

世界林业动态

2016 · 33

中国林科院林业科技信息研究所

2016年11月30日

中西亚和独联体国家的森林权属状况（专集）

一、国家在森林权属中具有主导地位

二、森林租赁体系

三、政策和立法变革

四、森林权属改革的有利环境：机构能力、意识和沟通

五、对习惯权利的承认

中西亚和独联体国家的森林权属状况

据联合国粮农组织（FAO）2010年出版的研究报告《中西亚、高加索地区和俄罗斯联邦的林权》报告，为研究森林权属对可持续森林管理和扶贫的影响，FAO先后在南亚和东南亚（2006年）、非洲（2008年）和拉丁美洲（2009年）进行了一系列研究，探索森林权属、可持续森林管理和减轻贫困之间的相关关系。这些研究强调了保障森林所有权的重要性，以及进行权属改革与能力建设的必要性。有效的所有权制度在解决森林退化和破坏方面具有很大潜力。要实现这一潜力，应当重视设计和采用更有效和多样化的权属制度，支持当地利益相关者，特别是弱势群体，并制定配套的法规。森林权属多样化有助于更好地开展森林管理，特别是在国家能力不足、国家无法确保其森林资源可持续管理的情况下。通过增加和保证穷人获得自然资源的机制使权属制度多样化，也是减贫和实现人权的关键。

为配合FAO开展上述研究工作，《中西亚、高加索地区和俄罗斯的林权》报告介绍了在中亚、西亚、高加索地区和俄罗斯进行的研究结果。该区域的特点是国家在控制和管理公共和私人的森林管理活动方面发挥主导作用。一些国家，特别是独联体（亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦）正在发生经济、政治和社会变革。权属结构和制度的改革使资源管理和政策制定由国家垄断转向对其他利益相关者开放。该研究的目的是分析和比较这些国家发生的各种转变过程，以期在地方一级确定可持续森林管理和改善生计的创新和有前景的理念和方法。

该研究报告收集了12个国家（亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、伊朗、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、土耳其和乌兹别克斯坦）不同所有权和管理类型下森林面积的数据，并在其中8个国家（亚美尼亚、伊朗、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、

蒙古、俄罗斯、土耳其和乌兹别克斯坦)进行案例研究,对森林权属及其对可持续森林管理和减贫的影响进行了评估。

在所研究的国家中,森林基本上是公有的。这些国家的森林面积为8.7亿 hm^2 (占世界森林总面积的22%),其中俄罗斯的森林面积为8亿 hm^2 。对公有林管理的分析表明,除了少数例外情况,政府通过对资源的直接控制或通过只授予有限的用户权利来保留其最大的责任。实行联合森林管理的森林面积在伊朗占森林总面积26%,在土耳其占2.5%。租赁给当地用户群体或社区(通常是进行非木材林产品利用或利用土地经营牧场)的森林仅在蒙古和吉尔吉斯斯坦有一定比例,分别为2.5%和1%。授予私营公司森林采伐特许权区在格鲁吉亚、伊朗和哈萨克斯坦所占比例相对较大。在俄罗斯,私人公司租赁森林面积为1.37亿 hm^2 ,约占森林总面积的17%。

一、国家在森林权属中占主导地位

研究区域各国正在各级和不同程度上进行权力下放和私有化。尽管做了这些努力,中央政府在控制和管理森林经营活动中仍然起着主导作用,在公共和私人森林中都是如此。看来,权力下放和私有化的潜力尚未完全实现。

乌兹别克斯坦的情况更具特色。虽然在乌兹别克斯坦独立后不久(1991年8月31日独立),作为提高农业生产措施的土地改革就被宣布为国家优先事项,但由于传统的国家主导的指挥和控制体系占主导地位,土地利用结构和决策程序一直没有明显变化,而且地方组织的工作变化也不大。土地被认为是国家的资产,要为整个国家的福祉而进行合理利用,所以土地不能被私有化。长期租赁,例如给予社区共同拥有和使用的长久土地使用权,如果没有负责实施土地改革和土地重新分配的农业当局及地方政府机构的同意,是既不可转让也不能继承的。租赁哪些土地、从申请者中选择农民、选择种植的作物、对生产水平提出严格要求、资助耕作、卖种子和化肥,以及收购和销售所有的产品,都是由这些部门来决定。在由国家管控的森林和林地上,非国有企业或私人的使用仅

限于短期租赁以采集非木质林产品（NWFP）以及使用无林地用作农业或牧场用地。直到最近，在一些国际环境组织倡议的压力下，乌兹别克斯坦才发放了以营造保护林为目的的林地租赁许可证。

在大多数评估过的案例中，权力下放通常限于行政权力下放，即在不下放财政权的情况下仅下放责任和义务。例如，俄罗斯的新“森林法”（2006年）引入了从联邦到地区的森林管理权的下放，但所有权，森林利用、维护和保护的常规监管以及对执法的管控仍然属于联邦国家机构。权力下放仅限于行政任务和技术管理的实施，没有实质的经济独立性。尽管通过强制性租赁权拍卖已经引入了获取森林资源的市场机制，但租赁价格仍然由国家制定，而且这些租赁收入将归入联邦预算。

插图：俄罗斯森林管理的新的使用权安排

1990年俄罗斯土地改革中的一个新内容是：在森林政策中强调可持续发展和提高土地利用效率。其中包括森林利用安排的自由化，森林管理向市场经济方向调整，以及森林使用权私有化，但所有权仍归国家所有。森林管理工作和商业性林业活动以前由俄罗斯林务局负责，现在由私营公司进行。森林管理的责任已转到国有林区的森林管理单位，但这些森林管理单位没有开展商业性活动的权利。因此，由私人公司长期租赁的森林利用模式取代了苏联时代国家商业运作的模式。以前从事采伐和加工的3 500个森林管理单位（leskhoz）已经被撤消，现在专门从事伐木、加工和贸易的公司超过3.3万家。俄罗斯森林工业目前主要包括四大类企业：伐木公司、锯木厂、木材加工企业和纸浆造纸厂。约95%的企业是俄罗斯私人公司，少数仍然是国有企业，俄罗斯和外国合资企业数量不多，但呈上升趋势。

在报告所研究的地区，尽管除乌兹别克斯坦以外的所有国家的立法中都有土地私有化的法律，但私人土地所有权极为罕见。在有些案例中，只有相对较新的森林法允许建立私有林，私有化进程尚不显著。缺乏激励措施可能是林地私有化的主要限制，有时还存在阻碍公民投资森林的繁琐法规。

在报告研究的区域，所有的地方都没有天然林私有化。私有化仅限于新营造的人工林，在某些情况下必须由土地所有者自己出资自己营造（如在哈萨克斯坦）。这种人工林私有化对农村人口的优越性并不明显，因此私有化并不普遍。独联体国家最近的土地和森林立法开启了私人所

有权和其他权属安排的可能性，但在“国家森林资源”名目下登记的森林和林地仍然由国家所有。例如，根据2003年的“哈萨克斯坦森林法”，可以通过私人个体或法人实体在其土地上营造人工林。这些人工林一旦被登记为森林，其所有权就归土地所有者，作为其私有财产或拥有长期土地利用的权利。但到目前为止，该国还没有人工林注册为森林的记录。

在亚美尼亚，无林的国有林地如果没有天然更新，就可以免费交由私人公司或个人租赁60年，条件是租户自费营造人工林。谁投资造林谁拥有种植在土地上的树木（但不是土地本身）。根据一个特别法案，在人工林转为森林之后，森林的所有权才给予登记。由于营造人工林所需的高额的初始投资，以及很难获得贷款，迄今为止只有少数公司或个人利用了这个优惠政策。

根据吉尔吉斯斯坦“土地和森林法”中关于私有制的规定，只有“闲置土地”可被用于营造私有林，国家森林资源用地不能用于发展私有林。这种情况非常普遍：由于造林仅限于在闲置土地上，而这些土地的质量通常很差，因此需要相当大的一笔初始投资。即使国家提供税收优惠或免费树苗，高额的初始投资也抑制了私有土地所有者的造林意愿。

在伊朗，农民不愿将其田地改造为人工林，而这却是目前唯一的使森林私有化的方式。当地农民与主要木材工业企业或自然资源管理部门之间几乎没有合作，所以农民无法确定长期投资人工林是否能够成功。

事实上，一些国家的立法妨碍了私有林所有权。例如，在土耳其，任何被林木或灌木覆盖的面积大于3 hm²的土地将自动归为国有。直到1945年，曾约有3%的林地归私人所有，当时第4785号法律规定，面积大于5 hm²的森林归为国有，但1950年根据第5653号法令将森林国有化的面积标准降至3 hm²（唯一例外的是对人工林，如杨树人工林或石松树下的私有土地）。2001年，转到私人实体的森林产权开始被取消，引起对有关保障所有权以及执行森林管理规划的严重担忧。

在缺乏激励措施的情况下，目前的森林法不利于在私有土地上造林。投资小面积造林（小于3.0 hm²）并不划算，因为管理成本相对较高。缺

乏资金来源是私人造林的主要障碍，还有，私人土地上如果种有森林树木，其使用权是受到限制的。造林后的私有土地被视为林地，受到森林法的制约。森林法禁止投资者将林地转为其他用途。森林法也是对私人造林的阻碍，因为它不允许投资者使用被绿化的区域进行娱乐、房屋建设和商业土地利用。私人业主还必须承担法律规定的森林规划、管理和保护活动的所有费用。

二、森林租赁体系

虽然在大多数独联体国家，林业政策目标正逐渐从生产功能转向多种功能，但森林的生产功能仍然是森林管理决策中最优先考虑的内容，特别是当森林具有重要的经济潜力时，如在俄罗斯或哈萨克斯坦。中央政府和有关部委和机构似乎不愿意尝试新的林业管理体制，特别是对于具有商业价值的森林。

当国家并不直接管理森林资源时，森林租赁和特许权是最广泛的使用权安排方式。在俄罗斯，森林租赁面积超过1.37亿 hm^2 ，占森林总面积的17%。这些森林使用权安排是以非常保守的方式制定和管理的：大多数森林租赁权都给了私人公司，因此人口中较贫困的群体很难受益。目前的林权制度受益者是那些有能力为基础设施和长期森林管理投资的大型企业和公司。这些大型企业和公司首要关注的是森林通过租赁可以实现的经济价值，根本没有考虑森林的多功能效益，因此间接地限制了其他用户（如当地社区或小农）对租赁权的获取。当地社区和小农户一直就没有得到过被鼓励去租赁和特许经营森林的支持。

在乌兹别克斯坦，2/3的国家森林资源用地是农业用地。现有的土地租赁制度只涉及非森林地区，包括租赁土地用于牧场或营造与农作物间作的杨树、核桃和果树人工林，为期10~15年。当协议到期并且林分成熟时，租户可以开始砍伐树木，并分享一部分被采伐的木材供个人使用。首个在阿拉尔湖（Aral Lake）保护区营造保护林的长期租赁最近刚制定完成。租赁系统迄今为止效率不高，主要是因为租户需要大量的初期投资和当地对用水的限制（水主要用于农业目的）。此外，分配森林面积

的方法并不是基于公开招标，而是由当地森林管理单位规定租赁土地的条件，并选择承租人，而承租人通常是林业企业职工或其家属。

在吉尔吉斯斯坦，森林土地租赁是基于土地利用方式，可以是无限期或固定期限。一个或多个用途可以应用于相同的地块。根据“森林法”或“合作/社区林业管理法规”规定的森林类型，家庭或集体承租林地的面积可达 2 ~ 10 hm²。虽然立法允许租赁国家森林资源土地用于各种用途（主要是生产 NWFP、旅游、营造人工林和采伐），但迄今为止，大多数租赁的是无林地和核桃林地，短期租赁 1 ~ 5 年，租赁面积最大 5 hm²。理论上，最长的租期可以是 50 年，但吉尔吉斯斯坦的森林属于特别保护类别，因此目前没有森林实行长期租赁。由于禁止工业木材采伐以及大面积需要得到特别保护的区域，经济活动的可能性非常有限，因此，长期森林租赁对私营部门是没有经济回报的。无林的国家森林资源土地似乎对牧场经营、牧草生产和其他农业用途更具吸引力。

在哈萨克斯坦，长期和短期租赁根据每次用途的特别许可证授予。要在国家森林资源土地上采伐木材，采伐公司必须获得证明其具有采伐实力和专业能力的采伐许可证。采伐用于个人消费的木材和/或NWFP，或利用林地从事牧场经营、牧草生产和其他农业活动必须有林地租赁许可证，因此当地人进入林区采集NWFP可能受到限制，而采集NWFP并不是什么完全的商业行为，通常是当地社区群众维持生计的手段，或通过在当地市场销售NWFP来增加微薄的收入。

三、政策和立法变革

该报告研究区域大多数国家发生的社会、政治和经济变革，包括民主化进程和促进可持续发展的努力，都对森林部门产生了影响。最近，森林部门的政策和法律发生了重大变化，影响到林权制度：

(1) **对森林的多功能愿景改变了政策目标。**对木材生产或森林保护的关心正在让位于更广泛的森林管理目标，包括保护生物多样性和森林的多种用途。根据各国共同签订的国际协定中促进森林管理和保护的規定，各国需要改变其森林管理的优先领域并增加保护区。尽管各国政府

承认森林的生态重要性，但可能不愿将管理权下放给当地利益相关方，因为他们认为当地人缺乏保护森林资源的能力。此外，他们强烈关注的仍然是技术问题，而社会方面的问题则被忽视或只是敷衍应对。地方社区参与森林管理是该报告研究区域内许多国家可持续发展国家战略的一部分：在蒙古、伊朗、吉尔吉斯斯坦和亚美尼亚的法律框架中都有这方面的规定。然而，很少有国家在这方面采取了实质性的措施，所采用的执行机制仍然不完善，缺少非洲和亚洲其它地区已经相当普遍的联合森林管理和社区森林管理等森林管理理念；尽管欧洲部分地区或北美地区传统的公共林和私有林并存的社会构架已被引入到该报告所研究的地区，但既未被完全接受也未能完全适应。

(2) 森林经营和管理权下放以及国家的新角色。尽管森林仍然主要由国家所有，但为了适应由于引入市场机制而带来的政治、社会和经济变化，国家的作用需要重新定义。权力下放通常仅限于责任和义务的转移，有时还伴随着监督和管理职能的分离。私人参与森林经营的需求越来越强。通过向私营公司和民间团体这样新的利益相关方赋权可促进其参与森林管理，但国家相关机构往往不愿分享权力，而且他们也缺乏向利益相关者提供支持以及让森林发挥多功能的能力，因此私人参与森林经营经常受阻。

(3) 法律框架。政治改革包括林业领域的改革，通常伴随着立法的变化。由于该报告研究区域在相对较短的时间内发生了剧变，总的法律框架和部门法律之间的合作或协调几乎没有。此外，因不断的快速变革，新法的执行机制的制定未能及时跟上。独联体国家另一个共同的特点是：各部门间在土地权属、私有化、权力下放等法规的理解上协调不足，由此导致混乱和歧义的产生，因而促使非正式的关系和不公正的产生。

四、森林权属改革的有利环境：机构能力、意识和沟通

尽管报告研究区域的森林租赁制度还存在缺陷，但最近得以完善的森林租赁制度为社区和其他当地利益相关者开启了森林租赁方式，可以被视为迈向更加多样化的土地使用制度的第一步。正如在其他区域（该

报告研究范围以外的区域)所观察到的,将管理责任下放给各利益相关方,特别是在地方一级,如果没有适当的有利环境(适当的执行方式和能力、体制和法律框架以及长期和安全的使用权协定),仍然不可能实现改善森林管理和减轻贫困等预期的结果。

该研究报告所分析的多数案例描述了个体农民和社区团体在实施改革和满足合同要求方面的能力有限。取得森林管理权的过程费时、费钱并且复杂,对最贫穷的人尤其不利,并且正在破坏许多国家正在出现的新的森林权属制度。在亚美尼亚,只要社区有森林管理计划,就可以在不需要投标的情况下接管移交给社区的市政辖区上的国家森林管理权。但迄今为止,因为社区没能制定出森林管理计划,所以尚未向其提供任何森林特许权。蒙古和伊朗也处于类似的境况,由于地方参与者缺乏能力或程序自身的问题,其参与森林管理受到限制,而设计这些程序是为了把决策权留在公众手里。管理计划的制定由森林专业人员或有资质的顾问负责,计划的实施由当地社区承担。在蒙古,社区组成社区伙伴小组(CPG),在伊朗,社区组成森林居民合作社(FDC)。当地社区没有决策的掌控权,但却要承担执行森林管理计划的后果,而地方社区对实施该管理计划几乎就没有什么准备。

在蒙古,CPG和其他利益相关方对森林管理的需求日益增长。为满足这些需求,一些林业专业人员和公司被授权来设计林业管理计划(FMP),然而,这些设计计划的专业人员和公司其能力有限,一直无法满足CPG的需求。此外,许多CPG也尚未具备足够的能力来实施其FMP。

伊朗的里海地区也经历了类似的情况。伊朗的森林所有权在1963年“森林国有化法”颁布后转给了政府。大多数林区现在为国有,除了少数私人土地上的人工林外。在里海地区,国家所有权有助于规范森林利用;采伐木材的必备前提:具有“森林、牧场和流域组织(FRWO)”直接制定或通过咨询公司制定的经过批准的森林管理计划。虽然森林管理权属于国家,但自1980年代以来,森林管理计划的实施已逐步下放给林业计划管理机构(FPA),这些管理机构可以是政府机构、半政府公司和地方

合作社。目前，48%的森林由政府管理，36%由私营公司管理，15%由当地合作社管理。FPA的职责包括采伐木材产品，向FRWO支付特许权使用费，建造和维护林道和滑道，负责退化土地重新造林以及森林管理计划中规定的其他职责。FPA的权利包括分享从实施森林管理计划（主要是通过木材采伐）获得的商业利益。

FRWO促进了小规模森林居民合作社（FDC）的形成，以促进社区在组织和实施森林管理计划方面的合作。这些森林管理计划主要针对的是退化和经常易受侵蚀的林地上的低密度森林，而且这些森林的管理往往不具有经济可行性。FDC执行经理通常是退休的FRWO专家或当地受托人；大多数其他的森林经理是受过适当教育和培训的当地人。FDC的森林管理重点已经逐渐改变，从森林的生物和技术方面转向更多地考虑社会经济问题，例如把牲畜从规划的林区内迁移出去。然而，主要是由于经济低效和地方管理不善，建立FDC的趋势已经失去了势头。例如，国家和地方社区对建立合作社宗旨的看法之间存在着根本性冲突。在建立FDC的过程中，国家考虑的宗旨是森林保护和资源可持续性等，而生活在贫困中的当地人则倾向于将FDC视为一种支持他们自己生计的潜在的收入来源。

尽管如此，如果政府通过森林机械化、补贴活动等提供必要的财政支持，地方社区（有时是当地专家）参与FDC管理可以为当地森林保护带来好处，并为当地人民带来商业利益。一个有效的FDC机制的主要优势是社区对保护森林资源具有更大的责任感。最近的森林管理计划（至少在这些计划的基本用词中）显示要提高公众的参与，但评估这样做是多么有效还为时过早。

FDC的不足之一是其对当地社区参与森林管理的理解不够，他们倾向于将当地人视为低技能森林工人，而不是让他们参与森林管理规划和实施。虽然社区大众的生计应该通过临时和长期的就业机会得到支撑，但他们的长期经验、知识和利益也应被纳入规划过程。

自1991年以来，独联体国家的土地改革进程表现出一些共同的模式，特别是关于地方机构方面。

私人财产得到国家宪法的承认，但从国家所有权向私人所有权的过渡往往缺乏明确的支持机制，例如明确的登记程序或法律规范。权属改革通常伴随着权力下放过程，让地方机构参与森林管理，但缺乏相应的能力建设。

在俄罗斯，自2008年以来，森林管理已转移到专门的地区林业机构，但这些机构的专家缺乏行政方面的经验。在哈萨克斯坦，2001-2002年机构改革期间，处理森林管理和自然保护的机构的责任和义务转移到地方政府，但却没有配备必要的预算和专业培训。

蒙古也出现了与权力下放相关的机构能力问题，其中包括森林管理在内的管理责任转移到市、省、区和分区等各级地方政府。环境立法为这些机构提供执行森林立法、监督森林管理以及向私人 and 社区团体出租森林资源的权力。但对于缺乏培训、指导和财政支持的地方政府来说，这是一个几乎不可能完成的任务。在蒙古环境管理中，主要的机构问题是分配给地方政府的责任与预算资源配置失衡，导致执行受到严重限制。

机构能力薄弱往往伴随着对法律框架（包括对与特定权属制度有关的权利）的认识受限。各国对提高认识和沟通方面的投入很少，信息缺乏对最贫穷和边缘化的人口影响最大。例如，在蒙古，当地社区没有收到任何关于新立法的信息。虽然这些立法规定他们有权通过CPG参与自然资源管理，但因缺乏对这些法律的了解而常常被排除在这些组织之外。

五、对习惯权利的承认

承认和重视习惯权属制度，作为防止冲突和确保长期森林管理的一种方式，已证明对其他区域（特别是拉丁美洲）极为重要。拉丁美洲的土著人在森林资源的管理方面发挥着重要作用。在中亚，土著人的问题（与森林资源管理方面）不太相关，但有些国家近年来经历了急剧的变化，其习惯权属制度受到这些变化的影响。

例如，在伊朗和土耳其，地方社区有传统的森林管理习俗，国有化进程导致传统的权属制度被废除是森林和当地用户生计的一个关键问题。在伊朗西部，对森林居民施加压力迫使其接受国家对森林的所有权一直

是导致森林砍伐的主要原因。

在伊朗西部扎格罗斯（Zagros）山脉地区，在1963年伊朗出台“国有土地改革和森林国有化法律”后，基于传统制度的非正式的森林所有权才被宣布无效，之前是这里主要的土地所有权形式。尽管国家拥有了森林资源和土地，但当地农村和部落社区认为自己是资源的原主人。这是导致森林砍伐和土地利用转换不断加剧的原因，导致政府和失去长期形成的森林资源和土地权利的社区之间产生纷争。扎格罗斯地区森林没有木材采伐计划，因为乡土树种是不可以被商业采伐的，而且该地区是生态敏感地区，极易发生土壤侵蚀。相反，这些森林是NWFP的丰富来源。

目前为止，伊朗政府在促进公众参与可持续森林管理方面的管理工作还没有取得成效。扎格罗斯山区的许多农村和部落社区完全依赖于林地，因为林下作物和牲畜是他们唯一的收入来源。似乎经过改进的传统的森林管理可以促进可持续森林管理，但目前伊朗政府对此并不认可。在过去的30年里，政府应对重大人口增长（尤其是在农村和部落地区）时不是帮助他们改进其传统的森林管理方法和创造其他替代收入来源，而是重新安置这些人口并限制他们进入森林。

土耳其森林权属制度也存在上述类似情况。土耳其目前的“森林法”（1956年）不承认土著或部落森林所有权，特别是对NWFP的所有权，而这些NWFP很可能是土著或部落减贫并促进森林村庄发展的依靠。虽然习惯法允许村民采集NWFP用于家庭消费，但村民没有这种资源的法定权利而不能将其用于商业用途。相反，外来投资者可以通过短期合同获得租赁权来采集NWFP，即使村民对这些NWFP的需求更大。这就为冲突的发生埋下了潜在的根源，还限制了地方社区的创收。（徐芝生 张建华）

【本期责任编辑 徐芝生】