

2005

# 中国森林 对话机制

Proceedings of  
China Forest Forum



中国林业出版社

# 中国森林对话机制

曲桂林 刘洪存 张守攻 苏 明  
姜春前 谢家禄 等编

中国林业出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国森林对话机制/曲桂林等编. -北京:中国林业出版社,2006.8

ISBN 7-5038-4555-4

I. 中… II. 曲… III. 林业经济-经济发展-研究-中国-汉、英 IV. F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 097068 号

**出 版** 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

**网 址** www.cfph.com.cn

**E-mail** cfphz@public.bta.net.cn **电 话** (010)66184477

**印 刷** 北京地质印刷厂

**版 次** 2006年8月第1版

**印 次** 2006年8月第1次

**开 本** 787mm×1092mm 1/16

**印 张** 14

**字 数** 300千字

**印 数** 1~1000册

**定 价** 38.00元

# 前 言

1992年联合国环发大会后，森林问题得到了国际社会的广泛关注，世界各国都在积极寻求新的林业发展模式。目前，就缔结国际森林公约进行了多次官方谈判或民间研讨，约有40个国际组织和国际协议涉及到森林问题，已广泛认识到所有类型森林的经营、保护和可持续发展都涉及到经济、环境和社会等多种效益的相互协调，而且这些效益时常会发生冲突。从《森林问题的原则声明》、《约翰内斯堡宣言》、联合国森林论坛和一些与森林有关的国际公约都着重强调了森林政策的跨部门特征和利益方的多方参与。

国际社会在森林问题上的任何行动，都将对我国的森林保护与可持续经营产生影响。作为一个发展中的大国，中国同样有责任和义务保护全球环境和森林资源，并以积极的姿态参与相关重大国际问题的讨论、合作和交流，建立中国森林对话机制就是体现我们积极态度的一个方面。

各利益方的多方参与是解决国际森林问题的核心问题。解决森林生态系统恶化的问题是一项需要全球各国共同努力的浩大的系统工程。在加强林业政策和计划制订方面，寻求各方的合作和协调，强调参与性协调机制，制定跨部门的整体林业政策和国家重点工程发展规划，强调加强多边与双边的国际合作，促进发展中国家的林业可持续发展的制订和实施。在森林保护方面，强调建立新的合作机制，最大限度地考虑当地群众的利益，尊重当地人民的传统风俗和生活习惯，充分调动森林所有者、当地群众和社会各界参与保护区的规划维护和管理；在实施森林可持续发展战略方面，鼓励在国家、区域和经营单位水平倡导建立森林经营利益相关群体磋商机制，建立和完善公众参与的方法和机制，促进不同利益群体、多部门和多学科整合到森林可持续经营的政策、计划、实施和评估中来。国际组织在林业方面的作用是有目共睹的，加强与国际组织的合作，通过森林问题对话，吸收国际社会及我国各地方力量来应对我国目前的森林保护和经营问题，实现林区的和谐和可持续发展，建立由社会各方参与的伙伴合作关系是促进我国林业未来发展的重要手段之一。

我国林业建设正处在向“实施以生态建设为主的林业发展战略”的历史转折时期，为贯彻《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》，实现决定所制订的方针政策，应对我国林业目前面临的挑战，以科学发展观建设小康社会的目标，为国家的“三农”政策服务，寻找实现森林可持续经营的途径，保证国家、集体和个人的利益，凝聚各方的力量，吸纳社会各方力量探讨我国林业发展问题，是促进我国林业发展、林区社会发展和建立和谐社会的必要手段，也是关心弱势群体，解决“三农”问题的途径之一。

为了加强国际合作，同国际社会一道应对目前存在的森林问题，广泛吸纳国际社会的智慧，调动国内各方的积极参与，从政策上、方式方法上、实施手段上提供理论、技术、资金和道德支撑，服务于政府和立法部门。森林对话机制为促进对外交流和拓宽对外合作渠道，对我国林业发展中的重要问题进行讨论提供了一个重要的平台和渠道。

中国森林对话机制第一次会议于2005年8月3~4日在北京举行。本次会议由国家林

业局、中国林科院、世界银行、联合国粮农组织和世界自然基金会联合举办，由中国林科院国际农用林培训中心承办。来自国内外 30 多个机构的 120 多名代表出席了会议。与会代表就林业政策、野生动物保护、林产品贸易、林业管理、森林资源管理和各利益方参与式林业等专题展开了大会发言和讨论。

### 一、林业政策

来自国内外的学者从世界、地区、国家和地方层面的林业政策进行了探讨。联合国森林论坛代表 Pekka Patosaari 先生作了题为联合国森林论坛的当前目标和未来目标的报告，就目前及未来森林论坛讨论和所要解决的问题进行了全面的阐述；国家林业局政策法规司副司长祁宏就中国林业政策的发展、当前的政策重点及面临的问题作了大会发言；联合国粮农组织代表 Patrick Durst 先生就亚太地区的林业政策进行了演讲；代表们通过大量的第一手材料，讨论了我国乡村林业政策落实情况及存在的问题，并就建立我国南方集体林区乡村林业政策支持体系提出了理论框架。

### 二、野生动物保护

共有 5 位发言人进行了专题发言，国家林业局保护司总工程师严旬先生作了专题主体发言，介绍了中国野生动植物的基本情况、中国野生动植物保护的采取的主要措施及取得的成就和中国野生动植物保护的策略，供大会讨论。美国大自然保护协会中国项目部介绍了他们在中国从事的一些项目活动，特别是探讨了非法采伐木材及贸易的解决方案；湿地国际的陈克林先生代表该组织作了大会发言，主要介绍了他们在中国开展项目的情况，包括中国湿地保护行动计划、泥炭保护、水鸟清查、培训项目及支持中国政府实施国际湿地保护项目方面所作的工作；世界自然基金会代表作了题为“中国生物多样性保护优先领域及保护区管理的效力和进展”的报告。介绍了他们确定的中国生物多样性保护优先地区：东北内蒙古林区、长江上游及长江流域和黑龙江流域，重点介绍了世界自然基金会在长江上游的岷山地区开展的项目工作。

### 三、林产工业及贸易

共有 9 个国内外机构的代表就林产工业各领域的热点问题进行了交流。国家林业局计划财务司陈家文处长就国际关心的中国木材贸易和消费作了大会主题发言，强调中国政府反对非法采伐木材贸易，并对控制非法木材采伐做出了自己的努力，如同印尼签订双边协议、调查中国进口木材的合法性等，强调中国进口的木材都是具有出口国出具的合法证明的木材。中国政府也愿意同各国际组织就控制非法采伐木材贸易进行交流和合作。联合国粮农组织林业部林业经济局 Osamu Hashiramoto 就“全球林产品生产和贸易趋势”的大会发言，指出俄罗斯是世界上工业原木最大的供应国（30%），亚太地区因资源的限制天然林木材供应下降，而澳大利亚、新西兰、巴西、智利和泰国的工业原木生产上升，林产品加工业流向成本低的地区，运输成本和市场价格是林产工业部门考虑的重要因素。随着可持续发展不断深入人心，认证林产品市场在不断扩大，非法采伐木材成为出口商所面临的主要问题。有的代表就中国林产品贸易发表了自己的看法，强调中国政府制订了完善的涉及木材进口贸易的法律，并遵守国际贸易准则和法律，中国不是世界非法采伐木材的销赃地，国际社会对中国的指控是没有根据的；在对待国外对中国木材产品的反倾销方面，国际非政府组织要向国际社会宣传中国是一个市场经济国家。在应对环保壁垒上，国际组织应通过能力建设让中国企业了解国际社会环保要求。世界自然基金会代表就“中国木材市

场、贸易和环保”发表了演讲，指出中国是世界上最大的野生动物贸易国、第二大木材进口国，中国是世界上进口非法木材最多的国家，主要的木材贸易伙伴是非法采伐最严重的国家；提出中国应当加强环保能力、鼓励利用环保的木材、制订负责任的采购政策、有效利用木材资源，最后他介绍了中国林业与贸易网络。来自澳大利亚林业标准公司的代表介绍了澳大利亚林业及林业政策的基本情况、林业标准公司及其标准制订过程、澳大利亚森林认证体系、PEFC 及澳大利亚认证体系认证情况；总结了澳大利亚建立认证体系的经验，得出了森林认证是目前的热点的结论，它有利于促进森林可持续经营，PEFC 是世界上最大、成长最快的认证体系。最后表明澳大利亚愿意同中国合作建立中国森林认证体系。

#### 四、林业施政

来自国内外各机构的演讲人就林业治理结构进行了讨论。世界银行 Dieterle Gerhard 先生作了题为“林产品贸易和改善治理机构：相互联系和国际趋势的”的主题报告。报告中，他提出了什么是好的治理结构、治理结构与控制非法采伐的重要性、全球非法采伐的分析、各国提高治理结构的努力、森林认证及认证对改善林业治理结构的作用、国际林业执法和施政等，最后他指出改善林业治理结构对中国林业的三大好处，即通过采用先进的森林经营技术促进森林可持续经营、为进入国际环境敏感市场提供较好的市场准入条件、通过提供认证的木材资源吸引更多的投资。森林趋势组织的代表发表了题为“中国和亚洲区林业贸易：林业治理结构的内含”的报告，提出了改善治理机构的建议，在木材供应国家，完善法治和执法、鼓励认证和认证产品贸易、重新认识对林产工业的补贴等；对于消费国，加强实施公共采购政策和签订双边合作协议；对于零售商，制订采购政策和表明采购意愿、消除采购链中的不良因子、企业制订自身的行为规范和跟踪制度；金融机构也应当制定自身的特殊林业政策。世界自然保护联盟的代表总结了该组织在林业执法与施政方面的经验，指出在执法和施政中遇到了以下政策问题，即“非法”的定义——没有统一的定义、外界强加的唯一的可能引起不公平的使用权分配、施政和执法的改善和林权改革需求的联系应当更加明确、林业执法和施政必须超越林业法规，其他的土地使用法规也可能是问题的一部分、确保除了对目前非法国际贸易的重视，非法国内贸易和消费也不能忽视、有效的证书/认证体系必须包括对一些问题，如使用权分配的全面、透明的揭示；最后，提出了中国开展林业执法和施政的建议和世界自然保护联盟可以提供的协助：与其他利益方充分协商，在积极解决非法采伐的国内外问题上起带头作用、确定制定非法采伐，林业执法和施政优先的问题和对策、与其他利益方一道设计一系列针对非法采伐和施政的政策和积极参与制定利用不同的标准、利用其他机构的研究信息和成果。

#### 五、森林资源管理

共有 9 位发言人就森林资源管理、林权和森林认证做了报告。国家林业局资源司副司长苏春雨先生做了“中国森林资源管理政策”的主题发言，他从中国森林资源基本情况、森林资源管理的法律制度、森林资源管理面临的主要问题、森林资源管理的发展方向四个方面发表了自己的看法。提出我国森林资源管理的发展方向，即坚持现有的森林资源管理制度；实行分类经营，分类管理；开展森林保护利用规划，对林地进行集约管理、建立森林资源和生态系统综合监测体系；建立森林资源管理信息系统；改革国有森林资源管理体制；完善集体林的产权制度。日本海外林业咨询协会的代表作了题为“森林可持续经营：日本森林可持续经营的政策方向及与中国的相关国际合作活动”的报告。他首先介绍了日

本森林基本法及其执行情况，以欧洲的林业危机管理、中国的六大工程建设及相关政策、日本的民间木材利用运动和改变人们对林业的愿望四个方面说明执行新型林业政策的建议；列举了国际社会在示范林、非法采伐方面的努力及日本的活动情况；日本和中国在宁夏、山西、内蒙古、云南的林业合作。提出恢复森林及其功能需要全球的合作和努力。中国林科院代表就中国竹产业作了大会发言，从中国竹类资源现状、主要产品和市场及发展中国竹产业的政策进行了探讨。建议国家制订发展竹产业的国家和地方扶持政策、以优惠的税收政策扶植主要竹产区工业的发展、加速非公有制经济的发展和加强林业科技支持等四项主张。森林趋势组织的代表就林业产权问题作了“林业产权：生产、保护和脱贫的意义”的报告。他从中国农业改革带来的巨大变化入手，总结了全球林业产权改革的经验和发展趋势。提出加强中国产权的信息和研究差距，即国家如何确定和保障农户和集权的产权、如何界定各级政府的权利和义务、如何实施政策和计划的分权和加强产权和其他基本权利的研究及如何发送政策的形成和实施等。中国林业科学研究院代表作了题为“中国森林可持续经营的合作领域”的报告，总结了我国森林可持续经营的进展，指出了我国开展森林可持续经营需要应对的问题：现有政策法规体系和技术体系能力不足、理论和技术体系不完备等。通过对中国森林可持续经营的国际合作展望，提出合作的优先领域：在政府间开展气候变化、非法采伐、绿色 GDP、传统知识、公众参与机制、国家森林计划和林产品贸易的合作；同各国际组织加强有关林业经营政策、环境政策、可持续经营监测、评估和报告、可持续经营的理论和技术模式方面的合作。国家林业局经济发展研究中心的代表介绍了对中国国家重点林业工程退耕还林、天然林保护和京津风沙源治理工程的监测和分析项目。该项目调查分析了监测样本的社会经济基本情况、工程进展和政策执行情况、资源和生态环境影响和社会经济影响，指出了工程建设中存在的问题，提出了以下 6 项政策建议：建立新型林业经营管理体制，协调各利益主体目标；弥补缺位政策，强化政策对工程实施的保障能力；调整工程预算项目，修正资金配套方案；保持退耕政策的连续性，摸清应退耕地底数；加快林权证发放和钱粮兑现进度，科学把握轮种比例关系；科学看待农林间作问题，灵活调整荒山造林措施。国家林业局科技发展中心李明琪先生作了题为“中国森林认证”的报告，介绍了我国开展森林认证的现状和建立中国森林认证体系的基本情况。世界自然基金会代表就该机构在中国推动森林认证，实施森林认证能力建设项目、集资认证中国东北国家林区两家森林经营单位，建立森林认证工作组及同政府部门合作开展相关活动进行了介绍，最后介绍了 WWF 在中国成立中国森林与贸易网络的情况。澳大利亚林业标准公司介绍了澳大利亚开展森林认证的经验，即推进可持续的系统框架；注重森林经营的绩效目标和指标；定期向公众报告进展并吸收各利益方参与；不断进行改进。

## 六、森林恢复

共有 5 位发言人就这一专题开展讨论。国家林业局造林司副司长李怒云女士作了“中国营林工作的回顾与展望”的主题报告。她总结了我国以工程带动营林工作发展的历史，特别是六大工程建设的情况，回顾了我国营林工作的成就，指出了我国营林工作存在总量不足、分布不匀、质量不高的问题。提出我国未来营林工作的重点为“东扩”、“西治”、“南用”、“北休”四个方面，要做好造林规划、提高营林质量、推进森林健康、优化造林结构、实施富民计划、启动生物能源和碳汇等七项工作；确定了智力和技术引进及能力建设

设为我国营林工作同国际组织和国外同行开展合作的领域。世界自然基金会的报告“岷山景观恢复和发展计划”，介绍了 WWF 选择该项目点的原因、岷山的社会和植被情况、景观保护规划、保护目标和主要伙伴等；描述了实施岷山项目采取了替代能源、同自然保护和林业企业及私有部门合作开展项目的情况。世界银行代表作为“创新金融体制：环境服务支付制度”的报告，介绍了环境支付的逻辑框架，描述了环境支付的功能，指明了环境支付的方法，探讨了环境金融来源和如何建立环境支付制度。介绍了世界银行碳基金和环境支付倡议，得出如下结论：环境支付不是唯一的途径，方法多种多样，要明确所提供的服务项目，了解和记录林业与服务的关系，要先从需求方下手而不是从供应方着手，有效进行监督，设计灵活的机制，保证穷人的参与。世界自然保护联盟的代表作了“森林景观恢复：世界的现状和中国的机遇”的报告。总结了国际景观恢复的趋势：方法的多样性、扩大景观的产品和服务的优化、寻求公平的折中方法、寻找各方可接受的方法。介绍了国际景观恢复的合作和交流及世界自然保护联盟所作的努力。提出中国在机遇：成为国际景观恢复网点成员及加入到项目点的交流活动之中。青海省林业局的代表介绍了青海省自然环境状况和对中国国土生态安全的重要性，并介绍了以国家重点工程建设促进森林恢复的经验。

### 七、伙伴关系和多方参与

共有 4 位代表进行了交流。GTZ 中国项目办的 Christine Martins 博士以“农林参与式方法：来自山西的经验”作了大会专题主体报告。介绍了执行德国援助项目过程中采用参与式方法制订土地规划、建立土地利用模式、创立财务管理机制、建立村级组织、进行项目监督评估和推广项目经验的情况。得出参与式方法完全可以在中国林业部门推广的结论，在项目实施中的好处明显，使用参与式方法对自然环境和各方的环境意识和行为有重大影响，对项目实施的可持续性将有重大作用。中国林科院代表作了“多方对话案例研究”的报告。报告通过对利益方的定义、各利益方的分析，确定了利益方的范围，结合浙江临安示范林建立伙伴委员会和安徽霍山农民自助组织的案例，说明了临安示范林在制订发展计划、制订当地林业政策、发展生态旅游、制订示范林标准指标体系、制订绿色产品标准、合作推广产品、宣传示范林及扶贫济困方法所取得的成绩。中澳合作项目“青海森林资源管理”代表介绍了执行澳大利亚援助项目，采用参与式方法和提供社区发展基金的方法恢复景观的经验。

本文集收录了中国森林对话机制第一次会议所发表的报告和中国森林对话机制召开的有关控制木材非法采伐的专题研讨会的报告。文集的出版得到了国家林业局、世界银行、中国林业科学研究院、联合国粮农组织、世界自然基金会和 GTZ 的大力支持。

中国森林对话机制秘书处

2006 年 7 月



# 目 录

## 前言

### 一、林业政策

- 中国林业政策 ..... 祁宏 (1)
- Policy Matter! – Forest Policy in Asia-Pacific ..... Patrick B. Durst (5)
- 乡村林业发展的政策支持 ..... 沈月琴 (16)
- UNFF: Standing Objectives and Future Goals ..... Pekka Patosaari (20)
- Property Rights: Implications for Production, Conservation and Poverty Alleviation .....  
..... Andy White (32)
- Property Matters: Collective Forestry Policy Issues and Opportunities .....  
..... Zuo Ting & Andy White (36)

### 二、森林保护

- 中国的野生动植物保护 ..... 严旬 (38)
- 森林景观恢复: 国际现状和中国的机遇 ..... 李宁 (42)
- Biodiversity Conservation Priority Setting and PA Management Effectiveness Improvement in  
China ..... Zhu Chunquan (46)
- Wetland Conservation and the Project Implementing in China ..... (51)
- Minshan Landscape Restoration and Development Initiative—Ensuring Environmental Sustain-  
ability Through Working with Stakeholders ..... WWF China Programme office (58)

### 三、林业管理

- 中国森林资源管理 ..... 苏春雨 (63)
- 大自然保护项目开展的森林资源保护工作之——探讨木材非法采伐与贸易解决方案  
..... The Nature Conservancy (66)
- Regional Aspects of Forest Governance—Case Study on Indonesia & China ..... (68)
- 林业执法与施政后多方参与: Stakeholder Participation in Forest Law Enforcement and  
Governance Processes ..... Guide Broekhoven, Li Ning (72)

### 四、林产品工业与贸易

- 中国木材贸易现状及有关问题分析 ..... 宋维明 (76)
- Forest Products Trade and Improved Forest Governance: Linkages and International Trends  
..... Gerhard Dieterle (80)
- Global Trends in the Production and Trade in Forest Products .....  
..... Osamu Hashiramoto (85)
- China and Forest Trade in the Asian Region: Implication for Forest Governance .....  
..... Andy White (89)
- China's Wood Market, Trade and Environment ..... Zhu Chunquan (93)

Chinese Bamboo Industry: Resource, Market and Policy .....	Li Zhi-yong, Wang Deng-ju, Fan Bao-min (97)
<b>五、森林认证</b>	
中国森林认证 Forest certification in China .....	李明琪 (100)
Sustainable Forest Management PEFC and The Australian Forestry Standard .....	Hans Drielsma (105)
Experiences with Certification to the Australian Forestry Standard ...	Calton Frame (109)
世界自然基金会在中国推动森林认证工作: WWF's Role in promoting Forest certification in China .....	Dong Ke (112)
<b>六、森林可持续经营</b>	
中国营造林工作回顾与展望 .....	李怒云 (115)
国家林业重点工程投资社会经济效益监测报告 .....	戴广翠 (119)
中国森林可持续经营及其重点合作领域 .....	肖文发 (127)
Multi-Stakeholder Dialogue—Experience from Pilot Projects from China ...	姜春前 (133)
Sustainable Management of Forests: Policy Direction for Sustainable Forest Management in Japan and its Related International Cooperation Activities in China .....	Fusho Ozawa (140)
Innovative Instruments: Payment for Environmental Services .....	Gerhard Dieteric (145)
Participatory Approaches in Agriculture and Forestry .....	Christine Martins & Li Jinping (152)
携手共建“中华水塔”生态安全屏障 .....	李三旦 ( )
Make Joint Efforts in Coustruction of a “China Water Tower” for Ecological Safety .....	Li Sandan (155)
综合生态系统管理实践——林业可持续经营的一条途径: 青海省林业资源管理项目的经验 .....	张雪梅 (160)
集水区森林对话机制研究——以密云水库集水区为例 .....	校建民 李智勇 马履一 樊宝敏 (167)
国外林业社会化服务体系的现状及其借鉴 .....	冯彩云 (173)
<b>七、控制木材非法采伐</b>	
Tackling Illegal Logging and Associated Trade: Action by the UK and other Governments .....	Hugh Speechly (179)
Keeping Illegal Products out of International Markets: Options for EU and Other Consume Countries .....	Duncan Brack (183)
ENA FLEG: Proposed Elements of St. Petersburg Declaaration and Indicative Plan of Action .....	Jagmohan S. Maini (187)
FLEG: Forest Law Enforcement and Governamnce; Illegal Logging and Associated Trade ...	Kerstine Canby & Sun Xiufang (189)
附录: 中国森林对话机制第一次会议日程安排 .....	(193)
List of Participants .....	(197)

## 一、林业政策

# 中国林业政策

祁宏

(国家林业局政策法规司)

## 中国森林资源

资源状况是林业政策制定和实施的一个重要因素。

根据最新的全国森林资源清查结果,森林面积 1.7 亿多  $\text{hm}^2$ ,森林蓄积 124.56 亿  $\text{m}^3$ ,森林覆盖率 18.21%。

我国是林产品消费大国。近几年来,每年市场木材总需求在 1.1 亿  $\text{m}^3$  左右,国内提供木材约在 6500 万  $\text{m}^3$ ,其中国有林业企业生产一半左右,集体和个人生产一半左右;另外一半基本依靠进口和替代产品。国家对于进口木材和林产品实行低关税直至零关税。

林业政策目标:服务于林业的发展和改革。中国是发展中国家,又面临着经济社会的重大转型时期,发展是核心,是首要任务,改革为发展提供动力和保障。

林业总目标:实现林业持续快速协调健康发展,包括社会、经济和生态环境可持续发展三个目标。

社会目标:强调满足人类基本需要和较高层次的社会、文化需要,持续不断地提供林产品满足社会需求。

经济目标:主要关注林业生产者的长期利益。

生态环境目标:关注森林生态系统的完整和稳定。

林业发展:

发展方针:严格保护、积极发展、科学经营、持续利用。

发展方向:以木材生产为主转到以生态建设为主。

发展目标:建立以森林植被为主体、林草结合的国土生态安全体系,建设山川秀美的生态文明社会。

## 新中国林业政策发展经历的三个阶段

1949 年~1978 年,计划经济体制逐步建立并充分发展阶段。林业政策都是按照国家制定实施的各项计划,围绕木材生产、造林任务、林产品生产和分配计划来制定和落实。在此期间,国有企业木材和其他林产品生产和销售统一安排计划指标,实行定向调拨;集体的木材生产实行国家统一收购销售;造林也实行计划指标管理;这些做法的弊病当时也已经显现,因此在林业政策上也进行了几次局部调整,但都没有脱离计划经济的框架。

1979 年~1997 年,林业实行改革阶段。实行改革开放政策以后,整个国家都在进行

经济体制改革和经济转型过程，经过十几年的改革和经济转型，初步建立了社会主义市场经济体制框架。林业的改革主要是从改革和落实经营权和承包权开始的，主要是将原属于集体所有的森林、林木和林地分配给农村个人经营管理，将国家和集体所有的森林、林地承包给单位、农户家庭和个人经营管理，实行“谁造谁有，合造共有”政策，人民政府通过颁发林权证书以确定所有权和经营权。在集体林区取消木材统购统销制度，允许私人销售经营木材，取消价格管制。通过这些政策改革，调动全社会，特别是农民参与造林和营林的积极性。国有林业企业也相应地进行了一系列重大政策调整，如国家取消木材和林产品生产指标和产品定价，实行市场销售，企业自主经营，独立核算，企业内部划小核算单位，建立承包责任制，生产产品彻底面向市场需求等政策，同时逐步开展了国有林业企业体制改革和重组，建立集团公司经营模式，鼓励企业改制和股票上市交易等等。

1998年开始，林业进行了发展和改革中的战略调整。主要是重新对林业进行了认识和定位。

确定了林业建设和发展从以木材生产为主转移到以生态建设为主的可持续发展道路。在当前我国生态建设已经由“治理小于破坏阶段”进入了“治理与破坏相持的阶段”，相应地实施“东扩、西治、北休、南用”的林业区域发展规划。

确定了以六大建设工程为主的建设格局，以大工程带动大发展。六大工程是天然林保护工程、退耕还林（草）工程、“三北”和长江等重点地区的防护林体系工程、京津风沙源治理等防沙治沙工程、野生动植物保护及自然保护区工程、速生丰产用材林为主的林业产业基地工程。在实施地域范围内已经覆盖了全国97.2%的县。

确定了实行林业分类经营。将中国森林按照系列标准划分为商品林和生态公益林，商品林放开搞活，公益林实行严格管理，同时初步建立了森林生态效益补偿制度对公益林进行经济补偿。该项制度分别不同的补偿对象实施，主要是针对个人所有的林木，政府以一定数量的经济补偿换取林木所有者停止采伐林木的权利。中央政府负责补偿国家确定的重点公益林，地方政府负责补偿地方政府确定的地方重点公益林。目前，中央财政补偿基金正在每年逐步增加，今年已经达到20亿元，对30个省、自治区和5个部门和单位的约2700万 $\text{hm}^2$ 国家重点公益林进行了经济补偿，每667 $\text{hm}^2$ 5元。同时，各地方财政对地方重点公益林也陆续建立了资金补偿制度，补偿数量也在逐步增加。

**对集体所有和个人所有的森林进行产权制度改革，从政策和法律制度两个方面确保落实各项财产权利**

重点解决森林、林木所有权和使用权的完整落实、林木财产人格化主体的确定和建立，原来属于集体所有的森林和林木按照公开、公平、公正的原则落实到集体经济组织的每户和个人，新造林的林木应当保持产权清楚，这是产权制度改革的第一步；第二步是涉及林业有关管理制度的调整问题，重点解决森林林木的流转规则和政策问题，包括法律规定的什么森林林木可以流转，谁有权流转，如何流转等。在这方面情况比较复杂，既涉及林权流转问题，又涉及地权流转问题，既涉及物权管理问题，又涉及债权管理问题。目前国家林业局已经深入地开展了这方面的研究，在保持林地属性不发生改变和森林资源不减少的前提下，开展了较大面积的试点工作。

## **推进森林、林木所有权和林地使用权的市场化**

制定各项政策措施推动林业产权制度改革，核心是在明确权属关系的前提下，使森

林、林木所有权和林地使用权以承包、租赁、转让、拍卖、协议、划拨等形式参与市场交易，积极培育活立木交易市场。比如，福建永安森林交易市场等。与此同时，大力鼓励非公有制林业发展，鼓励各种社会主体，包括各类企业和个人投资林业建设，包括造林、营林、加工以及依托森林资源开展旅游活动等各个方面，切实落实“谁造谁有、合造共有”的政策。

另一个重点是，大力扶持、培养社会中介服务组织，鼓励农民自发组织的各类专业合作社和专业协会，建立会员制度。

### **深化重点国有林业企业的改革，实行国有森林资源行政管理和企业经营的分离**

中国的国有森林工业企业有一定的特殊情况。

目前，正在按照政企分开原则，把属于社会竞争性的经营性资产剥离出来，交企业独立经营，使企业真正成为独立的经营主体，参与市场竞争；把森林资源管理职能从森工企业中剥离出来，由国有林管理机构代表国家行使，并履行出资人职责，享有所有者权益；把目前由企业承担的社会管理职能逐步分离出来，转由地方政府承担；把原来企业承办的学校、医院等资产交由地方统一管理。整个改革的思路框架和步骤设计目前正在研究和讨论之中。

### **改革林业税费，减低和取消有关林木税收和不合理行政收费**

比如，取消了木材生产环节的农林特产税，减免农业税和部分林产品的生产销售税；统一行政收费项目设置权限，取消一些行政收费项目等等。

### **转换政府管理职能**

随着中国社会的发展和改革深入，林业法制建设也在不断完善，作为政府职能部门之一，林业部门的性质已经由专业经济部门转变为公益事业管理部门，林业部门的职能也由专业经济管理转变为公共服务和执法监管。

## **六大林业建设工程**

### **天然林保护工程**

实施范围：17个省（区、市）、901个县（局），共保护天然林733万 $\text{hm}^2$ ，占全国10666万 $\text{hm}^2$ 天然林的69%，同时实施管护面积933万 $\text{hm}^2$ ，其中天然林566万 $\text{hm}^2$ 。

目标任务：一是全面停止长江上游、黄河上中游地区工程区天然林的商品性采伐，大幅度调减长江上游、黄河上中游地区和东北、内蒙古等重点国有林区木材产量。计划调减木材产量共1991万 $\text{m}^3$ ，调减幅度为62.1%。二是加强森林资源管护。三是妥善解决企业富余人员分流安置与企业职工基本养老保险社会统筹等问题。工程区现有在职职工146万人，计划分流安置富余职工74万人，占50.6%。四是加快长江上游、黄河上中游地区工程区内宜林荒山荒地造林绿化，封山育林367万 $\text{hm}^2$ ，飞播造林713万 $\text{hm}^2$ ，人工造林152.6万 $\text{hm}^2$ ，使这一地区森林覆盖率由目前的17.5%提高到21.24%。此外，还有与上述目标任务有关的工程区种苗基础建设，森林防火建设和其他项目建设。计划到2010年工程总投入1064亿元，1998年到2003年共投入511.28亿元。

### **退耕还林工程**

实施范围：25个省，1000多个县。

目标任务：对中西部地区粮食低而不稳定、水土流失严重和风沙危害严重的耕地和沙

化土地实行退耕还林。退耕面积 1467 万  $\text{hm}^2$ ，新造林 1733 万  $\text{hm}^2$ 。实现农林牧结构的调整，促进农民增加收入和农村经济发展。国家累计投入 472 亿元。

#### **三北及长江流域等重点防护林体系建设工程**

实施范围：13 个省、自治区、直辖市。

目标任务：新造林 756 万  $\text{hm}^2$ 。

#### **京津风沙源治理工程**

实施范围：5 个省、自治区、直辖市的 75 个县。

目标任务：通过造林营林，退耕还林、草地治理、水利设施配套等综合治理，治理荒漠化土地 1790 万  $\text{hm}^2$ 。安排资金 85.15 亿元。

#### **野生动植物保护和自然保护区建设工程**

实施范围：全国范围。

目标任务：自然保护区达到 1800 个，面积达到 1.55 亿  $\text{hm}^2$ ，占国土面积的 16.14%；90% 的国家重点保护野生动植物和 90% 的典型生态系统类型得到有效保护，加强栖息地保护，改善濒危物种的生存状态。仅 2003 年投入 5.24 亿元，其中国家投入就达 2.56 亿元。

截至 2003 年底，林业系统已建立各类自然保护区 1538 处，面积 1.18 亿  $\text{hm}^2$ ，占国土面积的 12.3%（其中，国家级自然保护区 164 处，面积 0.71 亿  $\text{hm}^2$ ，占国土面积的 7.4%）。

——野生动植物及自然保护区建设工程自 2001 年启动实施以来，3 年新建自然保护区 629 处，新增保护面积 1600 亿  $\text{hm}^2$ 。

——截至 2003 年底，我国有 23 处自然保护区加入了联合国教科文组织的“人与生物圈”自然保护区网络，21 处自然保护区被列入国际重要湿地名录，3 处自然保护区被列为世界自然遗产。

——2003 年办理野生动植物进出口监管和非监管证书 31487 份。其中，监管证书 7127 份，非监管证书 24360 份；进出口产品总价值 46.0278 亿元，其中，进口 20.7511 亿元，出口 16.6813 亿元，再出口 8.5952 亿元。

#### **重点地区速生丰产林基地建设工程**

实施范围：2002 年开始，适宜速生丰产林生长的地区。

目标任务：解决木材、纸浆、林产工业原料林以及林产品供给问题。

## **当前林业发展面临的主要问题**

乱砍滥伐林木、乱垦滥占林地、乱捕滥猎野生动物、乱采滥挖野生植物等现象屡禁不止，森林火灾和病虫害对林业的威胁仍很严重。

林业管理和经营体制还不适应形势发展的需要。

林业产业规模小、科技含量低、结构不合理，木材供需矛盾突出，林业职工和林区群众的收入增长缓慢，社会事业发展滞后。

从整体上讲，我国仍然是一个林业资源缺乏的国家，森林资源总量严重不足，森林生态系统的整体功能还非常脆弱，与社会需求之间的矛盾日益尖锐，林业改革和发展的任务比以往任何时候都更加繁重。

# **Policy Matters! - Forest Policy in Asia-Pacific**

Patrick B. Durst

(Senior Forestry Officer FAO Regional Office for Asia and the Pacific)

## **INTRODUCTION**

The forestry sector in the Asia-Pacific region is characterized by diversity and rapid change. Asia is the world's most densely populated continent and is home to some of the world's poorest, as well as some of the world's richest, people. Not surprisingly, demands placed on the region's relatively scarce forest resources have been steadily increasing throughout the past century, as a result of increasing populations and wealth. Thus forestry in the Asia-Pacific is a nexus of conflicts between environmental and economic objectives - further compounded by a diversity of social structures including an enormous diversity of ethnic groups and cultures, with markedly different world-views and aspirations. Countries in the region are grappling with these challenges, with varying degrees of success.

The performances of national forestry sectors depend to a considerable extent on countries' institutional contexts, including prevailing forest policies. The earliest forest policies in the Asia-Pacific region date back to the 1800s and dealt primarily with forest harvesting and wood supply issues. Over the decades, forest policies have been revised and refined in response to the increasing complexity of societies' expectations of how forests should be managed. Today, all of the countries in the region are strongly aligned to principles of sustainable forest management (SFM), although many are struggling to translate this commitment into meaningful action. Several Asia-Pacific countries are world leaders in implementing participatory forest management. Many have recognized that very high population pressures mean that effective SFM can only be implemented if communities and key stakeholders are strongly involved in forest management decision-making. At the same time, rigid cultural and bureaucratic structures invoke considerable inertia in the face of otherwise rapid change.

## **WHAT ARE FOREST POLICIES?**

Very simply, policies are strategies, guiding principles, or plans that are established to guide actions over time. Policies express and articulate courses of actions to achieve specific objectives. Forest policies are concerned with the manner in which forests and tree resources should be managed to meet society's demands for goods and services that forests can - if managed properly - provide for current and future generations.

Forest policies are developed at all levels-some are formal and rigid; others may be informal or implicit. There are global and regional policies painstakingly hammered out in UN forums and

conferences, such as the Forest Principles and the Convention on Biological Diversity agreed to at UNCED.

Most countries have national forest programmes, master plans for forestry development, or similar policies that focus mostly on forests and the forestry sector. But there are also a range of cross-cutting national policies in the areas of agriculture, land-use, economic development, tourism, transportation, etc. that may have significant-and sometimes unintended-impacts on forests.

In some large countries, there are also state or provincial forest policies. And often there are local, community, village, or tribal forest policies (e. g., customary or tribal forest laws).

Layered on top of all of these might be the policies of forest companies whose "corporate policies" may have significant impacts on people and forests, particularly under large-scale forest concession systems.

Finally, although usually not formally documented, even families and individuals have policies-usually to guide social behavior, but sometimes to guide forestry and forest-use activities (e. g., where, when, how and who collects firewood).

## **WHY DO WE NEED FOREST POLICIES?**

Why do we need policies? The behaviour of people is influenced or dictated by the "world" in which they operate. Ideally, forest policies address anticipated problems that arise because of an imbalance between public and private goals. Imbalances result in conflicts and policies try to minimize such conflicts by applying different policy instruments. Important is that policy instruments are designed to change behaviour so that conflicts can be minimized.

The future of forestry and Asia's forest and tree resources is shaped by current policies. The key challenges in policy design are to achieve a balance among the multiple roles of forests to deliver the greatest overall benefits to society, and to adopt instruments that keep the sector responsive to emerging opportunities and changing needs without compromising the sustainability of forest resources.

## **POLICY PROCESS**

Formal forest policies have content in the form of statements and instruments designed to achieve a desired objective such as biodiversity conservation, wood production or watershed protection. Forest policy also has "process", meaning policy formulation, implementation and review. The process is circular in that the review of the impact and effectiveness of a policy should lead either to a new policy or adjustments, or confirm the previous policy.

### **Policy formulation**

As a general rule, policies developed in a top-down and elitist manner will be less effective than policies that have been formulated with meaningful input from all interested and affected parties. Until at least the late-1980s, forest policy formulation in Asia and the Pacific was considered



the domain of - and dominated by - forestry experts. In fact, historically, foresters viewed people as an obstacle to effective forest management. The results were forest policies that were not necessarily implementable on the ground and often failed to receive support from other forestry stakeholders. Over the last ten to fifteen years this has slowly changed, in part due to pressures from stakeholders, in part also because foresters have realized the shortcomings of the earlier approach.

There are considerable differences in how countries conduct forest policy processes and how stakeholders are involved in policy formulation. In some countries, the shift from exclusionary to participatory approaches is welcomed, while in others forest agencies feel that they are pressured to collaborate with other stakeholders and forced to tolerate people's participation in the policy process. Even where stakeholder involvement in recent policy formulation initiatives has gone quite far a number of problems remain.

Given the wide range and diversity of affected or interested parties, the complex levels and inter-actions of actors, and the important vested interests at stake, it's no wonder that there are many pitfalls in formulating forest policies. These potential problems are critically important to keep in mind as we work to formulate policies, as we try to influence policy development, and as we strive to facilitate policy formulation exercises. It should be evident that how we go about developing forest policy can have as much influence on implementation as the actual policy itself.

It is therefore useful to keep in mind some key principles for effective policy making. These can be referred to as the seven "P's" of effective policy development.

**Proactive:** People concerned about how forests are managed need to be proactive in working to establish favourable policies. The intense scrutiny being given to forests and forest management these days means that if you aren't involved in influencing forest policy, someone else will be-and the results may not be to your liking.

In some countries, much of the forest policy agenda has been taken over by NGOs, advocacy groups, and politicians. Up to a point, the involvement of such groups is positive, but when they dominate at the expense of other affected groups, the result can be misguided policies, policies that cannot be implemented effectively, or policies reflecting only the special interests of the dominant pressure group. Examples of advocacy groups out-manoeuvring others in forestry can be seen in some of the overly restrictive logging ban policies of some countries in the region.

**Participatory:** It is impossible to over-emphasize the importance of broad participation in forest policy making. To be effective, policy making cannot be left exclusively to a few elite "planners," no matter how skilled or knowledgeable they may be. Effective forest policy making actively involves all interested and affected people. Moreover, all stakeholders must be convinced that they have a fair and equitable opportunity to influence how policies are developed (i. e. the policy making process must do more than just "pay lip service" to certain groups).

It is likely to be counter-productive to exclude certain individuals or groups from the policy making process, even if we do not approve of their actions or beliefs vis-à-vis forest management. It does not make sense to argue about whether or not particular individuals or groups are "legitimate stakeholders." Anyone who is affected by how forests are managed, or has the ability to af-