

2013 · 7

中国林科院林业科技信息研究所

2013 年 3 月 10 日

日本林业管理体制与借鉴

日本“国有林管理经营基本计划”变更

日本林政审议会

北美森林与林业近况

布基纳法索森林资源与人工造林

刚果盆地森林基金资助中非 10 国建立森林监测系统

赞比亚准备终止木材出口禁令

日本林业管理体制与借鉴

王登举 白秀萍

日本是位于亚洲大陆东岸外的太平洋岛国，与韩国、朝鲜、中国、俄罗斯、菲律宾等国隔海相望，陆地面积 37.79 万 km²。人口 1.28 亿（2011）。境内多山，山地成脊状分布于日本的中央，将国土分为太平洋一侧和日本海一侧，山地和丘陵占总面积 71%。日本四面环海，属温带海洋性季风气候，终年温和湿润，水热充足，适合树木生长。

日本是资源贫乏的国家，原油、天然气等一次能源及食品、原材料等主要依靠进口，但日本制造业十分发达，汽车、电器、机械、化学制品等都是主要的出口商品。日本从上世纪 70 年代起一直保持着世界第二经济大国的地位，直至目前仍是世界第三位的经济大国。雄厚的经济和科技实力为日本林业的发展提供了有力支持，但另一方面，林产品生产成本高、林业劳动力短缺等问题也给林业带来很大的负面影响。

一、森林资源

日本现有森林 2 510 万 hm²，森林总蓄积量为 44.3 亿 m³。单位面积森林蓄积量为 176 m³/hm²，高于世界平均水平 111 m³/hm²。森林覆盖率高达 67%，是森林覆盖率居世界前几位的国家之一。

在森林资源中，天然林面积为 1 475 万 hm²，蓄积量为 17.8 亿 m³，分别占总量的 59%和 40%；人工林面积为 1 035 万 hm²，蓄积量为 26.5 亿 m³，分别占总量的 40%和 60%。从森林所有制结构看，国有林 769 万 hm²，占 31%；公有林 283 万 hm²，占 11%；私有林 1 453 万 hm²，占 58%。

在过去的 40 多年里，日本森林资源在面积保持基本不变的情况下，实现了蓄积量的持续加速增长，其中人工林蓄积量从 5.6 亿 m³增至 26.5 亿 m³，占全国森林蓄积增长总量的 82%。从各龄级人工林面积看，现有林龄结构已从 10 年前 35 年生以下占 70%降至 33%，而 36 年生以上近熟人工林和 50 年生以上成熟的高龄级林木资源已占到 2/3。随着

森林资源的持续增长和大部分林木资源已进入采伐利用阶段，现在乃至今后的一个时期，日本可采伐林木资源的潜力是巨大的。

二、林业产业

据日本 2012 年出版的《平成 23 年度森林·林业白书》（《2011 年度森林·林业白皮书》）统计，日本国内生产总值（GDP）2009 年为 470.937 万亿日元，其中林业产值为 3870 亿日元，占 0.08%；纸和纸浆、锯材和木制品加工业产值为 3 万亿日元，占 GDP 的 0.64%。林业第一和第二产业产值合计为 3.394 万亿日元，占全国 GDP 的 0.72%。日本林业和木材加工业在 GDP 中的占有率 1990 年为 1.25%，2000 年为 1.07%，但近 5 年降已至 0.7%左右。

日本的林产品主要包括原木、锯材、人造板、纸浆/木片等。其中，工业原木生产量近 10 年来浮动在 1600 万~1700 万 m³左右。另一方面，日本又是木材消费大国，工业用木材的年需求量在 20 世纪 80-90 年代为 1 亿 m³左右，进入 21 世纪以来，大致保持在 8000 万~9000 万 m³左右。2008 年以后受世界金融危机影响，木材需求量减少到 6000 万~7000 万 m³左右，其中国产原木供应量约为 1600 万~1700 万 m³。2009 年木材自给率提高至 27.8%。

三、林业管理体制

二次大战后，日本由君主立宪制改为议会内阁制的代议民主制，实行立法、行政、司法的三权分立和“地方自治”原则。在中央与地方的关系上，虽然宪法和法律限制中央对地方的统制监督权，但中央仍然对地方实行严格的监督和指导。如地方议会制定、修改或废除条例必须报自治省大臣核准；制定预算必须符合中央预算规定的比例；各项公共事务的管理应受相关省大臣监督；总理有权直接罢免地方行政首长等。

在日本林业管理体制中，林野厅是中央一级的林业行政机构，隶属于农林水产省。林野厅负责管理全国的林业和经营管理国有林，对地方林业给与指导和扶持。在地方一级，都道府县（相当于我国的省级）和市町村（相当于市县区级）2 级自治政府内设有林业管理部门（林政科

或林务科)，负责管理其辖区内的林业工作。

由于日本实行地方自治，所以林野厅和地方政府林业管理部门之间并非行政上的上下级关系。但是，日本建有全国森林计划体系，即林野厅制定全国森林发展计划，地方政府按照该计划制定都道府县森林发展计划和市町村森林发展计划，并逐级推进全国森林计划的实施。国家就是通过这个计划体系指导地方林业发展和实现全国林业发展目标。

林野厅的组织结构由内设机构、附属机构和地方分支机构 3 部分组成。内设机构包括森林政策规划司、森林经营管理司和国有林业局，各司局下设若干个处室。附属机构包括森林技术综合培训机构和林业机械化中心。林野厅在全国各地还设有 45 个分支机构，包括事务所 7 个、森林管理事务所 8 个、森林管理局 7 个和森林技术中心等机构 23 个。7 个森林管理局又下设 98 个森林管理署。

日本林业管理的特点是，国有林由林野厅及其派出机构——森林管理局和森林管理署负责管理，私有林由地方政府和森林组合等加以管理。林野厅管理国有林，对私有林经营不予干涉。但是，国家通过森林计划体系指导私有林发展，对私有林的经营加以引导、扶持和调控，以使私有林在全国森林经营的总体目标和规划中发挥其应有的作用。

四、其他与林业相关的管理职能

在日本，森林、林业和木材产业归林业部门管辖，而湿地、自然保护区、自然公园等其他与林业相关的管理职能多数归口环境省管辖。具体管理职能为：原生自然环境保护区、野生鸟兽保护区、湿地保护区均由环境省直接规划、设立和管理；一般自然环境保护区由所在地方政府提出申请，环境省批准设立，由地方政府负责管理；稀有濒危物种栖息地保护区分为环境省直属和农林水产省直属 2 种管理模式，但最终均由环境省批准设立；自然遗产保护区、天然纪念物保护区的设立由文部科学省提出规划、环境省备案，文部科学省负责管理。

国立公园由环境省直接规划、设立，由国家投资建设和保护，由环境省派出机构——分布在全国 7 个区域的地方环境事务所具体负责管

理。国定公园由地方政府提出规划和申请，环境省批准设立，由地方政府负责管理。都道府县自然公园则由各地方政府自行规划、设立并管理。

日本虽然没有荒漠化土地，但因其有广阔的海岸沙丘分布，在防沙治沙技术方面积累了一定经验，同时又有雄厚的经济实力，故日本政府把《荒漠化公约》的履约工作也放在环境省，主要负责对发展中国家荒漠化防治提供技术援助和项目支持等。

当然，在林业用地范围内设立的保护林、防护林则由林野厅自行规划、指定和管理，并负责对纳入此范围的私有林给予经济补偿等。

五、经验借鉴

日本林业行政历史悠久，林业的法律法规体系和管理体制比较完善。从日本林业管理体制来看，有以下几点值得借鉴：

1. 通过自上而下的森林计划体系指导全国林业发展，所有的林业政策都是围绕这一计划体系展开，既体现了国家林业发展的总目标和为实现该目标的各级规划，又提高了林业政策的针对性。

2. 改革国有林经营管理体制，削减机构和人员编制，引入管理和经营分离的新机制，将部分业务委托给民间实施，在很大程度上减轻了国有林经营管理的负担，使国有林机构更多地行使管理的职能。

3. 通过政策扶持促进私有林发展。在以私有经济为基础的日本，政府对私有林的宏观管理主要是通过政策措施引导和经济杠杆调节，很少用强硬的行政干预手段。日本政府对私有林的扶持主要体现在：以财政补贴、信贷支持、税收优惠为核心的经济扶持；以森林国营保险和森林灾害共济事业为代表的风险抵御体系；对森林组合等林业合作组织的扶持；以林业专业技术员和林业普及指导员为核心的技术服务体系；以IT技术应用为代表的信息服务等。

从日本森林管理体制可以看出，国有林管理精简了机构，压缩了编制，引入了管理和经营分离的新机制。对私有林管理采取政策引导、经济扶持和服务体系相结合。由此得到启发，应强化国家对林业的管理和服务的职能，促进各种所有形态下的森林经营与管理。

日本“国有林管理经营基本计划”变更

《日本林业》2012年10月25日报道，日本林野厅已经向10月11日召开的林政审议会提交了关于国有林管理经营基本计划（简称基本计划）修订草案。11月听取公众意见，12月经林政审议会答辩，决定计划的变更。

日本林野厅网站2012年12月19日报道，农林水产省当日通过了新的“国有林经营管理基本计划”（基本计划）。此次基本计划的变更，是依据2012年6月公布的关于修订“国有林野法”，在基本计划的计划事项中补充了关于“民有林经营及保护基本事项”等内容，旨在使民有林与国有林携起手来共同开展森林经营与保护。

1. 国有林基本计划修订的背景

基本计划是由农林水产省大臣每5年制定一次为期10年的计划，旨在明确国有林管理经营基本方针。现行的计划是2008年修订的。

2011年6月，政府公布了“关于修订维持增加国有林公益机能的国有林管理经营法等法律”。由于该法律中关于国有林事业从特别会计转变为一般会计以及管理经营基本计划的部分内容也得到了修改，所以国有林基本计划也要做出相应的变更。

2. 国有林基本计划的要点

国有林作为“国民的森林”，要推进与民有林政策一体化的管理经营，进一步有计划地实施如下各项工作：

1) 进一步推进重视公益机能的管理经营。①按照应该重视的功能划分为5种类型，作为公益林加以管理经营；②通过合理的管理经营对防止地球变暖及保护生物多样性做贡献；③灵活利用维持增进公益功能的协议制度，推进与国有林相邻和夹杂在国有林中的民有林一体化经营和保护。

2) 对森林和林业做贡献。利用国有林的组织机构、技术力量和资源，培育林业事业体，推进与民有林携手开展的森林经营，大力支持稳定供给林产品的民有经营，对日本森林和林业再生做贡献。

3) 对“国民森林”的管理经营和地区振兴作贡献。①将属于国民财产的国有林作为更加开放的“国民的森林”加以管理经营；②推动在可再生能源发电领域的利用；③通过海岸防护林的恢复、灾后重建木材的供应、国有林消除核污染等，对东日本大地震的灾后重建和振兴作贡献。
(白秀萍)

日本林政审议会

日本林政审议会是依据日本《森林·林业基本法》(2008年5月23日最终修订)第七章第29~33条规定，由日本农林水产省设置的一个林业咨询机构。该审议会除了依据此法规定履行其权限内的事务，还要针对农林水产大臣或相关各大臣的咨询，调查审议关于此法律实施的重要事项，并向农林水产大臣或相关各大臣陈述其意见。此外，审议会还应根据《森林病虫害防治法》、《国有林野管理经营法》、《森林法》、《保安林管理临时措施法》、《为促进强化林业经营基础等资金融通暂定特别措施法》、《森林保健功能增进特别措施法》、《林业劳动力确保促进法》以及《中小企业和农林渔业者合作事业活动促进法》等法律的规定，履行其权限内的事务。

《森林·林业基本法》规定，林政审议会由30人组成，委员由农林水产大臣从此法律规定事业的资深专家中任命，为非通勤人员。政令规定的审议会职员，由农林水产大臣任命。此法还规定，在审议会认为为完成所掌管事务有必要时，可要求有关行政机构负责人提供资料、表明意见，并要求提供必要的协助。除此法规定的内容外，审议会的组织、所管事务及运行等必要事项，由政令规定。

林政审议会是日本讨论解决林业问题一个智囊团和议事机构。2011年该审议会共召开了19次会议，讨论的议题涉及到日本林业的各个方面，其中绕国有林问题就召开了9次会议。日本林业发展的规划、政策和相关法律的修改都要经过林政审议会讨论决定。
(白秀萍)

北美森林与林业近况

FAO《世界森林状况 2011 年》报道了北美森林和林业近况，主要内容如下：

1. 北美森林面积

截至 2010 年，北美的森林面积占土地面积的 34%（森林覆盖率），占世界森林的 17%。与 1990 年比，北美地区的森林略有增加。这是由于近 20 年来，加拿大的森林面积不变，墨西哥的森林面积减少了，但美国的森林面积增幅较大，超过了墨西哥减少的部分，因此北美整体上森林面积略有增加。

在全世界，人工林占森林总面积的 7%。在北美，人工林占 6%，为 3700 万 hm^2 。北美人工林占世界人工林的 14%。在森林面积中人工林的占有率为加拿大 3%、墨西哥 5%、美国 8%。这 3 个国家的人工林面积均处于增加的状态，而且这 3 国的森林生物量也都呈增长的趋势。

2. 北美森林——生物多样性和保护功能

截至 2010 年，北美拥有世界原始林的 25%。原始林在北美森林面积中占 41%。在加拿大和墨西哥，分别有 53% 的森林被划为原始林，在美国为 25%。从北美全体来看，过去 10 年原始林面积略有增加。这是由于国家保护天然林、推行避免人为干扰政策的结果。

北美将 15% 的森林划为生物多样性保护林。这类森林美国最多，占其森林面积的 25%，墨西哥占 13%，加拿大占 5%。过去 20 年里，生物多样性保护区在加拿大没有变化，但在墨西哥有所增加，在美国有所减少。整个北美地区，森林的 9% 被分类为保护林。这类森林在加拿大占 8%，在墨西哥占 13%，在美国的占有率居加拿大和墨西哥之间。

在北美，土壤及水源的保护，写进了以合理的森林管理为目标的森林法及森林政策和法规中。即，由于土壤及水源保护是在制定森林计划及开展森林作业时应考虑的主要事项，因此不能规定哪里是土壤及水源保护林，而包含这些目的的森林广泛存在。由于制定有相关的法律、规

则及政策，森林得到了保护，但这些地区并非法律规定的，也没有在土地利用图上标明。因此，不能将保护土壤及水源的森林分割开单独表示，而应划入多种用途林。

3. 北美森林——生产和社会的功能

截至 2010 年，北美约 14%的森林为生产林，与世界平均占有率 30%相比，北美生产林的占有率是很低的。北美生产林的 93%分布在美国。在美国，森林中有 30%是生产林，在墨西哥有 5%，加拿大有 1%为生产林。在北美，多种用途林占 68%，因此很多情况下都有木材及非木材林产品的生产。多种用途林的占有率在美国等 3 国之间有很大差距。其中，墨西哥占有率最低，为 46%；加拿大最高，为 87%。实际上，从生产林和多种用途林的合计面积来看，可以认为北美是主要的木材供应区。

在北美木材产量中，燃料材仅占 10%~15%，其余是用于木材加工及纸浆生产的工业原木。从长期变化来看，在北美尤其在加拿大和美国，过去 40 年里木材生产量时常有增有减，这表明森林所有者及森林管理者能够在市场需求及价格变化的情况下迅速调整木材供应量。最近，美国经济不景气及住宅建筑业萧条，工业原木生产迅速减少（约减少 30%）。另一方面，关于非木材林产品的信息很少，仅从已经掌握的信息很难做出什么结论或阐明其动向。在已有报道的非木材林产品中，包含有圣诞树及枫树相关产品、松脂、毛皮、果品等主要产品。木材价格从 1990 年到 2005 年增长坚挺，但 2005 年以后急剧下降。

最后，从北美各国就业于森林初级产品生产（从采伐到锯材）行业的固定人数来看，美国从 1990 年到 2005 年持续减少，加拿大从 1990 年到 2000 年增加 18%，而后从 2000 年到 2005 年减少 20%，墨西哥没有提供相关数据。

（白秀萍）

布基纳法索森林资源与人工造林

布基纳法索是非洲西部的内陆国，东北与尼日尔为邻，东南与贝宁

相连，南与科特迪瓦、加纳、多哥交界，西、北与马里接壤。属热带草原气候，年平均气温 27℃。国土 27.42 万 km²，人口 1 700 万（2011 年）。首都瓦加杜古，人口 141 万（2010 年估计）。官方语言为法语，并有莫西语等多种地方语言。布基纳法索人口密度很高，为 50 人/km²。识字率略高于 20%，为世界最低。根据 2007 年 UNDP 的资料，布基纳法索是世界 177 个国家人类发展指数排名中的第 176 位，是最不发达的发展中国家之一。

一、自然环境与森林

日本《海外森林与林业》2012 年 6 月报道，布基纳法索的自然植被以年平均 600 mm 降雨量线为界，大致可分为北部萨赫勒地带和南部苏丹地带 2 个自然植被地带。而且，这 2 个地带因气候及植物相又被分为北萨赫勒、南萨赫勒、北苏丹和南苏丹 4 个自然地带。白沃尔特河和黑沃尔特河贯穿国土进入加纳。包含布基纳法索在内的萨赫勒地区在 1970 年大干旱以后，沙漠化和森林减少及退化依然是严重问题。

在布基纳法索很难获得可信度高的统计数据，但根据卫星图像解析推测，2002 年布基纳法广义的林地面积为 1 331 万 hm²（占国土 49.2%），其中大部分为稀树草原或草原性疏林；狭义的森林面积仅为 88 万 hm²。

据 FAO 统计，在 1990-2000 年，有 2.4 万 hm² 森林消失。森林减少和退化的原因是降雨量减少等自然原因和人口增加及贫困引起的人为原因。主要包括：①休闲农耕体系的破坏和农耕土壤的荒废；②棉花种植面积扩大导致大规模耕地被挪用；③林火造成森林消失；④无计划放牧导致土地荒废；⑤薪炭材过度采伐以满足城市的能源需求；⑥城市周边住宅区扩大。

农村人口占全国人口 90%，他们在很大程度上依赖于以森林为主的自然资源，令人担忧的是过度采伐和放牧造成的森林减少、土地劣化等将会引起荒漠化，使当地居民的生活环境进一步恶化并加剧贫困。

布基纳法索的森林主管部门为林务局，该局是环境和持续发展部森

林和野生动物总局下设的一个局。

作为森林和自然资源持续管理的政策和法律，布基纳法索制定有“国家森林政策（1995年）”、“森林发展国家计划（1996年）”和“森林法（1997年）”，并通过这些政策和法律推进了制止森林减少和退化的对策。2007年制定了应对气候变化的国家应对行动计划（PANA），正在从适应和减缓气候变化对策的观点，谋求保护森林和推动造林。

二、植树造林与苗木生产

布基纳法索的植树造林运动，在以村落为单位的社区和州、国家的各个层面上有计划地推进，包括农户等个人造林和 NGO 等开展的造林。尽管没有可信度高的统计数据，但估计全国每年造林面积约 1.3 万 hm^2 。用于造林的苗木每年为 1 000 万株左右。苗木生产是支撑造林的重要支柱。从 1992 年开始确立了以民间为主体作为农民的副业开展苗木生产的政策，现在每年苗木产量的约 80% 是民间生产的，其余 20% 由州等公有苗圃生产。

布基纳法索环境和可持续发展部为生产苗木以支撑造林活动，于 2007 年制定了“苗木生产国家战略”。其主要目的是对防止沙漠化措施、保障粮食安全、减少贫困做贡献。其战略目标包括：①通过苗木生产者的组织化和技术的提高，改进苗木质量和扩大销售；②推进适应各地区树种的苗木生产；③通过改善地方苗圃等基础设施，提高苗木生产的效率和效益；④可行的造林活动建议。

但是，农村社区及民间的苗木生产存在着如下问题：①不能确保苗木的销路和市场；②关于苗木需求的信息不足；③苗木的品质不好；④苗木生产材料难以保障；⑤尚未建立国家对生产者的支援体制；等等。

至此，布基纳法索政府通过有用树种的引进、地方苗圃的修订计划、国家森林种子中心支援计划等，扩大苗木产量，推动了苗木生产的发展，但在民间苗木生产者的组织化、苗木质量的提高及流通体制的建立、高效的苗木生产计划的制定和监控等方面，还有诸多问题等待解决。对此，实现“苗木生产国家战略”是当务之急的课题。为此，日本国际协力事

业团（JICA）自 2009 年 4 月开始在布基纳法索实施了预期 3 年的“布基纳法索苗木生产援助项目”。（白秀萍）

刚果盆地森林基金资助中非 10 国建立森林监测系统

由挪威政府和英国政府通过非洲开发银行建立的刚果盆地森林基金，正在资助一项帮助中部非洲 10 个国家建立先进的森林监测系统的地区性项目。该项目的内容主要是资助这些国家采用遥感技术判断森林覆盖率及其变化，以及判断该地区森林中的碳储存情况。项目总额为 610 万欧元，将由联合国粮农组织、中部非洲森林委员会和巴西国家空间研究院共同管理，涉及的 10 个国家是布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果（金）、刚果（布）、赤道几内亚、加蓬、卢旺达以及圣多美和普林西比。该项目还将帮助这些国家为在各自国家内建立森林监测系统制定预算计划书。该项目是 REDD+ 的一个组成部分，也将有助于这些国家加强区域合作和经验分享。（周吉仲）

赞比亚准备终止木材出口禁令

据国际木材贸易在线杂志（www.ttjonline.com）2013 年 1 月 11 日消息，赞比亚正准备终止有关木材出口的禁令。赞比亚自然资源部长在一个植树项目的启动仪式上公布了这一消息。当初木材出口禁令的颁布主要是为了应对赞比亚居高不下的毁林现象，有关人士认为，在某些条件具备时，应废除该禁令。（胡延杰）

【本期责任编辑 白秀萍】