

第二部分 森林行业当前的 若干问题



森林与扶贫

本章着重探讨森林对发展中国家扶贫工作的作用，特别是其自然作用。尽管对人工林及农林复合经营对扶贫工作的潜力已有所重视，但由于空间限制只能间或顾及森林以外的树木。因此，本章在并不试图对本专题进行全面分析的前提下对以森林为基础的扶贫工作进行了说明，探讨了森林在这一方面的潜力，提出了前进中的障碍，甄别了可能加强森林在扶贫中作用的条件，并对提高森林行业的贡献提出了若干战略建议。

森林可以作为至关重要的安全网络，有助于乡村人民避免、减缓或脱离贫困。许多决策者和规划者并不了解这一功能，因为缺乏对它的适当理解或诠释。原因之一是国家统计数据大多不包含森林对贫困家庭的贡献数字，因为这些贡献多数用于维持生计或只在当地市场进行交易。此外，木材产生的财富绝大部分为社会中上层所获得，而木材资源的获得和加工的某些方面实际上制约了其帮助边缘化群体的潜力。尽管存在这些障碍，但只要决策者认识到这一潜力并采取行动，森林对扶贫工作的贡献仍能够得到提高。

术语定义

贫困可以定义为由于缺乏实质收入或消费、教育和卫生水平低、易受害性和易受风险、没有机会反映意见以及没有权力而造成的福利的明显缺失（世界银行，2001）。因此，扶贫可以被定义为对福利

缺失的成功减缓。本章具体探讨了从家庭层面出发所显见的与森林资源相关的两种类型的扶贫，即：

- 避免或减缓贫困，在这一方面森林资源的功能为安全网络或缩小差距，例如作为零用钱的来源；
- 消除贫困，在这一方面森林资源通过发挥储蓄、投资、积累、资产积累以及收入和福利长期增长来源的功能帮助贫困家庭脱离贫困状态。

因此，“以森林为基础的扶贫”既包括森林资源用于避免或减缓贫困的情况，也包括用于消除贫困的情况。以森林为基础的扶贫不能孤立地进行。它应与其他土地使用形式相结合，特别是农业、放牧及作物和树木种植的混合系统。

实现以森林为基础的扶贫主要有三个途径：如果需要森林资源维持生活则要防止其萎缩（“保护利益”）；使人们得以利用森林并对资源和效益进行再分配（“有区别地分配利益”）；以及提高森林生产的价值（“扩大利益”）。这三点都十分重要，但要根据森林用途和所采用的战略区别对待。

人们也认识到，在研究森林与贫困之间的关系时，需要考虑各种类型的弱势群体，不论他们的贫困程度或他们是否拥有土地或土地使用权。家庭财产水平和类型的微小差异也足以影响林区人们使用其当地资源的方式（Barham、Coomes和Takasaki，1999）。

以森林为基础的扶贫的机遇和障碍

贫困多发生在天然林区，尽管并不是所有的林区都贫困，而且并不是所有的贫困现象都发生在林区。天然林是人类进化的摇篮，在天然林中生息了数千年的人口的社会-经济发展水平相对较低。此外，在林区拓殖和寻找新的农业用地的乡村迁移人口通常比较贫穷。森林往往成为经济边缘化群体（例如由于平原土地分布不平衡）寻找就业的最后手段。在历史进程中，森林常常作为权力较弱的人们逃避压迫、冲突和战争的避难所。

数亿人依赖森林为生。具体数字难以计算，因为这种评估取决于对“依赖”的定义（Byron和Arnold，1999；Calibre咨询统计服务中心，2000）。Byron和Arnold（1999）将他们分成三个类别：林区居民，包括猎人-采集人及耕作临时性农田的人；临近森林生活的农民，包括小农和无土地的人；以及商业用户，包括手工艺人、商人、小业主及森林工业的雇员。另一类别为城市贫民中的林产品消费者。

森林为世界各地数百万人提供了至关重要的安全网络。森林在消除贫困中的作用也没有得到适当的记载，但涉及的数字可能要小一些（Wunder，2001）。对今后森林在发展中国家扶贫工作中的作用程度知之甚少。要弄清这个问题需要做大量的研究工作。

本节对以森林为基础扶贫的机遇和障碍的基本信息进行了概括，涉及五个类别：天然林向农业转化；木材产品；非木材林产品（NWFPs）；对环境服务的付费；以及就业和间接效益。还指出，一方面对森林覆盖的破坏和去除，而另一方面对森林的维护和可持续利用，这两者均能支持扶贫工作。研究的一项重要任务就是弄清森林养护与扶贫作为政策目标的交汇

点和分歧所在。

森林向农业转化

1700至1980年间，世界的森林覆盖率下降了19%，而农业用地的面积增加了4.5倍（Richards，1999）。这种转化的推动力是森林效益获取（对未开发经济机会的利用）、农业贸易建立及将森林用地转化为农业用地背后的商业利益。乡村小农在这一进程中也获得了实惠。将天然林向农业转化——换言之，开发森林的土壤养分配储功能——也许是森林从数量上说对扶贫所做的主要贡献，历史上可能已有数亿人从中受益。对于小农来说，天然林的转化既可能是暂时的，如临时性农田系统，也可能是永久性的，如固定农业。

发展中国家的人口增长及对土地需求的增加是推动森林转化的动力之一。根据粮农组织（1995），到2010年，发展中国家除中国以外的农业用地面积将需要增加7.6至8.5亿公顷才能满足粮食的需求。Dyson（1996）和Evans（1998）称，潜在的可耕作土地十分丰富，理论上在供给方面没有局限。但正如Evans（1998）所说明的那样：“目前尚未耕作的土地中有很一部分已用于放牧家畜或质量低下，过于偏远或分散而不具经济效益，易受流失影响，或更适于保持现状。”开垦所有可利用的可耕地具有潜在的灾难性后果。未来粮食需求增量中的大部分将需要通过对现有农业用地的更有效利用来实现（Dyson，1996；Rosegrant等，2001）。某些过渡性土地使用形式，如复杂的农林复合经营、树木作物间作及农田零散树木，能够在养护森林的同时具有帮助扶贫的潜力。但双赢的机遇并不多，而且为保护森林不至消失需要作出妥协（Tomich等，2001；Lee、Ferraro和Barrett，2001）。

地方在开垦大片森林用于农业方面

的制约因素在于某些林地土质差或仅能维持最低限度、处于多山或易流失地区。此外，永久开垦意味着将失去森林的安全网络和收入来源功能。在全球范围内，对森林进一步开垦的可能制约因素包括碳固化能力下降及生境和生物多样性的丧失。

木材产品

木材对于多数森林来说显然是价值最高的林产品。1998年，发展中国家工业原木、锯木和人造质板的出口金额达104亿美元（粮农组织，2001a）。（这一数字不包括木质燃料、纸浆、纸张和纸板。该数字

对木材的总价值也大大保守，因为从数量上说木材贸易多发生在国内，而不是国外。）既然发展中国家的森林中蕴藏着如此丰富的财富，问题在于为什么用于扶助生活在其中的贫困人们的却微乎其微。原因有两个。

首先，从天然林中采伐木材和种植树木所具有的某些特点不利于穷人。尽管木材的某些生产和加工活动是小规模的和面向当地市场的，但多为资金、技术和技能密集型的，而且一般要求较大的规模经济，面向专业消费市场。为获得木材而种植树木要求有可靠的土地使用权，而穷人往往没有土地或仅对他们使用的土地拥有

美国的社区林业：向发展中国家学习

在美国，社区林业是一场方兴未艾的运动，不断大量地吸收许多发展中国家汲取的教训。

在全美国的被森林所覆盖的山区，掩映着众多小城镇，它们的居民每天都在为生计而斗争。贫困、失业、封闭及资金匮乏是这些森林社区的共同特征。到20世纪九十年代，他们祖祖辈辈对森林资源的依赖由于资源匮乏、环境保护力度的增大和全球化而急剧减少。为了寻找用以填补空白的经济活动，有些社区开始探索如何依靠森林管理而不是资源开采来创造可持续的农村生计。于是他们探寻各种模式——并在发展中国家的社区林业工作中找到了答案。

在社区林业中，当地居民参与涉及当地森林管理的决策、利益、劳动力及专业技术工作。社区林业在亚洲、非洲和拉丁美洲已有数十年的开展历史。发展中国家的实践者为美国农村林业社区的人们提供了影响巨大的新思想源泉。美国的

研究人员、基金会的代表以及原和平队的工作人员在美国的社区工作中采用他们在国际上获得的经验。最引人注目的莫过于当地居民与发展中国家社区林业实践者的直接接触。印度、莫桑比克和中国等国家的林业从业者、积极分子和政府人士访问了美国的社区林业项目，为当地人民提供了视野和灵感。加利福尼亚的社区林业从业者与菲律宾和津巴布韦的同事们建立了交流经验的联系。有若干美国代表参加了2001年在泰国举行的国际促进社区林业发展会议，目的是向与会的其它28个国家——主要是亚洲国家——的300名代表学习。他们带回美国的经验着重于能力建设、微型森林企业发展及有效的合作协议方面的共同挑战。

美国的社区林业运动正在成长，并与全国和全世界的其它努力相联系。其战略和成功在很大程度上要归功于从发展中国家学习到的经验。

非正式的控制权。用于采伐的高价值木材一般处在无法进入的湿润林，而最贫穷的人们一般多在干旱林中。种植树木需要长期高风险投资，而穷人则需要短期内获得收入并努力减少风险。尽管如此，在固定农业地区拥有土地的许多农村贫困家庭的确种植着一些树木。

第二，某些贫困人口被排除在木材财富权利之外恰恰是因为木材的价值太高而他们又缺乏权力（见Peluso, 1992）。在许多国家，森林使用权、法律和规定的设计一方面是确保国家控制，给予木材特许经营者以使用特权，而在另一方面却阻止农村穷人干预和相对占用。这一情况只是在近年来才开始变革。

两种类型的木材生产——对天然林的当地管理及小农的树木种植工作——可能有助于扶贫，但两者本身都有重大障碍。对天然林的当地管理受到机构能力薄弱和变革缓慢、当地特权阶层的效益获取、法规不一致和官僚机构臃肿的制约。此外，社区缺乏对下游活动的控制，而且森林效益多为参与加工和销售的人所获得。尽管为生活目的利用树木，如薪炭材的使用，是一项重要功能，但过去采伐也很常见（如Rathore、Singh和Singh, 1995；Schulte-Bisping、Bredemeier和Beese, 1999）。尽管小农户种植树木可能产生可观的收入，但这也要求他们具有土地使用权和土地使用权可靠，而最为贫困的人们往往并不具备。

非木材林产品

非木材林产品为家庭用途和市场目的提供着众多的产品，其中包括狩猎、水果、坚果、药草、饲料和茅草。与木材不同，非木材林产品对资金的要求一般很少甚至不需要，在自由使用或半自由使用的情况下也可以获得。穷人一般

对若干品种加以利用，因此可以在各种活动中分散风险。有确凿的证据证明，世界上最贫困的人们正是那些从事非木材林产品利用的人。这因此提出了这些产品是否对穷人的生计有积极作用的问题。

从积极的角度看，可以将非木材林产品看作为一个安全网络。在艰苦时期，如作物歉收、经济危机发生，以及冲突或战争时期或洪水冲走家园的时候，它们是一种紧急求生的来源。非木材林产品一般是季节性的或用于弥补缺口，有时是一种储蓄，但很少作为家庭收入的主要来源（Byron和Arnold, 1999；粮农组织, 2001a），当然也有相当多的例外。

非木材林产品也可能是一种贫困的陷阱。乡村人口依靠非木材林产品是因为他们贫穷，但情况也可能是他们贫穷就是源于他们对非木材林产品的依赖，因为非木材林产品的经济活动回报很低。森林环境和非木材林产品经济的某些特点使依赖它们的人们难以或不可能脱离贫困。由于基础设施薄弱、路途遥远造成的运输成本昂贵、买家稀少及销售链的盘剥，天然林的生产环境往往恶劣。非木材林产品净效益通常太低，以至不值得去对财产权进行明确划分，因此投资和增加产出的积极性也有限。在非木材林产品具有高价值的为数不多的事例中，穷人往往被排除在利益分配之外（Dove, 1993）。最后，对非木材林产品需求的持续增长可能导致资源基础的崩溃，导致森林以外对人工林的集约生产方式，或导致比非木材林产品更具竞争力的合成材料的生产（Homma, 1992）。

非木材林产品的安全网络及贫困陷阱效应是相互联系的，因为它们吸引穷人的特性也同时限制了他们创造更多收入

森林提供安全网络：布基纳法索的一名青年农民在摘取猴面包树（*Adansonia digitata*）叶以用作食品辛辣佐料



粮农组织社区林业单位/CTU000104/R. FAO/UTTI

的潜力。关键问题是如何在森林不只是没有出路的贫困陷阱及其他形式的社会保障无法代替的地方，保持森林的安全网络作用。

环境服务

森林的生态服务在两个方面与扶贫工作有关联。首先，森林向生活在其中或附近的人们提供了直接效益。第二，生活在他们拥有或管理的森林之中或附近的人们可以收到他们所提供的非本地服务的费用。

林区居民可以从维护健康的森林生态系统的工作中直接受益。例如，健康的森林可以保护水资源的数量和质量（世界资源研究所，2000），以及通过恢复农林复合经营系统的土壤肥力维持或提高农业生产（Sanchez, Buresh和Leakey, 1997）。森林生物多样性也提供了各种生态效益，包括用以改良作物的种质资源。对森林环境服务的直接利用关系到森林避免/减缓贫困的功能。

本节着重探讨费用的转移，为何非当地用户向林区居民支付维护某些森林生态服务的费用。这些费用能够具有改善林区居民生活、帮助他们消除贫困的潜力。但是，尽管潜在效益是巨大的，但实施这些计划的挑战将仍然是艰巨的。

碳储存和固化计划旨在缓解森林对全球变暖的效应，或通过减少森林退化和森

林采伐，或通过植树造林，或通过两者的结合。迄今为止已制定了三十个以森林为基础的碳抵消计划，但持怀疑态度的人指出了限制贫穷群体参与的高额交易成本和规模经济的问题（Bass等，2000；Smith等，2000）。《京都议定书》的清洁发展机制必须包括使当地人们躲避风险的保护措施，并为林业项目的社会效益提供鼓励措施（Smith和Scherr，2002）。

自20世纪七十年代以来，综合性保护和开发项目的目标集中在提高生活水平的同时保护森林生境和生物多样性上。其中多数并不成功，特别是在养护目标方面（Wells和Brandon，1992；Gilmour，1994）。主要问题在于，这些项目所提供的就业未必发挥减少蚕食森林的动力和手段的作用。事实上，这些计划可能舒缓了资金制约因素，使农民能够将更多的森林转化为农业用途（Wunder，2001）。另一种方法是向人们直接支付他们所保护的生态服务的费用，这一手段正在迅速制定当中。

曾经出台过补偿上游森林业主保护水文服务的计划，主要是在拉丁美洲。例

子有哥伦比亚、哥斯达黎加和厄瓜多尔的水电站、饮用水用户和灌溉系统用户付费（Pagiola, 2001），以及向巴西的多林城镇支付税收效益（Grieg-Gran, 2000）。这些计划的福利意义目前尚不十分清楚。Landell-Mills和Porras（2002）称，穷人在流域保护计划中面临的主要障碍是他们缺乏价格谈判能力和缺乏市场渠道。

由于旅游公司从以森林为基础的旅游业计划中获得了极多的利益，有证据表明，即使来自以自然为基础的旅游业的、按每个旅游者而计的数额绝对小的现金转移，也能使当地人民获得重大实惠。例如津巴布韦的“篝火”项目（津巴布韦信托基金、国家公园和野生生物管理部和“篝火”协会，1994），尼泊尔的安娜普那保护区项目（Gurung和Coursey, 1994），厄瓜多尔的国际生态旅游行动（Wunder, 1999）以及巴西森林地区由国家管理的旅游业（Wunder, 2000）。

就业及间接效益

对于通过正式或非正式森林行业就业以及通过当地放大效应或渗透效应的形式进行扶贫的情况知之甚少。由于现有的经验性证据有限，本节仅罗列了这些方面的基本情况。

就业。20世纪九十年代后期，世界上正规林业行业中的就业人数约有1740万，若包括非正规就业总数则约为4700万（国际劳工组织，2001）。此处森林行业就业涵盖林业（包括伐木）、木材工业（包括家具制造）及纸浆和纸张生产，但不包括政府林业部门的雇员及从事林产品运输、销售和贸易但非为森林工业企业雇佣的人员。对六个发展中国家的一项研究发现，以森林为基础的企业占有所有农村小型企业就业人数的13%至35%（粮

农组织，1987）。

当地放大效应。森林活动可能是通过当地放大效应的方式实现扶贫的。例如，开办一个森林特许经营企业并吸引伐木劳动力能够带来对食品、商品和服务的需求，从而也创造就业机会。与此相类似，伐木道路的修建不仅可以运输原木，还为其他货物开辟了市场渠道，因此具有提高当地收入的可能。它还能使当地的人们得以使用外部的卫生和教育服务。但是，也要考虑负面效应，其中包括采伐后的森林中非木材林产品产量降低、与伐木公司的冲突以及采伐结束后经济繁荣停顿而造成的混乱。

渗透效应。对林业通过影响整体经济增长帮助减贫的程度以及市场供给增加而导致的林产品更为廉价是否能够改善城市消费者的经济状况的了解还很不充分。在多数发展中国家，林业行业对国内生产总值（GDP）的贡献一般只占很小的比例。但应当指出，林业行业的增加值相对于总数来说被大大低估了，因为林产品中有一大部分未得到记录，原因是它们用于生活消费和在当地市场上销售。此外，对国内生产总值贡献率低的现象也可以反映出一个简单事实，即在许多情况下林产品并不稀缺以及因此价格低廉（Simpson, 1999）。而且，尽管木材产生的财富仅占国内生产总值的一小部分，但它一般来说对经济发展具有重要作用，因为木材资源变现金后形成的资本被用于开展森林行业以外的经济活动。

创造有利条件和战略

本节阐述了近期的进展并介绍了可能提高森林对扶贫工作潜力的战略。

创造有利条件

下列的不断变化中的社会经济、政治及环境条件为加强森林在扶贫中的作用提供了机遇。然而，这些条件并不能保证得到积极的结果。若要使森林在这一方面发挥有效作用，必须做出自觉不懈的努力。

权力下放。许多发展中国家目前正在开展权力和资源控制权的下放。这一进程提高了——尽管并不能保证——地方获得更多的森林效益的可能性。在某些令人失望的事例中，只不过是将对穷人排斥在外的机制进行了改头换面。

森林使用权变革。由于发展中国家森林资源的全面再分配，这些国家森林总面积的22%现在由社区和本地团体所拥有或保留（Scherr、White和Kaimowitz，2002；White和Martin，2002）。同样，这并不保证能够起到扶贫的作用，但有可能使情况得到改观。

民主化。许多发展中国家民主化的趋势潜在地提高了农村社区与国家和大企业之间进行讨价还价的能力。例如在印度尼西亚，与过去的30年相比，农村的村民现在能更为自由地主张对林地和资源的权利。

反腐败斗争。森林行业的舞弊作法会侵害穷人的利益（如Hill，2000）。配合民主化进程，反腐败斗争能够为农村的穷人获得更大分额的森林财富增加机遇。

特许经营者的撤离。在许多国家，特许经营者在过度采伐木材之后就不再对其特许经营权进行延期。他们的撤离为森林

社区在适于销售的木材茎干长成之前谈判和争取使用权提供了机会。

不断发展的市场。不断迅速发展的城市市场为小农出售林产品提供了新的机会，特别是对那些生活在城市外围的人。某些诸如薪炭材等林产品的更为稀缺，使得在田间种植更为有利可图。

市场放开与自由化。市场放开与自由化可以在两个方面有利于以森林为基础的扶贫工作。首先，它可以成为废除阻碍在田间种植树木的条条框框的驱动力。（过去，对种植树木的管理比耕作一年生作物更为严格。）其次，它能够导致对过去歧视小生产者的林业销售法规进行改革。但是，贸易自由化并不总是符合穷人的利益，政府的垄断可以毫不费力的被私人垄断所取代。因此，需要政府的干预来保护易受害人群免受负面影响（J. Mayers和S. Vermeulen，未出版）。

新技术。资金要求较少的小型便携锯木机应该有利于更为分散化的锯木生产系统，原则上应该使当地的业主更容易参与进来。胶合板工业的技术变革使得可以对较小树径的树木和品种进行利用。这可以提高当地社区至少在过去享有控制权的价值较低森林的商业价值。但是，也存在这样的风险，使新的地区和品种具有采伐商业利润价值将加速森林的采伐。

不断加剧的全球环境威胁。不断加剧的全球变暖和生物多样性丧失的威胁增加了发达国家愿意对发展中国家林区居民提供的碳固化和养护经营等环境服务进行补偿的可能性。

战略

以下六项战略属于最有希望为扶贫工作做出贡献之列。

以人为本的林业。对以扶贫为目的的森林资源的更好利用首先要求林业是**以人为本的**（粮农组织和英国国际开发署，2001；Warner，2000）。在实际操作中，这意味着林区的穷人在决定他们命运和生计的问题上有更大的发言权。在森林依然关系到主要生计的情况下，当地人民应该是主要的利益相关者，而以可持续的方式满足他们的需要则应该是森林管理的主要目标（Warner，2000）。如Peluso（1999）所述，“人 与人之间的关系对于理解他们对森林的使用与他们直接的森林管理活动同等重要”。鉴于冲突往往源于森林资源使用权这一事实，政策应正式确认，为保护没有权力的人的利益需要采取干预措施。

废除土地使用权和管理限制。有利于穷人的森林使用战略要求将公共林地转交（或归还）由当地控制，以便当地人民可以签订长期商业契约（Scherr、White和Kaimowitz，2002）。废除多余的法规及不利于小农和手工业者对林产品的生产贸易的歧视性法规也同样重要（Scherr、White和Kaimowitz，2002；Arnold，2001b；粮农组织和英国国际开发署，2001）。一般来说，应允许人们自主决定是否在他们自己拥有的土地上种植或砍伐树木。若因为存在重大的外部利益而确实需要实施管理计划，那么这些计划也应该简便易行。在某些情况下，原意为排除穷人的法规是多此一举，因为大企业已经过度采伐和耗尽了高价值木材效益。如果地方政府效率低下或有腐败问题，或者地方特权阶层对效益进行垄断，那么对森林资

源的控制权下放未必就对穷人有利。但是，如果管理得当，权力下放可以使穷人受益。

市场条件的改善。对大规模生产者和加工者实行补贴或提供特权使用的森林市场政策必须废除，以便为边缘化生产者创造“同场竞技”的条件（Scherr、White和Kaimowitz，2002；粮农组织和英国国际开发署，2001）。解决不公平问题的其他措施包括以下方面：取消限制性信贷和最低金额限制或地区条件；设立专门的负责提供价格和市场信息的产品分选场及服务；以及当地生产者对能够影响林产品市场的政策磋商的积极参与（Scherr、White和Kaimowitz，2002）。干预策略必须要在由于缺乏其他收入来源而参与林产品活动的人和那些追逐市场机遇的人之间作出区分（Arnold和Townson，1998）。

伙伴关系。小农户或社区与商业性公司之间的密切伙伴关系，如成长计划中的情况，是向前迈出的重要一步。贫困人群与私营部门之间的有效伙伴关系应建立在各自相对优势的基础上。穷人可以提供廉价的劳动力和土地，而公司拥有更为方便的资金、知识、技术和市场渠道。Mayers（2000）及Desmond和Race（2001）对此种安排的经验教训进行了总结。真正的伙伴关系有利于确保社区与公司之间的合同义务关系，在这种合同义务关系中，社区能够得到适当的经济回报而公司能够确保木材供应。个人和社区的价格谈判能力往往较弱，生产者协会或多种市场门路则能够提高他们的能力。通过促进契约程序的透明度和帮助信息流通的方式，非政府组织在加强从事林业活动的农民和生产者协会的谈判能力方面可以发挥关键作用。

政府也是重要的一环，因为有效的伙伴关系需要有利的环境方能扎根。

对转移支付的重新设计。缺乏安全的土地使用权以及小农户高昂的契约交易成本使得穷人难以参与提供环境服务的补偿协议。此外，许多贫穷的人们没有意识到这些可能带来收入的可能性，也没有代言人为他们代理。由于穷人控制的热带森林份额越来越多，因此若要实现有关改善气候的目标，他们的参与就十分关键。方法之一是为政府设立某些非采伐区域提供补偿（养护特许权）。另一个方法是为当地人民在他们的土地上不采伐森林和保护生

物多样性丰富的森林而向他们提供补偿（养护地役权）。根据这些措施，按照所监测得到的森林资源的质量进行直接支付。设定此类区域的作法尚处在试点阶段，但由于对这些服务的需求不断增加，其应用正在迅速扩大（Ferraro, 2000；喀特信息公司，2000）。对转移支付计划的改进应以政策调研为依据（Gutman, 2001）。

将林业纳入农村发展和减贫战略。森林区域消除贫困将不仅涉及森林行业，也涉及农业、卫生和教育等其他行业。以森林为基础的扶贫必须是总体农村发展战略的组成部分，不能自行其事。同样，其他

森林和树木在扶贫中的作用 2001年9月4至7日，意大利科尔特维加

为进一步探索森林及林业如何对联合国的《千年发展目标》和世界粮食首脑会议目标做出贡献，粮农组织在英国国际开发署（DFID）的支持下召开了一次由约60名决策者和实践者参加的国际论坛，研究森林政策、立法和计划如何帮助扶贫工作的方式。会议讨论形成的行动议程确定了四个主要方面的内容。

加强权利、能力和管理

- 扶持贫穷人群的决策能力
- 加强穷人的森林权利及主张这些权利的手段
- 确认林业与当地管理之间的联系

减少易受害性

- 形成安全网络，而不是贫困陷阱
- 支持森林以外的植树造林

- 减少穷人的管理负担并使管理手段经济可行

抓住新机遇

- 清除进入市场的障碍
- 将土地使用决策建立在森林的真正价值之上
- 确保环境服务市场使穷人获益
- 支持当地森林企业协会和筹资

以伙伴关系工作

- 简化政策和支持参与过程
- 促进多行业学习和行动
- 加强机构间合作
- 使非政府组织和私营部门伙伴参与减贫

详细情况可在以下因特网站获得：
www.fao.org/forestry/fon/fonp/cfu/brochure/brochure.stm

行业的工作也必须认识到当前森林在减缓和避免贫困中的作用，认识到它在消除贫困工作中的潜在的更大作用。在国家和地方各级，必须将森林当作与贫困作斗争的重要资本（Gordon, Berry和Schmidt, 1999）。关键的第一步是对国家减贫战略进行研究，确保其在可行时考虑到森林的重要性并包含与上述建议相类似的措施。

概要与结论

在二十一世纪肇始之际，贫困仍然是一个极为普遍的问题，有12亿人，其中主要在发展中国家，每天靠不足1美元维持生活（世界银行，2001）。在这种情况下，同心协力面对这一道德挑战便十分重要，必须研究森林行业对扶贫工作贡献的潜力。

本章对与森林有关的两种形式的扶贫予以了区分。首先，森林资源帮助边缘化的人们避免贫困或减轻他们的贫困状况。非木材林产品在这一方面具有特殊但并不确定的作用，因为尽管它们的相对可利用性及资金要求低可以使它们发挥宝贵的安全网络作用，但同样还是这些特性也可能使它们变成贫困陷阱。这一潜力往往未得到发挥，因为高价值木材趋于吸引实力雄厚的竞争者，也因为木材的某些特性使最贫困的人相对难以对此进行利用。

各种森林利用方式为扶贫提供了机遇，但同时也设置了障碍。九种类型的社会政治变革可能会有利于今后森林发挥更大的作用，但这一点并不能得到确保。它们是：权力下放；更为安全的森林使用权；民主化；更好的管理；特许经营者的过度采伐和撤离；城市市场的发展；市场放开和自由化；新技术；以及为环境服务付费的更大意愿。

政策变革是扶贫的最有效途径。以森

林为基础的扶贫战略应包括下列内容：建立以人为本的议程；废除使用权和管理限制；为边缘化群体改善销售条件；在贫穷的人们和森林企业之间建立伙伴关系；对转移支付进行重新设计；以及将以森林为基础的扶贫纳入农村发展和减贫战略。

在本章末尾，有三点需要强调。首先，有必要就近期对森林和贫困的重视给予说明。在20世纪六十年代，当时认为森林可能并将能够对发展中国家的扶贫工作发挥关键作用。到八十年代，当意识到六十年代的预测过于乐观之后令人大失所望（Westoby, 1987）。在新千年的黎明，对这一课题的注意力继续得到重申，并提出了以人为本的新号召。尽管某些有利的条件为持乐观态度提供了初步的基础，但如果穷人不能获得他们目前所不具备的一定的政治权力和影响力，就不甚可能得到实际收益。

第二，天然林面临严重威胁在整个发展中世界普遍存在，外界因素造成的天然林的消失和退化使那些在很大程度上依赖天然林的贫困群体受害最深。这一状况从实际上意味着应该把平等和社会正义的问题作为天然林养护的补充理由，也意味着依赖森林的穷人有可能成为动员力量养护森林的重要支持者。在某些情况下，给穷人更大的发言权不仅能够帮助实现扶贫目标，也有利于森林保护。

最后，需要认识到对森林资源与农村生计之间的关系还知之甚少。增进这一方面的了解对于设计有效、平等和长期的以森林为基础的扶贫计划十分关键。特别要在三个领域加强了解：森林作为安全网络的作用方式、增加森林收入的方式以及跨行业问题和政治走向的重要性。◆

参考文献

- Arnold, J.E.M.** 2001. *Forestry, poverty and aid*. CIFOR Occasional Paper No. 33. Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Arnold, M. & Townson, I.** 1998. *Assessing the potential of forest product activities to contribute to rural incomes in Africa*. Natural Resource Perspectives No. 37. London, Overseas Development Institute.
- Barham, B.L., Coomes, O.T. & Takasaki, Y.** 1999. Rain forest livelihoods: income generation, household wealth and forest use. *Unasylva*, 50(198): 34–42.
- Bass, S., Dubois, O., Moura Costa, P., Pinard, M., Tipper, R. & Wilson, C.** 2000. *Rural livelihoods and carbon management*. IIED Natural Resources Issues Paper No. 1. London, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Byron, R.N. & Arnold, J.E.M.** 1999. What futures for the people of the tropical forests? *World Development*, 27(5): 789–805.
- Calibre Consultants & Statistical Services Centre.** 2000. *Number of forest-dependent people: a feasibility study for DFID's Forestry Research Programme*. Reading, UK, University of Reading.
- Cutter Information Corporation.** 2000. Focus report: saving the forest with a timber lease. *Global Environmental Change Report*, 12(19): 1–2.
- Desmond, H. & Race, D.** 2001. *Global survey and analytical framework for forestry out-grower arrangements*. Final report submitted to FAO. Canberra, Australia, Australian National University.
- Dove, M.** 1993. A revisionist view of tropical deforestation and development. *Environmental Conservation*, 20(1): 17–24.
- Dyson, T.** 1996. *Population and food: global trends and future prospects*. London & New York, Routledge.
- Evans, L.T.** 1998. *Feeding the ten billion: plants and population growth*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- FAO.** 1987. *Small-scale forest-based processing enterprises*. FAO Forestry Paper No. 79. Rome.
- FAO.** 1995. *World agriculture: towards 2010*, N. Alexandratos, ed. Rome, FAO & Chichester, UK, John Wiley.
- FAO.** 2001a. *State of the World's Forests 2001*. Rome.
- FAO.** 2001b. *Forests and people: 25 years of community forestry*, by J.E.M Arnold. Rome.
- FAO & DFID.** 2001. *How forests can reduce poverty*. Rome, FAO & London, Department for International Development.
- Ferraro, P.J.** 2000. *Global habitat protection: limitations of development interventions and a role for conservation performance payments*. Department of Applied Economics and Management Working Paper No. 2000-03. Ithaca, NY, USA, Cornell University.
- Gilmour, D.A.** 1994. *Conservation and development: seeking the linkages*. International Symposium on Management of Rainforests in Asia. University of Oslo, 23–26 March. Oslo, Norway, University of Oslo.
- Gordon, J.C., Berry, J.K. & Schmidt, R.** 1999. Forests, poverty, and this book. In R. Schmidt, J.K. Berry & J.C. Gordon, eds. *Forests to fight poverty: creating national strategies*, pp. 8–22. New Haven, Connecticut, USA & London, Yale University Press.
- Grieg-Gran, M.** 2000. *Fiscal incentives for biodiversity conservation: the ICMS Ecológico in Brazil*. Environmental Economics Programme Discussion Paper No. DP 00-01. London, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Gurung, C.P. & Coursey, M.D.** 1994. Nepal, pioneering sustainable tourism. The Annapurna Conservation Area Project: an applied experiment in integrated conservation and development. *Rural Extension Bulletin*, 5.
- Gutman, P.** 2001. *Forest conservation and the rural poor: a call to broaden the conservation agenda*. Washington, DC, WWF Macroeconomics Program Office.
- Hill, I.** 2000. Corruption in the forest sector in India: impacts and implications for development assistance. *International Forestry Review*, 2(3): 200–207, 240, 242.
- Homma, A.K.O.** 1992. The dynamics of extraction in Amazonia: a historical perspective. *Advances in Economic Botany*, 9: 23–31.
- ILO.** 2001. *Social and labour dimensions of the forestry and wood industries on the move*. Geneva, Switzerland, International Labour Organization (ILO).
- Landell-Mills, N. & Porras, I.** 2002. *Silver bullet or fools' gold?* London, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Lee, D.R., Ferraro, P.J. & Barrett, C.B.** 2001. Introduction: changing perspectives on agricultural intensification, economic development and the environment. In D.R. Lee & C.B. Barrett, eds. *Tradeoffs or synergies? Agricultural intensification,*

- economic development and the environment*, pp. 1–16. Wallingford, UK & New York, CABI Publishing.
- Mayers, J.** 2000. Company-community forestry partnership: a growing phenomenon. *Unasylva*, 200(51): 33–41.
- Pagiola, S.** 2001. Paying for water services. In *Forest trends*. Workshop on New Markets for a Green Economy. Teresópolis, Brazil, 24–26 March 2001 (available at www.forest-trends.org/whowear/pdf/brazil2001/paying%20for%20water%20services.pdf).
- Peluso, N.L.** 1992. *Rich forests, poor people: resource control and resistance in Java*. Berkeley, California, USA, University of California Press.
- Peluso, N.L.** 1999. The role of forests in sustaining smallholders. In R. Schmidt, J.K. Berry & J.C. Gordon, eds. *Forests to fight poverty: creating national strategies*, pp. 38–64. New Haven, Connecticut, USA & London, Yale University Press.
- Rathore, S.K.S., Singh, S.P. & Singh, J.S.** 1995. Evaluation of carrying capacity with particular reference to firewood and fodder resources in central Himalaya: a case study of Baliya catchment. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 2(4): 285–293.
- Richards, J.F.** 1990. Land transformation. In B.L. Turner, W.C. Clark, R.W. Kates, J.F. Richards, J.T. Matthews & W.B. Meyers, eds. *The earth as transformed by human action*, pp. 163–178. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Rosegrant, M.W., Paisner, M.S., Meijer, S. & Witcover, J.** 2001. *Global food projections to 2020: emerging trends and alternative futures*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Sanchez, P.A., Buresh, R.J. & Leakey, R.R.** 1997. Trees, soils, and food security. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, 352(1356): 949–961.
- Scherr, S.J., White, A. & Kaimowitz, D.** 2002. *Strategies to improve rural livelihoods through markets for forest products and services*. Washington, DC, Forest Trends. (In press)
- Schulte-Bisping, H., Bredemeier, M. & Beese, F.** 1999. Global availability of wood and energy supply from fuelwood and charcoal. *Ambio*, 28(7): 592–594.
- Simpson, R.D.** 1999. Introduction. Technological innovations in natural resource industries. In R.D. Simpson, ed. *Productivity in natural resource industries – improvement through innovation*, pp. 1–34. Washington, DC, Resources for the Future.
- Smith, J., Mulongoy, K., Persson, R. & Sayer, J.** 2000. Harnessing carbon markets for tropical forest conservation: towards a more realistic assessment. *Environmental Conservation*, 27(3): 300–311.
- Smith, J. & Scherr, S.J.** 2002. *Forest carbon and local livelihoods*. Policy Report. Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research (CIFOR) & Washington, DC, Forest Trends. (In press)
- Tomich, T.P., van Noordwijk, M., Budidarsono, S., Gillison, A., Kusumanto, T., Murdiyarso, D., Stolle, F. & Fagi, A.M.** 2001. Agricultural intensification, deforestation and the environment: assessing the tradeoffs in Sumatra, Indonesia. In D.R. Lee & C.B. Barrett, eds. *Tradeoffs or synergies? Agricultural intensification, economic development and the environment*, pp. 221–244. Wallingford, UK & New York, CABI Publishing.
- Warner, K.** 2000. Forestry and sustainable livelihoods. *Unasylva*, 51(202): 3–12.
- Wells, M. & Brandon, K.** 1992. *People and parks: linking protected area management with local communities*. Washington, DC, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/World Bank.
- Westoby, J.** 1987. *The purpose of forests: follies of development*. Oxford, UK, Basil Blackwell.
- White, A. & Martin, A.** 2002. *Who own the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, Forest Trends/Center for International Environmental Law.
- World Bank.** 2001. *World development report 2000/2001: attacking poverty*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- WRI.** 2000. *World resources 2000–2001: people and ecosystems. The fraying web of life*. Washington, DC.
- Wunder, S.** 1999. *Forest conservation through ecotourism income? A case study from the Ecuadorian Amazon region*. CIFOR Occasional Paper No. 21. Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Wunder, S.** 2000. *Big island, green forests and backpackers. Land-use and development options on Ilha Grande, Rio de Janeiro state, Brazil*. CDR Working Paper No. 00.3. Copenhagen, Denmark, Centre for Development Research (CDR).
- Wunder, S.** 2001. Poverty alleviation and tropical forests – what scope for synergies? *World*

Development, 29: 1817–1833.

**Zimbabwe Trust, Department of National Parks and
Wildlife Management & CAMPFIRE Association.**

1994. Zimbabwe: tourism, people and wildlife. *Rural
Extension Bulletin*, 5. ◆

