


2012 年 7 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisations des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	--	---	--

# 林业委员会

## 第二十一届会议

2012 年 9 月 24—28 日，意大利罗马

## 加强林业跨部门联系

为改进政策和良好治理奠定合理的信息和知识基础

### I. 背景

1. 决策者对森林信息的需求大幅增涨。这些信息从森林面积和立木蓄积信息演变至涵盖可持续森林管理的更关键方面，如生物多样性或生态系统服务。在过去十年，社会经济问题，包括森林对改善生计和减轻贫困所做的贡献的有关信息变得更加重要。最近，治理信息和更广泛的土地利用问题以及对碳的关注日显重要。过去十年里，政策对土地利用和权属问题的重视也日益增加。
2. 决策者需要更多更好的信息来有效提高森林在降低气候变化影响和提供其他关键生态系统服务方面的作用。随着各国转向发展更加可持续的绿色经济并不断加强森林对可持续能源及粮食安全的贡献，决策者需要更广泛的趋势和前景信息，涉及对粮食、能源和木质纤维的需求，或关系到就业和农村发展问题。决策者还日益需要为森林管理结果和良好森林治理提供证据。所有这些都要求为各级的政策性决定提供合理的信息和知识基础。
3. 目前有关森林资源及其益处的信息和知识不足。2010 年，全世界只有约 45 个国家能够通过国家森林资源清查来评估森林面积，而有 84 个国家利用遥感进行

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

评估，尽管其图像质量和图像拍摄时间的早晚不尽相同。只有 22 个国家根据对森林土地面积反复、系统的清查，对其森林面积的变化作出了估计。在许多发展中国家，关于森林退化的程度和速率一直存在争议，这些国家还要加强关系到可持续森林管理的一系列根本方面的信息和知识基础。

## II. 主要挑战

4. 森林部门对于森林和土地利用数据的需求越来越多样化，然而，收集、编制和分析数据及相关森林资源信息系统的的能力经常不足。数据收集、存储和分析的成本巨大，经常超出了林业组织处理信息和知识的技术和分析能力范围。另一个重要问题是国家森林监测系统的财政和技术可持续性。国家机构在收集和维持数据、进行数据分析和后续调查或评估方面经常面临巨大挑战。需要进行反复衡量来评估政策变化及其影响，包括对土地覆盖面积变化的可靠估计。决策者面临的一项挑战是诊断、评估和监测他们对森林的治理情况，即其政策、计划、执行、监测和改进工作的成效，并展现可持续森林管理所取得的进展。许多国家的森林部门都缺乏足够的信息和手段解决非法经营和违法问题，这些经常都对环境、森林收益及依靠森林的社区产生不利影响。

5. 现有的森林资源信息往往没有广泛提供，因而未广为人知，或未充分应用于政策性决定中。对数据的利用常常仅限于森林管理部门中的一个或几个人。这可能是由于国家森林管理部门不愿意与其他机构和用户分享数据，或因所有权、数据完整性，或机构未完全接受这些数据等问题所致。常见的一个问题是缺少森林信息系统，便于人们获取易于理解的数据，满足利益相关者不同利益和信息需要。

6. 除了森林的生物物理数据之外，大多数政策性决定还需要与社会经济、治理及一般土地利用有关的信息。例如，森林覆被和森林质量的维护，与农业土地利用问题、农村发展问题包括减轻贫困和性别问题、当地社区的生计需要、就业趋势、土地权属状况或管理责任之间的冲突等等密切相关。国家统计局、环境机构以及国土规划与农业服务、大学和其他机构通常都有自己的土地利用信息系统，都不同程度地涉及森林相关信息。其中许多数据对于了解影响森林管理和利用的背景和趋势具有重要意义，合理的政策性决定也需要这些数据。

## III. 未来之路

7. 为改进政策和良好治理奠定合理信息和知识基础，必须与战略政策目标保持严格一致，同时考虑到森林部门政策，包括国家森林计划、更广泛的国家发展政策（国家发展目标、经济发展战略、扶贫战略），并能够履行对国际报告制度的承诺。为了使信息和知识系统得到广泛接受和利用，所有关键利益相关者都需要参与查明信息需求和建立信息系统的过程。

8. 粮农组织已与全世界所有区域的 50 多个国家携手为建立国家森林信息系统，建设相关能力提供支持。粮农组织已为 20 多个国家的国家森林监测和评估提供了直接支持，并为许多国家加强其关于森林火灾和病虫害信息系统提供了支持。粮农组织还召开了国家和区域技术会议，就改进自然资源的国家评估和监测进行对话，迄今已有 30 多个国家参与。降排方案（UN-REDD）支持各国发展经济合算、强大和一致的国家监测、验证和报告系统，提供有助于各国加强其有效监测、报告和核实的技术和机构能力的手段、方法、培训和知识共享。粮农组织支持各成员国把国家森林计划作为对话平台，用来支持广大利益相关者参与查明信息需要的工作，并有利于在以证据为基础制定和评价森林政策、战略和计划时对数据的利用。

9. 在衡量林业的社会经济方面，包括在生计、农村发展、就业和性别问题方面，可获得的指导越来越多。需要与收集这些数据的其他机构改进协调和加强合作。例如，可将一系列与森林有关的社会经济变量纳入国家统计局的定期家庭调查或农业普查中。这将有助于加强数据的合法性和利用性，以及数据收集和信息系统的可持续性。为了进一步制定用来评估各种森林生态系统服务、生计和发展贡献的方式方法，还正在开展大量的工作，以便人们深入认识森林为社会提供的和知情决策所带来的多种益处。

10. 生成关于森林治理质量的信息日益重要，在森林执法、治理和贸易以及减少毁林和森林退化所致排放量方案（REDD+）的背景下尤其如此。粮农组织支持成员国利用一个由欧盟支持的专门方案来解决森林执法、治理和贸易问题，该方案提供合理的信息和知识基础，并改进对森林的治理。

11. 根据 2010 年林委提出的一项要求，粮农组织和世界银行森林计划联合制定了森林治理评估及监测框架<sup>1</sup>，该框架以现有标准和指标进程、森林资源评估指标和举措为基础，为良好森林治理制定指标。该框架有助于对一国森林部门的治理状态进行描述、诊断、监测、评估和报告。该框架包括一份具有全球意义的关于描述森林治理要素的详细一览表，还为与治理相关的信息的组织结构提供了一个参照基准，可在不同国家内和国家之间用来评估和监测森林及森林资源的治理。该框架有助于各国考虑和应对关键的森林治理问题，并能逐步衡量、跟踪和改进应对行动。人们广泛认识到，良好治理对于可持续森林管理取得进展至关重要，且治理方面需要更多信息，在此基础上，粮农组织正在支持一系列国家加强其相关信息系统。有关治理质量的广泛和优质信息，往往便于人们更好地决定森林资源是否得到有效、可持续和合理地利用，查明各国是否达到了与森林相关的发展目标。

---

<sup>1</sup> 粮农组织/世界银行，2011 年：森林治理评估及监测框架，粮食及农业组织，罗马。

12. 迫切需要高层政治承诺来开展定期监测，建立信息系统，使广泛用户免费获得所收集的数据，更加积极主动地推动和促进对不同利益相关者所收集的数据集的利用。为了对政策审查和制定提供有效支持，各组织需要在数据存储、分析及解答当前审议活动中提出的相关问题上相互开展合作。例如，可将与森林相关的一系列社会经济变量纳入定期的国家统计局家庭调查或农业普查中。这样做能够加强数据的合法性，森林部门机构和国家统计局之间的合作和协调，以及长期可持续性。国家一级的能力建设应该包括一系列不同组织，特别应该关注加强国家开展数据分析和以用户友好方式介绍结果的能力。例如，利用地理信息系统和遥感十分有助于展示生物物理、社会经济或治理方面的联系，并有助于方案分析。

13. 不同国家机构和组织间的合作也可提高满足国际报告要求的能力。此外，加强区域一级的合作、数据和知识交换，可大大提高森林信息系统的质量及其对政策制定的实用性。总之，对可持续森林管理产生影响的许多趋势在本质上是区域性的甚至是全球性的。

#### IV. 审议要点

- 委员会不妨请各国加强其森林和自然资源信息系统以更好地支持以证据为基础的和面向未来的决策，并在可持续森林管理方面取得显著进展。
- 委员会不妨请各成员国利用粮农组织/世界银行森林治理评估和监测框架夯实其关于森林治理的信息和知识基础。
- 委员会不妨建议粮农组织对各国以下方面的工作给予特别支持：
  - 为发展符合政策优先重点的、便于评估和监测可持续森林管理的生物物理、社会经济和治理方面的国家综合森林信息系统提供指导、手段和开展能力建设；
  - 为夯实与林业的社会经济和更广泛的土地利用方面（包括生计、农村发展、减轻贫困、性别和生态系统服务）有关的知识基础提供指导和手段；
  - 为应用森林治理评估及监测框架（包括数据收集）加强能力建设；
  - 促进在国家和区域两级开展组织间合作以夯实与森林及其利用有关的信息和知识基础。