

中欧和东欧

Maria Teresa Cirelli^①

目 录

概要	(3)
I 引言	(5)
II 国际创新	(6)
III 主要问题	(8)
3.1 森林的可持续发展	(8)
3.2 私有化和私有林业	(10)
3.3 森林管理	(15)
3.4 森林利用	(17)
3.5 共有森林	(18)
3.6 法律实施	(19)
IV. 结论	(21)
考察过的法规	(23)
参考文献	(27)

① 本文最初在 1998 年由 Maria Teresa Cirelli 撰写,并作为 FAO 立法论文在网上发表(<http://www.fao.org/legal/default.htm>)。考虑到此后该地区立法的进展,由 Astrid Castelein 提供预备研究工作上的支持,2001 年 5 月,该文由 FAO 法律发展局的 Ali Mekouar 进行了修订,并被递交给 2001 年 6 月 12~16 日在保加利亚 Jundola 举行的第三届欧洲国家经济转型期森林和环境法律经验专题讨论会。

概要

随着 20 世纪 90 年代初的政治变革,大多数中、东欧国家采用了新的森林立法。本章以简要阐述检查导致现存森林法被快速取代的各种原因和这些变革所遭遇的各种限制(第一部分)。

本章的第二部分介绍了同当前国际发展有关的这些国家的森林立法是如何发展的。中东欧各国与国际接触和全面开放影响了本国的政策和立法的形成,和得到国际的启迪。(如一些国家已经采用了里约热内卢森林条例)。考虑到将来的进入问题,协调中、东欧各国和欧洲共同体的森林法在现阶段还不是必要的,因为共同体的立法主要是对森林管理的资金项目加以限制。而且,共同体立法把林业看作是整合农村发展的一个方面,这也许是中东欧各国希望追随的一个全面的方法。

第三部分介绍了出现在森林立法地区的 6 个基本问题是如何被处理的。分析表明:森林的可持续性发展是立法的一个总的明确目标。众多复杂问题中有一个涉及到对于私有森林合法制度的建立,不管是分配给以前的所有者、其他私有的自然森林还是人工森林。过分严厉的规定(例如强制接受由管理部门准备的详细管理计划)也许会抑制私有森林的活动,并且很难贯彻和推行。大多数法律研究、整合、参与森林管理仍没取代传统技术型森林管理,尽管在这点上已经进行了一些变革。

最终的考虑谈到合适的补充立法必须进行和是政府的必要性(第四部分)。

I 引言

随着 20 世纪 90 年代初的政治和经济变革,大多数中、东欧国家采用了新的森林立法^②。新的森林立法取代旧的森林立法的进程正以惊人的速度进行着。实际上,在其他复杂问题迫切要求引起立法机关注意之前,森林立法的问题正被解决。

在大多数情况下,人们都认识到了新森林立法的需要同土地使用面积改革是有关的,主要是对私有财产权利的认识,及继续采用新的土地立法和旨在私有化经济各方面的合法变革。这些森林政策和法律趋势的影响各个国家各不相同。在一些情况中,私有化已经扩展到了森林资源和土地^③所有权问题上,一些政府决定维持森林和土地的所有权。而且,在这样的情况下新法律也总是在林业部门提供某种形式的私有化,例如允许个体或私人公司从事林业活动,并且国家干预伐木、加工、销售和固定价格等活动在逐渐减少,对外国竞争对手不断开放。尽管具体的战略,国家和国家之间各有不同,但总的意图是调整由于过分控制造成低效的国有单位和企业。

有时采用新森林立法也被新成立的政府看作是他们对新进程承诺的一项进一步的证明,并且说明了他们在处理那些复杂土地问题时的有效性。

在任何情况,新的森林立法都被看作是十分紧急必要的并且是经常地被快速采用。对这一方法的成功应用,面临着很多限制。在森林部门,这些国家现有的专用技术不适合设计整体规模的合法变革,因为那些专用技术是几乎完全在以前存在的系统中形成的。在某些情况下,以前形成的一些想法使取得实质性的变革非常困难。例如在亚美尼亚一项极端的保护管理者政策,是由作为苏联一部分的共和国中央政府强加的,一直影响着新独立的亚美尼亚政府,这就使得亚美尼亚政府在新的森林政策和立法中不愿提供任何形式的森林开采。

甚至在那些来自国外的森林法技术支持或市场经济经验被仔细的考虑,以及那些正经历复杂的变革和空前特性的国家要制定清楚、满意的政策也是很困难的。

开始总的设想是,私有化会构成所有权的转移并且这本身所导致的经济复苏被证明是十分单纯化的。私有化要求建立以平衡于国家活动和个人行动之间为基础的专门政体,并对各政党的权利和义务做出清楚的规定。因此立法是关键,但在时间上也要求对特殊的私有化方

^②在本章的最后列出了考察过的法规。亚美尼亚的情况和这些欧洲国家相似,因此被包括在内。

^③例如,在爱沙尼亚的归还计划希望使国家 40%~50% 的森林被私有化。在匈牙利,尽管目前大量的森林区域、生态价值高的区域和受严格保护的森林所有权仍属于国家,但有 40% 的森林属于私有者。其他国家正在考虑将森林归还给原来的所有者或转让国家森林所有权的其他形式,以实现更高的私有化率(罗马尼亚森林私有化率可能超过 50%,斯洛文尼亚更是高达 80%)。在阿尔巴尼亚和亚美尼亚,管理部门没有设想这种更广泛的森林土地私有化方案,只承认新建立的“私有”森林。

案或政策的结果进行评估，并在必要时做出调整^④。

确定合适的森林政策选项的困难在新的林业立法中明确的反映出来。在很多情况中新采用的立法对补充立法遗留下很多实质性的条款或其他的内容在今后要被采用。很多问题要求在通过法律详细的处理之前做出检验，这在某种程度上是合适的。另一方面，在出现的法律政体中有很多的严重漏洞。例如，在前苏联和前苏联的一些加盟共和国，亚美尼亚，新采用的立法实际忽视了私有森林问题，这是基于在以后单独的立法解决这些问题的假设。在前苏联的例子中，在 1993 年采用的‘森林立法原则’已经被 1997 年的森林法典所取代，但后者仍仅围绕小范围的私有林业活动。

而且森林部门的各种问题主要是由环境造成的，已超出了立法范畴。例如，国家控制的放松，燃料短缺，贫穷和对所有权不稳定的恐惧经常是非法活动上升的潜在原因。经济困难也加大了政府本身过度开采的危险，在困难年代，这也可能会诱使从森林资源中过分的获得利益以获得急需的投资资金^⑤。

本章概述了最近中、东欧各国一些最重要问题的森林立法是如何解决的。尽管往往只包括了一些改善建议，而不是综合性的建议。^⑥ 分析仅限于在法律范畴内（主要是基本立法）并在细节上不扩展到相关的立法和政策，例如那些土地使用、农业、受保护地区等的立法和政策。此外，本文集中介绍新采用的森林立法。检验以前存在的立法将对新旧立法的比较有指导意义，但已超出了本章的范围。

II 国际创新

中、东欧森林政策和立法变革是在国际关系全球化的特征下发生的^⑦。这种趋势在本国政策和法律中反映出来，法律形式各国基本相似，而且各国都是以国际创新形式参与的。

关于本国立法，不仅中东欧各国其他许多国家正朝着国家控制减少的方向迈进，而且从民事服务的林业制度分离并且极大的涉及了私人部分。很多国家已经接受了可持续发展原则，使法律得以发展并作为一个指导概念而使之具体化（例如，通过建立最大可允许的收获标准，要求伐木工作仅根据管理计划进行）。

④ Frydman 和 Rapaczynski(1994) 说明在东欧森林私有化不应被仅仅视为所有权转让，还应被认为旨在解放社会生产力的全面改革。它是“微观经济重构过程的原形，在其中，设计的要素必须和经济制度不可预知的自发演变相继发生作用。”

⑤ Marghescu(1994) 对私有者非法砍伐和政府实施非可持续政策导致的过度开采的风险提出了警告。

⑥ 本考察的森林法律和规章大部分是在 1992 年和 2000 年之间被采用。

⑦ Pettenella(1997) 确定了影响公共林业改革中的公共制度的 3 个主要趋势：政策和制度的全球化；追求更高效的公共管理；扩大决策程序参与面的需求。

在全球、国际以及地区水平上,有很多创新活动,包括迄今为止对建立全球性国际森林法律手段的不成功的尝试。有很多涉及到森林的全球和区域性的协议尽管不是专用的。在林业方面的国际性合作也采用了重要而柔和的法律手段,特别是“里约热内卢森林法规”。^⑧ 尽管法律上没约束力并以一般的术语表达出来,但里约热内卢法规还是包含了很多国际社会所达成一致意见的概念,从可持续发展和生物多样性到林业产品贸易和国际技术合作。尽管已明显地认识到各国对自己的森林资源有着独立主权,但他们还是被要求在自己国家的森林政策和法律框架内执行法规。法规相关部分的各种参考在本章随后部分给出。^⑨ 总之,可以这样说:中、东欧各国在改革本国的森林政策和立法过程中正向着法规所建议的方向前进。例如,1999年格鲁吉亚森林法典就是直接参考了里约热内卢法规作为乔治亚森林保护、管理和发展的基本原则(第四部分)。

随着经济改革,中、东欧各国已经扩大了同其他国家的合作。森林立法变革进程本身刺激了这些国家相互之间和与国际社会其他国家之间进行国际性接触以交流各自的观点并且获取信息。积极的结果有益于达成国际环境协议^⑩。在这点上,乔治亚森林法典提供了有格鲁吉亚批准的国际协议和条约,并作为国家相关立法的一部分,特别是对森林资源的管理、保护、恢复和使用上(第二部分)。

转型中的欧洲国家直接参与相关的国际性活动的是赫尔辛基项目。赫尔辛基所采纳的决议之一是关于同经济国家转型方面的合作^⑪。决议是由很多的中东欧国家和欧洲共同体共同签署的。决议认识到了林业在转型国家的重要性,这种转型是同各国的政治、经济、社会条件、过渡期内林业保护所产生的可能后果及制定支持这些国家可持续森林发展的方案。决议强调了合作的重要性,可以采用知识转让、技术、制度、法律双边或多边项目相关方面等形式。在其他事物中,合作会促进信息交流的发展及由于跨边界因素而造成森林破坏相关监控系统的发展,如空气污染、火灾、核辐射、狩猎和其他等。在其他可能捐助的组织中(ECE、FAO、UNEP、WB),欧共体将承担共同利益项目的组织。

考虑到将来加入欧盟,中东欧各国关心的一个问题是他们的林业政策和立法将如何调整。至于林业管理,则要涉及大面积的森林。例如:在同欧盟各国合作过程中,数据采集和加工的

⑧ 不具备法律限制意义的关于对所有类型森林的管理、保存和可持续发展的全球共识的官方原则声明。其他和森林相关的软性法律规定见 21 号议程,其第 11 章(“向森林退化作战”)推荐在每个国家制定森林战略,描述了能够解决森林退化问题的不同政策领域。它还强调了使受影响群体参与森林管理的重要性。

⑨ 其他全球性国际首创计划包括:(i)在 2000 年建立联合国森林论坛,以重点考虑开发一个可能的国际森林法律工具的限制参数;(ii)在联合国可持续发展委员会支持下,于 1997 年建立政府间森林论坛,以继续进行由政府间森林问题研究小组在 1995 年发起的森林政策对话;(iii)非政府计划,如建立森林工作委员会和森林和可持续发展委员会。

⑩ 全球化机制包括 1992 年生物多样性大会,1971 年 Ramsar 大会,1972 年世界遗产大会,1973 年濒危野生植物和动物物种国际贸易大会(CITES),1992 年气候变化大会及其 1997 年京都附加协议,1994 年荒漠化大会,和 1994 年国际热带木材协议。和欧洲国家相关的地区性协议包括 1979 年欧洲野生生物和自然栖息地保护大会。

⑪ 在 1990 年斯特拉斯堡举行的创始会议之后,1993 年在赫尔辛基举行欧洲部长级会议并采用了由大部分中东欧国家签署的 4 项决议。5 年后,在第三届欧洲森林保护部长会议(里斯本,1998)上,可持续森林管理泛欧标准和指标被采用,并签署了可持续森林管理的泛欧实施指南。

能力必须提高和协调，这就需要做出极大的努力，特别是加强私有化和森林财产的随后分配。

另一方面，考虑到欧盟成员国将来对森林立法的直接影响，要求修改工作宁愿限制在这一阶段进行，因为欧共体还没有为其成员国采取正式的林业政策或立法作为专门的共同的林业制度。现存的同林业有关的欧盟立法条文主要涉及了造林资金、林业统计、森林生物多样性和森林防火、防空气污染保护等问题。但是，根据 1998 决议，欧共体委员会采用了欧盟的林业战略，确定了可持续森林管理的要点。^⑫

然而，有一种总趋势就是中、东欧各国想要加入欧盟，也是可以考虑的。尽管从环境的观点认识到了森林的重要性，但是相关团体立法是把林业看作是农村发展的一个方面，主要是作为农业的一个可选择或补充性的活动。例如，依照 2080/92 涉及农业森林措施的帮助制度的有关规则，造林活动资金应专门提供给农民或农民协会。在这个规则下，树木种植，开始 5 年对树木的护理及其他林业改善工作可以被资助。因支持林业而放弃对庄稼的耕种给予一定的补偿也是可行的。

因此，在考虑其他的相关政策之后（关于环境、工业、经济的发展），中、东欧各国从整体上来制定农业和林业政策是有用的。尽管，这个问题在以后阶段也许会采用更具体的立法，但即使是现在在森林法范围内提供整体管理也是很重要的。例如，这将会对单独由林业管理部门准备森林管理计划产生争论，在没有咨询权威和公众的情况下，特别是除了严格的林业技术问题外没有考虑到利益问题。

III 主要问题

3.1 森林的可持续发展

中东欧各国采用了新的森林法，已广泛认识到了森林的多重利益角色和可持续使用的需要。^⑬

例如，1991 年克罗地亚法律就提到了防止土壤侵蚀，对水资源和水力发电系统的影响，土壤肥沃和农业生产，气候，环境，造氧，景点美化，娱乐，旅游，打猎甚至国防等问题（第二部分）。

同样，1996 年匈牙利法律也规定了森林应该通过一种可持续的方式和以一种能为下一代保存有足够森林的速度去开采，特别提到了保护生物多样性、土地肥沃、再生功能、国防、健康、旅游、科研、教育的目的等。法律清楚地要求在考虑可持续林业的可能下以管理为目的来建立

^⑫ 1998 年 12 月 15 日，欧洲联盟森林战略决议。

^⑬ 里约热内卢森林原则还提出，当保护环境、社会和经济发展与森林和林地相关联时，它们应该是统一和完整的（原则 3(c)）。

林业区，只有在不阻碍森林可持续发展的情况下才允许森林土地被分割。（第 74 部分）同样，1998 年爱沙尼亚森林法规定：在考虑到满足人口经济和其他需要的同时把森林管理作为一项可更新的自然资源，而不给自然环境造成不必要的破坏（第一部分）。同样的目的也出现在 1999 年格鲁吉亚森林法第一章中。

森林管理传统上被看作能反映职业林管员能力的一门专门的技术性学科。管理计划通常是由管理部门通过一种科学的方法来准备的，并应用到各自的领域。违反这些计划可能构成犯罪。在科索沃，管理计划是允许开采公有和私有土地上木材的基础。在砍伐之前，新建立的科索沃林业局必须根据计划选择和标明所有树木（森林法，第 20、21、35 部分；UNMIK Reg No. 2000/27，部分 2.2(k)；Adm. Dir. No. 2000/23，部分 1）。

这种态度持续反映在管理计划新的立法规定中。在大多数中、东欧国家都明确地要求准备森林管理计划，并且木材开采证明是由国家来负责。这是木材资源可持续开采的一种合适方法。^⑭

当然，计划要求仔细考虑资源的存在状态，这依次取决于详细而准确信息的有用性。在这点上，要求那些涉及森林管理的各实体为那些负责计划的部门提供信息是明智的，特别是现在这些实体中的私有部门数量在逐渐增长。在研究立法中，这种规定中的例子并不常见。

然而，在捷克共和国森林法（部分 40）和格鲁吉亚森林法（部分 10）中都发现了一些例子。这两部立法都要求私有森林所有者根据他们的森林状况提供统计数据和其他相关信息。同样，在立陶宛依照“1997 私有森林管理和使用规定”要求森林所有者提交有关森林砍伐和重新造林的统计数据（部分 25-9）。尽管在其他国家同样的要求也许会通过次一级立法介绍，但对大多数存在的行为分析，例如 1998 年爱沙尼亚森林法，则表明：信息收集仍主要是政府的责任。^⑮

可持续森林管理在各种法律中也都有说明，而且对于资源的收获建立起基本要求而与其一致。^⑯ 这些管理通常应用于国有和私有森林。例如，在罗马尼亚整套的应用规则包括在森林法里，参照“造林制度”；也应用于整个的森林产业，这包括公有和私有森林。在大多数法律中，所有者应对木材收获行为的充分性和简化适合的再生技术负责。他们总体上也对防止森林受到破坏的活动负责，如防止害虫和疾病；“急流控制”，甚至有玩耍造成的损害。例如，在捷克共和国法律中发现了一份十分详细的要求列表（部分 31-35）。在爱沙尼亚森林法（部分 24）、格鲁吉亚森林法（部分 10）和立陶宛关于私有森林管理和使用规定中（部分 25），森林所有

^⑭ 正如下面(3.3)将指出的，从林业与其他部门的统一性观点出发，仅仅的技术工艺方法是不恰当的，而是和公众的参与相关。

^⑮ 与这个趋势相反，里约热内卢森林原则建议做这样的规定，及时、可靠和精确的森林信息对公众理解和获悉决策是必需的(原则 2(c))。它们还建议通过国家机构应通过有效的形式，包括国际合作，加强科学研究和森林调查(原则 12)。

^⑯ 森林利用的下属部门更细致地处理这些问题。

者应对防止森林受到虫害、疾病和火灾的行为负责。^{①⑦}

各国也趋向于要求森林管理应由受过适当培训的职业林业者来执行。这也许是给森林所有者额外增加的义务。例如,在捷克共和国法律中就是这么做的(第 37 部分)。克罗地亚森林法(第 28、42 部分)和立陶宛的关于私人森林管理和使用的规定都说明(第 17 部分)所要求不同水平的林业培训应取决于被执行活动的类型,或者是由森林服务人员或者是由私人森林所有者来完成。关于国内和国外的经营商,阿尔巴尼亚关于职业许可证(1998)的审批表明,同林业、水供给和野生动物有关的活动都要求有职业许可证(第 3 部分)。应当注意,这种规定有使私有土地所有者不愿从事林业实践的危险。因此,他们应当仔细地平衡合适的刺激,对所有者的经济和实践能力做出现实而正确的评价。^{①⑧}

3.2 私有化和私有林业

在不同国家,林业部门私有化包括很多不同的目标。下面的战略是最普遍的,并且在不同程度和方法上得到了应用。

- 森林土地对前所有者或其他私有实体的归还、出售或其他分配以及制度在私有森林中的具体应用。^{①⑨}
- 树木的砍伐、种植或其他林业活动由私有实体在私有或国家土地上执行。
- 转型的国有企业执行林业和相关活动。
- 森林生产价格自由化。

以上各目的均要求有一个合适的合法制度。这样的制度通常不是由基本林业立法来提供。例如,有一些程序归还森林土地给以前所有者,通常所指的也不是林业立法,因为授权规定也许包括在总的土地私有化法律中或能引起效果的特别单独活动中,^{②⑩}如关于森林私有的格鲁吉亚法律^{②⑪}。前国有企业的结构和职能通过管理手段而改变,尽管一些森林立法中已说明了森林管理的更新职能,但是任何可能已经发生的私有化进程不会写在森林立法中(例如,前垂直型有组织企业的分裂和处理单位的出售)。关于同森林生产有关的价格和其他应付款,森林法中没有明确规定,尽管这本身也许暗示了自由化。

^{①⑦} 然而,在保加利亚,这样的任务由林业部的地方工作人员负责(1994 年林业法案第 32 和 35 条)。

^{①⑧} 有关这方面的其他考虑见下面的私有化和私有林业部分。

^{①⑨} 可以找到这种行为的法律基础,例如阿尔巴尼亚 1998 年 4 月 30 日有关“授予农业土地、森林、牧场和草地所有权”的 8337 号法律。

^{②⑩} 这是保证所有私有化方案成功实施的重要立法。立法要防止可能发生的诸多冲突,并考虑到森林土地的特殊性。例如:最近也许有些林地遭到了砍伐,但为此林地所有者也许有也许没有权利获得收入的补偿;可能在有的地区国家机构已经为种树或其他林木再生活动投入了资金,但也许有也许没有权利为此从所有者那儿获取支出的补偿。法律应该明确林地所有者和国家各自是否具备提出要求的权利以及这种权利的程度。法律也应该去解决可能产生的各种后续问题(例如:一些实体不复存在了,什么实体可能会继承它们(如果有的话))。

^{②⑪} 本法律参照 1999 年格鲁吉亚森林法第九部分。

3.2.1 私有森林的规定

实际上,中、东欧各国面临的一个基本“私有化”问题是给私有化森林建立一个合适的制度。对各国来说,政府控制和鼓励私有主动性之间达成合适的平衡是很重要的。现在(或将来很快),在那些大面积的森林由私人控制的地方,这已成为了非常迫切的问题,并已成为本次各国研究的案例。伴随着森林资源的大量私有化,森林管理部门可能会失去部分来自那些森林资源的潜在的收入。但是,他们将继续把各国的森林看作是一个要求有适当管理的生产性资源,拒绝把大面积的森林置于由他们准备或监督的管理方案范畴之外。由于新的森林业主缺乏职业竞争和经济能力,所以森林管理部门占据了这个适当的管理,除他们以外不能由其他实体来执行。

在检验这些方面的时候,森林管理部门在对私有森林管理进行严格控制的同时应评估一下政府的实际利益,并计算出投资收益率。在给出森林业主的数量、类别以及个人的森林面积情况下,私有森林计划的准备和监督很可能要花费高额费用。假设来自于私有森林的经济利益主要是为森林业主所有,那么涉及这一区域精细管理的森林管理部门的利益将会减少是可能的,特别是在法律要求业主遵守基本森林保护条例的情况下。另一方面,政府在提高整体国内森林保护时会保留利益,不管利益是来自私有还是公有成分。在这种情况下,他们也许会感到不去开采资源是不能接受的,即使在业主不愿开采的时候。

一些国家立法,如俄罗斯、亚美尼亚和保加利亚的,没有说明私有森林管理问题,而是基于森林立法问题将由其他立法来解决的假设。一些国家的法律,如:克罗地亚(第34~36部分)、科索沃(第20、21部分)、斯洛文尼亚(第9部分)和罗马尼亚(第66部分),仍要求由管理部门准备管理计划而不考虑所有权,并把这样的计划强行贯彻给业主。

其他的国家则选择尝试各种不同的‘折中式’解决方法。依照‘爱沙尼亚1998年森林法’,私人业主必须按照可应用的管理计划或建议持续地管理他们的森林(第26-3部分)。同时,也允许他们参加这样的计划和准备的准备(第7部分)。另一方面,私有化的森林必须在环境部长的职责下来管理,直到那些业主真正转变成私人业主(第57部分)②。

事实是1996年匈牙利法律的中心人物是‘森林管理者’而不是森林‘业主’也表现出了面向森林生产的一种倾向。法律使得森林管理者有义务提交一份10年的运作计划和一份每年的林业计划,并得到权利部门的批准(第26部分)。森林管理问题普遍出现在不同的所有者中,这也是各国关心并被考虑的,这在匈牙利法律中说明了,并要求在具体的条件下,那些森林业主必须展开联合林业活动并任命一名普通的森林管理者(第13-4部分)。

1992年波兰法律准备了非国家财产的森林简单计划(第19部分),在要求和花费下,管理

② 注意那些直到1940年7月23日才属国家所有且现在被不属于私人所有的森林所覆盖的土地。

计划也许为拥有森林的合法个人而准备（第 21 部分）。如果 voivodship 政府要求村民的森林成为自然人的财产，那么计划也许在以国家预算为代价的情况下而准备（第 21 部分）。这些规定还伴有与私人业主共同合作的强硬政策。管理部门已特别注意了承担起私人业主的建议者和扩展代理商的角色，并与他们成功地开展了生产性关系。

在立陶宛森林法的范畴内（1994, 2001 修订），为防止森林财产的过分割割，制定了一项禁止把森林分成每块不多于 5 公顷的禁令。为了相同的目的和鼓励适合的管理行为，森林专业人员和临近森林土地的所有者有权优先购买森林土地（第 5 部分）。鼓励私有林业，对私有林业业主免征森林土地税，鼓励他们共同合作。采纳的规定明确要求要具体说明控制的程度，这可能由私有森林的林业官员来执行（第 7 部分）。为开展林业工作，由政府给私有业主提供补助金和信贷，如果私有业主的权利受到限制必须对他们进行补偿（第 8 部分）。在任何情况下，森林业主都有义务保护森林并允许它们适当地再生。在 1997 年私人森林管理和使用的框架下管理问题也得到了说明。贯彻管理计划是森林业主的义务。然而，森林总量和管理计划必须由森林管理协会来准备，并在与环境部合作的情况下由农林部来监督。管理计划必须经过正式批准且相关管理部门必须清楚，或管理计划在政府的要求下做出变更（第 8 部分）。

在捷克共和国的法律下，那些森林面积大于 50 公顷的业主有义务安排准备森林管理计划（第 24 部分）。较小面积的森林管理计划问题在已指定的森林法中有说明，在那些森林业主行动还不积极的地方，管理部门也许要准备“指导方针”；在最终的批准之前，业主们也许会讲明他们的“管理意图”。随着指导方针的采纳，业主们也许会选择正式接受针对他们的具体管理形式，在这样情况下，他们就要受到一些指导方针的内容限制。（对于小于 3 公顷的森林，仅允许最大砍伐量对于更大面积的森林，要求最大砍伐量和再生技术）（第 25 部分）。法律的具体部分说明了要“促进森林管理”，并列出了可提供的服务和经济支持，并在每年的政府规定中都有具体说明（第 46 部分）。

在描述过的例子中，要确定具体哪一个当作整个地区有用的典型是不合适的。^② 总之，任何鼓励在森林业主中建立协会或工会的建议都应得到提倡。（尽管记忆中的中、东欧各国不愉快的合作例子会造成心理障碍）。这样的目标将通过资金项目、简化信贷手续、免税收等方式而得到适当的支持。在这点上，立陶宛私有森林管理和使用规定指出：考虑到有效管理森林，森林业主可以自愿形成合作、建立基金、以及合作和集中资源以担负起共同兴趣的林业活动（第 5 部分）。在匈牙利，业主可以在 1994 年森林业主协会的法律下建立起可创造利润的协会，森林业主协会可以调整那些协会和会员的规则、组织、运行、权利、义务和责任。森林管理部门可能直接参与业主协会，起到建议的作用或简单行使外部控制作用，例如，批准可能的管理计划。在国家拥有一定的临近财产的地方可能会成为协议的一部分，就像任何一个森林业主。所有者和建议者在有关森林地区（参与者的财产）的利用方式上可以达成一致并以企业家

^② 这部分的所做的观察和建议中的一部分是由作为 FAO 顾问的本文作者和 M. Uliescu (1997) 在一份有关森林立法的临时报告中首次提出的，报告提交给罗马尼亚政府，内容是关于林业立法，特别是关于私有森林的立法框架的采用。

的方式安排提供必要的服务(例如,进行拍卖以卖出木材或其他产品,选择承包商,雇佣监督人员,建立基础设施等等)。关于所有者的特殊土地,他们对由协会或工会推荐的特殊管理手段有明确地同意或不同意的自由,也许他们会更愿意地进入到这样的安排中。

在说明和林业相关问题时(例如,旅游、提供的相关服务等),如果这些主动性的行为涉及大面积的土地,则它们将有益于当地的发展。相对于个体森林财产的独立投资活动,他们也许会更能获得国际或其他来源的资金。例如,许多欧盟资金项目直接用于整合农村的发展,在一些事例中已覆盖了中、东欧各国的一些相关的非成员国。

在给私有森林提供这些选择和适当的鼓励法律框架是不充分的,除非伴随有提供给森林业主的适当外延和相关可能的教育活动,及因不足的森林管理造成的潜在损失和适当的森林管理创造的潜在的利益。

3.2.2 树木种植

除非有其他说明,否则应用于私有森林的合法制度既可应用于私人土地上的自然森林也可应用于种植森林。所以,种植会给人们的创造性带来很大影响。^② 如果一个国家想鼓励种植树木,不管是在国有森林地产以内还是以外,都应避免造成行动受挫的法律规定。不管人造森林设在哪里,国家的参与都应在一个可接受的水平。

目前,在本文所及区域国家的森林立法中还缺乏有益于人造森林的规定。例如,在匈牙利如果要种植新的森林必须由林业局决定种植的主要目的,尽管该局不可能“在不使用国家补助的情况下拒绝批准合法的具有商业目的的森林种植”(1996 年法律第 16 部分)。具体的“人造森林执行计划”必须得到林业局的批准(第 35 部分)。在任何情况下,国家“同意支持人造森林”会在规定中具体说明(第 34 部分)。考虑到保护和发展森林生态系统及基因多样性,在 1997 年(第 91 号令)采用了森林种植材料的规定。这样,国家支持树木种植旨在扩大森林面积和改善自然环境条件。

在罗马尼亚,森林法明显缺少免征税,免征税必须假设:林地中的种植树木像自然树木一样属于同样的“造林制度”,原木和每年最大允许砍伐限制也像自然木材一样属于同样的授权。砍伐过后的原木再生是所有者的责任。这种制度很可能会使私有种植严重受挫,因为只是对现有森林地产以外的土地进行了免征税(第 68 部分)。

在爱沙尼亚森林法范围内,森林再造问题同种子生产和自然再生问题一起被提出。要求私有森林业主在地域清晰和森林的生产性及商业性下降的地区进行树木再种植。如果一个地

^② 关于树木种植,里约热内卢森林原则强调种植森林作为可更新能源和工业原材料的可持续和合乎环境要求的健康资源,以及为当地人民创造就业活动方面的作用(原则,6(d))。

区不能在 7 年内进行正常再生，则林业部必须用所有者的资金进行森林再生^⑤。

3.2.3 森林产业

“国家森林产业”或“国有森林产业”^⑥这种表示通常用在这些国家的立法中。在一些例子中，森林产业由属于国家的森林土地构成。然而，在另一些例子中，森林产业包括所有重要的森林土地而不管它们的所有权是谁。

依照俄罗斯 1997 年森林法，森林产业被定义为包括“所有森林”，而不包括防御性土地、城市居住地和市政森林，并且其界限是通过划分来确定（第 7 部分）。依据第 19 部分的规定，森林产业的所有权归联邦政府所有，私人森林财产很难得到承认。但是，规定私人土地上的树木是土地所有者的财产（第 20 部分）。

在阿尔巴尼亚，法律列出和限定的土地必须被考虑为森林产业的一部分，清楚地包括国有、公共和私有森林（第 2、3 部分）。也为森林的允许和禁止进入建立了一套程序，以至这是非常正式的认可，实际上可以使任何土地成为森林产业的一部分（第 2、7 部分）。

在罗马尼亚，森林法在它的最初规定中也限制了土地是构成国家森林产业的一部分（第 1、3 部分）。森林法随后指出，为了确定森林产业，森林土地籍簿应在法律生效日期内确定下来（第 5 部分）。被确定为森林产业一部分的公有和私有森林土地都应受“造林制度”的限制。

在保加利亚，森林法使用了国家森林库的概念，它基本上涵盖了所有森林，包括“林间空地、牧场、砍伐区、岩石、冰渍、湖泊、燃烧区、贫瘠区和边界区的碎石地”（第 3 部分）^⑦。国家森林库的所有土地都归公有（第 2 部分）。

森林产业的概念似乎已很好地确立下来了，国家不可能把这个概念同森林分割开来。而且，这个概念可能会对模棱两可的法律做出解释。在阿尔巴尼亚，罗马尼亚和俄罗斯联邦，法律既包括对成为森林产业一部分的土地的描述（而不是那些“可以是”森林产业一部分的土地），也包括森林产业最终由已确定土地构成的说明（在森林地籍簿里或作为正常手续的结果）。这容易使人迷惑：也许有符合描述的土地，但它们不是或还没有正式被宣布是森林产业的一部分，所以它们的状况就不确定。

^⑤ 格鲁吉亚森林法的第十六章处理森林种植问题，主要是国家森林财产中的问题。这些种植的主要意图是为了木材和其他森林产品的可持续生产。它们必须根据林业部制定的“森林种植管理规章”来执行。

^⑥ 这种表达经常会被不适宜地翻译成英语的“森林基金”。因为在各自的原始语言中，该术语一般起源于拉丁语词根“fundus”（例如罗马尼亚语中的“fondul”，阿尔巴尼亚语中的“fond”等）。在法语中这一概念通常被理解为“domaine forestier”。

^⑦ “森林”被定义为面积超过 10 公顷、覆盖或种植了森林或灌木并且在居民住宅区以外的任何土地（第三部分）。但是，农场土地上的单独树木、毗邻于纪念碑旁的造林区、集体和国家农场土地上的森林带、由企业、组织或集体在自己土地上种植的林木，都不是国家森林中的一部分（第四部分）。

在亚美尼亚，大多数人把森林法(1994)解释为是专门应用于国有森林的，因为对有关的私人树木或森林没有清楚具体的规定。但是，这种解释的反面解释也是可能的，因为在同样的文件中“森林”是被称作没有区别的国有财产。因此，有人可以宣称“曾有一片‘森林’生长在私人土地上，但它是属于国家财产。这当然可能会导致在私人土地上种植树木或任何其他林业活动的极大影响。而且，立法也没清楚具体地说明私有财产何种控制是受限制的，因此，私人所有者不清楚会产生后续问题。

在森林立法的起草过程中，这些会对私有林业造成经常的非国际性消极影响的行为应当避免。在很多例子中，这也许是一个简单的澄清问题，在法律中说明，私有土地上的种植树或发现的树属于土地所有者的财产（在这样的私人所有权发生变革的地方特别重要），清楚地说明法律中的哪些规定可应用于或不能应用这样的树木。关于私有土地，更应避免对“森林产业”做出模棱两可的参考。

在非森林法中也可能发现有其他对私有林业造成阻碍的事物。总之，中、东欧各国的土地立法趋向于制定旨在保证生产力和适当使用的标准或活动。有时，对私有财产本身的权利控制也会受那些没有适当使用土地而造成损失的影响。这是一项准备阻碍贫瘠土地使用的立法策略。同样，它的整体可用性可以公开讨论。无论如何，在具体指明林业的情况下，它有时行动上还是起到阻碍作用的。如果土地“生产力”的定义对庄稼和果树的生长有限制作用，那么森林树木的种植也许被认为土地是没有生产作用的，因此就要受到最终的结果，如征收的支配。

3.3 森林管理

尽管传统的森林管理几乎集中在木材产品一定产量的生产上，现在正逐渐认识到这样的集中强调太狭隘。很多国家的公民逐渐要求要考虑森林管理所涵盖的其他公共价值，例如：同娱乐、旅游、野生动物、当地的需要等等有关的价值，它们可以被随时随地地得到解释^②。因此，制定文明社会的进程正逐渐成为森林法的一个特征。

在中、东欧各国的一些最近的法律项目中反映出了这种趋势。例如，1997年爱沙尼亚森林法是咨询潜在利益冲突的代表后制定的，如：森林工业，私有森林业主，非政府组织和有关部门准备的，并且有关这些咨询在文件本身的内容中给出了简要说明。1996年匈牙利法律要求向不同部门的咨询(第24部分)，并要求咨询森林管理者和市政当局对有关地区森林计划的准备(第25部分)。1993年斯洛文尼亚法律要求：起草的管理计划要听取公开意见(第14部分)。法律说明：森林业主的需要和建议必须尽可能地得到尊重，如果这些需要和建议同生态系统的需要和法律相一致(第5部分)。

^② 在这点上，里约热内卢森林原则鼓励政府促进和为各利益方的参与国家森林政策的制定实施和规划提供机会，这些利益方包括地方社团、当地居民、工业部门、劳动部门、非政府组织和个人、森林居民和妇女(原则1(d))。

在保加利亚森林法中,有关管理、保护、和森林发展的主要问题是由一个综合学科实体——最高森林管理部门负责的。这必须包括来自林业部、保加利亚科学院、建设部和高等教育学院等的专家(第 11 部分)。另一方面,爱沙尼亚法律指出:林业活动必须在同由国家有关当局准备的林业发展计划相一致的情况下进行管理。相关的 NGOs 必须参与这些计划的准备,以及林业政策的制定及立法(第 35、36 部分)。在格鲁吉亚法律中,为了当地森林的管理而给予了当地实体实质性的权利,并规定:公众可以参与有关国家森林产业管理的决策过程(第 10 章)。

在其他国家,如波兰,解决办法更单一,那些国家建议森林的‘总体规划设计’只对那些个人财产森林有关的才必须正式地被宣传(1992 年法律第 21 部分)。

但是,总的来说,经过检验的立法不提供彻底的公众咨询。区域管理似乎没有认识到供人分享的计划和管理的潜在益处,一旦决定被采纳就会在有影响的政党之间形成一种广泛一致意见,作为一种简化贯彻执行的手段。例如,俄罗斯联邦森林法仍把‘森林财产清单和计划’定义为“提高效率和执行统一林业科技政策的活动体系”这些意见要注明(第 72 部分)森林利用和保护方案专门由管理实体来制定(第 72 部分)。然而,格鲁吉亚森林法指出在由对森林产业负责的各实体对特殊地区做出森林使用的决定之前,有关那一地区的信息如:管理计划或保护制度必须公示(第 35-5 部分)。在立陶宛法律中,在管理计划批准之前必须向森林企业、公园管理部门和环境部的地区部门咨询(第 8 部分)。

公众参与的另一个重要因素——公众接近对官方权威可能有用的信息,而国家森林法却保持沉默。实际上,有些对信息的接近设置了障碍。例如,匈牙利法律对某一专门森林的拥有者或管理者进入‘国家森林数据体’查询有关数据明确限制(第 32 部分)。

另一方面,没有充分说明的是林业与相关管理部门的结合,如农业、放牧、旅游、野生动物和受保护区域。这种方法也许是中、东欧各国的一项改革,在这些国家,林业部门的任务几乎专门集中在森林的技术管理上。林业和其他部门态度的转变对于使这种方法成为现实是必要的,但是适合的立法会加快这种进程。

这是重要的,因为在本区域的一些国家,同林业有关的活动如:农业和放牧已经把森林置于强大的压力下。其他的如:旅游也很可能在加大影响。例如,改善的交通状况,将有可能使更多的人(骑车的,远足的,滑雪的等)以娱乐为目的去森林。在整合当地的发展过程中,除了木材还有对其他森林产品的利用,例如对蜂蜜、蘑菇、块菌的收集和培养,它们的销售同参观者的游览联系到一起,已经在西欧各国变得很普遍,可以预见在欧洲的其余地方也会有同样的发展^②。

^② 厄普顿(1994)说明了谨慎的非木材森林生产的经济评估在取得环境和对森林资源的经济需求之间的适当平衡时,如何能够成为一种有用的工具。

回顾一下，在经常谈到森林法时一个同林业有关的“非林业活动”是放牧。这方面的规定经常对很多禁令加以限制。例如，亚美尼亚在基本林业立法下采纳的现有规定，描述了在哪些地区放牧是被禁止的，并建立了只有在选定了特定的区域后才可以用作晾晒干草的规定（第 6 部分）。在罗马尼亚，森林法规定禁止在全国范围内的林区进行放牧，并对特殊情况有所限制（第 53 部分）。在捷克共和国，放牧和允许牲畜进入林区是违反森林法的（第 46 部分）。在保加利亚，森林法规定了为何采取联合措施(i)放牧必须经过林业界的官员批准且行为要与每年林业部批准的计划相一致；(ii)完全被禁止放牧的地区应明确确定下来（第 27~30 部分）。

考虑到森林有不同种类，牲畜有不同的类型，因为它们之间可能的相互作用会因种类不同而有很大的不同，完全禁止放牧也许是不适合的，应该考虑更为弹性的立法方法。一些弹性应留给使用者进行商谈，并对使用的放牧区进行管理。

3.4 森林利用

各种法律研究都要求对木材有收获权，至少是商业规模的。立法也趋向于为官方审批提供一个健全的基础，因此立法把它们同管理计划联系起来，有时定出每年的最大收获限制。

通过最简单和传统的安排，管理部门下达收获认可的命令，并仍对受这种授权支配地区的除伐木以外的其他活动负责(例如,道路建设,娱乐等),并对批准的活动进行控制。例如,罗马尼亚法律就有这样的规定。

可被砍伐的树经常是由管理部门来确定。例如，克罗地亚（第 41 部分）和科索沃（第 20、21、35 部分）法律要求对每一棵要被砍伐的树做出选择和标识，与每年的森林管理计划相一致,而不管相关土地的所有权和运作规模(第 41 部分)。理论上,相同的规定绝对防止非法活动的发生，这些非法活动可以通过允许或达成让步协议来执行，但事实上，如果执行的不是特别准确，这些非法活动也可能不会有充分的保证。

在一些地方，如：阿尔巴尼亚和亚美尼亚，有限制的改革通过这样的基本方案来介绍：(i)通过建立程序,如 拍卖,来对官方授权予以奖励 或者(ii)效仿阿尔巴尼亚的例子，允许扩大授权时间的可能，如果授权股东对相关土地进行了投资，可更改费用。

对于许可证问题，不同的国家制订了不同的条件。捷克共和国的法律是根据被许可活动的类型,包括 最小年龄、公民权、无犯罪记录和职业资格,许可证发放(如 在国家管理部门或商业公司有特殊的地位),回收土地等条件要求(第 41、45 部分)。

中、东欧一些国家特别是俄罗斯，在让步协议下长期允许森林开采，即大面积森林的更复杂和更长期的安排，可能会承担额外的义务，例如：根据特定的规定进行再种植或允许再生等。其他的国家正面临这样的制度是否适合本国的国情的决策，有时还要承受来自感兴趣的外国公司的压力。这是一项相当审慎的政策决定，因为在这样一个制度下进行控制和法律实施特