

世界林业动态

2014 · 25

中国林科院林业科技信息研究所

2014 年 9 月 10 日

联合国粮农组织强调乡土树种对生态系统恢复的重要意义

国际林业研究中心呼吁提高小型林业企业木材的合法性

亚非拉地区的社区林业发展情况及其对 REDD+ 的借鉴意义

越南庆和省 106 种珍稀动植物被列入遗传资源保护名单

安哥拉中部高原森林濒危

几内亚比绍共和国政府暂停木材出口

联合国粮农组织强调乡土树种对生态系统恢复的重要意义

国际可持续发展研究所森林政策与实践网 (forests-1.iisd.org) 2014年7月17日报道: 联合国粮农组织(FAO)近期出版了一份题为《用乡土树种进行生态系统恢复的遗传学考虑》的报告, 其中的重点是在大规模景观恢复计划中采用乡土树种来促进生物多样性、改进一些树种的保存状态和提高生态系统恢复能力。

报告指出, 采用乡土树种可以降低通常与生态系统恢复相关的风险, 如外来入侵物种的蔓延以及由于外来入侵物种与本地虫害和天敌之间的相互作用而导致的物种损失。该文还指出, 采用乡土树种用于生态系统恢复, 为有利用乡土树种传统和依靠乡土树种维持生计的社区提供了支持。

报告从多个角度展望了生态系统恢复的前景, 探讨了生态恢复、以生产为目的的恢复、栖息地恢复的特殊方法以及针对特定物种的恢复等问题。整个研究过程采用了切合实际和创新的方法对调查结果进行科学的分析和研究。

根据分析的结果, 报告就研究、实际恢复工作和政策制定等方面提出了一些建议, 如建议制定遗传多样性的监测指标、开展有关乡土树种推广利用的教育培训等。 (周吉仲)

国际林业研究中心呼吁提高小型林业企业木材的合法性

国际可持续发展研究所森林政策与实践网 (forests-1.iisd.org) 报道: 国际林业研究中心(CIFOR) 2014年5月出版的第76期简讯上发表了一篇评论印尼小型林业企业木材合法性认证的文章。文中提出了评估小型林业企业生产并向欧盟市场出口的林产品的合法性政策的措施。目前印尼大约有70万家小型林业企业。

研究认为，印尼的木材合法性认证系统（SVLK）在大型企业中实施得相当成功，但是在小型生产企业中还没有得到广泛采用，因此非法生产加工木材的情况还大量存在。

报告将小型企业很少采用 SVLK 归因为：小型企业数量众多，认证成本高，认证机构能力有限。报告还指出，SVLK 的生产要求与小型林业企业的生存战略脱节，这些企业的目的就是砍树，因为对这些企业来说，急需的就是钱。

为了提高小型林业企业提供的林产品的合法性以使其顺利进入欧洲市场，报告建议应当对这些企业提供法律援助，简化认证过程和提高认证机构的能力。
(周吉仲)

亚非拉地区的社区林业发展情况及其对 REDD+的借鉴意义

据美国国际开发署（USAID）2014年3月出版的研究报告《来自社区林业的经验教训及其对 REDD+的意义》报道：REDD+（减少因毁林和森林退化而导致的排放并通过森林保护和森林可持续经营措施提高森林碳储量）旨在鼓励发展中国家通过森林保护和扩大森林面积缓解气候变化。发展中国家主要集中于亚非拉地区（亚洲、非洲和拉丁美洲），这些地区的森林与当地社区和土著居民的生活息息相关，通过他们的参与可使森林更有效和更公平地得到保护和可持续管理。因此，REDD+的成功实施离不开社区林业，在制定 REDD+实施计划时应借鉴社区林业的经验和教训。

一、亚非拉地区的社区林业概况

世界各地的社区林业往往分为2个基本类型：第1种是无需任何外部支持在本地自发形成的“自发社区林业”，这种社区林业通常采用传统的森林经营方式，其历史可以追溯到几十年甚至几百年之前；第2种是在政府、捐助机构、非政府组织（NGO）或基金会等外部机构的支持下发展而成的，称“外部发起的社区林业”。

自发社区林业在亚非拉地区很普遍。在拉丁美洲，自发社区林业是最重要的社区林业形式之一，被普遍认为是一种合法的土地使用形式，并在较大程度上得到法律认可，其中包括对土地所有权的认可。但在非洲和亚洲，几乎所有的林地都属于政府管理。

在亚非拉地区，天然林的传统式和习惯式经营历史悠久，但社区林业概念及对社区林业的研究是在 35 年前才出现的。粮农组织于 20 世纪 70 年代开展了社区林业项目，1978 年世界林业大会的主题也被定为“森林为人民”。在随后的几年，许多社区、政府、捐助者和其他伙伴为在全球发展多种形式的社区林业提供了大力支持。对社区林业支持显著的机构有粮农组织、国际自然保护联盟、福特基金会、美国国际开发署，以及许多其他双边和多边捐赠机构等。

在拉丁美洲，社区管理着 2.16 亿 hm^2 森林（占拉丁美洲森林总面积的 1/3）。在南美洲，社区林业以传统的自发社区林业为主，尤其是在碳储量较高的亚马孙林区。墨西哥和中美洲也以自发社区林业为主，但由外部组织发起的商业化经营的社区林业在保障社区林权方面为整个拉丁美洲提供了许多优良典范。

据权利与资源研究所估计，98% 的非洲林地被国家政府“控制”，而只有 0.5% 的使用权或所有权正式归社区和土著居民。超过 90% 的非洲农村人口通过惯有权利的方式使用土地，但大部分是没有得到国家正式认可的。在 20 世纪 80 年代中期，西非萨赫勒地区开展了外部发起的社区林业，重点是生产薪炭材。90 年代，东非也开展了社区林业项目，重点是森林保护和森林恢复。非洲最大的社区林业项目位于坦桑尼亚，目前该国有 410 万 hm^2 的森林归社区所有。南部非洲、西非沿海热带林区和刚果盆地也开展了各种社区林业活动。在喀麦隆，1994 年修订森林法，使社区合作社取得了在 25 年合同期内管理和利用 5 000 hm^2 林地的权利，并新营造了 147 个社区森林（总面积达 63.7 万 hm^2 ）。

在亚洲一些国家，森林被国家控制了几个世纪。到 20 世纪 70 年代，尼泊尔开展了由外部发起的社区林业项目，主要是为解决山地毁林、下

游洪水泛滥和河床沉淀问题。现在社区林业项目在亚洲非常普遍。在尼泊尔，160万个家庭参与社区林业，占有森林面积130万hm²。菲律宾社区林业计划开始于20世纪80年代，现在社区林面积已达160万hm²，惠及130万人。在20世纪80年代，印度出现联合森林管理，并在全国加以推广。2006年出台的印度林权法承认了土著人民的森林权利。越南、老挝、柬埔寨等许多东南亚国家也已经对社区林业给予了法律上的认可。亚洲社区林业的经验主要通过亚洲森林网络(Asia Forest Network)和东南亚国家联盟(ASEAN)加以分享。亚太社区林业培训中心(RECOFTC)也一直在促进亚洲社区林业经验交流。

社区林业取得的成果包括：（1）与完全由国家管理的森林相比，社区林业改善了森林管理和森林状况；（2）使农民、牧民和猎人和土著居民等不同的用户群体能够进入和使用森林，享受森林的直接效益（如林产品及其销售收入）和间接效益（改善水质、增加农作物产量和牲畜产量等）；（3）通过强化责任制、透明度和地方决策的自主性来加强森林管理，减少不加管控的森林利用；（4）促进了权力分散和下放；（5）提高了社区和个人的技术水平和能力。

由于社区林业既能减少毁林，同时也能带来社会、经济和环境效益，因此它被视为具有吸引力的REDD+实施机制。南美洲已经开展许多REDD+试点项目，在非洲和亚洲也有一定数量的REDD+试点项目。REDD+通常是受民间团体欢迎的，但部分弱势群体和非政府组织也会对REDD+持怀疑态度，担心在不采取适当保障措施的情况下它的实施将使弱势群体受到排斥。

二、亚非拉地区社区林业的主要问题

1. 林权问题

林权是决定社区林业成功的最重要因素，它包括以下部分或全部权利：（1）准入权；（2）使用权；（3）经营权；（4）排斥权（决定谁可以或不可以使用森林资源的权利）；（5）转让权。

上述5种社区林权同时得到法律认可和保护的情况非常罕见。比较

常见的情况是对森林中的木材、薪柴、鱼类、野生动物和水等资源的利用加以不同程度的限制，具体情况因不同国家及其现行的习俗和法律而异。在非洲大部分地区，社区对林地拥有惯有权利，但这些权利一般是得不到法律认可的。在其他地区一些国家中，国家法律为社区林业提供强有力的法律依据，但由于各种原因（包括对既得利益团体的保护等），这些法律没有得到执行。在许多国家，与社区森林有关的责任往往由社区承担，但他们却没有足够的权力去制定和实施有关森林利用的决策。

官僚主义和政府部门的自由裁量权会严重限制社区林权。在大多数亚洲国家，林权往往被“授予”或“分配”，而不是对已经客观存在的林权给予认可。在尼泊尔，1993年森林法允许社区森林交给有能力并愿意经营森林的社区来管理，但实际执行过程中在很大程度上是被官僚控制的。法律允许对社区木材进行商业采伐，但被批准的森林经营计划却很少包含这部分内容，因此地区林业局可以根据其主观意愿决定是否允许进行森林采伐。

繁琐而复杂的法规是社区林业的重大制约因素。例如，许多国家都规定要提交复杂的森林经营计划，这超出了贫困农村社区的能力范围，而且漫长的审查和批准过程也会导致社区森林经营者失去兴趣和信心。

在亚洲和非洲，社区林权通常只以租约等形式授予短期或有限期的权利。在柬埔寨，社区林业的协议仅限于15年，到期后需要续签。在喀麦隆，社区林业协议为25年期，但期间每隔5年须审查和重新确认，如果经审查被认为是“森林管理不善”，则协议将被取消。在许多情况下，社区森林为退化林地，短期内很难通过可持续森林经营的方式获利。在洪都拉斯和危地马拉这2个土地使用权受到很大程度限制的拉丁美洲国家，森林租赁也是常见的社区森林使用权的授予方式。

由于森林资源具有显著的经济价值，林权转移到社区意味着政府机构及其雇员收入减少。自然资源管理机构的设置及自然资源政策的制定往往并非从提高效率和效益的角度出发，而是为了维护某些社会阶层的经济利益和政治利益。在非洲，有利于社区林业的政策不能执行可能是

由于某些政府机构的消极抵抗，他们不愿意下放权力，或者不愿放弃在现行制度下的既得利益。

2. 社区林业利益相关者的参与和组织管理

社区林业管理体制在不同国家有不同的形式。一般情况下，如果这种管理体制是社区独立组建的，那么往往是最能发挥作用和最有灵活性的。“权力下放”是社区林业的一个基本原则，也就是把决策权交给能够有效地解决实际问题的基层。

当社区森林机构采取“向下负责”的责任制时，即对他们的成员（如用户组）负责时，效果最好。这可确保管理决策代表成员的利益，而不是管理者的利益。但是，在许多情况下，社区森林管理机构是“向上负责”，即对中央森林机构负责，而不是对其森林经营小组成员负责，这不利于社区群众获得森林经营的收益。这种情况在尼泊尔和坦桑尼亚等具有较多外部发起的社区林业项目的国家比较常见，在文化水平较低、办事透明度差、缺乏沟通和问责机制不健全的社区尤其严重。

在对森林资源的使用和经营等方面男性和女性存在差异。在非洲和亚洲的许多地方，农村妇女倾向于从森林中获取生活用的薪材、水果和非木材林产品，而男性往往获取商业用木材和木炭等。许多外部发起的社区林业往往限制妇女在当地森林管理委员会占有的名额，这样就不能在森林经营计划和经营活动中充分反映女性森林使用者的需求和想法。

3. 社区林业的收益与激励

为使地方层面的森林经营者对森林经营保持长期的积极性，森林经营收益必须超过森林经营成本。成本包括：（1）社区在召开会议以及森林的管理、恢复和保护中所发生的成本；（2）因放弃农业耕作等其它土地利用方式而产生的机会成本；（3）因提高森林经营水平而产生的其他成本，如森林野生动物数量增加对农作物的损失等。在不能产生经济利益的森林恢复阶段，通过 REDD+项目的付款可以为社区林业提供激励。

社区林业收益与成本的分担可能存在分布不均现象。对尼泊尔、老

挝、柬埔寨、乌干达、印度和坦桑尼亚的研究表明，中高收入家庭往往是社区林业的最大受益者，而贫困家庭受益最少，甚至还会因社区林业的开展而受到负面影响。特别是当社区林业的开展需要对森林利用和采伐加以限制以促进森林更新和恢复时，那些对森林依赖度最大的贫民所受的影响最大。

对于自发形成的社区林业，其森林经营无需外部资助。森林所产生的收益能够一直维持森林的经营。而对于外部发起的社区林业，其收益和激励机制是否能够维持森林的可持续经营，要等到捐赠者支持的期限结束一段时间后才能看出。这个问题需要在 REDD+项目中加以考虑，因为 REDD+付款所提供的外部激励机制可能因“取代”现有社区林业经营内部激励机制而导致社区林业对外部的支持产生过高的依赖性。

在非洲和亚洲的许多地方，社区林业的收益与建立和维持社区林业管理系统所发生的成本相比是很小的。外部发起的社区林业尤其如此，其中为社区林业提供支持的捐助者的主要动机是森林保护和恢复。坦桑尼亚的社区林业被认为是一个恢复退化森林的战略，而很少关注森林利用和采伐，森林经营收益微乎其微。过分强调森林保护，而忽视可持续利用，会使社区利益受损，尤其会对穷人产生特别显著的负面影响。要取得 REDD+项目的成功，就必须将森林可持续利用和经营纳入社区林业活动，因为碳补偿不足以为社区森林经营提供长期的激励机制。

拉美地区的很多案例表明，大面积的地方社区林业可以产生显著的经济效益、民生效益和环境效益。该地区一些国家制定了国家环境服务支付计划（PES），鼓励植树造林和保护森林。REDD+机制可以从拉美社区林业采用的 PES 计划中吸取经验。墨西哥社区林业的商业化经营水平处于领先地位，通过可持续的森林采伐创造较高的收入，并成功地将社区森林经营与 PES 和 REDD+相结合，为社区林业提供了额外的资金和激励措施。

4. 社区林业机构的能力建设

社区林业机构的能力建设（特别是对于外部发起的社区林业）是非

常重要的，但往往容易被忽视。森林经营方面的技能，以及组织管理、森林资源档案管理和会计核算等技能都是必须的。

为使 REDD+较好地与社区林业相结合，针对社区林业机构开展以下能力建设非常重要：（1）开展森林经营培训，并在可持续森林管理的技术方面开展合作；（2）提高社区林业机构内部的管理水平和执行能力，确保在森林利用方面遵守提高森林碳储量的有关规定；（3）开发低成本森林监测工具并对社区森林经营者进行必要的专业知识培训以监控森林状况和碳储量；（4）通过培训和必要的支持，有效地分析和处理性别问题和其他各种社会问题，确保所有利益相关者（包括妇女、原住民和弱势或边缘化群体）的参与；（5）培养基本的商业和财务管理技能，包括成本效益分析和财务计划的制订等；（6）培养社区林业经营者签订合同和谈判的技巧，以便了解和签订公平有效的合同。当前，许多社区林业经营者不能很好地理解合同的内容，更不可能与现代的金融界进行谈判。另外，在与 REDD+有关的社区林业能力建设过程中，特别是在拉丁美洲，要警惕碳贸易奸商所带来的直接风险，因为碳贸易奸商所提供的合同往往是与为 REDD+制订的社会和环境准则相冲突的，或者根本就是欺诈合同。

除了社区林业机构的能力建设外，与社区林业的支持机构（如国家和地方各级政府以及国家和地方非政府组织）的合作也非常重要。政府林业部门长期以来一直是“执法者”和“管理者”，但社区林业的开展要求他们从根本上改变角色，充当“协调人”、“培训师”和“支持者”。这需要彻底转变思维模式，需要工作职能上的重新定位。

5. 社区林业规模的扩大

由于自发的社区林业已经具备相对完善的社区职能机构，因此最有潜力借助 REDD+扩大其规模。南美洲社区林业覆盖的地理区域已经非常广泛，并在法律上得到广泛的认可，因此可视为其社区林业的规模已经扩大。亚马孙森林（REDD+的重点区域）有一半已经被列为保护区或土著领土。而对于外部发起的社区林业规模的扩大，则首先需要开展试点

项目，还要制定向社区经营者放权的政策、法律和监管框架。当社区林业能够向社区提供切实利益时，社区林业就有了扩大规模的需求。

6. 社区林业的可持续性

亚洲、非洲和拉丁美洲的研究结果表明，社区林业具有恢复和保护森林植被以及提高森林生物多样性等方面的作用。然而，在东非地区进行的案例研究表明，社区林业可导致采伐影响转移到其他无人管理的森林（REDD+将其称为“泄漏”），尤其是当社区森林的经营协议要求减少采伐量时。

以社区为基础的森工企业，如锯木厂，可雇佣有偿劳动者以自负盈亏的实体形式经营，但社区森林经营却很少能以自负盈亏的企业形式进行管理。虽然社区林业能够恢复和保护森林，但经济收益通常较小，因为社区对森林的商业使用权是有限的。可见，社区林业的经济可持续性是一个值得关注的问题。在墨西哥和危地马拉，社区建立了商业企业，以可持续方式采伐和出口经过认证的来自社区森林的木材。西非也有类似的例子。除社区林业企业通过销售木材和木炭等林产品获取收益外，来自外部的支持也可提高社区林业的经济可持续性。在非洲和亚洲的许多国家，社区林业长期得到捐赠者的支持。自 20 世纪 70 年代末，尼泊尔的社区林业就得到捐助者的支持。印度、菲律宾、印尼和泰国也长期得到捐助者的支持。

三、社区林业经验对于 REDD+ 的借鉴意义

为使 REDD+ 充分发挥环境、社会和经济效益，所有 REDD+ 合作伙伴（政府、捐助者、非政府组织、私营部门和社区）应该采取以下措施：

（1）支持政策改革，向社区提供明确的、有保障的、可强制执行的、非自由裁量的林权，使他们能够制定和执行有关森林准入和使用的规则。还应该通过简单的、低成本程序赋予社区权利和批准社区森林经营协议。赋权对象应该包括社区全部利益相关者和用户群体，包括妇女、贫困家庭和土著民族。（2）制订有效措施应对和减轻利益保护主义的影响，确保向社区赋权的政策得以实施。由于国家机构内的既得利益群

体为了不让其切身利益流向社区层面，有可能会阻挠对社区的赋权。（3）给予社区较高水平的自治权，允许他们改革和确立自己的社区林业管理机构。国家政策和法规应尽可能对自发的社区管理机构给予支持。（4）努力提高社区可持续利用森林的收益和激励措施。“减少毁林和森林退化”的森林管理目标要与当地社区的需求和利益进行协调，以确保取得可持续的森林经营成果。社区林业收益必须显著大于社区森林经营或执行 REDD+项目所发生的交易成本、管理成本和机会成本。（5）向社区一级的管理机构提供能力建设支持，培养必要的技术技能（森林管理、利用和规划等方面），企业发展能力（财务管理和簿记等）和组织管理能力（问责制、沟通和执行有关森林利用的规定）。（6）尊重社区林业规模扩大所必须的 2 个重要条件：有利的法律框架和具有可操作性的经过实践检验的社区林业制度。（7）采取防“泄漏”措施（即防止森林采伐从“有管理”的森林向“无管理”的森林转移），例如，将本地森林管理的规章制度应用到邻近森林，或在更大范围的地域上开展森林管理工作，都有利于防止“泄漏”的发生。（8）努力提高社区林业在社会经济层面的可持续性，具体措施包括：强化社区林权，促进社区林业收益多样化，以及确保社区林业收益流向社区群众。（徐芝生）

越南庆和省 106 种珍稀动植物被列入遗传资源保护名单

越通社 2014 年 9 月 1 日消息：越南庆和省人民委员会近日批准《庆和省 2014-2020 年省级动植物遗传资源保护框架提案》。

据此，当地特有的 106 种珍稀动植物被列入遗传资源保护名单。其中包括沉香树、大果紫檀、粉红兜兰、海牛、珊瑚、海龟、燕子等动植物。庆和省各有关单位都参与珍稀动植物遗传资源研究、保存与保护工作。该提案经费由庆和省科学基金资助。

行内专家认为，庆和省生物多样性较高，但数十年来，该省生态系统、海洋生物遗传资源、森林资源等受到严重破坏，多种动植物正濒临

灭绝。其主要原因是自然资源过度开发、生态系统因大面积森林砍伐和林地转为其他用途而严重退化。此外，气候变化、外来动植物种入侵等也对当地多种特有动植物构成危害。 (徐芝生)

安哥拉中部高原森林濒危

Macauhub 网站 (www.macauhub.com.mo) 2014 年 3 月 13 日消息: 3 月 12 日, 安哥拉农业和农村发展部在安哥拉首都罗安达召开了森林管理计划研究成果介绍会。该研究成果指出, 在过去 2 年半, 因木材奢求及兴建房屋需要而进行的森林采伐, 使安哥拉中部高原的森林减少了 22%。按这样的毁林速度, 万博省和威拉省的 Cuima、Bunjei 和 Alto Chiumbo 森林将在 7~8 年内消失。会上, 部长阿丰索·坎加(Afonso Pedro Canga) 说道, 这种情况令人担忧。他号召在万博省每年植树 100 万棵, 以改变这种情况。 (徐芝生)

几内亚比绍共和国政府暂停木材出口

Macauhub 网站 (www.macauhub.com.mo) 2014 年 7 月 14 日消息: 根据在比绍举行的内阁会议的决定, 为了优先出口腰果, 几内亚比绍政府已暂时中止木材出口。

上述决定做出后, 装有木材的卡车开始驶离比绍港周围地区。而此前该地区挤满了运载木材的车辆, 阻止了腰果的出口。腰果是几内亚比绍的主要出口产品。 (徐芝生)

【本期责任编辑 徐芝生】