

以市场经济为基础实施可持续的林业发展战略 并立足于林业进行扶贫攻坚

-----世界性的趋势及对中国的启示

中国.安徽.黄山

2001年5月11-12日

中国科学院农业政策研究中心
中国社会科学院环境与生态经济学研究中心
国家林业局政策法规司
中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组
森林趋势(美国华盛顿)

联合主办

内容提要

		<u>页码</u>
1. 会议召开的目	5	
2. 会议概况	5	
3. 报告摘要	6	
--森林保护和发展：中国面临的挑战和机遇		6
中国国家林业局政策法规司副司长汪洵		
--森林和林业的世界性发展趋势及存在的问题		7
森林趋势(美国华盛顿)，Andy White		
--中国林业政策的国际影响	10	
世界自然基金会(WWF)中国代表处朱春全		
--有关林业、生活和扶贫经历中得到的教训		

马里兰大学和“森林趋势” Sara Scherr	13	
--全球的经验：推进可持续林业发展的私有化进程		
环境和经济国际所Natasha Landell-Mills	15	
--提高社区森林权属安全性的战略：		
对全球森林权属问题的回顾		
森林趋势Lynn Ellsworth	16	
-- IKEA 公司和森林		
IEKA 公司 Magnus Löfmark	19	
		<u>页码</u>
--农村发展新战略：创建环境生态服务功能新市场		
“澳大利亚南威尔士州森林” 总裁 Bob Smith	20	
--以市场手段为基础进行流域管理：世界性的教训		
“自然保护” Marlou Church	21	
--以市场为基础开展环境保护：巴西的创新经验		
巴西“地球之友” Mario Monzoni	23	
--哥斯达黎加：用市场机制保护森林的生态服务效益		
哥斯达黎加环境部 Luiz Gamez	25	
--“公司+社区”的合作伙伴关系：		
对合作双方的待遇不平等或是双方共同获利？		
环境和经济发展国际所 James Mayers	27	
--印度社区林业：人、市场和生计		
印度国家计委秘书 N.C.Saxena	28	
--总结I：中国在提高林业在农村发展中作用面临的挑战和存在的问题		
中国环境与发展国际合作委员会林草课题组		
中方主席沈国舫	31	
--总结II：中国在提高林业在农村发展中作用面临的挑战和存在的问题		
中国环境与发展国际合作委员会林草课题组		
外方主席Uma Lele	31	
		<u>页码</u>
--附录1：变迁中的中国森林	33	
--附录2：会议参加者名单	37	

会议召开的目

本次会议旨在向中国的决策层领导们提供以市场经济为基础的发展方略以及立足于林业进行扶贫攻坚的思路。与会代表集中讨论了市场激励机制在林业发展中的潜力以及政府组织和私人部门在林业发展中所发挥的作用。讨论重点突出了世界上一些利用市场手段推动林业发展的成功典范。会议就中国目前日趋升温的关于进一步提高林业在农村经济发展中作用的有关争论、环境保护和满足国内对木材及林副产品的需求等一系列问题进行了探讨和研究。

会议情况简介

2001年5月11-12日，来自世界各地的20多位外国专家及100多位中国林业界的同仁们应邀到风景秀美的安徽省黄山市屯溪镇参加了为期两天的会议。会议的议题是“以市场经济为基础实施可持续发展的林业发展战略，并立足于林业进行扶贫攻坚”。参加本次会议的国内代表分别来自中国林科院、国家林业局和全国30多个省（市、自治区）林业厅（局）、中国科

学院以及有关非政府组织。国际代表们来自国际林业中心、马里兰大学、澳大利亚南威尔士州林业局、加利福尼亚大学、美国林务局、国际保护、密歇根州立大学、IKEA公司、Westvaco公司、世界银行、印度国家计委、森林趋势、环境和发展国际所、地球之友(巴西)、太平洋环境与环境中心、自然保护、俄罗斯远东地区行动委员会、俄罗斯森林许可证书中心和全球环境研究所。正式会议结束后的第二天，代表们还到修宁县回村林场参观了由林场与当地社区群众共同营造的部分集体林。在参观访问期间，代表们就林地权属和各相关利益者之间的利益分成安排等问题进行了讨论。

报告摘要

2001年5月11日 星期五

开幕词

5月11日上午，中科院农业政策研究中心副主任徐晋涛博士首先对会议的日程安排进行简要介绍。随后“森林趋势”总裁Michael

Jenkins博士和中科院地理科学和自然资源研究所成生魁副所长分别对大会召开的目的是和具体日程安排作了详细的介绍。

森林保护和发展：中国面临的挑战和担负的使命

国家林业局政策法规司副司长汪洵向与会代表综述了中国林业发展的政策导向。她介绍了中国实行森林保护所面临的挑战和为了迎接这些挑战所开展的几项主要的保护工程，以及由此对法律和体制改革所提出的要求。中国目前开展的两大森林保护工程是“退耕还林还草”和“天然林保护工程”。前者的目的是在提高西部地区森林覆盖率的同时促进当地经济的发展，后者的主要目的是为了降低中国几个重点林区的木材产量。除此以外的其它的几项重点工程包括“三北”

防护林体系建设工程、和创建旨在保护野生动物及其栖息地的自然保护区。

汪司长在介绍中重点突出了中国为了保护森林生态系统和提高森林经济效益在财政投入方面所作的努力。她指

出中国目前林业部门的财政投入来源除政府投资外，还包括其它多种的渠道。她还指出由于森林能为人类提供多种长期效益，因此中国今后在林业投资中应降低有关的税率和长期贷款的贷款利率。最后，她建议中国今后应大力鼓励个人造林并为此提出了政策方面的配套措施。这些措施包括更可靠的林地权属、为商品林营造提供更宽松的管理条件、严格执行“谁造林谁受益”的原则、创建更加完备的市场信息系统和有关法律体系等。

全球森林和世界林业发展趋势

来自“森林趋势”的Andy

White

引述了当今林业界存在的各种不同观点，并由此提出了一个问题：“引发关于森林和林业的各种不同争论和冲突的诱导因素是什么？”他认为这些诱因可能包括几方面：20世纪80年代以来发生的大规模的森林退化和大面积毁林；由于森林环境的丧失导致的全球和地区性代价；森林利用和采伐此消彼长的循环往复；对公有林的非法砍伐以及势头渐长的要求提高以上种种问题的透明度社会影响力。

Andy White

随后陈述了当今世界林业发展主流的特征：全世界今后对原木的需求将会增加，这类商品的价格总体上将呈下降趋势；随着社区所有权观念的强化和严格的自然保护区的发展，全世界范围内自然保护区已得到迅猛发展。强化社区所有权可能会影响木材及林副产品的供应。

Andy White

指出今后森林工业将会发生如下变迁：纸浆和造纸部门会日趋饱和，人工林面积将会有所增加；对低质木材的使用率将有所提高，但木材生产部门的资源总量将呈下降趋势；某些探索性的试验将会在天然林的可持续利用和管理方面展开；社会上对森林所提供的服务功能进行有价销售的兴趣将日渐增加。Andy White

提出了林业部门今后的发展将可能面临两种选择：采矿式利用或进行可持续的利用管理。采矿式利用是指今后工业用材的采伐将成倍增长；可持续利用管理则是指增加生态林的面积并对此实行社区共管，缩减人工林和次生林规模。

Andy

White

最后还介绍了以下有助于持续利用和保护森林及森林群落的办法和措施：林业部门应转变现行的“命令和控制”管

理模式，逐渐采用“激励”式管理机制；鼓励那些为了降低成本并提高透明度而自觉采用最佳管理模式的积极行为；积极推动现有规模较小但势头渐猛的对森林涵养水源和生物多样性等服务实行有价支付的发展趋势；提高活立木价格；在美国应提高单位面积的林木蓄积量。他还说木材生产和需求的许可证管理模式只有在亚洲地区才可能得到发展和推广。但在林业部门内随着掠夺式采伐而造成的此消彼涨的就业机会为可持续地开采利用森林资源提供了另外一种激励方式。

来自美国密歇根州立大学的尹润生博士以林地权属和市场机会为例对森林保护和当地社区经济发展问题提供了制度建设框架。利用这个框架可以确定那些应得到鼓励和发展的部门，以及决定哪些森林产品是否被利用或销售。美国林务局国际项目处的Gary Man着重强调了在具体运作时应注意的问题。他提醒在采用有关的高科技（比如利用高科技提高林木质量）时应持小心的态度，他还指出在具体实施过程中准备灵活机动的行动方案（如每公顷面积上宜栽种树木的数量）十分有益。

有些与会代表提出了以下问题：“在哪种情况下林业行业可能会自觉地采用那些积极的管理方式（比如利用规章制度对有些行为进行约束，投资于教育和培训）？”另外有些代表还就“林业部门投资回收率下降和林地价值上升之间的关系”提出了疑问。大家认为导致这种现象的原因可能就是活立木价格的上升。

中国林业政策的国际影响

朱春全（世界野生动物基金会中国分部）介绍了将于2001年夏末最后定稿的世界野生动物基金会的一份报告的一些结果。他简要回顾了中国推行的与林业相关的有关政策的范畴和影响：贸易措施，如降低关税和贸易壁垒；住房建设改革；退耕还林还草或以粮食换绿色（Grain for Green）政策；西部大开发；尤其重要的一项政策是天然林保护工程中所实行的全面禁伐天然林政策。他指出从1997年到2000年期间，中国木材生产总量大约下降了18,242,000立方米。另外他还指出预计2003年中国商品材的供求缺口为75,000,000立方米。

随后，朱春全着重对1999-2000年期间，中国木材产品进口情况进行了评价。他表明

中国目前实施的全面禁伐天然林政策对世界木材供应造成了影响。一方面由于实施禁伐天然林制度，中国的木材生产量缩减，另一方面由于中国对贸易的限制减少，估计中国的木材进口量增加。中国大部分进口木材集中来自于一小部分国家。2000年，中国进口针叶材的85.7%来自于俄罗斯，50%的进口阔叶材则来自于马来西亚、印度尼西亚、加蓬和巴比亚新几内亚。马来西亚、印度尼西亚、美国和德国向中国供应的木材量位居其它各国之首（约占65.9%）。2000年，单是马来西亚和印度尼西亚两国向中国供应的复合板数量就占该类商品进口总量的88.2%。这些国家经常出现非法或过度砍伐木材现象，中国对木材进口量的增加将使这个问题更加严重。朱春权例举了中国的林业政策对木材供应国（尤其是巴比亚新几内亚、俄罗斯、马来西亚和中非各国）所造成的影响。

最后，朱春权如何降低中国林业政策对全球森林保护所造成的消极影响提出了一些建议。他倡导：运用森林许可证制度来推动合理持续地利用森林资源进程；积极发展人工林；终止商品林管理中所采用的采伐限额制；取消各邻国间所开展的小规模边境贸易所享受的某些优惠政策；创建有关的激励机制鼓励使用非木质纤维和木材替代物；有效地利用木材能源和其它能源形式；森林资源保护的投资应实行“转移财政支付”政策；提高森林资源的利用率。

在评论中，国家林业局天保中心副主任杨时民描述了中国为加强森林保护和提高森林生产力所做的各种努力。他介绍说在过去两年内中国开展了天然林保护工程和对国有林区进行了改革，两年内对林业部门的投资达188亿元之多。他说以上几项措施在短期内在减少了中国国内的木材产量的同时，对世界木材市场造成了影响，但他认为造成的影响并不重大。他强调大规模人工造林在不久的将来将会蓬勃发展。对小径材的需求将保持平稳趋势，但对大径材的需求将增加。

与会代表们对朱春权报告所提出的疑问和所做的评论以及随后由David Gordon所作的补充发言充分反映了这样一点：在政府职能削弱的大环境下对环境进行管理的难度。大家的讨论还涉及到中国和俄罗斯总理之间关于俄罗斯森林发展问题的协商安排，天然林禁伐区的森林所有权问题，中国现有的林业资料

的质量，以及有助于降低木材进口量和提高林业投资的激励机制。

关于遏制中俄木材贸易中出现的非法交易的几点建议

作为朱春权报告的补充，太平洋环境和资源中心的David Gordon向大家介绍了于2000年9月在俄罗斯召开的中国-俄罗斯-

北美联合会议的主要结果和大会达成的有关建议。该会议集中讨论了在中俄木材贸易中渐涨的非法和过度贸易势头。

他分析了俄罗斯政府为控制木材非法砍伐和交易所作的努力未能奏效的原因。这些原因包括海关对圆木出口装运时的管理监督不力；追踪从采伐到出口的整个装卸过程的难度；缺乏与俄罗斯远东地区出口管制相配合的进口管理制度；未能发布木材贸易和出口方面的信息。

在联合会议上所形成的为抵制木材非法砍伐的行动计划方案包括以下几个步骤：确保木材贸易和出口信息的公开、准确和透明；提供准确可靠的档案记录；强化海关的管理和控制力度；打击腐败和受贿行为；推动两国之间的合作进程。

林业、生存和扶贫经历中得到的教训

马里兰大学的Sara

Scherr

概述了21世纪世界林业面临的挑战：满足社会上日益增长的对木材产品的需求；阻止森林退化和毁林的势头；保护森林的生态和环境功能；提高农村（尤其是发展中国家的农村）人民的生活水平。她探讨了林业发展可采用的不同模式，如对国有林地实行采伐许可证制度管理，发展人工林，依托自然保护区保护森林的生态功能，实行社区共管改善当地社区的生存条件，以及采取立足于当地社区并面向市场的森林生产方式。她同时还讨论了林产品市场对当地老百姓生活所作的贡献，并强调指出了以下几方面关于自然财产（如森林）的几个要点：自然财产在不断增值；自然财产这种资本形式在其它资本形式中所发挥的杠杆作用；它可以促进人民的收入水平并使收入来源多样化，收入来源的多样化则可以降低风险程度；当地的就业机会增多；为保护环境创造激励机制。

Sara

Scherr

回顾了目前世界上社区群众对森林资源管理和控制权限以及混农林发展情况的一些统计结果。她还提供了国际市场

上对不同种类的林产品需求情况的统计数字。这些林产品包括优质木材、纸浆造纸用材、通过鉴定认证的木材、非林产品、森林的环境和生态功能及不发达国家内部对低值木料的需求。她倡导应强化当地社区对林地的管理能力及所有权，去除目前市场的一些扭曲因素（market distortion），让本地生产者更好地反映他们的意志和愿望，以及提高当地社区在市场中地位。她还号召今后应采取更具战略意义的合作关系，取得本地从事林业商业活动人员的积极支持，使社区林业的资金来源多样化。同时她还提醒某些商业因素会限制当地群众的市场参与能力。

最后， Sara

Scherr

指出林业在扶贫中所存在的潜力。她建议应使当地人民从森林保护中获得更多的利益，让当地社区参与共有林地的分权管理，减少扭曲的市场因素，鼓励私人部门和当地社区直接开展伙伴合作关系，及对小规模生产进行扶持和投资从而推动体制的全面发展。

在随后的评论中， Scott

Rozelle

强调在中国这样一个自然生态和人文环境极为多样化的国家，市场机制对林业生产活动的引导作用甚至超过自上而下的行政计划命令。他强调利用“价值链”分析法来确定那些需要得到干预的方面，并探讨了其它部门政策对林业发展的影响及木材生产和交易活动的经济影响力。N.C.Saxena

强调应明确林农、当地社区和生产企业在林业生产经营管理中各自应发挥的作用。他以印度的经验为例对此作了阐述。在印度，林农在育苗和林产品收获前的一系列活动作用显著，企业则在收获后的繁重的搬运和运输过程中发挥了最佳功能，而当地社区在达成资源管理共识过程中表现出色，它们在资金和劳动力投入比率小这种情况下很好地发挥了其作为经济单元的功能。

与会代表的提问包括了强调应明确林农、当地社区和生产企业之间的关系、扶贫与不平等问题之间的关系以及能够说明林业能帮助老百姓脱贫致富这个观点的根据。

Uma

Lele

评论说依靠森林生活的老百姓和生活在边远地区的少数民族群众往往是社会上最贫困的群体。这些贫困的人们在项目设计和计划中没有得到足够的重视，林业干预政策对他

们所造成的影响也不为人所理解和重视。其它与会代表表明随着城市化进程的推进，在西方发达国家农村人口可能会下降，而在亚洲很大一部分人口将仍然生活在农村地区。

全球的经验：推进可持续林业发展的私有化进程

Natasha

Landel-Mills

介绍了国际环境和发展协会在对全世界可持续发展的林业发展的私有化进程和私人部门参与可持续发展的林业发展项目的实施情况所作综述报告的背景和结果。她说私人部门在推动可持续发展的林业发展和对森林利用的检测中的主导地位不断增强并日益多样化，政府在这些方面的功能逐渐削弱，社会公民则是一股新兴力量。综述报告的主要目的是确定那些能确保私人部门在保持和创造森林的社会及生态效益过程中可运用的途径和手段并推动其发展。报告是在76个国家所做的142个调查结果上形成的。其中32个国家的公司、社区企业单位和私人部门的人员被选择为深入调查的对象。

报告的结果表明世界各国为推动私人部门的功能正在做相应的改革。每个国家至少把一种市场手段引入林业部门，大约有70%的国家已经开始进行改革，如对森林所提供的服务功能进行承包、私有化和公司化。改革产生了一些新的方法。这些方法包括对森林资源实行许可证管理，为森林所提供的环境服务功能创建新的市场，以及“社区+公司”的合作关系。报告对这些方法的具体内容一一做了介绍和说明。

中国林科远的陆文明博士着重介绍了以上这些方法在中国的适用性。他还简要介绍了由国际环境和发展协会和部分中国专家在中国所作的调查和研究的情况和结果。FED RC()主任王前进对Natasha

Landell-Mills

所做的报告进行了评论。

提高社区森林权属安全性的战略：对全球森林权属问题的回顾

“森林趋势”顾问Lynn

Ellsworth

提出了“社区对森林拥有所有权”这样一个观点。世界林业发展呈现出如下趋势：社区对其在林业管理中应享受权利的呼声渐高，社区对森林的所有权日益增强，对森林实行社区共管已日渐被人们所接受。Lynn

Ellsworth

在她的报告中对各个定义的细微差别作了仔细的说明并提出应注意的问题。她还就森林产权问题作了提纲挈领式的介绍：各级政府是森林的所有者和经营者这种观念已逐渐不被人们所接受；关于给森林冠以团体或个人之名的疑问；为当地社区争取产权所做的努力。另外她对在柬埔寨产生的在森林权利确认中的种种冲突意见以及印度尼西亚的森林火灾等问题做了说明。她还考虑到了森林权属问题对提高森林质量和老百姓福利的意义。世界各国正在努力探索其它的所有权形式，其中的两种主要形式是森林完全归当地社区所有以及政府和社区对森林共同拥有所有权。

在讨论权属的安全性问题时，她引述了世界各国在强化当地社区对森林的使用和所有权过程中呈现的趋势。这些趋势包括对森林认领权的公开性，各种政策声明，以及不断扩大的被认证木材的市场及其相应的要求（详见由“可持续发展的森林发展委员会”制定的第二和第三条准则）。她列举了社区参与林业管理并拥有所有权的一些例子，如老挝的森林管理计划，菲律宾沿用的祖传领地所有权等。

Lynn

Ellsworth

认为可靠安全的所有权和使用权有助于可持续发展的林业管理。加拿大、巴西和菲律宾的成功经验已证明了这一点。其它有利于社区参与林业管理的因素还包括有证木材市场的发展和壮大及潜力巨大的“碳”市场。这两种商品的成功交易要求界定明确的产权。产权包括木材及其它各种森林资源的收获和销售权。对所有权的限制则可通过适当的贸易安排来实现。

当管理计划与一个社区的情况不相适应时，实行社区林业会产生一些问题，如管理计划繁复但缺少技术支持，所设计的计划会给某些不正当的行为创造条件或管理计划无视传统的管理体系。政府功能在不同社区林业中所处的位置和作用大小差异极大。实行社区林业时可能产生的具体问题包括对所有权的承认，实施的范围，意见纷争的解决方法，监测、商业支持及那种“为了小团体利益而不是公司利益”的动机。

Lynn

Ellsworth

在总结是说对林业实行社区共管是一种可行的管理模式，但需要得到政府专门的支持。

Hyde 教授和云南社区发展研究中心的郑宝华对Lynn Ellsworth的报告作了评述。Hyde

教授提醒说在运用“平等”作为衡量判断使用权和所有权标准时应倍加小心谨慎，因为极难明确无误地确定所谓的“平等”。他强调在行使各种形式的权利（包括社区的权利、个人的权利和中央政府的管理权利）时所制定的一条总则较为适当。这条总则是：谁能在资源中获得最大利益谁就应享有最大的权利。他补充说当拥有和保护权利的成本达到最低水平时，社区共管也就可能取得成功，但当这种成本超过当地社区所能中获得的利益时，社区管理往往难以取得成效。郑宝华介绍了中国林权的基本情况并提供了云南省有关这方面的资料。他认为中国围绕林权问题所展开的各种讨论的主要特征是所谓的使用权和所有权并不是完全意义上的权利，权属制度与政策的制定及贯彻相关，权属制度的不稳定由中间机构的行为方式所致。

IKEA 公司和森林

Magnus Löfmark 回顾了IKEA公司的运作方式及其与林业产业的交互作用，IKEA公司向世界上的56个国家的2000多家供应商购买产品。IKEA公司已经确定2000-2003年将优先发展以下几个方面环境项目：林业、供应商环境行为、商品运输、根据环境保护需要调整原材料生产及与消费者对话。IKEA公司已经确定2000-2003年将优先发展环境项目。他强调木材是他们公司重要的原材料，因此公司应该对其所使用的木材来源和材种了如指掌。他说IKEA公司的发展不应造成天然林的丧失，公司将积极推动可持续发展的林业发展事业，提高有证木材的使用比例并与其它部门交流公司的具体运作方式。IKEA公司的长期目标是向那些来自于管理较为完善并经过验证的森林中的木材。

IKEA

公司已经制定了一个包括6个组成部分的行动计划。计划的第一个组成部分是木质商品的“阶梯型”发展模式。这个“阶梯型”模式包含四个层次，其最高层（第四层）是达到取得FSC正式许可证规定的标准。他强调IKEA公司不使用来自于具有较高保护价值森林中的木材。随后他介绍了行动计划的其它几个组成部分的内容。他对IKEA公司的“追踪体系”作了详细介绍并提纲挈领地介绍了IKE

A

公司家庭装修产品的采购方式。这些采购标准包括对森林产品来源、工作环境、外部环境、质量和童工的使用情况

。

最后，Magnus

Löfmark

说IKEA

公司将继续分发由“全球森林观察”制作的地图并执行对供应商和他们的木材供应链进行审计的任务。另外，IKEA公司还将致力于林业许可证管理和持续地林业事业的发展。IKEA

公司意欲推动森林许可证的制度化进程，通过一些项目的实施探索可以更持续有效利用森林的新方法，资助俄罗斯、波罗的海沿岸各国和波兰的研究生们到瑞典学习有关可持续林业发展的知识。

5月12日，星期六

农村发展新战略：创建环境生态服务功能新市场

澳大利亚“南威尔士州森林”总裁Bob Smith

首先概括介绍了他们部门在对该州国有林的价值进行评估时所采用不同于以往的方法。他的报告紧紧围绕以下几个问题：“森林能为人类提供什么样的环境服务？为什么市场上会对森林所提供的环境服务产生兴趣？在具体实践中任何运作？”

Bob Smith

说在传统市场经济中，森林的环境服务功能的价值通常没有被计算在内（或估价太低）因而它通常被当作“免费商品”。森林具有储存碳（从而使空气中碳的含量降低）、净化水质、为动植物提供栖息地、防止水土流失及其它等生态和环境服务功能。市场上对森林的这些服务功能产生兴趣的原因主要有：（1）森林所提供的服务的经济价值已逐渐在市场上得到承认并已回报给所有者；（2）相对于其它土地利用方式而言，在市场上森林生态效益的价值不断上升；（3）市场为人们保护和营造森林提供了动力。创建森林所提供的生态服务的市场要求完成以下过程：（1）确定森林所提供的环境服务（生态效益）的具体内容；（2）对生态效益做量化分析；（3）详细说明各生态效益（产品）的内涵；（4）各“产品”之间的相互作用和关系；（5

)分离和重新包装这些“产品”以满足市场要求。

Bob Smith

介绍了“南威尔士州森林”成长发展的历史及其实践的工作模式。他举例说明了森林沉淀碳、降低土壤盐碱度和生物多样性保护等几个方面的问题。他还列举了碳市场中价值计算问题的不同争论。最后，他预计今后为提高森林生态效益将要开展的事业：恢复采伐迹地上的植被，木材能源生产，提高水质，提高人工栽培树种的多样性，降低土壤盐碱化程度，生物多样性保护和对生态效益的发展潜力。

国家林业局政策法规司副司长汪洵和FEDRC的刘焯评论说在中国深刻认识森林的生态服务功能显得十分重要。他们对在中国创建和发展森林生态服务功能市场的适应性作了评估。

以市场手段为基础进行流域管理：世界性的教训

Marlou

Church

就流域管理这个专题介绍了以下信息：水是具有经济价值的一种商品；人类在利用水资源满足生产和生活需同时也应保护好水源；水往往来自于那些受到一定程度保护的地区；应对水资源保护做长期投资，而长期投资则依赖于水资源使用者的参与并以市场为基础。她在报告中指出流域具有直接的经济价值，如它为人类提供生活用水、灌溉农田、发电、加工、采矿和娱乐。同时，流域还具有间接的经济价值，如防洪抗灾，防止泥沙沉淀，运输养分，交通运输，调节径流，渔业生产及调节气候。她号召应对森林提供的流域功能的价值进行估价，并介绍了对其做经济估价的方法。

Marlou

Church

随后讨论了对流域进行保护的内在动力和融资机制：支付（使用费，税金）；贸易（贷款、消除和缓解）以及其它的自愿支付形式。她举例介绍了纽约、尼日利亚和洪都拉斯利用休耕地(easements)和支付手段保证水的供应。她还对厄瓜多尔首都基多、乌干达流域保护和澳大利亚新南威尔士州对降低土壤盐碱化的项目进行贷款扶持等情况做了举例说明。另外她还介绍法国生产矿泉水的Perrier公司为了保护地下水的渗透区的水质向农民支付一定的金额使他们对生活习惯做适当的调整。

在他的评论中，浙江林学院副院长周国模强调了“水权”的重要性。他说围绕水权发生的纠纷和官司屡见不鲜

，但也有些地方在这个问题上取得一些成功经验。例如，水资源短缺的浙江省义乌县与邻县水资源较为丰富的东阳县签订合同向其购买一部分剩余的水资源。东阳县保留了三分之二的水资源以备为本县的生产和生活之用，把余下的三分之一的的水资源以每立方米0.1元的价格卖给义乌县。另外义务还要向东阳县支付建设费以便东阳县为其送水。双方都从中获益。周国模说双方签订的合同具有法律效力，因此义乌对水的使用权是能得到保障的。接着水资源研究所的刘广全向与会代表们介绍了中国水资源的状况、各地对水资源的需求和水资源的分布以及将水资源进行跨流域的调配从而来优化使用水资源。Bob Smith指出对森林的生态功能实行有价支付可增加国家的收入，如果把碳的经济价值考虑在内，林业项目的内部收益率可提高11-12个百分点。

以市场为基础开展环境保护：巴西的创新经验

来自巴西“地球之友”的Mario

Monzoni

简要介绍了亚马逊河流域的地理特征并指出保护该流域的自然生态对全球都具有重要意义。他认为利用“命令和控制”管理模式来谋求森林保护和发展是该流域林业管理中存在的一个主要问题。在这种管理模式下，该流域毁森现象极为普遍。每年减少的森林面积相当于比利时整个国土面积的一半。为此，他在报告中建议了几种缓解这种局面的方法。他表明应着眼于激励机制，从微观层面上改变导致各种行为的内在动力。

Mario

Monzoni

介绍了巴西以市场为基础所开展的一项活动：鼓励建立私有的自然遗产保护区。这项活动的主要目的是为了推动私有林地上的生态保护事业，同时也能使那些具有保护意识的个人的愿望能够得到实现。这项活动实行的鼓励措施是豁免土地所有人的农地税，由“国家环境基金”对资源分析和评估时给予其优先考虑权，有关部门在对农业生产活动进行贷款条件的评估时给予其适当的照顾。随着这项活动的开展，100个私有的自然遗产保护区已经在巴西建立，这些保护区的总面积达25,000公顷。

在巴西正在设立“生态增殖税”作为一种财政补偿机制。该税种设立的原则是“谁保护谁就可以直接得到税收

”。通过征收该税种，各级市政府的财政收入增加，因此它们会积极主动地在其管辖范围内建立保护区并自觉推行可持续的发展和利用政策。随着这项政策的实施，巴西自然保护区的面积和规模都有所扩大，原来退化的林地上的植被得到恢复。这项政策推动了财政的公平化从而促进了农村旅游业和生态旅游的发展。

Mario

Monzoni

还介绍了巴西实行的对法定自然保护区的上市权评估的有关情况。那些具有较高保护价值地区的土地所有者可以跟来自于其它地区的土地所有者之间就造林条件开展交易。那些来自于其它地区的土地所有者能以较低的机会成本购买这种造林条件。

Mario

Monzoni

另外还提到巴西正在组建发展中国家的第一个“有证木材产品集团”。其目的是为了鼓励巴西境内各生产公司尽量使用经过认证的木材。2000年，33家公司加入了该集团。到2001年5月，已发展到62家。另外有两个州政府和一个市政府加入了这个集团。

国际林业中心副主任Mafa

Chipeta

概述了巴西亚马逊河流域与巴西其它地区之间的重要关系。他说设立生态增值税、鼓励建立私有的自然遗产保护区和积极发挥亚马逊河流域公众的参与作用等一系列激励机制对整个马逊河流域的森林保护和发展具有重要的意义。最后，他还分析了中国与巴西两国之间的相同之处及其区别。

哥斯达黎加：用市场机制保护森林的生态服务效益

Luiz

Gamez对哥斯达黎加几个关键的自然资源部门的出口值进行了比较，并介绍了不同产业所提供的经济效益——尤其来自旅游和生态旅游的价值。哥斯达黎加政府已经开展了一些项目对森林所提供的生态服务功能进行经济评估（尤其是对森林能“沉淀”和“储存”碳这个生态功能作经济评估）。

哥斯达黎加与其它参加“东京协议”的国家一起努力把“协议”付诸实施。Luiz

Gamez

说“东京条约”的实施是被列入附录I部分的国家和没有被列入附录I部分的国家之间的联合行动。参加行动的各国通

过限制和降低“温室气体”的排放、提高森林对空气中碳的沉淀能力和增加森林中碳的储存量来减缓“全球变暖”的步伐，从而实现“气候变化公约”所确立的各项目标。他说哥斯达黎加目前正在开展一些实验把大气中的碳“沉淀”到森林中。另外哥斯达黎加政府还积极倡导应在各个签约国之间开展“碳交易”。

Luiz

Gamez还介绍了哥斯达黎加林业部门以外的其它各个部门借助市场手段保护资源的一些范例。1999年，哥斯达黎加对水费重新估价并作了调整。要求农业公司对森林所提供的生物防治病虫害、有机物的处置和生物勘探等一系列环境服务功能作有价支付。

Luiz

Gamez

最后介绍说哥斯达黎加已经为社会各部门制订了纲领性的“保护议程”。他表示：“保护生物多样性的最佳途径是把生物多样性视为促进人类社会可持续发展的重要手段”。

在结束他的报告前，Luiz

Gamez

向与会代表展示了哥斯达黎加刚更新编制的森林植被图，并指出1987-

1997年期间，哥斯达黎加的森林覆盖率得到快速增加。

Natasha

Landell-

Mills说哥斯达黎加的情况具有典型意义，世界上有些国家面临与其相似的情况。她肯定了哥斯达黎加政府在完善市场、明确界顶产权方面所做的努力。她认为哥斯达黎加在推动市场发展进程中所显示的主要特征和取得的成绩对中国也许有所启示。世界银行顾问Uma

Lele指出哥斯达黎加的森林保护事业与农业生产部门的目标有所冲突，有些农产品的价格（比如牛肉的价格）正在下降。尽管如此，她认为哥斯达黎加是世界上积极创建和完善森林生态服务市场的领头羊。

“公司+社区”的合作伙伴关系：对合作双方的待遇不平等或是双方共同获利？

环境和经济发展国际所的James

Mayers

介绍了该所就公司与社区之间合作伙伴关系问题所作的一个专题研究。该研究用了两种不同的方法对伙伴关系进行了评估。第一种办法是“机构/公司”分析法。这种方法从公司在市场中的地位、创新、生产力、自然和财政资源、

利润率、经理的业绩、工人的表现和公司对社会的责任心等几方面来进行评估。第二种方法是“生存分析法”。这种方法所采用的衡量标准是：赖以生存的生活资料、能力、开展的活动、政策、机构和弱点。该研究是在对22个国家的56个合作伙伴关系进行分析的基础上完成的。

James

Mayers

分析公司与社区之间之所以能形成合作伙伴关系主要归功于如下原因：通过合作，可以提高土地和劳动力的潜在收益并降低风险。他介绍了南非开展的合作伙伴关系、加纳的社会责任协议，印尼的轮番垦殖方法、加拿大的“林业行业+第一国”（First Nation）之间的合作关系以及美国乔治亚州推行的土地租赁政策等情况。

该研究建议了几条今后为了更好地促进合作伙伴关系应遵循的原则：相互理解、平等协商和学习做交易的方法。

James

Mayers

认为合作关系的经纪人对“公司+社区”的合作伙伴关系起关键的作用。另外，他还认为在处理合作关系时应当授予社区一定的权力由社区来帮助那些最贫困的人群从中获益。

尹润生博士介绍了美国在推动“公司+社区”合作关系发展过程中获得的经验，并就今后如何提高这方面的研究提供了一些建议和意见。他说：“从全社会角度看，确立行业的所有权虽然对林业发展具有一定的贡献，但对社区带来的影响并不一定都是积极的；反之，对社区有利的方面并不一定对整个行业有利。”瑞典哥德堡大学的Bill Hyde表示诸如此类的交易或合作关系可能仅限于在资本密集型的行业内开展。以纸品加工部门为例，原材料的成本在制成品的成本中所占比重很小，因此，生产厂家注重于确保原料的供应以避免由于设备闲置而造成较高的机会成本。与此相似，在供给不能保证时，如在资源较为短缺的地区，公司很可能愿意提供补贴从而对寻求合作达成协议这些活动更感兴趣。

印度社区林业：人、市场和生计

印度国家计委秘书N.C.Saxena

列举了在印度取得成功的与林地相关的合作关系的例子。有些合作关系发生在政府和社区之间，而有些合作关系则

在工业生产部门和农户之间发生。他介绍了与森林分布相关的一些主要的自然地理特征以及印度农民和土地所有人目前面临的现实情况。

据他介绍，自1988年以来，印度对林业用地的土地使用政策进行了改革。林业用地主要用于环境保护、供应薪炭材和向林农提供其赖以生存的生活资料等。私有地则主要用于生产木材和工业原料。在印度全国范围内已全面禁止“清伐”。政府规定在某些地区禁止直接砍伐活立木，但在其它地方可根据“工作计划”可持续利用的方针允许适当砍伐木材。他还向与会代表们提供了印度对木材产品的需求、20世纪90年代相对稳定的薪炭材价格和日趋稳定的森林覆盖率等信息。

在谈到社区参与“联合林业管理”的情况时，他认为合作各方的参与是不平均的，政府经常占主导地位。他估计在印度把资源管理的决策权全面移交给社区尚待时日。2000年，虽然被纳入“联合林业管理”体系的森林面积达10,000,000公顷，但只有一半面积的森林的管理和利用令人满意，可认为是可持续的。

N.C.Saxena

另外还集中讨论了农民在植树造林中发挥的作用。他说与80年代掀起的“桉树种植热”相比，农民在1990年后所造的林子里树种更多样化而且更易与当地市场接轨。他还一一列示了社会上流传的对农民参与植树造林的种种神话般的说法。他指出在现实中所有农民在几乎没有补贴的情况下自觉种植和保护林木，其中甚至包括生长周期很长的柚木。他说：“农民学得很快，但他们需要有活跃的市场、贷款资助和在运输和销售林产品不受政府过多的约束等良好的外部环境”。最后，他以举例说明的方式对印度过去已取得实效的合作关系、存在的问题和今后的发展方向等问题进行了探讨。

国际林业中心副主任Mafa

Chipeta

指出印度实行社区林业的一些经验教训对中国具有借鉴意义。这些经验教训包括发动“联合林业管理”活动、提高木材利用率以及通过社区与工业部门的合作创造就业机会。中国林科院的李维长介绍说在云南这个少数民族众多的省份，已经制定了森林资源开采的管理规则和适当的激励机制。例如，如果某人偷砍了一棵树，所有的村民就会到

这个违反规定的人家里要求其准备酒席请他们吃饭，使那个人不得不花掉其一部分财产作为对他的一种惩罚。他还举例说蘑菇是云南重要的出口商品，由于出口的不断增长导致了蘑菇的过度采集。但有些地方已经制定了一些新规定，规定每个家庭只能有一人采集蘑菇。这样就限制了蘑菇的采集量避免了冲突。李维长还指出，中国和印度两国都拥有巨大的人口，都实行了禁止过度砍伐森林的政策并都在致力于濒危物种的保护。与会代表就以人为本的保护区发展事业和“联合林业管理”体系中土地权属的安全性问题提出了疑问。

大会总结

中科院农业政策研究中心主任黄继焜主持了大会总结报告部分。中国国际环境和发展合作委员会林草工作组组长沈国舫教授和世界银行顾问Uma Lele分别作了总结发言。

在世界林业趋势研讨会上的讲话

沈国舫教授介绍了中国国际环境和发展合作委员会林草工作组目前正在进行的活动。他简要地介绍了他新近出版的著作《中国森林资源和可持续发展》。他着重指出了中国目前面临的保护环境的挑战，并提出在中国有必要对政策进行改革和调整。接着他列举了中国在林业发展中存在的几个关键问题并就林业发展提出了一系列问题。最后，他评论说在中国保护天然林及其生态效益具有十分重要的意义，在这种大气候下，中国今后的木材供应将出现艰难的局面。

中国为推动林业在农村经济发展中的作用所面临的挑战和要解决的问题

Uma

Lele

用图表的形式分别从地区和全球两个层面上对森林向人类社会提供的公共服务和为私人部门提供的商品作了阐述。她强调需要区分在不同规模上不同种类林业商品和服务之间的差别，从而建立有效的市场。在对两天会议中所作报告及有关的讨论总结的基础上，她重申了当今林业管理中呈现出的趋势、中国林业政策的快速演变和社区林业的作用。她对全球森林管理呈现出的大趋势对中国产生的意义提出了疑问，并表明虽然政策和发展战略显得十分必要，

但是光有这些还不足够，还应考虑具体的操作问题。

她还指出：“虽然全世界各国政府对林业实行社区共管意识在不断增强，但在中国，政府将继续在林业管理中发挥举足轻重的作用”。根据各代表的发言情况和所举的例子，她就中央政府进行干预的本质这个问题提出了疑问。她对

私人部门在林业管理中发挥的重要作用表示了肯定。她说：“按照IKEA的运作方式，私人部门将有可能在推动森林的社会和环境服务功能的进程中日渐发挥示范作用”。最后，她再次重申中国林业政策对全球的影响：“中国森林所提供的‘碳沉淀’、生物多样性及其存在价值等服务功能对世界具有积极的影响，但对世界木材贸易造成了消极影响”。

附录1：

正在变迁的中国森林

中国的林业为农村地区的广大群众提供了主要的就业机会，它在国民生产总值中具有重要的贡献，同时它又是农村能源的主要供应者。森林为人类提供了重要的环境和生态服务，如流域保护、生物多样性保护和沉淀空气中的碳等。1998年的特大洪灾促使中国政府作出禁伐天然林的决定和实施天然林保护工程。天然林保护工程另外还确立营造人工林和鼓励外资直接投资人工林的营造。

从短期看，这些活动导致了木材供应减少，并对那些直接或间接依赖于森林生活的人民的生活造成了威胁。另外，这些措施对本已面临日益加大的压力的人工进一步增添了压力，并增加了木材的进口需求量，从而对整个亚洲

地区造成了影响。

为了消除这些措施造成的影响，同时也为了缩小中国东西部地区人民生活水平之间的差距，中国近两年来实施了“西部开发战略”，并成立了由国务院主持的林草工作组。西部开发战略的目标是推动西部各省立足于自然资源发展经济，而林草工作组的目标是为政府实施天然林保护工程和“西部开发战略”以及对整个林业的发展提供建议和意见。

在过去的几十年中，林业部门发生了对森林的控制权由政府完全控制过渡到私人部门控制的重要转变，但是林业部门的发展落后于其它部门。目前的定价方法、交易方法和调整格局难以充分调动国内外私人部门参加林业生产和管理的积极性。国有企业改革尚未完成，虽然森林为整个社会提供了许多生态和环境效益，但森林的所有者并没有因此而得到补助。政府也已意识到需要进一步改革现有政策，并已逐渐接受立足于市场进行森林保护和管理并立足于林业进行扶贫攻坚等这些观念和方法。

总而言之，政府对林业发展几个关键的关注点是：不断提高西部地区农村人民的收入水平，采取对环境不造成破坏和影响的方法达到以上目标；为新型林业政策下而下岗的职工寻找就业机会。另外，政府还确立了以下几个目标：通过扩大人工林规模并提高天然林的生产力以满足国内日益增长的对森林产品的需求；完善政策体系；鼓励外商向投资部门投资，实现林业产业的现代化。

为了能够成功地实现上述目标并确保林业在中国经济发展和扶贫中的重要作用，要求很好地注意以下几个问题

:

- (1) 林业政策对国内带来的影响；
- (2) 政策改革要确保林业的可持续发展，实现林业产业的现代化，积极吸引外资，增加就业机会并提高老百姓的收入水平；
- (3) 借鉴那些国内外已取得成效的成功经验，实现制度创新；
- (4) 整个地区的林产品生产和需求趋势；
- (5) 对国内生产和进口之间的选择从社会、环境和经济各方面进行权衡；
- (6) 市场在增加森林的价值和提高农村人民收入水平中的潜力和作用，因此，应积极探索建立市

场所必须步骤；

- (7) 外资在森林生产和工业加工中的潜力；
- (8) 外国投资者的进行投资的衡量标准及其投资兴趣。

国际环境和发展所目前正与中国的各个国家部委一起对一些重要的政策问题进行研究。这些问题包括：森林劝属和合同，林业部门税费的征收，“公司+社区”的合作伙伴关系，建立环境服务的交易市场和森林许可证制度。预计该项研究将于2001年5月份完成。国际林业研究中心已经对中国林业政策的经验作了研究，中心计划在2001年就这方面的问题召开一次国际会议。世界银行正向中国国际环境和发展合作委员会林草工作组提供技术帮助，它计划于2001年年初在中国西部组织一批实地调查活动对一些政策问题进行研究。这批调查活动的初步结果预计在2001年5月初就可出来，中期报告将于2001年10月份完成。

虽然这些活动在广泛开展，但是它们并没有致力于向中国的决策者介绍国际上利用市场手段进行森林保护和发展的经验。