



经济及社会理事会

Distr.: General
15 November 2010
Chinese
Original: English

联合国森林论坛

第九届会议

2011 年 1 月 24 日至 2 月 4 日，纽约

临时议程* 项目 5

森林造福人民、改善民生和消除贫穷

应对森林造福人民、改善民生和消除贫穷方面的重大挑战的 结论和建议

秘书长的报告

摘要

本报告主要根据秘书长题为“以社区为基础的森林管理”的报告和“森林造福人民：森林的文化和价值及社会发展问题”的报告(E/CN.18/2011/4 和 E/CN.18/2011/5)，就第九届会议的总专题“森林造福人民、改善民生和消除贫穷”方面的主要挑战提出结论和建议，供联合国森林论坛审议。森林对世界各地改善民生、促进社会发展和消除贫穷的工作可大有作为。为了使森林真正成为可持续的自然资源，有效改善人民的福利，地方、国家、区域和国际各级需要制定一系列的政策和方案。这一系列政策方案包括良好的森林管理、保有权的稳定性、获取和惠益、地方参与、跨部门和因地制宜的政策框架、增加资金和各级的政治意愿。新出现的许多森林方面的机会包括与气候变化有关的机遇、为生态系统服务付费、供水、恢复森林景观和向绿色经济过渡等。

* E/CN.18/2011/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 结论	4
A. 森林与社会发展	5
B. 森林的文化价值	5
C. 森林管理和保有权的稳定性	6
D. 以社区为基础的森林管理	6
E. 新出现的问题	8
三. 供联合国森林论坛审议的建议	8

一. 导言

1. 人类的生存和文明史与森林和树木密不可分。世界各地人民都在不同的程度上依靠森林提供的货物和服务生活。因此，森林具有至关重要的意义。森林深深地扎根于人们的社会、文化和精神生活。五大洲都充满着与森林息息相关的生活方式。许多农作、林牧、狩猎采集和其它以土地为基础的生活方式都离不开森林和森林的健全存在。不少宗教、信仰和精神传统与树木、植物、森林和动物有关。此外，森林和野生动物是民间传说和精神生活的来源之一。数千年积累的有关森林的传统知识不仅已经融入社会，而且与土著人和依靠森林为生的人的文化交织在一起。

2. 近年来，全球在政策和政治方面，尤其在千年发展目标框架内，都十分重视贫穷问题。尽管如此，消除贫穷仍然是许多发展中国家的一个重大挑战。许多新兴经济体正在取得显著进展，但由于目前全球的经济和金融危机，贫穷问题进一步恶化。在这方面，应该指出，至少有 16 亿人依然直接靠森林为生，其中大多数是穷人，生活在林中或周围地区。大约有 6 000 万人居住在森林里，主要是土著社区和当地社区的成员。以森林为基础的工业(木材、纸浆和纸张以及其它加工厂)雇用了 6 000 多万人。¹ 每年从森林中砍伐的木材价值估计在 1 000 亿美元以上。根据《2007 年世界森林状况》，2004 年从森林中取走的木材制品达 16 亿立方米，森林产品的贸易总值达 3 270 亿美元。²

3. 尽管林区或附近农村地区的居民往往更多或更直接地依靠森林为生，但森林为城市居民提供的惠益(原材料、清洁的水、干净的空气、休闲和生活质量)也不少，尽管表面看来不那么直接。大多数社会都认识到，城市或周围农村的森林和树木为缓解现代生活的压力提供了十分需要的休闲机会，因此发挥着重要的修身养性作用。森林给人以一种纯净和接近自然的感觉，因此不难理解世界各地的人们在听说砍伐森林和森林退化后产生的关切之情。随着人们进一步认识环境问题以及全球气候变化及其对人类和生态系统的影响，森林的重要作用也会为人们所了解，并对森林的消失深感关切。森林和树木已经成为需要变革和致力于改换生活方式的象征。森林在如今成了前进的标志。

4. 联合国森林论坛第九届会议的总专题“森林造福人民、改善民生和消除贫穷”着重人类与森林这一自然的独特恩赐之间的核心关系，其表达的不仅仅是一个概念。论坛 2007-2015 期间的多年期工作方案将这一专题确认为第九届会议的优先重点。该专题有三个具体的分专题，即(a) 以社区为基础的森林管理；(b) 森林

¹ W. V. Street 和 S. Price, TFD Review: Advancing Poverty Reduction and Rural Livelihoods through Sustainable Commercial Forestry, TFD Publication No. 4 (New Haven, The Forest Dialogue, 2009)。

² 见 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0773e/a0773e09.pdf>。

涉及的社会和文化问题；(c) 社会发展以及土著社区、其它当地社区和靠森林为生的社区，包括森林土地保有权。秘书长已经向大会提交两份报告，提供了关于这三个分专题的背景材料，题目是“以社区为基础的森林管理”(E/CN.18/2011/4)和“森林造福人民：森林的文化和社会价值及社会发展问题”(E/CN.18/2011/5)。第一份报告讨论分专题(a)涉及的问题，第二份报告讨论分专题(b)和(c)涉及的问题。

5. 本报告提出与这些分专题有关的一整套结论和建议，以利于论坛集中地进行政策讨论。本报告采用了以下报告中的资料：2009年11月就“森林造福人民：国家森林方案的作用和关于所有类型森林的无法律约束力文书”的专题在中国桂林举行的国际专家会议，一个国家牵头的倡议；2010年9月就“拉丁美洲和加勒比森林管理和降排+”的专题在墨西哥瓦哈卡举办的讲习班，一个国家牵头的倡议；2010年7月就“通过可持续森林管理减少贫穷：在联合国森林论坛范围内加强多边利益攸关方做法”的专题在阿克拉举办的讲习班，一个主要团体牵头的倡议。

6. 由于总专题和分专题所包括的种种问题彼此有密切联系而且相互重叠，因此在审议本报告时，应该结合上文第4段提到的秘书长的报告。

7. 本报告分三节。第二节提出关于森林与人之间的相互作用以及森林和树木在民生和减贫方面的作用等有关问题的结论。第三节提出一系列特别针对会员国、森林合作伙伴关系、捐助者和国际社会以及论坛秘书处的建议。

二. 结论

8. 森林既可以推动农村经济的发展和繁荣，也可以促成“贫困陷阱”。这取决于社会的选择和由此产生的政策。在许多不发达地区，穷人就住在物产丰富的森林周围。于是产生了靠森林为生的社区难免贫穷这样的论点。但经验表明，当不可持续的做法使森林遭到破坏的时候，由于他们所依靠的生态系统退化，这些人就变得更穷，更容易受到侵害。在人们对森林进行可持续管理，以适合社会需要的方式加工和利用产品的地方，森林就可以为减少贫穷和创造以森林为基础的企业和服务部门作出重大贡献。因此，必须要有明确的政治意愿，制定和实施让森林为人民造福的政策。所以，论坛不妨审议如何使森林更有效地支助以靠森林为生的土著社区和农村社区的问题，使这些社区摆脱勉强糊口和贫穷带来的影响，包括婴儿死亡率增高、寿命缩短、缺乏创造收入和财富的机会、不能充分享受教育和保健服务。

9. 森林不仅是社会和政治现实，而且是一个生物物理实体，涉及各种各样的利益攸关者(小所有者、政府管理机构、养护团体和森林工业)。在如何管理森林的问题上，他们的利益往往会相互冲突。因此，管理森林资源除了运用森林科学的原则之外，还要运用社会学、政治学和人类行为的原则。

10. 为了加强森林的养护、管理和可持续发展，为今世后代造福，许多国家建立了政策和市场机制，其中包括国家管制下的严格保护、私人拥有、市场发展和以社区为基础的森林管理。但秘书长的报告(E/CN.18/2011/4和E/CN.18/2011/5)表明，为了改善与森林有关的贫穷状况并实现可持续的森林管理，还需要做很多工作。

A. 森林与社会发展

11. 对农村的所有贫穷人口来说，获得粮食、燃料、水和医药必不可少，森林可补充农产品的不足，满足这些需要。在许多农村社区，妇女和儿童不得不花很多时间在森林中拣柴、采集饲料和养家糊口的食物。在森林中劳作的妇女和儿童在权利受到侵害和福利受到损害时会面临很大的困苦。与富人相比，穷人，不论男女老幼，都更需要靠森林为生。有了更好的管理，加上有利的体制和政策环境，森林就能成为减少贫穷、增强复原能力以及创造基于可持续森林管理的企业和服务部门的重要机制。在这种做时应该以森林、农田和其它发展部门之间的有机和多部门联系为基础，促进中小型森林企业和社区-公司的伙伴关系。

12. 森林货物和服务估价以及发展实现这些货物和服务的货币收益的机制是重要的政策和规范行动，可以增加森林价值，从而为人类福祉作出更有效的贡献。在这方面，新出现的一些“为生态系统服务付费”的举措显示了为碳固存、保持水质、养护生物多样性和保持土壤等对人类福祉至关重要的森林生态系统服务估价和付款的可能性。在过去十年里，尤其是因为在气候变化谈判过程中发展的机制，近来是因为降低因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)以及养护和可持续地管理发展中国家的森林及提高其森林碳储量的作用(降排+)，这些举措扩大了，重点是大量的供资机会和制止砍伐森林的奖惩办法。由于这种新供的资金着重制止砍伐森林，因此虽然提供了潜在的惠益，但大多数国家目前得不到这些好处。在以森林为基础的其他生态服务中，维持和改善水循环，以确保充足的清洁水，包括城乡居民的饮用水和农业用水，对民生至关重要。

B. 森林的文化价值

13. 在各个社会中，人类与森林的相互关系产生了许多文化和精神价值。虽然这些价值不可触摸，但它们以各种方式和形式表现出来，对社区的文化特性极为重要。

14. 对社会资本进行投资将加速发展进程，从而促进实现千年发展目标。随着生活水准的提高和社会认识的增强，认为森林是免费和取之不尽的资源的看法也将改变。在靠森林为生的社区，树木和森林可以为资本形成提供一个重要手段，解决与贫穷相关的问题。与此同时，有效管理可以减少或停止森林的消失或退化。因此，消除贫穷的政策和可持续森林管理的政策应该并行。

C. 森林管理和保有权的稳定性

15. 在过去的 30 年中，森林权利和管理发生了前所未有的变化，特别是在社区与政府的关系方面。在这 30 年中，森林决策者更加愿意让当地居民参与管理，分享来自森林的好处。要使森林以人为本，决策者和森林管理人员就必须倾听民众的意见，确定他们想从森林中得到什么和需要什么，采取自下而上、人人参与和公平的森林管理办法。必须使这一趋势持续下去，而且在将来更有保障，以便在森林管理工作中倾听民众的声音。

16. 善治为投资、保有权的稳定性、法治、参与式的决策方法和有效的机构运作创造了良好的环境，是对森林进行可持续管理使其为人民的健康和福利作贡献的先决条件。

17. 保有权以及有关权利和责任是包括森林在内的任何自然资源可持续的先决条件。因此，在讨论关于森林的政策时，应该将保有权的稳定性以及有关的获取和惠益权利作为优先问题考虑。关于保有权的明确安排应该提供保有权的稳定性和财产权，并且应该配备有效落实的体制机制。经验表明，凡是国家明确保障保有权的国家，社区管理森林的林业模式就很成功。如今，由于气候变化谈判产生了降排+机制，就更有必要改革保有的权利和安排，以便照顾当地社区和土著人民的利益，确保降排+机制和新出现的其它机制不断产生惠益。

18. 当地居民的获取权和分享惠益的权利是实现可持续森林管理和减少林区农村的贫穷问题的基本要求。需在土著和当地社区以及在森林中作业的外单位之间调和传统的森林方面的知识、知识产权和公平分享惠益这三者的关系。近年来，由于在发展和落实降排+机制方面取得的经验，这一事项变得越来越重要。

19. 此外，为了确保可持续森林管理以及森林和非木材林业产品的下游加工和销售，必须要有更好的信息、科学知识和现代管理技术。必须利用现代技术，包括信息技术，在地方、国家和国际各级加强科学和政策需要两者间的结合。

20. 在制定诸如降排+等政策时，必须对森林采取统筹考虑的综合办法，既要顾及森林对所有人的经济、社会和环境价值，又要顾及其文化和精神因素。在这方面，需要更经常和更有效地进行跨部门和跨机构的合作。

21. 如果利益攸关者对森林资源和政策有足够的了解，他们就能够对森林进行可持续的管理，确保适量采伐，从而表现出对森林真正的社会和经济价值的赏识。这种做法要求确定知识方面的缺陷，并为进一步发展当地社区的能力提供支持。

D. 以社区为基础的森林管理

22. 在世界许多地方，以社区为基础的森林管理是一个日益增长的现象。经过三十年后，这种管理制度正处在一个十字路口。这种制度的基本宗旨是以人为中心、

特别是那些居住在森林及其周边地区且其生计受到森林存在(或消失)直接影响的人,并注重集体责任和行动的价值。这种制度把权力和责任从国家下放到社区团体,由它们对数片林地进行控制和管理。根据一个国家的社会、政治、体制和生物物理条件,社区林业方案有许多不同的形式。经验表明,以社区为基础的森林管理具有很大潜力,能够促进可持续森林管理、生物多样性养护、生计改善、基层民主和人民团体的强化以及千年发展目标的实现。

23. 社区森林不仅有助于恢复贫瘠山坡的生机、改善长期退化的林地和增加对当地社区的林业产品供应,而且有助于提高公民的积极参与意识,例如建立各种协会,动员起来争取社会公正和权利以及增强集体行动能力。在许多发展中国家,参与了社区森林方案的村民在其他社会和政治运动中也更加活跃。这是一个意外的收获,显然对包括妇女和穷人在内的原先默默无闻的脆弱社会阶层具有增强权能的积极效应。

24. 各种社区森林管理模式已产生诸多社会变化,包括向社区成员持续供应基本林业产品和创造使年幼儿童能够上学的自由时间。这些模式还创造了木材和非木材加工及销售以及进一步创收的机会。在冲突后国家,包括利比里亚,无论是在经济方面还是社会融合方面,以社区为基础的林业企业提供的机会都可以相当可观。不过,应当指出,社区森林也有其局限。认为社区森林一定是更好的或唯一的解决办法,适合为各种目的对森林进行可持续管理,或认为社区森林没有其自身的问题是错误的。最好是把以社区为基础的森林管理视为各种森林管理的模式之一,根据生态、社会经济和政治条件选择这一模式。因共同财产和集体行动方面的工作而获得 2009 年诺贝尔经济学奖的埃莉诺·奥斯特罗姆曾说:“我们发现,有些政府森林行得通,有些社区森林行得通,也有些行不通。认为‘社区森林永远好’之类的灵丹妙药是危险的。”³ 不过,若有适当的体制框架,并以财政、技术和法律支持为后盾,以社区为基础的森林管理在很多情况下可以为民众和森林取得理想的成果。

25. 在考虑以社区为基础的森林管理时还应结合更广阔的地形地貌情况,其中包括其他土地用途,例如农业用地、畜牧业用地、基础设施以及集水区。由于这类森林管理实践大都在农村地区进行,各社区和社区内家庭所作经济决定取决于农业和非农业收入、以森林为基础的收入和从其他来源或部门获得的收入。鉴于世界各地有超过 10 亿公顷的退化土地适宜恢复森林景观,可将以社区为基础的森林管理纳入其他现有的农村经济活动之中。其他(在生产性和养护性森林中的非退化土地上)注重景观的方法也很重要。

³ 《经济学家》,2010 年 9 月 25 日。

E. 新出现的问题

26. 森林在确保可持续供水方面和在社会向绿色经济过渡方面的作用得到了重新认识。木材能源、绿色基础设施和建筑以及作为碳汇的森林为林业部门提供了机会。在建筑材料寿命周期分析中，木材与其他建材相比具有强大的优势，因此在今后的任何绿色建筑中都有潜力获得市场份额和使用（有关绿色经济的讨论详情，见 E/CN.18/2011/8）。

27. 为可持续森林管理的所有方面筹措充足的资金是国际森林政策进程中正在审议的一个关键问题。虽然降排+筹资是为森林调动新的财政资源的一个新出现的机会，但这种筹资的范围不可能复盖可持续森林管理的所有方面。在这方面，应当强调的是，2009年10月举行的森林论坛第九届会议特别会议启动了一个进程，以期森林筹资找到一个具体的解决办法。这个办法将全面涵盖所有地理区域所有森林类型所有森林方面的各种筹资挑战。在此情况下，从联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案、森林碳伙伴关系基金、森林投资方案、全球环境基金和若干双边和区域举措等与降排+有关的方案和进程中获得的经验，将为论坛的森林筹资工作，包括为森林筹资问题不限成员名额政府间特设专家组，提供有价值的信息。

三. 供联合国森林论坛审议的建议

28. 论坛不妨考虑鼓励各会员国：

(a) 在有关森林的决策进程中采纳更多的参与模式，特别是让当地社区和土著人参与，利用他们的知识，特别要注意把妇女纳入这种进程；

(b) 支持发展或加强地方在森林管理方面的决策机制，包括妇女的参与，使她们的利益得到更好的代表；

(c) 采取行动，探索、发展和改善有利环境、保有权的稳定性、公平获取和惠益分享以及长期的奖励措施，以进一步吸引对森林的投资；

(d) 通过改革国家立法和规章，继续和深入下放土地保有权，以使森林保有权能根据地方和土著社区对森林的依赖程度移交给他们；

(e) 提供财政和技术援助，以发展地方和土著社区在森林保有权、获取权和惠益安排方面的谈判和记录能力；

(f) 交流经验并提供范例，说明如何在有商业木材特许权的林区，与直接靠此森林为生的社区分享从中获得的收入和(或)其他惠益；

(g) 努力开发一种在土地退化地区恢复森林景观的办法。这种办法要求较为战略性地认定适宜的森林区、农业区、湿地区、保护区和其他土地管理地区，包括在此过程中与各社区密切合作；

(h) 鼓励订立保障措施和指导方针，特别是结合降排+这类新机制，以确保将来自森林的惠益公平地分配给当地社区和土著社区；

(i) 在农村地区发展和提供包括农业生物量产生的能源在内的替代性能源，并提高农田的生产力，以减少对天然林的压力；

(j) 制订政策，将可持续森林管理的作用与为城乡人口及农业可持续提供清洁用水结合起来；

(k) 提高对可持续生产多种森林产品和服务的价值和重要性的认识，以及对森林为社会、经济和环境利益所作贡献的认识。为此要针对各社区开展宣传活动，并将森林教育纳入中、小学课程，同时利用好各种媒体和 2011 国际森林年；

(l) 促进地方企业精神、社区-公司伙伴关系和以森林为基础的中、小企业以及可持续森林管理方面的相关投资。

29. 论坛应考虑邀请森林合作伙伴关系：

(a) 与各国和主要团体协作，评估关于森林情况和森林保有权的现有数据库和信息的状况，包括关于各类森林地区的森林生物多样性、碳和生计的信息，并致力于建立和定期更新一个便于政府机构、森林管理人员、研究人员、民间社会团体和其他森林利益攸关方使用的数字化全球数据分享机制；

(b) 协助各国制订政策、战略和建立数据收集系统，将可持续森林管理与可持续、适应性强的地方生计相联系，并适当强调森林治理、保有权的稳定性和公众参与；

(c) 协助会员国制订了解森林全部价值的实用和简便方法，并利用这种价值保护脆弱的生态系统或从可持续的来源中产生源源不断的收入；

(d) 协助各国和社区团体改善其沟通、调和、化解和管理冲突的技能，并协助它们加强与其他部门的协作；

(e) 协助会员国通过以社区为基础的培训、教育网络和由相关利益攸关团体的代表组成的协会等途径，提高社区以可持续方式生产货物和提供服务的能力；

(f) 协助会员国把森林文书和国家森林方案以及类似的战略纳入国家发展战略和国家森林筹资战略之中，并协助它们把这些机制与其他部门协调机制挂钩，包括在农业和减贫战略方面这样做；

(g) 在恢复森林景观全球伙伴关系的工作基础上再接再厉，把恢复森林景观战略作为与森林合作伙伴关系的共同举措加以推广，并作为决定现有的最佳生态系统选择以及在森林景观中恢复人与自然之间的适当平衡的一种手段。

30. 论坛不妨考虑邀请捐助方、国际组织和民间社会：

(a) 合作确定有利于可持续森林管理的环境要素，并协助各国创造这样一种环境，以吸引对可持续森林管理的投资；

(b) 在可持续森林管理、特别是在农村综合发展方案中，增加以人为重点的活动的资金，尤其是以社区为导向的森林治理、管理和惠益；

(c) 提供财政资源，协助发展中国家和转型期国家的发展能力，促进对它们的技术转让，以支持它们努力改善以社区为基础的森林管理和社会发展。

31. 论坛不妨考虑呼吁私营部门和民间社会组织积极参与和促进以人为本的森林发展方案。

32. 论坛不妨考虑请论坛秘书处：

(a) 与森林合作伙伴关系成员合作，进一步收集和分析关于森林对可持续生计、创收和经济发展所作贡献的相关资料，并在总专题为“森林与经济发展”的论坛第十届会议上将资料提交给第十届会议。在这方面，欢迎在这一专题上，有一个支持论坛的由国家、组织或主要集团牵头的闭会期间举措；

(b) 考虑在闭会期间开展关于森林估值方法的活动，以充分反映森林对国家会计系统和国家发展所作贡献的价值，从而丰富对 2013 年论坛第十届会议总专题的讨论；

(c) 与森林合作伙伴关系成员合作，确认森林与水之间的根本和重要关系，并在捐助方的支持下，分析这种关系的各关键方面，以作为经济发展的一个重要方面和一个意义重大的新议题，供论坛第十届会议审议。