

# 参与式森林经营与 农民的自由发展

◆ 李凡<sup>1</sup> 刘璐<sup>2</sup> 刘林<sup>1</sup>

(1. 中国农业大学人文与发展学院 北京 100193

2. 荷兰格罗宁根大学行为与社会科学院 格罗宁根 9700)

**摘要:** 森林与人类的生存发展息息相关,参与式森林经营的兴起源于很多农民所遭受的大规模贫困、剥夺和压迫。本文以阿玛蒂亚·森的自由发展观为研究视角,系统诠释了参与式森林经营与农民自由发展之间的关系:在理念层面,参与式森林经营以人为核心,以增加农民的实质自由为首要目的;在实践层面,通过改革森林的使用权、鼓励农民参与制定森林管理规则、开展营林工程吸纳贫困农民就业、认可农民使用森林资源的习惯性权利等手段,显著扩展了农民的社会经济福祉。要想使参与式森林经营理念成为世界林业发展的主流,需要全社会协同努力,为实现农民的自由发展做出共同的承诺。

**关键词:** 参与式森林经营; 农民; 自由发展

**DOI:** 10.13856/j.cn11-1097/s.2017.10.026

## 1 问题提出: 参与式森林经营起源于农民的自由遭受剥夺

在世界上大多数国家和地区,森林为维持农村人口的生存和发展发挥了重要作用。根据世界森林与可持续发展委员会(WCFS)的估算,全球有近10亿人口依靠森林和森林以外的树木获取食物,维持生命;依靠木材作为主要或唯一的能源加热食物,保证健康;使用林产品建造价格低廉的房舍,改善生活。但在世界上的许多国家和地区,贫困农民利用森林的这些重要方式通常是违法的。根据FAO 2011年出版的《改革森林所有权》指南的统计,世界范围内大约80%的森林为国家所有。在以树木为

中心的营林理念的指导下,为了增强森林的可持续性,很多国家实施禁止或严格限制狩猎、禁止锯木生产、甚至限制木材燃料采集的政策。由于缺乏其他可选择的谋生方式,贫困农民被迫不可持续地采集林产品或将森林开垦成农田以维持生计。政府试图禁止这些活动的做法大多因为参与的农民人数众多而遭遇了“滑铁卢”。世界范围内森林快速消失,

基金项目: 德国复兴信贷银行和国家林业局财政合作项目“京北风沙危害区植被恢复与水源保护林可持续经营”。

作者简介: 李凡,男,讲师,研究方向: 农村社区发展、发展项目管理、反贫困; 刘林,男,教授,研究方向: 农村区域发展和反贫困。

通讯作者: 刘璐,女,博士研究生。

生态急剧恶化，农村人口贫困程度加深。

面对严峻的生态和社会危机，国际社会一致认为森林砍伐及森林退化的根本原因在本质上属于社会经济范畴，这些原因包括贫困、缺乏稳定的土地所有制、国内法律和司法制度对依赖森林生活的本地居民和地方社区的权利及需求认识不足<sup>[1]</sup>，着手探索全新的营林理念。20世纪60年代，参与式森林经营理念应运而生，强调林业要以人为中心，主要应用于发展中国家，后逐渐扩展到欧美等发达国家和地区。

参与式森林经营自诞生以来，在生态保护、减少农民贫困、促进社区融合发展方面取得了卓越的成就。但遗憾的是，很多国家在衡量参与式森林经营的价值时，仍然重点关注其环境效益，对其在社会经济方面的现实和潜在贡献认识不够。只有正确认识森林对社会的贡献，才能解决这一问题。1998年诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森（以下简称森）在其著作《以自由看待发展》中提出了一种特定的发展观，认为自由既是发展的首要目的，也是促进发展不可或缺的主要手段，应注意把握全面的信息基础，以增进自由为标准来衡量事物的价值与人类的生活质量<sup>[2]</sup>。本文以森的自由发展观为研究视角，把握除环境之外更全面的社会经济信息，探讨参与式森林经营在促进农民的自由发展中所发挥的建构性作用和工具性作用，弥补各国对参与式森林经营的关键认知缺陷，以期促进以人为中心的营林理念成为世界林业发展的主流，为农民的自由发展贡献力量。

## 2 参与式森林经营的首要目的：增加农民的实质自由

森的发展观与认为发展就是国民生产总值的增长、或个人收入的提高、或工业化、或技术进步、或社会现代化等狭隘的发展观截然不同，自由在发展过程中居于中心地位，其主旨是把发展看作扩展人们享受的真实自由的一个过程。这种自由建立在实质意义的基础之上，具体而言包括免受困苦——诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡之类，以及能够享受政治参与等的自由<sup>[2]</sup>。

1968年印度林业学家 Jack C. WESTOBY 在新德里召开的第九届英联邦林业大会上提出“林业不是一个关于树木的问题，而是一个关于人的问题<sup>[3]</sup>。”以

树木为中心的营林理念由于其忽视了农民与森林的关系而导致政府对森林的管理能力薄弱，引发一系列生态和社会问题。参与式森林经营与传统林业理论的最大区别就在于，它坚持以人为中心，提倡“森林要由农民经管、森林要为农民服务”，以增加农民的实质自由为首要目的。FAO 1992年第一次明确提出“参与式林业”的概念时，就专门指出要“保障与森林有直接利益相关的人参与到森林管理的决策过程中”<sup>[4]</sup>。生于斯、居于斯、逝于斯的农民是农村发展当之无愧的主体，森林作为农村社区的一种公共物品与农民的生产生活有着休戚与共的利益联系，农民有充分的资格参与森林的经营与管理，必须尊重、保障农民这种参与自由。但是，保障农民参与森林的经营和管理的自由只能是一种手段，而非追求的目的。通过参与制定森林管理规则、与多方利益相关者沟通等过程增强农民的参与能力，使他们逐渐有能力作为能动主体实现自身和社区的自由发展才是参与式森林经营力图达到的最终目的。正如中国学者刘金龙（1999；2012）在经过长期的研究后对参与式森林经营的综合认识所言：社区农民必须积极参与森林经营活动并受益，应当进行土地权属、利益分配等社会制度方面的改革以密切森林经营和社区农民之间的利益关系，应当认识到社区和群众在森林管理技术和制度上具备丰富的知识，发挥这些知识的潜力，增强他们在森林管理中的主人翁精神<sup>[4-5]</sup>。

## 3 参与式森林经营的主要手段：扩展农民的工具性自由

自由的意义，不仅在于其本身的建构性作用，还在于它的手段性作用。森具体考察了5种类型的工具性自由：政治自由、经济机会、社会条件、透明性保证和防护性保障，它们能够帮助人们按照自己的意愿过自己有理珍视的生活，又互相补充、互相强化，共同做出贡献<sup>[2]</sup>。作为一项复杂的系统工程，世界范围内尚未形成开展参与式森林经营活动的统一模式，不同的国家结合各自的国情、林情和民情，为探索有益于农民福祉的营林方法进行了广泛的尝试。其中改革森林使用权、鼓励农民参与森林管理规则的制定、开展营林工程创造就业机会、尊重农民使用森林的习惯性权利等措施，经世界不

同地区的实践检验，能够发挥显著扩展农民社会经济方面的自由的作用。

### 3.1 改革森林使用权，扩展农民的经济机会

改革森林使用权体制并确保农民获取森林资源的权利可以增加农民从林业中获得的收入，显著改善他们的生计。因此，各国在开展参与式森林活动时非常注重解决土地和林木的权属问题，改革森林的使用权，给予农民按照自己的意愿合法开发利用森林资源的权利。截至2010年12月，越南通过实施森林土地分配政策，发放了约180万份土地使用证，确认了近900万 $\text{hm}^2$ 土地的使用权。大多数土地使用证发放给了家庭，他们对于森林土地享有50年及以上的使用权，享有获取包括食物、燃料或植物原料等在内的森林资源的权利<sup>[6]</sup>。拥有森林和土地的使用权的农民，获取和利用森林资源的经济机会得以显著扩展，他们乐于投入大量的人力、财力和物力，种植生长期较长的林木，追求林木带来的长远经济效益来增加收入。避免了在森林和土地权属由国家所有的地区，窘于生计的农民由于对未来的不稳定预期而过度采集林产品，以求得短期的经济回报的现象，实现了以一种既能改善他们的生计又能保护森林资源的方式管理森林，社区和政府之间的摩擦也逐渐减少。

### 3.2 鼓励农民参与制定森林管理规则，扩展政治自由

森认为，人类作为一种社会动物，珍视不受限制地参与政治和社会生活的自由，具有充分的合理性<sup>[2]</sup>；亚里士多德也曾指出“自由的要领之一即为人生应任情而行，各如所愿，人人应不受任何人的统治”<sup>[7]</sup>。在大多数情况下，林业项目都是政府官员制定规则，给农民指派任务，农民只能参与林业项目的实施。这种排斥农民参与管理与决策的做法已经遭遇了不同程度的挫折。在洪都拉斯，农民几乎不参与创建森林经营规则，政府对国有林区内的农业扩张和木材采伐无能为力。当地农民认为，森林既然由政府拥有，保护森林就是政府的责任，农民没有义务遵守政府制定的土地利用规则，不需要保护森林<sup>[8]</sup>。参与式森林经营鼓励农民参与森林管理规则的制定是解决这一问题的有效办法。农民参与制定的规章制度易于他们理解和操作，而且能够提高规章在社区内的认可度与合法性，社区也得以自

主用规章约束农民的行为，并且可对农民过度使用森林资源的违规活动做出回应。这一举措还有助于在农村社区内培育起保护环境的伦理价值观，激发农民保护森林的责任感，在一定程度上会发挥国家保护森林的行动所不能发挥的作用。在坦桑尼亚，当地农民参与了社区森林规则的制定，在他们看来，参与制定的森林规则比当地林业政府部门制定的规章更具有公平性和合法性。此后，在社区森林中出现的违规行为大部分都是较轻的，伐木作业更是少见<sup>[8]</sup>。

### 3.3 创造就业机会，完善农村的社会安排

世界上大部分的贫困人口都居住在农村地区，其中有许多在经过近几十年的发展后已经脱离了贫困，一些人甚至已经迁移到了城市地区。遗憾的是，还有许多人依然深陷在贫困当中，他们贫困的原因主要是获取资源或进入市场的途径有限，缺乏在正规部门谋求到体面工作的机会。森在其自由发展观中特意指出，就业等社会安排对于确保并扩展个人自由具有决定性的意义<sup>[2]</sup>。增加获取资源的途径，促进林业部门生产力的发展，拓宽农民在当地获得就业的机会，能够起到完善农村地区社会安排的作用，是减少农村贫困人口和促进农村社区发展的有效方式。参与式森林经营主要通过开展营林工程、聘用贫穷的农民参与施工的方式，为贫困农民在淡季创造出就业机会，增加他们的收入，在造福于环境的同时改善贫困农民的生计，森林在农村发展中的作用也更加重要。2007—2013年，中国对造林计划已在国内直接或间接创造了300多万个就业岗位，不仅有助于减少贫困，还为农村贫困人群改善了生态环境<sup>[6]</sup>。在为农民提供保障最低生活水平工资的同时，参与式森林经营能够承担起社会教育的职能，使贫困农民在营林工程中锻炼和提高工作技能和社会交往能力，增强他们按照自己的意愿改善生计的可行能力，满足农民除生存之外的多样化发展需求。由于相对于男性，树木和森林对农村妇女的生计更为重要，参与式森林经营分外强调性别意识，重视吸纳妇女、残疾人等边缘化群体就业，促进了社区内的男女机会均等。

### 3.4 尊重农民的习惯性权利，提供防护性保障

在自由发展观看来，人类需要防护性保障来提供社会安全网，从而防止在受到物质条件的不利变化影响时遭受深重的痛苦或甚至在某些情况下挨饿

以致死亡<sup>[2]</sup>。依赖森林的通常是最贫困的弱势群体，他们往往也是政治上最弱势的社会群体。于他们而言，对森林进行非商业性质的采伐和维持生计的使用，能够在遇到旱灾或内乱时，起到防护性安全网的作用，使他们免于死亡。在许多国家，使用木材、为了维持生计采摘浆果或野生蘑菇的有限权利是当地社区已经延续了几百年的习惯性权利，森林既是他们食物的基本来源，也通常是他们家庭的生存基础。当收入水平下降时，处于贫困线的家庭每年都会有一段时间没有食物保障。森林中的动植物为农村家庭提供了蛋白质和主要维生素的重要来源，也提供了营养丰富的补充性食物。参与式森林经营主张认可当地社区和农民的这些习惯性权利，为他们提供应对意外事故和降低不可预见事件风险的防护性保障，解除贫困农民按照自己的意愿过自己珍视的生活的后顾之忧。一些国家甚至通过法律与政策措施正式确认了农民使用森林的这种习惯性权利，2008年玻利维亚政府就在与有组织的土著群体磋商后通过了《综合森林管理国家政策》，明确支持所有森林使用者，尤其是最贫穷人群通过森林实现福祉<sup>[5]</sup>。

#### 4 参与式森林经营的未来：让农民的自由发展成为社会的承诺

森林对实现人类社会、特别是贫困农民的自由发展具有特殊的意义，长久以来，找到各种途径实现林业生态、经济和社会效益的平衡、可持续发展都是世界林业发展、乃至人类社会面临的重要挑战。参与式森林经营旨在通过社会经济方面的变革将农民的发展与森林的保护结成利益关系，在增进农民福祉的同时实现森林的可持续发展。但在世界范围内，森林经营依旧没有摆脱以经济为中心的技术范式，以人为中心的营林理念尚未占据主导地位。森认为，应当运用行为规范和理性思考来实现我们努力争取的目标<sup>[2]</sup>。要想使以人为本的参与式营林理念成为世界林业发展的主流，必须进行充分的政策思考，依靠与森林利益相关的各个群体的密切配合，各利益相关者共同努力以实现农民的自由发展。

首先，在认识层面，最重要的是转换国家的视角，要淡化国家作为森林资源守护者的形象，从负责保护森林不受农民的破坏转变为更多地关注农民的需求与偏好，相信农民有能力经营和管理好森林，

为农民参与森林的经营与管理提供支持和服务。各国要调整林业政策的愿景，使林业政策的目标和行动方案减少对技术的关注，更加明晰农民在营林活动中的受益情况。其次，在政策层面，重点是要下放权力和综合规划。在政府普遍不愿意放权的国际态势下，需要以参与营林为切入点，保护农民使用森林资源的权利，激发农民自主发展的积极性，增强政府和农民之间的互信关系，锻炼农民特别是贫困农民依靠自己的能力脱离贫困、过有尊严的生活的能力，为国家由单一控制的管理模式向吸纳多方利益相关者参与其中做出贡献。加强林业部门与水利等其他部门的合作，将营林工程纳入到农村地区的综合发展规划中。第三，在操作层面，要以不同国家、不同国际机构开展的营林项目为平台，使参与式营林理念与不同的林情、民情和国情相磨合，探索出具有可操作性和高度社会适应性的参与式森林经营模式。参与这些营林项目对于林业工作者、政府官员和农民群众来说本身就是一个能力建设过程，有助于不同利益相关者切实认识到参与式森林经营对于增进农民自由的重要意义。

#### 参考文献

- [1] United Nations Economic and Social Council. Report of the intergovernmental forum on forests on its fourth session ( E/ CN. 17/2000/14) . [R/OL] .New York: United Nations , 2000. <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/2000/ecn172000-14.htm>.
- [2] 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [3] 胡延杰, 施昆山. 社区林业: 林业发展与生态良好的完美结合 [J]. 世界林业研究, 2001 ( 12): 63-69.
- [4] 刘金龙. 中国参与式林业理论和实践的回顾和展望 [J]. 林业经济评论, 2012 ( 10): 188-193.
- [5] 刘金龙, 宋露露, 周霆. 参与式林业——参与式发展在森林管理中的实践 [J]. 世界林业研究, 1999, 12 ( 5): 20-25.
- [6] 世界林业状况——提高森林的社会经济效益 [M/OL] . 联合国粮食及农业组织, 2014. <http://www.fao.org/3/a-i3710e.pdf>.
- [7] 李增元. 农民“自由”及其当代实现途径 [J]. 马克思主义与现实, 2014 ( 9): 192-198.
- [8] 黄小荣, 闫鼎羽. 气候变化下的社区森林经营探讨 [J]. 林业经济, 2012 ( 9): 55-60.