

# 国外以社区为基础的自然资源管理进展

刘刚<sup>1</sup>, 孔继君<sup>2</sup>, 韩斌<sup>3,4</sup>, 巩合德<sup>3,4</sup>, 类廷宝<sup>4</sup>

(1.云南警官学院, 云南昆明 650223; 2.云南省林业科学院, 云南昆明 650204;  
3.中国科学院研究生院, 北京 100049; 4.中科院西双版纳热带植物园昆明分部, 昆明 650223)

**摘要:** 社区自然资源管理作为一种将自然资源的可持续利用与社区居民的经济及福利水平提高相结合的管理方式得到了很多国家的重视, 特别是发展中国家, 在实践中也摸索出一些经验教训。介绍了国外一些国家以社区为基础的自然资源管理实例, 并分析了目前面临的主要问题。

**关键词:** 社区; 自然资源; 资源管理

**中图分类号:** F062.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-874X(2011)01-0254-02

由于不断开发和利用, 自然资源(土地、森林、草场、水等)逐渐趋于短缺, 而与之相关的生态环境在不同地区都有不同程度的恶化。为了保持经济和社会可持续发展, 如何对自然资源合理利用和有效管理, 日益得到人们的重视, 同时也逐渐成为“社区”管理的内容。

近年来, 国内外学者由对原来的传统资源管理研究逐步发展到目前以社区为基础的资源管理研究, 对以社区为基础的资源管理探讨始于 20 世纪 80 年代中后期, 到了 90 年代日趋成熟, 以社区为基础的自然资源管理逐步引起全球特别是落后的发展中国家的关注, 并在很多国家进行了大量实例研究和推广。例如印度对社区资源管理中的性别和公平性颇为关注; 坦桑尼亚森林的社区经营指出“以社区为基础并不等同于社区参与”。危地马拉社区资源管理认为“以社区为基础的森林经营是可以获得收益的”<sup>[1-3]</sup>。

## 1 以社区为基础的自然资源管理概念

以社区为基础的资源管理 (Community Based Natural Resources Management, CBNRM) 是指以管理主体的当地社区村民能力的培养和资源管理机制的建立为主的资源持续利用与管理的综合。社区自然资源管理认为: 当地居民对持续资源的利用比政府的或距离远的组织更支持; 当地社区居民更深刻地认识到了当地生态过程和实践的错综复杂性; 以及他们更有可能通过地方的或“传统”的方法形式来有效地管理资源<sup>[4-5]</sup>。

以社区为基础的资源管理, 是以社区村民为主体的所有利益相关者, 经协商结成的一致的组织, 按照达成的协议, 对社区内自然资源进行有效保护、合理利用、利益共享、风险共担的管理<sup>[4-5]</sup>。

## 2 社区自然资源管理开展实例

### 2.1 印度

社会林业最早出现在 1976 年的印度, 其宗旨是鼓励那些依靠薪材和其他林产品满足自身所需的人们造林, 以减轻“生产林”(Production forestry) 的负担。社会林业主要采用政府在村民或者社区所有的土地上造林, 政府部门控制着林业生产投入、技术和所有林业生产活动, 造林以种植园的形式为主。

1988 年以后, 印度政府开始推行联合森林管理 (Joint forest management) 项目, 并把它作为社区林业的主要形式之一, 从而社会林业开始向社区林业过渡。这种过渡的动因是: (1) 村民或者社区的土地退化严重; (2) 村民或者社区的土地

分散, 社会林业项目政府投入水平较高, 难以承受, 政府管理森林资源困难; (3) 社区居民参与机会少或者根本不参与, 社区村民委员会无力管理森林资源, 在某种程度上制约了社会林业项目的成功; (4) 树种选择没有做到适地适树, 与当地自然生态环境与经营习惯相违背; (5) 8~10 年后才有一次性收益, 社区居民不能采集非木材林产品, 尤其是薪柴。

联合森林管理的主要特点是社区居民参与政府所有的林地经营管理与决策, 造林方式采取天然更新的方式, 而不是采取种植园的方式。社区居民参与决策和森林资源利益分享(社区居民可以分享 25%~50% 的木材销售收入和全部非木材林产品)。

联合森林管理开始于 1988 年, 此后, 联合森林管理在印度广为推行。但联合森林管理目前也面临着一系列制约因素, 主要有产权不清, 难以给予明确法律规定; 非木材林产品问题分配机制不明确; 缺少政治上的支持, 技术人员严重不足, 技术推广不足等。

### 2.2 印尼

在印尼, 森林常常是具有不同政治权利的社会角色之间相互冲突的场所, 尤其是像森林资源十分丰富且极具商业价值的地区。直到 1998 年苏哈托下台后, 这个高度集权的国家才开始放弃对自然资源的控制。印尼以集权统治著称, 对自然资源实行掠夺性开发, 并通过国家法律和政策对以森林为生的社区实行种种限制。

1999 年 5 月, 印尼政府通过了分权管理法, 即关于地方管理的第 22 号法令和关于政府间财政平衡的第 25 号法令。这两个法令的精神实质在许多方面是直接针对传统的中央集权管理的。印尼的分权管理是确保拥有自然资源的地区对取得资源收益的政治反应, 并设想地方自治将有助于持续的、民主化的自然资源管理, 同时, 有利于地方经济。

印尼对自然资源的管理制度和政策的变革为森林实行政府和社区共同管理带来了难得的可能性和挑战, 该管理体制试图把森林管理权转交给当地的社区, 解决村民与其他角色之间的争端, 以改善当地的生活水平和森林状况。承认传统的森林管理权的新森林法和最近实行的政治和经济上的分权管理法展示了对森林资源进行申辩、协商、处置和管理的新的政治前景。

虽然印尼的分权管理法已在 1999 年 5 月获得通过, 但是执行缓慢, 实施规则含糊不清。尽管分权管理似乎为社区提供了机会, 但是公司在这个转变时期也获得了机会。此外, 由于村民和公司间在历史上政治权力的不平衡, 如果地方自治法不能将当地人的权力问题阐述清楚, 即关于各社会角色在自然资源管理中的权力和义务, 那么, 地方自治将很可能有利于公司和表面上代表社区的地方精英, 而不是真正的地

收稿日期: 2010-05-20

作者简介: 刘刚(1974-), 男, 讲师, E-mail: liugangjxy@163.com

方社区。

### 2.3 泰国

1997年,泰国宪法赋予社区参与自然资源管理、保护和开发的权利,然而,有关资源管理的立法体系并没有到位。10多年以来,作为资源管理立法基础的“社区林业法”草案中的内容仍然在争论之中。全国共有1 000多个社区管理着社区森林,数千个社区参与森林的保护。在“社区林业法”草案中,应该承认社区对附近森林的采伐权利。从目前的情况来看,社区参与自然资源管理争议主要集中在以下3个方面:

(1)居住和依赖湿地资源的社区情况。这些社区对湿地资源是否有相同的权利,湿地社区是否对村庄土地进行划界,以及是否制订社区湿地资源管理章程?

(2)社区基本的法定权利同保护区的关系如何?“社区林业法”不是孤立的,确保生物多样性的完整应该是社区利用自然资源的前提。

(3)社区同国家社区林业委员会、国家湿地管理委员会的关系,以及这些机构同其他资源管理机构的关系。

### 2.4 非洲野生动物资源管理

**2.4.1 纳米比亚** 1967年,纳米比亚将野生动物的财产权和占有权转移给了私有土地主。从那里开始,对野生动物和自然产品的贸易就合法化了。对野生动物利用的方式被分为非消耗性的利用和消耗性的利用加以不同程度的管理,前者包括摄影旅游和活体动物交易,后者指为生存目的和竞技娱乐性的捕猎和剔除性的猎杀。这些措施的实行使纳米比亚的野生动物管理状况得到根本性改观。农民们出于维持未来收入稳定的目的而致力于保持野生动物的种群数量。从合法的交易和其他经济活动(如摄影旅游)中取得的收益使人们减少了牧牛和牧羊的数量,或者完全放弃了家畜的饲养。野生动物与家畜共用牧场也普遍起来。

在可持续的野生动物管理模式下,成批射杀、陷阱和毒杀的掠夺性行为被有效制止了。自然保护区取代了原来的农场围栏,越来越多的原农场地多多少少地具有了自然保护区的性质。栖居地的扩大和生存环境的相对安全对野生动物的维持和扩散起到了积极的作用,实行可持续的野生生物管理模式以来,野生动物的种群数量增加了70%,目前,已有90%的野生动物生活在私人的农业领地上。

**2.4.2 赞比亚** 赞比亚实行统一资源发展计划,就是给予那里土著居民的野生动物占有权,当地居民通过选举产生了野生动物管理委员会,由这个委员会来决定对社区土地和野生动物的利用方式(如决定什么样的行为是被允许的),以及所得到的收入如何分配与使用。

管理委员会的存在使得保护区周围的社区土地形成了一条“缓冲地带”,有效地减少了人类行为对群落生境的群响。当地社区的居民从对野生生物的管理中获得了利益,改善了社区条件;而偷猎现象也被有效地禁止了。

今天,在纳米比亚、赞比亚、坦桑尼亚和津巴布韦,以及南部非洲的广大地区,一种新的物种资源保护机制正在逐渐形成。采用这种机制的野生生物管理模式与当地社区经济发展的关系不再是对抗性的,在这种模式下,野生动物被视为一种因有利可图而值得保护的资源。

### 2.5 坦桑尼亚

坦桑尼亚对社区成功进行CBNRM实践的经验可概括为以下3方面。

在自然资源管理方面,认为获取成功的主要条件有:社区愿意采用此方法;社区对资源有所有权;对影响资源再生

的决策由社区来决定;社区有有效的方法和技术来确保资源恢复;社区有自己的规章制度,并且能够有效地为资源的可持续服务;中央政府可以经常为社区行政区提供监管信息;政府机构一直为社区提供支持<sup>[6]</sup>。

在经济方面,所需的条件为:从CBNRM中获得的收益可以改变社区行为,可以改善社会服务;CBNRM的实施要增强社会整合度;在初始限制采伐量时,用CBNRM的收益先满足社区成员的最初期望。

在治理方面,获取成功的条件为:要有规范和民众积极参与的村民集会;做决策时要依靠村民;财务等村治要透明。

## 3 社区资源管理面临的挑战

目前CBNRM面临的挑战主要包括:分权困难;社区缺乏足够的财政支持;如何安排资源权属;社区能力不足以及社区的能力如何建设;如何确保那些既缺乏能力又缺乏参与想法的人参与发展过程。

### 3.1 分权仍然是将来要面临的一大挑战

一方面是社区缺乏获得经营管理权的条件,比如说:项目实施开始,缺乏实施项目的人员编制、管理能力和足够的资金,缺乏上一级政府的支持,缺乏一定的法律支持;当地缺乏参与政治活动的途径,缺乏环境保护技术知识;民众参与管理易受当地精英的影响。另一方面,政府不承认社区拥有权属或者想争取更多的利益也是影响分权的因素。

### 3.2 社区缺乏足够的财力支持也是对CBNRM的挑战

如在泰国,许多渔业管理的成本高于传统的方式,需要适当的扶助,否则就难以成功;在坦桑尼亚,中央政府不愿意下放权力,因为财政分权意味着中央将失去大部分权力,这对社区来说,他们也因此缺乏资金支持。

### 3.3 如何安排资源权属也是目前面临的一大挑战

所有权问题是过去20年内许多发展活动不可持续的原因,关注资源权属配置的具体问题也是研究者们关注的一个重点。

### 3.4 社区能力不足以及其建设也是实施CBNRM所面临的挑战

在那些管理能力很弱的地方,还需要额外的成本来加强其管理能力,另外,尚没有一个强有力的机构花大量时间来发展当地的组织并提升当地的组织能力。

管理人员的流失对CBNRM的实施也有不良影响,再加上没有培养后备人才的管理机制,致使有管理经验的人离开后,组织的能力建设又得从零开始。如何确保那些既缺乏能力又缺乏积极性的人参与进来是目前存在的挑战。虽然妇女们希望发展她们愿意做的项目,但是许多地方的妇女经常被边缘化,在一些发展项目中并没有重视这点;社区中的强者也容易主导村中的权力和利益,男性经常操控管理委员会,即使支助者和政府给予压力,妇女的参与也仅是形式,边缘群体的作用也很难体现。

#### 参考文献:

- [1] 吉智芳.浅谈社区资源的开发共享[J].科技咨询导报,2007(5):35-36.
- [2] 鸿鸣.浅谈社区资源共享[J].中国社会工作,1996(5):70-71.
- [3] 李力,张国桐.浅析城市社区资源的整合[J].理论界,2007(8):76-78.
- [4] 李世红.浅析社区资源的整合[J].科技情报开发与经济,2006,16(3):102-104.
- [5] 方俊.社区管理研究综述[J].江西行政学院学报,2003,5(1):76-80.
- [6] 邱柏生.论社区资源类型及其整合方式[J].探索与争鸣,2006(6):33-35.