



经济及社会理事会

Distr.: General
3 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4(a)(三)

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的
行动建议和联合国森林问题论坛行动计划的
执行情况：执行进展情况

森林涉及的社会和文化问题

秘书长的报告

摘要

本报告评估政府间森林问题小组（森林小组）/政府间森林问题论坛（森林论坛）关于森林涉及的社会和文化问题的行动建议的执行情况。报告表明，大多数成员国的国家森林政策都有明显改变，林业工作更加着眼于人。存在的根本问题是森林小组/森林论坛关于社会和文化问题的建议范围有限。应该从更广泛的角度考虑把森林涉及的社会和文化问题，以防止森林问题在全球议程中越来越处于边缘地位。不愿把资源控制权移交给当地社区，对移交机制的了解不够，以及缺乏财务和人力资源，是采取扶贫森林行动的一些最大障碍。

* E/CN.18/2004/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 背景	7-14	4
三. 实施森林小组/森林论坛的行动建议	15-69	5
四. 结论	70-73	16
五. 讨论要点	74	17

一. 引言

1. 联合国森林问题论坛第四届会议将审查政府间森林问题小组(森林小组)和政府间森林问题论坛(森林论坛)关于森林涉及的社会和文化问题的行动建议的执行情况。报告的草稿是由国际林业研究中心同森林问题合作伙伴关系协商后为联合国森林问题论坛撰写的,以协助这些讨论。报告评估了实施森林小组/森林论坛有关行动建议的情况,论及实施手段(筹资、转让无害环境的技术和能力建设),并谈到联合国森林问题论坛有关森林涉及的社会和文化问题的“共同项目”。¹

2. 虽然森林部门有很大的潜力,但它对有关社会和经济发展的全球讨论贡献不大。森林是全世界四分之一的穷人的全部或部分生活来源,任何增加森林收入的行动都可能为生活在富林区或富林区附近的农村贫穷人口带来福利。因此,增加和确立获取资源的机会,规定稳定的、可以转让的所有权,将有助于穷人寻求多种谋生手段,在许多情况下将能鼓励资源的可持续使用。因此,减少贫穷和确保环境可持续性的千年发展目标以森林的可持续管理为中心,因为这是实现总体环境稳定和可持续经济增长的一个组成部分。

3. 2002年8月26日至9月4日在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议“讨论并强调了可持续森林管理在整体可持续发展中的作用,具体而言,就是在消除贫穷、提高粮食安全、获取安全饮用水和价格可承受的能源中的作用。在建议行动中,强调了机制建设和在政府和私营部门、土著和当地社区及非政府组织等利益方之间建立合作伙伴关系,对推动可持续森林管理所具有的作用。首脑会议把可持续森林管理定为国际政治议程中的一个优先项目,呼吁加强政治承诺,以便在充分考虑森林部门和其他部门的联系的情况下,采取统筹办法,实现可持续森林管理。”²

4. 2003年9月21日至28日在加拿大魁北克城召开的第十二届世界森林大会强调了“森林造福人类”这一重要主题。大会指出,现在人们对森林在消除贫困中的作用缺乏了解。大会提出了解决贫穷问题和维持生计的建议,把人放在森林管理的中心位置,使人们能够以可持续的方式管理森林。大会还对以下问题提出了其他有关建议:教育和青年的作用;林业工人的工作条件、安全、权利和薪酬;树木在森林外的作用和树木对城市社区的重要性;从事林业工作的妇女;经济和社会不平等现象、富人消费过度而穷人但求满足基本需求。

5. 因此,当前的挑战是把森林小组/森林论坛的建议同更为广泛的发展议程牢固地联系在一起。需要表明部门间的相互联系,从各国元首在2000年千年首脑会议上通过的《千年宣言》的角度看问题。

6. 在编写本报告时,参考了提交给联合国森林问题论坛第四届会议的国家报告、国家和组织采取的各种行动的结果以及一般文献资料。森林问题合作伙伴关系成员的意见对扩大报告的重点阐述也很重要。

二. 背景

7. 直到最近，世界许多地方的林业工作大多采用自上而下的政府方案和项目的方式进行，以引进新技术为主。这常常涉及建立各村的小林地、种植生长速度快的品种、划分通常把当地民众排斥在外的森林保护地，在发展中国家尤其如此。本地品种、地方的农林业系统和传统的资源管理做法以及集体管理森林的体制常常被忽视。一般来说，有关森林管理的决定常常是政府办公室高高在上作出的，根本没有考虑到改变森林管理方法会影响到那些民众。

8. 报告指出，尽管最近在森林政策工作中更多注意到贫穷、像样的工作、妇女、青年和土著人民的作用等问题，但只有少数国家的森林方案动用大量资源来处理这些问题。因此，没有很好地确定或记载森林对穷人、林业工人、妇女、青年和土著人民的福祉作出的贡献。

9. 但是，最近几十年来，一些社会问题，特别是社区要在资源管理方面发挥更积极的作用问题，已引起人们的注意。社会林业的出现，是对由国家当局单方面掌握管理决策权的传统管理制度的一个挑战。随着森林资源压力的增大和政府森林机构面临财政限制，许多发展中国家的政府显然不能再独自管理和保护公共林地。靠森林维生的社区往往最有后勤能力制定和实施维持森林生态所需的更为严格的控制使用措施。与此同时，全世界的民主化和权力下放趋势使社区提出的在森林管理方面发挥中心作用的要求更为突出。随着世界上大部分地区教育程度的提高和获取信息机会的增加，人们要求对他们所依赖的自然资源拥有更多的责任和权利。传统管理做法把当地社区排斥在森林方案之外，而目前的做法则注重让靠森林为生的社区积极参与，并在森林管理各个方面的决策中考虑当地民众的社会和文化关注。

10. 世界各国政府正开始认识到靠森林为生的人民的合法权利、对祖传领地的权利和社区参与在帮助维持自然的森林生态系统和增加森林覆盖方面创造就业的机会。采取这些下放权力行动的动机各有不同，但大多数政府希望这一进程将有助于减少官僚主义，使决策更为民主化，更为公平地分配开发资源产生的惠益，提高资源的使用和开发效率。

11. 尽管全世界明显地转向采用支持社区参与和下放森林管理权力的政策和方案，但是，应该如何开始这种过渡常常是一大挑战。对过渡至关重要的是要建立因地制宜的体制安排、政策和方案，以便于将更多的权力下放给靠森林为生的社区，同时支持社区、政府和私营部门之间的新的伙伴关系。在实际操作中，社区参与应该超越“应邀”参与，后者常常意味着应邀遵守在辩论过程中预先确定的目标，而忽略最贫穷的森林使用者的经验、看法以及政治和物质利益。

12. 通过政策上的进一步参与，而且通过科学上的进一步参与，较为贫穷的森林使用者可以真正对各种森林的管理、养护和可持续发展议程产生影响。为此可以

采用参与式的研究战略和审议程序，让较为贫穷的森林使用者帮助确定议程和问题，允许地方一级的看法上达，协助确定政策辩论的范围。这些程序要培养政治和法律文化素质，让人提出批评，培养人们的信心和技能，让人们有自己的看法、知识和利益，以指导政策辩论。

13. 森林小组/森林论坛关于森林涉及的社会和文化问题的主行动建议分三类行动（见下表）：公平和平等地分享利用森林遗传资源产生的惠益，妇女在可持续森林管理方面的作用，加强土著社区和当地社区在可持续森林管理方面的作用。

14. 在联合国森林问题论坛前几届会议上已经谈及的未列入本报告的其他有关森林涉及的社会和文化问题的行动建议包括：联合国森林问题论坛第二届会议讨论的控制毁林和森林退化问题、³ 养护和保护特种森林和脆弱生态系统问题、⁴ 已退化的森林区的再生和恢复问题和促进天然林和人造林的问题；⁵ 以及论坛第三届会议讨论的森林所涉经济问题。⁶ 应当指出，报告谈到的森林涉及的经济问题（森林所涉的公益物、有责任心的私营部门、明确界定的财产权等问题），也同样在本报告中得到阐述。将在提交给论坛第四届会议的秘书长的其他报告中论及的有关森林涉及的社会和文化问题的行动建议包括：有关森林传统知识的行动建议，⁷ 以及有关监测评估和提交报告的建议。⁸

三. 实施森林小组/森林论坛的行动建议

15. 第三.A 节讨论了关于实施森林小组/森林论坛行动建议的情况和汲取的经验教训。第三.B 节讨论了新出现的问题——这些问题具有国际重要性，与联合国森林问题论坛的工作有关，而且森林小组/森林论坛的行动建议尚未论及。第三.C3.3 节讨论了实施手段。第三.D 节讨论了联合国森林问题论坛多年工作方案提出的三个相关共同项目（见表）。

A 实施进展和新出现的问题

1. 公平和平等地分享利用森林遗传资源产生的惠益

16. 许多国家的经济正在发展之中，科学基础设施有限，因此还不能充分参加并得益于科学技术的迅速进展，以新的不同方法利用遗传资源。与此同时，发达国家的许多公司和研究机构正在它们研究和利用遗传资源中寻找新种类，有不少到国外寻找新线索。热带森林中丰富的森林遗传资源对开发新产品依然十分重要，许多公司继续试图获得这些材料。由于多数国家缺乏适当的政策和法律文书以确保事先知情同意和公平分享利益，因此，目前的采集活动和对现有外地采集物的处置使人们担心会有盗窃生物的行为。

表

政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛关于森林涉及的社会和文化问题的行动建议

森林小组/森林论坛行动建议的特点	行动建议
要求采取行动类别 公平和平等地分享利用森林遗传资源产生的惠益 - 促进公平和平等地分享利用森林遗传资源产生的惠益 妇女在可持续森林管理方面的作用 - 让妇女参与各国的森林方案，加强她们在可持续森林管理中的作用 加强土著社区和当地社区在可持续森林管理方面的作用 - 制定和实施可持续森林管理的方案 - 通过资助可持续森林管理项目、开展能力建设、传播信息和参与其中，支持土著森林和当地社区	森林论坛 56(j) 注：亦与秘书长关于传统森林知识和森林科学知识的报告中谈到的行动建议有关 森林论坛 56(m)、森林论坛 56(n)、森林论坛 66(另见以下各组) 森林小组 17(a)、森林小组 17(f)、森林小组 29(c)、森林小组 77(f)、森林小组 131(b)、森林论坛 56(f)、森林论坛 66、森林论坛 115(d)、森林论坛 121(b)
共同项目 监测、评估和报告社会数据 促进公众的参与 国家森林方案中论及的社会问题 - 国家森林方案以及有关社会因素	森林论坛 121(b) (另见以上各组)、森林论坛 129(a) 森林小组 89(h) 森林论坛 122(b)、 森林论坛 122(d)、 森林论坛 129(d)、 森林论坛 140(a)、森林论坛 144

(a) 实施有关行动建议的进展和趋势

17. 许多成员国报告说，它们签署了指导获得森林遗传资源和分享它们的惠益的各项国际公约。这些国家中有大多数按照符合各项国际公约的政策、行为守则和法律文书获得森林遗传资源并从中获益。其他国家和非洲的大多数国家，还有待于在政策和法律上解决获得森林遗传资源和公平分享惠益的问题。少数国家（例如圭亚那和新西兰）已制定政策，明确承认必须让土著社区直接受益于他们所在地区的森林遗传资源的商业化。在一些情况下，这些政策规定要协助土著社区谈判和记录公平分享惠益利益安排的条件。大多数国家还表示，它们现在承认土著社区的传统知识是应该得到专利法保护的知识产权，以便确保这些社区享受使用这种知识产生的惠益。然而，在大多数情况下，还没有很好地制定落实这些想法的政策和法律文书。秘书长关于传统森林知识的报告(E/CN.18/2004/7)提供了关于这一问题的进一步的材料，特别是在利用传统知识促进可持续森林管理、确立传统森林知识的知识产权和促进公平分享惠益等方面。

18. 各国已经采用了富有创造性的因地制宜的最佳做法来分享惠益，包括短期、中期和长期的金融惠益和非金融惠益。它们还注意到非政府组织和私营部门越来越愿意听取来源国提出的更为公平地分享遗传资源惠益的要求。中介机构已经成功地促使来源国和商业使用者从具体情况出发，根据最佳做法的基本标准，达成分享惠益协定。

(b) 经验教训

19. 虽然制订了促进公平分享森林遗传资源的政策和行为守则，但是大多数国家发现实施这些政策是一个很大的挑战，因为这要求细致地管理收集工作的数据，使外地收集者在采集物本时遵守有关的采集规定。在大多数情况下，各国发觉很难追踪或控制所采集的物品在其后的使用或加工情况。

20. 私营部门通过各种途径从来源国获得森林遗传资源，这些资源往往经过多次转手后才成为最终产品，上市供应给消费者。有时成为商品的产品在物体性质上与采集的原始遗传资源毫不相关，而可能是根据最初从自然中发现的化学结构而制作的。外地采集的材料可以放上几百年，到最终使用这一材料时，可能再也找不到在何处采集以及什么条件下采集的纪录。所有这些因素都使监测交换遗传资源及其衍生物以及强制执行获取资源和分享惠益协定的工作变得极为困难。因此，在国家一级采取灵活和十分明达的做法来作出获取资源和分享惠益的安排是最有效的。

21. 制定文书以确保来源国和加工者公平分享遗传资源是一项艰巨的任务。更为棘手的问题是建立分享惠益机制，以公正和公平的方式让那些拥有持久维持这种遗传的切身利益的地方社区和土著社区得到酬报。如果要使土著社区从森林遗传

资源中获益，就必须开发更有创造性的、间接的方式奖励来源社区。对森林产品和便利采用转手支付的方式或许是一个这样做的可行方案。

2. 妇女在可持续森林管理方面的作用

22. 目前，在全世界许多国家中，农村妇女仍然承担着主要家务，也是森林的主要使用者。她们每天都要走到很远的地方去割草打柴。妇女在孩子们的帮助下，主要负责采摘可食用水果、坚果、植物、叶子以及捕捉各种小动物。她们用树皮、植物根茎以及草本植物制药，用林木纤维编制箩筐和席子。妇女在有林木的集水区的管理中也发挥核心作用。有林木的集水区可防止水土流失，使人和牲畜不断获得清洁用水。妇女从事非木材森林产品加工的人数比其他社会群体要多得多，她们将这些产品制成各种器物，以供家用和换钱。

23. 从事与森林有关的活动通常要花费农村妇女的大量时间及劳力。在世界许多地方，由于缺少发言权，土地保有制度对其不利，习俗方面的限制，教育程度较低以及难以获得贷款等原因，妇女所掌握的丰富森林资源知识要么被忽略，要么被丢失。尽管妇女常常是一家之主，但她们却往往不能参与决策，为各发展方案所忽略。

(a) 实施有关行动建议的进展和趋势

24. 许多发展中国家的林业部门同国际研究及发展机构协作，制定实施了顾及性别问题的社区林业方案，这些方案的妇女参与程度很高，也为项目管理者 and 执行者提供了许多经验教训。据说这些方案大多数都有妇女开展的各种活动，这些活动不仅有利于当地森林的发展及保护，而且也确立了妇女及妇女群体是独立决策者的地位。在那些信念坚定的妇女群体全心全意的努力下，此类活动为植树造林及森林管理工作做出了显著贡献。

25. 从许多方面看，毁林问题对农村妇女的影响往往最严重，而问题的解决也离不开她们。洪都拉斯、中国、佛得角、印度、印度尼西亚、牙买加、苏丹和泰国都曾传出妇女带头抵制滥砍滥伐的动人故事。切身经历告诉这些地方的妇女，滥砍滥伐会导致洪灾及泥石流。她们还植树造林以固定土壤和山坡，生产更多的森林产品，以及建立绿化带和防护带。这些是无数个妇女将可持续森林管理的理论变为实际行动并同时改善其家庭生活的例子中的几个例子。

26. 大多数会员国报告说，由于人们进一步认识到妇女对森林的贡献，地方林务员、促进社区发展者以及发展援助方案已经越来越多地将妇女、妇女的需求及知识纳入林业项目的规划和实施工作。他们正在支持各类妇女群体，为妇女提供贷款及创收机会，并探讨当地存在的性别问题。禁忌、习俗以及限制妇女发挥潜力参与决策并以可持续方式利用森林的其他因素。

27. 会员国报告了许多妇女在不同林业领域取得成功的例子。由于许多发展中国家专门制定政策，增加林业学科及有关研究与推广普及领域的女性学生人数，因此相关学科的毕业生女性比例也从1990年代早期的5%上升到2002年的近50%。在菲律宾，菲律宾大学 Los Banos 林业学院的女性毕业生比例高达54%。女林务员的人数也已经非常可观，基本打破了“林业是男人天下”的神话。现在，美国林业署大约有30%的林业专业人员和20%的主管是女性，而1976年才仅有1%。

28. 在许多国家，妇女已经开始在私营部门担任重要职位。她们担任发达国家的跨国木材和纸业公司、贸易协会、木材出口公司以及联营公司的高级主管，并是拉丁美洲、亚洲及非洲的生产商和出口商。一些妇女担任国际林业研究及发展组织和委员会的主席和董事，而这些组织和委员会针对各种林业问题作出重大决定。

(b) 经验教训

29. 大多数活动都表明，同妇女，同一般人进行交往，比想象的要复杂得多，要花费更长的时间。同妇女打交道有时要比同男子打交道更需要持之以恒。这是因为妇女识数水平普遍较低，她们的负担较重，各种不同的工作花费她们的时间，面临诸如土地保有权等法律问题，没有同外界或男性打交道的经验或文化习俗使她们不便于同他们打交道。因此，在开始确定有关项目战略、工作计划、以及人力及财力资源时，就要考虑到这些因素。

30. 妇女在林业部门的贡献因情况而异。在基层，妇女大量参与，而在专业和技术层面，参与的妇女人数要少得多。人们常常狭隘地把妇女参与林业看成是提供劳动力，这造成一种妇女遭受剥削和工作负担增加的消极印象。应以扩大妇女的参与为目标，确保妇女在林业专业就业和接受培训的机会不被剥夺。只有这种方法才能确保妇女不再边缘化，而能享有各种福利及决策发言权。

31. 尽管从总体上来看，妇女已经取得进展，但仍需努力，才能够让足够数量的妇女进入决策和管理层，从而确保妇女积极全面地参与各类森林的管理、养护及可持续发展。

32. 健康、人口及妇女参与公共生活这三个问题之间有联系，这种联系或许有助于减少人口对森林压力（对森林和妇女来说，这都是有利的）。健康问题或许是推动妇女参与林业的一个可行途径。

3. 土著和当地社区在可持续森林管理中发挥的更大作用

33. 在过去的十年中，社区参与森林管理的程度不同，有些社区参加了管理，而有些社区则承认土著群体对资源的所有权，让当地人民对资源管理及由此产生的惠益作出决定。在很多情况下，虽然在使用权或所有权方面取得了进展，但不合

理的森林管理义务、繁琐的规章制度及市场准入受限制等因素仍然制约可持续森林管理的效益。

34. 在历来承认永久产权或使用权的地方，通常认为私人森林的业主发挥主要作用，协助制定并支持可持续森林管理原则。另外，北方和南方的土著社区在日益加强自身的组织并采取具体步骤及政治行动来争取保护区森林、高原汇水区森林、商业林以及特许伐木区的产权或进一步控制它们产生的惠益。

(a) 实施行动建议的进展和趋势

35. 各国的森林方案及政策强调，公众必须积极参与，特别是以林为生的社区必须参与，因为这些社区直接受到关于森林问题的决定的影响。这通常包括所有利益有关者、特别是国家作出承诺，承诺建立一个有利的环境，充分顾及生活在森林之中及森林周围的人民及当地社区的喜好、看法及利益。

36. 大多数会员国报告说，它们已经制定实施各种政策和管理手段，确保土著和当地社区参与其赖以生存的森林资源的管理并从中受益。虽然有关政策和森林方案基本上都明确鼓励参与，但大多数国家在具体实施方面仍面临重大挑战。土著居民参与森林资源管理取得进展的实例表明，当地人民往往非常热情地响应这些活动，但是之后往往会感到失望，因为官僚机构无法出让重大权力，获得的金融惠益低于预期，而当地有权有势的人攫取了新增的权力或好处。造成这种现象的通常原因是，对于让权政策认识不足，低估了政府管理机构及社区组织的能力建设需求。

37. 在大多数会员国当中，政府林业部门及非政府组织正在积极动员当地社区参与森林管理方案的规划及实施。保护林林区原先由政府林业部门管理，周围社区往往被排除在外，而现在此类林区也越来越多地由当地资源使用者来共同管理。有了这些共同管理的做法，周围社区就能够得益于按照共同商定的管理计划管理的保护林林区的主要资源。林业部门也通过周围社区更好的合作和加强自身约束而从中受益，因为事实证明，从后勤和财务方面来看，原先那种将当地社区排除在外的做法是难以维系的。

38. 在过去的十年中，至少有 60 个发展中国家允许地方和基层政府在管理自然资源的某些方面享有更大的权限。有些国家实施退还政策，使土著社区获得森林的所有权，从而成为森林管理的主要决策者。通常来说，与把控制权交给当地政府或区级机构相比，把所有权或足够的权力被直接交给资源使用者，往往更能有效地满足当地人民需求。在大多数情况下，当地人民常常组织起来并得到非政府组织及其他有影响力的伙伴的支持，加拿大、巴拿马、菲律宾和南非等国家正处于探索和实施有关政策和法律机制的不同阶段，以便同土著人民和部族人达成协议，建立拥有不同程度自治的土著森林区。据估计，地方社区和土著人民目前拥有发展中国家森林总面积的 14%。

(b) 经验和教训

39. 在许多国家，建立在社区基础上的参与性林业管理已被证明是以可持续方式管理资源的有成效办法，得到社会的接受。社区及小型私人森林业主也越来越多地关心森林退化问题，并组织起来采取措施打击非法开采森林的活动，同时要求对这些资源拥有更大的控制权。

40. 历来承认永久产权或使用权或采取透明方式转让这些权力的地方，社区及私人森林业主除了直接获得森林本身的效益外，无疑也得益于这一权力的享有。据观察，完善管理森林或许会带动善政。

41. 在努力开展社区工作时，没有充分考虑大多数社区都有的内部差异，其中包括种族、权力、财富、以及性别等问题。同多种族社区进行合作的最大的挑战之一是如何集体作出不懈努力，以商定共同的远景目标。在实际工作中，很难确定应当参与管理森林资源并从中获益的“社区”。地方行政边界线很少同当地人民认同的资源使用区边界线吻合，而后者通常模糊不清，毫无定规，取决于各种生物物理及社会因素。强行划定严格的边界线往往会对当地人民的谋生手段及应对措施产生不利影响，通常危害那些最弱势的家庭。

42. 经济转型国家的各类森林已经或正在被重新分配给以前的业主。小型私人森林业主现在拥有本国森林的一大部分，但这些私人森林或家庭森林为数众多，分散在各地。森林机构及森林业主还没有适应这种新的局势，因而导致了森林管理系统的崩溃。森林产权的转让不能一蹴而就。需要采取适当措施来建立以可持续方式管理森林的能力，建立适当的机构框架并培养当家作主的意识及习惯。

43. 从地方资源使用者的角度来看，缺少有保障的土地保有权或者足够的有关森林资源使用与管理的决策权，令人生怨。资源控制权往往由中央政府转让给地方政府，很少会转让给资源使用者本人。在把森林资源的重大决策权交给地方的情况下，由于没有适当的地方机构，当地有权有势者独吞了集体行动带来的好处。

44. 把管理森林资源的地方传统体制安排改变成更加透明和更加负责的体制，其难度往往超过预期，尽管借鉴这些体制安排在许多国家仍然是最好的办法。还需要进一步努力，才能确保地方体制安排能够拥有各种制约，阻止当地有权有势者攫取所有控制权和好处。权力下放工作大都未能将权利真正交给各个社区，有时实际上还削弱了地方社区历来拥有的资源管理权。

45. 阻止地方人民积极参与的其他不利因素包括林业投资大都是长期性的，令人不愿参与有关生产与管理；有关水和土地等资源的争端阻碍人们集体采取行动；有些土著社区仍过着游牧生活。

B. 新出现的问题

46. 从整体上看，森林小组/森林论坛关于森林所涉社会和文化问题的行动建议的范围比较有限，尤其是在文化方面。没有论及将森林的文化、精神和道德价值纳入可持续森林管理、林业劳工福利、共同责任和减贫以及森林与冲突管理等问题。但是，有大量论述这些问题的文献，有助于确立这一领域的工作方向。林业部门就业机会大幅度减少的趋势预计会在一些国家持续下去。⁹ 应适当考虑其中所涉及的社会问题，尤其是对农村生计的影响。

47. 在人类历史上，森林与文化密切相关。¹⁰ 一方面，文化信仰和管理制度决定了森林景观，另一方面，从物质和精神角度来看，文化是建立在人类与森林的相互作用的基础上的。例如，神圣的果园和树木是感召力很强的象征，如美索不达米亚和印度的生命树（这成为世界上许多宗教的特征）、亚马逊的世界树以及英格兰和苏格兰的橡树等等。在这份珍贵的参考资料还包括其他许多森林的神灵和文化价值的例子，其中有建立在文化基础上的森林管理体系。其中重点提及为当地人民带来大量经济惠益的有关物种的传统知识和对物种的使用。还注意到从文化角度看待和欣赏森林及其组成部分并据此管理和保护森林的问题。

48. 现有的文献对林业道德准则的理念依据和基本原则进行了全面分析，¹¹ 简述了一些与自然资源有关的道德准则，其中包括《美国林业工作者学会成员道德守则》。还谈到全球林业中的族裔问题，提到采集、木材的利用和贸易等问题以及土地的保有权和管理等关键问题。在加强地方社区参与可持续森林管理的过程中，这些问题都需要得到解决。¹²

49. 在这一方面，尤其需要分析林业权力下放和冲突管理方面的经验并就有效开展决策和实施工作提出建议。¹³

1. 将可持续森林管理所涉社会和文化问题与千年发展目标联系起来

50. 目前，森林小组/森林论坛的行动建议相当狭窄，与全球关于发展议程的辩论的联系程度不高。应该抓住每个机会，将具体的林业行动与全球发展问题联系起来，扩大有关森林和林业的宣传。这样，当地人民的社会和文化需求也可能得到更好地满足，因为各项成果将坚定地以千年发展目标和《约翰内斯堡执行计划》为中心。

51. 尚未充分表明和记载发挥森林的作用与减少贫穷之间的联系，这表明用于可持续森林管理的国家资源和官方发展援助数额不足。由于分拨的资源不足，因此向可持续森林管理过渡以及通过这种管理向依赖森林的社区提供潜在惠益的情况，并不理想。不可持续的林业做法对依赖森林的社区的社会凝聚力以及环境都产生了消极影响。

52. 减贫战略文件可以提高人们的认识，有效地协助林业部门的减贫工作。这些文件可论及阻碍把更多的官方发展援助用于可持续森林管理的各种现有障碍。

2. 可持续森林管理的社会影响评估

53. 社会影响评估只是一个项目工具，但它使人们深刻认识到国际森林安排涉及到的各类广泛问题，如果我们要解决全部社会和文化问题的话。需要解决的一些问题包括：

- 生活方式：人们如何生活、工作和相互交往；
- 文化：共同的信仰、习俗和价值观；
- 社区：社区的凝聚力、稳定、特点、各种服务和设施；
- 政治制度：人们能够在何种程度上参与影响他们生活的决策，民主化程度；
- 环境：人们使用的空气和水的质量，他们食用的食品的供应情况和质量，危险或风险的程度，是否有足够的公共卫生条件，他们的人身安全，以及他们享有及控制各种资源的情况；
- 健康和幸福：世界卫生组织的定义是：在身体、精神和社会方面都很幸福的状态，而不仅仅是没病或体弱；
- 个人权利和财产权：特别是人们是否经济状况不佳，或处于不利地位，其中可包括他们的公民自由受到侵犯；
- 担忧和期望：人们的安全感，他们对自己社区的未来的担忧，他们对自己和子女的未来的期望。

54. 资源使用方式通常取决于所有这些社会因素。就资源管理而言，需要遵照基础原则¹⁴ 建立各种制度，在地方社区、区域当局和国家之间建立相互可以接受的权力制约，以便既保护地方利益，也保护邻近社区和其他利益有关者的更广泛的利益。

3. 权力下放和把权力移交给地方各级

55. 在将有关的资源管理权移交给地方各级的同时，应该制定各种战略，加强地方一级机构顺应当地需求并做出适当反应的能力，从而能意识到边缘群体的需求。正在组建的机构应该能够处理社区内部的权力改变，确实负起责任和拥有透明度，以便当地人承认其合法性。最终的挑战是确保权力下放后比中央集权时更加负责，透明度更大。

56. 在印度尼西亚和瑞士两国政府、联合国森林问题论坛秘书处和国际林业研究中心的赞助下，2004年4月将在瑞士因特拉肯举行关于权力下放、联邦林业系统、国家森林方案的会议，以支持联合国森林问题论坛。这一由各国发起的行动将探讨正在进行权力下放的如何更有效地解决社会和文化方面的关注、利益和

需求。虽然森林小组/森林论坛行动建议没有明确提到权力下放问题，但已为会议确定了相关的行动建议。这些建议主要涉及参与性机制、将地方利益纳入国家森林方案、必要的有利条件和支持机制、公平分享惠益、土地保有权和资源使用权等关键问题以及与森林有关的传统知识的保护。

4. 监测权力移交过程中的趋势

57. 尽管人们都认识到将控制森林资源的权力移交给社区和地方一级其他利益有关者的工作正在全世界逐渐开展，但没有对这一趋势进行准确的监测。移交可采用各种形式，从移交永久产权到移交有限的使用权。为了指导那些发挥重大作用促进参与性林业的决策者，需要改进现有的有关森林产权和权力移交的知识，制定适当的监测方法，并将其列入森林评估报告。

5. 利益有关者之间冲突的调解

58. 在让所有利益有关者参与决策的过程中，常常会出现相互矛盾的关切和需求，需要加以调解。其他领域在调解冲突方面已经进行了大量工作。调解冲突总体上比解决冲突更具有建设性。因此必须更加注意制定冲突调解机制和准则，支持可持续发展的森林管理。

6. 森林以外的树木

59. 森林以外的树木对许多地区的农村居民而言是一种重要资源，尤其是在森林覆盖率有限的干旱国家。除其他外，树木可以提供维持农村人口生计的食物、药材和材料，可以避免土地退化，并有助于控制水文条件。

7. 城镇和周边地区的森林

60. 城镇和周边地区森林的重要性在过去二十年里日益增加，尤其是在发展中国家。在发达国家，人们早就认识到这些森林除其他外，是娱乐、教育和高质量生活的重要资源。但随着发展中地区，尤其是亚洲和拉丁美洲的人口变化，这些资源面临的压力日益增加，其重要性也由于各种原因而日益增加。

8. 森林道德准则

61. 全世界领导人在 2000 年通过了《千年宣言》，确认对他们人类的幸福、环境可持续性以及世界各族人民的生计和文化完整性负有道德责任。在可持续发展问题世界首脑会议进程中，也相应地较多注意到，可持续发展行动要有合理的道德框架，借鉴不同宗教和道德体系的共同点，例如《地球宪章》，因为该宪章是在 21 世纪建立一个公正、可持续及和平的全球社会的基本原则宣言。^{15 16}

62. 另外，在与森林相关的生态旅游和国际化学品贸易等领域中也制定了全球道德守则，¹⁷ 一些国家还为专业林业协会和研究所制定了道德守则。

63. 在基层一级，人们更加积极地开展活动，活动着眼点是森林产品市场和森林产品消费者的道德良心。这些组织努力对消费者、大集团采购者和分销商进行教育，使他们认识到自己的采购决定所产生的社会和环境的影响和涉及的道德问题。这一问题的核心是确认要共同负责。

C. 实施手段

64. 在大多数国家，阻碍地方社区和妇女真正参与森林管理的规划和实施的原因是，财务资源非常有限以及人们缺乏适当的技能。没有将资源管理权移交给地方居民的政治承诺，也严重阻碍了在地方居民中建立足够信任以便他们积极参与管理森林资源的工作。大多数国家面临的一个重大挑战，是拥有调解冲突技能和谈判技能而能够在利益有关者之间达成大家可以接受的权力平衡的人不多。在大多数国家，仍然需要对官僚进行培训，使他们采取一种更注重基础、更加灵活、更加有求必应的态度，并学会如何与地方社区打交道。在大多数国家中，能协助地方机构增加透明度和加强负责感的专业人员也很有限。

65. 另外还需要有更有创新的技术转让模式，因为大多数国家仍然依赖常规的技术推广方式，但这些方式目前因资源有限而受到制约。新的技术转让方法，其中包括培训培训者、转变培训、经验学习和行动研究，都取得了令人鼓舞的成果。

D. 共同事项

1. 社会数据的监测、评估和报告

66. 一些国家已经制订了非常详细的综合框架，用于监测和上报有关森林使用和管理情况的社会数据。尽管各国报告说，已证实这些框架对于短期和长期规划都非常有用，但由于缺乏足够资源来全面开展工作，可能无法长期进行这些监测工作。一些国家要么中止了监测和评估活动，要么使这些活动限于高价值森林区，尤其是计划开采或正在开采的森林区。

2. 促进公共参与

67. 林业部门更加重视加强利益有关者参与决策工作的总体趋势的势头有所加强。国家级森林方案的制定和实施工作依循的森林小组和在它之后的政府间森林问题论坛和联合国森林论坛制定的原则¹⁸ 明确强调，所有利益有关者需要参与并建立伙伴关系，以便共同努力，实现可持续的森林管理。利益有关者更多地参与国家森林方案进程，同时考虑到民间社会的需求，预计会推动森林政策的成功实施，促进权力下放和把权力交给地方各级。但在何为参与的问题上却有各种不同的理解。此外，有关知识和信息很少，无法为打算开展参与工作的组织提供指导。因此，许多参与工作在实施时没有认真考虑到支持利益有关者参与所涉及的规划和资源分配问题。需要适当了解支持公众参与国家森林方案进程的方式方法，以便提供指导，增加并尽可能完善利益有关者的参与。例如，粮农组织在国家森林

方案基金的支持下，已经实施了有关促使利益有关者更多参与国家森林方案的内容，以满足这一需求。

68. 此外还需要加强联络，获得及更好地共享现有参与性林业方面的经验和专门知识财富，以促使人们更好地了解权力下放和移交进程。

3. 国家森林方案论及的社会问题

69. 由于国际上趋于采用更加注重人的方法来实现可持续的森林管理，因此大多数国家在本国的国家森林方案中强调社会问题。大多数国家的森林管理战略现在表明，人们认识到可持续的森林管理不仅仅是解决技术问题，而主要是处理人的社会、经济和文化因素。这些因素可以加强，也可以损害人类，通过以可持续方式使用资源基础获益的能力。为了协助了解及理解当地居民的关切和期望，国家森林方案在进行研究和规划与实施林业项目过程中越来越多地采用参与方法。为了做到这一点，许多国家级森林管理部门使自己成为不断学习的机构，注重为地方居民，尤其是那些依赖森林的居民带来实实在在的社会和经济惠益。这种“以人为本”的概念是社会林业方法不可分割的一部分。根据这种方法，树木同人、人的生计、社会组织情况、需求以及文化和经济活动之间，都有内在的联系。

四. 结论

70. 森林小组/森林论坛有关社会和文化问题的行动建议的范围比较有限，尤其是在文化问题上。联合国森林问题论坛的工作要更多地纳入森林涉及的社会和文化问题，同时更加注意新出现的问题，例如与千年发展目标的联系、可持续森林管理的社会影响评估、权力下放和把权力移交给地方各级、利益有关者间的冲突调解以及森林道德等。

71. 森林涉及的社会和文化问题现在在大多数国家林业政策和立法的中占据显要位置。北半球和南半球在观念上明显出现转变而更加注重于人。要使森林和林业稳固成为全球辩论的主题，就要明确说明具体行动建议与更广泛发展目标之间的联系。

72. 然而，由于对社会林业至关重要的许多政策条款的实施情况不佳，在更多、更公平地分享惠益方面取得的进展有限。这通常是对地方利益有关者管理森林资源的能力缺乏信心造成的。在让当地居民对自己赖以生存的森林资源享有产权和控制权方面进展缓慢，损害了当地居民积极参与林业的热情。资源有限和辅助技能不足也阻碍了增加地方一级机构的透明度和责任。以确保林业领域中的公平利用和惠益分享的努力。

73. 林业部门就业机会大幅度减少的问题预计会在一些国家持续下去。应考虑所涉及的社会问题，尤其是对农村居民生计的影响。

五. 讨论要点

74. 论坛不妨：

(a) 承诺继续努力并敦促成员国继续努力将森林小组/森林论坛有关森林所涉社会和文化问题的行动建议纳入国家森林方案和战略，支持可持续森林管理，以便促使生活在森林中和周围地区的居民更有效地参与，并促进公平、公正地分享利用森林提供的物品和便利产生的惠益。这些居民包括森林工人、当地居民、小规模私人森林业主和土著居民，其中包括妇女；

(b) 承诺审查并敦促成员国审查国家森林方案、战略、林业标准和行为守则，以便通过文件表明森林对减少贫穷活动的贡献，确保遵守国际公认的劳工标准；

(c) 邀请森林问题合作伙伴关系成员国编写一份关于森林部门协助实现《千年宣言》规定的目标的综合报告，供联合国森林问题论坛第五届会议审议，同时审查进展情况和考虑今后的行动；

(d) 鼓励制定各种工具，促使公平地分享森林物品和便利产生的惠益，包括间接奖励提供物品和便利的个人和社区，例如对所提供的森林物品和便利进行转手支付；

(e) 敦促成员国在国家森林方案和战略中采用社会影响评估方法；

(f) 建议成员国考虑有关经验教训和关于下放和移交权力的建议，同时参照 2004 年 4 月在瑞士因特拉肯举行的由国家发起关于下放权力、联邦林业系统和国家森林方案的会议的审议情况。

注

¹ 共同主题为：(a) 促进公众参与；(b) 国家森林方案；(c) 监测、评估和上报。

² 见秘书长提交给 2003 年 5 月 26 日至 6 月 6 日在日内瓦举行的联合国森林论坛第三届会议的关于森林所涉经济问题的报告 (E/CN.18/2003/7)，第 37 页。

³ 森林论坛 64(a)、森林论坛 64(b)、森林论坛 64(c)、森林论坛 64(e) 和森林论坛 67。

⁴ 森林论坛 84、森林论坛 85(b)、森林论坛 85(c) 和森林论坛 85(d)。

⁵ 森林小组 58(b)(一)、森林小组 58(b)(二) 和森林论坛 64(g)。

⁶ 森林小组 58(b)(四)、森林小组 70(b)、森林小组 104(a)、森林小组 128(a)、森林小组 133(c)(五)、森林小组 133(d)(四) 和森林小组 64(一)。

⁷ 森林小组 40 共有 17 项建议。

⁸ 森林论坛 74(a)、森林论坛 74(b)、森林论坛 74(c)、森林论坛 74(d)、森林论坛 75、森林小组 46 和森林论坛 89。

⁹ Blomback, P.、Poschen, P. 和 Lövgren, M.，《欧洲森林部门的就业趋势和前景》。为《欧洲林业部门前景调查》编写的调查报告。日内瓦木材和森林讨论文件 ECE/TIM/DP/29，联合国，欧洲经济委员会木材委员会，2003 年。

- ¹⁰ 联合国环境规划署,《生物多样性的文化和精神价值》,第9章:森林文化与养护,Sarah A. Laird 著。(London: Intermediate Technology Publications,1999年),第345-396页。
- ¹¹ Peter C.List,ed.《环境道德准则与林业:读本》(Philadelphia:Temple University Press,2000年)。
- ¹² Clark C.Gibson et al,eds,《人与森林:社区、机构和管理》(Massachusetts:The MIT Press,2000年)。
- ¹³ James Mayers and Stephen Bass,对森林和人民有用的政策,(伦敦:国际环境和发展研究所,1999年)。
- ¹⁴ 基层原则提出,有关资源的决定最好由最接近资源的机构作出。只有那些因其影响超出当地范围而无法在地方一级作出的决定才应上一级作出。
- ¹⁵ 《地球宪章:一个可持续未来的价值和原则》。www.earthcharter.org 网站上有宣传手册。
- ¹⁶ 联合国教育、科学及文化组织大会第32/C/COM.III/DR.1号决议,2003年10月16日通过。
- ¹⁷ 大会于2001年12月21日通过了题为“全球旅游业道德守则”的第56/212号决议。环境规划署于1994年通过了国际化学品贸易道德守则。
-