

世界林业动态

2015 · 4

中国林科院林业科技信息研究所

2015 年 2 月 10 日

波兰国有林管理的经验与问题

2015 年全球热带雨林保护的关注点

俄罗斯森林保护对减缓全球气候变化至关重要

巴西、加纳、印尼和老挝在森林管理方面的进展和问题

保护森林的同时必须防止碳泄漏

越南投资 300 多万美元保护红树林生态系统

波兰国有林管理的经验与问题

日本《林业经济》2008年第2期发表了爱媛大学农学部教授大田伊久雄的文章，题为“波兰国有林管理的现状与课题”，详细阐述了波兰国有林管理体制和财务状况，分析了波兰国有林管理的利弊问题。借助大田伊久雄对波兰国有林的考察与研究，本刊今年第2期已刊发了“波兰国有林管理专集”，介绍了波兰国有林管理机构的设置和财务状况。本文继续借助大田伊久雄的研究，根据林务局的基本组织结构、特征以及调查掌握的国有林现有实况，分析阐述波兰国有林管理的长处与存在的问题。

首先，波兰林务局的经验有以下几点：

第一，经营状况稳定，有计划的木材销售收入是确保充分开展森林管理的基础。尤其是2006年以后伴随着国内经济的增长，木材需求顺利增加，对于几乎垄断了国内木材销售的林务局而言，甚至陷入了难以控制木材价格上涨的状况。

第二，各地方局一方面保持着独立性，另一方面通过森林资金得到财政支持的制度也发挥着很好的作用，建立起了一个工程师不用担心财政问题而是可以集中精力培育健康森林的组织体制。很多工程师没有调离林场，甚至有人30年就职于同一个分场，销售木材获取收益不是森林管理的目的，而保持森林可持续增长和提高质量才是他们坚定不移的目的。能做到这一点，无疑是森林管理活动与森林经营活动分离的结果。

第三，机构改革顺利进行。林业工人大部分已经外部化，形成了签订年度业务承包合同的模式。而且，通过减少林场分场数量、削减行政人员降低了成本，同时为面积扩大的分场增加了工程师配置，使工程师总人数不减，避免了森林管理的质量下降。

第四，森林资源充实。由于财政顺利，林务局对欧洲赤松林的森林结构进行了改造，大量开展了阔叶树造林及针阔混交林作业等。而且，

对于南方山区因严重酸雨受害林分的恢复工作也纳入正轨，作为国家项目还扩大了以农业废弃地等私有土地为主的造林面积，在林务局领导下提供了苗木及造林技术等，展示了林务局不仅管理国有林，而且对全国森林抚育管理都负有责任的积极态度。

第五，开展森林教育实践。正如古罗捷茨林场的那样，将森林教育作为社会活动的一环在全国大力推进。针对森林的多种功能、野生动植物的重要性、木材生产的地位以及地球环境问题与森林的关系等方面，对环境意识有待提高的波兰人利用身边的森林开展教育实践活动受到很高的评价。

第六，实施 EU 共同政策 Natura2000。最初，波兰对鸟类保护和生态系统保护为目的的环境保护活动不是很积极，但是 2005 年 11 月扬·什史科 (Jan Szyszko) 担任环境部长以后，表示环境部也要认真应对 Natura2000，国家公园及国有林作为其核心均纳入了这一合作体制。

以上是对波兰国有林及其管理机构林务局的积极评价，但是林务局在某些方面也存在着问题，包括已经出现的和尚未暴露的问题，我们看到的问题如下：

第一，林务局的法律地位问题。林务局是独立核算的非公务员机构，但却不具有法人资格，因此对其木材销售收入不征收所得税（法人税）。同时，根据经济状况可以给予职员高于公务员的优厚待遇，即半官半民的有利的一面。能够使这种状况持续下去，是因为具有组织上的相当大的政治话语权。

拥有经营手段的机构享受这样的待遇是理所当然的，但是，如果考虑到作为其资本的国有林是属于谁的，问题就不那么简单。如果是受托管理作为国民财产的国有林机构，那么剩余利润就应该返还给国民，然而在组织内部一边进行积累，一边给职工发放工资，对这一点存在质疑。

第二，木材定价问题。如果考虑到最大限度地返还给国民或国库，应该采取引进自由竞争的定价机制、扩大收益为目标的方法。而且，在

地方局，重视森林计划，有充足供应余力，也有旺盛的国内需求，但是却出现了不愿意超过当初计划量增加生产的情况。如果从追逐利润的企业理论出发，改变计划增加生产是理所当然的，但是他们在应对敏感市场这一点上似乎落后了时代。

第三，仍然存在着对 20 世纪 90 年代后被大量解雇的林业工人没有给予充分保障的问题。这些被解雇的林业工人有相当一部分人作为个人企业与国有林签订合同获得工作，但也包括没有就职于林业岗位的人，他们不具备与林务局职员一样的社会保障及雇佣条件，在某种意义上被抛弃而不得不生活在失业率高的地区。社会主义时期劳动力过于庞大的问题是应该反省的，但是，现在精简后的林务局的繁荣正是在牺牲被抛弃的劳动者的前提下形成的这个批评也正中要害。

第四，森林教育实践问题。如果换一种看法，也可以认为这是为了使国民善意地理解林务局的现状或有利于保护林务局机构而进行的广告宣传。森林是环境和资源上的宝贵财富，国有林通过保护森林生态系统同时提供木材生产及林副产品利用为国民做出了贡献的教育，只强调林务局情况良好的一面。因此，林务局机构存在着不透明部分，例如，不能断言没有企图掩盖职工优厚待遇等情况。对波兰国民而言森林及生物多样性是很重要的，但即使不是林务局国有林也是可以管理的，这样的思想从林务局主导的森林教育中没有体现出来。如果是这样，也可能存在着另一种批评，就是利用国有林机构的垄断地位以森林教育为名进行机构宣传。

实际上，上述问题全部可归于被称为“国中之国”的机构的封闭性。即从外部看不透明的机构内部的规则方法、伴随长官调动产生的大幅度人事调整、独立的工资制度、与其说贯穿政府的方针不如说贯穿林务局独立方针的强固的组织体制的存在，这是林务局另一面的现实，而且是将来应该解决的重大课题。

波兰林务局现在是黑字经营财政稳定，但是没能解决将来出现赤字

时怎么办的问题。紧急情况下，当然会考虑国家伸出援手，但是陷入常态化的赤字经营时，对于此前不是将收益返还给国家，而是在机构内部处理（当然对森林投入部分很大）的林务局而言，也许会实施由国家持续支付不足部分的政策。林务局或许能赢得国民的理解和充分的信赖。

如上所述，林务局有很多优点，通过考察波兰森林资源经营状况和稳定的木材生产情况，无疑林务局做出了实际成绩和有能力的森林资源管理组织。正因为如此，今后林务局所追求的是在认真预防这些问题的基础上努力建成更透明的组织机构，与国民一起更出色地管理国有林。

波兰加入欧盟后变化很快。2004年上升到20%的失业率在2007年6月已降至14%。经济持续顺利增长是主要原因之一，另一个原因是以年轻人为主的劳动力加快了向欧盟内部高收入国家的流动，以前不采用的联合收割机等高性能林业机械的引进正是以此为背景的。如果劳动工资与西欧并列，就不得不考虑机械化，而且林务局顺利的经营状况中也未必没有问题。

现在的木材热是林务局通过自身能力实现改变的最好时机。在进一步追逐盈利的经济性和确保对国民透明度的社会性的夹缝中，要成为更加可持续的国营企业，应该选择哪条路？！（白秀萍）

2015 年全球热带雨林保护的关注点

国际环境与热带林保护网站(mongabay.com)2015年1月2日报道：在过去的一年，全球热带雨林保护取得了明显进展，例如：几十家公司承诺在其供应链中去除毁林因素；监视森林的新平台问世；巴西亚马孙地区森林皆伐锐减。2015年值得热带雨林保护界关注的焦点如下：

1. 零毁林承诺

2014年橄榄油行业的许多生产者、贸易商和买家迅速接受了零毁林的政策，2015年的重点可能会转向零毁林政策的落实。对于那些尚未接

受零毁林政策的公司，如浆纸巨头亚太国际资源有限公司（APRIL），将面临来自社会舆论的巨大压力。

有关零毁林政策落实过程的一个重要问题是民间团体如何对待公司难以避免的失误。对无意中违反零毁林政策者应提出富有建设性的意见，而对于故意违反零毁林政策和刻意掩盖犯罪事实者则应及时揭露和批判。另一个问题是公司能否争取到政府政策支持其零毁林承诺，其中包括财政鼓励和贷款支持等。

2. 印尼森林管理

印尼新任总统佐科·维多多发起了改革林业部门的挑战，更严格地监管森林开发许可证的颁发（特别是泥炭地的开发许可），以及打击涉林的腐败行为，所以印尼的森林管理在 2015 年将继续受到世界关注。

3. 巴西亚马孙地区毁林的下降趋势可能逆转

巴西政府的数据显示，截至 2014 年 7 月 31 日，巴西亚马孙地区的毁林连续 12 个月呈下降趋势，但令人担忧的是这种趋势可能难以为继。巴西非政府组织 Imazon 提供的数据显示，自 2014 年 7 月底以来的毁林量已大幅度超过 2013 年同期的水平。同时，法律的修订也使保护区和土著居住区向采矿和能源开发打开方便之门。另外，因支持农业开发和支持削弱环保法力度而被环保人士称为“油锯女王”和“砍树小姐”的卡蒂亚·阿比雷乌（Katia Abreu）最近被任命为农业部长，这也使巴西亚马孙地区的森林保护增添了不确定因素。

4. 年底在巴黎举行的气候会议会提出有约束力的气候框架吗？

定于今年年底在巴黎举行的气候谈判将提出一个关于气候变化的新的框架。预计 REDD+ 将是其中的一个核心内容。但是 REDD+ 还存在着如对于生物多样性保护是否有足够的保障措施、林区人民的权利以及原始林保护等问题。同时，REDD+ 计划的制定者担心森林碳市场可能远远达不到预期。

5. 新的毁林热点地区是哪里？

由马里兰大学的迈特·汉森（Matt Hansen）领导的一个研究团队将在 2015 年初首次提出 2013 年以来全球毁林的最新综合数据。世界资源研究所的近期数据显示一些国家的毁林可能正在增加，这些国家包括科特迪瓦、刚果（金）、厄瓜多尔、加纳、圭亚那、秘鲁、苏里南和法属圭亚那。实际情况究竟如何？我们将拭目以待。

6. 缅甸的森林保护

2015 年，缅甸向外国投资打开了大门，对该国森林的命运担心也随之产生。缅甸境内有亚洲最濒危的森林，开发商非常渴望采伐这些森林并将原始林地转变为人工林。环境保护者则要保护这些森林以及其中的野生动植物，同时呼吁投资者注意环境保护。

7. 零毁林能否成为棕榈油可持续发展圆桌会议组织的标准

棕榈油可持续发展圆桌会议组织（RSPO）正处于十字路口。2013 年以来 20 多家公司作出的零毁林承诺远远超出了该组织提出的标准。绿色环保人士希望 RSPO 尽快将零毁林列入其标准，但是由于该组织成员的很多棕榈油生产公司尚不清楚零毁林对公司的发展会产生什么影响，所以还在犹豫。

8. 认证体系建设

2015 年在次国家层面上的认证体系建设工作会有新的进展。在建立的认证体系之下，所有的生产者都要遵守本地或者国家的环境标准，以保证其生产的商品对于国际买家是“安全的”。巴西、马来西亚和印尼等国都在考虑建立这样的认证体系。（周吉仲）

俄罗斯森林保护对减缓全球气候变化至关重要

路透社（Reuters）2015 年 1 月 15 日报道：科学家警告说，如果俄罗斯不采取更强硬的保护措施并将其纳入新的全球气候变化协议，俄罗斯的森林可能会失去遏制全球变暖的能力。

俄罗斯的森林面积占世界森林总面积的 19%，但联合国在起草 2015 年气候变化协议时把注意力主要放在了热带林。莫斯科高等经济学院的资深气候政策专家尤里·萨弗诺夫（Yury Safonov）指出，北方森林在联合国气候谈判中得到的关注实在太少。

耐寒的北方森林分布在北半球欧亚大陆和北美的高纬度地区，林中多是松、杉等针叶树种，也有一些落叶阔叶树种，如杨树和桦树。这些北方森林每年可吸收约 15 亿 t 二氧化碳，其中俄罗斯境内的北方森林可吸收 3 亿~6 亿 t 二氧化碳。

然而，俄罗斯科学院森林生态和生产问题研究中心的一项研究成果表明，由于俄罗斯非可持续性的森林政策，俄罗斯森林的二氧化碳净吸收量可能会在本世纪 40 年代时降低到零。科学家们认为那个时候俄罗斯森林保护区的大部分林木将过于成熟而不能吸收二氧化碳，但最近的研究又对老龄树木是否确实丧失了碳汇功能提出质疑。

俄罗斯森林的另一个主要问题是虫害。过去，西伯利亚冬季的气温都在零下 20℃ 以下，但现在这样的低温已经很少见了。在暖冬气候下，冰雪定期融化，气温的波动幅度更大。由于森林害虫无法被严寒冻死，所以其数量不断增加，其寿命也越来越长。

世界自然基金会俄罗斯分会（WWF Russia）的阿列克谢·科科林（Alexey Kokorin）指出，政府应采取具有可持续性的林业政策，限制采伐，提高森林覆盖率。他说：“我们认为俄罗斯应当像中国那样，不仅提出减排目标而且制定出国家的森林目标。这个目标可以用储存的二氧化碳量来衡量，或者以禁止商业性采伐的受保护林地的面积来衡量。”到目前为止，俄罗斯还没有明确 2020 年减排目标中是否将森林考虑在内。

虽然俄罗斯尝试过将北方森林问题纳入联合国气候谈判，但所做的努力还不够。俄罗斯气候谈判首席代表奥列格·沙马诺夫（Oleg Shamanov）对路透社记者说，今后的气候协议应当提高对北方森林的关注程度。

在去年 12 月的利马气候会议上，俄罗斯总统的特使亚历山大·别德里茨基（Alexander Bedritsky）强调了观测和计算北方森林碳储量的重要性，并提出将其作为气候协议中有关土地用途改变和林业条款的一个重要内容。

专家说，按照京都议定书的规定在俄罗斯远东地区开展的比金河森林保护计划和在西伯利亚的阿尔泰地区开展的造林计划都有助于推动将北方森林纳入新的气候协议之中。

自去年 9 月份《纽约森林宣言》提出后，俄罗斯的环境保护组织一直在敦促俄罗斯政府签署这个宣言。但是在 12 月的利马会议上，俄罗斯林业代表安娜·罗曼诺夫斯卡娅（Anna Romanovskaya）否认了签署的可能性，因为这个宣言没有征求过俄罗斯的意见，另外，俄罗斯对宣言把重点放在热带林上也很不满意。

莫斯科高等经济学院专家萨弗诺夫指出，包括美国、芬兰和瑞典在内的其他拥有北方森林的国家都没有在联合国的谈判中提出北方森林的问题。在北方森林的问题上，俄罗斯没有得到其他国家的任何支持。

北极和西伯利亚北部的气候变化速度比其他任何地方都快，所以现在需要采取紧急措施来保护这些地区。例如，通过营造森林来防止水土流失，利用森林废弃物来生产生物燃料。

WWF 的科科林建议将原始林划定为非采伐区，禁止在保护林中开展商业性采伐。

但是，莫斯科国立大学的环境经济专家安德烈·斯特申柯（Andrey Stetsenko）认为，由于俄罗斯面临国内经济衰退和国外对俄罗斯军事干预乌克兰事务的制裁，在没有外来资金支持的情况下，俄罗斯独自为森林可持续经营提供资金可能会很困难。全球环境基金批准资助的项目也因乌克兰问题而被搁置。由于经济困境，俄罗斯 2015 年的联邦预算中已经将用于提高能效的开支削减为零。萨弗诺夫说，现在的问题是在目前这种情况下俄罗斯如何完成减排目标。（周吉仲）

巴西、加纳、印尼和老挝在森林管理方面的进展和问题

国际可持续发展研究所网站 (forests-1.iisd.org) 2014 年 11 月 21 日报道：根据国际野生动植物贸易监测组织 (TRAFFIC) 的研究报告，通过实施欧盟与印尼以及与加纳签订的自愿伙伴关系协议 (VPA)，这两个国家的森林管理状况已经得到改善，非法采伐也有所减少。

该研究报告调查了巴西、加纳、印尼和老挝在减少非法采伐和改善森林管理方面所做的工作，同时指出在解决腐败问题和制止非法采伐方面还有很多问题有待解决。

报告指出，农业、采矿和基础设施建设是造成这 4 个国家毁林和非法采伐增加的重要原因，所以报告提出要提高管理水平，以巩固在减少毁林和制止非法采伐方面所取得的进展。

在加纳和印尼，VPA 的落实已经对森林管理水平的提高产生了作用，这包括森林法规修订和决策制定过程中参与程度的提高，以及林业部门透明度的增加。印尼还建立了国家木材合法性认证制度。

巴西已经加强了执法力度，但是木材追踪系统的缺陷、政府各部门之间协调不力以及惩罚不力使得非法采伐的问题仍很严重。老挝政府已经开始就 VPA、《森林执法、施政和贸易》(FLEGT) 行动计划和林业法规修订等事项与欧盟进行谈判。报告指出，老挝的法律框架中还有矛盾之处，打击非法采伐的行动开展得还很有限。

报告建议所有国家继续和长期地致力于改善森林管理。对巴西提出的建议是：明确法律框架；建立监督木材及其收益流向的系统以解决欺诈行为；严格制材厂的法规、采取适当的惩罚措施、促进合法木材在国内市场的流通等。对加纳的建议是：对林业部门的财政政策进行重新评审；完善土地管理，其中包括有关土地使用权和对地上资源的权利等问题；实施合法性保障制度；解决非法加工木材的问题。对印尼的建议是：对森林转为其它用途的情况进行监测；改进土地利用规划；加大反腐力

度。对老挝的建议是：继续准备 VPA 谈判；建立和实行问责机制；收集森林资源和森林资源管理方面的信息。

报告指出，加纳、印尼和老挝的私有部门对于非法采伐的认识已经逐步提高，接受森林管理委员会的森林认证的数量也在增加。（周吉仲）

保护森林的同时必须防止碳泄漏

热带林与环境保护网站（www.mongabay.com）2014 年 11 月 17 日报道：国际期刊《自然气候变化》（Nature Climate Change）上刊载的一篇研究论文指出，即使全世界都停止采伐森林，土地用途改变造成的二氧化碳排放也依然会构成主要问题。该项研究发现消除毁林意味着农业开发活动将侵入非森林的生态系统，仍然会释放出相当数量的二氧化碳，即通常所说的“碳泄漏”。

文章的作者，来自德国波茨坦气候影响研究所（Potsdam Institute for Climate Impact Research）的亚历山大·波普（Alexander Popp）指出：“通过保护森林来应对气候变化固然是有意义的，但是我们在研究中首次发现仅靠保护森林的政策并不足以缓解土地用途改变所造成的温室气体排放。”

根据波普等人用计算机模拟的结果，到 2100 年，终止毁林可以使进入大气的二氧化碳减少 770 亿 t。但是，由于农业活动进入到其他栖息地类型，土地用途改变所导致的二氧化碳排放仍将达到 960 亿 t。

波普说：“我们的研究显示，如果不进一步加强管理，在全球落实森林保护项目的行动可能会导致新的碳泄露。”

研究人员认为国际协议不能只盯着森林，也应当考虑其他高碳的生态系统。这意味着需要将 REDD+ 扩大到包含重要的非森林生态系统，或者需要针对这些被忽视的生态系统提出其他的计划和倡议。

波普说：“研究结果显示，只有所有国家全力参与森林保护和将湿

润热带草原等其他高含碳量的土地类型纳入计划考虑之中，缓解气候变化的效果才能最大化。”

2014年9月，一些国家和企业巨头签署了一份《纽约森林宣言》，承诺到2020年将毁林数量减少一半，到2030年彻底结束毁林。但是保存森林和其他高碳生态系统可能需要一场农业革命，在更少的土地上生产出更多的粮食，或者彻底改变目前的饮食趋势。鉴于2100年全球人口将达到90亿~130亿，社会可能不得不在避免碳排放（其中包括保护生物多样性）和粮食生产之间做出权衡。但是，所有这些事情都是密切相关、不能分开的。事实上，向大气中排放的碳越多，农业因地球快速变暖而受到的影响就越大。

文章的另一位作者，同样来自波茨坦气候影响研究所的赫尔曼·洛采·卡彭（Hermann Lotze-Campen）指出，在增加农业生产的同时对生态系统进行保护依然是可持续发展的一个核心问题。（周吉仲）

越南投资 300 多万美元保护红树林生态系统

越通社2015年1月14日消息：越南茶荣省林政分局近日开展了沿海县龙庆红树林生态系统保护区投资项目，项目总额达630亿越盾（约合300多万美元）。该保护区投资项目总面积达868.1 hm²，投资目标包括为参观、学习和研究等活动提供服务和发展生态旅游等。保护活动包括新造林73 hm²，抚育和繁殖猴子、鳄鱼、野猪等野生动物，营建森林苗圃，兴建检查站、电网系统和展示厅等。（徐芝生）

【本期责任编辑 徐芝生】

《世界林业动态》（内部旬刊）

编辑出版：《世界林业动态》编辑部

地址：北京市海淀区香颐路东小府2号院

邮编：100091

主编：白秀萍

电话：010-62889729

电子信箱：wftl@caf.ac.cn

网址：www.lknet.ac.cn