

森林资源社区共管的经济学分析*

韦惠兰, 何 婷, 陶 红

(兰州大学 经济学院, 甘肃 兰州 730000)

摘 要:森林资源社区共管作为一种将森林资源生态生产力的发展和经济生产力的提高相结合的全过程管理方式,得到了社会各界的广泛认可。从经济学角度分析,支撑社区共管发展的主要理论包括初始阶段的产权安排理论、计划阶段的资源配置理论及审批实施阶段的监测评估理论。就我国目前森林资源管理的实践而言,社区共管的本土化已成趋势,提高其中的“耦合度”,必须保障集体产权、强化政府能力,建立激励机制、改变管理体制,建立参与式动态监测评估系统。

关键词:森林资源;社区共管;共管委员会

中图分类号:F316.2

文献标识码:A

文章编号:1001-7461(2009)01-0212-04

Economics Analysis on the Community Co-management for the Forest Resources

WEI Hui-lan, HE Ping, TAO Hong

(College of Economics, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000, China)

Abstract:Community co-management for the forest resources, being an entire process of management to combine development of ecological productivity and improvement of economic productivity, has been widely confirmed. From the view point of economics, there are three main theoretical supports which are the arrangement on property rights in the initial phase, the resource allocation in the planning stage and the monitoring and evaluation in the implementation phase to develop the community co-management according to different stages. In recent practice of forest management in China, community co-management has become the trend of localization. So the measures of increasing the coupling degree are as follows: protecting collective property, strengthening government capacity, establishing a mechanism of motivation, changing management system and establishing a system of participatory dynamic monitoring and evaluation.

Key words:forest resources;community co-management;co-management board

长期以来,由于森林的环境效应、环境服务和产品具有典型的外部性^[1],对其无论是采用中央集权的国家管理还是采用私有财产的私人管理,都无法同时满足经济生产力的提高和生态生产力的发展^[2]。直到20世纪80年代,生物多样性保护与社区可持续发展的思想提出后,国际上侧重于生态环境与生物多样性保护的非政府组织对此表示了高度的兴趣,并试图将此思想转变成具体的活动。但由于诸多限制,实践中遇到了不少困难。虽然生物多样性保护是为了人类的生存和发展,但在短期内,保护的代价却是当地社区牺牲了一些发展的机会,使

自身的经济和社会发展受到一定损失。这样,抛开经济性原则,生物多样性保护和经济持续发展项目考虑的另一个重要问题不是政策的可行性和公平性^[3],而是要在限制当地农民使用生物多样性资源的同时,给予他们可选择的生活方式,使其能够生活下去。生存是人的第一需求,当人的生存受到威胁时所产生的破坏力是无法阻止的。

基于上述原因,以社区为本的森林资源保护与管理理念得到了快速的发展,并通过实践逐步形成了以社区共管为主要形式的森林资源管理,其目的是在保护管理中让当地农民参与计划的制定、利益

②) 收稿日期:2008-03-06 修回日期:2008-05-04
作者简介:韦惠兰,女,教授,主要从事林业经济研究与教学。

的分享和计划的实施,以验证各种促进当地社区参与的方法和相关经验的实施效果,形成一种让社区群众和保护区管理部门等利益相关群体共同参与保护区保护管理方案的决策、实施和评估的一种过程管理模式^[4]。因此,在形式上社区共管主要由 3 个阶段构成:初始阶段进行产权安排,为共管提供组织保障、资金保障和技术保障;计划阶段通过参与式的调查和研究,制定符合地方特点的社区资源管理计划,最后在审批实施阶段,针对项目实施的经济、社会和生态效益进行平衡分析,找出问题,及时总结,以保证共管项目的可持续性和可推广性。

2 森林资源社区共管三阶段的经济理论分析

2.1 初始阶段——产权安排

根据现代产权理论,作为经济运行的基础,产权本来反映了物的属性在人们之间的界定^[5]。但对森林资源而言,一方面林地的国家所有是宪法赋予的,已经是既定的界限;另一方面,对林地以外的森林物质资源(林木、林副产品等)还包含着集体所有和个人自留 2 种所有形式。多种不同的所有形式使森林

中物的属性无法完全测度,即产权无法清晰界定。只能试图通过森林资源使用权和管理权的共有,使产权安排产生的新组织形式能够通过反映某些相对于物的使用效果的属性界定,体现一组激励与约束关系。如美国经济学家曼柯·奥尔逊(1982)在其《国家的兴衰》中运用寻租理论分析经济制度,认为一旦“公共物品”被控制,特殊利益集团将发展起来,只有经历一场突发性的制度变化(即:奥尔逊振荡),让决策的权利掌握到大多数人手中,才能打破利益集团,以缓解社会利益与特殊利益者的矛盾,使产权安排具有更大的灵活性,形成制度优化^[6]。

但 20 多年来,由于林业产权的特殊性,使它无法和农业同步进行产权制度的否定和扬弃,所以即便是社区共管的提出也还是未能触动产权制度这一根基,只能在保持和维系旧体制的基础上对传统林业管理进行修补性的改良,使社区林业在没有超越集体经济的框架里进行新的设置^[7]。通过建立社区共管委员会,将保护区、社区及其他一些相关利益群体在共同的目标下组织起来,统一规划、共享权利和义务,形成以项目为中心的社区共管组织形式(图 1)。

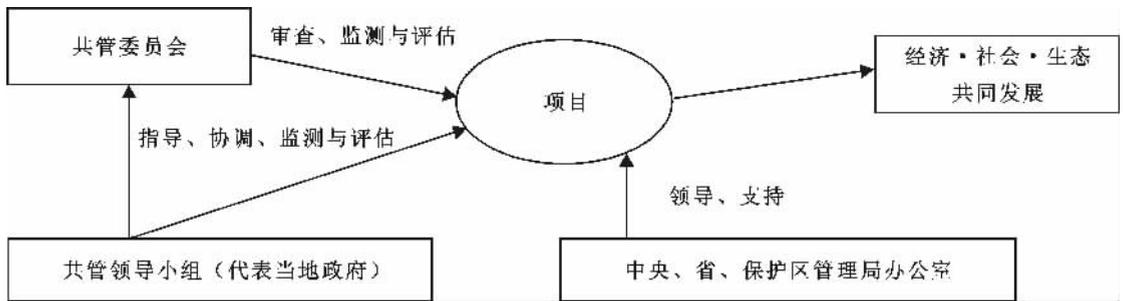


图 1 森林资源社区共管组织形式

Fig. 1 Organization forms of community co-management for forest resources

首先,作为共管的推动者,当地政府通过组建共管领导小组,启动共管的前期准备工作,包括共管委员会的设立。同时,他们又是共管的支持和指导机构,在整个项目实施过程中,同各级保护区管理局办公室一起对各利益相关群体出于自身利益而产生的旨在造成信息方面的误导、掩盖、扰乱等蓄意行为进行管理,以保证各项工作的顺利进行。

其次,社区共管委员会代表社区和保护区的共同利益,开展全部的“参与性计划”活动。虽然社区村民所代表的经济利益与保护区所代表的环境利益之间存在着一定的矛盾,但社区共管的产权安排从尊重社区村民的知情权、参与权和决策权出发,通过一定的经济激励,促进了社区的参与,规范了社区的生产行为,降低了社区对自然资源保护的义务,从而也有助于建立起社区与保护区的合作和制约机制。

2.2 计划阶段——资源配置

资源配置就是人类在一定的社会条件下,按照一定的比例将各种资源实行组合和再组合,生产和提供出各种产品和劳务以满足各种社会需要的经济活动。在此阶段对资源的配置不仅包括对森林物质资源的合理配置,还包括对配置森林资源的主体——人力资源的合理配置,而且对人力资源的合理配置还是森林资源合理配置的前提和基础。

2.2.1 人力资源配置 从上述共管的组织形式可以看出,共管委员会作为社区共管的负责机构,并不是社区内每一个人都可以说了算的无政府主义,更不是某一个人说了算的霸权主义。它必须按照一定的议事规则,对社区内重大事项进行民主讨论和民主表决,既要考虑社区内大多数人的利益,又要照顾到少部分人的利益,尤其是弱势群体,如妇女、儿童、

老弱病残者的利益。否则,实际产生的社区代表就可能成为宗族势力或强势家庭的意志工具。

2.2.2 自然资源的配置 制定社区自然资源管理计划,社区共管委员会整理、分析所收集的资料,对社区的问题、需求以及发展机遇进行排序,合理规划自然资源。尤其对一些自然保护区,往往面临着物质生产和生态公益事业的双重矛盾,需要克服传统经济学因对资源配置的狭隘理解而只注重经济资源的开发利用。在制定计划时注意对森林资源的配置必须立足于生态平衡的保护。虽然森林资源是可再生资源,但由于其先天弱质性,具有破坏容易恢复难等特点,若开发利用不当会变成耗竭资源^[8]。例如在制定林木资源的管理计划方面,目前最大的威胁主要来自于薪材利用^[9],因此,共管委员会必须首先对木材现在以及今后的供求,包括持续管理所涉及林地的边界、大小、位置、类型和权属等方面进行调查,绘制资源利用现状图和今后可持续利用规划图;其次,在调查分析的基础上,总结社区发展问题,并对这些问题进行需求评估和排序,确定重要的优先问题。最后,对问题和解决方法进行讨论,列出设想的可行方案,制定计划,包括如何筹划可利用的资金来建节柴灶或沼气池,如何制定新的社区可持续薪炭林管理规定,甚至如何利用可能获得的资金来建设新的小水电站等。

2.3 审批实施阶段——监测评估

监测评估作为社区共管审批阶段的重要环节,是对初始阶段产权安排的影响和计划阶段资源配置结果进行的一种管理方式。它是在不同时间上,通过对项目目标、活动效果的定性和定量分析,结合效益平衡理论中经济效益、社会效益和生态效益之间的平衡分析,发现问题,总结经验,并进行推广。

森林资源社区共管,以实现生态、经济和社会的共同发展为最终目标,即在开发利用资源的过程中,在保持资源生态平衡的基础上,同时实现社区的经济和社会效益,达到符合人类发展的经济、社会和生态环境。因为人类一方面做为自然人是生态系统的一部分,通过耗用生态系统中的各种资源实现自身的生存和发展;另一方面又作为社会的人,以自己的经济和社会活动介入生态系统,从而使生态系统转化为经济系统和社会系统。所以,要实现生态平衡,就必须同时实现符合经济和社会发展目标的经济和社会平衡。体现在具体的实践中需要首先确定监测评估的目标,并将其在经济、社会和生态 3 个方面具体化,如在对人的方面进行监测时,将共管过程中人的觉悟变化归入社会效益改善的评价范畴,而人的

收入变化则归入经济效益提高的范畴,依此方法顺次完成对人、事、环境的影响监测归类。收集满足监测评估所需要的信息,根据已经占有的信息资料列表分析实现各个目标的已有资料及所缺资料,针对所缺资料,结合剩余时间和经费条件,确定具体收集办法、范围和人员,制定监测和评估的工作计划;最后对所收集的资料进行分析,并得出监测结果及评估结论。

3 社区共管本土化中的“耦合”问题及相关建议

3.1 社区共管的“本土化”趋势

从 1995 年 GEF 中国自然保护管理项目第一次将社区共管的概念引入中国,到现在各保护区社区共管试点的全面启动,社区共管因具备了上述完整的经济理论支撑而不断发展。但同时,也应该注意到社区共管过程的复杂性,其背后的运作仍然存在着许多未知的变量——不同的个案、社区、区域所具有的独特的地理环境、政治经济、社会脉络和文化背景。社区共管的理念可以涵盖或适应所有的情况是不切实际的,也是不可能的。所以,实施社区共管,“本土化”即是必然趋势。

结合我国目前森林资源社区共管的实践,尽管成绩喜人,但面临的“本土化”问题也不容忽视:协商中主体地位的不平等、社区分权的不充分;实施中双方的文化障碍、社区参与能力和认识能力的不足;评估中共管主体所求利益与共管实施目的偏差等都严重制约着社区共管的实践。

3.2 提高社区共管本土化中“耦合度”的相关建议

3.2.1 初始阶段 保障集体产权、强化政府能力。首先,明晰集体产权^[10],鼓励社区确定自己的公共资产,尤其是关乎社区整体利益的自然资产。只有在此基础上,委员会所制定的制度和规则才能比较符合客观规律并能为社区村民自觉遵守,才能类似于“明晰产权”的私有化,不但有助于克服公有地的悲剧问题,还可以解决私有化的规模经济问题,使森林资源得到有效保护。

其次,社区共管的产权安排决定共管活动涉及不同的利益相关群体,如何衔接这些群体之间的权利与义务成为至关重要的问题。地方政府一方面必须对选举它的当地人民负责,较多地考虑地方利益;另一方面,作为政府,有自己的施政目标,必须对国家有关政策和法律负责。所以,承担共管各方相互交流的任务,地方政府责无旁贷。

3.2.2 计划阶段 建立激励机制、改变管理体制。

首先,建立激励机制,鼓励村民参与。一直以来,政府习惯于按上级的工作安排行事,多数社区村民参与集体事务管理机会较少,即使对政府的工作安排有些想法,也无表达的意愿,参与意识不强。通过制定规章制度固然可能解决参与主体不全面的表面现象,但参与意识的提高,还是要让社区村民看到参与的实际效果,即看到公众意见对自然资源的规划、开发、利用和保护的实际影响,提高主人翁意识。或者通过一定的物质奖励,让提出合理化建议的社区村民能够看到参与的实惠。

其次,改变管理体制,加强管理能力。从保护区管理局的单一管理发展到现在的“共管”,对管理主体而言,这不仅是关于社区村民角色的一次转变,更是关于保护区管理局从体制到观念到形态的一场变革。一方面,在保护区的管理体制上,转变保护区管理局的职能,在原来单纯的巡山护山、监督执法的基础上增加了社区发展服务和社区山林管理。同时,为了增强社区与保护区管理部门之间的交流与了解,还需要在管理部门与社区之间建立定期的交流和互访制度,真正深入社区与不同村民座谈,了解收集村民对保护区管理的意见和建议。另一方面,在保护区的管理观念和形态上,增强保护区管理人员的现代意识,转变观念。通过举办培训班,选派人员参加相关研讨会等方式,提高保护区管理人员和基层护林员的业务素质,以实现保护区管理人员从“命令者”、“裁决者”到“协调者”、“共商者”的角色转变。

3.2.3 审批实施阶段 建立参与式动态监测评估系统。所谓参与式动态监测评估系统就是试图通过共管利益群体主体积极的、全面的介入政策制定,管理和利益分享等过程的一种方式方法。它需要利益相关群体共同讨论形成,包括为什么建立该系统,为了谁而建立,应该设立哪些监测评价指标,谁来实现整个过程,怎么实施等。尤其要考虑社区村民的看法以及他们对确定指标的建议,一定不能忽视社区村民的生计要求,如收入变化,利益损失;也不能忘记生态保护的目标,比如不同群体环境保护意识的变化,生态自身状况的变化等。通过最大限度的调动相关利益群体的积极性,监测评估者和被评估者

作为各方面的代表,相互间的角色互动可促进他们的自我认识、自我评估、加强他们的能力建设,从而也可共管的可持续性和可推广性奠定基础。

4 结语

社区共管作为一种新的自然资源管理模式,其理念正逐步被接受。但这样的模式如何推进,让社区参与行为不仅仅停留在项目催促的层面上才是共管可持续的首要问题。因此,强调社区参与保护,强调共管应成为政府、管理机构和社区村民共同的自然保护理念,不仅需要政策层面上探讨社区共管的机制问题,还需要积极探讨和开发社区共管的具体操作模式和手段。只有这样,才能在政府管理体系内建立起能够持续运作的社区共管机制,促进社区参与自然资源管理机制化的形成。本文只是试图从经济学角度对森林资源的社区共管的经济理论基础和它在本土化中的“耦合”问题进行了初步分析,关于森林资源社区共管模式的应用和推广还需要在以后的研究和具体的实践运用中得到不断丰富和完善。

参考文献:

- [1] G. 鲁宾逊,格雷戈里著. 森林资源经济学[M]. 许伍权译. 北京:中国林业出版社,1985,2-15.
- [2] 王文烂,张志辉. 森林资源的经济学属性与管理[J]. 林业经济问题研究,2005,25(2),82-86.
- [3] 左 停,苟天来. 社区为基础的自然资源管理(CBNRM)的国际进展研究综述[J]. 中国农业大学学报,2005,10(6):21-25.
- [4] 李小云,左 停,靳乐山. 共管:从冲突走向合作[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:7-24.
- [5] 卢现祥. 新制度经济学[M]. 武汉:武汉大学出版社,2004:123-137.
- [6] Kirsten E A 著. 集体森林管理体制的弊端[J]. 马焕成译. Ambio,1995,24(6):349-353.
- [7] Howell C I, Wilson A D. Sustainable forest management reporting in Australia[J]. Ecological Indicators,2008,8(2):123-130.
- [8] Marion C. The National Forests[J]. Science,1976(2):762-767.
- [9] Steven H M. Forest Management[J]. Nature,1952,172:370-370.
- [10] 沈月琴,刘德弟,徐秀英,等. 森林可持续经营的政策支持体系[M]. 北京:中国环境科学出版社,2004:51-75.