



联合国森林论坛

第十届会议

2013年4月8日至19日，土耳其伊斯坦布尔

临时议程* 项目5

森林与经济发展

应对森林与经济发展方面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关于森林与经济发展和的报告(E/CN.18/2013/4)，就第十届会议的总专题“森林与经济发展”方面的主要挑战提出结论和建议，供联合国森林论坛审议。森林对国际贸易和经济有重大贡献，提供重要的生计惠益，并包含巨大的社会、经济和环境价值。

为进一步增强森林在经济发展方面发挥的作用，需要在地方、国家和国际各级执行若干行动和政策。这些政策行动包括：促进跨部门和跨机构协作；进一步将可持续森林管理纳入国家经济发展战略；在系统性森林数据和信息方面，特别是在就森林为经济发展提供的非现金和非正规惠益收集信息方面，开展能力建设。

* E/CN.18/2013/1。



一. 引言

1. 森林覆盖全球陆地面积的近 31%，即大约 40 亿公顷。¹ 森林提供重要的生计惠益，产生正式和非正式工作机会，并包含巨大的社会、经济和环境价值，有助于增强社区特别是农村贫民应对困难的能力。

2. 森林为各种级别的国际贸易和经济发挥重要作用。据估计，正规林业部门为全球国内生产总值(国内总产值)所作贡献(来自圆木生产、木材加工、纸浆与纸张)每年接近 4 680 亿美元。² 近 6 000 万人受雇于以森林为基础的行业(木材、纸浆与纸张、其他加工厂)。³

3. 森林为农村经济和住户发挥作用，一般是通过直接消耗森林产品和用森林产品易货，包括提供能源、住所与家具、药品与粮食安全，以及维护健康。虽然农村居民对森林的依赖程度较高，也较直接，但城市居民从森林获得的惠益，包括清洁水、能源、住房建筑材料、健康惠益，其重要性也不遑多让。

二. 结论

A. 森林与经济发展

4. 森林的物质和现金惠益通常较为人知，但其非现金贡献，包括非木材林业产品、生态系统服务、旅游、文化方面的惠益，却大多不为人知。森林产生非现金收入的途径是住户收集森林产品后在家中消耗或使用，而不是出售、交易或直接换取其他产品和服务。

5. 自 1980 年代以来，正规林业部门在圆木生产、木材加工、纸浆与纸张方面为国内总产值所作贡献已增至近 4 680 亿美元，占全球国内总产值总额的近 1%。然而必须指出，非正规林业部门远大于正规的有现金收入林业部门，而且非正规林业所提供非现金惠益占国内总产值的比例可能比前者大两到三倍。

6. 森林的非现金贡献，包括非木材林业产品、生态系统服务、医药用途、旅游、文化方面的惠益，一般均未列入国民经济规划和国际数据。这方面遇到的部分挑战在于，住户和社区对森林的有现金收入利用和无现金收入利用往往交织在一起，因此不易区分其各自的贡献。

¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织):《2010 年全球森林资源评估》(罗马, 2010 年)。

² 粮农组织:《2011 年世界森林状况》(罗马, 2011 年)。

³ William V. Street Jr. and Sarah Price, “The Forests Dialogue review: advancing poverty reduction and rural livelihoods through sustainable commercial forestry”, The Forests Dialogue Publication No. 4 (New Haven, Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2009)。

7. 此外，蘑菇、水果、药材、乳木果油、蜂蜜、坚果、油料等非木材林业产品的现金价值有很大差异，原因在于其“可交易”价值、产品稀有程度、地点、市场准入均有不同。

8. 虽然目前尚未充分确认森林在农村发展中的作用，但各种研究已显示森林可提供各种非直接但可靠的脱贫途径。⁴ 特别是，农村社区往往采用双重创收战略，发挥森林与农业之间的协同效应，包括投资于畜牧业和农林业。

B. 跨部门关联

9. 随着全球对粮食、纤维、能源、水的需求继续推动对发展工作优先次序の設定，森林也往往因人们对经济、社会、环境产品有相互竞争的需要而捉襟见肘。在资源有限的全球化世界上，非森林部门的事态直接影响到森林。与此同时，通过可持续森林管理，森林发挥的作用也能对其他部门产生积极影响，提供解决问题的途径。与森林部门直接发生相互作用的一些主要部门包括农业、水、能源、运输、采矿。

10. 自 1960 年代以来，农业一直是拉丁美洲、非洲、亚洲砍伐森林的主要原因，而且继续导致毁林。⁵ 未来可能出现的情况是，农田、牧场、复合农林、树木种植园、天然森林等混合来源将为满足农业和森林产品需求发挥重要作用。⁶

11. 住户、农业、工业用途所需淡水的四分之三来自有森林的集水区。⁷ 若干国家制定了集水区或河流流域综合水源管理规划，其中考虑到森林在过滤和调节水流方面的作用。

12. 全球 30 多亿人的烹饪和取暖依赖于薪材。⁵ 发展中国家占薪材和木炭消耗量的近 90%。在找到可持续的、成本效益高的替代能源之前，能源需求将继续给森林造成压力。

⁴ Gill Shepherd, Cornelius Kazoora and Daniel Müller, “Forests, livelihoods and poverty alleviation: the case of Uganda”, paper prepared for the FAO, July 2012.

⁵ Uma Lele and others, “Changing roles of forests and their cross-sectoral linkages in the course of economic development”, background paper prepared for the United Nations Forum on Forests, 2013.

⁶ Center for International Forestry Research, World Agroforestry Centre, Bioversity International and International Center for Tropical Agriculture, “Forests, trees and agroforestry: livelihoods, landscapes and governance—proposal”, February 2011. 可查阅 www.cifor.org/fileadmin/fileupload/crp6/CRP6_7feb_lowres.pdf。另见 Janet Ranganathan and Craig Hanson, “A new approach to feeding the world”, September 2011. 可查阅 <http://insights.wri.org/news/2011/09/new-approach-feeding-world>。

⁷ Martin Parry and others, eds., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007)。

13. 道路开通森林，使农业或伐木成为可能，而且便利人们到无人居住地区定居，因此往往助长毁林现象。⁸ 与此同时，道路又为农业与农村发展和减贫发挥作用，但必须对这种好处与森林所受的长期影响作出权衡取舍。这种方法也应当运用于其他部门。

14. 森林和矿产丰富地区往往相互重叠。例如，现有矿区和勘探区约 75%位于保护价值高、河流流域压力大的地区。⁹ 在森林地区采矿往往加快土地改造、生境破碎、生物多样性丧失。

15. 森林直接影响人类健康。据世界卫生组织估计，65%至 80%的全球人口依赖取自森林的天然疗法或顺势疗法药物，将其作为主要医疗方式。50%以上的处方药来源于天然物质。¹⁰ 与此同时，已发现毁林和森林破碎与新出现的传染病有关。¹¹

C. 未来影响森林的主要趋势

16. 由于经济迅速发生变化以及资本和劳动力跨境移动，导致供求状况发生变化，也导致消费与生产形态发生变化。这些因素的交互作用给森林造成了深刻影响。预计经济增长将继续促进基础设施新投资，在发展中国家尤其如此。据估计，单是采矿和天然气行业对道路与输送管道的投资就将达到 5 万亿至 10 万亿美元或更多。¹² 这一趋势尤其关系到亚马逊河流域、刚果河流域和东南亚的有连绵热带森林国家。

17. 由于人口结构变化，对森林等天然资源的需求和压力不断增大。城市化和收入增长与食品和热量消耗需求的增长相关，而且消费对象还转移到价值较高的作物和产品，例如肉类、鱼类、水果、蔬菜。因此，为满足全球人口数量日益增加、

⁸ Alexander S. P. Pfaff, “What drives deforestation in the Brazilian Amazon? Evidence from satellite and socioeconomic data”, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 37, No. 1 (1999)。

⁹ Marta Miranda and others, *Mining and Critical Ecosystems: Mapping the Risks* (Washington, D.C., World Resources Institute, 2003)。

¹⁰ Eric Chivian and Aaron Bernstein, eds., *Sustaining Life: How Human Health Depends on Biodiversity* (New York, Oxford University Press, 2008)。

¹¹ Walter V. Reid and others, *Millennium Ecosystem Assessment 2005: Ecosystems and Human Well-being—Synthesis* (Washington, D.C., World Resources Institute, 2005)。

¹² Ian Bannon and Paul Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions* (Washington, D.C., World Bank, 2003); Johanna Carstens and Gavin Hilson, “Mining, grievance and conflict in rural Tanzania”, *International Development Planning Review*, vol. 31, No. 3 (2009); Denis M. Tull, “China’s engagement in Africa: scope, significance and consequences”, *Journal of Modern African Studies*, vol.44, No. 3(2006)。

日益富裕、平均年龄日益上升、日益城市化、流动性日益增高所造成的需求，就需要提高林业和农业生产率，可能需要清除更多林区。

18. 据估计，树木、林下植被、生物量、土壤中储存的碳多达 6 500 亿吨，超过目前大气层中的碳存量。¹³ 砍伐森林和土地用途变化占人类所产生二氧化碳排放量的 17%。气候变化对森林生物多样性、森林健康、森林资源的生产和保护功能有重大影响。

19. 森林在增强人类抵御自然灾害的能力方面发挥重要作用，因为森林能保护生物多样性和生计，稳固山坡以防滑坡，保护沿海社区免受海啸影响，并能恢复湿地以增强洪水调节能力。¹⁴

D. 增强森林经济贡献方面的挑战

20. 总体而言，森林对经济发展的最大贡献不在于金钱收入，而在于森林给依赖森林的边缘化和弱势群体提供效益。这尤其体现于农村地区的赤贫者，森林给他们带来的重大生计和生存惠益远超过木材价值。森林还提供气候调节和水净化等多种生态系统服务，目前仍难以用金钱来衡量这些重要服务的价值。这些价值往往被忽视，未予以量化。

21. 需要获得更有系统的森林数据，特别是了解森林产生的非现金和非正规惠益，包括非木材林业产品和生态系统服务产生的惠益。这些产品和服务的价值远大于有现金收入的产品，因为它们在物质短缺时期发挥缓冲作用，并为缺少金钱的穷人提供营养。此外，增加信息与知识，包括增加有关现金和非现金价值的信息与知识，是加强森林治理、为森林获取更多政治支持以促进法律和政策变革的必要先决条件。

E. 森林与经济发展方面的主要机会

22. 为适应对粮食、能源、水不断增长的需求，将持续调整土地使用规划。同时，在国家和地方各级开展地貌规划以兼顾各种相互竞争的需求，其重要性未来也将大幅度增强。

23. 综合地貌管理方式旨在增强多种土地用途之间的协同效应，从而深入了解来自森林和树木的产品与服务，并认识到森林与农业生产率、土壤保护、供水给水、多样性保护等部门之间的相互关联。国家森林方案和类似方案在这方面可发挥重要作用，因为这些方案可作为跨部门平台，用以将农业和水等其他部门与森林管理规划和方案结合起来。

¹³ 粮农组织：《2010 年全球森林资源评估》。

¹⁴ 联合国开发计划署：《通过资源管理减缓灾难风险的机会：近期的进展》。可查阅 www.preventionweb.net。

24. 全球有近 20 亿公顷土地具有被恢复的潜力，¹⁵ 可使大片目前已退化的林地能用于生产，提供产品和服务，减轻对森林连绵地区的压力。农林业及其相关系统提供了加大种植密度和将树木产品用作食物、饲料和其他商品的机会。

25. 当前与森林相关的数据并不包含具有以下特征的森林经济活动和惠益：(a) 不用于换取现金；(b) 属于非正规经济部门；(c) 未获森林、经济发展、贸易或金融当局承认。需要有系统地收集和分析此类数据，以推动确认森林经济贡献的整个规模。

26. 最终，提高森林数据和信息的质量可使消费者和企业了解商品供应情况，提高对不毁林商品和以可持续方式生产的产品的认识，并为制定相关的采购政策提供依据。

三. 供联合国森林论坛审议的建议

A. 会员国

27. 论坛不妨鼓励各会员国：

(a) 再次强调可持续森林管理跨部门性质的重要性，并强调可持续森林管理与其他部门在处理与经济发展相关问题特别是减贫和可持续生计方面的相互关联；

(b) 促进跨部门和跨机构合作，使靠森林为生社区、私营部门、地方政府之间开展协作，在国家和地方各级采用地貌管理方式，并交流通过执行地貌管理方式协助实现可持续森林管理的经验；

(c) 进一步将可持续森林管理纳入国家经济发展战略，包括执行国家森林方案和自然资源规划程序；

(d) 加强对森林全部价值的认识和评估，包括开展自然资源会计，以及提高数据和信息收集与分析能力，以更有效地评估土地用法变更对森林的影响、森林对经济发展的现金和非现金贡献及其跨部门关联；

(e) 在就森林与经济发展问题交流知识和建设能力方面，进一步增强南北合作和南南合作。

B. 森林合作伙伴关系成员

28. 论坛不妨邀请森林合作伙伴关系成员：

¹⁵ 全球森林与地貌恢复伙伴关系，www.ideastransformlandscapes.org。

(a) 应会员国请求，协助其制定数据收集与分析战略和建设相关能力，其中将森林与其他部门结合起来；

(b) 制定一份路线图，协调非木材林业产品等森林资源数据的收集和汇编工作，以便于估算全部森林资源。此项工作将基于现有的各种努力，包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)合作性森林资源调查表、生态系统服务财富核算与估值伙伴关系、生态系统和生物多样性经济学研究、绿色经济倡议、环境—经济账户系统、经合组织绿色增长战略、联合国开发计划署和联合国环境规划署的贫穷与环境倡议；

(c) 进一步增强森林方案与其他自然资源方案的跨部门方式，包括借助全球森林与地貌恢复伙伴关系的工作，作为设立有效土地使用制度的途径。

C. 捐助方、区域组织和国际组织

29. 论坛不妨邀请捐助方、区域组织和包括论坛秘书处在内的国际组织：

(a) 提供财政资源，协助发展中国家和转型经济体国家开展能力建设，特别是协助森林覆盖面积小的国家、小岛屿发展中国家、非洲国家、最不发达国家开展能力建设，并向其转让技术，支持其努力收集森林与经济发展方面的信息和数据，包括收集有关跨部门惠益、非现金森林惠益(包括非木材林业产品)、生态系统服务的信息和数据；

(b) 提供财政资源，支持森林合作伙伴关系成员增强现有的长期性数据收集与分析工作，以便持续地、有系统地、协调一致地增强非木材林业产品等方面森林数据的提供；

(c) 提供财政资源，支持论坛的协助进程填补森林与经济发展信息和数据方面的空白，将此作为闭会期间与各国和森林合作伙伴关系成员共同为定于 2015 年举行第十一届会议开展筹备活动的一部分。

D. 主要群体

30. 论坛不妨呼吁主要群体，特别是民间社会、私营部门、科技界：

(a) 促进跨部门和跨机构合作，与靠森林为生社区和地方政府开展协作，在国家和地方各级采用地貌管理方式，并交流在可持续森林管理方面运用地貌管理方式的经验；

(b) 促进数据和信息收集与分析工作，包括开展独立调查和相关研究，分析土地用法变更对森林的影响，了解森林对经济发展的现金和非现金贡献，评估有关法律和政策需要如何创新才能体现跨部门关联和影响。

E. 论坛秘书处

31. 论坛不妨请秘书处：

(a) 在评估和维持有关森林功能和价值的数据和信息方面，包括在国家和地方各级从事这项工作方面，继续发挥领导作用；

(b) 与世界银行和各区域银行等经济组织建立伙伴关系和工作方案，邀请其与论坛开展协作，进一步将森林纳入其经济方案；

(c) 为世界银行领导的全球财富核算和生态系统服务估值方案作出贡献；

(d) 为填补森林与经济发展信息和数据方面的空白而开展活动，将此作为论坛协助进程在闭会期间与各国和森林合作伙伴关系成员共同为定于 2015 年举行第十一届会议开展筹备活动的一部分；

(e) 大力增强与全球北方和南方私营部门的伙伴关系；

(f) 进一步完善和精简国家和地方各级关于森林的报告工作，采用经济数据收集和分析流程，特别是借助目前与粮农组织开展的合作，并将其推广到具有经济领域(现金和非现金领域)报告职能的森林合作伙伴关系成员，包括生物多样性公约秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处、世界银行、联合国环境规划署；

(g) 促进联合国领导的 2015 年后发展议程进程和可持续发展目标进程，确认森林所涉及的经济、社会、环境问题，将森林的现金和非现金价值与功能充分纳入上述进程；

(h) 编制创新的工具，用于宣传森林对经济发展特别是消除贫穷的贡献，并与决策者共同在国际和国家政策议程中，包括在 2015 年后发展议程中，更多考虑到与森林有关的问题。