



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(b) 和 (c)

森林造福人民、改善民生和消除贫穷：社会发展以及土著社区、其它当地社区和以森林为生的社区，包括森林土地保有权；社会方面和文化方面

森林的文化和社会价值以及社会发展

秘书长的报告

摘要

本报告回顾了人与森林这一复杂关系中的社会、文化、经济、环境和政治挑战。报告强调了良好森林治理日益增强的重要性，及其与土地所有权、保有权保障和社会发展之间的联系。报告还确认了治理在促进森林的社会经济和环境效益方面的作用。森林可以为实现千年发展目标，尤其是与水、卫生和环境可持续性有关的目标做出极大的贡献。本报告回顾了森林与气候变化、水和卫生之间的联系。报告确定的主要挑战如下：政策和森林研究的相互联系、森林治理权力下放以及土著社区的参与。报告还确定了与森林可持续管理有关的三个关键的重点领域，它们可能继续引起关注：(a) 气候变化和森林筹资新机遇；(b) 森林治理、所有权、保有权和使用权；以及(c) 变化的全球经济中的土著人民和当地知识。

* E/CN.18/2011/1。



目录

	页次
一. 背景	3
二. 森林对民生、消除贫穷和千年发展目标的贡献	4
三. 森林与气候变化	6
四. 森林与社会发展	7
五. 森林与文化	8
A. 森林的文化和精神价值	8
B. 复原和恢复机会	8
C. 将传统森林知识用于可持续森林治理	9
D. 传统森林知识与气候变化	9
E. 传统森林知识与健康服务	10
六. 森林景观的变化及其治理	10
A. 森林景观的变化趋势和影响	10
B. 治理在提升森林的社会经济和环境效益方面的作用	11
C. 主要的保有制度和保有权保障	12
D. 治理形式的变化及其意义	14
七. 新出现的问题	15
A. 气候变化：森林筹资机遇	15
B. 所有权、保有权和使用权	16
C. 森林与水	16
D. 森林与绿色经济	17
E. 信息和通信	18
八. 结论	18

一. 背景

1. 尽管在人们的想象中，森林蕴藏着所有古老、纯净、神圣或原始的事物，但森林的历史是一个不断变化的历史；其中，森林的性质和面积在变化，人类需求和社会形式在变化，还出现了森林治理、林权和森林利用的新方法。所以，森林的历史也是人与森林的关系不断变化的历史。

2. 伴随着全球大规模的经济、政治和生态领域的变化，过去 20 年森林以及森林和人类之间的关系也在迅速改变。在这一历史节点上，以下各方面尤为显著：毁林和森林退化的结果、可持续森林治理的必要性以及森林在材料和经济方面的重要性与森林的文化和象征意义之间错综复杂的联系。

3. 目前，关于森林未来的讨论是在这样的背景下展开的：有关环境管理的里程碑式的国际讨论，包括按照《联合国气候变化框架公约》持续进行的谈判、根据影响森林的其他里约公约（《生物多样性公约》和《联合国防治荒漠化公约》）采取的行动、2011 年初召开的联合国森林论坛第九届会议（以及 2013 年和 2015 年的后续会议）、国际森林年（2011 年）、2012 年联合国可持续发展大会（里约会议 20 周年）会议、2015 年国际森林协议有效性审查、到 2015 年实现千年发展目标的紧迫性以及应对实现千年发展目标的挑战方面森林的作用。

4. 在这种背景下，本报告希望得出 4 个经验教训：

(a) 从过去 50 年森林治理工作中得出的第一个主要经验教训是，如果要实现确保森林让人民受益以及维护森林带来的长期及可持续效益的目标，在森林治理中必须聆听人民的意见。实地证据表明，显然有必要让那些生活在森林里或者森林附近的人参与有关森林的决定。这种参与必然是通过各种政治进程来实现的，会受到有关林区居民先入为主的观念的影响，受到快速变化的市场和技術的影响，还将受制于森林内外全球卫生和人类安全等各方面变化因素。

(b) 森林和森林治理变化的历史带来的第二个主要经验教训是，单凭一个机构或者行为群体的知识、能力和兴趣不足以促进全球森林管理。以明确的保有权为基础的协作性关系对改善森林管理至关重要，但森林管理协作是复杂的，只有各方作出，明确界定保有权和各方的作用以及伙伴之间不断交流才能取得成功。只有在各森林管理者和使用者以及与森林有关的各决策层之间开展这种协作，才有可能改善森林给人类和地球带来的各种效益。

(c) 第三个主要经验教训与森林产生的效益的多样性有关。除了给亿万家庭提供他们赖以生存的直接消耗性产品——木材、木柴、饲料、食品、药品和非木质森林产品，森林还提供无数其他的间接效益和服务，包括碳存储、生物多样性养护、控制疾病以及调节水循环、碳和各种营养物质循环。其中一些效益是公共的，另一些是个人的；一些是地方的，另一些是全球性的；一些是即刻的，另一

些是长期的。为了让森林继续提供这些维持生命和可持续性所必需的多种产品和服务，适当管理至关重要。

(d) 第四个也是更新的经验教训是森林产生的主要效益不一定具有协同效应。这意味着，相同的与森林有关的活动会促进一些预期效益但同时会损害其他效益。对一些森林进行管理，禁止收获其产品会促进未成林的碳固存，保护多样性，减少出现新病害的可能性，但这样也会阻止个人、社会群体和民族国家从这些森林中通过经济或生计效益获得许多好处。因此森林管理要平衡不同行动和政策目标。科学和知识进步可以帮助进行选择，实现这种平衡；但这也是有关国家利益的事，并关系到决策者如何权衡各成果的重要性。科学不能决定森林管理者应该更重视生物多样性、民生还是碳固存。

5. 过去 20 年，知情决定和平衡各竞争性目标领域所必需的信息系统和知识库得到极大改善，特别是有了空间和遥感数据之后。但在世界很多地方，人们并未真正掌握有关森林成果以及森林治理如何影响成果的必要信息和知识。迫切需要更多信息以便解决下列问题：权衡各森林成果，例如森林对民生、生物多样性、碳固存和水源保护的贡献；各种不同类型和层次的决策如何影响森林产生的预期成果；相对于生物物理要素，社会经济要素对森林成果的影响。政府与国际机构需要投入更多资源，创造优于现有基础设施的森林信息和知识基础设施。

6. 本报告是为便利联合国森林论坛第九届会议的讨论而编制的一份背景文件。这届会议议程项目 5 讨论的主题如下：(a) 以社区为基础的森林管理；(b) 社会发展与土著社区、其它当地社区和靠森林为生的社区，包括森林土地保有权；(c) 社会方面和文化方面。¹ 由于(b)和(c)这两个主题紧密相连，本报告联合审查了这两个子项目。

二. 森林对民生、消除贫穷和千年发展目标的贡献

7. 亿万家庭依靠木材、木柴、饲料、食品和非木质森林产品；森林还提供其他数不尽的间接效益和服务。但是，森林带来的关键效益不一定具有协同作用。因此森林管理要平衡不同行动和政策目标。

8. 森林的重要性以及森林生态系统对人类福祉的贡献怎样强调也不过分。² 但是，对不同生态系统包括森林产生的效益和服务的价值进行估算是一个挑战。在这方面一个广为人知的做法是生态系统服务，它在评估和审查森林带来的多重效益方面很有用。

¹ 见 2007 年至 2015 年多年工作方案(E/2007/42-E/CN.18/2007/8 和 Corr.1 第 1 章 C 部分)。

² Douglas Krieger, “Economic value of forest ecosystem services: a review” (Washington, D.C., The Wilderness Society, 2001)。

9. 生态系统服务是一个生态系统的多种进程和功能带来的结果，它们也被视作自然给家庭、社区和经济带来的效益。³ 生态系统服务包括所有森林生态系统创造的产品和效益，包括水质和水量、木材、木柴、住房、美景、娱乐设施、授粉植物、营养物、药用植物和野生动植物等。

10. 千年生态系统评估是一个有全世界 3 000 多名科学家参与的协作项目。其 2003 年的报告设计了一个有用的框架，用来思考森林提供的不同生态系统服务及其互动关系。⁴ 按照这一框架，生态系统服务可以分成四大类：服务提供、服务调节、服务支持和文化服务。

11. 森林提供的许多服务以及各服务类型并不是以金钱来衡量的。森林所有者和管理者采取行动来保护和养护森林。虽然他们没有从这些产品和服务中获得任何经济报酬，但是这些产品和服务确实使许多其他人受益。因此，与森林治理有关的主要经济问题之一就是如何建立恰当的激励机制以确保在可持续的基础上继续提供那些对人类生存来讲必不可少的森林生态系统服务。

12. 目前的知识水平只能让我们粗略地讨论森林所提供的所有不同产品和生态系统服务。有关森林所提供的产品，例如木材、木柴、饲料和非木材林业产品的价值的信息受到如下因素的制约：报告不全面，各国所采取的措施不一致以及缺少有关非法活动的数据。森林提供的服务是复杂的、因地而异的而且经常是非货币化的，而且这些服务之间的关系性质也大多不明确。

13. 许多不同种类的森林产品尤其是非木材林业产品，极其有价值而且对当地的民生和国民收入来讲也很重要，但是这些价值却没有体现在国民经济核算中。全球来讲，木材是森林提供的最重要的产品之一，在许多发展中国家经济快速增长的情况下尤其如此。木材贸易还帮助许多消费国满足其不断增长的需要。世界每年的木材采运量超过 34 亿立方米，不到不断增长的木材储量的 0.7%。每年的木材采运量价值超过 1 000 亿美元，基本等于国际发展援助的流量，是生物多样性养护援助流量的 50 多倍。

14. 在被列为保护区的森林里有地球上最重要的陆地生物多样性和野生动植物。毋庸置疑，保护区以外的各种混合景观也蕴藏有大量的生物多样性，即便在这些环境中，森林也在保护生物多样性方面发挥着极有价值的作用。通过保护区来保护生物多样性使受保护的地区面积大量增加，以至于地球陆地面积的 12% 目前都受到某种形式的保护。1990 年至 2010 年，指定用于保护功能的森林面积增加了

³ James Boyd and Spencer Banzhaf, "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units", *Ecological Economics*, vol. 63, Nos. 2-3 (1 August 2007)。

⁴ Joseph Alcamo and others, *Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment* (Washington, D. C., Island Press, 2003)。

5 900 万公顷。⁵ 管理这些保护区的挑战是确保当地和土著社区的参与以及他们可以出入这些地区来满足其基本需求。

15. 野味或者猎物的肉是全世界热带森林提供的极有价值的食物。这些猎物日渐稀少导致那些没有其他蛋白质来源的人的“季节性饥饿”。⁶ 长期以来，政策以及研究领域的挑战都围绕着这样一个问题：在森林居住者的饮食体系中是否有可行的野味替代品。人们提出了开发其他蛋白质来源的许多战略，包括驯化野生猎物。⁷ 迄今为止，研究或者实地经验并没有得出明确可行的解决方案，在非法采伐不断增加以及国家开展监督和控制工作的能力薄弱的情况下尤其如此。这对管理保护区和保护濒危物种带来了挑战。

16. 在今后的 20 年至 30 年，三个因素将协同作用，给天然林砍伐带来更大压力：第一，全球对气候变化和减少排放的必要性的关注；第二，由于国际能源市场价格波动以及能源需求增加，迫切需要找到矿物燃料的替代品；第三，随着人口、城市化和人均收入的增加，对食品和纤维的需求增加。⁸ 这些压力意味着，国际社会需要同时在以下方面开展与森林有关的工作：找到以生物燃料为基础的能源和木材替代品；提高农业用地生产率以减少将天然林转为农业用地的压力以及建立更强有力的、有利于穷人的森林治理机制，保护较贫困和边际人口的利益。

三. 森林与气候变化

17. 森林在其地面以上的生物物质中储存着超过 289 千兆吨的碳。气候科学强调大气中温室气体的浓度之高已达到危险水平，人类活动在增加温室气体方面发挥了作用。森林在限制排放方面的作用也得到了广泛的认可。《艾里亚希报告》在 2008 年指出：“采取紧急行动应对全球森林减少需要成为未来任何气候变化国际协定的核心”。⁹ 这种国际协定不仅需要减少排放，还应通过资金转移、支持减贫和帮助保护生物多样性和其他森林服务来让发展中国家受益。

⁵ 联合国粮食及农业组织 2010 年全球森林资源评估(罗马, 2010 年)。

⁶ Igor Garine, “Adaptation biologique et bien-être psycho-culturel”, Bulletins et mémoires de la Société d’Anthropologie de Paris, vol.2, No.2。

⁷ François Feer, “Les potentialités de l’exploitation durable et de l’élevage du gibier en zone forestière tropicale” in L’Alimentation en forêt tropicale: interactions bioculturelles et perspectives de développement(巴黎, 联合国教育、科学及文化组织, 1996 年)。

⁸ Sten Nilsson, “The three Fs: food, fiber and fuel——global development: science and policy for the future”, presentation at the Conference of the International Institute for Applied Systems Analysis(Vienna, 2007)。

⁹ Johan Eliasch, Climate Change: Financing Global Forests——The Eliasch Review(London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2008), commissioned by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland。

18. 《艾里亚希报告》指出四个领域的活动是成功减少森林排放的关键：(a) 以各区域和各林区排放的基线水平为基础订立有效目标；(b) 对排放变化情况进行强有力的监测、报告和核查；(c) 建立森林降低碳排放与全球碳市场关联机制和让私营部门参与森林碳市场；以及(d) 在森林碳融资分配领域开展强有力的治理和建立有效机制，因为它对当地社区和土著人将产生影响。

19. 公众对森林在碳汇方面的重要性的认识有所加强。森林在适应和减缓气候变化措施方面的潜力得到了确认，在《联合国气候变化框架公约》的讨论中的重要性也有所提高。降低因森林砍伐和退化所产生的排放(降排)的机制是讨论最多的一些措施，给森林筹资和可持续森林管理带来了机会。挑战在于，开发必要的方法、政策和措施，将减缓和适应气候变化的目标有效纳入可持续森林管理并确保对当地社区和土著人们的福利做出贡献。

四. 森林与社会发展

20. 世界环境与发展委员会题为《我们共同的未来》的报告(为纪念该委员会主席格罗·哈莱姆·布伦特兰，此报告也称为《布伦特兰报告》；见 A/42/427，附件)、1992 年巴西里约热内卢联合国环境与发展会议、2002 年南非约翰内斯堡世界可持续发展问题首脑会议以来，国际社会形成共识，共同环境保护和负责任的发展的必要性。这为林业提供了独特的机遇和挑战，尤其是在应对消除贫穷、可持续发展和维持环境服务问题方面。一个关键的挑战是强调森林在减贫方面的贡献以及在实现千年发展目标方面发挥的核心作用。森林与这些目标之间的联系应该成为 2011 国际森林年提高意识方案的一部分。

21. 需要利用综合的、多部门的方法来建立森林和发展需求之间的联系，包括在农业、水、能源和其他自然资源领域，促进农业发展并改善农村民生。在这方面，一些国家和州一级的减贫工作有在社会、经济状况相似的地区进行推广的潜力，有必要通过森林管理政策来推广这些实例。

22. 为了给青年人创造就业机会，应该通过在管理、金融和技术方面的能力建设来支持中小森林企业和社区森林管理。应该把开发青年人管理森林企业的知识库作为利用森林、林业和相关行业来促进和支持农村发展的基础。例如，林业提供的就业和创收机会超过了自给农作或小规模农业。

23. 在管理特许权和企业对这些社区的社会责任方面出现了社区和公司参与的商业模式。公司让社区参与森林管理、确定文化场所和圣地以及普遍参与森林治理的做法呈现出增加的趋势。这些正在出现的商业模式在不断增加就业机会，提高当地社区和林区家庭收入。社区和公司的伙伴关系使得这些商业模式增加了共享利益带来的收入并且加强了社会关系。

24. 以往的趋势是，在许多森林民族中，男女一起在森林中劳动，为养育自己的家庭和直系亲属或者社区采集各种资源；发展了有性别分工而又均衡的文化生态。有鉴于此，在收获包括非木质森林产品在内的森林产品时，不断增加的雇用劳动在性别层面有重要意义。但是有一种倾向是将劳动变成更有利于男性的有报酬的工作。由于妇女是森林的主要使用者，所以必须确保她们的全面参与，必须承认她们的需求和森林知识。

25. 通常，发展中国家的妇女承担着满足家庭食品和能源需求的责任，因此森林资源的耗减增加了女性的负担。这种情况在撒哈拉以南非洲更恶劣。在那里，照料受艾滋病毒/艾滋病影响的家庭成员的责任主要由妇女承担，使她们从事农业活动的时间减少。这使妇女更依靠森林来获取食物和薪材。此外，在冲突局势中，妇女同男性相比，更依赖于森林产品和服务。

五. 森林与文化

A. 森林的文化和精神价值

26. 虽然树木和森林对人类而言具有巨大的文化和精神价值，但是对其价值的认识却少得可怜，部分原因是缺乏对森林产品和服务的统一估值办法。过去 300 年来形成的占主导地位的经济、唯物、科学和基本上属于实用主义的森林价值观覆盖了大为久远的价值观，而后者塑造了森林与人类之间十分有力的文化关系。这些无形的文化和精神价值在当今的许多情况下依然存在，但是被低估或忽视，对人类的贡献也未得到承认。

27. 文化森林位居最古老的保护区之列。长期以来，传统社区和宗教社区一直将特定的森林、林区，有时甚至是单个树木予以保存，将其用于文化、神圣和宗教目的。这些地区由于具有文化、精神和宗教价值，因此一般都得到了很好的治理和维护。将文化和精神价值纳入国家森林计划具有为保护区提供保障和确保保护区长期可持续性的潜力。这些保护区在具有神圣价值的同时，也有能力支持较高水平的生物多样性，通常比政府指定的保护区得到更好的保护。应有意识地作出努力，鼓励一些神圣森林的传统业主谋求其林区得到更好的保护，包括将这些林区列入政府指定的保护区，比如森林保护区和国家公园。

B. 复原和恢复机会

28. 从全球来讲，人为因素引起的气候变化要求彻底重新评价人类与生物圈之间的关系，被划为文化、神圣或宗教森林的剩余森林提供了独一无二的机会，可以帮助遏止毁林行为，推动森林保护、再生，甚至恢复。越来越多的证据表明，各类宗教社区已经开始这项工作，如能获得适当的支持，特别是在能力建设和森林资金筹措方面，世界各地的森林保护工作将大有可为。

29. 除生物多样性和文化连续性外，森林对人类的贡献日益得到认可，卫生工作者即是一例。这种认可也包含着精神方面的内容，本身与身心健康直接相关。

30. 更多地研究文化、神圣和宗教森林的机会是存在的，这可以制衡对森林进行的经济和科学估值，而估值行为目前在为森林经营治理和政策提供参考方面占据主导地位。

C. 将传统森林知识用于可持续森林治理

31. 事实证明，关于土地使用的传统知识和制度比外界最初的推定远具环保性、韧性和复杂性。传统知识因其在拟订实现全面发展目标，尤其是消除贫困和促进经济、社会和环境可持续性的政策方面的贡献日益得到认可。传统知识对维持民生和人类的自我发展做出了重大贡献，长期以来一直被用于治理自然资源，例如森林和水。

32. 传统森林知识在治理森林和养护森林多样性以及发现宝贵的遗传资源方面的作用日益得到认可。这类知识不断发展，反映出地方社区和土著人民有能力适应不断变化的环境、社会、经济和政治条件，确保森林继续提供产品和服务，例如食物、药品、木材和其他非木质森林产品、水及精神、社会和文化价值。虽然如此，对于森林知识的丧失对民生及文化和生物多样性的影响以及对森林地貌提供环境产品和服务能力的影响仍然鲜为人知，而且被低估。因此，传统生态知识体系和森林科学体系之间进行知识和实践的交流将有助于森林治理。

33. 在可持续森林治理过程中推广传统森林知识方面所面临的主要挑战如下：

(a) 公平分享利益和保护知识产权问题。联合国森林论坛今后在这一领域开展的工作应该参考按照《生物多样性公约》就获取和共享利益规程进行的谈判和国际林业研究组织联合会传统森林知识工作队所做的工作；

(b) 森林科学在发展和记载传统森林知识基础方面发挥适当作用，以便加强传统森林知识和森林科学这两个体系之间的知识交流，以改善民生和人类自身。

34. 应适当考虑加强研究传统森林治理及其对森林养护和可持续森林治理的贡献。应努力了解传统森林治理体系的科学基础。还必须进行经济、营销和政策研究，以便农村通过运用传统森林知识，从森林产品和服务中获得更好的创收机会，同时，传统森林知识的拥有者和教育机构应进行强有力的协作，以提高传统森林知识技能和兴趣。

D. 传统森林知识与气候变化

35. 在消除气候科学方面的差距时应参考传统森林知识，因为土著人民与森林之间存在着密切的关系。地方社区和土著人民可以通过对环境变化进行局部观察适

应气候变化，尤其是气象规律的变化。例如，非洲、亚洲和拉丁美洲许多农业社区可以有效地预测降雨规律，是保存有大量需要记载的信息的潜力之所在。

E. 传统森林知识与健康服务

36. 世界卫生组织(世卫组织)估计，在发展中国家中有 60%至 80%的人口利用传统医学满足日常健康需要。传统医学对森林药材大加利用。事实上，一些现代医药是以植物为基础的，对这些医药的使用目的与土著人民相同。但是，发展传统医药所面临的一个挑战是缺乏在国家、区域和国际各级监管行业作法的立法。这一监管缺位现象也制约了植物利用知识数据库的发展及其治疗各种疾病的能力。这一监管和记载缺位的现象有时候可能造成知识产权流失，让地方社区和土著人民的利益蒙受损失。一个至关重要的问题是必须对传统知识进行记载。

六. 森林景观的变化及其治理

A. 森林景观的变化趋势和影响

37. 据官方统计数字，⁵ 全球森林总面积约为 40 亿公顷，覆盖地球总面积的近 31%。毁林速度从 1990 年代的每年 1 600 万公顷下降到 2001 至 2010 年的约 1 300 万公顷。由于人工栽植了新的林区，在过去十年间森林净损失数接近每年 500 万公顷，而 1991 至 2000 年期间则为每年 800 万公顷。虽然如此，新造林大多不具备自然林的多样性。

38. 森林总面积继续减少，南美洲和非洲森林净损失居高不下。亚洲是 2001 至 2010 年期间森林面积出现净增长的唯一一个主要地区，其中的原因是中国进行了大规模的植树造林活动，抵消了南亚和东南亚许多国家发生的大幅度毁林的现象。

39. 世界上的森林多数为政府所拥有，但是私有和其他所有权形式在增加，政府通常留置一些林地，供社区使用。只有约 1/3 的森林为自然林。一半以上为再造林，约 7%为人工栽植。

40. 世界上森林有很大比例——12%被归类用于保护生物多样性，另有 7%被指定用于保持土壤和水源。约有 30%的森林主要用于生产木材和其他非木材产品，另外 24%被归类用于多重用途，4%被归类主要具有娱乐或其他社会和文化功能。在过去 20 年中，被归类主要用于生产功能的森林面积减少了近 5 000 万公顷，而被归类用于多重用途的森林面积增加了 1 000 万公顷。

41. 为恢复森林景观，人们走到了一起，共同建立社区、商业利益和他们所依赖的被毁坏的生态系统之间的可持续关系。恢复森林景观对于创造新的生活出路、支持弱势社区创造就业和建立长期的社会经济基础设施具有重大影响。恢复森林

景观有赖于展现不会持续侵蚀森林资源的其他形式的创收手段的有效性。这在大湖区(布隆迪、卢旺达和刚果民主共和国)成功地得到了实施。

42. 若要成功地实施恢复项目，这需要共有森林景观的所有利益有关者，包括当地农民、土地所有者、采伐公司和家庭木炭生产者进行协作。恢复森林景观的工作应该取得依赖森林生活的社区的支持。例如，哥伦比亚加勒比海地区红树林的当地人正在通过国际热带木材组织和国际自然保护联盟实施的项目，牵头改造濒危的红树林。

B. 治理在提升森林的社会经济和环境效益方面的作用

43. 森林向 16 亿多人提供直接和间接的维生手段及其他经济效益。¹⁰ 长期以来，森林一直被视为地球物种多样性的主要宝藏和来源。储存在森林中的碳超过 650 千兆吨，比在大气中发现的碳还多，这表明如果森林消失，那么大气温室气体的含量将是目前的两倍多，大大超过气候科学家所能承受的水平。

44. 这些森林统计数字十分重要，彰显出森林对于作为一个物种的人类的生存所具有的巨大意义，但是在考虑如何治理森林才能保障依赖生存的穷人和边缘人群的生活时，更为直接相关的是与森林共处和生活在森林中的人们的实际生活状态及他们依赖森林资源的方式。

45. 要进行成功的治理，就必须发展有关规则。通过各机构就社会生态复杂性和环境变化而进行的引人注目的互动，产生了大量的治理森林的研究结果。这些研究结果的规模、种类和深度合理地反映出，从许多方面来讲，森林一直是而且继续是人类生存、生活和繁荣的核心所在。

46. 就近期而言，森林治理基本上脱离了 19 世纪和 20 世纪大部分时间里所存在的中央治理、自上而下的森林监管政策。在殖民时期的大部分时间里，非洲、亚洲和拉丁美洲各国政府从森林资源、战略价值和经济效益出发，设法将森林置于本国的控制之下，但目前情况刚好相反，而且各地区存在差异。

47. 在过去 20 年中，通过进行放权改革，推动地方以更加民主的方式参与治理，地方社区和组织治理的森林面积已经增加了将近 2 亿公顷。

48. 许多政府所拥有的森林是作为地方社区和社区组织用于多重用途的共同财产来进行治理的。被归类为公有的许多其他森林是由采伐公司作为私人木材企业进行有效治理的。¹¹ 民间社会组织 and 市场激励措施通过认证、政府采购政策和改

¹⁰ 联合国粮食及农业组织，“为加强林业而保障保有：南亚和东南亚森林保有情况介绍”（2007 年，罗马）。

¹¹ Alain Karsenty, “Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives” (Paris, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, 2007)。

变消费者倾向性在森林治理中发挥了越来越大的作用。这一治理趋势被视为民间社会对公众关于毁林和森林治理问题的一种对策。

49. 虽然森林环境服务付款计划在此类计划所涉及的森林面积方面尚未成为一支重要力量，但是有理由相信，尤其是如果减排项目 and 政策愈加深入人心，环境服务付款计划将意味着今后森林治理发生重大转变。

C. 主要的保有制度和保有权保障

50. 可以认为，主要有三种形式的森林保有权：(a) 公共或政府所有；(b) 私人或市场所有；(c) 社区或民间社会所有。政府机构拥有的世界森林面积最多：将近 80%。私人 and 社区/土著保有分别占 11.9% 和 8.3%，但是在发展中国家中，社区和土著人民的占有量要大得多。私人仅占约 5.6%，而社区森林保有量占 14.1%，但是由于可能有 5 亿多人以森林为生，社区拥有 and 控制的总面积似乎很低。当前的趋势似乎是倾向于增加地方社区的获取 and 控制比例。

51. 对于保有安排方面的差异必须加以考虑，因为这些差异为保有权持有人带来了不同的激励，因此导致他们在使用、治理或养护他们所拥有的资源时，会按不同的方式行事。在实践中，不同的社会群体之间对森林保有权的分割 and 分配通常要精细的多。对产权 and 自然资源进行的讨论明显分为与森林使用和治理有关的四个基本要素：(a) 获取 and 退出权；(b) 治理权；(c) 排除权；(d) 让渡(转让)权。如果一个家庭、社区或团体拥有对森林的获取 and 使用权，就可以从中获益。如果还持有治理权，则被视为资源的权利人。拥有获取 and 使用权、治理权 and 排除他人权的人被视为森林的所有人。所有人拥有构成森林完全产权的一切权利。

52. 不论森林保有权及 for 森林进行使用、治理、排除他人 and 转让的权利是属于社区、私人还是公共机构，都对森林治理结果具有重大影响。某些类型的保有权更有可能带来更大的经济效益 and 产出。

53. 正如森林的私人所有权常常与较高的经济效益 (and 毁林) 相关联一样，其他保有安排，例如政府所有权，被视为维护林区植物 and 野生动物生物多样性的必要手段。的确，对森林的保有权的分配方式不同，则森林生态服务的情况就不同，这种关系十分明显。

54. 虽然在实践中不同形式的保有权 and 所有权可能只存在于混合型所有权关系中，但是勾勒出与不同的保有形式有关的重要的产出趋势仍然是有益的。在公共 or 政府保有的情况下，会重点强调排除多种类型的森林使用权，侧重于养护 and 保护，重视限制使用能力。的确，世界上受到最严格保护的森林大多数是属于政府保有形式。世界上多数保护区都是政府所有。政府还为了保持土壤 and 水源拥有 and 治理封闭林。政府是可以继续在森林保护支出大于从森林中获取的收入的情况下进行投入的为数不多的行为体之一。

55. 与此形成对照的是，私人所有的特点是森林治理效益较高，能够获得更大的经济产出和利润，也能够推动经济发展目标。因此，世界上以营利为目的的多数森林是私人公司拥有的。即便是在政府拥有此类森林的情况下，森林的治理权，例如特许权，也通常是拍卖给私营公司。植树活动是由政府和私营机构共同进行的，但是以实现较高利润为目标的植树活动，不管是否通过出售木材、经济作物或碳获利，往往只有私营公司所有并进行治理。的确，重要的新领域，例如碳固存更有可能在将来成为一个有效的市场，因为私营公司想方设法拥有更多的土地，尤其是在热带国家，以便通过以较低的成本固存大量的碳而获益，并从碳价上涨中获利。一个关键挑战是确保此类收益也会让地方和土著社区受益。

56. 另一方面，传统或社区保有的典型特征是为当地人的民生等多重用途和目标对森林进行治理，促进以使用为目的的森林多样性，并且通常是在保障保有权的情况下，提高森林生物量。¹² 社区、当地人和土著群体有赖于森林的长期民生被视为是转化为为较长的利益治理森林的意愿和为获得将来的收益而在短期内保护森林的意愿。

57. 提高森林产出的另一个途径是力求实现私人、社区和公共保有形式的利益和能力互补。因为森林保有权由若干不同的权利组成，而这些权利在实践中通常可以相互分离，因此可以设想混合形式的森林保有制度，其中社区可能有权利获取、使用和治理森林，而排除其他使用者和转让资源的权利可以归政府机构所有。针对政府和私人行为体或公司，或者混合保有制度形式可以设想类似的组合，其中不同的社区组织拥有不同的权利。同样，也可以设想若干不同类型的行为体拥有特定权利的情形。的确，为建立此类混合形式的权利所有形式作出了多种努力，其用意是将私人、社区和公共决策者的利益结合起来，由此可能产生不同形式的混合型森林保有和治理安排。

58. 针对不同的决策者、政府机构、公司和社区组合分配保有权和激励措施可产生明显的影响，因为不论是更有可能为保持生物多样性而进行养护，为维持民生或取得经济收益而加以使用，或者为进行碳固存而进行保护，保有权保障都是必不可少的，只有这样，保有权才能确实产生预期的社会成果。

59. 对印度尼西亚和越南的红树林保有情况进行的分析表明，以这些森林为生的地方社区一般都对森林进行了很好的治理，同时又没有危及资源系统的可持续性。但是，当中央政府企图对这些森林进行治理时，当地使用者丧失了对森林收益的权利保障意识。¹³ 结果，由于国家占有和行使对湿地的权利，对这些森林的使用严重丧失了可持续性。

¹² Ashwini Chhatre and Arun Agrawal, "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol.106, No.42(20 October 2009)。

¹³ W.Neil Adger and Cecilia Luttrell, "Property rights and the utilization of wetlands", *Ecological Economics*, vol.35, No.1, pp.75-89(October 2000)。

60. 保有权没有保障影响了所有人改善资产质量、保护资产免遭非法使用或从自身的长期利益出发行动的动力。正因为如此，世界上有许多国家政府、民间社会组织和土著人民，包括阿克拉森林和气候变化联盟及挪威和伯利兹政府，都呼吁进一步明确森林保有权。¹⁴

D. 治理形式的变化及其意义

61. 地方行为体、公司行为体和国际捐助者可以通过提出政策立场和动员向政府和其他高级别决策者提出要求来推动森林治理变革。在地方行为体进行动员以便对森林治理方式获得更大的话语权方面，在全世界有很多范例。现在当地人和社区也有更多的机会来影响就他们赖以生存的森林作出的决策，但这需要各国政府给予支持。联合国森林论坛与联合国土著问题常设论坛应建立密切、协调的工作关系，共同处理土著人民所面临的森林问题，同时继续“采取一体行动”。

62. 在森林治理方面有三大明显的趋势：(a) 治理的分散化，在许多发展中国家数以亿计的农村家庭生活中发挥重要作用的商业价值较低的森林尤其如此；(b) 采伐公司在森林特许的治理方面作用很大，这在热带森林的选择性采伐中尤为普遍；(c) 以市场为导向的认证工作日益重要。认证工作最初针对的是热带木材，但是在发展中国家的温带森林认证等方面越来越引人注目。在未来的森林治理方面可能带来巨大转变的一个新趋势是环境服务付款计划日渐增多。如果减排补充方案项目和政策得到巩固，那么这可能成为一股重要力量。问题是如何确保从环境服务付款中获得的收益再次投入到森林，而且建立透明的机制，以保证收益流向地方社区和土著人民。按照减排补充方案设计的此类机制能否成功，在很大程度上取决于地方社区和土著人民的参与情况。

63. 森林治理中的私人特许模式已经存在很长时间。¹⁵ 按照特许式森林治理方式，中央政府或森林治理部门要向采伐企业提供具有商业价值的森林的长期资源开采权，以换取持续的收入。特许经营仍然是东南亚、亚马逊部分地区、特别是中非和西非的许多热带森林占主导地位的森林治理方式，在上述地区至少有 7 500 万公顷森林以特许方式供采伐公司开采。¹¹ 特许式森林治理方式之所以形成，是因为在偏远市场等地需要原木和木材而且政府需要获得收入。在东南亚和非洲的多数国家特许协议只是得到有限执行，这也意味着合法的特许采伐与成本

¹⁴ 见阿克拉森林与气候变化核心小组，“作为减少毁林和森林退化所致排放前提条件的原则和程序”，其中总结了 2008 年 8 月 18 日至 20 日在阿克拉举行的讨论减少毁林和森林退化所致排放问题的民间社会和土著人民会议与会者所表达的主要关切。2008 年 12 月在波兰波兹南召开的联合国气候变化框架公约缔约国第十四届会议重申了这些关切。

¹⁵ Rebecca Hardin, “Concessionary politics in the western Congo basin: history and culture in forest use”, Environmental Governance in Africa Working Paper, No. 6, (Washington, D.C., World Resources Institute Institutions and Governance Program, November 2002)。

高昂且不可持续的非法采伐并存。世界银行估计，非法采伐给发展中国家造成的损失每年高达 150 亿美元。

64. 自愿性森林认证已经出现，填补了森林治理方面的空白。实行认证制度的一个初衷可能是为了提高热带森林治理的可持续性，但是，发达国家越来越多地采用这一办法对热带森林和寒温带森林进行治理。各国政府越来越多地通过实行采购政策、立法和主动行动，例如欧洲联盟《森林执法、治理和贸易行动计划》和《莱西法》修正案，为应对非法采伐问题做出全球性努力。

七. 新出现的问题

A. 气候变化：森林筹资机遇

65. 人们日益认识到，森林通过提供减排奖励在发展中国家应对气候变化方面发挥作用。这一作用通过落实适应气候变化工作为加强减贫提供机遇。为包括全球森林公共产品和服务在内的环境服务计划(例如减缓气候变化和生物多样性)付款为森林筹资提供机遇。

66. 减排补充方案为建立一项机制提供机遇，发达国家捐助方、公司、非政府组织和个人将借此向发展中国家提供降低森林排放补偿，其中包括通过市场机制。减排补充方案将成为一项关键减排战略，对发展中国家准备执行减排补充方案提供的大量捐助方投资(例如，6 个发达国家到 2012 年提供 45 亿美元)就是明证。根据预计，到 2020 年，减排补充方案投资可能达到每年 300 亿美元。这表明增加森林筹资具有潜力。

67. 根据减排补充方案，受援国政府将为国家土地利用和林业部门规划、利益攸关方谈判、保有权说明、碳中介、国家一级碳核算以及向地方行为体提供资金和服务等制定战略。让地方社区和土著人民参与减排补充方案讨论和执行工作将是一项主要挑战。鉴于森林筹资具有潜力，有可能改变权利下放做法，这是因为国家林业机构可能有意管理这些资源。

68. 今后的减排补充方案机制必须确保把地方社区和土著人民的权利正式纳入气候变化方案。承认土著人民的权利及其传统知识、让他们参与政治决策进程以及公平分享惠益，应成为指导今后减排补充方案机制的三项原则

69. 执行减排补充方案机制若要取得成功，就必须提供保障和共同利益，例如保护生物多样性和生态系统服务以及在当地社区和土著人民中消除贫穷。

70. 在气候变化方面现有和正在提出的举措，例如森林碳伙伴关系基金、林业投资方案、亚马逊基金和刚果盆地森林基金，应该为检视经验教训和建立机制提供机遇，以加强资金流动，消除可持续森林管理筹资差距。

B. 所有权、保有权和使用权

71. 显然，保有权和权利分配是影响森林指导、森林管理和与森林治理有关成果的最重要因素。

72. 据区域组织报告，森林土地保有权是调动农民保护并管好森林并同时改善生计的有效途径。中国、尼泊尔和越南等国开展的土地保有权改革改善了生计，加强了社区对可持续森林管理的参与。中国最近进行的土地保有权改革可以说是世界历史上最大规模的改革，涉及 4 亿多土地所有者和 1 亿多公顷森林。改革增加了农民收入和植树量。¹⁶ 中国的经验为其他正在考虑承认集体土地权利的会员国提供了经验教训。

73. 保有权改革的一项挑战是法律框架问题，该框架应保障土著人民权利，促进当地社区和土著社区参与解决保有权和所有权以及地方社区和土著人民历来受到排斥问题。关于土地保有权的其他资料载于秘书长关于基于社区的森林管理报告 (E/CN.18/2011/4)。

C. 森林与水

74. 森林同我们的水资源有着密切关系。可持续森林管理对于提供优质淡水、防范洪水和土地侵蚀等自然灾害以及防治荒漠化至关重要。例如，欧洲森林的 10% 主要被指定用于土壤和水的保护；然而，气候变化正在改变森林的调节水流作用，影响水资源的提供。因此，森林与水的关系是一个重大问题，这一问题若要对千年发展目标作出贡献，就必须给予高度重视。

75. 可持续供水是森林的最大价值之一。然而，森林管理人员历来不重视供水问题，而供水管理人员也历来不重视森林问题。这两个部门日益需要共同努力，审视森林与水的相互关系，以便在林业和供水部门之间共享知识。今后的森林管理可能需要同等关注把清洁用水的可持续供应作为可持续森林管理的目标之一，同时又考虑到农村和城市人口以及农业对清洁用水不断增长的需求。

76. 获取清洁用水依然是可持续发展问题世界首脑会议提出的五个关键专题领域(水、能源、健康、农业和生物多样性)之一，这凸显了以可持续方式综合管理森林等自然资源对于可持续发展至关重要这一事实。在这方面，若要扭转目前森林退化趋势，就需要执行包含有国家以及酌情在区域一级所通过的目标的各项战略，以保护生态系统，实现综合管理土地、水以及与森林地区有关的生物资源。这还包括加强区域、国家和地方各级的能力。

¹⁶ Jintao Xu, Andy White and Uma Lele, “China’s forest land tenure reforms: impacts and implications for choice, conservation and climate change” (Washington, D.C., Rights and Resources Initiative, 2010)。

77. 在世界许多区域，供水能力和水质日益受到过度使用、滥用和污染的威胁，而且人们日益认识到森林在这两个方面产生的重大影响。森林对流域生态系统的水文特征作出最有意义的贡献在于保持高水质。保持高水质的途径是：尽量减少实地土壤侵蚀，减少水体(湿地、池塘、湖泊、溪流和河流)中的沉淀物，收集或过滤森林废物中的其他水污染物。例如，瑞士兰格利伦森林地区每月有十几天被莱茵河水淹没，以便让森林土壤过滤水流，改善水质，恢复附近巴塞尔市的地下水。把森林与水挂钩，是改善民生和人类福祉的一个机遇。

78. 森林集水为上游和下游地区的居家、农业、工业和生态需求提供大量用水。土地、森林和供水管理人员面临的一大挑战是，最大限度地实现各种多部门森林利益而又不损害水资源和生态系统功能。为应对这一挑战，迫切需要更好地了解森林和水之间的相互作用，尤其是通过研究、科学和传统知识，在森林水文方面建立认识和建设能力，从而将这一知识和这些研究成果转化为改善民生政策。

79. 应把国家森林方案作为一个平台，以便将水资源管理计划作为更加全面的水域规划进程的一部分纳入林业方案。同样，在跨界流域和河流盆地管理方面应更加关注上游森林覆盖和下游水流量之间的关系。莱茵河可持续发展方案管理就是一个实例——这一跨界举措采取了植树造林和森林保护措施，以便利在附近下游地区蓄水和防洪。

80. 在森林和水方面需要扩大应用研究，加强研究、教育、金融和政治机构之间的伙伴关系。需要对森林服务(水文和非水文服务)进行扎实的对比估价，包括这些服务对森林居民的生计、生物燃料生产、维护生物多样性及审美和娱乐价值的贡献。在世界许多区域，由于气候变化使得森林和水的关系更加复杂，影响了林业和供水政策，因此这些需求变得更加迫切。应在森林和供水部门政策制定者中推广新的和创新解决办法，以确保社会各阶层受益。

D. 森林与绿色经济

81. 联合国环境计划署绿色经济报告主张增加公共和私营部门对“绿色部门”的投资，例如可持续农业、城市和建筑物、可再生能源、渔业、林业、工业、运输、废物管理和回收及供水。该报告旨在让政策制定者、企业主管和全体利益攸关方具有投资绿色部门和绿色政策改革的动力和能力。若要实现国际商定减贫目标，就必须投资清洁能源、可持续运输、森林和环境友好型农业。

82. 森林部门有机会促进向绿色经济的过渡，为社会创造环境、经济和社会利益；为生态系统服务计划及其他可持续森林管理财政基础的扩大和多样化措施支付费用；协助维持森林的保护功能。

83. 木材能源、绿色基础设施和建筑物以及森林资源作为碳汇的作用，都为森林部门提供了用武之地。生物质能源可以在未来能源供应中发挥重要作用，而且在

环境意义上比每年取自作物的生物燃料拥有更好的资质。建筑材料使用寿命分析发现，木材同其他建筑材料相比拥有较强的比较优势；因此，它在今后的任何绿色建筑中拥有扩大市场份额和用途的潜力。

E. 信息和通信

84. 作出适当决策所需的知识不足，是切实有效的森林治理面临的一大挑战。需要更好地了解森林，以便决定哪些森林在生态意义上最适合用于何种目的。在森林条件、财产权以及森林适合于何种特定目的方面数据有限。随着对气候变化和碳交易的潜力展开讨论，数据和信息需求对可持续管理森林和森林的各种用途构成挑战。

85. 为改善有关森林及其能力以及利益攸关方及其兴趣的信息和知识作出投资，有助于大幅提高森林治理。若要在治理森林上取得更大成果和惠益，就必须改善信息系统和分析。同样至关重要，应把这些信息和分析同需要并能够受益于使用这些信息和分析的人共享。因此，必须利用现有信息和通信技术，以较低成本向用户提供有关森林的信息，协助他们作出更好决策。这为信息共享和知识建设创造新的机遇，因此需要改善教育举措和森林部门的利用情况。国际森林年为在森林部门发起这一信息和通信活动创造机遇和平台，以便通过改善信息和知识共享提高认识，增强政策拟定工作。

八. 结论

86. 在过去 30 年里，森林权利和森林治理出现了前所未有的变化，尤其是在社区与政府关系方面。在此期间，林业决策者对当地居民参与治理和共享森林惠益采取了更加开放的作法。至关重要的是，今后要保持并强化这些趋势。

87. 过去 50 年森林治理的一个主要教训是，如果目标是为了确保民众受益于森林并保持长期、可持续地受益于森林，那么就需要在森林治理中倾听民众的呼声。

88. 必须巩固正在进行的治理进程，这些进程正在把来自社区、公司和政府机构的不同决策群体团结在相互叠加的森林治理目标（即混合治理）周围。混合治理安排在设计和培育方面具有挑战性。那些由于传统制度和历史遗留的殖民制度而在森林管理上习惯于把其他方面排斥于森林利用和治理之外的政府机构，需要接受新的森林利益方，以便满足对森林不断增长的需求并应对这些需求之间的竞争。

89. 今后的森林管理可能需要同等关注把清洁用水的可持续供应作为可持续森林管理的目标之一，同时又考虑到农村和城市人口以及农业对清洁用水不断增长的需求。

90. 必须强调指出，应改革保有权及安排，以顾及地方社区和土著人民的利益，特别是确保在目前气候变化谈判中根据有关减排补充方案的任何新机制实现惠益流动。

91. 森林产品和服务的估价可以为森林筹资提供机遇，有助于改善人类福祉。

92. 需要更好地了解森林，以便决定哪些森林在生态意义上最适合用于何种目的，以及谁是不同森林的主要权利主张者和利益攸关方。若要在治理森林上取得更大成果和惠益，就必须改善信息系统和分析。应利用信息和通信技术的发展，以较低成本向用户和政策制定者提供有关森林的信息，协助他们作出更好的决策。
