

# 社区为基础的自然资源管理(CBNRM)的国际进展研究综述

左停 苟天来

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100094)

**摘要** 社区为基础的自然资源管理(CBNRM)正在国际上成为自然资源管理和利用研究的趋势性的方法或分析路径。本文从CBNRM的含义、产生背景、实施优势、分析的概念框架、实施的主要经验和面临的挑战等方面总结了主要的研究和实践进展。文章特别概括了CBNRM中资源权属和获得途径、社区集体行动能力、生计空间和不同利益群体之间的伙伴关系等方面的问题和挑战。最后,文章综述了CBNRM在中国实践中的挑战,包括政府分权、对社区的财政支持、资源的权属安排、社区能力建设以及促进参与等。

**关键词** 社区; 自然资源管理; 分权; 参与; 生计; 可持续

**中图分类号** F 323.2; F 325.2

**文章编号** 1007-4333(2005)06-0021-05

**文献标识码** A

## Synthesis of international studies on community based natural resources management (CBNRM)

Zuo Ting, Gou Tianlai

(College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100094, China)

**Abstract** CBNRM (Community-based Natural Resource Management) has being becoming an international approach to analyze and implement natural resource management. This paper provides a synthesis of conceptual framework, background of development, analysis framework, strength of implementation, experiences, and challenges of implementation of CBNRM. This synthesis paper particularly highlights the problems and issues on aspects of resource tenure and access, capacity of collective action, space and opportunity of livelihoods, and partnership building between different stakeholders. This paper synthesis main challenges encountered in practice of CBNRM described in some documents, including, including decentralization for government, financial assistant to community, property arrangement for resources, capability building for community, and promoting participatory, and so on.

**Key words** community; NRM; decentralization; participation; livelihood; sustainability

20世纪80年代以来,随着人们对农村发展中“基层参与”概念的重新认识,社区为基础的自然资源管理(community-based natural resource management, CBNRM)作为实现农村自然资源的可持续利用与管理的方式和分析路径逐渐在全球范围内得到广泛的认可和实践。许多主要的国际组织如世界银行、美国国际开发署、加拿大国际发展研究中心等都将其列为主要的资源管理策略之一;在许多发达和发展中国家,CBNRM已经成为他们自然资源管理政策的中心议题。互联网上以CBNRM为主题的研究网站就有6个(通过google检索)。在国内一些

高校,如中国农业大学,已将CBNRM设置为硕士和博士研究生的主干课程。本文从概念内涵、产生背景、实施优势、分析的概念框架、实施的主要经验和面临的挑战等方面对CBNRM的国际进展研究进行综述。

### 1 CBNRM 的含义

在世界范围内,CBNRM不是一个新事物,它已经有很多世纪的历史了。传统的CBNRM是人们依靠传统的制度来管理自然资源。但是,由于受历史上的殖民化、政府的集权化、传统权威的弱化、人

收稿日期: 2005-10-08

作者简介: 左停,教授,博士生导师,主要从事社区自然资源管理研究, E-mail: zuoting@cau.edu.cn

口增长和战争等的影响,传统的 CBNRM 已经缺乏有效的社区权威来管理好他们的资源;现代的 CBNRM 则强调社区在管理自然资源中的重要性,并试图重新建立能够有效管理资源的条件<sup>[1]</sup>。

参与式资源保护过程主要有 2 种实践方法:一种是消极的参与式方法,也就是社区资源保护,这是把保护社区资源放在第一位;另一种是积极的参与式方法,把社区成员需求放在第一位<sup>[2]</sup>。社区资源保护强调的是保护区的完整性和野生动物及其栖息地的保护<sup>[3]</sup>。虽然这可以为社区居民在一定程度上提供新的收入方式(比如通过生态旅游获取收入),或者还允许当地人利用其中一些自然资源,但是这种保护模式通常是牺牲社区利益,而且实施的成本也大<sup>[1]</sup>。与社区资源保护相比较而言,积极的参与式方法,即 CBNRM,旨在将大多数决策权和对重要资源的控制权转交给社区,如在津巴布韦实施的 CAMPFIRE 项目(Communal Areas Management Program)<sup>[11]</sup>。

从不同利益主体在原则和实践上所扮演的角色来看,CBNRM 强调当地资源使用者在社区自然资源的管理和利用上应该扮演主要角色。在原则上,CBNRM 是基于一种民主理念——它认为那些受决策影响的人应该参与决策过程,这种原则也是诸多研究者和实践者所认同的基础<sup>[4-5]</sup>。在实践中,当地社区在识别资源、明确社区发展的优先权、选择采用适当的技术和实施管理方面应扮演着主要角色<sup>[6]</sup>。

从目标来看,CBNRM 的实施可能有不同的针对性,但主要都是以自然资源的可持续利用、促进社会公正和减贫为目标,如在南非实施 CBNRM 就有 2 条主线:一个是在实施野生动物保护和其他生物资源的保护过程中,因为非法猎取较多,于是采用 CBNRM 来促进当地社区居民与野生动物共处,并参与阻止非法猎取的行为;二是源于社会平等,大多数参与发展工作的人都属于这种的支持者,其首要目的是要改变在资源获取当中的不公正以及农村贫困问题<sup>[7]</sup>。

通过以上文献回顾,可以将 CBNRM 的含义总结为,CBNRM 是一种积极的参与式方法,其目标旨在可持续地利用自然资源,同时要注重社区的生计发展,它在自然资源管理上强调应以社区为主体,要考虑到社区生计。

## 2 实施 CBNRM 的理论和实践背景

在理论层次上,CBNRM 的实施主要因为 2 种管理模式的不足,即政府集中的自然资源管理和私有化管理并没有处理好资源的可持续利用和社会公正问题。

哈丁在 1968 年就提出了“公地”不可避免地要遭到使用者过度开发,对公地的破坏性开采实际上是因为公地不受排它权保护而造成的<sup>[8]</sup>。当人们认识到这个问题后,公地的艰难处境就成为主张集权管理或私有化的借口<sup>[9]</sup>。但是,在许多地方,政府集中管理的方式并没有阻止对资源的过度开发,如菲律宾的渔业资源在政府集中管理的过程中不仅没有好转,反而因行政管理不善、人口增加和贫困等因素而加剧了<sup>[10]</sup>。另外,政府或者强势商业集团加大对资源的控制权力,也促使当地人因争抢心理而过度开发消耗自然资源<sup>[11]</sup>。除了以上公共产权带来的资源过渡开发的问题以外,产权归国家还容易导致政府在与当地人分配利益时占强势地位,政府总是让当地人做那些为增加政府财政收入的事情,却不顾及当地村民的生计需求。这种情况导致的是社会有失公正的问题<sup>[12]</sup>。

就私有化而言,显失公平则是存在的主要问题。有确凿证据表明,私有化过程中富人的获益要大于穷人的获益<sup>[13-14]</sup>;利用基尼系数分析表明<sup>[14]</sup>,资源的私有化加剧了不平等程度;另外,就资源本身而言,私有化在解决共有产权的资源管理问题时同样面临着许多严峻的挑战,许多自然资源必须具有一定规模才能发挥作用,如果产权被细分,就会导致资源整体功能的下降,对具有重要生态环境功能的资源而言,尤其如此。

在实践方面,20 世纪 90 年代,以社区为基础的环境改善和发展的方法在国际上已经得到了认可,并已作为发展的主要原则来实施。在实际的操作中,社区为基础的环境保护方法之所以能够盛行,主要得益于两方面:一是与 1987 年的《布伦特兰报告》以及联合国“里约热内卢环境和发展会议”中的讨论结果有关;二是在发展领域中,众多专家主张在制定和实施公共政策时应当充分考虑当地社区的需求<sup>[15]</sup>。

基于资源可持续利用和正确协调社会公正性的理论体系,CBNRM 在一系列实践的推动下,正逐步在各个实施项目和政策决策中发展起来。

### 3 CBNRM 的优势

以社区为基础的管理体系有诸多优势,主要表现在两个方面:一种是强调当地人参与资源管理的优势,另一种是强调集体行动。

当地人参与资源管理的优势表现为<sup>[16]</sup>:1)管理的有效性,当地人与资源有最直接、密切的关系,他们在很多方面依赖这些资源,他们是最有效的管理者;2)从影响方面考虑,当地社区村民的生计活动对资源有直接影响,因此应该让村民尽可能参与资源管理;3)从公平角度考虑,让当地居民管理,有利于他们直接利用这些资源,从而缓解当地的贫困;4)从生计角度考虑,资源是当地居民生计的主要来源,有重要的社会保障功能;5)从管理能力方面考虑,社区在管理上已经扮演了越来越重要的角色,而且从近年来社区参与管理的实践来看,确实能够提高管理质量,比政府单独管理的效果好;6)从生物多样性来看,当地居民比工业或环保部门更重视资源质量,有利于保护生物的多样性;7)从成本和收益考虑,在发展中国家,公共部门管理资源的成本通常很高,而社区管理可降低成本;8)从适应性考虑,政府单独管理很难照顾到各社区的生计和文化差异,因而损害社区居民的利益,所以鼓励当地居民参与管理资源具有更强的适应性;9)从治理的角度考虑,让社区组织参与管理可以将很多新的管理原则引入当地的管理中,也有利于其他非政府的服务主体发挥功能;10)从发展的观念考虑,这种管理模式可能更容易接受政府对其发展的援助战略,并且容易推进当地居民的优先参与权、政府分权、促进市民社会的发展等公共管理措施。集体行动也具有相当优势——能够促进社区的信息交流,能增加抗风险能力、能够协调劳动力的短缺;同时,集体行动还能够帮助发展穷人的生计<sup>[17]</sup>。

### 4 CBNRM 的分析框架

CBNRM 的分析框架主要是从农户生计和环境的可持续性 2 个方面来进行的<sup>[18]</sup>,目前已经较为成熟、具体。其所关注的内容主要包括:生计的来源和多样性、当地生计水平、季节性状况及趋势、生计安全状况和可持续性;另外,在微观上应关注实施 CBNRM 对农户的影响,以及宏观上所产生的影响;还要分析生计战略实施对环境的影响(如,土壤、牧场和生物多样性)。可持续发展的分析主要针对环境和

整体发展,确保经济、社会 and 环境的平衡发展,主要包括经济效率、社会公平、环境可持续性——如果不讲经济效益,则 CBNRM 只能依靠外部支持;如果缺乏公平,社区会引发冲突,影响项目的开展;没有环境的可持续,CBNRM 实施所依赖的资源载体就可能枯竭。

常用来分析 CBNRM 的指标有:农户拥有的财富情况、资源的总量、当地的收入、获得资源的途径、对资源的控制情况、参与社区事务的能力、村民影响社区事务的能力、社区冲突、社区对资源管理的认识以及资源消耗量<sup>[19]</sup>。

### 5 CBNRM 的主要经验

有关 CBNRM 的实施经验,很难按照不同的原则进行归类,相关文献主要关注社区可持续参与的条件<sup>[20]</sup>或是直接针对自上而下的管理模式的弊端,总结实施 CBNRM 的分权经验<sup>[12,21]</sup>。

根据坦桑尼亚的系统经验<sup>[20]</sup>,对社区成功进行 CBNRM 实践的经验可概括为以下 3 方面。在自然资源管理方面,认为获取成功的主要条件有:社区愿意采用此方法;社区对资源有所有权;对影响资源再生的决策由社区来决定;社区有有效的方法和技术来确保资源恢复;社区有自己的规章制度,并且能够有效地为资源的可持续服务;中央政府可以经常为社区行政区提供监管信息;政府机构一直为社区提供支持。在经济方面,所需的条件为:从 CBNRM 中获得的收益可以改变社区行为,可以改善社会服务;CBNRM 的实施要增强社会整合度;在初始限制采伐量时,用 CBNRM 的收益先满足社区成员的最初期望。在治理方面,获取成功的条件为:要有规范和民众积极参与的村民集会;做决策时要依靠村民;财务等村治要透明。

以上主要强调了社区一级实施 CBNRM 应该具备的条件,下面总结自上而下的资源管理方式和实施 CBNRM 的分权经验。在自然资源管理中成功的分权具有以下特征<sup>[21]</sup>:资源使用者能够高效地参与规则制定和重要的决策;管理要高度透明;能较好地完成对规则实施和违规者的监测、管理,以及对自然资源变化的监测;要使社区在财务上能够独立,可以对资源使用者征收一定的管理成本;有透明合法的管理机制,能够及时解决冲突;管理者具备知识技能,保证较好地实施可持续政策、实践以及监管;区别对待不同层次的实施方式。分权后并不等于政

府可以不作为,作为一个公共管理部门,政府还应该履行诸角色,如:保护“公共资源”、协调冲突、解决当地不平等、协助社区解决问题、支持当地能力建设<sup>[12]</sup>。

## 6 CBNRM 面临的挑战

从所参考的文献来看,目前 CBNRM 面临的挑战主要包括:分权困难;社区缺乏足够的财政支持;如何安排资源权属;社区能力不足以及社区的能力如何建设;如何确保那些既缺乏能力又缺乏参与想法的人参与发展过程。下面对此分别阐述。

分权仍然是将来要面临的一大挑战。一方面是社区缺乏获得经营管理权的条件,比如说:项目实施开始,缺乏实施项目的人员编制、管理能力和足够的资金,缺乏上一级政府的支持,缺乏一定的法律支持<sup>[15]</sup>;当地缺乏参与政治活动的途径,缺乏环境保护技术知识;民众参与管理易受当地精英的影响<sup>[22]</sup>。另一方面,政府不承认社区拥有权属或者想争取更多的利益也是影响分权的因素<sup>[23~24]</sup>。

社区缺乏足够的财力支持也是对 CBNRM 的挑战。如,在泰国,许多渔业管理的成本高于传统的方式,需要适当的扶助,否则就难以成功<sup>[23]</sup>;在坦桑利亚,中央政府不愿意下放权力,因为财政分权意味着中央将失去大部分权力,这对社区来说,他们也因此缺乏资金支持<sup>[15]</sup>。

如何安排资源权属也是目前面临的一大挑战。所有权问题是过去 20 年内许多发展活动不可持续的原因<sup>[25]</sup>,关注资源权属配置的具体问题也是研究者们关注的一个重点<sup>[26]</sup>。

社区能力不足以及其建设也是在实施 CBNRM 所面临的挑战。在那些管理能力很弱的地方,还需要额外的成本来加强其管理能力,另外,尚没有一个强有力的机构花大量时间来发展当地的组织并提升当地的组织能力<sup>[23~24]</sup>。管理人员的流失对 CBNRM 的实施也有不良影响,再加上没有培养后备人才的管理机制,致使有管理经验的人离开后,组织的能力建设又得从零开始<sup>[27]</sup>。

如何确保那些既缺乏能力又缺乏积极性的人参与进来也是目前存在的挑战。虽然妇女们希望发展她们愿意做的项目,但是许多地方的妇女经常被边缘化,在一些发展项目中并没有重视这点<sup>[28]</sup>;社区中的强者也容易主导村中的权力和利益,男性干部与其关系好的人经常操控管理委员会,即使支助

者和 NGOs 给与压力,妇女的参与也仅是形式,边缘群体的作用也很难体现<sup>[12]</sup>。

## 参 考 文 献

- [1] Jones B. Chobe Enclave: Lessons learnt from a CBNRM project 1993 - 2002. CBNRM Network Occasional Paper no. 7. CBNRM Support Programme SNV/ IUCN [DB/OL]. <http://www.cbnrm.bw>, 2002
- [2] Songorwa A N, Bührs K, Hughey K. Community-Based Wildlife Management in Africa: A Critical Assessment of the Literature[J]. *Natural Resources Journal*, 2000, 40 (2): 603-643
- [3] Infield M, Adams W. Institutional sustainability and community conservation: A case study from Uganda[J]. *Journal of International Development*, 1999, 11: 305-315
- [4] Adams W, Hulme D. Conservation and Community: Changing Narratives, Policies and Practices in African Conservation[A]. In: Hulme D, Murphree M, eds. *African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation* [C]. Oxford: James Currey, 2001
- [5] Mam Kosal. Community-Based Resource management: General Concept and Implication for Cambodia. Prepared for the workshop on coastal fishery management organized by NEAP and MoE, <http://un.org.kh>, 1996
- [6] Carson. Community-based natural resource management. In: *Environment: Concepts and issues*, Phnom Penh: Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.un.org.kh>, 2000. 353-363
- [7] Richard Bell. CBNRM and other acronyms: an overview and challenges in the southern African region. CASS / PLAAS Inaugural Meeting on "Community Based Natural Resource Management in Southern Africa: A Regional Programme of Analysis and Communication" Harare, 1999. 21-23
- [8] Garretr Hardin. Tragedy of freedom in a commons[J]. *Science*, 1968, 162: 1243-1248
- [9] Tor A Benjaminsen. Natural resource management, paradigm shifts, and the decentralization reform in Mali [J]. *Human Ecology*, 1997, 25(1): 121-143
- [10] Robert S Pomeroy, Melvin B Carlos. Community-based coastal resource management in the Philippines: a review and evaluation of programs and projects, 1984 - 1994[J]. *Marine Policy*, 1997, 21(5): 445-464
- [11] Brenda Katon, Anna Knox, Ruth Meinzen-Dick. Col-

- lective action , property rights , and devolution of natural resource management. Policy Brief Number 2 ~ January , 2001
- [12] Sheona Shackleton , Bruce Campbell , Eva Wollenberg , et al. Devolution and community-based natural resource management: creating space for local people to participate and benefit ? Natural Resource Perspectives , 2002 (76)
- [13] Jodha N S. Population Growth and the Decline of Common Property Resources in Rajasthan , India[J]. Population and Development Review , 1986 ,11 :247~264
- [14] W. Neil Adger , Mick Kelly , Nguyen Huu Ninh , Ngo Cam Thanh. Property Rights And The Social Incidence of Mangrove Conversion in Vietnam. CSERGE Working Paper GEC 97 - 21 [DB/OL]. [http: www.uea.ac.uk](http://www.uea.ac.uk) , 1997
- [15] Hajo Junge. Decentralisation and Community-based Natural Resource Management in Tanzania. - The Case of Local Governance and Community-based Conservation in Districts around the Selous Game Reserve. Tanzania Wildlife Discussion Paper , no. 32. Wildlife Division Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ Wildlife Programme in Tanzania Dar Es Salaam , [http: www.cbnrm.net](http://www.cbnrm.net) , 2002
- [16] David Brown. Principles and practice of forest co-management evidence from west-central Africa , European Tropical Forestry Paper ——Overseas Development Institute[DB/OL]. [http: www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk) , 1999
- [17] Ruth Meinzen-Dick , Monica Di Gregorio. Collective Action and Property Rights for Sustainable Development. International Food Policy Research Institute. 2020 Focus 11 , 2004
- [18] Centre for Applied Research. Inception report. Review of community-based natural resource management in Botswana. The National CBNRM Forum Gaborone , Botswana: Centre for Applied Research [DB/OL]. [http: www.cbnrm.net](http://www.cbnrm.net) , 2003
- [19] Robert S Pomeroy , Richard B Pollnac , Brenada M Kerton , et al. Evaluating factors contributing to the success of community-based coastal resource management : the Central Visayas Regional Project-1 , Philippines[J]. Ocean & Coastal Management , 1997 , 36(1~3) : 97~120
- [20] Janis Alcorn , Asukile Kajuni , Bob Winerbottom Jon Anderson , Dan Evans , B. J. Humplick , Robin Martimo , Audex Mujuni , Kara Page , Hussein Sosovele and Richard Volk. Assessment of CBNRM Best Practices In Tanzania(Final Report) [DB/OL]. [http: www.cbnrm.net](http://www.cbnrm.net) , 2002
- [21] Winter M. Decentralised natural resource management in the Sahel: Overview and analysis. London: International Institute for Environment and Development. Drylands Programme , 1998
- [22] Kem Lowry. Decentralized coastal management. PROYEK PESISIR , (Indonesia Coastal Resources Management Project) , USAID/BAPPENAS NRM II PROGRAM [EB/OL]. [http: www.crc.uri.edu](http://www.crc.uri.edu) , 2000
- [23] Ruangrai Tokrisna , Pongpat Boonchuwong , Penporn Janekarnkij. A Review on Fisheries and Coastal Community-Based Management Regime in Thailand , International Center for Living Aquatic Resources Management[DB/OL]. [http: www.fao.org](http://www.fao.org) , 1997
- [24] Lucas Chambers. Community Based Natural Resource Management in Botswana - Ab Act or Faith[DB/OL]. [http: www.iucn.org](http://www.iucn.org) , 2003
- [25] Eylers H , Forster R. Taking on the challenge of participatory development at GTZ: searching for innovation and reflecting on the experience[A]. In: Blackburn J , Holland J , eds. Who Changes ? Institutionalizing Participation in Development [C]. London: Intermediate Technology Publications , 1998
- [26] Guiang E S. Resource Use Rights and Other Challenges to Sustainability in Philippine Community-Based Forest Management. The IASCP Conference , [http: dlc.dlib.indiana.edu](http://dlc.dlib.indiana.edu) , 2002. 17~21
- [27] ACORD. Through Our Eyes ACORD 's Experiences in CBNRM. Okavango Community Trust[DB/OL]. [http: www.cbnrm.net](http://www.cbnrm.net) , 2002
- [28] Carla Wainwright , Walter Wehrmeyer. Success in integrating conservation and development ? A study from Zambia[J]. World Development , 1998 , 26 (6) : 933~944