

**联合国森林论坛****第五届会议**

2005年5月16日至27日，纽约

临时议程* 项目9

高级别部长级会议以及同国际组织**主管的政策对话****2004年10月15日印度尼西亚和瑞士常驻联合国代表给秘书长的信**

谨通知阁下，2004年4月27日至30日在瑞士因特拉肯召开了关于“权力下放、联邦林业制度和国家森林方案”的国际会议（因特拉肯研讨会），瑞士常驻联合国代表和印度尼西亚驻联合国临时代办在2004年3月5日的信（E/CN.18/2004/15）中已向你宣布，这次会议是由国家牵头支持联合国森林论坛的举措。

因特拉肯研讨会的目标如下：

- 分析在森林管理关键领域权力下放所涉及的问题以便制订国家森林方案，确定战略以便国家森林方案能有效地处理这一问题；
- 林业系统权力下放已有一段时间的国家同正在迅速下放权力的国家交流经验，包括下放权力涉及的过渡问题；
- 吸取已经下放权力国家的经验，以便酌情供正在下放权力的其他国家使用；
- 编写文章和提出建议，内容涉及林业的权力下放、联邦/中央集权制度及其对国家森林方案的影响，以供联合国森林问题论坛审议。

* E/CN.18/2005/1。



来自 51 个国家共计 160 名专家以及地方至国际组织的 32 人以个人身份参加了因特拉肯研讨会，他们来自所有地区，具有广泛的经验。

研讨会最后报告重点说明了因特拉肯研讨会期间的讨论情况。由于因特拉肯研讨会在论坛第四届会议的前一个星期举行，因此，在第四届会议期间提供的只是未经编辑的报告，提供这份报告是为了便利论坛就有关问题开展工作。后来依照联合国的规则编辑了最后报告草稿。请特别注意，这份报告没有超过翻译为联合国正式语文的报告的字数限制。

请将这份最后报告作为论坛第五届会议的文件印发，并翻译为联合国正式语文。

印度尼西亚共和国常驻代表

大使

勒兹兰·伊斯哈尔·哲尼(签名)

瑞士常驻联合国代表

大使

彼得·莫伊雷尔(签名)

印度尼西亚和瑞士政府共同主办关于权力下放、联邦林业制度和 国家森林方案研讨会（“因特拉肯研讨会”）的报告

（2004年10月27日至30日，瑞士因特拉肯）

摘要

目前估计有60个国家参与森林部门权力下放的进程，这一趋势正在加强。迄今执行权力下放的国家的进展情况不平衡，它们处于不同阶段，有着各种不同的具体情况、需要和利益相关者。森林部门权力下放本身并不是一个目的，而是一种手段，可以借以实现有关保护、管理和可持续发展各类森林的广泛的目标，还可以实现公平分配利益，并且具有加强民主和减少贫穷的可能性。可以通过权利、责任、资金和问责制下放来实现这些目标。

权力下放是一个包含不断学习和不断试验的富有活力的复杂进程。它需要分阶段逐渐执行，其中涉及：通过公开、透明和具有包容性的进程达成共识；参与性决策；体制、技术和人的能力建设；提供足够的财政资源以及刺激投资的办法；各项目标适应当地情况以及采用灵活做法适应不同情况和不断变化的情势。必须优先重视加强当地社区的能力以及能力建设，以便他们切实管理自己的自然资源。权力下放不应该是简单地转移管理的负担，而必须给当地社区带来实惠。

权力下放取得成功需要有若干先决条件，包括制定明确的目标：建立有利的法律和政策框架，并且及时广泛传播这方面信息；将权力下放进程纳入国家森林方案；制订可以实现的目标；明确分配作用、责任、资源和问责制；建立解决冲突的机制。权力下放进程取得成效需要与下列因素相挂钩：保障土地保有权；保障财政、收入和税务权力；公平取得森林资源；有权力控制决策、商业权利和市场准入；并且酌情承认当地社区的祖传权利。

森林部门与许多其他政策领域相互交错，因此，其他有关政策领域的权力下放可能对森林部门权力下放产生重大影响。森林部门权力下放必须考虑到国内其他相关部门的经验。人们普遍认识到，对管理森林的方式应该扩大给当地带来的利益，并且提供“高水平的公益物”。对保护区采用的中央化做法可以将在国家一级具有重要经济意义的地点作为目标，不过，中央当局也需要为这些地区的机会成本提供充分补偿，并且应该确定可以在多大程度上对高价值区的权利和使用权实行权力下放。同时，他们也需要确保权力下放不导致景观支离破碎以及功能紊乱的现象。因特拉肯研讨会与会者查明了需要联合国森林论坛和森林问题合作伙伴关系审议的一些领域。

目录

	段次	页次
一. 引言和背景	1-7	5
二. 会议概述	8-29	6
专题	9-14	6
国家案例	15-21	7
社区小组	22-25	8
转型期经济体国家权力下放问题辅助活动简述	26-28	9
实地考察的讨论重点	29	9
三. 主题	30-59	10
A. 在不同级别和各个部门分配职责和进行协调	31-35	10
B. 政策、规章制度与公平的利益分享	36-41	11
C. 参与、冲突和多方利益有关者进程	42-47	12
D. 提供财政奖励, 促进投资和私营部门伙伴关系	48-52	13
E. 能力建设、技术能力和信息	53-55	14
F. 保持生态系统功能, 维持森林生产能力, 以及适当应用知识和技术	56-59	16
四. 结论和意见	60	17
五. 供森林论坛审议的建议	61-63	18
附件 A: 议程		21
附件 B: 权力下放概念的定义		24

一. 引言和背景

1. 目前世界各地正在出现以各种形式将权力、责任、财政和问责制下放的做法。¹ 据估计，目前有 60 个国家正在开展权力下放进程。这个进程是推动政策和经济改革的主要力量，对开展权力下放的国家大多数部门都产生了重大影响。举办“权力下放、联邦林业制度和国家森林方案”因特拉肯研讨会，目的是审查权力下放对各类森林的管理、保护和可持续发展的影响及其对千年发展目标的贡献。研讨会探讨了森林部门权力下放进程对世界各地社会、文化、经济和环境状况的影响。这次研讨会是由国家牵头支持森林论坛的一项举措。

2. 开展权力下放进程以及在有关森林的决策和管理上的权力集中和权力下放两者之间实现恰当的平衡是逐步实现可持续森林管理的关键因素。在中央政府和地方政府之间妥善分配作用和责任以及将某些责任转移给政府之外的行动者，会有助于实现对森林的公平、高效率 and 妥善管理和保护。另一方面，如果不适当地分配森林管理的作用和责任，会对人们的生计产生负面影响，而且会造成砍伐森林和森林退化的后果。

3. 权力下放进程与各国为实现下列方面所规定可持续森林管理的目标而作出的努力有着明显的联系：里约森林原则以及政府间森林问题小组、政府间森林问题论坛及目前的联合国森林问题论坛（联森论坛）后来执行环发会议之后进程过程中商定的各项行动。这些商定的行动涉及下列方面：加强当地民众广泛参与有关森林的决策和管理；促进公平和公正分享森林所带来的惠益；减少不可持续森林管理所产生的社会成本和负面环境影响；尊重土著社区和当地社区的习俗权利和传统权利；维持和利用传统的森林知识；吸引对可持续森林管理的投资；制订保护森林多种职能和可持续利用的适当战略。研讨会的目的是汲取各国的经验，更好地了解可持续森林管理和有效开展权力下放两者之间如何相互促进。

4. 2004 年 4 月 27 日至 30 日，印度尼西亚和瑞士两国政府在瑞士因特拉肯组织并联合主办了因特拉肯研讨会，这是一项由国家牵头支持联合国森林论坛的举措。国际林业研究中心（林业中心）和互助合作组织（瑞士）为研讨会提供了技术支助；巴西、加拿大、加纳、日本、俄罗斯联邦，乌干达、联合王国和美利坚合众国等国政府共同赞助了这次研讨会。除林业中心之外，森林问题合作伙伴关系下列其他成员也提供了技术支助：联合国森林论坛秘书处，生物多样性公约秘书处，联合国粮食及农业组织（通过国家森林方案融资机制），世界银行（通过森林方案）以及国际热带木材组织。资源学会和世界自然基金会也是这项活动的重要伙伴。后勤工作由互助合作组织安排。

5. 因特拉肯研讨会的目标如下：

- 分析在森林管理关键领域权力下放所涉及的问题以便制订国家森林方案，确定战略以便国家森林方案能有效地处理这一问题；

- 林业系统权力下放已有一段时间的国家同正在迅速下放权力的国家交流经验，包括下放权力涉及的过渡问题；
 - 吸取已经下放权力国家的经验，以便酌情供正在下放权力的其他国家使用；
 - 编写文章和提出建议，内容涉及林业的权力下放、联邦/中央集权制度及其对国家森林方案的影响，以供联合国森林问题论坛审议。
6. 来自 51 个国家共计 160 名专家以及地方至国际组织的 32 人以个人身份参加了研讨会，他们来自所有地区，具有广泛的经验。²
7. 这份最后报告阐述因特拉肯研讨会期间的讨论重点。

二. 会议概述

8. 研讨会期间，与会者按专题、国家和社区作了介绍，转型期经济体国家发表了意见，并且进行了实地考察。现将讨论要点概述如下：³

专题

9. 研讨会区分了民主权力下放和行政权力下放，大家一致认为，前者更加可能产生有益的结果。但是，民主权力下放很少得以实施；实质性决策权、森林资源以及森林带来的惠益仍然是中央集权处理；取得新权力的机构往往既不具备代表性，又不承担问责制。在森林部门权力下放进程中，应该首先与当地民众协作，并借鉴他们的体制机构。具有代表性并且承担问责制的地方政府可能是执行这一进程最适当的机构。⁴

10. 地方机构必须具有代表性，转移权力必须切实可靠，以便有效地实现权力下放。地方机构向当地民众的问责制以及指导下放权力的选择和秩序安排的“辅助原则”是权力下放进程中的重要因素。林业部门如果井然有序地实现权力下放，可以加强当地民主和公民感。结构良好的研究和监测可以有助于确定权力下放的程度及其后果。⁵

11. 根据当地具体情况调整权力下放工作是取得成功的关键。施政、行政制度、市场、媒体和信息都密切相关。许多权力下放工作在实现权力下放的目标时都遇到冲突，发生混乱，遭到失败。⁶

12. 粮农组织协助各国开展权力下放的方法是协助执行机构改革。⁷

13. 澳大利亚、加拿大、巴西、印度、马来西亚、俄罗斯、尼日利亚、美国等八个联邦制国家以及印度尼西亚、玻利维亚和尼泊尔最近采取了权力下放举措，对这些国家进行的研究表明，这些联邦政府制度差异很大，十分复杂，权利和责任

分散于许多部门和各级政府。在这种政治体制中，各级政府之间始终存在紧张关系。⁸

14. 最近，对所有保护区进行高度集中管理的长期趋势发生了转变。集中管理的做法既有益，也有风险。管理森林的目标是扩大当地惠益和“高一级”的公益物。中央当局必须确定在多大程度上下放对高价值地区所享有的权利和使用权。最近“接近自然”的森林管理法为权力下放做法提供了一个样板，可以实现对生物多样性的妥善保护，并且符合《生物多样性公约》所提出的生态系统做法。

国家案例

15. 印度尼西亚权力下放护法的主要核心是改善政府的服务和人民的福祉。1999年《第41号森林法》进一步加强了这一点。各级政府之间的不同意见导致擅自伐木和林地退化的现象。目前印度尼西亚正在澄清林业条例和政策，协调各部门之间的条例，并且通过执行国家森林方案促使利益相关者达成共识。建议采用逐步实现权力下放的做法。⁹

16. 在玻利维亚，管理森林的权力已经从中央政府下放到市镇政府，认识到土著民族的财产权，并且将某些国有森林从中央一级所有改为市镇一级所有。许多森林管理职能已经下放到各市镇，但是，中央政府仍然保留某些重要责任。虽然权力下放取得了一些相互矛盾的结果，但是在许多地方，它有助于改善公平分享森林资源，公平分配森林资源的经济利益，并且促进了可持续森林管理办法。分散进行森林管理的重要挑战是建立一个充分灵活的进程，适应不同的市镇情况，并且能够加强地方民主。¹⁰

17. 在苏格兰，管制权已经从国家转移到地方。1999年设立苏格兰议会之后，对苏格兰森林财产的管制权已经交给苏格兰政府。新设立了100多个社区林地组织。在开展一场民众运动之后，通过了《土地改革法》，赋予社区获得土地、包括林地所有权的权利。地方一级要求进一步分享权力的呼声促成了苏格兰国家一级的权力移交进程。¹¹

18. 美国起初采用的是一种权力高度分散的政治和经济结构，但是几十年来，集中了这一结构中的部分权力。美国有着多种多样的森林所有权，其中包括大量私人森林、联邦管理的森林、州政府和地方政府管理的公共森林以及土著印第安人部落拥有的森林。¹²

19. 乌干达在开始执行权力下放进程十年之后，中央政府林业局和地方政府继续存在摩擦，其原因是有关森林的责任分工不明，地方政府缺乏管理森林所需的资源。由于非法采伐以及为农业活动和建立居住区而侵占森林的行为，森林已经退化。¹³

20. 加纳有着权力下放和权利重新集中的长期历史。目前的趋势是权力下放。重新开展权力下放行动的主要特点是建立地区理事会，目前人们认为这些理事会是促进改革的机构，而不是政府。但是，这一权力下放的正式进程并非一帆风顺。中央政府不太愿意将森林和采矿等产生收入的部门下放给地方一级，非政府组织和民间组织的参与依然很不力。如果要使权力下放进程取得理想的效果，政府必须重视加强地方社区的能力以及能力建设，以便他们切实管理自己的自然资源。¹⁴

21. 尼泊尔的权力下放进程取得了一些实际利益，但是，还存在一些问题。2002年临时取缔村庄、地区和国家一级的民选政府，毛派运动进行政治叛乱，妨碍了社区林业的可持续性和取得的利益。需要改善给社区带来的利益以及全国经济，因为全国经济采用的是对下级负责制。两个主要的限制因素是限制对森林产品的收获和销售。¹⁵

社区小组

22. 在研讨会上，社区小组从地方社区的角度审查权力下放进程。该小组作出了若干总体结论。¹⁶ 关于社区土地和森林权利，应该将森林管理权移交给社区；应该从法律上确定社区的土地和森林所有权；应该加强核证的标准和指标；应该让市场承认地方的权利。应该查明若干政策性障碍，必须：简化或取消收获和运输规则；简化森林管理计划和核证办法；促进战略伙伴关系；制订和加强合同标准；提供市场和信贷信息。权力下放取得成功的主要条件包括：享有可靠的土地保有权和可靠的财政、收入和税收权力，以及对决策、资源、产品和市场的控制权。危地马拉、菲律宾和赞比亚提供的资料反映出全球多样化，并补充了上述意见。

23. 从菲律宾 Kitanglad 山自然公园的权力下放经验中得出了四项结论：(一) 将国家一级决策转变为地方一级决策，并且强调多部门参与，可以成功地开展公园管理工作；(二) 由许多利益有关者参与的权力下放进程促进了加强当地能力；(三) 权力下放进程涉及将决定权下放给各种利益攸关者；(四) 公园管理工作中没有现成的解决办法。关心和承认文化传统和当地知识以及灵活地与各种利益有关者进行谈判是重要因素。¹⁷

24. 在危地马拉，国家历来不承认当地社区的祖传权利。但是，在森林构成危地马拉集体祖传遗产的地区内，这些社区竭力维持享有和控制权。这些社区在森林管理方面具有丰富的知识和地方机构能力。森林部门权力下放进程若要实现控制砍伐森林和环境恶化的目标，就必须在国家和其他利益有关者之间更好地实现权力平衡，加强地方组织的能力，并且提高社区和市镇地方管理部门的能力。¹⁸

25. 津巴布韦的国家一级行动者和其他外部行动者常常确定权力下放措施中权力的规模、分配和范围。国家和其他外部行动者往往保留重大权力。各社区发现，即使是出于需要而开展权力下放进程，它也不是解决加强当地社区能力问题的万

能药。即便农村社区已经有了明确的行径图，了解了社区在地方一级可以如何开展权力下放进程，也不能单枪匹马完成这一进程。社区仍然需要他们试图摆脱的地区一级组织和其他外部利益攸关者提供各种协助。地区一级组织应该协助地方一级的权力下放工作，但不应该代替包办。权力下放也会导致地方一级产生各种冲突，因为随着新的权力下放到社区，就会产生新的责任和机会。应该建立解决冲突的机制，以便在产生冲突时予以解决。¹⁹

转型期经济体国家权力下放问题辅助活动简述

26. 为独联体和东欧国家举办了一次圆桌会议，这是一次辅助活动，讨论逐步过渡到市场经济国家的权力下放问题。出席圆桌会议的有 15 人，他们来自克罗地亚、吉尔吉斯共和国、波兰、俄罗斯、乌克兰、塞尔维亚和黑山以及瑞士和芬兰等捐助国。虽然“转型期国家”常常被划为一个类别，但是，它们有着不同的历史、经济、自然条件和森林资源，政治和经济结构权力下放的程度也各不相同。但是该区域所有国家的政治和经济议程中都列有森林改革的议题。他们认为，权力下放是从中央计划管理制度过渡到市场经济的重要手段。

27. 与会者一致认为，应该从比较广泛的跨部门角度来处理森林改革问题，改革成功与否将取决于下列因素：政治共识；国家政府愿意与地区和地方当局合作；明确、公平地划分责任和财政资源，建立明确的问责制度；法律框架反映出改革目前森林资源所有权结构的新趋势和需要；使用、保护和复兴森林的权力。

28. 有些转型期经济体国家已经根据新的经济状况重新调整了法律框架，但是，这些国家的政府官员、决策者、广大民众以及森林部门的从业人员日益认为，需要有更好的途径取得更多有关可持续森林管理的信息和知识。有人指出，这些国家有着各种各样的所有制结构。此外，人们普遍认识到，中央政府必须继续在林业管理方面发挥强有力和适当的作用。

实地考察的讨论重点

29. 4 月 28 日，瑞士环境、森林和景观署与伯尔尼州合作主持了 4 次实地考察，目的是加强对于研讨会主要议题的共识，促进与会者之间的交流。重点是加强国家、州和社区各级政府利益有关者之间以及公共和私人森林所有者之间的相互接触。审查和讨论的主要问题如下：

- 地方一级能力以及决策权和问责制的重要性
- 联邦和州一级提供有力的指导以及辅助原则
- 建立合作机制，地方、州和联邦三级都负有明确的责任
- 建立合作机制需要有长期时间

- 需要建立国家到地方各级的体制能力，这种能力历来是通过联邦为州森林局的薪金提供资助的形式来加强的
- 建立“共同贡献”原则，所有三级分担提供某些环境服务的财政负担
- 在地方进行政治决策与中央提供技术指导和资金两者之间建立积极的关系
- 公共和私人森林所有者与森林事务处必须建立稳定关系，这是实现长期目标的先决条件
- 尤其在当前全球化压力及其有关跨部门影响之下，需要经常在三级政府之间以及公共和私人森林所有者和民间社会之间寻找新的平衡点。

三. 主题

30. 设立了六个工作组，讨论与讲习班目标有关的关键领域。下文摘要介绍各工作组的讨论结果：

A. 在不同级别和各个部门分配职责和进行协调

31. 森林部门分散管理能否有效实施，可能取决于全国对一般的分散管理是否有基本的共识。在森林部门的分散管理方面，人们可以从保健和教育等其他部门的类似过程中吸取经验教训。森林部门分散管理还必须考虑采矿和农业等其他相关部门，以及可能尚未实行分散管理的野生生物和公园等政策领域，先从最高级别的对话和协调做起。

32. 注意到中央政府往往被赋予下述领域的控制权：保护区、国际贸易、纠正区域间不平等、监督下级政府、保护弱势群体的权利以及研究工作，但具体情况可能因国家而异。

33. 分散管理是一种手段，也是一个过程。在森林部门，分散管理只是实现可持续发展的手段之一，但其本身并非目标。分散管理旨在通过分享利益、交流经验和分担责任，来增进平等、提高效率、提升效力和发扬民主，以及改进森林管理和增强可持续性。它可作为一种手段，帮助在更好地满足当地人民需要的情况下实现政策和方案目标。它能增加和扩大可持续利用森林资源的机会，从而带来促进社会和经济发展的前景。

34. 可以采用下列措施支持向分散管理过渡：制定国家和国家以下各级的森林政策，提高透明度，建立稳定、民主的机构，以及通过透明、稳定和连贯性的委员会或利益有关者进程，达成基础广泛的一致意见。分散管理可以由国家以下的地区一级逐步实施，可以形成一个学习的过程和发展新的能力。

35. 虽然实施分散管理的背景差异很大，但仍可以拟订一些原则或准则，供实施时作为参考。各国必须根据本国的实际情况，对这些原则和准则加以调整。

- 制定明确的法律和政策框架，清楚地分配职责和资源，战略和执行过程要清晰而有连贯性；
- 向地区 and 市镇下放权力和责任不应任意行事，必须遵照一套明确的规则和条件。
- 分散管理需要有各个级别的问责制和相应的多重问责机制；仅有选举是不够的。
- 分散管理时应当承认和加强各级有代表性的民主机构并与之合作。
- 森林部门分散管理的实施不应孤立于总体国家森林战略，如国家森林方案。
- 分散的森林管理不仅仅是实行控制，还要采取奖励措施；不能强制执行的规则就不要制订。
- 分散管理和执行国家森林方案应当包括按照明确、具体的变量和指标进行监测和评价。
- 应在赋予权利和责任的同时，提供适当的资源和进行能力建设。
- 分散管理应当以透明的纵向和横向信息流动和对话为基础，包括在各部门之间进行交流。
- 分散管理应当既受益于社会资本，又加强社会资本，增强不同级别和部门间的协调和信任。
- 当地人民必须有发言权，分散管理应当考虑到当地人民的谋生手段、生活方式，考虑到改善他们的经济福利，并解决不平等现象，如与社会性别有关的不平等。必须做出努力，重视并采纳妇女、青年和土著民族等特殊群体的意见。

B. 政策、规章制度与公平的利益分享

36. 分散管理的过程、目标和结果在不同地点差异很大，与所处背景有很大关系。分散管理的目标和动机各不相同，但可能包括效率、地方发展、改进森林管理、增强当地人民的能力、公平和环境安全。不过，分散管理的两个最主要目标是：可持续性和公平的自决。²⁰ 在适当条件下，这两个结果可以相互加强。

37. 适当级别(即国家或国家以下各级)确定的最低限标准²¹可以促进可持续性，同时充分加强当地管理和使用权。例如，这些标准可以有效防止因可能对下游产

生负面影响的上游资源使用而发生冲突；确保公共利益（即通过流域管理等方式）；促进部门间合作和辖区间平等。在资源用于建设国家公园等其他目的时，这类干预措施也可以处理对当地人民的补偿问题。

38. 集体自决需要建立可以代表当地人民并对当地人民负责的机构，当地人民在其中拥有重要职务和权力，并促进利益的公平分配。这类权力应包括管理和使用权、商业权利、市场准入、创收权以及收费和知识产权等等。

39. 分散管理不应仅仅转移管理责任，还必须有利于动员当地参与。如果赋予的责任所导致的管理成本超过给当地人带来的好处，这些成本应由上级政府承担。在赋予责任的同时，必须提供充足的财政手段。

40. 享用资源的保障和法律环境的稳定或可预测性是成功的分散管理所必不可少的。这种保障的重要意义甚至超过所有权，也超过资源为集体所有还是国家所有的问题。在有些情况下，地方集体控制权或产权可能比个人产权更有保障。

41. 如果分散管理得到较低级别的需求的推动，并在开展公众辩论和包容性决策的过程得以实现，则分散管理就有坚实的基础。这个过程必须包括各级加强能力和机构的措施、赋予地方权力和解决冲突机制。必须采取边学边做的灵活而开放的做法，愿意尝试创新政策和办法。外部推动或自上而下的分散管理必须以合适的节奏进行，并与相应的能力和机构建设同步进行。不过，能力有限不应作为是否保留林业资源的中央控制权的标准。能力建设应与权力转移同时进行。在这方面，制定促进有利实施分散管理的环境的政策至关重要。

C. 参与、冲突和多方利益有关者进程

42. 标准化的解决办法被认为不可能处理世界森林和依赖森林为生的人所具有的多样性。因此，森林和人类体系不断变化的性质要求分散管理进程采取反复的适应性办法。不同情况下利用不同的利益有关者、不同的机制和不同的目标非常重要，在制订干预措施之前需要进行认真的分析。

43. 资源享用问题是经常引起严重冲突的原因。解决这些问题的办法是决策过程允许多方参与，包括在考虑各方意见的基础上制订土地利用规划，广泛传播有关信息，落实土地利用和规划政策，并鼓励跨部门协调和集体行动。还需要建立完善的地籍制度。利益分配不公平是引起冲突的另一个常见原因。要解决和避免这些冲突，需要制订公平的分配原则，提供仲裁和谈判的便利，提高社区级别对这些问题的认识，较高级政府制订一致和连贯的政策。为了尽可能减少冲突，需要在各利益有关者之间建立共识。

44. 需要制订关于多方利益有关者进程的授权法律，其中确定总体目标，而将具体执行问题留给较低级别解决。这将使当地人民有最大的灵活性，可以确定适合自身条件的制度。这类法律应明确界定各利益有关者的职责，加强社区与各级政

府的联系。这类法律还应当包括适当的供资机制。增强社区与政府和其他利益有关者合作的能力必须作为一项重要目标。

45. 从社区到国家级决策者，各级都需要能力建设。社区应将重点放在获得信息、自我监测、提供便利和集体行动上，而决策者则需要增加灵活性、适应性以及尊重民众知识和潜力。还需要对青年进行有关分散管理的教育。

46. 减少“精英垄断”的机制包括：加强边缘化群体的参与（例如，将地方级别的决策工作交给街区或使宣传工作制度化）；制订强化制衡办法的政策；将公平和决策问题交公众讨论，建立有关的自我监测体系；建立利益有关者小组和网络；实行边缘化群体配额制，特别是在各决策级别尤为如此。

47. 根据上述意见，建议采取下列行动：

- 制定或阐明土地利用和森林政策，要使所有利益有关者、特别是地方级别的利益有关者参与这一过程。
- 用所有人都能理解的语言，尽快和尽量广泛地宣传新的法律。通过改进宣传、信息共享和培训等工作，提高透明度，加强问责制。
- 加强在谈判、监测和评价方面的地方能力。通过大学或其他适当的场所，制定并提供推广方案，确保各级开展有效的能力建设。
- 在制定解决办法时考虑到情况的多样性。
- 分析并处理结构性不平等，这种不平等损害当地人民对资源的享用和在森林管理方面的发言权；并应当降低当地人民与有权势的行为者打交道时面临的风险。
- 将分散管理作为一个反复曲折的过程对待，人们可从成功和失败中吸取经验教训，并不时对计划进行微调和修改。
- 发展和推广对生产多种产品有利的造林办法和制度，以满足特殊需要。

D. 提供财政奖励，促进投资和私营部门伙伴关系

48. 实行分散管理的经济成本和利益还没有很好地量化。不过，在森林多的国家和森林少的国家，这些成本和好处可能有所不同。

49. 不论分散管理是出于什么动机，分散管理过程必须在财政上可行，才能具有长期可持续性。各国政府在就此进程进行谈判之前，应当认真评估其直接成本和机会成本以及预期的利益。创造并保持有利的投资环境是绝对必要的。有保障的土地和资源保有权和稳定的政治环境十分重要。为了改善投资环境，特别需要采取以下措施：提供充分的谈判和协商机会，以争取有关各方支持分散管理，然后支持各方经谈判就期限、过程和措辞达成的一致意见；阐明各级政府中不同行为

者的职责；取消起消极作用的财政措施；避免过于分散的做法并制订重新合并的手段；提供投资激励，包括为支付环境服务费用提供新的资金来源；以及将风险降到最低程度。

50. 为了采用财务上可行的方式促进分散管理进程，改善投资气氛，政府特别应当增进获得信贷的机会，尤其是对中小规模投资而言；在竞争基础上为森林管理提供赠款；降低进入的门槛；便利市场准入；以及鼓励外国投资。有时，可能需要订立保证安排，对政策或体制变化带来的风险提供具体的财务核保，这种安排可能需要与所涉各级政府签订。措施的选择可根据一个国家最初的具体情况和条件进行调整。

51. 过渡过程须认真管理，以维护有利的投资环境并保障森林货物和服务的价值。要对森林实施分散的决策和管理，过渡过程可能代价高昂，而成效却不会立即显现。这就要求政府提供适当的经费为过渡过程供资。这应当包括就中央政府向地方政府的预算拨款作出明确说明，以促进已转移的责任得到履行。在过渡阶段，许多领域需要中央政府的资金，其中包括：加强能力；为地方政府提供指导；监测和评价活动；以及监管工作。可能需要争取外部的财政援助。

52. 本工作组：

1. 请森林合作伙伴关系成员：
 - a. 评价分散管理的成本和利益，为促进该过程所采取财政措施的有效性，以及两个或三个国家案例研究的经济结果。
 - b. 发展诊断工具，帮助各国的利益有关者评价、规划和管理森林部门的分散管理。可利用这种工具查明有哪些机构、财政、经济和社会问题需要解决，以及经谈判就森林部门分散管理达成共识或协议需要哪些核心条件。
 - c. 及时向各国提供这些结论。
2. 建议各国就分散管理的形式和节奏进行辩论，以此作为国家森林方案进程内战略制订的核心部分。

E. 能力建设、技术能力和信息

53. 能力建设是利用多种手段，在不同级别——地方和国家政府、团体和协会及个人——进行的增强能力过程，它是分散管理取得成功的一个重要因素。

54. 分散管理是将中央部门的权力（权威、管辖权、责任和资源）转移给地方政府部门、地方社区和利益有关者，以期它们能够设想、规划和执行有关从森林创造利益和分享来自森林的利益的森林管理行动。

55. 各国的分散管理工作所处的阶段可能十分不同，在这些国家内部，可能有着各种各样的情况和利益有关者。因此，对能力建设、技术能力和信息分享的需要可能有很大差异。不管是在国家级别还是在地方级别，有效的能力建设、资源和承诺都十分必要。

- 很明显，能力建设是促使政治机构和组织以及个人发生变化的催化剂。就组织而言，能力建设应旨在鼓励形成更加关心和支持分散管理的气氛。就个人而言，能力建设应更加注重技能、态度和利用现有知识和文化。重要的是，能力建设还应努力促进权利和责任之间的平衡，以及促进参与的利益有关者投入资源和作出财政承诺。
- 教育是一个关键的因素，但教育本身并不构成能力建设。还需要有“政治意愿”，这是个人、组织和网络的若干类能力相互作用而发生的突出现象。在这方面，不断改进有关决策的宪法、法律、体制和政治框架，对于能力建设取得成功非常重要。
- 尽管行为者、背景和需要多种多样，但下列各方可能需要得到最有力的支助：
 - 地方政府部门；
 - 地方社区、乡镇和用户群体；
 - 参与分散管理进程的促进和教育的非政府组织和推广机构；
 - 中央政府，它们学会如何为加强与利益有关者的伙伴关系而打开空间；
 - 议员、森林所有者、协会和业界；
 - 大学和培训机构，它们对课程和方法进行改革，以考虑到从分散管理中吸取的经验和一些新的做法，如社区林业、生态管理、进程推进等等。
- 这些群体将需要在下列方面得到支助：
 - 阐明他们的兴趣、任务和责任等，以作为公民有效参与民主进程；
 - 制订计划和设想；
 - 执行、协调和建立网络；特别是在各领域和各管辖机构之间；
 - 谈判和冲突管理；
 - 监测、反思和调整计划；
 - 财务管理和会计，特别是在分享利益方面；

- 管理参与性过程；
- 在小组中倾听、诊断、学习、决定和行动的能力。

F. 保持生态系统功能，维持森林生产能力，以及适当应用知识和技术

56. 森林的价值和利益所涉及的范围不同。许多价值对于地方社区很重要，分散管理制度往往对其有利。而其他价值则是惠及整个国家和整个国际社会的公共利益，特别是生物多样性、水文和气候调节功能。需要采取特殊措施，确保在分散管理制度下维护这些价值，最主要的是国家和全球性价值。监管和激励是实现这一目标最常用的手段。

57. 生活在森林中和森林周围的民族掌握有关森林生态、特别是生物多样性的许多知识。这些社会的文化常常与其所处环境的自然过程联系在一起。管理必须利用这种当地知识，分散管理制度十分适于这种做法。这类当地知识的存在及其与当地文化的联系，意味着分散管理制度往往能够更加适合当地条件，更有弹性地应对不断变化的外部条件。

58. 分散管理对正式保护区而言存在着局限性。不过，如果保护区在整个景观中的作用成为国家保护战略的重点，而不只是增加保护区的数量，这种冲突就可以缓解。此外，需要采取措施，确保分散管理不会导致整个景观被分得支离破碎，不能发挥应有功能。中央机构往往需要发挥作用，为地方行动划定空间范围，并确定分散管理者管理的界限。

59. 为了利用分散管理制度潜在的环境利益，并防止潜在的负面影响，应当遵守以下原则：

- 尽可能将提供多种功能的乡镇传统森林管理制度作为分散管理的基础。这类体系很可能有效满足当地需要，更好地适应当地条件，并能灵活地应对外部影响。
- 需要在产权有保障的情况下发展环境服务的市场（特别是水的保护、气候变化和生物多样性），为这些服务的供应提供收入支助，从而使社会以比较公平的方式对提供哪些全国和全球性价值行使影响力。
- 对保护区采取集中管理办法应以全国性重要的地点为对象，应以适当方式补偿这类保护区对地方造成的任何机会成本。应通过分散管理的多功能管理制度，保护整个景观的额外生态价值。
- 中央机构应利用参与性做法，确定实行分散管理制度的界限。它们需要提供空间规划范围、界定永久森林区或以其他方式支持监管和激励框架。

- 规模经济往往有利于在用来恢复退化土地的大规模集中管理计划中采用统一办法。如果有正确的激励和产权的框架，分散管理体制则往往有利于在恢复过程中采用更注重生态多样性和更适应当地情况的办法。

四. 结论和意见

60. 在森林部门，应该将权力下放视为一种手段，可借以实现减贫、可持续经济发展以及保护当地和全球环境价值等各项目标。在适当的情况下，权力下放可以提高效率，加强平等，并且促进对森林的管理和保护。迄今森林部门权力下放的成绩不平衡。研讨会参加者指出，在森林部门实施权力下放举措时必须认识到：

- 权力下放是一个复杂而又不断变化的进程，它随着时间的消逝而不断演变，而且根据不断变化的情势进行调整和适应；执行这一进程时必须深入了解各国具体的政治、体制、社会、文化和经济状况；
- 大量事实表明，许多国家中还没有出现真正增强地方社区、甚至地方政府能力的权力下放形式；
- 森林部门与许多发展领域以及经济部门有着相互交错的关系，因此，其他相关政策领域的权力下放会产生重大影响。反过来，地方社区也可以利用森林部门的权力下放作为一种手段，借以处理他们在其他领域的利益；
- 必须在不同利益集团之间开展多种利益有关者协商进程，达成共识，清楚地了解各个级别的职责、权力和问责制；
- 权力下放应该基于并加强所有级别的信息流通、透明度和问责制；
- 必须具备适当的政治条件并且提供财政和技术资源；
- 不必要同时移交森林部门的所有职责；可以在各级采用共同商定和公平的方式，逐步分阶段进行了权力下放；
- 在适当的情况下，权力下放可以产生可持续环境利益，但是，它也可能导致严重的环境问题；
- 应该更加重视性别方面的考虑、青少年的教育、尤其是女童的教育以及其他公平问题；
- 必须采用逐步适应的方式来处理权力下放工作，并就此进行监测，吸取经验教训并且修订计划；
- 对于向私营部门转移权力是否应纳入“权力下放”范畴，存在不同意见；

- 各国、森林合作伙伴关系成员、区域组织、其他组织以及各项文书应该通过举办研讨会、建立伙伴关系和执行方案等方式，提供机会分享有关权力下放的信息和经验。

五. 供森林论坛审议的建议

61. 研讨会参加者认为森林论坛需要对下列领域作进一步审议：

- 就有关概念、术语和定义达成共识，以便今后就森林部门权力下放开展对话；
- 促进传播适当的信息，加强对林业部门权力下放各个方面的了解；
- 制订适当的方式来维持保护区，同时让土著/当地民众和森林居民保持传统的用途；
- 制定辅助原则——即向适当的最低级别转移权力、权威和资源——以便利对森林的管理和使用；
- 制定原则，为有利于公平代表性的体制选择提供指导；
- 进一步促进森林环境服务的估值，鼓励为这些服务提供公平的补偿，包括采用市场机制提供补偿；
- 努力在国家一级和国家以下各级确保采用持续不断的跨部门分享信息、开展对话并建立伙伴关系的做法，在广泛的国家范畴内实施权力下放；
- 分析在森林管理的关键方面实行权力下放对于制定国家森林方案的影响，并确定能够使这种方案切实处理这一问题的战略；
- 国家森林方案融资机制和森林方案协助正在实施权力下放的国家将这一进程纳入其国家森林方案（在国家一级或国家以下各级），方式可以是制订适当的指导方针，以便拟定有利的政策和立法并且便利必要的谈判进程；
- 尤其在地方一级，采用分享知识等一系列方法，包括各种利益有关者之间建立伙伴关系，加强所有利益有关者的人的能力和体制能力；
- 促进各种利益有关者和各部门之间的伙伴关系，包括南南、北北、北南以及南北南合作，促进体制和人的能力建设；
- 促进非政府组织和其他主要团体作为强有力的伙伴参加规划、监测和执行与所有级别权力下放有关的活动。

62. 森林部门权力下放问题因特拉肯研讨会讨论了目前执行这一活动时所采用的各种概念、定义和术语。研讨会提供了一个机会，可以分享涉及下列各种情况的森林部门权力下放的经验：发展中国家和工业化国家以及转型期经济体国家；森林资源丰富和森林资源匮乏的国家；政治、经济、社会、文化和环境制度不同的国家。在实地考察中说明了合作联邦制的作用以及由三级政府参与应用“辅助原则”的情况。研讨会认为，将权力下放进程纳入国家森林方案是这一进程取得成功的重要步骤。因特拉肯研讨会的成果为联合国森林论坛以及处理森林政策的其他国家、区域和全球论坛今后审议权力下放问题并就此采取行动提供了一个有效的框架。

63. 与会者表示深切感谢印度尼西亚和瑞士两国政府共同主办这次讲习班，并且感谢组织委员会努力工作。他们还表示真诚地感谢瑞士政府和人民担任研讨会的东道主以及他们热情慷慨的款待。

注

- ¹ 研讨会讨论权力下放、分散、权力移交和私有化等若干相关的概念。附件 2 简要说明研讨会上提交的各项论文所提出的定义。
- ² 这些国家是：阿根廷、澳大利亚、奥地利、玻利维亚、巴西、布基纳法索、喀麦隆、加拿大、中国、哥伦比亚、克罗地亚、古巴、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、芬兰、德国、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、意大利、日本、吉尔吉斯共和国、马拉维、马里、墨西哥、摩洛哥、尼泊尔、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、菲律宾、波兰、刚果民主共和国、俄罗斯联邦、苏格兰、塞内加尔、塞尔维亚和黑山、南非、西班牙、斯里兰卡、圣卢西亚、瑞士、泰国、乌干达、乌克兰、联合王国、美国、委内瑞拉和津巴布韦。
- ³ 情况说明所依据的论文，请查看 www.cifor.org。
- ⁴ Anne Larson, “林业部门的民主权力下放：非洲、亚洲和拉丁美洲取得的经验”。
- ⁵ Jesse Ribot, “分权管理森林的机构和权力”。
- ⁶ Ferguson 和 Chandrasekharan, “为实现可持续森林管理而开展权力下放的道路和隐患：亚洲及太平洋区域的经验”。
- ⁷ Morell, “粮农组织在森林部门权力下放方面的经验”。
- ⁸ Gregersen 及其他人, “联邦制度中的森林治理：经验和教训概览”。
- ⁹ 因特拉肯研讨会共同发起者印度尼西亚代表团, “林业部门权力下放：印度尼西亚的经验”。
- ¹⁰ Pacheco, “玻利维亚森林管理权力下放：受益者和原因”。
- ¹¹ Richie 和 Haggith, “苏格兰森林权力移交中的拉锯战”。
- ¹² Rose 和 MacCleery, “美国森林资源决策”。
- ¹³ Nsita, “乌干达的权力下放和森林管理”。
- ¹⁴ Sasu, “联邦制度在森林和国家林业方案中的权力下放”。
- ¹⁵ Robinson 及其他人, “社区林业的权利和发展：有关尼泊尔的讨论和复杂的现实”。
- ¹⁶ Arvind Khare, “加强社区土地和森林权利促进有意义的权力下放”。

¹⁷ Makapulaw 和 Mirasol, “分散进行保护区管理: Kitanglad 山的经验”。

¹⁸ Elias 和 Wittman, “国家、森林和社区: 危地马拉调整权力关系和森林部门权力下放的挑战”。

¹⁹ Hlambela 和 Kozanayi, “津巴布韦 Chiredzi 地区分散进行自然资源管理”。

²⁰ 自决需要有公平和自主地做出决策的空间。

²¹ 最低限标准办法截然不同于要求有管理计划或其他形式的事先批准的办法。

附件 A：议程

由国家牵头支持联合国森林论坛关于权力下放、联邦林业制度和国家森林方案举措（2004 年 4 月 27 日至 30 日）

4 月 26 日星期一

16:00-19:00 注册
19:00 发言者会议

4 月 27 日星期二

08:00-09:00 注册
09:00-10:15 官方代表宣布研讨会开幕
(瑞士环境、森林和景观署署长 Philippe Roch; 印度尼西亚林业部秘书长 Wahjudi Wardoyo; 伯尔尼州秘书长 Albert Röstli; 联合国森林论坛 Susan Braatz; 因特拉肯社区主席 André Morgenthaler; 国际经验研究中心总干事 David Kaimowitz), 主持人、瑞士环境、森林和景观署 Christian Kuchli 致开幕词
10:15-10:45 会间休息
10:45-11:00 研讨会目标
11:00-11:35 林业部门的民主权力下放：非洲、亚洲和拉丁美洲的经验 (Larson)
11:35-12:45 国家代表发言和初步讨论
印度尼西亚：林业部门权力下放：印度尼西亚的经验 (Siswanto)
玻利维亚：玻利维亚的权力下放：受益者和原因 (Pacheco)
12:45-14:00 午餐
14:00-15:30 第一次会议：国家经验（主席：Chandrasekharan）
苏格兰森林权力移交的拉锯战 (Ritchie)
加纳的权力下放 (Sasu)
尼泊尔社区林业的权力和发展 (Robinson)
第二次会议：专题（主席：Kaimowitz）

- 保护生物多样性涉及的问题 (Sayer)
- 代表性的选择 (Ribot)
- 粮农组织权力下放的经验 (Wencelius 和 Morell)
- 亚洲及太平洋区域权力下放的道路和隐患 (Ferguson)
- 15:30-16:00 会间休息
- 16:00-17:15 联邦制问题圆桌会议 (主席: Capistrano)
- 联邦制度中的森林治理 (Contreras)
- 答复者: 俄罗斯 (Malysheva); 巴西 (Toni); 瑞士 (W. Zimmermann); 乌干达 (Nsita); 印度 (Bahuguna)
- 17:15-18:00 实地考察的介绍 (Küchli)
- 18:00-18:30 报名参加实地考察
- 18:30-19:00 起草委员会的组成、工作组主席和报告员

4 月 28 日星期三

- 08:00-16:30 实地考察 1: Rugen/Murren——从管制到施政 (Küchli/Zumstein)
- 08:00-16:30 实地考察 2: Brienz——合作联邦制消除自然灾害 (Kaimowitz/E. Zimmermann/Ryter)
- 08:00-16:30 实地考察 3: Boltigen——地方社区组织和州森林署的作用 (Capistrano/Stucki/von Grünigen)
- 07:45-16:30 实地考察 4: Emmental 农场森林——私有森林的资源管理 (Blaser/Marti)

4 月 29 日星期四

- 08:00-09:00 报告员早餐会、实地考察报告
- 09:00-10:00 实地考察报告和讨论 (主席: Blaser)
- 10:00-10:30 会间休息
- 10:30-12:00 社区圆桌会议 (主席: Capistrano)
- 权力下放中的社区问题 (Khare)
- 危地马拉国家、森林和社区 (Elias/Wittman)

	津巴布韦自然资源的分散管理 (Hlambela/Kozanayi)
	菲律宾保护区的分散管理 (Makapukaw)
12:15-12:45	介绍各工作组 (Blaser)
12:45-14:00	午餐
14:00-18:00	工作组
	第一工作组-分配职责
	第二工作组-维持生态系统的职能
	第三工作组-政策、管理框架、公平分享利益
	第四工作组-财政奖励措施、促进投资、私营部门
	第五工作组-参与、冲突和多种利益有关者进程
	第六工作组-能力建设、技术和信息支助
18:00-19:30	工作组主席和报告员编写报告摘要
19:30-20:30	起草委员会 (协调员: Maini) 和报告员碰头会
20:30	不限成员起草委员会
	附带活动
19:30-21:00	独联体和东欧国家-交流会 (Juszczac, Blaser)
4月30日星期五	
07:00-08:15	起草委员会和各工作组报告员联席早餐会
08:15-09:00	编写报告第一稿
08:30-09:00	会间休息
09:00-11:00	各工作组审查第一稿
11:00-14:00	起草委员会在午餐时修订并编写第二稿; 其他与会者参观因特拉肯
13:00-14:00	午餐
14:00-15:00	审查第二稿
15:00-15:30	会间休息
15:30-17:30	供森林论坛成员国审议的建议/闭幕式

附件 B：权力下放概念的定义

权力下放、权力分散和权力移交：定义范例*

权力下放

“权力下放通常指中央政府将权力移交给下级政治-行政和地区部门” (Crook 和 Manor, 1998 年, Agrawal 和 Ribot, 1999 年)。

权力下放指联邦一级将权力移交给地区一级或将管理职能移交给其他部门 (Malysheva)。

权力分散

权力分散指“……行政权力分散，即将行政权力移交给级别较低的中央政府当局或者向中央政府负责的其他地方当局” (Ribot, 2002 年, 见 Larson)。

权力移交

权力移交指“中央政府将权力和资产转移给地方政府或社区。所有这些进程在国内法范畴内执行，国内法规定森林管理方面权力下放或权力移交的限度” (Sayer 以及其他人)。

“将具体职能的施政责任转交给国家以下级别的公有或私有部门，这种部门基本上不受中央政府直接控制” (Ferguson 和 Chandrasekharan)。

授权

“将具体职责的管理责任转交给通常不受中央政府管制的其他公共组织，而不论其是省政府、地方政府或半官方机构” (Ferguson 和 Chandrasekharan)。

Ferguson 和 Chandrasekharan 将私有化作为将权力移交给私有制机构的一种具体形式，近期来这种做法比较突出 (Ferguson 和 Chandrasekharan)。但是，Ribot 认为，私有化不是权力下放的形式。

参考资料

Agrawal, A and Ribot J. 1999. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. *The Journal of Developing Areas* 33: 473-502.

* 摘自 Elizabeth Linda Yuliani 编纂的资料。

Crook, R. and Manor, J. 1998. Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Cambridge University Press, Cambridge.

Ferguson, I. and Chandrasekharan, C. Paths and Pitfalls of Decentralization for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region.

Larson, A.M. Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America.

Malysheva, N.V. Main Features of Russia's Forest Management System.

Ribot, J. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute, Washington, DC.

Sayer, J. A. , Elliott, C. , Barrow, E. , Gretzinger, S. , Maginnis, S. , McShane, T. , and Shepherd, G. The Implications for Biodiversity Conservation of Decentralized Forest Resources Management.
