



## 4 | 森林的本土价值



“**帮**助人类的森林”这一主题将主导整个2011年国际森林年期间的讨论和辩论。该主题的目的是重点围绕人类在世界森林的管理、保护和可持续发展中的作用展开讨论。与此主题相关的一些内容包括：与森林相关的传统知识、社区森林管理和中小林业企业（SMFEs）。本章将探讨这些内容，为联合国森林论坛第9届会议期间的讨论和其他庆祝国际森林年而举行的全球性活动做准备。

本章将通过4个相互关联的组成部分探讨森林的本土价值。第一部分简要回顾介绍了传统知识促进当地生计、及与森林相关的传统实践活动的一些方式。第二部分提供了社区森林管理和中小林业企业的最新信息，以及非木材林产品（NWFPs）在两者中发挥的不可或缺的作用。与销售非木材林产品的中小林业企业强调森林的货币价值相对照，第三部分特别关注“森林的非货币价值”。最后一部分概述了未来保护和加强体现在这3个方面（即传统知识、社区森林管理和

中小林业企业）中森林本土价值的必要性和政策建议。总的来说，本章各部分起到一个“抛砖引玉”的作用，以探索地方层面森林和林业方面的问题，强调了在所有发展途径中认识到“本土价值”具有复杂性的重要性。

### 传统知识

传统知识这一术语是指本土居民和当地社区的知识、创新与实践（插文19）。它提供了森林生计的基础，并对传统文化和经济活动、生存性利用、地方贸易、森林经营实践和商业产品开发起到了促进作用。与森林相关的传统知识归属于传统知识这个更大的范畴，包括森林物种的管理与使用、以及对森林生态系统更广泛的理解与管理的相关知识。本节简要总结了传统知识应用的一些途径，首先在商业方面，然后叙述传统知识作为传统经营实践的一部分，以及传统知识与生物和文化多样性之间的关联。本节还概要总结了当前力图保护、尊重传统知识作用的政策进程。

#### 插文19：什么是传统知识？

“传统知识是指世界各地本土居民和地方社区的知识、创新和实践。传统知识是几个世纪以来所获经验的不断积累，并与当地文化和环境相适应，且经代代口头流传下来。它往往属集体共有，流传的方式有故事、歌曲、民间传说、谚语、文化价值、信仰、礼仪、社区法律、地方

语言和包括动植物品种培育在内的农业实践。传统知识本质上以实用为主，特别是在农业、渔业、卫生、园艺和林业等领域。”

资料来源：《生物多样性公约》传统知识信息门户([www.cbd.int/tk](http://www.cbd.int/tk))

## 传统知识的应用

从历史上看，传统知识在商业产品（包括制药、种子、草药、化妆品和园艺等行业产品在内）开发中发挥了重要作用。近几十年来，传统知识在某些行业的研究和开发项目中所起的作用有所减少，但在另一些行业发展势头仍然强劲，且在所有部门中，传统知识的派生产品继续在市场上销售（Laird 和 Wynberg, 2008；Petersen 和 Kuhn, 2007）。

尽管经济不景气，但世界范围内包含有传统知识成分在内的草药、保健食品、功能性食品和饮料、个人护理和化妆品销售仍持续增长（Gruenwald, 2008；Cavaliere 等, 2010）。几乎所有的草药产品都派生于传统知识，包括常年居于畅销榜首的锯棕榈、奶蓟、银杏、枸杞、人参、爪钩草、阿萨伊、接骨木和松果菊等。2008年，仅美利坚合众国就从枸杞和松果菊中分别获得了超过1.7亿美元和1.2亿美元的收入（Moloughney, 2009）。许多畅销产品都来自森林，原材料的采集和贸易继续对森林经济产生显著的影响。

珍贵的森林树种包括非洲的育亨宾（yohimbe）和臀果木（pygeum），南美洲的巴西木（muira puama）和巴西净血树（pau d'arco）。这些以及其他森林物种的商业利用直接来自于与森林相关的传统知识。事实上，具有传统用途的“民族植物药材”和“奇特配方”在欧洲和北美洲的需求日益增加，推动了企业寻找传统知识为基础的草药和香料（Gruenwald, 2010）。历史悠久的传统用途也有利于新产品和新原料进入市场，因为一代又一代的使用已证实了它们的安全性，往往会更快的获得监管部门的批准（Gruenwald, 2010）。

科学技术的新发展为传统知识在医疗保健、农业和生物技术等产业中的应用提供了研究和探讨的新机会。在应对诸如适应气候变化、水资源管理、可持续农业和森林管理等更广泛的挑战中越来越多地考虑到传统知识的应用。

例如，林火管理的传统知识已被用于减少澳大利亚西部阿纳姆地的温室气体排放（Galloway McLean, 2009）。政府间气候变化专门委员会（IPCC）认为传统和本土知识是以前的评估中缺少的重要内容，它们将成为下一次科学评估报告工作的重点。

最重要的是，传统知识对知识持有者的生活有所贡献。例如，传统医药为世界众多人口提供了初级卫生保健。据估计，在非洲和亚洲一些国家至少有80%的人口依靠传统医药为其提供初级卫生保健（世界卫生组织, 2008）。传统森林经营（包括为培育所需物种和最大限度扩大所提供的产品和服务范围而进行的森林经营）几千年来一直在复杂且往往恶劣的环境中为当地社区提供支持（如Gómez-Pompa, 1991年；Posey和Balée, 1989；Padoch和De Jong, 1992）。这些本土的森林作业法通常投入低廉而有效，产品经过数百年的反复试验，而且它们也利用像森林经营者所采用的择伐、除草、增值种植法等一样的一系列技术（Peters, 2000）。

传统的森林经营已形成了世界各地的森林结构和组成，并在许多情况下增强了已不局限于“所谓没有人迹的原始状态”的生物多样性（Balée, 1994）。这些经营方式可以给森林经营者、采伐者、迁移农民、自然资源保护主义者和其他寻求了解复杂、生物多样的生态系统以及人与环境关系的人士提供重要的经验和教训。粮农组织国家森林计划基金（NFP基金）一直致力于强调传统知识的重要性，并将其纳入国家森林计划项目（插文20）中。

传统森林环境管理影响了动植物的组成以及这些地区的生物多样性。过去几十年来，人们对文化习俗和生物多样性之间关系的认识不断提高，已形成了广泛接受的“生物文化多样性”概念（插文21），这是众多地方层面研究、以及世界范围内更广泛分析判定语言、种族和生物多样性之间联系的结果（Maffi, 2005）。

国家森林计划基金在以下3个重要策略方向支持70个伙伴国家制定和实施国家森林计划项目：一）在国家层面上把可持续森林管理纳入更广泛的跨部门合作的进程；二）在国家层面上并在可持续发展总体框架下形成如何解决森林和树木相关问题的共识；三）把在国际层面的承诺（如CBD、UNFCCC和《联合国防治荒漠化公约》）纳入国家森林政策和规划中。国家森林计划基金尤其侧重于知识共享和林业部门的能力建设，以确保更大范围的利益相关者对持续性国家森林规划和对其有效实施和监督的知情参与权。

直到最近，文化和生物多样性一直被视为具有不同研究和专业知识内容的单独学科（Pretty等，2010）。“生物文化多样性”的理念已经容许朝着广泛融合的方向发展，以了解自然与文化之间的动态关系，并在全球化、民族主义和非持续发展的背景下保护生物文化多样性（克里斯坦森基金会，2010）。文化保护越来越被认为是生物多样性保护的一个不可缺少的组成部分（Maffi和Woodley，2010；Pretty等，2010）。

### 保护和尊重传统知识的政策措施

过去的几十年中，本土居民的土地、资源、文化和其他权利已经得到更加广泛的认同。在此过程中，政策制定者也重视到传统知识的价值及其使用需要得到知识持有人的同意。应当指出的是，“传统知识”和“与森林相关的传统知识”这两个术语还未能完全纳入全球森林政策和可持续森林管理的实践中，但已成为最近广泛讨论的内容。一系列全球性的文件和机构、谈判文本和进程已经逐渐开始解决这些重要的问题（主要是通过《生物多样性公约》（CBD）、联合国原居民议题常设论坛和世界知识产权组织）。

《生物多样性公约》第8条（j）款要求各会员方“尊重、保存和维持”本土居民和当地社区

2002年以来，当地非政府组织开展了大约30项与本土知识直接相关的活动。这些当地的非政府组织是由合作伙伴国家的国家多方利益相关者指导委员会挑选的，目的是记载、宣传、加强能力建设、巩固森林管理的传统知识。在一些合作伙伴国家中，国家森林计划基金与粮农组织和其他合作伙伴一起，对“制定国家森林融资策略”提供支持，并在开发和进入市场方面对社区团体进行培训。

可以在国家森林计划基金网站上获得有关该基金会在其支持的活动中总结的经验教训：[www.nfp-facility.org/60680/en/](http://www.nfp-facility.org/60680/en/)。

与生物多样性相关的知识、创新和实践；并明确在“知识拥有者认可和参与”的情况下，应推动这些知识的“广泛应用”。《生物多样性公约》还鼓励公平分享采用与生物多样性保护和可持续利用有关的知识、创新和实践所带来的收益。第10条（c）要求保护并鼓励合乎传统文化习俗的生物资源的习惯利用方式；有关传统知识和技术方面的信息应纳入交流的信息中，可行时也应包括信息的归还（第17条（2）），而缔约方之间的技术合作也应包括本土技术和传统技术在内的合作（第18条（4））（CBD，1997）。

这些原则在2002年《波恩准则》中得到进一步采纳，其目标是“按照国内法律和相关国际文件，帮助各缔约国建立实现保护土著和地方社区的传统知识、创新和实践的机制及获取和利益分享制度”（《生物多样性公约》秘书处，2002，第11段（j）款）。关于第8条（j）款和相关条款的不限成员名额休会期间特设工作组提供了通过法律和其他手段保护传统知识的建议，并正在开展确定传统知识保护、公平的利益共享和事先知情同意特殊制度的优先工作内容。

2007年《联合国原居民权利宣言》在支持本土居民享有与生物多样性有关传统知识的权利方面做出了更为重要的决定，阐明：“原居民族有权保存、管理、保护和发展其...传统知识...”

## 插文21 :什么是生物多样性？

生物多样性是“人类与自然、多元文化和生态完整性之间的相互联系。生物多样性来自于自然景观、生活方式和文化发展之间持续不断的共同进化和互相适应，产生了不可分割的丰富性和多样性。”（克里斯坦森基金，愿景宣言，2010）（[www.thechristensenfund.org](http://www.thechristensenfund.org)）

“生物多样性是自然与文化相互联系的多性：地球进化形成了数百万种的动植物物种，人类相互之间以及与自然环境之间的密切相互影响形成了数千种之多的不同文化和语言。”地球语言、生物多样性保护，实践社区（[www.terralingua.org](http://www.terralingua.org)）

及其科学、技术和文化的表现形式，包括遗传资源、种子、医药...（及）有关动植物特性的知识...。他们也有权保存、管理、保护和发展对这些文化遗产、传统知识和传统文化表现形式拥有的知识产权”（第31.1条）。

世界贸易组织的《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）也越来越多地涉及和考虑到传统知识。《与贸易有关的知识产权协定》修正议案—要求在专利申请中增加来源披露，要求合理的与社区共享利益，以防止生物剽窃—将使其与《生物多样性公约》框架中对传统知识的责任相一致。遗传资源的知识产权问题也在“世界知识产权组织”设立的“知识产权与传统知识、遗传资源、和民间文学艺术政府间委员会”中占有重要地位。该政府间委员会以研究和事实调查为依据，根据传统知识和遗传资源（包括森林基因资源）的保护策略，给各国提供指导。

为落实这些协定和准则而采取的措施包括建立生物多样性登记簿或数据库，以记录特殊地区的生物多样性利用和知识。这些传统知识保护的保持方法或许应以资源和知识集体所有、专利和产品的共同拥有、事先知情同意证明书、专利申请中的利益共享和/或资源或知识来源的法律效力承认为补充。

然而在实践中，这些手段和方法很多还处于初期阶段，面临着重大挑战。因此许多公司采取了对使用传统知识不干涉的做法，而另外一些公司在使用传统知识时没有认识到纳入获取和惠

益分享制度安排的必要性。各企业利用和理解传统知识方式的多样性又进一步增加了其复杂性。在使用传统知识的情况下，各企业通常严重依赖中介机构，如研究机构、非政府组织或政府来解决难点问题，如谁代表地方团体，以及如何确定传统知识的拥有者，尤其是当知识由许多社区共享的时候。这些和其他一些棘手问题意味着，涉及传统知识项目的争议往往不可避免。

## 社区森林管理和中小林业企业

传统知识可以成为社区管理森林的基础。发展中国家中至少有四分之一的林地是由社区以某种形式控制的，这一比例还有可能会上升（国际林业研究中心，2008）。中小林业企业往往建立在社区森林管理方式基础之上，并促进可持续生计。许多中小林业企业依靠森林和树木提供原料，它们在采伐、加工、运输和木材和非木材林产品的销售过程中发挥了重要作用。正如下文所述，开展社区森林管理常常会促进中小林业企业的发展。

## 社区森林管理的一些重要影响因素

根据特定的政治、社会、经济和体制环境，社区森林管理以多种形式存在。一些国家的社区森林管理制度安排是出于政府削减森林资源保护成本的需要而产生和发展的。国际和当地的非政府组织在农村发展项目对社区森林管理的发展起到广泛的促进作用。

为更有效地提供服务和政府在自然资源管理方式上承担更多责任，再加上全球经济自由化和权力下放的趋势有增无减，一些国家的政策产生了重大转变。某些国家已制定了赋权的支持社区权利和参与性行动的政策框架，并因此也提供了有效管理和保护森林资源的强大动力。

## 权力下放

一些政府最近推出的公共部门改革方案剥离了中央政府部门（包括林业部门）的某些权力。林业主管部门已经下放权力，试图提高服务效率和完善问责制。有些政府已经放弃森林管理中激进保护主义做法，并把森林利用和管理的职责转移给下级地方政府、传统机构和当地社区。

然而，权力下放往往是一个渐近的过程。很多时候，中央政府保留了大量的控制权，并强制规定当地森林资源管理的条件，而移交给当地政府和社区的权力、权利和资金有限。通常，指导性文件很少明确传统培育机构的职责，造成管理冲突。所有这些因素都抑制了社区森林管理潜力的全面发挥。

## 赋予权利的政策框架

国家政治环境的变化可能会导致森林管理制度方面的政策和机构改革，以支持森林管理的权力下放。然而，虽然林权对确保森林社区的公平性和权利相当重要，但至今很少得到充分的改革。

较为常见的是林权的部分调整。例如在尼泊尔，现有社区林业基础是根据1993年《森林法》奠定的。根据管理安排协议，政府形式上仍拥有森林，但把永久使用权分配给社区。根据社区林业计划，约30%的国有林已交由森林利用者团体经营和利用（粮农组织，2011）。这显著提高了当地社区的收入（见插文22）。

在利比里亚，2006年制定的新森林法和社区权利法（目前在审批过程中）通过社区林业发展委员会授予基层社区拥有森林、并参与管理的权利。该委员会被授予与伐木公司谈判的权力。社区被授予可拥有许可森林租赁收入30%的权利，伐木者还必须直接向有关社区支付1美元/立方米的费用（Bodian，2009）。

由粮农组织（2011）总结的林权研究强调，尽管林权保障对于实现可持续森林管理和改善生计可能是必要的，但林权保障本身是不够的，其他因素（包括更完善的治理和适当的管理框架）同样重要。

## 国家扶贫议程

一些发展中国家制定的国家发展计划和策略把扶贫作为重要目标，这也是世界银行发起的扶贫策略进程的一部分。有些国家（包括不丹、冈比亚、土耳其和乌干达等）已经把林业确定为社会经济增长的主要驱动力之一，并已把森林管理纳入国家扶贫策略中。这些国家主要的国

## 插文22：赋权的政策框架在实现权属制度改革目标中的重要性

尼泊尔林权改革附带产生的结果之一是私有农场土地上的树木大幅增加（除了促进社区森林增加外）。1987年，目的在于保护私人土地上林木的法规获得批准，要求农民采伐和/或运输其私有土地上的林木时需获得许可证。这些规定具有反面作用，不利于鼓励私人植树造林和森林保护。事实上，由于该法规在生效前就公告于众，而那段时期仍然允许采伐林木，结果这就鼓励了林木采伐的增加。为了建立

更加赋权给社区林业的管理框架，这些法规后来被废除。以时，农民的反应是保存天然树苗而且还种植了具有商业利益的幼苗。尼泊尔中部丘陵地区的许多地方目前已被多元化的社区森林和私人土地上的树木所覆盖。公共和私有土地商用木材的产出增加催生了很多私营锯木厂，加工从森林使用者组织和私营农场主那里购买的木材。

改编自粮农组织，2011

家森林政策和规划文件都认识到森林部门利益相关者的多样性，并朝着一个更以人为本的方向发展，而且已把社区森林管理作为刺激农村地区发展的主要措施之一。

## 新兴的基层和全球网络

近几年来，当地以林为生的社区组织水平得到提高，成立了团体、协会、联盟、联合会等。在许多国家，社区森林利用者组织已逐步转变为协会和森林利用者合作社。这些协会进一步形成区域联盟和国际联合会。它们的目的是要解决单个森林社区因无能为力和议价能力低下而很难高效利用森林的问题。

借助于国家、区域和国际非政府组织，以及诸如培育森林伙伴关系等行动计划的促进作用，这些协会已经建立了强大的地区分会，并活跃在国际舞台上。例如，热带森林土著部落民族国际联盟、全球社区林业联盟和国际私有林主协会三方联手在国际论坛上一致要求更多的社区森林权利。他们还动员当地居民努力从事商业企业发展和市场营销，使社区森林管理发展更上一层楼。

## 社区森林管理对当地社区的影响

从长期的角度来看，社区森林管理惠益重重，包括改善森林保护和提高经营效益、促进社区机构发展及增加社会资本，并有助于扶贫。

保护效益可能需要很长时间才能体现出来。在尼泊尔，社区森林管理花了很长时间来改善景观恢复（粮农组织，2011）。在冈比亚，权力下放促使利于森林物种保护的森林资源管理习惯法得以重新建立。多年来，通过调整利用机会准入和发展社区森林遏制了埃塞俄比亚邦加森林中的非法木材砍伐、薪柴销售和木炭生产（非洲农场，2002）。坦桑尼亚联合共和国的研究（如Kajembe、Nduwamungu和Luoga，2005）显示：推出社区管理体制后，树苗和树木的密度明显增加。也有研究表明，印

度引入社区森林管理之后，生产力和植被多样性有所增加（Prasad，1999）。

要使社区森林管理在扶贫中发挥重要作用，需要这些有利因素：政策环境；林产品的性质和多样性；社区管理能力；支撑生产、加工和销售的基础设施建设。社区森林管理得到长期发展的国家已经呈现了实实在在的惠益，例如冈比亚、印度、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国。随着时间的推移，由于森林生产力提高，开始出现了小型锯木厂、木工和细木工车间、工艺制作、蜂蜜加工和草药加工等形式的中小林业企业。这为妇女和年青男性创造了就业机会，使贫困家庭能获得更多的现金收入。

## 中小林业企业的发展

中小林业企业包括供应链上的个人、家庭和社区企业家以及团体参与者。对于这些企业来说，森林和树木是现金收入和就业的重要来源。

中小林业企业木材生产的成功范例不胜枚举。在危地马拉的佩滕地区，一个多方资助的项目协助当地社区企业FORESCOM（Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque，社区林业服务公司）一年后收入增加了48%。该项目由ITTO管理，其目的是促进国内和国际市场上知名度较低的物种实现商业化并获得产品认证。FORESCOM的收入增长主要是由于国际业务扩展和营销的改善，使其产品进入香港行政特区、荷兰及美利坚合众国。与FORESCOM一起工作的11个社区得以改善其社会和经济状况，同时促进了该地区热带森林的保护。

中小林业企业也是许多非木材林产品的重要供应商，供应藤、竹、药用植物、森林昆虫、水果、坚果和野味等。这些产品以原材料、半加工产品和加工成品的形式销售。提供环境服务（如游憩）是中小林业企业正逐渐更多参与的另一个领域。事实上，中小林业企业往往占企业总数的80-90%，提供的林业就业岗位超过总数的50%（MacQueen，2008）。

可持续的中小林业企业能够产生积极的经济、社会和环境的影响，并为经济发展做出重大贡献。拉丁美洲、亚洲和非洲的多个地方案例研究（见插文23）表明合作社和中小林业企业对经济发展贡献巨大。

小型企业具有某些微观经济特征，即能产生提高农村经济效益的“乘数效应”，使收入增加，消费增加，并改善贸易条件（Elson, 2010）。联合国王国国际发展部资助的尼泊尔“生计及林业项目（LFP）”（生计及林业项目，2009）指出，这种效应<sup>24</sup>在全国的影响约为10:1，而据其他地区的分析估计，乘数效应可高达20:1（全球环境基金，2009）。据估计森林社区每年提供750亿至1000亿美元的商品和服务（Elson, 2010），即便这只是一个粗略地估计。

当地居民参与的农村经济增长能带来很多积极的社会影响。增加的收入通常会投资于教育和卫生服务。许多经营企业的农村人口最终会用盈余收入购买食物，而不再从事农耕，从而有更多的时间参与当地的社会和政治活动。经济发展良好的社区往往在政治决策中发挥更积极的作用（Elson, 2010）。

大量证据表明，如果有适当的激励机制，私有财产及公有财产权的持有者都有能力且确实保护公共产品（Elson, 2010）。据估计，在发展中国家，农村社区拥有和依据许可证管理的森林超过四分之一，并且全球范围内每年投资26亿美元用于森林保护，这一数额超过了公共部门和各种国际保护支出的资金总和（Scherr、White 和 Kaimowitz, 2003）。

### 为中小林业企业创造有利发展环境，鼓励对中小林业企业投资

如欲在地方层面开展、维护和加强森林经济活动，需要有几个要素的共同支持。林业企业发展的有利环境包括：扶持政策、融资渠道、个性化服务和市场、稳定的森林所有权和使用权——在当地林业企业发展的起步阶段，所有这些都是至关重要的（见插文24）。很多情况下，各种提高附加价值的举措能增加企业收入，而能力建设可增强企业的可持续性（见插文25）。

与开展社区森林管理的前提条件类似，中小林业企业发展也需要稳定的政策框架、利益相关者之间的决策协调、土地所有权和使用权的获

## 插文23 :喀麦隆养蜂业的重要性

养蜂业产品包括蜂蜜（*Apis mellifera*）、蜂蜡和蜂胶，均属非木材林产品。养蜂业产品有许多药用和美容用途，在地方、国内和国际市场都可以交易，为喀麦隆城乡地区的生计做出了重要贡献。

尽管该行业的统计数据并不完整，但据估计，喀麦隆每年生产330万公升的蜂蜜，价值约为20亿FCFA（约合370万美元），其中大约10%由养蜂人消费。喀麦隆每年生产约235吨蜂蜡，估计价值为5.3亿中非金融共同体法郎（FCFA），主要用于区域性出口。其他养蜂业产品每年还

为该行业增加约150万FCFA的收入。据估计，2009年喀麦隆至少有2万名养蜂人。据悉，2008年8600多名养蜂人是639个组织（共同倡议团体、合作社和非政府组织）的成员。喀麦隆的西北部是一个依赖于养蜂的主产区，养蜂是位居第二位的重要收入来源，贡献了年度总收入的10-70%（平均30%），80%以上的蜂农每年从养蜂业获得的现金收入占年度现金收入的30-60%。

资料来源：国际林业研究中心（CIFOR），2010

<sup>24</sup> 从其创造的现金和工作岗位来说，引入系统（比如某个偏远村庄）中的1美元所产生的经济效益远远高于1美元。这1美元在最终消费于社区以外之前已经转过几手。就尼泊尔的生计及林业项目来说，如果考虑到捐助的资金（提供给社区的一次性现金），以及平均及过渡性收入，则乘数效应至少是10:1。其助发作用远大于原数额。比如自然资源的采伐在原产地引发的乘数效应很低，但农业扩展或社区林业通常会提高技巧水准、创造更多的附加价值、保留更大比例的盈余、并提高乘数效应（Elson, 2010）。

## 插文24 :为中小林业企业创造有利环境和增强可持续性的关键因素

### 创造有利环境的关键因素

国家和地方机构应认识到包括非木材林产品在内的林产品对于依赖资源为生的居民的价值，以及当地居民在可持续资源管理中的重要作用；

国家和地方政策、法规和规章应为各种规模的企业发展创造公平的竞争环境（如税收优惠），而且提供额外的支持机制，例如提供个性化服务和基本商业基础设施（道路、市场基础设施等）；

通过利用准确的信息和创新性的通讯技术获得小额信贷和进入发展潜力大的市场；

应清楚列明所有权/使用权，并允许可持续采集具有商业用途的林产品。

### 增强可持续发展的关键因素

加强地方能力建设，提高私有和/或公共服务机构提供者的能力，主要包括以下方面：生产者协会的形成、企业规划、市场营销、基本财务原理、价值增加、自然资源管理规划和可持续采伐技术、驯化等；

通过下列途径增加产品附加值：

- 把供应链中的生产者、生产者合作社及社团协会联合起来，以加强获得市场准入和市场信息的能力；
- 私营企业和公共部门进行研发投资，扩大原材料产品和加工产品的用途；
- 探索标签管理（以促进公平贸易、有机产品贸易等）、认证和其他利基市场方面的新机遇。

得。然而，中小林业企业还需要继续得到资金和市场以及提高其产品质量的最新技术和手段，才能成功。此外，由于中小林业企业越来越依赖于非木材林产品生产作为其产品的来源，所以需要改善非木材林产品的管理、制定恰当的政策和合适的法律，以确保这些企业继续获得稳定的资源基础。

## 非木材林产品的法律和政策<sup>25</sup>

如前所述，非木材林产品在社区林业和中小林业企业中发挥着重要作用。非木材林产品可用于药品、食品、香料及其他多种用途，为森林及其他社区提供重要的生活和贸易产品，而且在许多地区还是支付学费，购买药品、设备、日常用品、和自己不能种植食物的主要现金来源。然而，世界各国政府都未重视非木材林产品，而且对其管理不善。政策不当不仅导致了野生物种的过度开发，而且还减少了生产者的收益，并产生各种新的不公平现象。

非木材林产品的法律和政策问题，某种程度上是上个世纪“森林产品”的定义范围缩小到仅包括以工业规模采伐的、用以生产锯材、纸、纸板和刨花板的木材和木纤维造成的。即使在非木材林产品价值远远超过所谓的“森林产品”价值的地区也存在同样的问题。而由此制定的法律和政策框架往往忽略了森林中存在的大多数非木材林产品。

现有的非木材林产品法律和政策往往是过去制定的各种措施的集合，复杂而混乱，缺乏连贯性和协调性，不像一个总体政策框架。许多政策措施为应对危机（如感觉到某物种开发过度）而特别颁布，或当对潜在的税收收入过于奢望时，就会把非正式的活动正式化。很少管理活动是在认真、系统评估物种、生态系统和生计的一系列机会和威胁之后制定的，把非木材林产品行业作为一个整体进行监管的策略研究也不常见。

这种状况在许多国家至今还没有改变，但20世纪80年代后期随着科学家、自然资源管理者和决策者日益认识到森林的非木材价值（包括非木材林产品的社会、经济和文化的重要性），

<sup>25</sup> 本节取自Laird, McLain和Wynberg, 2010。

1995至2005年,布基纳法索以促进非木材林产品发展为目标实施了各种政府和非政府组织项目。尽管这些行动计划取得了一些进展,但还不足以突显出对于粮食安全和农村收入至关重要的非木材林产品的真正潜力。需求分析不足、非木材林产品经济价值和中小林业企业的数据有限,可能导致了判断失误。而且,各组织之间的协调也不得力。此外,1997年的《森林法》(Code Forestier)虽然维护了土著社区管理和使用传统资源(包括非木材林产品)的权利,但它没有包括关于非木材林产品开发利用的具体条款。

在2004年参加了由非政府组织性质的树木互助组织(TREE AID)主办的研讨会之后,布基纳法索环境部(MECV)接受了粮农组织和TREE AID的邀请,成为合作伙伴,并作为粮农组织“市场分析和开发工具包”的试点,实施一个名为“推广以微型和小型社区为基础的非木材林产品企业(2005-2006)”的项目。因此在2007年,政府邀请粮农组织帮助制定关于非木材林产品的推广和物价稳定措施的国家策略。

基于当地解决方案的政策修订可以适应本地条件,有利于增强能力建设和制定其他扶持性机制。在这个案例中,政府于2008年创建的“非木材林产品推广机构”(Agence de Promotion des Produits Forestiers Non Ligneux,简称APFNL)最能体现林业部门对国家的重要性。现在APFNL作为环境部下属的国家机构,负责提供各种支持、协调和监督非木材林产品的经营业务和市场营销。它与该领域所有其他参与者合作,设点试行各种政策和策略,然后推广实施,并予以监督,以促进非木材林产品发展;并把非木材林产品分销链中的参与者紧密联系起来。APFNL引起了各种国际捐助者的关注,非木材林产品开发利用已经成为政府多样化农村生计来源和促进经济增长的优先发展事项。最近批准的“改进管理和非木材林产品可持续开发项目”(Projet d'Amélioration de la Gestion et de l'Exploitation Durable des PFNL - 由卢森堡政府通过粮农组织资助,由APFNL组织实施)就包括提供技术支持来提高产量和附加值,以及支持建立专门的非木材林产品生产者组织。

某些国家开始发生转变。这一转变由一系列因素导致,包括一些保护机构从仅强调单纯的保护主义做法,向结合可持续利用、视平等和社会公平为森林保护不可或缺组成部分的做法转变。这种观点最初是布伦特兰委员会在1987年提出的,最终形成于1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会的各项协议中(如具有法律约束力的《生物多样性公约》)。保护和发展组织尝试把非木材林产品项目作为一种生态上有益和社会上公正的创收活动手段,推动了几种可以帮助人们改善生活且环境损害最小的非木材林产品商业用途的开发利用。

这些趋势变化的结果是,小规模生产者和非木材林产品在最近10年中才渐渐进入人们视野。不幸的是,除少数外,由此而制定的非木材林产品政策往往具有投机性,用于监督和实施的资源不足。许多贴上了以木材为中心的森林法的标签。法规制定之前很少仔细分析涉及非木材林产品管理、利用和贸易的复杂因素,

也很少与常常处于政治和经济边缘的生产者进行磋商。在许多情况下,政策干预还把非木材林产品采集判定为非法事件,进一步使采伐者边缘化。而更适合监管多种物种的习惯法和地方机构,往往因对非木材林产品实施法定控制而逐渐被削弱。

一些法律和政策直接针对非木材林产品,往往是为了保护或可持续经营资源,在某些情况下,是为了改善农村生计或推动地区更广泛的经济增长(见插文26)。这些措施往往重点关注商业贸易物种,或作为国家致力于保护濒危物种和本土物种法规的一部分,或在《濒危野生动植物物种国际贸易公约》框架下规范国际贸易。直接针对非木材林产品的大多数措施存在于自然资源法当中,特别是森林法中。然而,还有其他一系列措施明确规范了非木材林产品的贸易和使用方面的问题,包括质量控制管理、安全和功效标准、运输、税收和贸易等。

## 插文26 :20世纪90年代涉及非木材林产品的林业法律

历史上大多数国家的林业法律几乎完全集中于木材资源，对非木材林产品重视有限或根本不重视。此外，在制定木材管理计划和实施木材采伐作业时，往往忽视了非木材林产品的生计和商业价值。但是，近几十年来，非木材林产品已被纳入森林法以顺应不断变化的国际政策趋势。许多情况下，这是由于直接受到国际机构（如大型保护组织和金融机构）要求实施多样化森林管理并使之更加可持续的压力所致。因此，在20世纪80和90年代，许多国家把更广泛的目标纳入森林政策，包括森林健康和生物多样性保护，生态系统功能和长期可持续性，以及诸如旅游、游憩和非木材林产品的更广泛的经济价值。

然而，新森林法中最初针对非木材林产品制定的措施不够完善，而且也很少得以实施。所覆盖的产品范围和定义不明确，也没规定具体行动措施。即使规定了行动措施，也通常侧重于许可证、配额（经常任意设定）、管理规划和特许使用权费或征税——这是一种直接取自木材部门解决问题的方法，也是一种被证明完全不适合多样的、复杂的、往往不那么赚钱的非木材林产品行业的方法。

更有效的是，这一时期一些森林法把非木材林产品纳入木材规范中，要求在管理规划和采伐作业中考虑非木材林产品，以尽量减少对当地有价值产品的负面影响。已证明在一些国家，为获得木材而采伐高价值非木材林产品物种造成的威胁最大。在巴西，近年来，国家和各州政府已通过了禁止采伐高价值非木材林产品物种的法律；在玻利维亚，禁止采伐巴西坚果树木的禁令是作为处理财产冲突法令的一部分在2004年出台的。但这些政策往往实施不力。

过去的10-15年中，一些国家已开始调整20世纪90年代通过的出于善意的森林政策，以体现非木材林产品利用的社会经济、生态和文化价值。这使得在这些非木材林产品的监管方面获得了一些具体的改进，包括重新考虑使用昂贵和复杂的非木材林产品的清查和管理规划，以及修订配额和许可证制度。这还有很长的路要走，非木材林产品在多数林业部门和议事日程中优先级别仍然很低，但一些国家已出现加深认识非木材林产品和制定有效监管框架的趋势。

资料来源：Laird, McLain 和 Wynberg，2010

### 间接影响非木材林产品的政策和法律

除明确针对非木材林产品的法律外，还有一系列措施，虽未提及“非木材林产品”这个词语，但跟非木材林产品的法律一样影响其使用、管理和贸易，甚至影响更大。这些措施之所以影响深远，很大程度上是因为森林管理和生计涉及一系列复杂和相互关联的活动，某一方面的规范，能直接引起其他方面的连锁反应。对非木材林产品间接产生影响的法律和政策包括农业政策、土地使用权和资源权、知识产权、土地管理规划和劳动法。此外，对非木材林产品影响显著的还有有关自然资源的一系列法律，包括上述的森林法，不鼓励或禁止采集非木材林产品的采矿和保护区保护法律。

### 习惯法的重要作用

在土地使用权和资源权利得到保障的地方，习惯法仍然很强大，而且地方一般具有管理

基础资源和解决商业压力的能力，习惯法往往能比成文法提供更细致的办法来规范非木材林产品的采伐和贸易。这是因为习惯法能整合当地独特的文化、生态和经济条件，更好地促进多元化的和类别广泛的产品发展。但是，在那些习惯法已被严重破坏，或者外部商业压力远远超出传统机构承载能力的情况下，政府可以提供重要且必要的监管补充，这往往也是当地组织的要求。但是，应精心制定这些监管措施，并包含有效的地方机构和管理制度（Wynberg和Laird，2007）。

### 森林的非货币价值

森林的商业价值，无论在木材方面，还是在世界各地大量出售的非木材林产品方面，都受到了高度公认，尽管对后者的认识还没那么高。本节着眼于森林的第3种但同样重要的价值：森林对当地居民的非货币价值。这里的重点不是在宗教或文化价值方面，而是在森林为

生活在森林内或附近的家庭日常生活提供的支持方面。研究人员已非正式性地认识到了森林非货币价值（消费价值）的重要性，但政府统计尚未对其有所记录，因此仍然是隐形的，其价值实际被定为零。

根据世界银行或国际劳工组织最初建立的模型而进行的典型家庭收入预算调查和生活水平调查包括：

- 来自就业的现金收入；
- 来自农作物销售的现金收入；
- 来自木材和非木材林产品销售的现金收入；
- 来自家庭农作物消费的“非现金”收入。

然而，它没有计入森林的“非货币”（消费）收入。就林果、坚果、蔬菜、肉类和药物来说，在采集了这类所得后，它们实实在在地被消费了，但这种消费也会涉及家庭使用的木材和非木材产品，如薪柴。如第一章指出的，《2010年全球森林资源评估》（粮农组织，2010a）调查结果表明，往往难以收集薪材数据，但在亚太地区却占木材采伐的70%以上，在非洲占到90%。

如果计算发展中国家农村家庭一年的总收入时，不仅包括现金收入，也包括非现金收入，就可以明显看出，在很多情况下这种不被官方统计的无形收入来源实际上非常重要。

表42显示，在离首都瓦加杜古大约3小时车程的滕科多戈地区一个萨赫勒村庄，非现金收入对年度总收入的贡献份额比现金收入高得多。富裕和中等收入男性的非现金收入占总收入的58%，而最贫穷的森林用户—贫困妇女，非现金收入对总收入的贡献份额超过三分之二，为68%。

森林收入（现金和非现金）平均占总收入的44%，而且很明显，无论按性别还是按富裕程度分类，森林非现金收入占家庭收入的比例都远高于森林现金收入。目前世界其他地区的调查也显示了同样的结果，如在非洲和亚洲，60%至70%的居民仍然生活在农村地区。

## 非木材林产品货币价值的启示

多年前我们就知道（Byron和Arnold，1997；Angelsen和Wunder，2003），林产品对家庭收入的货币贡献可能不会很大。滕科多戈案例中，林产品对总收入的贡献份额平均为9%。不过，在这种情况下，非木材林产品的货币价值得视具体情况而论。林产品的现金销售额不能很好地衡量人们对森林的总体利用状况，它只占全部贡献的一小部分。2005年的数据资料表明非木材林产品总价值为185亿美元，占全球林产品采集价值总额的15%（粮农组织，2010a）。森林收入的五分之一来自林产品现金销售，而森林收入的五分之四由从未进入市场的产品构成。

林产品销售仅占森林总收入的一小部分，而且其范围比用于消费的产品范围窄得多，如科摩罗的对比图（图31和图32）所示。

如上图所示，如果把进入市场的产品数量与采集用于自我消费的产品数量相比较，结果就特别明显。这些事实与近年来进行的有关森林扶贫能力的辩论密切相关（如Arnold，2001；Cavendish，2003）。正如许多建议所言，尽管小额款项对某些用途可能至关重要，但直接通过从非木材林产品销售中获得各种现金收入的扶贫作用是有限的。

另一方面，正如本章“中小林业企业”一节表明的那样，在有赚取收入机会的情况下，这些小额收入款项是不容忽视的。表42表明，森林现金收入可能只占总收入的9%，但它却占所有现金收入的25%。因此，改进非木材林产品的现金和非现金收入真正价值的评估至关重要，因为两者对扶贫都有重要贡献，特别是在农村。

## 对森林的依赖程度

所有农村地区的家庭收入部分来自农场种植的产品，部分则来自非农收入。非农收入由各种现金收入构成，包括所挣工资，还有来

表42：布基纳法索滕科多戈（Tenkodogo）某村庄的森林利用（%）：

森林使用者类型	现金收入	非现金收入	总额	森林收入占总收入的%
富裕和中等收入男性	42	58	100	
森林收入占	7	31		38
富裕和中等收入女性	36	64	100	
森林收入占	10	34		44
贫穷和非常贫穷男性	38	62	100	
森林收入占	9	36		45
贫穷和非常贫穷女性	32	68	100	
森林收入占	12	38		50
现金和非现金收入对总收入的平均贡献	37	63	100	
森林收入对总收入的平均贡献	9	35		44

数据来源：国际自然保护联盟（IUCN），2009a

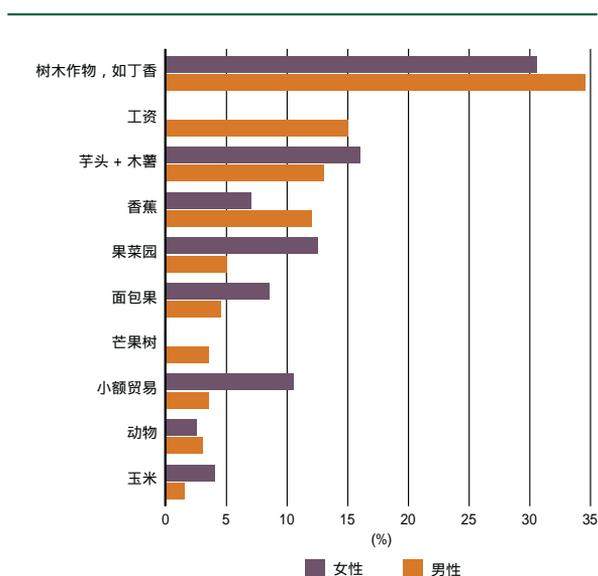
自自然资源（如森林、河流和大海）的非农业收入。地区越偏远，来自工资的现金收入就越低，对农产品和非农业自然资源的依赖性就越大。所有情况下，森林重要性和农业重要性呈相互联动的关系，需要从当地居民的角度将两者集并理解。对森林的依赖性有3个方面—空间、性别和财富，下面将分别讨论。

### 空间方面的森林依赖度

空间上对森林的不同依赖程度是可以预计的：在远离市场的偏远地区，只销售价值非常高的林产品（如香料、肉豆蔻），对森林的依赖程度高；而在有道路和市场的地方，易于组织农产品销售，而且也存在获得劳动工资的机会，对森林的依赖程度低。Sunderlin等人（2008）的研究反映了国家分析层面上贫困程度与森林之间的密切关系。贫富差异和对森林的依赖程度在相距相当短的距离内就能体现出来，这个距离可用步行通达市场的来回路程表示。Dercon和Hoddinott（2005）的研究也表明，在埃塞俄比亚，以一个市场为中心，方圆8公里内购买和销售的商品更多，有更好的医疗卫生服务，并且提供的教育机会比偏远的地方要多。

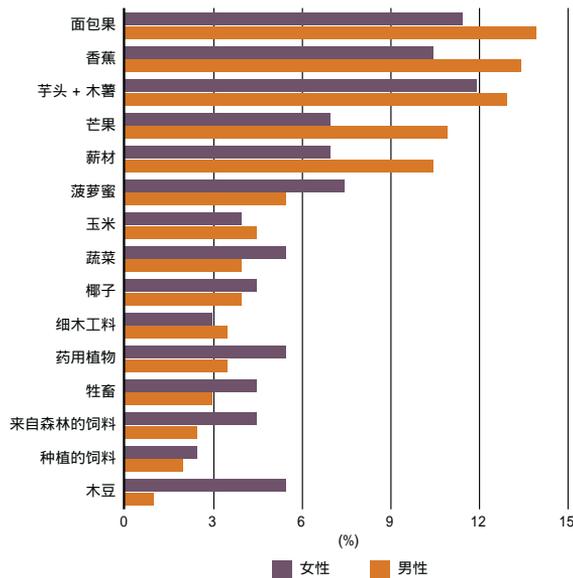
在另一个案例中，国际自然保护联盟根据人们去市场所需的时间（综合考虑距离、道路质量和公共交通状况）对加纳西部的地形进行了编码（见图33）。蓝色区域内的村庄（第1组）位于全天候道路系统沿线，距离集镇10公里以内。黄色区域内的村庄（第2组）位于混合式道路系统附近，距离集镇加权平均11-20公里。橙

图31：昂儒昂岛Nindri村男性和女性的现金收入来源



资料来源：Shepherd，2010

图32：昂儒昂岛Nindri村男性和女性的非现金收入来源



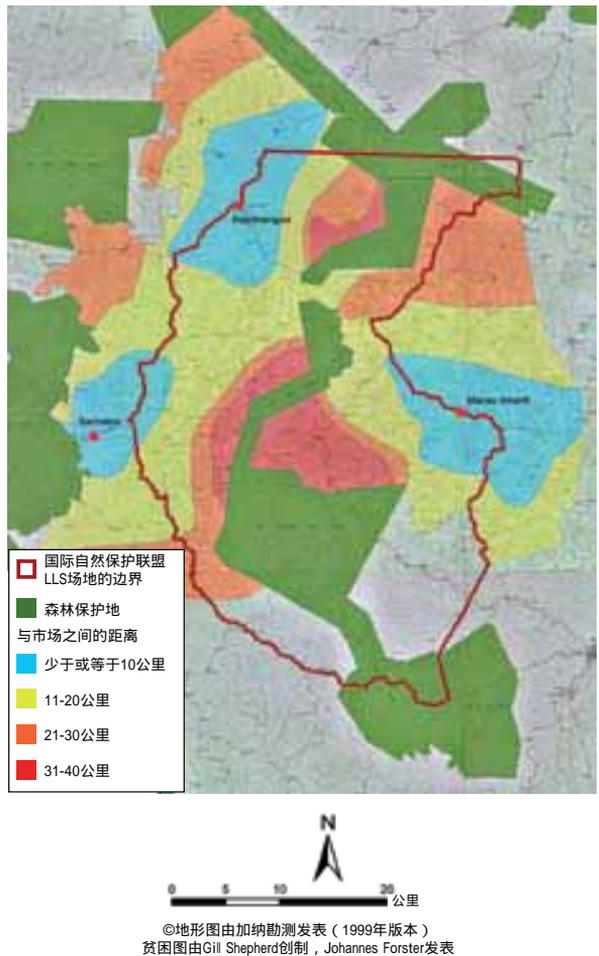
资料来源：Shepherd, 2010

色区域内的村庄（第3组）位于混合式道路系统附近，距离集镇加权平均21-30公里，暗红色区域内的村庄（第4组）位于集镇平均31-40公里以外，这些区域公路或道路状况很差。红线是景观边界；森林保护地和保护区用深绿色表示。大多数相关设施集中在蓝色和黄色区域内，而较偏远的橙色和暗红色区域都靠近森林。

国际自然保护联盟加纳分部（IUCN Ghana）运用“森林—贫困”关系模型来分析蓝色区域内Pensanom村和橙色区域内Kamaso村村民的现金和非现金收入的来源。图34和图35显示了对女性情况分析的结果。

女性经商在加纳非常重要，Pensanom村的妇女做生意要比Kamaso村的女性容易得多，她们可以轻松地把农产品和林产品运到市场上出售。她们卖出去的家庭农产品超过了自己消耗的数量，而她们总收入的10%也来自于其他现金收入来源。Kamaso村的女性出售的家庭农产品少于消耗，而且更依赖森林获得非现金收入，几乎没有机会赚到其他现金收入。

图33：根据偏远程度对Wassa Amenfi西部地形进行编码



### 森林依赖度和性别

在许多地方，妇女借助森林来丰富家人的饮食并增添风味，同时还赚取现金收入。一般来说，妇女比男性更依赖森林以获得非农业收入，而男性会更多依赖于劳动工资。例如，在加纳南部的阿肯（Akan）地区，任何来自农业活动的收益都要上交给（男）户主，但妇女渴望拥有自己控制的收入，以保障她们的未来。例如，妻子会选择汇款给娘家，如果离婚，可作为离婚后的生活保障（Milton, 1998）。喀麦隆和贝宁的妇女在孩子要交学费之前，一年生病次数较多时，以及在收获前的断粮期都会增加非木材林产品的采集和销售（Schreckenber等，2002）。表42显示的收入来源结构在非洲许多地区具有典型性，妇

女每年总收入的三分之一左右为现金收入，三分之一来自农场的生存产品，三分之一来自森林。

### 森林依赖度和富裕程度

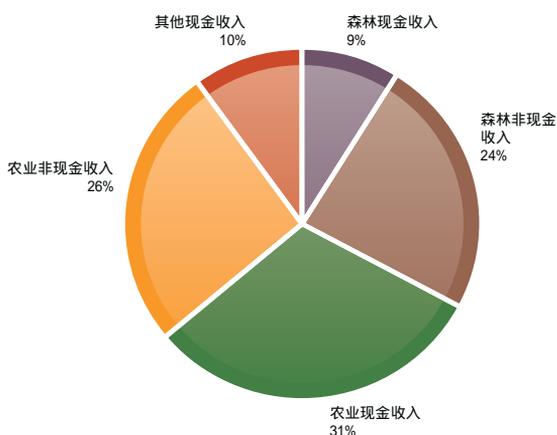
除妇女外，一般来说越贫穷的人越依赖森林获得现金和非货币收入。这或许是因为他们缺少土地或缺少从事更实质的农业生产活动所需的劳动力资源或流动劳动力。尽管较富裕家庭可能采集的林产品数量更多，但

林产品采集占贫困家庭总收入的比例要高得多（Abbott，1997）。长期贫穷（极度的、难以摆脱的代代贫困）在偏远的森林地区比不那么偏远的地区更常见（Bird等，2002）。

### 森林依赖的类型

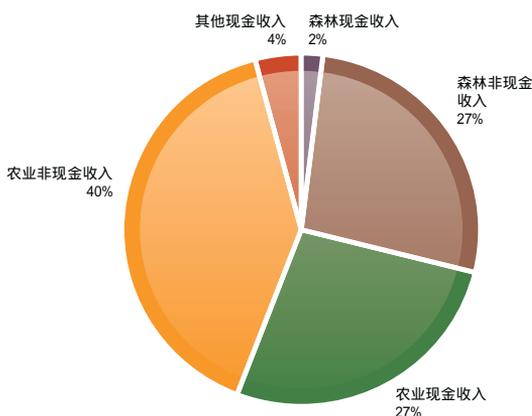
在世界不同地区，森林非货币依赖类型各不相同，且与农业非货币依赖类型存在协同作用。农产品是农户最主要的依靠，而森林是农户直接（例如，制为食品）或间接（通过更广泛的农业企业可持续性获得收入）的依靠。

图34：加纳西部Wassa Amenfi地区Pensanom村（容易去到市场）女性的收入来源



资料来源：国际自然及自然资源保护联盟，2009b

图35：加纳西部Wassa Amenfi地区Kamaso村（有困难去到市场）女性的收入来源



资料来源：国际自然及自然资源保护联盟，2009b

### 畜牧业、农业和森林

在非洲许多地区，每年森林饲料在动物喂养中占的比例相当高。森林对于家畜的主要非货币价值在于在一年之中整个饲草缺乏季节让这些家庭的主要资产得以健康存活下来。

### 森林、牲畜及梯田土壤肥力

在尼泊尔山田农业系统中，在森林中养殖牲畜，或在梯田上用从森林中割取的枝叶喂养牲畜，其粪肥给作物提供养分。这种农业系统说明了农业与森林的共生关系有多紧密。

### 森林、水和灌溉梯田

上游集水区的森林为河流提供保护及水源。在南亚和东南亚很多地方及马达加斯加，这些河流是梯田农业水稻灌溉的一个重要组成部分。

### 轮作休耕

在商业肥料出现之前，几乎世界所有地方的农民都在轮作系统中使用林地土壤肥力。土壤贫瘠、土壤中积累的杂草和土壤毒性使得所有农业耕作在两三年之后几乎不可能再继续，迫使农民对其地块进行轮作。从西部非洲到印度尼西亚的许多耕作系统中，农民为使土地肥沃便暂时在放弃耕作的土地上种上所需的树种，这样，几年之后他们将得到比撂荒更有价值的森林。在

非洲苏丹地区耕作的温带疏树草原，以及在印度尼西亚、越南和其他地方慢慢地都变成多层次的农林复合系统，这样的例子比比皆是。

## 森林和蛋白质

在刚果盆地的热带雨林，几乎不可能饲养家畜，农业仅包括了碳水化合物和根茎类蔬菜的种植，而蛋白质、绿叶、维生素和矿物质都只能来自森林。

## 挑战和新问题

由于林业和森林在减缓气候变化方面的潜在作用，它们在国际辩论中再次受到关注。这些讨论敦促各国政府进行有利于穷人的林业部门改革，以保护和改善穷人从森林中获得的生计收益。如果这些能得以实现，当地方社区参与全球大面积森林的管理和保护时，他们将需要更多的权利保障。

社区森林管理的可持续性与有利于产生森林收益并促进公平分享的赋权制度安排紧密相关。然而，如果林产品没有得到法律认可的权利，当地人民既不会关注也没有勇气保护和开发利用森林（Gobeze等，2009）。中小林业企业还需要持续的投资和能力建设，以促进地方生计。地方生计其他方面的内容（例如森林外树木）也需要进一步纳入政策和行动中。

## 森林资源的长期获取权和惠益的平等分享

《2010年全球森林资源评估》主报告指出，80%的世界森林为公有（粮农组织，2010a），但社区拥有和管理的森林数量在不断上升。然而，许多国家没有明确的监管框架，也不能给依赖森林的社区提供足够的使用权保障。

在有些国家，社区森林管理还是一个相对较新的概念，因此给予社区的收益就更少。在这些国家，权属问题有可能还尚未解决，交给社区管理的低价值森林还没有足够的时间呈现

保护效益，保持社区林产品价格相对稳定的基础设施还不到位。初期阶段，通常都低估了管理森林的时间成本及与公共森林机构进行交易的成本。在这种情况下，中间人和地方精英更容易成为主要受益者。

成本分担和利益共享的本质就是要实现可持续森林管理和减少贫困程度。当地社区期望从木材、木质燃料和非木材林产品中获得增量效益作为激励和动力来实现与政府合作的可持续森林管理目标。收入数额及其使用缺乏透明度可以成为冲突的潜在根源，严重威胁社区森林管理制度安排的存在。此外，划拨森林给社区使用或与政府森林机构共同管理的程序、森林经营组织的注册登记、森林经营规划的制定和审批过程都大大限制了没有外部支持的社区获得参与管理森林的能力。

在许多国家，社区森林管理规划的模式还仍然建立在传统的以大规模木材生产为导向的森林管理基础之上。在没有做根本调整前就将其应用于小规模经营，于是高交易成本和时间延期接踵而至。在这种情况下，主要以森林为生的社区很快失去了收益（粮农组织，2004）。不过，各国正在采取积极措施来改善森林合作管理。例如，乌干达目前正在制定森林合作管理的利益分享政策。该政策的关键在于促使私营部门参与支持森林为基础企业在营销、加工、扩大生产和形成社区团体组织方面的发展。

事实已证明，当地社区组织、谈判和游说各国政府的能力在确保决策者遵循良好治理的关键原则方面至关重要。在一些国家，环境系统的非政府组织努力加强地方社区能力建设，就某些问题游说政府，如简化程序和指导方针。例如在加纳，林业委员会建立了社区资源管理委员会，迄今为止全国林业社区范围内有超过一千个这样的组织。尽管如此，有些地方由于缺乏政治支持和经济动力，社区很少参与决策，从而有利于小部分受益人，而不利于公平的利益分

享和收入分配，需要进一步加强这些领域的工作（Hodgdon，2010）。

为响应世界银行和国际货币基金的扶贫策略进程，一些国家正把森林管理目标（因而产生了社区森林管理）纳入作为扶贫和农村发展战略基石的发展规划、更广泛的景观和流域管理办法中。此外，随着农村人口和对森林多种需求的增加，当地社区可能会发现，现在比过去有了更多通过加快林产品商业化而使收入多样化的激励因素。这些措施一经采取，农业和非农业就业就会获得进展（Mirjam、Ros-Tonen和Freerk Wiersum，2005）。

不过，森林至成熟还需要一定的时间，而且退化严重的森林更需要时间才能产生通常是迫切需要的社会收益。该是应把一些退化不那么严重的森林交由当地社区管理，并给予过渡性融资，以帮助他们更为迅速地恢复退化森林的时候了。

## 加强中小林业企业发展

政府可以在促进中小林业企业发展进而扶贫方面发挥重要作用。政府可以授予和实施合法获得森林资源的权利，也可以简化获得自然资源配额和简化中小林业企业注册登记的官僚程序。另外，财政激励，包括启动中小林业企业的税收减免政策、本地或绿色采购政策，都是积极的措施（Donovan等，2000）。

像私营部门那样，全球层面的参与者通过提供稳定的需求和资本投资也能为中小林业企业创造有利的发展环境。例如，越来越多的国际健康和美容企业正选择可持续生产和经过一定国际标准（如“公平贸易”标准）认可的产品，确保支付给非木材林产品的采集者和加工者的收益公平合理。私营森林加工企业从中小型林木种植者采购的木材日益增多（尤其是在禁止大规模采伐人工林的地方），偶尔也给当地种植者提供资金，用于初步加工。

国际捐助者机构和组织能够为企业能力建设提供资金和技术资源，并与当地伙伴合作推进有利于穷人的土地使用权、政策和市场改革。这在全球范围内呈现出积极的发展态势，有助于形成良好的发展环境（见插文27）。

投资于当地管理的林业需要一定的先决条件。最初的“软”投资可有效帮助授予社区和当地企业的权利，也能够有效控制其他经济和政治风险，为以后的“硬”投资（例如提供商业知识和信贷）做准备（Elson，2010）。

由“软”投资者支持解决中小林业企业面临多重挑战的一项举措就是“森林联盟”。森林联盟是粮农组织、国际环境与发展学会、国家森林计划基金、世界银行森林计划、国家合作伙伴共同合作的产物。联合起来携手合作是中小林业企业的利益所在，可以降低交易成本，适应新的市场机会，形成有利于自己的政策环境。然而，许多发展中国家并不存在支持这种森林协会的制度结构，或无法帮助那些最需要帮助的企业。森林联合会是一个把各国森林联合会连接在一起的国际联盟，通过使中小林业企业相互结合，使其与市场、服务提供商、政策进程联合，努力避免毁林和扶贫（插文28）。

正如插文25所强调的那样，布基纳法索中小林业企业和非木材林产品利用获得成功的一个关键因素是应用了市场分析及开发工具包的结果，它是由粮农组织在2000年开发的一种工具。市场分析及开发工具包方法是一种参与式培训方法，目的是协助人们发展森林为基础的创收企业，同时保护天然资源。市场分析及开发工具包系列能适应每个国家的具体情况并可用于各种不同目的和产品。它提供一个初步规划阶段和3个连续的主要阶段：确定目标群体和潜力产品；筛选有前途的产品和确定市场；编制策略和业务计划以及试点实施。2000年以来，粮农组织林业部大约在20个国家利用市场分析及开发工具包为有关树木和林产品企业项目提供支持（粮农组织，2010f）。

各国政府逐渐认识到，可持续林业管理决策中需要小农户林业生产者的积极合作。为实现这个目的，协助政府创造一个有利于中小林业企业发展的环境，小规模林业生产者协会发展基金等国际行动计划应运而生，以支持发展中国家建立和运作森林生产者组织。2010年，在Agricord

农业机构联盟、芬兰农业生产者和森林所有者中央联盟、农民反贫困组织、森林联合会、粮农组织/国家森林计划基金、小规模林业生产者协会发展基金项目的支持下，启动了埃塞俄比亚和越南的行动计划。

资料来源：粮农组织，2010g（如需详细信息，请访问：[www.fao.org/forestry/enterprises/60778/en/](http://www.fao.org/forestry/enterprises/60778/en/)）

### 更有效的非木材林产品的法律和政策<sup>26</sup>

如果掌握的信息越多，与利益相关方的协商更加有效，用于决策的策略和方案方法更完善，非木材林产品的法律和政策便可以促进生态可持续性，确保贸易公平并改善农村生计。为了帮助各国政府和其他组织建立起更有效和更公平的非木材林产品政策框架，建议如下。

政策和法律应该体现商业化的程度和非木材林产品资源、市场和利益相关者的异质性。使用“一刀切”的方法来管理这种多元化的产品是不切实际的。法律需要反映非木材林产品利用的不同类型（包括生存、地方贸易、商业贸易和游憩）。实践还表明在下列情况下非木材林产品的法律和政策最有效：

- 除非明确非木材林产品被过度开发，否则不监管其用于维持生存的使用；
- 政府重视通过法律和政策监管国际交易或交易规模大的非木材林产品，尤其是当有关非木材林产品资源有限时；
- 适当关注因采伐、采矿和其他商业性农业用途和其他土地用途的皆伐引起的森林退化对非木材林产品造成的损害；
- 政策应避免将采集活动判定为违法行为，避免生产者的进一步边缘化；
- 支持和提供信息给生产者和采伐组织、行业协会和非政府组织，加强利益相关者的协商；

- 降低无关法律的负面影响；
- 国家间存在非木材林产品贸易合作；
- 把小规模生产者的许可证负担和程序负担降到最低；及
- 各国政府整合习惯法、成文法以及管理制度，并使之相协调。

当非木材林产品政策基于激励和支持性的法律框架时（即以“胡萝卜”形式），包括政府给生产者、贸易和加工组织提供支持；通过认证获得市场准入和溢价；税收减免；对新的政策和法律进行宣传和教育，其政策效果最好。某些情况下，尤其当出现突发性和很高的商业需求时，施加更多的监管框架（如许可证、配额、税收和贸易限制）也是必要的。政府需要依据这些措施的财政、生态和社会成本与效益、政府执行力和政策遵守可能性来制定非木材林产品法规。

### 传统知识、本土居民和“减少毁林和森林退化所致碳排放”（REDD）

或许，联合国在森林、传统知识和本土居民方面最具动态性、及最重要的成果就是气候变化制度工作的新进展。特别是本土居民将在REDD和REDD+的相关活动中发挥至关重要的作用，特别是考虑到最近在墨西哥坎昆做出的有关REDD+的决定。森林消失和退化造成全球温室气体排放量的17%，REDD活动针对的所有森林都有本土居民生活。

<sup>26</sup> 本节取自Laird、McLain和Wynberg，2010。

## 插文28 :森林联合会 - 一个实用的网络工具

森林联盟目前正联合并加强在布基纳法索、中国、埃塞俄比亚、危地马拉、圭亚那、老挝人民民主共和国、利比里亚、马里、莫桑比克、尼泊尔的小型林业企业。在各国，森林联合会的活动以评估中小林业企业的状况为起点，引导企业在整个价值链网络和政策层面上面对面地交流，并报告后续活动。为中小林业企业提供联系其他地方生产者、价值链参与者和提供者（例如商业和金融服务的）的信息和机会。每个国家森林联合会的负责机构根据各自确定的优先事项开发和管理自己的网站，并与所有利益相关者联系。

在老挝人民民主共和国，森林联盟与粮农组织、世界自然基金会、荷兰发展组织一起合作，具体事务由老挝民营人力资源开发组织来实施。它主要是针对小型的竹藤企业，促进企业与非政府组织和老挝政府之间的合作。通过使企业更多地了解国际市场需求，并通过竹藤生产组织的发展，提高了这些中小林业企业营销能力。国家机构已经意识到帮助中小林业企业更好进入国家、区域和国际市场的重要性，而这反过来又刺激了老挝政府和中小林业企业更多关注竹藤的可持续管理。

资料来源：森林联盟，2010。（若需了解更多老挝人民民主共和国森林联合会的信息，请访问<http://edciaos.com/lto/>）

关于本土居民生活适应能力的辩论最近才刚刚开始考虑到森林对他们的生计所做出的巨大贡献，特别是在边远地区。然而有些人认为，在识别森林对生活适应能力的保护性作用之前可能会受到REDD的威胁。尽管在自然资源管理的许多方面都存在类似的对生计的威胁（Honadle，1999），但是还存在一系列具体的关于REDD的顾虑。

人们担心REDD将不利于生活在森林内和周边的居民（如依赖棕榈油谋求生计的人们）。如果REDD目的是扶贫或至少不对使用权产生负面影响，那么在许多情况下明晰权属将是至关重要的。与此同时，许多森林管理当局现在看到了一个从REDD中创收的机会，因此这可能成为一个强烈阻止森林管理权力下放给社区的因素。

社区有可能会承担REDD带来的负担，及不再能够利用森林。如果像我们所看到的，未列入政府统计的森林使用高达五分之四，那么有可能严重低估了依赖森林的社区因REDD而失去的森林使用权。此外，还存在一个严重的风险，就是当森林变得更有价值时，许多森林居民有可能失去更多非正式拥有的森林使用权（Angelsen等，2009）。

除非REDD制度能够融洽地与更广泛的森林治理改革保持一致，否则多功能、多价值的森林资源对气候变化的潜在贡献可能无法实现。REDD和碳捕获可能会把森林的多种功能减少至一种单一的功能，这对本地使用者非常不利。减排的潜力、以及旨在促进减排的金融机制和监督协议的核心在于要做出有利于穷人的森林治理基本决策，但现在才刚刚开始解决这些问题。

特别是自2007年在巴厘岛举行的UNFCCC缔约方大会以来，本土居民积极参与政策制定过程并影响政策制定的结果。这些努力的结果是，在UNFCCC的文本草稿中已提到了本土居民和传统知识作用，特别值得注意的是，UNFCCC在2010年12月就REDD+所做出的决定要求发展中国家确保在他们的REDD+国家策略和行动计划中必须要有本土居民和当地社区的充分参与。这些文献提供了建立和确保本土居民和当地社区在UNFCCC制度中充分发挥作用，并使他们的利益和权利得到保护的基础（见UNFCCC，2010），并确保他们将受益于REDD+活动。第三章备有明确表明积极参与如何已开始改变法律和政策的例子。正在就REDD进行进一步的工作，以确保这些活动使本土居民和当地社区受益。

## 城市森林和提供就业和收入的地方经济

目前世界上超过一半的人口居住在城市地区。城市和城郊附近的森林，以及位于这些人口集中地区附近的其他林木种植区，在维持就业和创收方面具有重要价值。但是，在评审当地森林和林业问题时常常忽略了城市地区。在评估城市森林的生产力时，必须考虑到城市与农村的不同之处。其中，三个方面的问题尤其重要。

首先，在灰色基础设施（道路和建筑物）集中的“核心”建筑区，城市树木和森林由成排的人工林和花园组成。对其维护可提供持续性的就业，它们产生的剩余物也可为当地发电、供热和烹饪提供原料（Lohrberg, 2007）。第二，城市周边正在城市化的地区面临着土地用途的重大改变，因此需要有集休闲、健康、环境和生产功能于一体、形成美丽景观的树木和森林资源。目前的做法旨在增加绿色基础设施的成本效益，使灰色基础设施变得更环境友好，同时提供修建和管理道路、公园、工业区和居民区方面的就业机会，而这些也都需要中小企业和社区的共同参与（Lohrberg, 2007）。第三，一个可持续发展的城市必须与其整个生态系统相协调，重视城市流域管理和景观。城市周边森林和农林复合系统均衡的生产力为城区提供传统林产品，还有水和农林复合经营的产品（Spathelf和Nutto, 2004）。然而，尽管它们对社区森林管理和中小林业企业都具有重要性并联系紧密，但在对森林和林业本土“价值”的研究中却很少考虑到这三个方面的问题。如果要评估城市和城郊森林并将其纳入当地（“城市”）和区域（“连接城市和农村的城郊”）规划中，需要予以特别关注。

城市和城郊林业已被定义为：管理城市和城郊社区生态系统内的树木和森林资源、以获取其提供的生理、社会、经济 and 美学收益的艺术、科学和技术（Grey和Deneke, 1986）。城市林业在许多贫穷国家受到的关注有限，因为人们通

常认为它是与美化环境和游憩联系在一起的。尽管这些功能对所有社会都重要，但当城市的主要关注点是恢复森林基础和为弱势群体和贫困人口创造生产性工作时，这些功能就不是优先考虑的事项了。大量研究和经验表明，已采取措施对绿色景观进行投资的城镇都享受到了随之而来的多种好处。例如，在绿色基础设施有效到位的地方，极端天气事件（如大风、洪水、山体滑坡和沙化扩侵）的影响会有所减弱。此外，管理良好的流域能产生和供应优质水，减少了对昂贵工程建设的需要。道路、房屋和商业基础设施重建所需的高额费用和反复投资费用大大降低，节省下来的资金通过对林地和树木的多用途管理和维护可创造绿色就业机会和收入。最后，纳入了农林复合经营系统及高产人工林的农业和景观系统能够以有竞争力的价格供应附近的市場（粮农组织, 2009b）。

对发展中国家城郊地区的研究表明，城市贫困移民家庭与他们以前生活过的农村（农业和林业）地区保持了密切的联系。这种联系可以促进他们的生计，减少粮食不足导致的不安全感（Iaquinta 和Drescher, 2000）。在玻利维亚亚马逊的都市化地区，非木材林产品的采集和加工为城郊居民提供了可选择的谋生方式。有些家庭，特别是那些来自森林腹地、受教育程度低的移民，依赖于非木材林产品相关的经济活动得以在城镇里生存（Stoian, 2005）。Shackleton、Shanley和Ndoye（2007）再次证实了几十年来非木材林产品在发展中国家的不同地区以非正式形式对人民生计所起到的支持作用。特别是，他们的研究通过举例说明了，几个非洲国家非木材林产品在为城市和城郊失业男性及女性提供就业机会以改善其生计方面所发挥的重要作用。

城市地区的木材主要来自人工林、行道树、防护林或防风林和绿化带、公园和花园。在许多城市，木材采伐是与密集型的户外游憩活动结合在一起的。系统地种植行道树以用于木材生产，这种做法在中国、印度和马来西亚较普遍

(Carreiro、Song和Wu，2008)。工业化国家的一些城市通过采伐来抵消树木的管理成本。

市区的树木还具有维持资产价值的能力(如Tyrvaïnen等，2005)，为企业创造有吸引力的环境，吸引消费者去城市繁华地带的成熟购物区购物。有研究发现，城区的树木可吸引消费者，营造一种积极的氛围，还能传递出商品质量的信号，从而提高零售环境的经济稳定性(Wolf，2004)。这在欧洲是通过行为研究并有据可查的，包括由丹麦森林中心、哥本哈根大学景观规划院(DCFLP / KVL)和国际林业研究组织联盟(国际林联)主持的欧洲城市林业论坛所进行的研究。生产、种植和抚育树木、景观培植在发达国家具有重要的经济乘数作用。美利坚合众国的景观服务，包括设备及苗圃生产还有零售，据估计仅2004年的产出价值就达1478亿美元，创造了超过190万个私人部门的就业岗位(Hall、Hodges和Haydu，2005)。

恢复城市生态系统、种植和照管社区树木和森林的必要性工作，得到了国家和地方政府以及国际捐助机构的支持，可以在全球范围内为数以百万计的人提供就业，给当地和全球经济带来显著的倍增效应。然而，在落实地方和国家综合规划目标的过程中，城市森林经常是事后追加进来的项目。通常，社区对

环境质量的愿景与作为实现环境质量和可持续发展基石的生态系统服务之间几乎完全脱节(Schwab，2009)。可靠的数据和包括跨学科、跨部门和跨机构之间的对话是所有成功规划过程的重要组成部分。但目前几乎所有地区和国家都缺乏这两者。的确，森林管理者、都市农业专家、地方当局、应急机构和食品安全项目人员等主要利益相关者还无法满足为市民、或者与市民共同建设可持续发展的绿色城市的要求。但是，许多优秀的机构(例如在亚洲有中国林业科学研究所、马来西亚森林资源研究所、印度的Aravali基金会)正在编制有效数据、制定渐进式的措施，逐步吸引利益相关的土地所有者和感兴趣的团体，并为其社区制定一个拥有良好的内部治理环境和长远规划行动的可持续发展的绿色愿景。

都市农业已被公众和地方当局认为是集城市和城市周围多元化(马赛克式)绿地于一体、有助于维持来自农村的移民社会稳定、在城市中建立一个自然生态系统，为消费者就近提供一个有高度竞争力市场的策略途径。这一领域范围内现有利益相关者平台就可提供一个坚实的基础，通过该平台可以把树木、农林复合经营系统和森林纳入综合土地利用中，使城市和城郊林业在就业和创收、以及机构储蓄方面做出直接的经济贡献。

## 插文29:生态服务的价值评估 - 以奥克维尔城市森林为例

每年，奥克维尔镇内(加拿大安大略省)的林木可提供价值高达210万美元的生态服务。此外，通过避免以机械方法来消除源头排放的172公吨(190吨)污染物产生的费用，从而林木每年为地方企业节省110万美元。在减少能源开支方面，这些林木每年可为奥克维尔居民节省81.2万美元。这证明了城市森林能产生“生物基因效用”，具有节约能源、防止温室气体聚积的功能。

“奥克维尔城市森林的影响”项目帮助其“企业策略计划”建立了“环境效益评估”的标准。该项目与《2008-2027年城市森林策略管理规划》相结合，为这个城镇的“官方规划”打下了坚实的政策基础，帮助其朝着“建设成为加拿大最适宜居住的城市”的共同愿景迈进。这显示出城市森林发挥了具有影响力的作用，以及在规划、工程和城市森林管理专业人员之间能够建立的潜在合作伙伴关系(McNeil，2009)。

## 插文30 :评估森林外树木

城市绿地的发展和对这些区域绿地的规划过程在发达国家众所周知。然而，尽管评估方法存在，在世界大部分地区却并不常用，而且与用户也不太兼容，无法纳入到国家或国际层面上。作为《2010年全球森林资源评估》过程的一部分，正在筹划开展有关森林

外树木的专题研究，其中包括对方法论和数据可用性的分析。这项研究将为指导各国在评估城市和城市周围涉及森林政策和国家林业行动计划的城市化、土地使用和土地利用变化的情况时提供指导（粮农组织，2010e）。

对城市和城郊森林及其他树木为基础的系统更全面的研究成果促使我们建立城市管理和推动城市化的新模式，而其中社会融合、文化融合的参与过程、食品安全和群众福祉应是这个新模式的核心目标。

### 总结和结论

本章阐述了当地森林资源在维持地方生计中所发挥的重要作用，但其价值往往被低估，而且也没有得到法律和保护。当地的森林资源在维持传统知识实践、发展社区森林管理和促进中小林业企业发展、提供非木材林产品、维持生计的“非货币”价值等方面做出了重要贡献。本章所有的举例都是首先尝试阐明这些主题，2011年及以后，所有这些主题都需要得到进一步的研究和讨论。

社区森林管理建立在政治环境友好和强大的社区机构基础之上。它依赖于长期的林权和土地使用权保障。当在稳定和适当的有利环境下发展，社区森林管理还可以促进中小林业企业的创建。

一些国家和国际上都越来越认识到，对中小林业企业的投资可以大大增加农村谋生机会，加强自然资源管理。通过提供就业、收入来源和因此带来的农村经济的乘数效应，中小林业企业可以成为经济发展的引擎。然而，在一些国家，中小林业企业的发展还很不足，那是因为低估了它们对国家经济的重要性。各国政府和国际组织通过明晰自然资源所有权和使用权，通过简化企

业登记和出口手续，并通过更有效的税收和财政激励机制，便能为中小林业企业创造更积极有利的环境。生产者网络信息可用性及对其支持也是重要的组成部分。

已证明非木材林产品对生计的货币和非货币贡献巨大（包括通过中小林业企业生产的非木材林产品）。它们往往是许多以社区为基础的中小林业企业的核心产品，并帮助提供可持续的收入。然而，非木材林产品对家庭收入的非现金贡献往往比来自森林的现金收入大得多。除了对森林的非货币贡献进行更深入的研究之外，还需要进一步制定更有效的非木材林产品的法律和政策，以确保非木材林产品不会被过度开发，而且还需要更好地把非木材林产品纳入到政策框架中。

最后，为了应对气候变化的新挑战，更需要采取紧急行动，探索和保护森林对生计的本土价值，特别是对于那些作为REDD+的一部分脱颖而出的行动来说，考虑到近期于2010年12月在坎昆做出的决定。如果REDD活动与广泛的森林治理改革并驾齐驱，而且政府鼓励本土居民和当地社区积极参加REDD+国家策略和行动计划制订，便有希望相信REDD+将受益于那些依靠森林赖以生存的人们。如果不关注地方层面问题，就会有削弱传统生活方式的危险，而且世界上一些生物多样性最丰富、环境最重要的森林将受到威胁。