 2008, 44(10): 132–141. ]
- [25] 何尤刚, 孔凡斌. 天然林保护工程绩效评价: 现状、问题与研究展望[J]. 生态经济, 2008, 36(2): 147–150. [He Y G, Kong F B. Effectiveness evaluation on the natural forest protection project: status, problems and research prospects[J]. *Ecological Economy*, 2008, 36(2): 147–150. ]
- [26] 刘伦武, 刘伟平. 试论林业政策绩效评价[J]. 林业经济问题, 2004, 24(6): 347–350. [Liu L W, Liu W P. Appraisal on the performance of forestry policy[J]. *Problems of Forestry Economics*, 2004, 24(6): 347–350. ]
- [27] Worrel A C. Principles of forest policy[M]. Pennsylvania: McGraw Hill, 1970.
- [28] Wiersum K F. Social forestry: Changing perspectives in forestry science or practice? [D]. Netherlands: Wageningen University, 1999.
- [29] Birkland T A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making[M]. Abingdon: Routledge, 2014.
- [30] Krott M. Forest Policy Analysis[M]. Berlin: Springer Science & Business Media, 2005.
- [31] de Jong W, Arts B, Krott M. Political theory in forest policy science [J]. *Forest Policy and Economics*, 2012, 16(2): 1–6.
- [32] Arts B. Forests policy analysis and theory use: overview and trends [J]. *Forest Policy and Economics*, 2012, 16(2): 7–13.
- [33] Howlett M, Rayner J, Goehler D, et al. Overcoming the challenges to integration: embracing complexity in forest policy design through multi-level governance[M]. Vienna: IUFRO Secretariat, 2010.
- [34] 马爱国. 论多主体林业政策过程的构建[J]. 林业经济, 2003, (4): 30–32. [Ma A G. Diversified participants involved in the process of forestry policy-making[J]. *Forestry Economics*, 2003, (4): 30–32. ]
- [35] Jinlong L. Forests in the Mist: Livelihoods and Responses to the Natural Forest Protection Program in China[D]. Netherland: Wageningen, 2006.
- [36] Arts B, Visseren-Hamakers I J. Forest governance: mainstream and critical views[J]. *ETFRN News*, 2012, 53: 3–10.
- [37] 傅一敏, 龙贺兴, 刘博雅, 等. 整体性治理视阈下东洞庭湖湿地治理破碎化问题研究[J]. 林业经济, 2016, (3): 8–13. [Fu Y M, Long H X, Liu B Y, et al. Under the perspective of holistic governance: study on fragmentation of wetland governance at East Dongting Lake Wetland[J]. *Forestry Economics*, 2016, (3): 8–13. ]
- [38] Lasswell H D. The Future of Political Science[M]. Piscataway: Transaction Publishers, 1962.
- [39] Lasswell H D. A Pre-View of Policy Sciences[M]. Amsterdam: Elsevier publishing company, 1971.
- [40] Hardin G. The tragedy of the commons[J]. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 2009, 1(3): 243–253.
- [41] Humphreys D. Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance[M]. Abingdon: Routledge, 2012.
- [42] Olson M. The Logic of Collective Action[M]. Boston: Harvard University Press, 2009.
- [43] Sabatier P, Weible C. Theories of the Policy Process[M]. Boulder: Westview Press, 2014.
- [44] Easton D. A Systems Analysis of Political Life[M]. New York: John Wiley, 1965.
- [45] Barnard C, Simon H. Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization[M]. New York: Free Press, 1947.
- [46] Nakamura R T. The textbook policy process and implementation research[J]. *Review of Policy Research*, 1987, 7(1): 142–154.
- [47] Jenkins-Smith H C, Sabatier P A. Evaluating the advocacy coalition framework[J]. *Journal of public policy*, 1994, 14(2): 175–203.
- [48] Howlett M, Cashore B. Conceptualizing public policy[A]. Engeli et al. Comparative Policy Studies[M]. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- [49] Wu X, Ramesh M, Howlett M, et al. The Public Policy Primer: Managing the Policy Process[M]. Abingdon: Routledge, 2012.
- [50] Cabbage F W, O’Laughlin J, Bullock C S. Forest resource policy [M]. Hoboken: John Wiley and Sons, Inc., 1993.
- [51] Rayner J, Howlett M, Wilson J, et al. Privileging the sub-sector: critical sub-sectors and sectoral relationships in forest policy-making[J]. *Forest Policy and Economics*, 2001, 2(3): 319–332.
- [52] Cohen M D, March J G, Olsen J P. A garbage can model of organi-



2018年6月

- zational choice[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1972, 17(1): 1-25.
- [53] Kingdon J W, Thurber J A. Agendas, alternatives, and public policies[M]. Boston: Little, Brown, 1984.
- [54] Kingdon J W. The policy window and joining the streams[A]. Kingdon J W. Agendas, alternatives, and public policies[M]. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- [55] Zahariadis N. Ambiguity and multiple streams[J]. *Theories of the policy process*, 2014(3): 25-59.
- [56] Zahariadis N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects[A]. PA. Sabatier. Theories of the Policy Process [M]. Boulder: Westview Press, 2007.
- [57] Zahariadis N. Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies[M]. Washington, D. C Georgetown University Press, 2003.
- [58] Gould N E J. Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism[J]. 1972(5): 82-155.
- [59] Baumgartner Frank R, Jones Bryan D. Agendas and Instability in American Politics[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [60] True J L, Jones B D, Baumgartner F R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking[A]. PA. Sabatier. Theories of the Policy Process[M]. Boulder: Westview Press, 2007.
- [61] Baumgartner F R, Jones B D. Policy Dynamics[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- [62] Jones B D. Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- [63] Jones M D, Jenkins Smith H C. Trans-subsystem dynamics: policy topography, mass opinion, and policy change[J]. *Policy Studies Journal*, 2009, 37(1): 37-58.
- [64] O'Toole Jr L J. Research on policy implementation: assessment and prospects[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10(2): 263-288.
- [65] Matland R E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, 5(2): 145-174.
- [66] 冉冉. 中国环境政治中的政策框架特征与执行偏差[J]. 教学与研究, 2014, 48(5): 55-63. [Ran R. The policy framework characteristics and implementation deviation in Chinese environmental politics[J]. *Teaching and Research*, 2014, 48(5): 55-63. ]
- [67] Simon H A. Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason[M]. Boston: MIT press, 1982.
- [68] Ostrom E. Collective action and the evolution of social norms[J]. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 2014, 6(4): 235-252.
- [69] Ostrom E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework[A]. PA Sabatier. Theories of the Policy Process[M]. Boulder: Westview Press, 2007.
- [70] 王群. 奥斯特罗姆制度分析与发展框架评介[J]. 经济学动态, 2010, (4): 137-142. [Wang Q. Evaluation and analysis of institutional analysis and development (IAD) framework[J]. *Economics Information*, 2010, (4): 137-142. ]
- [71] 毛寿龙. 公共事物的治理之道[J]. 江苏行政学院学报, 2010, (1): 100-105. [Mao S L. Governing the commons[J]. *Journal of Jiangsu Administration Institute*, 2010, (1): 100-105. ]
- [72] Clement F. For Critical social-ecological system studies: Integrating power and discourses to move beyond the right institutional fit [J]. *Environmental Conservation*, 2013, 40(1): 1-4.
- [73] Sabatier P A, Weible C M. A guide to the advocacy coalition framework[A]. Fischer, F. and Miller, G. J. Handbook of public policy analysis[M]. Abingdon: Routledge, 2006.
- [74] Sabatier P A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein[J]. *Policy Sciences*, 1988, 21(2): 129-168.
- [75] Storch S, Winkel G. Coupling climate change and forest policy: a multiple streams analysis of two German case studies[J]. *Forest Policy and Economics*, 2013, 36: 14-26.
- [76] Cashore B, Howlett M. Punctuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in pacific northwest forestry [J]. *American Journal of Political Science*, 2007, 51(3): 532-551.
- [77] Speth J G. Punctuated Equilibrium and the Dynamics of US Environmental Policy[M]. New Haven: Yale University Press, 2008.
- [78] Agrawal A. Studying the commons, governing common-pool resource outcomes: some concluding thoughts[J]. *Environmental Science & Policy*, 2014, 36(3): 86-91.
- [79] Gibson C C, McKean M A, Ostrom E. People and Forests: Communities, Institutions, and Governance[M]. Boston: MIT Press, 2000.
- [80] 蔡晶晶, 毛寿龙. 复杂“社会-生态系统”的适应性治理: 扩展集体林权制度改革的视野[J]. 农业经济问题, 2011, 32(6): 82-88. [Cai J J, Mao S L. Adaptive governance of complicated "society-ecosystem": expanding the field of vision for the reform of collective forest tenure system[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2011, 32(6): 82-88. ]
- [81] 龙贺兴, 林素娇, 刘金龙. 成立社区林业股份合作组织的集体行动何以可能?—基于福建省沙县X村股份林场的案例[J]. 中国农村经济, 2017, (8): 2-17. [Long H X, Lin S J, Liu J L. What drives collective action to establish collective forestry shareholding cooperative organizations? An analysis based on a case study in X Village, Sha County, Fujian Province, China[J]. *China Agricultural Economics*, 2017, (8): 2-17. ]
- [82] Jinlong L. Forests in the Mist: Livelihoods and Responses to the Natural Forest Protection Program in China[D]. Netherland: Wageningen University, 2006.
- [83] Elliott C, Schlaepfer R. The advocacy coalition framework: applica-

- tion to the policy process for the development of forest certification in Sweden[J]. *Journal of European Public Policy*, 2001, 8(4): 642–661.
- [84] Villamor G B. The rise of protected area policy in the Philippine forest policy: an analysis from the perspective of advocacy coalition framework (ACF)[J]. *Forest Policy and Economics*, 2006, 9(2): 162–178.
- [85] Arts B, Buizer M. Forests, discourses, institutions: a discursive-institutional analysis of global forest governance[J]. *Forest Policy and Economics*, 2009, 11(5): 340–347.
- [86] Jinlong L. Contextualizing forestry discourses and normative frameworks towards sustainable forest management in contemporary China[J]. *International Forestry Review*, 2007, 9(2): 653–660.
- [87] 丁煌. 发展中的中国政策科学[J]. 管理世界, 2003, (2): 27–57. [Ding H. China's policy science on the progress [J]. *Management World*, 2003, (2): 27–57. ]

## Review of forest policy research progress and theory frameworks

FU Yimin, LIU Jinlong, ZHAO Jiacheng

(School of Agricultural Economics and Rural Development Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Interruption to forest policy analysis and a lack of sufficient attention has meant that forest policy study in China lacks strong theoretical frameworks. Here, a literature review and Delphi approach were adopted to examine the historical process of forest policy analysis research, and understand why China's forest policy research lags behind western countries. We summarized three important features shared by the forest policy research community: potential complexity, emphasize interdisciplinary thinking and stress issue-oriented study. We introduce six practicable theory frameworks: Policy Stages Model, Multiple Streams Approach, Punctuated Equilibrium Framework, Ambiguity—Conflict Model, Institutional Rational Choice, and Advocacy Coalition Framework. China's forest policy research community should turn their attention from policy appraisal and comment, both highly affected by official authority, to theory analysis of forest policy processes such as policymaking, implementation and evaluation. Based on China's development stage we anticipate that focus on historical forest policy change research and academic frontiers can act as two critical entry points for China's forest policy research community integrated into the international research community. We should keep our eyes open on whether western theory frameworks fit China's fact as these theories were established using a Western context and may need to be adapted for China. Policy philosophy should keep pace with theory application.

**Key words:** forest policy; developing progress; theory framework; implications; review