

在资源储备与社会需求之间

——英国林业委员会的困境与转型(1919—1945)

高冰 刘金源

(南京大学 历史学院, 江苏 南京 210023)

【摘要】为了强化对森林资源的开发与监管,1919年英国成立林业委员会,由此开启了全国林业统一管理的序幕。林业委员会以资源储备为核心原则,制定林业政策,开展种植工作,改善了森林资源一度恶化的局面。由于未能处理好资源储备和满足社会需求之间的关系,林业委员会遭受被取缔民众抗议、战时木材供应不足等危机与困境。进入30年代后,通过调整组织机制、修订种植计划及调整管理政策等转型方式,林业委员会重新找到资源储备与社会需求间的平衡点并重获生命力。从公共管理视域而言,林业委员会的早期曲折之路是公共管理机构自我调整与探索的过程,以国家发展和公共利益为最终目标,是其通过转型摆脱困境的根本所在,这也给后发展国家的林业发展及政策制订提供了参考借鉴。

【关键词】林业委员会;英国;资源储备;林业管理

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2023)03-0068-10

Between Resource Reserve and Social Needs: A Study of the Predicament and Transformation of the British Forestry Commission (1919–1945)

GAO Bing LIU Jinyuan

(School of History, Nanjing University, Nanjing 210023)

Abstract: In order to strengthen the development and supervision of forest resources, Britain established the Forestry Commission in 1919, which marked the beginning of the unified management of nationwide forestry. Based on the core principle of “resource reserve”, the Forestry Commission formulated forestry policies and carried out afforestation, which improved the deteriorating situation of forests. Due to the failure to handle the relationship between resource reserve and social needs, the Forestry Committee suffered from a couple of predicaments-survival crisis, public protests against planting policies, and insufficient wood supply during wartime. After 1930s, the Forestry Commission strove to maintain a balance between resource reserve and social needs to regain its vitality through the transformations of organizational mechanisms, planting plans and forestry policies. From the perspective of public management, the early tortuous path of the Forestry Commission is a process of self-adjustment and exploration by a public management agency. The ultimate goal of national development and public interest is the fundamental reason for it to get rid of the predicaments through transformations. That also provides a reference for the developing countries in forestry development and policy formulation.

Key words: the Forestry Commission; Britain; resource reserve; forestry management

[收稿日期] 2021-10-26

[作者简介] 高冰(1992-),女,南京大学历史学院博士研究生,研究方向为英国林业史;刘金源(1972-),男,南京大学历史学院教授、博士生导师,研究方向为英国史。

森林是重要的自然资源,与人类发展和自然生态息息相关,其保护与开发离不开有效及完善的林业管理。面对本土森林破坏严重、木材日益匮乏的窘况,1919年,英国成立林业委员会^①(Forestry Commission),开启了统一管理全国林业的序幕。自成立之初到二战结束,林业委员会积极开展增加木材储备的实践,但屡次与社会需求发生冲突,致使自身深陷多重困境,这也成为推动其不断探索转型路径的驱动力。

对于林业委员会早期发展阶段的研究,国外学界的成果较为丰富。诸多学者均强调了林业委员会作为英国首个统一管理全国林业机构的重要地位^②。爱德华·斯特宾(E. P. Stebbing)认为,林业委员会是一战时期木材进口受限和林木匮乏背景下催生的产物^③。伊恩·西蒙斯(I. G. Simmons)指出,1919年至1984年,林业委员会的基本任务几乎没有发生变化,主要是扩大森林面积和增加木材产量^④。科内利斯·奥斯托克(K. Jan Oosthoek)论述了林业委员会在苏格兰的具体实践,指出早期阶段种植单一针叶林政策是由特定社会因素决定的^⑤。相较而言,国内学界对林业委员会的研究比较薄弱,只对机构的成立环境和组织结构略有提及^⑥。由上可见,已有研究对该机构早期艰难经营过程及后续改革之路未进行深入分析。实际上,1945年前林业委员会的历史沿革是全国统一林业管理的早期发展阶段,对延续至今的林业管理制度和传统产生了重要影响。有鉴于此,本文在吸收前人研究成果基础上,从英国林业委员会成立的背景和运作状况出发,阐述1945年前林业委员会面临的内外困境及其艰难转型,从公共管理视角深入分析英国林业委员会的艰难起步之路以及因应之道,旨在深化学界对20世纪英国林业发展与生态保护之间关系的认识,进而为我国的林业发展及管理之路提供参考借鉴。

一、林业委员会的建立与发展

森林的保护和开发是林业管理的重要内容。就英国而言,自中世纪以来就有了对林业管理的传统。威廉一世统治后,王室界定出专门为狩猎活动提供场所的皇家森林,并依据相应的森林法规进行管辖;到1810年工业化时期,王室设置林地、森林和土地收入专员^⑦(The Commissioners of Woods, Forests and Land Revenues)一职管理皇家森林。相比而言,大地主、贵族、自由持有农或私有企业等持有的私有林地^⑧不受王室森林法规约束,直至19世纪一直由私有林地所有者自行管理。可见,虽然英国林业管理

① 目前学术界对“Forestry Commission”的汉语翻译未有定论,《英国林业简况》(《林业实用技术》1958年第6期)一文将其译为“营林委员会”,朱永杰、周伯玲在《世界林业简史》(科学出版社,2017年)一书中将其译为“林业委员会”。本文采用“林业委员会”的译法。

② E. G. Richards. *British Forestry in the 20th Century, Policy and Achievements*, Koninklijke Brill NV, 2003; K. Jan Oosthoek. *An Environmental History of State Forestry in Scotland, 1919–1970*, Department of History University of Stirling, 2001; J. R. Aldhous. "British Forestry: 70 Years of Achievement", *Forestry*, Vol. 70, 1997, pp. 283–291.

③ E. P. Stebbing, "The Forestry Commission: the First Twenty-Five Years", *Nature*, Vol. 3933, 1945, pp. 317–318.

④ I. G. Simmons, *An Environmental History of Great Britain: From 10,000 Years Ago to the Present*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001, p. 200.

⑤ K. Jan Oosthoek, "The Logic of British Forest Policy, 1919–1970", paper presented at the 3rd Biennial Conference of the European Society for Ecological Economics, 2000, p. 17.

⑥ 马祥庆:《英国林业的经营现状及发展趋势》,《世界林业研究》2001年第14期;朱永杰:《英国公有公营的百年林业梦》,《世界林业研究》2016年第4期;朱永杰、周伯玲:《世界林业简史》,科学出版社,2017年,第162–167页。

⑦ 林地、森林和土地收入专员是英国王室官员,该职设立于1810年,主要负责管理王室土地。

⑧ 私有林地指由个人、家庭、社区、私有企业、非政府组织和自然保护协会等群体持有的林地;国有林地被定义为由政府(或各级公共管理部门)持有的林地。参见 Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Global Forest Resources Assessment 2020: Terms and Definitions*, Rome: FAO, 2018, pp. 16–17; Judith Tsouvalis, *A Critical Geography of Britain's State Forests*, Oxford: University Press, 2000, p. 18.

历史悠久,但对全国林地的管理长期缺少统一性和组织性。

由于林业资源开发缺少合理规划,大规模砍伐致使森林资源遭到严重破坏。16世纪至18世纪,正值英国从传统农业社会向近代工业社会转型的重要时期,木材成为工业生产和日常生活的主要能源和重要材料,森林的砍伐强度不断增大。如1600年到1790年,诺福克在经历农业繁荣的同时,丧失了四分之三的林地^①。在威尔士地区,格拉摩根郡的森林资源几近枯竭^②。正如约翰·克拉潘(John Clapham)指出的:“经历了两百多年的消耗之后,古代森林的残余已差不多清除尽净了。”^③19世纪,取消关税后的进口木材更为廉价,木材进口量增加。一战前夕,英国90%以上的木材需求都依靠国外进口^④。依赖进口的直接结果之一是林业管理几乎被搁置一旁,森林生态持续恶化。20世纪初,英国森林覆盖率仅占英国土地面积的5%,且主要是山区和自然保护区的残破森林,几乎没有任何商业利用价值^⑤。面对这一现象,部分苏格兰有识之士发出呼声。洛瓦特勋爵(Lord Lovat)认为,应当在英国设立一个中央林业委员会,以期改善英国国内木材供给状况。英国当局却认为,“没有必要从事长期且无利可图的木材种植业务”^⑥。由于政府层面的漠视,建立林业保护机构的构想始终未能付诸实践。

第一次世界大战爆发及其引发的木材供给危机,使英国政府真正认识到国内木材匮乏的隐患与组织管理的必要性。战争期间,由于德国实施海上封锁,英国木材进口受到限制。再加上国内仅存的残余森林难以满足战时需求,英国陷入木材缺乏的窘况。根据战前国家木材资源调查结果显示,国内坑木储量难以维持两年之久,煤矿持续运作将成为难题^⑦。战争还未结束,政府当局便意识到解决国内木材短缺问题的重要性。1916年6月,首相赫伯特·阿斯奎斯(Herbert Asquith)邀请农业部政务次官弗朗西斯·阿克兰(Francis Acland)寻找保护和开发英国林地和森林资源的最佳途径。阿克兰领导的调查委员会在1917年公布一份报告,指出缺乏木材储备导致战时木材供应不足,并确立了保持足够常备木材储备的目标。鉴于林木生产周期长、见效慢,难以依赖私有管理维持,报告认为,“国有机构管理林业是实现重新造林和规划英国未来林地的最有效方式,提议建立一个负责协调和执行英国森林政策的林业管理机构”^⑧,战时内阁接受该提议。1918年,阿克兰组织起草《林业法》、制定战后林业管理政策。1919年,议会通过第一部《林业法》(Forestry Act),并据此成立林业委员会。

《林业法》明确要求林业委员会不仅负责管理国有林业,同时也要通过不同方式监管、鼓励私有林业,并规定了林业委员会的工作目标、组织机构、权力职责和资金来源等内容。从工作目标而言,林业委员会以“提高英国的林业效益、推进植树造林工作以及保障木材的生产和供应”^⑨为目标。从组织结构来看,“林业委员会由皇室授权委任的八名林业委员负责管理”,委员会日常事务主要由三名助理专员(Assistant Commissioners)负责。从权力职责来看,负责管理林业委员会的八名林业委员被给予了充分的管理权。法案规定,为保障林业管理顺利进行,“农渔业委员会、苏格兰农业委员会和爱尔兰农业和技

① Oliver Rackham, *Trees and Woodland in the British Landscapes*, London: Phoenix, 1996, p. 85.

② John Perlin, *A Forest Journey: The Role of Wood in the Development of Civilization*, New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1989, p.190.

③ [英]克拉潘:《现代英国经济史》(上卷),姚曾庆译,商务印书馆,1997年,第27页。

④ Watson Committee, *Report of the Committee on Marketing of Woodland Produce*, London: HMSO, 1956.

⑤ 朱永杰、周伯玲:《世界林业简史》,科学出版社,2017年,第162页。

⑥ E. G. Richards, *British Forestry in the 20th Century, Policy and Achievements*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2003, p. xxxii.

⑦ N.D.G. James, *A History of English Forestry*, Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1981, p. 207.

⑧ Ministry of Reconstruction, *Reconstruction Committee Forestry Sub-Committee Final Report*, London: HMSO, Cd. 8881, 1918, p. 28.

⑨ *The Forestry Act 1919*, London: HMSO, July 29, 1919, p. 1.

术指导部的权力和职责可移交给林业委员”，“林业委员们有权购买或租赁造林所需的土地，有权出售、出租或交换不适合种植的土地，有权就造林或重新种植提供赠款或贷款，并在认为有必要采取行动的情况下强制取得土地等”^①。从运营资金来看，管理资金由林业基金(Forestry Fund)提供，资金支配权由财政部控制。“在最初十年，林业委员会将每年按照议会认为合适的数额分期获得350万英镑”^②。可见，林业委员会以“资源储备”为目标，享有绝对的林业管理权力，既具备专项拨款也形成了自上而下的组织结构，具备了统筹全国范围林业管理的基本条件。

在经历林荒到木荒的持续冲击后，成立林业委员会成为扭转林木匮乏局面的重要之举。从组织形态可以看出，林业委员会担负着增加木材储备的使命，并以扩大林地种植面积为主要方式。在成立的最初20年里，林业委员会的经营取得一定成果。例如，大量购置土地。至1939年，林业委员会管理的土地超过100万英亩。其中，52%分布在苏格兰，其余分布在英格兰和威尔士^③。1919年至1939年，林业委员会在230片新林地里种植了约36.9万英亩树木^④，改善了森林资源日益枯竭的状况。

由此可见，遵循增加木材储备的核心管理原则，林业委员会积极开展工作且管理初见成效。但与此同时，单一管理目标的设定也成为机构的内在桎梏，为日后困境埋下伏笔。在接连出现的经济困境和战争等外部环境的刺激下，林业委员会的先天不足暴露无遗，必将遭致困境重重。

二、林业委员会的困境

新生事物往往在曲折中前进。作为英国首个专门林业公共管理机构，林业委员会的早期经营之路并非一帆风顺。在林业管理过程中，林业委员会以资源储备为首要目标，忽视了不同环境中的社会需求，顾此失彼的管理方式使林业委员会陷入内外多重困境，主要表现为：

(一)林业委员会自身陷入被取缔的危机

成立之初，林业委员会确立了“40年内种植118万英亩林地，80年内完成177万英亩”^⑤的种植计划。由于开支状况引起外界不满，林业委员会一度面临生存危机。阿克兰委员会代表布罗姆利(L·C·Bromley)曾指出：“考虑到前十年拨款350万英镑，植树造林的开支较大，将会对国家财政不利”^⑥。自成立起，林业委员会就积极投入大量资金开展购地、种植、林业教育和科研等工作，仅1921年的净支出总额就达到28.9万英镑^⑦。当社会经济发展低迷时，财政部认为林业委员会开支过大，不利于经济健康运行。

一场经济改良运动首次将林业委员会推向被取缔的边缘。第一次世界大战后，英国从债权国变为债务国，经济一蹶不振。为缓解经济困境，政府准备削减财政开支，并将削减计划交由国家支出委员会(Committee on National Expenditure)执行。在埃里克·格迪斯爵士(Eric Geddes)的支持下，国家支出委员会发起一场经济改良运动，史称“格迪斯之斧”(The Geddes Axe)，旨在节省财政开支。由于林业管理开支大且林业资源回报周期长、见效慢，在削减财政支出行动中，林业委员会首当其冲。在1922年《国家支出委员会》报告中，格迪斯质疑林业委员会存在的必要性。报告指出，“根据国家目前财政状况，不建

① *The Forestry Act 1919*, p. 3.

② *The Forestry Act 1919*, p. 8.

③ Forestry Commission, *Twentieth Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, 1939, p. 16.

④ Forestry Commission, *Thirtieth Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, 1950, p. 20.

⑤ Forestry Commission, *First Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, Sept., 1920, p. 13.

⑥ George Ryle, *Forest Service: the First Forty-five Years of the Forestry Commission of Great Britain*, New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969, p. 27.

⑦ George Ryle, *Forest Service: the First Forty-five Years of the Forestry Commission of Great Britain*, New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969, p. 44.

议提供该项(植树造林)支出,因为它不仅会导致财政严重亏损,也是80年内无法完全实现的目标”^①。报告由此提议废弃议会通过的造林计划,并要求林业委员会与农业部合并。可见,在植树造林的意义遭到否定的同时,林业委员会的存在价值也受到质疑。

为此,林业委员予以反击,重申阿克兰报告中有关支持林业的观点,并强调植树造林和国家安全关系紧密,如果另一场战争爆发,英国将无法承受没有木材储备的后果。最终,政府拒绝格迪斯委员会的提议,但也冻结了林业委员会两年的植树造林支出。在此情况下,林业委员会被迫同意节省20万英镑的财政支出^②。因为运营资金受限,原定在十年内种植20万英亩林地且恢复5万英亩受损原始森林的计划未能实现^③。

由于取缔林业委员会的提议未被采纳,国家开支委员会企图通过限制种植活动的方式向林业委员会施压。1929年,世界经济危机爆发,英国受到严重冲击。失业人数大幅度增多,全国经济陷入缓慢发展状态,当时预计到1932年4月财政年度结束时,财政赤字将达1.2亿英镑^④。对此,政府再次提出削减财政开支,林业委员会又一次陷入危险境地。1931年,国家开支委员会提议“停止征收新土地,在接下来的五年里,种植面积应减少到2万英亩,而且种植活动只能在已获得的土地上进行”^⑤。可见,虽然避免了“被取缔”的厄运,但林业委员会的种植计划受到牵制。

否定造林价值的提议直接威胁到林业委员会的生死存亡;冻结运营资金、限制种植活动阻碍了林业委员会的管理工作。从本质上讲,林业委员会之所以步履维艰,是由于在投入大量资金开展植树造林时,忽视了国内经济衰退现状,未能处理好林业工作开支与经济发展状况间的冲突,致使其存在的意义受到质疑,甚至被推向被取缔的险境。

(二)林业委员会推行的种植政策引发民众抗议

为扩大林地面积,林业委员会大量收购土地且在阔叶林生长地种植针叶林。由于扩地种植会改变自然景观并影响民众的日常生活,保护荒野“自然面貌”^⑥的各界民众表示不满并奋力抵制。其中“湖区(Lake District)冲突”事件是林业委员会与民众之间出现尖锐矛盾的真实写照。

湖区位于英格兰西北部的坎布里亚郡(Cumbria),高山深壑众多,与原生阔叶林相映成趣。湖区是19世纪威廉·华兹华斯(William Wordsworth)等文人墨客笔下的自然美景,是外来游客和当地民众热爱的休闲胜地。由于覆盖广阔荒地,湖区成为林业委员会大规模开发林地的优选之地。20世纪20年代,林业委员会在湖区的凯西克(Keswick)和恩纳代尔(Ennerdale)等地购买土地,到1933年9月底,共种植了125万棵落叶松和500多万棵云杉木^⑦。在自然资源保护主义者大为震惊之余,林业委员会在1933年又购买埃斯克代尔上缘土地,这使人们开始担心公众通行自由受限、单一针叶树种植破坏湖区原有风

① Committee on National Expenditure, *Third Report of the Committee on National Expenditure*, London: HMSO, 1922.

② K. Jan Oosthoek, *An Environmental History of State Forestry in Scotland, 1919–1970*, Department of History University of Stirling, June, 2001, p. 50.

③ 从1919年到1929年共新种植了19.4万英亩林地。参见George Ryle, *Forest Service: the First Forty-five Years of the Forestry Commission of Great Britain*, New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969, p. 28.

④ 钱乘旦主编:《英国通史》(第6卷),江苏人民出版社,2016年,第128页。

⑤ Committee on National Expenditure, *Report of Committee on National Expenditure*, London: HMSO, 1931, p. 131.

⑥ 早在19世纪,保护“自然面貌”(Natural aspect)环境管理原则已在英国大受推崇,其主张管控有损公地生态环境的人类活动等。参见严玉芳:《19世纪后期英国保护“自然面貌”的环境管理原则及其利弊分析——以埃平森林为例》,《学术研究》2017年第6期。

⑦ 落叶松和云杉木均属于针叶林树种,适用于木材生产,此时林业委员会种植树木多为外来引进树种,如欧洲落叶松、挪威云杉和锡特卡云杉。参见Forestry Commission, *Fourteenth Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, 1934.

貌,甚至有损当地传统的牧羊生活等^①。因此,反对湖区种植的社会抗议陆续出现。

1934年,为“监督破坏自然景观的行为”^②,环境保护主义者成立“湖区之友”(Friends of the Lake District),极力劝说林业委员会多种植阔叶林木、维护公众的通行权。媒体和杂志上也出现关于植树造林破坏湖区景观的信件和文章。例如小说家休·沃波尔(Hugh Walpole)通过《泰晤士报》(The Times)表达不满,认为“在埃斯克代尔种植云杉和落叶松将会带来灾难性的破坏”^③。然而,林业委员们认为,如果像湖区这样大的区域都被禁止种植,那植树造林的目标将永远无法实现,故对种植争议未予理会。

同年,林业委员会在埃斯克代尔和邓纳代尔(Dunnerdale)地区又购买7243英亩土地,其中2000多英亩可用于种植林木^④。这一举动遭到英格兰农村保护委员会(Council for the Preservation of Rural England)的审查,其反对在2000多英亩新购土地上植树造林。“湖区之友”强烈反对并提出从林业委员会手中回购土地的计划。但林业委员会拒绝购地请求。随后,“湖区之友”联合各界群体进行抵制。1935年秋季,“湖区之友”组织12000多人签名请愿反对在湖区植树造林^⑤。签署人包括约克郡的大主教、众多大学校长、经济学家、利物浦市长等有影响力的公众人物。1936年4月,“湖区之友”在上议院提出一项动议,指出“湖区的植树造林严重破坏了英格兰的独特自然景观”,提议成立议会特别委员会调查林业委员会的活动^⑥,以此向林业委员会施压。在民众的联合抵制下,湖区种植计划被迫停搁。

由上可见,为完成种植目标,林业委员会大范围购买土地、种植非本土商业林,忽视了种植方案对景区自然环境和民众生活造成的负面影响。就本质而言,林业委员会未能处理好种植政策与民众需求之间的关系,因而遭到接踵而至的抗议,致使自身深陷舆论漩涡以及任务搁置的困境之中。

(三)林业委员会植树造林进度缓慢,未能满足国家木材需求

虽然围绕植树造林事宜,林业委员会已制定了详细方案,内容包含购地资金分配、种植区域选择和扩林面积规划等。但身处和平时期的林业委员会未充分考虑木材需求的紧迫性和规模性,导致私有林地种植规模严重不足,全国林地种植进度缓慢。在随即爆发的第二次世界大战中,国家木材需求难以满足。

在开展植树造林工作的进程中,林业委员会大量购买土地以发展“国有林业”规模。1939年,机构持有约100万英亩土地。但早在1919年,私有林地所有者就已凭借300万英亩林地的持有量,成为最大的林地所有群体^⑦,是提供木材储备的主要力量。相较于此,国有林地的木材生产能力仍难以企及。加上资金不足、景区种植受阻等因素影响,国有林种植工作被迫放缓,预期种植目标难以实现。因此,无论从可种植量还是种植效率来看,国有林地的木材供应情况不容乐观。二战前,国外进口仍是维系英国木材及木制品供应的主要渠道。1934年至1938年,未加工木材进口量比一战前的进口量增长了10%;木浆进口量达200万吨,比1909前后的进口量上升了139%^⑧。可见,种植进度缓慢的国有林地难以扭转本土木材资源紧缺的状况。

当国有林地种植工作放缓时,私有林地种植工作也难以推进。由于忽视了私有林地的重要性,林业委员会未制定完备的私有林地种植规划,未及时发挥私有林地维持种植规模的作用,导致“一战后的私有林地种植水平较低,始终不尽如人意”^⑨。20世纪20年代起,林业委员会向私有林地所有者提供

① Berry Geoffrey, *The Lake District: A Century of Conservation*, Edinburgh: J. Bartholomew, 1980, p. 14.

② Berry Geoffrey, *The Lake District: A Century of Conservation*, p. 4.

③ *The Times*, February 19, 1935.

④ John Sheail, *An Environmental History of Twentieth-Century Britain*, New York: Palgrave, 2002, p. 95.

⑤ Afforestation in The Lake District, April 1, 1936, vol. 100, c.363, *Hansard*.

⑥ Afforestation in The Lake District, April 1, 1936, vol. 100, cc.363-364, *Hansard*.

⑦ Forestry Commission, *First Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, Sept., 1920, p. 23.

⑧ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, 1943, p. 25.

⑨ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, 1943, p. 7.

每英亩2至4英镑的种植补贴。但由于种植技术缺乏,私有林地所有者的种植效率较低,每年全国种植总量不足6000英亩,很难从中获取丰厚收益,因此种植参与度始终不高。到1943年,“私有林地仅种植了12.6万亩”^①。

随着二战爆发,军用木材需求量激增,林地资源开发和利用不降反升^②。与一战情况类似,二战期间,英国无法通过航运进口大量木材,只能依靠国内木材储备。由于全国种植造林进度缓慢,在战争爆发之际,仅有少量新种植树木可用作军事木材,难以满足战时木材需求,国家木材供应不足问题愈加突出。为此,私有林地中仅存不多的天然林被迫成为主要砍伐对象。整个战争期间,约48万英亩林地被一砍而空^③。森林在短期间内再次遭到迅速且大规模的消耗和破坏。

国有林地有限的供应能力以及对私有林地作用的一贯忽视,是导致全国树木种植缓慢、国内木材供应不足的重要因素。究其本质,在如火如荼开展造林工作之时,林业委员会未能处理好树木种植和木材需求之间的关系,未能根据木材需求制定周详的私有林地种植计划,导致战时国家木材需求难以满足。

综合来看,在内外困境的压迫下,林业委员会的经营过程实属坎坷。表面而言,其困境是由于机构管理目标单一、开支金额大及部门设置不足等原因导致。但根本原因在于机构的林业管理政策未充分考虑经济发展、民众诉愿及社会局势,忽视了民众、社会及国家需求,致使自身进退维谷。因此,对于林业委员会来说,如何调和资源储备与社会需求的关系,是应对并化解矛盾的关建,不仅是自身求存之道,也是林业管理的现实所需。

三、林业委员会的转型

在重压之下,林业委员会能否肩负起“挽救森林危机,增加木材储备”的重任,关乎国家利益和安全。面对多重困境,林业委员会审时度势,通过自我调整与转型,逐渐走出了困境,获得了新的生机。林业委员会的转型,主要采取了三种方式。

(一)接受“新管理”模式,在政府职能部门领导下开展工作

由于面临被取缔的危机,林业委员会不断调整政策以寻求机构存续。考虑到经济萧条因素,林业委员会同意减少林业开支。1931年,林业委员会和财政大臣经过协商决定:每年将减少林业资金数额,即在未来五年内每年的拨款降至45万英镑^④。这一协定对林业开支进行总体限制,也使林业委员会在大萧条中得以幸存。此外,林业委员会通过工作高效性来证明其开支消耗的合理性与机构存在的重要性。1930年至1939年,林业委员会种植约23万英亩土地,接近1945年前种植总面积的一半^⑤。显著的工作成效引起政府关注。在下议院,议员们会定期询问林业委员会的种植情况。与此同时,拨款金额逐年递增,如1937年提升到80万英镑^⑥。林业委员会通过政策调整一定程度上降低了外界对机构的不满。

二战结束后,林业委员会通过机构转型改善生存环境。作为专门林业管理机构,林业委员会的主要工作是通过植树造林增加木材储备,一切租赁、购买以及种植等各项事宜的开支均由林业委员决定。其目标的局限性决定机构在制定林业开支规划时,难以将国家经济发展状况充分考虑其中,不可避免导致

① Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, 1943, p. 7.

② Ibid.

③ Forestry Commission, *Thirtieth Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, 1950, p. 33.

④ Douglas Pringle, *The First 75 Years. A Brief Account of the History of the Forestry Commission*, Edinburgh: Forestry Commission, 1994, pp. 20-21.

⑤ Forestry Commission, *Twenty-sixth Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, July, 1946, p. 13.

⑥ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, January, 1943, p. 16.

林业开支与财政收支出现失衡。为保证植树造林工作围绕社会发展大局进行,林业委员主动接受战后组织调整。根据1945年《林业法》规定,“林业委员们的责任将置于英格兰和威尔士农业大臣(the Ministers of Agriculture for England and Wales)和苏格兰事务大臣(Secretary of State for Scotland)之下,林业委员直接对农业大臣和苏格兰事务大臣负责,且以他们的指示和《林业法》规定展开行动”^①。由此可见,接受“新管理”方式后,林业委员会开始隶属于政府部门,不再是完全独立的公共机构,且失去管理决策权,只保留政策咨询和执行职能,一切行动将遵循英格兰、威尔士农业大臣和苏格兰事务大臣的命令和方针,确保林业管理规划最大程度上考虑到经济发展状况。

基于林业委员会管理权责的变化,财政部改变对林业委员会“不信任”的态度并给予资金支持。财政大臣休·达尔顿(Hugh Dalton)宣布,1946年至1950年,将补充2000万英镑林业基金,既满足战后五年内种植36.5万英亩的造林目标^②,又能满足森林培训、研究等需求。可见,出于对社会经济状况以及自身局限性的考虑,林业委员会退让“管理权”,遵循农业大臣或事务大臣的指示开展工作,避免林业政策与经济发展需求出现严重失衡,最终得以消除外界质疑、摆脱生存危机。

(二)修改种植计划,改善自身公众形象

随着民众抗议湖区种植政策的情绪日益高涨,林业委员会面临种植任务延搁和舆论转向的双重压力。为稳定林业管理的外部环境,林业委员会不得不做出一定改变。为缓和矛盾,林业委员会决定修改种植计划,即放弃湖区种植以终止争论。1936年6月,在国民信托基金主席泽特兰勋爵(Lord Zetland)的斡旋下,“湖区之友”和林业委员会就调整种植计划举行会谈。次月,林业委员会宣布取消湖区中部300平方英里范围内的造林计划。由于部分湖区地区仍然被排除在保护范围之外,英格兰农村保护委员和“湖区之友”继续抗议。1938年,林业委员会再次退让,宣布放弃在埃斯克代尔种植针叶林。虽然土地仍归属林业委员会,但种植计划的修改,使湖区避免了大规模种植商业针叶林的命运,满足了民众保护自然景观原始风貌的夙愿。

考虑到民众对休闲娱乐的需求,林业委员会决定成立国家森林公园委员会,负责“将森林中富余和不可种植的土地用于公共性质”^③,一方面弥补娱乐休闲环境的缺失,另一方面修复自身的公众形象。随后不久,林业委员立即采取行动,在阿盖尔郡建立了第一个国家森林公园,占地3.5万英亩。1939年,占地2.3万英亩的迪恩国家森林公园开放。1940年,斯诺登尼亚森林公园也正式开放。公众对国家森林公园的反响较为热烈。第一年,在阿盖尔森林公园有超过13000人次留宿记录。第二年,游客超过了2万人次,并在随后几年继续上升^④。

游客人数增加直接改变了林业委员会的社会形象,1939年《泰晤士报》指出,“林业委员会提供露天娱乐场所,提升了国民的健康和幸福指数”^⑤。1943年,《战后森林政策报告》进一步肯定了国家森林公园在提供娱乐设施方面的积极作用,并计划在苏格兰的格伦特鲁尔(Glentrool)和凯恩戈姆斯(Cairngorms)等地增加相关设施数量^⑥。在一定程度上,英国国家森林公园是林业委员会向民众舆论妥协的产物。通过建立森林公园,林业委员会不仅改善了公众形象,还成为了提供户外娱乐的法定机构^⑦。

由此看来,面对汹涌而来的批评,林业委员会并非一味针锋相对。一方面,林业委员会作出放弃种

① *The Forestry Act 1945*, London: HMSO, May, 1945, p. i.

② John Sheail, *An Environmental History of Twentieth-Century Britain*, New York: Palgrave, 2002, p. 92.

③ Forestry Commission, *Report of the National Forest Park Committee 1935*, London: HMSO, 1935, p. 2.

④ K. Jan Oosthoek, *Conquering the Highlands: A History of the Afforestation of the Scottish Uplands*, Australia: ANU E Press, 2013, p. 106.

⑤ “National Forest Parks Movement Monday”, *The Times*, August 14, 1939.

⑥ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, 1943, p. 79.

⑦ John Sheail, *An Environmental History of Twentieth-Century Britain*, New York: Palgrave, 2002, p.98.

植的决定,缓和日益激化的矛盾;另一方面,顾及到民众对环保和公共活动场所的需求,及时转变林地利用方式,从单一树种种植转向环保、娱乐等多元化发展,在较大程度上考虑到了民众诉求。

(三)及时调整工作重心,保障战时木材供应

当第二次世界大战逐渐临近时,林业委员会决定调整工作重心,满足战时木材需求。林业委员会与其他政府机构密切合作,共同商定木材供应相关计划。为保障战时木材供应工作的有序开展,林业委员会分设为两个部门:森林经营部(Forest Management Department),负责履行委员会原来的正常职责;木材供应部(Timber Supply Department)负责解决战时木材需求^①。通过部门调整,林业委员会的工作重心主要转向木材供应。

为提高木材供应效率,林业委员会招募大量伐木工人。由于战争期间伐木工作加重,伐木工人严重不足,林业委员会开始招募工人。1939年至1941年,林业工人从14万人增长到44万多人^②,其中不乏女性工人团体。1942年妇女木材军团成立,数千名来自城镇的妇女在接受基本训练之后前往偏远地区,从事伐木、拖木等危险工作^③。据统计,战争爆发的头17个月里,木材产量增加了5倍^④。到1943年,仅苏格兰的木材生产量就已达200多万立方米^⑤。可见,林业委员会充分调动人员力量,担负起军事木材供应的重任,解决了战时木材需求的燃眉之急。

与此同时,从木材供应的长远计划出发,林业委员会认为,要实现“英国林业的理想规模”,既要“考虑紧急情况下的木材储备量”,也要“商讨和平时期的木材生产布局”^⑥。基于此,林业委员会着手制定未来林业管理政策,不仅包含未来种植面积的整体规划,也包括推进私有林地种植的构想。1943年2月,林业委员会向时任财政大臣金斯利·伍德爵士(Sir Howard Kingsley Wood)提交《战后森林政策报告》。同年6月,该报告作为白皮书提交给议会。报告提议将“500万英亩土地用于系统管理、开发森林,其中200万是战后的现存林地(主要为私人所有,过去30年里几乎都被砍伐),其余300万亩将通过国家种植裸露土地改造成为林地”,并指出这是“保证国家安全所必需的”^⑦。

二战期间,私有林地砍伐规模占总砍伐量的90%^⑧,这使林业委员会意识到私有林地种植对木材供应的重要作用。在林业专家希利(W. E. Hiley)等人的倡导下,英国并没有像其他欧洲国家一样严格控制林地种植,而是强调呼吁和鼓励私有林地者的种植^⑨。《战后森林政策报告》中指出,在植树造林这项大工程中,“国家是主要责任承担者,也要让私有林地所有者得到承担责任的机会”,“国家有必要得到私有林地所有者的帮助”^⑩。1943年11月,林业委员会向财政大臣提交补充报告《战后森林政策:私有林地》,明确指出“为积极参与种植的私有林地所有者提供经济援助”^⑪,具体提议包括:“每新种一亩林地可获

① E. G. Richards, *British Forestry in the 20th Century, Policy and Achievements*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2003, p. 7.

② Forestry and Land Scotland Head Office, “1939–1949: With War Approaching, Forestry Finds New Friends”, *100 Years of Forestry in Scotland*, [https://www.forestcentenary.scot/1939 to 1949](https://www.forestcentenary.scot/1939%20to1949), 访问日期:2021年6月2日。

③ N.D.G. James, *A History of English Forestry*, Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1981, p. 232.

④ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, January, 1943, p. 20.

⑤ Mairi Stewart, *Voices of the Forest: A Social History of Scottish Forestry in the Twentieth Century*, Edinburgh: Birlinn Ltd., 2016, p. 76.

⑥ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, 1943, p. 28.

⑦ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, p. 81.

⑧ Peter, “A brief history of the Forestry Commission”, *Woodlands.co.uk.*, January, 2015.

<https://www.woodlands.co.uk/blog/woodland-economics/a-brief-history-of-the-forestry-commission/>, 访问日期:2021年6月1日。

⑨ W.E. Hiley, “Swiss Forestry”, *Quarterly Journal of Forestry*, Vol. 33, 1939, pp. 159–163.

⑩ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy*, London: HMSO, 1943, p. 49.

⑪ Forestry Commission, *Post-war Forest Policy. Private Woodlands Supplementary Report by H.M. Forestry Commissioners*, London: HMSO, January, 1944, p. 4.

7.1 英镑的补助金”“五年后根据成本重新修订拨款金额”，等等^①。两份森林政策报告均阐述了战后林业管理新规划，强调了私有林地种植的重要性，成为英国私有林地新发展的转折点^②。

林业委员会秉承大局意识和全局观念，以国家安全为先，积极应对战时木材供应之急；同时思虑紧急状况下种植不足之况，谋划长远木材供应之需。通过林业政策调整，林业委员会完善木材需求规划，确立私有林地种植的重要地位，有利于保障树木种植工作有序进行。

综合而言，通过自身的调整与转型，林业委员会从独立公共机构转变成政府部门，形成了权责明晰、保障有力的新制度，为日后林业管理奠定了坚实的组织基础；单一的扩林目标转向兼容造林、提供娱乐设施等内容多维目标，林业管理功能呈现多元化趋势；国有林和私有林种植同步进行，木材供应规划纳入机构基本工作内容。在此基础上，林业委员会逐渐步入稳定的发展阶段并取得显著成效。直至 20 世纪末，英国森林面积从土地总面积的 6% 增加到约 10% (250 万公顷)，木材年产量从 150 万立方米 (大约在 1934 年至 1938 年) 上升至 900 万多立方米^③。

由上可见，面对诸多困境，林业委员会努力寻求资源储备和社会需求之间的平衡，在保证树木种植工作持续开展的同时，尽力满足或不损害民众、社会和国家利益，最终在一定程度上均衡不同群体的利益，平息了社会矛盾，其自身也得以走出困境，重获生机。

结 语

纵观二十余载经营之路，林业委员会自成立之初就备受内外困境烦扰，但最终通过转型摆脱危机并实现长远发展。从公共管理视域而言，林业委员之所以能够采取妥协与折中的态度，做到在种植工作中兼顾社会需求，是因为作为公共管理机构，林业委员会始终遵循公共性的管理理念，不以自身利益最大化为归宿，而以服务国家发展和公共利益为根本目标^④，权衡多方利益，创造良好的发展环境，在生态环境管理过程中发挥更大的社会效用。正因如此，林业委员会能够灵活应对重重阻碍而重获生命力。即便历经百年，林业委员会仍在英国林业管理事业中占据首要地位，为推进本土林地发展、满足国家木材供应提供着强有力的保障。

从 20 世纪上半叶英国林业发展及管理政策变迁的历程可见，在国家相关产业发展过程中，管理机构的权责不明容易引发矛盾与冲突。由此，根据时代环境的变化，灵活调整机构组织的目标与权责，才能有效化解矛盾冲突，进而为产业的健康发展提供保障，这也是英国林业委员会改革所带来的借鉴与启示。

(责任编辑:徐定懿)

① Forestry Commission, *Post-war Forest Policy. Private Woodlands Supplementary Report by H.M. Forestry Commissioners*, p. 6.

② Forestry Commission, *Thirtieth Annual Report of the Forestry Commissioners*, London: HMSO, 1950, p. 31.

③ E.G. Richards, *British Forestry in the 20th Century, Policy and Achievements*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2003, p. xviii.

④ 庄序莹:《公共管理学》,复旦大学出版社,2006年,第8页。