



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
2 March 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

## 多方利益有关者的对话

## 秘书处的说明

## 增编

## 主要群体：妇女提供的讨论文件\*\*

## 摘要

由于妇女在国家 and 国际两级参与林业组织内部决策的程度仍然很低，本说明根据发展中国家的事例，提出了减少这一制约的办法。本说明的重点在于社会和文化问题，以便提出了解贫穷与森林问题的根源的视角，突出说明妇女积极参与森林方案和组织可对消除贫穷产生重大影响，并提高林业组织的效力和公平性。对尼泊尔进行的一项案例研究提供了具体的事例，说明如何通过将两性平等纳入主流而成功地实现森林更新、赋予妇女权力和消除贫穷。该进程目的是在负责自然资源管理的机构内部实现组织上的变革，从而使赋予妇女权力从实地一级成为中央一级所关注的问题。

本讨论文件提出在妇女和森林方面持续存在三大差距：政策、女专业人员的作用和阻碍妇女担任领导职务的组织障碍。

\* E/CN.18/2004/1。

\*\* 由妇女参与自然资源管理网络编写。



政府和主要群体提出的行动建议集中在能力建设和支助妇女专业人员网络方面，这些妇女可以成为导师、培养能力和领导才能，分享成功的做法和方法，建立有足够大规模和实力的机构，以便在国际、区域、国家和地方各级发展促进两性平等和环境可持续性的组织。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	4
二. 社会文化方面的障碍和成就 .....	5-22	4
A. 社会文化方面的障碍 .....	6-16	5
B. 成就 .....	17-21	7
C. 发展全球网络 .....	22	8
三. 新出现的问题 .....	23-33	8
A. 与林业和可持续发展有关的两性平等政策 .....	25-29	9
B. 在执行赋予妇女权力和两性平等以实现可持续发展的政策目标方面 女专业人员的作用 .....	30-32	9
C. 阻碍妇女实现其成为推动变革力量的潜力的组织障碍 .....	33	10
四. 缩小差距：提议各国政府和各主要群体采取的行动 .....	34-41	10
A. 政策一级 .....	34-36	10
B. 对行动的支助 .....	37	11
C. 体制一级的变革 .....	38-41	11

## 一. 引言

1. 妇女向联合国森林问题论坛第三届会议提交的论文（E/CN.18/2003/2/Add.5）说明了妇女对森林问题各个方面的贡献，鉴于这一论文的综合性质，本文对此将不予以重复。根据参与森林部门工作的妇女所表达的需要，本讨论文件集中讨论森林问题的社会和文化方面，这些方面阻碍执行各项政策建议，例如列入向联合国森林论坛、森林问题合作伙伴和其他森林政策角色提出的建议的那些政策建议，以及关于可持续发展、消除贫穷和两性平等的各项公约制订的政策建议。2003年妇女主要群体提交的讨论文件里就有这样一条建议：“采取行动……以推动妇女充分参与森林管理工作，从制订政策概念，到详尽规划和设计体制机制，再到执行、监测和评估”（同上，第15(c)段）。

2. 该文件还建议捐助者和双边及多边组织在六个主要领域提供支助，包括：

- (a) 在森林和自然资源管理领域培训妇女；
- (b) 开展赋予妇女管理资源权力的项目；
- (c) 收集按性别分列的数据；
- (d) 交流、建立网络并分发从基层经验和调查中获得的信息；
- (e) 开展明确考虑妇女参与以及妇女问题项目的影响的国际政策活动；
- (f) 方便妇女参加有关森林问题的国际会议和辩论。

3. 由于妇女在国家和国际两级参与林业组织内部决策的程度仍然很低，本文根据发展中国家的事例，提出了减少这一制约的办法。本文的重点在于社会和文化问题，以便提出了解贫穷与森林问题的根源的视角，突出说明妇女积极参与森林方案和组织可对消除贫穷产生重大影响，并提高林业组织的效力和公平性。实现这一目标的第一步，是改变森林专业本身的内部组织规范和文化。

4. 除组织变革之外，还需要反映出妇女在执行有关森林问题的国际协定和千年发展目标方面的需要和成绩的指标。本文没有提供这些指标，但需要进行进一步的工作。

## 二. 社会文化方面的障碍和成就

5. 在2003年9月于魁北克举行的世界森林大会期间，与女林业工作者和森林管理人员/用户进行了讨论，并在与森林有关的国际组织中与女专业人员进行了讨论。这些讨论对性别和森林问题政策、认识和行动方面持续存在的差距达成了共识。在世界森林大会本身的组织方面就发现了一个例子：青年、土著人民、劳工和企业界等主要群体都得到会议组织者的正式承认，以及在开幕式上发言的时间。而妇女就没有被正式承认为一个群体，而且在有140个国家的4000多人参

加的为期五天的会议上，没有多少讨论性别问题的论文和相关活动。这样的事情并不少见，反映出妇女问题在国家和国际两级的地位。

## A. 社会文化方面的障碍

6. 社会和文化因素限制了世界各地的林业部门开始和执行两性平等议程的动力和能力。缺少对性别问题的认识、文化传统、性别偏见和与此有关的体制障碍和规范，是将性别观点纳入森林部门的工作速度很慢的原因。

### 对性别问题的认识

7. 关于性别问题如何影响到环境问题，妇女和男子对其普遍认识不足。妇女环境与发展组织说，自联合国环境与发展会议以来，这一直是妨碍妇女推动环境保护的主要障碍。尽管有许多政策建议把性别问题与环境联系起来，但发展机构和各国政府部门往往忽视妇女在林业领域的作用，以及这一点对消除贫穷和环境可持续性的影响。

### 文化传统

8. 在许多文化和国家中，传统的两性角色将妇女局限于家庭领域或“女性的”工作，她们因此难以参加与森林问题有关的公共进程。已经认为妇女的多重角色和责任以及缺少家庭的支持，是没有更多妇女进入这一专业的原因。林业是一个男性占主导地位的行业，充满了男性化的象征和习俗，可能并不欢迎妇女加入。

### 性别偏见

9. 即便从理论上讲，妇女的参与在多边利益有关者论坛上已得到接受，性别偏见仍在决策过程中发挥重要作用。由于人们的态度而产生的障碍是根深蒂固的，其结果是妇女和她们的的问题被系统地排除在政策议程之外。几乎全世界所有国家的文化影响都把理想的妇女形象定位成依赖他人者，起辅助作用的照顾者和服务提供者，而不是粮食安全和环境管理的主要行为者，因而掩盖了她们对森林的贡献的程度。

### 体制规范和障碍

10. 森林作为一个专业提供了“妇女参与不足的极端事例”(E/CN.18/2003/2/Add.5, 第15(d)段)，这对负责森林发展的机构产生了影响。男子通常在决策论坛上占主导地位，他们不提出两性平等问题，也不执行两性平等的政策，结果是妇女的参与只是象征性的。对环境养护和社会平等问题，妇女与男子往往有不同的角度、重点和价值观，但妇女不能发挥决策作用使一个组织及其服务对象失去了利用这些能力而提高效率的机会。结果不仅是疏远了女林业工作者，而且疏远社区妇女成员，因为她们发现难以参与只有男性的森林专业。

11. 需要在林业机构内部进行体制变革，以实现平等这一目标。但是很少有几个项目或方案将执行机构本身的变革作为目标，以成功地实行两性平等和公平的倡议。

12. 组织变革的战略和机制需要解决的不仅是政策变革，而且需要评估占主导地位规范、价值及其成员的态度是否符合两性平等的原则。拒绝变革的阻力植根于组织文化之根深蒂固的观念、价值和规范，以及个人的态度，而这些在全世界都是惊人的相似。世界各地的林业部门都受到推崇专业精神、等级观念和男子气概的全球模式的影响。甚至在对两性平等和发展有所认识的地方，男性的权力和男性价值观也往往是理所当然地渗透到组织的各个方面。这些价值观决定了林业部门内部工作人员产生、保持和复制的组织文化。

13. 在工作场所，存在许多阻碍妇女林业人员发挥作用的文化障碍。印度、尼泊尔、巴基斯坦和不丹的妇女查明了以下问题是限制其作为专业人员作出贡献的因素：工作场所存在对妇女的偏见；没有平等接受培训的机会；没有决策权力；雇主对妇女的能力缺乏信心和低估妇女的能力。在老挝人民民主共和国也发现了这样的例子，据说农业和林业部的女工作人员从事低于其资格的工作，她们担任打字员或为男性同事提供办公室服务（Schenk-Sandbergen and Chosiulamany-Khamphoui, 1995年）。

14. 林业是一个专业领域，根据专业标准，凡进入该专业的人必须已经从专业学校获得林业学位，因此这一专业具有排外性质。在世界许多地区，林业培训都与军事训练很相似，因为要教育林业人员保护资源免遭人们的破坏。因此它本身就充满了男性气概；传统上理想林业人员的象征是一个身材魁梧的男性，会用枪和链锯，也会对付动物、疟疾和平民。相对来说很少有妇女进入这一领域，而进入这一领域的大多数妇女则很快学会抑止并掩饰其女性的一面，以试图赢得男性同事的尊重。

### 技术转让

15. 近年来在森林项目中采用社会科学方法的做法软化了这些男性化的倾向，但在林业领域占主导地位的“技术转让”模式确定了许多林业人员的专业看法，他们往往认为社区成员如果使用适当技术，就会出现消除贫穷和生活水平提高的结果。而解决自然资源管理各方面问题的最好办法往往是通过社会干预，例如引导森林的所有用户、包括妇女积极参与，而不是纯粹通过技术解决办法。

16. 在不强调森林管理的社会方面的情况下，往往会在与森林有关的方案中看到性别差距。这些差距往往最明显地表现为没有女工作人员，没有使妇女受益的活动，分配给与妇女有关的活动的预算很低，以及在林业部门和非政府组织内部和进行活动的社区内部出现决策不平衡的状况。

## B. 成就

17. 由于各国与妇女/性别和森林有关情况的资料正在搜集过程之中，还没有多少事例可以利用。此处讨论了在尼泊尔进行的一项深入的案例研究；可在获得其他国家的经验后加以补充。

### 尼泊尔将两性平等纳入主流

18. 尼泊尔的经验显示出一个成功的战略，在改变林业专业人员态度的同时，创造了贫穷的农村妇女获得尊重并满足与林业有关的需要的条件。尼泊尔的一个林业项目通过将性别观念纳入主流的进程，提供了实现森林更新、赋予妇女权力和消除贫穷的做法。该进程目的是在负责自然资源管理的机构内部实现组织上的变革，从而使赋予妇女权力从实地一级成为中央一级所关注的问题。这一做法的关键是根据妇女对项目取得成功至关重要这一假设，使一组有献身精神和能力的妇女及男子成为社区和机构内部促进变革的因素。

19. 尼泊尔的这一项目有助于大大改善农民目前拥有的牲畜的数量和质量，减少对国家森林提供饲料和燃料的压力，提高家庭的粮食安全，并增加了收入的来源并使其多样化，减少了农民欠当地放贷人的债务（Ohler 2000 年）。山地租赁林业和饲料发展项目取得成功的一个关键是来自林业司和粮农组织的两位男性项目领导人提供的领导。这些管理人员很有远见，雇用了三位妇女，组成一个小组，赋予她们自主权力，使她们能够制定出一个创新的战略。她们的目标是解决执行机构的组织文化问题，以便其男性同事更了解和更关心农村妇女的现实情况，并改变他们对妇女的态度。

20. 由于这个全部由妇女组成的性别问题小组的坚持，以及她们始终如一的支持和对农村妇女能力的坚定信念，对从全国各地征聘的地方小组女宣传员干部持续进行了性别问题和领导才能的培训。鼓励小组宣传员养成团结的意识，鼓励和依靠相互支持，性别问题小组本身在这方面就树立了榜样。因而随着小组宣传员具有了“我们具有使命，我们希望承担风险，丢掉饭碗也在所不辞”的意识，发展出她们对性别问题小组的高度信任。小组宣传员为与这样一组妇女合作感到骄傲，并通过与高水平的项目工作人员和政府官员合作而提高了自身的地位（Gurung and Lama 2003 年）。

21. 下文概述了这一项目的主要组成部分和最佳做法：

- 项目联合经理和高级官员对性别问题小组给予理论上的领导和支持
- 四个协作机构协同一致
- 性别问题特别基金
- 性别问题小组——其精神、经验和承诺

- 性别问题小组有进行创新的自主权
- 高质量、简单和相关的培训课程
- 长期、持续地支持小组宣传员的工作，并进行后续行动
- 设立两性平等问题协调员，这些协调员意识到从其参与中可获得积极成果
- 主管机构工作人员和小组宣传员的工作之间的相互依存性质
- 小组宣传员一贯的杰出表现
- 认为妇女是项目成功的关键，而不仅仅是一项附加因素

### C. 发展全球网络

22. 妇女参与自然资源管理网是一个由世界森林大会发起作为一项相关活动的全球网络。有 50 位对解决上述女专业人员和社区成员的问题感兴趣的妇女和男子参加了这一活动。该网络向女林业工作者提供了关于性别观念纳入主流、领导才能、组织发展和宣传、以及支助和协助方面的培训。成员们将收集、分析并交流现有的政策和做法，通过向成员提供的小笔赠款资助的实验倡议，试验和仿效良好做法，并进行和利用研究进行宣传，与在联合国、北方和发展中国家在政策方面有影响的机构建立联系。该网络期望通过这个世界范围的女专业人员网络，产生一个全球性的声音，以推动森林政策、方案和组织内部的两性平等。

## 三. 新出现的问题

23. 根据尼泊尔的经验，显然需要在林业机构内部建立两性平等的结构，并在林业部门本身建立两性平等的领导结构。鉴于对地方的两性平等问题存在文化上的限制因素，以及林业组织内部男性占优势的倾向，需要支持建立一个可持续的基础。

24. 类似尼泊尔这样的案例研究和通过不同的磋商和书信往来与妇女进行的讨论，提出了与妇女和森林有关的持续存在的三大差距：

- (a) 林业和自然资源管理部门内部有关两性平等的政策；
- (b) 女专业人员在执行赋予农村妇女权力的政策目标和这些部门内部的两性平等方面的作用（政策与社区之间的桥梁作用）；
- (c) 阻碍妇女担任领导职务和发挥这种作用的障碍。

## A. 与林业和可持续发展有关的两性平等政策

25. 一位对可持续发展问题世界首脑会议发表评论的作者(Duddy, 2001 年)指出, “十年前,《21 世纪议程》几乎每一页都有一段关于妇女在可持续发展中的作用论述。十年后,在 76 页的约翰内斯堡草案中,提到妇女和两性平等的地方却少了,这暗示了权力的转移。而凡提到妇女的作用的地方,大多数只说妇女是可持续发展的推动者和资源,而没有涉及改变性别和权力的关系对影响发展的重要性。”

26. 在巴厘举行的首脑会议筹备会议上,妇女主要群体在多重利益有关者对话会议上就施政和能力建设问题发表了一个有分量的声明,并呼吁在全球施政、施政和性别、透明度和责任制这三个关键领域紧急采取行动。她们的要求强调指出,消除贫穷、妇女的人权和性别正义具有不可分割的联系,但指出对两性平等所作的承诺不会自动体现在机构治理方面。她们呼吁采取各种安排,承认和奖励妇女作为环境保护管理和养护的关键角色的贡献。

27. 千年发展目标及其达成的高度国际共识,提供了以协调的方式把森林问题、性别和贫困问题联系在一起的机会。有一个例子是通过改善农村妇女参与森林管理的机会而减少贫穷。但以这种方式利用千年发展目标,需要理解妇女的作用和需要,以便有效地战胜贫穷。

28. 要求各国政府就其在实现千年发展目标方面取得的进展提出报告,但在许多报告中,性别问题被边缘化,只限于与两性平等和保健有关的目标。妇女环境与发展组织监测了在实现千年发展目标方面取得的进展,并在其报告(2003 年)中说,“2003 年所有国家提交的报告都没有提到与目标 7(环境的可持续能力)有关的性别问题。没有几个国家的政府采取行动实现目标 9,即纳入可持续发展的各项原则并扭转环境资源的损失。”

29. 在约翰内斯堡举行的会议导致了对民间组织新确认的需要和重视,这些组织可在联合国系统内部倡导变革和发表意见。可持续农业和农村发展倡议是通过各利益有关者参与的进程发展起来的,它查明了共同的利益,并在粮农组织、各国政府和构成民间社会的各团体之间建立了工作关系。妇女作为九个主要群体之一的弱势群体、农村发展的变革力量,目前已列入国际组织和捐助者的议程。

## B. 在执行赋予妇女权力和两性平等以实现可持续发展的政策目标方面女专业人员的作用

30. 来自国际组织、各国政府、大学和非政府组织的女林业专业人员表示她们需要技能和支助,以便能够更有效地协助农村妇女,同时影响她们自己的组织的改革,建立与这一目标相一致的组织环境。

31. 在与农妇建立联系以赋予所有妇女权力方面，这些妇女可仿效的榜样即使有，也是很少的。对于许多国家的参与林业可持续发展项目的女专业人员而言，这些限制因素普遍存在，它们限制了社区一级项目的对性别问题的敏感度。这些性别差距最明显地体现在与方案有关的女工作人员人数少，缺少与农村妇女有关的活动，预算低，以及部门内部和进行活动的社区做出在性别方面不平衡的决策。就个人而言，这些因素加上不了解情况和没有机会，以及林业部门内部女专业人员的边缘地位造成的隔绝状况，是妇女产生挫折感以及无法为农村妇女提供服务的原因。

32. 社区、执行组织和教育机构内部因妇女的领导而产生的积极影响并没有记录下来或得到广泛传播，因此妇女推动变革并没有重要的榜样可循。此外，还需要进行研究，以了解阻碍这些领导才能的组织因素，并理解如何在男性占主导地位的机构内发展有利于妇女的环境。

### C. 阻碍妇女实现其成为推动变革力量的潜力的组织障碍

33. 尽管各供资组织、许多政府组织和非政府组织的政策都在理论上支持两性平等，但许多进步的政策并没有能够得以实现。国际发展组织在总部有进步的两性平等政策，但这些政策在国家办事处却没有得到始终贯彻，而只是临时和权宜性地对待这些政策（Mumtaz，1993 年）。主要原因在于缺少对性别问题敏感的组织结构和文化来支持这些目标。面向社区的社会林业方案在获得和控制林业资源方面为考虑性别问题提供了更合理的空间，但是甚至在这些方案中，两性平等问题往往受到忽视，妇女的参与只是象征性的。

## 四. 缩小差距：提议各国政府和各主要群体采取的行动

### A. 政策一级\*

34. 与两性平等和妇女获得林业资源有关的问题应作为千年发展目标国家执行计划的组成部分。在其他国际协定和公约、包括《北京行动纲要》和 2002 年《约翰内斯堡执行计划》中规定的、并根据《消除对妇女一切形式歧视公约》等具有法律约束力的人权机制规定的目标方面取得的进展，也可列入国家报告的范围。

35. 为了执行千年发展目标，联合国已设立了工作队，提供关于每一目标的专门知识和背景文件。这些工作队的工作应包括分析赋予妇女权力和两性平等对消除贫穷和环境可持续性如何重要。必须扩大衡量进展的指标和具体目标。各国政府应与妇女组织协商，制订注重性别问题、符合各国具体国情的指标和具体目标。

36. 实现千年发展目标的国家战略需要捐助国投入大量资源。世界银行和货币基金组织与 70 个最穷的国家合作制订了减贫战略文件，作为制定项目和方案优先

\* 本节根据的是妇女环境与发展组织 2003 年的报告。

次序的方式之一，但是其中许多项目和方案不注重性别问题。应监测和报告在实现这些目标方面取得的进展，并应监测两性平等和妇女获得资源问题纳入计划的程度。

可通过下列五个行动步骤实现这个目的：

(a) 收集和分析按性别分列的数据可帮助各国政府理解妇女和男子如何被排除在某些自然资源的使用之外，并可以更好地制订目标战略，改进妇女获得资源的情况；

(b) 进行性别问题分析，理解男子和妇女的不同需要和角色，这是有效制定政策和提供服务所必需的。这暴露了导致社会、经济和政治不平等的差异，并揭示出关键的联系，例如妇女参与消除贫穷决策的重要性；

(c) 采用将性别问题纳入主流的战略，将妇女和男子不同的需要纳入决策。必须使妇女有能力对施政和决策施加影响；

(d) 确保性别均衡的决策，以将妇女的观点和关注的问题纳入决策的制定、实行和评估以及结果的评估。

## B. 对行动的支助

37. 这些行动可得到妇女组织和两性平等问题顾问的支持，他们可以下列行动协助各国政府：

(a) 两性平等问题审查进程：国家报告在定稿之前，应经过两性平等问题审查进程。妇女组织因此能够积极参与监测进程，并指出确认妇女和贫困社区需要的指标；

(b) 一套国家两性平等指标：政府应与妇女组织和两性平等问题顾问协商，编撰与两性平等问题和赋予妇女权力有关的国家指标清单，以及衡量妇女获得和控制林业资源程度的具体指标，从而能够确定对各国实现千年发展指标最为关键的因素；

(c) 性别预算倡议：各国政府应分析具体的政策和预算分配对妇女和男子的不同影响，以改进公用事业的责任制和指标设定。已发现这一点对将性别问题纳入通常与妇女无关的部门方面特别有用，例如林业和自然资源管理部门。

## C. 体制一级的变革

38. 林业机构本身必须改变，变得对性别问题更加敏感，以便支持有利于两性平等和妇女获得森林资源的各项倡议。支持赋予妇女权力的政策和方案捐助机构，需要采取如下的供资方法，即提供短期特别方案资金，推动迄今为止忽视性别问题的政府机构开始采取行动，将性别观点纳入议程的办法制度化。然而，需要解决能否持久的问题，因为许多发展中国家的政府认为启动两性平等倡议是捐助者

的事情。这些机构必须找到某种途径，发展对这些倡议的主人翁感，或许可以一些因妇女的积极参与而显示出积极影响的项目。

39. 在林业部门内部参与组织变革以实现两性平等的网络，可在组织上对林业部门及研究和培训机构进行分析，理解限制两性平等的结构和文化因素。一旦确定，就可以制订出一种变革方法，并通过这些网络和女专业人员对其加以支持。

40. 致力于将政策变为行动的有关个人，是实现改进这种机构及其方案内部两性平等状况的目标的最佳途径。女专业人员了解在林业部门工作的多数妇女所面对的障碍，可以成为导师，培养能力和领导才能，分享成功的做法，形成具有足够大规模和实力的机构，以便在国际、区域、国家和地方各级成立促进两性平等和环境可持续性的组织。

41. 对在林业组织内部使两性平等制度化的进程来说，关键是培养这些妇女有能力成为促进者（无论其是否担任两性平等问题协调员而具有正式权力）。可通过以下各项提供支持：

- 通过导师提供动力和鼓励
- 进行领导才能培训
- 培养将性别观点纳入主流的技能
- 建立信任
- 有机会学习他人的经验和最佳做法
- 有机会获得手段和其他资源
- 提供用于研究或帮助农村妇女的赠款

#### 参考书目

- Duddy, J., 2002. "DAWN's Supplement for the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg".
- Gurung, J. and K. Lama, 2003. "Incorporating Gender into a Male Domain: A Strategy for Foresters?" *World Forestry Congress Proceedings, People and Forests in Harmony*.
- Ohler, F. M. J. 2000. "The Impact of Leasehold Forestry on Livelihoods and Environment." Kathmandu: FAO.
- Schenk-Sandbergen, Loes and Outhaki Choulamany-Khamphoui, 1995. *Women in Rice Fields and Offices: Irrigation in Laos*. Heiloo, the Netherlands: Empowerment.
- Women's Environment and Development Organization (WEDO), 2003. *Common Ground: Women's Access to Natural Resources and the UN Millennium Development Goals*. New York: WEDO.