

FENQUANGUANLICELUE

SENLIN, RENMINYUQUANLI

# 分权管理策略： 森林，人民与权力

主 编：李 维 长

人民武警出版社

# 分权管理策略 森林，人民与权力

主编：李维长

人民武警出版社

2008·北京

## 图书在版编目(CIP)数据

分权管理策略：森林，人民与权力 / 李维长主编.  
北京：人民武警出版社，2008.6  
ISBN 978-7-80176-293-1

I. 森… II. 李… III. 森林资源-经济管理 IV. F307.26  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 079688 号

## 书名：分权管理策略：森林，人民与权力

---

主编：李维长

出版发行：人民武警出版社

社址：(100089)北京市西三环北路1号

发行部电话：010-68795350

经销：新华书店

印刷：中国人民解放军第四二一〇印刷厂

开本：850×1168 1/32

字数：28 万字

印张：11.125

印数：200-10000

版次：2008 年 8 月第 1 版

印次：2008 年 8 月第 1 次印刷

书号：ISBN 978-7-80176-293-1

定价：40.00 元

---

## 编者的话

分权管理正在成为全球性的趋势。为了推进森林的分权管理,由国际林业研究中心主持召开了“林业分权管理、联邦制林业和国家森林规划国际研讨会”。在福特基金会的支持下,由林业与社会信息网项目组主持翻译、撰写并出版了“分权管理策略:森林、人民与权力”一书,其目的在于宣传森林分权管理的目的和意义,介绍部分国家的分权管理模式以及分权管理的效果和影响,分享他们在分权管理方面的研究成果和经验教训;同时,通过由专家结合我国的分权管理现状撰写的评论文章和我国的分权管理案例,发现我国在森林分权管理方面的问题和提出解决的政策建议。

本书分为3个部分,包括:

(1) *The Politics of Decentralization—Forests, Peoples and Power* 一书(全部18篇论文)的译文,这些译文由熟悉社区林业和林业分权管理的专家分别完成。我们衷心地感谢邓华锋、丁莉、高艳平、郭广荣、何有均、刘燕君、王春峰、王艳坚、吴君琦和宰步龙为本书的翻译工作做出的巨大贡献。

(2) 由来自不同学科领域的专家针对论文撰写的18篇读后感。我们衷心地感谢程鹏(国家林业局)、程鹏(安徽省林业厅)、查添木(Tim Zacher-nuk)、邓华锋、杜受祜、韩峥、马中、李维长、李新平、李周、温佐吾、王春峰、王胜、杨从明、任晓东、张晓山、张耀启、赵俊臣、赵永军、郑宝华、左停对本书做出的巨大贡献。

(3) 由福建省林业厅兰思仁结合福建省的林权改革撰写了“森林分权管理与参与式方法的有益探索—福建集体林权制度改革实践分析”案例文章,我们对此表示非常感谢。

衷心地感谢 CIFOR 和 Earthscan 出版社无偿把此书的版权授予我们。

编者 2008年6月

## 序 言

在联合国森林论坛(UNFF)的支持下,由印度尼西亚和瑞士政府作为发起国,于2004年4月27~30日在瑞士的因特拉肯(Interlaken)举行了题为“林业分权管理、联邦制林业和国家森林规划”的国际研讨会,研讨会由国际林业研究中心主持,巴西、加拿大、加纳、日本、俄罗斯、乌干达、英国和美国政府协助主持。这次研讨会的最初想法是由联合国森林论坛纽约秘书处协调员 Jagmohan Maini 提出来的。并在2002年联合国森林论坛第二次正式会议上宣布了该计划。

举行因特拉肯研讨会的目的旨在让关心森林问题的高级别决策者和其他重要的利益相关者有机会分享林业部门在分权管理方面的经验,并了解近期在森林分权管理方面的研究成果。

来自51个国家约160人参加了这次研讨会,他们代表着全球70%的森林区域。预计因特拉肯研讨会提出的森林分权管理倡议,将进一步影响森林可持续经营、可持续发展目标和重要的社会目标(如减少贫困)之间关系的讨论。

联合国森林论坛秘书处、生物多样性公约(CBD)秘书处、联合国粮农组织国有林项目部、世界银行项目部、国际热带木材组织、世界自然基金、世界资源研究所、瑞士环境、森林和景观署(BUWAL)为这次研讨会提供了学术或资金上的支持,瑞士国际发展合作署还承担了会议的后勤工作。为期一天的野外考察是由瑞士环境、森林和景观署和伯尔尼州林业局共同组织的,该活动是研讨会的重要组成部分,在本书中对该活动也做了评述。

本书的各章反映了这次研讨会三个部分的经验。第一部分是从不同角度对分权管理进行研究,阐述了生物多样性、民主和地理等问题。第二部分介绍了一些国家的实例。第三部分介绍了三个社区的分权管理经验。我们希望通过这种方式来反映全球范围分权管理经验的多样性,并通过多样性获得一般性结论。

(郭广荣译)

# 目 录

## 第一部分

编者的话 .....	I
序言 .....	II
前言 .....	1
第一章 联邦制森林治理:对分权管理的经验和潜在影响的总体回顾 ...	8
第二章 林业部门的民主分权:从非洲、亚洲和拉丁美洲获得的经验教训 .....	25
第三章 在森林可持续经营中实施分权管理的途径及其缺陷:亚洲太平洋地区的经历 .....	47
第四章 选择代表:自然资源管理分权管理的机构及其权力 .....	65
第五章 联合国粮农组织在林业部门的分权管理经验 .....	81
第六章 森林资源分权管理对生物多样性保护的意义 .....	92
第七章 林业分权:印度尼西亚的经验 .....	106
第八章 案例:瑞士的森林与分权管理 .....	115
第九章 玻利维亚森林经营分权:谁是受益者? 为什么? .....	126
第十章 乌干达:分权管理和森林经营 .....	140
第十一章 加纳联邦林业制度的分权管理 .....	150
第十二章 苏格兰“推我拉你”式的分权管理 .....	162
第十三章 俄罗斯森林管理体制的主要特征 .....	177
第十四章 美国森林资源决策 .....	184
第十五章 津巴布韦奇雷济地区自然资源分权管理:来自基层的声音	197
第十六章 基坦格拉得山自然保护区的分权管理 .....	208
第十七章 国家,森林和社区:危地马拉森林的分权管理 .....	218

## 第二部分

编者按: .....	244
分权管理和集权管理的博弈——评《联邦制森林治理:对分权管理的经验和潜在影响的总体回顾》一文 .....	246
第二章《林业部门的民主分权:从非洲、亚洲和拉丁美洲获得的经验教训》一文读后感 .....	252
对第三章《可持续林业管理权力下放的途径及其缺陷:亚洲太平洋地区的经历》一文的评论 .....	257
林业分权管理改革与森林资源可持续利用——对第四章《选择代表:自然资源管理分权管理的机构及其权力》一文的评论 .....	261
推进林业产权的演变口摸着石头过河?对第五章《联合国粮农组织在林业部门的分权管理经验》一文的评论 .....	266
分权管理在生物多样性保护中的挑战——评第六章《森林分权管理对生物多样性保护的意義》 .....	268
从印度尼西亚的林业分权管理到我国的集体林权制度改革——读第七章《林业分权:印度尼西亚的经验》有感 .....	273
对第八章《案例:瑞士的森林与分权管理》一文的评论 .....	278
分权管理为什么:玻利维亚的经验和对中国的启示——对第九章《玻利维亚森林经营分权:谁是受益者?为什么?》一文的评论 .....	283
找准突破口 依靠法制 稳步推进林业改革——读第十章《乌干达:分权管理和森林经营》有感 .....	286
森林分权管理对林业发展和农村社会经济影响深刻——对第十一章《加纳联邦林业制度的分权管理》的评述 .....	290
参与式林业管理又一成功范例——第十二章《“推我、拉你”苏格兰的林权下放》一文读后感 .....	296
林业分权:背后的利益博弈——对第十三章《俄罗斯森林管理体制的主要特征》一文的评论 .....	301
对美国森林资源管理的几点认识——读第十四章《美国森林资源决策》	

有感 .....	304
放权是否就能解决问题——第十五章《津巴布韦奇雷济地区自然资源分权管理:来自基层的声音》一文读后感 .....	307
分权管理促进利益相关者参与——第十六章《基坦格拉得山自然保护区的分权管理》一文读后感 .....	311
施行集权管理还是分权管理需视情境而定——读第十七章《国家、森林和社区:危地马拉森林的分权管理》一文有感 .....	314
林业分权管理与中国集体林权制度改革——关于《林业分权管理:问题、经验教训和反思》一文的评述 .....	319

### 第三部分

森林分权管理与参与式方法的有益探索——福建集体林权制度改革实践分析 .....	323
集体林权制度改革中的赋权问题 .....	333
社区共管在中国的实践 .....	339



# 前言

**J úrgen Blaser, Christian K úchli, Carol J. Pierce Colter,  
Doris Capistrano**

## 一、全球变化的背景

全世界有 60 个多国家正在实施分权管理。因为部门、向较低层次转移的自行决定权、财政和金融方面的设计和实施、社会责任感等因素,分权管理的过程不尽相同。这些过程对于包括林业部门在内的所有经济部门的政治和经济变革都是极其重要的。

数年之前,林业分权管理对于许多国家来说并不是一个重要的讨论题。在政府间森林问题小组(IPF,1997~2000)的行动方案、政府间森林问题论坛(IFF,1997~2000)中均没有明确地提到分权管理,只是在有关的参与建议中间接地提到。只有在许多国家发生重大的政治变革以后,分权管理才成为林业领域的一个讨论主题。实际上,施政在森林可持续经营中是一个关键性成分,而分权管理对于施政来说是最现实的一个要素。施政质量也许最终决定森林资源在所有方面(经济、社会和生态)的命运。

在处理森林和人的观念上的重要改变已经导致良好施政原则应用范围的扩大。由于联合国森林论坛(UNFF)、森林问题合作伙伴关系(CPF)成员的努力,特别是在联合国粮农组织、国际热带木材组织、国际林业研究中心和世界银行的带动作用下,国际森林管理体系的建立无疑推动了这些改变。这种国际森林管理体系为重新审视森林与人的相互关系提供了十分必要的动力,并促进了许多国家的政策变革。在许多情况下,它有助于建立合法的环境空间,承认当地的创造性和长期积累的实践经验。国际森林管理体系与当地参与的结合已经导致全球森林施政的明显变化。例如:

- 国家森林规划已经成为联合国森林论坛的重点,并正在安排国家层面关于森林良好施政的讨论;
- 已经制订的森林可持续经营的标准和指标有助于改进对森林经营的监督;
- 通过建立专门的市场机制将买方和卖方链接起来的好处已经得到认可;

- 在某些案例中,环境组织与扶贫组织之间的分歧正在缩小;

- 多元化的利益相关者的参与、讨论和协商已经成为规范,有助于提高透明度和责任感;

- 由于世界银行在亚洲和非洲的推动,森林法的实施和施政的推行已经导致对非法采伐及其贸易和腐败展开讨论,在以前森林可持续经营的主要讨论中一直没有该方面的内容;

- 许多国家已经试图通过向当地人分权和授权来重新对森林经营进行定位。

分权管理在全世界的发展势头不断扩展。当地的和地区一级的看法和活动使得全球与森林相关问题的讨论越来越活跃和丰富。然而,应该让地方更多地参与全球性的对话,实现森林经营和人类福利的全球性目标需要更多与当地有关的政策,并在国家和地区层面上赋予更多的权力。

因此,举办因特拉肯研讨会是一个非常及时的大事,它是过去数年所进行的森林资源保护和可持续经营行动的必然结果。正如联合国千年发展目标(MDGs)所定义的,分权管理是一个极其复杂的问题,它涉及森林可持续经营的所有方面,它把地方层面的可持续发展目标与全球的宏伟目标联系起来。

我们希望因特拉肯研讨会将进一步激发政策的犀利作用,并促进这种努力与更广泛的发展事务之间的更广泛联系。政府间的全球进程(如联合国森林论坛)可以发挥重要作用,它不仅有助于全球议程的实现,而且通过地方主动参与寻求到适合于当地的解决途径。“里约”(1992)教会我们应该依据全球方式考虑问题,因特拉肯研讨会则教会我们首先应该依据地方方式办事。

## 二、因特拉肯研讨会和与会者

因特拉肯研讨会的目的如下:

- 为制订国家林业规划对森林分权管理的影响进行分析,并确定有效实施该规划的策略;

- 同目前正处在分权管理关键阶段的国家(包括过渡阶段的国家)分享已经建立了林业分权制度的国家的经验;

- 其他国家可以从一些已经实施分权管理的国家那里获得有关分权管理的教训;

- 为联合国森林论坛议案提出有关林业分权制度、集权制度及其对

国家林业规划影响的想法和建议。

来自 51 个国家约 160 人参加了因特拉肯研讨会,代表着全球 70% 的森林区域。约 75% 的参加者来自发展中国家和经济转型国家,32% 的参加者来自非政府组织,以及 32% 的参加者来自私人机构。因特拉肯研讨会是一次专家会议,与会者均以个人身份发表各自的看法,而不是代表某个国家或机构。

由于研讨会的目的是分享创新和经验,以及对分权管理进程达成全球共识,研讨会分为会议正式发言、专题讨论、野外考察(在第八章介绍)和工作小组等部分。正式发言包括有关分权管理的论述、地区综述、施政类型和国家分析。与会者从国际、国家、地区和地方不同层次阐述了分权管理的影响。

从会议发言显示,全球在施政历史、群众参与的广度和深度、不同层次政府之间的权力平衡等方面存在着很大差异。尽管有些模式很吸引人,但是在考虑新的施政模式时,由于不同案例所面临的问题不同,因此需要考虑其他有关的因素。本书各章将详细探讨这些模式和变化,尤其应注意最后一章所涉及的教训。

围绕以下 6 个主题召开了工作小组会议,并将会议结果写入向联合国森林论坛递交的报告之中:

- 任务和责任的分配,以及不同层面和不同部门的协调;
- 维持生态系统的功能,保持森林生产力,以及知识和技术的合理应用;
- 政策和法规框架,以及利益的公平分享;
- 资金激励、促进投资和与私有部门合作;
- 参与、冲突和多元利益相关者策略;
- 能力建设,以及技术和信息支持。

因特拉肯研讨会的参加者具有很高的创新和合作精神,使得经验和看法在最大程度上得到共享。野外考察使与会者对分权管理有了直接的体验。总的来说,该研讨会成功地明确了分权管理的问题和方法,纵览了现有的和已经规划的森林分权管理进程。依据所分享的全球丰富经验,本书得出了许多重要的阐述性和分析性结论。

### 三、本书的结构

本书主要由三个部分构成。第一部分重点论述了分权管理方面,并提

出了一些相互关联的重要问题。第二部分介绍了一些国家分权管理经验的案例研究。第三部分根据社区典型调查提出了“自下而上”的观点,介绍了分权管理政策在危地马拉、菲律宾和津巴布韦农村社区的运作情况。

第一部分的第一章是联邦制度下的森林施政综述,作者是 Hans M. Gregersen, Arnaldo Contreras-Hermosilla, Andy White 等。该章只收集了作者研究的精华部分,包括很多案例素材,并将它作为因特拉肯研讨会的审议文件。

尽管这种运作尚未举行任何尝试,第二、四章的作者还是把重点放在有效的和健康的民主分权的主要组成上。第二章的作者 Anne M. Larson 考察了非洲、亚洲和拉丁美洲的分权管理情况,重点放在获得的教训上;第四章的作者 Jesse Ribot 详细地分析了中央政府为淡化分权管理所采用的机制和“托辞”。

第三章由 Ian Ferguson 和 Cherukat Chandrasekharan 编写,该章主要反映了地区一级对分权管理的看法,评述了亚太地区的分权管理经验。如 Larson 和 Ribot 发现,随着分权管理的实施会产生许多问题,但他们更希望中央政府在各层面分权的总体平衡中发挥更大的作用。

第五章详细介绍了联合国粮农组织在林业部门的分权管理经验。Merilio G. Morell 概述了不同的分权管理项目,并提供了布基纳法索和马里的 2 个案例研究。

第六章由 Jeffery Sayer, Christopher Elliott, Edmond Barrow 等编写,该章的重点是森林资源分权管理对生物多样性保护的影响。作者虽然赞成分权管理的做法,但仍然警告分权管理可能会对生物多样性和资源保护带来危险,除非一些重要职权依然由国家掌控。最后,他们提出了使分权管理有利于生物多样性保护的一些条件。

上述各章已经对分权管理政策在实施中的缺陷进行了清楚的阐述。为了使政府和公民适应分权管理这个新的课题,一些作者建议放慢分权管理的步伐。其他作者则认为,只有通过使用权力,当地政府和公民才能正确对待他们的新权力。虽然已经知道分权管理的潜在价值,但在权力均衡方面,一些人赞成强化中央的作用,而另一些人则赞成强化地方的作用。一些人表示要充分相信社区的管理能力,而另一些人则不太相信社区的管理能力。

第二部分为国家案例,该部分以研讨会的共同主办方——印度尼西亚

亚开头。第七章由印度尼西亚林业部的 Wandojo Siswanto 和 Wahjudi Wardojo 编写, 该章概述了用以指导印度尼西亚分权管理的各种法律和法规, 坦诚地讨论了影响分权管理实施的主要问题, 以及政府为解决这些问题所做出的努力。

第八章是在野外考察后通过展示和讨论的方式介绍了瑞士的分权管理经验。该章的作者 Christian Kiihli 和 Jiirgen Blaser 用历史的观点阐述了各层面施政之间的关系, 以及在权力和职责的平衡过程中, 从分权管理形式到集权形式、从集权形式到分权形式施行转移的主要影响因素。

Pablo Pacheco 在第九章介绍了 20 世纪 90 年代中期以来玻利维亚的分权管理过程, 重点放在向地方政府的权力下放上。玻利维亚采用返还传统领地的方式向土著群体授权, 允许土地私有者制订经营规划, 并成立小型的社区伐木企业以使非法采伐者合法化。虽然在向社区和较低层次机构的权力转移中已取得了明显进展, 但依然存在不少严重的问题。

第十章的作者 Steve Amooti Nsita 介绍了乌干达的一些情况。这个国家已经经历了数次分权管理和收权, 最近该国又处在一个新的分权阶段。印度尼西亚分权管理中的许多问题在乌干达重演, 这预示着共享问题难以获得快速解决, 特别是各层面之间的权力均衡问题。

在第十一章, Oppon Sasu 介绍了加纳的一些情况。在发展中国家中, 加纳是十分独特的国家, 该国的第一次分权发生在 1878 年。然而, 像乌干达一样, 加纳也经历了不同阶段的分权管理。目前的分权管理于 1988 年开始, 依据 2003 年的分权管理计划再次扩大了地方政府的权力。加纳的焦点问题是中央政府不愿意按照分权管理计划向地方机构转移权力。该章把重点放在加纳分权管理过程中所获得的教训上。

第十二章转向了欧洲, Bill Ritchie 和 Mandy Haggith 研究了苏格兰的分权管理过程, 该分权过程处在“自上而下”和“自下而上”的反复之中。1999 年苏格兰议会的成立和把森林控制权转交给苏格兰行政院是导致地方权力扩大的两大因素。在当地群众的努力下, 苏格兰出台了土地改革法, 使当地群众获得了土地所有权(包括林地), 并建立了 100 多个社区森林组织。

Natalia V. Malysheva 在第十三章介绍了俄罗斯长期的森林集权管理历史, 以及近年来艰难的分权管理尝试。作为政府林业官员, Malysheva 目睹了俄罗斯森林的发展状况, 坚决支持中央政府在森林管理中发挥关键的

作用,并表明俄罗斯森林对国际社会的重要性(俄罗斯的立木蓄积占全世界 25%以上),以及目前分权管理所带来的威胁。

在第十四章, Gerald A. Rose, Douglas W. MacCleery, Ted L. Lorenson 等介绍了美国联邦政府在森林管理方面的长期做法。在 20 世纪,对环境管理的担忧导致美国联邦政府从多方面对土地管理加强控制,包括公共森林管理者与地方社区的关系。一些州主要依靠相关的法律和法规,而另一些州则实行更加严格的标准。Ted L. Lorenson, Garv Lettman, David C. Zumeta 等介绍了俄勒冈、明尼苏达和阿拉巴马州采用的办法。

这些案例证明了实施分权管理所带来的严重问题,但是仍然承诺要将分权管理持续进行下去(俄罗斯除外)。瑞士有 150 多年的分权管理历史,其在最初数十年经历的问题与最近开展分权管理的国家所报道的问题非常相似。对冲突进行长期调解和对不同管理层面进行不断优选也许是苏格兰和玻利维亚比其他地方对分权管理更为乐观的原因。反复出现的问题包括:各层面政府间权力和资源分配的冲突、预防森林违法活动、分权层次选择的一再反复、向社区授权的困难,以及中央政府不愿意向地方政府转移权力和资源。

本书的最后部分主要是社区的声音。第三部分前 3 章是社区成员与合作者共同编写的,其目的是尽可能地向决策者、科学家和官员坦诚地介绍社区的看法。

Steven Hlambela 是津巴布韦奇雷济地区的一位社区领导,他获得了国际林业研究中心高级研究专家 Witness Kozanayi 的帮助。第十五章介绍了该社区在实施社区安居蓝图中的经验。在经历内部冲突、外部侵占、政府官员异议和推诿等一系列困难之后,作者认为,社区不能“孤军作战”,要实现社区目标必须采用“自下而上”和“自上而下”的两种途径。

Adolino L. Saway Alyas Datu Makapukaw 是菲律宾棉兰老地区 Talaandig 部落的一位首领, Felix S. Mirasol Jr 就职于棉兰老地区环境和自然资源部。第十六章讲述了共同管理 Kitanglad 自然公园的故事。虽然曾经有过冲突和问题,但作者认为,分权管理可以在菲律宾继续开展下去,并产生积极的综合影响。

Silvel Elias 原先是危地马拉乡村的一个社区成员,现在是法国图卢兹大学的博士生, Hannah Wittman 是科内尔大学的博士生。作者在第十七章分析了在危地马拉分权管理过程中发现的严重问题:一贯忽视和否认土著权力的政府与要求保卫自身权力的社区之间存在着很多矛盾。在有些情况下,由于将管理权转移给地方机构,导致土著居民失去了对自然资源的控制。

社区案例使我们共享了政府部门、当地社区成员以及利益相关者之间有关冲突的经验,但是分权管理所带来的影响是不一样的。菲律宾作者认为,尽管存在一些问题,但分权管理基本上是有利的,问题是可以解决的;津巴布韦作者表明,他们需要得到政府的帮助;危地马拉案例表明,分权管理对当地社区带来潜在的不利影响。很明显,分权管理在不同地方产生着不同的影响。

本书的最后一章为结论,它把研讨会上的主要问题综合在一起,显示出颇有趣味的差异。该章的最后部分为本书使用和涉及的许多术语的定义,这些定义是依据 Hans M. Gregersen 为世界银行对术语进行的定义(见 [www.worldbank.org/publicsector/decentralization/admindecen.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/admindecen.htm))。

#### 四、分权类型

**政治分权。**向不同层次的政府机构(中央、下属机构和地方)授予对其具有影响的相关事务的决策权。

**行政分权。**不同层次的政府行使所转交的管理资源和事务的权力,一般是通过宪法来实现。根据分权管理的转变进程和责任转移的层次,可以分成以下不同形式:

● **权力分散:**在中央政府内部对决策权、财政和管理职能进行重新分配;在不同层次的政府之间不发生实质性的权力转移。权力分散也许只涉及联邦林业局向所属省或地区林业局的职能转移。

● **授权:**将职能和权力向半自治机构的转移,这些机构向中央政府负责,但并不受中央政府的完全控制。例如,国有林公司、一些获得资助的林业项目的实施机构属于这种分权形式。

● **权力下放:**从某一层次政府向另一层次政府,或者从政府机构向民间机构转移某种决策权(从较低级别政府向较高级别政府的转移是特例)。例如,把地区或省政府变成半自治机构,依据授予的权力管理辖区内的森林资源。大多数政治分权同权力下放有关系。

● **财政分权:**将原先集中的税收和收费权分散到其他层次的政府。例如,为了履行其职能,给予地方政府筹集和保留财政资源的权力。

● **市场分权:**政府私有化,或者对私有活动解除管制。例如,出现在新西兰林业部门的情况。

(郭广荣译)

## 第一部分

# 第一章 联邦制森林治理： 对分权管理的经验和潜在影响的 总体回顾

Hans M.Gregersen Arnoldo Contreras-Hermosilla  
Andy White Lauren Philips

### 一、导言

政府的作用已经成为近年来重大讨论的焦点，大多数讨论都在关注着这样的事实：减少政府的作用，更多地依赖各种市场、私有力量以及民间社团和私营部门在提供公共服务方面的重要作用。同时，人们还在广泛、热烈地讨论不同级别政府角色的优化问题，即：政府的权力和责任应当如何在不同级别的政府之间进行划分。世界银行在1999年的一项研究中发现，80%以上的发展中国家和经济转轨国家正在进行着某种形式的分权管理试验(Manor,1999)。

林业部门也未能避开这些趋势。非法采伐、难以控制的毁林等这些国际公认的问题被日益归咎于软弱的施政结构。这些问题和更为广泛意义上的政治趋势正在驱使许多国家重新确立政府在管理其森林和其它资源时应承担的角色，以摆脱中央集权式的决策体制和直接由政府实施森林项目。

遗憾的是，这种一阵风似的辩论和政治活动往往未能从对广泛的分权管理经验加以仔细分析中获益。尽管关于分权管理的经验和革新是全球性的，但相对而言，几乎没有人愿意了解在林业部门内部和不同级别的政



府是如何相互制约和平衡责任与权力的,以及地方政府、私营部门和民间组织是如何影响改进各种森林资源的管理进程的。

在此背景下,各种联邦制的政府管理森林资源的经验很有价值。联邦制政府是由各州或省组成,因此,其定义就是分权管理体制。有些权力和责任授予了联邦政府,有些则授予了州或省级政府。与集权管理体制形成对照的是,在联邦制下,中间和地方层面的政府往往很完备,他们有着长期的政治选民和促使他们改进施政效果的各种责任机制。更为重要的是,根据宪法规定,作为联邦制的一部分,中层政府不仅有各种责任,而且他们也有真正的权威和合法的权力。

我们对所选择的几个主要林业国家进行了回顾,这些国家都是联邦制国家。这些回顾为政策执行者考虑将来是通过联邦制还是其它政府体制进行分权管理时提供了一些经验和教训。

本文所关注的联邦制国家有澳大利亚、巴西、加拿大、印度、马来西亚、尼日利亚、俄罗斯和美国,而玻利维亚、印度尼西亚、尼泊尔虽然不属于联邦制国家,但他们已经在较大范围内实施了分权管理,因此也把它们包括进来。这11个国家拥有全球森林总量的60%以上。

在这些国家中,每个国家是在不同历史时期采取了森林分权管理的体制,综合他们的经验,既有相同脉络,又有显著差异。那些早期采纳了联邦制的国家已经在很大程度上适应了中央与地方政府协调管理的要求,而其它一些国家仍在与分权管理的复杂性进行着博弈,有些则已较为成功地确保了分权管理体制的各利益相关群体的同时降低了相关风险和成本。

## 二、定义:各种联邦制政府和分权管理

实行联邦政府体制的国家一般是通过宪法条款实现国家层面上的中央政府和地区层面上州、省一级中间政府,以及地方政府之间的责权划分。在这些层面上的各种权力划分和协调是通过这样一种方式:即每个层面相互之间都实质性地享有一定的独立性。这就意味着存在一部描述权力划分和解决冲突的手段的宪法。更为重要的是,与将各种特殊权力和责任从中央简单地下放到地方形成对比的是,联邦制采取了宪法上的非集中化原则,而不是分权管理(Olowu,2001)。

换句话说,当各个独立的国家决定创立一个联盟和联邦制政府时,他们在考虑了所有州的利益后,一般通过宪法授予联邦制政府某些特定的责任和权力,而其它一些责任和权力则仍然保留在各州。与之相对照的是,集