



经济及社会理事会

Distr.: General
23 February 2004
Chinese
Original: English

联合国森林问题论坛

第四届会议

2004年5月3日至14日，日内瓦

临时议程^{*} 项目5(a)

各届会议的共同项目：多方利益有关者的对话

对方利益有关者的对话

秘书长的说明

增编

小森林土地所有者的主要群体提交的讨论文件^{**}

^{*} E/CN.18/2004/1。

^{**} 欧洲森林所有者联盟编制。



家庭森林所有者和社区森林所有者——作为执行可持续森林管理的核心构成部分的社会能力和文化特性

摘要

家庭森林所有者和社区森林所有者是落实可持续森林管理至为关键的主要群体之一。与家庭森林所有者和社区森林所有者在从地方到全球各级建立伙伴关系并进行真诚的磋商，将日益使各项国际承诺在实地得到富有建设性的落实。

家庭森林所有者和社区森林所有者构成农村和半都市地区社会与文化网络的核心部分。可持续森林管理的落实与他们的传统和文化特性密切关联，而在这方面世界各个区域都大不相同。

对于家庭森林所有者和社区森林所有者根据其接触大自然的日常经验来处理可持续森林管理问题的能力，目前尚未充分了解。对于森林和可持续森林管理构成家庭森林所有者和社区森林所有者的福利及其文化特性的核心部分的重要性也不甚理解。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 背景	4-18	3
A. 全球承诺	4-8	3
B. 家庭森林所有者和社区森林所有者——作为执行可持续森林管理的核心构成部分的社会能力和文化特性	9-16	4
C. 有保障的财产权和地权的重要性	17-18	5
三. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议的执行情况	19-45	5
A. 森林的社会和文化方面	19-34	5
B. 传统森林和相关的知识	35-38	7
C. 科学的森林相关知识	39-41	8
D. 可持续森林管理标准和指标	42-45	8
四. 结论	46-49	8
五. 建议政策制定人决策者采取的行动	50	9

一. 引言

1. 经济及社会理事会在关于联合国森林问题论坛第一届会议的报告（E/2001/42/Rev.1-E/CN.18/2001/3/Rev.1）中，强调了同森林管理有关的主要群体在国家、区域和全球各级参与论坛工作的重要性。
2. 千百万家庭森林所有者¹通常是全球和国家政策论坛所制定政策的接受一方。然而，在实地负责政策落实工作并将全球和国家协定转化为实际行动的，往往是家庭森林所有者。家庭森林所有者必须每天面对平衡可持续森林管理中往往互相矛盾的组成部分的复杂挑战。
3. 本讨论文件草案旨在架起一座由实践到政策的桥梁，并试图强调在实地建立同联合国森林问题论坛第四届会议的实质部分相关的伙伴关系的必要性。

二. 背景

A. 全球承诺

4. 森林是地球上生命的基础。森林起着各种各样的作用，并向农村和城市提供多种商品和服务。
5. 以下《关于环境与发展的里约宣言》和《关于可持续发展的约翰内斯堡宣言》中提出的原则，必须成为世界各区域促进可持续森林管理的各种有关活动的核心：

《里约宣言》

- “普受关注的可持续发展问题的中心是人”（原则 1）
- “由于……和其他当地社区的知识和传统习惯，他们在环境管理和发展方面具有重大作用”（原则 22）

《约翰内斯堡宣言》

- “我们（各国部长）承诺建立一个崇尚人性、公平和相互关怀的全球社会，这个社会认识到人人都必须享有人的尊严。”
- “……可持续发展需要具有长远观点，需要对各个级别的政策拟订、决策和实施过程广泛参与。作为社会伙伴，我们（各国部长）将继续努力与各主要群体建立稳定的伙伴关系，尊重每一个群体的独立性和重要作用。”

约翰内斯堡执行计划

- “……尊重文化多样性，是实现可持续发展和确保可持续发展使人人获益所必不可少的。”

6. 《约翰内斯堡计划》强调，那些依赖与自然资源、特别是与森林有关的货物和服务谋生的人们有各种问题和关切，而对真正解决这些问题和关切的政策，要采取建立伙伴关系的办法。在此基础之上，所有关切和参与各方面面临着为可持续森林管理的大力演进制定优良的长期策略的挑战。

7. 目前，总共有 149 个国家（占世界森林覆盖的 85%）参与了九个区域森林政策进程。这些国家的共同目标的支柱是在里约商定的森林原则。

8. 这些森林政策进程²在里约获得政治授权，而在约翰内斯堡所作的承诺又使政治授权得到加强。这些进程优先考虑由区域内提出的民主解决办法，首先让那些依靠森林提供的货物和服务谋生的人参与。

B. 家庭森林所有者和社区森林所有者——作为执行可持续森林管理的核心构成部分的社会能力和文化特性

9. 世界上森林区域的所有制结构种类繁多。

10. 欧洲和美利坚合众国 60% 以上的森林由个别家庭拥有和管理。澳大利亚、加拿大和哥斯达黎加也有相当大的森林面积掌握在个别家庭手中。澳大利亚目前正在努力把树木作为解决环境问题的办法，并将树木与农场景观以及传统的“森林”地块融为一体。此外，目前也积极经管和可持续的采伐大批私有的天然木材资源以取得商业和环境成果。

11. 目前由当地社区合法私人拥有或正式管理的森林至少占全部热带森林的 22%。当地社区有效管理的热带森林面积大约相当于全球受到公共保护的热带森林面积的两倍。³

12. 家庭森林所有者懂得，子孙后代也要依靠森林所提供的货物和服务，因此他们对以平衡的方式进行可持续森林管理真正关切。家庭森林所有者长期维护森林的责任有着坚实的基础。他们对自己的森林有一整套价值观，而他们不想让这些价值观受到危害。农村人口同森林和森林管理之间结成的多种形式的纽带是一种非常特殊的東西。由于森林资源的龄级产生重大变化，社区实行森林景观会在收获时引起关切。各个社区认为其个人价值观是来自这些景观，并且具备有关森林资源生命周期的知识至为重要。

13. 在自然资源管理方面代代相传的经验，使家庭森林所有者得以掌握大量的实际知识和技能，但政策制定者和决策者尚未对此予以适当的承认。家庭森林所有者日复一日与森林打交道，在不断地学习和了解森林管理动力的复杂性方面有着得天独厚的优势。如果采用伙伴关系的做法，他们就会使其联合项目或个体项目进入区域、国家和国际网络，利用新技术，并得到科学、财政和政治支助。

14. 家庭森林所有者和社区森林所有者总是最早认识到，在比较让森林谋生的城市和农村社区的规划视野时，时间具有不同的价值和尺度。

15. 一般而言，向习惯于瞬时通讯和即时决策的现代社会传达这一信息并非易事。政治任务平均为期三至四年，而这在一座森林的生命中或同好几代传承的家庭森林所有权相关的种种社会关系中不过是短暂的一瞬。

16. 因此，要求政策制订者和决策者在制订可持续森林管理的政策和策略时，眼光要远远超出通常的规划期限。通过向可持续森林管理提供一种全面、跨代的方法和认识，家庭森林所有者可以对培养可持续森林管理所需要的长远视野作出重要贡献。

C. 有保障的财产权和地权的重要性

17. 提供背景，资料以协助无害环境技术的资金和转让特设专家组的秘书处说明（E/CN.18/AC.2/2003/2）第40段称：“财产权往往是可持续利用资源的第一步。财产权和地权是可持续森林管理的基础，假如财产权和地权得不到保障，就无法培养责任感，也无法培养以满足当前和未来的需求的方式管理森林的兴趣。

18. 所有权——家庭森林所有权和社区森林所有权——创造价值。将所有权利赋予为数众多的人导致价值的创造。所有者利用和管理多种森林货物和利益的权利，有助于培养维护这一天然遗产的强烈的责任感。⁴

三. 政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛行动建议的执行情况

A. 森林的社会和文化方面

19. 自古以来，人类的历史与发展一直受自然，特别是森林的影响。在世界上许多地区，人类的文化特性与森林密切联系在一起。

20. 家庭林业的社会影响是多样的和多方面的。对家庭的每一个成员来说，家庭拥有的森林可能是一个居住的地方，一个游乐的地方，一个木柴和食物的独立来源，一个分享知识和分担承诺的机会，一种对未来住宅和就业计划产生的影响和一个财政安全的来源。

21. 家庭森林和社区所有权与管理由一大群小森林拥有者分担，将从森林得到的利益广泛分配给社会。广泛分配责任和利益，促进社会稳定发展。

22. 森林提供的财政安全和收入使得农村地区得以发展，并为投资于教育、基础设施发展或先进的生产方法等，提供了基础。来自森林的多样产品和利益，加上家庭和社区所有权，已经为极少选择机会的农村地区的就业和收入，提供一种多样化的来源。这已使农村社会更易于适应社会经济变动，和维持社会和文化的存续能力，从而缓解城市地区的人口压力。

23. 人口变化，特别是飞速发展的城市化，正在削弱人和森林之间的关系。结果城市社会对农村社会包括森林所有者的关切和优先次序的看法和理解，往往是虚拟的和过于简单化。

24. 由於缺乏可靠的社会经济数据，一般都不清楚家庭森林所有者在多大程度上依靠可持续管理其森林来维持生计。自然构成可持续观念一部分的管理工作，往往是从过时的和具有破坏性的城市观点来看的，然而在农村的现实中，管理工作是家庭森林所有者和社区森林所有者的福利及其文化特性的核心构成部分。

25. 狩猎和野生生物管理是同森林、农村地区及其居民有密切联系的社会和文化活动的一个很好的例子。近几十年来，日益减少了对狩猎传统的了解，特别是在日益城市化的社会。例如，欧洲的 800 万狩猎者实际是在维持一种非常古老的传统。现实的情况是，家庭森林所有者往往加入狩猎俱乐部和协会，在农村一起狩猎，并进行许多不同的活动，而且在淡季也是如此。在维护狩猎语言和术语的同时，狩猎还丰富了生活的价值，因为狩猎为森林的可持续管理，增加兴趣、知识以及灵感和动机。狩猎是游戏和生物小区管理的主要部分，也是濒危动物和植物养护的主要部分。

26. 凡是拥有和管理森林者都同样直接从利用森林中获益，这应该是不言而喻的。然而，社会对公有和私有森林看法往往没有区别，从而把供应非可销售的货物和服务视为免费，并且视为理所当然。似乎全世界都倾向于日益迫使家庭森林所有者，以一种对个别森林拥有的存续产生直接影响以及以很少或者甚至没有补偿的方式，提供更多的社会性服务。

促进公众的参与

27. 公众参与，如果正确地应用和执行，肯定是实现可持续森林管理的一笔资产。然而，如果执行时没有明确的目标、限制和责任，就易于导致无政府状态，每个人什么事都参加，以致最后没有一个人对决定负责。在这种情况下，家庭森林所有者可以承担责任，执行他人作为其作出的决定。家庭森林就是“你检验你的想法的地方”！这个例子的结果就是对家庭森林所有权的存续能力和可持续性的影响。

28. 公众参与必须遵循明确商定的规则，不侵犯家庭森林所有者的财产权。

29. 许多对家庭森林所有者产生不利影响的政策决定，都是城市的压力造成的，往往在作出时没有咨询最有关的人，得到城市人口中选民的支持。家庭森林所有者，以及其他在农村地区谋生的人，必须了解城市居民所关切的问题的性质，“城里人”如何看待非城市地区，以及立足中央的决策者往往如何受到人数少的但势力很大的城市压力群体的影响以达到其本身的政治目的。

30. 主要的问题是通过教育改善同时影响农村和城乡交界地区的都市里土地利用决定所造成的不利后果。这些决定，是由大体上不受其影响的人作出的，而其主要动机是要迎合城市的选民。

31. 公众参与林业的观念，可以界定为各种不同形式的公众直接参与，从而人们可以个别地或通过有组织的团体交换信息，表示意见，阐述兴趣，并且还有可能影响决定或影响特定林业问题的结果。公众参与林业是一种过程，是包容各种利益的，是自愿参与的，可补法律规定的不足，它是公平的，对所有参与者都是透明的，它所依靠的是参与者的诚意，但不保证或预先决定会产生什麼结果。⁵

32. 公众参与需要尊重的一点就是应该支持在地方和区域两级作出决策。地方的决策能够使最直接有关的人的参与更为积极和多样化。他们的经验和知识有利于决策过程，并且促使地方的执行者真心实意地参与。

33. 公众参与过程可能原则上适用于所有类型的森林所有权。虽然公众参与没有他们的同意就不能进行，但拿私人森林所有者的例子来说，他们可以像其他所有者或林业部门的参与者一样，选择参与或启动一种如上面界定的参与过程。不过，一般认识到，同公有森林相较，私人所有权代表一种不同的参与情况，具有一系列不同的限制和机会。这些都需要在设计 and 执行一种过程时加以考虑。⁵

34. 确保私人所有者可以阐明他们的立场，并在社会中促进更广泛的林业对话的最佳方式之一，就是通过具有广泛私人森林代表性的强大私人森林所有者协会来进行。这可以通过加强其本身组织公众参与过程的能力，以及通过其他办法如伙伴关系、选择性工作团体等，来加以促进。为了达到这个目的，体制性和技术性的支持可能是不可少的，特别是在私人所有权正在兴起的转型国家。⁵

B. 传统森林和相关的知识

35. 家庭森林所有者是至今还没有找到方法进入林业文献和研究的传统森林有关知识的监护人。这批珍贵的传统森林相关的知识一直在增加，千百年来一代一代地受到保护。因为它仍然构成今天可持续森林管理观念的基础，所以得以残留。

36. 目前有具体的方法，可以将传统森林有关的知识纳入现代管理观念中，从而确保其继续存在。

37. 欧洲的经验显示，森林拥有者组织的程度对他们能力建设和培训机会产生积极的影响。在地方一级，森林所有者协会向个别的森林所有者提供范围广泛的培训和专门技能，从而让他/她在日常的管理工作中作出合理和负责任的决定。在澳大利亚，也有这种一体化的例子。更基本的，就是确定需要教育“非林业”的当地社区，了解林业作为促进景观和该地区经济稳定者的双重作用。

38. 应当指出，传统森林有关的知识，对某一地方或当地情况而言，往往非常具体。具这种传统森林有关知识不仅有利于可持续的森林管理，也具有在森林管理、规划和养护方面必须维护的重要文化和（或）历史价值。

C. 科学的森林相关知识

39. 人们日益意识到政策、科学、实践之间的关系必须加强，以便拟订林业部门的长期可持续战略。为此目的，家庭森林所有者以他们在这个领域的知识和专门技能，协助处理单一的问题以及多学科的研究项目，至为重要。

40. 在社会经济政策相关科学研究方面，须确保家庭森林所有者的情况成为研究的一部分，以便建立直接的联系，并且从当地随后的执行工作中获得实际的反馈。

41. 已经有许多旨在设立专门能力中心的好例子，从科学专门知识到最终用户专门知识，不一而足。只有在科学、实践和政策之间建立密切合作，才能作出知情妥善的决定。

D. 可持续森林管理标准和指标

42. 由 1992 年里约地球首脑会议产生的九个区域森林政策进程，² 被用于制订反映各种文化、社会、经济和生态情况的可持续森林管理标准和指标，以供各区域执行可持续森林管理。

43. 欧洲的家庭森林所有者正在积极参加保护森林部长级会议（欧洲保护森林部长级会议）的讨论。部长级会议进程导致就泛欧洲区域可持续森林管理的若干标准和指标达成协议。

44. 欧洲的家庭森林所有者现处于设立核可森林核证计划方案（见 www.pefc.org）的摇篮期。自从 1999 年以来，他们正在通过基于部长级会议关于可持续森林管理的标准和指标的方案核证，积极执行部长级会议作出的承诺。

45. 在部长级会议进程中，各国政府、各政府间组织和民间代表继续遵循一种学习过程，在处理可持续森林管理时了解彼此的需要、关切和挑战。

四. 结论

46. 家庭林业是可持续森林管理的许多社会福利的提供点，是基于稳定的家庭森林所有权的运作，以及经过许多世代建立起来的知识基础。

47. 鼓励政策制定人和决策者将家庭森林所有者视为执行可持续森林管理一贯战略的伙伴。

48. 人们日益意识到可持续森林管理，如果不被纳入处理对森林和林业造成积极和消极影响的宏观可持续发展战略，是难以继续执行的。

49. 家庭森林所有者决心确定重大的挑战，以期执行可持续森林管理的社会和文化方面。他们随时愿意提供他们在这些领域的知识和专门技能，以便处理和应付这种挑战。

五. 建议政策制定人决策者采取的行动

50. 要求政府、区域和地方当局

(a) 尊重可持续地使用森林资源的权利，以及从多种森林产品中获益的传统方法；

(b) 考虑林业是正当的商业活动，以及家庭森林所有者投入的人的能力和财政能力，在被排除在森林资源之外时，需要允许得到利用或补偿。

(c) 加强家庭森林组织参加关于可持续森林管理的政策拟订和政策执行；

(d) 加强不同政策和方案之间的协调，以免对那些需要将结果付诸实施者设定互相冲突的规定；

(e) 创造有利的环境，并且推动设立森林所有者组织，作为一种手段支持森林所有者参与和投入可持续的森林管理；

(f) 拟定涉及所有利益有关者并侧重地方和区域决策的决策过程；

(g) 在社会各个部门明确指出一个稳定的家庭拥有的森林得到可持续管理并扩大这种认识；

(h) 投资于基础广泛的教育倡议，以便同时教育城乡各界了解从家庭森林获得的社会利益。

(i) 制定社区教育方案协助社区了解植树是为了获得商业回报；⁶

(j) 将社会因家庭森林的继续存在而享有的非市场利益的价值加以数量化；

(k) 将形成家庭森林所有者和社区森林所有者福利核心部分的管理活动的社会经济价值，及其文化特性如狩猎和非木材森林产品等加以数量化；

(l) 积极制定一种在作决策时收集和纳入传统森林相关知识的模式，并评估各种传统森林相关知识管理模式的可行性。

注

¹ 粗略估计显示，全世界约有 1 亿座家庭森林，约有 2 亿至 4 亿人完全或部分地依靠其森林财产生活。

² 即赫尔辛基进程[现称保护欧洲森林部长级会议]、蒙特利尔进程、塔拉波托进程、国际热带木材理事会进程、非洲旱区进程、近东进程、非洲木材组织进程、莱帕特里克进程、亚洲旱林。

³ 国际热带木材理事会会议，2003 年 11 月，横滨，Yati Bun 为民间社会咨询小组所作的发言。

⁴ 国际森林研究中心，“森林和人民：具有重要影响的研究”。在非洲和亚洲，参与适应性的协作管理的村民表示，适应性的协作管理加强了他们作为森林资源的主人翁的感觉并且让他们有信心地参与那些可改善他们生活和环境的进程。[归根结蒂，适应性的协作管理就是建立各种机构安排和进程，鼓励推动地方民主与协作，并为集体反思提供时间和空间]。

⁵ 见《公众参与欧洲和北美洲的林业》，粮农组织/欧洲经委会/劳工组织森林技术、管理和训练联合报告（劳工组织，2000年，日内瓦）。

⁶ 这些回报是世代承传的，但存在着一个经常的危险，就是社区开辟森林景观可能在兑现资产时造成不和谐。鼓励在地貌中种树的同时，必须让社区有能力了解林业的重大商业价值。
