


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 | Organisation 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 |
| 加强林业领域的跨部门联系 |
| 将森林纳入各级环境和土地利用政策 |

I. 背景

1. 全球粮食需求受人口和经济增长以及城市化的驱动而不断增加，在发展中国家尤其如此。这一趋势预计将在未来几十年内继续保持，2050 年粮食总需求将增加 60%。目前，估计有 9.25 亿人营养不足，而“隐形饥饿”人口则大约为 20 亿。森林在很多方面加强了粮食安全，但却往往得不到主要的土地利用决策的认可。
2. 根据国际能源机构的数据，全球一次能源需求有望在 2008-2035 年间增长三分之一。随着发展中国家人口和人均收入的增加，能源供求之间的缺口不断扩大。2011 年，包括木质生物质在内的可再生能源满足了约 16% 的能源总需求量。在许多发展中国家，木材是本国主要的能源来源。与此同时，木材也是各种经济活动和农村收入的来源。木质生物质能源将在发展中和发达国家应对未来能源挑战中继续发挥重要作用。
3. 2050 年的趋势表明，农业土地、森林、水和生物多样性资源将日渐匮乏。这是由于人类活动进一步加剧，自然资源受到的压力不断增加，威胁到各种生态功能，为实现可持续性目标带来了更多困难。更多竞争体现在用于生产粮食、生物燃料以

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。谨请各位代表、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 网站获取。

及用于替代石油化学产品和其他材料的生物质（“纤维”）的土地上。土地利用方面的趋势反应了需求、市场竞争力及各级决策上的变化。土地利用变化方面的决策影响了生计机遇、农村人口恢复力、生物多样性、生态系统服务以及土地的未来生产能力。

4. 过去几十年中，大型初级产品生产者开始出现，与小型家庭生产和自给自足的土地利用齐头并进，改变了土地利用决策方面的权力平衡。但截至 2005 年，仍有 14 亿人生活在极端贫困中，全球极端贫困人口中至少有 70% 生活在农村地区。贫穷问题往往源于就业质量低下，同时也涉及到权属安排和治理不力。自然资源权属权利不当且无保障的问题既影响到了消费，也特别影响了生产，因为这削弱了权利持有人投资于资源可持续管理的积极性。

5. 气候变化对各种土地利用方式都带来了影响，但即使采取各种减缓措施，气候变化仍可能在未来几十年内加剧。旱地、山区和沿海地带等脆弱环境中的弱势社区和人们尤其容易受到影响。人们越来越关注在农业领域减缓和适应气候变化的战略以及提高恢复力，应在土地利用变化方面的决策中予以考虑。

II. 主要问题

6. 各国政府及其他利益相关者各自或共同面对着一个首要的核心挑战：在土地利用方面压力不断增加的情况下，需要在各种相互竞争的需求之间寻求最为适当的平衡。与过去相比，我们看到更多不同的利益相关者在土地利用方面的审议讨论中拥有正当话语权。各种治理机制需以公平的方式吸引更广泛的利益相关者参与，他们都在土地利用决策进程，包括实施共同商定的活动方面拥有截然不同的权力。但在实践中，此类机制基本不存在，或换言之，林业利益相关者通常会发现自己被更强大的利益所取代。**第一项挑战**是在各级建立和/或加强现行的土地利用治理机制，更好地促进有关土地利用及影响森林的土地利用变化问题方面的知情讨论和决策。

7. 森林促进了经济增长并改善了生计。**第二项挑战**是，如何在提高可利用土地生产这一总体需求的同时确保可持续森林管理并充分应对气候变化的背景下，提高森林产生的利益。这就需要形成相关机制，有效改善可持续森林管理的有利环境，并利用森林的多种潜在用途向社会提供更多利益，创造增收和就业机遇。

8. 土地利用变化方面的决策者往往没有全面考虑到森林所能提供的利益。更有甚者，森林对当地生计和生态系统服务的重要性未得到充分了解和记录。鉴于全球 80% 的森林都为公有，其中大部分森林都由国家官方管理，因此社区和私营个体对森林管理的“可见”参与度仍然较低。吸引当地社区和其他利益相关者，以及更广泛地分享林权和森林的实际利益，这是调动其在土地利用决策方面森林“话语权”的一个重要组成部分。更多利益相关者从森林获得更多实实在在的利益，就能够促

进森林部门更有效地与贫困、卫生、教育或农业发展等许多其他政策议程问题竞争资源。因此，**第三项挑战**便是如何更广泛地分享森林利益，从而加强各社会团体、性别和年龄层对可持续森林管理社会作用的认知，特别是与其他土地用途相比。

III. 未来之路

9. 应在国内、国家和国际层面建立稳固的治理机制，在相互冲突的需求与机遇之间取得适当平衡，应对环境挑战并实施完善的自然资源治理框架。此类机制需要保持透明，确保问责制和公平性，并加强所有利益相关者有效参与，特别是那些社会和/或政治代表性较弱的利益相关者。

10. 为满足对粮食、纤维和燃料的相互竞争的需求，特别需要积极主动地与主要部门就共同关注的问题开展双边对话，包括针对更协调一致的土地利用综合性政策。例如，粮食安全无法仅通过农业手段解决，而是需要成功实施协调一致的土地利用、环境、水、能源以及农村发展方面的战略。包括农林混作系统在内的森林和树木能够大力推动以上各方面工作。同样，森林生物燃料的生产和利用需要参照更广泛的能源和环境安全以及包括减贫在内的国家总体发展战略。

11. 可以通过多种形式加强部门间合作，包括就有关可能共同关注的特定主题的具体建议开展对话。由于其他部门往往不大重视考虑森林问题，所以需要采取积极主动的办法来发起对话，如协助解决其他部门的问题。这就需要了解并找出各部门主要利益相关者的需求和兴趣点。

12. 在全球森林政策方面，各国同意采用“国家森林计划”来作为参与性、国家自主和跨部门的森林政策综合性框架，在更广泛的发展目标中综合考虑森林问题。在过去十年，国家森林计划基金支持了全球 70 多个国家实施“国家森林计划”，使广大利益相关者得以更全面地参与国家一级的森林政策进程。在其他环境和土地利用政策中进一步综合考虑林业工作，将是正在启动的后续“森林和农场基金”的一个重点领域。该基金旨在支持各国加强地方、国家和区域层面的治理架构，实现森林景观可持续管理，同时提高粮食安全并推广气候智能型农业。在地方一级，“森林和农场基金”将支持小农、社区和原住民之间的伙伴关系，使其在有关森林景观问题的各级政策进程中享有话语权。在国家一级，该基金将支持各国政府确保林业成为新的和/或现行的多部门平台的主要部分。

13. 考虑到权属权利的缺失会加剧贫困，需要对土地权属问题方面不断升级的潜在冲突进行跨部门管理。权属权利缺乏保障的问题若得不到解决，将限制小农个人投资，严重阻碍生产率的提高。许多权属问题都源于规章和条例方面治理不力，并在实地管理冲突的过程中出现。这些问题的解决能够有力加强治理机制。

14. 2012年5月，粮农组织成员国通过了《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，这是首个经国际谈判达成的有关土地、渔业及森林权属的联合国协定。该《自愿准则》阐述了负责任行为的原则和国际接受的标准，通过推广有保障的权属权利和平等获取土地、渔业及森林资源，根除饥饿和贫困，支持可持续发展并改善环境。重要的是，各国应在各部门实施该《自愿准则》，以减少土地利用方面的冲突，制订更为协调一致的土地利用政策。

15. 可通过多种方式在确保可持续管理的同时应对增加森林利益的挑战，以及扩大从森林和树木获益的社会团体范围。在许多情况下，这需要采取增加和确保权属权利的措施。拥有管理森林资源和林地并从中获益的权利，能够鼓励投资活动，提高小农、原住民和当地社区的生产力，从而改善其生计。综合考虑妇女和青年的关切尤为重要，特别是考虑到城市化和不断变化的农村结构。

16. 通过适当的减缓和适应措施来解决气候变化问题，或许能够增加森林和树木产生的利益，手段包括气候智能型农业和因地制宜的农林混作系统。与此同时，通过种植树木固碳来减缓气候变化，有助于人们提高恢复力，因为树木是能源、纤维和食物来源。

17. 要探寻产生森林利益的新方法，需要为相关公共和私营部门投资及创新提供有效的扶持性环境。这就相应要求调整治理框架，使其能进一步促进各级公共和私营部门以及民间社会组织的创新和合作。这也要求加强森林领域公共管理部门的能力并与其新职能和作用保持一致，在实践中领导和管理或支持此类变化。

18. 人们若未认识到森林和树木提供的机遇和利益，那便不可能赞同需要对其进行保护和可持续管理。因此，需要提高认识并加强与不同社会团体间的交流和对话，包括其他部门的主要决策者。森林方面良好且令人信服的交流沟通对体现森林的价值和贡献至关重要，同时需要建立更多能力来加强森林方面的交流。

19. 包括区域林业委员会在内的区域一体化组织和对话论坛发挥了重要作用，推动了区域一级的双边和更广泛的跨部门对话，提供了国家间就战略问题交换信息和经验的场所，涉及如何既保证成本效益又加强治理机制，如何增加森林利益，以及如何确保社会各阶层认识到森林的重要性并从中有效获益。

IV. 审议要点

- 林委可敦请各国加强各级林业部门与其他主要土地利用部门之间的对话与合作，提高实现国家发展目标方面的成效并履行国际承诺。
- 林委可敦请成员国实施《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。
- 林委可建议粮农组织对各国下列工作给予特别支持：

- 加强国家、区域和全球层面的各种土地利用治理机制，手段包括实施国家森林计划，以及主持和支持“森林和农场基金”；
 - 推动各级主要环境和土地利用政策综合考虑森林问题，手段包括支持实施《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》；
 - 推动森林对生计、粮食和能源安全的可持续促进作用，加强森林在实现国家发展目标和履行国际承诺方面发挥的作用；
 - 加强区域一级的组织间和部门间对话与合作，并在更广泛的土地利用政策（包括 REDD+ 方案¹）背景下，采取行动来实现可持续森林管理²。
- 林委可建议粮农组织采用跨学科方式加强其农村土地利用规划能力，体现在规范工作以及对各国的项目支持上。
 - 林委可敦请“森林合作伙伴关系”响应全球森林专家小组倡议，将加强林业跨部门合作作为其下一次分析工作的重点。

¹ 减少毁林和森林退化所致排放量

² 可持续森林管理