



联合国森林论坛

第九届会议

2011年1月24日至2月4日，纽约

临时议程* 项目 5(a)

森林造福人民、改善民生和消除贫穷

社区森林管理

秘书长的报告

摘要

社区森林管理今天正处在一个十字路口。在过去三十年间，社区森林管理作为一个概念已逐步扩展到包括发达国家和发展中国家在内的世界各地，但它的成功在人们眼中往往被打折扣，部分原因是其执行过程中所涉及的复杂性经常被低估。然而，在过去三十年里，由于在全球范围内分享知识，我们获得了宝贵经验，从中可以吸取教训，确保以最有效的方式实现社区森林管理。消除与木材行业的分歧、支付生态系统服务费用、减少毁林和森林退化造成的排放及保护森林、恢复森林景观以及日益重视森林筹资等新出现的机遇可以为这一概念注入新的生命。因此，社区森林管理仍将是实施可持续森林管理最为重要的手段之一。

* E/CN.18/2011/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 社区森林管理：概述	3
三. 三十年的经历	4
四. 目前的趋势：社区森林管理对农村发展的作用	6
A. 妇女和青年对森林的依赖	7
B. 社区森林管理和农业	9
C. 社区森林管理的经济回报	9
五. 学到的经验教训	12
六. 新出现的问题和讨论要点	14
A. 社区、公司和木材生产	14
B. 支付环境服务的费用，气候变化和 REDD-plus	15
C. 恢复森林景观	16
D. 森林筹资	17
七. 结论	17

一. 引言

1. 社区森林管理无疑是可持续森林管理的基石。与某些没有事实根据的观点相反，有森林的地方就有人，人一直并将继续是森林的主要利益攸关方。通过社区森林管理将这些社区纳入森林管理大大有助于改善当地生计和农村发展，并确保环境的可持续性。

2. 然而，在世界各地开展社区森林管理活动三十年后，人们对这些举措的价值以及成功之处仍不清楚，也说不清在未来需要以何种手段改善社区森林管理。本报告分析今天与社区森林管理有关的关键问题。报告特别强调森林对地方社区的重要性，借鉴过去的经验来分析教训，并重点讨论新出现的机会，以便在不久的将来促进社区森林管理。

3. 本报告是一份背景文件，其宗旨是促进联合国森林论坛第九届会议有关“森林造福人民、改善民生和消除贫穷”主题的讨论。

二. 社区森林管理：概述

4. 现在，在所有大陆以及发展中国家和发达国家，所有与可持续森林管理相关的人都熟悉社区森林管理的概念。近几十年来，这一概念在利益攸关方中日益深入人心，使它得以体现在几乎所有主要的森林部门法律改革之中。

5. 然而，也有人社区森林管理持怀疑态度，部分原因是这一概念使人感到迷惑，尤其是因为，这一概念使用了太多的用语。在不同的国家中，它可能被称作参与性、共同或协同森林管理、社会林业、社区林业或森林共同管理。然而，这些说法反映的往往是各国喜好的表达方式，而非这个概念付诸实践方式的实质差异。在本报告中，社区森林管理将被广泛定义为由当地人民或与当地人民一道对林地和森林资源进行的商业或非商业用途管理。它的特点是：(a) 当地人民个人或集体使用森林，进行消费和销售；及(b) 由社区管理森林，也就是说，由一群当地人民牵头的合作企业管理，他们独立或在外部支持下管理森林，生产用于消费和销售的资源。社区森林管理从一开始就具有双重目标：促进保护现有森林和改善农村生计。

6. 社区森林管理虽然看似简单，实际上包括了地方社区不同程度地以不同方式在决策过程不同阶段参与的各种形式的森林管理。为了理清社区森林管理和全社区参与的经验，诺贝尔奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)率先在这个问题上发起了一整套研究，并与阿伦·阿格拉瓦尔(Arun Agrawal)一道列举了地方社区在自然资源管理方面的五种不同权利：¹

¹ A. Agrawal 和 E. Ostrom (2001), 《Collective action, property rights and devolution of forest and protected area management》, 载于 R. Meinzen-Dick, A. Knox 和 M. Di Gregorio, 《Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy》, 德国, 费尔达费伊, 德国国际发展基金会/营养和农业中央办公室。

(a) 通行：有权进入一个划定的区域并“享受非消减福利”（如徒步旅行、利用该区域作为穿行捷径）；

(b) 取用：提取资源和产品的权利（如砍柴、采集树叶）；

(c) 管理：管理资源的取用并以有益方式改变该区域的权利（如设置木材和树叶采集的限制、植树或疏伐）；

(d) 排斥：有权决定谁可以进入并使用森林，包括这些权利的转让方式；

(e) 异化：有权通过出售或出租转移管理和排斥的权利。

7. 这一分类没有等级之分，以五个变量为基础，提供了多种组合，这就是世界各地何以有这么多社区森林管理方式的原因。因此，社区森林管理方式因具体环境和内容而异。例如，某些安排可能给予特定用户通行和取用权利，同时保持政府对其他功能的控制。

8. 莎莉·让雷诺(Sally Jeanrenaud)²介绍了这方面的一个例子，描述了在葡萄牙名为“baldios”的一些森林社区公共用地。葡萄牙现代农业导致这些社区放弃了与“baldios”相关的许多传统价值观，但在1976年政府批准了一部法律，旨在将这些公共用地归还原来的居民。Baldios由公地使用者大会选出的五名成员组成理事会管理。但是，随着家庭直接参与农业的情形减少，许多理事会被解散。到2000年，仅存130个类似理事会。为适应这些变化的条件发生了一个有趣的转折，现在管理baldios的社区组织拍卖，以便与特许权持有人、木材行业和葡萄牙森林服务机构谈判。他们以可持续方式开采森林产品，获得的利益被用来造福社区，因此，这说明阿格拉瓦尔和奥斯特罗姆的第五变量（异化）能够改变，以适应不断变化的情况，而实际管理权则仍然掌握在社区手中。

9. 总之，这种分类表明，成功的社区森林管理没有一成不变的秘诀。相反，可以根据不同的情况，特别是与森林有关的利益攸关方的不同成份，对不同背景采用不同类型的社区森林管理方式，这同样可以促进发达国家或发展中国家的可持续森林管理，包括农村发展。

三. 三十年的经历

10. 鉴于已在世界各地实施的社区森林管理方法存在很大差异，已在全球一级从各种经验中汲取若干教训。本节叙述社区森林管理过去三十年的简短历史，重点介绍这一概念在国际上的演变，并讨论这种丰富经历所反映的各项突出问题。

11. 上文定义的社区森林管理自古以来一直存在。各个社区一直在管理其所在或邻近的森林。在世界各地无数地方，地方知识、传统、民间传说和有文字记载的历史（如果存在的话）都证实了地方社区和森林之间的密切关系。但是，在过去的两

² S. Jeanrenaud (2001), 《Communities and Forest Management in Western Europe: a Regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management》，瑞士，格兰德，世界保护联盟。

个世纪里，新的行为者、特别是国家和大规模私营部门不断增长和出现，导致森林管理方面出现巨大变化，森林管理已被这些新的利益攸关方接管。这往往导致国家不承认地方社区管理森林的习惯法权利，因为这些权利并没有载入成文法律。

12. 在 1970 年代和 1980 年代初，由于全球对砍伐森林问题的认识逐渐增加，最初提出的解决方案十分典型：必须“保护”森林不受当地居民破坏，许多当地人民被指责造成了森林砍伐和森林退化。这种被称为“堡垒式保护”的立场与各项优先发展事项产生了冲突，因为这些优先事项往往强调农村生计以及环境在促进农村发展方面的作用。

13. 然而，到了 1980 年代后期，随着可持续发展概念的出现，国家和国际各级决策者认识到环境保护(包括制止砍伐森林)和促进农村发展并不一定矛盾；如果地方社区参与森林管理，那么，这不仅有助于减少森林砍伐和森林退化，而且有助于改善当地的生计。社区森林管理作为可持续森林管理基石的概念就此出现。

14. 事实上，社区森林管理在尼泊尔等少数国家已经存在了至少十年之久。在尼泊尔中部山脉区，森林是农村生计的关键组成部分，政府在 1978 年通过了允许将公共土地上的森林移交地方社区的法律，从而确认了这一事实。³ 根据这一制度(称为“山地社区林业方案”)，土地所有权仍然掌握在国家手中，但用户群体合法拥有树木，一个选举产生的委员会代表他们的利益。用户群体保留对这些森林管理的全面控制，但尼泊尔森林部对违规管理有否决权。该方案已经沿用了 30 多年，尽管也有人担心公平和治理问题，仍被广泛认为是一个伟大的成功。

15. 在该方案创建时，尼泊尔社区森林管理经验在 1978 年雅加达世界森林大会上得到关注。这引起了包括印度尼西亚在内的一些国家的兴趣。印尼的一家本国木材公司(Perum Perhutani)当时已开始在爪哇柚木人工林实施与当地社区共享利益的计划。

16. 可持续发展概念的出现推动了这一想法，使其在 1980 年代迅速传播，并在其扎根之处以不同的形式体现出来。在巴西亚马逊地区，当地的采胶人(seringueiro)运动支持关于根据其传统管理其所居住森林的要求；这些要求促进建立了开采保护林，使地方社区可以以自己的方式进行可持续森林管理，而没有被驱逐的威胁。

17. 到了 1990 年代中期，不同形式的社区森林管理已遍布亚洲和拉丁美洲，并在非洲、欧洲和北美不断扩大影响。1994 年，在喀麦隆实施林业改革后，非洲第一次出现了社区森林，非洲大陆十几个国家迅速效仿。在同一时间，瑞士弗莱堡州邀请地方社区参与制定森林管理计划，加拿大克拉阔特湾则进行公开协商，以使该国土著居民参与一直由跨国公司运作的森林管理领域，这一协商最终促进建立了一个对环境敏感的合资伐木公司。³

³ J. Carter 和 J. Gronow(2005), 《Recent Experience in Collaborative Forest Management: a Review Paper》。第 43 号专题文件，印度尼西亚，茂物，国际林业研究中心。

18. 政府间讨论对社区森林管理的重视也反映了它在所有大陆的扩张情况。1992年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议达成了被称为“森林原则”的《关于所有类型森林的经营、保护和可持续发展的全球协商一致的无法律约束力的权威性原则声明》，⁴ 以及《21世纪议程》第11章“制止砍伐森林”。⁵ 这两份文件都呼吁实施社区森林管理。政府间森林小组第三届⁶ 和第四届会议报告、⁷ 政府间森林论坛第二届⁸ 和第四届会议报告，⁹ 以及联合国森林论坛第四届、¹⁰ 第五届¹¹ 和第八届会议的报告¹² 也发出了类似呼吁。

19. 社区也在联合国森林论坛关于所有类型森林的无法律约束力文书中发挥了突出作用，其中强调地方社区是可持续森林管理的主要利益攸关方之一。该文书还将社区减贫列为可持续森林管理最为关键的目标之一，并支持在地方居民中开展教育、培训和推广方案。最重要的是，它强调提高以森林为生的人民的生计是第二个全球森林目标的重要组成部分。

20. 然而，在过去十年中，一些捐助者已经逐渐舍弃社区森林管理，许多捐助者表示对森林状况和农村生计缺乏明显成果而感到挫折。现在人们已经清楚，最初的热情，特别是1990年代的热情导致了很高的期望值，但很少有利益攸关方认识到成功实施社区森林管理过程的复杂性。这也产生了一定的积极结果，使人们能够从另一个角度反思社区森林管理的经验，为决策者提供一些宝贵的教训，以便在不久的将来提高社区森林管理的效率和成效。

四. 目前的趋势：社区森林管理对农村发展的作用

21. 目前，社区森林管理已进入巩固阶段。本节从现金收入和非现金价值两个方面，简要介绍社区森林管理对于促进可持续生计的重要性。

⁴ 《联合国环境与发展会议报告，1992年6月3日至14日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8和更正）第一卷：会议通过的决议，决议1，附件三。

⁵ 同上，附件二。

⁶ E/CN.17/IPF/1997/2。

⁷ E/CN.17/1997/12。

⁸ E/CN.17/IFF/1998/14。

⁹ E/CN.17/2000/14。

¹⁰ E/2004/42-E/CN.18/2004/17。

¹¹ E/2005/42-E/CN.18/2005/18。

¹² E/2009/42-E/CN.18/2009/20。

A. 妇女和青年对森林的依赖

22. 众所周知，森林的价值是生产在世界各地大量销售的木材和非木材森林产品。然而，人们常常忽视森林的非现金价值。森林向各地家庭提供日常支持。研究人员意识到了森林的非现金价值(又名消费价值)的重要性，但政府并不予以统计，因此非现金价值在很大程度上仍被忽略不计，相当于零。通常，家庭预算调查和生活水平调查是按照世界银行或国际劳工组织最初制定的模型来计算收入，包括：

- (a) 就业现金收入；
- (b) 农作物销售现金收入；
- (c) 木材和非木材森林产品销售现金收入；
- (d) 家庭农作物消费的“非现金”(消费)收入。

23. 然而，以上并未考虑森林的“非现金”(消费)收入，如采集和消费的森林水果、坚果、蔬菜、肉类和药物，以及家庭使用的木材和非木材森林产品，如薪柴。如果发展中国家在计算农村家庭年收入总额时，同时考虑到现金和非现金收入，可以明显发现，非现金收入在很多情况下非常重要，而官方目前完全忽略这一收入来源。

表 1

布基纳法索 Tenkodogo 村对森林的使用情况^a

(百分比)

森林使用者类别	现金收入	非现金收入	森林收入占所有收入的百分比
男子(平均贫困线以上)	42	58	
来自森林的百分比	7	31	38
妇女(平均贫困线以上)	36	64	
来自森林的百分比	10	34	44
男子(平均贫困线以下)	38	62	
来自森林的百分比	9	36	45
妇女(平均贫困线以下)	32	68	
来自森林的百分比	12	38	50
现金和非现金收入占总收入的平均比例	37	63	
森林收入占总收入的平均比例	9	35	44

^a 自然保护联盟，布基纳法索(2009年)，“在 Sablogo 森林 Tenkodogo 村应用森林-贫困工具包的情况”，布基纳法索，瓦加杜古。

24. 表 1 显示，在布基那法索的 Tenkodogo 这个距离瓦加杜古约三个小时的萨赫勒农村，相比现金收入而言，非现金收入占年收入总额的比例更大。对于富裕或平均贫困线以上的男子而言，非现金收入占总收入的 58%，而对于贫困妇女这一最贫穷群体而言，非现金收入占总收入的 2/3 以上，达 68%。森林收入(现金和非现金)平均占总收入的 44%，显然，无论贫富和男女，森林的非现金收入对其家庭收入的贡献都远远高于现金收入。世界其他许多地区的调查结果也是这样，发展中国家尤其如此。

25. 尽管森林产品的现金收入占家庭收入的比重可能不大——表 1 显示，平均只占总收入的 9%——但是，应在更大的背景下考虑这一现金价值。森林产品的现金销售不过是冰山一角，完全不足以全面显示人们使用森林的情况。

26. 农村家庭的总收入包括农田收入和非农田收入，后者包括赚取的工资现金收入和从森林、河流和海洋等非农田自然资源获得的收入。位置越偏远，工资现金收入就越少，对农田产品和非农田自然资源的依赖性就越大。当地人认为，在任何时候，森林的重要程度取决于农业的重要程度，必须把两者放在一起加以考虑。

27. 因此，可以推测各地对森林的依赖程度，地方越偏远，依赖性越强，因为市场距离遥远，人们只对高价值的森林产品销售感兴趣(如肉豆蔻等香料)，如果一个地方有公路和市场，容易开展农作物销售，并且人们可以靠劳动挣工资，则依赖性降低。研究显示，在国家一级的分析中，贫困程度与森林密切相关。在相当短的距离内就可以看出这种差异，并且这种差异与往返于市场的适合步行的距离相关。

28. 许多社会中的妇女到森林中寻找食物，以便使家中饮食除了糊口之外，更丰富更有营养，她们还把森林产品拿去卖钱。在这方面，她们常常得到青年人的帮助，青年人经常到森林里找些东西，供自己使用，或丰富家里的饮食。表 1 显示，妇女和青年通常比男子更依赖森林来获得非农田收入，男人可能更依赖于通过劳动来赚取工资。例如，在加纳南部的阿肯族，男性户主掌控着所有农田活动的收入，妇女常常自己想办法挣点收入，自己支配，作为未来的保障。例如，已婚妇女可能愿意把这些钱汇给娘家，这样，万一离婚了，生活也能有着落。在喀麦隆和贝宁，每年，在该交小孩学费之前，或疾病流行、或农作物青黄不接、缺粮短米最严重的时候，妇女都会采集和销售更多的非木材森林产品。

29. 不仅妇女和青年比较依赖森林，较为贫苦的群体普遍比较依赖森林，以便获得现金和非现金收入。部分原因是，他们缺乏土地或劳动能力，所以无法大力耕作或外出打工。虽然就数量而言，较为富裕的家庭采集的森林产品可能较多，但贫困户采集的森林产品占现金和非现金总收入的百分比要高得多。偏远的森林地区比偏远程度较低的地区更容易出现长期贫穷(严重、难以摆脱和代代相传的贫穷)。

B. 社区森林管理和农业

30. 与农业类型一样，世界各地的非现金森林依赖类型多种多样。虽然农田生产几乎始终处于最主要的地位，但森林给农户带来了直接(如提供食物)和间接(促进农业企业可持续发展)的惠益。在非洲许多地方，牲畜一年中相当长的时间是在森林中获得食物。对于一些养牛的农户来说，森林的主要非现金价值在于，在没有草的时节里，是森林养活并养肥了这些牛，而牛是他们的主要家庭资产。

31. 在尼泊尔的高地山地农作制度里，农民把牛牵到森林里吃草，或从森林打来草料喂给它们，并把牛养在梯田上，这样，牛的粪便就为农作物提供了养分。这一农作制度显示了农业与森林之间的密切共生关系。如今，各方日益认识到了这种密切关系，因此越来越多地进行恢复森林景观的活动，试图取得双赢，创造兼顾农业和森林的混合景观。本报告 C 节将更详细地描述恢复森林景观的问题。

32. 过去，在化肥出现之前，几乎全世界的农民都在轮作制度中，使用森林土壤来改善农田肥力。贫瘠的土壤在经过两三年的耕作后，杂草越来越多，土壤毒性越来越强，无法继续种植作物，农民只得在农田周围重新开垦土地。在各国的许多制度中，从西非国家到印度尼西亚，农民都在暂时弃置的土地上栽上适当树种，来增加土壤肥力，几年后，当他们重返之时，就拥有了更加宝贵的森林资源。这种做法的例子包括，非洲 Sudanic 区开垦的稀树草原和在印度尼西亚、越南等地发现的向多层农业森林的缓慢过渡。农耕生产碳水化合物和根茎类蔬菜，而森林可提供蛋白质、绿叶、维生素和矿物质。

33. 研究表明，在森林产品商业化比较困难的地区，因为难以通过销售非木材森林产品而产生现金收入，因此，对直接减贫的贡献可能有限。其中一些地区缺少或完全没有进出市场的实际途径，要么因为离市场太远，要么因为运输成本太高，导致这些产品的销售无利可图。另一方面，赚取现金收入的各种机会有限，所以，森林收入的贡献不容忽视。但是，真正值得重视的是，对生活在森林里和附近的穷人而言，非现金收入提供了最根本的帮助，其隐蔽性使得人们很容易低估它的重要性。

C. 社区森林管理的经济回报

34. 有关社区森林管理对农村发展的作用的大部分数据重点关注直接经济效益，而非非现金收入，而且，这些数据还不全面，因为事实上，森林企业和收入数据分散在多个机构和数据库里。这表明，社区森林企业创造的收入比国民账户或五年一次森林资源评估等汇总数据所显示的数字要高得多。

35. 在本节中，社区森林企业的定义是指由同一社区内一个以上成员管理的正式或非正式企业。在森林覆盖的发展中国家的非正规经济部门经营的这些企业创造了各种就业机会、利润和本地收入，有助于正规经济部门的木料、木材和非木材业务。小农户正不断增加非木材森林产品的生产，包括藤、竹、纸纤维、布纤维、

传统茅屋材料、民族食品和香料、药用植物和草药、水果、种子和特色产品(蜂蜜、鸟巢、昆虫染料和纤维、树脂等)。中等收入的消费者对自然产品越来越感兴趣,并且自然产品越来越多地用于旅游设施建设,这是两个快速增长的市场。

36. 可见,社区森林产品各式各样,不仅包括木材,但人们对森林非木材产品市场知之甚少。这一市场巨大而多样,许多产品虽然商业潜力有限,但是可能成为重要的收入来源。据联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计,2005年,约34种非木材森林产品的进口值达70亿美元,而90%以上的非木材森林产品贸易是国内贸易,这一趋势正有增无减,发展中地区尤其如此。包括人工种植品种在内的全球药用植物的总价值已超过1000亿美元;据保守估计,非木材森林产品产生的进口值达70亿美元,扣除易货和当地维生使用,各类贸易总额达700亿美元。社区森林管理只占这些数字的一部分,但这显然说明了社区森林企业在这个利基市场中的成长潜力。

37. 例如,1999年,西非菜肴中常用的四种坚果、叶子和水果的当地市场销售额达2000万美元,在欧洲的零售额达2.2亿美元,销售每年增长5%,并正在走向美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。这些海外国家的新移民和餐厅趋势显示,自1999年以来很可能发生了巨大增长。这表明,尽管大型收购商和投资者将掌控一些市场,但社区森林企业可以轻松填补许多小众市场。

38. 最近,生物多样性公约缔约方会议第十次会议就获取和惠益分享达成的协议(《遗传资源获取以及利用遗传资源所产生惠益公平公正分享问题名古屋议定书》)进一步向社区森林管理提供了创收机会。该议定书旨在加强关于利用遗传资源和社区掌握的传统知识的现有措施,特别采取的方式是扩大对惠益的公平公正分享,涵盖使用遗传资源的衍生物。该议定书的签署国称,包括土著人民在内的地方社区将从新议定书的执行中大大受益。

39. 生态系统服务市场也在迅速增长,一系列安排范围广泛,涉及集水区和水服务及生物多样性,还出现了碳固存交易的新安排,这些既是挑战,也是机遇。相关规则仍在制定当中,如何界定这些市场将深刻影响社区森林管理的角色。原则上,可以利用生态系统服务市场机制,获取社区森林管理的一些非经济价值或更无形的价值。因此,社区森林企业成了森林市场内的重要参与者和潜在主角。

40. 如果社区森林企业具有可靠的土地保有权,并在有利环境中发展壮大,则将具备很强的盈利能力。2007年发布的关于社区森林企业的报告指出,20个热带国家案例研究发现,这些企业的木材和非木材森林产品活动的回报率达10%至50%。该报告还指出,成熟企业进行了多元化投资,加强对森林资源的充分利用,从而既控制了风险,又开创了就业和社区技能的新渠道。这一趋势反映了这类企业从事多种经营的能力和长期生存能力。还可以利用新兴的生态系统服务和碳市场创收,增加企业利润。

41. 社区森林企业产生的地方经济效益还有其他两个重要方面。首先是补充了其类型的企业，创造了普遍欣欣向荣的经济。它们可以提供个体企业或民营企业无法提供的多种商品和服务。与私营部门的相关企业相比，通常，社区森林企业对地方经济的投资力度更大，有助于加强社会凝聚力和长期公平。它们具有因地制宜的灵活结构，所以，能够变换产品组合，并在业务中运用传统知识。通过以上方式，它们能够开发创新办法，寻找新的途径来增加就业，使收入战略多样化。

42. 第二个重要方面是，除了生态系统服务，社区企业还对保护工作作出了重要贡献。随着日益承认地方社区的权利和土著土地和资源权利，这些社区有效保护的森林数量在不断增加。可能采取林地、复合农林业和森林马赛克的形式。对于政府管理或拥有的保护区而言，这些社区保护的森林是日益重要的补充。据初步保守估计，非洲、亚洲和拉美受社区保护的森林总面积达 3.7 亿公顷——接近粮农组织估计的 2000 年公共保护区森林面积 4.79 亿公顷。下文表 2 显示，社区还对保护工作做出了重要的财政贡献，并可能增加这种贡献。¹³

表 2
2004 年对保护资金的贡献

		经费来源		
		政府对保护区系统的支持	官方发展援助和基金支持	社区投资
趋势	稳定		下降	增长
数额	全球每年 30 亿美元，包括发达国家每公顷 1 000 至 3 000 美元，欠发达国家每公顷 12 至 200 美元		官方发展援助每年 13 亿美元，其他每年 2 亿美元	每年至少 15 亿至 25 亿美元

注：计算社区投资的依据是社区提供的数据，这些数据涉及平均每年在消防、警卫、生物监测和栖息地恢复方面的开支和实物劳动。

43. 除此之外，社区森林企业还创造就业机会，带来了巨大的社会效益。在利比亚等冲突后国家，前战斗人员的家乡往往就业机会稀缺，社区森林企业提供了相当多的机会，既带来了经济利益，又帮助了前战斗人员重返社会。就业机会还惠及妇女；她们可以扩大自己的活动并组成团体。多民族玻利维亚国、布基纳法索、洪都拉斯、墨西哥、尼泊尔、危地马拉和秘鲁的成熟社区森林企业发挥了重要作用，提供了资金，用于乡村道路建设、学校、医疗保健、养老、文化活动和消防保护及其他保护投资。

¹³ A. Molnar, S. J. Scherr and A. Khare (2004), Who Conserves the World's Forests? A New Assessment of Conservation and Investment Trends, Washington, D. C., Forest Trends.

五. 学到的经验教训

44. 森林创造现金和非现金收入，对于 16 亿人的生计至关重要。然而，虽然社区森林管理可以极大地促进农村发展，但在推动实地社区森林管理方面投入资金、技术和人力资源的捐助者和组织认识到，这个概念看似简单，却涉及复杂的社会和体制进程。学到的第一条经验教训是，一些利益攸关方对地方社区参与森林管理的理念依然不热心。尽管人们的行为在不断改变，但少数利益攸关方仍然拒绝执行这些新森林管理原则，他们错误地认为，地方居民是砍伐森林的元凶。

45. 幸运的是，这种情况越来越少，但许多当局没有协调机构和立法，以促进社区森林管理。特别是，许多社区森林管理举措包括创建社区森林企业，但政策和管理框架却可能成为这些企业创建和成长的主要障碍，尤其是因为，各种规则通常是为以工业规模经营的企业或少数公司制定的。

46. 但是，各国政府在推动社区森林企业方面也具有重要作用。例如，1996 年，墨西哥在世界银行支助下发起了一个创新方案——保护和可持续管理森林项目，其宗旨是支持和促进社区森林管理，该方案是一个试点项目，在瓦哈卡州实施。该项目的着眼点是鼓励和促进瓦哈卡州的社区森林活动，在 1980 年代和 1990 年代的改革中，该州许多社区赢得了对其森林的较大保有权利。

47. 不久之后，该方案扩大到该国其他五个主要木材生产州。该项目与有关社区合作，共同提供资金，根据社区要求资助编制森林管理计划和进行其他造林、保护和市场研究，建设社区成员和私营部门服务提供者的技能和能力，使社区可以推动自己的森林管理活动和企业。该项目与世界野生动植物基金会合作，支付一部分社区的森林认证评价费用，推动以非木材森林产品为基础的多样化企业、旅游和文化服务，包括传统医疗保健。该国政府发现，它的支持促进迅速增加了经济活动和地方就业机会，并得到了重要的保护效益，促进了其他部门的投资。

48. 其次，顺利实施社区森林管理的障碍可能是社区本身。这个概念最早出现并盛行于 1980 年代，当时，人们往往想当然地认为地方社区已经有能力进行自我组织，已经有为盈利目的进行森林管理的技术知识。然而，在 1990 年代，人们逐步认识到，地方居民一般没有集体管理森林的社区内机构，也没有以减轻影响或其他可持续形式采伐的技术，而这些因素却都是改善他们生计的关键。

49. 首先，地方社区需要发展建立社区森林的政治和社会意愿。在几十年的时间里，各国政府与地方社区相互不信任，因此，地方社区最初往往不愿意与政府官员合作。即使在社区显示实施社区森林管理意愿之后，仍然需要作出强有力的承诺，以完成复杂的审批、生产和销售过程，解决相关问题，克服组织成长的社会阵痛。在这些初始活动中，在复合农林业活动中，以及在创建社区森林企业活动中，非政府组织都可以发挥支持作用。在许多地方，国际社会和非政府组织对这

类企业发展提供的支持是创造创新政治空间和适应政府林业部门改革的关键。在得到市场信息、技术培训、业务和组织能力建设支助的地方，若干社区森林管理举措取得了成功；在没有得到这种支助的地方，这类举措往往失败。

50. 从社区角度看，社区森林管理取得成功的一个关键因素是代表性和包容性。这是一个特别复杂的问题，因为这个因素要求确保社区各界人士参与决策，确保他们认为将从森林管理中获得物质利益。但迄今为止，许多社区森林管理举措在纳入社区较为边缘化人士、特别是纳入妇女和非常穷的人方面好坏参半，不过，许多社区森林企业案例研究显示，随着企业日益成熟，其包容性也增加了。收入流和就业选择多样化是确保妇女和青年参与和获益的重要途径。多样化包括开发和推销非传统木制品、非木材森林产品和生态旅游。

51. 包容问题的另一端是出现精英侵占风险。由于许多社区的人民能力有限，教育程度不高，少数富裕和/或有权势的人可能攫取决策权力，不成比例地获取利益。

52. 在一些地方，当地精英甚至以虚构的社区森林为幌子，或者采用其他行政手段，挪用向预定受益人提供的资源。¹⁴ 之所以产生这种情况，是因为特别是在能力建设缺失的情况下，精英们比其他地方行为者更懂得法律和行政制度，更有能力利用这些制度。在这种情况下，即使从环境角度看，管理森林的做法是可持续的，但却不能实现减少贫困和改善当地生计的目标，因为这种做法继续使少数人垄断森林回报。

53. 解决这些问题的一个方法是，在外部组织——无论是政府还是非政府组织——协助下，进行能力建设。社区其他成员可以通过这种方式，获得管理社区森林的组织和创业技能，从而扩大社区参与社区森林管理的人才池，促进以较具包容性的方式分配决策权力和利益。

54. 帮助社区森林管理举措发展和壮大的另一个有效途径是横向学习。这种学习不一定停留在国家一级；在某些情况下，还通过南南合作在国际一级进行了横向学习。具有相似组织结构和森林产品的社区森林管理举措分享经验对于找到适当的解决问题办法或确定各种新机会至关重要。这对于社区森林管理做法和创建以及管理以生态系统服务为基础的企业尤其重要。一些国家的森林政策为社区彼此联系提供了明确的空间（例如，多民族玻利维亚国、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥）。在利比里亚，链锯伐木工人成立了工会，支持制定新政策，促进在相互可接受的条件下与森林社区建立长期关系。

55. 然而，学习的重要性绝不仅仅局限于发展中国家的社区森林管理活动。在1990年代，美国农业部林务局建立了一组适应性管理领域，在这些领域内建立了

¹⁴ J.C.Ribot(2002),“African Decentralization:Local Actors,Powers and Accountability”,Democracy,Governance and Human Rights Paper No. 8, United Nations Research Institute for Social Development.

协作学习方案，从此以后，该方案被成功地用于关于自然资源政策的决策，并被用来促使社区参与政策讨论。根据该方案的主要原则，该方案关注的重点是各方的关切和利益，而不是各方的立场，其特点是沟通和谈判互动，并通过这种手段达到学习和进步的目的，该方案认识到，必须大量学习——了解科学、问题以及科学知识 with 地方知识之间的落差，这样，才能在地方社区帮助下，实施可持续森林管理。¹⁵

56. 社区森林管理举措的另一个有用的做法是建立协会，这些协会自然主张建立强大的网络和社会组织，以便更有效地管理社区森林企业。协会在促使具有类似利益和关切的企业和社区分享知识方面也发挥了积极作用。这种联系帮助小规模利益攸关方和社区支持政府与私营部门一道，制定监管规则和框架，为调解冲突提供了一个平台。这也使在林地没有保有权的小规模利益攸关方能够利用森林，进行集体管理和创办社区企业。

六. 新出现的问题和讨论要点

57. 鉴于社区森林管理办法(a)对于农村发展和生计很重要，(b)已载入世界许多国家立法，(c)可融入许多利基市场(如第四节C部分所述)，这种办法具有在不久的将来扩展的巨大潜力，将进一步促进可持续森林管理和普遍改善农村生计。下文讨论若干新出现的问题，这些问题增加了社区森林管理方案扩大和获得成功的机会，但需要采取措施，以确保社区森林管理方案从这些新措施中获益。

A. 社区、公司和木材生产

58. 在过去十年里，一个新出现的趋势是，工业用材生产商和地方社区的关系日益加强。虽然或许不能将这种关系具体定义为社区森林管理，但这种关系涉及到这个问题，并构成一个新的领域，社区可从中受益，并且社区森林管理方案可扩展到这个领域。

59. 在许多国家，特别是在森林资源丰富的国家，森林管理和木材生产历史上一直由大型木材公司主导，这些公司与地方社区合作和促进农村发展的成绩好坏参半。这种情况已引起下述批评：这种大规模产业依赖的保有权模式、包括中部非洲和东南亚部分地区普遍存在的优惠制度以及国家对森林的所有权并不能促进地方发展。有人认为，中小型森林企业给地方社区带来更多的直接利益，鉴于这些企业在农村生计中具有较大的作用，立法应该向这些企业倾斜。

60. 中小型森林企业、特别是社区中小型森林企业确实更有可能带来利益，更有可能让地方社区直接参与森林管理，由社区成员自己管理或拥有的中小型森林企

¹⁵ B. Rose(1995), Cispus Adaptive Management Area, Randle and Packwood Ranger Districts, Gifford Pinchot National Forest, Executive summary, United States Department of Agriculture Forest Service.

业尤其如此。不过，森林产品认证趋势日益强烈，这也大力推动大型企业与地方社区联系和合作，以此作为获得认证的关键条件。

61. 例如，在喀麦隆，许多大型木材公司来自国外，这些公司与地方社区的关系历来是个难题。然而，在最近几年里，由于欧洲正在改变公共采购政策，对认证森林产品的需要越来越多，这强烈刺激木材公司建立社区方案。这些方案包括在就业方面向地方社区倾斜；在社区内设立能力建设方案，使社区可以管理公司在实施惠益分享措施过程中处理的资金；甚至在农村开展推广方案，以帮助地方社区从事比较可持续的农业和动物饲养业。

62. 更广泛而言，市场喜好和治理结构不断变化，也促使地方社区和大型企业在森林管理和惠益分享方面加强合作关系。例如，加拿大森林局在 1990 年推出示范森林方案，部分原因是森林利益攸关方之间的冲突增加。示范森林汇集个人和各组织，使其建立伙伴关系，追求一个共同的目标：可持续森林管理。这些利益攸关方不仅包括大型公司，而且还包括地方政府、土地所有者和在加拿大被称作第一民族的土著人民。在示范森林框架里，各合作伙伴可以更好地了解各种相互矛盾的意见，并结合地方和科学知识，改进森林管理。这种示范森林网络的主要目标是解决冲突和争取地方支持，但在实践中，它已经无可否认地促进了社区参与、惠益共享和更广泛的社区森林管理工作。在国际示范森林网建立后，现在已在世界各地 25 个国家——包括发展中国家和发达国家——建立示范森林。

B. 支付环境服务的费用，气候变化和 REDD-plus

63. 第二个趋势是支付环境服务的费用，在过去十年里，这个趋势一直在扩大，但正在出现的气候变化辩论、而且最重要的是降低因森林砍伐和退化所产生的排放以及保护森林运动 (REDD-plus)¹⁶ 可能给可持续森林管理带来大量资金。这些举措可为社区森林管理带来很大好处，但需要避免若干潜在隐患。

64. 支付生态系统服务的费用就是支付资金，换取生态系统服务。支付生态系统服务费用的范围可包括以下活动：碳固存和储存、保护生物多样性、保护集水区和美化景观。支付生态系统服务费用不一定局限于森林服务，不过森林适合这种做法，因为如果以可持续方式管理，森林可产生多重效益。必须指出，支付这些费用属于自愿交易，需要明确界定涉及的生态系统服务，而且社区对其管理的森林的权利也需要明确界定。在某些情况下，甚至需要具有正式所有权。

65. 因此，支付生态系统服务费用给社区森林管理举措带来了特殊挑战，因为社区森林管理举措比其他保护措施更能造福贫穷、依赖森林的社区。与市场够近的森林可提供具有规模效益的许多服务。但仍然存在不确定因素，例如，谁将会是支付服务费用行动的实际受益者，地方社区的作用将是否得到充分承认。因此，

¹⁶ REDD 系指降低因森林砍伐和退化所产生的排放；REDD-plus 包括保护和可持续管理森林以及增加森林碳储量的作用。

这些办法必须认识到社区作为森林管理者的重要作用，使社区森林管理充分获得这些新措施的惠益。

66. 支付生态系统服务费用日益被视为REDD-plus举措下的一种办法，在这方面，社区森林管理可能面临类似的挑战。此外，REDD-plus的供资和经费需求可能削弱权力下放趋势，而社区森林管理一直是这个趋势的一部分。¹⁷ 特别是，REDD-plus可能持续吸引大量资金，减轻早期遇到的财政负担，而这种负担正是促使权力下放的原因。例如，印度尼西亚避免砍伐的森林保守市场价值为每年 1.08 亿美元，超过印度尼西亚森林部 2005 年的全年预算。

67. 此外，实施 REDD-plus 后，将对各国森林管理人员提出新的要求，包括制定着眼于碳的详细森林管理计划，提出可靠的基准数据，进行量化监测，在国家一级进行评价和提出报告。鉴于这些活动的技术复杂性，鉴于提出这些数据需要掌握先进的技术，社区可能参与收集具体森林的数据，但 REDD-plus 的一个重要组成部分碳计算则可能需要采取比较集中的森林管理形式。

68. 也有人认为，REDD-plus 供资使森林市场价值增加，可能刺激各国中央政府重新加强对森林的控制。他们指出，在以业绩为基础的付款机制下，各国政府将受到压力，将避免因地方一级不充分执行可持续森林管理而产生不付款情形的风险。

69. 然而，所有这些问题都是可以避免的。如果社区被排除在 REDD-plus 大宏图之外，则社区非常可能被排除在付款机制之外，然而，这个机制的初衷却是承认社区帮助以可持续方式管理的现存森林的价值。不过，如果支付生态系统服务费用办法以及特别是 REDD-plus 考虑社区，如果各国政府正式承认、甚至支持社区在实施可持续森林管理办法中的关键作用，那么，社区森林管理将可以大大受益于这些新的和有创意的资金来源。

70. 地方社区已从 REDD-plus 得到的一个好处是，REDD-plus 辩论重视土著人民和其他依赖森林的社区。雨林国家联盟是最先倡导 REDD-plus、使其在国际政策中具有今日地位的一组国家，雨林国家联盟一直小心翼翼地确保土著人民和其他依赖森林的人民得到他们应该得到的重视。这无疑促进了他们现在在与 REDD-plus 相关的辩论中的重要地位。

C. 恢复森林景观

71. 社区森林管理不一定、也不应该局限于林业部门和木材生产。鉴于人们日益认识到各经济部门之间的联系，鉴于在实施可持续森林管理时必须考虑到其他经济部门，我们必须承认，社区森林管理也是更广泛的环境管理和农村生计工作的组成部分。

¹⁷ Phelps, Webb and Agrawal (2010), "Does REDD+Threaten to Recentralize Forest Governance?" *Science*, Vol. 328, pp. 312-313.

72. 中国的黄土高原是这个进程中最成功的例子之一。在短短 15 年时间里，地方社区与政府合作，将贫瘠、遭到侵蚀的土地变成了欣欣向荣的森林、农林业地、梯田农业地和牧场。森林具有保持土壤和产生水的功能，这些功能对于下游农业和畜牧业至关重要，地方社区与政府合作，管理森林，以可持续方式获得木材和非木材森林产品，供自己消费，并在地方市场出售。

73. 其他国家目前正通过恢复森林景观全球伙伴关系，采取类似举措。该伙伴关系通过促使政府、社区、组织和个人积极参与，进行协作，交流想法和信息，推动采取综合做法，努力确保有效地恢复、保护和利用森林和树木及其发挥的功能，实现可持续生计，维护生态完整性。该伙伴关系推动各利益攸关方、特别是该举措的第一受益者——地方社区积极参与，进行谈判和协作。各利益攸关方共同商定需要恢复的各种森林功能，在整个过程中，他们不断了解和适应日益改善的环境条件。

74. 这个领域具有极大的潜力，因为现在已经查明，超过 10 亿公顷退化土地可从恢复森林景观活动中受益。在这些景观内，社区森林管理将不再是一种孤立的方法，将纳入其他现有农村经济活动中。这将促进(a) 若干经济部门分担技术培训和能力建设成本，从而减少社区森林管理独自承担的成本负担，以及(b) 采取较具综合性的做法，进行农村发展和改善生计。这反过来又可以提高关于不同经济部门对社区森林管理正反两方面影响的认识，以便找到能发挥合力作用之处，以比较可持续的形式进行森林管理。

D. 森林筹资

75. 最后但并非最不重要的是，人们日益重视森林筹资，认为可将其作为实施可持续森林管理的手段，这为社区森林管理提供了新机会。2009 年，联合国森林论坛在其第九届会议特别会议上通过了一项关于实施可持续森林管理手段的决议，启动了两个姐妹倡议：森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组和一个协助进程。

76. 这两项举措的主要目标之一是协助各国调动资金，实施可持续森林管理，而社区森林管理则是可持续森林管理的基石。一年来，特设专家组和协助进程都仍然处于起步阶段，不过，这两项举措都小心翼翼地确保，在执行该决议过程中，社区森林管理能够得到很大的助益。然而，森林筹资能否对社区森林管理产生助益，仍然取决于是否能够从公共和私人来源获得外部筹资，以确保有效实施森林筹资战略工作计划。

七. 结论

77. 今天，社区森林管理正处在一个十字路口。一方面，最初，在 1980 年代和 1990 年代初，人们热切期望，社区森林管理将是“拯救森林”的灵丹妙药，此后，

由于各利益攸关方都认识到，社区森林管理是一个复杂、高成本和耗时的进程，因此，捐助者的支助稳定下来。另一方面，三十年的实践产生了若干宝贵经验，可促使社区森林管理举措在未来取得比以往大得多的成就。如果能够克服支付生态系统服务费用和 REDD-plus、与木材业界建立伙伴关系、恢复森林景观和日益重视森林筹资等问题某些特有的困难，那么，社区森林管理可借助这些正在出现的机会，成为确保世界各地以可持续方式管理森林的最有效手段之一。
