

2012 · 22

中国林科院林业科技信息研究所

2012年8月10日

美国推行的合作式自然资源管理

日本关于林业自然灾害的保险和融资制度

澳大利亚生物多样性保护战略 **2010-2030**

世界资源研究所推出的新在线工具支持打击非法采伐

韩国修订野生动物保护法

日本前首相菅直人出任民主党“森林林业调查委员会”会长

美国推行的合作式自然资源管理

侯元兆

本文介绍的是美国合作式自然资源管理理念。这是美国有效管理自然资源一个较新的管理思想，对于我们也有借鉴意义。

20年来，我国林业界引进过参与式林业管理概念。按照这个概念，就是分一些决策与管理权给各利益相关方，调动他们的积极性。而合作式管理，强调的主要是在政策制定和高层决策当中，要和社会沟通协商。当然，现实是沟通与协商越来越稀缺，而一把手的意志，甚至其喜好，比社会对利益的强烈表达来得更重要。这个趋势绝对有害。

这里，再引介合作式自然资源管理理念，看看外界是如何决策的。

前不久，北京中林联林业咨询公司与美国自然资源保护委员会（NRDC）在京举办了一次“合作式自然资源管理研讨会”。研讨会主要由美方几位专家介绍美国近年推行的合作式自然资源管理的概念和方法。

美国法律规定，涉及自然资源管理的决策、政策、工程等，都必须按照合作式的管理模式开展。那么什么是合作式管理，它是怎样操作以及具有什么好处呢？

一、何谓合作式管理

合作式自然资源管理，就是决策部门在充分的信息共享基础上开展与公众对话，达到优化政策的目标。合作式管理需要集合一定的人力、资源，包括设置一定的合作机构才能开展，最终是为了找到解决问题的优化方案。

在美国，政府决策者必须按照合作式管理的原则进行决策，也就是在决策前必须和社会进行充分的沟通。但是，这类合作式管理，实际上越来越多地是由非政府组织发起的。

美国把合作对象，也就是利益方，区分为3类：核心群体、积极响应的群体和一般公众（图1）。而核心群体又包括3方面：①在该事项

中，能造成重大影响的群体；②与该项决策相关的群体；③可阻止或确保决策实施的群体。关键是要与这3类人群对话，取得共识。

为什么要追求合作式管理呢？首先，决策者引入利益相关者是法律的规定，同时也是出于自愿。而利益相关者的参与也是自愿的。每一个群体参与其中都有自身的动机，只有与他们合作，才能达到政策的目标。

二、选择具体合作方式的因素

影响选择具体合作方式的因素有很多，如：利益冲突的类型；决策处于何阶段；决策的是国际问题、联邦问题、州问题、地方问题，还是一个项目？利益相关群体的人数以及他们是否具有某种组织性？最佳的合作管理模式是通过协商达成共识。为此，在做出最终决定之前，必须考虑公众的意见，但决策制定者须保有最终决策权。

适于合作式管理的一些情况是：利用传统的决策不一定能产生令人满意的结果；需要考虑的问题众多；核心利益相关者数量可控，且他们有代言人；利益相关者之间的利益相互交织；有为达成共识需要的充足时间和资源；决策者与其他利益相关者都赞成的合作方式等等。

三、合作式管理的案例

1. 美国林务局计划制定规则负责人 **Martha Twarkins** 介绍了林务局 2012 年计划制定的一项新规则是如何推进合作的。

林务局计划修改《计划制定规则》中的土地管理计划，就新规则的内容开展了强有力的合作对话。首先，林务局发布了一项议事规则，用 90 天的时间征求公众意见，还举办了一系列的会议向公众解释这些规则。

合作式管理决策活动包括：举办了国家科学论坛、召开了 4 次全国圆桌会议、33 场区域及地区圆桌会议、全国举办了 16 场部落咨商



图 1 合作式管理的 3 类利益相关方

会议、联邦跨部门研究工作组会议，美国林务局员工开放日，还有通过媒体、网络和广播等的宣传。

现在，林务局已收到 30 万份公众意见，对这些意见进行分析并作了回复，还发布了最终的环境影响报告书和规则。

2. 美国国家森林基金会副主席 Mary Mitsos 介绍了一项生态修复合作式管理。

该基金会成立于 1991 年，由国会创建，属于官办非政府组织。自 2001 年起，基金会一直致力于与公民共同管理国有林。主要活动方式是：资助项目、能力建设、技术援助、组织同行间的学习交流等。

那么，他们为什么也重视合作式管理呢？他们列举了一些理由：有很多事情从不同专业看往往会产生相互冲突的意见；公众价值观是多元的；生态“修复”是一种新概念，有不同的理解；合作式的决策有助于消除社区内部的深刻分歧；有助于解决生态、社会以及经济等多领域的问题。

他们理解的合作式管理是一个自愿的过程，众多利益相关群体，无论彼此间是否存在冲突，都自愿参与到对话中来，共同为促进自然资源管理出谋划策。合作式管理成功的因素有：要明确目标，要有一致认定的范围，要有共同的利益与责任，要有良好的沟通和相互包容，要有负责的代表，要平等参与，要一切透明，要有充足的资源与信息；要有优秀的、执中间立场的调解人；要灵活变通，等等。

3. 美国陆军工程兵团水资源研究所公众参与和冲突解决中心的 Maria Placht 介绍了美国水资源的合作式管理。

该机构隶属于美国陆军工程兵团，创建于 1775 年，其职责是：导航、减少洪水风险、供水、水力发电、应急管理、准许私人部门对水资源产生的影响、休闲娱乐、生态系统修复，等等。

他们为什么也对合作式管理感兴趣呢？据介绍，他们认为项目开发是一种双重责任，项目的运作和维护更需要联邦和地方的参与。因此，应提升决策品质，提高易实现性，促进实施中的项目的可持续性，

还有就是解决复杂的问题，需要不同的专长、权限和资金。

美国陆军工程兵团已要求公众参与以下一些项目：

- 防治水生物排泄物在 5 大湖和密西西比河之间的转移；
- 清除旧的已受污染的军事防御基地；
- 评估巴拿马运河的扩张对美国港口的影响。

公众参与和冲突解决中心拥有一个跨学科的 3.7 万人的团队，包括社会科学家、工程师、调解员与辅导员。它的目标是完成该中心使命的 5 大目标：咨询服务、能力建设、信息交流、研究、为总部提供政策支持。

注：本文根据 2012 年 7 月“合作式自然资源管理(Collaborative Governance for Natural Resource Management)”美方报告整理。

日本关于林业自然灾害的保险和融资制度

日本《现代林业》2012 年第 1 期报道，日本是台风、暴雨和地震等自然灾害频发的国家，一旦发生大规模的自然灾害，不可避免地对生活和经济造成重大影响。特别是林业，经过长年抚育的山林如果受灾其影响极大。例如，2011 年 3 月东日本发生的大地震使林业损失惨重，9 月的 12 号台风仅奈良县的林地受灾总额就达 300 亿日元以上，恢复最少需要 10 年。

尽管发生巨大灾害的几率不高，但山林受灾后，仅凭林业经营者的自身力量很难度过难关。以下有代表性的森林保险和融资制度等有助于林业经营者的灾后恢复。

一、森林国营保险

国家财力有限，所以当遭受自然灾害时依靠国家补偿损失是不现实的。因此，林业经营者要采取预防措施。

森林国营保险是国家依据《森林国营保险法》以林业为对象的受害保险，不受树种、林龄及面积等的限制，但不包括竹林和没有人为

干扰的天然林。如果参保，当山林一旦遭受自然灾害，可以在参保规定的保额范围内弥补损失。但是，以下几种情况不与支付保额：①发生的倒木等可以恢复；②无须补植，不妨碍成林的轻微损害；③因造林技术不当或病虫害等造成的损害；④新造林6个月内发生的枯萎损害等。

林业经营者在预防自然灾害时应首先考虑参加森林国营保险。其保险范围是火灾、水灾、风灾、冻害、雪灾、旱灾、潮灾及火山喷发8种，需注意的是地震灾害不在保险范围内。保期以1年为单位可以自己选择。保额（合同额）分为标准额和个别评价额，标准额是合同的最高限额，根据不同树种和林龄而定。每年的保额（合同额）分为随着森林的生长增加金额的变动制和一定金额的固定制2种。保费可以选择一次性支付或每年分期支付。

二、天灾融资制度

即使参加了国营森林保险，仅依靠保险金还不足以弥补损失。为了支持受灾的林业经营者，日本建立了低息一定金额的融资制度。其中之一就是根据《关于对受天灾危害的农林渔业者的资金融通临时措施法》（简称天灾融资法）的融资。

当自然灾害造成木材和林业用种苗等其他林产品所受损失相当于常年林业收入10%以上，林业设施被冲走或损坏等造成的损失相当于设施评估额50%以上时，受灾人经认定后可以向市町村村长申请融资。

借款额度在相当于损失额45%和200万日元（北海道为350万日元，受害人是法人的为2000万日元）两者之间选择较低的数额。借款利率和偿还期因损失程度不同而各异，年利率最高为6.5%，最低不超过3%。偿还期最长6年，但当遭遇到国家认定为重大自然灾害时，根据有关规定借款额度和偿还期可以放宽限制。

三、日本政策金融公库融资

除天灾融资制度外，面向受灾林业经营者的低息融资制度还有日本政策金融公库的贷款制度。

日本政策金融公库是根据《株式会社日本政策金融公库法》，由国家出资设立的金融机构，其目的之一是通过农林水产业者的资金支持促进国家健康发展和提高国民生活水平。

在日本政策金融公库的融资中，遭受自然灾害的林业经营者可以利用农林渔业安全保障资金。当出现林业经营收入与上期相比减少10%以上等情况，并且在满足一定条件的情况下可以申请此项融资。原则上，借款额度为600万日元，还款期10年之内，本金最长可以宽限3年归还。年利率较低，为0.85%。此外，还有恢复受灾林业设施的农林渔业设施资金、恢复林道和造林的林业基础整備资金等融资制度。

四、基于重大灾害法的灾后恢复补助

除以上对林业经营者的直接援助外，作为间接援助，还有国家对都道府县灾后恢复给予的补助。

根据《关于为应对重大灾害特别财政援助等法律》(简称重大灾害法)，当自然灾害对经济造成显著影响，认为必需对受灾人进行特别援助时，国家可以发布政令将此场灾害指定为重大灾害。当都道府县从事林道恢复、采伐和搬运受害木、采伐迹地造林等灾后恢复作业时，国家可以补助部分所需经费。对受灾的林业经营者来说，这虽然不是直接的补助，但用国家发放的补助资金能使灾后恢复工作进行顺利，对周边的林业经营者也是有好处的，所以说虽然是间接的，但也是一项对受灾人重要的援助制度。 (李 星)

澳大利亚生物多样性保护战略 2010-2030

据 environment.gov.au 网站日前消息，澳大利亚生物多样性保护战略 2010-2030 (以下简称战略) 是未来几十年保护国家生物多样性的指导框架。这一战略目标是迅速恢复澳大利亚生物多样性的健康和活力，其价值在于维护自己的权利和对人们生存的重要贡献。

生物多样性是所有生命形式的多样性，包括以下 3 个组成部分：
①遗传多样性（各种植物、动物和微生物中的遗传信息）；②物种多样性，③生态系统多样性（各种生境、生态群落和生态过程）。生物多样性发生在地球上所有的环境——陆地、水域和海洋。生物多样性也不是一成不变的，它是不断变化的。它可以增加遗传变化和进化过程，它可以减少导致人口减少和灭绝的威胁。

保护生物多样性是维护地球上的生物生命支持系统的重要组成部分。所有的生物包括人类，取决于这些生命支持系统，为生活的必需品。例如，我们需要氧气、洁净的水、肥沃的土壤、粮食生产、住房和燃料等。这些必需品，可统称为生态系统服务，是我们的身体、社会、文化和经济福祉的基础。

生态系统服务功能是支持生物多样性及其属性，包括个人和物种的数量，以及他们的相对丰度、组成和相互作用。生态系统服务可以分为以下 4 类：①供应服务（食品、纤维、燃料、淡水等）；②文化服务（精神价值、娱乐价值和审美价值、知识系统等）；③配套服务（初级生产、提供栖息地、养分循环、大气中的氧气生产、土壤的形成和保留等）；④调节性服务（授粉、种子传播、调节气候、虫害和疾病调节、水净化等）。

适应能力是生态系统能力之一，可以应对各种变化和干扰，但保留了其基本功能和结构。澳大利亚的生态系统适应能力正在减弱，并受到以下威胁：栖息地的丧失、退化和破碎化；外来物种入侵；不可持续地利用和管理自然资源；水环境和水流量的变化；改变防火制度和气候变化问题。要适应这些和其他受到威胁的生态系统，需要一个健康的个体、物种和种群的多样性。

该战略是政府、企业和社会各界在未来几十年保护生物多样性的一个框架，它将指导我们努力实现健康和灵活的生物多样性。

该战略分为 3 个部分：设置背景、优先行动、实施和行动。设置背景部分描述了生物多样性的减少和我们面临的危机，简要说明为什

么我们必须改变我们目前的做法，并采取更可持续的经济和生活方式。概述了澳大利亚第一个生物多样性保护国家战略（DEST1996）。

优先行动部分确定了 3 个国家优先采取的行动事项，以有助于遏止澳大利亚的生物多样性下降。

这些行动的重点是：

- 通过所有的澳大利亚公民保护生物多样性，使生物多样性成为主流，提高土著参与程度，加强战略投资和伙伴关系；
- 建设气候变化中的生态系统适应能力，保护多样性，维护和建立生态系统功能，减少对生物多样性的威胁；
- 通过取得可衡量的结果，改善和分享知识并提供有效的保护措施，实施强有力的国家监测、报告和评价。

实施和行动部分说明了有关实施细节，并确定了一系列的行动，这将有助于实现我们的成果和目标。这些行动将在不同民族、国家、地区和地方各级开展。

该战略作为政策的“保护伞”，比其他的国家框架更具体，如澳大利亚原生植被管理和监测国家框架（NRMMC 1999）、澳大利亚杂草战略（NRMMC，2007 年 a）、澳大利亚佩斯动物战略（NRMMC 2007 年 b）和澳大利亚国家储备系统 2009-2030 年战略（国家储备系统 2009 年工作组）。该战略也是澳大利亚国家、地区、地方政府和私营部门保护生物多样性的不同组合方法的指导政策框架。

实施该战略将涉及更新现有的方案和明确优先次序的新投资以填补空白，并解决出现的新问题。要想成功就需要加大政府之间以及公共和私营部门之间的整合力度。考虑到这一点，行动的首要任务，突出了私营部门在生物多样性保护与利益相关者的工作可能会受到不利变化的影响的重要性。

澳大利亚自然资源管理部长理事会（NRMMC）负有监督实施战略的总体责任，并于 2015 年正式审查和评估实施该战略的进展情况，届时也会考虑是否应该修订战略目标或其他元素。该战略包含 10 个

国家第一个 5 年中期目标。各级政府将继续在该战略的最初几年开展工作，以满足 3 个优先行动，评估这些目标的适用性。

澳大利亚到 2015 年的国家中期目标如下：

1. 实现澳大利亚公民和公营及私营机构参与生物多样性保护活动的数量增加 25%；
2. 实现生物多样性保护的就业和土著人民的参与增加 25%；
3. 实现生态系统服务互补的市场价值倍增；
4. 增加自然栖息地 60 万 km²，主要用于跨越陆地、水域和海洋环境的生物多样性保护管理；
5. 恢复 1 000 km² 零散的景观和水生生态系统，改善生态链；
6. 建立 4 个大型合作关系，并改善生态链；
7. 将陆地、水域和海洋环境受威胁的物种和社区受外来入侵物种的影响至少减少 10%；
8. 重点开展国家商定的与生物多样性保护相关的科学知识指导研究活动；
9. 所有司法管辖区研究的有关法律、政策和方案，要最大限度地与澳大利亚生物多样性保护战略相适应。
10. 建立国家生物多样性长期监测和报告制度。 （李 星）

世界资源研究所推出的新在线工具支持打击非法采伐

加拿大新闻网 2012 年 6 月 27 日报道：世界资源研究所（WRI）今天宣布推出林产品合法性风险信息工具。这是一个获取全球信息的开放型网站，旨在协助买家确保林产品的合法来源。该风险工具是森林合法性联盟的一个项目，部分资金来自可持续林业倡议（SFI）的保护和社区合作资助计划。该工具也得到了美国国际开发总署的支持。

WRI 高级研究员亚当·格兰特（Adam Grant）表示，我们希望这个风险信息的信息能使林产品供应链的审查更加简便和廉价，同时提

估和处理，如非法采伐作业。WRI 风险工具将有助于项目参与者提出恰当的问题并得到他们需要的信息，做出明智和负责任的采购决定。

该风险工具的目标是：

- 汇集来源国所有的相关法律法规；
- 提供一些最常用的交易或具有商业价值的木材树种的有用信息；
- 提供当地权利机构、行业协会和民间社团组织的联系信息，以便买家在采购过程中咨询相关问题；
- 解释一些经常遇见的合法性政策。

该风险工具可在网站<http://www.forestlegality.org/risk-tool>在线使用。该工具提供了林产品来源地和买家可能遇到的各种问题的详细信息，提高市场透明度。我们很高兴与 SFI 及其它伙伴合作，帮助林产品供应链的参与者提高认识并掌握这一实用、互动、免费的风险工具，使他们能够以谨慎的行动将非法采伐林产品排除在市场之外。

非法采伐是一个重要的国际问题，备受全球林产品买家关注。研究估计非法采伐占全球木材贸易总量的 1/10 以上，每年的贸易价值超过 150 亿美元。美国和欧盟两个最大的林产品进口地区，都通过立法，严禁进口在原籍国非法采伐的林产品。

SFI 首席执行官 Kathy Abusow 表示，SFI 产销监管链和纤维原料需求，要求项目参与者对有争议的境外纤维来源进行评息，可以按国家或物种查询，以获得具体信息。将来，该工具还将提供互动的供应链分析工具，如决策树。 (马文君)

韩国修订野生动物保护法

韩国环境部 2012 年 5 月 31 日消息，环境部宣布将重新研究濒危野生动植物物种名单，修订野生动植物保护法。根据修订后的保护法，指定为濒危物种的野生动植物将由 221 种扩大到 246 种。

韩国水原树蛙 (Hyla suweonensis)、朱鹮 (Nipponia Nippon)

等 57 个物种被指定为新的濒危物种，这些物种的非法偷猎、收集、流通和保管将被严格禁止。另一方面，已经灭绝的日本海狮(*Zalophus californianus japonica*) 和在韩国消失的黄芪 *Astragalus membranaceus* 等 32 个物种从濒危物种名单中删除。被偷猎的 8 种鸟类将被指定为应受保护的野生物种，进行相应管理。根据专家的意见，对栖息地分布面积受限或数量少的物种必需进行可持续管理，因此鹤 (*Ciconia boyciana*) 等 189 个物种再次被指定为濒危物种。其中将 3 种动植物从需要保护等级 II 提高到 I，另外被认为已经灭绝但仍列为保护对象的东北虎 (*Panthera tigris altaica*) 等 3 个物种仍在名单中。修订后的保护法明确规定了禁止食用 (从 32 种减至 31 种)、禁止偷猎 (从 486 种减至 485 种) 和允许贸易 (从 688 种减至 574 种) 的野生动物名单。

环境部为提高濒危物种指定的有效性，计划在 2012 年 6 月公布的野生动植物保护法修正案中，新增加拟指定监测物种方案等内容。

(李 星)

日本前首相菅直人出任民主党“森林林业调查委员会”会长

据日本林政新闻网 2012 年 3 月 22 日报道，日本民主党新成立了“林业咨询委员会”，前首相菅直人出任会长。3 月 14 日召开会议，就森林和林业的再生问题与有关省厅和机构进行了跨部门的讨论。菅直人对生物质能利用表示了强烈的关心，此外还对人才培养、扩大国产材开发利用以及木造住宅等进行了广泛的讨论。

(李 星)

【本期责任编辑 李 星】