

勐腊林区农民参与森林管理探讨*

杨清¹, 陈进¹, 白智林¹, 邓晓保¹, 刘志秋¹, 陶永祥²

(1. 中国科学院西双版纳热带植物园, 云南 勐腊 666300; 2. 勐腊县林业局, 云南 勐腊 666300)

摘要: 勐腊县在 1980~1985 年实行农民参与式森林代管。代管期间, 全县乱砍滥伐、毁林开荒面积由 1978 年的 2 973.3 hm² 下降到 1985 年的 271.3 hm²; 森林火灾次数和受害面积降低, 分别是实行代管前的 11.9% 和 39.4%。农民的造林积极性提高, 造林面积年平均为 1 110.7 hm², 是代管前的 2.72 倍, 集体或农户造林面积占 96.3%; 妇女从事林业生产活动时间增加, 由 1980 年每人的 40 天增加到 1985 年的 100 天。农户采集和销售的非木质林产品数量增加, 1984 年全县干竹笋采集量为 86t, 分别是 1978 年的 3.55 倍和 1988 年的 1.72 倍, 全县收购的紫胶、竹笋、木耳和藤篾分别是代管前的 1.86、2.67、2.21 和 2.85 倍; 销售森林产品和代管森林所获得的收入由 1980 年的 110 元增加到 1985 年的 320 元, 提高 291%。说明农民参与森林管理有利于森林资源的保护和农村经济的发展。以此对勐腊县森林管理实行农民代管的原因、方法及存在问题进行了总结。

关键词: 参与式; 森林管理; 效果

中图分类号: S 750 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-3353 (2001) 04-0068-05

勐腊县是中国云南省最南端的一个边境县, 隶属西双版纳傣族自治州, 东部和南部与老挝接壤, 西边与缅甸隔江相望, 国境线长 740.8 km。县辖 5 镇 8 乡, 有 70 个行政村, 544 个自然村, 全县 17.87 万人, 人口密度 28 人/km²。建国初期全县森林面积 40 万 hm², 森林覆盖率达 60%, 1956 年后随着大规模的经济建设, 森林资源被广泛开发利用。

1959 年, 勐腊县建立了面积 13.37 万 hm² 的自然保护区, 但对自然保护区以外的国有林的管理不善, 重视不够, 乱砍滥伐严重, 采伐过量, 使茂密的森林遭到严重的破坏, 森林面积大量减少、森林覆盖率急剧下降。至 1973 年, 森林减少 10.67 万 hm², 覆盖率下降为 42.6%。1980~1988 年, 当地政府及林业部门采取措施, 在林业“三定”工作的基础上, 以林区农户代管森林的方式进行资源管理。

依村、依户代管森林, 把林区村民的责、权、利同森林的管理结合起来。调动村民参与森林管理的积极性, 使森林得到了有效的保护, 森林面积、覆盖率增加, 至 1988 年森林覆盖率回升到 46.9%。现对 1980~1985 年勐腊县实行农民参与管理森林

的方法及其效果进行研究, 通过总结其成功经验及发现存在问题, 为我国制定森林资源保护措施和有关政策、法规提供参考。

1 村民参与森林管理的原因及方法

在实行农户代管森林以前, 生活在林区内和附近的村民采伐自用材、薪材、放牧、狩猎和刀耕火种, 同时, 许多“外来农民”也擅自进入林区, 开垦土地, 造成森林资源的破坏和浪费, 森林面积急剧下降, 生物多样性及其生态环境遭到严重破坏。最初, 政府对林区的村民采取罚款和法制性的强制手段。由于所采取的措施没有考虑到林区村民的社会经济状况、生活习惯以及“外来农民”擅自占用国有林现象的社会、经济原因, 因而解决不了实际问题。有关部门逐渐认识到, 不应把林区的农民看成是发展和保护森林资源的手, 而应把他们当作合作伙伴。通过鼓励和动员林区的农民参与森林资源的管理和保护, 并在保护和管理森林资源活动中考虑到当地农民的需求, 让他们从中获得利益和发展的机会, 使他们成为森林资源保护和管理的生力军。

* 收稿日期: 2001-03-21

第一作者简介: 杨清 (1969-), 重庆市人, 男, 助理研究员, 主要从事保护生物学方面的研究。

1980 年，勐腊县林业局在稳定山权，划定自留山，确定林业生产责任制的林业“三定”政策出台实施的同时，将林区村民的责、权、利同国有林、自然保护区的管理结合起来，将一部分国有林和自然保护区交给群众代管。

村民参与森林管理实行就地代管，即有林区附近的生产队或农户代管，一般一户代管几十公顷，订立生产责任制合同，按合同的要求对森林进行管理，林业站负责伐区与造林更新设计和生产技术指导，各行政村配有专职护林员和林业员，负责组织和指导面上的日常管理工作，每个月由林业站派人检查代管户的合同执行情况，按代管的好坏分等级付给报酬。要求代管的国有林内做到三无（无毁林开荒、垦殖，无乱砍滥伐，无森林火灾），只要生产队或农户在其代管的林内做到“三无”，当年即可得到每公顷 1.5 元的代管费。同时农户可在代管林内采集林副产品，如蔬菜、野果、中药材等；在林业部门划定的区域内可种植砂仁、茶叶、省藤和放养紫胶等，其收入完全归己有；代管户还可优先承包代管林中的道路修复和木材采伐。对于“外来人员”的代管户，还划一定面积的林区土地作为他们的基本生活用地，解决他们的粮食问题，允许他们在林区周围居住，要求他们对森林产品的多种利用必须符合国家的规定。

其代管模式有两种：即农户代管责任制和生产队代管责任制。为使林业生产责任制有关的政策得以贯彻落实，各乡、行政村在乡规民约中制定了相应的条款，保护代管户的合法权益，有针对性地强调了未经代管户许可，其他人不得在其代管的森林内放牧、采集和种植其他经济植物等新规定。1980~1985 年代管的森林面积 51 378hm²，其中，国有林面积 15 351hm²，自然保护区 36 027hm²。由生产队代管 41 562hm²，农户代管 9 816hm²。后来，生产队代管的森林也逐渐分解到农户进行代管，直到 1986 年森林代管方式取消。

2 村民参与森林管理的效果

2.1 增加了林业生产活动时间及收入

在勐腊县的国有林和自然保护区内食用的木本蔬菜种类有 76 种，药用植物 782 种，竹类和编织

藤类植物约 25 种，分布较广的芳香油植物 62 种，纤维植物约 90 种，含鞣质 7% 以上的鞣料植物 60 余种，野生水果 40 种，野生花卉约 94 种，淀粉植物 39 种，树脂和树胶植物 32 种，野生油料植物（包括食用油和工业用油）含油量在 10% 以上的共计 136 种，丰富的非木质森林产品为当地村民提供了充足的采集资源。由于已明确规定代管户可在代管林内采集一些非木质森林产品，和种植一些经济作物，自农户承担了森林的管理责任后，农户特别是妇女的积极性被充分调动起来，她们成为采集非木质森林产品和管护代管林的主要力量。勐腊县统计资料表明，农户在代管期间采集和销售林产品的数量增加。

1984 年全县生产干竹笋达 8t，分别是 1978 年的 3.55 倍和 1988 年的 1.72 倍；收购的紫胶、竹笋、木耳和藤蔑分别是代管前的 1.86、2.67、2.21 和 2.85 倍（见表 1）。据抽样调查，妇女从事林业生产活动时间由 1980 年的每人 40 天增加到 1985 年的 100 天左右，是代管前的 2.5 倍。农户从销售森林产品和代管森林中获得的收入也比代管前提高，由 1980 年的 110 元增加到 1985 年的 320 元，增加了 291%。

表 1 勐腊县收购林副产品统计

Tab. 1 Statistics of purchasing non-forest products of Mengla county in year 1974 to 1985 t

时间	紫胶	干竹笋	木耳	藤蔑
1974~ 1981	76	232	197	337
1982~ 1985	141	621	394	961

2.2 乱砍滥伐及毁林开荒得到有效控制

由于森林管护的好坏直接关系到代管户或生产队的收入，使这些代管森林的生产队或农户不再到林区砍伐树木和毁林开荒，并自觉巡山护林，一旦发现毁林开荒、乱砍滥伐、火灾、病虫害，及时向各级护林组织汇报，并采取相应措施进行制止或防治，从而使乱砍滥伐、毁林开荒的次数和面积大幅度下降。1962~1978 年，全县毁林面积为 2 666.7 hm² 以上，自从 1981 年实行村民参与森林管理以后，毁林开荒的面积逐渐减少，由 1978 年的 2 973.3hm² 下降到 1985 年的 271.3hm²（见图 1）。

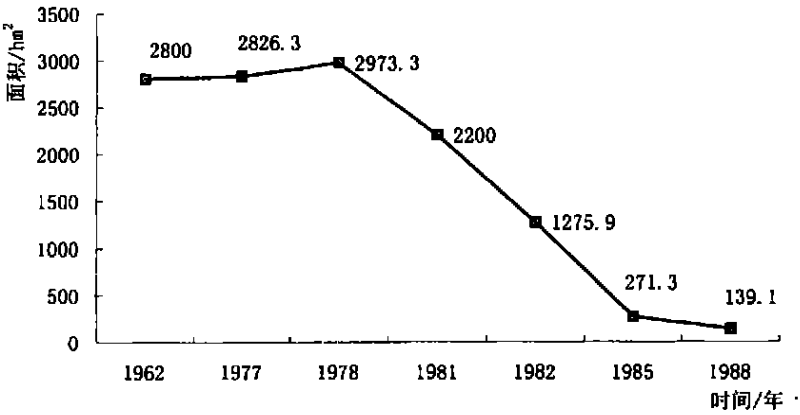


图 1 勐腊县毁林开荒面积变化

Fig. 1 Change of shifting cultivation area of Mengla county

2.3 为农村剩余劳动力提供了就业门路

因管护森林和一些林业生产活动不要求有熟练技术，老人、小孩都可承担，因此森林代管的实施和森林产品的采集消化吸收了大量的农村剩余劳动力和闲散劳动力，从而实现了农村剩余劳动力的内部转移和充分利用，为农村剩余劳动力转移提供就业门路。

2.4 促进了林区荒山绿化和退耕还林

代管林内的木材被采伐后，代管户能及时进行

封山育林，精心抚育幼林，使代管林早日恢复得以利用。此外，勐腊县还确定了山林权属和“谁造谁有”的政策，极大地调动了林区村民的造林积极性，当时承包到户的低产轮耕地，现已全部停耕育林，使勐腊县的造林面积逐年增加，1982~ 1985 期间造林面积的年平均值达 1 110.7hm²，是 1974~ 1981 年期间的 2.72 倍，并且主要是集体或农户造林，其造林面积占整个造林的 96.3%（见表 2）。

表 2 勐腊县植树造林统计

Tab. 2 Afforestation area statistics of Mengla county in year 1974 to 1988

hm²

时 间	造林面积	集体或农户造林				
		合计	用材林	经济林	薪炭林	其他林
1974~ 1981	409. 1	368. 4	68. 3	193. 3	49. 9	56. 9
1982~ 1985	1 110. 7	1 069. 5	10. 7	894. 8	113. 9	50. 1
1986~ 1988	2 328. 3	1 931. 9	16. 4	1 754. 6	160. 9	0

2.5 代管户护林防火积极性较高且森林火灾减少

在森林代管的前期（1981~ 1983 年），因森林火灾的预防和扑救工作与代管户没有明确的责任关系，使这些代管户对护林防火的积极性不是太高，导致森林防火的效果较差，火灾的发生次数和受害面积与 1981 年前一样，甚至在 1983 年出现火灾受害面积创历史之最，达 4 104hm²（见图 2）。在森林代管期间，林业部门把护林防火和代管户的经济利益挂钩，使村民们自觉地重视护林防火工作，全县共建立护林防火指挥机构 14 个，护林防火小组 730

个，成员 2 232 人。

1984~ 1985 年森林火灾次数和受灾面积明显比 1983 年前减少，其年均值为 6 次和 346.7hm²（见图 2），分别为 1974~ 1983 年平均数的 11.9% 和 39.4%。但从 1986 年后，农民参与管理森林的方式取消，森林火灾次数和受害面积又突然上升，且变化不定，1986~ 1988 年火灾次数及受害面积的年均值分别为 9.7 次和 600hm²，是 1984~ 1985 年的 1.6 倍和 1.7 倍。这说明农户参与森林代管对护林防火的作用是比较突出的。

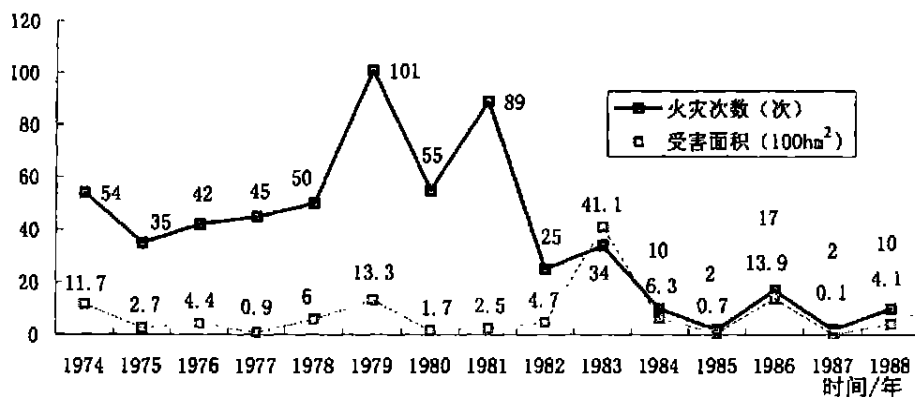


图 2 勐腊县 1974~1988 年森林火灾次数和受害面积变化

Fig 2 Forest fire and damage area of Mengla county in year 1974 to 1988

3 存在的问题

3.1 忽视对用材林的营造和培育

虽然,在森林代管期间,农户的造林积极性有所提高,造林面积也逐年增加,其造林面积是整个勐腊县的 96.3%。但营造用材林的面积却下降,其代管期间营造用材林面积年均值只有 10.7hm^2 ,分别为 1974~1981 年 15.7% 和 1986~1988 年期间的 65.4%。其原因主要是农户对采伐自留山的木材没有直接对外销售的权利,只能销售给指定的木材经营企业,其收购价格与市场价格悬殊较大。而营造经济林如橡胶、果树等,其收入全部归已有,营造薪炭林自己可砍伐作薪材,因此,农户营造用材林的积极性较低。要改变这种状况,需要考虑给予农户适当的销售木材的权利,同时应考虑让代管户参与国有林木材销售收入中的利益分配,才能调动代管户培育林木和农户的营造用材林的积极性。

3.2 农户代管费难兑现,严重影响了积极性

农户参与森林管理的主要动力之一是增加收入。他们靠采集的饲料、薪材、药材、竹笋、木耳等森林产品出售可获得一定的收入,同时还可获得可观的森林代管费。由于县林业局没有固定的经费来源支付森林代管费,使部分农户的森林代管费得不到兑现,仅 1985 年,拖欠农户的森林代管费达 5 万余元,占全县森林代管费 7.7 万元的 64.9%,这严重的影响了森林代管户的积极性,部分农户对代管森林采取不管理的态度,有的甚至采取报复行为。1986 年森林火灾次数和受害面积突然升高,

也许与此有关。因此,在以后进行的国有林和自然保护区的保护过程中,不能给老百姓打白条或代管费不兑现。否则,一旦我们失去生活在国有林和自然保护区周围农户的信任和支持,这对森林和生态环境的保护是极为不利的。

3.3 农户参与森林经营的程度不够

虽然,农户可在代管林内采集一些森林产品,有的还可在其林下种植一些经济作物,但由于森林代管是短期的,代管户担心种植后自己得不到收益,以至极少有农户在代管林内种植经济作物。同时,代管林内的木材,农户没有任何权利进行采集和销售。由此可看出勐腊县森林代管,农户只参与了森林的保护工作,并没有参与经营,他们没有经营决策权,森林产品利用也是在林业部门控制下的有限利用。由于人口的增长,必定会增大森林产品的需求,对森林的压力日益增加。只有让农户更多地参与森林经营决策及营林活动,考虑农户的多种需求,包括草、薪材、建房用材、农具用材、树木饲料和所有非木质林产品等的经营权,才能提高他们保护森林的积极性。

4 结语

在 90 年代期间许多国家如印度、菲律宾、印度尼西亚、孟加拉国、玻利维亚、斯里兰卡等国家(地区)做过尝试,其结果都认为此种管理模式对促进林区荒山绿化和退耕还林,为农村剩余劳动力提供就业门路,提高当地农民的经济收入,提高农民对生态环境的保护意识,保护森林资源和生态环境等方面具有积极的作用。目前在我国很多地区建

立自然保护区和实施“天保工程”，并颁布相应地保护条例、法律（规），这无疑对保护我国的生态环境和自然资源有促进作用。在进行自然保护区和天然林保护过程中，若没有当地农民的参与和支持，不利于自然保护区和天然林的保护，甚至会使林业管理部门与当地农民产生矛盾。因此，政府和林业管理部门应制定一些管理措施，充分调动农民积极性，鼓励农民参与森林的管理，让农民更多地参与森林经营决策及营林活动，考虑农户的多种需求，包括草、薪材、建房用材、农具用材、树木饲料和所有非木质林产品等，从而改变目前“强迫我保护”为“我自愿保护”的现状，使生态环境和自然资源得到有效保护和持续的发展。

参考文献:

- [1] 许又凯, 许再富, 等. 西双版纳的木本蔬菜. 热带植物研究论文报告集 (四) [C]. 昆明: 云南大学出版社, 1996. 110~ 114
- [2] 徐永椿, 姜汉桥. 西双版纳自然保护区综合考察报告集 [C]. 昆明: 云南科技出版社, 1987. 10~ 11
- [3] S. Rajendran. 印度泰米尔纳德帮群众参与社会林业存在的问题及前景 [J]. *Indian Forester*, 1994 (7): 630~ 635
- [4] Shahbaz Ahman. 印度南钦德瓦拉林区的公众参与及乡村发展 [J]. *Indian Forester*, 1994 (7): 611~ 614
- [5] Gautam Dey. 印度妇女参与参与型森林管理的前景 [J]. *Indian Forester*, 1997, 123 (6) . 494~ 498
- [6] 刘 丹. 妇女参与村社林业——尼泊尔—澳大利亚社会林业合作项目的经验 [J]. *林业与社会*, 1995 (5) 44~ 45
- [7] 陈 方. 菲律宾的社会林业 [J]. *林业与社会*, 1998 (1): 17~ 19
- [8] 赵丹宁. 森林经营与农民参与——布格露露村社林业策略 [J]. *林业与社会*, 1995 (3): 46~ 47
- [9] Rasalba Hidalgo, Trond Norheim. Experience of Women Participate in afforestation in Bolivia [J]. *Forests, Trees and People Newsletter*, 1992 (15): 41~ 44
- [10] P. E. Wynter. Village Participate in management of natural resource [J]. *Unasylya*, 1993 (44) : 23~ 28

Forest Management of Mengla Forest Region with the Participation of Local People

YANG Qing¹, CHEN Jin¹, BAI Zhi-lin¹, DENG Xiao-bao¹, LIU Zhi-qiu¹, TAO Yong-xiang²

(1. Xishuangbanna Tropical Botanical Garden, Chinese Academy of Sciences, Mengla Yunnan 666300, China;

2. Forestry Bureau of Mengla County, Mengla Yunnan 666300, China;

Abstract: Forest management of Mengla county was conducted by local people from year 1980 to 1985. The results of study on relevant investigation and statistic data collected implied that local people's participation in forest management was benefit for forest protection and rural economic development. During this period when the forest resources were managed by local people, the forest area encountering logging, cutting down trees for the purpose of opening up farmland decreased from 2 973.3 hm² of year 1978 to 271.3 hm² of year 1985. The occurring times of forest fire and it's damaged area were 11.9% and 39.4% of that without the participation of local people. The mass's enthusiasm in planting trees was inspired. Annual reforestation area with the participation of local people was 1 110.7hm², 2.72 times of that without the participation of local people. Women engaged themselves in forestry activity 100 days in year 1985, whereas 40 days in year 1980. Besides, the amount of non-forest products, e.g. bamboo shoot, lac, agaric and rattan, etc. collected and sold by households increased. Income per household gained from selling non-forest products and participating in forest management increased from 110 yuan in year 1980 to 320 yuan in year 1985. The background of conducting participatory forest management in Mengla county, management ways, and existing issues were also summarized.

Key words: participatory, forest management, effect