



经济及社会理事会

Distr.: General
25 October 2010
Chinese
Original: English

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 9

多方利益攸关方对话

多方利益攸关方对话

关于尼泊尔社区林业方案的讨论文件：一个以社区为基础的森林管理典范

摘要

越来越多的证据表明，将可持续森林管理的权力和责任移交给社区可以大幅度减少贫穷并改善森林状况。尼泊尔社区林业方案是以社区为基础的森林管理所取得的成绩和面临的持续挑战的突出典范。截至 2009 年，尼泊尔三分之一的人口直接参与了尼泊尔四分之一以上面积森林的管理。这种大规模动员尼泊尔农村人口的做法带来了巨大的利益，包括生计改善、森林面积扩大、生物多样性得到保护以及妇女参与。同时也出现了新的问题，如需要为社区林业企业发展开发适当的支助服务，并加强林地保有权安排，以确保有效减少森林砍伐和森林退化导致的排放。鉴于世界许多地区对以社区为基础的森林管理越来越感兴趣，尼泊尔政府和农村社区的经验可以提供宝贵的指导。

* E/CN.18/2011/1。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 尼泊尔社区林业	4
三. 生计和减贫	6
四. 企业发展	7
五. 生物多样性	8
六. 林木：气候变化解决方案的一部分	8
七. 结论	8
参考文献	9

一. 引言

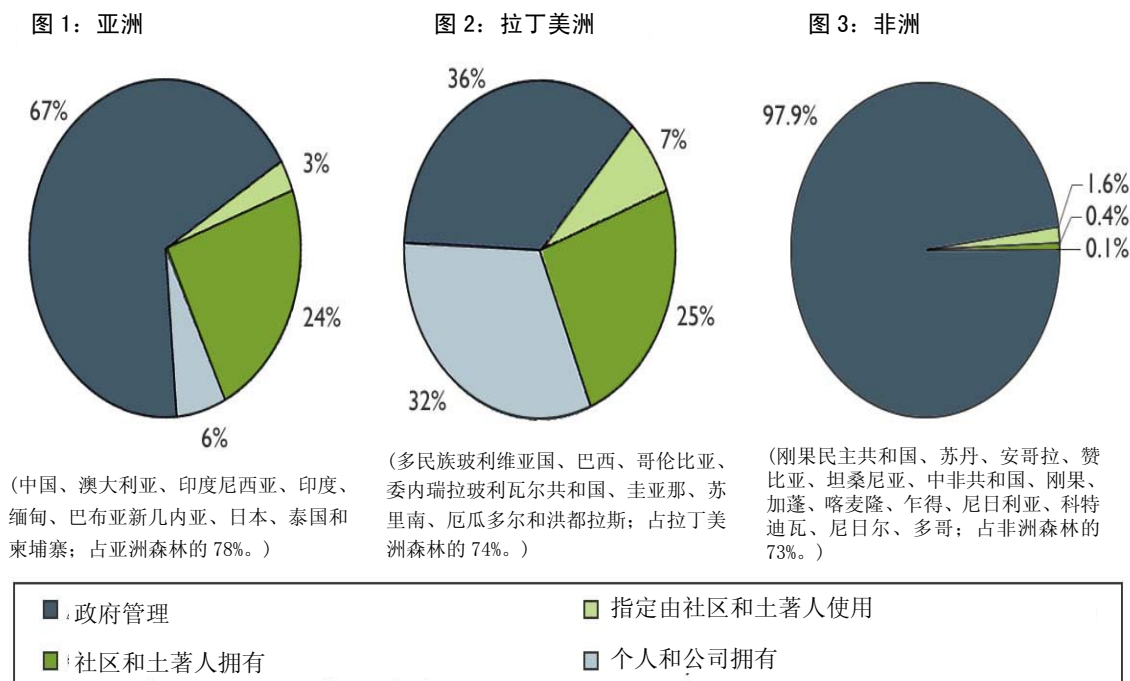
1. 在整个二十世纪最后四分之一的时间里，亚洲、非洲和拉丁美洲许多国家探索了创新性做法，将中央权力转移给地方政府、民间社会和私营部门。这种权力的转移重塑了关键角色之间的权力和职责分配。

2. 在林业部门，自 1985 年以来发生了一个重要转变，至少 2 亿公顷的全球森林已被指定或合法转移给社区、家庭和个人（见下面的数字；Sunderlin 等人，2008 年）。目前，11%的世界森林面积由社区管理。社区拥有和管理的林地面积预计将从 2001 年的 3.78 亿公顷上升至 2015 年的 7.4 亿公顷，占世界森林总面积的 45%。（White 和 Martin，2002 年）。这些森林大多以某种形式的协作安排加以管理，涉及利益攸关方群体之间的权力分配。

3. 研究表明，权力和责任的转移带来了生计和森林情况的改善。退化的林地得到恢复。社区机构得到加强，管理技能和业绩得到改善。以社区为基础的森林管理是将森林保护、扶贫、减缓和适应气候变化结合起来的最有前途的方法之一。它在加强环境可持续性、社会公平和以森林为生的人民的生计保障，以及帮助设计更为有效的森林政策和方案方面表现出了令人印象深刻的能力。

4. 对进展进行量化往往比较困难。单独列出社区林业对可见的森林状况和生计改善的贡献尤为困难。随着社区林业不断取得成功，它也面临着一些挑战，特别是在体制能力、内部集团治理、企业发展和将生计利益转移给以森林为生的人民方面。

5. 许多国家在社区林业方面都有丰富而宝贵的经验，可以为新的可持续森林管理战略提供有力依据。为改善和推进社区林业共享经验和知识的时机已经成熟。尼泊尔正是一个社区林业成绩和持续挑战的突出例子。



资料来源: Sunderlin 等人, 2008 年。

二. 尼泊尔社区林业

6. 在尼泊尔, 社区林业是村一级的林业活动, 在社区控制的土地上实施, 当地居民参与森林作物的规划、种植、管理和收获, 并获得森林的社会、经济和生态效益的一大部分。社区林业涉及根据《森林法》将国家森林移交给一个用户或用户群体, 为集体利益对森林进行保护和利用。

7. 社区林业是通过国家森林计划、有关法律和体制框架以及权力下放进程予以实施, 通过社区林业可行性实地试点项目加以补充。该计划由国家政府主持, 逐步开辟了当地政府和森林社区之间的合作空间。

8. 在许多国家, 对社区林业的热情由于社区森林保有权安排薄弱而受到限制。由于森林保有权的稳定性是社区林业的核心所在, 因此, 对保有权的考虑十分重要。研究表明保有权和强有力的社区机构及丰硕成果之间存在明确联系(Larson 等人, 2010 年)。

9. 森林保有权决定了谁可以在什么条件下使用何种资源多长时间。它涉及到一些对特定森林区块及其包含的多种资源的一系列所有权和使用权。森林保有权的必要组成部分包括排他性、持续时间、保证和稳健性(联合国粮食及农业组织,

2007 年)。原住民运动、民主权力下放趋势和保护利益这三种力量共同塑造了全球森林保有权制度的趋势。

10. 尼泊尔土地保有权的演变经历了三个阶段。首先，国家和个人所有权出现转变，允许集体管理。这是由于尼泊尔政府引入并坚持遵循社区特许权合同，允许集体实体享有益权。其次，尼泊尔政府立法规定了拥有土地管理合同的社区的土地权利。诸如景观棕榈树、多香果、橡胶等具体森林资源的规划和管理也需要集体行动，以使特许权涉及的广大成员中的小群体能够组织起来。促进集体对森林的管理并使之合法化也可以视为政府的战略举措，以确保国家对不可再生资源(如石油和天然气)的转让权和使用权。各社区继续寻求加强其持有的土地保有权的安全性。



尼泊尔实施社区林业前后对比：荒山披绿装

11. 尼泊尔社区林业方案是一个参与性环境治理的创新，其中包括明确的政策、体制和做法。该方案涉及森林保护和减少贫穷的双重目标。由于 70%以上的尼泊尔人口依赖于农业生计，森林的社区管理对于粮食和生计的整体保障至关重要。截至 2009 年 4 月，尼泊尔人口中有三分之一直接参与管理了尼泊尔四分之一的森林面积。

12. 尼泊尔社区林业方案为改善森林环境、增加森林覆盖面积、提高经济效益、社会动员和基层民主作出了实质性贡献。农户收到的直接民生利益、对农业的投入、粮食保障和现金收入所有这些都加强了有力的集体行动，当地社区通过这些集体行动对森林资源进行积极和可持续的管理。正如社会改革方案经常遇到的情况一样，社区林业也并非一蹴而就，而是一个积累和不断解决问题的过程。社区林业的成功取决于各种利益攸关方从方案制定伊始的参与。

13. 自推出以来，社区林业方案的范围、目标和优先事项都经历了重大变化。在尼泊尔，最初制定该方案的目标是保护森林，并确保当地人民的基本森林产品需求。在方案实施 25 年后，森林已经再生并具有重大经济价值。通过三十年来的立法发展和业务创新，该方案已经从面向保护、以养护为重点的议程转变成为一个更为广泛的森林利用、企业发展、生计改善战略。随着价值的增加，出现了诸如森林产品销售、企业发展、造林方式变化、公平分享利益等新问题。社区森林已成为多元化投资资本和新的以市场为导向的生计原料的来源。社区林业显示了政治、经济和生态可持续发展的特性，包括出现了一个强有力的法律和监管框架，以及强大的民间社会机构和网络。然而，确保为妇女和边缘群体公平分配利益仍是一个持续的挑战。可供复制的经验强调应学习经验教训、建立一个强大的民间社会网络、采取灵活监管以鼓励各种体制模式，并且政府和决策者应响应多方利益攸关方的协作学习过程。

三. 生计和减贫

14. 减贫是一个全球性关切。森林在农村，尤其是穷人生计中的重要作用得到普遍公认。尼泊尔的大多数穷人都是小型边缘农户和没有土地的家庭，他们的生计主要依赖于传统农业。尼泊尔寻求提高林业部门的生产力，作为实现千年发展目标并减少贫穷的手段，并通过参与方式提供创收和就业机会(尼泊尔国王陛下政府，2002 年)。

15. 70 年代末，尼泊尔森林砍伐导致了普遍、严重的环境退化。人们得出结论认为，政府的单独行动无法扭转这一趋势。特别令人关注的是，当地社区越来越难以获得薪柴和饲料等对于维持农村生计至关重要的森林产品。社区林业就是在当时作为一种独具特色的实施战略演变为当代的形式。

16. 2002 年间对尼泊尔 12 个山地和德赖平原地区的 1 788 个森林用户群体进行了森林产品利用情况、收入及消费模式快速评估，并外推至该国所有的森林用户群体。评估结果表明，社区林业销售森林产品的年现金收入为 7.47 亿卢比(超过 1 000 万美元)。这相当于森林和土壤保护部约 42%的年度预算。目前，这些福利 100%被用于森林用户群体。这个数字中还可以加入生存性森林产品的等值现金和用户群体产生的其他收入，估计总收入为 18 亿卢比(约 2 400 万美元；Kanel 和 Niraula, 2004 年)。

17. 另一种不同会计方法则报告社区林业生产了 800 万立方英尺的木材、3.35 亿公斤木柴和 3.7 亿公斤草。这些产品用于支助当地人民的生存生活需要。森林用户群体通过对外销售森林产品赚取了 3.83 亿卢比。这些收益被用于建设学校、道路和饮水设施(36%)，1 260 万卢比被用于扶贫社区林业，包括向贫穷家庭贷款、为他们提供有关林业创收活动的培训(Kanel 和 Niraula, 2004 年)。

18. 尼泊尔的社区林业政策被认为是逐步建立当地人民对森林资源权利的做法。但是，促进以森林为基础的企业受到了限制。最近，更多的森林用户群体正在发起扶贫活动，帮助将社区林业树立为一个公认的扶贫项目。主要的干预领域包括推动创收活动、为森林产品分销提供优惠。创收活动包括驯化非木材林产品、支持畜牧业生产，以及建立以森林为基础的小规模企业。

19. 妇女、穷人和弱势群体的参与情况正在改善。社区林业司保管的国家数据库显示妇女的参与率为 24%，大约 600 个社区林业用户群体由完全为女性组成的委员会管理(Kanel, 2006 年)。尽管妇女在执行社区林业方面的参与程度非常高，她们在决策方面的作用却微不足道。

20. 尼泊尔社区林业目前的主导话题是治理、生计和可持续管理的“第二代问题”。必须改善治理的原因有两个：第一，确保人民不同群体，特别是穷人和被排斥人群的声音能够被听到；第二，通过可持续管理森林资源促进人民的经济和社会福利。社区林业有潜力大大增加其对改善生计和减贫所做的贡献(尼泊尔国王陛下政府，2002 年)。

四. 企业发展

21. 在当地资源、技术和市场的基础上发展小规模企业已被确认为一种扶贫方法。Subedi (2006 年)认为面向企业的社区森林管理可以为森林养护和当地生计的发展都带来积极成果，而 Anglesen 和 Wunder (2003 年)则确定将发展小规模木材加工企业作为减贫的高度优先领域。如上所述，尼泊尔在这方面有许多的发展机会。以下是根据小规模森林企业迄今为止的发展得出的意见。

22. 在以社区森林为基础的企业方面，当地人民主要受益于企业的发展，而不是仅仅是受雇佣的劳动者。与其他利用木材和非木材森林产品的企业不同，由于直接进行本地销售和加工，因此不需要中间商存在。原材料供应商、最终产品的生产者和消费者之间有着简单和直接的联系。这减少了营销环节并增加了当地利益。

23. 新企业的成功取决于社区在管理中拥有自主权并发挥积极作用。当地社区以森林为基础的小规模企业举措需要来自促进机构的强有力道德、技术、体制和财政支助。

24. 当地人民的能力建设是森林企业发展的关键因素。为确保当地人民发展可行的企业并进行独立运作，他们必须从企业的规划阶段(例如，构思、可行性研究、产品选择和制定业务计划)就开始参与。

25. 企业的发展需要商业支助服务(例如技能开发、簿记培训、前向联系、促销、价格信息和技术开发及转让)。根据情况不同,这些需要可以通过社区内的推广机构,或通过政府、非政府或私营部门合作伙伴的联盟得到满足。

26. 在开始生产并接到订单之后继续为企业提供支助服务同样很重要。当地企业和私营部门伙伴之间的战略联盟是一种重要的模式。其中的一个做法是支助有前途的企业家成为以社区为基础的服务提供商,为其他企业家提供小规模、费用低廉的服务。

五. 生物多样性

27. 192个国家以及欧洲联盟已加入了《生物多样性公约》。2002年4月,《生物多样性公约》缔约方承诺到2010年大幅降低生物多样性的丧失。实现这一目标方面的结果喜忧参半。

28. 尼泊尔社区森林正在产生一些极好的结果。奇旺国家公园周边社区森林中的犀牛和老虎的保护工作是一个突出的例子。通过将明确管理责任以及从生态旅游中直接受益于保护努力结合起来,社区对这些严重濒危物种进行了极为成功的保护。

六. 林木: 气候变解决方案的一部分

29. 林木是气候变解决方案的一部分。碳储存在成长的树木中,并被锁定在最终的木制品中。因此林木有助于减少气候变化的影响,即使木材离开森林也是如此。相比其他建材产品(钢、铝等),森林产品的生产留下的碳足迹非常小。

30. 碳融资为尼泊尔当地人民和社区林业提供了一个重要的新机会。它也为当地人民和社区有效参与引入了新的风险和制约因素。实现机遇最大化并解决风险和制约因素需要社区的及早和积极参与,特别是参与有关角色、责任和利益的谈判。

31. 通过完全所有权或将大部分权利移交给社区确保其安全的所有权是一个持续的挑战,即使在尼泊尔比较先进的情况下也是如此。这种情况在气候危机的时代尤甚。随着减缓气候变化新计划,例如降低因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)计划的出现,权利方面出现了新的内容。只有各社区对森林碳享有充分权利,才能通过降排计划得到好处。如果连森林资源的保有权都搞不清楚,降排等新计划只会增加国家和社区之间的混乱和冲突。

七. 结论

32. 社区林业和以社区为基础的森林管理活动正在全球扩大。以社区为基础的森林管理正在对可持续森林管理、保护生物多样性、加强基层民主和人民团体以及

实现千年发展目标作出巨大贡献。尼泊尔社区林业方案清楚地表明了这方面的贡献及其在改善农村人民生活、提高妇女参与、扭转环境退化以及保护生物多样性方面的潜力。它也清楚地表明了仍有待进步的领域，如企业发展。各主要群体敬请各会员国和联合国森林论坛第九届会议的参与者制定强有力的政策、法律和监管框架，以支助社区林业和以社区为基础的森林管理。基于尼泊尔的经验，需要解决以下问题以加强社区林业和以社区为基础的森林管理：

- (a) 建立地方社区明确的土地保有权；
- (b) 确保当地社区的碳权利；
- (c) 认可当地社区、家庭和土著人民通过森林保护对保护生物多样性所作的贡献并加以奖励；
- (d) 支助开发鼓励中小型森林企业发展所需的各种服务，以便在地方一级创造就业；
- (e) 建立投资基金，以加强社区林业；
- (f) 提供支助以加强地方社区从地方到全球层面的联合会和网络；
- (g) 在可持续森林管理中加强森林为人服务的概念。

参考文献

Anglesen, A. and S. Wunder (2003), *Exploring the Forest-Poverty Link: Key concepts, Issues and Research Implications*, 印度尼西亚茂物，国际林业研究中心，专题文件第 40 号。

White and Martin.

联合国粮食及农业组织 (2007 年), *Forest tenure assessment: Why assessing forest ownership is important*, 见 <http://www.fao.org/forestry/site/33848/en>. Accessed 4 September 2010.

尼泊尔国王陛下政府 (2002 年), 国家规划委员会第十期计划 (非官方译文), 加德满都。

Kanel, Keshav R. (2006), *Twenty-five years of community forestry: contribution to Millennium Development Goals*, 题为“社区林业 25 年：对千年发展目标的贡献”的第四届国家社区林业讲习班, Kanel 等人。

Kanel, K. R. and D. R. Niraula (2004), *Can rural livelihood be improved in Nepal through community forestry?* Banko Janakari, vol. 14, No. 1, pp. 19-26.

Larson, A., P. Cronkleton, D. Barry, P. Pacheco(2010 年), *Tenure Rights and Beyond: Community Access to Forest Resources in Latin America*, 印度尼西亚茂物, 国际林业研究中心, 专题文件第 50 号。

Subedi, B. P. (2006), *Linking Plant-based Enterprises and Local Communities to Biodiversity Conservation in Nepal*, New Delhi: Himalaya Adroit Publishers.

Sunderlin, W., S. Dewi, A. Puntodewo, D. Muller, A. Angelsen, M. Epprecht (2008), *Why forests are important for global poverty alleviation: a spatial explanation*, *Ecology and Society*, vol.13, No.2.

White, A. and A. Martin(2002), *Who Owns the World's Forests?* Washington, D.C. :, Forest Trends.
