

中亚五国林业发展及国际合作展望*

龙超¹ 鲁德¹ 龙跃² 江京辉³

(1 国家林业局亚太森林网络管理中心,北京 100021;2 首都经济贸易大学,北京 100026;3 中国林业科学研究院,北京 100091)

摘要:目前中亚国家多数处于经济转型和管理方式转变的关键时期,正积极推进林业向可持续管理方式转变,但重要林业计划和活动实施效果欠佳,森林退化严重,盗伐盗猎现象普遍,也正努力寻求改进和对外合作。文中介绍了包括哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦在内的中亚5国森林资源和管理现状、林业法律政策、林业发展面临的共同问题,提出了我国与中亚5国开展林业合作的领域和方式,以期为我国与中亚地区开展林业合作提供重要信息支撑。

关键词:森林资源现状,林业立法,林业问题,林业国际合作,中亚五国

中图分类号:S7

文献标识码:A

文章编号:1001-4241(2015)01-0080-05

DOI:10.13348/j.cnki.sjlyyj.2015.0003.y

Forestry Development and International Cooperation in Five Central Asian Countries

Long Chao¹ Lu De¹ Long Yue² Jiang Jinghui³

(1 Asia-Pacific Network for Sustainable Forest Management and Rehabilitation, Beijing 100021, China;

2 Capital University of Economics and Business, Beijing 100026, China;

3 Research Institute of Wood Industry, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China)

Abstract: Most of Central Asian countries are experiencing economic restructuring and managerial mode change, and are actively promoting the sustainable forest management at present. However it's a fact that implementation of important forestry planning and activities is ineffective, forest is severely degraded, illegal logging and poaching is rampant. The paper briefly reviews the status of forest resources and management, forestry legislation and policy, common issues towards forestry development and comments on priorities and patterns for forestry cooperation between China and Central Asian countries, including Kazakhstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan and Kyrgyzstan. The paper provides crucial information for forestry cooperation among China and these Central Asia countries.

Key words: forest resources state, forestry legislation, forest issue, international forestry cooperation, Central Asian countries

自我国西汉张骞出使西域,开启了联系亚、欧、非的陆路丝绸之路,历经数百年岁月变迁和政权更迭,丝绸之路的原始功能已逐渐淡化。随着全球经济一体化步伐加快及原苏联加盟国家经济复苏,特别是习近平主席提出“用创新合作模式共建‘丝绸之路经济带’”以来,中国与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼

斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦在内的中亚国家交流合作日益活跃,合作项目涵盖能源、交通、工业、农业、科技、人文、旅游等各领域,并在不断延伸。中国和中亚国家开展林业合作具有较强的互补性,合作前景十分广阔,主要表现在:1)中国部分地区,如新疆、内蒙古、青海、西藏与上述中亚国家在气候、地形

* 收稿日期:2014-05-12;修回日期:2014-10-13

基金项目:中国与中亚国家林业战略合作项目(APFNet-PP-2014/01)

第一作者:龙超,女,博士,国家林业局亚太森林网络管理中心项目官员,主要从事林业项目管理工作,E-mail: long_chao@apfnet.cn

通信作者:鲁德,男,博士,国家林业局亚太森林网络管理中心常务副主任,E-mail: lu_de@apfnet.cn

地貌、植被等自然条件方面具有相似之处,可以推广森林经营管理经验。2)大部分中亚国家正处于经济转型和管理方式转变的关键时期,各国政府关注林业的生态价值和服务功能,积极开展森林可持续管理,提高林业对国民经济的贡献,但因财政资金缺乏、林业政策法规执行能力差和科研人员缺乏等原因,使各项重要林业计划和活动难以得到有效实施。同时随着人口增长,工业、农业和畜牧业迅速扩张,森林退化严重,盗伐盗猎现象普遍,迫切需要加强国际合作。3)中亚国家林业活动多依赖于欧洲国家资金援助,林业发展不能与国家整体规划和国内林业发展需求保持高度一致,国家林业长期发展缺乏稳定的资金来源。而中国作为亚洲地区林业大国之一,在林业种子基因库建设、林业资源信息库建设、风沙源治理、流域生态治理、生态廊道建设、矿区和其他退化地区植被恢复、林副产品深加工、发展替代能源及利用城市生活污水解决灌溉用水短缺问题等方面具备良好合作基础。鉴于上述情况,我国林业领域应积极与上述中亚国家开展多方位合作,推动次区域林业生态文明建设。

本文将在介绍中亚各国林业资源和管理现状、林业立法政策、林业发展面临的共同问题及林业国际合作情况的基础上,分析我国与上述各国开展林业合作的潜在领域和方式,为我国与中亚地区开展林业科研活动和项目合作提供重要信息参考。

1 森林资源及其管理

哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦5国位于干旱及半干旱地区,土地多数为草原和牧场,农地和林地所占比例小,森林退化严重,森林质量和生产力均呈现下降趋势。1990—2010年,哈萨克斯坦森林面积小幅递减,吉尔吉斯斯坦增长较快,塔吉克斯坦基本维持不变,乌兹别克斯坦是先增加后略有减少,土库曼斯坦数据不详。各国森林资源2010年最新统计数据见表1^[1]。

从树种组成来看,中亚地区阔叶树较少。哈萨克斯坦最常见的树种主要是松树、桦树、杉木、云杉、落叶松、山杨、白杨、雪松、柳树、榆木,塔吉克斯坦最常见的树种包括杜松、开心果、枫树、胡桃、白杨、桦木、杏树、柳树、榆树,土库曼斯坦和乌兹别克斯坦最常见的树种是梭梭,吉尔吉斯斯坦常见树种为桦树、杉木和白杨。

表1 中亚5国森林资源状况

资源状况	哈萨克 斯坦	塔吉克 斯坦	土库曼 斯坦	乌兹别 克斯坦	吉尔吉 斯斯坦
森林覆盖率/%	1	3	9	8	5
森林起源结构					
原始林/%	0	72.4	2.5	2.2	28.2
天然次生林/%	72.8	2.9	97.5	78.4	65.8
人工林/%	27.2	24.6	0	19.4	5.9
森林类型结构					
生产林/%	0	5	0	n. s.	0
水土保持林/%	0	11	97	93	75
生物多样性保护林/%	16	84	3	6	9
社会服务林/%	13	0	0	0	1
多种用途林/%	71	0	0	0	15
森林蓄积量/亿 m ³	3.64	0.05	0.15	0.26	0.45
针叶材/亿 m ³	2.39	-	-	0.07	0.32
阔叶材/亿 m ³	1.25	-	-	0.19	0.13

数据来源:FAO 森林资源评估主报告2010。

注:上述各国自苏联解体之后森林资源清查多已停止,相关统计数据未能得到及时更新。此外,在进行森林面积统计时,一些数据之间可能存在矛盾的现象。

中亚各国虽然森林面积占国土面积的比重很小,但属于全球生物多样性热点地区,是许多珍稀动植物的栖息地,如哈萨克斯坦现有珍惜物种包括雪豹、棕熊、水貂、松貂、岩貂和金雕等。尽管多数国家已建立了保护区,但因行政管理能力薄弱,盗猎严重。

中亚各国绝大部分森林归国家所有,构成国家森林基金(SFF),由国家实行统一管理。森林管理主要是侧重于森林保护、野生动物保护和提供环境服务。此外,森林管理也会不同程度地受到各国政治经济改革的影响^[2]。例如,在1997年之前塔吉克斯坦森林全部属于国有,之后将国有和集体林场进行重组,部分分配给农户长期使用,约占SFF的12%。吉尔吉斯斯坦于1998年率先引入参与式方法进行森林管理,但社区林管理范围小,有待实地测试完善之后再大范围推广。乌兹别克斯坦林业大部分归公共部门控制,受苏联集体林管理模式的影响,在采用参与式林业管理方法方面有所保留。土库曼斯坦森林归国有林业企业管理,管理薄弱。虽已制定了林业和植物资源的保护、推广和使用的相关政策规划,但缺乏资金预算支持,缺少林业专家和科研人员,林业公开信息少,政策执行情况欠佳。

2 林业管理机构

哈萨克斯坦共和国环境和水资源部 (MEWR) (原农业部) 下设森林和狩猎委员会 (CFHM), 统一负责森林恢复、植树造林、森林多功能利用以及与特别保护区相关的活动。CFHM 下设动物部以及林业和特别保护区部 2 个部门。森林和狩猎管理政府企业 (GE) 在 CFHM 指导下, 负责地方森林保护、森林游憩、森林合理利用、种子管理及其他林业活动。私人土地所有者可通过适当的生态手段和方法进行森林管理和使用, 但必须向林业和特别保护区部提供森林资源监测报告。

塔吉克斯坦国家林业局负责全国森林资源管理, 下设 3 个部门: 1) 国家保护区办公室, 管理着全国自然保护区和国家公园。2) 国家林业和狩猎管理办公室, 负责森林保护、造林和再造林、建立苗圃、森林防火和野生动物保护等活动。3) 林业科学研究院, 承担林业科研和学术交流任务。

土库曼斯坦自然资源保护部负责协调组织森林管理、建立苗圃和造林活动^[7]。

乌兹别克斯坦农业和水利部 (MAWR) 下设林业管理总局, 负责管理湿地、沙地、草地、花园、葡萄园及耕地, 开展森林、动物和植物蓄积量调查研究, 对森林资源利用和狩猎活动进行监督, 管理保护区等^[8]。

吉尔吉斯斯坦林业由国家环境保护和林业部 (SAEPF) 下属的林业局管理。

各国在林业管理体制方面面临的主要问题包括: 1) 决策和经营管理职能未能分开, 许多国家的林业部门往往兼备以上 2 种职能, 经常引发利益纠纷。特别是对森林保护和恢复而言, 林业部门往往选择优先发展能够迅速带来短期经济收益的活动。2) 国家通常将林业主管部门的某些职能整合到环境部或农业部, 这给林业行政管理带来了不稳定性 and 不确定性, 从而降低了管理效率。例如, 塔吉克斯坦政府林业局负责林业管理, 而由国家公园保护区指挥部负责保护区管理。乌兹别克斯坦保护区由林业管理总局、国家自然保护委员会和当地林业部门多部门共同管辖, 增加了自然保护工作协调难度。3) 国家林业企业通常面临严重的财务和技术问题, 需要进行转变以适应经济格局变化。

3 林产工业发展状况

从林产工业发展情况看, 各国已禁止商业采伐天然林和半天然林, 木材资源不能自给, 特别是哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦, 每年需要进口大量原木, 以满足国内市场需求。森林资源利用不平衡, 尤其是非木材林产品和生态系统功能。木材加工企业原料来源不稳定, 设备技术陈旧, 大部分已停止运行, 缺乏发展资金, 利润低, 竞争力弱。林业对国民经济贡献率低, 林业主要起到保护作用, 而非生产作用。尽管如此, 森林资源仍是农村居民生计、福祉的主要来源。例如, 塔吉克斯坦超过 2/3 以上人口居住在农村地区, 森林可向当地居民提供动物、毛皮、种子、坚果、浆果、蘑菇、草药、泥煤、薪材、蜂蜜、苗木和薪材等资源。2012 年中亚 5 国林产品生产、消费、进出口情况见表 2。

表 2 中亚 5 国 2012 年林产品生产、消费、贸易情况

国别	生产量/万 m ³		消费量/万 m ³		进口量/万 m ³	
	原木	木质燃料	原木	木质燃料	原木	木质燃料
哈萨克斯坦	34.5	27.2	63	27.6	28.5	0.4
塔吉克斯坦	9	9	10.6	9	1.6	-
土库曼斯坦	1	1	2.6	1	1.6	-
乌兹别克斯坦	3	2.2	31.7	2.2	28.9	-
塔吉克斯坦	4.6	3.7	5	3.7	0.5	-

资料来源: FAO 林产品年鉴 2012。

4 林业法律政策、战略规划

中亚各国自独立以后, 各自根据国情制定了林业管理法律框架, 并结合市场经济需求进行了适应性调整^[3]。例如, 吉尔吉斯斯坦在 1999 年颁布的《森林法》中明确禁止大规模商业性采伐, 将森林管理重点放在保护水流域、防止水土流失、发挥森林游憩功能及保持动植物群落等方面。目前, 哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦修订了《森林法》, 土库曼斯坦《森林法》也在修订之中, 乌兹别克斯坦《森林法》待修订。塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦《森林法》规定森林归国家所有, 森林管理职责分属于中央政府部门、地方国家单位或国有企业。塔吉克斯坦将退化草原的使用权让渡给私人部门, 用于植树造林。吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦长期出租国有林地, 用于开展小规模社区林业示范。

除《森林法》以外,中亚各国林业部门还颁布了其他配套法律文件,以确保合理管理和利用森林资源。例如,乌兹别克斯坦另外2个主要林业法规分别是《特别自然保护区法》和《植物群落保护利用法》^[4]。1993年5月7日颁布的《特别自然保护区法》界定了休闲娱乐区,强调在国家公园和保护区及其他保护区除卫生检疫采伐和抚育之外,严禁其他任何形式的采伐行为。1997年12月26日颁布的《植物群落保护利用法》规定了特批采伐程序和植物群落保护事宜。

在林业管理法律框架下,各国政府通过制定和实施具体林业政策进行林业管理。吉尔吉斯斯坦《林业发展概要2025》明确了国家林业政策框架,将实现森林可持续发展和促进当地社区参与森林联合管理作为目标。在此基础上,2004年11月批准了新的国家林业规划(2005—2015),并通过实施“国家森林发展行动计划”(2006—2010)来实现新规划设定的第1个5年发展目标^[5]。塔吉克斯坦于2005年颁布了国家森林计划(NFP)(2006—2015),将森林保护、恢复和可持续利用作为战略重点^[6],但是没有说明如何通过实施战略实现上述目标,也未能说明融资安排和机构制度改革等关键问题。

5 林业发展面临的共同问题

虽然中亚5国经济和体制环境不同,但林业发展面临着许多共同问题,主要有:1)林地开放造成森林资源过度开发,增加了保护森林资源的压力。2)林业法律框架和管辖范围不清,林业机构(特别是国有森工企业)行政管理、监控、执法能力薄弱,缺乏土地权属安全和森林所有权意识,林业政策、法规执行不到位。3)缺乏土地综合利用规划,森林和林地与其他土地用途(如牧场、农田)边界界定不清,工业发展也会间接地影响林业发展。4)政府对森林恢复投资有限,经济激励措施不健全,缺乏林业专业技术人员。5)森林定义不统一,森林资源统计方法自相矛盾,缺乏可靠的林业数据。如塔吉克斯坦官方统计中把果树种植园也算作“森林”,尤其是缺乏非木材林产品的相关信息,包括产量、产品范围、政策、市场以及对整个国家、国有森工企业和乡村社区的经济贡献等^[9]。

6 林业国际合作情况及与中国合作前景

中亚各国与欧洲国家及亚洲毗邻国家积极开展

国际林业合作,其中吉尔吉斯斯坦在欧盟、瑞士发展和合作署(SDC)及日本国际协力机构(JICA)的资金和技术支持下,开展了流域综合治理、林改政策示范、联合森林管理等项目,提升了该国森林资源综合管理能力。此外,在德国国际合作机构(GIZ)支持下,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦开展了“中亚国家自然资源可持续利用项目”(2002—2014),对牧场、森林和野生动物资源进行有效管理,国家林业部门将林地长期租赁给个人用于可持续管理,鼓励当地群众参与退化林区造林,禁止非法采伐和过度放牧,帮助地方林业部门工作人员制定管理计划,提供技术培训,并将地方积累的良好经验反馈到国家林业部门改革进程。

中国与中亚国家林业发展方面具有较强的互补性,在林业种子基因库建设、林业资源信息库建设、境外风沙源治理、跨境流域生态治理、跨境生态廊道建设、矿区和其他退化地区植被恢复、林副产品深加工、替代能源发展、利用城市生活污水解决灌溉用水短缺问题等方面具备良好的合作基础和前景。针对中亚各国林业现状和战略规划,建议我国可考虑在以下方面开展中亚地区林业合作。

1)利用沙棘、沙柳、红柳、柠条等乔灌木种,开展风沙源治理,建立公路、铁路、民居防护体系,固定流动沙丘,防护交通干线和绿洲周边区域,恢复矿区生态系统。发展配套沙生植物产业链,从种植、采集、加工、销售实现规模化经营,将原料就地粗加工和国际精加工相结合,提高产品附加值,确保当地群众从森林管理经营中持续获得收入。

2)加强流域治理,选用耐盐碱树种进行改造,如红柳、梭梭林、枸杞等,进行盐漠化治理。配套推广节水灌溉技术,特别是将城市生活污水处理后用于农、林业灌溉,解决干旱地区灌溉用水短缺问题。

3)加强跨境生物多样性保护和联合森林执法与管理,建设跨境生态廊道或自然保护区,保护雪豹、戈壁熊等珍稀物种。

4)开展非木质林产品(NFTP)深加工,如精油、药用植物、食品、饲料、薪材和生物质型煤等,提高林区贫困人口生计。建立NFTP信息数据库,包括产量、产品范围、政策、市场和对整个国家、国有森工企业、乡村社区的经济价值以及相关规定的有效性和可持续性,为国家制定非木质林产品发展规划提供重要信息支撑。

5)通过能力建设培训和专家咨询,提高各国政府林业官员制定森林经营管理方案和林业政策规划的能力,提高技术人员开展森林资源清查和碳制图的能力,建立国家和地方森林资源和碳汇数据库,组织国际和地区森林管理经验和技术交流。

参 考 文 献

- [1] FAO. Main report of global forest resources assessment 2010 [EB/OL]. (2012 - 05 - 10). [2014 - 06 - 09]. <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>.
- [2] FAO. People, forests and trees in west and central Asia - outlook for 2020 [EB/OL]. (2007 - 06 - 05). [2014 - 01 - 08]. <http://www.fao.org/docrep/009/a0981e/a0981e00.htm>.
- [3] Undeland A. Forest management and use in the Krgyz republic: development potential[EB/OL]. (2011 - 10 - 08). [2014 - 01 - 10]. <http://www.rdf.in.kg/eng/publications/87/>.
- [4] Indufor S. Ensuring sustainability of forests and livelihoods through improved governance and control of illegal logging for economies in transition[R]. Helsinki; Savcor Indufor Oy, 2005; 15 - 20.
- [5] The World Bank. Country review of Krgyz republic[EB/OL]. (2007 - 11 - 04). [2013 - 11 - 04]. <http://www.worldbank.org/eca/environmentintegration>.
- [6] Akhmadov K. Forest and forest products country profile of Tajikistan [R]. New York; Economic Commission for Europe of the United Nations(UNECE) and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2008; 21 - 26.
- [7] Allamuradov A, Abdurakhimov A, Kuliev A. Country statement of Turkmenistan; policies affecting forest land use and forest products markets; forest resources assessment for sustainable forest management [R]. Prague; Ministry of nature protection Turkmenistan, 2005; 24 - 28.
- [8] Vildanova G. Forest and forest products country profile of Uzbekistan [R]. New York; Economic Commission for Europe of the United Nations(UNECE), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2006; 20 - 25.
- [9] Kirchhoff J - F, Fabian A. Forestry sector analysis of the republic of Tajikistan [R]. Dushanbe; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2010; 15 - 19.