



中国林业经济学会主办

林业经济

贾治邦：努力把我国林业推向又快又好发展的新阶段

退耕农户长期生计分析

森林绿色核算中环境服务估价方法综述和比较

近自然林业理论评价

新时期林业科技攻关的研究重点

浙江省国有林场实行“以房养林”改革的调查

自然资源的民主分权：民众参与的制度化

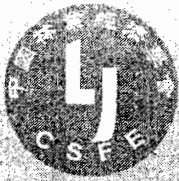
西北林业计划：美国国有森林经营的经验与启示

2

2006

总第163期





林业
经济

Forestry Economics
(Monthly, Started in 1979)
No.2 January 2006 (Serial No.163)

Administered by

State Forestry Administration

Sponsored by

Chinese Society of Forestry Economics

Contracted by

China National Forestry Economics and

Development Research Center

Institute for Science and Technology Information

Chinese Academy of Forestry

College of Economics & Management, Beijing

Forestry University

Periodical Registration: ISSN 1673-338X
CN11-5390/S

President and Editor-in-chief: Zhang Lei

Standing Vice President: Liu Hui

Standing Vice Editor-in-chief: Xu Qin

Vice Editor-in-chief: Li Zhiyong

Director of Editorial Office: Zhao Xuan

Edited by

Editorial Department of *Forestry Economics*

Building 17, Shenggu'nanli, Anwai, Chaoyang

District, Beijing, 100029, China

Tel: (+86)10-64428653

Fax: (+86)10-64428657

Email: cnfedrc@public.bta.net.cn

Published by Journal of *Forestry Economics*

Printed by Beijing Zengfu Printing House

Overseas Distributed by

China National Publishing Industry Trading

Corporation P.O. Box 782, Beijing 100044, China

Overseas Price: US\$60 per Year

CONTENTS

Titular Words from Zhang Jianguo *et al.* for the Journal (3)

HIGH-LEVEL PERSPECTIVE

Promote Forestry in a New Rapid and Good Phase with View of Scientific Development Jia Zhibang (4)

RESEARCH REPORT

Long-term Livelihood Analysis on Farmers for Grain for Green Program Zhang Lei *et al.* (12)

Summarizing on Evaluation Methods of Environmental Services and Their Comparing in Green Accounting for Forest Zhang Ying Guo Chunjing (20)

Opinion of Theory of Close-to-Nature Forestry ... Xu Xinqiao (24)

The Focuses of Forestry Key Science and Technology Program in the New Period Mei Xiuying (29)

The Liability Concurrence of Contract-Breach and Tort: Economic Compensations Wu Baihai (33)

Thought of Post-Evaluation in China's Forestry Engineering Liu Yong *et al.* (37)

Investigation and Practice on Managing Beijing Non-commercial Forest (NCF) Tending Project Gan Jing *et al.* (41)

Data Analysis of Influence of Urban and Rural Residents' Consumption in Anhui on Economic Growth ... Jin Zhenlai Liu Chuanchu (45)

Countermeasures Study on the Development of *Pinus Yunnanensis* Seed Production Stands Base ——A Case of Baimahe Forest Farm Zhi Ling *et al.* (48)

Development of Forest Park Management in Guangdong Huang Huaquan *et al.* (53)

FIELD SURVEY AND THOUGHTS

On Precious Tree Species of Hainan Province Wang Enling (57)

Study on the Real Estate Subsidized Afforestation Reform in the State-owned Forest Farm Shi Daojin *et al.* (60)

Development of Resource-saving Forestry in Jiangsu Wang Xuedong (63)

Strengthen and Develop Shanxi Local Forestry Station Chen Quanlong Chen Shun (66)

COMMUNITY-BASED FORESTRY

Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation Written by Jesse C. Ribot, Compiled by Guo Guangrong (68)

Brief Comment on "Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation" Wang Chunfeng (72)

SPECIAL PRESENTATION

Northwest Forestry Plan: Experience and Highlights of American State-owned Forest Management Sun Dingqiang Yin Runsheng (75)

自然资源的民主分权:民众参与的制度化

Jesse C. Ribot¹ 著 郭广荣² 编译

(1. 美国世界资源研究所; 2. 中国林科学院林业科技信息研究所 北京 100091)

摘要: 自然资源在当地民众的生计中具有决定性的作用,他们理应参与当地自然资源的管理和决策。分权改变了当地自然资源管理的制度框架,而民主分权是分权的最有效形式。概述了全球自然资源分权改革的实施情况,并对改革效果进行了评价。认为建立民主的地方机构将成为民主分权的主要机制,而责任、自行决定权 and 安全性是民主分权的3个基本问题,分权过程中中央政府需要有效的分权配套办法,并发挥重要作用。

关键词: 自然资源;分权改革;民主分权;基本要素

中图分类号:F062.1 文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2006)02-0068-05

Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation

Written by Jesse C. Ribot¹ Compiled by Guo Guangrong²

(1. World Resource Institute, USA; 2. Institute for Science and Technology Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091)

Abstract: Because of the dominant role of natural resources in local livelihoods, democratic local governance requires that people have a voice and leverage in decisions over the natural resources they depend on. Decentralization changed local institutional framework of natural resources. This paper briefly introduces the implementation and positive outcomes of global decentralization reform, and assesses the decentralization and its outcomes. It holds that democratic local authorities will be the main mechanism of democratic decentralization. It discusses some issues that emerge concerning three basic elements of decentralization—accountability, discretionary power and security—as well as accompanying measures from central government for effective decentralization.

Key Words: natural resources; decentralization reform; democratic decentralization; basic elements

1 引言

分权改革已经成为全球性的趋势,尤其是发展中国家。目前,正在进行自然资源分权改革的国家已超过60个。分权已成为提高农村发展活动的效率和公平性的有效办法,并有助于地方的参与和民主。有些地方,分权改变了当地自然资源管理的制度框架,为民众参与自然资源的管理和利用建立了制度平台。理论学家一致认为,分权的有效性和公平性取决于民主化的进程,因此,民主分权是分权的最有效形式。因为民主的地方机构更加贴近当地民众、更加了解当地民众的需求、能够对当地民众负责,所以建立民主的地方机构将成为民主分权的主要机制。

在里约声明和21世纪议程的倡导下,世界各地广泛地开展了参与式自然资源管理的试验,由当地民众来行使自然资源的管理权和决策权。这些试验清楚地表明,民主地方机构是进行有效环境决策的

基础,社区能够很好地制订和执行自然资源的管理决策,以社区为基础的自然资源管理可以产生良好的生态效益和社会效益。然而,大多数参与式自然资源管理的试验是在严格监督、行政庇护和项目的资助下进行的,并受到空间和时间上的限制。民主的分权改革使得局部的试验示范更加制度化、更容易普及、更具持续性。

通过分权改革,民主机制和自然资源管理两者都可以获得极大地改善。在发展中国家,农村民众在公共决策方面受到限制,自然资源在当地民众生计中具有决定性的作用,因此,民主地方机构应规定民众在其赖以生存的自然资源的决策中有发言权。在此过程中,农村民众将由被管理者转变成赋权对象,农村民众对自然资源将拥有继承权和追索权。

责任、权力和安全三要素构成了环境和民主之间的协同关系。自然资源管理的法定分权赋予了地方机构执法、立法、司法权。拥有以上自行决定权的

收稿日期:2005.11

作者简介:Jesse C. Ribot,美国世界资源研究所资深研究员。研究方向:自然资源管理中的治理问题和商品链问题。

民主的地方机构,为当地民众参与决策提供了合法性。权力转移的安全是地方机构自行决定的关键。如果地方机构和当地民众认为他们不能长期拥有这些权力,他们将不会在权力的行使过程中进行投资。在权力被委任的情况下,因为害怕失去手中的权力,所以很少会行使自行决定权。

自然资源部门同其他部门相比,也许更适合于实行地方民主。作为财富的来源,自然资源可以为当地政府和发展活动提供资金。立法和司法权的下放也许比自然资源管理的分权更重要。为了利用乡土知识、满足地方需求和调解多方利益,地方政府在自然资源管理中需要有灵活性和自行决定权。很多自然资源的管理决策并不需要依靠外部专家,在不影响社会和环境福利的情况下,可以将决策权转移给地方机构。

2 分权的评价和效果

2.1 自然资源分权的不完全性

尽管许多国家已经公开承诺要实行分权,但是中央部门却不愿将权力真正地转移给地方机构。部门领导和公务人员会以各样理由来抵制分权,他们恐怕失去经济利益,其中包括自然资源的控制权和行政管理权。赋权、责任和民主地方机构是有效分权的基本要素。由于过多的监督和管理计划,赋予地方机构的自然资源和财政方面的权力常常受到严重限制。将权力转移给不同的地方机构,可能导致地方机构主要对中央机构负责,而不是对当地民众负责。这种分权改革将不可能实现自然资源分权管理的预期效果和公众参与。除了中央部门的抵制之外,民主分权在认识方面还存在许多困惑和混淆,权力分散、委托、私有化等也常常在民主分权的名义下进行。民主分权的基本要素,如拥有自主决定权的民主地方机构,在法律和实践层面尚没有形成。

2.2 分权的实际效果

尽管分权的效果一般不太容易测定,但是有些分权试验已经获得了一些实际效果。森林分权管理使当地管理委员会抵制住外部商业利益的诱惑,避免了森林的破坏,并使某些边缘化群体参与到林业决策中来。例如,在尼加拉瓜,当地团体已将有关自然资源的问题提交地方议会,并推选出他们自己的候选人参加地方机构。在津巴布韦、印度、印度尼西亚、玻利维亚、尼加拉瓜和喀麦隆,通过环境分权,地方收入获得增加。在马里,尽管国家承诺将森林归乡村委员会管理,但是政府并没有正式将森林管理的

权力转移给他们。若干年后,乡村委员会不愿继续等待下去,他们开始自己行使保护和管理当地森林的权力,反映了乡村保护和管理当地森林的强烈愿望和能力。

分权改革已经同环境问题联系在一起。在喀麦隆、印度尼西亚和乌干达,向地方机构转移开发权已经导致森林的过度采伐。没有充分理由要求地方机构不要将自然财富转变为金钱财富,特别是在金钱短缺的地方,金钱显得比森林更有价值。喀麦隆的年轻一代已经提出从森林中获益的要求。分权应该允许当地民众开发资源,以维持生计或得到现金。关键问题是,由谁来决定,对实际操作如何进行限定?有些社会问题,如精英掌权和暴力冲突,也与分权有关系。在巴西、玻利维亚、喀麦隆、印度、印度尼西亚、马里、尼加拉瓜、墨西哥、塞内加尔、乌干达和津巴布韦,社会精英已经通过分权谋得好处。在印度尼西亚和喀麦隆当地民众正在被外部商业团体所利用,成为他们的代理人。分权也改变了原来的利益分配格局,导致了利益相关者之间的暴力冲突,如在马里,分权加剧农民和牧民之间冲突。

3 自然资源民主分权的主要问题

责任、自行决定权和安全是民主分权的3个基本问题。即使在分权可以安全执行的地方,仍然需要中央政府和其他部门的支持和配套办法,以保证自然资源不被过度开发,公平性不遭受损害,以及立法和执行不发生相互冲突。这些办法包括制订最低环境标准、扶贫、公民教育和冲突调解。在有效分权的实施过程中,中央政府必须发挥关键作用。

3.1 责任问题:选择和建立有代表性的、负责的地方机构

评价地方机构是否进行有效的分权,关键问题是看这些机构是否代表当地民众,是否对当地民众负责。实施有效分权不是地方机构的唯一职能,中央机构还要依靠地方机构来执行中央决议、落实国家计划、避免种族和地区的分裂、获得公众支持和选票等等,国际援助方和非政府组织也依靠地方机构来执行环境、健康、教育和基础项目。地方和国家精英对于控制和利用地方机构及其权力也很感兴趣。面对这些强有力的竞争者,当地负责的、有代表性的机构经常不得不被迫退出。由于这些对抗力量,选择和建立有代表性的、负责的地方机构是分权的一个关键性问题。

地方机构并非完全对当地民众负责。在布基纳

法索、喀麦隆、塞内加尔、南非、津巴布韦、巴西、玻利维亚、尼加拉瓜、老挝、印度尼西亚和越南,地方选举都是通过党内提名产生的。选出的机构通常对其政党负责,而不是对当地民众负责。由于地方机构太“政治化”,或者效率低下,或是缺乏能力,在很多情况下,政府、援助方和非政府组织会避开当地机构。民选地方机构的政治本质是对地方的需求负责。

在分权改革中,通常把权力赋予当地的一些其他机构。这些机构包括:中央政府代理或下属机构、成员组织、非政府组织、专门委员会、利用者团体和传统机构。对于森林、牧地、渔场等公共资源的管理,当前民主分权的明智做法是,通过民选地方机构将责任转移给民众。赋权于非民选机构与赋权于民选地方政府相比较,后者的责任感或许更强。中央政府部门的地方分支机构可以支持当地的民主权力机构,但是不应该取而代之。从体制方面来看,草根组织和非政府组织也不可能对当地民众负责,这些组织主要代表其成员的利益。不能认为将权力转移给这些组织比私有化更加民主。尽管草根组织和非政府组织在农村发展和民主机构的选举中可以发挥重要的作用,但许多案例表明,他们的发展活动没有可持续性,或者只有少数人获益。

实施方案和政策常常要求当地成立非政府组织或委员会来管理自然资源,这些组织有的是选举产生的,有的是围绕利益群体而成立的,有的则是自发成立的。当这些组织建立以后,地方机构才赋予他们自然资源的管理权和使用权。这种方法有助于强化地方机构,同时使地方机构承担了平衡使用者之间利益的责任。这样,就形成从当地委员会到地方政府、从地方政府到民众的责任链。

在分权实践中,地方首领、头人或其他所谓的传统权威常常被中央政府、援助方和非政府组织赋予一定的权力。然而,这些传统权威很少是民主的,他们的职位通常是世袭的,他们对地方的责任感取决于个人品行和当地的社会和政治习俗。尽管通常承认他们是合法的,但这种合法性多半是一种敬畏,或者完全归因于中央政府或援助方予以他们的权力和支持。传统权威奉行性别不平等和制造种族内部矛盾,并临驾于民主体系的公民权之上,将权力转移给传统权威并不能促进民主分权。

将权力赋予代理机构,会削弱民选的作用和权力,这些机构几乎只对赋予他们管理职能和权力的援助方和政府部门负责,而不是对当地民众负责。他们常常作为中央部门的执行机构,而不是当地独立的自行决定者。制度的多样化是重要的,但如果没有

代表机构进行协调,这些制度可能仅服务于层次最高的精英和权力最大的利益群体。无论是否有代表性的地方政府,责任制在一定程度上可以提高地方机构的责任感,选举制度是实现这种责任制的一种办法。在有民选地方政府的地区,首先是同他们一起共同建立地方民主,然后是强化地方民主。在没有民选地方政府的地区,应考虑优先建立民选地方政府。此外,行政机关和上级政府也有责任确保地方政府能够为当地民众的需求提供服务。

3.2 自行决定权的问题:环境补偿原则是必要的

为了进行有效的分权,有目的地转移自行决定权是关键性的。没有自行决定权,即使是最负责的民主地方机构也可能难有作为。自行决定权可以使地方机构根据当地的需求灵活地进行处置,可以使他们更好地履行其职责。自行决定权也可以使当地民众有理由同政府进行沟通,以表达其愿望,使决策能够符合他们的需求。没有负责的代表机构进行权力转移可能是危险的,但没有权力的代表机构只是空架子。

在当前分权的实施过程中,权力仍然过于集中。在对环境不构成威胁的前提下,有些权力可以转移给地方机构。林业和野生动物管理部门只是将无商业价值的使用权转移出去,而将获利的部分继续置于部门的集中控制之下。林业部门一般会建立复杂的林业管理计划体系,在当地政府对森林利用做出决定之前,必须获得林业部门的批准。就大多数分权来说,将自然资源的自行决定权转移给当地机构的案例几乎没有。

向当地机构转移的最实际的权力是从当地的自然资源中获得税费收入。这些收入对当地社区兴建学校、粮食加工以及其他的公共事业发挥了重要作用。在玻利维亚、喀麦隆、印度尼西亚、马里和津巴布韦,已经将小规模经营的核准权转移给当地政府。尽管在分权方面取得了很大进展,但税收权、经营特许权或者生产许可权均被限制在极小部分的林区,而其他林区则仍然由中央政府进行开发。即使如此,这种权力还经常被忽视,严重限制了当地的自行决定。在向地方机构转移权力的过程中,发现几个系统性的问题。政府的职责和设定的目标正在转移给地方机构,以取代地方自行决定权的建立。这些授权通常是没有经费支持的,税费收入也不包含所承担的成本。为了掩盖中央政府机构将权力留给自己的事实,林业部门常常将商业性的和维持生计的分配决策当作技术性决策对待。尽管地方机构做出的非技术性决策不会对资源构成威胁,但是这些决策仍然被中

央机构控制着。

地理区域的范围大小也影响权力的分配。行政管辖区域太大,可能会导致照顾不到局部地区。需要考虑的相关问题是,某种决策究竟在多大的范围内实施最合适。由于流域和森林不大可能属于单一的行政辖区,所以将行政管辖区域同生态区系进行匹配一般是行不通的。解决该问题的一种方法是建立地方政府的联盟和网络,以便使上下游的所有成员可以为共同的利益一起工作。将分权范围扩大至较高层次的行政区域必须谨慎行事,因为范围或层次的扩大可能导致地方机构重新失去权力。然而,权力过于分散则不利于有效管理体系的建立。尽管需要考虑区域的大小问题,但是建立地方联盟和网络或许是权力转移的一种有效方法。

中央部门经常以能力为理由来阻挠向地方机构转移权力。在能力被证实之前,中央政府部门不愿意转移权力,然而,没有权力的地方机构将无法获得证实能力的经历。能力问题只是不愿转移权力的一种托词,而不是真正的理由。应重点解决下列几个问题:哪些权力转移可不附加当地的能力条件?怎样通过权力转移来进行能力建设?在实际中需要何种能力?这些对策是需要的,以便在能力被证实之前就可以实施权力转移。

中央拟保留的权力和职责,以及拟转移给较低行政区域的权力和职责的调配是一个需要进行认真分析的问题,并且应该提交公众讨论。否则,无论这种办法是否必要,环境机构都会继续保留这种权力。“补偿”原则要求尽可能地在最低的管理层次做出决定。根据这个原则,公民可以做出的决定应该在公民权力中得到认定,地方政府可以做出的决定应该在相应的层次得到承认,然而,在大多数的环境分权中并不依据这种补偿原则。

3.3 权力转移的安全问题

权力的转移方式是分权的另一个重要问题。分权改革的安全和持续性在很大程度上取决于中央政府向其他机构转移权力的方式。权力的转移方式可以通过国家宪法和法律,也可以通过政府法令或命令来实现。依据宪法进行权力转移是最安全和最具持续性的。在加纳、埃塞俄比亚、马里、塞内加尔、南非和乌干达的宪法条款中均有关于政府分权的内容。尽管这些条款并不能具体说明应该转移哪些权力,但是它们为立法者实施分权管理提供了支持。无论是否获得宪法支持,分权一般是通过政府法令和命令来执行的。例如,在马里,宪法提倡分权,环境立法机构也出台林业法,但是森林资源的权力转移则

是通过政府林业部门颁布法令来具体规定的。因此,森林资源的分权成为林业部门可自行决定的事情,宪法保障转变成执行机构的自行决定。

在相信所获得的权力是安全的之前,人们是不可能进行投入的。他们会认为采伐权可能是因紧急情况而实施的,不久以后政府将收回这种权力。从这个角度看,分权改革可能会引发森林的过度采伐。在地方政府没有或只有临时性的权力时,当地民众可能不会参与或组织起来去影响当地政府。如同土地所有权的安全一样,中央政府转移给地方机构决策权的安全将影响改革的持续性,以及在改革中当地民众的意愿和投入。通过立法改革所进行的权力转移要比由政府法令或命令更安全。如果不相信新的权力会持续下去,人们会尽可能多地进行资源开发,而不会对环境保护进行投入。执行机构拥有没有节制的自行决定权也可能为分配不公创造机会,导致为中央机构的利益服务,权力的安全转移有助于减少权力滥用和腐败的机会。

3.4 有效的分权配套办法和中央政府的作用

强大的中央政府对分权是有益的,很多权力属于中央政府,例如,为分权建立赋权的法律环境,制订国家环境重点和标准,确定扶贫策略,保证遵守国家法律。中央政府也有责任在资金和技术服务方面支持地方的各项活动。

3.4.1 最低环境标准:分权的必要和合理的补充

假如不对授予的权力加以约束,即使有代表性的、对下负责的当地机构也可能会过度地开发资源和忽视少数人的利益。在不承担间接成本的前提下,决策者更愿意开发自然资源而不去对它们进行保护。为了确保环境和社会的正面影响,需要制订全国性的环境和社会安全的标准和办法。分权的倡导者并没有要求将自然资源的所有决定权都转移给当地民众。补偿原则是在不威胁自然资源完整性的前提下决定将何种权力转移给当地民众的一种办法。最低环境标准是对这些原则进行立法的一种补充办法。最低环境标准通过具体规定地方自治的范围使分权更加完善,在限制范围内不会影响当地的自行决定。

最低环境标准经过详尽计划或许能够取代中央直接的微观管理。对于环境的利用和管理,最低标准具体规定了一套的限制条款和指南。在限制范围内,地方政府和个人不要求制订资源利用或管理计划。为了维护最低标准,某些活动可能需要制订计划,但不需得到中央环境部门的许可。当前一般办法是要求制订计划和监督一切商业性利(下转第74页)

对“自然资源的民主分权:民众参与的制度化”一文的简评

王春峰^{1,2}

(1. 北京林业大学水土保持学院 北京 100083; 2. 国家林业局植树造林司 北京 100714)

摘要:对 Jesse C. Ribot“自然资源的民主分权:民众参与的制度化”一文进行了评论,认为分权管理是从制度层面保障民众真正参与自然资源管理的重要措施。结合我国分权管理的实践与探索,讨论了保障落实分权管理和构建分权配套办法的有关问题。

关键词:自然资源;分权;民众参与;简评

中图分类号:F062.1

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2006)02-0072-3

Brief Comment on ‘Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation’

Wang Chunfeng

(1.College of Water and Soil Conservation,Beijing Forestry University,Beijing 100083;

2.Department of Tree Planting and Afforestation, State Forestry Administration, Beijing 100714)

Abstract: The paper gives its comments on the article called ‘Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation’, written by Jesse C. Ribot. It holds that decentralization is an important measure to ensure democratic popular participation from the level of institution. With the practice of decentralization in China, it discusses some issues that emerge concerning how to put it in practice and accompanying measures for effective and secure decentralization in practice.

Key Words: natural resources; decentralization; popular participation; brief comment

1 关注自然资源民主分权管理

对自然资源实行公平、有效和持续管理,实现自然资源可持续发展和利用是当今各国普遍关注的话题。和其他自然资源一样,森林的自然属性在很大程度上为将其纳入公共管理范畴提供了历史背景和理论依据。这似乎不是森林管理问题本身,问题在于代表公共管理的各级政府,应在多大程度、多大范围上对森林实行公平、有效率和持续管理,并带来森林资源真正意义上的可持续发展。针对这一问题,各国都在不同层面上进行着不同层次的探讨,并纳入到了国际森林问题讨论范畴。一个基本共识是:在不同层面上,建立与森林所在地的当地人的伙伴关系,充分考虑森林所在地的当地人的生存和发展需求,切实赋予其在森林管理中的决策权和受益权等,是充分调动其主动性、积极性和责任感,保证森林持续经营的重要措施。如何做到使森林所在地的当地人参与森林管理各项活动的权益得到切实保障,从普遍的参与式管理实践中,人们进一步感到须从制度和组织层面,将参与机制进一步制度化和组织化,民主分

权在很大程度上就是针对这一问题的。《自然资源的民主分权:民众参与的制度化》一文全面阐述了自然资源民主分权管理产生的背景、效果、主要问题和中央政府需要实行的配套办法,勾画出自然资源民主分权管理所考虑的各方面问题的轮廓,对深化我国林权制度及相关改革,具有一定的借鉴意义。

正如《自然资源的民主分权:民众参与的制度化》一文开头所描述的那样,对自然资源分权管理的探讨已在许多国家开始了。实际上,除了自然资源分权管理讨论之外,有关分权管理的研究和探讨所涉及的范围和领域更为广阔,尤其是在发展中国家,在对传统发展模式反思之后,更多的管理者们越来越注意到,通过赋权使发展对象形成内源发展的持续动力对发展活动具有重要意义,这是参与式发展理论关注的重点。分权管理则是从组织和制度层面进一步保障民众真正参与的重要措施,也是当前参与式管理所追求的新阶段。

自然资源分权管理是一个确立自然资源管理主体在自然资源管理活动中的地位和需求的过程,体现

收稿日期:2006.1

作者简介:王春峰,北京林业大学水土保持学院博士研究生;国家林业局植树造林司高级工程师。研究方向:营造林管理,参与式林业,森林碳汇问题。

了以人为本的思想,这与当前我国政府所倡导的以人为本的科学发展观具有很强的内在联系,值得深入研究和探讨。就林业发展本身而言,我们应该看到,我国林业发展正在日益融入世界林业发展的整体格局中,关注国际林业发展动态,在引进林业发展资金的同时,关注世界各国林业发展中出现的新机制、新理念,并将合理的理念引入我国林业发展活动中,对于促进我国林业持续健康地发展具有重要意义。因此,有必要关注自然资源民主分权管理的探讨。

2 对我国自然资源分权管理的阐释

据联合国估计:全球现在有4亿多人生活在或靠近森林,并依靠森林来维持生计和赚取日常收入,其中包括几乎完全依靠森林的大约6000万土著人;另有12亿人在某种程度上依靠树木和森林作为其耕作制度的一部分。可见,随着经济社会的发展,森林和人类仍会相当紧密地联系在一起。就森林管理而言,国内外对森林分权管理的探讨也多集中在社区层面上,更多地从关注社区民众生计等多种需求的角度来赋予他们在森林管理中参与决策和最终受益的权力。这就改变了长期以来,传统森林管理中,专家决策和政府部门决策至上的做法。大量案例研究表明:正视社区同森林资源之间的传统联系,在赋权于社区民众对森林管理的权益,适度地通过外界(政府部门、研究机构等)提供服务,帮助社区完善森林管理制度,通过建立适当的组织形式和管理制度将对民众赋权、参与管理、获取收益的过程正式确定下来,形成社区参与森林管理的有效机制,将不仅有助于提高社区民众对发展和保护森林的积极性,减少国家对发展和保护森林的成本(如可能不再需要设专职护林员、不再用购买更多设备、更不必更多地安排森林警察等),而且还能提高发展和保护森林的实际效果,并促进社区自身的全面发展和进步。这种将社区内民众由发展和保护森林过程中的监管对象改变为发展和保护森林的主体的实践,正在全球发展中国家特别是在东南亚国家中广泛开展。

在我国,一谈到分权,很多人往往就很容易将其与私有化联系在一起。然而,分权并不是私有化。分权是指在行政管理体制中,中央政府正式把权力下放到较低一级的群体和机构的过程;而私有化是指把权力永久地转移给个人、公司、非政府组织等等。虽然私有化往往是在分权名义下实施,但它并不是分权的一种形式。分权是和集权相对应的概念。从历史长河中审视分权和集权,也许可以得出这样一个初步认识:集权往往是一种基于战时经济学而衍生

或延续下来的管理方式,这种管理方式在战时往往有效,有利于集中调动和配置有限的资源,而在非战时的经济发展中,尤其在社会化、民主化进程日趋加快的现代社会里,确乎显现了许多弊端。分权则可能是适应当今经济社会发展需要的一种管理取向。在各国行政管理的模式中,过去和现在似乎始终存在着这两种不同施政模式的博弈。

我国有关分权和集权的行政管理讨论,常常在每次政府机构改革之前。我们常常讲政府工作要有所为而有所不为,这实际就包含了分权和集权的意思。但究竟在什么方面政府应该有所为,在什么方面政府应该有所不为,则往往缺乏深入探索。对分权问题的关注,往往集中在如何“分”上,而对在权力重新分配后,如何采取相关配套措施以确保权力有效、安全地运行以及如何如何在分权后实施有效评价和适度监督等缺乏足够认识,以至于分权管理常常处在“一放就乱、一管就死”的循环中而难于突破。

虽然在我国历次的政治经济体制管理改革中,似乎不大采用分权的提法,但我国改革开放以来,围绕政治经济体制所进行的一系列改革实践,从实质上来讲,都属于分权管理的实践和探索。最初的分权管理改革的动力,可能源自改善财政效率和减轻中央财政压力的期望,这种基于中央财政和地方财政分灶吃饭的管理改革以及其后所进行的一系列新的改革,无疑对当今中国财政体制的建立和完善产生了积极影响。更为突出的是,党的十一届三中全会以后,在广大农村地区实行的家庭联产承包责任制改革,实际是分权管理的另一个案例,对我国农业和农村发展产生了巨大而深远的影响。

就我国林业发展而言,对分权管理的探索实际上从上个世纪70年代末以来也一直没有停止过。从上个世纪80年代初在广大集体林区实行的划定责任山、自留山,确定林业生产责任制、放开南方木材流通市场的实践,到上个世纪90年代中期各地广泛开展的“四荒”拍卖,以及近年来各地大力发展非公有制林业、放宽速生丰产林采伐管理、允许林地合理流转、部分国有林区天然林保护工程中实行的家庭承包管护等实践,实际都在一定程度上体现了分权管理的实践。这些实践,大多都将落实林业产权作为主要内容,其中既有成功的经验,也有失败的教训。从分权管理的角度来重新审视这些改革,有些分权管理改革的实践确实存在着对向谁分权、哪些方面需要进行分权、如何保证分权管理得到落实、如何使得分权管理得到合理而有效的监督、如何构建分权管理下的配套办法等问题缺乏系统考虑的不足。特

别是在对分权的持续性缺乏足够信心时,分权导致不能有效地行使权力的问题已经在过去我国林业改革实践中得到了印证。

《自然资源的民主分权:民众参与的制度化》一文指出:现在许多地方围绕自然资源进行的分权管理常常是不完善。分权存在表面化倾向。落实分权还存在很多阻力。在过去的管理中,确实存在这种现象。比如,上一级管理者仅仅从形式上把权力下放给下级管理者或群体,却又通过自设新的权力来形成对下放权力的制约,往往达不到分权管理所追求的公平性、效率性和持续性的目的。民主分权被视为一种有效的分权形式,它将赋权、责任和构建地方民主决策机构作为实现有效分权的基本要素。同时,为了保证分权的有效性,需要选择和建立有代表性、负责任的地方机构来实施权力;要通过公众讨论来确定哪些权力可由下级机构或群体来实施;需要使分权的决定更具有权威性和可信性,使分权能够被充分信任;要通过制定全国性环境和社会安全的最低标准来防止对资源的过度开发和忽视少数人利益的问题;同时,要采取一些针对弱势群体的特殊办法来防止区域间、精英和非精英群体之间可能产生的不公平问题等。当然,民主分权的有效性还需要进一步通过实践来加以检验。

3 积极探索森林资源民主分权管理

多年实践表明:任何一项政策只有在得到了广大群众的充分信任和积极相应后,才有可能取得更好的

实施效果。中国林业未来发展的主要动力将主要源自对现行管理体制和运行机制的改革和创新,这是基于对现行管理体制和运行机制不适应林业持续发展的需要而做出的基本判断。应该说,从我国过去、现在和将来的林业发展现实来看,农民将始终是发展和保护森林的主体。但是,我们却在实践中常常将农民置于被动、从属地位,忽视通过建立有效的制度和组织措施来保障农民在发展和保护森林资源中实现自身意愿和利益需求的问题,以至于许多发展和保护森林资源的项目在实施后,因缺乏持续发展的动力机制而难以持久。因此,有必要结合我国国情和林情,特别是结合当前林业产权制度改革,探索民主分权管理森林的问题。或者在林权改革过程中,将民主分权管理的一些思想、一些原则融入改革中去。要注意进一步分析国际上有关森林资源分权管理实践的经验和教训,从理论上和实践上进一步分析和探索民主分权管理对改进我国林业发展机制和森林管理实践的必要性和可能性;可以结合新一轮林业产权制度改革,探索林权改革中,哪些权力是可以下放的?下放给谁?由谁来执行?在林业产权及相关管理改革中,如何通过农民民主参与的形式,构建有代表性的自我管理组织和自我管理的制度?如何通过农民有组织和制度化的参与构建监督机制,以保证下放的权力得到正确的落实?如何从组织、制度上保障在森林管理决策中,真正体现农民的意愿和保障他们的合法权益,以最终实现森林持续经营管理等问题。

(责任编辑 许勤)

(上接第71页)用。在当地使用权的调整中,从计划管理向最低环境标准办法的转变是正确的。制订最低环境标准是中央政府的职责。

3.4.2 扶贫和弱势群体的参与需要补充办法

分权要体现地区之间的公平。由于自然、资金和技术资源方面的地区差异,分权可能导致一些地区迅速繁荣,而另一些地区则比较落后。中央政府应该进行地区之间资源的重新配置,以消除这种不公平。在自然资源的分权过程中,时常可以发现当地不公正地自行决定和利益分配。当地精英对穷人的偏见也许比高层领导更大,强势群体可能会利用手中的新权力来欺骗弱势群体。

3.4.3 地方调解机制

对权力和利益进行重新分配,由此产生了赢家和输家。在使用者、地方机构和政府自然资源管理机构之间将会发生冲突。在大多数情况下,自然资源方

面的冲突是由负责资源争议的政府机构进行调解。但是,这种制度由于没有将行政职能从执法职能中分离出来,仍然会导致利益冲突和不公平的后果。为了促进环境分权体制的平稳过渡,需要建立调解地方争端的机制,平民化的法庭,以及政府部门以外的申诉渠道。一个公平的司法制度需要由中央政府授权,并得到社区、援助方和非政府组织的支持。

3.4.4 公民教育

中央政府、援助方和非政府组织都支持当地的公民教育。公民教育能够使人们知道政府赋予他们的权力和职责。反过来,公民教育也可以帮助地方政府了解他们所拥有的权力和应该履行的职责。告知公民所拥有的权力,用清楚、易懂的语言将它们写入新的法律,将新法律文件翻译成当地语言,有助于公民和当地政府履行其应有的职责。

(责任编辑 郭广荣)