

# “一带一路”沿线东南亚国家林业资源开发

王跻薪

(北京大学人文学部,北京 100871)

**摘要:**“一带一路”沿线东南亚国家森林资源丰富,是全球重要的热带木材产品出口地,但在片面的发展策略之下,森林滥伐对东南亚木材资源的可持续发展产生威胁,其中泰国的现代林业管理具有典型性。以泰国为研究案例,通过对其现代林业管理的沿革进行长时段梳理,分析其林业管理制度的特点和问题,探索总结东南亚国家的林业管理经验。研究认为,由国家垄断的林业管理方式是威胁泰国林业可持续发展的关键症结,导致片面追求林业经济利益而滋生腐败和过度采伐,引发社会矛盾,破坏了热带雨林生物多样性。研究还认为,社会自发的学术研究和公民保护行动对东南亚国家垄断的林业管理方式产生影响,形成了专门针对森林治理和环境保护的非政府组织(NGO),推动了20世纪80年代以来东南亚的林业政策改革,缓解了破坏性开发带来的问题。因此,中国在与“一带一路”沿线东南亚国家的贸易和环境合作中,需要重视当地非政府组织的作用,积极参与亚太区域贸易合作,改善资源开发的整体环境。

**关键词:**“一带一路”;东南亚;木材资源;泰国;非政府组织;环境治理;可持续发展;亚太区域贸易合作

中图分类号:S750

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2019)05-0035-09

## Exploitation of forestry resources in Southeast Asian countries along “the Belt and Road”

WANG Jizhan

(Division of Humanities, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** Southeast Asian (SEA) countries along “the Belt and Road” boast of ample national forest resources, and are important tropical timber goods exporters in the world. However, under the one-sided development strategy, deforestation has posed a serious problem threatening the sustainable

收稿日期:2019-05-01

作者简介:王跻薪(1987-),女,陕西西安人,北京大学人文学部历史学博士研究生,夏威夷大学亚太研究院联合培养博士研究生。

exploitation of timer resources in the region. As modern Thai forestry management is typical among SEA countries, this paper will use Thailand as a case for study, analyze the evolution of its modern forestry management in the long term, discuss features and problems of its forestry management system, and explore and summarize the forestry management experience of SEA countries. This study believes that the state monopoly in forestry management is the crux threatening the sustainable development of Thai forestry, resulting in the one-sided pursuit of economic interests, thus breeding corruption, leading to over-exploitation and social conflicts, and destroying the bio-diversity of rain forests. This study also believes that the academic research and civil protection campaigns voluntarily organized by the society have an impact on the forestry management monopoly in SEA countries. They have led to the formation of Non-Governmental Organizations (NGOs) specializing in forestry governance and environmental protection, promoted the forestry policy reform of the SEA countries since 1980s, and mitigated the problems brought by destructive exploitation. Therefore, in the cooperation in trade and environment between China and the SEA countries along “the Belt and Road”, Chinese government should attach importance to the role of local NGOs, actively participate in the Asia-Pacific trade cooperation, and improve the overall environment of resource exploitation.

**Key words:** “the Belt and Road”; Southeast Asia; timber resources; Thailand; NGO; environment governance; sustainable development; Asia-Pacific trade cooperation

东南亚国家在“一带一路”沿线国家和地区中占据着重要位置,其丰富的热带森林资源在国家和地区经济发展中起到了重要作用。根据国际热带木材组织(International Tropical Timber Organization, 简称 ITTO)的统计,虽然东南亚的森林仅占全球热带雨林总量的 12%,但是在世界热带木材产品出口市场中占据了 83% 的份额<sup>[1]</sup>。早在 19 世纪中叶,东南亚木材就在世界市场上占据重要位置,到 20 世纪 60 年代,木材资源更助力了东南亚国家的经济起飞。但是,滥伐问题一直伴随着东南亚的森林资源开发。据学者统计,从 19 世纪 80 年代到 2010 年左右,东南亚地区的森林覆盖率下降了约 30%<sup>[2]</sup>。20 世纪 50 年代以后下降尤其显著。随着环境和气候变化问题渐受关注,东南亚的森林退化问题受到了全球重视。与此同时,森林退化在东南亚本土造成的生态和社会影响也成为“一带一路”相关研究中的重要议题。

学术界在基于“一带一路”沿线东南亚国家的相关研究上已经取得了一些成果。苗永洁等对包括东南亚 11 国在内的“一带一路”沿线国家与中国

林产品贸易情况进行了研究;研究发现,中国林业产业总值在 2016 年首次突破 6 万亿元,成为世界林业产品消费、贸易、生产第一大国,其中与东南亚国家的林产品贸易联系最为紧密,与其贸易额占总贸易额的 50%,建议利用与沿线国家林业资源与贸易的互补性,推动中国林业企业的跨国发展和全球化经营<sup>[3]</sup>。熊立春等基于“一带一路”沿线国家与中国进行双边原木贸易数据,研究发现 2007 年以来这些国家对中国的原木出口贸易效率逐年降低,但出口贸易潜力则逐年提升,提出加大对“一带一路”沿线国家林业投资等建议<sup>[4]</sup>。种阳利用 2005 ~ 2015 年中国林业企业对外直接投资数据和 1996 ~ 2015 年中国林产品出口贸易数据分析中国林业对外投资与出口贸易状况,提出应设立平台为林业企业 OFDI 提供更多东道国信息、鼓励林业企业在“一带一路”沿线进行直接投资<sup>[5]</sup>。这些研究初步对“一带一路”沿线国家的林业发展脉络及现状提出了学术需求方向。

对东南亚林业资源与发展问题,张婉洁等研究发现,东南亚是世界上森林物种最丰富的区域,森

林在地区发展中发挥着核心作用,通过对 20 世纪 90 年代以来东南亚森林面积缩减的估算,认为经济作物种植业的建立是东南亚森林面积变化的主要驱动力,指出东南亚林业政策重点已经向森林保护和可持续发展转变,但管理、预算与执法能力有限<sup>[6]</sup>。李婷婷等通过对东南亚国家森林经营政策法规、生态环境与林产品贸易等方面进行比较,认为应通过促进林业产业互补、建立林业合作机制等方式来推动东南亚森林的可持续经营<sup>[7]</sup>。但作者仅关注了中国之外的柬埔寨、老挝、越南,且在纵向上,均是资料式的罗列,缺乏历史性的梳理分析政策法规的形成背景及核心意义。

包茂红指出,二战后东南亚国家的森林滥伐与民族国家的发展战略密切相关,独立后的东南亚民族国家政府普遍实施以木材换发展的出口工业化战略,这一政策主导着森林资源的开发,也造成了森林滥伐<sup>[8]</sup>。东南亚的森林退化造成全球重要的二氧化碳调节器的消失,与全球变暖问题密切相关。正如 Stephen McCarthy 所指出的,森林覆盖率的下降对东南亚农村人口、尤其是依赖森林生存的少数民族造成了极大的负面影响,造成了林区生态环境和社会状况的双重恶化<sup>[9]</sup>。

要深入理解“一带一路”沿线东南亚国家的森林管理和环境问题现状,有必要对历史长时段的林业政策进行梳理。东南亚森林资源的大规模开发始于 19 世纪中叶西方资本在东南亚迅速扩张之时。泰国作为近代东南亚唯一未遭受过直接殖民统治的国家,在 19 世纪中叶率先借鉴殖民林业建立了现代民族国家的林业管理体系。二战后,独立的东南亚诸国纷纷走上同样的道路。到 20 世纪 80 年代,泰国率先开始林业政策改革,在东南亚地区产生了显著影响。显然,泰国的林业管理经验在东南亚具有典型性。边明明等对东南亚森林资源及其变化进行了基本梳理,认为越南和泰国是 20 世纪 90 年代以来森林保护意识较好的国家<sup>[10]</sup>。丁娜等基于可持续生计理论,运用 DIFD 可持续生计分析框架对泰国社区林业进行了分析,以泰国林业政策与法律的形成过程为背景,认为 1974 年之前泰国林农的

生计是不可持续的,当前社区林业在改善民生等方面有积极作用,这启示中国在林业发展中应追求林农可持续生计利益最大化,并重视社会资产的作用<sup>[11]</sup>。这些研究均重点关注了泰国林业的当代发展,但对泰国林业发展的长时段经验缺乏深入的总结与分析。

因此,本文拟以泰国林业管理为例,分析“一带一路”沿线东南亚国家的木材开发与环境问题,从中总结治理经验,为相关研究和政策制定提供有益参考。

## 一、东南亚科学林业体系的沿革

科学林业起源于 1765 至 1800 年之间的普鲁士和萨克森,在当时中央集权的普鲁士是财政金融科学的一个分支,目的是简化国王的财政管理。欧洲科学林业设计的森林秩序有 3 个特点:第一,最小程度的多样性:选择性培育有经济价值的树种,建立同龄单一林种取代原先杂乱无章的自然生态体系。第二,合理的收支计算:科学计算立材面积和未来生产潜力以取得收支平衡。第三,可持续生产:科学林业的最终目标是确保持续稳定的木材供应<sup>[12]</sup>。由于这一管理体系的科学操作方法和对国家财政的贡献,其逐渐成为法国、英国和美国林业管理的基础,并随着殖民主义传播到亚洲、非洲和拉丁美洲<sup>[13]</sup>。

暹罗(泰国,下同)是东南亚第一个主动采纳科学林业体系的国家。随着 19 世纪末殖民主义在东南亚的争夺,曾与暹罗争雄中南半岛的缅甸和越南先后沦为英国和法国殖民地。1855 年,曼谷王朝被迫与英国签订了开放自由贸易的《鲍林条约》。随着贸易的开放,为了抵御不断扩张的英国商业势力,曼谷王朝第五代君主(拉玛五世)——朱拉隆功决定进行行政体制改革并建立林业管理体系以维护国家主权。1874 年,曼谷中央王朝派遣皇家专员到清迈,经过博弈和斗争,从封建贵族手中夺取了森林所有权<sup>[14]</sup>。随后,朱拉隆功着手建立现代林业管理体系。1896 年,朱拉隆功采纳了英国的殖民林

业体系,聘请前缅甸殖民林官、英国林业专家赫伯特·斯莱德(Herbert Slade)主持林务,建立皇家林业局,并派遣一批留学生前往英属印度学习现代林学知识,泰国的现代林业管理由此开端。皇家林业局建立之后,首项工作是将林地及其上所有自然资源定为皇家财产,通过集中林业管理大权来保证民族国家对森林资源的支配权和管理权,为国家垄断林业管理奠定了基础。自朱拉隆功改革开始,泰国林业管理体系的建立和发展可分为3个相互衔接的阶段,科学林业思想是贯穿其中的核心。这3个阶段分别是:第一,科学林业体系的建立;第二,威权政府的经济发展战略与科学林业体系的强化;第三,国家公园建设与科学林业思想的延续。

科学林业为国家提供了可行的森林治理之道,对泰国的自然资源管理产生了深远的影响。在此之前,森林是统治者眼中的化外之地,科学林业将森林中种种不可控因素统统略去,将复杂的生态系统化约成抽象的木材和燃料体积。这种简化和高度量化的知识开启了国家干预森林开发的可能性,也使国家的林业管理制度与商业逻辑统一起来<sup>[15]</sup>,使其在民族国家的经济发展中发挥更大的作用。

20世纪30年代君主立宪制改革前后,泰国的林业管理获得了更大的自主权,科学林业进入强化阶段。1931年,最后一名英国林官离开皇家林业局,林业管理实现自主。1938年銮披汶·颂堪将军建立威权政治后,皇家林业局颁布《森林保护与保留法》(Protection and Reservation of Forest Act),完全禁止国家森林“保护区”内的农业活动,将“保护区”和“保留区”留作国家商业开发<sup>[16]</sup>,国家的资源控制权得到极大强化,这带来了明显的后果:一是资源的开发力度大大增强。20世纪30年代自主管理以来,经济发展替代可持续生产成为皇家林业局的首要目标,推动着木材资源的过度开发。据统计,20世纪60~70年代泰国的年均木材采伐量超过最大可持续产量5~8倍<sup>[13]</sup>。森林滥伐空前严重,从1954到1974年短短20年间,泰国的森林覆盖率从60%下降到43%<sup>[14]</sup>。二是森林社区问题愈发显著。在科学林业的设计和规划阶段,森林社区

的烧耕和轮耕活动被认定为破坏行为<sup>[12]</sup>。《森林保护与保留法》颁布之后,森林社区在保护区内的农业活动成为违法活动,被明令禁止,森林社区的生计问题日趋严峻。

针对这些问题,林业管理部门的应对方式是工业再植。其目标是对有经济价值的树种进行集中种植和管理,建立大规模单一同龄种植园,实现木材质量和产量的提高,但种植园给当地带来的收入无法维持家庭生计,甚至引发非法木材交易。工业再植项目成效甚微。

20世纪60年代,随着国际形势的变化,非功利性自然保护思想进入泰国林业管理中。1960和1961年,沙立政府在美国专家的帮助下,起草并出台了《野生动物保护法》和《国家公园法》,确立了森林保护的框架。皇家林业局新设两个部门:野生动物保护署和国家公园署,以履行保护职责。1960年,第一个国家公园投入建设。1964年,新的《国家森林保护法》(National Reserved Forests Act)取代了《森林保护与保留法》,法案用统一的国家保护区体系取代了原来的保护和保留区。保护区内严禁私人定居和开发行为,获得官方许可者除外<sup>[17]</sup>。

《国家森林保护法》将非功利性自然保护思想引入泰国林业管理中,强调了森林的生态和环境价值,这无疑是一个进步。但实际上,科学林业的管理方式和内容在森林保护政策中得到了继承和延续。泰国引入这一体系有着明确的功利性目标。

第一,20世纪60年代,冷战局势日益紧张,美国将其国家公园模式做为外交武器,向第三世界国家推广。虽然自然保护思想与经济发展目标有着诸多矛盾,但面对日益紧张的印支局势,沙立·他那叻决定接受这一模式,以争取美国援助。因此,引入国家公园模式的首要目的仍是为国家发展战略服务。

第二,森林保护区和国家公园的管理建设仍由国家统筹和规划,政策的实施亦由原先的林业管理部门皇家林业局执行。国家甚至以森林保护为契机,加强了森林的管理和控制,保护区内的所有开

发行为均需获得官方许可。

第三,森林社区处境未变,并由于保护目标进一步失去森林使用权。美国国家公园模式追求保留原始的荒野,主张驱逐公园内的印第安土著居民。这为驱逐泰国森林社区的行为增添了新的合法性。

可以看出,自科学林业体系进入泰国以来,泰国林业管理虽然经历了殖民林业管理、威权政府和国家公园保护体系3个阶段,但科学林业的核心思想被继承和延续下来。国家垄断了林业管理权,以源自西方的生态简化思路为主导,且随着民族国家的发展需求强化对森林的控制。这一体系虽然有着为国家提供稳定木材供应的良好初衷,但是却受到了森林滥伐和森林社区贫困的生态和社会双重后果。那么,是什么原因导致了科学林业在东南亚的失败?

## 二、林业管理中的制度问题

19世纪末列强在东南亚的争夺构成了科学林业确立的前提条件,科学计算和垄断管理是为了使国家财政和商业收入更具竞争性。在殖民主义的外部压力下,东南亚唯一独立的暹罗也迫切需要吸纳新型的管理方式和国家力量来确保其对边疆的控制权和对资源的支配权。但这一体系很快就被内化成民族国家现代主义信仰的一部分。从拉玛六世瓦吉拉伍德开始,到之后的军人政府,都试图通过威权建立一个泰民族国家。他们构建了一个共同的泰民族身份,努力争取共同的目标,将公共利益放在首位,并制定了将经济从外国人手中解放出来的经济民族主义目标<sup>[18-19]</sup>。他们将国王或军人领袖塑造成国家目标的实施者和领导者,将权力与特定的变革项目联系在一起,通过共同的现代化目标为威权主义赢得合法性,以资源换发展的战略从而得到了进一步支持和发展。

与泰国类似,战后大多数东南亚国家将经济重建与政治独立联系在一起。尽管各国政府有许多不同之处,但总的来讲他们都认为中央计划和国家

干预是达到政治经济目标的必要手段。到20世纪60年代,东南亚多国都在威权政府的带领下走向了自主发展的现代化道路。在森林资源管理方面,独立的东南亚国家纷纷继承了殖民时期建立的科学林业框架,木材出口成为获得工业化所需外汇的主要途径,砍伐量甚至远超殖民时代。缅甸自1962年军政府统治以来,森林覆盖率一直在加速下降。1988年世界银行等国际组织的撤资制裁迫使军政府开放木材开发以吸引外资和外汇,导致其东部和北部边境的过度砍伐进一步加剧。2005年之后,缅甸政府又吸引国内外资本进入农业领域,更导致大量林地被清理为农业用地<sup>[9]</sup>。印尼自苏哈托威权政府建立之后,木材资源的开发一直被权贵阶层把持,滥伐和非法盗伐活动猖獗。自20世纪60年代以来,东南亚损失了1600万公顷或37%的热带森林<sup>[20]</sup>。那么,东南亚的林业政策中存在着哪些问题,造成了如此巨大的生态和社会损失?

### (一)腐败、过度砍伐和非法盗伐

威权政府虽然为经济计划的实施提供了权力保障,但不受制约的权力也埋下了腐败的隐患,导致过度砍伐和非法盗伐活动无法得到监管。木材产业的巨大利润为掌握着资源分配权的林业官员提供了权力寻租的动机与可能,他们操纵伐木许可证的颁行,与商业集团组成利益分肥同盟,共享过度砍伐带来的利润<sup>[21]</sup>。这种寻租行为不但在林业部门上层存在,甚至普遍存在于在一线工作的低级林官之中。在林场负责选木的林员由于收受木材公司的好处,任由其在林场砍伐未成才的树木,且在砍伐后为其标记合格标签<sup>[12]</sup>。

许可证体系也为非法采伐提供了便利,获得特许权的公司林区开通的道路被随后而至的非法砍伐者利用,这些非法盗伐者往往得到地方或更高级官员的默许<sup>[22]</sup>。一些国家的林业部门也出台了针对盗伐的措施,如泰国皇家林业局通过物质奖励鼓励盗伐者主动上交木材,然而这甚至刺激很多伐木者为了奖金而盗伐。皇家林业局则转手将没收的木材进行拍卖,拍卖所得为林业局提供了20%的

年收入。禁伐令颁布后,合法木材来源被切断,没收的盗伐柚木甚至达到了总产出的 60%,其它种类的盗伐木材则达到总产出的 150%<sup>[12]</sup>。

## (二) 贫困引发的社会矛盾

战后的现代化进程改变了东南亚传统的社会结构,尤其打破了庇护互惠体制和社区秩序。传统森林社区奉行土地公有和互助互惠,财富和资源在社区内分享,村庄能够实现自给自足。一些处于“流动边界”上的村庄和社区受到不同层级的地方贵族的庇护,因此可以对中央王朝的法律和规则置之不理。上层贵族需要考虑被庇护者的需求,否则这些社区或小国可以选择投奔别的领主寻求更好的庇护,导致原领主遭受损失。因此,在传统秩序的保护下,森林社区在二战前仍能够保持一定程度的独立并居住在森林之中。而二战后东南亚国家权力的强化则使这些传统秩序难以维持,政治现代化使传统精英必须与国家机器联系起来<sup>[22]</sup>。随着国家机器的强化,政府可以通过税收来占有更多资源,也可以通过分配资源奖赏亲信,从而破坏传统的社会纽带。在经济发展的浪潮中,社会义务被利益关系所取代。

在这样的情况下,森林社区失去了庇护,无法维持传统的生活方式。利益集团不愿承担森林破坏的责任,就将责任推给更为弱小的森林社区。在新的社会结构中,森林社区几乎失去了表达需求或不满的渠道。人口的增长和现代交通的便利更使新移民源源不断地涌入边疆地区,使其生存条件进一步恶化,很多失去土地的农民被迫再次进行烧耕,在森林里开辟新的田地以维持生计,这似乎更加印证了森林社区破坏森林的指控。在力量不对等的情况下,这样的指控方便了政府对其进行进一步压制。以泰国为例,从 20 世纪 70 年代到 20 世纪 90 年代初,军队的暴力驱赶导致成千上万名森林居民流离失所,引发矛盾和冲突。但这类压制却能从经济发展、国家安全甚至环境保护等话语中不断获得正当性。

## (三) 热带雨林生物多样性破坏

东南亚地区地处热带,在冰期免于被冰川破

坏,因此保留了更为原始、丰富的生态环境。东南亚雨林是多种动植物的天堂,更是很多濒危物种的栖息地。但是,生物多样性从未成为林业管理关注的重点,甚至是其需要解决的一个问题。科学林业的生态简化措施造成了巨大的生物多样性损失,而弥补性的工业再植只能为森林覆盖率做出贡献,却无益于物种的恢复。据荷兰学者彼得·布姆加德研究,与欧美国家相比,东南亚的森林转型发生得更早,森林覆盖率在一个较高点就开始实现回升<sup>[2]</sup>。但这种回升对生物多样性的恢复帮助甚微。森林史学者 Langston 指出,衡量森林系统恢复力的核心在于是否存在互动的森林生态群落,而非仅仅是覆盖率的上升<sup>[23]</sup>。对森林居民的驱逐加剧了多样性的破坏,森林居民在长期居住于森林的过程中已和其它物种形成互动关系,是森林生态系统的有机组成部分,他们在长期观察和实践中积累的森林知识应受到重视和挖掘。

综上,东南亚现代林业管理的核心问题是国家对森林管理权的垄断,在管理过程中牺牲了森林社区和森林生态环境,以实现片面的经济发展,从而造成了热带生物多样性损失和乡村贫困等环境和社会问题。

## 三、“一带一路”沿线东南亚国家的林业政策改革经验

20 世纪 80 年代,随着东南亚各国经济发展和政治改革进程的推进<sup>[24]</sup>,林业管理中存在的种种问题开始受到广泛批评,改革呼声愈发强烈。20 世纪 80 年代,在泰国民众的努力下,泰国首先于 1989 年颁布商业禁伐令并开启了林业改革进程。20 世纪 80 年代林业政策的改革不再是国家主导的自上而下的改革,而是融合了国家支持、NGO 组织协调、民众参与的全方位改革,并逐渐形成了具有东南亚特色的社会林业管理体系。

### (一) 社会力量对林业政策改革的需求

泰国民众最先开启了大规模的批评和抗议,并

逐渐形成了相关的社会活动网络。1986年,来自清迈的查泰党议员素拉潘·信(Suraphan Shinawatra)当选交通部副部长后,提出了一项再造林方案,申请清迈 Mea On 森林保护区 235 莱退化林地的使用权,用以再植芒果等果树。这项提案因符合 1985 年的林业政策——即鼓励私人企业投资并协助国家林业部门再植——而被授予特许状。由于破坏森林,果园项目很快就引发了所在地惠考村村民的抗议。当地教师柴万那(Nit Chaivanna)带领村民要求森林实行自治,后柴万那被暗杀,引发大规模抗议冲突,在村民、学生、学者、环保主义者的监督下,林业部门最后同意给予惠考村民森林自治权,驳回了素拉潘·信的要求<sup>[13]</sup>。这是森林社区第一次获得森林自治权,将在村民组织、公务员、NGO 组织和学者组成的委员会的监督下行使。

惠考的胜利是泰国林业史上的转折点。国家对森林自治权的承认标志着“非法”居住在保护区内的森林居民得到了正视。这次抗议活动也推动了村民、NGO 组织、学者和进步官员组成的社会活动联盟的建立。在接下来的几年中,全国很多社区掀起了森林自治运动。1997 年宪法肯定了森林社区有根据本土习惯使用自然资源的权利。受此激励,约有 15 000 名公民向议会提交了议案。2001 年,议会通过了《社会林业法》(Community Forestry Bill),这是第一部打破林业管理垄断权,将权力下放社会的森林管理法案<sup>[9]</sup>。

## (二) 社会团体对林业政策改革的推动

泰国公民争取森林自治权的斗争开启了公民社会参与东南亚林业管理的时代。社会林业与科学林业的一元治理模式不同,它是公民对森林退化问题的自发回应,并自下而上地成功影响了森林管理的公共政策和立法。社会林业旨在调动群众参与林业实践,采用农用林业的技术手段,鼓励群众自主参与种树和收获林产品、进而促成土地系统的持续利用,实现森林的可持续经营和乡村的可持续发展<sup>[8]</sup>。

森林社区的资源使用权是社会林业得以实施的前提,也是民间团体争取的主要权利。自 1991 年皇家林业局在公民社会的压力下出台第一个社会林业法草案以来,关于社会林业的政策就一直受到社会活动家、学者和非政府组织(NGO)的监督和挑战。社会活动家和 NGO 组成了联盟,如“生态恢复基金会”(Foundation for Ecological Recovery),甚至设计了“民众版”的社会林业法案,不断强调森林社区的权利。他们的工作得到了政府的重视,1996 年,国家经济和社会发展委员会(National Economic and Social Development Board,简称 NESDB)主动邀请 NGO 组织、学者和社会团体共同参与起草新草案。这一草案中包含着颇具争议的第 18 条,即允许国家公园等保护区内的森林社区实施社会林业<sup>[17]</sup>,标志着森林社区赋权的进一步深化。但 2002 年 3 月 15 日,参议院通过的第 18 条补充修改条款又再次否定了保护区内社会林业的合法性。这表明社会林业在泰国的法律地位仍在不断地争取和修正之中。

尽管如此,社会林业的实践案例已经遍及泰国全境。据学者估计,现在泰国存在着 8 000 个以上的社会林业项目。皇家林业局自 1999 年开始实行“社区森林登记”支持社会林业的发展。虽然登记并不意味着社区对森林的所有权,但却意味着社区可以获得地方职能部门对其林业活动的支持,这些支持包括植树、划界、处理纠纷和处罚非法入侵者等。据统计,从 2000 年到 2010 年,皇家林业局共登记了 7 398 个社会林业项目,有 8 068 个村庄参与了这些项目,保护了 473 399.52 公顷森林<sup>[17]</sup>。

## (三) 非政府组织为东南亚林业管理开启了新渠道

泰国的经验不但启发了印尼等国的社会活动者建立类似的联盟,还开启了森林治理的国际合作新渠道。公民社会力量将 NGO 推向了森林治理和环境保护的前沿<sup>[25]</sup>。20 世纪 60 年代以来,东南亚地区最主要的区域合作渠道是东南亚国家联盟。互不干涉内政是东盟的基本原则,这使东盟在处理

跨境环境问题时面临着诸多限制。在此情形下,由 NGO 参与的社会林业搭建了区域性合作渠道。NGO 组织可以通过影响各自国家的公共政策在整个区域中发挥作用。如泰国 NGO 团体在团结森林社区、实践社会林业方面的经验通过 NGO 组织的跨国互动和交流影响到整个区域,开启了活跃的民间对话通道,成功地影响了各国政府的公共政策。

在东南亚国家和区域外的国际合作渠道中,东南亚和国际 NGO 组织的合作进一步加强了公民社会团体的国际化,并能够向国际组织和区域内各国政府施压,解决跨境森林管理问题。如在 APP(金光集团)非法采伐森林的事件中,地球之友与绿色和平等国际 NGO 组织联合本土环保 NGO 游说几家大型跨国公司中断与 APP 的合作、证券和金融机构弃售 APP 印尼子公司 Indah Kiat 纸业的股票,并说服全球可持续森林认证体系 FSC 管理委员会于 2007 年解除与 APP 的关系。最终迫使 APP 不断提高天然林保护标准,并积极与当地沟通,推出新的环保措施<sup>[26]</sup>。

在国际木材贸易协定中,NGO 组织能够起到良好的监督和补充作用。欧盟于 2003 年开启“森林法实施、管理和贸易行动计划”(Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan,简称 FLEGT),主要内容是与欧盟之外的木材出口国达成双边“自愿伙伴协定”(Voluntary Partnership Agreements,简称 VPAs),双方承诺仅售买来源合法的木材。2007 年,东南亚最大的两个木材出口国马来西亚和印度尼西亚先后开启 FLEGT 协商。在 NGO 组织的监督和建议下,协定采纳了《2010 欧盟木材管理条例》这一更为严格的标准,要求出口商必须进行严格的商业调查,并提供 FLEGT 的认证来证明木材来源。在贸易之外的公共工程领域,FLEGT 将监督权交给 NGO 组织来执行<sup>[20]</sup>。

## 四、结语

从东南亚林业管理的历史和经验可以看出,殖民时代确立的西方科学林业提供了一套生态简化

的森林管理逻辑,为民族国家提供了切实可行的林业管理路径<sup>[27]</sup>。“一带一路”沿线东南亚国家崛起时,掌权者通过集中地、自上而下的计划来组织社会和生态系统,使国家得以最大限度的调动和使用资源<sup>[28]</sup>,以推动经济发展。二战后的威权政府表现出控制欲和片面的发展信仰,这种集中计划和现实利益需求常常导致激进的生态简化和人类灾难。20 世纪 80 年代以来,森林滥伐导致的生态和社会危机使科学林业受到了挑战,以 NGO 组织为代表的公民社会团积极参森林治理,并提出了社会林业这一综合性的管理框架。在 NGO 组织和公民社会团体的持续努力之下,森林社区的自治权已经得到了法律的认可,社会林业提供了替代性的管理方案。以此为开端,东南亚地区的森林管理逐渐走向了可持续发展阶段。

中国是亚太地区的重要经济体,是重要的木材及相关产品进口国。随着“一带一路”倡议带来的国际经济贸易繁荣,中国在参与国际木材贸易的过程中,除了重视森林资源的可持续开发与环境治理合作之外,更要重视 NGO 组织在区域合作中的作用,以扩大中国在区域环境治理中的影响力,同时在国际木材贸易中主动承担监督者的角色,杜绝非法木材交易,推动建立亚太区域的国际化木材贸易监督机制,从而提升在亚太区域环境治理上的领导力。

## 参考文献:

- [1] International Tropical Timber Organization( ITTO). Tropical timber products: development of further processing in ITTO producer countries ( ITTO-ITC Report) [R]. Geneva: ITTO, 2002.
- [2] 彼得·布姆加德,王跻崧. 森林转型理论、人类世和东南亚的森林,1500 ~ 2000 [J]. 北大史学,2016:198-218,425-426.
- [3] 苗永洁,潘伟光,刘涛,等. 中国与“一带一路”沿线国家林产品贸易的互补性与竞争性研究[J]. 世界农业,2018(6):122-128.
- [4] 熊立春,程宝栋. “一带一路”沿线国家对华原木出口贸易效率与潜力[J]. 世界林业研究,2018,31(1):



- 91-96.
- [5] 种阳. 林业企业 OFDI 对出口贸易的影响研究[D]. 北京:北方工业大学,2019.
- [6] 张婉洁,潘瑶,王俊,等. 亚太森林资源可持续发展探析[J]. 西南林业大学学报(社会科学),2018,2(2): 61-65.
- [7] 李婷婷,苏时鹏. 中国与东南亚国家森林可持续经营比较及合作探讨[J]. 林业经济,2017,39(5): 59-63,70.
- [8] 包茂红. 森林与发展:菲律宾森林滥伐研究:1946 ~ 1995[M]. 北京:中国环境科学出版社,2008.
- [9] McCarthy S. Democratic change and forest governance in the Asia Pacific: implications for Myanmar [J]. Asia Pacific Issues, 2014(112): 1-8.
- [10] 边明明,张薇,耿耿,等. 南亚地区林业变化情况及区域多边林业援外培训设计的主要参考因素分析[J]. 国家林业局管理干部学院学报,2016,15(2): 37-41,63.
- [11] 丁娜,高力力. 泰国社区林业对于林农生计改善的启示——基于 DIFD 可持续生计框架的应用[J]. 林业经济,2015,37(5):117-122.
- [12] Usher A D. Thai forestry: a critical history[M]. Chiang Mai: Silkworm Books,2009.
- [13] Pye O. Khor Jor Kor: forest politics in Thailand[M]. Bangkok: White Lotus Press, 2005.
- [14] Onchan T. Aland policy study[M]. Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1990.
- [15] 詹姆斯·C. 斯科特. 农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M]. 程立显,刘建,译. 南京:译林出版社,2001.
- [16] Vandergeest P, Peluso N L. Territorialization and state power in Thailand[J]. Theory and Society, 1995,24(3): 385-426.
- [17] Rout S. Sustaining Southeast Asia's forests: community, institution and forest governance in Thailand[J]. Millennial Asia,2018,9(2):140-161.
- [18] 周方治. 从威权到多元:泰国政治转型的动力与路径[D]. 北京:中国社会科学院,2011.
- [19] Mekvichai B. The teak industry in North Thailand: the role of a natural-resource-based export economy in regional development[D]. Ithaca: Cornell University,1988.
- [20] Speechly H, Helden F V. Forest governance in Southeast Asia[N]. European Tropical Forest Research Network News,2012-04-15(101-108).
- [21] 彭慧. 东南亚的庇护政党制刍议——以菲律宾、泰国及印度尼西亚为例[J]. 东南亚研究,2013(6):4-11.
- [22] 尼古拉斯·塔林. 剑桥东南亚史[M]. 贺圣达,译. 昆明:云南人民出版社,2003.
- [23] Langston N. Global forests [C] // McNeill J R, Mauldin E S. A companion to global environmental history. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012:263-278.
- [24] 塞缪尔·亨廷顿. 第三波:20 世纪后期的民主化浪潮[M]. 刘军宁,译. 上海:上海三联书店,1998.
- [25] Siscawati M. Social movements and scientific forestry: examining the community forestry movement in Indonesia [D]. Seattle: University of Washington,2012.
- [26] 张云. 东南亚环境治理模式的转型分析——以“APP 事件”为例[J]. 东南亚研究,2015(2):69-77.
- [27] Scott J C. State simplifications: nature, space and people [J]. The Journal of Political Philosophy, 1995,3(3): 191-233.
- [28] Scott J C. Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed[M]. New Haven: Yale University Press,1998.