



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

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

林 业 委 员 会

第二十二届会议

2014 年 6 月 23—27 日，意大利罗马

采取政策措施，保持并增加森林惠益

1. 各国人口持续增加，导致对森林惠益的需求不断上升，如建筑原材料、能源和食物等，且对土地使用带来了更多压力。由于城市居民和中等收入阶层的消费习惯与农村居民不同，对森林惠益的需求预期也将发生转变。与此同时，贫困依然在农村地区蔓延。许多小规模自给型生产者、家庭个体农民、无土地农业工人、女性或老人依赖于森林产生的惠益获得生计与收入。

I. 面向森林惠益的森林政策与措施

2. 《2014 世界森林状况》对 121 个国家的政策分析与报告显示，为促进森林产生的社会经济惠益，各国在 2007-2013 年间采取的政策与措施令人印象深刻。在广泛的国家目标中纳入可持续森林管理和提高利益相关方参与度已成为一个持续性趋势。然而，鲜有国家规定了受益人数目标，以及各项措施的目标群体，或是对实施工作开展监督和评价。很少有国家报告对体制框架进行了调整。这意味着政策与措施的实施能力是增强社会经济惠益的主要瓶颈。

3. 近年来，约 60 个国家已采取措施改善地方社区、家庭与个人对森林资源与市场机会的获取，尤其重视非木质林产品。至少 26 个国家已实施权属改革，主要旨在改善对地方生计的支持。自 2007 年以来，共有 22 个国家修订了国家森林计划或森林政策。其中，约有半数针对减贫开展工作。在近期发布的 41 份减贫战略

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。

文件中，有 37 份涉及森林事宜。相比过去，这表示森林对于减贫的贡献得到了各国的进一步承认。

4. 几乎所有国家都报告采取措施加强进入市场的机会，包括消除对采集许可的法律限制（尽管主要针对非木质林产品）、调整财政激励措施、支持能力建设等。许多国家都强调允许和支持建立生产者组织，提高土著人民、地方社区和小农户的收入。

5. 自 2007 年以来，约 60 个国家采取措施鼓励对森林进行投资，有 40 个国家报告采取了与森林基金相关的措施。然而，对于实现并促进国内、地方或土著社区投资的关注有限。

6. 截至 2013 年，共有 61 个国家对森林实施公共认证，而自愿认证则对公共森林政策工具形成补充。与此同时，对砍伐木材合法性的验证正在缓慢推进。这两项工具都以市场为基础，旨在增强私营部门的作用、提高透明度、加强问责。

7. 在多个国家内，政策制定者依然在很大程度上忽视了提供森林产品时的低效和浪费问题，尽管这对于促进持续提供森林惠益十分重要。数个国家强调其政策提高了对于加工能力的重视程度。

8. 森林的各类价值在国家森林计划与政策中得到广泛承认，是可持续森林管理的必要构成。但是，很少有国家在执行规划中针对提供森林服务采取切实措施。自 2007 年以来发布的十四份国家森林计划或森林政策中明确提及生态系统价值，但是仅有少数规定了具体行动。一些国家继续实施生态系统服务有偿使用的措施，还有一些国家正对此进行探索与试点，尤其是在休闲娱乐、水资源和碳相关领域内。

II. 保持并增加森林惠益的关键政策措施

促进获取资源和市场机会

9. 保障获取森林资源作为一项关键的有利要素，能够支持生计、维持社会经济价值、促进投资提高资源利用可持续性。许多国家已采取措施促进和保障地方社区、家庭与个人获取森林资源与市场机会。总体而言，这让更多人在管理和取得森林产品方面的权利得到增强。然而，拓展后的权利通常仅限于维持生计之用，不包括木材或是社区商用。

10. 一些国家还通过加强法律框架、为小型森林企业与生产者组织构建有利环境等措施，改善市场机会的获取。多数此类企业和组织均涉及非正式经济和市场，这是许多农村地区的主要生计来源。少数国家明确提及体面就业或性别问题。越来越多的国家还在探索建立新型森林产品和生态旅游等新市场，以及对生态系统服务的偿付计划。

应对生产可持续性

11. 多项政策措施目的在于确保资源基础的可持续性。在一些国家，林业主管部门不愿意促进获取森林带来的某些社会经济惠益，原因可能在于担心大量小型生产者对森林管理可持续性造成影响。比如，森林产品消费产生的三大最重要惠益包括使用薪柴燃料进行烹饪和供暖，利用林产品作为建材以及将丛林野味作为重要的动物蛋白来源。但是，许多国家都对此予以严格限制或禁止。这不仅在技术上令重要森林惠益的利用处于非法境地，而且在需求增加的情况下，也不可能成功。法治缺位可能令情况更为复杂。

12. 以共担可持续生产责任和加强问责来替代现有的禁令对于林业主管部门和各类利益相关方来说都是一项重要挑战。后者在惠益获取权得到拓展的同时，也需要承担更多责任。林业主管部门则需要发挥与过去不同的作用，学习如何以最佳方式管辖由大量非正式经济活动参与者进行的森林管理。森林认证或是对砍伐木材合法性的验证等自愿性或以市场为基础的措施，可像负责任的伙伴一样，有助于增强私营部门的作用。然而，许多政策挑战依然存在，包括缺乏足够措施以确保小型生产者承担责任，对于高效的加工价值链缺乏政策性思考，通过服务提供的惠益未获恰当理解、承认或治理。

增强执行能力、衡量执行情况

13. 维持和增强森林惠益所需的许多措施目标宏伟，且可能需要转变森林政策的重点。许多国家面临的一项主要挑战在于重新引导并增强森林主管部门用于实现社会期望的能力，同时与其他公共和私营机构一同实施上述政策和计划。为支持对管理森林的能力进行投资，需要实证来证明其带来的益处。最重要的是，需要有实证证明调整后的政策改善了人们的福祉。

14. 鉴于发展政策通常以人为本，因此重点在于收集数据并报告获取社会经济惠益的人数。需要有更为完善的证据来协助调整政策定位，以更为有效地提高森林社会经济惠益的导向，并增强对政策实施的信息收集工作。保障供资以改善森林社会经济惠益的信息质量可能依然将成为一项挑战。然而，若能显示对人而非仅对森林资源所产生的效果，将可能吸引国家和国际机构支持此类数据收集工作。

III. 未来方向

15. 贯穿本文件的一项主题是在制定提升森林惠益的政策与措施时，重视将人置于中心地位。若能实现这一点，则森林的社会经济惠益有可能满足社会不断增长的需要，并保持森林资源基础的完整性。调整国家森林计划和森林政策是第一步工作，以更好地承认人们对森林的利用方式，并在各项宗旨、目标、计划和行动计划中进一步明确。

16. 加强对森林资源的产权与地方管控，可使当地生产者进一步参与维持资源的长期可持续性。重要之处在于进一步促进并保障森林资源的获取和使用权，并考虑到粮农组织成员国于 2012 年通过的《土地、渔业及森林权属负责任治理准则》。需要继续加强获取惠益的权利，这对许多人来说十分必要，可作为其生计和收入来源：能源、食物、饲草、住所等，同时形成各类机制，在地方层面令使用者更有效地负起责任。改善小型生产者组织是加强众多小型生产者治理的关键措施，令森林主管部门能更有效地与非正式生产者进行接触。

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。这需要改善小型生产者对资金的获取，通过更为清晰和简化、适应当地且可行的规定让生产者承担起责任。这也要求加强森林主管部门的能力并与其新职能和作用保持一致，在实践中更有效地管理此类变化。

18. 要实现以上这一切，关键在于提供更多与人相关的更优质信息。需要更完善的信息，包括目前得益于森林的人数和获益方式、政策应惠及的人群、如何面向得益于木质能源或社区林业等具体计划的人群实现政策目标，以及对人群产生的最终影响。同样，需要更为广泛地让更多参与森林资源管理和利用的利益相关方获取森林相关信息。这意味着对信息管理和沟通工作进行重新思考。

IV. 审议要点

19. 林委可请各国：

- 评估森林惠益需求状况和未来趋势，并在森林相关政策和措施中对此予以考虑；
- 加强工作，改善对资源 and 市场机会的获取，增强森林对当地居民的直接惠益；
- 提高森林主管部门的能力，并与新的职能和作用保持一致，治理森林管理工作，实现惠益可持续性，并为相关投资和创新构建有利环境。

20. 林委不妨请区域经济一体化组织和包括区域林业委员会在内的区域对话论坛加强对话，建立信息与经验的交换渠道，改善对资源 and 市场机会的获取，强化治理机制，提升森林惠益并实现可持续供应。

21. 林委不妨建议粮农组织对各国下列工作给予支持：

- 审查并修订国家森林计划，在森林政策、计划和行动计划中更为明确地涉及森林向人们提供的惠益，并在价值链中提高生产效率、减少浪费；
- 强化权属权利，并考虑到《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》；

- 加强森林公共管理部门的能力，使之更有效地治理森林可持续管理和利用，并更为迅速地适应各类新挑战。

22. 林委不妨请粮农组织、世界银行/森林计划以及其他组织通力合作，加强对森林利用和森林惠益的数据收集和信息管理系统，改善信息获取，提高透明度并强化问责。